



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ

จัดทำโดย นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ
รหัส ๕๙๐๔๓๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ

นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเสนอ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณา อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้ใช้จ่ายเงินแล้ว ก็นำไปสู่กระบวนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) โดยจะมีการกำกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นให้ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้ สำนักงานงบประมาณมีกลไกและเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ การพิจารณาอนุมัติจัดสรรเงินประจำงวด การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจะมีการออกมาตรการและกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติในการบริหารงบประมาณเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด มิให้เกิดการรั่วไหล หรือใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงกลไกและเครื่องมือดังกล่าวแล้วถือได้ว่าสำนักงานงบประมาณมีเครื่องมือที่เป็นหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม และเพียงพอที่จะใช้เป็นหลักในการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งยึดมั่นในหลักนิติธรรม หรือธรรมะแห่งกฎหมาย ที่มีสาระสำคัญ คือ การดำเนินการบนพื้นฐานความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเป็นสำคัญ มีการบริหารงบประมาณอย่างมีกฎเกณฑ์กติกา ไม่มีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ และสร้างดุลยภาพระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลกับการรักษาวินัยทางการเงินและการคลังตามภารกิจของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ นิติธรรม สำนักงานงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย การบริหารงบประมาณ

* ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

บทนำ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล ดังนั้น ในทุกประเทศ จะมีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปี ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปตามแต่ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการงบประมาณของประเทศส่วนใหญ่จะมีกระบวนการที่ คล้ายคลึงกัน โดยจะแบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนที่สำคัญ กล่าวคือ

๑. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) กระทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อขออนุมัติต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

๒. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยการลงมติให้ความเห็นชอบ โดยจะกระทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภา

๓. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา แล้วไป ใช้จ่ายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลา ตามที่ได้รับการอนุมัติ จากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

๔. การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (Budget Control) เพื่อให้การใช้จ่าย งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด คุ่มค่า จำเป็นต้องมีกระบวนการควบคุมและ ตรวจสอบดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็นการควบคุมทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ เปิดอภิปราย การตั้งคณะกรรมการ การให้ความเห็นชอบ และการควบคุมทางกฎหมาย^๒ ซึ่ง ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาทำหน้าที่เป็น หน่วยธุรการ เป็นต้น

ทั้งนี้ กระบวนการงบประมาณทั้งสี่ขั้นตอนล้วนแต่เป็นเครื่องมือจำเป็นในการดำเนินนโยบาย บริหารราชการแผ่นดิน แต่กระบวนการที่สำคัญมากที่สุด คือ การบริหารงบประมาณ เพราะแม้ว่าจะ มีการจัดทำงบประมาณหรือกระบวนการอนุมัติงบประมาณที่ดีเพียงใด แต่หากมีการแทรกแซงการ บริหารงบประมาณโดยฝ่ายการเมือง หรือการบริหารงบประมาณที่ไม่เป็นไปตามกฎ กติกา ไม่มี หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขั้นตอนที่เหมาะสม รวมถึงเป็นไปอย่างขาดวินัยทางการคลังแล้ว ก็อาจทำให้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

^๒ รัฐบาลมีหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะถูกจำกัดด้วยข้อจำกัด ๓ ประการ ได้แก่ ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวน เงิน วัตถุประสงค์ และระยะเวลาในการจ่ายเงิน

ด้วยปัจจุบันบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในเรื่องการบริหารงบประมาณมีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กอปรกับรัฐบาลต้องการให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อให้ระบบบริหารงานภาครัฐด้านการงบประมาณมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลาง ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาด้านการงบประมาณแก่รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ และจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล ได้มีความตระหนักและเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบทที่เกิดขึ้นโดยทำการศึกษา ทบทวน ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการด้านการบริหารงบประมาณอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำมาตรการและหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

๑. **การจัดทำมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ** ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

๒. **การจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย** พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น โดยสามารถนำเงินงบประมาณรายจ่ายที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถเร่งรัดการใช้จ่ายให้เป็นไปตามมาตรการและแนวทางของรัฐบาลได้ทัน ไปดำเนินการในเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอื่นๆ ของรัฐบาล

๓. **การจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม** ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลรองรับการปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๔. **การปรับปรุงโครงสร้างแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงบประมาณ** โดยมีการจัดตั้งสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑ - ๑๘ เพื่อรองรับการจัดทำระบบงบประมาณแบบพื้นที่ (Area Based Budgeting) ซึ่งระบบงบประมาณแบบพื้นที่จะเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจของทุกภาคส่วน (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ให้ลงไปสู่พื้นที่ที่เป็นรูปธรรมได้

๕. **การปฏิรูประบบงบประมาณ** ทำการปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณโดยให้ดำเนินการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ออกเป็น ๕ กลุ่ม ประกอบด้วย

(๑) Function : ภารกิจพื้นฐาน

(๒) Agenda : ภารกิจยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน แนวทางการปฏิรูปภาครัฐ
งบประมาณบูรณาการ

(๓) Area : ภารกิจพื้นที่ ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด

(๔) งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรืองบภัยพิบัติ
หรือเร่งด่วน

(๕) รายจ่ายขาดใช้เงินกู้และดอกเบี้ย และรายจ่ายเพื่อขาดใช้เงินคงคลัง

๖. การปฏิรูปกฎหมายงบประมาณ สำนักงานประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยได้ทำการปรับปรุงแก้ไข/เพิ่มเติมกฎหมายวิธีการงบประมาณในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยรับงบประมาณ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่สำหรับการจัดทำแผนในระดับพื้นที่ของจังหวัด กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐเดียวกัน การเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ การปรับปรุงระบบการติดตามและการประเมินผล เป็นต้น ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ตามที่สำนักงานประมาณเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

การดำเนินการในกระบวนการบริหารงบประมาณดังกล่าวข้างต้น สำนักงานประมาณได้ถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรมกล่าวคือ เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินด้านการงบประมาณของรัฐบาลมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ

หลักนิติธรรมในประเทศไทย

“หลักนิติธรรม” ตามความหมายทั่วไป หมายความว่า หลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของ ผู้ปกครองประเทศ ที่พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมใน การปกครองบ้านเมือง^๓ ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๔ หมายความว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่า เทียมกัน ทั้งนี้ ทางตำรานิติศาสตร์ของไทยมีการใช้ทั้งคำว่าหลักนิติธรรม และคำว่าหลักนิติรัฐ ควบคู่ กันไป โดยมีการใช้ลักษณะเกี่ยวพัน เชื่อมโยงกัน บางครั้งมีการใช้สลับสับเปลี่ยนจนถือเสมือนเป็นสิ่ง เดียวกัน ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นักกฎหมายมหาชน ได้เลือกใช้ทั้งคำว่าหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐควบคู่กันไป โดยให้ความหมายว่า เป็นหลักการว่าด้วยการกระทำโดยชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะในขอบเขตที่กฎหมาย กำหนดเท่านั้น ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรม คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ไม่ให้พ้นจากลัทธิ ทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาล ย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ ถูกต้องและเป็นธรรม^๔

หากพิจารณาในแง่ตัวบทกฎหมาย หลักนิติธรรมได้ปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นในประเทศไทย โดยมีการรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ทั่วไป ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ หน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ซึ่งไม่มีบทนิยามแต่อย่างใด หากพิจารณาถ้อยคำแล้วจะหมายถึง การที่อำนาจรัฐทุกฝ่ายถูก ผูกพันรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจาก

^๓ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, นิติรัฐนิติธรรม (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๑๔๐.

^๔ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมแก่นักบัณฑิต สมัยที่ ๖๑, ๒๕๕๒, หน้า ๕.

บทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้^๕ และในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ทั้งนี้ ในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๓ วรรคสอง มียุติที่ต้องมีการอธิบายกัน คือ การใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ “หลักนิติรัฐ” เดิมทีในร่างมาตรา ๓ วรรคสอง ใช้คำว่านิติรัฐ และให้คำอธิบายว่าหมายถึง หลักการปกครองโดยกฎหมาย ที่มาจากภาษาอังกฤษว่า The rule of law และมีคำแปลในภาษาเยอรมันว่า Rechtsstaat เมื่ออธิบายเช่นนี้ จึงมีการถกเถียงกัน เพราะหากต้องการพูดถึง The rule of law ต้องใช้คำว่าหลักนิติธรรม เนื่องจากคำว่าหลักนิติรัฐมีคำแปลเป็นภาษาอังกฤษคือ Legal state จากนั้นก็มีการอธิบายว่าควรจะต้องเลือกคำใด โดยฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” ให้เหตุผลว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่มาจากประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (The civil law) ดังเช่นประเทศไทย น่าจะเป็นหลักการที่สอดคล้องกับประเทศไทยมากกว่า อีกทั้งหลักนิติรัฐมีความหมายกว้างกว่าหลักนิติธรรม จึงควรใช้คำว่าหลักนิติรัฐ จึงน่าจะให้ความหมายที่ครอบคลุมมากกว่า อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” อธิบายว่า ความจริงแล้วทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐมีหลักการใกล้เคียงกันอย่างมาก ต่างกันเพียงในรายละเอียดเท่านั้น ดังนั้นการเลือกใช้คำโดยอ้อมไม่แตกต่างกันในทางหลักการและเจตนารมณ์ แต่เหตุที่สมควรใช้คำว่าหลักนิติธรรมมากกว่า ก็เนื่องจากสังคมไทยรู้จักคำนี้มานาน และเป็นคำที่คุ้นเคยมากกว่านั่นเอง ซึ่งท้ายที่สุด สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีมติด้วยคะแนนเสียง ๕๘ เสียงจากผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น ๙๐ ท่าน ให้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ในมาตรา ๓ วรรคสอง^๖

แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ทว่าในการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คณะของท่านศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็ยังได้มีการยกร่างไว้ในร่างด้วยเช่นกัน ในมาตรา ๓ คือทุกองค์กร นอกจากจะปฏิบัติตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย และยังมีคำอธิบายหลักนิติธรรมด้วยว่า หมายความว่าอย่างไร ในร่างมาตรา ๒๐๘ ซึ่งในขณะนี้ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับล่าสุด ตามร่างมาตรา ๓ วรรคสอง ก็ได้มีการยกร่างไว้เช่นเดียวกัน คือ “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและ

^๕ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง

^๖ บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา.

หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ก็ต้องระลึกเสมอว่าหลักนิติธรรม คือหลักกฎหมายพื้นฐานที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ถึงแม้จะไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพราะเป็นหลักการอันเป็นพื้นฐานของกฎหมาย และเป็นอุดมการณ์สูงสุดของการปกครอง^๗

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติธรรม คือ หลักพื้นฐานทางกฎหมายที่ประสงค์จะให้เคารพกฎหมายมากกว่าเคารพคน เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ และหากกฎหมาย หรือการกระทำใดๆ ผ่าฝืน ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ^๘ คือ

- ๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- ๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองโดยทัดเทียมกัน
- ๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๔) การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกฎหมายต้องเป็นกฎหมายที่มีความยุติธรรม
- ๕) ศาลต้องเป็นที่พึ่งสุดท้ายเพื่ออำนวยความยุติธรรมของประชาชน
- ๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- ๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือผู้มีอิทธิพล
- ๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- ๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- ๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- ๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

^๗ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, เอกสารคำบรรยาย หัวข้อ การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย, วันพุธที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า๒.

^๘ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, ๒๕๕๙,

Available: <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=๑๔๒๖๘๒๓๔๕> [๒๐๑๖, March ๒๔].

อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “สำนักงบประมาณเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลที่ทันสมัย และเชื่อถือได้”^๔

พันธกิจและอำนาจหน้าที่สำนักงบประมาณ ประกอบด้วย

๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแนะนำในด้านการงบประมาณแก่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งทำหน้าที่เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการคลังและงบประมาณเพื่อเป็นข้อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับระบบและวิธีการงบประมาณเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒) จัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายและเป้าหมายนโยบายของรัฐบาล โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลัง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยสำนักงบประมาณจะจัดทำและเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

๓) บริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า บรรลุเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นโดยการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ให้ใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งงบประมาณและการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นถือเป็นหลักในการปฏิบัติในการบริหารและใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

๔) ติดตามประเมินผลและรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น และรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงไม่ใช่เพียงแต่เป็นส่วนราชการกลางมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเสนอต่อสภาอนุมัติเท่านั้น แต่ยังมีส่วนช่วยสนับสนุนด้านการเงินให้โครงการและแผนงานเพื่อการพัฒนาประเทศ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรและควบคุมงบประมาณของชาติเป็นไปอย่างเหมาะสม ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งให้งบประมาณที่ได้จัดทำขึ้นมีส่วนสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมส่วนรวมต่อไป

^๔ สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๙, Available: http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=๕๗๖๓ [๒๐๑๖, March ๒๓].

ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐสภาอนุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายตามแผนงาน งานหรือโครงการที่รัฐบาลมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณในรอบระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ โดยแสดงให้เห็นรัฐสภาทราบว่า รัฐบาลมีรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายจากกิจกรรมใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด มีวิธีการได้เงินมาอย่างไร เพื่อให้รัฐสภาได้รับทราบประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย

งบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการกำหนดเป้าหมาย นโยบายในการบริหารประเทศ โดยมีองค์กรณีบัญญัติทำการอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งงบประมาณของแผ่นดินจะมีลักษณะที่สำคัญ^{๑๐} คือ

- ๑) การจัดทำโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล
- ๒) การจ่ายเงินจะกระทำได้อีกแต่โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติ
- ๓) บรรดาเงินที่เก็บได้ต้องนำส่งคลัง และบรรดาเงินที่จะจ่ายก็ต้องจ่ายจากคลังด้วย

งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ เป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะงบประมาณ คือ แผนที่การคลังของประเทศ อีกทั้งยังส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลอาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้น ช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานได้ โดยจะทราบผลการดำเนินการต่าง ๆ จากรายงานการคลังและรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารได้รับความไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นในการดำเนินการตามนโยบายของตน ทั้งยังเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการจัดการและควบคุมการบริหารของรัฐบาลโดยการประสานแผนงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการให้สอดคล้องกัน และยังทำให้แผนงานทั้งหลายในประเทศเป็นไปตามทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่ในขณะนั้นด้วย

^{๑๐} พลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, ๒๕๔๗) หน้า ๒.

การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นำเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่าย โดยหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับงบประมาณรายจ่าย จะต้องใช้จ่ายให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้

๑. กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการบริหารงบประมาณ ได้แก่

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติไว้ว่า

“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่เช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเว้นแต่กรณีมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง^{๑๑}”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้” กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อไม่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเงินได้ ส่วนราชการย่อมจ่ายเงินแผ่นดินไม่ได้

๒) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้มีงบประมาณไว้ใช้จ่าย หรือมีรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่ได้จ่ายไปแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๓) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณรายจ่าย และการควบคุมงบประมาณ

๔) กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย

๕) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับหรือได้จัดเก็บเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าคลัง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินจากคลัง ให้กระทำได้อีกเฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

^{๑๑} มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ดังนี้ “การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรมที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้จัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบ กระทรวง ทบวง กรม ให้ตราในพระราชกฤษฎีกา”

๒. การบริหารงบประมาณแผ่นดิน

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการออกระเบียบกำหนดรายละเอียด วิธีการในการใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งผู้อำนวยการได้อออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยปฏิบัติสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว ให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนงบประมาณ

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย และการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย โดยมีสาระสำคัญและรายละเอียด ดังนี้

๑) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

๒) การปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๑ ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณให้ทำข้อตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

๓) การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือก่องหน้ผูกพันตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี^{๑๒}

^{๑๒} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔.

๔) การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การใช้จ่ายตามกลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกรายจ่ายออกเป็น รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และรายจ่ายงบกลาง

๒.๑ การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

๑) การใช้จ่ายรายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย^{๑๓}

คือ การใช้จ่ายตามกลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดไว้เป็น ๕ ประเภท ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น

๒) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย^{๑๔}

เหตุผลและความจำเป็น ด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นการคาดการณ์โดยจัดทำงบประมาณไว้ล่วงหน้า เมื่อถึงเวลาที่นำไปใช้จ่ายจริง สถานการณ์ต่าง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้เคยกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น

ความหมาย การโอนงบประมาณรายจ่าย คือ การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณของผลผลิตหรือโครงการใดไปผลผลิตหรือโครงการอื่น ภายในงบรายจ่ายเดียวกัน หรือโอนเงินจากงบรายจ่ายในผลผลิตหรือโครงการเดียวกันภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน

หลักเกณฑ์เบื้องต้น กรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายไปดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ เพิ่มคุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี หรือสนับสนุนการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส รวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ด้วยการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ^{๑๕}

^{๑๓} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๑-๒๒.

^{๑๔} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๓-๒๘.

^{๑๕} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๓.

๒.๒ การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปใช้จ่าย ตามรายการดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ
- (๒) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
- (๓) เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
- (๔) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ
- (๕) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
- (๖) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ
- (๗) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
- (๘) ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- (๙) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

ทั้งนี้ อาจตั้งรายการอื่น ๆ ไว้ในรายจ่ายงบกลางตามความเหมาะสมในแต่ละปีไว้อีกด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

การจัดสรรงบกลาง^{๑๖} สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลางตามวงเงินที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อส่วนราชการต่าง ๆ ขอเบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลางได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริงสำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ
- (๒) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
- (๓) เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
- (๔) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ
- (๕) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
- (๖) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
- (๗) ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

ทั้งนี้ รายการตามข้อ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) และ (๗) ให้เบิกจ่ายโดยตรงส่วนราชการตาม (๓) ให้โอนไปตั้งจ่ายในงบบุคลากรประเภทเงินเดือน และค่าจ้างประจำของแผนงบประมาณ ผลผลิตหรือโครงการใด ๆ ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการแล้วแต่กรณี

^{๑๖} ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๙-๓๒.

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการใด นอกจากรายการนั้น ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่จะขอให้นำไปใช้ในแผนงบประมาณ ผลผลิตโครงการ หรือรายการใดจะ เบิกจ่ายในงบรายจ่ายใด เป็นจำนวนเท่าใด และหรือจะนำไปใช้ในการสนับสนุนเป้าหมายการ ให้บริการกระทรวงเป้าหมายใด หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการใดรวมทั้งแสดงแผนการใช้ จ่ายเงินงบกลางดังกล่าวเป็นรายเดือนอย่างชัดเจน และให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้ งบประมาณรายจ่ายกลาง หรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการ ใดแล้ว จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่สำนักเบิกที่ ขอรับการจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางข้างต้น สำนักงบประมาณจะ จัดทำเป็นหนังสือและจัดส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ และให้ถือว่าวันที่ได้จัดส่งเอกสาร อิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวเป็นวันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ

ระบบงบประมาณของประเทศไทยปัจจุบันเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการ กำหนดระบบงบประมาณเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือ ในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายที่ได้วางไว้โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดคือ การให้ประชาชนและประเทศชาติได้รับประโยชน์สูงสุด มีการใช้จ่ายงบประมาณโดยคำนึงถึงความ โปร่งใส มีความคุ้มค่า ให้เกิดประสิทธิผล และมีดุลยภาพระหว่างวินัยทางการเงินการคลังกับความ คล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัตินั้นก็ต้องมีความรับผิดชอบใน การนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

และโดยความหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน” คือ เงินของคนไทยทั้งชาติ ดังนั้น การใช้จ่าย งบประมาณแผ่นดินต้องมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ชัดเจน มีความชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่รวม อำนาจเสรีเด็ดขาดไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐสภาที่มี บทบาทเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคนเป็นผู้อนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานกลาง มีหน้าที่จัดทำ งบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนที่รัฐบาลจะ นำเสนอรัฐสภาเพื่ออนุมัติประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ อีกทั้งการจัดทำงบประมาณต้องมึ การกำหนดระยะเวลาไว้อย่างแน่นอนชัดเจน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ

นั้น ปิงบประมาณของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ กำหนดให้ปิงบประมาณเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป เช่น ปิงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติหลังจากที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับอนุญาตให้ใช้เงินงบประมาณตามที่รัฐสภาได้รับนั้น อาจมีบางกรณีที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้เงินดังกล่าวด้วยหลายสาเหตุ เช่น สภาพการณ์ไม่เหมาะสมกับแผนงาน โครงการ หรือรายการที่ตั้งไว้ตอนต้น หรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนหรือโครงการที่ตั้งเป้าหมายไว้ หรือเมื่อดำเนินการตามแผนแล้วเสร็จยังมีเหตุการณ์บางประการแทรกแซงเกิดขึ้นทำให้ต้องมีการใช้เงินงบประมาณในการอื่นเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายวิธีการงบประมาณก็ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายไว้ หลักคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๔ มาตรา ๑๘ วางหลักการว่ารายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นไม่ได้ เว้นแต่ต้องมีพระราชบัญญัติโอนหรือนำไปใช้ได้ หรือมีพระราชกฤษฎีกาโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน มาตรา ๑๙ วางหลักการว่ารายจ่ายที่ได้กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๔ การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ข้อ ๒๓ - ข้อ ๒๘ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรได้ในบางกรณี รวมถึงมาตรการเชิงรุกของฝ่ายบริหารต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อเป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างวินัยทางการเงินการคลังและเพื่อความคล่องตัวในการขับเคลื่อนโครงการหรือแผนงานของรัฐบาลด้วย เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความคุ้มค่า มีความโปร่งใส และความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของรายจ่ายงบกลาง หรือรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปใช้จ่าย ตามรายการที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานในการจัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ตามความจำเป็น ซึ่งก็ต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โครงการที่ได้รับอนุมัติด้วย

ดังนั้น ในภาพรวมจึงถือได้ว่าสำนักงบประมาณได้นำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณมาใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ และส่วนราชการต่าง ๆ นำไปยึดถือปฏิบัติด้วยอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ทุกหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาค รวมทั้งมาปรับใช้และเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ ได้แก่

- ๑) พระราชบัญญัติงบประมาณวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ๒) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ๓) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
- ๔) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘
- ๕) หลักเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ เฉพาะเรื่องที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

จะเห็นว่าการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารงบประมาณต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยทุกขั้นตอนจะมีผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานอยู่เสมอ โดยมีหลักการสำคัญตามที่ ศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ ผู้อำนวยการท่านแรกของสำนักงบประมาณได้ให้หลักการสำคัญของงบประมาณที่ดีไว้ ๖ ประการ คือ

- ๑) หลักการคาดการณ์ไกล (foresight) คือ การมีวิสัยทัศน์ (Vision) หรือการสามารถวางทิศทางกับจุดมุ่งหมายที่ดีได้ไกลออกไปถึงในอนาคต โดยมีการคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น
- ๒) หลักประชาธิปไตย (democracy) คือ ความโปร่งใส มีเหตุผล สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งสามารถชี้แจงให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ทราบและยอมรับได้
- ๓) หลักดุลยภาพ (balance) คือ การรักษาดุลยภาพกับการใช้จ่ายเงิน หรือสภาพคล่อง (Liquidity) ที่ต้องรักษาไว้เป็นวินัยอย่างหนึ่งให้มีอยู่อย่างถาวร เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว
- ๔) หลักสารัตถประโยชน์ (utility) คือ หลักประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยประชาชนพึงได้รับผลที่ดีจากการใช้จ่ายเงินมากที่สุด
- ๕) หลักยุติธรรม (equity) คือ การกระจายหรือจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ โดยใช้หลักความเสมอภาค และความชอบธรรมแก่ทุกภาคส่วน ต้องรู้จักจัดลำดับความสำคัญ และจัดสรรให้แก่ผู้ที่อยู่ในฐานะลำบากกว่าได้รับก่อน
- ๖) หลักสมรรถภาพ (efficiency) คือ การรู้จักควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดความถูกต้อง ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง ใช้หลักบริหารที่ดี คือ ทำงานด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ แต่ต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบถูกต้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

หลักการสำคัญของงบประมาณที่ดีไว้ ๖ ประการ ดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินของประเทศ หรือด้านการงบประมาณต้องพึงระลึกไว้เสมอ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการงบประมาณ ที่เป็นกรอบกฎหมายการคลังและการงบประมาณซึ่งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา หรือ OECD ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- ๑) หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ
- ๒) หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ
- ๓) หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป
- ๔) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ
- ๕) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง
- ๖) หลักคุณภาพของงบประมาณ หรือการมีรายได้พอดีกับรายจ่าย
- ๗) หลักการตรวจสอบได้
- ๘) หลักความโปร่งใส
- ๙) หลักเสถียรภาพ
- ๑๐) หลักประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการงบประมาณ โดยเป็นขั้นตอนการนำเงินงบประมาณของประเทศไปใช้จ่าย ดังนั้น ต้องมีการบริหารอย่างชัดเจน รัดกุม โดยจะทำได้ต้องมีกฎหมายอนุญาต แม้การดำเนินงานหรือนโยบายของรัฐบาลจะต้องการความรวดเร็ว คล่องตัว เพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็ต้องมีบทกฎหมายให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจในการบริหารจัดการเงินที่ได้รับการจัดสรรให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์นั้น ๆ ตลอดจนหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจก็ยังคงต้องผูกพันและยึดมั่นอยู่กับกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการงบประมาณที่บัญญัติขึ้นเป็นหลักเกณฑ์กลางนั่นเอง

บทสรุป

"หลักนิติธรรม" เป็นหนึ่งใน ๖ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทั้งนี้เพื่อมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐยึดหลักการพื้นฐานดังกล่าวในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ โดยในส่วนของหลักนิติธรรมนั้นองค์ประกอบที่สำคัญคือ ความคาดหวังได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสรุปความได้ว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่มีความยุติธรรม เป็นการทั่วไป และไม่ใช้การปกครองโดยบุคคล สำหรับ "การบริหารงบประมาณ" นั้น สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวิเคราะห์โครงการและแผนงานของหน่วยงานภาครัฐ และรวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภาต่อไป เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่ได้เสนอไว้ โดยในขั้นตอนการบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการ และความเหมาะสมของเงินงบประมาณที่จะจัดสรร เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสำนักงบประมาณมีกลไกและเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวไว้ข้างต้น โดยมีการออกมาตรการรวมถึงกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติสำหรับการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน มิให้เกิดการรั่วไหล หรือใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลือง โดยไม่มีเหตุผลความจำเป็น ในภาพรวมจึงถือได้ว่าสำนักงบประมาณได้นำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการงบประมาณมาใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ทุกหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาค เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามแผนงานและโครงการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา โดยมีความคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศ