



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักนิติธรรม

เรื่อง : ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย

นายเดชาภิววัฒน์ ณ สงขลา

รหัส ๕๗๐๒๑๓

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

หลักนิติธรรมคืออะไร มีความหมายและแนวทางปฏิบัติอย่างไรยังเป็นคำถามที่แต่ละสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานต่างๆ ให้คำตอบหรือคำอธิบายที่มีความหลากหลาย ซึ่งบางครั้งได้ก่อให้เกิดความสับสนในหมู่บุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ นักกฎหมายและที่ไม่ได้มีความเข้าใจตัวบทกฎหมายอย่างถ่องแท้ได้ แต่การตีความและความไม่เข้าใจในแนวคิดทางกฎหมายจะต้องตั้งอยู่บนความชอบธรรมเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน โดยไม่ควรอ้างถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ด้วยผู้เขียนรับราชการที่สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาในประเด็นที่ว่า กระบวนการและวิธีการการจัดทำงบประมาณตามระบบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น มีความสอดคล้องตามหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมหรือไม่ อย่างไร ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่มีการปรับปรุงเป็นระยะเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง

หลักนิติธรรม

๑. หลักนิติธรรมคืออะไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”

พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่า หลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่าคืออะไรบ้าง แล้วการปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หรือที่คนส่วนใหญ่แปลว่า หลักการปกครองโดยกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุดเพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน

ต่อมาอริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตก็ได้นำความคิดนี้มาขยายต่อโดยเสนอว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that any individual)

หลักการปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ของกรีกนี้น่าจะเปรียบเทียบ ได้กับ “ทศพิธราชธรรม” ธรรมะ ๑๐ ประการของพระมหากษัตริย์ในการปกครอง พสกนิกรในพระองค์โดยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทศพิธราชธรรมประการสุดท้าย คือ “อวิโรธน์” (ความไม่คลาดธรรม) อันมีความหมายว่า พึงปกครองโดยยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมอันเป็นอมตะธรรมแห่งการปกครองโดยแท้

ที่มาดั้งเดิมของหลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW)

แนวความคิดเรื่อง THE RULE OF LAW เริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักเกณฑ์อยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (MAGNA CARTA) ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก โดยศาสตราจารย์ เอ. วี. ไดซี (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ดที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของอังกฤษ ในช่วงปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียมหาราชินีนาถ ไดซีได้ให้ความหมายของ THE RULE OF LAW ไว้อย่างชัดเจน โดยกล่าวว่า “THE RULE OF LAW” มีความสำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาของกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิเสรีภาพประการต่างๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

ความหมายทั้ง ๓ ประการของ “THE RULE OF LAW” ตามที่ได้อธิบายให้คำอธิบายนี้ได้รับการสนับสนุนและวิพากษ์วิจารณ์ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา แนวคิดเรื่อง “THE RULE OF LAW” ตามหลักกฎหมายอังกฤษนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและในเชิงลึกมากขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกเสรี นักกฎหมายส่วนมากก็ถือเอา “THE RULE OF LAW” เป็นอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อต่อต้านลัทธิทรราชย์และปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีการขยายหลัก THE RULE OF LAW ออกไปให้ครอบคลุมถึงการเสริมสร้างเกียรติศักดิ์ของมนุษย์และการคุ้มครองรักษาสิทธิมนุษยชนทุกแง่มุม แม้แต่ในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ ๒๑๗ เอ (III) เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ก็ยังกล่าวถึง “THE RULE OF LAW” ไว้ด้วยว่า “...เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออกอันเป็นที่พึงสุดท้าย ด้วยการก่อความไม่สงบเพื่อต่อต้านทรราชย์และการกดขี่...” ดังนั้น ปัญหาต่างๆ ที่อยู่ในข่ายของ “THE RULE OF LAW” จึงมิใช่มีเฉพาะแต่เรื่องระบบทรราชย์ดังที่ปรากฏมาแต่เดิม แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงเรื่องต่างๆ ที่กระทบกระเทือนสิทธิมนุษยชนประการอื่นด้วย ได้แก่ การแบ่งแยกชนชั้นหรือเชื้อชาติในสังคม การจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น

๒. หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

หลักนิติรัฐ (LEGAL STATE, RECHTSSTAAT, L'ETAT DE DROIT)

“หลักนิติรัฐ” หรือ “RECHITSSTAAT” ในภาษาเยอรมัน หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า “L'ETAT DE DROIT” นั้น เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสอันเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติรัฐ โดยรัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ กล่าวคือ

๑. ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) และกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒. ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใดๆ ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

๓. ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยตุลาการต้องมีความเป็นอิสระสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

การศึกษาความเป็นมาของหลักนิติรัฐข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมีความแตกต่างกับ THE RULE OF LAW กล่าวคือ หลักนิติรัฐจะเน้นไปที่ความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน ซึ่งแตกต่างจาก THE RULE OF LAW ที่ให้ความสำคัญกับความมีอำนาจสูงสุดของระบบศาล โดยศาลเป็นที่มาแห่งสิทธิ ความศักดิ์สิทธิ์ของสิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดจากการที่ศาลยอมรับบังคับให้ นอกจากนี้หลักนิติรัฐยังมีความหมายกว้างกว่า THE RULE OF LAW มาก ประกอบด้วย หลักการพื้นฐานย่อยๆ หลายหลักที่ THE RULE OF LAW ไม่มี เช่น หลักว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ความแตกต่างเหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากการพัฒนาขึ้นในบริบทของสังคมที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามแม้จะมีข้อแตกต่างกันบางประการ แต่สาระสำคัญของทั้งสองหลักมุ่งไปสู่จุดเดียวกัน คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดของผู้มีอำนาจรัฐ ปัจจุบันหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนมีความใกล้เคียงกันเป็นอย่างมาก ในวงการกฎหมายไทยก็มีการใช้ทั้งคำว่า “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” ควบคู่กันไปในลักษณะที่เกี่ยวข้องกันและเชื่อมโยงกัน จนบางครั้งมีการใช้สลับกันเสมือนหนึ่งว่าทั้งนิติรัฐและนิติธรรมเป็นสิ่งเดียวกัน

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ อธิบายหลักการเบื้องต้นของการสร้างธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

๓.๑ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๓.๒ หลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดมั่น ถือมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม รวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริตคุณธรรม เป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิตทั้งความประพฤติและจิตใจซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์ อดทน เมตตากรุณา เสียสละ เป็นต้น ในระดับกิจการ หลักคุณธรรมคือ การธุรกิจด้วยความมีจริยธรรมทางธุรกิจ ซึ่งหมายถึง มาตรฐานทางศีลธรรม คุณธรรมที่ใช้กับองค์กรทางธุรกิจ ปัญหาจริยธรรมที่เกิดขึ้นกับกิจการ เช่น การปกปิดข้อเท็จจริง หรือการตกแต่งตัวเลขทางบัญชี เพื่อหวังประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฟอกเงิน การหลบเลี่ยงหนีภาษี

การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติหรือมีสองมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล

๓.๓ หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ ความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริง ตรงไปตรงมา ทันเวลาในระดับกิจการ อาจแปลความหมายของ “ACCOUNTABILITY” ว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่อธิบายได้” ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจงให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ

๓.๔ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ รวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในระดับกิจการ บริษัทจะกำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์หลากหลายช่วยบริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์

๓.๕ หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ ความรับผิดชอบในงานของตนเอง ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่

๓.๖ หลักความคุ้มค่า (Cost – Effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน สำหรับระดับของกิจการคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้กำหนดหลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดีเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยยึดถือภาวะผู้นำพื้นฐาน ๔ ประการ ดังนี้

(๑) **ความโปร่งใส (Transparency หรือ Openness)** ความโปร่งใส คือ ฐานที่สร้างความไว้วางใจระหว่างบริษัทกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของบริษัท (เช่น นักลงทุน เจ้าหนี้ คู่ค้า เป็นต้น) ภายในกรอบข้อจำกัดของภาวะการแข่งขันของบริษัท ความโปร่งใสมีส่วนช่วยเสริมประสิทธิภาพของบริษัท และช่วยให้คณะกรรมการของบริษัทสามารถแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นและผู้ที่เกี่ยวข้องพินิจพิเคราะห์บริษัทได้อย่างถี่ถ้วน

(๒) **ความซื่อสัตย์ (Integrity)** ความซื่อสัตย์ หมายถึง การทำธุรกิจอย่างตรงไปตรงมาภายในกรอบจริยธรรมที่ดี รายงานทางการเงินและสารสนเทศอื่นๆ ที่เผยแพร่

โดยบริษัทต้องแสดงภาพที่ถูกต้อง และครบถ้วนเกี่ยวกับฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของบริษัท ความน่าเชื่อถือได้ของรายงานขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้จัดทำและนำเสนอ

(๓) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Accountability)

ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ มีส่วนสำคัญกับคณะกรรมการและผู้ถือหุ้น คณะกรรมการแสดงความรับผิดชอบต่อดังกล่าวโดยมีบทบาทสำคัญในการเสนอรายงานต่อผู้ถือหุ้นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของบริษัท

(๔) ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)

ความสามารถในการแข่งขันมีเป้าหมายเพื่อช่วยสร้างความเจริญและเพิ่มมูลค่าแก่ผู้ถือหุ้น บริษัทภิบาลจะช่วยเสริมสร้างให้เกิดความสามารถในการแข่งขัน อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเชิงการแข่งขันที่ยั่งยืนให้กับบริษัท

โดยสรุป หลักธรรมาภิบาลไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐหรือระดับกิจการล้วนเป็นกลไกควบคุมติดตามตรวจสอบ และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

๔. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

สำนักงานงบประมาณได้จัดทำงบประมาณโดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – item Budgeting System) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ – ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นแบบที่เก่าแก่ที่สุด ได้รับความนิยมและปฏิบัติมาในหลายประเทศ ลักษณะของงบประมาณแบบแสดงรายการจะมุ่งเน้นอยู่ที่การบริหารงบประมาณของส่วนราชการ มีการวิเคราะห์รายละเอียดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตั้งแต่เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ตลอดจนรายการที่จะจัดซื้อหรือลงทุน โดยต้องมีการจำแนกประเภทและชนิดของค่าใช้จ่ายอย่างละเอียดทุกรายการ จุดประสงค์ก็เพื่อที่จะควบคุมรายจ่าย เพื่อมิให้เกิดความทุจริต หรือการใช้จ่ายที่ผิดพลาด ซึ่งเมื่อส่วนราชการได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้วก็จะมีหน่วยงานอื่น ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานงบประมาณ ตรวจสอบ ควบคุม และบริหารงบประมาณอย่างเข้มงวด จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีแนวปฏิบัติที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเป็นหลัก มิได้เน้นถึงผลการดำเนินงานของส่วนราชการ หรือผลที่จะได้รับ

ต่อมาสำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงระบบงบประมาณจากระบบแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน หรือ PPBS (Plan Programme Budgeting System) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้ เป็นระบบที่เน้นการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการวิเคราะห์งาน การจัดทำแผนงาน/โครงการ มีการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดงาน/โครงการ และศึกษาความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของงาน/โครงการ มีการกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงของแต่ละแผนงาน และมีการจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ในการดำเนินงาน/โครงการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้น จะมีค่าใช้จ่ายประหยัดที่สุด นอกจากนี้ยังมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

และสำนักงบประมาณ แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าทั้งสองระบบจะเป็นระบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์และสถานะของเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเมืองในช่วงเวลาขณะนั้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลได้มุ่งมั่นที่จะ “เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting “SPBB”) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน ภายใต้หลักการและกรอบแนวคิดที่จะให้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน

โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ ได้แก่

๑. ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล จะมีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Delivery Target)

๒. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target)

๓. ระดับกรม หรือหน่วยปฏิบัติ เป็นความสำเร็จตามผลผลิต (Outputs) จากการดำเนินงาน โดยใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบที่ว่ารัฐสภา/สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความรับผิดชอบต่อประชาชนเจ้าของประเทศ รัฐบาล ผู้บริหารประเทศ มีรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนราชการมีรัฐบาลผู้บริหารประเทศเป็นผู้ตรวจสอบ

ทั้งนี้ เป้าหมายและยุทธศาสตร์จะเป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และนำไปสู่จุดมุ่งหมายสุดท้ายตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับได้จากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างความรับผิดชอบตามแผนภาพดังต่อไปนี้

โดยในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ละปี สำนักงานงบประมาณได้กำหนดกระบวนการและวิธีการดำเนินการไว้ ดังนี้

๑) กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดลำดับความสำคัญ

๒) จัดทำเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยสร้าง Key Performance Indicator ของกระทรวง

๓) ทบทวนผลผลิตของหน่วยงานให้ถูกต้องและมีความชัดเจน โดยยืนยันผลผลิตที่ต้องดำเนินการ/ที่ต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการที่ต้องริเริ่มใหม่ โดยยกเลิกผลผลิตที่หมดความจำเป็น และกำหนดตัวชี้วัดครอบคลุมหลายมิติ เช่น ปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลาในการจัดทำ และวงเงินที่ต้องใช้

๔) ให้มีการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อผลผลิต และประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณให้มากขึ้น โดยเชื่อมโยงค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการจัดทำผลผลิต เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการผลิตผลผลิตที่มีผลลัพธ์ตามความคาดหวังที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

๕) จัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ๓ ปี (Medium Term Expenditure Framework (MTEF)) ทั้งระดับ Top down และ Bottom up เพื่อความมั่นคงทางการคลัง โดยคำนึงถึงข้อผูกพันของค่าใช้จ่ายของรัฐในรอบยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงาน

องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ประกอบด้วย

๑. ผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวัง จะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลจะกำหนดกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ซึ่งจะมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด พร้อมกรอบเวลา เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและประเมินผลสำเร็จ การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ ซึ่งเรียกว่าเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี

สำนักงานงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งแปลงเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นการบริการหรือการจัดหาสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงถึงมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

๒. หลักการธรรมาภิบาล

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

๒.๑ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

๒.๒ มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน มีรูปแบบของการรายงานผลจำแนกได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑) การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่าง ๆ ในอดีตเพื่อทดสอบและให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินที่องค์กรจัดทำขึ้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน ตรงต่อเหตุการณ์หรือรายงานที่เกิดขึ้น และมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติของทางราชการหรือไม่ ทั้งนี้ การตรวจสอบยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันสินทรัพย์ ตลอดจนการประเมินความเพียงพอและเหมาะสมของระบบการควบคุมภายในองค์กรที่มีอยู่ โดยปกติการตรวจสอบลักษณะนี้เป็นการกระทำอย่างมีแบบแผนเป็นทางการและเป็นระบบ ทั้งนี้ ข้อมูลทางการเงินก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลเพื่อการจัดการและการบริหารโดยเฉพาะ เป็นข้อมูลสำหรับที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนตัดสินใจ ควบคุม และติดตามผลการดำเนินงาน

๒) การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการสอบทานประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม และหรือผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบ ด้วยวิธีการตรวจสอบอันควรและเหมาะสมกับกรณีที่ตรวจสอบประเมินผลนั้น ทั้งนี้ ผู้ตรวจสอบจะให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานที่กำลังกระทำและผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากกรณีที่ปรากฏความ

เป็ยงเบนในผลการดำเนินงานนั้น เพื่อการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนาการดำเนินงานให้บังเกิดประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายบริหารกำหนด ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

๓. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีเป้าประสงค์ที่จะให้กระทรวงและหน่วยงานมีความรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังจะมีการผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

๔. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุม และสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้อง เหมาะสมยิ่งขึ้น

๕. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF)

เป็นการประมาณการรายจ่าย ๓ ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย ซึ่งพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล มีการนำปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ เช่น พันธะทางการงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ นโยบายรัฐบาล และแผนบริหารราชการแผ่นดินกับปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องมีการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อนำมาสู่การจัดสรรงบประมาณในโอกาสต่อไป ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา ๑+๓ ปี

บทสรุป

หลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) เป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งที่นักกฎหมายจากทั่วโลกต่างให้ความสนใจ และมีความพยายามที่จะนำหลักการนี้ไปปรับใช้ในประเทศของตน เพื่อบรรลุเป้าหมายของความเป็นธรรม ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ

THE RULE OF LAW ไม่ใช่คำใหม่ในสังคมไทย แต่คนทั่วไปก็ยังไม่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของคำนี้ หรืออาจเข้าใจคลาดเคลื่อนไป และยิ่งในปัจจุบันมีการกล่าวถึงเรื่องนี้กันมากในสังคมไทย แต่ถ้าศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลแล้ว จะพบความหมายของหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล

สำนักงานประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของระบบงบประมาณดังกล่าว คือ การยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ซึ่งก็หมายความว่า มีหลักนิติธรรมอยู่ในกระบวนการจัดทำและวิธีการภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๐๒ แล้วเช่นกัน

บรรณานุกรม

การอ้างอิงจากหนังสือ เอกสาร และสิ่งพิมพ์

สำนักงบประมาณ, สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ

ศาสตราจารย์พิเศษธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร องคมนตรี (2552). **หลักนิติธรรม** (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน