



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ

จัดทำโดย นายวัชชัย กิจรัตน์กุล
รหัส 580313

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ

ความนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาประเทศให้เติบโตก้าวหน้า จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายด้านประกอบกัน เพื่อขับเคลื่อนรัฐนาวาประเทศไทยให้สามารถทะยานฝ่ากระแสเกลียวคลื่นแห่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบัน ซึ่งโลกในอนาคตมีแนวโน้มจะแปรสภาพจากโลกใบใหญ่ที่มีลักษณะเป็นของแข็งมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป สู่โลกใบเล็กที่มีลักษณะเป็นของเหลว มีการไหลเวียนยักย้ายถ่ายเทในแง่ของข้อมูลข่าวสาร วิทยาการความรู้ต่างๆ รวมถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่างๆ โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจะรวดเร็วขึ้นและส่งผลกระทบที่รุนแรงขึ้นเป็นเท่าทวีเมื่อเทียบกับโลกใบเก่าที่หมุนแบบช้าๆ โดยหนึ่งในเครื่องยนต์ที่สำคัญสำหรับการขับเคลื่อนรัฐนาวาก็คือ “งบประมาณ” ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักทางการบริหารที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่รัฐบาลคาดหวัง ซึ่งคงไม่พ้นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยในสังคม รวมถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม ยังมีคำถามสำคัญที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่างๆ เผื่อรอคำตอบ ทั้งในมุมมองของฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มุมมองของเหล่านักวิชาการที่ทำหน้าที่วิเคราะห์แนวโน้มการเติบโตของประเทศ มุมมองของภาคเอกชนที่เผื่อรอประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายของภาครัฐ รวมถึงมุมมองของภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายของภาครัฐ เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของภาครัฐ ว่าดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการบริหารประเทศอย่าง “หลักนิติธรรม” มากน้อยขนาดไหน เพื่อประกันว่ารัฐได้ใช้กฎหมายในการส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมที่ดี มีประโยชน์ เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้นคนในสังคม มีกฎหมายที่ให้สิทธิ เสรีภาพกับกิจกรรมทั่วไปที่ไม่ร้าย-ไม่ตี รวมถึงบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปราม ชัดขวาง ควบคุมกิจกรรมที่ไม่ดี มีโทษมีภัยกับความสงบสันติของสังคม

หลักนิติธรรม (Rule of law)

ในอดีตครั้งบรรพกาล เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมและมีความเป็นอารยะมากขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดทางการปกครองจากนักคิด นักปราชญ์ทั้งหลาย เช่น เพลโต (Plato) นักปราชญ์ ชาวกรีก ซึ่งได้คิดค้นหารูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข สงบสุข มีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรี และเป็นธรรม โดยเห็นว่าการปกครองที่ดีที่สุดจะต้องเป็นการปกครองโดยผู้ที่มีปัญญาหรือความเฉลียวฉลาดและเป็นผู้ที่รู้ผิดชอบชั่วดี จึงกล่าวได้ว่าการปกครองที่ดีที่สุดเป็นการปกครองโดยราชาปราชญ์ หรือ Philosopher King ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม อย่างไรก็ตามในที่สุด Plato ก็ไม่สามารถจะหาคนในลักษณะดังกล่าวได้ ในบั้นปลายชีวิตจึงหันมาให้ความสำคัญกับกฎหมาย ซึ่งในยุคต่อมาอริสโตเติล (Aristotle) ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของเพลโต ได้บอกว่า การมีชีวิตในสังคมของมนุษย์จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อเป็นภายใต้หลักเหตุผลและความยุติธรรม นั่นคือต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย¹ จึงเริ่มมีการยอมรับโดยทั่วกันว่า สังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) ใช้กฎหมายเป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม² เหตุที่ปฏิเสธการปกครองโดยบุคคลหรือคณะบุคคล เพราะต้องการแบ่งแยกอำนาจ และมีการคานอำนาจตรวจสอบอำนาจอย่างสมดุล เพราะอำนาจมักพาให้ใช้ผิด ยิ่งมีอำนาจมากเพียงใด ก็ผล่อใช้ตามอำเภอใจไปได้เพียงนั้น ดังที่นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษอย่างลอร์ด แอคตัน (Lord Acton) ได้กล่าวไว้ว่า “Power tends to corrupt; Absolute power corrupts absolutely.”³

จากปรัชญาในเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of law) ที่เป็นนามธรรม ได้ถูกทำให้เกิดเป็นรูปธรรมครั้งแรกใน ค.ศ. 1215 สมัยพระเจ้าจอห์นที่ 1 ของสหราชอาณาจักร ซึ่งได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่เรียกว่า “Magna Carta” ซึ่งกฎบัตรนี้มีผลให้พระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงยอมรับรัฐธรรมนูญขั้นพื้นฐานของราษฎร และยอมอยู่ภายใต้กฎบัตรนี้ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในหัวใจของหลักนิติธรรม คือการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรและยอมอยู่ภายใต้กฎบัตรนี้

¹ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ เอกสารบรรยาย “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย” 14 มกราคม 2558 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

² ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” 21 กุมภาพันธ์ 2556 โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก

³ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล เอกสารบรรยาย “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม” 18 มีนาคม 2558 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แนวคิด นิยาม ความหมายของหลักนิติธรรม

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่ถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ในอดีต เริ่มเติบโตแพร่หลายอย่างต่อเนื่องในสหราชอาณาจักร ต่อมาในปี ค.ศ. 1885 ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (A.V. Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ดของสหราชอาณาจักร ผู้ซึ่งคนในแวดวงกฎหมายให้การยอมรับว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมาย ยึดมั่นในอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ความเป็นกลางของศาลโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ผู้มีงานเขียนตำราต่างๆ ไว้อย่างมากมาย ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการ คือ⁴

1. ความสูงสุดของกฎหมาย

บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดตามกฎหมายซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิด โดยผู้กระทำผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมมาเป็นผู้พิพากษา

2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานเดียวกัน

3. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณีของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในวาระสำคัญต่างๆ ที่วางจุดมุ่งเน้นในทิศทางเดียวกัน เช่น การประชุมเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่กรุงเอเธน ประเทศกรีซ ในปี ค.ศ. 1955 ซึ่งมีนักกฎหมาย นักนิติศาสตร์จาก 48 ประเทศทั่วโลกได้ประชุมและมีข้อตกลงกันเสนอเป็น “ข้อบัญญัติเอเธน (Act of Athen)” ซึ่งได้วางหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. รัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

⁴ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ” 21 มีนาคม 2556 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

2. รัฐบาลควรเคารพสิทธิต่างๆ ของเอกชนตามนัยแห่งหลักนิติธรรมและใช้สมรรถภาพช่วยให้เอกชนได้สิทธิเหล่านั้นอย่างจริงจัง

3. ตุลาการทั้งหลายควรดำเนินตามครรลองของหลักนิติธรรมปกป้องและบังคับให้เป็นไปตามหลักนั้นโดยไม่มีพญาคติหรือฉันทาคติเลย และตุลาการก็อย่าได้ยินยอมในการที่รัฐบาลก็ดี พรรคการเมืองก็ดี ล่วงล้ำเข้ามาก้าวล่วงในความเป็นอิสระของการปฏิบัติหน้าที่

รวมถึงองค์ระหว่างประเทศที่ทุกคนให้การยอมรับกันทั่วโลกอย่างสหประชาชาติ เลขาธิการสหประชาชาติได้กล่าวไว้ในรายงาน The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies เมื่อปี ค.ศ. 2004 โดยสหประชาชาติได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักการปกครองที่ทุกคน ทุกภาคส่วน รวมทั้งรัฐ ต้องรับผิดชอบกฎหมายที่ประกาศใช้โดยเปิดเผย ใช้บังคับโดยเสมอภาคและได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยอิสระ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการที่ทำให้แน่ใจว่าได้ยึดมั่นในหลักความสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคทางกฎหมาย ความรับผิดชอบกฎหมาย ความเท่าเทียมในการบังคับใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความมั่นคงของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการไร้กฎหมาย และสร้างความโปร่งใสให้กฎหมาย”⁵

แนวคิดหลักนิติธรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยโชคดีกว่าหลายประเทศทั่วโลกเพราะเรามีผู้นำที่สมบูรณ์แบบและเป็นต้นแบบของ “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีหลักฐานเชิงประจักษ์เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ เมื่อวันศุกร์ที่ 5 พฤษภาคม 2493 พระองค์ทรงมีพระปฐมบรมราชโองการว่า⁶ “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ซึ่งได้สรุปรวบยอดถึงกระบวนการ (Process) ที่ถูกต้อง เป็นธรรม และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งเป็นเป้าหมายแห่งการปกครองที่พระองค์ท่านประสงค์จะให้เกิดขึ้นแก่สังคมไทย

⁵ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, [Online]. Available URL: <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>, 20 มีนาคม 2558

⁶ พระปฐมบรมราชโองการเนื่องในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก, [Online]. Available URL: <http://www.nesdb.go.th/portals/0/news/plan/p10/plan10/book/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9B%E0%B8%90%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B9%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.pdf>, 20 มีนาคม 2558

ในแง่ของกฎหมายนั้น ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเช่นกัน โดยเริ่มนำแนวคิดดังกล่าวมาบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁷ เช่น มาตรา 31 บุคคลย่อมสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย หรือมาตรา 32 ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” เป็นต้น ต่อมากฎหมายของไทยได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมโดยนำคำว่า “นิติธรรม” มาปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁸ โดยมาตรา 3 วรคสอง ได้ระบุว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีที่มาสืบเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ตาม

โดยสรุปแล้วหลักนิติธรรม จึงเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองของรัฐ ที่แสดงเจตจำนงในการปกครองโดยกฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส ประกาศให้รับทราบและบังคับใช้โดยทั่วกัน ซึ่งจะไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ หรือยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต โดยเจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้อำนาจภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดโดยผู้พิพากษาตุลาการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นหลักยึดหรือตัวชี้วัดในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินในการกิจของภาครัฐผ่านการบริหารงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าหน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้มอบอำนาจให้ด้วยความถูกต้องเหมาะสม เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540, [Online]. Available URL:

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>, 20 มีนาคม 2558

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550, [Online]. Available URL:

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf, 20 มีนาคม 2558

ระบบงบประมาณ

ปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน จึงมุ่งเน้นไปที่ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) แห่งการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเพิ่มความยืดหยุ่นในเรื่องของกระบวนการ (Process) ใช้จ่ายงบประมาณ โดยมอบอำนาจให้กับหน่วยรับงบประมาณมีอำนาจในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น และเป็นที่ทราบกันดีว่างบประมาณถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการปกครองของรัฐต่างๆ ที่จะนำพารัฐนั้นๆ ไปสู่เป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงความมั่นคง โดยหากมองอย่างละเอียดในทุกมิติจะพบว่า งบประมาณมีบทบาทหน้าที่สำคัญอยู่สองสามประการ ได้แก่ เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือทางการบริหาร และเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

บทบาทของงบประมาณ

1. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ

การพัฒนาขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเติบโตของตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จำเป็นต้องอาศัยเครื่องยนต์กลไกที่หลากหลาย ประกอบกันเป็นปัจจัยเสริมในการขับเคลื่อนในเวลาเดียวกัน ไล่ตั้งแต่อัตราการบริโภคของภาคเอกชน / ประชาชน (Consumption: C) การลงทุนของธุรกิจในตลาดทุน (Investment: I) การใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ (Government spending: G) และการส่งออกสุทธิ (Net Export: NE) หรือการส่งออก (Export: X) หักด้วยการนำเข้า (Import: M) ปรากฏดัง สมการ ดังนี้

$$GDP = C + I + G + NE \text{ หรือ } C + I + G + (X-M)$$

โดยในห่วงโซ่การบริโภคภายในประเทศเติบโตต่อเนื่อง มีการลงทุนของธุรกิจในสินค้าทุนทั้งภายในประเทศและทุนจากต่างประเทศ การส่งออกไม่มีข้อติดขัดแต่ประการใด ภาพรวมของ GDP ก็เติบโตได้อย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อใดก็ตามที่ภาวะเศรษฐกิจเกิดชะงักงัน เครื่องยนต์ที่ขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนเริ่มติดขัดหรือดับลง ทั้งจากอัตราการบริโภคภายในประเทศที่ชะลอตัว การลงทุนของธุรกิจในสินค้าทุนลดลงจากภาวะความเชื่อมั่นที่ลดลงของนักลงทุนทำให้เกิดการย้ายฐานการลงทุนออกนอกประเทศ การส่งออกติดขัดปัญหาจากการกีดกันทางการค้าหรือปัญหา

ค่าเงินบาทที่แข็งค่าทำให้ยอดการส่งออกลดลง เครื่องยนต์ตัวสุดท้ายจากภาครัฐราชการอย่างการใช้
 จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐจะมีบทบาททำหน้าที่แทรกแซงการปฏิบัติงานของกลไกตลาด
 เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) การกระจายรายได้ (Income
 Distribution) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) และการส่งเสริมการ
 เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

2. เครื่องมือทางการบริหาร

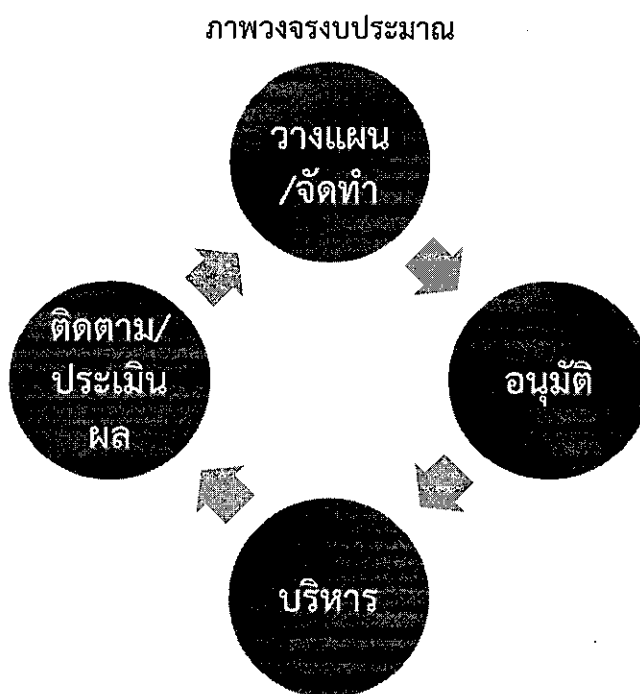
ในแง่มุมของการบริหารนั้น งบประมาณถือเป็นตัวกลางในการแปลงนโยบายของฝ่ายบริหาร
 ไปสู่การปฏิบัติของฝ่ายประจำ อีกทั้งยังเป็นปัจจัยหลักที่ใช้ในการประเมินผลงานของหน่วยงานว่ามี
 ความก้าวหน้าในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด รวมถึงยังเป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐและ
 หน่วยงานว่าจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในปีนั้นๆ จำนวนเท่าใดอีกด้วย

3. เครื่องมือทางการเมือง

หากมองในมุมทางการเมือง งบประมาณก็คือเครื่องมือหลักในการต่อรอง เพื่อจะทำให้จุด
 มุ่งเน้นทางการเมืองของฝ่ายบริหารได้รับจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตามในทางตรงกันข้าม
 งบประมาณก็เป็นเครื่องมือตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
 ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณของรัฐบาลในเวลานั้น เพื่อให้เกิดความชอบธรรม
 และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณถือเป็นหนึ่งในกระบวนการจัดการงบประมาณ ซึ่งเริ่มต้นจากการ
 วางแผนและจัดทำคำของบประมาณโดยหน่วยรับงบประมาณต่างๆ โดยมีสำนักงานงบประมาณทำหน้าที่
 พิจารณาความเหมาะสมในเบื้องต้นเพื่อรวบรวมความต้องการของหน่วยรับงบประมาณทั่วประเทศ
 เสนอต่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อฝ่าย
 นิติบัญญัติอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเป็นกรอบวงเงินสำหรับหน่วยรับ
 งบประมาณนำไปใช้จ่ายในปีงบประมาณนั้นๆ ผ่านกระบวนการ “บริหารงบประมาณ” ตามพันธกิจ
 ซึ่งหน่วยงานได้รับมอบหมายตามกฎหมายที่รัฐมอบหมายอำนาจและภารกิจให้ดำเนินการ และจบ
 ด้วยขั้นตอนการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการ
 วางแผนและจัดทำงบประมาณในปีต่อไป ดังวงจรงบประมาณที่ปรากฏดังภาพต่อไปนี้



ความสอดคล้องของการบริหารงบประมาณกับหลักนิติธรรมในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของงบประมาณในทางทฤษฎีที่จะเป็นเครื่องมือและกลไกหลักในการขับเคลื่อนประเทศ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มีการใช้จ่ายเม็ดเงินงบประมาณในวงเงินและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือหนึ่งปีงบประมาณ (1 ตุลาคม – 30 กันยายน) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กลไกต่างๆ ในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ หาได้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพตามที่กฎหมายงบประมาณระบุ หรือตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารตั้งเป้าหมายไว้ โดยข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และรายงานผลการเบิกจ่ายไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2558⁹ พบว่า ยังมีประเด็นข้อพิจารณาที่ควรแก่การให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐบางประเภทบางประการ อาทิ

1. ผลกระทบจากการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าในปีงบประมาณ 2557 ตัวเลขการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ ณ 30 กันยายน 2557 ในภาพรวมเบิกจ่ายได้ทั้งสิ้น 2.2463 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 88.96 แบ่งเป็นรายจ่ายประจำ 1.96 ล้านล้านบาท (96.26%) และรายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายได้ 2.84 แสนล้านบาท (58.40%)

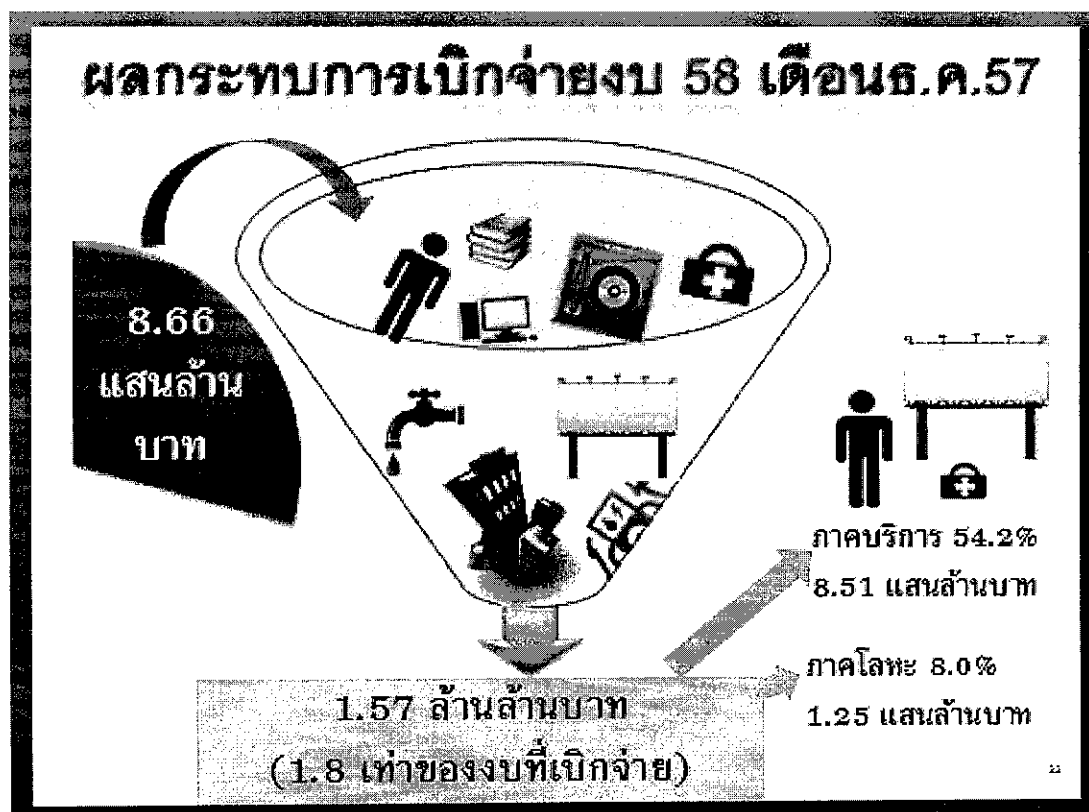
⁹ รายงานภาวะเศรษฐกิจประจำเดือนมกราคม 2558 สำนักงบประมาณ

จากผลการเบิกจ่ายดังกล่าว ทำให้มีเงินกันไว้เบิกจ่ายเหลือมปีของปีงบประมาณ 2557 หรือเงินที่รัฐคาดว่าจะใช้จ่ายในปี 2557 เหลืออีกจำนวน 278,638 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 2557 ที่รัฐบาลไทยต้องกู้เงินมาจำนวน 250,000 ล้านบาท จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยอาจไม่ต้องทำงบประมาณขาดดุลหรือกู้เงินเพิ่มจากที่กระทรวงการคลังจัดเก็บได้เลย หากการใช้จ่ายของภาครัฐ เป็นเช่นนี้

ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่า ไทยเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปใช้ในส่วนที่จำเป็นและขาดแคลนจากผลการเบิกจ่ายที่ต่ำกว่าเป้าหมาย ทั้งเม็ดเงินที่จะเข้าไปหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ความล่าช้าของการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาให้กับประชาชนและการสร้างความเจริญให้กับบ้านเมือง รวมทั้งอาจไม่ต้องกู้เงินเพื่อมาทำโครงการขนาดใหญ่ อาทิ รถไฟฟ้าสายต่างๆ รถไฟรางคู่ ระบบบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น ที่สำคัญรัฐกลับต้องแบกภาระจากการกู้เงินเป็นค่าดอกเบี้ยและการชำระคืนต้นเงินกู้ในงบประมาณปีต่อไป ทั้งที่ผู้มาก็เรียกได้ว่าเปล่าประโยชน์จากผลการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าดังกล่าว

2. ในประเด็นที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าต่อระบบเศรษฐกิจ เมื่อนำผลเบิกจ่ายงบประมาณปี 2558 ไตรมาสแรก สะสมรวม 866,296 ล้านบาท ซึ่งคำนวณจากผลเบิกจ่ายงบปี 58 จำนวน 766,370 ล้านบาท (ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำ 725,107 ล้านบาทและรายจ่ายลงทุน 41,262 ล้านบาท) และใบสั่งซื้อ (PO) อีกจำนวน 99,926 ล้านบาท โดยนำมาวิเคราะห์ภายใต้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ตามกรอบปัจจัยการผลิตและผลผลิตขนาด 16x16 สาขา บนฐานข้อมูลปี 2548 จะพบว่า การเบิกจ่ายดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตในระบบเศรษฐกิจ เป็นมูลค่า 1,568,600 ล้านบาท หรือคิดเป็น 1.8 เท่าของการเบิกจ่าย (หมุนได้เกือบ 2 รอบ) ทั้งนี้ หากสามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินกันปีงบประมาณ 2557 ได้ครบทั้ง 278,638 ล้านบาท ก็น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบในการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่า การเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ในระดับที่มากกว่าเม็ดเงินที่รัฐใช้จ่ายออกไป และหากมีการนำผลการใช้จ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณมาวิเคราะห์ร่วมด้วยแล้วก็อาจจะพบว่าการเบิกจ่ายภาครัฐทั้งหมดจะส่งผลสะท้อนต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวมได้ตามที่รัฐได้วางเป้าหมายไว้

ภาพผลกระทบการเบิกจ่ายงบประมาณ ณ สิ้นไตรมาสแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2558



3. ผลกระทบจากการบริหารงบประมาณที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ยังส่งผลทางอ้อมที่นำมาสู่การจูงใจให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องของการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อย่างกรณีที่เกิดขึ้นกับคดีการยกยอกเงินของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ที่พบว่าสถาบันฯ มีเงินสะสม (เงินคงคลัง) มากกว่าพันล้านบาท โดยเก็บจาก ร้อยละ 5 ของรายรับจริง และเงินงบประมาณเหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ (ซึ่งได้รับเป็นเงินอุดหนุนทั้งก้อนเนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ) และสถาบันได้นำเงินคงคลังดังกล่าวไปหารายได้ ด้วยการนำไปฝากธนาคารพาณิชย์เอกชนเพื่อแสวงหารายรับจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเพิ่มเติม (บางหน่วยงานจ้างสถาบันทางการเงินให้นำเงินออม/เงินคงคลังดังกล่าวไปหาดอกผลให้กองเงยเพิ่มขึ้นแล้วแบ่งผลตอบแทนให้กับสถาบันการเงินที่รับจ้างจัดการเงินกองทุนให้) ทั้งที่จริงแล้วตามเจตนารมณ์ของการจัดสรรงบประมาณนั้น ต้องการให้รัฐใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในภาพรวม โดยอาศัยการอัดฉีดเม็ดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านการพัฒนางานหรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามภารกิจของหน่วยงานที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ไม่ใช่เงินงบประมาณไปสะสมหรือหารายได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มพูนให้กับหน่วยงาน

บทสรุป

จากข้อพิจารณาดังกล่าวอาจสรุปเป็นข้อสังเกตได้ว่า ผลกระทบของการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าและการบริหารงบประมาณโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด เช่น การไม่สามารถใช้จ่ายภายในวงเงินและระยะเวลาที่กำหนดนั้น อีกนัยหนึ่งก็คือ ส่วนราชการยังไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัดอย่างแท้จริง ถือเป็นตัวอย่างของการปฏิบัติราชการที่ไม่สอดคล้องหรือไม่ได้เป็นไปตามครรลองของหลักนิติธรรม ซึ่งในที่สุดก็ยังผลให้การใช้งบประมาณในลักษณะดังกล่าวกลายเป็นสาเหตุให้ประเทศเกิดค่าเสียโอกาสในมิติต่างๆ อาทิ

1) มิติผู้อนุมัติงบประมาณ รัฐต้องใช้งบประมาณในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณโดยไม่จำเป็น เนื่องจากเงินดังกล่าวไม่ได้ถูกอัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ รวมถึงเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหา/ลดความเหลื่อมล้ำ ขาดแคลนหรือพัฒนางานสำคัญอื่นๆ ซึ่งยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด ถูกจัดสรรไปให้กับหน่วยงานที่ใช้งบประมาณล่าช้าหรือนำเงินงบประมาณที่ได้รับไปเก็บไว้เพื่อหาผลตอบแทน

2) มิติผู้รับงบประมาณ กรณีที่มีเงินสะสมที่ไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องนำไปใช้จ่าย (เงินเย็น) เป็นจำนวนมากเกินจำเป็น อาจเป็นแรงจูงใจให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องหาช่องทางในการนำเงินดังกล่าวออกไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง อย่างกรณีที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยในกำกับบางแห่ง

3) มิติผู้รับบริการของหน่วยงาน ผู้รับบริการของหน่วยงานจะไม่ได้รับสินค้า/บริการในเวลาที่เป็นและเหมาะสมหรือได้รับในจำนวนที่ไม่มากเท่าที่ควรจะได้รับจริง เนื่องจากงบประมาณบางส่วนไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนางานตามภารกิจหน่วยงาน เช่น งบประมาณที่กักไว้ หรือเงินที่หน่วยงาน องค์การมหาชน กองทุน นำไปสะสมไว้ อาจจะใช้สร้างโรงเรียน ปรับปรุงเส้นทางคมนาคม หรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้กับบ้านเมืองได้อีกเป็นจำนวนมากโดยไม่ต้องเสียเวลารอคอย

4) มิติผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การนำเงินไปให้เอกชนบริหารจัดการอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับสถาบันการเงินเอกชนบางรายในการได้รับเงินทุน (ที่หน่วยงานรัฐระดมทุนมาได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปี) ไปแสวงหาผลตอบแทนทางการเงินในตลาดเงินโดยไม่ต้องลงทุนหรือด้วยต้นทุนดอกเบี้ยต่ำจำนวนมาก อีกทั้งเอกชนที่รับจ้างบริหารรายดังกล่าวยังได้รับค่าบริการจัดการหรือกระทั่งเงินโบนัสจากหน่วยงานที่จ้างอีก (ในฐานะที่นำเงินคงคลังไปหาผลตอบแทนได้มากกว่าที่หน่วยงานจะบริหารจัดการด้วยตัวเองหรือในกรณีที่บริหารแล้วเกิดกำไรมากกว่าที่ตกลงกันไว้ใน TOR) ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงตลาดในอีกรูปแบบหนึ่ง และทำให้อำนาจในการแข่งขันของเอกชนไม่เท่าเทียมกัน

หากหน่วยงานรัฐทั้งหลายให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณอย่างเคร่งครัด กล่าวคือสามารถใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้แสดงเจตจำนงในคำของบประมาณทั้งหมด และสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้หมดภายในปีงบประมาณ ผลกระทบที่ทำให้เกิดค่าเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ ที่ได้กล่าวมาคงจะไม่เกิดขึ้น ยังผลให้เม็ดเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์สามารถเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล คุ่มค่าและเกิดประโยชน์กับการบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่เป็นไปตามแนวทางและกระบวนการดำเนินการในวิถีทางตามหลักนิติธรรม นำมาซึ่งความผาสุกแต่ปวงประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์ตามสิทธิอันพึงมีได้อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของการบริหารราชการอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์. เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน โรงแรมรามาร์คเดนส์ 21 กุมภาพันธ์ 2556

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จริญญา ภักดีธนากุล. เอกสารบรรยาย บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 18 มีนาคม 2558

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 21 มีนาคม 2556

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. เอกสารบรรยาย การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 14 มกราคม 2558

เอกสารอื่น

The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, [Online]. Available URL: <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>, 20 มีนาคม 2558

พระปฐมบรมราชโองการเนื่องในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก, [Online]. Available URL: <http://www.nesdb.go.th/portals/0/news/plan/p10/plan10/book/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9B%E0%B8%90%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B9%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.pdf>, 20 มีนาคม 2558

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540, [Online]. Available URL: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>, 20 มีนาคม 2558

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550, [Online]. Available URL: http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf, 20 มีนาคม 2558

สำนักงบประมาณ. รายงานภาวะเศรษฐกิจประจำเดือนมกราคม 2558