

บทความวิจัย (Research Article)

ปัญหาการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นของประเทศไทย*

Problems of Budget Expenditure for Emergency in Thailand

อัญชลี ทองอ่อน**

นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Unchalee Thongoun

Master Student in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 20 เมษายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 30 พฤษภาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ 1 มิถุนายน 2566

* บทความนี้สรุปมาจากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเรื่อง “ปัญหาการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ thongoun.un@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในปัจจุบัน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ การศึกษาพบปัญหาทางกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐสภา ปัญหาในการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตในการจัดสรรของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และปัญหาด้านการติดตาม ตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยรัฐสภาและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม ครบครันมากยิ่งขึ้น เห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายหลัก 5 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (4) มาตรา 20 (6) และมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 51 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ข้อ 5 ข้อ 7 และข้อ 13 เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการควบคุมกระบวนการอนุมัติ การจัดสรร การใช้จ่าย การติดตาม และตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย โดยให้มีการกำหนดห้ามมิให้มีคำขอเพิ่มงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย กำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดอย่างเคร่งครัด กำหนดวัตถุประสงค์ และขอบเขตการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ชัดเจน กำหนดให้มีการจัดสรรและขั้นตอนการจัดสรรให้เคร่งครัดเพื่อป้องกันการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และกำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

โดยรัฐสภาและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้วินัยการคลังที่ดีตามแนวคิด หลักการ และทฤษฎีการควบคุมงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน ให้เกิดความมั่นคงและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาวจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนชาวไทย

คำสำคัญ: งบกลาง; งบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น; กรอบวินัยทางการคลัง

Abstract

This study aims to study legal measure to control emergency spending, using qualitative research methods and interviews with experts on the subject. The study found five major legal problems and law enforcement problems: approving parliamentary emergency spending budgets, controlling emergency spending proportions, determining emergency spending distribution targets and scope, emergency spending not meeting targets, and checking emergency spending by the National Assembly and the Office of the Auditor General of Thailand.

These findings suggest that appropriate legal measures to control emergency spending in Thailand should be made more rigorous by amending five main laws: Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 Section 144; the Organic Act on State Audit, 2018, Chapter 7; State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 (2018) Section 11 (4), Section 20 (6) and Section 24; Budgetary Procedures Act, B.E. 2561 (2018) Section 51; and regulations on emergency spending from 2019 Section 5 Section 7 and Section 13. The aim is to serve as legal framework for controlling emergency spending approval, allocation, expenditure, and supervision processes and denying requests for increased emergency spending. When approving expenditure budgets, emergency spending proportions shall be determined by reserves lists paying for emergencies or necessities. Emergency spending allocation purpose and scope shall be strictly stipulated. Emergency spending must clearly stipulate that allocation and its procedures must strictly prevent emergency spending from failing to meet targets, requiring emergency spending monitoring. This effective payment by Parliament and the Office of the Auditor General of Thailand should follow rules of good financial discipline to control emergency spending. In doing so, emergency budget control concepts, principles and theories will be more effectively followed to achieve stability. And long-term national fiscal sustainability will enable national budget expenditure to best benefit Thai citizens.

Keywords: Contingency Fund; Emergency Spending; Fiscal Discipline Framework

1. บทนำ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน คือ เงินของแผ่นดินที่มีกฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านความเห็นชอบหรือความยินยอมจากรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นต้องให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีการกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ และวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย¹

ในปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายนอกจากจะมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยรับงบประมาณแล้ว ยังมีการกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยัง “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง”² ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปใช้จ่ายนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามปกติ รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรร หรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรงได้ โดยมีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นรายการหนึ่งของงบกลางอันเป็นรายจ่ายที่สำรองไว้ เพื่ออนุมัติเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่เกิดเหตุการณ์รุนแรง หรือไม่ทราบล่วงหน้าและรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้หมดไปหรือให้บรรเทาเบาบางลงโดยเร็ว

โดยบทความฉบับนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นซึ่งเป็นรายการหนึ่งที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ในงบกลาง อันมีลักษณะที่ไม่อาจทราบได้ว่าจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานรับงบประมาณใด และไม่ทราบว่าเงินงบประมาณนี้จะนำไปใช้จ่ายกับเรื่องใด ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณรัฐสภาจะอนุมัติกรอบวงเงินของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ตั้งภายในสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ เพื่อเป็น

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62

² พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 22 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15

เครื่องมือในการบริหารจัดการของฝ่ายบริหารให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว ในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ หรือเพื่อป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ หรือเสียหายหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และใช้จ่ายในภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันอำนาจการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้หน่วยรับงบประมาณเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ³ โดยเสนอนายกรัฐมนตรีก่อนที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อทราบหรือให้ความเห็นชอบตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 เพื่อความคล่องตัวของการบริหารงบประมาณ และรองรับกับความไม่แน่นอนในอนาคต เช่น อุทกภัย โรคระบาด เป็นต้น

ในระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ดังนี้ คือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (4)⁴ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการนี้ และมาตรา 20 (6)⁵ ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15⁶ กำหนดลักษณะของงบกลาง และมาตรา 36 วรรคสอง⁷ กำหนดเกี่ยวกับ

³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสอง

⁴ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (4) “ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น”

⁵ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (6) “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเสียหายหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15 “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่ หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย”

ผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ที่วางหลักเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการนี้ ในเรื่องการจัดสรร การบริหาร และการรายงานการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อให้การใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คุ่มค่า เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดีของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะมีข้อดีในเรื่องของความยืดหยุ่น ความคล่องตัวในการใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และมีกฎหมายควบคุมการใช้จ่ายงบกลาง รายการดังกล่าวให้เป็นไปตามวินัยการเงินการคลังที่ดี แต่จากศึกษาพบว่าการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทยตามกฎหมายในปัจจุบันมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ เนื่องจากกรอบทางกฎหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ยังมีความไม่เหมาะสมหลายประการ ทั้งการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา สัดส่วน การจัดสรร การใช้จ่าย และติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายโดยไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นเพื่อแก้ไขปัญหาการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย โดยการควบคุมการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และขอบเขตการจัดสรร กระบวนการจัดสรร การใช้จ่ายและการติดตาม ตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบของกฎหมายที่ชัดเจน ทั้งการตรวจสอบจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และสำนักงาน

⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสอง “รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น”

การตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อนำไปสู่เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาว โดยการศึกษาระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่กรณี

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และศึกษาหลักการ โครงสร้าง และแนวปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับในการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย

2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในทางสากล และศึกษาเปรียบเทียบหลักการ โครงสร้าง และแนวปฏิบัติในทางสากลตามกฎหมายที่ใช้ควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย นิวซีแลนด์และสาธารณรัฐประชาชนจีนที่สามารถนำมาปรับใช้กับกฎหมายที่ใช้ควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทยได้ โดยพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย หรือข้อเปรียบเทียบต่าง ๆ ในการนำหลักการ โครงสร้าง และแนวปฏิบัติดังกล่าว มาเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดของปัญหาการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย การกำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่เหมาะสมรวมทั้งการหลีกเลี่ยงการกำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการดังกล่าว การจัดสรร การใช้จ่ายและการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพ

4) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับในการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้มีความเหมาะสม ทั้งในกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย และมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

มีสัดส่วนที่เหมาะสม มีขอบเขตการจัดสรร การใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม มีระบบการควบคุม การติดตาม และการตรวจสอบ การใช้จ่ายงบกลาง รายการดังกล่าวอย่างเข้มงวด เพื่อให้การควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลของเอกสาร (documentary research) ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์หรือเอกัตศึกษา และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ใช้การควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง และเมื่อรวบรวมข้อมูลแล้ว จะนำมาวิเคราะห์กับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อวางมาตรการการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เหมาะสมของประเทศไทย

4. ข้อความคิดว่าด้วยการควบคุมงบประมาณรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 หลักการและกฎหมายพื้นฐานทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน

หลักการและกฎหมายพื้นฐานทางการคลังเป็นแนวความคิดพื้นฐานสำคัญในการตรากฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลัง โดยสามารถจำแนกหลักการและกฎหมายพื้นฐานทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินได้ ดังนี้

4.1.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักความยินยอมในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ การกำหนดให้อำนาจสูงสุดในด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ในด้านรายจ่ายสาธารณะได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงิน⁸ และเนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังกล่าว เป็นการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งเป็นเงินแผ่นดิน จึงจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักความยินยอมในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 140 โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติโดยงบกลาง รายการดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทุก ๆ ปีงบประมาณ เพื่อผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนก่อนมีการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

4.1.2 หลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

การใช้จ่ายหรือการประกอบกิจกรรมของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านทางตัวแทน คือ สมาชิกของรัฐสภาก่อนโดยรัฐบาลจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อพิจารณานุมัติให้ใช้จ่ายได้ การให้อำนาจแก่รัฐสภาในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณแสดงถึงการยินยอมให้รัฐบาลนำเงินอันมีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้⁹ ดังนั้น การอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่าย รัฐสภาจึงเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไว้ในมาตรา 143 แต่อำนาจในการอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐสภานั้น เป็นเพียงการกำหนดกรอบวงเงินการใช้จ่าย โดยไม่ได้กำหนดแผนการใช้จ่าย โดยอำนาจในการจัดสรรเป็นของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีดุลยพินิจในการใช้จ่ายสูง

⁸ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร: หลักความยินยอม ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 3, บรรณาธิการโดย รองคณบดีฝ่ายบริการวิชาการและสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 168-169.

⁹ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 202-203.

4.1.3 หลักวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline)

วินัยทางการคลัง คือ เครื่องมือในการกำกับการบริหารการคลังที่ดี เพื่อให้รัฐสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเศรษฐกิจไว้ได้ ดังนั้น วินัยทางการคลังจึงอาจอยู่ในรูปของกรอบทางกฎหมาย หรืออาจอยู่ในรูปของตัวชี้วัดทางปริมาณซึ่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความยั่งยืนทางเศรษฐกิจก็ได้ เป้าหมายที่สำคัญของวินัยทางการคลัง คือ การควบคุมดูแลการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการคลังเพื่อสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนทางการคลังและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ¹⁰ กล่าวคือ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน เช่น การกำหนดเพดานหรือสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรือการกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการตั้งงบประมาณ เพื่อเป็นหลักในการรักษาวินัยทางการคลังในการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งช่วยลดการใช้จ่ายเกินความจำเป็น ดังนั้น หากกำหนดในลักษณะที่กว้างอาจจะกระทบต่อวินัยการเงินการคลังในอนาคตได้ แต่หากเคร่งครัดมากเกินไปก็อาจจะขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายและเป้าหมายได้

4.1.4 หลักการทั่วไปทางการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน

หลักการทั่วไปทางงบประมาณเหล่านี้เป็นหลักสากลในทางงบประมาณและมีพัฒนาการทางแนวคิดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยหลักกฎหมายทั่วไปทางการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน มีดังนี้

4.1.4.1 หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง (Specificity)

ความสำคัญของหลักการนี้ คือ การวางหลักประกันที่ทำให้แผนงานงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติถูกนำไปปฏิบัติโดยฝ่ายบริหาร ใช้จ่ายจะต้องระบุหน่วยงานและรายการที่จะใช้จ่าย เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และในเรื่องอะไร¹¹ หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงเรียกร้องให้มีการกำหนด

¹⁰ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล [ออนไลน์], 1 สิงหาคม 2564. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/115a84b1-e000-415b-bb3b-1831b8093bad/12992.aspx>

¹¹ เรื่องเดียวกัน

เจาะจงวัตถุประสงค์ของรายจ่ายในพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของวัตถุประสงค์เป็นการเจาะจงการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา แต่เนื่องจากงบกลาง รายการนี้ มีลักษณะเป็นรายจ่ายที่ไม่สามารถระบุหน่วยรับงบประมาณและเรื่องที่จะนำไปใช้ รวมถึงไม่สามารถเจาะจงจำนวนเงินได้ จึงเป็นการยกเว้นหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงทั้งในประเด็นเรื่องหน่วยรับงบประมาณและแผนงาน และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐสภาจึงเป็นเพียงการอนุมัติกรอบวงเงินที่จะนำไปใช้จ่ายได้เท่านั้น ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงที่เรียกร้องให้กำหนดหน่วยรับงบประมาณและเรื่องที่น่างบประมาณไปใช้จ่ายในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.1.4.2 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่จัดเตรียมงบประมาณและสร้างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีระยะเวลาในการพิจารณา โดยฝ่ายบริหารต้องนำเสนอข้อมูลทางการคลังที่จำเป็นต่อการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาข้อมูลเหล่านั้นอย่างครบถ้วน¹²

ความรับผิดชอบภายในต่อฝ่ายบริหารเอง เป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณซึ่งเป็นผู้บริหารงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณที่มีต่อฝ่ายบริหาร การกำหนดความรับผิดชอบภายในของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของรัฐสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร¹³

ความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อองค์กรตรวจสอบภายนอก เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรภายนอกด้วย เนื่องจากการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนั้นมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง

¹² อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 194.

¹³ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 246-249.

และมีความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุด¹⁴

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดสรรตามความจำเป็นให้แก่หน่วยรับงบประมาณ หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณซึ่งเป็นผู้บริหารงบประมาณจึงต้องความรับผิดชอบภายในต่อฝ่ายบริหารในการขออนุมัติจัดสรรงบประมาณงบกลางเฉพาะกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือฉุกเฉิน อีกทั้งจำเป็นต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหาร มีความรับผิดชอบทางงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการนี้ต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ นอกจากนี้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังกล่าวมิได้กำหนดหน่วยรับงบประมาณ และเรื่องที่จะใช้จ่ายเงินไว้ การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวของรัฐสภาจึงเป็นเพียงการอนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายเท่านั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการนำเสนอรายงานการใช้จ่ายงบประมาณภายหลังจากนำงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปใช้จ่าย และมีความรับผิดชอบต่อองค์กรตรวจสอบภายนอกโดยการส่งรายงานการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังกล่าว ซึ่งเป็นหนึ่งของเงินแผ่นดินให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว

4.1.4.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสทางการคลัง คือ การเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดการณ์ต่าง ๆ รวมถึงการมีข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลที่น่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ ทันการณ์ และใช้เทียบต่างประเทศได้ เพื่อให้สาธารณชนสามารถนำมาใช้ประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล

¹⁴ วาทีณี นุชเล็ก, มาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น [ออนไลน์], 10 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13741>

และต้นทุนกับประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างถูกต้อง¹⁵

หลักความโปร่งใสมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นงบประมาณประเภทหนึ่งที่ตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เสนอเอกสารประกอบงบประมาณที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างครบถ้วนต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการล่วงหน้าเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ นอกจากนี้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีเพียงการระบุเงินงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายโดยมิได้กำหนดหน่วยรับงบประมาณและเรื่องที่จะนำงบประมาณไปใช้จ่ายเงินไว้ การนำงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังกล่าวในเรื่องใด จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุมัติจัดสรรตามแผนงาน หรือโครงการที่หน่วยรับงบประมาณเสนอโดยไม่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแตกต่างจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปกติของหน่วยรับงบประมาณที่รัฐสภาจะเป็นผู้อนุมัติจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณโดยตรง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง และน่าเชื่อถือ รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวในเวลาที่เหมาะสม ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและเสนอให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว

4.1.4.4 หลักสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะ

กระบวนการงบประมาณต้องกระทำโดยความสุจริต ชี้แจงกระบวนการในการจัดทำงบประมาณ การบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณอย่างสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีระบบ

¹⁵ ศาสตรา สุตสวาท และฐิติมา ชูชิต, ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล [ออนไลน์], 10 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2016/07/thailand-transparency-research-group2/>

ขั้นตอนในการดำเนินการอย่างเป็นระบบ¹⁶ ในส่วนของหลักประโยชน์สาธารณะ คือ การดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หลักสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากการใช้จ่ายงบกลาง รายการนี้ จำเป็นต้องมีเพื่อรองรับต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและให้อำนาจฝ่ายบริหารในจัดสรรเพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น ฝ่ายบริหารที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการใช้จ่ายงบกลาง รายการนี้ จำเป็นต้องใช้จ่ายโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณทุกประเภทมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4.2 แนวคิดว่าด้วยงบกลางและงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน (Contingency Fund and Emergency Spending)

4.2.1 ความหมายของงบกลางหรืองบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน

งบกลางและงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินมีแนวคิดมาจากการเตรียมงบประมาณสำรองไว้หรือหางบประมาณมาใช้จ่ายเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินที่ไม่คาดคิดไว้ที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ¹⁷ โดยเครื่องมือเพื่อรับมือการใช้จ่ายฉุกเฉินนั้นมีหลากหลายรูปแบบ¹⁸ โดยงบกลางและงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็วคล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1.1 ความหมายของ “งบกลาง”

จากการศึกษาไม่มีการกำหนดนิยามและความหมายของคำว่า “งบกลาง” ไว้โดยเฉพาะ แต่จากการศึกษาอาจสรุปได้ว่า งบกลาง เป็นงบประมาณรายจ่ายที่สำรองไว้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

¹⁶ ศิริ พันธุ์ทา, หลักสุจริตธรรมกับการบริหารองค์การอย่างยั่งยืน, วารสาร Journal of Modern Learning Development, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559), หน้า 5.

¹⁷ Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), FINANCIAL PROTECTION AGAINST NATURAL DISASTERS, (World Bank Headquarters 1818 H Street NW Washington DC 20433 (U.S.)), p. 28.

¹⁸ IMF, Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges [Online], 21 September 2021. Source: <https://www.imf.org>

ที่เร่งด่วนหรือที่คาดไม่ถึงของรัฐบาล หรือค่าใช้จ่ายที่ยังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้

4.2.1.2 ความหมายของ “งบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน”

จากการศึกษาไม่มีการกำหนดนิยามและความหมายของคำว่า “งบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน” ไว้โดยเฉพาะ แต่จากการศึกษาอาจสรุปได้ว่า งบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน คือ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นมีลักษณะปัจจุบันทันด่วน มีความเร่งด่วนกระชั้นชิดและจำเป็นต้องมีการดำเนินการทันที โดยไม่สามารถคาดเดาหรือคาดการณ์ล่วงหน้า และมีลักษณะไม่ถาวร

4.2.1.3 เหตุผลความจำเป็นของงบกลางหรืองบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน

งบกลางหรืองบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินเป็นงบประมาณที่นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปกติ และไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานได้เป็นการเฉพาะ หรือไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณอันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนของรายจ่ายในอนาคต หรือค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ หรือใช้จ่ายในเวลาเร่งด่วน หรือในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตขึ้นในประเทศ ประโยชน์ของการจัดสรรดังกล่าว คือ สามารถตอบสนองความต้องการเร่งด่วนแต่ไม่คาดฝันได้โดยไม่ต้องหากการจัดสรรเพิ่มเติมหรือต้องลดการใช้จ่ายในส่วนอื่น โดยงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินมีเหตุผลความจำเป็นที่แคบกว่างบกลาง กล่าวคือ มีไว้เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น แต่งบกลางมีเพื่อกรณีที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานได้เป็นการเฉพาะ หรือไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น¹⁹

4.2.1.4 มาตรการควบคุมงบกลางหรืองบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน

จากการศึกษาจึงสามารถสรุปได้ว่า มาตรการควบคุมงบกลางหรือกองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินและมาตรการควบคุมงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินมีดังนี้

¹⁹ Marvin Phaup and Charlotte Kirschner, *Budgeting for Disasters OECD 30th Annual Meeting of the Working Party of Senior Budget Officials* [Online], 16 January 2020. Source: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42407562.pdf>

ประการแรก การกำหนดขนาดของงบกลางหรือกองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินไว้ในกฎหมาย มีการควบคุมเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินจากกองทุนเงินฉุกเฉินจากฝ่ายนิติบัญญัติ²⁰

ประการที่สอง การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายที่ชัดเจนหรือกำหนดความหมายของ “การใช้จ่ายงบกลางในกรณีฉุกเฉิน” ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหาร ใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน การใช้เงินจากงบกลางหรือกองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินจะได้รับการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้จ่ายอยู่ในวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการใช้เงินจากกองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินและอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

ประการที่สี่ การตรวจสอบการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินโดยองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระ และรายงานสิ้นปีควรได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุดในตามแนวทางการตรวจสอบที่รับรองทั่วไป²¹

ประการที่ห้า การจัดทำรายงานการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินเสนอต่อสาธารณชน²²

5. กรณีเปรียบเทียบไทยกับต่างประเทศ

ในส่วนของมาตรการการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของต่างประเทศ ผู้เขียนได้มีการศึกษากรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand) และกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีรายละเอียดดังนี้

²⁰ OECD, **Public Governance Reviews** [Online], 26 May 2021. Source: <http://www.oecd.org/gov/publicgovernancereviews.htm>

²¹ OECD, **Best Practices for Budget Transparency** [Online], 21 September 2021. Source: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

²² IMF, **Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges** [Online], 21 September 2021. Source: <https://www.imf.org>

5.1 กรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand)

ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณและวินัยการเงินการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ คือ พระราชบัญญัติการคลังสาธารณะ ค.ศ. 1989 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นว่าต้องเป็นค่าใช้จ่ายและรายจ่ายเพื่อจัดการกับเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศนิวซีแลนด์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุมัติค่าใช้จ่ายหรือรายจ่ายลงทุนเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุฉุกเฉินด้านการป้องกันพลเรือน หรือสถานการณ์อื่นใดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือความปลอดภัยของนิวซีแลนด์ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดและรัฐบาลประกาศเพื่อเป็นเหตุฉุกเฉิน²³ นอกจากนั้นได้แม้ว่าจะไม่ได้จัดสรรไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจเลือกใช้วิธีการเพิ่มทุนเพื่อช่วยเหลือเยียวยาก็ได้²⁴ แต่การใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินจะต้องมีคำชี้แจงเกี่ยวกับการจัดสรรดังกล่าวรวมอยู่ในงบการเงินประจำปีของรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

5.2 กรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในส่วนของสาธารณรัฐประชาชนจีน มักประสบภัยพิบัติบ่อยครั้ง ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของสาธารณรัฐประชาชนจีนถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1994 (Budget Law of the People's Republic of China 1994) โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ ว่าเป็นรายจ่ายเพื่อรับมือภัยธรรมชาติและเหตุฉุกเฉินอื่น ๆ ตลอดจนรายจ่ายอื่น ๆ ที่ไม่คาดคิดในการดำเนินการตามงบประมาณปีปัจจุบัน และกำหนดให้จัดตั้งกองทุนสำรองในงบประมาณสาธารณะทั่วไปไว้ที่ร้อยละ 1 ถึง 3 ของรายจ่ายของงบประมาณแผ่นดินทั่วไป²⁵ เพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นเกิดขึ้น

²³ Public Finance Act 1989 Article 25

²⁴ Public Finance Act 1989 Article 25A

²⁵ Budget Law of the People's Republic of China 1994 Article 40

6. ผลการศึกษา

จากการศึกษาหลักเกณฑ์และกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในประเทศไทย พบว่า ถึงแม้มีกรอบทางกฎหมายตามกฎหมายพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11(4) และมาตรา 20 (6) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15 มาตรา 36 และมาตรา 51 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 เพื่อควบคุมให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส คุ่มค่า และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า การใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทยตามกฎหมายในปัจจุบัน มีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรัฐสภา เนื่องจากในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วมีการแปรญัตติในทางลด หรือตัดทอนรายการ หรือจำนวนในรายการใด คณะรัฐมนตรีมักจะมีการนำงบประมาณที่ถูกตัดลด ไปเพิ่มจำนวนให้แก่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทำให้หน่วยรับงบประมาณที่มีความจำเป็นได้รับงบประมาณน้อยลง และทำให้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น²⁶ อีกทั้ง เป็นการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายในรายการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดสรรได้อย่างเต็มที่อีกด้วย

ประการที่สอง ปัญหาในการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หลายปีที่ผ่านมาสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง²⁷ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวน

²⁶ เขมภัทร ทฤษฎีกุณ, *มหากาพย์งบประมาณรายจ่ายงบกลาง: วิธีคิดและมุมมองต่อความเหมาะสม* [ออนไลน์], 18 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://pridi.or.th/th/content/2021/08/802>

²⁷ กฤติญา เกิดลาภผล, *มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น*, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร, 2561), หน้า 165.

งกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสามารถแบ่งออกเป็น 3 สาเหตุ ดังนี้ สาเหตุแรก คือ การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐมายังงกลาง รายการสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ขัดต่อกฎหมาย²⁸ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงกลางมีสถานะเป็นเพียงงบประมาณรายจ่ายประเภทหนึ่งเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” และเจตนารมณ์ของการโอนงบประมาณตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจะต้องเป็นการโอนงบประมาณของ “หน่วยงานของรัฐ” แห่งหนึ่งไปเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายให้กับ “หน่วยงานของรัฐ” อีกแห่งหนึ่งที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการไปเพิ่มให้กับ “รายจ่ายงกลางที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยจากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมามีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 6 ฉบับ ทำให้สัดส่วนงกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพิ่มสูงขึ้น

อีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้งกลาง รายการสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ข้อจำกัดในการควบคุมสัดส่วนงกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เนื่องจากเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งมาจากฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดสัดส่วน โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีส่วนในการกำหนดหรือกลั่นกรองตามความเหมาะสม อีกทั้ง รูปแบบในการกำหนดสัดส่วน คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้ออกในรูปแบบของประกาศ ซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และรัฐสภาไม่ได้มีส่วนในการกำหนด แก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมามีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดและเปลี่ยนแปลงสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาแล้วจำนวน 3 ฉบับ²⁹

²⁸ ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ์, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร, 2561), หน้า 157.

²⁹ 1) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2561

เมื่อประกาศที่กำหนดสามารถแก้ไขได้ง่าย ไม่มีความเคร่งครัดเพียงพอ ทำให้ในอนาคต คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัดส่วนให้เพิ่มสูงขึ้นอีกได้ และสัดส่วนดังกล่าวมิได้มีการกำหนดสัดส่วนต้องบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งอาจจะเปิดช่องทางฝ่ายบริหารสามารถเพิ่มสัดส่วนดังกล่าวโดยการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายได้อีก นอกจากนี้ ยังอาจมีการหลีกเลี่ยงการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยการเพิ่มรายการในงบกลาง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการหลีกเลี่ยงการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น 2563 โดยกำหนดรายการขึ้นใหม่ในงบกลางที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกรายการหนึ่ง โดยเป็นรายการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดสัดส่วนไว้โดยเฉพาะ เช่น ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019³⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้น การมีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในสัดส่วนที่สูงจึงอาจจะกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐและกระทบวินัยการเงินการคลังของรัฐและภาระหนี้สินของประเทศในอนาคตได้หากถูกนำไปใช้จ่ายอย่างไม่เหมาะสม และเมื่องบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง ดังนั้น จึงควรมีขนาดและสัดส่วนของงบประมาณเท่าที่จำเป็น เพียงพอรองรับต่อสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น โดยพิจารณาแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการงบประมาณของ OECD และประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลังของ IMF ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ฉบับของกระทรวงการคลัง การจัดสรรกรอบวงเงิน ปี พ.ศ. 2560 - 2564 และการเบิกจ่ายจริงภายในปีงบประมาณประกอบกัน

2) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563

3) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563

³⁰ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ประการที่สาม ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตในการจัดสรรของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่เคร่งครัด โดยมีสาเหตุมาจากปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (6) ที่กว้างและไม่เคร่งครัด เพียงพอ ทำให้มีการจัดสรรที่ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินอย่างแท้จริง ขัดกับวัตถุประสงค์ของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยเฉพาะคำว่า “... ภารกิจที่เป็นความจำเป็น เร่งด่วนของรัฐ” ทำให้สามารถใช้ดุลยพินิจตีความการจัดสรรเพื่อใช้จ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้อย่างกว้างขวาง ฝ่ายบริหารอาจใช้งบประมาณ ดังกล่าวดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล นอกจากนั้น การกำหนดขอบเขต การจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามระเบียบว่าด้วย การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ในข้อ 5 (3) แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 มีการขยายคำว่าภารกิจที่เป็นความ จำเป็นเร่งด่วนของรัฐให้ครอบคลุมกรณีรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว แต่มีจำนวน ไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็วด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดการละเมิดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ และขัดต่อวัตถุประสงค์ในการมีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกด้วย

ประการที่สี่ ปัญหาด้านการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ที่ผ่านมามีหลายครั้ง ที่มีการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยไม่เป็นไปตาม ขอบเขตและขั้นตอนตามที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ อย่างเช่น การอนุมัติคำขอที่ ไม่มีแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ขอรับจัดสรร หรือมีการใช้จ่าย ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2562 มีการอนุมัติงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ “ชิม

ข้อป ใช้”³¹ ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการดำเนินการโครงการเงินอุดหนุน เพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด อันอาจจะเข้าลักษณะการเป็นโครงการประชานิยมของรัฐบาล ซึ่งขัดต่อหลักสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะ ในการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ประการที่ห้า ปัญหาด้านการติดตาม ตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 ประเด็น คือ ปัญหาของรัฐสภาในการติดตาม การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณงบกลาง ในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้รัฐสภาทราบ ทำให้การติดตามการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ยังไม่มีความไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความโปร่งใส และไม่ปฏิบัติตามหลักวินัยการเงินการคลังที่ดีของรัฐ³² และปัญหาด้าน การตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินที่ยังไม่มีความชัดเจนในการตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากการตรวจสอบทำได้ยากกว่าการตรวจสอบหน่วยรับงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการใช้จ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่ได้มีแผนงาน โครงการที่ชัดเจน ทำให้การติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณทำได้ยาก และที่ผ่านมาไม่มีรายงานเรื่องผลการตรวจสอบ การใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในรายงานประจำปี³³ และไม่มีกรรายงานต่อสาธารณชนแต่อย่างใด ทำให้ขาดความโปร่งใสในการตรวจสอบการใช้จ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

³¹ รัฐบาลไทย, **สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 10 กันยายน 2562** [ออนไลน์], 2 กันยายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/22953>

³² สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, **การศึกษาวิเคราะห์และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ฉบับที่ 2/2564**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, 2564), หน้า 40.

³³ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, **รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ** [ออนไลน์], 10 มีนาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.audit.go.th/th/report/audit>

7. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย ในส่วนของข้อเสนอแนะ ผู้เขียนได้มีข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยแก้ไขเพิ่มเติมความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ ในกรณีที่มีการแปรญัตติในทางลด หรือตัดทอนรายการ หรือจำนวนในรายการใด จำนวนรายจ่ายที่ลดหรือตัดทอนนั้น ห้ามมิให้ คณะรัฐมนตรีนำไปจัดสรรสำหรับงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ไม่มีการนำงบประมาณรายจ่ายที่ถูกแปรญัตติในทางลด หรือตัดทอนของหน่วยรับงบประมาณไปเพิ่มให้แก่งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักงบประมาณรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง เนื่องจากในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายควรจะมีการระบุหน่วยรับงบประมาณ และเรื่องที่จะใช้งบประมาณอย่างชัดเจน และการมีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นควรมีอยู่อย่างจำกัดเพียงพอต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดในอนาคต อีกทั้งเป็นการป้องกันไม่ให้คณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการจัดสรรงบกลาง รายการเงินส่วนนี้มีส่วนในการเพิ่มสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย

2. การควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผู้เขียนเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาในการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น 2 มาตรการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 มาตรการแก้ไขปัญหการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยการกำหนดเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยรับงบประมาณมายังงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดต่อหลักการโอนงบประมาณรายจ่ายในอนาคต รวมทั้งเพื่อควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

หรือจำเป็นไม่ให้เกิดเพิ่มขึ้น ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐไปยังงบบกลาง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน แนวทางการแก้ไขดังกล่าวจะทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามหลักการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ และเป็นการป้องกันการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐไปเพิ่มสัดส่วนของงบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้สูงขึ้นในอนาคต แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนระหว่างปีงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้จ่ายงบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมากกว่าที่ตั้งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น กรณีมีโรคระบาดร้ายแรง อุทกภัย หรือภัยพิบัติต่าง ๆ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถหางบประมาณเพิ่มเติมได้ทัน และจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่มีการใช้จ่ายและเบิกจ่าย มาให้งบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์

2.2 มาตรการแก้ไขปัญหาการควบคุมสัดส่วนงบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยผู้เขียนพิจารณาจากสัดส่วนงบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ผ่านมาตลอด 10 ปีงบประมาณประกอบกับการจัดสรรกรอบวงเงินปี พ.ศ. 2560 - 2564 การจัดสรรและการเบิกจ่ายตลอด 10 ปีที่ผ่านมา และร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ฉบับของกระทรวงการคลัง เห็นควรให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20(6) โดยกำหนดให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายงบบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรืองบบกลาง รายการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ต้องตั้งรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดเพื่อให้มีเพดานและขนาดที่ชัดเจน ไม่ให้มีจำนวนน้อยเกินความสมควร และเพื่อไม่ให้มีสัดส่วนที่สูงเกินไป และสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการงบประมาณของ OECD และประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลังของ IMF³⁴

³⁴ International Monetary Fund (IMF), Thailand: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, IMF Occasional Paper No. 09/250, p. 15.

3. การแก้ไขปัญหากำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตในการจัดสรรของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่มีความชัดเจน ผู้เขียนเห็นสมควรแก้ไข วัตถุประสงค์และขอบเขตตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 และ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ดังนี้

3.1 กำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้เคร่งครัด โดยผู้เขียนได้พิจารณาแนวทางการกำหนดวัตถุประสงค์ และขอบเขตในการจัดสรรงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินของประเทศนิวซีแลนด์และสาธารณรัฐ ประชาชนจีน จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (6) กำหนดให้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคง ของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และเหตุฉุกเฉิน หรือจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ของรัฐ โดยต้องเป็นรายจ่ายที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าในการ ดำเนินการตามงบประมาณปีปัจจุบัน

3.2 กำหนดขอบเขตการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ให้เคร่งครัดและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 โดยกำหนดให้ การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้กระทำได้ในเงื่อนไข ดังนี้

(1) เป็นรายจ่ายเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

(2) เป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ สาธารณะร้ายแรง

(3) เหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ของรัฐ

ทั้งนี้ รายจ่ายตามข้อ (1) - (3) ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ไม่คาดหมายได้ล่วงหน้าในการดำเนินการตามงบประมาณปีปัจจุบัน มีความฉุกเฉิน หรือจำเป็นเร่งด่วน และจำเป็นต้องมีการดำเนินการในทันที

การแก้ไขวัตถุประสงค์และขอบเขตตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวคิด ว่าด้วยงบกลางและงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉิน (Contingency Fund and Emergency Spending) แนวทางการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตในการจัดสรรงบประมาณเพื่อกรณี ฉุกเฉินของประเทศนิวซีแลนด์และสาธารณรัฐประชาชนจีน และเพื่อจำกัดไม่ให้มีการตีความคำว่า “ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” ในการขยายขอบเขตการจัดสรรงบกลาง รายการนี้ ในกรณีรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว แต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็น เร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อกำหนดผู้กักเงินงบประมาณโดยเร็ว ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน หรือความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้จ่ายผ่านงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็นแต่อย่างใด เพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คุ่มค่า และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัย การเงินการคลังของรัฐมากยิ่งขึ้น

4. การแก้ไขปัญหาด้านการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผู้เขียนเห็นควรกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณ ที่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ คำชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผล ความจำเป็น วัตถุประสงค์ในการขอใช้งบประมาณรายจ่าย แผนการปฏิบัติงานและแผนการ ใช้จ่ายงบประมาณที่ขอรับจัดสรรเป็นรายเดือน และรายละเอียดประกอบการพิจารณาตามที่ สำนักงบประมาณกำหนด หากหน่วยรับงบประมาณไม่จัดทำรายละเอียดในการขอรับจัดสรร ให้ครบถ้วนให้สำนักงบประมาณคืนคำขอไป ให้หน่วยงานจัดทำมาใหม่ให้มีข้อมูลครบถ้วน จึงจะพิจารณาคำขอนั้นต่อไป เพื่อให้ผู้มีอำนาจจัดสรรได้พิจารณารายละเอียดจากคำขอดังกล่าว ก่อนมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และสามารถพิจารณาได้ว่าภายหลังการใช้จ่ายมีการ ใช้จ่ายที่สอดคล้องกับคำขอรับจัดสรรหรือไม่ รวมถึงมีความโปร่งใสในขั้นตอนการจัดสรร ซึ่งจะ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น

5. การแก้ไขปัญหาการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีรายละเอียดของมาตรการ ดังนี้

5.1 มาตรการในการแก้ไขปัญหาในการอนุมัติและควบคุม ติดตาม ตรวจสอบงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยรัฐสภา โดยกำหนดให้มีการเสนอข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นแก่รัฐสภาให้ทราบเพื่อให้การติดตาม ตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยรัฐสภามีความโปร่งใสในงบประมาณ ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสทางการคลังและความน่าเชื่อถือในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล และสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการนำเสนอรายงานการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นข้อมูลให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบเกี่ยวกับงบประมาณที่รัฐสภา อนุมัติไปและเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีในปีถัดไป

5.2 มาตรการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีการรายงานผลการ ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับผลตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ที่ประกอบด้วย การตรวจสอบในทุกด้านและการตรวจสอบงบประมาณในทุกประเภทเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ตามมาตรา 77 พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และให้ความสำคัญในการ ตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อให้มีความครอบคลุม การตรวจสอบทุกด้านและครอบคลุมการตรวจสอบงบประมาณทุกประเภท ซึ่งจะทำให้ การตรวจสอบแสดงถึงภาพรวมในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงจะทำให้ การตรวจสอบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น และมีมาตรการลงโทษกรณีมีการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้มีสภาพบังคับในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กฤติญดา เกิดลาภผล, **มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น**, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร, 2561).
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, **มหากาพย์งบประมาณรายจ่ายงบกลาง: วิถีคิดและมุมมองต่อความเหมาะสม** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://pridi.or.th/th/content/2021/08/802>
- ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ, **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย**, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร, 2561).
- **รัฐบาลไทย, สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 10 กันยายน 2562** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/22953>
- วาทีณี นุชเล็ก, **มาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=1374>
- ศาสตรา สุตสวาท และฐิติมา ชูเชิด, **ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2016/07/thailand-trasparency-reseach-group2/>
- ศิริ พันธธา, **หลักสุจริตธรรมกับการบริหารองค์การอย่างยั่งยืน**, วารสาร Journal of Modern Learning Development, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559).
- สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, **การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/115a84b1-e000-415b-bb3b-1831b8093bad/12992.aspx>
- สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).
- **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.audit.go.th/th/report/audit>

- สำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การศึกษาวิเคราะห์และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ฉบับที่ 2/2564, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประมาณของรัฐสภา, 2564).

- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร: หลักความยินยอมใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), **FINANCIAL PROTECTION AGAINST NATURAL DISASTERS**, (World Bank Headquarters 1818 H Street NW Washington DC 20433 (U.S.)).

- International Monetary Fund (IMF), **Thailand: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module**, IMF Occasional Paper No. 09/250.

- IMF, **Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges** [Online], Source: <https://www.imf.org>

- Marvin Phaup and Charlotte Kirschner, **Budgeting for Disasters OECD 30th Annual Meeting of the Working Party of Senior Budget Officials** [Online], Source: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42407562.pdf>

- OECD, **Best Practices for Budget Transparency** [Online], Source: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>