

# มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง

## รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

### LEGAL MEASURES TO CONTROL GOVERNMENT'S CONTINGENCY FUND FOR EMERGENCY

กฤติญาดา เกิดลาภผล

**Kristhyada Kerdlapphon**

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

#### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้เชิงลึก ผลการวิจัยพบปัญหากฎหมายสำคัญ 3 ประการ คือ ปัญหาในการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาในการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และปัญหาในการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขในบางส่วนของกฎหมายหลัก 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนดขอบเขตการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ชัดเจน และกำหนดการโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นภายใต้วินัยการเงินการคลังที่ดี เพื่อการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาว

**คำสำคัญ:** งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การบริหารงบประมาณแผ่นดิน  
กฎหมายการคลังและการงบประมาณ

#### ABSTRACT

This research aims to study legal measures to control government's contingency fund for emergency by using qualitative research methods and in-depth interviews as research tools. Based on the studies of the rules and laws relating to the Contingency Fund for Emergency, the studies found three major problems: first, legal problems in controlling the size and proportion of the Contingency Fund for Emergency which increase continuously by government overspending, second, legal problems in controlling "the use" of Contingency Fund for Emergency, and third, legal problems in controlling a transfer of funds from Expenditure Budget to the Contingency Fund.

From such legal restrictions, the author has suggested more appropriate legal measures to control the Contingency Fund for Emergency of Thailand. Therefore, two major legislative amendments must be change in some areas, namely the State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 and the Budget Procedure Act, BE 2561, by regulating the spending caps of Contingency Fund for Emergency, enforce a strict definition of Contingency Fund for Emergency for controlling the scope of use, and limit transferring funds from other budget categories to Contingency Fund for Emergency under good fiscal and financial discipline, in order to control the process of preparing and executing the Contingency Fund for Emergency. Improving the legal measures as recommended will make the Contingency Fund for Emergency be more appropriate and effective and also make a positive contribution to the fiscal stability and sustainability of the country in the long term.

**Keywords:** Contingency Fund for Emergency, Government Budget Management, Public Finance and Budget Law

## บทนำ

การบริหารงบประมาณรายจ่ายภาครัฐมีความสำคัญต่อประเทศชาติและ “งบประมาณรายจ่าย” เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยการกำหนดเงินแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ โดยจำแนกรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานด้านต่าง ๆ และมีกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมาย งบประมาณรายจ่ายสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้คือ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย

ในส่วนของ “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ในหลายประเทศได้มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายไว้พอสรุปได้ว่า งบกลาง (Contingency Fund) คือบัญชีเงินทุนที่สำรองไว้เป็นค่าใช้จ่ายที่เร่งด่วนหรือที่คาดไม่ถึงของรัฐบาล (เงินสำรองเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ) และงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นงบกลางประเภทหนึ่ง เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินที่สำรองไว้เพื่ออนุมัติเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่เกิดเหตุการณ์รุนแรงหรือไม่ทราบล่วงหน้า และรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้หมดไปหรือให้บรรเทาเบาบางลงโดยเร็ว เช่น อุทกภัย เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดสรรกันเงินงบประมาณงบกลางรายการดังกล่าวไว้ทุกปีให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยหน่วยงานจะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเป็นราย ๆ และการพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุมัติ

ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันมีกฎหมายหลักในเรื่องงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักไว้ให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ในงบกลางด้วย เพราะฉะนั้นในการจัดทำงบประมาณในทุกปีคงมีการสำรองงบประมาณส่วนงบกลางไว้เพื่อนำมาใช้จ่ายสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือเร่งด่วนที่

อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างปีงบประมาณโดยที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ในส่วนของการโอนงบประมาณรายจ่าย กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ว่า รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น และในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี จะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

ทั้งนี้ หลักการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 วางหลักไว้ว่ารายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน เป็นการกำหนดรายการงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยรับงบประมาณไว้ทั้งหมด ซึ่งได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแล้ว ดังนั้น จึงห้ามเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยการโอนงบประมาณจากรายการหนึ่งไปยังอีกรายการหนึ่ง แต่กฎหมายได้วางหลักยกเว้นในส่วนของงบกลางไว้คือการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการภายในงบประมาณรายจ่ายงบกลางเดียวกันเช่น โอนจากรายการค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ไปสมทบกับรายการค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เป็นต้น เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ตั้งไว้ในรายการข้างต้นไม่พอจ่าย จึงจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการอื่นมาเพิ่ม ทั้งนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและสามารถโอนงบประมาณรายจ่ายได้โดยอำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีด้วย

ปกติแล้วการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติซึ่งเป็นไปตามที่วางหลักไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ส่วนเรื่องการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการภายในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่า กฎหมายจึงกำหนดให้ทำได้โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้อนุมัติ แต่ดุลยพินิจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะถูกจำกัดในกรณีที่เป็นกรณีการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการที่มีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับหรือเป็นงานโครงการใหม่ในกรณีเช่นนี้ กฎหมายระบุให้ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ออกมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน โดยที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ กรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นอกจากนี้ได้วางหลักเกณฑ์ของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นว่าให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยา หรือ บรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ และได้วางสำหรับหลักเกณฑ์การตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรร

งบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง

ถึงแม้การตั้งงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะมีข้อดีเพราะให้ความยืดหยุ่นกับฝ่ายบริหารในการดำเนินงานที่ต้องเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และดำเนินการในภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ แต่งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีข้อจำกัดหลายประการดังจะกล่าวต่อไปในส่วนของผลการวิจัย ซึ่งจากการรวบรวมปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่ประเด็นการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะหาเครื่องมือในการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างความเข้มแข็งในการควบคุมและความยืดหยุ่นในการบริหารการใช้จ่ายเงินงบประมาณในกฎหมายและเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยมีการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาการควบคุมที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำ การอนุมัติ และการบริหาร “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” เพื่อตอบคำถามที่ว่าแนวทางของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมกระบวนการจัดทำและบริหาร งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร และหากมีมาตรการทางกฎหมายเช่นนั้นจะช่วยให้เกิดการกำจัดปัญหาความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นปัญหาใหญ่และเรื้อรังในประเทศไทย ลดการจัดสรรเงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวมได้อย่างไร นอกจากนี้จะสามารถเพิ่มวินัยทางการเงินการคลังตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลังได้หรือไม่ โดยที่ยังคงไว้ซึ่งความสมดุลระหว่างความเข้มแข็งในการควบคุมและความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ได้

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบงบประมาณแผ่นดินโดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง

รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ของประเทศไทยในปัจจุบัน

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด หลักการ และทฤษฎี การคลังและการงบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

3) เพื่อศึกษาประสบการณ์การควบคุมงบประมาณกรณีฉุกเฉินของ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศแคนาดา และแนวปฏิบัติที่ดีทางงบประมาณขององค์การร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

4) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

5) เพื่อวิเคราะห์และประมวลข้อเสนอแนะกรอบกฎหมายการควบคุมกระบวนการจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

## ระเบียบวิธีวิจัย

1) ทำการวิจัยเอกสารรวบรวมเอกสารกฎหมายต่าง ๆ เป็นส่วนหลัก โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสารตำราวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ มติคณะรัฐมนตรี ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ และในส่วนของต่างประเทศ เช่น ประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และ แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการงบประมาณ (Best Practices for Budget Transparency) ขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาต่อและทำการวิเคราะห์ข้อมูล นอกจากนี้ยังเน้นการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเนื่องจากสามารถสืบค้นได้อย่างกว้างขวาง

2) สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทั้งในทฤษฎีและในทางปฏิบัติเพื่อเป็นข้อมูลในการสนับสนุนส่วนที่ 1 โดยทำการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ที่ปรึกษา งบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ นิติกรชำนาญการพิเศษจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังและกฎหมายจาก IMF

## ทบทวนวรรณกรรม

### หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ

การตรากฎหมายและการกำหนดระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณจะอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ ทั้งนี้ หลักการและทฤษฎีทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น อาจแบ่งได้ ดังนี้

#### 1 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังและการงบประมาณ

##### 1.1 หลักความยินยอม (Authoritativeness)

ภายใต้หลักความยินยอม อำนาจในการให้ความยินยอมในเรื่องงบประมาณรายจ่ายถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการงบประมาณและโดยทั่วไปจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปี และฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาจตามกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ ดังนั้น ในกรณีของงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น กฎหมายควรมีการกำหนดกรอบการใช้จ่ายที่จะไม่ทำให้ฝ่ายบริหารมีดุลยพินิจในการใช้จ่ายสูง เพราะในด้านงบประมาณฝ่ายบริหารควรจะถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

##### 1.2 หลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา (Power of the Purse)

โดยทั่วไปแล้วในประเทศที่จัดระบบปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจอันชอบธรรมในการออกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม

ข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่สามารถตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ได้ทุกอย่างเพราะความสลับซับซ้อนของสังคมปัจจุบัน จึงเกิดแนวคิดในการให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายจึงเกิดขึ้น เป็นที่มาของหลักการบริหารเศรษฐกิจการคลังในภาวะวิกฤต (Ungphakorn, 1975, pp. 31-36) หรือการใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

### 1.3 หลักการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจและดุลพินิจ (Constraints)

การบัญญัติสาระสำคัญของกฎหมายการคลังต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจและดุลพินิจซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายการคลังคือบทบัญญัติกฎหมายจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ทางการคลังอย่างไร แคไหน เพียงใด อย่างชัดเจน และจะต้องไม่บัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจหรือกำหนดหรือตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่เหล่านั้นได้เองในภายหลัง การเขียนกฎหมายการคลังในลักษณะที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดวินัยทางการคลัง ความไม่โปร่งใส ผลประโยชน์ทับซ้อน และการคอร์รัปชันได้โดยง่าย ในกรณีของการกำหนดโครงการที่จะใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจหรือกำหนดหรือตีความได้เองในภายหลังว่ากรณีใดบ้างเป็นกรณีฉุกเฉินหรือกรณีใดบ้างเป็นกรณีจำเป็นเพราะกฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ซึ่งอาจขัดต่อหลักการนี้ กฎหมายจึงควรมีลักษณะจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจหรือกำหนดหรือตีความกฎหมายได้เองในภายหลัง

### 1.4 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน (Public Spending Rules)

ความสำคัญของหลักเกณฑ์นี้คือการจ่ายเงินแผ่นดินทั้งหลายต้องใช้จ่ายโดยมีกฎหมายให้อำนาจและยึดหลักวินัยทางการคลังซึ่งหมายถึงการกำหนดเพดานของการใช้จ่ายเพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นควรมีการกำหนดเพดานของการใช้จ่ายไว้

### 1.5 หลักวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline)

วินัยทางการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดี วินัยการคลังหมายถึง ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ที่ให้ความสำคัญต่อการไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (Sujjapong et al., 2008, p. 1) มีการกำหนดเพดานของการใช้จ่าย เพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยผลักดันให้เกิดการบัญชีและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (Mikesell, 1999, pp. 44-45)

การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายอาจกำหนดให้อยู่ในรูปของการตั้งเพดานหรือเพดานของการใช้จ่าย (Spending Ceiling) และการจัดการที่อาจอยู่ในรูปของการเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารจัดการด้านการคลัง กฎหมายควรกำหนดกรอบและแนวทางการปฏิบัติในการกำหนดเพดานของสัดส่วนของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

### 1.6 หลักกฎหมายทั่วไปทางการงบประมาณ (General Principles of Budget Law)

หลักทั่วไปทางการงบประมาณเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะประกอบด้วยหลักการสำคัญคือ หลักกฎหมายการงบประมาณเดิม และหลักกฎหมายการงบประมาณสมัยใหม่ รายละเอียดดังนี้

1) หลักกฎหมายการงบประมาณเดิม: หลักรายจ่ายต้องจำเพาะเจาะจง (Specificity) หลักรายจ่ายต้องจำเพาะเจาะจง

หลักการนี้คือการวางหลักประกันที่ทำให้แผนงานงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติถูกนำไปปฏิบัติโดยฝ่ายบริหาร รายจ่ายจะต้องระบุหน่วยงานและรายการที่จะใช้จ่ายเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และใน

เรื่องอะไร (Lertphaitoon et al., 1998, pp. 34-35) โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้วได้โดยง่าย เพื่อไม่ให้อำนาจตกไปสู่ฝ่ายบริหารในการที่จะนำเงินแผ่นดินไปใช้ตามอำเภอใจ เพราะหากเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกิดขึ้น จะมีผลทำให้งบประมาณที่ฝ่ายบริหารขอไว้โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบอนุมัติเพราะเห็นว่าจะมีความเหมาะสมมีการเปลี่ยนแปลงโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทราบ จึงถือว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้มีการผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติว่าเหมาะสมหรือไม่ จึงกลายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิงอันปราศจากการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ถูกต้องและชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของงบกลางรายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่ระบุรายการซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นข้อยกเว้นของหลักนี้เพราะตอนที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติเงินงบกลางรายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ทราบว่าฝ่ายบริหารจะนำไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรและในรายการใดในรายละเอียด รวมถึงไม่สามารถเจาะจงจำนวนเงิน ไม่สามารถระบุว่าจัดสรรให้เป็นรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นการเฉพาะได้จึงไม่สอดคล้องกับหลักรายจ่ายต้องจำเพาะเจาะจงทั้งประเด็นด้านการไม่เจาะจงหน่วยงานและด้านการไม่เจาะจงวัตถุประสงค์หรือโครงการ (Kaewla-iad, 2017, p. 306)

## 2) หลักกฎหมายการงบประมาณสมัยใหม่

หลักกฎหมายการงบประมาณสมัยใหม่เป็นหลักการที่เพิ่งถูกกำหนดขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้ หลักการสำคัญ 4 ประการที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น คือ หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักเสถียรภาพ (Stability) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และหลักประสิทธิผล (Effectiveness)

### 2.1) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability)

กระบวนการงบประมาณที่ตรวจสอบได้ถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการดำเนินการทางการเงินการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารควรมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายควรมีการ

กำหนดว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไร

ในส่วนของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่มีการกำหนดขอบเขตของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ รวมถึงไม่มีการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นกลไกในการกำหนดหลักการบริหารจัดการอย่างมีความรับผิดชอบต่อตัวอย่างเช่น ต้องมีการกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายที่ไม่ใช่เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริง เป็นต้น กฎหมายจึงควรมีการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายที่ไม่ใช่เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริง

### 2.2) หลักความโปร่งใส (Transparency)

“ความโปร่งใสทางการคลัง” คือ การเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินนโยบายการคลังการงบประมาณ การมีข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลที่น่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ (Sudswat & Chuchet, 2016, p. 1) นอกจากนั้น ข้อมูลต่างๆ ต้องมีความถูกต้อง การนำเสนอข้อมูลได้มาตรฐานสากล และมีการเปิดเผยในเวลาที่เหมาะสม (Kaewla-iad, 2017, p. 236) รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ กฎหมายจึงควรสนับสนุนลดอุปสรรคในการใช้งบประมาณ และเพิ่มความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

### 2.3) หลักเสถียรภาพ (Stability)

หลักเสถียรภาพเป็นหลักการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อที่จะให้คงไว้ซึ่งดุลงบประมาณ กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายของงบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบ ด้านการงบประมาณและการคลังระยะปานกลาง ในเรื่องวงเงินการจัดสรรงบกลางเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีตลอดจนมีการโอนเงินจากงบประมาณปกติมาใช้ใช้จ่ายในงบกลางเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงขัดต่อหลักเสถียรภาพที่ควรจะมีการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อที่จะให้คงไว้ซึ่งดุลงบประมาณ กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายของงบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบด้านการงบประมาณและการคลังระยะปานกลาง

#### 2.4) หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้วางหลักเกี่ยวกับหลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผลว่าเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเพื่อให้คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม กฎหมายจะต้องให้มีการจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย และมีการศึกษาความเหมาะสม สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆ ให้โครงการที่ใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ เพื่อไม่ให้หน่วยงานหาข้อยกเว้นหรือช่องโหว่ โดยการตั้งรายจ่ายในลักษณะต่าง ๆ ไว้ในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จนทำให้โครงการที่ควรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพราะได้มีการศึกษาความเหมาะสมไว้แล้วอาจถูกตัดออกไป

## 2 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลัง

สำหรับการใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดสรรงบประมาณนั้น มาจากจุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดของการจัดสรรงบประมาณคือความต้องการที่จะใช้ทรัพยากรอันจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด การจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะเกิดผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้นหากนำทฤษฎีและหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เช่น หลักการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลประโยชน์ หลักค่าเสียโอกาส หรือ หลักของการกลั่นกรอง ย่อมช่วยให้การใช้จ่ายของรัฐบรรลุเป้าหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น

Keynes (1936) ได้เสนอทฤษฎีความต้องการถือเงิน (Demand for Money) เพื่อใช้จ่ายเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน (Precautionary Demand for Money) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ล่วงหน้าซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่แน่นอนของรายได้รายจ่ายในอนาคต ดังนั้น จึงต้องมีการกั้นเงินไว้จำนวนหนึ่งเพื่อใช้จ่ายได้ทันทีเมื่อถึงคราวจำเป็น เช่นเดียวกับการตั้งงบกลางไว้แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี วัตถุประสงค์หนึ่งก็เพื่อความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ เนื่องจากในช่วง

ระหว่างปีอาจเกิดเหตุที่ไม่ได้คาดคิดล่วงหน้า (Meksupa, 2007, p. 12)

ส่วน Lewis (1952) ได้เสนอ “หลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการงบประมาณ” (An Economic Theory of Budgeting) โดยมีพื้นฐานมาจากการที่ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ ดังนั้น จึงต้องนำเอาหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่ต้องนำไปประยุกต์ นั่นคือ การใช้จ่ายเงินทุกอย่างต้องให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับต้นทุน (Lewis, 1952, p. 42)

ในการวิเคราะห์โครงการที่จะใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นถือได้ว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ โดยที่บางโครงการไม่ได้เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่แท้จริง และต้องดำเนินการในระยะสั้น อาจทำให้ไม่มีการวิเคราะห์ถึงผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับต้นทุนตามหลักการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลประโยชน์ นอกจากนั้น จะทำให้เกิดการเสียโอกาสของการนำงบประมาณและทรัพยากรที่มีไปพัฒนาความสามารถด้านการผลิตของประเทศในโครงการอื่น ๆ ตามหลักต้นทุนค่าเสียโอกาส และไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการให้เป็นไปตามหลักของการกลั่นกรอง ทำให้เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ (Suttiwattanaphan, 1982, p. 21)

ดังนั้น หลักการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลประโยชน์ หลักค่าเสียโอกาส หรือ หลักของการกลั่นกรอง ย่อมช่วยให้การใช้จ่ายของรัฐบรรลุเป้าหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ควรนำมาประกอบการพิจารณาในการออกกฎหมายเพื่อให้การใช้จ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ถูกต้องหรือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**แนวปฏิบัติที่ดีทางกฎหมายงบประมาณขององค์การระหว่างประเทศ และประสบการณ์ทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณกรณีฉุกเฉินของต่างประเทศ**

ประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary

Fund : IMF) มีข้อเสนอให้รัฐต้องมีบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น กฎหมาย ระเบียบ และกรอบการบริหารที่เกี่ยวกับการจัดการการคลังควรชัดเจนและเปิดเผย มีนิยามที่ชัดเจนในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังกระบวนการงบประมาณที่เปิดเผย การจัดเตรียมงบประมาณควรดำเนินตามตารางเวลาที่วางไว้และเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายการคลังและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่กำหนด และ กระบวนการเบิกจ่าย การติดตาม และการรายงานงบประมาณควรมีวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังได้ศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการงบประมาณ (OECD's Best Practices for Budget Transparency) ขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ที่กำหนดให้การปฏิบัติงานต้องเปิดเผย โปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา การบริหารการคลังจะต้องเป็นไปตามหลักการตรวจสอบ และความโปร่งใสทางการคลังอันควรได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

นอกจากนั้น มีการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินในระบบกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งคือ ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นประเทศสมาชิก OECD ประเทศเหล่านี้มีกระบวนการบริหารการคลังที่มีความโปร่งใสค่อนข้างมากซึ่งเหมาะสมในการนำมาตราการทางกฎหมายเพื่อควบคุมงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาใช้กับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าประเทศแคนาดามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องของงบประมาณกรณีฉุกเฉิน ซึ่งคือ พระราชบัญญัติการบริหารการคลัง ค.ศ. 1985 (Financial Administration Act 1995: FAA) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ค.ศ. 1992 (Spending Control Act 1992) มีการให้คำนิยามของกรณีฉุกเฉินไว้เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับการขอใช้งบประมาณและมีกองทุนสำรองฉุกเฉินจะถูกตั้งไว้สำหรับใช้จ่ายเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉิน เช่นภัยธรรมชาติหรือความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ (CTV News, 2015) และกฎหมายได้วางขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกรณีฉุกเฉินไว้ว่าหมายถึง สถานการณ์เร่งด่วนและสำคัญที่เกิดจากภัยแล้ง

แผ่นดินไหว ไฟไหม้ น้ำท่วม พายุ การข่มขู่ หรือ ความตึงเครียดของแคนาดา หรือการบังคับขู่เข็ญว่าจะใช้ความรุนแรง ต้องมีลักษณะรุนแรงหรือความรุนแรงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต อสังหาริมทรัพย์ เศรษฐกิจของประเทศ แคนาดาหรือภูมิภาคใด ๆ หรือต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นเรื่องที่ร้ายแรงก่อให้เกิดความกังวลที่เป็นวาระแห่งชาติ และมีคำประกาศข่าหลวงใหญ่ประจำแคนาดา (Governor in Council) ว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน (CTV News, 2015)

สำหรับการศึกษาระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การใช้จ่ายงบประมาณในกรณีฉุกเฉินนั้นสภาองเกรสจะออกกฎหมายงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code: U.S.C.) ที่วางหลักเกี่ยวกับกฎหมายพื้นฐานของงบประมาณกรณีฉุกเฉินไว้ว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินจะมีขึ้นได้ต้องบัญญัติเป็นการเฉพาะและเป็นกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติการบังคับใช้งบประมาณปี ค.ศ. 1990 (Budget Enforcement Act 1990: BEA) กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายในกรณีฉุกเฉินได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณปกติ สภาองเกรสและประธานาธิบดีจะร่วมกันตัดสินใจว่าจะใช้ข้อยกเว้นให้กับงบประมาณเพื่อกรณีฉุกเฉินเมื่อใด โดยพระราชบัญญัติควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 (Budget Control Act 2011) วางมาตรการการจัดสรรงบประมาณในกรณีฉุกเฉินไว้ไม่ให้ต้องนับรวมกับเพดานของพระราชบัญญัติควบคุมงบประมาณ ในส่วนของความหมายของกรณีฉุกเฉินตามกฎหมาย ประเทศสหรัฐอเมริกามีการสร้างกฎเกณฑ์สำหรับเหตุการณ์ที่สามารถใช้งบประมาณในกรณีฉุกเฉินไว้ (OECD, 2002:128) โดยที่สำนักงานบริหารและจัดการงบประมาณ (OMB) ได้มีการเสนอคำนิยามขอบเขต และวัตถุประสงค์ของ “เหตุฉุกเฉิน” ไว้ในปี ค.ศ. 1991 ที่ใช้อ้างอิงในการอนุมัติงบประมาณส่วนนี้ในสภาองเกรส โดยให้มืองค์ประกอบคือ (1) เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็น (2) ปัจจุบันทันด่วน (3) เร่งด่วน (4) คาดไม่ถึง และ (5) ต้องเป็นการชั่วคราว (Committee for a Responsible Federal Budget, 2010: 2) ซึ่งหมายความว่า การจะใช้งบประมาณในส่วนนี้ได้ควรต้องเป็นไปตามข้อกำหนดทั้งหมดนี้จึงเรียกว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมงบประมาณขาดดุลและการขาดดุลฉุกเฉิน ค.ศ. 1985 (The Balanced Budget and Emergency

Deficit Control Act 1985) วางหลักไว้ว่ากรณีของสถานการณ์ฉุกเฉินคือสถานการณ์ที่คาดไม่ถึง อย่างฉับพลันเร่งด่วน ไม่คาดคิด และเป็นภาวะชั่วคราว และต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณใหม่เพื่อป้องกันหรือบรรเทาหรือตอบสนองต่อการสูญเสียชีวิตหรือทรัพย์สิน หรือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ

ในส่วนของระบบงบประมาณของสหราชอาณาจักร มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เพื่อกรณีฉุกเฉินคือ พระราชบัญญัติทางการเงินเบ็ดเตล็ด ค.ศ. 1946 (Miscellaneous Financial Provisions Act 1946) วางหลักให้กระทรวงการคลังมีการสนับสนุนเงินทุนชั่วคราวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายเร่งด่วนที่มีการคาดการณ์ว่าจะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาหรือสำหรับค่าใช้จ่ายเล็กน้อยที่ต้องการใช้จ่ายเพื่อความก้าวหน้าสำหรับโครงการที่กำหนดไว้แล้ว และพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉิน ค.ศ. 1974 (The Contingencies Fund Act 1974) ได้กำหนดขนาดของกองทุนไว้ร้อยละ 2 ของจำนวนเงินงบประมาณประจำปีที่ผ่านมา เมื่อรัฐสภาลงมติอนุมัติเงินฉุกเฉิน เงินที่ถูกใช้จ่ายไปแล้วจะต้องนำคืนเข้ากองทุนสำรองฉุกเฉิน หลังจากนั้นรัฐสภาจะต้องมีการให้สัตยาบันภายหลัง (Ex Post) อย่างเป็นทางการ (Jowell et al., 2015, p. 361)

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบกลางรายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในประเทศไทยพบว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักการควบคุมงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เพื่อให้รัฐบาลใช้งบกลางในส่วนนี้อย่างมีวินัย อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีข้อยกเว้นที่เปิดช่องให้ใช้งบประมาณในส่วนนี้ได้ง่ายและสภาพบังคับเกิดขึ้นได้ยากทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เป็นกฎหมายที่ควบคุมแต่เป็นกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการใช้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า มีการหลบเลี่ยงการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารที่ขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใสเพราะไม่มีกรอบและแนวทางปฏิบัติจนสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ มีการใช้เงินเกินตัวและไม่เหมาะสม ปราศจากความรับผิดชอบทางการ

คลัง เป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นเพียงเพื่อความคล่องตัวและหลีกเลี่ยงวิธีการงบประมาณปกติ ทำให้วินัยทางการคลังของประเทศอ่อนแอลง เพิ่มการขาดดุลของงบประมาณโดยรวม นอกจากนี้ยังไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบ คัดกรอง ถ่วงดุล และไม่ปฏิบัติตามหลักแนวคิดและทฤษฎีทางการคลังและแนวปฏิบัติที่ดีทางงบประมาณขององค์การระหว่างประเทศ และในที่สุดจะนำไปสู่การขาดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาว จนไม่สามารถรักษาความเชื่อมั่นในเครดิตของประเทศไว้ได้ โดยการศึกษาได้พบปัญหากฎหมายสำคัญ 3 ประการ โดยสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาในการควบคุมสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปัญหานี้เกิดจากกฎหมายให้ความยืดหยุ่น ความคล่องตัวในการใช้เงินเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาได้ทันการ แต่ในขณะเดียวกันการตั้งงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณเกินความจำเป็นโดยไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เพดานการตั้งวงเงินประมาณ จึงมีการใช้วิธีการขอตั้งรายจ่ายในลักษณะต่างๆโดยใช้เงินจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ส่งผลให้วงเงินสำรองจ่ายเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากรณีที่กฎหมายมีการให้กำหนดเพดานจำกัดกรอบวงเงินงบกลางที่ไม่เคร่งครัดเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรและการใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินมีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักเกี่ยวกับการกำหนดเพดานสัดส่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ให้มี คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กฎหมายที่ออกมาใหม่นี้มีความพยายามจะกำหนดเพดานสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามการกำหนดเพดานตามกฎหมายนี้ยังคงไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัด เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นฝ่าย

บริหาร ดังนั้นการกำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังคงไว้ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

2) ปัญหาในการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ปัญหานี้โดยหลัก ๆ แล้วมีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์การใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ไม่เคร่งครัดเพียงพอ ทำให้ในหลายโครงการที่ใช้งบประมาณส่วนนี้มีการจัดสรรที่ไม่เป็นไปเฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริง มีการสอดแทรกโครงการที่ต้องดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพียงเพื่อต้องการการใช้จ่ายเงินได้ง่าย จนทำให้รัฐบาลมีการใช้เงินจำนวนมาก ทำให้กฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งหลายจึงถูกลบลงไปด้วยหลักความจำเป็นเร่งด่วนที่สอดแทรกเข้ามาในกิจกรรมเงินงบประมาณประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในทุก ๆ ปีงบประมาณเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการงบประมาณปกติ แม้ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ขึ้น โดยได้วางหลักวัตถุประสงค์ไว้ให้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนี้ยังคงมีข้อจำกัดและไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะควบคุมการใช้งบกลางในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีการเขียนวัตถุประสงค์แต่การกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ยังไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มคำว่า “..ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” ไว้ในวัตถุประสงค์การตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นการเปิดช่องทำให้อาจตีความได้ว่า “..ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” เป็นนโยบายของรัฐบาลได้ และถึงแม้ว่ามีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขึ้น กฎหมายนี้ยังคงไม่ปรากฏวัตถุประสงค์ในการใช้งบกลางแต่อย่างใด

3) ปัญหาในการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ในระหว่างปีงบประมาณปรากฏว่ามีการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐและจากงบกลาง รายการอื่นไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากการศึกษาการโอนงบประมาณพบปัญหาดังนี้

3.1) ปัญหาจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

จากการศึกษาพบว่านอกจากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นโดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงแรก การโอนงบประมาณรายจ่ายก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (ตราขึ้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560) การโอนงบประมาณรายจ่าย มาตั้งไว้ในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คือ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 จากการศึกษาพบว่าการตราพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 ที่วางหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็จะต้องโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่ มี พระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้...” มาตรา 18 ไม่ได้อนุญาตให้โอนข้างงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นแต่อย่างใด

ช่วงที่สอง คือการโอนงบประมาณรายจ่ายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตั้งไว้ในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น คือ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 จากการศึกษาพบว่าการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนี้ขัดต่อกฎหมายหลักซึ่งคือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18

และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 35 ที่มีหลักเกณฑ์ห้ามโอนระหว่างหน่วยงานไว้ เช่นเดียวกัน (Suwannathat, 2018, p. 1) ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2561 นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 62 กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โดยที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังเพื่อทำให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 ยังได้วางหลักในเรื่องการอนุญาตให้โอนงบประมาณไว้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่าง "หน่วยงานของรัฐ" จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เช่นเดียวกันดังนั้น การโอน 2 ครั้งหลังดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการวางแผนและการใช้เงินที่ไม่มีประสิทธิภาพจึงมีการโอนเกิดขึ้น การโอนงบประมาณเช่นนี้จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อหลักวินัยทางการคลังตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้รัฐรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

3.2) ปัญหาจากการโอนเงินจากงบกลางรายการอื่นมาให้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น

การโอนเงินจากงบกลางรายการอื่นมาให้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น ทำให้เพิ่มแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยทำให้งบกลางมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น จากการศึกษาพบข้อจำกัดทางกฎหมายที่นำไปสู่การโยกงบประมาณใน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสาม มีข้อยกเว้นซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของงบกลาง ส่งผลกระทบเป็นการเพิ่มสัดส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีการตั้งวงเงินแยกไว้แล้ว ดังนั้นในกรณีนี้จึงเป็นการโอนระหว่างรายการซึ่งกระทำได้ตามกฎหมาย แต่ส่งผลกระทบเป็นการเพิ่มสัดส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และยังพบข้อจำกัดในเรื่องการควบคุม

ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารที่ควรจะมีการลดอำนาจผูกขาดและลดการใช้ดุลยพินิจอีกด้วย

3.3) ปัญหาการเพิ่มขนาดและสัดส่วนของของการจัดสรรและการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เกิดจากการโอนงบประมาณ

การโอนงบประมาณกรณีดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3.1 และ 3.2 พบว่าตัวเลขจากการโอนไม่รวมอยู่ในตัวเลขการตั้งวงเงินงบกลาง ทำให้การแสดงตัวเลขงบกลางดูเหมือนมีจำนวนน้อยกว่าความเป็นจริง โดยในระหว่างปีงบประมาณมีการโอนเข้ามาจากหลายทิศทาง หากนำวงเงินการโอนไปรวมกับวงเงินที่ตั้งไว้จึงจะเห็นภาพรวมของวงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินที่แท้จริง จึงมีปัญหาว่าการเพิ่มวงเงินงบกลางในกลางปีงบประมาณเป็นการเหมาะสมหรือไม่ และควรมีกฎหมายจำกัดการเพิ่มขนาดและสัดส่วนของของการจัดสรรและการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างไร

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ด้วยขนาดและสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของการจัดสรรและการใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นทำให้เกิดปัญหาการควบคุมวงเงินงบกลางในส่วนนี้ การเพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากการตั้งงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณเกินความจำเป็นโดยไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เพดานจำกัดวงเงิน ทำให้มีการใช้วิธีการขอตั้งรายจ่ายในลักษณะต่าง ๆ โดยใช้เงินจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นส่งผลให้เกิดปัญหาการจัดสรรและการใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กฎหมายควรมีเพดานการจำกัดจำนวนเงินไว้โดยชัดเจน

และเครื่องครัดสำหรับเงินสำรองที่รัฐบาลสามารถจะใช้ได้ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบในรายละเอียดจากรัฐสภา

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐ และการควบคุมการโอนงบกลางรายการอื่นไปยังรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เห็นควรมีการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนี้

1.1) ยกเลิกเนื้อความมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

“ . . . (4) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น . . . ”

1.2) เพิ่มมาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 เพื่อให้เกิดการควบคุมการจัดสรรและการใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เห็นควรเพิ่มเติมมาตรา 20/1 ไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 โดยใช้ข้อความ ต่อไปนี้

“งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี”

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเพดานสัดส่วนวงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินสำรองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้ใช้ในกรณีที่ฉุกเฉินที่แท้จริงเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า เงินสำรองที่จะเป็นงบกลางกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะต้องมีสัดส่วนน้อยที่สุด ควรให้ใช้จ่ายเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่แท้จริงและจำนวนเงินที่มีอยู่ในหมวดหมู่นี้ควรมีจำนวนจำกัด โดยควรให้มีการใช้จ่ายเงินผ่านกระบวนการงบประมาณก่อนเป็นลำดับแรกเพื่อเป็นการสร้างวินัย

ทางการคลัง กฎหมายจึงต้องกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้อย่างจำกัด ทั้งนี้ หากไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีเพดานจำกัดในการตั้งประมาณ จะทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรและการใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะมีขนาดและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

นอกจากนั้น ข้อเสนอแนะข้างต้นมีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณดังที่กล่าวมาแล้ว และรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ที่ให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ภาครัฐต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว มีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการกำหนดเพดานของการใช้จ่ายเพื่อรองรับประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนั้นยังทำให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมโดยปราศจากความรับผิดชอบทางการคลังซึ่งเป็นไปตามหลักตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดทางการคลังและที่ควรมีความชัดเจนในการกำหนดเพดานเพื่อควบคุมตัวชี้วัดตามแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญของ IMF (Kopits & Symansky, 1998, p. 12) อีกทั้ง สอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมมนาเชิงลึกของผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังและกฎหมายจาก IMF ที่ว่าประเทศไทยควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดเพดานวงเงิน เพื่อป้องกันมิให้งบประมาณถูกจัดสรรให้แก่งบกลางในส่วนนี้มากเกินไป

การกำหนดเพดานสัดส่วนอ้างอิงจากประสบการณ์ที่ดีของสหราชอาณาจักรตามที่ศึกษามาแล้ว โดยที่สหราชอาณาจักรมีการกำหนดเพดานสัดส่วนวงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ในกฎหมายโดยกำหนดให้กองทุนสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา นอกจากนั้น มีหลักคิดที่อ้างอิงจากข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศและประสบการณ์การกำหนดเพดานของประเทศในกลุ่มสมาชิก OECD นอกจากนั้น มี

การยกเลิกร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐฉบับนี้และตราเป็นพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แทนที่ ในการปฏิบัติหลังจากมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้มีประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) ทั้งนี้หลักการกำหนดสัดส่วนคิดจากสถิติการตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในอดีตที่ผ่านมา

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังและกฎหมายจาก IMF พบว่าควรมีการกำหนดเพดานจำกัดวงเงินที่สามารถใช้เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐาน (Baseline Rules) ที่บังคับใช้กับทุกรัฐบาลได้โดยไม่เปลี่ยนแปลงง่าย ถึงแม้ว่าแต่ละรัฐบาลจะลำดับความสำคัญในแผนงานที่แตกต่างกัน แต่หากกฎหมายไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน การเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ จะไม่ใช่แค่เพียงเรื่องของการเปลี่ยนลำดับความสำคัญในแผนงาน แต่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในกฎเกณฑ์พื้นฐานไปได้ในทุก ๆ รัฐบาล เพราะฉะนั้นการมีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐาน จะทำให้การคลังของประเทศมีเสถียรภาพ (Stability) มากขึ้น (Pessoa, 2016) จากการศึกษาข้อมูลที่กำลังมาข้างต้นสามารถนำมาอ้างอิงในหลักคิดในการแก้ไขมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังที่กล่าวมาแล้วพบว่า การกำหนดเพดานสัดส่วนไว้ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.0 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเหมาะสม

## 2) กำหนดขอบเขตการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ชัดเจน

ในเรื่องของขอบเขตการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นพบว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ไม่มีการเขียนวัตถุประสงค์หรือคำจำกัดความของงบกลาง รายการ

เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ อีกทั้งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560 ไม่ปรากฏวัตถุประสงค์ของการใช้ “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” เช่นกัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีการเขียนวัตถุประสงค์แต่การกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ยังไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มคำว่า “. . . ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” ไว้ในวัตถุประสงค์การตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นการเปิดช่องทำให้อาจตีความได้ว่า “. . . ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” เป็นนโยบายของรัฐบาลได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างเป็นทางการจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของงบกลางส่วนนี้ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ให้ชัดเจนและเป็นไปอย่างเคร่งครัดในกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการอุดช่องว่างของการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สมควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในกฎหมายหลักนี้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายในภายหลัง เห็นควรมีการแก้ไข มาตรา 20 (6) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

. . . (6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความ

เสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

โดยแก้ไขเป็น

“การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

. . . (6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นการชั่วคราว เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง ทั้งนี้ ต้องเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และจำเป็นต้องมีการดำเนินการทันที”

การแก้ไขนี้ทำให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์:

ใช้ “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ให้ชัดเจนและเคร่งครัดมากขึ้นจะทำให้หน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่จะต้องดำเนินการตามกรอบวินัยการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยข้อมูลที่ใช้อ้างอิงสำหรับการแก้ไขกฎหมายข้างต้นมาจากหลักเกณฑ์ของสำนักงานบริหารและจัดการงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ที่ได้มีการเสนอองค์ประกอบของ “เหตุฉุกเฉิน” ไว้ในปี ค.ศ.1991 ไว้ย่อบรรอบคือ (1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น (เป็นค่าใช้จ่ายที่สำคัญหรือจำเป็นแต่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายที่ให้ผลนอกเงยหรือเป็นประโยชน์) (2) ปัจจุบันทันด่วน (เข้ามาอย่างรวดเร็วไม่ได้ใช้เวลาสร้างขึ้น) (3) เร่งด่วน (กะทันหันและบังคับให้จำเป็นต้องมีการดำเนินการทันที) (4) คาดไม่ถึง (ไม่สามารถคาดเดาหรือคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าเป็นความต้องการถึงแม้เหตุฉุกเฉินจะมีระดับความคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นได้แต่โดยรวมแล้วกรณีฉุกเฉินจะไม่ใช่เหตุที่คาด

ไม่ถึง) และ (5) ไม่ถาวร (ต้องเป็นการชั่วคราว) (Committee for a Responsible Federal Budget, 2010, p. 1)

นอกจากนั้นในงานวิจัยยังเสนอตัดคำว่า “. . . ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” ออก เพื่อไม่ให้เกิดการเปิดช่องที่ทำให้เกิดความได้ว่า “. . . ภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ” คือ นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

การแก้ไขปัญหาค่าการควบคุมการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรองรับหลักการของกฎหมายการคลังที่เสนอให้ต้องมีกำหนดขอบเขตการใช้ไว้ในกฎหมายแม่บทอย่างเหมาะสมเพียงพอที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารไปดำเนินการในชั้นตอนย่อยได้อย่างไม่มีความกังวล และเป็นไปตามแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญของ IMF (Kopits & Symansky, 1998, p. 23) ที่ว่าการกำหนดกฎหมายการคลังควรมีนิยามที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย ทั้งยังสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังและกฎหมายจาก IMF (Pessoa, 2016) ว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยให้กำหนดขอบเขตในการใช้เพื่อใช้งบกลางในส่วนนี้ใช้ได้สำหรับในกรณีฉุกเฉินจริง ๆ เท่านั้น

**3) กำหนดการโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นภายใต้วินัยการคลังที่ดี**

ในระหว่างปีงบประมาณมีการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐและจากงบกลางรายการอื่นไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทำให้เกิดปัญหาการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นใน 3 หัวข้อ คือ 1. ปัญหาจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย 2. ปัญหาจากการโอนเงินจากงบกลางรายการอื่นมาให้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น และ 3. ปัญหาการเพิ่มขนาดและสัดส่วนของของการจัดสรรและการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากการศึกษาพบว่า ปัญหาดังกล่าวเห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายให้เกิดการควบคุมงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยแบ่งเป็นหัวข้อได้ ดังนี้

### 3.1) การควบคุมการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณไปยังงบกลาง

จากการศึกษาข้อจำกัดของมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 ที่บัญญัติว่า

“งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นไม่ได้เว้นแต่

- (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้
- (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตามให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นส่วนหนึ่งของราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณีทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว
- (3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน
- (4) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐการโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้กระทำได้ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

เห็นได้ว่า มาตรา 35 เป็นเรื่องการโอนระหว่าง “หน่วยรับงบประมาณ” ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญของวิธีการงบประมาณตาม มาตรา 35 กฎหมายใช้คำว่า “หน่วยรับงบประมาณ” เพราะฉะนั้นการโอนต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่าง “หน่วยรับงบประมาณ” ด้วยกันเท่านั้น มิใช่การโอนหรือเพิ่มให้ “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ดังนั้น การโอน

งบประมาณรายจ่ายมาตั้งไว้ในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงขัดกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มาตรา 4 ที่ไม่ถือว่า “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” เป็นงบประมาณที่เป็นส่วนของ “หน่วยรับงบประมาณ” โดยที่บัญญัติไว้ว่า “หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่าหน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาอากาศไทยด้วย นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มาตรา 14 (3) ยังอนุญาตให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันได้ การโอนงบประมาณจากภายใต้ มาตรา 14 (3) จาก “หน่วยรับงบประมาณ” ไปยัง งบกลางอาจกระทำได้หากอยู่ภายใต้ภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ดังนั้น การเพิ่มกฎหมายที่ทำให้เกิดการควบคุมการโอนเข้าสู่งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างเคร่งครัดเพื่อลดอำนาจผูกขาดและลดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และอุดช่องว่างการเพิ่มสัดส่วนของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะที่ความสอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยแก้ไขข้อจำกัดของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มาตรา 35 เพื่อรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด และยังคงรับหลักการรายจ่ายต้องจำเพาะเจาะจง เนื่องจากมีความเคร่งครัดในเรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงบประมาณที่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการเฉพาะเจาะจงไปแล้ว นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับหลักเสถียรภาพเพราะสามารถกำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมาย ของงบประมาณให้สอดคล้องกับรอบด้าน การงบประมาณและการคลังระยะปานกลางได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐตามข้อเสนอแนะทั้งหมดข้างต้น เห็นควรมีการเพิ่มเติม มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 โดยเพิ่มวรรคสามและวรรคท้าย ดังนี้

มาตรา 35 วรรคสาม “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยรับงบประมาณใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับงบกลางมิได้”

มาตรา 35 วรรคท้าย “การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันก็ดี การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับงบกลางมิได้”

หากมีการแก้ไขตามข้างต้นแล้วจะทำให้เกิดการควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานของรัฐเข้าสู่งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้

### 3.2) การควบคุมการโอนงบกลางระหว่างกัน

จากการศึกษาพบข้อจำกัดทางกฎหมายที่นำไปสู่การโยกงบประมาณซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มาตรา 36 วรรคสาม ที่มีข้อยกเว้นซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของงบกลาง ส่งผลกระทบเป็นการเพิ่มสัดส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีการตั้งวงเงินแยกไว้แล้ว ดังนั้น ในกรณีนี้จึงเป็นการโอนระหว่างรายการซึ่งกระทำได้ตามกฎหมาย แต่ส่งผลกระทบเป็นการเพิ่มสัดส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เกิดปัญหาในการโอนเงินจากงบกลางรายการอื่นมาให้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น การโอนไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินจะทำให้เพิ่มขนาดและสัดส่วนของงบกลางส่วนนี้ถือเป็นการไปเพิ่มวงเงินที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ ดังนั้น เพื่อเป็นการเห็นภาพรวมในระบบงบประมาณทั้งหมด การโอนเงินจากงบกลางรายการอื่นและการโอนงบจากหน่วยงานควรต้องนำไปรวมกับเพดานที่จำกัดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อลดอำนาจผูกขาดและลดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และอุดช่องว่างการเพิ่มสัดส่วนของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เกิดจากการโอน เพื่อที่จะเห็นภาพรวมว่าการเองงบประมาณ

จากส่วนใดก็ตามมาเพิ่มในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ถือรวมเป็นวงเงินงบกลางด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดการควบคุมการโอนงบกลางรายการอื่นไปยังรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเห็นควรมีการแก้ไข มาตรา 36 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางด้วยกันก็ได้”

โดยแก้ไขเป็น

“ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้ กรณีที่โอนไปรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นต้องไม่เป็นการเพิ่มจำนวนสัดส่วนของรายจ่ายของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเกินกว่าร้อยละสามจุดห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

การโอนต้องไม่เป็นการเพิ่มจำนวนสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้เกินกว่าหลักคิดตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 คือ ได้กำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่องกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561)

การสร้างมาตรการและข้อเสนอแนะในการควบคุมกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

หรือจำเป็นดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะทำให้มีระบบควบคุมกระบวนการจัดทำและบริหารงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย อันจะเป็นเครื่องมือในการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างความเข้มแข็งในการควบคุมและความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในกฎหมายและเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดีและมีแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำและบริหาร “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายเช่นนี้จะช่วยกำจัดปัญหาความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นปัญหาใหญ่และเรื้อรังในประเทศไทย เพิ่มวินัยทางการคลัง และลดการจัดสรร

วงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินอย่างไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวมอันจะนำไปสู่การลดการขาดดุลงบประมาณได้ มีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เป็นแนวทางปฏิบัติในรูปแบบของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงบประมาณ ในอันที่จะสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่ายให้รัฐและป้องกันการใช้จ่ายที่ว่างงานด้านการใช้จ่ายเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเอื้อผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง รวมทั้งลดความผันผวนของการดำเนินนโยบายด้านการใช้จ่าย โดยมีกฎเกณฑ์ในการควบคุมรายจ่าย รวมถึงมีการตั้งเพดานของการใช้จ่ายที่ทำให้รัฐสามารถกำหนดเป้าหมายการคลังระยะปานกลางได้

## บรรณานุกรม

- CTV News. (2015). *Government Plans to Chop Emergency Fund in Effort to Balance Budget*. Retrived from <https://www.ctvnews.ca/politics/government-plans-to-chop-emergency-fund-in-effort-to-balance-budget-1.2338026>.
- Committee for a Responsible Federal Budget. (2010). *What's An Emergency?* Retrived from <http://www.crfb.org/blogs/whats-emergency>.
- Jowell, J. L., Oliver, D., & O’Cinneide, C. (2015). *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaewla-iad, S. (2017). *Thailand Budget Law*. Pathum Thani: Thammasat University. [in Thai]
- Kerdlapphon, K. (2018). *Legal Measures to Control Government’s Contingency Fund for Emergency* (LL.D’s thesis). National Institute of Development Administration. [in Thai]
- Keynes, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). *Fiscal Policy Rules*. Washington, D.C.: IMF Occasional Paper.
- Lertphaitoon, S., & Mewongukote, B., Varanyuwatana, S. (1998). *Provincial Development budget of the House of Representatives. (2nd edition)*. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives. [in Thai]
- Lewis, V. B. (1952). *Toward a Theory of Budgeting*. Public Administration Review.
- Meksupa, K. (2007). *An Analysis of The Central Fund's Budget Allocation in Thailand* (Master’s thesis). Faculty of Economics. Chulalongkorn University. [in Thai]
- Mikesell, J. (1999). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. New York: Harcourt Brace College.
- Office of the Public Sector Development Commission, *Good Governance*. Bangkok: Office of the Civil Service Commission. [in Thai]
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2002). *Economic Outlook 2: OECD Publishing*.
- Pessoa, M. (2016). *Interview.*, Washington, D.C.: IMF
- Suwannathat, P. (1990). *Kondee Sri Thammasat*. Bangkok: Thammasat University. [in Thai]
- . (2018). *An Open Letter to General Prayut Chan-ocha: Requesting the Prime Minister to Review the Draft Act of Transfer Expenditure of the 2018 Budget Year*. Retrieved from <http://www.naewna.com/politic/columnist/36273>. [in Thai]
- Saikaew, S., Wattana, D., & Pattamasiriwat, D. (2001). *Research Report on Strengthening of the Legislature Provisions in the National Budget Process: The Role of the*

- Budget Management Committee.*  
Bangkok: Prapokklo Institute. [in Thai]
- Sirisamphan, T., Malakul, P., Saikaew, S.,  
Pongkumnerd, A., Intaraagsorn, K.,  
Romthaisong, Y., Saithongkum, J.,  
Thanatchang, N., & Tublit, J. (2003).  
*Research Report on System and  
Mechanism of Monitoring Development of  
Government Administration.* Bangkok:  
Thailand Research Fund. [in Thai]
- Sudswat, S., & Chuchet, T. (2016). *Thailand  
Fiscal and Budget transparency  
According to international perspective.*  
Thai publica. Retrieved from  
[https://thaipublica.org/2016/07/thailand-  
trasparency-reseach-group2 /](https://thaipublica.org/2016/07/thailand-trasparency-reseach-group2/). [in Thai]
- Sujjapong, S., Chatameena, W., Punyaratabandhu,  
N., Kositanurit, B., & Sriphotchanat, N.  
(2008). *The Studies of Fiscal Discipline in  
Thailand (Past to Present) and Guidelines  
for Strengthening Fiscal  
Discipline According to International  
Perspective.* Bangkok: Fiscal Policy  
Office. [in Thai]
- Suttiwattanaphan, N. (1982). *Budget  
Examination: Economic and Budget  
Theories.* Bangkok: Winyuchon  
Publication House. [in Thai]
- Ungphakorn, P. (1975). *The Principle of the  
National Budget: In the Memorial of the  
Cremation Ceremony of Somkhuan  
Kongsakorn at Wat Makutkasatriyaram.*  
Bangkok: MPO. [in Thai]