



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ความเป็นประชาธิปไตย
ในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จัดทำโดย นายภาณุ จันท์เจียวใช้
รหัส 600527

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นายภาณุ จันทร์เจียวใช้¹

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

บทความนี้ได้วิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่ามีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างไร ทั้งนี้ พบว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม ที่ประชาชนทำการคัดเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่ประเทศไทยนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จะมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติการใช้งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายต้องจัดทำในรูปพระราชบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในชั้นอนุมัติงบประมาณก่อน ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในประเด็นอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน นอกจากนี้ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการใช้ยุทธศาสตร์ในระดับชาติมาเป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญโครงการและใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณางบประมาณแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน และมีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในประเด็นเสรีภาพและความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำสรุปความคิดเห็นของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ทั้งกรณีเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในปีต่อไป ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในประเด็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย จึงสรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มีการนำหลักประชาธิปไตยมาเป็นแนวทางในการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ แล้ว

คำสำคัญ หลักประชาธิปไตย กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

บทนำ

ประชาธิปไตย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำนี้ว่า คือ ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ สำหรับประเทศไทยมีการใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และศาล (ฝ่ายตุลาการ) ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในการดำเนินภารกิจของภาครัฐ ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ประชาชนมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50² โดยภาครัฐจะนำรายได้ดังกล่าวมาสนับสนุนรายจ่ายในการนำส่งบริการสาธารณะ ผ่านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ รายได้ภาษีอากรที่มีการจัดเก็บจากประชาชน จัดเป็นเงินของแผ่นดิน ดังนั้น การนำเงินของแผ่นดินไปใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนกิจการสาธารณะ จึงควรผ่านการพิจารณาอนุมัติจากประชาชนในฐานะเจ้าของเงินแผ่นดินในขั้นต้นก่อน ซึ่งสอดคล้องกับรายละเอียดที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140³ และ 141⁴ ที่ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

² มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
- (4) เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภาคบังคับ
- (5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม
- (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ
- (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม
- (9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

³ มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

⁴ มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงอนุมานได้ว่า ประชาชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของเงินแผ่นดินเป็นผู้อนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินของภาครัฐโดยอ้อม ผ่านผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย ในการให้ความสำคัญกับมติปวงชนเป็นใหญ่อย่างไรหรือเสียงข้างมากเป็นใหญ่อย่างไร และประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเจตจำนงที่ส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างไร

ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ “Democracy” มาจากคำภาษากรีก คือ “Demokratia” โดยเป็นคำประสมระหว่างคำว่า “Demos” หรือ “ประชาชน” และ “Kratien” หรือ “การปกครอง” ดังนั้น “Demokratia” จึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน ในขณะที่ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจความเป็นไปของประเทศในประเด็นต่าง ๆ โดยถือมติเสียงข้างมากของประชาชนเป็นใหญ่

สำหรับในแวดวงนักวิชาการไทยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า “เป็นระบอบการปกครองหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยประชาชนเหล่านี้ มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน” สำหรับสุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ ให้ความหมายว่า “ประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีหรือแบบรัฐสภา ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้ว ก็เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งนั้น”

หลักประชาธิปไตย

เนื้อหาที่ได้นำเสนอในส่วนก่อนหน้า พบว่า ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ โดยมติเสียงข้างมากของประชาชนเป็นหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญ จำนวน 3 หลักการ ดังนี้

1. หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน : ระบอบการปกครองใดที่อำนาจสูงสุดไม่เป็นของประชาชน ระบอบดังกล่าวย่อมไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น หลักอำนาจสูงสุดจึงเป็นหลักเกณฑ์แบ่งแยกระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบอบการปกครองอื่น ๆ อาทิ ระบอบมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3⁵ ระบุว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสอดคล้องกับหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

⁵ มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

2. หลักเสรีภาพและความเสมอภาค : เสรีภาพ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในทางตรงหรือทางอ้อม โดยเสรีภาพพื้นฐานภายใต้ระบอบประชาธิปไตยคือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การพิมพ์ การเลือกตั้ง การนับถือศาสนา การเลือกถิ่นที่อยู่ การชุมนุม การรวมกันเป็นสมาคม และเสรีภาพส่วนบุคคล และความเสมอภาค คือ การที่ภายใต้สถานการณ์เดียวกัน บุคคลต่าง ๆ จะได้รับการปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน

ดังนั้น เสรีภาพและความเสมอภาคจึงเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่สัมพันธ์กัน โดยหากมีแต่ความเสมอภาคโดยไม่มีเสรีภาพจะไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหากประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะผู้นำมีเสรีภาพ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีเสรีภาพ หรือประชาชนส่วนใหญ่ทั้งหมดไม่มีเสรีภาพในประเด็นต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ลักษณะการปกครองดังกล่าว จะเป็นการปกครองในระบอบสังคมนิยมมากกว่าระบอบประชาธิปไตย

3. หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย : หลักการนี้สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านการใช้เหตุผลและข้อเท็จจริง ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องรับฟังทุกฝ่าย การเป็นเสียงข้างมากเป็นเพียงการสะท้อนว่า ความเห็นฝ่ายใดมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการนโยบายสาธารณะในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่ไม่เป็นการรับรองว่า ฝ่ายเสียงข้างมากเป็นฝ่ายถูกและฝ่ายเสียงข้างน้อยเป็นฝ่ายผิด ดังนั้น การดำเนินการตามมติเสียงข้างมากจึงต้องมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการตามขอบเขตและมีเหตุผลให้เป็นที่ยอมรับได้ นอกจากนี้ การที่ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกและแสดงความคิดเห็น เสียงข้างน้อยในปัจจุบัน อาจเป็นเสียงข้างมากในอนาคตได้ เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป

รูปแบบของประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยส่วนใหญ่มีทั้งสิ้น 2 รูปแบบ คือ

1. แบบโดยตรง (Direct Democracy) คือ การที่ราษฎรมีบทบาทการตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองโดยตรง ราษฎรจะมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและบังคับกฎหมาย ทั้งนี้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงมีจุดเริ่มต้นในอดีตนับตั้งแต่ในยุคนครรัฐเอเธนส์ (ประมาณ 24 ศตวรรษก่อน) ซึ่งประชาชนมีสิทธิและสามารถร่วมใช้อำนาจในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ อาทิ การใช้อำนาจตุลาการพิพากษาคดี ทั้งนี้ นครรัฐเอเธนส์ในขณะนั้นมีประชากรประมาณ 300,000 – 400,000 คน แต่มีประชาชนผู้มีสิทธิเพียง 20,000 – 40,000 คนเท่านั้น โดยผู้ที่ไม่มีสิทธิทางการเมือง คือ สตรี เยวชน และทาส ทั้งนี้ ปัจจัยที่สามารถทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบโดยตรงได้นั้น จะมาจากการที่ระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมือง ยังคงอยู่ในรูปแบบสังคมเกษตรกรรมและไม่สลับซับซ้อนมากนัก ฌัก ฌาคส์ รูสโซ ได้ระบุเงื่อนไขเชิงเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบโดยตรง ดังนี้

- 1) จำนวนประชากรไม่มาก
- 2) ฐานะความเป็นอยู่ไม่เหลื่อมล้ำกันจนเกินไป
- 3) วัฒนธรรมของคนในสังคมไม่แตกต่างกันมาก
- 4) ผู้ใช้กฎหมายต้องปฏิบัติตามภายในขอบเขตของกฎหมาย

ทั้งนี้ พิจารณาแล้วอาจเห็นได้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของสังคม

ในปัจจุบัน ที่มีการพึ่งพาภาคการบริการและภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ประชากรมีความหลายอย่าง ไรก็ดี ระบอบประชาธิปไตยทางตรงยังคงมีการนำมาใช้อยู่บ้างในชุมชนเมืองที่มีขนาดเล็ก อาทิ ชุมชนคิบบูทซ์ (Kibbutz) ในอิสราเอล และแคว้นกังต๋อง (Canton) ในสวิตเซอร์แลนด์

2. แบบโดยอ้อม (Indirect Democracy) หรือแบบมีตัวแทน โดยเริ่มมีการใช้เริ่มแรก ในอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. 1689 โดยรัฐสภาอังกฤษเห็นชอบการประกาศใช้พระราชบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ที่จำกัดสิทธิของกษัตริย์ในการยกเลิกกฎหมาย ให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี และกำหนดสิทธิของราษฎร โดยในสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการกำหนดบัญญัติแห่งสิทธิขึ้นมาในลักษณะคล้ายคลึงกัน ในปี ค.ศ. 1791 ทั้งนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบโดยอ้อมนั้น ในเบื้องต้นประชาชนจะเป็นผู้มอบอำนาจให้กับผู้แทนประชาชน เพื่อไปจัดตั้งผู้บริหารในการดำเนินนโยบายสาธารณะของประเทศ โดยลักษณะของระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในทางปฏิบัติมีทั้งสิ้น ดังนี้

- 1) มีพรรคการเมืองอย่างน้อย 1 พรรค เข้าบริหารงานเป็นรัฐบาลโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง
- 2) มีการเลือกตั้งตามระยะเวลาหรือวาระ
- 3) ให้สิทธิแก่พลเมืองในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน
- 4) กำหนดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งให้สามารถออกสิทธิได้เพียง 1 เสียงเท่านั้น
- 5) จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือหลายพรรคร่วมกัน โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้แทนส่วนใหญ่ในรัฐสภา
- 6) ให้การเคารพผลการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองที่ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ จะต้องไม่ดำเนินการที่ผิดกฎหมายหรือละเมิดกติกาประชาธิปไตย
- 7) ให้สิทธิแก่พลเมืองในการจัดกิจกรรมทางการเมือง ยกเว้นเฉพาะกรณีที่มีความวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้น
- 8) มีพรรคการเมืองเข้าร่วมการเลือกตั้ง อย่างน้อย 2 พรรค

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการลำดับขั้นตอนในการกำหนดแผนความต้องการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา การประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและโครงสร้างงบประมาณ การจัดทำคำของประมาณโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ การพิจารณาโดยสำนักงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีหรือนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารงบประมาณ

เพื่อเสนอฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ การอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย การบริหารงบประมาณและเบิกจ่ายโดยส่วนราชการ และการติดตามและประเมินผลโดยหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. ขั้นตอนวางแผนงบประมาณ

การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างการเชื่อมโยงระหว่างภาวะเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวม ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติ นโยบายความมั่นคง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การวางแผนงบประมาณที่สำคัญ ประกอบด้วยความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ ดังนี้

1) การประชุมระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงบประมาณ เพื่อดำเนินการดังนี้

1.1) คาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและตัวแปรทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณต่อไป อาทิ การเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และอัตราเงินเฟ้อ เพื่อเป็นฐานในการประมาณการจี้เก็บรายได้ของรัฐบาล

1.2) ประมาณการงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและความจำเป็นของรัฐ และรายจ่ายผูกพันที่ต้องจ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้หากประมาณการรายจ่ายสูงกว่าประมาณการรายได้ รัฐบาลอาจต้องทำการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เพื่อนำเงินกู้มาสนับสนุนรายจ่ายส่วนเกินดังกล่าว

1.3) ประมาณการหนี้สาธารณะ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ อาทิ แผนการก่อหนี้ใหม่ แผนการปรับโครงสร้างหนี้ แผนการบริหารความเสี่ยง โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะต้องทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

1.4) กำหนดนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รายจ่าย รายได้ และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ)

1.5) การดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาล และนโยบายความมั่นคง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญแผนงาน ผลผลิต โครงการ และกิจกรรมของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อไป

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะนำเสนอวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและโครงสร้างงบประมาณ รวมทั้งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

2. ชั้นจัดทำงบประมาณ

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐจะจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด และภารกิจยุทธศาสตร์ที่สุดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใต้รูปแบบตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ทั้งนี้ ข้อมูลที่จะจัดส่งแก่สำนักงานงบประมาณ อาทิ ประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณต่อไป ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณที่ผ่านมา และแหล่งเงินนอกงบประมาณที่สามารถนำมาสนับสนุนภารกิจหน่วยงานในการนำส่งบริการสาธารณะ โดยสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาวงเงินค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งในระดับภาพรวมและในระดับหน่วยงาน ให้อยู่ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในชั้นวางแผนงบประมาณ โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามลำดับความสำคัญที่ระบุในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในมิตินโยบาย ส่วนราชการ และพื้นที่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ และพิจารณาจัดสรรตามราคามาตรฐานที่กำหนดไว้ของครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จสิ้น สำนักงานงบประมาณจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาทิ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ นำเสนอแก่คณะรัฐมนตรีต่อไป โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77⁶ หลังจากนั้น จะทำการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

⁶ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

3. ขั้นตอนมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณ ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ การพิจารณาของสมาชิกผู้แทนราษฎร มีทั้งสิ้น จำนวน 3 วาระ โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าว มาถึงสมาชิกผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าสมาชิกผู้แทนเห็นชอบและเสนอวุฒิสภาต่อไป

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ และการพิจารณาของสมาชิกผู้แทนราษฎรเรียงตามมาตราที่ระบุในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติ และประธานสมาชิกผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาโดยจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา เพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. โดยวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

4. ขั้นตอนบริหารงบประมาณ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐจะจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่จะจัดคำขอเพื่อเบิกจ่ายเงินจากเงินคลัง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังต่อไป ทั้งนี้ เงินงบประมาณที่ทำการเบิกจ่ายแล้วดังกล่าว จะนำไปใช้จ่ายตามรายละเอียดที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารประกอบงบประมาณต่อไป และหากมีเหตุการณ์จำเป็นที่ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่กำหนดไว้ได้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานภาครัฐสามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายไปสนับสนุนภารกิจอื่นได้ภายใต้หลักเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

5. ขึ้นติดตามและประเมินผลงบประมาณ

หน่วยงานกลาง อาทิ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะทำการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐทำการเบิกจ่ายว่า มีการใช้จ่ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณจะติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณ หากสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่ในระดับสูง ย่อมส่งผลต่อการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในประเทศ นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณ จะทำการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ ที่ใช้งบประมาณว่า มีความคุ้มค่า ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณต่อไป

บทวิเคราะห์หลักประชาธิปไตยในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงการวิเคราะห์การดำเนินการภายใต้กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า มีความสอดคล้องกับรูปแบบและหลักประชาธิปไตยอย่างไร ทั้งนี้ ประเทศไทยในปัจจุบันมีประชากรประมาณ 65 - 66 ล้านคน โครงสร้างทางสังคมมีความหลากหลาย ประกอบด้วยบุคคลหลายเชื้อชาติ อาทิ คนไทยท้องถิ่น คนไทยเชื้อสายจีน และคนไทยมุสลิม โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีการพึ่งพาภาคการเกษตรลดลง โดยให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ อาทิ การผลิตรถยนต์ คอมพิวเตอร์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า ภาคการเงิน และการท่องเที่ยวมากขึ้น ดังนั้น ภายใต้ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และประชากรที่มีจำนวนมาก การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบทางตรง อาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากอาจไม่สามารถนำประชากรที่มีสิทธิในการออกเสียงจำนวนหลายล้านคน มาประชุมกันเพื่อทำการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ได้ ดังนั้น การใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบทางอ้อมนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 อาจมีความเหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและลักษณะของสังคมไทยแล้ว โดยประชาชนจะทำการคัดเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 และ 141 ระบุว่า การจ่ายเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินให้มีการทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. จะต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย จึงสรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายจะใช้ประชาธิปไตยในรูปแบบทางอ้อมในการอนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินแผ่นดินของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของงบประมาณรายจ่าย พบว่า เป็นการจัดเก็บรายได้ภาษีและค่าธรรมเนียม

ต่าง ๆ จากประชาชน ดังนั้น อนุমানได้ว่าประชาชนเป็นเจ้าของงบประมาณรายจ่ายหรือเงินแผ่นดินในกรณีดังกล่าว ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงเปรียบเสมือนว่า ประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินเป็นผู้อนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นของประชาชน จึงสอดคล้องกับหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

นอกจากนี้ ในการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณในชั้นจัดทำงบประมาณ โดยทั่วไปวงเงินค่าของงบประมาณรวมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ จะมากกว่าวงเงินตามโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายในชั้นวางแผนงบประมาณ ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงใช้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ โดยอาจปรับลดวงเงินสำหรับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจยุทธศาสตร์ ภารกิจพื้นฐาน และความจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาทิ การประมาณการเงินเดือนและค่าจ้าง อัตราแลกเปลี่ยนสำหรับใช้ในการคำนวณรายจ่ายที่ต้องชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ การคำนวณวงเงินค่าก่อสร้างสำหรับอาคารและบ้านพักข้าราชการ และราคามาตรฐานสำหรับครุภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ จะได้รับการพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์และการจัดลำดับความสำคัญในรูปแบบเดียวกัน มาตรฐานเดียวกัน และสถานการณ์เดียวกัน ดังนั้น การดำเนินการในประเด็นดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เมื่อสำนักงบประมาณทำการพิจารณาวงเงินงบประมาณในชั้นจัดทำงบประมาณแล้วเสร็จ จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่มีต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะทำการรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอแก่คณะรัฐมนตรีต่อไป ดังนั้น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ จึงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว จะนำไปปรับปรุงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักเสรีภาพ

ในชั้นอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อดำเนินการในประเด็นเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะทำการสรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมการทุกราช และจัดทำเป็นสรุปข้อคิดเห็นของคณะกรรมการทั้งในส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในงบประมาณต่อไป ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย

บทสรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ พบว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีทั้งสิ้น 2 รูปแบบ คือ 1) แบบโดยตรงที่ประชาชนที่มีสิทธิสามารถทำการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะโดยตรง และ 2) แบบโดยอ้อมที่ประชาชนทำการคัดเลือกผู้แทนไปทำการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ และหลักประชาธิปไตยประกอบด้วย 1) หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน 2) หลักเสรีภาพและความเสมอภาค และ 3) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันประกอบไปด้วยการดำเนินการ 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนวางแผนงบประมาณ 2) ขั้นตอนจัดทำงบประมาณ 3) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ 4) ขั้นตอนบริหารงบประมาณ และ 5) ขั้นตอนติดตามและประเมินผลงบประมาณ พบว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม ที่ประชาชนทำการคัดเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่ประเทศไทยนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จะมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติการใช้งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายต้องจัดทำในรูปพระราชบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในชั้นอนุมัติงบประมาณก่อน ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน นอกจากนี้ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการใช้ยุทธศาสตร์ในระดับชาติมาเป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญโครงการ และใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณางบประมาณแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน และมีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักเสรีภาพและความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำสรุปความคิดเห็นของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ทั้งกรณีเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในปีต่อไป ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าว จึงสอดคล้องกับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย จึงสรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มีการนำหลักประชาธิปไตยมาเป็นแนวทางในการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ แล้ว และสามารถสะท้อนความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนต่าง ๆ เพื่อสามารถนำไปปรับปรุงการดำเนินการให้ดีขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานสถาน พ.ศ. 2554
[Online], Available: <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2518, **ระบอบประชาธิปไตย**, โรงพิมพ์แผนกที่ทหาร : กรุงเทพฯ.

วิสุทธิ โปธิแทน, 2524, **ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย
ในอุดมคติ**, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ.

สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, 2524, **การเมืองและการปกครองไทย = Thai
government and politics**, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ.

สำนักงานประมาณ, 2560, www.bb.go.th.

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2591 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, (2534, 27 กันยายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 170.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (2560, 6 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก., หน้า 16-43.