



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

จัดทำโดย นายอนันต์ แก้วกำเนิด
รหัส ๒๕๑๐๔๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

ชื่อผู้เขียน นายอนันต์ แก้วกำเนิด^๑

บทนำ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม เกิดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยเฉพาะการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลในประเด็น/เรื่อง (Agenda) หรือการพัฒนาในระดับพื้นที่ (Area) ที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความเร่งด่วน และมีความสำคัญในระดับวาระแห่งชาติ (National Agenda) โดยในการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด ลดความซ้ำซ้อน และมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ เครื่องมือเครื่องจักร งบประมาณ ช่วงเวลา โดยมีการส่งต่อความสำเร็จในภารกิจของหน่วยงานให้กันและกันอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี การจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการไม่เพียงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และการลดความซ้ำซ้อน ยังคงให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้น เพื่อเป็นการวิเคราะห์หลักนิติธรรมภายในกระบวนการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้จำแนกกระบวนการงบประมาณ (Budget Cycle) ออกเป็น ๕ ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) การติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation) และใช้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามข้อเสนอของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในการวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงานงบประมาดังกล่าว ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๔ ประการสำคัญ ประกอบด้วย ประการแรก คือ องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ

^๑ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้อง มุ่งสร้าง ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

หลักนิติธรรม

๑. ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law โดยนักวิชาการจำนวนมากได้ให้ คำนิยามความหมายของคำว่า Rule of Law ไว้อย่างหลากหลาย เช่น หลักการปกครองด้วยกฎหมาย^๒ หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย^๓ หลักธรรม^๔ หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย^๕ หลักธรรมแห่ง กฎหมายหรือนิติปรัชญา^๖ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความหมายที่ได้รับที่ได้รับความนิยมและใช้กันอย่าง แพร่หลาย คือ คำว่า “หลักนิติธรรม”^๗

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรมหมายถึง “หลักพื้นฐาน แห่งกฎหมาย” ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี ได้นิยามคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล”^๘

จะเห็นได้ว่า คำนิยาม สาระสำคัญ และองค์ประกอบ ของคำว่า หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีความเป็นพลวัต ซึ่งทำให้แนวคิดดังกล่าวยังถูกนิยาม ตีความ และให้ความเห็นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสาระสำคัญของแนวคิดหลักนิติธรรม จึงควรที่จะต้องพิจารณาถึง ความเป็นมาและบริบททางสังคมที่แนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นด้วย

๒. ความเป็นมาและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

แนวความคิดเรื่อง The Rule of Law เริ่มมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักเกณฑ์อยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มเป็นที่รู้จัก แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก โดยศาสตราจารย์ เอ.วี. ไตซี (Albert Venn Dicey)

^๒ อุทกษ มงคลนาวิน. “หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย” (บทสัมภาษณ์) จุลนิติ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕) หน้า ๓.

^๓ ถาวร โพธิ์ทอง. “การประชุมสันติภาพของโลกโดยทางกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม ๑ ตอน ๒ (กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๒) หน้า ๑๙๑.

^๔ กรม เมลาณนท์. “อัยการในเมืองอังกฤษ” ดุลพาห เล่ม ๑๒ ปีที่ ๒ (ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๘) หน้า ๘๕.

^๕ สิงห์หนองจอก. “นิติธรรม (๑)” หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน และ <http://www.siamrath.co.th/web/?q=นิติธรรม-๑> และคำวินิจฉัย ส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ท่านธานีศ เกศวพิทักษ์) ในคดียุบพรรคไทยรักไทย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓-๕/๒๕๕๐

^๖ ศิริ วิศิษฎ์ธรรม อัครนนท์. “The rule of law” ดุลพาห เล่ม ๑๐ ปีที่ ๘ (ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๔) หน้า ๑๑๒๓.

^๗ กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม”, http://k-rc.net/imageupload/๒๐๕๗๖/_๑.pdf หน้า ๒

^๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๔.๒ (๑)

แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของอังกฤษ ในช่วงปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิคตอเรียมหาราชินีนาถ ไดซีย์ได้กล่าวว่า “The Rule of Law” มีความสำคัญ ๓ ประการ^๙ ประกอบด้วย

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

อาจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย The Rule of Law หมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชน ให้พ้นจากลัทธิตรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง” และความหมายของ The Rule of Law ในปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่าในระบบกฎหมายอังกฤษสมัยดั้งเดิม^{๑๐} โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมว่าอย่างน้อยควรประกอบด้วยหลักการสำคัญ^{๑๑} ดังนี้

- ๑) ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
- ๒) ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้
- ๓) หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร
- ๔) วิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา
- ๕) วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
- ๖) กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายว่าหลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล โดยมีการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายพยานเข้าสืบ หรือที่เรียกว่า fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม^{๑๒}

^๙ ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม” พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒)

^{๑๐} ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “บทบรรณาธิการ”, บทบัญญัติ. เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

^{๑๑} ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม” พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒) หน้า ๗

^{๑๒} วารสารพระธรรมนูญ เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๘๕.

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่าองค์ประกอบของ หลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก คือ องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย

ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่

ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ

ประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้อง มุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม^{๑๓}

ทั้งนี้ ในรายงานฉบับนี้จะได้นำแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม ของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณและการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ เนื่องจาก เป็นการให้ความหมายหลักนิติธรรมที่ครอบคลุมหลักความเสมอภาค การแบ่งแยกอำนาจ ความยุติธรรม และกระบวนการใช้กฎหมายของภาครัฐ ซึ่งไม่จำกัดเพียงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้นำคำว่าหลักนิติธรรมมาใช้อย่างเป็นทางการ โดยในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหาร ราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**”

สำหรับประเทศไทย หลักนิติธรรมได้รับความสนใจจากนักวิชาการอย่างกว้างขวาง และได้มีการบัญญัติคำดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม^{๑๔} โดยหมวดทั่วไป ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ**หลักนิติธรรม** เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งมาตราดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย

อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา

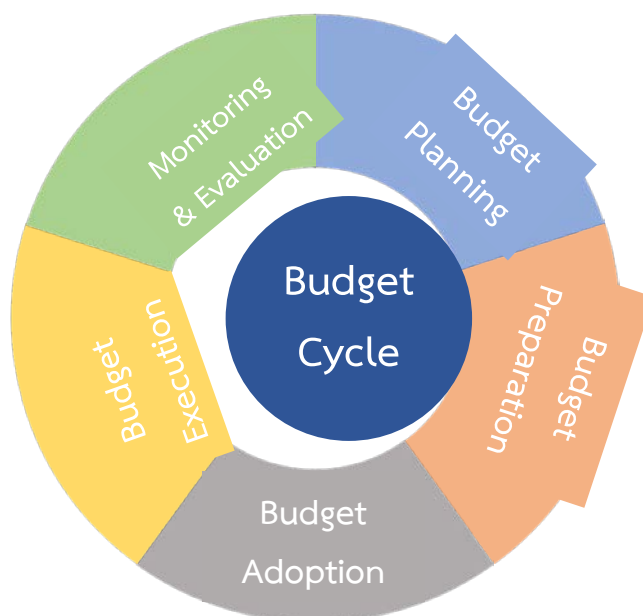
^{๑๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, วารสารพระธรรมนุญ. เล่ม ๔๙ ฉบับหลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๙๗-๑๐๑.

^{๑๔} กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม”, http://k-rc.net/imageupload/๒๑๕๗๖/_๑.pdf หน้า ๕

๓๒ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง^{๑๕} และเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจ^{๑๖}

กระบวนการงบประมาณ (Budget Cycle)



แผนภาพแสดงกระบวนการงบประมาณ (Budget Cycle)

๑. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณเป็นการกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีกระบวนการสำคัญ ประกอบด้วย

๑.๑ การจัดทำปฏิทินและแนวทางในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอรับการสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ

^{๑๕} กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม”, http://k-rc.net/imageupload/๒๑๕๗๖/_๑.pdf หน้า ๗

^{๑๖} ประยูร กาญจนกุล. “หลักนิติธรรมไทย” ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓) หน้า ๑๔๐.

รับทราบขั้นตอนและช่วงเวลาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๑.๒ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) แผนปฏิบัติการของกระทรวง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมทั้งน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ ความต้องการในพื้นที่และแผนพัฒนาพื้นที่ ความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

๑.๓ การกำหนดแผนงานบูรณาการ เพื่อให้ภารกิจที่มีหลายหน่วยงานร่วมกันดำเนินการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้

๑.๔ การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๔ กำหนดว่า “ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้”

(๑) กำหนดนโยบายงบประมาณรายจ่าย งบประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวิธีการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือการจัดการในกรณีที่มีงบประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงิน งบประมาณ

(๒) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕ มีสาระสำคัญว่า การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานะของหนี้สาธารณะ และความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

๒. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

เมื่อหน่วยรับงบประมาณได้จัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล และในกรณีของแผนงานบูรณาการเสนอรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแล แผนงานบูรณาการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งคำขอดังกล่าวมายังสำนักงบประมาณ และสำนักงบประมาณพิจารณาจัดทำเป็นข้อเสนอและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป โดยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐ กำหนดว่า “งบประมาณประจำปีเสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบ ดังต่อไปนี้

(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

(๕) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ

(๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ

(๗) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม”

๓. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ก็จะเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๓ บัญญัติว่า “ในระหว่างที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

๔. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว หน่วยรับงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณจะต้องวางแผนการเบิกจ่ายเงินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร การโอนเงินจัดสรร หรือการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ก็สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบที่กำหนด อาทิ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. ๒๕๖๒ ระเบียบว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น

๕. การติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation)

เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิผลและผลสัมฤทธิ์ของโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ กำหนดว่า “ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ”

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ มีสาระสำคัญกล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ มีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ โดยในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัดและลดความซ้ำซ้อน จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ สรุปได้ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การกำหนดแผนงานบูรณาการ

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงได้จัดทำหลักเกณฑ์การกำหนดแผนงานบูรณาการ ดังนี้

๑.๑ เป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลในประเด็น/เรื่อง (Agenda) หรือการพัฒนาในระดับพื้นที่ (Area) ที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความเร่งด่วน มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และมีความสำคัญในระดับวาระแห่งชาติ (National Agenda)

๑.๒ เป็นการดำเนินการรองรับนโยบาย/เรื่องที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีการวางแผนและบริหารจัดการในภาพรวมของทั้งประเทศร่วมกัน ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญระดับสูง โดยอาศัยโครงสร้างของแผนงานบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานอย่างเป็นระบบ

๑.๓ มีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไป ซึ่งไม่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการในแต่ละเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ

๒. วิธีการจัดทำแผนงานบูรณาการ

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงกำหนดวิธีการจัดทำแผนงานบูรณาการ ดังนี้

๒.๑ การจัดทำแผนงานบูรณาการ ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ การกำหนดระยะเวลาดำเนินการของแผนงานบูรณาการ ต้องมีระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนระหว่าง ๓ - ๕ ปี หรือตามกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลต้องการดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และในกรณีที่เป็นประเด็นตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนงานข้างต้น

๒.๓ ควรมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด ดังนี้

(๑) ควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในภาพรวมของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับระยะเวลาการดำเนินงานของแผนงาน รวมทั้งแสดงเป้าหมายและตัวชี้วัดรายปีให้ชัดเจน

(๒) ภายใต้เป้าหมายแผนงานบูรณาการ ในแต่ละเป้าหมายต้องมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไป ซึ่งไม่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ และต้องมีการกำหนดหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพของแต่ละเป้าหมาย รวมทั้งจัดทำแนวทางการดำเนินการของแต่ละเป้าหมายให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในลักษณะห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

(๓) การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดในลักษณะของตัวชี้วัดร่วมระหว่างกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) และในกรณีที่ตัวชี้วัดมีการอ้างอิงกับตัวชี้วัดตามมาตรฐานสากลจะต้องกำหนดการดำเนินงานและตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดสากลดังกล่าว

๒.๔ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมของแผนงานบูรณาการ ต้องเป็นงบประมาณที่นำส่งผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ โดยไม่นำค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเป็นงานประจำและ/หรือภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานมากำหนดไว้ และต้องแสดงให้เห็นครอบคลุมทุกแหล่งเงิน

๒.๕ หน่วยงานเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการจะต้องร่วมกับเจ้าภาพในแต่ละเป้าหมายจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแต่ละปี เพื่อประกอบการทบทวนและวางแผนจัดทำงบประมาณในปีต่อไป และจัดทำรายงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ

หลักนิติธรรมกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

จากการวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ จะเห็นได้ว่า กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานอยู่บนพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้สามารถดำเนินการได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป” อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักนิติธรรมในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ทุกหน่วยรับงบประมาณอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยการกำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณจะต้องกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้เท่านั้น ซึ่งการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการมีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการกิจกรรมร่วมกันของหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไป เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีเป้าหมาย แนวทางงบประมาณ และผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน รวมทั้งลดปัญหาความซ้ำซ้อนของงบประมาณ นอกจากนี้ยังสามารถนำแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม ของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ซึ่งจำแนกออกเป็น ๔ ประการ ประกอบด้วย

๑. องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย

การกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ สะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคภายใต้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีผลใช้บังคับกับหน่วยรับงบประมาณทุกหน่วย ให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการจะมีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ซึ่งจะต้องร่วมกับเจ้าภาพในแต่ละเป้าหมายเพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมวัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ ซึ่งจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ค่าขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการดังกล่าวอย่างเหมาะสม เพื่อให้โครงการที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ มีคุ่มค่า และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒. องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่

กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยในมาตรา ๑๖ ได้กำหนดค่านิยามของงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงาน บูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๒ ยังได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินงาน ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานบูรณาการแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่าย ตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการแล้ว

๓. องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการแบ่งแยกอำนาจในการดำเนินการที่ชัดเจน โดยฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร”และมาตรา ๑๔๓ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น”

๔. องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๑ กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ ที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการเพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการเป็นไปตามแนวทางของหลักนิติธรรม เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

บทสรุป

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการเป็นไปตามหลักการ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารให้สามารถดำเนินการได้ ตั้งแต่ในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันแสดงให้เห็นถึงหลักนิติธรรม ที่อยู่ภายในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีผลใช้บังคับกับหน่วยรับงบประมาณทุกหน่วย ให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ เมื่อได้นำองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามข้อเสนอของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มาใช้ในการวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๔ ประการสำคัญ ประกอบด้วย

ประการแรก คือ องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย

ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่

ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และ

ประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้อง มุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เป็นแนวทางเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีเป้าหมายร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไป วัตถุประสงค์งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ ที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และก่อให้เกิดสูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ มีผลใช้บังคับกับหน่วยรับงบประมาณทุกหน่วยอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม”, http://k-rc.net/imageupload/๒๑๕๗๖/_๑.pdf หน้า ๒ - ๕.
- กรม เมลาณนท์. “อัยการในเมืองอังกฤษ” ดุลพาห เล่ม ๑๒ ปีที่ ๒ (ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๘) หน้า ๘๕.
- ถาวร โพธิ์ทอง. “การประชุมสันติภาพของโลกโดยทางกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม ๑ ตอน ๒ (กันยายน พ.ศ.๒๕๑๒) หน้า ๑๙๑.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “บทบรรณาธิการ”, บทบัณฑิต. เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม” พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒)
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, วารสารพระธรรมนุญ. เล่ม ๔๙ ฉบับหลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๙๗-๑๐๑.
- ประยูร กาญจนดุล. “หลักนิติธรรมไทย” ใน เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล. หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓) หน้า ๑๔๐.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๔.๒ (๑)
- วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๘๕.
- ศิริ วิศิษฏธรรม อิศวณนท์. “The rule of law” ดุลพาห เล่ม ๑๐ ปีที่ ๘ (ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๔) หน้า ๑๑๒๓.
- สิงห์หนองจอก. “นิติธรรม (๑)” หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน และ <http://www.siamrath.co.th/web/?q=นิติธรรม-๑> และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ท่านธานีศ เกศวพิทักษ์) ในคดียุบพรรคไทยรักไทย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓-๕/๒๕๕๐
- อุกฤษ มงคลนาวิน. “หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย” (บทสัมภาษณ์) จุลินิติ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕) หน้า ๓.