



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรม หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง
และแนวทางการจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

จัดทำโดย นายภูมิรักษ์ ชมแสง
รหัส ๖๒๐๗๒๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง และแนวทางการจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

นายภูมิรักษ์ ชมแสง^๑

บทคัดย่อ

“งบประมาณรายจ่าย” เป็นคำที่คุ้นหูกันพอสมควร เพราะในทุก ๆ ปี จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อจัดสรรเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้ใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามภารกิจการจัดตั้งหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะภาครัฐ และภารกิจตามยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้นิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” ไว้ในมาตรา ๔ ความว่า “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...” ด้วยความสำคัญของงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว บทความนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ว่าเป็นไปตามหลักการของกฎหมายทั่วไปทางการคลัง และมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการหรือระบบที่เป็นธรรม ภายใต้หลักการ ระบบ แนวคิด และรูปแบบดังกล่าว เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติผ่านเครื่องมือและกลไกที่กำหนดขึ้นนั้น มีส่วนสนับสนุนต่อหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย หรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม หลักการของหลักนิติธรรม หลักการทางการคลังและการงบประมาณมีลักษณะเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง การพิจารณาความเชื่อมโยงและการวิเคราะห์ความสอดคล้องกันโดยตรงทำได้ค่อนข้างยาก จึงต้องอาศัยการเทียบเคียงและประยุกต์ใช้จากผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากหลักการที่สำคัญดังกล่าวเป็นสำคัญ

^๑ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

บทนำ

ดร. ป่วย อิงภากรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณคนแรก ได้กล่าวไว้ว่า “งานงบประมาณนี้เป็นหน้าที่โดยตรงที่ทำหน้าที่สูบน้ำเงินในห้วงกายพพต่าง ๆ (Organs) ของรัฐได้ทำงานตามหน้าที่ สุขภาพในทางการคลังจะสมบูรณ์เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับคุณค่าของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงหลักต่าง ๆ หลายประการ คือ หลักคาดการณ์ไกล หลักประชาธิปไตย หลักดุลยภาพ หลักประโยชน์ หลักยุติธรรม หลักสมรรถภาพ และหลักประหยัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบ ความถูกต้อง ความโปร่งใส และอื่น ๆ อีกหลายประการ งานนี้จึงเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของสำนักงบประมาณ นอกจากจะจัดทำงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณยังต้องทำการวิเคราะห์งบประมาณด้วย กล่าวคือ ต้องค้นคว้าแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในอันที่จะปรับปรุงงบประมาณให้มีคุณค่ามากที่สุด ต่อจากนั้นแล้วก็ต้องทำการควบคุมงบประมาณต่อไป คือคอยติดตามดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ได้ผลสมประสงค์ตามงบประมาณที่ตั้งไว้”^๒

คำกล่าวดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เน้นความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาว ความมีวินัยและคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็นไปตามหลักสำคัญของการงบประมาณในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้กำหนดไว้เกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน การจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และการแสวงหาแหล่งที่มา งบประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทต่าง ๆ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

งบประมาณแผ่นดิน ความหมายและความสำคัญ

“งบประมาณ” มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougétte สำหรับคำว่า Budget ในภาษาอังกฤษหมายถึง กระเป๋าหนังสือใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ในการแถลงต่อรัฐสภา ซึ่งความหมายของคำว่า “งบประมาณ” มีได้หลายอย่างแตกต่างกันไปตามกาลเวลา และผู้ใช้จะใช้ในลักษณะอย่างไร^๓

^๒ บทบาทของสำนักงบประมาณในปัจจุบัน , สำนักงบประมาณ ๖๐ ปี , ๒๕๖๒ น. ๑๕๓.

^๓ ดร. ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ), พิมพ์ครั้งที่ ๗ กรุงเทพฯ : บ. บพิธการพิมพ์ จำกัด ,๒๕๓๙.

Frank P. Sherwood ให้ความหมายว่า งบประมาณคือ “แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณการบริหารกิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อประกอบด้วยกรกระทำ ๓ ชั้นด้วยกัน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร” ในขณะที่ Wildavsky ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ ดังนี้ “แผนต่าง ๆ ในการดำเนินงานในระยะเวลาปกติ ๑ ปี ด้วยเหตุนี้งบประมาณก็คือ การคาดการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมักกำหนดเป็นเอกสารที่เป็นทางการที่ระบุถึงข้อความอันประกอบด้วยถ้อยคำและตัวเลขต่างๆ กับพฤติกรรมของมนุษย์ที่พึงกระทำในอนาคต” และไพศาล ชัยมงคล ให้ความหมายไว้ว่า “แผนการเงินซึ่งแสดงวัตถุประสงค์และจำนวนของรายจ่ายและแหล่งที่มาและจำนวนรายรับของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง”^๔

การงบประมาณแผ่นดินเป็นกระบวนการตัดสินใจทั้งหมดที่เกี่ยวกับการใช้เงินหรือจัดสรรทรัพยากรของประเทศ โดยมุ่งเน้นการแปรเปลี่ยนทรัพยากรดังกล่าวให้เป็นวัตถุประสงค์ของการบริหารประเทศที่มีหลายด้าน งบประมาณแผ่นดินอาจถูกจัดทำขึ้นในรูปแบบของนโยบายงบประมาณ ๓ รูปแบบประกอบด้วย งบประมาณสมดุล คือ ประมาณการรายได้เท่ากับประมาณการรายจ่าย งบประมาณเกินดุล คือ ประมาณการรายได้มากกว่าประมาณการรายจ่าย และงบประมาณขาดดุล คือ ประมาณการรายได้ต่ำกว่าประมาณการรายจ่าย (ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องแสดงที่มาของแหล่งเงินที่จะชดเชยส่วนของรายรับที่ขาดไป) โดยที่งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกในการเลือกการใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติตามแนวทางการบริหารประเทศของรัฐบาล งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญต่อรัฐบาลในหลาย ๆ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านเศรษฐกิจ งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของการคลังภาครัฐ การกำหนดขนาดของการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ คือ

๑.๑ การรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ โดยงบประมาณจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

๑.๒ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลช่วยให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามเป้าหมาย เช่น การเพิ่มรายได้ให้แก่ภาคเอกชน ก่อให้เกิด การจ้างงาน และการส่งเสริมชักจูงให้มีการลงทุน เป็นต้น เพื่อทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมเจริญก้าวหน้า

๑.๓ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อกระตุ้นธุรกิจเอกชนและต่างประเทศ โดยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุน

^๔ นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพฯ : หจก. สูดิจิตอลเฟส, ๒๕๓๕.

๒. ด้านการบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือที่จะทำให้นโยบายของรัฐประสบความสำเร็จ คือ

๒.๑ งบประมาณเป็นแผนแม่บทที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้การวางแผนงบประมาณผ่านการวางแผนของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ

๒.๒ ควบคุมการดำเนินงาน โดยงบประมาณเป็นเครื่องมือในการรายงานความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงาน

๒.๓ ประสานงาน งบประมาณทำหน้าที่ในการประสานแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล กระทรวง หน่วยงาน จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน อย่างบูรณาการ และยังเป็นการประสานทรัพยากรของประเทศ

๓. ด้านการเมือง การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ดังนั้น งบประมาณจึงมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในด้านต่าง ๆ คือ

๓.๑ เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร

๓.๒ เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล

๓.๓ เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมืองต่อกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

ทั้งนี้ แม้ว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องลาออกแต่อย่างใด แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น รัฐบาลก็มักจะลาออกเพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายที่สำคัญ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้จึงเท่ากับการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยปริยาย อย่างไรก็ตามรัฐบาลอาจจะเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออกก็ได้^๕

หลักนิติธรรม ความหมายและสาระสำคัญ

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

^๕ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๑) น. ๒๗๘.

อันที่จริงคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีพลวัตรตลอดเวลา นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม แม้ในสภาวะการณ์ที่นักคิด นักกฎหมายอาจอธิบายและเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดเห็นนักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไป กลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุก ๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษจนทำให้สรุปได้ว่าไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่อย่างไร แต่ทุกคนเคารพและยึดหลักนิติธรรมภายใต้แนวคิดที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ เป็นอุดมการณ์ของประเทศไทยในการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^๖

ทั้งนี้ หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ๖ องค์ประกอบ คือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือที่เป็นโทษ กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้ การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

๓. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาคืออาญาบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อจะได้รับการไต่สวนอย่างเที่ยงตรงและเป็นธรรม

๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาตุลาการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้น ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูก

^๖ หลักนิติธรรมของประเทศไทย และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ เขตไทย ลังการ์พินธุ์ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

แทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใด ๆ

๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้นจะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนทั่วไป

๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต การออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ หลักการนี้ช่วยป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจ ฉ้อ ฉล ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้า

หลักนิติธรรมกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมหมวดต่างๆ ทั้งหมดที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ การบริหารราชการแผ่นดิน สิทธิเสรีภาพหน้าที่ของพลเมืองไทย เป็นต้น ที่สำคัญคือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ...”^๗ ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าร่างงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยใช้หลักนิติธรรมเป็นแม่แบบที่กำหนดแนวทาง การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภาและลำดับชั้นของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีการพิจารณากันอย่างละเอียด และมีขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๔๒ ยังได้บัญญัติถึงแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” กระบวนการงบประมาณตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย การจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารจึงต้องทำแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ มาประกอบด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “... เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ...” และวรรคที่สามบัญญัติว่า “แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มี

^๗ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศ ณ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, หน้า ๔๑.

ผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย”^๘ จึงเห็นได้ว่ากรอบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการใช้หลักนิติธรรมในกระบวนการจัดการงบประมาณ

หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังกับการปรับปรุงกฎหมายงบประมาณของไทย

หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญและควรมีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ได้แก่หลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ หลักความยินยอม หลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป และหลักตรวจสอบได้^๙

สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่ใช้เป็นหลักสำคัญในการตรากฎหมายด้านงบประมาณ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มแรก คือ หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ กลุ่มที่สอง คือ หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและงบประมาณคลาสสิก และกลุ่มที่สาม คือ หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและงบประมาณสมัยใหม่ รวม ๑๐ ประการ ดังนี้

๑. หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) : เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากที่สุด เกี่ยวกับประเด็นว่าด้วยการกำหนดผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณหรืออำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณ (decision-making authority) ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ โดยสาระสำคัญของหลักการนี้ คือ การกำหนดถึงอำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณจะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ อย่างไรก็ตามอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการงบประมาณ (the supremacy of the legislature in budget matter) ถือเป็นประเด็นสำคัญของหลักการนี้

๒. หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) : โดยหลักอำนาจด้านการงบประมาณ (budget authority) จะถูกกำหนดไว้สำหรับช่วงระยะเวลา ๑๒ เดือนของปีงบประมาณเท่านั้น และจะมีการอนุมัติงบประมาณประจำปีก่อนที่จะเริ่มต้นปีงบประมาณ โดยต้องประมาณการงบประมาณของโครงการต่าง ๆ (transactions) ที่จะดำเนินการสำหรับในปีงบประมาณนั้น ๆ

๓. หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) : ต้องนำรายได้และรายจ่ายทั้งหมดมารวมอยู่ในงบประมาณ โดยห้ามหักกลบลบกันระหว่างรายรับและรายจ่าย (a gross

^๘ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศ ณ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๗๙ ก, หน้า ๔.

^๙ บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ เสนอต่อ สำนักงบประมาณ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

basis) ซึ่งในการจัดหารายได้นั้นต้องไม่มีการกำหนดว่าจะนำไปใช้เพื่อรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง (Revenues are not earmarked) และรายจ่ายต้องไม่ถูกหักกลบกับรายได้ กล่าวอย่างง่ายก็คือ “รายได้ที่จัดเก็บต้องไม่ผู้พันกับรายจ่ายที่มีอยู่ของหน่วยงานที่จัดเก็บ”

๔. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) : การจัดทำงบประมาณนั้นต้องแสดงให้เห็นทั้งรายรับและรายจ่ายทั้งหมดไปพร้อม ๆ กัน และโดยทั่วไปรายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณฉบับเดียวกัน

๕. หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) : การกำหนดรายได้และรายจ่ายในงบประมาณประจำปี ต้องมีการแสดงรายละเอียดที่สำคัญบางประการของรายรับและรายจ่าย ในด้านอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณนั้น จะใช้จ่ายงบประมาณในจำนวนสูงสุดได้ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ และการใช้จ่ายงบประมาณนั้นต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงตามรายละเอียดที่ได้ระบุไว้ในงบประมาณที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

๖. หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) : งบประมาณรายจ่ายควรสมดุลกับงบประมาณรายรับ ซึ่งการนิยามความหมายของ “ดุลยภาพ” ต้องมีการกำหนดให้เหมาะสม

๗. หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) : ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และสำหรับฝ่ายในฝ่ายบริหารเองต้องมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารจัดการงบประมาณ (budget managers) ให้ชัดเจน นอกจากนี้ องค์กรตรวจสอบภายนอก (external audit body) ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๘. หลักความโปร่งใส (Transparency) : บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องมีความโปร่งใส ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณต่อสาธารณชนตามเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน (financial and non-financial information)

๙. หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) : เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงบประมาณและหนี้สาธารณะต้องถูกกำหนดตามกรอบด้านการงบประมาณระยะกลาง (medium-term budget framework) ที่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ นอกจากนี้ อัตราและฐานของภาษีต่าง ๆ หรือการเรียกเก็บเงินประเภทอื่น ๆ (other charges) ต้องค่อนข้างมีเสถียรภาพ

๑๐. หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy, and effectiveness) : ต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณ (budget programs) ซึ่งหลักประสิทธิภาพนี้ครอบคลุมถึงความมีประสิทธิภาพ (efficiency), ความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ (economy) และความมีประสิทธิภาพ (effectiveness)

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการปรับปรุงกฎหมายงบประมาณ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ประกอบด้วย ๘ หมวด ๑ บทเฉพาะกาล ๖๑ มาตรา โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน

สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการปรับปรุงในสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณมาเป็นมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการจัดทำงบประมาณต้องแสดงให้เห็นทั้งแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย หน่วยรับงบประมาณจะต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไปพร้อม ๆ กัน

๒) เพิ่มความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้บริหารของหน่วยรับงบประมาณในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

๓) กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เพื่อให้เกิดการบูรณาการตามแผนการดำเนินงานและแผนงบประมาณร่วมกันอย่างชัดเจน ทำให้ลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ

๔) เพิ่มหน่วยรับงบประมาณให้ครอบคลุมกลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ให้การขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลัง ทำได้เฉพาะที่ได้มีการก่องหนูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณและได้มีการกันเงินไว้แล้ว โดยให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน เว้นแต่มีความจำเป็นให้เพิ่มได้อีกหกเดือน

๖) กำหนดให้มีเงินทุนสำรองจ่าย จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อนำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ

๗) จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ก่อนการจัดสรรงบประมาณระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ

เครื่องมือ กลไก และแนวทางการจัดการงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีจะแสดงให้เห็นทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเป็นการเชื่อมโยงการ

ดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติตามกรอบนโยบายของรัฐ

ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (วิกฤตต้มยำกุ้ง) การจัดการงบประมาณในปีงบประมาณต่อ ๆ มา สำนักงบประมาณได้เริ่มให้ความสำคัญกับการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบูรณาการงบประมาณ การปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Budgeting) การนำหลักการของงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) และการจัดลำดับความสำคัญ (Priority) และการติดตามประเมินผลและรายงาน มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการจัดการงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง เพื่อเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑. หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอด ตั้งแต่ก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวการดำรงอยู่ การดำเนินชีวิต และการปฏิบัติตนของใครก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นระดับปัจเจกชนหรือประชาชนคนธรรมดาทั่วไป ไปจนถึงระดับครอบครัว ระดับชุมชน แม้กระทั่งระดับประเทศ โดยประยุกต์ใช้จากหลักการเบื้องต้น ๔ ประการ ได้แก่ ความพอประมาณ ไม่มากไม่น้อยเกินไป ทำอะไรก็ทำแต่พอดี ความมีเหตุผล ไม่ประมาท รู้และเข้าใจในตัวเอง การมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอจะรับผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง การเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต หลักการที่อิงวิถีชีวิตที่เรียบง่ายนี้เมื่อเพิ่มเติมความรอบรู้ที่เหมาะสม การดำเนินชีวิตด้วยความอดทน มีความเพียร มีสติปัญญา และมีความรอบคอบ ก็จะนำมาซึ่งความสมดุลและความพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี ดังนั้น มิติการจัดการงบประมาณบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง จึงเป็นการนำหลักแนวคิดของเศรษฐกิจพอเพียง คือ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน โดยคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณที่มีความพอประมาณ ความสอดคล้องกับศักยภาพของหน่วยงานและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความมีเหตุผลบนฐานของความรู้ ความเข้าใจที่ถูกหลักวิชาการด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง การมีภูมิคุ้มกันที่คำนึงถึงความสมดุลของผลกระทบจากการดำเนินงานที่เป็นพลวัต เพื่อเตรียมพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลง การมีคุณธรรม การเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของคนในสังคม ตลอดจนความซื่อสัตย์และจริยธรรมสุจริตในการดำเนินงานโปร่งใส ตรวจสอบได้

๒. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) หมายถึง การบริหารกระบวนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ในการวางทิศทางหรือกลยุทธ์ทั้งในระยะยาว ระยะกลาง และระยะสั้น โดยมีการประเมินโอกาสและภัยอันตรายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและจุดอ่อนจุดแข็ง

ในด้านต่างๆ ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ เป็นการบริหารจัดการกระบวนการที่มีความต่อเนื่องอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยการศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในแง่มุมต่าง ๆ ที่จะมียุทธพลหรือส่งผลกระทบต่อภาวะความอยู่รอด ความเจริญเติบโต หรือล้มเหลว เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decision) ในการระดมและจัดสรรทรัพยากรไปในวิถีทางที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่วางไว้ การแบ่งและจัดสรรงาน การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรเพื่อให้เหมาะสมกับกลยุทธ์ที่ใช้ การควบคุมและการวัดประสิทธิผลแห่งการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ภารกิจต่างๆ ได้รับการนำไปปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกับที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย การบริหารเชิงกลยุทธ์มีขั้นตอนที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกจะเป็นเรื่องของ การวางทิศทางซึ่งเป็นเรื่องของการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) และอีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการนำแผนกลยุทธ์มาปฏิบัติ (strategy implementation) ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาความหมายของกลยุทธ์ในความหมายใดจะประกอบไปด้วยปัจจัยที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุถึง และการกำหนดแนวทางหรือวิธีการในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้สามารถบรรลุถึงซึ่งเป้าหมายที่ถูกกำหนดไว้ได้

๓. การบูรณาการงบประมาณ คำว่า “บูรณาการ” หรือ “Integration” ในการบริหารจัดการมีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งภาครัฐและเอกชน พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การทำให้สมบูรณ์” สิ่งสำคัญของการบูรณาการคือ ความพอดีและความสมดุลขององค์รวมหลังจากการรวมตัว ซึ่งเป็นภาวะที่ต้องการของการบูรณาการ อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดของการบูรณาการซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง จำเป็นต้องมีการประยุกต์และกำหนดลักษณะของการบูรณาการให้ชัดเจน โดยอาจแบ่งลักษณะของการบูรณาการได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๓.๑ การบูรณาการโดยใช้กฎหมาย การบูรณาการประเภทนี้ เป็นการใช้ประโยชน์จากการออกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดสาระสำคัญของการดำเนินงานตามกฎหมายนั้น ให้หน่วยงานของรัฐต่างสังกัด เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน

๓.๒ การบูรณาการโดยโครงสร้างองค์กร การบูรณาการประเภทนี้ ได้แก่ การสร้างหน่วยงานที่มีโครงสร้างครอบคลุมกระทรวงที่ต้องการให้เกิดการบูรณาการ หรืออาจกระทำโดยการควมรวมกระทรวงที่ต้องการให้เกิดการบูรณาการเข้าด้วยกัน ซึ่งในกรณีหลังเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ การบูรณาการโดยใช้กระบวนการงบประมาณ เป็นการใช้เครื่องมือทางด้านงบประมาณเพื่อให้เกิดการประสานงานกันของหน่วยงานของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ดังนั้น การจัดทำงบประมาณในเชิงบูรณาการจึงหมายถึง การจัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันในช่วงเวลาที่เหมาะสม และเมื่อรวบรวมรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องหรือประเด็นหนึ่ง ๆ เข้าด้วยกันในลักษณะองค์รวม โดยที่รายจ่ายต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือมีเอกภาพ และมีการประสาน สอดคล้อง ส่งเสริม

สนับสนุนซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการใช้จ่ายงบประมาณที่สูงขึ้นกว่าการที่แต่ละหน่วยงานจะดำเนินการกิจหรือใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น การจัดทำงบประมาณลักษณะสำคัญของการจัดทำงบประมาณในเชิงบูรณาการ คือ ไม่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมเป็นพิเศษเพื่อใช้ในการดำเนินงานแบบบูรณาการ จึงเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะให้มีเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจที่ระบุว่าเป็นภารกิจที่มีหน่วยงานมาร่วมดำเนินการหลายหน่วยงาน ภายใต้เป้าหมาย และวัตถุประสงค์เดียวกัน และมีระดับความสำคัญสูง เช่น เป็นนโยบายเร่งด่วนหรือสำคัญของรัฐบาล แผนงานงบประมาณในเชิงบูรณาการจึงมีบทบาทในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการประสานงานในระดับเหนือกระทรวง

๔. การปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบงบประมาณของประเทศไทยได้มีการพัฒนาและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากระบบงบประมาณที่ใช้ในช่วงแรก คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) เป็นระบบงบประมาณซึ่งเน้นการแจกแจงรายละเอียด และสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้ง่าย แต่ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ ต่อมาจึงได้พัฒนาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ควบคู่ไปกับการพิจารณารายละเอียดการใช้จ่ายในรายการที่สำคัญ ๆ เป็นเครื่องมือช่วยในการวางแผนงานให้หน่วยงานดำเนินกิจกรรมได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด จากผลของการปฏิรูประบบราชการ จึงได้มีการริเริ่มแนวคิดปฏิรูประบบการจัดการงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการนำร่องการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสำเร็จ ผลลัพธ์ มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน สามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ มีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management : PEM) ระบบที่ได้รับการพัฒนาขึ้น คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ที่ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน เพิ่มบทบาทความรับผิดชอบและกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของภาครัฐมากขึ้น เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น ให้เกิดความคล่องตัว ปรับเปลี่ยนได้ทันต่อเหตุการณ์ และคำนึงถึงความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นความสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยมีการแสดงผลลัพธ์และผลผลิตที่ต้องการ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยมีหลักสำคัญ คือ การเปลี่ยนแนวคิดจากระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายทรัพยากรมาเป็นการประเมินผลการดำเนินงานจากการใช้ทรัพยากรแทน โดยมุ่งระบุพันธกิจขององค์กร เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ

โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้ไปในการจัดทำผลผลิตและผลลัพธ์ เข้ากับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ๔ ประการ คือ^{๑๐}

๑) การมุ่งผลสำเร็จ (focuses on result) ตามเป้าหมายในทุกระดับ หน่วยงานจะต้องรับผิดชอบต่อการจัด หรือให้บริการแก่ประชาชน

๒) ความยืดหยุ่น (is flexible) ให้หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ

๓) ความครอบคลุม (is inclusive) ให้นำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาประกอบกับงบประมาณแผ่นดิน ช่วยให้แผนการเงินในภาพรวมของรัฐมีความสมบูรณ์ สามารถใช้ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

๔) การมองในระยะยาว (has a long term perspective) ให้มีการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า เพื่อช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน โดยจะเริ่มตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยผลผลิต คือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณ ในขณะที่ผลลัพธ์ คือ ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวกและ/หรือ เชิงลบ) ที่มีต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการมุ่งเน้นให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้มีการบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยรับงบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจหลัก และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ จึงต้องมีการพิจารณาให้ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการจัดการที่เน้นผลงาน รวมทั้งการปรับปรุงข้อมูลการดำเนินงานให้มีคุณภาพ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การจัดสรรทรัพยากร และการควบคุมการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. การนำหลักการของงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) และการจัดลำดับความสำคัญ (Priority) เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการแทนที่กันระหว่างรายจ่ายเดิมกับรายจ่ายใหม่มาประยุกต์ใช้ในระบบการจัดการงบประมาณ ที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า “๓R : Review Redeploy Replace”

^{๑๐} บทบาทของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบัน หนังสือสำนักงานงบประมาณ ๖๐ ปี , พ.ศ. ๒๕๖๒ หน้า ๑๕๔ – ๑๕๕.

๑) รีวิว (Review) คือ การทบทวน ตรวจสอบ กระบวนการปฏิบัติงาน ผลงาน และทรัพยากรที่ใช้ของกิจกรรมที่ใช้จ่ายงบประมาณ โดยใช้หลักงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) กล่าวคือทุกกิจกรรมและหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องถูกตรวจสอบ พิจารณาความเหมาะสมใหม่ทั้งหมด ไม่มีการอ้างอิงระดับการใช้จ่ายของปีก่อนหน้าว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่พิจารณาตรวจสอบรายละเอียดจากฐานศูนย์ และมีการจัดลำดับความสำคัญการดำเนินงานในแต่ละภารกิจใหม่ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ศักยภาพของหน่วยงาน ประสิทธิภาพการใช้จ่ายและวงเงินงบประมาณในภาพรวม ทั้งนี้ ขั้นตอนการ Review เป็นการปรับลดงบประมาณโดยพิจารณาจากพฤติกรรมการใช้จ่ายของส่วนราชการฯ การประเมินผลความสำเร็จ และการใช้จ่ายจริง เพื่อใช้ประกอบเป็นข้อมูลในการหารือกับส่วนราชการ หรือเป็นข้อมูลในการพิจารณาค่าของงบประมาณ ภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ การปรับลดรายจ่ายดังกล่าวต้องไม่มีผลกระทบต่อเป้าหมายการดำเนินงานที่จำเป็นของหน่วยงาน

๒) รีดีพลอย (Redeploy) คือ กระบวนการพิจารณาทบทวน วางแผน และตัดสินใจเพื่อดำเนินการชะลอหรือยกเลิกหรือปรับลดเป้าหมายหรือปรับลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของโครงการ/กิจกรรมเดิม โดยมีแนวทางการพิจารณาเบื้องต้น ดังนี้

๒.๑) โครงการ/กิจกรรมเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ หรือมีความสำคัญลดลง เนื่องจากสถานะแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมเปลี่ยนแปลงให้ยกเลิกหรือถ่ายโอนไปให้กิจกรรมในลักษณะงานประจำและปรับลดค่าใช้จ่ายลง

๒.๒) โครงการ/กิจกรรมซึ่งถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผลการเบิกจ่าย และการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด

๒.๓) สัดส่วนงบประมาณของโครงการ/กิจกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลายปี ควรมีการชะลอการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้มีการตรวจสอบผลการดำเนินการก่อน

๒.๔) มีการขอจัดสรรงบประมาณ และมีการใช้เทคโนโลยีใหม่ หรือวิธีการปฏิบัติงานใหม่ หรือมีเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว หรือมีชุมชน อาสาสมัคร ร่วมดำเนินการ ให้ปรับเปลี่ยนจากการดำเนินการเอง เป็นหน่วยสนับสนุน และควรปรับลดค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ของโครงการ/กิจกรรมลง

ดังนั้น การ Redeploy จึงเป็นการปรับลดงบประมาณโดยพิจารณาจากประสิทธิภาพของส่วนราชการฯ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ-กิจกรรม-รายการจบหรือสิ้นสุดในปีงบประมาณก่อนตั้งงบประมาณโดยใช้แนวทางงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting) พิจารณาปรับลดวงเงินงบลงทุน ทั้งในส่วนครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างปีเดียว (รวมถึงเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่นที่เบิกจ่ายในลักษณะของงบลงทุน) โดยให้คงเหลือเฉพาะรายการผูกพันเดิมที่ปรับลดวงงานตามความจำเป็นที่ต้องเบิกจ่ายจริงในปีงบประมาณ ในส่วนของงบดำเนินงาน (รวมถึงเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่นที่เบิกจ่ายในลักษณะงบดำเนินงาน) พิจารณาจากประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า

หรือ มีต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่เป้าหมายคงเดิม โดยปรับลดลงให้คงไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็น

๓) รีเพลส (Replace) คือ กระบวนการพิจารณาวางแผนและตัดสินใจ เพื่อพิจารณา กำหนดทางเลือกต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมใหม่ เพิ่มเป้าหมาย หรือเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหน่วย โดยนำวงเงินงบประมาณจากการปรับลดงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินเดิมของแต่ละกระทรวง (Review / Redeploy) มาจัดสรรงบประมาณใหม่เพิ่มเติมให้กับโครงการ/กิจกรรม ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล/กระทรวง ที่มีลำดับความสำคัญจำเป็น เร่งด่วน หน่วยปฏิบัติมีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินการ โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโครงการ/กิจกรรมเดิมที่มีความพร้อม และสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในลักษณะเป็นรายจ่ายตามนโยบายต่อเนื่อง หรือเป็นค่าใช้จ่ายตามสิทธิ ตามกฎหมาย และตามข้อผูกพันที่จำเป็นต้องจ่าย หรือค่าใช้จ่ายตามนโยบายอื่น ๆ ที่มีความพร้อมและมีความสำคัญลำดับสูงให้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมกับโครงการ/กิจกรรมนั้น ในกรณีที่ยังคงมีวงเงินคงเหลือ ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ/กิจกรรมใหม่ที่มีความพร้อมและสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ตลอดจนค่าใช้จ่ายของกิจกรรมใหม่ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล/กระทรวงที่อาจไม่ใช่ในนโยบายเร่งด่วนแต่มีลำดับความสำคัญสูงและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง

๖. การประเมินผลและการรายงาน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดระยะเวลาการติดตามประเมินผลไว้ ๓ ระยะ ได้แก่ การติดตามประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

๑) การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ก่อนเริ่มดำเนินการ (Feasibility Study) เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของกลไกและกระบวนการ ปัญหา อุปสรรค ปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของงาน ความต้องการ ความจำเป็น หรือศักยภาพต่าง ๆ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน อาทิ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้นตลอดจนภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาและเป็นข้อมูลฐานก่อนเริ่มผลิต/โครงการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ก่อนพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ

๒) การติดตามและประเมินผลระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการประเมินผลในระหว่างที่โครงการ/กิจกรรมยังไม่สิ้นสุด ซึ่งดำเนินการควบคู่ไปกับการติดตามความก้าวหน้า (Monitoring) โดยนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้ในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงสิ่งที่ดำเนินการอยู่ให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มโอกาสความสำเร็จตามเป้าหมายทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพภายในกรอบระยะเวลาและทรัพยากรที่กำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาเร่งรัด ขยายผล ชะลอหรือยกเลิกการดำเนินโครงการ/กิจกรรมดังกล่าว

๓) การติดตามและประเมินผลภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการประเมินความสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการไประยะหนึ่ง เช่น ๖ เดือน หรือ ๑ ปี เพื่อศึกษาความยั่งยืนของผลลัพธ์ตลอดจนการบรรลุเป้าหมายในเชิงผลกระทบของโครงการการประเมินผลในกรณีหลังนี้เรียกว่า การติดตามผล (follow-up study หรือ tracer study) ซึ่งเป็นการประเมินผลกระบวนการดำเนินงานทั้งระบบ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในระดับต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่อาจจะต้องมีความต่อเนื่องในอนาคต หรือพัฒนารูปแบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้นในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

สรุป

ความหมายสากลของหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ใช้เป็นเครื่องมือจำกัดควบคุมอำนาจรัฐ มุ่งหมายในการสร้างกระบวนการหรือระบบที่เป็นธรรมแก่ทุกคน บนฐานของสันติภาพ ประชาธิปไตย และเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคม หลักนิติธรรมจึงไม่ได้จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของภาครัฐเท่านั้น หากแต่สามารถนำไปใช้กับการดำเนินการของภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน บริษัทข้ามชาติ และผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ ได้ด้วย ความหมายของภาครัฐ หลักนิติธรรม แบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง คือ ความหมายโดยเคร่งครัดซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมเป็นหลัก เช่น การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นการทั่วไป เปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เป็นต้น อีกประการหนึ่ง คือ ความหมายกว้างซึ่งเป็นอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เช่น ความชัดเจน ความมีเหตุผล ความทันสมัยของกฎหมาย เป็นต้น^{๑๑} สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง ทั้ง ๑๐ ประการข้างต้น เป็นหลักการที่สำคัญต่อระบบงบประมาณในระดับที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ บางหลักการมีความสำคัญเทียบเท่ากับบัญญัติรัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ บางหลักการเหมาะสมที่จะนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการคลังภาครัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างน้อย ๒ ประการ คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลัง และการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงถือได้ว่าการจัดการงบประมาณแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจรัฐและเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่จำนวนจำกัด จำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม สอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ และเกิดประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

^{๑๑} รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย เสนอต่อสถาบันเพื่อยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สิงหาคม ๒๕๕๙ หน้า ๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และมีการติดตามตรวจสอบกระบวนการได้อย่างโปร่งใส ในขณะเดียวกัน เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นการดำเนินการในระยะยาว พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติก็ได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีเป็นตัวนำ และเพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ก็ได้มีแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ เข้ามาช่วยดำเนินการ เช่น หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบูรณาการงบประมาณ การปรับปรุงระบบงบประมาณ และการนำเครื่องมือการวิเคราะห์งบประมาณมาใช้อย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่า เครื่องมือ กลไก และแนวทางการจัดการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามกรอบของกฎหมายงบประมาณในปัจจุบันที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับหลักการตรวจสอบได้ (Accountability) ที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความโปร่งใส (Transparency) โดยการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณต่อสาธารณชนตามเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน (financial and non - financial information) หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงบประมาณต้องถูกกำหนดตามกรอบด้านการงบประมาณระยะกลาง (medium-term budget framework) ที่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ และหลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy, and effectiveness) ต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณ ซึ่งหลักประสิทธิภาพนี้ครอบคลุมถึงความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ (economy) และความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ซึ่งสามารถสะท้อนถึงหลักนิติธรรมของการจัดการงบประมาณของประเทศไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ

บรรณานุกรม

ดร. ณรงค์ สัจพันธ์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ), พิมพ์ครั้งที่ ๗ กรุงเทพฯ : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๙.

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพฯ : หจก. สูดจิตออฟเซต, ๒๕๓๕.

บทบาทของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบัน, สำนักงานงบประมาณ ๖๐ ปี, ๒๕๖๒. น. ๑๕๓.

บทบาทของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบัน หนังสือสำนักงานงบประมาณ ๖๐ ปี, พ.ศ. ๒๕๖๒ หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕.

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับ การปฏิรูประบบงบประมาณ เสนอต่อสำนักงานงบประมาณ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศ ณ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, หน้า ๔๑.

ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศ ณ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๗๙ ก, หน้า ๔.

รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย เสนอต่อสถาบันเพื่อยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) จัดทำโดยสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย สิงหาคม ๒๕๕๙ หน้า ๒.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๑) น. ๒๗๘.

หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ เขตไท ลังการ์พินธุ์ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.