



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ
ภายใต้หลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายอนันต์ แก้วกำเนิด
รหัส ๖๕๑๐๔๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณภายใต้หลักประชาธิปไตย

ชื่อผู้เขียน นายอนันต์ แก้วกำเนิด^๑

บทนำ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ ทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีลักษณะที่เป็นวัฏจักร ส่งผลย้อนกลับมาสู่ประชาชนที่เป็นผู้รับผลของการพัฒนานั้น ๆ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถสอดแทรกเข้าไปได้ในทุกขั้นตอนของการพัฒนา การเพิ่มขึ้นของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลกลายเป็นส่วนหนึ่งในนิยามของประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล โดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทั้งในระดับการวางแผน การดำเนินกิจกรรม การใช้ประโยชน์และการได้รับประโยชน์ จากการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี แนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณกลับยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ ในบทความฉบับนี้ จึงให้ความสำคัญกับระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) ซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจซึ่งประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจว่าทรัพยากรควรจะมีการใช้จ่ายและจัดสรรอย่างไร จึงเป็นรูปแบบของระบบงบประมาณที่ช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีกับภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังช่วยให้ประชาชนที่ยากจนและกลุ่มเปราะบางทางสังคมได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ดังนั้น เพื่อเป็นการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณภายใต้หลักประชาธิปไตยมีความชัดเจน จึงได้นำแนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย **ประการแรก** ระดับการให้ข้อมูล **ประการที่สอง** ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน **ประการที่สาม** ระดับการปรึกษาหารือ **ประการที่สี่** ระดับการวางแผนร่วมกัน **ประการที่ห้า** ระดับการร่วมปฏิบัติ **และประการสุดท้าย** ระดับการควบคุมโดยประชาชน ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ปรากฏ กระบวนการจัดทำงบประมาณได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ในระดับของการให้ข้อมูล การเปิดรับฟังความคิดเห็น ปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน ไปจนถึงการร่วมปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และนำแผนดังกล่าวมาใช้ในการขอรับการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินการอย่างครอบคลุม

^๑ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

หลักประชาธิปไตย

๑. ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย มาจากภาษาอังกฤษว่า Democracy โดยนักวิชาการจำนวนมากได้ให้นิยามความหมายของคำว่า Democracy ไว้อย่างหลากหลาย เช่น การปกครองโดยประชาชนหลักนิติธรรม (rule by the people)^๒ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน (Government of the people by the people and for the people)^๓ อำนาจของประชาชน (Rule by the people)^๔ นอกจากนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายคำว่า ประชาธิปไตย หมายถึง “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

จะเห็นได้ว่า คำนิยาม สาระสำคัญและองค์ประกอบ ของคำว่า ประชาธิปไตย (Democracy) มีความเป็นพลวัต ซึ่งทำให้แนวคิดดังกล่าวยังถูกนิยาม ตีความ และให้ความเห็นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสาระสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตย จึงควรที่จะต้องพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานหลักการ และบริบททางสังคมที่แนวคิดดังกล่าวดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นด้วย

๒. แนวคิดพื้นฐานและหลักการของประชาธิปไตย

นักวิชาการจำนวนมากพยายามจะวิเคราะห์และอธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานและหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้^๕ ดังนี้

๒.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) ประชาธิปไตยนั้นถือว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง^๖

๒.๒ หลักเสรีภาพ (Liberty) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล (Individuals rights liberty and equality) เป็นแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของลัทธิเสรีนิยม ซึ่งหมายถึง การที่ปัจเจกบุคคลย่อมมีความเสมอภาคกันภายใต้สิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Equality of rights and dignity) โดยมีได้หมายความว่า ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทุกเรื่อง แต่เป็นความเสมอภาคกันต่อหน้าของกฎหมาย (Equality before the law)^๗

^๒ อุ่นตรงจิตร. ณ, “รัฐศาสตร์”, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๕)

^๓ History.com. “The Gettysburg Address”, Retrieved from History.com, ๒๕๕๓

^๔ Campbell, D. F. “The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy”. (Democracy Ranking, ๒๕๕๑) page ๕.)

^๕ วันทะนะ. ร, “อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรข้าวสวย, ๒๕๕๑)

^๖ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย”, ๒๕๕๔ หน้า ๑๒ - ๑๕

^๗ นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์, “หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕, ๒๕๖๐) Retrieved from

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=๙๖๔๐

๒.๓ หลักความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญของรัฐบาล อันสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความยุติธรรมในสังคม^๘

๒.๔ ฉันทานุมัติ (Consent) ฉันทานุมัติหรือได้รับการยินยอมจากประชาชน แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากเหตุที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด และมีสิทธิเสรีภาพ รวมถึงความเสมอภาคในการที่จะใช้อำนาจปกครองตนเอง แต่ประชาชนได้ให้อำนาจนั้นแก่ผู้ปกครองผ่านการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ แสดงว่าประชาชนจะไม่ปกครองหรือใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรง แต่ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เขาเลือกให้เข้ามาปกครองและใช้อำนาจแทน^๙

๒.๕ หลักนิติธรรม (Rule of Law) การยึดถือกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่า กฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ยังถือว่ากฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญเพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจน เปิดเผย และใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ จึงสามารถนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล^{๑๐}

๒.๖ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Check and Balance) เป็นที่ยอมรับกันว่าอำนาจในระบอบประชาธิปไตยมี ๓ ประการคือ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจในการตัดสินตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และป้องกันไม่ให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาด^{๑๑}

๓. รูปแบบของประชาธิปไตย

๓.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยทางตรงเป็นระบบที่ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองภาคพลเมือง^{๑๒} โดยหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง คือ การมีส่วนร่วมในการปกครอง ตั้งแต่การเริ่มต้นกระบวนการจนถึงตัดสินใจขั้นสุดท้ายผ่านการเลือกของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบัน ประชาธิปไตยทางตรงอาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในชุมชนเล็ก ๆ ที่มีคนจำนวนไม่มากเท่านั้น เพราะประชาธิปไตยทางตรงจะต้องให้ประชาชนทุกคนในประเทศมาประชุมร่วมกัน แสดงความเห็นร่วมกัน และตัดสินใจร่วมกัน ดังนั้น

^๘ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, ๒๕๕๔ หน้า ๑๒.

^๙ นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิตร, “หลักประชาธิปไตยกับการบริหาร ปตท”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖, ๒๕๖๑

^{๑๐} นางสาวดาวน้อย สุทธิณิภาพันธ์, อ้างแล้ว, ๒๕๖๐.

^{๑๑} สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น”, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๔)

^{๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ”, (กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕).

ในประเทศที่มีคนจำนวนมากการใช้ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นแนวทางที่เป็นไปไม่ได้ ที่จะให้ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง ด้วยมีข้อจำกัดในเรื่องที่ประชุมและเวลาในการประชุม^{๑๓} ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การถอดถอน ผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) เป็นต้น

๓.๒ ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน การปกครองโดยระบบผู้แทนประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่มิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเองทั้งหมด ดังนั้น อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศของประชาชน จึงถูกใช้ผ่านผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปดำรงตำแหน่ง โดยประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบดังกล่าว และมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ^{๑๔}

๓.๓ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดของที่เกิดขึ้นจากมุมมองที่ว่า ประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง มิใช่เพียงผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว^{๑๕} โดยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน อันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตน ดังนั้น หลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหารประเทศ

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ ทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีลักษณะที่เป็นวัฏจักร ส่งผลย้อนกลับมาสู่ประชาชนที่เป็นผู้รับผลของการพัฒนานั้น ๆ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถสอดแทรกเข้าไปได้ในทุกขั้นตอนของการพัฒนาการเพิ่มขึ้นของการให้มีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลกลายเป็นนิยามของประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล โดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทั้งในระดับการ

^{๑๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, ๒๕๔๘, พิมพ์ครั้งที่ ๑, หน้า ๑๓).

^{๑๔} วนิดา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓, หน้า ๙

^{๑๕} ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน”, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔, หน้า ๖๐).

วางแผน การดำเนินกิจกรรม การใช้ประโยชน์และการได้รับประโยชน์ จากการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมของภาครัฐ^{๑๖}

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล ได้กล่าวถึงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงลำดับจากต่ำสุดไปหาสุดได้^{๑๗} ประกอบด้วย

๔.๑ ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้อง ใด ๆ

๔.๒ ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

๔.๓ ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

๔.๔ ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาคอขวด และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

๔.๕ ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๔.๖ ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาคอขวดที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้อง

^{๑๖} สากล พรหมสถิตย์ และ นพดล อีระวงศ์ภิญโญ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง Public Participation in Politics”, งานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๖๑ “รัฐประศาสนศาสตร์ไทย ๔๐ : ประชาธิปไตย นวัตกรรม และความท้าทาย” หน้า ๔๔

^{๑๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, อ้างแล้ว.

ปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการประชามติที่มีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของกระบวนการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย การกำหนดนโยบายและการออกมาตรการที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น ในบทความนี้ ผู้เขียนจะได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

๕. สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อตัวเอง ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามรูปแบบการมีส่วนร่วม^{๑๘} ดังนี้

๕.๑ สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบายได้โดยการใช้สิทธิทางตรง ประกอบด้วย

(๑) **มาตรา ๔๓** บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นไม่ดำเนินการสิ่งที่จะก่อผลเสีย และหน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

(๒) **มาตรา ๑๓๓** ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

(๓) **มาตรา ๒๕๔** ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่น และจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป

(๔) **มาตรา ๒๕๖** ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

๕.๒ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนมีการตรากฎหมาย การกำหนดนโยบาย หรือดำเนินการอื่นใด ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้อีกอย่างน้อย ๔ ประเด็น ดังนี้

(๑) **มาตรา ๕๘** การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ฯลฯ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ

^{๑๘} สากล พรหมสถิตย์ และ นพดล วีระวงศ์ภิญโญ, อ่างแล้ว, หน้า ๕๑-๕๔

(๒) **มาตรา ๖๕** ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน

(๓) **มาตรา ๗๗** ก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน

(๔) **มาตรา ๑๗๘** รัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting : PB) คือ กระบวนการทางตรงซึ่งเป็นไปได้ด้วยความสมัครใจและมีความเป็นประชาธิปไตยสากล ซึ่งประชาชนสามารถหารือถกเถียงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญการใช้จ่ายและการควบคุมการจัดการของรัฐบาล และการกำหนดนโยบายสาธารณะ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยกึ่งทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั่นเอง^{๑๙}

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการตัดสินใจซึ่งประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจว่าทรัพยากรควรจะมีการใช้จ่ายและจัดสรรอย่างไร จึงเป็นแผนการเงินที่ช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคประชาสังคม ดังนั้น ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนที่ยากจนและถูกกีดกันได้มีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ^{๒๐}

ในประเทศไทย ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ในหลายขั้นตอนของกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยจะได้มีการนำระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

๖.๑ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณตรง

ในอดีตการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำคำขอและจัดสรรงบประมาณผ่านกลไกของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ต่อมา มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดว่าในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

^{๑๙} UN-Habitat, “72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting.” (Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat, Quito, 2004).

^{๒๐} Wampler, Brian, “Participatory Budgeting in Brazil: Contestation Cooperation, and Accountability. University Park”, (PA: Pennsylvania State University Press, 2007).

(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดสามารถที่จะเสนอคำขอรับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณโดยตรง อันสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และทำให้การบริหารจัดการภาครัฐส่วนกลางทราบถึงปัญหาและสามารถกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันต่อสถานการณ์

ดังนั้น เมื่อพิจารณาผ่านมุมมองระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณตรง จะอยู่ในระดับของการให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งจะทำให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

๖.๒ การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ เห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ซึ่งได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ ดังนี้

๑. จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ มิติพื้นที่ (Area) ให้เป็นไปตามความต้องการในพื้นที่ แผนพัฒนาพื้นที่ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

๒. หน่วยรับงบประมาณดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับพื้นที่และความต้องการของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณ และการจัดทำคำขอของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความต้องการในพื้นที่ แผนพัฒนาพื้นที่ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผ่านมุมมองระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้ ดังนี้

(๑) ระดับการให้ข้อมูล และการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการจัดทำคำขอของหน่วยรับงบประมาณ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ระดับการปรึกษาหารือ และระดับการวางแผนร่วมกัน ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีผู้แทนของประชาชนเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาดังกล่าว ซึ่งหน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำคำขอของงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว

(๓) ระดับการร่วมปฏิบัติ การเสนอคำขอรับจัดสรรงบประมาณที่มาจากความต้องการของประชาชน สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่และเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยประชาชน

เช่น การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) โดยกรมส่งเสริมวิชาการเกษตร เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามระบบส่งเสริมการเกษตร โดยมีเกษตรกรต้นแบบเป็นผู้บริหารจัดการศูนย์ เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาการเกษตรของชุมชน โดยในปัจจุบันมีอำเภอละ ๑ ศูนย์ รวม ๘๘๒ ศูนย์ ทั่วประเทศ เป็นต้น

๖.๓ การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมีการกำหนดแนวทางการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณ เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณสามารถปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณภายใต้แนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนด เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะไปสู่ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จะทำให้หน่วยรับงบประมาณสามารถแสดงความคิดเห็นของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณและความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้รายการงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผ่านมุมมองระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับของการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับงบประมาณและประชาชนที่แสดงความคิดเห็นผ่านทางหน่วยรับงบประมาณ

๖.๔ การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ตามกระบวนการจัดทำงบประมาณ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรค ๒ โดยในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น สำนักงานงบประมาณจะดำเนินการผ่านการสอบถามความคิดเห็นของหน่วยรับงบประมาณโดยการจัดทำเป็นหนังสือส่งไปยังหน่วยรับ

งบประมาณ และประชาชนผ่านช่องทางเว็บไซต์สำนักงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างครอบคลุม และเมื่อได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบผลการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผ่านมุมมองระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับของการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับงบประมาณและประชาชนผ่านการสอบถามความคิดเห็นของหน่วยรับงบประมาณโดยการจัดทำเป็นหนังสือส่งไปยังหน่วยรับงบประมาณ และประชาชนผ่านช่องทางเว็บไซต์สำนักงบประมาณ

๖.๕ การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้

มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

การตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยแต่ละสภาฯ จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วม

ของประชาชนผ่านทางระบบผู้แทนในการเข้ามาตรวจสอบ พิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผ่านมุมมองระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับของการร่วมปฏิบัติผ่านทางผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้ง ในการเข้ามาพิจารณาตรวจสอบ แก้ไขและปรับปรุง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณเมื่อพิจารณาผ่านแนวคิดระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว กระบวนการจัดทำงบประมาณได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ในระดับของการให้ข้อมูล การเปิดรับฟังความคิดเห็น ปรัชญาหรือการวางแผนร่วมกัน ไปจนถึงการร่วมปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณไม่มีระดับการควบคุมโดยประชาชน เนื่องจากกลไกของการควบคุมโดยประชาชนจะต้องดำเนินการผ่านการลงประชามติ เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมือง เช่น การลงประชามติเพื่อแก้ไขหรือรับร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

บทสรุป

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) เป็นกระบวนการตัดสินใจซึ่งประชาชนได้แลกเปลี่ยน ความคิดเห็นและต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจว่าทรัพยากรควรจะมีการใช้จ่ายและจัดสรรอย่างไร จึงเป็นแผนการเงินที่ช่วยสร้างความผูกพัน โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนอันทำให้ภาคประชาสังคมมีชีวิตชีวา ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนที่ยากจนและถูกกีดกันได้มีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณภายใต้หลักประชาธิปไตยมีความชัดเจน จึงได้นำแนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย **ประการแรก** ระดับการให้ข้อมูล **ประการที่สอง** ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน **ประการที่สาม** ระดับการปรึกษาหารือ **ประการที่สี่** ระดับการวางแผนร่วมกัน **ประการที่ห้า** ระดับการร่วมปฏิบัติ **และประการสุดท้าย** ระดับการควบคุมโดยประชาชน

ดังนั้น จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ พบว่า ได้กำหนดให้มีกระบวนการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มีความคุ้มค่า และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อพิจารณาผ่านแนวคิดระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว กระบวนการจัดทำงบประมาณได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ในระดับของการให้ข้อมูล การเปิดรับฟังความคิดเห็น ปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน ไปจนถึงการร่วมปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และนำแผนดังกล่าวมาใช้ใน

การขอรับการจัดสรรงบประมาณ และนำไปสู่การใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรโดยประชาชน เช่น การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) โดยกรมส่งเสริมวิชาการเกษตร เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามระบบส่งเสริมการเกษตร โดยมีเกษตรกรต้นแบบเป็นผู้บริหารจัดการศูนย์ เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาการเกษตรของชุมชน โดยในปัจจุบันมีอำเภอละ ๑ ศูนย์ รวม ๘๘๒ ศูนย์ ทั่วประเทศ เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ ขั้นตอน

อย่างไรก็ดี ในระยะต่อไปภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่สนใจได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ความเห็นที่ได้รับครอบคลุมความต้องการของประชาชน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลในการจัดทำงบประมาณหรือกำหนดนโยบายได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- Campbell, D.F. “ The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy”. (Democracy Ranking, 2551) page 5.)
- History.com. “The Gettysburg Address”, Retrieved from History.com, 2553
- Wampler. Brian, “ Participatory Budgeting in Brazil: Contestation Cooperation, and Accountability. University Park”, (PA: Pennsylvania State University Press, 2007).
- UN-Habitat, “ 7 2 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. ” (Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat, Quito, 2004).
- ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ, “หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕, ๒๕๖๐) Retrieved from https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=๙๖๔๐
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ”, (กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕).
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และ ถวิลวดี บริกุล, “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, ๒๕๔๘, พิมพ์ครั้งที่ ๑, หน้าที่ ๑๓).
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน”, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔, หน้า ๖๐).
- วันทะนะ. ร, “อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรข้าวสวย, ๒๕๕๑)
- วนิดา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓, หน้า ๙
- วิรัตน์ เอื้อนฤมิตร, “หลักประชาธิปไตยกับการบริหาร ปตท”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖, ๒๕๖๑
- สากล พรหมสถิตย์ และ นพดล ชีระวงศ์ภิญโญ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง Public Participation in Politics”, งานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๖๑ “รัฐประศาสนศาสตร์ไทย ๔.๐ : ประชาธิปไตย นวัตกรรม และความท้าทาย” หน้า ๔๙
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย”, ๒๕๕๔ หน้า ๑๒ – ๑๕
- สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น”, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๔)
- อุ้นตรงจิตร. ณ, “รัฐศาสตร์”, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๕)