

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี:
กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ANNUAL BUDGETING ALLOCATION:
A CASE STUDY OF CONTINGENCY FUND FOR EMERGENCY



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี:กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
โดย	น.ส.นนทกานต์ จริงจิตร
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จุลณี เทียนไทย)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

นนทกานต์ จริงจิตร์ : การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี:กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงิน
 สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น. (ANNUAL BUDGETING ALLOCATION:A CASE STUDY
 OF CONTINGENCY FUND FOR EMERGENCY) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี: กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรอง
 จ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่าย
 ประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และศึกษากระบวนการการจัดสรรและการ
 ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมไปถึงเพื่อสร้าง
 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างความโปร่งใสของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบ
 กลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัย
 เอกสาร โดยการศึกษาหนังสือ งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และ
 ดำเนินการรวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง ในทุกรายการของงบกลาง ตั้งแต่
 ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566 และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลกลุ่มเป้าหมาย

ผลการวิจัยพบว่า วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน
 หรือจำเป็นในแต่ละปีงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง แต่การเปลี่ยนแปลงจะไปในทิศทางที่
 เพิ่มขึ้นเสียส่วนใหญ่ ส่งผลให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินเพิ่ม
 สูงขึ้นอย่างมากจากในอดีต และพบว่ากระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรอง
 จ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้แก่หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว นั้น เป็น
 อำนาจในการอนุมัติจัดสรรของฝ่ายบริหาร และ ไม่มีการเปิดเผยผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต่อ
 ประชาชน จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้รัฐควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณ
 รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ
 รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยละเอียดแก่สาธารณชน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
 ปีการศึกษา 2565

ลายมือชื่อนิสิต
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6382031224 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Nonthakan Jingjit : ANNUAL BUDGETING ALLOCATION:A CASE STUDY OF CONTINGENCY FUND FOR EMERGENCY. Advisor: Asst. Prof. PAWIN SIRIPRAPANUKUL, Ph.D.

The study entitled “Annual Budgeting Allocation: A Case Study of Contingency Fund for Emergency” aims to analyze the Contingency Fund for Emergencies or Immediate Needs under the Central Fund in the annual government budget. This study investigates the process of budget allocation and monitoring for the Contingency Fund for Emergencies or Immediate Needs and proposes policy recommendations to increase efficiency and transparency in the allocation of this fund.

The author applies qualitative method, covering documentary research on related documents, books, laws, regulations, announcements, and cabinet resolutions. Additionally, the author also collects annual budget data on Central Fund in fiscal years 2002 - 2023 and conducts in-depth interviews with the key informants.

This study shows that the budget allocation on Contingency Fund for Emergencies or Immediate Needs has been changed in either direction each year. However, the changes are mostly into the increasing direction, making the value of Contingency Fund for Emergencies or Immediate Needs increase significantly from the past. Also, this research demonstrates that the budget allocation process for the Contingency Fund for Emergencies or Immediate Needs is under the power of the executive branch, and the details of the approvals or fund allocations are not disclosed to the public completely. This result leads to policy recommendations for the state to revise laws, rules, and regulations related to the Contingency Fund for Emergencies or Immediate Needs. Additionally, detailed data on the fund allocation each year should be disclosed to the public.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2022

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างสมบูรณ์จากการสนับสนุนของบุคคลหลายท่าน ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ศิริประภาณุกุล อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ซึ่งได้ให้ความกรุณาเป็นอย่างสูงในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการทำสารนิพนธ์เป็นอย่างดีมาโดยตลอด และผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ประธาน คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ รวมไปถึง รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ และรองศาสตราจารย์ ดร. จุณี เทียนไทย กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง รวมทั้งข้าราชการสำนักงานงบประมาณ และข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ที่สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้สัมภาษณ์ จนผู้วิจัยได้ข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ กิรพัฒน์ เขียนทองกุล ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำเพิ่มเติมที่ดีในการจัดทำสารนิพนธ์ พร้อมทั้งสนับสนุนและให้กำลังใจผู้วิจัยมาโดยตลอด

ขอขอบพระคุณกัลยามิตรร่วมรุ่นที่คอยให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำ พร้อมทั้งมอบมิตรภาพที่ดีต่อผู้วิจัยมาตลอดระยะเวลาในการเรียนระดับปริญญาโท

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณครอบครัว ทั้งบิดา มารดา และพี่ชาย ผู้ให้การสนับสนุนในด้านการศึกษา รวมทั้งเป็นแรงใจสำคัญให้กับผู้วิจัย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ และผู้ที่สนใจเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐในประเทศไทย หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นนทกานต์ จริงจิตร

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	6
2.1 ข้อมูลพื้นฐานของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง.....	6
2.2 การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS).....	10
2.3 หลักงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์.....	19
2.4 หลักกฎหมายทั่วไปทางการงบประมาณ (General Principles of Budget law).....	22
2.5 ทฤษฎีความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน (Precautionary Demand for Money)	24

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	27
3.1 รูปแบบการวิจัย	27
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	28
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	28
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ	30
บทที่ 4 ผลการศึกษาและอภิปรายผล.....	31
4.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566	32
4.2 กระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็น.....	50
4.3 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก	60
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	74
5.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล	74
5.2 ข้อเสนอแนะ	76
ภาคผนวก.....	78
บรรณานุกรม.....	114
ประวัติผู้เขียน.....	117

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง พ.ศ. 2545 – 2566	34
ตารางที่ 2	งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2547	37
ตารางที่ 3	งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2551	38
ตารางที่ 4	งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555	39
ตารางที่ 5	งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2559	40
ตารางที่ 6	งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561	41
ตารางที่ 7	งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2566	42
ตารางที่ 8	วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2545 – 2566	43
ตารางที่ 9	เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบประมาณรายจ่ายงบกลาง และงบประมาณรายจ่ายประจำปี	46

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 กราฟแสดงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง พ.ศ. 2545 – 2566.....	35
ภาพที่ 2 กราฟแสดงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2545 – 2566.....	44
ภาพที่ 3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่เกิน 10 ล้านบาท.....	52
ภาพที่ 4 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท.....	52
ภาพที่ 5 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เกิน 100 ล้านบาท	53
ภาพที่ 6 ตัวอย่างการอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่เกิน 100 ล้านบาท ของคณะรัฐมนตรี	54
ภาพที่ 7 แบบฟอร์มรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น.....	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

งบประมาณรายจ่ายภาครัฐเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้ดำเนินนโยบายการคลังในการบริหารทรัพยากรของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อบริหารงานภาครัฐ และจัดบริการสาธารณะ (Public service) ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐของประเทศไทยจะต้องตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาและการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลบังคับใช้ 1 ปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคมจนถึง 30 กันยายนของปีถัดไป ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2566 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2565 ถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2566 เป็นต้น

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายภาครัฐที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้จ่ายดำเนินนโยบายการคลังได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15 บัญญัติความหมายของประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย” ซึ่งหน่วยรับงบประมาณ มีความหมายว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ยกตัวอย่างเช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 22 ได้บัญญัติเกี่ยวกับประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง” และในหลายประเทศได้มีการนิยามความหมายของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง (Contingency fund) ว่าเป็นบัญชีเงินสำรองฉุกเฉินของรัฐบาลสำหรับใช้จ่ายในเรื่องเร่งด่วนหรือดำเนินการรับมือกับเรื่องที่ไม่คาดไม่ถึงของรัฐบาล จึงกล่าวได้ว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณสำรองที่รัฐบาลไว้ใช้จ่ายหรือจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเพิ่มเติมในการดำเนินการรับมือกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดไม่ถึงที่จะเกิดของรัฐบาล หรือเป็นงบประมาณที่ไม่อาจจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง

รายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2566 ได้มีการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ จำนวน 12 รายการ ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนิน และต้อนรับประมุขต่างประเทศ (2) ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน (3) ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (4) ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (5) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (6) เงินชดเชยค่างาน สิ่งก่อสร้าง (7) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (8) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (9) เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ (10) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ (11) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ และ (12) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น

ในปัจจุบันประชาชนและสื่อมวลชนได้ให้ความสนใจไปยังการใช้จ่ายงบประมาณของ รัฐบาลมากขึ้น เนื่องจากประชาชนต้องการทราบถึงว่ารัฐบาลนำเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนนั้น นำไปบริหารจัดการและใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ และรายการหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ได้รับ ความสนใจเป็นอย่างมากจากทั้งกระแสสังคม โซเชียลมีเดีย รวมไปถึงได้รับความสนใจจาก ทั้งนักการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็น ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวงเงินที่สูง และวงเงินที่ได้รับจัดสรร มีการเปลี่ยนแปลงในทุกปีงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2566 ที่มีวงเงิน งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสูงถึง 92,400 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นจากปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2565 ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ จำนวน 89,000 ล้านบาท เป็นต้น รวมไปถึงการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวถูกมองว่ารัฐบาลสามารถนำไป ใช้จ่ายเพื่อทางการเมืองและมีความไม่โปร่งใส ไม่เปิดเผยต่อประชาชน ไม่มีการระบุรายละเอียดของ กิจกรรม หรือแผนในการใช้จ่ายเงินอย่างชัดเจน และการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวไม่ผ่าน การเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจการอนุมัติและเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณปกติที่จะได้รับ การพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน และงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณปกติจะมีการระบุ ถึงแผนการใช้จ่ายที่ชัดเจนว่าจะนำเงินงบประมาณไปใช้ดำเนินโครงการใดบ้าง มีวัตถุประสงค์อย่างไร

แต่ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายกลาง โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่มีการระบุถึงว่าจะนำไปใช้จ่ายอย่างไร เปรียบเสมือนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นเงินกองกลางที่มีเพียงรัฐบาลเท่านั้นที่มีอำนาจการตัดสินใจว่าจะนำไปใช้จ่ายกับโครงการใดได้

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงประเด็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งผู้วิจัยจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของวงเงินดังกล่าวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศ พร้อมทั้งทำการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในแต่ละปีงบประมาณ และผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาและวิจัยด้วยเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ กฎหมาย งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาถึงกระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่จะสามารถแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายงบกลางมีกระบวนการการจัดสรรอย่างไร มีความเหมาะสม โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ นอกเหนือจากนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ และข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ เพื่อนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวมาวิเคราะห์ และประมวลผลถึงข้อมูลเชิงลึก ความคิดเห็น รวมไปถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

1.2.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีกระบวนการการจัดสรรและการใช้จ่ายอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.3.2 เพื่อศึกษากระบวนการการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.3.3 เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างโปร่งใสของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตทางวิชาการ ได้แก่ การศึกษาในดับทฤษฎีหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หนังสือเวียน และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่และกลุ่มประชากรตัวอย่าง การวิจัยในครั้งนี้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยใช้เอกสารที่เกี่ยวข้อง และศึกษาผ่านการสัมภาษณ์ที่แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

(1) นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ จำนวน 3 คน

(2) ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ จำนวน 6 คน (ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 3 คน และข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 3 คน)

1.4.3 ขอบเขตทางด้านเวลา ศึกษาและรวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 -2566 และเอกสารงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2566 (เอกสารขาวคาดแดง)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้รับข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.5.2 ได้รับข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1.5.3 ได้รับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างโปร่งใสของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี: กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมทั้งศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จนนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างความโปร่งใสของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งมีข้อมูลพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องจากการทบทวนวรรณกรรม จำนวน 5 ประเด็น ดังนี้

- 2.1 ข้อมูลพื้นฐานของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง
- 2.2 การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS)
- 2.3 หลักงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร.ปวย อิงภากรณ์
- 2.4 หลักกฎหมายทั่วไปทางการงบประมาณ
- 2.5 ทฤษฎีความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน (Precautionary Demand for Money)

2.1 ข้อมูลพื้นฐานของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15 บัญญัติความหมายของงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย” ซึ่งในงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะประกอบด้วยรายการงบกลางจำนวนหลายรายการ และมีชื่อรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย โดยงบประมาณรายจ่ายงบกลางสามารถจำแนกประเภทของงบกลางตามเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ได้จำนวน 2 ประเภท ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2565)

(1) งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายที่ทราบวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน แต่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าเกี่ยวกับหน่วยรับงบประมาณที่จะรับผิดชอบในการดำเนินงานหรือใช้จ่ายงบประมาณ และไม่สามารถกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยรับงบประมาณได้ ซึ่งประกอบด้วยงบกลางรายการต่าง ๆ ดังนี้

(1.1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ

เป็นค่าใช้จ่ายที่เตรียมไว้ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการสนับสนุนพระราชกรณียกิจในการเสด็จพระราชดำเนินภายในประเทศ และต่างประเทศ รวมไปถึงการต้อนรับประมุขต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทยในระหว่างปี ซึ่งเป็นภารกิจของหลายหน่วยงานที่ไม่สามารถทราบรายละเอียดล่วงหน้าได้และไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนได้

(1.2) ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

เป็นค่าใช้จ่ายชดใช้เงินตรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเฉพาะ มีระเบียบหลักเกณฑ์รองรับและมีการใช้จ่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณมีเงินตรองราชการสำหรับเบิกจ่ายหมุนเวียนในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างทันทั่วถึง ดังนั้น จึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้

(1.3) ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้

เพื่อรองรับการดำเนินโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามแนวพระราชดำริ โดยในแต่ละปีจะมีโครงการที่เริ่มดำเนินงานและเกี่ยวข้องกับภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ หลายส่วนราชการ และเป็นโครงการที่เริ่มดำเนินงานหลังจากวันที่เริ่มต้นปีงบประมาณแล้ว จึงไม่สามารถตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการได้

(1.4) ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ

ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องเตรียมไว้ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่ต้องบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนได้ และไม่สามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง ซึ่งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของ

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นรายการที่มีการตั้งงบประมาณไว้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา

(1.5) เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง เป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง ตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง ที่ดำเนินงานให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในขณะตั้งงบประมาณ ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าในอนาคตหรือปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึงนั้นจะเกิดความผันผวนของค่าแรงก่อสร้างและค่าวัสดุสิ่งก่อสร้างหรือไม่ เท่าไร และอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น ค่าแรงงาน ค่าเหล็ก ค่าซีเมนต์ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งไม่สามารถระบุได้ว่าจะมีหน่วยงานใดบ้างที่จะมีค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเสนอตั้งเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างเป็นภาพรวมไว้ในงบกลาง

(1.6) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นค่าใช้จ่ายในการสำรองเตรียมไว้ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ เพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ที่อาจจะเกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมาย และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถปรับแผนการดำเนินงานจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวได้

(2) งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้ว และสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน แต่ยังไม่สามารถกำหนดจำนวนเป้าหมายได้ ส่งผลให้ไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยรับงบประมาณได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ซึ่งประกอบด้วยงบกลางรายการต่าง ๆ ดังนี้

(2.1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ผู้ที่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำนาญ รวมไปถึงครอบครัวของข้าราชการ ได้แก่ บิดา มารดา สามเณรหรือภรรยา และบุตรของข้าราชการ ตามที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ซึ่งทุกส่วนราชการจะมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลดังกล่าว แต่ในขณะที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้ เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าในปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึงนั้นจะมีข้าราชการ หรือครอบครัวของราชการของส่วนราชการใดบ้างที่จะเจ็บป่วยและต้องเบิกค่ารักษาพยาบาล จึงจำเป็นต้องเสนอตั้งไว้ที่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

(2.2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสวัสดิการช่วยเหลือการศึกษาของบุตรและเงินช่วยเหลือพิเศษกรณีข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐที่เสียชีวิตในระหว่างรับราชการ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่ทุกส่วนราชการต้องใช้จ่าย แต่ในขณะที่ที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการได้ เนื่องจากรัฐไม่สามารถประมาณการหรือคาดการณ์ได้ว่าจะมีข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการของรัฐเสียชีวิตระหว่างปีหรือไม่ ส่วนราชการใดบ้าง และจำนวนเท่าไร

(2.3) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เป็นค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญข้าราชการ เงินบำเหน็จลูกจ้างประจำ เงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง เงินช่วยพิเศษผู้รับบำนาญกรณีเสียชีวิต เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เงินช่วยเหลือรายเดือนผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ร.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่ทุกส่วนราชการต้องใช้จ่าย แต่ในขณะที่ที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้ เนื่องจากรัฐไม่สามารถประมาณการหรือคาดการณ์จำนวนข้าราชการที่ลาออกจากราชการหรือข้าราชการที่เสียชีวิตระหว่างปีได้ จึงจำเป็นต้องเสนอตั้งไว้ที่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

(2.4) เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเลื่อนเงินเดือน เงินเลื่อนขั้นของข้าราชการที่มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระหว่างปี และเงินปรับวุฒิราชการ ซึ่งนอกเหนือจากที่ตั้งงบประมาณไว้ในแต่ละหน่วยรับงบประมาณ โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่ทุกส่วนราชการต้องใช้จ่าย แต่ในขณะที่ที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้ เนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่าปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึงจะมีส่วนราชการใดที่บรรจุข้าราชการใหม่ หรือส่วนราชการมีข้าราชการปรับวุฒิเพิ่มขึ้นเท่าไร

(2.5) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ เป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่ทุกส่วนราชการจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพของลูกจ้างประจำ โดยจะสมทบให้แก่สมาชิกในอัตราร้อยละ 3 เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ซึ่งในระหว่างปีงบประมาณจะมีการเข้าออกของสมาชิกตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้

(2.6) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ เป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่ทุกส่วนราชการจะต้องจ่ายเงินสมทบเงินชดเชยเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ซึ่งไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายที่แน่นอนของแต่ละส่วนราชการได้ เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบและเงินชดเชย รัฐจะจ่ายให้เป็นสัดส่วนของเงินเดือนของข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยเงินสมทบและเงินชดเชยจะจ่ายในอัตราร้อยละ 3 และ 2 ของเงินเดือนข้าราชการที่เป็นสมาชิกตามลำดับ และค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังผันแปรตามข้าราชการที่เข้าใหม่และลาออกระหว่างปีงบประมาณอีกด้วย

2.2 การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS)

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS) เป็นระบบงบประมาณรูปแบบหนึ่งที่น่ามาปรับใช้กับการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการจัดทำงบประมาณภาครัฐ ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการวางแผนและการบริหารจัดการงบประมาณไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายให้สามารถปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของสภาพแวดล้อม และเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและเอื้อต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างให้มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม โดยรูปแบบระบบงบประมาณในประเทศไทยมีพัฒนาการตามลำดับ 4 รูปแบบ ดังนี้ (นันทินิตย์ นวลมณี, 2560)

(1) งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - item budgeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินเกินไปจากที่กำหนดหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ โดยให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) ในแต่ละรายการ ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมและตรวจสอบเป็นหลัก (Control orientation) และจำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่าย โดยที่ไม่สามารถใช้งบประมาณผิดพลาดหรือแตกต่างไปจากกำหนดการเดิมได้

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการคือ สามารถควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างชัดเจน และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติเพื่อปรับเพิ่มหรือลดรายการได้ แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณแบบแสดงรายการคือ การประเมินความสำเร็จ ความคุ้มค่า หรือความล้มเหลวของงบประมาณจากความสามารถที่จะใช้งบประมาณให้หมดไป ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารและผลงานที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังขาดการยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่การออกแบบระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน เพื่อเป็นการเน้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องต่อภารกิจมากขึ้น

(2) **งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting)** เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น ซึ่งได้รับแนวคิดมาจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) โดยมีแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ เพื่อแสดงหาวิธีการบริหารจัดการที่ดีที่สุด (The one best way) ในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานจะต้องมีการจำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional classification) เป็นแต่ละด้านให้ชัดเจน กำหนดมาตรฐานในการวัดงาน (Work measurement) และระบบบัญชีแสดงราคาต่อหน่วย (Accounting system) เพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และมีการประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงาน โดยวัดจากปัจจัยนำเข้า และผลลัพธ์ (Output) ที่เกิดขึ้นเพื่อวัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานคือการก่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างคุ้มค่าและเกิดความคล่องตัวมากขึ้นในการปฏิบัติงาน แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณแบบแสดงผลงานคือจำเป็นต้องมีข้อมูลที่มากเพียงพอในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าสำหรับโครงการและภารกิจใหม่ ๆ จึงนำไปสู่วิธีการกำหนดระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณในลำดับถัดมา

(3) **งบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning - Programming - Budgeting System: PPBS) หรือ งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program budgeting)** เป็นระบบงบประมาณที่ถูกพัฒนาขึ้นในสหรัฐอเมริกาและเริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ. 1964 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำแผนระยะยาว (3 - 5 ปี) ของรัฐบาลมาใช้ในการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ โดยการวางแผนงบประมาณนั้นจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ และสามารถเห็นภาพการพัฒนาและการดำเนินงานที่ต่อเนื่องไปได้ในอนาคต พร้อมทั้งมีการจัดทำแผนงานจำแนกตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน แบ่งเป็นแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการหลัก โครงการรอง และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องสอดคล้องต่อแผนของรัฐบาล มีการพิจารณา

และวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ เพื่อเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าสูงสุด ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยการจัดทำแผนงบประมาณแบบแสดงแผนงานจะต้องมีการจัดทำเอกสารเพื่อขอเสนองบประมาณ 3 ชุด ได้แก่

(1) Program memorandum (PM) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของสายงาน ความสัมพันธ์ของแผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ และผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

(2) Program Financial Plan (PFP) เป็นเอกสารแสดงแผนการใช้จ่ายของโครงการ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการจะสามารถดำเนินต่อไปได้จนสิ้นสุดโครงการ

(3) Special Study (SS) เป็นเอกสารแสดงถึงการวิเคราะห์โครงการและทางเลือกของโครงการ

ข้อดีของงบประมาณแบบแสดงแผนงานคือสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงานในระยะยาว ตลอดจนวิเคราะห์ถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยมีแผนรองรับที่ชัดเจน แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณแบบแสดงแผนงานคือใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก ต้องมีการอบรมและมีเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการดำเนินโครงการในแต่ละปี มีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมาตรฐานการวัดผลงานยังไม่ชัดเจน จึงนำไปสู่การออกแบบและใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อเพิ่มกลไกในการกำกับติดตามและการประเมินผลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(4) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting: PBB) เป็นระบบที่ให้ความสัมพันธ์กับการกำหนดพันธกิจขององค์การ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์การภาครัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 Hurdles) ได้แก่ (สุวรรณ หวังเจริญเดช, 2547)

(1) การวางแผนงบประมาณ (Budgeting planning) ต้องมีการวางแผนให้ชัดเจน สอดคล้องต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิตหลัก กลยุทธ์ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของงานในระยะปานกลาง

(2) การกำหนดผลผลิตและคำนวณต้นทุน (Output specification and costing) เป็นการคำนวณต้นทุนแต่ละผลผลิตต่อหน่วยที่ต้องคำนึงถึงต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม

(3) การจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement management) การคำนึงถึงการสร้างกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส ซึ่งจะเป็นการช่วยลดการสูญเสียงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ และสอดคล้องต่อทรัพยากรที่ใช้จริงในการปฏิบัติงาน

(4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial management/ Fund control) เป็นการกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี มีระบบการควบคุมการเบิกจ่ายและการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การรายงานผลทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting) เป็นการกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน กรอบและโครงสร้างการประเมิน รวมไปถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

(6) การบริหารสินทรัพย์ (Asset management) หน่วยงานต้องมีระบบการบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่เท่าที่จำเป็น

(7) การตรวจสอบภายใน (Internal audit and control) องค์กรต้องมีฝ่ายรับผิดชอบในการตรวจสอบภายในที่ชัดเจน และมีอิสระในการดำเนินการเพื่อการตรวจสอบที่เที่ยงตรงและแม่นยำ

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคือสามารถแสดงผลผลิตที่เกิดขึ้นโดยมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ที่สอดคล้องต่อเป้าหมายและนโยบาย ซึ่งผลผลิตจะต้องมีปริมาณ ราคา และคุณภาพที่มีความเหมาะสม มีกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ชัดเจนภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคือ มุ่งเน้นที่ต้นทุนทางบัญชีและประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรมากเกินไป โดยอาจจะขาดการใช้ดุลพินิจหรือเหตุผลทางสังคมและการเมืองมาประกอบการตัดสินใจ และการใช้งบประมาณเพื่อปฏิบัติการนั้นยังมุ่งเน้นเป้าหมายสูงสุดขององค์กรมากกว่าที่จะสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้พิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีให้เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตาม จากปัญหาการเชื่อมโยงเป้าหมายขององค์กรให้สัมพันธ์ต่อนโยบายของรัฐบาลแต่เพียงประการเดียวนั้นก่อให้เกิดการสร้างระบบการบริหารงบประมาณภาครัฐแบบรวมศูนย์ในทางอ้อม อีกทั้ง จึงก่อให้เกิดการพัฒนาให้มีการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์ของประเทศในระยะยาวมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า **งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS)** จึงเป็นแนวทางสำคัญในการปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบงบประมาณของไทย จากรูปแบบ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน” เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งเกิดจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (เหตุการณ์ต้มยำกุ้ง) ในปี พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจและการลด ตัดทอน และยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีคามจำเป็นที่หน่วยงานรัฐต้องดำเนินการเอง โดยมอบให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงาน ให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ และลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาครัฐที่ไม่จำเป็น ซึ่งเป็นมาตรการที่กระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันสูงขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2546)

(1) มีผลงานเป็นรูปธรรม ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องกำหนดพันธกิจที่ชัดเจน กำหนดแผนกลยุทธ์ เป้าหมาย ผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

(2) คุ้มค่าเงินภาษีประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีระบบบัญชีที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่มีค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการให้ค่าตอบแทนต่อผู้ปฏิบัติงานที่สูงเกินกว่าภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ตามปกติ ซึ่งเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในอีกทางหนึ่ง

(3) เป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงความถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและยุติธรรม นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องพัฒนาบริการอย่างต่อเนื่องให้มีมาตรฐานสูงเทียบเท่ากับองค์กรภาคเอกชนชั้นนำในประเทศไทย

จากมาตรการข้างต้น งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จึงเป็นระบบงบประมาณที่ยึดถือหลักการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลงาน (Performance) ของหน่วยงานภาครัฐในการนำส่งผลลัพธ์ที่สำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการระบุพันธกิจให้สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ หลังจากได้รับการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานภาครัฐแล้ว จำเป็นต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลเพื่อให้ทราบการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณด้วยกลไกทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพและเท่าทันเหตุการณ์มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (Real-time monitoring system) เพื่อเป็นชุดข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์และประมวลผลการดำเนินการ

และความคุ้มค่าที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการตรวจสอบติดตามว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการนั้น สอดคล้องหรือสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณหรือไม่ โดยแบ่งความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้ (เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา, 2557)

(1) ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล โดยมีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic delivery target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ

(2) ระดับกระทรวง หรือระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อเป้าหมายความสำเร็จที่เรียกว่า “เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ” (Service delivery target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) ระดับกรมหรือระดับหน่วยงานปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Output) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบต่อในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement: SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหน่วยปฏิบัติงาน

หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วย 5 ประการ ได้แก่ (1) รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และต้องเห็นผลลัพธ์ที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว (2) การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้หลักความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (3) หน่วยงานปฏิบัติมีความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณ ต้องมีความรับผิดชอบต่อการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยมีกลไกการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานผ่านเทคโนโลยีที่รวดเร็วและทันสมัย (4) สามารถคาดการณ์การใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าได้ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และ (5) สามารถใช้นโยบายและยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการได้อย่างชัดเจน

องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วย 5 ประการ ดังนี้ (เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา, 2557)

(1) ผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic goals and outcomes)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลจะกำหนดกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหาร

จัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นการบริการหรือการจัดหาสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงถึงมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

(2) หลักการธรรมาภิบาล (Good governance) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจนเริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน ด้วยการตรวจสอบทางการเงิน (Financial auditing) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance auditing) อย่างเป็นระบบ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ (Financial delegation) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีเป้าประสงค์ที่จะให้กระทรวงและหน่วยงานมีความรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/ หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้นนอกจากนี้ยังจะมีการผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(4) การเพิ่มขอบเขตคำนิยามของงบประมาณภาครัฐ (Expanding definition of Government finance and taxes) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่ แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณา ร่วมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุม และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

(5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น โดยเป็นการสร้างความมั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน โดยการประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบจากบนสู่ล่าง (Top-down approach) และจากล่างสู่บน (Bottom-up approach) โดยการประมาณการแบบจากบนสู่ล่างจะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย ซึ่งพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล มีการนำปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ เช่น พันธะทางด้านการงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ นโยบายรัฐบาล และแผนบริหารราชการแผ่นดินกับปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม ส่วนการประมาณการแบบจากล่างสู่บนจะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 3 ปีถัดไป

จากการศึกษางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในช่วงต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินระบบงบประมาณในลักษณะดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นประสิทธิภาพโดย OECD” (OECD Best Practices for Performance Budgeting) ที่นำเสนอโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ในปี ค.ศ. 2018 ซึ่งนำเสนอหลักการสำคัญ 7 ประการ ดังนี้ (Blazey, 2018)

(1) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะต้องแสดงถึงความสมเหตุสมผลและวัตถุประสงค์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดเผยอย่างชัดเจน และต้องสะท้อนถึงผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ โดยการจัดทำงบประมาณต้องมีกฎหมายรองรับชัดเจน และมีกระบวนการเปิดช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในวงจรในการกำหนดงบประมาณ (Fiscal cycle) เพื่อให้การกำหนดงบประมาณนั้นต้องมีตัวแสดงจากหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมกันตัดสินใจ รวมไปถึงผู้นำทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐจะต้องให้การสนับสนุนในการจัดทำงบประมาณในการปฏิบัติดังกล่าวอย่างเป็นธรรม

(2) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และต้องมีการลำดับความสำคัญของกิจกรรมและโครงการให้ชัดเจน โดยโครงการต่าง ๆ จะต้องมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบกับแผนการพัฒนาระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยข้อมูลโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ อันนำไปสู่การกำหนดงบประมาณนั้นต้องมีความชัดเจน เชื่อถือได้ และการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในแต่ละระดับ เช่น กระทรวง กรม กองต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อให้เกิดการประสานงานขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะต้องมีความยืดหยุ่นในการเตรียมรับมือกับความหลากหลายของสังคม และสามารถจัดการกับความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างการใช้จ่ายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้การวัดผลประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น โดยสร้างความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการวัดผลลัพธ์ของนโยบายในระยะยาวกับความจำเป็นที่ต้องติดตามโครงการในระยะสั้น และคำนึงถึงโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งมีการปรับเปลี่ยนแผนการใช้งบประมาณให้มีความยืดหยุ่นต่อการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างเร่งด่วนฉับพลันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) รัฐบาลต้องลงทุนทรัพยากรบุคคลและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อการสนับสนุนในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณกลางของประเทศนั้นต้องมีความสามารถที่เพียงพอในการกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณ มีการทบทวนและติดตามการใช้งบประมาณต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งนำข้อมูลสถิติและระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณมาใช้ในการวิเคราะห์งบประมาณในช่วงเวลาที่เหมาะสมและเชื่อถือได้

(5) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะช่วยอำนวยความสะดวกในการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบโดยฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาสังคม โดยทั้งสองภาคส่วนนี้จะเป็นส่วนสำคัญในการติดตามการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณของรัฐบาล ซึ่งรายงานงบประมาณประจำปีที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีการนำเสนอแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาสังคมในทุกปีในระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุถึงข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายการปฏิบัติงานและระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้น โดยมีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานงบประมาณประจำปีจากหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือ และมีบทลงโทษชัดเจนหากมีการบิดเบือนรายงานงบประมาณประจำปีหรือการที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายที่ระบุไว้ และต้องทำให้รายงานงบประมาณประจำปีนั้นสามารถเข้าถึงได้ง่ายผ่านรูปแบบต่าง ๆ เช่น เอกสารออนไลน์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนสามารถตรวจสอบข้อมูลได้

(6) งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะช่วยเสริมสร้างเครื่องมืออื่น ๆ ที่ออกแบบมาเพื่อปรับปรุงการวางแผนและการปฏิบัติงาน รวมถึงการประเมินโครงการและการทบทวนค่าใช้จ่าย การประเมินผลลัพธ์ของโครงการที่เกิดขึ้นและเสร็จสิ้นแล้วจะเป็นข้อมูลสำคัญในการประเมินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งสามารถบ่งชี้ประสิทธิภาพหลักที่เกิดขึ้น และการประเมินผลลัพธ์ของโครงการนั้นควรประเมินเป็นรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และนำข้อมูลการประเมินผลนั้นไปสู่กระบวนการจัดทำแผนการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ และการทบทวนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีการตรวจสอบเหตุผลในการใช้จ่ายที่ชัดเจน อันนำไปสู่การระบุแนวทางแก้ไขหรือการลดค่าใช้จ่ายเพื่อประหยัดงบประมาณ หรือการเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนหรือจัดลำดับความสำคัญใหม่อันนำไปสู่ความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

(7) การสร้างสิ่งจูงใจ (Incentives) ที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการช่วยส่งเสริมพฤติกรรมในการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน โดยรัฐบาลจะต้องเป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมวัฒนธรรมในการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แก่หน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ กระตุ้นให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ มีการเปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นและอภิปรายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการกำหนดงบประมาณอย่างสม่าเสมอตลอดทั้งปีงบประมาณ และมีกลไกในการตอบสนองต่อโครงการที่มีผลงานต่ำกว่ามาตรฐานด้วยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้มีการกระตุ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเสริมสร้างการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น มากกว่าการใช้วิธีการให้รางวัลหรือบทลงโทษส่วนบุคคลต่อผู้ที่รับผิดชอบโครงการ หรือการตัดลดงบประมาณในโครงการดังกล่าว

2.3 หลักงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์

หลักการกำหนดงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย มักจะยึดหลักการของศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ นักเศรษฐศาสตร์ชาวไทย ผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณคนแรกเมื่อปี พ.ศ. 2502 และดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงเวลาเดียวกัน โดยหลักการงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้กล่าวถึงในบทความวิชาการชื่อ “งบประมาณ และเจ้าหน้าที่งบประมาณ” เป็นบทความเผยแพร่ในวารสารกรมบัญชีกลาง ฉบับที่ 1 ปีที่ 1 (ฉบับปฐมฤกษ์) เมื่อปี พ.ศ. 2503 ซึ่งบทความและหลักการดังกล่าวถือว่าได้รับการยอมรับและอ้างอิงถึงเป็นอย่างมากในวงการงบประมาณแผ่นดินและวงการวิชาการในประเทศไทย โดยหลักการงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มีรายละเอียด 6 ประการ ดังนี้ (ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2503)

(1) **หลักคาดการณ์ไกล (Foresight)** เป็นหลักการที่ว่าด้วยหน่วยงานภาครัฐหน่วยใดจะต้องมีการคาดคะเนและการทำงานการใช้จ่ายล่วงหน้า และใช้งบประมาณตามที่ได้วางแผนไว้ให้เป็นไปตามแผนงาน พร้อมทั้งมีการวางแผนสำรองงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้เพื่อความไม่ประมาทและไม่ควรเบี่ยงจ่ายงบประมาณฉุกเฉินในเหตุที่ไม่จำเป็นอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นอาจเกิดสถานการณ์ที่เรียกได้ว่า “ซีกหน้าไม่ถึงหลัง” ของรัฐบาลได้

(2) **หลักประชาธิปไตย (Democracy)** เป็นหลักการที่ว่าด้วยรายได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากประชาชน ดังนั้นต้องมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณให้แก่ประชาชนรับทราบทั้งรายได้และรายจ่าย โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีบทบาทในการให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน

(3) **หลักดุลยภาพ (Balance)** เป็นหลักการที่ว่าด้วยการกำหนดงบประมาณประจำปีนั้นไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณในลักษณะสมดุล (รายรับเท่ากับรายจ่าย) เสมอไป ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นว่าควรจะใช้จ่ายงบประมาณอย่างไร หากบางปีอาจจะตั้งงบประมาณแบบเกินดุล (รายได้มากกว่ารายจ่าย) หรือบางปีอาจจะตั้งเป็นงบประมาณแบบขาดดุล (รายจ่ายมากกว่ารายได้) เพื่อการลงทุนภาครัฐ แต่ไม่ควรตั้งงบประมาณแบบขาดดุลมากเกินไป เพราะอาจจะก่อให้เกิดหนี้สินเกินกำลังชำระหนี้ในระยะยาว หากรัฐบาลต้องกู้ยืมหรือก่อหนี้สินนั้นจะต้องใช้ในสถานการณ์ที่จำเป็น เช่น การลงทุนทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาสังคมหรืออุบัติเหตุ เมื่อก่อหนี้แล้วต้องรีบหาแนวทางในการชำระหนี้โดยเร็วที่สุด ไม่เช่นนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจล้มเหลวได้

(4) **หลักสวัสดิประโยชน์ (Utility)** เป็นหลักการที่ว่าด้วยการพิจารณาการใช้จ่ายภาครัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ และต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการลงทุน จึงต้องมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากเพียงพอเป็นส่วนสัดให้เหมาะสมกับรายจ่ายประจำ และในส่วนของรายได้นั้น รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมการใช้จ่ายภาครัฐให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน และจัดเก็บภาษีอากรอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ดังคำกล่าวที่ว่า “จะกินไข่ต้องเลี้ยงไก่ให้ดี ต้องให้อาหารให้ถูก และที่สำคัญคืออย่าบีบคอไก่”

(5) **หลักยุติธรรม (Equity)** เป็นหลักการที่ว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐนั้นต้องคำนึงถึงหลักยุติธรรมและความชอบธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมให้เกิดขึ้น และต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความต้องการใช้ประโยชน์ของประชาชน ไม่จำเป็นต้องลงทุนภาครัฐเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาลขนาดใหญ่ ฯลฯ ในทุกพื้นที่พร้อมกัน ต้องพิจารณาถึงความต้องการและประโยชน์ใช้สอยที่เหมาะสม บางพื้นที่อาจจะมีความต้องการที่แตกต่างกัน ฉะนั้นต้องลงทุนภาครัฐและพัฒนาในสิ่งที่เหมาะสมต่อพื้นที่

รวมไปถึงการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องมีอัตราที่แตกต่างกันระหว่างผู้ที่มีฐานะยากจนและผู้ที่มีฐานะร่ำรวย ไม่เช่นนั้นก็จะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น

(6) หลักสมรรถภาพ (Efficiency) เป็นหลักการที่ว่าด้วยวิธีการควบคุมงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้องนั้นต้องเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพในการใช้จ่ายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสมรรถภาพถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายการใช้จ่ายภาครัฐเป็นอย่างมาก ดังนั้น หากไม่ตระหนักถึงความสุจริตในการกำหนดและการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเป็นสำคัญ อาจจะทำให้เกิดการนำสมรรถภาพมาแอบอ้างในการกำหนดนโยบายการใช้จ่ายภาครัฐในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ได้ การจัดเก็บภาษีและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องยึดหลักสมรรถภาพเป็นสำคัญ โดยมีกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณเป็นผู้กำกับติดตามนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะต้องให้การสนับสนุนในการดำเนินการตรวจสอบให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ การบริหารการเงินแผ่นดินนั้นจะแยกออกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้ งบประมาณแผ่นดินต้องมาจากบัญชีเดียวกันที่ชัดเจน การใช้จ่ายรายได้และการจัดเก็บรายได้นั้นต้องสามารถตรวจสอบได้ชัดเจน

หลักการงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์” ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์และเป้าหมายในการสื่อสารของศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ แก่ข้าราชการและนักวิชาการผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลัก 6 ประการข้างต้นนั้น มีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญที่สุดคือเรื่องการใช้งบประมาณต้องมีเป้าหมายและชัดเจนว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ พร้อมทั้งมีการเตรียมงบประมาณสำรองเพื่อสถานการณ์ฉุกเฉิน มีกระบวนการมีส่วนร่วมทางการกำหนดงบประมาณ มีการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังแก่ประชาชนเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ต้องพิจารณาถึงการตั้งงบประมาณต้องอยู่ในดุลยภาพที่เหมาะสมทั้งรายรับและรายจ่ายให้สอดคล้องตามสถานการณ์ของสังคม ต้องมีความกล้าที่จะลงทุนเชิงสาธารณะและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ยากจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมตามหลักยุติธรรม และการใช้จ่ายงบประมาณต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการปฏิบัติงานเป็นหลัก และพยายามป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและต้องตระหนักถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ

ระหว่างรายได้และรายจ่าย (a gross basis) และการจัดหารายได้จะต้องไม่มีการกำหนดเฉพาะเจาะจงว่าจะนำรายได้ดังกล่าวไปใช้เพื่อเป็นรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง (Revenues are not earmarked) ซึ่งสามารถกล่าวสรุปอย่างง่ายได้ว่า รายได้ที่จัดเก็บต้องไม่ผูกพันกับรายจ่ายที่มีอยู่ของหน่วยงานที่จัดเก็บ

(4) **หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity)** เป็นหลักการที่กำหนดให้เอกสารงบประมาณที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติต้องแสดงให้เห็นทั้งรายรับและรายจ่ายทั้งหมด และต้องแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณฉบับเดียวกัน หรือจัดรวมอยู่ด้วยกัน จะแยกการนำมามอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้หรือไม่นำมามอบให้ในคราวเดียวไม่ได้ (ยุทธนา สาโยชนกร, 2556)

(5) **หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity)** เป็นหลักการที่กำหนดให้ในงบประมาณประจำปีต้องมีการแสดงรายละเอียดที่สำคัญของทั้งรายรับและรายจ่าย ซึ่งในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐจะใช้อำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณได้สูงสุดไม่เกินวงเงินที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติไว้ และการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงตามรายละเอียดระบุไว้ในงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว เพื่อถือเป็นหลักประกันไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถนำเงินงบประมาณไปจ่ายได้โดยอิสระ หรือไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยไร้การควบคุมได้

(6) **หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance)** เป็นหลักการที่กำหนดให้งบประมาณมีดุลยภาพหรือการที่งบประมาณรายจ่ายมีความสมดุลกับงบประมาณรายรับ เพื่อไม่ให้รัฐใช้จ่ายเกินตัว และใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(7) **หลักการตรวจสอบได้ (Accountability)** เป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้งกระบวนการงบประมาณที่ตรวจสอบได้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการทางด้านการคลังให้มีประสิทธิภาพ (กฤติญดา เกิดลาภผล, 2562) ดังนั้น ฝ่ายบริหารต้องมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารจัดการงบประมาณ (Budget managers) ให้ชัดเจน และควรจะมีองค์กรตรวจสอบภายนอก (External audit body) ที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับประเด็นการบริหารจัดการงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(8) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** ความโปร่งใสทางการคลังคือ การเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินนโยบายการคลัง การมีข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือและครบถ้วน (กฤติญา เกิดลาภผล, 2562) ดังนั้น หลักความโปร่งใสจึงได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณต่อสาธารณชน ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และข้อมูลที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน (Financial and Non – Financial information)

(9) **หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability)** เป็นหลักการที่กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการงบประมาณของรัฐบาลและหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับกรอบด้านการงบประมาณระยะปานกลาง (Medium – term budget framework) โดยกรอบด้านการงบประมาณระยะปานกลางต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ เพื่อให้สถานการณ์ทางการคลังเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ นอกจากนี้อัตราและฐานของภาษีที่รัฐจัดเก็บต่าง ๆ จำเป็นต้องมีเสถียรภาพด้วยเช่นกัน

(10) **หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy, and effectiveness)** เป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐบาลต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานของโครงการหรือรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณ (Budget programs) โดยหลักประสิทธิภาพนั้นจะครอบคลุมถึงความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ (Economy) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)

2.5 ทฤษฎีความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน (Precautionary Demand for Money)

ทฤษฎีความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ทางการเงินในกลุ่มของเคนส์ (Keynesian) นำเสนอโดย John M. Keynes นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญชาวอังกฤษ จากตำราชื่อว่า “General Theory of Employment, Interest and Money” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1936 ถือได้ว่าเป็นตำราทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) ที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก ซึ่ง John M. Keynes ได้แบ่งความต้องการถือเงินของผู้ใช้จ่ายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน (Transaction demand) (2) ความต้องการถือเงินเพื่อแสวงหากำไร (Speculative demand) และ (3) ความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน (Precautionary demand) (Keynes, 1997) (Starleaf and Reimer, 1967) สำหรับความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินนั้น มีสาเหตุมาจากความไม่แน่นอนของรายจ่ายในอนาคตหรืออาจเกิดเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า (unexpected purchases or emergencies) ยกตัวอย่างเช่น การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย การใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล การใช้จ่ายเมื่อเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น จึงทำให้ผู้ใช้จ่าย

ต้องมีการเก็บรักษาหรือแบ่งเงินไว้จำนวนหนึ่งเพื่อไว้ใช้จ่ายได้ทันทีเมื่อถึงคราวจำเป็น โดยสภาพดังกล่าวนี้ไม่สามารถคาดการณ์การเกี่ยวกับรายได้และการใช้จ่ายเงินได้อย่างสมบูรณ์ ในทางการคลังสาธารณะ (Public finance) หากมองว่าผู้ใช้จ่ายคือรัฐแล้ว ถือได้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวนี้เป็นความเสี่ยงทางการคลังในรูปแบบหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ภาระผูกพันทางการคลังที่มองไม่เห็น” (Implicit contingent liabilities) โดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินในส่วนนี้เมื่อใด จึงต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินในส่วนนี้เตรียมการไว้ล่วงหน้าด้วยเสมอ (Polackova, 1999)

ความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินนั้นจะขึ้นอยู่กับขนาดของรายได้ของผู้ใช้จ่าย ความพร้อมของเครดิตและสินเชื่อของผู้ใช้จ่าย และอัตราดอกเบี้ยในขณะนั้น เมื่อผู้ใช้จ่ายมีรายได้มากขึ้น ความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินก็ย่อมจะสูงขึ้นตามมาด้วย อันเนื่องมาจากอาจจะเกิดสถานการณ์ที่ฉุกเฉินหรือเกินความคาดหมายกับผู้ใช้จ่ายได้มากยิ่งขึ้น ในทางกลับกัน หากผู้ใช้จ่ายมีเครดิตหรือสินเชื่อมากขึ้นเพียงใด (เช่น การมีวงเงินหรือขอบเขตในการกู้ยืมที่ยังไม่ได้ใช้เป็นจำนวนมาก) ยิ่งทำให้ผู้ใช้จ่ายมีความจำเป็นน้อยลงที่จะต้องการถือเงินไว้ล่วงหน้าตามมาด้วย ในขณะเดียวกัน หากดอกเบี้ยมีอัตราสูงขึ้นก็ย่อมเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นถึงโอกาสที่ผู้ใช้จ่ายมีความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินเพิ่มมากขึ้นตามมาด้วย เนื่องจากต้องบริหารความเสี่ยงที่อาจจะทำให้ความสามารถในการใช้จ่ายจะลดน้อยลง

John M. Keynes ได้กล่าวว่าผู้ใช้จ่ายจะทำการสำรองเงินไว้ล่วงหน้าเมื่ออาจจะมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในอนาคต หากผู้ใช้จ่ายมีค่าใช้จ่ายในลักษณะการลงทุน เช่น การซื้อสินทรัพย์ การเก็บออม เป็นต้น ผู้ใช้จ่ายอาจจะแปลงค่าใช้จ่ายจากการลงทุนดังกล่าวเป็นเงินที่สามารถนำไปใช้ในการชำระหรือจ่ายเงินจากสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทันที (Eschelbach and Schmidt, 2013) นำไปสู่การศึกษาโดย John R. Hicks (1962, as cited in Tsiang, 1969) ที่ต้องการแสวงหาคำอธิบายว่าเพราะเหตุใดผู้ใช้จ่ายควรเก็บเงินสดซึ่งไม่ให้ผลตอบแทนเป็นเงินสำรองไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน ด้วยการพิจารณาถึงแนวคิดและระดับสภาพคล่อง (Liquidity) ของสินทรัพย์ที่แตกต่างกันใน 3 มิติ ได้แก่

(1) ระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบเท่าที่จำเป็น (สถานการณ์ที่ทำให้ผู้ใช้จ่ายรู้สึกตนเองว่าจำเป็นจะต้องจำหน่ายสินทรัพย์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน) สำหรับการจำหน่ายสินทรัพย์โดยไม่ต้องเสียสละอย่างไม่เหมาะสม อันเนื่องมาจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

(2) ขอบเขตของการเสียสละสินทรัพย์อย่างไม่เหมาะสมที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับขายโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

(3) ระดับความไม่แน่นอนของราคาที่จะได้รับจากสินทรัพย์หลังจากการแจ้งให้ทราบเท่าที่จำเป็น

จากที่กล่าวมาข้างต้นได้นำไปสู่ข้อสรุปที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) หากอัตรารายจ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาฉุกเฉินนั้นมีความไม่แน่นอนจนสามารถควบคุมได้นั้น จะก่อให้เกิดสถานการณ์ที่บีบบังคับให้ผู้ใช้จ่ายนั้นต้องแปลงสินทรัพย์อื่น ๆ ให้กลายเป็นเงินสดเป็นจำนวนมากกว่าที่วางแผนไว้ และอาจจะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการแปลงสินทรัพย์ให้กลายเป็นเงินสดมากขึ้น ถึงแม้ว่าผู้ใช้จ่ายจะมีสินทรัพย์เพียงพอต่อการใช้จ่ายก็ตาม เพื่อการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นในลักษณะนี้

(2) การทราบถึงระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบเท่าที่จำเป็น (ระยะเวลาขั้นต่ำหรือล่าช้าที่สุด) ส่งผลต่อการแปลงสินทรัพย์เป็นเงินสดในระยะสั้นอย่างมีนัยสำคัญ รวมไปถึงความไม่แน่นอนของอัตราค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการแปลงสินทรัพย์ให้กลายเป็นเงินสดมากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลให้ยอดเงินสดคงเหลือที่สำรองไว้นั้นอาจจะไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในเวลาฉุกเฉินตามที่คาดการณ์ไว้ด้วย

ดังนั้น ผู้ใช้จ่ายจำเป็นจะต้องสำรองเงินสดไว้ล่วงหน้าอยู่เสมอ ไม่ควรแปลงเป็นสินทรัพย์หรือใช้เงินไปในการลงทุนทั้งหมดถึงแม้ว่าการลงทุนนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือกำไรมากกว่าการเก็บเงินสดโดยไม่ใช้จ่ายก็ตาม และต้องมีการคำนวณหรือประมาณการรายจ่ายที่อาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาฉุกเฉินพร้อมทั้งถือเงินสดให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายดังกล่าวด้วย เพื่อสร้างความมั่นใจว่ายอดเงินสดทั้งหมดที่ถืออยู่นั้นสามารถใช้จ่ายในครั้งถัดไปได้โดยไม่จำเป็นต้องเสียสละขายสินทรัพย์อื่น ๆ โดยไม่จำเป็นเพื่อเป็นการลดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นเงินสดในทางหนึ่งอันจะเป็นการประหยัดต่อขนาดและการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดได้

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี: กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัย เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยประกอบไปด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) จากกลุ่มเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

- 3.1 รูปแบบการวิจัย
- 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ
- 3.5 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี: กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย

3.1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษาหนังสือ ตำราเรียน งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหลักการและกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 เป็นต้น รวมไปถึงศึกษาและรวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง ในทุกรายการของงบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566 โดยรวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และเอกสารงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2566 (เอกสารवादแดง) ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำองค์ความรู้ที่ได้จากข้อมูลดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างต่อไป

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) เป็นการสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ด้วยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยพิจารณาจากการตัดสินใจของผู้เขียน ลักษณะของกลุ่มที่เลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยใช้คำถามในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview questions) ซึ่งในการสัมภาษณ์นั้น จะกำหนดคำถามหลักและประเด็นในการสัมภาษณ์ไว้ โดยเป็นคำถามปลายเปิด แต่ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้เป็นการสัมภาษณ์ที่เป็นการพูดคุยสนทนาตามธรรมชาติ (Naturalistic inquiry) และอาจจะได้รับข้อมูลนอกเหนือจากกรอบคำถาม ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ (2) ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลในเชิงการเปรียบเทียบ (Comparative data) เพื่ออภิปรายผลการศึกษาในลำดับต่อไป

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

3.2.1 นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ จำนวน 3 คน

3.2.2 ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ จำนวน 6 คน (ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 3 คน และข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 3 คน)

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) โดยใช้คำถามในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview questions) ซึ่งในการสัมภาษณ์นั้นจะกำหนดคำถามหลักและประเด็นในการสัมภาษณ์ไว้ โดยมีชุดคำถามหลักในแต่ละกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

3.3.1 กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ

(1) ท่านมีความเข้าใจถึงนิยามและลักษณะของ “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ว่าอย่างไร และมีความคิดเห็นต่องบประมาณดังกล่าวอย่างไร

(2) ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

(3) ท่านทราบถึงกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาก่อนหรือไม่ อย่างไร และท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการดังกล่าวอย่างไร

(4) ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

3.3.2 ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

(1) ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

(2) ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวข้องกับ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(3) ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

(4) ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

(5) การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือรายงานแก่รัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

(6) ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ

ผู้วิจัยจะแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

3.4.1 ผู้วิจัยจะนำข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทุกรายการของงบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 มาศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งจะมุ่งเน้นในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมไปถึงวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของวงเงินดังกล่าวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศ ปีงบประมาณนั้น ๆ โดยจะนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive research) และการนำเสนอโดยกราฟหรือแผนภูมิ (Graphical presentation)

3.4.2 ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ กฎหมาย งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่จะสามารถแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายงบกลางมีกระบวนการการจัดสรรอย่างไร มีความเหมาะสม โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ โดยจะนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive research)

3.4.3 ผู้วิจัยจะนำบทสัมภาษณ์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ และข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ และประมวลผลถึงข้อมูลเชิงลึกความคิดเห็น รวมไปถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยจะนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive research)

3.5 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย 4 เดือน (กันยายน – ธันวาคม พ.ศ. 2565)

บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี: กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และศึกษากระบวนการการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมไปถึงเพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความโปร่งใสของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษานิตยสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหลักการและกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และดำเนินการรวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง ในทุกรายการของงบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566 และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) บุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ และข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ โดยผลการศึกษาและการอภิปรายผล แบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ดังนี้

4.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566

4.2 กระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

4.3 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

4.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566

4.1.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือการพิจารณาตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณหน่วยรับงบประมาณจะต้องดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณเสนอไปยังสำนักงบประมาณตามระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งสำนักงบประมาณจะพิจารณาคำขอของงบประมาณของแต่ละหน่วยรับงบประมาณ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวพร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาตามลำดับ ดังนั้น การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดทำรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณที่ระบุถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งระดับแผนงาน ผลผลิต โครงการ รายการ รวมไปถึงแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ละเอียดลงลึกถึงระดับตัวคูณ และใช้อัตราค่าใช้จ่ายตามเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลางจะแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายปกติของหน่วยรับงบประมาณ โดยเป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่แยกออกมาเป็นการเฉพาะและไม่ได้ระบุมาให้จัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณใด และรายละเอียดที่ใช้ประกอบการพิจารณาและเกณฑ์การตั้งงบประมาณจะแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายปกติ ซึ่งเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลางของสำนักงบประมาณในแต่ละรายการจะแตกต่างกันออกไป โดยงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายและระเบียบ ดังนี้

(1) ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 มาตรา 20 (6) บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจ ที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ”

(2) ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 มาตรา 11 กำหนดให้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยในคราวการประชุม คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ได้มีมติในที่ประชุมกำหนดให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่าย

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องแสดงแผนการใช้จ่ายเงิน และรายละเอียดต่าง ๆ เหมือนตั้งงบประมาณ รายจ่ายรายการปกติ นั้น เป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงิน สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้อย่างอิสระ ปราศจากการดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุล การทำงานจากฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็น การเปิดช่องให้เกิดการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบ “หมกเม็ด” ได้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2558)

4.1.2 เปรียบเทียบและวิเคราะห์ห้วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการของงบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566 โดยรวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และเอกสารงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2566 (เอกสารवादแดง) รวมไปถึงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่มีการประกาศใช้เพียงบางปีงบประมาณ ที่รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผู้วิจัยนำข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง มาเรียบเรียง ในรูปแบบตารางและกราฟ ดังนี้

ตารางที่ 1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง พ.ศ. 2545 – 2566

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	พ.ร.บ.	พ.ร.บ. เพิ่มเติม	รวม พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม	การเปลี่ยนแปลง จากปีก่อนหน้า	อัตราการ เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2545	183,940.5200	-	183,940.5200		
2546	147,633.9252	-	147,633.9252	- 36,306.5948	-19.74
2547	130,326.6982	135,500.0000	265,826.6982	118,192.7730	80.06
2548	200,189.9838	50,000.0000	250,189.9838	- 15,636.7144	-5.88
2549	243,185.0081	-	243,185.0081	- 7,004.9757	-2.80
2550	197,650.6613	-	197,650.6613	- 45,534.3468	-18.72
2551	242,774.5848	-	242,774.5848	45,123.9235	22.83
2552	240,940.6369	13,642.4480	254,583.0849	11,808.5001	4.86
2553	215,006.8352	-	215,006.8352	- 39,576.2497	-15.55
2554	265,763.0000	-	265,763.0000	50,756.1648	23.61
2555	422,211.1274	-	422,211.1274	156,448.1274	58.87
2556	319,864.0000	-	319,864.0000	- 102,347.1274	-24.24
2557	343,131.0000	-	343,131.0000	23,267.0000	7.27
2558	375,708.0964	-	375,708.0964	32,577.0964	9.49
2559	422,721.4628	32,661.0273	455,382.4901	79,674.3937	21.21
2560	406,015.9829	42,864.5135	448,880.4964	- 6,501.9937	-1.43
2561	415,583.2486	4,600.0000	420,183.2486	- 28,697.2478	-6.39
2562	471,532.0000	-	471,532.0000	51,348.7514	12.22
2563	518,770.9180	-	518,770.9180	47,238.9180	10.02
2564	614,616.2465	-	614,616.2465	95,845.3285	18.48
2565	587,409.3369	-	587,409.3369	- 27,206.9096	-4.43
2566	590,470.0000	-	590,470.0000	3,060.6631	0.52

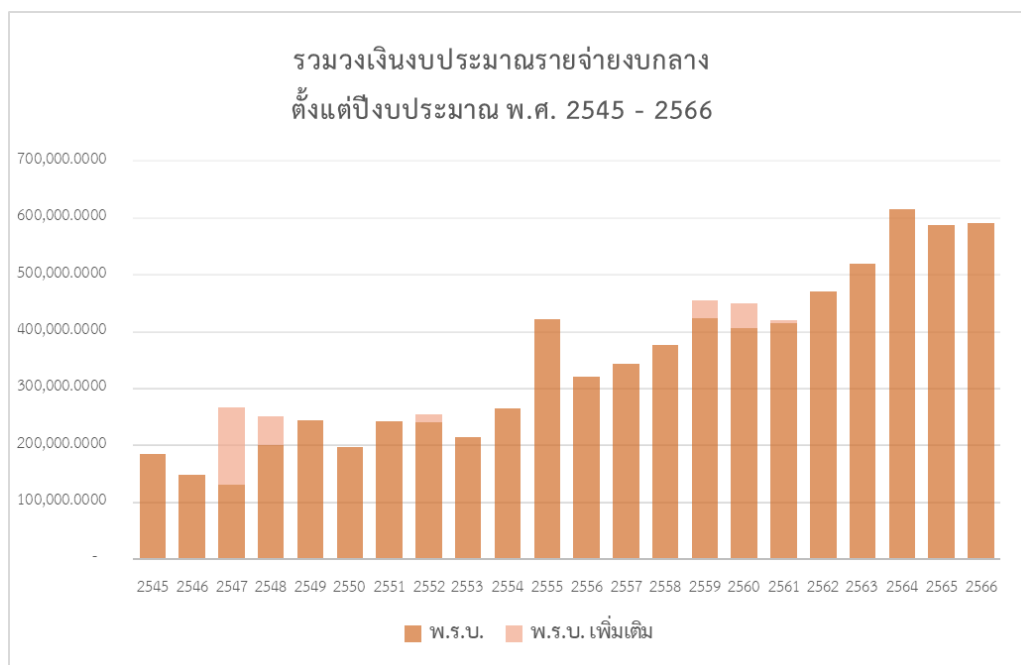
ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

หมายเหตุ: พ.ร.บ. หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พ.ร.บ. เพิ่มเติม หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ภาพที่ 1 กราฟแสดงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง พ.ศ. 2545 – 2566

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
หมายเหตุ: พ.ร.บ. หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พ.ร.บ. เพิ่มเติม หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

จากตารางที่ 1 และภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง มีการเปลี่ยนแปลงไปในทุกปีงบประมาณ โดยจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้น โดยปีที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าจำนวนมากคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำนวน 265,826.6982 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จำนวน 118,192.7730 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 80.06 เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจพร้อมทั้งเพิ่มค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของภาครัฐ จำนวน 135,500 ล้านบาท ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จำนวน 33,040 ล้านบาท (2) ค่าใช้จ่ายตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง จำนวน 14,590 ล้านบาท (3) ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ จำนวน 16,570 ล้านบาท (4) ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน จำนวน 59,000 ล้านบาท

และ (5) เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 12,300 ล้านบาท

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ปีที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าจำนวนมาก ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำนวน 422,221.4628 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำนวน 156,448.1274 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 58.87 เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นรายการเฉพาะในการช่วยเหลือ เยียวยา ฟื้นฟูจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยหรือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ในปี พ.ศ. 2554 ได้แก่ งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ จำนวน 120,000 ล้านบาท

เมื่อผู้วิจัยได้ดำเนินการเปรียบเทียบวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 พบว่า ปีงบประมาณที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางสูงที่สุด ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เนื่องจากมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จึงมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นรายการเฉพาะในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้แก่ งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จำนวน 40,325.6297 ล้านบาท และมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่สูงถึง 99,000 ล้านบาท

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บและรวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในทุกรายการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งผู้วิจัยพบว่าในแต่ละปีงบประมาณรายการของงบประมาณรายจ่ายงบกลางมีรายการที่เป็นทั้งชื่อรายการเดิมและชื่อรายการใหม่ รวมทั้งในแต่ละปีงบประมาณจะมีจำนวนรายการและชื่อรายการตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาเรียบเรียงและแสดงข้อมูลในรูปแบบตาราง ตามตารางที่ 2 - ตารางที่ 7 ดังนี้

ตารางที่ 2 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2547

หน่วย: ล้านบาท

งบกลาง รายการ	2545	2546	2547	2547 (เพิ่มเติม)	2547 (พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม)
รวม	183,940.5200	147,633.9252	130,326.6982	135,500.0000	265,826.6982
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	300.0000	300.0000	400.0000		400.0000
ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000.0000	2,000.0000	2,000.0000		2,000.0000
ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019					-
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	18,000.0000	18,000.0000	17,000.0000		17,000.0000
เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	1,500.0000	2,000.0000			-
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	3,000.0000	1,980.0000	1,935.6500		1,935.6500
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	45,000.0000	48,400.0000	49,000.0000	33,040.0000	82,040.0000
เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	9,000.0000	9,000.0000	3,400.0000		3,400.0000
เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	400.0000	430.0000	430.0000		430.0000
เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	16,500.0000	17,000.0000	17,000.0000		17,000.0000
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,289.5740	9,368.9252	9,281.7222		9,281.7222
ค่าใช้จ่ายปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ				16,570.0000	16,570.0000
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	295.9460	300.0000	399.3260		399.3260
เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5.0000	5.0000	5.0000		5.0000
ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้					-
ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชน	11,650.0000	12,800.0000	11,525.0000		11,525.0000
เงินรางวัลประจำปี	4,450.0000	4,450.0000			
เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต เกษียณก่อนกำหนด	2,500.0000	2,000.0000			
ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงระบบงบประมาณ	50.0000				
ค่าใช้จ่ายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	2,000.0000				
ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ	58,000.0000				
ค่าใช้จ่ายในการปรับโครงสร้างส่วนราชการ		1,500.0000			
ค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเอเปค 2003		1,000.0000			
ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม		16,600.0000			
ค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน			16,500.0000	59,000.0000	75,500.0000
ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน		500.0000			
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบสารสนเทศ			1,250.0000		1,250.0000
ค่าใช้จ่ายตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง				14,590.0000	14,590.0000
เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด				12,300.0000	12,300.0000
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง					-
ค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ เอลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ			200.0000		200.0000

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2547 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2547

ตารางที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2551

หน่วย: ล้านบาท

งบกลาง รายการ	2548	2548 (เพิ่มเติม)	2548 (พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม)	2549	2550	2551
รวม	200,189.9838	50,000.0000	250,189.9838	243,185.0081	197,650.6613	242,774.5848
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุข ต่างประเทศ	400.0000		400.0000	450.0000	450.0000	500.0000
ค่าใช้จ่ายตามโครงการอื่นเนื่องจากพระราชดำริ	2,000.0000		2,000.0000	2,000.0000	2,000.0000	2,300.0000
ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019			-		-	
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และ พนักงานของรัฐ	18,000.0000		18,000.0000	20,000.0000	30,000.0000	38,700.0000
เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง			-	1,000.0000	2,000.0000	2,000.0000
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	2,190.0000		2,190.0000	3,914.0000	5,060.0000	5,385.0000
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	55,000.0000		55,000.0000	60,000.0000	70,000.0000	73,145.0000
เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	3,400.0000		3,400.0000	4,000.0000	5,000.0000	5,000.0000
เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	600.0000		600.0000	628.0000	700.0000	740.0000
เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	22,620.0000		22,620.0000	23,650.0000	27,440.0000	27,900.0000
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	11,600.0088	17,000.0000	28,600.0088	13,031.2733	41,193.3934	40,001.8770
ค่าใช้จ่ายปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	45,255.0000		45,255.0000	22,310.4768	6,960.0000	23,960.0000
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	477.9750		477.9750	496.2580	542.2679	637.7078
เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5.0000		5.0000	5.0000	5.0000	5.0000
ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	4,000.0000		4,000.0000	5,000.0000	5,900.0000	7,500.0000
ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชน ชน	11,242.0000		11,242.0000	-		
ค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ ยั่งยืน	23,400.0000		23,400.0000			
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน		9,400.0000	9,400.0000	19,100.0000		
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดแบบบูรณาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด		15,000.0000	15,000.0000			
ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจน ของประชาชน		4,000.0000	4,000.0000			
เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตาม มาตรการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง		4,600.0000	4,600.0000			
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด			-	40,000.0000		
ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง			-	27,200.0000		
ค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด			-		-	15,000.0000
ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี			-	400.0000		
ค่าใช้จ่ายการจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสพระราชพิธี มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา			-		400.0000	

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2548 – 2551 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2548

ตารางที่ 4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555

หน่วย: ล้านบาท

งบกลาง รายการ	2552	2552 (เพิ่มเติม)	2552 (พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม)	2553	2554	2555
รวม	240,940.6369	13,642.4480	254,583.0849	215,006.8352	265,763.0000	422,211.1274
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	500.0000		500.0000	500.0000	600.0000	600.0000
ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300.0000		2,300.0000	2,300.0000	2,300.0000	2,300.0000
ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019			-			
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	48,500.0000		48,500.0000	48,500.0000	62,000.0000	61,844.0000
เงินชดเชยค่าขนส่งก่อสร้าง	2,000.0000		2,000.0000	1,000.0000	2,750.0000	2,700.0000
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	5,000.0000		5,000.0000	5,000.0000	5,280.0000	5,200.0000
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	83,479.6369		83,479.6369	87,633.7238	96,103.0000	108,094.1274
เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,000.0000		5,000.0000	5,000.0000	5,000.0000	9,766.0000
เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	740.0000		740.0000	740.0000	760.0000	765.0000
เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	25,000.0000		25,000.0000	26,000.0000	30,070.0000	32,142.0000
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	45,000.0000	4,090.4480	49,090.4480	38,333.1114	47,600.0000	66,000.0000
ค่าใช้จ่ายปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	8,421.0000	2,652.0000	11,073.0000		13,000.0000	12,800.0000
ค่าใช้จ่ายเพิ่มศักยภาพผู้ปฏิบัติงานเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ		6,900.0000	6,900.0000			
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	15,000.0000		15,000.0000			
ค่าใช้จ่ายการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554			-		300.0000	
ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ						120,000.0000

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 – 2555 และพระราชบัญญัติตั้งปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2552

ตารางที่ 5 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2559

หน่วย: ล้านบาท

งบกลาง รายการ	2556	2557	2558	2559	2559 (เพิ่มเติม)	2559 (พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม)
รวม	319,864.0000	343,131.0000	375,708.0964	422,721.4628	32,661.0273	455,382.4901
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุข ต่างประเทศ	700.0000	800.0000	800.0000	900.0000		900.0000
ค่าใช้จ่ายชดเชยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติกรณีฉุกเฉิน			10,000.0000	10,000.0000		10,000.0000
ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300.0000	2,300.0000	2,500.0000	2,500.0000		2,500.0000
ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019						-
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และ พนักงานของรัฐ	60,000.0000	60,000.0000	60,000.0000	60,000.0000		60,000.0000
เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	3,000.0000	1,100.0000	1,000.0000	1,000.0000		1,000.0000
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	4,000.0000	4,740.0000	5,025.0000	5,258.0000		5,258.0000
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	124,017.0000	132,277.0000	144,842.0000	175,693.0000		175,693.0000
เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	13,350.0000	15,000.0000	16,500.0000	16,930.0000		16,930.0000
เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	797.0000	914.0000	806.0000	842.0000		842.0000
เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	35,000.0000	47,000.0000	45,411.4159	46,053.0000		46,053.0000
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	73,700.0000	72,500.0000	88,823.6805	103,545.4628		103,545.4628
ค่าใช้จ่ายปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	2,000.0000	6,500.0000				-
เงินปรับเงินเดือนบรรจุและเงินปรับเงินเดือนชดเชยผู้ได้รับ ผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	1,000.0000					-
ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งและความก้าวหน้าของ ประเทศตามแนวทางปฏิรูป					32,661.0273	32,661.0273

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 – 2559 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2559

ตารางที่ 6 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

งบกลาง รายการ	2560	2560 (เพิ่มเติม)	2560 (พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม)	2561	2561 (เพิ่มเติม)	2561 (พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม)
รวม	406,015.9829	42,864.5135	448,880.4964	415,583.2486	4,600.0000	420,183.2486
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุข ต่างประเทศ	900.0000		900.0000	900.0000		900.0000
ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติกรณีฉุกเฉิน	8,000.0000		8,000.0000	2,500.0000		2,500.0000
ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,500.0000		2,500.0000	2,500.0000		2,500.0000
ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019			-			-
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และ พนักงานของรัฐ	60,000.0000		60,000.0000	63,000.0000		63,000.0000
เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000.0000		2,000.0000	500.0000		500.0000
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	5,255.0000		5,255.0000	5,255.0000		5,255.0000
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	179,167.0000		179,167.0000	191,222.7231		191,222.7231
เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	10,465.1207		10,465.1207	9,939.0000		9,939.0000
เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	819.0000		819.0000	720.0000		720.0000
เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	45,924.0000		45,924.0000	47,623.0000		47,623.0000
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	90,985.8622	22,921.7213	113,907.5835	91,423.5255		91,423.5255
ค่าใช้จ่ายส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจ ภายในประเทศ (แผนงานบูรณาการฯ)		19,942.7922	19,942.7922			-
ค่าใช้จ่ายส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชน					4,600.0000	4,600.0000

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 – 2561 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 – 2561

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง ในทุกรายการ ตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2566

หน่วย: ล้านบาท

งบกลาง รายการ	2562	2563	2564	2565	2566
รวม	471,532.0000	518,770.9180	614,616.2465	587,409.3369	590,470.0000
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	1,000.0000	1,000.0000	1,000.0000	800.0000	800.0000
ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทรงรพระราชทานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน	2,500.0000	3,000.0000	6,000.0000	5,000.0000	2,000.0000
ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,500.0000	2,500.0000	2,500.0000	2,300.0000	2,300.0000
ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019			40,325.6297	16,362.0101	3,000.0000
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	70,000.0000	71,200.0000	74,000.0000	74,000.0000	76,000.0000
เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	500.0000	500.0000	500.0000	500.0000	500.0000
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	5,235.0000	4,940.0000	5,008.0000	4,360.0000	4,200.0000
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	223,762.0000	265,716.3180	300,435.5140	310,600.0000	322,790.0000
เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	11,490.0000	10,464.6000	15,500.0000	11,547.3268	10,000.0000
เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	700.0000	670.0000	640.0000	570.0000	500.0000
เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	54,845.0000	62,780.0000	69,707.1028	72,370.0000	75,980.0000
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	99,000.0000	96,000.0000	99,000.0000	89,000.0000	92,400.0000

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 – 2566

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2545 – 2566 โดยรวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยผู้วิจัยนำข้อมูลงบประมาณวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มาเรียบเรียงในรูปแบบตารางและกราฟ ดังนี้

ตารางที่ 8 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

พ.ศ. 2545 – 2566

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	พ.ร.บ.	พ.ร.บ. เพิ่มเติม	รวม พ.ร.บ. + พ.ร.บ. เพิ่มเติม	การเปลี่ยนแปลง จากปีก่อนหน้า	อัตราการ เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2545	9,289.5740	-	9,289.5740		
2546	9,368.9252	-	9,368.9252	79.3512	0.85
2547	9,281.7222	-	9,281.7222	- 87.2030	- 0.93
2548	11,600.0088	17,000.0000	28,600.0088	19,318.2866	208.13
2549	13,031.2733	-	13,031.2733	- 15,568.7355	- 54.44
2550	41,193.3934	-	41,193.3934	28,162.1201	216.11
2551	40,001.8770	-	40,001.8770	- 1,191.5164	- 2.89
2552	45,000.0000	4,090.4480	49,090.4480	9,088.5710	22.72
2553	38,333.1114	-	38,333.1114	- 10,757.3366	- 21.91
2554	47,600.0000	-	47,600.0000	9,266.8886	24.17
2555	66,000.0000	-	66,000.0000	18,400.0000	38.66
2556	73,700.0000	-	73,700.0000	7,700.0000	11.67
2557	72,500.0000	-	72,500.0000	- 1,200.0000	- 1.63
2558	88,823.6805	-	88,823.6805	16,323.6805	22.52
2559	103,545.4628	-	103,545.4628	14,721.7823	16.57
2560	90,985.8622	22,921.7213	113,907.5835	10,362.1207	10.01
2561	91,423.5255	-	91,423.5255	- 22,484.0580	- 19.74
2562	99,000.0000	-	99,000.0000	7,576.4745	8.29
2563	96,000.0000	-	96,000.0000	- 3,000.0000	- 3.03
2564	99,000.0000	-	99,000.0000	3,000.0000	3.13
2565	89,000.0000	-	89,000.0000	- 10,000.0000	- 10.10
2566	92,400.0000	-	92,400.0000	3,400.0000	3.82

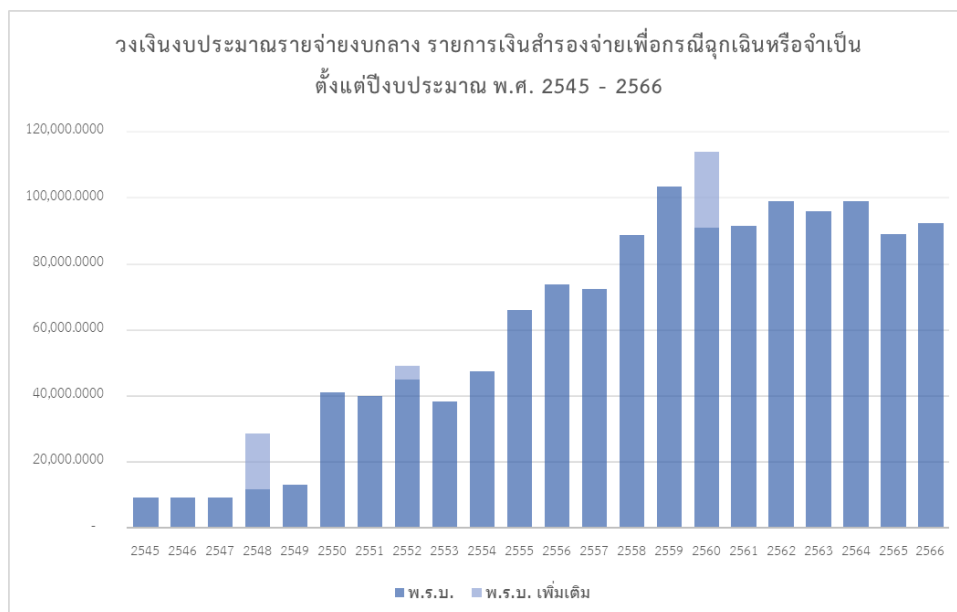
ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

หมายเหตุ: พ.ร.บ. หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พ.ร.บ. เพิ่มเติม หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ภาพที่ 2 กราฟแสดงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
หรือจำเป็น พ.ศ. 2545 – 2566

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

หมายเหตุ: พ.ร.บ. หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พ.ร.บ. เพิ่มเติม หมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

จากตารางที่ 8 และภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปลี่ยนแปลงไปในทุกปีงบประมาณ โดยจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้น โดยปีที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าจำนวนมากคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 28,600.0088 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 19,318.2866 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 208.13 เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 17,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในช่วยเหลือ พี่นฟู บรรเทาความเสียหายจากเหตุการณ์สึนามิที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ปีที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าจำนวนมาก ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 41,193.3934 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำนวน 28,162.1201 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 216.11 แต่วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในภาพรวมกลับลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงคาดว่าเกิดจากการลดจำนวนรายการของงบประมาณรายจ่ายงบกลางลงจาก จำนวน 18 รายการ เหลือ 15 รายการ ตามตารางที่ 3 และนำงบประมาณจากรายการที่หายไปนำไปไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นแทน

เมื่อผู้วิจัยได้ดำเนินการเปรียบเทียบวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 พบว่า ปีงบประมาณที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสูงสุด ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 22,921.7213 ล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน ต่องบประมาณรายจ่ายงบกลาง และงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของในแต่ละปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 รวมทั้งเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ของในแต่ละปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาเรียบเรียงและแสดงข้อมูลในรูปแบบตาราง ตามตารางที่ 9 ดังนี้

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ
กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบประมาณรายจ่ายงบกลาง และงบประมาณรายจ่ายประจำปี
หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบกลางฉุกเฉิน	งบกลางทั้งหมด	งบประมาณ รายจ่ายประจำปี	สัดส่วนงบกลางฉุกเฉิน ต่องบกลางทั้งหมด (ร้อยละ)	สัดส่วนงบกลางฉุกเฉิน ต่องบประมาณรายจ่าย ประจำปี (ร้อยละ)	สัดส่วนงบกลางทั้งหมด ต่องบประมาณรายจ่าย ประจำปี (ร้อยละ)
2545	9,289.5740	183,940.5200	1,023,000.0000	5.05	0.91	17.98
2546	9,368.9252	147,633.9252	999,900.0000	6.35	0.94	14.76
2547	9,281.7222	265,826.6982	1,163,500.0000	3.49	0.80	22.85
2548	28,600.0088	250,189.9838	1,250,000.0000	11.43	2.29	20.02
2549	13,031.2733	243,185.0081	1,360,000.0000	5.36	0.96	17.88
2550	41,193.3934	197,650.6613	1,566,200.0000	20.84	2.63	12.62
2551	40,001.8770	242,774.5848	1,660,000.0000	16.48	2.41	14.62
2552	49,090.4480	254,583.0849	1,951,700.0000	19.28	2.52	13.04
2553	38,333.1114	215,006.8352	1,700,000.0000	17.83	2.25	12.65
2554	47,600.0000	265,763.0000	2,169,967.5313	17.91	2.19	12.25
2555	66,000.0000	422,211.1274	2,380,000.0000	15.63	2.77	17.74
2556	73,700.0000	319,864.0000	2,400,000.0000	23.04	3.07	13.33
2557	72,500.0000	343,131.0000	2,525,000.0000	21.13	2.87	13.59
2558	88,823.6805	375,708.0964	2,575,000.0000	23.64	3.45	14.59
2559	103,545.4628	455,382.4901	2,776,000.0000	22.74	3.73	16.40
2560	113,907.5835	448,880.4964	2,923,000.0000	25.38	3.90	15.36
2561	91,423.5255	420,183.2486	3,050,000.0000	21.76	3.00	13.78
2562	99,000.0000	471,532.0000	3,000,000.0000	21.00	3.30	15.72
2563	96,000.0000	518,770.9180	3,200,000.0000	18.51	3.00	16.21
2564	99,000.0000	614,616.2465	3,285,962.4797	16.11	3.01	18.70
2565	89,000.0000	587,409.3369	3,100,000.0000	15.15	2.87	18.95
2566	92,400.0000	590,470.0000	3,185,000.0000	15.65	2.90	18.54

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 – 2566 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566 และนำมาประมวลผล เรียบเรียง และแสดงผลออกมาในรูปแบบตารางและกราฟ ตามตารางที่ 1 - ตารางที่ 9 และภาพที่ 1 และ 2 ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตจากข้อมูลดังกล่าวได้ จำนวน 4 ประการ ดังนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณและเป็นงบประมาณรายจ่ายที่มีสัดส่วนมากที่สุดในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ยกตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด จำนวน 590,470 ล้านบาท และมีงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ สูงถึงจำนวน 322,790 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.67 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง แสดงถึงว่า

งบประมาณรายจ่ายงบกลางเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอีกในอนาคต เนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และระบบการแพทย์และระบบสาธารณสุขของประเทศไทยพัฒนามากกว่าในอดีตมาก ทำให้ผู้สูงอายุมีอายุยืนยาวขึ้น จนอาจส่งผลให้เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญอาจเป็นภาระทางการคลังต่อรัฐบาลได้ในอนาคต

(2) งบประมาณรายจ่ายงบกลางในอดีต มีจำนวนรายการที่มากกว่าในปัจจุบัน และมีรายการที่มีชื่อเฉพาะเจาะจงต่อวัตถุประสงค์ที่จะใช้จ่ายงบประมาณรายการนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีรายการงบกลาง จำนวน 18 รายการ ซึ่งมีรายการที่มีชื่อเฉพาะเจาะจงต่อวัตถุประสงค์รายการที่ไม่ปรากฏชื่อในปัจจุบัน เช่น ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชน ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงระบบงบประมาณ เงินรางวัลประจำปี เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต: เกษียณก่อนกำหนด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพียง จำนวน 12 รายการ เท่านั้น แต่วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางกลับไม่ลดลงทั้งที่มีจำนวนรายการงบกลางที่ลดลง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันที่จำนวนรายการของงบกลางลดลง และมีรายการที่มีชื่อเฉพาะเจาะจงต่อวัตถุประสงค์น้อยลง อาจเกิดจากความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการนำรายการเหล่านั้นมาเบิกจ่ายในงบกลาง รายการเงินรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินแทน ส่งผลให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากจากในอดีต

(3) การตรากฎหมายพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ทำให้สามารถควบคุมวินัยทางการคลังในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ จากในตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีร้อยละ 3.73 และร้อยละ 3.90 ตามลำดับ แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีการกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยในคราวการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561 ได้มีมติในที่ประชุมกำหนดให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2566 มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่น้อยกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และมีสัดส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 3.5

(4) ผู้วิจัยได้ข้อสังเกตว่ารัฐบาลที่มีการนำโดยนายกรัฐมนตรีที่แตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อจำนวนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ดังนี้

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้จำนวนหลายรายการ และมีรายการที่มีชื่อเฉพาะเจาะจงต่อวัตถุประสงค์ของรายการนั้น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นพบว่ารายการของงบประมาณรายจ่ายงบกลางส่วนใหญ่ นั้น เป็นรายการเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม และค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น และมีรายการที่สำคัญและเป็นนโยบายที่เป็นที่กล่าวถึงในอดีตเป็นอย่างมาก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชน

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2551 รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ จากการแต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงต้นปี พ.ศ. 2551 เป็นการนำรัฐบาลโดยพรรคพลังประชาชนที่มีนายกรัฐมนตรี ได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช และต่อมาคือ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แต่เป็นการนำรัฐบาลโดยพรรคพลังประชาชนเพียงไม่ถึง 1 ปี เท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยค้นพบว่าการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งสู่รัฐบาลที่มาจากพรรคพลังประชาชนส่งผลให้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสูงขึ้นอย่างมาก โดยคิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 คิดเป็นร้อยละ 216.11 แต่วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในภาพรวม

กลับลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รวมไปถึงสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.36 เป็นร้อยละ 20.84 หรือกล่าวได้ว่าเป็นการย้ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการอื่นมาใส่ไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นแทน

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554 รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นช่วงที่สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีค่อนข้างอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง

- ปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2557 รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นช่วงที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ที่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลดลงเล็กน้อย และวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ในสัดส่วนที่สูงมาก เนื่องจากมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นรายการเฉพาะในการช่วยเหลือ เยียวยา ฟื้นฟูจากเหตุการณ์มหาอุทกภัย หรือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 120,000 ล้านบาท

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2566 รัฐบาลนำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 เป็นช่วงที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ส่งผลให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่าย ทำให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ลดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

4.2 กระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

4.2.1 กระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562

งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่ได้มีการระบุหรือกำหนดไว้ตั้งแต่ต้นว่าให้จัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณใดบ้าง ดังนั้นหากหน่วยรับงบประมาณใดมีความจำเป็นในการใช้จ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก็จำเป็นต้องดำเนินการส่งหนังสือคำขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้กำกับดูแลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมไปถึงหน่วยรับงบประมาณจะต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ซึ่งมีการกำหนดกระบวนการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้จำนวน 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การขอรับจัดสรรงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การใช้จ่ายงบประมาณ และ (4) การรายงาน โดยสรุปได้ ดังนี้

(1) การขอรับจัดสรร หน่วยรับงบประมาณจะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ได้ในกรณีที่เป็โครงการหรือรายจ่ายดังนี้

- เป็นรายจ่ายเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ
- เป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง
- เป็นรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว
- เป็นรายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว

ซึ่งหน่วยรับงบประมาณต้องเสนอเรื่องให้รองนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล หรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้กำกับแผนงานบูรณาการ กรณีเป็นการดำเนินการภายใต้แผนงานบูรณาการ แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งคำขอให้สำนักงบประมาณพร้อมกับรายละเอียดของโครงการ เหตุผลความจำเป็น รายละเอียดประกอบการพิจารณาที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น คุณลักษณะเฉพาะ แบบรูปรายการ การแตกตัวคุณ ค่าใช้จ่าย เป็นต้น รวมไปถึงหลักฐานที่แสดงว่าไม่สามารถนำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณมาใช้จ่ายได้ หรือนำมาใช้จ่ายได้แต่มีจำนวนไม่เพียงพอ

นอกเหนือจากระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ที่หน่วยรับงบประมาณที่ต้องการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องปฏิบัติตามนั้น การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วยเช่นกัน ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ งบประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่มีการดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับเสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

(2) การจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณ (สงป.) จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้แก่หน่วยรับงบประมาณ โดยจะพิจารณาความเหมาะสมของวงเงินที่จะใช้จ่าย และเสนอนายกรัฐมนตรี ดังนี้

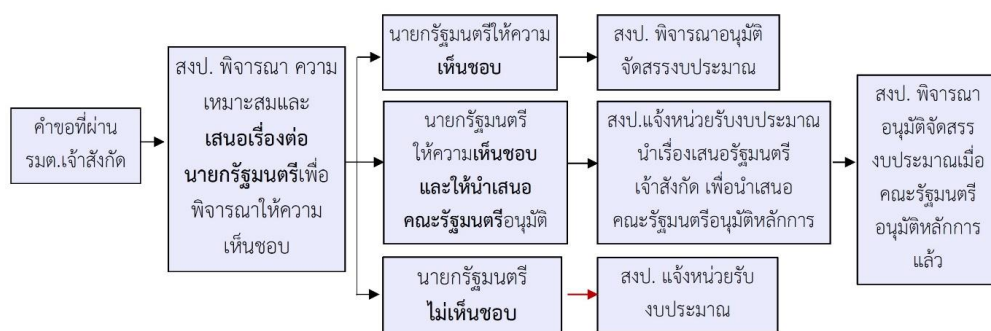
- กรณีวงเงินที่เห็นควรอนุมัติไม่เกิน 10 ล้านบาท เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาตามความเหมาะสมแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นชอบ สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และสำนักงบประมาณจะดำเนินการอนุมัติจัดสรรงบกลางฯ ให้หน่วยรับงบประมาณต่อไป โดยผู้วิจัยได้ประมวลผลออกมาในรูปแบบแผนภาพ ตามภาพที่ 3 ดังนี้

ภาพที่ 3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่เกิน 10 ล้านบาท



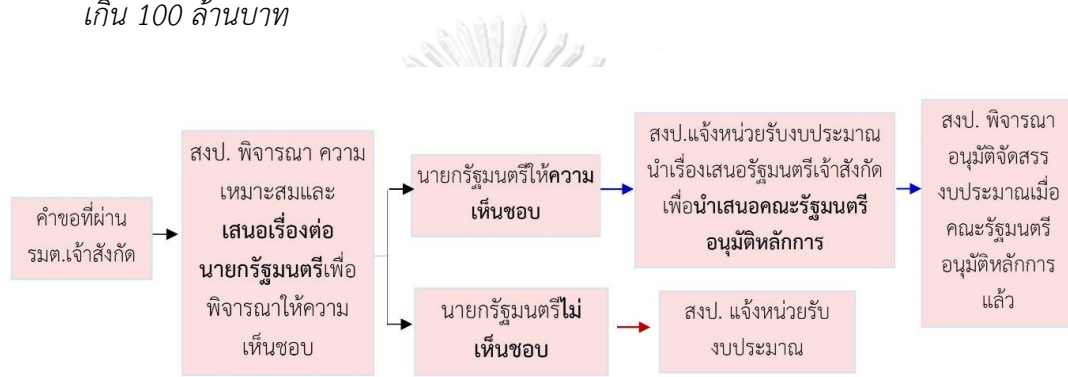
- กรณีวงเงินที่เห็นควรอนุมัติเกินกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาตามความเหมาะสมแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นชอบ สำนักงบประมาณจะเสนอ นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อน หน่วยรับงบประมาณก็จะต้องดำเนินการเสนอเรื่อง ขออนุมัติแก่คณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และ สำนักงบประมาณจะดำเนินการอนุมัติจัดสรรงบกลางฯ ให้หน่วยรับงบประมาณต่อไป โดยผู้วิจัยได้ประมวลผลออกมาในรูปแบบแผนภาพ ตามภาพที่ 4 ดังนี้

ภาพที่ 4 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท



- กรณีวงเงินที่เห็นควรอนุมัติเกินกว่า 100 ล้านบาท เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาตามความเหมาะสมแล้ว สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยรับงบประมาณต้องนำเรื่องเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และสำนักงบประมาณจะดำเนินการอนุมัติจัดสรรงบกลางๆ ให้หน่วยรับงบประมาณต่อไป โดยผู้วิจัยได้ประมวลผลออกมาในรูปแบบแผนภาพ ตามภาพที่ 5 ดังนี้

ภาพที่ 5 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เกิน 100 ล้านบาท



ภาพที่ 6 ตัวอย่างการอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ
กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่เกิน 100 ล้านบาท ของคณะรัฐมนตรี

ด่วนที่สุด

สำเนา

ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล)๖๒๕๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๖๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง ขอส่งคำขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายโครงการประชาสัมพันธ์การเป็นเจ้าภาพเอเปคของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และผลงานสำคัญ
ของรัฐบาล

เรียน ปลัด-นร., ผอ.-สงป., ผู้ว่า-คผ., อธิบดี-กปส.

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓ (กร ๗)/๖๕๕๕
ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕
๒. สำเนาหนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๕/๒๖๑๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕

ด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี (กรมประชาสัมพันธ์) ได้เสนอเรื่อง ขอส่งคำขอรับการจัดสรร
งบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายโครงการ
ประชาสัมพันธ์การเป็นเจ้าภาพเอเปคของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และผลงานสำคัญของรัฐบาล ไปเพื่อดำเนินการ
ซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณา
ของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ลงมติอนุมัติตามที่
สำนักนายกรัฐมนตรี (กรมประชาสัมพันธ์) เสนอ และให้กรมประชาสัมพันธ์รับความเห็นของสำนักงาน
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปดำเนินการต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ได้แจ้งให้กรมประชาสัมพันธ์ทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

ประไพ คำสะกุล

(นางประไพ คำสะกุล)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนาศาสตร์และคิดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๗๒๒ (อุษยาทร), ๑๕๒๒ (เฉลิมขวัญ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๕๕๖

www.soc.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@soc.go.th

หมายเหตุ ปลัด-นร. : จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กรมประชาสัมพันธ์ทราบด้วยแล้ว
ผอ.-สงป., ผู้ว่า-คผ., อธิบดี-กปส. : จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2565)

(3) การใช้จ่ายงบประมาณ หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ใช้จ่ายตามรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนดในการอนุมัติจัดสรร โดยห้ามโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการและรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ เว้นแต่ได้รับความตกลงจากสำนักงานงบประมาณ และเมื่อใช้จ่ายงบกลางที่ได้รับจัดสรรได้บรรลุวัตถุประสงค์แล้ว หากมีงบประมาณเหลือจ่ายให้แจ้งสำนักงานงบประมาณภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบยอดเงินเหลือจ่ายเพื่อดำเนินการนำงบประมาณส่งคืนต่อไป

(4) การรายงาน หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะต้องรายงานผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาสและวันที่การใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสร็จ และจัดทำสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไข เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดฯ แล้วแต่กรณี และแจ้งสำนักงานงบประมาณทราบ เพื่อสำนักงานงบประมาณจะรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ภาพที่ 7 แบบฟอร์มรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

แบบฟอร์ม ก. 001 - 1

แบบฟอร์มรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

กระทรวง :
 หน่วยงาน :

ผู้รายงาน.....
 ตำแหน่ง.....
 หน่วยงาน.....

หมวดรายการ.....(ต้องระบุ โดยเลือกทะเบียนหมวดรายการจากหมายเหตุแบบ).....	
ชื่อโครงการ / รายการ.....	วงเงินที่ได้รับจัดสรร :บาท งบที่ได้รับจัดสรร.....
รายการเบิกซื้อโครงการ / รายการอื่น.....	รายจ่ายประจำ :บาท รายจ่ายลงทุน :บาท
เหตุผล (ระบุ).....	สถานะโครงการ / รายการ : <input type="checkbox"/> ดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อ..... <input type="checkbox"/> อยู่ระหว่างดำเนินการ <input type="checkbox"/> เจริญเงินแล้ว (กรณีเพื่อจ่าย)..... <input type="checkbox"/> อยู่ระหว่างแจ้งคืนเงิน จำนวน.....บาท เมื่อ.....

1. วัตถุประสงค์โครงการ / รายการ (โปรดระบุ)

1. เป็นรายจ่ายเพื่อการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

สนับสนุนสถาบันหลักของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2. เป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ

ความเสียหายจากน้ำแล้ง ความเสียหายจากพายุ COVID-19 ความเสียหายจากภัยอื่น ๆ

3. เป็นรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนมีผูกพันงบประมาณโดยเร็ว

ด้านบุคคลและกระบวนการยุติธรรม ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ/คนนอกสถานที่/สนับสนุนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีฯ เป็นต้น

4. เป็นรายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีการกำหนดวงเงินที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่ายหรือก่อนมีผูกพันงบประมาณโดยเร็ว

ด้านบุคคลและกระบวนการยุติธรรม ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ/คนนอกสถานที่/สนับสนุนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีฯ เป็นต้น

กิจกรรม / การดำเนินงาน	งบ	ใบสั่งซื้อ (PC)	ไตรมาส 1 (ค.ค. - ส.ค.)	ไตรมาส 2 (ม.ค. - มี.ค.)	ไตรมาส 3 (เม.ย. - มิ.ย.)	ไตรมาส 4 (ก.ค.-ค.ย.)	รวม (เบิกจ่าย + PC)	คงเหลือ ณ 30 ก.ย.65	พักตก	ได้รับอนุมัติให้เบิกในปี (ปี 66)
กิจกรรมที่ 1 : แผน/ผล การปฏิบัติงาน (แผน/ผล) แผน/ผล การใช้จ่ายงบประมาณ (แผน/ผล)										
กิจกรรมที่ 2 : แผน/ผล การปฏิบัติงาน (แผน/ผล) แผน/ผล การใช้จ่ายงบประมาณ (แผน/ผล)										
รวมการใช้จ่ายงบประมาณ (แผน/ผล)										

3. ผลการดำเนินงาน (โปรดระบุ)

.....

.....

.....

4. ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ (โปรดระบุ)

.....

.....

.....

5. ปัญหาอุปสรรค (โปรดระบุ)

.....

.....

.....

6. แนวทางการแก้ไข (โปรดระบุ)

.....

.....

.....

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (2565)

4.2.2 บทวิเคราะห์กระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

จากการศึกษากระบวนการการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจากข้อ 4.2.1 ข้างต้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตจากข้อมูลดังกล่าว จำนวน 3 ประการ ดังนี้

(1) **กำหนดลักษณะรายการจ่ายที่ขอรับจัดสรรงบกลางฯ ไว้กว้างและไม่ชัดเจน** การกำหนดลักษณะโครงการหรือรายการที่หน่วยรับงบประมาณจะสามารถขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไว้กว้างจนเกินไปและมีความไม่ชัดเจนเมื่อเกิดความไม่ชัดเจนดังกล่าว จึงเปิดโอกาสให้ข้าราชการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินใจได้ และส่งผลให้มีหน่วยรับงบประมาณส่งคำขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไปยังสำนักงบประมาณจำนวนมากหรือหลายโครงการ ซึ่งโครงการดังกล่าวอาจไม่ได้มีความจำเป็นหรือมีความเร่งด่วนจนจำเป็นต้องขอรับจัดสรรงบกลางฯ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงความไม่ชัดเจนของในแต่ละลักษณะงบประมาณรายการที่สามารถขอรับจัดสรรงบกลางฯ ได้ ดังนี้

- เป็นรายการจ่ายเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ซึ่งไม่มีนิยามหรือการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า สถานการณ์ลักษณะใดที่ถือว่ามีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ
- เป็นรายการจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว ซึ่งไม่มีนิยามหรือการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า รายการลักษณะใดที่ถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ
- เป็นรายการจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว ซึ่งไม่มีนิยามหรือการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า รายการลักษณะใดที่ถือเป็นภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่าย

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น การที่ไม่มีการนิยามลักษณะงบประมาณรายจ่ายที่สามารถขอรับจัดสรรงบกลางฯ ไว้ให้ชัดเจน อาจส่งผลให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่ไม่ได้มีความฉุกเฉินจำเป็นหรือเร่งด่วนที่แท้จริง เป็นการสูญเสียโอกาสในการใช้จ่ายงบประมาณที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า หรือเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ

(2) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นอำนาจการตัดสินใจและพิจารณาของบุคคลเพียงบางกลุ่มบุคคลเท่านั้น การพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น หากวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ที่พิจารณาอนุมัติ ต่ำกว่า 10 ล้านบาท เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ในการพิจารณาอนุมัติและกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ หากวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ที่พิจารณาอนุมัติมากกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาเห็นชอบให้อนุมัติจัดสรร และถ้าหากวงเงินงบประมาณงบกลางฯ ที่พิจารณาอนุมัติ มากกว่า 100 ล้านบาท เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเห็นชอบให้อนุมัติจัดสรร ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เป็นเงินงบประมาณจำนวนมาก เป็นอำนาจในการตัดสินใจของบุคคลเพียงบางกลุ่มบุคคลเท่านั้น ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่าการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ให้อำนาจการตัดสินใจแก่กลุ่มบุคคลที่มีจำนวนน้อยเกินไปหรือไม่ และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาตามทฤษฎีผู้ว่าจ้าง - ผู้กระทำการแทน (The Principal – Agent Theory) ตามมาได้

ปัญหาตามทฤษฎีผู้ว่าจ้าง - ผู้กระทำการแทน (The Principal – Agent Theory) ที่อาจเกิดขึ้นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นคือ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ โดย Agent ผู้กระทำการแทนประชาชนเจ้าของภาษานั้น ได้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีผู้มีอำนาจการอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ อาจไม่ได้พิจารณาจัดสรรงบกลางฯ ที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งได้แก่ผู้ว่าจ้างหรือ Principal (จรัส สุวรรณมาลา, 2556)

(3) ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ไม่มีข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน จากกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่กล่าวมาข้างต้น สามารถเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่มีการกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการพิจารณาจัดสรรงบกลางดังกล่าว ให้แก่ประชาชนได้รับรู้ โดยเฉพาะกรณีการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท ที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากเพียงสำนักงบประมาณและ นายกรัฐมนตรีเท่านั้น จึงไม่มีข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ เผยแพร่ให้แก่ประชาชน ได้รับรู้ว่ามีรัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายในส่วนของงบกลางฯ เท่าไร อย่างไร ผ่านหน่วยงานภาครัฐใด ประชาชนจะสามารถรับรู้ได้เฉพาะกรณีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ เกินกว่า 100 ล้านบาท ที่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีที่ทางสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเผยแพร่มติคณะรัฐมนตรีผ่านทางเว็บไซต์ให้ประชาชนสามารถค้นหาได้ และหลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีจะมีการให้โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแถลงผลการ ประชุมคณะรัฐมนตรีให้แก่ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบ ซึ่งจะรวมไปถึงมติคณะรัฐมนตรี ที่อนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย เช่นกัน รวมไปถึงสื่อมวลชนมักจะออกมาเผยแพร่ข่าวการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มียอดวงเงินจำนวนมากและมีผลต่อประชาชนในวงกว้าง ให้แก่ประชาชนได้รับรู้

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลการพิจารณาจัดสรรให้แก่ประชาชนได้รับรู้นั้น ขัดกับหลักงบประมาณแผ่นดิน ของศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ ในหลักประชาธิปไตย (Democracy) การใช้จ่ายงบประมาณ ของรัฐมาจากภาษีของประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนควรจะได้รับรู้ว่ามีรัฐบาลนำงบประมาณไปใช้จ่าย เท่าไร อย่างไร เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือไม่ นอกเหนือจากนั้นยังขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปทางการงบประมาณ (General Principles of Budget law) ในหลักความโปร่งใส (Transparency) ที่หน่วยงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณต่อสาธารณชน

4.3 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

4.3.1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก: นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ

ผลการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากมุมมองและความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ จำนวน 3 ท่าน ผ่านการสัมภาษณ์ สามารถประมวลผลได้ดังต่อไปนี้

(1) ความคิดเห็นต่อภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐทั้ง 3 ท่าน ต่อภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง พบว่าทั้ง 3 ท่าน มีมุมมองที่หลากหลาย โดยศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา มองว่า “...งบกลางในความเข้าใจของผมคือ งบประมาณสำหรับจัดสรรให้กับหลายหน่วยงาน ที่เป็นรายการกลาง สวัสดิการ บำเหน็จ บำนาญ แล้วก็มีรายการหนึ่งที่เป็นรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งจะมีตัวเลขที่ชัดเจน ในความเป็นจริงแล้วในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ก็จะมีรายจ่ายในส่วนของที่เป็นฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน ตีความหมายอย่างกว้างก็คือ เมื่อเวลาเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม โควิด ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่อาจคาดการณ์ได้ จึงต้องตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565)

ในส่วนของศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มีความคิดเห็นต่อภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายงบกลางว่า “...งบกลางควรจะมีแต่รายการที่คาดการณ์ไม่ได้ว่าจะเกิดขึ้น เช่น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่ในส่วนรายการที่คาดคะเนหรือคาดการณ์ได้ อย่างเช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ งบปรับเสด็จ งบโครงการพระราชดำริ ควรไปตั้งอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมไปเลย...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง มีความคิดเห็นต่อภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายงบกลางว่า “...งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เข้าใจคือจะเป็นเรื่องงบฉุกเฉินเสียส่วนใหญ่ ในมุมมองของคนทั่วไปจะมองว่าเป็นเรื่องของงบประมาณที่มีขึ้นเพื่อเรื่องฉุกเฉินเท่านั้น แต่เมื่อมาดูข้อมูลงบประมาณรายจ่ายแล้วค้นพบว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางมีในส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่นอกเหนือจากรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นฉุกเฉินอยู่หลายรายการ และงบประมาณในส่วนจากรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีจำนวนไม่เยอะเมื่อเทียบกับงบประมาณในด้านพิธีการและงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ในมุมมองของดิฉัน

หรือบุคคลทั่วไปการมีอยู่ของงบกลางก็เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่ฉุกเฉิน ในทางการเมืองงบกลางที่มีในส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นเป็นสิ่งที่สมควรมีอยู่แล้ว แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการอื่นกลับเข้ามาใช้คำว่างฉุกเฉินเพื่อความมีอยู่ในงบกลาง ซึ่งบุคคลทั่วไปจะไม่ได้มีการพูดถึงหรือแสดงความคิดเห็นในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการอื่น ๆ มากนัก อย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เป็นต้น” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565)

(2) ความคิดเห็นต่อลักษณะและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลัง และงบประมาณภาครัฐทั้ง 3 ท่าน ต่อลักษณะและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่าทั้ง 3 ท่านมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า รัฐบาลมีการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อทางการเมือง นโยบายของพรรครัฐบาล และใช้ไปกับโครงการที่ไม่ได้ฉุกเฉินและเร่งด่วนจริงและวงเงินงบประมาณงบกลางฉุกเฉินตั้งไว้สูงจนเกินไปและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกปีงบประมาณ

โดยศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มีความคิดเห็นว่า “...ในบางครั้งหน่วยงานราชการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาในโครงการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจริง ๆ ... ในส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผมมองว่าวงเงินไม่ควรเกิน 50,000 ล้านบาท ซึ่งถ้าเทียบกับสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดจะไม่เกินร้อยละ 2...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

ในส่วนของศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา มีความคิดเห็นว่า “...รัฐบาลมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ เมื่อเกิดสภาวะวิกฤติ เป็นการใช้จ่ายฉุกเฉินจำเป็นในการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลก็แอบใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไปดำเนินการอย่างอื่นในระหว่างปีงบประมาณ บางคนก็จะบอกว่าเป็นรายการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน แต่เป็นเงินที่รัฐบาลเอาไปใช้ดำเนินการอะไรบางอย่าง อาจจะเพื่อหาเสียงเพื่อความนิยมทางการเมือง ไม่ได้นำไปใช้เพื่อความจำเป็นหรือฉุกเฉินจริง ๆ จึงเกิดปัญหาการทักท้วงขึ้นเยอะ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลนำงบประมาณรายจ่ายงบกลางดังกล่าวไปใช้ในเรื่องความมั่นคง โดยอ้างในเรื่องความมั่นคง แต่โครงการที่ดำเนินการกลับไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงจริง ๆ

ผมจึงมองว่าเป็นปัญหาของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เกินความพอดี และใช้จ่ายเกินเจตนารมณ์ของกฎหมาย....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง มีความคิดเห็นว่า “....งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มักจะมีการแฝงโครงการของพรรครัฐบาลอยู่ด้วย และในอดีตจะมีงบประมาณที่เป็นที่รู้จักว่า งบประมาณ ส.ส. ซึ่งปัจจุบันดิฉันไม่เห็นหรือไม่ได้ข่าวเรื่องงบประมาณดังกล่าวแล้ว แต่ก็ไม่แน่ใจว่ามีการแปลงรูปแบบกลายเป็น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือไม่.... วงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเรื่องที่กำหนดได้ยาก ขึ้นอยู่กับภารกิจกับความจำเป็น วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจำกัดได้ลำบาก แต่สิ่งที่น่าสนใจคือในแต่ละปีงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะมีการเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2550 วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งจะต้องตั้งคำถามว่าในช่วงที่เสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประเทศเกิดสถานการณ์อะไรขึ้นหรือไม่ ถึงส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และวงเงินมักจะเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปีงบประมาณ และแทบไม่เคยลดลงเลย....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565)

(3) ความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลัง และงบประมาณภาครัฐทั้ง 3 ท่าน กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่า ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา มีความคิดเห็นต่อประเด็นผู้มีอำนาจในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารถือเป็นสิ่งที่เหมาะสม

โดย ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มองว่า “...กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผมมองว่ามีความเหมาะสมเนื่องจากกระบวนการจัดสรรลักษณะดังกล่าวถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา มีความคิดเห็นว่า “...การบริหารงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ไม่ควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ดังนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายรัฐสภาตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้สูง ก็เป็นเรื่องที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณงบกลางดังกล่าวอย่างไรก็ได้...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565)

แต่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง มีความคิดเห็นที่แตกต่างจากนักวิชาการทั้ง 2 ท่าน โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง มองว่า “...เกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรหรือกระบวนการจัดสรรงบประมาณปกติจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแต่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกลับผ่านการพิจารณาของกลุ่มคนแคบๆ และมีกระบวนการที่น้อย ซึ่งดิฉันคิดว่าอาจจะทำให้ส่วนราชการยื่นหันมาของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมากขึ้นเรื่อย ๆ และอาจเป็นช่องว่างที่ทำให้มีโครงการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจริง ๆ เข้ามาขอรับจัดสรรได้ และในกระบวนการพบว่ามีการให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเยอะพอสมควรในการดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรงบกลาง....”

ทั้งนี้ นักวิชาการทั้ง 3 ท่านมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน รัฐจึงควรเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ว่าได้จัดสรรให้กับโครงการใดหรือนำไปใช้จ่ายอะไรบ้าง โดยศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มีความคิดเห็นว่า “...ในส่วนของการที่รัฐได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไปแล้ว ควรจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนว่ามีการจัดสรรงบประมาณเอาไปใช้จ่ายอะไรบ้าง ซึ่งตามหลักงบประมาณก็ควรจะเปิดเผยให้ประชาชนตรวจสอบได้...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

(4) ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลัง และงบประมาณภาครัฐทั้ง 3 ท่าน ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นข้อเสนอแนะได้จำนวน 4 ประเด็น ดังนี้

- 1) รัฐควรปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลง และตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เท่าที่จำเป็นตามความเป็นจริง เท่านั้น
- 2) รัฐควรปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การใช้จ่าย งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
- 3) รัฐควรเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อประชาชน
- 4) รัฐควรมีการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณภาครัฐได้

โดยศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มีข้อเสนอแนะว่า “...งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นเรื่องที่คาดเดาได้ยาก เนื่องจากเป็นเรื่อง ที่ฉุกเฉิน จึงควรไปเพิ่มในส่วนของการติดตามและประเมินผลในภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานราชการ ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาใน โครงการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจริง ๆ และการที่หน่วยงานมาของงบกลางๆ จากการจัดสรร งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ไม่ได้เกิดจากมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน หน่วยงานก็ควรจะ ปรับเปลี่ยนการบริหารงบประมาณของหน่วยงานตัวเองมากกว่าที่จะมาขอรับจัดสรรงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา มีข้อเสนอแนะว่า “...ถ้าหากอยากให้ฝ่ายบริหารมีวินัย การคลัง จำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เท่าที่จำเป็นจริง ๆ ต้องปรับลดงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ให้ลดลงอยู่ในกรอบที่ควรจะเป็น รวมไปถึงเพิ่มในส่วนของการตรวจสอบให้มากขึ้น...การเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ประชาชนได้รู้มากขึ้น จะช่วยให้การบริหารงบประมาณดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการการบริหารงบประมาณ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้หรือเข้าถึงได้ยาก กลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าถึงกระบวนการดังกล่าวได้คือ กลุ่มนักธุรกิจที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ ซึ่งคนกลุ่มนี้มีการเคลื่อนไหวในเชิงบวกมากขึ้นคือ เริ่มมีการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่มากขึ้น และหน่วยงานที่เป็นตัวแสดงในระบบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีแต่หน่วยงานที่เป็นในระดับกลางขึ้นไป ทั้งระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งประชาชนจะเข้าไปตรวจสอบองค์การระดับนี้ได้ยาก แต่ถ้าหากมีองค์กรที่เป็นลักษณะที่เป็นองค์กร ฝ้าดูแล (Watchdog) เกิดขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง มีข้อเสนอแนะว่า “...กระบวนการการจัดสรร งบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีความแตกต่างอย่างมาก จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปกติที่มากเกินไป ทำให้คนไม่เชื่อมั่นในคุณภาพ การพิจารณาจัดสรร และให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการเห็นชอบเท่านั้น ทำให้ความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะก็น้อย จึงเห็นควรที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการในส่วนนี้ให้มี คุณภาพเหมือนงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติ...งานบริหารสาธารณภัยเป็นงานเชิงพื้นที่มากกว่า งานเชิงนโยบายที่จะให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ แต่หน่วยงานที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก็มักเป็นหน่วยงานราชการที่เป็น ส่วนกลาง แต่คนที่ได้รับผลกระทบจริง ๆ เมื่อเกิดสาธารณภัยคือ ประชาชนในชุมชน ดังนั้น งานลักษณะนี้ควรจะเป็นจะเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า และให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับจัดสรรงบประมาณงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้เอง ในระยะยาวการดำเนินการเรื่องบรรเทาสาธารณภัยควรจะเป็นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าราชการส่วนกลาง...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565)

4.3.2 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก: ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางบประมาณ

ผลการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากมุมมองและความคิดเห็นของข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางบประมาณ จำนวน 6 ท่าน ผ่านการสัมภาษณ์ข้าราชการ สังกัดสำนักงบประมาณ จำนวน 4 ท่าน และข้าราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 ท่าน สามารถประมวลผลได้ดังต่อไปนี้

(1) การตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ สำนักงบประมาณที่มีและเคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่าสำนักงบประมาณตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากสถิติการใช้จ่ายจากปีที่ผ่านมา สถานการณ์การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ประกอบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด และสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่ ร้อยละ 2 - 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยข้าราชการ ก. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ ให้สัมภาษณ์ว่า “...การตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลางจะมีเกณฑ์การตั้งอยู่ แต่ไม่ได้มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในทุกรายการ ในส่วนของงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร เช่น บำเหน็จ บำนาญ เงินเดือนเลื่อนขั้น จะมีเกณฑ์ในการตั้งวงเงินงบประมาณที่ชัดเจน เนื่องจากมีตัวบุคคลอยู่ จึงตั้งงบประมาณให้สอดคล้องตามปริมาณคนที่มีข้อมูลอยู่ แต่อย่างไรก็ตามการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นการตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้า ดังนั้น ข้อมูลอาจจะไม่สอดคล้องกับปัจจุบัน และอาจจะไม่ถูกต้องร้อยเปอร์เซ็นต์ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลางส่วนหนึ่งเป็นการประมาณการ ยกตัวอย่างเช่น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบกลางเงินชดเชยค่างานและสิ่งก่อสร้าง งบกลางค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมาจากฐานข้อมูลในปีที่ผ่านมา เป็นตัวกำหนด และไม่มีข้อมูลที่สามารถบอกได้ว่าควรจะต้องตั้งงบประมาณไว้แค่ไหนเท่าไร ซึ่งงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะดูสถิติการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา และดูสถานการณ์สถานะแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น ข้อมูลภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ข้อมูลสถานการณ์โลกที่จะเกิดขึ้น อย่างเช่นในอดีตที่มีปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐอาจจะต้องตั้งงบประมาณสำรองจ่ายให้สูงขึ้นเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นต้น...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ข. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณให้สัมภาษณ์ว่า “...การเสนอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะใช้เกณฑ์สถิติในการตั้ง การคาดการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นรวมไปถึงการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา ๆ มา ประกอบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง ซึ่งในปัจจุบันมีการกำหนดกรอบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ที่ร้อยละ 2 – 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2565)

จากการที่สำนักงบประมาณตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากการประมาณการณ์การเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาความยากในการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี เนื่องจากสำนักงบประมาณไม่สามารถรู้ได้ว่าเหตุการณ์ฉุกเฉินจะเกิดขึ้นมากน้อยแค่ไหน ถ้าตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้น้อยจนเกินไป อาจส่งผลให้งบประมาณมีไม่เพียงพอและรัฐบาลจะไม่สามารถบริหารจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ถ้าตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมากจนเกินไป จะส่งผลให้เกิดการเสียโอกาสที่รัฐไม่สามารถนำเงินงบประมาณในส่วนดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ได้ โดยข้าราชการ ก. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ว่า “...การเกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น ไม่ว่าจะเป็นสำนักงบประมาณหรือรัฐบาลก็ไม่สามารถรู้ได้ว่าเหตุการณ์ฉุกเฉินจะเกิดขึ้นช่วงไหน เมื่อไร ปีงบประมาณไหนจะมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นมากหรือน้อย จึงคาดหมายได้ยากในการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ซึ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะเป็นวงเงินที่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งไม่สามารถตั้งมากกว่าหรือสูงกว่าร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ เนื่องจากจะเกินกรอบวินัยทางการคลัง หรือถ้าตั้งวงเงินงบประมาณไว้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็อาจจะส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขสถานการณ์ และรัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการได้ จึงถือว่าเป็นปัญหาหลักของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่หาความเหมาะสมได้ยากกว่าควรตั้งวงเงินไว้จำนวนเท่าไรถึงจะเพียงพอ ซึ่งส่วนใหญ่จะพิจารณาตั้งไว้จากสถิติที่ผ่านมา ว่าในแต่ละปีที่ผ่านมาตั้งงบประมาณไว้เท่าไร ใช้จ่ายไปเท่าไร และตั้งวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ดังนั้น ปลายปีงบประมาณมักจะเกิดเหตุการณ์งบกลาง

รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ และปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ รัฐจำเป็นต้องใช้จ่าย แต่ ณ ขณะนั้นไม่มีเงินเพียงพอ จึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนวงเงินที่ยังไม่ก่อหนี้ผูกพัน เพื่อนำมาพิจารณาจัดสรรงบประมาณใหม่ให้กับรายการที่มีความจำเป็นมากกว่า....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ข. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไว้ว่า “...มักจะพบปัญหาในเรื่องของกรอบวงเงินในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ว่าในแต่ละปีงบประมาณควรตั้งไว้ที่เท่าไร โดยการตั้งงบประมาณก็พยายามจะอ้างอิงจากการใช้จ่ายที่ผ่านมาในปีงบประมาณก่อน ๆ แต่เราไม่สามารถทราบได้ว่าในอนาคตจะเกิดเหตุการณ์อะไรบ้าง การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มากจนเกินไปหรือน้อยจนเกินไป ก็จะส่งผลไม่ดีต่อประเทศ เนื่องจากหากตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ น้อยจนเกินไป เมื่อประเทศเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้น อาจส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเงินสำรองเพียงพอในการช่วยเหลือประชาชนได้ แต่ถ้าหากตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เยอะจนเกินไป รัฐก็จะนำเงินงบประมาณไปพัฒนาในเรื่องอื่นของประเทศได้น้อยลง จึงทำให้การพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นค่อนข้างประมาณการได้ยาก....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2565)

(2) ความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งงบประมาณ ต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่ามีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ซึ่งมีความชัดเจนและเหมาะสม และมีการกำหนดอำนาจการอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามวงเงินงบประมาณที่มีความเหมาะสม

กับระดับวงเงิน โดยข้าราชการ ข. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นว่า “...กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นการกำหนดโดยวงเงินว่าเป็นอำนาจของใครในการอนุมัติจัดสรร ซึ่งมีความชัดเจนและเหมาะสมกับระดับวงเงินงบประมาณนั้น ๆ ยิ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ของโครงการที่มีขนาดใหญ่และใช้งบประมาณสูง ก็ควรให้คณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ค. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นว่า “...การกำหนดกรอบวงเงินในการอนุมัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้การตัดสินใจในด้านการงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสม รัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ง. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นว่า “...กระบวนการจัดสรรงบกลางๆ เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ซึ่งทุกหน่วยรับงบประมาณต้องปฏิบัติตามเพื่อที่จะของงบกลางๆ ซึ่งกระบวนการก็มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันว่าถ้าวงเงินงบกลางๆ ที่อนุมัติเกินกว่า 100 ล้านบาท ก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเหมือนกันหมดทุกโครงการ และในการพิจารณาจัดสรรงบกลางๆ ก็ใช้เกณฑ์ในการพิจารณาเหมือนงบประมาณรายจ่ายปกติ เช่น ใช้เกณฑ์อัตราค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการคลังกำหนด มีใบเสนอราคา พิจารณาความเหมาะสมของราคา...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565)

(3) ความคิดเห็นต่องบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ต้องงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่าแต่ละท่านมีความคิดเห็นที่หลากหลายและต่างมุมมองกัน โดยข้าราชการที่ได้ทำการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มองว่างบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นงบประมาณที่มีความจำเป็นต่อการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นงบประมาณที่ช่วยให้รัฐบาลนำไปใช้แก้ปัญหาและจัดการกับเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดหมายหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นได้ รวมไปถึงสามารถนำไปดำเนินนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลได้ นอกเหนือจากนั้น หน่วยงานของรัฐที่มีเงินงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน ก็สามารถมาขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐหรือประชาชน โดยข้าราชการ ค. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นที่ “...การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของรัฐบาล ให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ จ. (นามสมมุติ) สำนักนายกรัฐมนตรี มีความคิดเห็นที่ “...ในความเป็นจริงหน่วยงานถ้าไม่ได้รับคำสั่งให้ดำเนินภารกิจเร่งด่วนระหว่างปีงบประมาณ หน่วยงานเองก็ไม่จำเป็นที่จะต้องขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่ในบางครั้งเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องขอรับจัดสรรงบกลาง...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ฉ. (นามสมมุติ) สำนักนายกรัฐมนตรี มีความคิดเห็นว่า “...หน่วยงานมักจะมีภารกิจที่ต้องทำตามนโยบายรัฐบาล หรือได้รับคำสั่งจากรัฐบาลให้ดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งหน่วยรับงบประมาณไม่ได้ตั้งงบประมาณในส่วนนั้นไว้ จึงมีความจำเป็นจะต้องขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงมองว่า งบกลางฯ เป็นงบประมาณที่มีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อการรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2565)

ทั้งนี้ มีความคิดเห็นของข้าราชการที่เป็นประเด็นน่าสนใจและนำมาวิเคราะห์ต่อยอดได้ โดยข้าราชการ ก. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นว่า “...ถึงแม้กรอบการขออนุมัติการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนส่งคำขอมายังสำนักงบประมาณ แต่ก็มีบางโครงการที่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการขอรับจัดสรรงบกลางฯ มาโดยอาจมีแต่ความจำเป็นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีความเร่งด่วนหรือฉุกเฉินในการดำเนินการ หรืออาจจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางด้านการเมืองได้ด้วย....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ง. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นที่เป็นประเด็นน่าสนใจว่า “...ดิฉันมองว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตั้งไว้สูงจนเกินไป และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี ก็เข้าใจว่างบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีความจำเป็นต่อรัฐในการเอามาใช้บริหารจัดการกับสถานะฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ แต่อีกนัยหนึ่งของงบกลางฯ ก็มีไว้ให้หน่วยงานที่งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานให้สามารถขอรับจัดสรรงบกลางฯ ได้ ถ้ามีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไว้ให้หน่วยงานอย่างเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจสำคัญหรือภารกิจหลักของหน่วยงาน ก็จะเป็นการลดจำนวนการขอรับจัดสรรงบกลางฯ ไปได้ จึงตั้งข้อสังเกตว่าถ้าปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลง แล้วไปเพิ่มในส่วนของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานโดยตรงเลยจะเป็นผลดีต่อรัฐมากกว่าหรือไม่....” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565)

(4) ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ของข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงานงบประมาณ ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นข้อเสนอแนะได้จำนวน 2 ประเด็น ดังนี้

- 1) ควรให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยรับงบประมาณที่จะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ดำเนินการการตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนส่งคำขอมายังสำนักงบประมาณ ว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและสามารถดำเนินการได้ทันที
- 2) รัฐควรปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลง และนำไปเพิ่มในส่วนของงบประมาณปกติของหน่วยรับงบประมาณแทน

ข้าราชการ ก. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ มีข้อเสนอแนะว่า “...งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำ เพราะฉะนั้นในขณะที่รัฐมีงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่จำกัด ถ้ารัฐสามารถเอาส่วนหนึ่งของงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นปรับมาเป็นงบประมาณรายจ่ายลงทุนได้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องมีการปรับปรุงให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และควรที่จะจัดสรรให้กับโครงการหรือการดำเนินการที่มีความฉุกเฉินเท่านั้น ส่วนโครงการหรือการดำเนินการที่มีความจำเป็นควรจะไปตั้งอยู่ในค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน จึงจะส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และไม่ได้นำเงินงบประมาณมากองไว้ที่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในจำนวนที่มากเกินไป ในขณะที่หน่วยงานไม่มีงบประมาณในการปฏิบัติงาน...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ข. (นามสมมุติ) สำนักงานงบประมาณ มีข้อเสนอแนะว่า “...การที่หน่วยรับงบประมาณขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แสดงว่ามีเรื่องฉุกเฉินจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินการ แต่เมื่อได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปแล้ว กลับไม่สามารถดำเนินการได้ จึงส่งเงินงบประมาณคืนคลัง ซึ่งเป็นการเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปดำเนินการในด้านอื่นหรือในโครงการอื่น ดังนั้น การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ควรจะเป็นเรื่องฉุกเฉินหรือจำเป็นจริง ๆ หน่วยรับงบประมาณควรมีการตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนส่งคำขอมายังสำนักงานงบประมาณว่าโครงการที่จะดำเนินการ เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน และสามารถดำเนินการได้ทันที” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ ง. (นามสมมุติ) สำนักงานงบประมาณ มีข้อเสนอแนะว่า “...ก่อนที่จะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หน่วยรับงบประมาณ ควรจะดูถึงเหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของโครงการให้ละเอียด เพื่อป้องกันการขอรับจัดสรรงบกลางๆ ในโครงการที่ไม่ได้จำเป็นหรือเร่งด่วนจริง ๆ เพื่อที่รัฐจะสามารถนำเงินงบกลางๆ ไปใช้จ่ายในโครงการที่จำเป็นและเร่งด่วนมากกว่า...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565)

ข้าราชการ จ. (นามสมมุติ) สำนักนายกรัฐมนตรี มีความคิดเห็นว่า “...ในบางครั้งการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก็เป็นภาระงานที่ยุ่งยาก และถ้าหน่วยงานไม่มีความจำเป็นก็จะไม่ขอรับจัดสรรงบกลางๆ แต่เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาในบางปีก็ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานจริง ๆ จึงต้องขอรับจัดสรรงบกลางๆ จึงมีความคิดว่า ถ้าลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลงแล้วเอามาให้หน่วยงานให้หน่วยงานมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานจะดีกว่า...” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2565)

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวិจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี: กรณีศึกษา งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัยไว้จำนวน 2 ข้อ ได้แก่ (1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณหรือไม่ อย่างไร และ (2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีกระบวนการการจัดสรรและการใช้จ่ายอย่างไร โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) และได้นำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive research) และการนำเสนอโดยกราฟหรือแผนภูมิ (Graphical presentation) โดยผลการศึกษสามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่แยกออกมาจากงบประมาณรายจ่ายปกติ เนื่องจากเป็นงบประมาณที่ไม่สามารถจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้โดยตรง ซึ่งงบประมาณรายจ่ายงบกลางประกอบด้วยรายการที่หลากหลาย หนึ่งในงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่สำคัญคือ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่ถือเป็นงบประมาณรายจ่ายที่รัฐใช้จัดการกับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ และที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับเหตุการณ์ดังกล่าวไว้หรือตั้งไว้แต่ใช้จ่ายไม่เพียงพอ และมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณอย่างเร่งด่วนที่ไม่อาจรอการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณถัดไปได้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐ สามารถดำเนินภารกิจเป็นไปอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที โดยไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในแต่ละปีงบประมาณมีวงเงินที่แตกต่างกันออกไป หรือกล่าวได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงในแต่ละปีงบประมาณ แต่การเปลี่ยนแปลงจะไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้นเสียส่วนใหญ่ ส่งผลให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจากในอดีต ซึ่งการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย

เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในแต่ละปีงบประมาณ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ทั้งจำนวนวงเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของปีงบประมาณก่อนหน้า และผลการใช้จ่ายดังกล่าว สถานการณ์ของประเทศ สภาพแวดล้อม เหตุภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด รวมทั้ง นโยบายของพรรครัฐบาลก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และอาจส่งผลกระทบต่อความแตกต่างของวงเงินงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวในแต่ละปีงบประมาณด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีการกำหนดให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลัง จึงส่งผลให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีสัดส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้แก่หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับจัดสรรเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ซึ่งอำนาจในการอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยในกระบวนการการจัดสรรมีจำนวน 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การขอรับจัดสรรงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การใช้จ่ายงบประมาณ และ (4) การรายงาน ทั้งนี้ กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่มีการกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต่อประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนจะสามารถรับรู้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีวงเงินการอนุมัติเกินกว่า 100 ล้านบาท ที่เป็นอำนาจการอนุมัติจัดสรรของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการประชุมคณะรัฐมนตรีจะมีการแถลงผลการประชุมคณะรัฐมนตรีให้แก่ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบ

การที่ประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้ว่ารัฐนำเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปใช้จ่ายอย่างไร เท่าไร ใช้จ่ายผ่านหน่วยงานของรัฐใด และที่สำคัญที่สุดคือ การใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่ นั้น ขัดกับหลักงบประมาณแผ่นดินของศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์

ในหลักประชาธิปไตย (Democracy) การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐมาจากภาษีของประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนควรจะได้รับรู้ว่ารัฐนำงบประมาณไปใช้จ่ายเท่าไร อย่างไร และขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปทางกรงบประมาณ (General Principles of Budget law) ในหลักความโปร่งใส (Transparency) ที่หน่วยงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณต่อสาธารณชน นอกเหนือจากนั้น การไม่เปิดเผยข้อมูล และความไม่โปร่งใสดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชันได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และกระบวนการการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ผ่านการศึกษาหนังสือ งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) บุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการ ทางด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ และข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ จนนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างความโปร่งใส ของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ดังนี้

(1) รัฐควรปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลง และตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เท่าที่จำเป็นตามความเป็นจริงเท่านั้น และนำส่วนที่ปรับลดลงนั้นไปเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยรับงบประมาณที่มีรายการหรือโครงการที่มีความชัดเจน ทั้งในเรื่องของวัตถุประสงค์ กิจกรรมในการดำเนินการ และส่งผลประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

(2) รัฐควรปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ที่มีการกำหนดรายจ่ายที่สามารถขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ โดยปรับปรุงให้มีการกำหนดเงื่อนไขที่ละเอียด และชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อป้องกันการขอรับจัดสรรในรายการที่ไม่ได้มีความจำเป็นและเร่งด่วนเท่าที่ควร และควรมีการกำหนดเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยรับงบประมาณที่จะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ดำเนินการการตรวจสอบให้แน่ชัดก่อน

ส่งคำขอรับจัดสรรงบประมาณมายังสำนักงบประมาณ ว่าเป็นเรื่องจำเป็น เร่งด่วนและสามารถดำเนินการได้ทันที

(3) รัฐควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยละเอียดแก่สาธารณชน และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ครบถ้วน และครอบคลุมทุกรายการที่ได้รับจัดสรร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล รวมทั้งเพิ่มความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสอดส่องการใช้จ่ายภาครัฐ





สรุปผลการสัมภาษณ์

นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

15 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีความเข้าใจถึงนิยามและลักษณะของ "งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น" ว่าอย่างไร และมีความคิดเห็นต่องบประมาณดังกล่าวอย่างไร

ตอบ 1.1 ผมมีความเห็นต่องบประมาณรายจ่ายงบกลางว่า งบประมาณในส่วนของเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ ไม่ควรอยู่ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวควรไปอยู่ งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ผมมีข้อสังเกตว่าการที่นำงบประมาณดังกล่าวมาใส่ไว้ใน งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ถือเป็นการซ่อนงบประมาณของทหารไว้หรือไม่ เนื่องจากข้าราชการทหารได้เงินบำเหน็จ บำนาญมากกว่าคนอื่น ถ้าสามารถเอางบประมาณในส่วนนี้ออกจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ อาจจะส่งผลให้สามารถเห็นได้ชัดว่า งบประมาณในส่วนของเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญนั้น อยู่ที่หน่วยงานใดมากที่สุด

1.2 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มักถูกมองว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่คาดคะเนไม่ได้ แต่ในความคิดเห็นของผม มองว่าไม่ใช่ทั้งหมดที่ไม่สามารถจะคาดคะเนได้ ยกตัวอย่างเช่น งบการจัดการภัยพิบัตินั้นมีการตั้งงบประมาณไว้อยู่แล้วในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากภัยพิบัติบางอย่างสามารถคาดเดาได้ เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม เป็นต้น แต่ก็มีในบางส่วนที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์สึนามิ งบประรายจ่ายงบกลางควรจะมีแต่รายการที่คาดการณ์ไม่ได้ว่าจะเกิดขึ้น เช่น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่ในส่วนรายการที่คาดคะเนหรือคาดการณ์ได้ อย่างเช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ งบรับเสด็จ งบโครงการพระราชดำริ ควรไปตั้งอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมไปเลย

1.3 งบประมาณรายจ่ายปกติแสดงออกเป็นรายการ (Itemize) เพื่อจะได้รู้ว่าเป็นโครงการอะไร ดำเนินการอย่างไร และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ด้านไหน แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่สามารถรู้ได้เลยว่าเป็นโครงการอะไรบ้าง

2. ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

ตอบ 1.1 จากข้อมูลที่ทางผู้วิจัยส่งมาให้ผม เมื่อผมดูวงเงินงบประมาณในแต่ละปีแล้วพบว่า งบประมาณรายจ่ายงบกลางมีการเพิ่มสูงขึ้น อย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายงบกลางกลางที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่ไม่ได้มีสถานการณ์อะไรเป็นพิเศษ ก็ไม่ควรที่จะเพิ่มขึ้นสูงในภาพรวมผมคิดงบประมาณรายจ่ายงบกลางไม่ควรที่จะมากเกินไป และงบบัณฑิต บำเหน็จ บำนาญไม่ควรอยู่ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ผมมองว่าผิดหลักการหรือ Concept ในส่วนของงบกลางควรเป็นรายจ่ายที่คาดเดาไม่ได้ ลักษณะงบประมาณที่ไม่ใช่ ในลักษณะ Uncertainty ไม่ควรอยู่ในงบกลาง ควรจะอยู่ในงบประมาณรายจ่ายปกติ

1.2 ในส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผมมองว่าวงเงินไม่ควรเกิน 50,000 ล้านบาท ซึ่งถ้าเทียบกับสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดจะไม่เกินร้อยละ 2

3. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผมมองว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากกระบวนการจัดสรรลักษณะดังกล่าวถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว แต่ในส่วนของการที่รัฐได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไปแล้ว ควรจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนว่ามีการจัดสรรงบประมาณเอาไปใช้จ่ายอะไรบ้าง ซึ่งตามหลักงบประมาณก็ควรจะเปิดเผยให้ประชาชนตรวจสอบได้ (Accountable)

4. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นเรื่องที่คาดเดาได้ยาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ฉุกเฉิน จึงควรไปเพิ่มในส่วนของการติดตามและประเมินผล ในภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานราชการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาในโครงการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจริง ๆ และการที่หน่วยงานมาของงบกลางฯ จาก

การที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ไม่ได้เกิดจากมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน
หน่วยงานก็ควรจะปรับเปลี่ยนการบริหารงบประมาณของหน่วยงานตัวเองมากกว่าที่จะมาขอรับ
จัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น



สรุปผลการสัมภาษณ์

นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา

วันที่ 9 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีความเข้าใจถึงนิยามและลักษณะของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ว่าอย่างไร และมีความคิดเห็นต่องบประมาณดังกล่าวอย่างไร

ตอบ งบกลางในความเข้าใจของผม คือ งบประมาณสำหรับจัดสรรให้กับหลายหน่วยงาน ที่เป็นรายการกลาง สวัสดิการ บำเหน็จ บำนาญ แล้วก็มีรายการหนึ่งที่เป็นรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งจะมีตัวเลขที่ชัดเจน ในความเป็นจริงแล้วในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ก็จะมีรายจ่ายในส่วนที่เป็นฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน ตีความหมายอย่างกว้างก็คือ เมื่อเวลาเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม โควิด ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่อาจคาดการณ์ได้ จึงต้องตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ ในความคิดของผมก็มองว่างบประมาณในส่วนนี้ไม่ควรจะตั้งไว้มากจนเกินไป รายจ่ายงบกลางก็จะมีเพดานกำหนดไว้ตามกรอบวินัยการเงินการคลัง รัฐบาลก็จะมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว เมื่อเกิดสภาวะวิกฤติ เป็นการใช้ดุลยพินิจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว

แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลก็แอบใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไปดำเนินการอย่างอื่น ในระหว่างปีงบประมาณ บางคนก็จะบอกว่าเป็นรายการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน แต่เป็นเงินที่รัฐบาลเอาไปใช้ดำเนินการอะไรบางอย่าง อาจจะเป็นเพื่อหาเสียง เพื่อความนิยมทางการเมือง ไม่ได้นำไปใช้เพื่อความจำเป็นหรือฉุกเฉินจริง ๆ จึงเกิดปัญหาการทักท้วงขึ้นเยอะ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลนำงบประมาณรายจ่ายงบกลางดังกล่าวไปใช้ในเรื่องความมั่นคง โดยอ้างในเรื่องความมั่นคง แต่โครงการที่ดำเนินการกลับไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงจริง ๆ ผมจึงมองว่าเป็นปัญหาของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เกินความพอดี และใช้จ่ายเกินเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

ตอบ เหตุการณ์ที่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนเป็นเรื่องที่คาดการณ์ไม่ได้ แต่ในบางเหตุการณ์หรือในบางเรื่องเราสามารถคาดการณ์ได้ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง รัฐบาลก็ต้องใช้เงินเพื่อดูแลในเรื่องภัยพิบัติ ซึ่งผมมองว่ารัฐบาลมักจะเน้นไปในเรื่องของการบรรเทา มากกว่า แต่ไม่เน้นในเรื่องของการป้องกันภัย ซึ่งถ้ารัฐตั้งงบประมาณไว้ประมาณ 5 พันล้านบาทและไม่เกินหนึ่งหมื่นล้านบาท เพื่อสำหรับการดูแลเรื่องน้ำท่วมและภัยแล้ง จะเพียงพอหรือไม่ ซึ่งเราจะเห็นว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือเรียกได้ว่าเป็นการโยกงบประมาณ และปรับรายการงบประมาณไปใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ รัฐบาลก็สามารถทำการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาสมทบได้ หรือรัฐบาลจะเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีก็ย่อมได้

การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนปัจจุบันสูงถึง 9 หมื่นล้านบาท และไม่รู้ว่าจะสูงเกินหนึ่งแสนล้านบาทหรือไม่ ผมมองว่าเป็นเรื่องไม่จำเป็น รัฐบาลยังสามารถใช้กระบวนการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมในช่วงกลางปีได้ ซึ่งที่รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินไว้สูงเพื่อจะได้ใช้ดุลยพินิจและอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายได้

3. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมี 2 แบบ แบบหนึ่งมาจากคณะรัฐมนตรี โดยผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โครงการที่ทำคำขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มักจะไม่ใช้โครงการที่มีความฉุกเฉินเร่งด่วนจริง ๆ เป็นโครงการในแผนพัฒนาปกติ ที่ต้องการที่จะใช้เงินงบประมาณมากขึ้นก็ไปขอใช้จ่ายจากงบกลางๆ และรายการที่ขอใช้งบกลางๆ มีบางรายการที่รัฐบาลตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานแล้ว แต่พอดำเนินโครงการไปแล้ว มีความจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า หรือกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รายการในลักษณะดังกล่าว

รัฐบาลจะมองว่าเป็นรายการที่ผูกเงินจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลมีงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลสามารถใช้เงินจ่ายจากกองทุนสำรองการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกองทุนที่สำรองไว้เพื่อเหลือเผื่อขาด สำหรับในโครงการใดก็ตามที่ในกระบวนการการบริหารงบประมาณจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้น ก็จะใช้เงินจ่ายจากกองทุนดังกล่าว โดยไม่ต้องไปใช้จ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยเงินกองทุนดังกล่าว โดยการใช้จ่ายเงินจากกองทุนนั้น กระทรวงการคลังจะเป็นผู้เห็นชอบการใช้จ่ายเงิน

การที่หน่วยงานต้องการจะใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ อย่างเช่น โครงการที่คณะรัฐมนตรีสั่งให้ดำเนินการ และไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ก็จำเป็นจะต้องขอรับจัดสรรเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่โครงการในลักษณะนี้ ก็มักจะโดนตั้งคำถามว่ามีความฉุกเฉินจริงหรือไม่ ซึ่งก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจในการใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงถือเป็นการขาดวินัยการคลังด้านรายจ่าย

4. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ 4.1 การบริหารงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ไม่ควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ดังนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายรัฐสภา ตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้สูง ก็เป็นเรื่องที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณงบกลางดังกล่าวอย่างไรก็ได้ ในความคิดของผม ถ้าหากอยากให้ฝ่ายบริหารมีวินัยการคลัง จำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ต้องปรับลดงบประมาณงบกลางฯ ให้ลดลงอยู่ในกรอบที่ควรจะเป็น รวมไปถึงเพิ่มในส่วนของการตรวจสอบให้มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันสำนักงบประมาณของรัฐสภาได้มีการศึกษาในเรื่องของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และพบว่ามีการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ที่ไม่ใช่ฉุกเฉินจำเป็นและเร่งด่วนจำนวนมาก และการตรวจสอบในหลายโครงการของงบกลางดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้ว่าหน่วยรับงบประมาณไหนเป็นผู้ใช้จ่ายเงินงบกลาง ซึ่งเป็นปัญหามากต่อสำนักงาน

การตรวจเงินแผ่นดินในการเข้าตรวจสอบ ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น มีความไม่โปร่งใสอย่างยิ่ง และเป็นประเด็นที่ คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตกค้างในทุก ปีงบประมาณ แต่รัฐสภาก็ไม่เคยสามารถที่จะลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ เพราะมีปัญหาในเรื่องของเสียงข้างมากในรัฐสภา และถึงแม้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะตกค้างในประเด็นของงบประรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่เมื่อถึงเวลาในการลงมติให้ความเห็นชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบทุกคนก็ลงมติให้ความเห็นชอบทุกครั้ง

จากการศึกษาในทางวิชาการเรื่องกระบวนการงบประมาณกับประชาธิปไตยเท่าที่ผมนำมาได้ ทุกประเทศมีปัญหาในเรื่องดังกล่าวหมดคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองจำเป็นต้อง ลงคะแนนเสียงตามที่พรรคการเมืองต้องการเท่านั้น ทำให้กระบวนการให้ความเห็นชอบในร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถใช้กลไกของรัฐสภาในการ ตรวจสอบความโปร่งใสของรัฐบาลได้ และดูเหมือนจะแย่งเรื่อง ๆ แต่ก็มี ความพยายามที่จะปฏิรูป กระบวนการระบบงบประมาณของรัฐสภาเพื่อที่จะตรวจสอบได้มากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมี การพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหามากนัก เนื่องจากระบบการเมืองของประเทศไทยที่เป็นการโหวตตามมติพรรค (Vote along party line) ซึ่งสวนทาง กับหลักความเป็นอิสระในการโหวตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีสติ ที่จะโหวตภายใต้ความคิดเห็นของตนเองโดยอิสระไม่ผูกพันกับอะไรทั้งสิ้น แต่ในความเป็นจริงเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ตอนอภิปรายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายในลักษณะไม่เห็นด้วย แต่ตอนโหวต ก็ต้องโหวตเห็นด้วย จึงถือเป็นจุดบอดของระบบรัฐสภา ถ้าในระบบประธานาธิบดีจะมีกติกาก่อนที่ฝ่าย รัฐสภาปรับแก้ ตัดเพิ่ม หรือลดงบประมาณได้ และมีอำนาจในกระบวนการการตรวจระบบ งบประมาณมากกว่าประเทศที่เป็นระบบรัฐสภา แต่ก็มีปัญหาอื่นเช่นเดียวกัน คือรัฐสภามีกลไก ที่เข้มแข็งจนไม่ยอมที่จะพิจารณาผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐสภามีการตรวจสอบรัฐบาล ที่เข้มข้นจนไม่สามารถรู้ได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวนั้นดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือ ประโยชน์ของตัวเอง

4.2 การเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ประชาชนได้รับรู้มากขึ้น จะช่วยให้การบริหารงบประมาณดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการการบริหารงบประมาณ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้หรือเข้าถึงได้ยาก กลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าถึงกระบวนการดังกล่าวได้คือกลุ่มนักธุรกิจที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ ซึ่งคนกลุ่มนี้ มีการเคลื่อนไหวในเชิงบวกมากขึ้นคือ เริ่มมีการต่อต้านการทุจริตคอร์ปชั่นที่มากขึ้น

หน่วยงานที่เป็นตัวแสดงในระบบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีแต่หน่วยงานที่เป็นในระดับกลางขึ้นไป ทั้งระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งประชาชนจะเข้าไปตรวจสอบองค์การระดับนี้ได้ยาก แต่ถ้าหากมีองค์กรที่เป็นลักษณะที่เป็นองค์กรเฝ้าดูแล (Watchdog) เกิดขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ และในระหว่างปีงบประมาณให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น มีการเอาเงินไปใช้ดำเนินการอะไร มีเหตุการณ์ใช้จ่ายอย่างไร และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายได้ และนำส่งรายงานและข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เป็นองค์กร Watchdog เพื่อดำเนินการย่อยข้อมูล และเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนสามารถรับรู้ได้ว่ารัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้เหมาะสมหรือไม่

สรุปผลการสัมภาษณ์

นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิณี ช่วยประคอง

วันที่ 10 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีความเข้าใจถึงนิยามและลักษณะของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ว่าอย่างไร และมีความคิดเห็นต่องบประมาณดังกล่าวอย่างไร

ตอบ 1.1 งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เข้าใจคือจะเป็นเรื่องงบฉุกเฉินเสียส่วนใหญ่ ในมุมมองของคนทั่วไปจะมองว่าเป็นเรื่องของงบประมาณที่มีขึ้นเพื่อเรื่องฉุกเฉินเท่านั้น แต่เมื่อมาดูข้อมูลงบประมาณรายจ่ายแล้วค้นพบว่างบกลางมีในส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่นอกเหนือจากรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นฉุกเฉินอยู่หลายรายการ และงบประมาณในส่วนจากรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีจำนวนไม่เยอะเมื่อเทียบกับงบประมาณในด้านพิธีการและงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ในมุมมองของดิฉันหรือบุคคลทั่วไปการมีอยู่ของงบกลางก็เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่ฉุกเฉิน ในทางการเมืองงบกลางที่มีในส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นเป็นสิ่งที่สมควรมีอยู่แล้ว แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการอื่นกลับเข้ามาใช้คำว่าฉุกเฉินเพื่อความมีอยู่ในงบกลาง ทั้ง ๆ ที่ ในส่วนของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้นถ้าเทียบกับวงเงินรวมของงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด ซึ่งบุคคลทั่วไปจะไม่ได้มีการพูดถึงหรือแสดงความคิดเห็นในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการอื่น ๆ มากนัก อย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เป็นต้น

1.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการรวมงบประมาณรายจ่ายป้องกันสาธารณภัยเป็นสิ่งที่ต้องมีอยู่แล้ว แต่ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 กำหนดให้การแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย ดิฉันมีความคิดเห็นว่าการหมายของวามมั่นคงของรัฐมีความไม่ชัดเจน และคนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ว่าหมายความว่าอย่างไร และดิฉันมองว่างบประมาณด้านความมั่นคงของรัฐกระจายในหลายกระทรวงอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ดิฉันจึงตั้ง

ข้อสังเกตว่าการที่งบประมาณด้านความมั่นคงมาอยู่ในงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น อยู่ผิดที่หรือไม่ และอยู่ในหลายกระทรวงหลายที่เกินไปหรือไม่ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นควรจะเป็นงบประมาณเพื่อเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ หรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การกำหนดในระเบียบฯ ที่รวมในส่วนของงบประมาณด้านความมั่นคงของรัฐเข้าไปด้วย เป็นการกำหนดที่กว้างเกินไปหรือไม่ และควรเอางบประมาณด้านความมั่นคงของรัฐไปอยู่ในหมวดอื่นหรือรายการอื่นมากกว่า นอกเสียจากประเทศเกิดสงครามที่เกิดการต่อสู้กันเท่านั้น

1.3 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มักจะมีการแบ่งโครงการของพรรครัฐบาลอยู่ด้วย และในอดีตจะมีงบประมาณที่เป็นที่รู้จักว่า งบประมาณ ส.ส. ซึ่งปัจจุบันดิฉันไม่เห็นหรือไม่ได้ข่าวเรื่องงบประมาณดังกล่าวแล้ว แต่ก็ไม่แน่ใจว่ามีการแปลงรูปแบบกลายเป็น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือไม่

1.4 การตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน มีการผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่พอไปถึงกระบวนการการอนุมัติจัดสรรไปยังหน่วยงานที่ผ่านความเห็นชอบจากแค่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ดิฉันมีความเห็นว่าการกลั่นกรองนั้นน้อยเกินไปและไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ แค่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบก็สามารถอนุมัติจัดสรรได้แล้ว ตัวแสดงที่ผ่านกระบวนการอนุมัติดังกล่าวนี้น้อยเกินไป ขาดการถ่วงดุลหรือควรจะมีคณะกรรมการเฉพาะในการพิจารณาในเรื่องสาธารณภัยก่อนที่จะขอรับจัดสรรงบกลางจะดีกว่าหรือไม่ การกลั่นกรองหรือการอนุมัติการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก

2. ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

ตอบ 2.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเรื่องที่กำหนดได้ยาก ขึ้นอยู่กับภารกิจกับความจำเป็น วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจำกัดได้ลำบาก แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ ในแต่ละปีงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะมีการเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2550 วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งจะต้องตั้งคำถามว่าในช่วงที่เสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประเทศเกิดสถานการณ์อะไรขึ้นหรือไม่

ถึงส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และวงเงินมักจะเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปีงบประมาณ และแทบไม่เคยลดลงเลย

2.2 ดิฉันตั้งข้อสังเกตว่า วงเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีความทับซ้อนกับงบประมาณของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือไม่ หรือมีทิศทางการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ และหน่วยงานที่ขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือไม่ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลเพื่อตอบข้อสังเกตดังกล่าวก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากสำนักงบประมาณไม่เปิดเผยข้อมูลการจัดสรรต่อสาธารณะ

3. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ 3.1 เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ และมีการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance – Based Budgeting : SPBB) นั้น การปฏิรูปดังกล่าวครอบคลุมถึงระบบงบประมาณของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือไม่

3.2 เกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรหรือกระบวนการจัดสรรงบประมาณปกติจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแต่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกลับผ่านการพิจารณาของกลุ่มคนแค่บางกลุ่มและมีกระบวนการที่น้อย ซึ่งดิฉันคิดว่าอาจจะทำให้ส่วนราชการยื่นมาของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมากขึ้นเรื่อย ๆ และอาจเป็นช่องว่างที่ทำให้มีโครงการที่ไม่ได้ฉุกเฉินจริง ๆ เข้ามาขอรับจัดสรรได้ และในกระบวนการพบว่ามีกรให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเยอะพอสมควรในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรงบกลาง

3.3 การกำหนดรายจ่ายที่สามารถขอรับจัดสรร งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ทั้ง 4 ข้อ นั้น ดิฉันคิดว่ากำหนดไว้กว้างเกินไป และเกิดการตีความที่แตกต่างกันได้

4. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

4.1 กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีความแตกต่างอย่างมากจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปกติที่มากเกินไป ทำให้คนไม่เชื่อมั่นในคุณภาพการพิจารณาจัดสรร และให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการเห็นชอบเท่านั้น ทำให้ความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะก็น้อย จึงเห็นควรที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการในส่วนนี้ให้มีคุณภาพเหมือนงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติ

4.2 งานบริหารสาธารณภัยเป็นงานเชิงพื้นที่มากกว่างานเชิงนโยบายที่จะให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ แต่หน่วยงานที่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก็มักเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นส่วนกลาง แต่คนที่ได้รับผลกระทบจริง ๆ เมื่อเกิดสาธารณภัยคือประชาชนในชุมชน ดังนั้น งานลักษณะนี้ควรจะเป็นจะเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับจัดสรรงบประมาณงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้เอง ในระยะยาวการดำเนินการเรื่องบรรเทาสาธารณภัยควรจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าราชการส่วนกลาง

สรุปผลการสัมภาษณ์

ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการ ก. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ ผมมีบทบาทเกี่ยวกับ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น 2 บทบาท ได้แก่

1) เนื่องจากเคยเป็นผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร ก็จะมีหน่วยงานหรือหน่วยรับงบประมาณที่ต้องกำกับดูแลในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนงานราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ซึ่งบทบาทคือต้องจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในฐานะผู้รับผิดชอบ ก็จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2) เนื่องจากในกองจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร มีส่วนหนึ่งที่รับผิดชอบการกำกับดูแลเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในฐานะศูนย์กลางของสำนักงบประมาณที่ดูแลเงินงบกลาง ไม่ว่าจะกองจัดทำงบประมาณใด ๆ ที่รับผิดชอบดูแลงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ ที่ต้องใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หลังจากกองจัดทำงบประมาณด้านต่าง ๆ พิจารณาเหตุผลความจำเป็นและค่าใช้จ่ายเรียบร้อยแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมาขอขอยอดวงเงินงบกลางฯ ในระบบที่กองจัดทำงบประมาณด้านการบริหารเป็นผู้ดูแล และในช่วงสัปดาห์จะมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องสรุปยอดวงเงินงบกลางฯ ทั้งหมดที่อนุมัติจัดสรรไปแล้วเป็นจำนวนเท่าไร และมีหน่วยงานที่มาขออนุมัติเพิ่มอีกเท่าไร เพื่อรายงานสถานะเงินงบกลาง ณ ขณะนั้น ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีทราบถึงสถานะเงินงบกลางฯ ว่าจัดสรรให้หน่วยงานใด เท่าไร และคงเหลือเท่าไร เพื่อบริหารจัดการเงินงบกลางฯ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะรายงานสถานะงบกลางฯ ต่อนายกรัฐมนตรี ทุกวันจันทร์หรืออย่างช้าในเช้าวันอังคารก่อนเริ่มประชุมคณะรัฐมนตรี

2. ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่ อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตอบ 2.1 การจัดสรรเงินงบกลางในบางโครงการมีความฉุกเฉินเร่งด่วนมาก ซึ่งจะมีปัญหาในเรื่องของระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฉุกเฉินหรือจำเป็น ชื่อของรายการนั้นแสดงให้เห็นถึงความฉุกเฉินและจำเป็น ซึ่งในบางเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น อุบัติภัย ทางรัฐบาลต้องการที่จะใช้จ่ายงบประมาณโดยเร็วเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงรีบดำเนินการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาที่สำนักงบประมาณ ผ่านหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานจึงไม่สามารถจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มายังสำนักงบประมาณได้อย่างครบถ้วน ซึ่งแสดงถึงความไม่พร้อมของหน่วยงานในการดำเนินการด้วย สำนักงบประมาณจึงไม่สามารถตอบสนองการจัดสรรงบประมาณตรงนั้นได้อย่างทันเหตุการณ์ได้ในบางกรณี ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงบประมาณจะสามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้นั้น โครงการหรือกิจกรรมจะต้องมีรายละเอียดที่ครบถ้วน

2.2 การเกิดเหตุการณ์กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น ไม่ว่าจะเป็่่นสำนักงบประมาณหรือรัฐบาลก็ไม่สามารถรู้ได้ว่าเหตุการณ์ฉุกเฉินจะเกิดขึ้นช่วงไหน เมื่อไร ปีงบประมาณไหนจะมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นมากหรือน้อย จึงคาดหมายได้ยากในการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ซึ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะเป็นวงเงินที่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งไม่สามารถตั้งมากกว่าหรือสูงกว่าร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ เนื่องจากจะเกินกรอบวินัยทางการคลัง หรือถ้าตั้งวงเงินงบประมาณไว้น้อยกว่าร้อยละ 3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็อาจจะส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขสถานการณ์ และรัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการได้ จึงถือว่าเป็นปัญหาหลักของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่หาความเหมาะสมได้ยากกว่าควรตั้งวงเงินไว้จำนวนเท่าไรถึงจะเพียงพอ ซึ่งส่วนใหญ่จะพิจารณาตั้งไว้จากสถิติที่ผ่านมา ว่าในแต่ละปีที่ผ่านมาตั้งงบประมาณไว้เท่าไร ใช้จ่ายไปเท่าไร และตั้งวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ดังนั้น ปลายปีงบประมาณมักจะเกิดเหตุการณ์งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ และปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือรัฐจำเป็นต้องใช้จ่าย แต่ ณ ขณะนั้นไม่มีเงินเพียงพอ จึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนวงเงินที่ยังไม่ก่อหนี้ผูกพัน เพื่อนำมาพิจารณาจัดสรรงบประมาณใหม่ให้กับรายการที่มีความจำเป็นมากกว่า

2.3 มีหลายหน่วยงานที่ตอนขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ได้แจ้งกับสำนักงบประมาณว่ามีความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ แต่เมื่อหน่วยงานได้รับจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปแล้ว กลับกลายเป็นว่าไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ หรือไม่สามารถก่องหนึ่ผูกพันได้ และไม่สามารถดำเนินการได้ภายในปีงบประมาณ จึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณของสำนักงบประมาณ และเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสขึ้น เพราะว่าหน่วยงานอื่นที่มีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในช่วงปลายปีงบประมาณก็ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากงบกลางฯ มีไม่เพียงพอ แต่หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบกลางฯ ตอนต้นปีงบประมาณ กลับไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้

2.4 ระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จัดทำแผนปฏิบัติการงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละช่วงเดือนที่ต้องใช้จ่ายส่งให้สำนักงบประมาณ แต่หน่วยงานส่วนหนึ่งไม่สามารถจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับที่จะใช้จ่ายจริงได้ จึงส่งผลให้การใช้จ่ายดังกล่าวในการกำกับและการบริหารงานของหัวหน้าหน่วยงานไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์

2.5 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในทุกโครงการและทุกรายการรวมไปถึงงบประมาณรายจ่ายตามปกติ อยู่ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบอกได้ว่าเมื่อใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว จะได้ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และผลสัมฤทธิ์อย่างไร ซึ่งในส่วนของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เมื่อดำเนินโครงการจนสำเร็จ หน่วยงานต้องรายงานผลสัมฤทธิ์ของโครงการแก่สำนักงบประมาณ ผ่านแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนด เพื่อสำนักงบประมาณจะดำเนินการรวบรวมผลและรายงานผลการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีในทุกสิ้นปีงบประมาณ แต่ในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานกรอกแบบฟอร์มการรายงานผลการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบกลางฯ ได้ไม่ครบถ้วนตามที่สำนักงบประมาณต้องการ และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้ไม่มาก เนื่องจากหน่วยงานสามารถตอบได้เพียงว่าเอาเงินงบประมาณงบกลางที่ได้รับจัดสรรไปทำอะไร แต่ไม่สามารถตอบได้ว่าผลสัมฤทธิ์คืออะไรหรือประชาชนได้อะไรจากการดำเนินการดังกล่าว

2.6 การส่งคืนงบประมาณงบประมาณ์จ่ายงบกลางๆ ในช่วงประมาณต้นเดือนสิงหาคม สำนักงบประมาณจะมีหนังสือเวียนไปยังส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อประสานกับหน่วยราชการที่ได้รับจัดสรรเงินไปแล้ว แต่ยังไม่ได้นำเงินไปเบิกจ่าย หรือยังไม่ได้นำมาลงนามสัญญาในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ดำเนินการทบทวนว่า งบประมาณดังกล่าวยังจำเป็นต้องใช้จ่ายอยู่หรือไม่ เมื่อหน่วยงานทบทวนแล้ว และพบว่าโครงการดังกล่าวหมดความจำเป็น หรือไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ดำเนินการส่งคืนเงินงบประมาณดังกล่าว เพื่อสำนักงบประมาณจะได้ดำเนินการนำเงินงบประมาณมาบริหารจัดการต่อไป ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่มักจะรายงานกลับมายังสำนักงบประมาณว่างงบกลางๆ ที่ได้รับจัดสรรไปแล้วนั้น ยังจำเป็นต้องใช้จ่ายอยู่และจะไม่ดำเนินการส่งคืน แต่เมื่อถึงสิ้นเดือนกันยายนซึ่งเป็นสิ้นปีงบประมาณ ถ้าหน่วยงานยังไม่ได้นำเงินไปเบิกจ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักเงิน งบประมาณในส่วนนั้นก็ต้องส่งคืน ทำให้เกิดการเสียโอกาสในการบริหารงบประมาณที่ไม่สามารถทำให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพได้สูงสุด

3. การเสนอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง มีเกณฑ์ในการเสนอตั้งวงเงินงบประมาณในแต่ละรายการอย่างไร

ตอบ การตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลางจะมีเกณฑ์การตั้งอยู่ แต่ไม่ได้มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในทุกรายการ

3.1 ในส่วนของงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร เช่น บำเหน็จ บำนาญ เงินเดือนเลื่อนขั้น จะมีเกณฑ์ในการตั้งวงเงินงบประมาณที่ชัดเจน เนื่องจากมีตัวบุคคลอยู่ จึงตั้งงบประมาณให้สอดคล้องตามปริมาณคนที่มีข้อมูลอยู่ แต่อย่างไรก็ตามการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นการตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้า ดังนั้น ข้อมูลอาจจะไม่สอดคล้องกับปัจจุบัน และอาจจะไม่ถูกต้องร้อยเปอร์เซ็นต์

3.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลางส่วนหนึ่งเป็นการประมาณการ ยกตัวอย่างเช่น งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบกลางเงินชดเชยค่างานและสิ่งก่อสร้าง งบกลางค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมาจากฐานข้อมูลในปีที่ผ่านมา มาเป็นตัวกำหนด และไม่มีข้อมูลที่สามารถบอกได้ว่าควรจะตั้งงบประมาณไว้แค่ไหนเท่าไร ซึ่งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะดูสถิติการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา และดูสถานการณ์สภาวะแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น ข้อมูลภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ข้อมูลสถานการณ์โลกที่จะเกิดขึ้น อย่างเช่นในอดีตที่มีปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณสำรองจ่ายให้สูงขึ้นเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นต้น

4. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณหรือการใช้จ่ายที่เหมือนหรือแตกต่างกับ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรือไม่อย่างไร

ตอบ การใช้จ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 โดยจะให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือประชาชนก่อนเบื้องต้น ในสภาพเร่งด่วนที่เกิดภัยพิบัติ ซึ่งขอบเขตการใช้ค่อนข้างจำกัดกว่างบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เช่น งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสามารถนำไปจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคเบื้องต้นในการช่วยเหลือประชาชน และจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขเฉพาะหน้าได้ แต่ไม่สามารถนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการปรับปรุงสิ่งก่อสร้างได้เหมือนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

5. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ มีการใช้จ่ายอย่างไร

ตอบ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ เป็นเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับเสด็จทั้งราชวงศ์ไทยและประมุขต่างประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเบี้ยเลี้ยงตำรวจและทหาร และถ้าราชวงศ์ไทยเสด็จพระราชดำเนินไปยังต่างประเทศ ข้าราชการไทยในต่างประเทศ จะใช้งบประมาณจากงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศในการใช้จ่ายดูแลรับเสด็จ โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ

6. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง มีการใช้จ่ายอย่างไร

ตอบ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างเป็นเงินที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผลกระทบทางด้านราคาให้แก่ผู้รับจ้างที่ทำสัญญาข้อผูกพันกับหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดว่าถ้าราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างมีการผันผวนไปจากวันที่ประกวดราคามากกว่าร้อยละ 4 รัฐบาลก็จะจ่ายเงินชดเชยให้ผู้รับจ้าง แต่ถ้าราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างมีการผันผวนต่ำกว่าร้อยละ 4 รัฐบาลไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว ซึ่งถ้าหากโครงการก่อสร้างใดจะใช้สัญญาที่มีเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง จะต้องมี

การระบุตั้งแต่วันที่มีการประกวดราคา และพอดำเนินการประกวดราคาแล้วเสร็จ ในสัญญาที่จะต้องระบุว่าใช้สัญญาแบบมีเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง โดยใช้สูตรการคำนวณตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อกำหนดเป็นเงื่อนไขระหว่างผู้รับจ้างกับหน่วยงานผู้ว่าจ้างแล้ว ถ้าหากราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลงไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้างก็สามารถมาขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างได้ โดยมีเงื่อนไข 2 ข้อ คือ ถ้ารายการหรือโครงการนั้นมีวงเงินงบประมาณต่ำกว่า 50 ล้านบาท ส่วนราชการสามารถพิจารณาใช้เงินเหลือจ่ายของหน่วยงานไปจ่ายเป็นเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างได้ แต่ถ้ารายการที่มีวงเงินงบประมาณมากกว่า 50 ล้านบาท ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง ให้หน่วยงานทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างต่อไป แต่อย่างไรก็ตามถ้าช่วงเวลาไหนราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างลดลง ผู้รับจ้างก็ต้องจ่ายเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างให้กับรัฐ และหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างก็ต้องนำเงินดังกล่าวส่งคลังแผ่นดิน แต่ที่ผ่านมาราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างแทบไม่ลดลง จึงไม่ค่อยมีผู้รับจ้างใดส่งคืนเงินให้รัฐ

7. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรที่ในอดีตจะมีจำนวนรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่มากกว่าในปัจจุบัน และมีรายการที่ระบุชื่อวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีงบกลางรายการค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี เป็นต้น

ตอบ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติต่าง ๆ ในอดีต จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน และการตั้งอยู่ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางก็เพื่อไม่ให้เป็นการละของส่วนราชการ ซึ่งการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่แยกออกมาเป็นรายการจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่แสดงว่ารัฐบาลมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการอะไรบ้าง เป็นเจตนารมณ์ของรัฐที่จะดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ซึ่งถ้าการดำเนินการโครงการมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ก็ควรแยกการรายการออกจากงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน เพื่อรัฐจะสามารถตอบสาธารณะได้ว่ารัฐมีเจตนารมณ์ในการดำเนินการโครงการดังกล่าว

8. ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

ตอบ 8.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภาพรวมของประเทศส่วนหนึ่งและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี ถ้าวงเงินรวมมีจำนวนน้อย ก็จะส่งผลให้การตั้งวงเงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินน้อยไปด้วย และการตั้งงบประมาณรายจ่ายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีรายการที่ชัดเจนและเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องมีวงเงินที่ลดลงเนื่องจากเป็นแค่เงินสำรองจ่าย ต้องให้ความสำคัญกับงบประมาณที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนกว่า

8.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในอดีตที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี เนื่องจากในอดีตไม่มีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 เป็นตัวกรอบกำหนดและควบคุม อีกทั้งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับเดิมก็ไม่มีข้อกำหนดว่างบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะต้องมีวงเงินงบประมาณเท่าไรถึงจะเหมาะสม

8.3 การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสามารถมองได้ 2 มุมมองที่อาจจะเกิดขึ้น คือรัฐบาลอาจตั้งงบประมาณส่วนนี้ไว้เกินความจำเป็น หรืออาจจะตั้งไว้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ถ้ามองในมุมมองแง่ลบการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอาจจะเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาลในการบริหารงานก็เป็นได้ เพราะอำนาจการใช้จ่ายรายการดังกล่าวขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และในอนาคตการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก็คงจะอยู่ในกรอบไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งในความเห็นของผมคือ การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นควรตั้งงบประมาณให้วงเงินน้อยที่สุด

8.4 วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางรวมที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี เพิ่มขึ้นจากรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เนื่องจากผู้เกษียณอายุราชการ และข้าราชการบำนาญมีอายุที่ยืนยาวขึ้น อาจจะทำให้เกิดจากการรักษาพยาบาลที่ดีขึ้น วงเงินงบประมาณรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จึงกลายเป็นเงินงบประมาณก้อนใหญ่ และจะไปมีภาระผูกพันกับค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการด้วยเช่นกัน

9. ท่านมีความคิดเห็นถึงกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นกระบวนการที่มีข้อกำหนดวางไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่า ถ้าวงเงินงบประมาณที่เห็นควรอนุมัติต่ำกว่า 10 ล้านบาท สำนักงบประมาณพิจารณาและกราบเรียนให้นายกรัฐมนตรีรับทราบ ถ้าวงเงินงบประมาณที่เห็นควรอนุมัติ เป็น 10 ล้านบาท – 100 ล้านบาท จะเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และถ้าวงเงินงบประมาณเห็นควรอนุมัติเกินกว่า 100 ล้านบาท จะเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ทั้งนั้น รายการดังกล่าวเป็นงบประมาณที่สำรองจ่ายฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นในการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าวต้องมองถึงความสมประโยชน์ ความจำเป็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับจัดสรรเท่านั้น และถึงแม้การขออนุมัติการจัดสรรงบกลางดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนส่งคำขอมายังสำนักงบประมาณ แต่ก็มีบางโครงการที่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมาโดยอาจมีแต่ความจำเป็นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีความเร่งด่วนหรือฉุกเฉินในการดำเนินการ หรืออาจจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางด้านการเมืองได้ด้วย

10. การอนุมัติจัดสรรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณะหรือประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ตอบ 10.1 ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงบประมาณต้องรายงานการใช้งบประมาณจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อรัฐสภาอยู่แล้ว และในช่วงการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็มักจะขอดูรายละเอียดงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย

เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ว่าในปีที่ผ่านมามีการอนุมัติจัดสรรอะไรไปบ้าง ซึ่งในแต่ละปีก็ขึ้นอยู่กับ
 ธรรมชาติการฯ ที่จะขอข้อมูลรายละเอียดที่เชิงลึกหรือละเอียดขนาดไหน โดยส่วนใหญ่จะขอดูเพียง
 วงเงินยอดรวมในบางโครงการเท่านั้น

10.2 สำนักงบประมาณจะมีการรายงานต่อรัฐสภาในเรื่องการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
 รายจ่ายงบกลางระหว่างรายการด้วย โดยการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการ
 งบกลางนั้น เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากงบกลางหลายรายการตั้งวงเงินไว้จากการ
 ประมาณการ และเมื่อนำมาใช้จ่ายจริงอาจไม่เพียงพอ แต่บางรายการอาจจะมิงงบประมาณเหลือ
 ดังนั้น เพื่อการบริหารงบกลางให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการโอน
 เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการได้

11. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง
 รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ส่วนใหญ่เป็น
 งบประมาณรายจ่ายประจำ เพราะฉะนั้นในขณะที่รัฐมีงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่จำกัด
 ถ้ารัฐสามารถเอาส่วนหนึ่งของงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นปรับมาเป็น
 งบประมาณรายจ่ายลงทุนได้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ งบกลาง รายการ
 เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องมีการปรับปรุงให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด
 และควรจัดสรรให้กับโครงการหรือการดำเนินการที่มีความฉุกเฉินเท่านั้น ส่วนโครงการหรือ
 การดำเนินการที่มีความจำเป็นควรจะไปตั้งอยู่ในค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน จึงจะส่งผลให้การจัดสรร
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และไม่ได้นำเงินงบประมาณมากองไว้ที่
 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในจำนวนที่มากเกินไป
 ในขณะที่หน่วยงานไม่มีงบประมาณในการปฏิบัติงาน

สรุปผลการสัมภาษณ์

ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการ ข. (นามสมมุติ) สำนักงานงบประมาณ

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ ดิฉันเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลางในทุกรายการ และดูแลในส่วนของคุณยอดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

2. ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่ อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตอบ มักจะพบปัญหาในเรื่องของกรอบเงินในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ว่าในแต่ละปีงบประมาณควรตั้งไว้ที่เท่าไร โดยการตั้งงบประมาณก็พยายามจะอ้างอิงจากการใช้จ่ายที่ผ่านมาในปีงบประมาณก่อน ๆ แต่เราไม่สามารถทราบได้ว่าในอนาคตจะเกิดเหตุการณ์อะไรบ้าง การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มากจนเกินไปหรือน้อยจนเกินไป ก็จะส่งผลไม่ดีต่อประเทศ เนื่องจากหากตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ น้อยจนเกินไป เมื่อประเทศเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้น อาจส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเงินสำรองเพียงพอในการช่วยเหลือประชาชนได้ แต่ถ้าหากตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เยอะจนเกินไป รัฐบาลก็จะนำเงินงบประมาณไปพัฒนาในเรื่องอื่นของประเทศได้น้อยลง จึงทำให้การพิจารณากรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นค่อนข้างประมาณการได้ยาก

3. การเสนอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีเกณฑ์ในการเสนอตั้งวงเงินงบประมาณในแต่ละรายการอย่างไร

ตอบ การเสนอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะใช้เกณฑ์สถิติในการตั้ง การคาดการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นรวมไปถึงการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมาๆ ประกอบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง ซึ่งในปัจจุบันมีการกำหนดกรอบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ที่ร้อยละ 2 – 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นอกเหนือจากจะใช้จ่ายเพื่อจัดการกับปัญหาภัยพิบัติแล้ว ก็จะมีส่วนที่ใช้สำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย เมื่อถึงในช่วงสิ้นปีแล้วรัฐบาลได้ถึงดูสถานะเศรษฐกิจแล้วต้องการจะกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่ม ก็สามารถใช้จ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจได้

4. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นการกำหนดโดยวงเงินว่าเป็นอำนาจของใครในการอนุมัติจัดสรร ซึ่งมีความชัดเจนและเหมาะสมกับระดับวงเงินงบประมาณนั้น ๆ ยิ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ของโครงการที่มีขนาดใหญ่และใช้งบประมาณสูง ก็ควรให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ

ทั้งนี้ ในโครงการที่ใช้วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่สูง การพิจารณาอนุมัติจัดสรรอาจเกิดความล่าช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์ได้ เนื่องจากมีรายละเอียดในการใช้พิจารณาที่เยอะ ต้องใช้เอกสารจำนวนมาก และจำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

5. การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายงบกลางรายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือรายงานแก่รัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ต้องรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต่อคณะรัฐมนตรี (โดยแบ่งการรายงานแยกเป็น 4 ด้าน) และถ้าหากคณะกรรมการฯ มีความสนใจศึกษาโครงการไหนโดยเฉพาะจะมีการขอข้อมูลเข้ามาและให้สำนักงานงบประมาณจะจัดทำข้อมูลให้

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการฯ ก็มักจะขอข้อมูลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอยู่แล้ว

6. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ การที่หน่วยรับงบประมาณขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แสดงว่ามีเรื่องฉุกเฉินจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินการ แต่เมื่อได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปแล้ว กลับไม่สามารถดำเนินการได้ จึงส่งเงินงบประมาณคืนคลัง ซึ่งเป็นการเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปทำดำเนินการในด้านอื่นหรือในโครงการอื่น ดังนั้น การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ควรจะเป็นเรื่องฉุกเฉินหรือจำเป็นจริง ๆ หน่วยรับงบประมาณควรมีการตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนส่งคำขอมาที่สำนักงานงบประมาณว่าโครงการที่จะดำเนินการเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน และสามารถดำเนินการได้ทันที

สรุปผลการสัมภาษณ์

ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการ ค. (นามสมมุติ) สำนักงานงบประมาณ

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ ทำหน้าที่ในการจัดทำรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 51 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – พ.ศ. 2565 (รวม 5 ฉบับ) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภา โดยรายงานดังกล่าวประกอบด้วย (1) การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการ (2) รายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการระหว่างหน่วยรับงบประมาณ และ (3) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณ ทั้งนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการ มีการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไปสมทบกับรายการอื่น ๆ หรือมีการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการอื่นๆ มาสมทบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ภายหลังจาก พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ สำนักงานงบประมาณได้จัดทำรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นรายงานฯ ตามมาตรา 51 ฉบับแรกเสนอคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาตามลำดับ โดยรายงานฉบับดังกล่าวมีการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไปสมทบงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายชดใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง มาสมทบงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทั้งนี้ ตั้งแต่รายงานฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) มีรายงานการโอนฯ ตามมาตรา 51 รวม 5 ฉบับ ซึ่งทุกฉบับมีการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไปสมทบรายงานอื่นๆ

2. ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตอบ ไม่ค่อยพบปัญหาอุปสรรค เนื่องจากจัดทำรายการงานการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 51 เป็นการรวบรวมรายงานฯ จากกองที่เกี่ยวข้อง นำมาประมวลเพื่อจัดทำเป็นรายงานฯ สำหรับการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการ โดยเฉพาะการโอนฯ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กองจัดทำงบประมาณด้านการบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลการโอนฯ งบกลางดังกล่าว

3. ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

ตอบ วงเงินงบกลางฯ เป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยพิจารณาจากรายรับและรายจ่ายของประเทศ ประกอบการคำนึงถึงการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของรัฐบาล ให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์

4. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นอกจากจะพิจารณาว่ารายการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 หมวด 1 ข้อ 5 ต้องเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้ 1) เป็นรายจ่ายเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ 2) เป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง 3) เป็นรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว 4) เป็นรายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางฯ ควรวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วยว่า หากไม่ได้รับการจัดสรรงบกลางดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างอย่างไร หรือทำให้

ราชการเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอย่างไร สำหรับการจัดสรรงบกลางฯ ซึ่งกำหนดกรอบวงเงินในการอนุมัติฯ ตามระเบียบฯ หากไม่เกินวงเงิน 10 ล้านบาทให้เป็นอำนาจของสำนักงบประมาณอนุมัติ และเสนอให้นายกรัฐมนตรีทราบ หากเกินวงเงิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกินวงเงิน 100 ล้านบาทให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วยก็ได้ และกรณีเกินวงเงิน 100 ล้านบาท ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเท่านั้น การกำหนดกรอบวงเงินตามระเบียบฯ มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้การตัดสินใจในด้านการงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสม รัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม

5. การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือรายงานแก่รัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ สำนักงบประมาณ โดยกองประเมินผล 1 มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ (ไตรมาสที่ 4) และผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีรายงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และนำเผยแพร่บนเว็บไซต์ของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562

6. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศ ภัยพิบัติต่างๆ และวิเคราะห์สถานการณ์และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศ ในภาพรวม รวมทั้งควรวิเคราะห์มาตรการหรือนโยบายของรัฐบาลที่ใช้จ่ายจากงบกลางรายการดังกล่าว เพื่อประกอบการตั้งงบประมาณปีถัดไป สำหรับการการจัดสรรงบกลางรายการดังกล่าวควรคำนึงถึงการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางของหน่วยรับงบประมาณที่ผ่านมา รวมทั้งวิเคราะห์ผลการดำเนินงานหรือผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบกลางที่ผ่านมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบกลางฯ ด้วย

สรุปผลการสัมภาษณ์

ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการ ง. (นามสมมุติ) สำนักงบประมาณ

วันที่ 16 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ ดิฉันเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดูแลงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ดังนั้น เมื่อหน่วยรับงบประมาณขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมายังสำนักงบประมาณ จะมีหน้าที่ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานขอมา รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสม ความเร่งด่วนจำเป็นของโครงการที่ขอรับจัดสรรว่าเหมาะสมต่อการพิจารณาจัดสรรงบกลางฯ ให้หรือไม่ และเมื่อพิจารณาแล้วว่าหน่วยงานมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องใช้งบกลางฯ ก็จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานขอมาว่าเป็นไปตามเกณฑ์อัตราค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้าอัตราค่าใช้จ่ายไม่เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องก็จะดำเนินการปรับลดให้เป็นไปตามระเบียบ หรือปรับลดตามความจำเป็นและเหมาะสม

2. ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่ อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตอบ หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มักจะส่งข้อมูลในการประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วน ทำให้ยากต่อการพิจารณาค่าใช้จ่าย และในบางครั้งพบว่า โครงการที่หน่วยรับงบประมาณขอรับจัดสรรงบกลางฯ มีความจำเป็นแต่ไม่ได้เร่งด่วน หรือพอจัดสรรงบกลางฯ ไปให้แล้ว หน่วยงานกลับไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ต้องส่งคืนหลังก่อให้เกิดการเสียโอกาสทางด้านงบประมาณ

3. ท่านมีความคิดเห็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณอย่างไร

ตอบ ดิฉันมองว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตั้งไว้สูงจนเกินไป และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี ก็เข้าใจว่างบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีความจำเป็นต่อรัฐในการเอาไปบริหารจัดการกับสภาวะฉุกเฉิน

ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ แต่อีกนัยหนึ่งของงบกลางๆ ก็มีไว้ให้หน่วยงานที่งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานให้สามารถขอรับจัดสรรงบกลางๆ ได้ ถ้ามีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไว้ให้หน่วยงานอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการกิจสำคัญหรือภารกิจหลักของหน่วยงาน ก็จะเป็นการลดจำนวนการขอรับจัดสรรงบกลางๆ ไปได้ จึงตั้งข้อสังเกตว่าถ้าปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลง แล้วไปเพิ่มในส่วนของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานโดยตรงเลยจะเป็นผลดีต่อรัฐมากกว่าหรือไม่

4. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2562 ซึ่งทุกหน่วยรับงบประมาณต้องปฏิบัติตามเพื่อที่จะขอรับจัดสรรงบกลางๆ ซึ่งกระบวนการก็มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันว่าถ้าวงเงินงบกลางๆ ที่อนุมัติเกินกว่า 100 ล้านบาท ก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเหมือนกันหมดทุกโครงการ และในการพิจารณาจัดสรรงบกลางๆ ก็ใช้เกณฑ์ในการพิจารณาเหมือนงบประมาณรายจ่ายปกติ เช่น ใช้เกณฑ์อัตราค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการคลังกำหนด มีใบเสนอราคา พิจารณาความเหมาะสมของราคา เป็นต้น

5. การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือรายงานแก่รัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ การพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ของการอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมไปถึงการอนุมัติจัดสรรว่าอนุมัติจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณใดไปเท่าไรจะไม่มีเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่เท่าที่ทราบจะมีการรายงานการใช้จ่ายงบกลางๆ ต่อคณะรัฐมนตรีในตอนสิ้นปีงบประมาณ

6. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ ก่อนที่จะขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หน่วยรับงบประมาณควรจะต้องถึงเหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของโครงการให้ละเอียด เพื่อป้องกันการขอรับจัดสรรงบกลางๆ ในโครงการที่ไม่ได้จำเป็นหรือเร่งด่วนจริง ๆ เพื่อที่รัฐจะสามารถนำเงินงบกลางๆ ไปใช้จ่ายในโครงการที่จำเป็นและเร่งด่วนมากกว่า



สรุปผลการสัมภาษณ์

ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการ จ. (นามสมมุติ) สำนักนายกรัฐมนตรี

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่หน่วยงานได้รับจัดสรรมา และตอนขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก็มีหน้าที่ในการหาข้อมูลการเบิกจ่ายของหน่วยงานเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบกลางฯ

2. ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่ อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตอบ 2.1 ถ้าได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มาในช่วงปลายปีงบประมาณ ก็จะเจอปัญหาที่ถ้าสิ้นปีงบประมาณ วันที่ 30 กันยายน แล้วเงินงบประมาณจะตกคืนคลัง ดังนั้นจึงต้องรีบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ทัน แต่ในแต่ละปีงบประมาณก็ขึ้นอยู่กับกรมบัญชีกลางว่าจะให้ทำการกันเงินได้ตอนการจัดซื้อจัดจ้างถึงกระบวนการไหน ซึ่งในบางปีถ้ายังไม่ได้ผู้เข้าร่วมประกวดราคาก็กันเงินไม่ได้ บางปีแค่มีการประกาศประกวดราคาแล้วก็สามารถกันเงินได้

2.2 ในความเป็นจริงหน่วยงานถ้าไม่ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการกิจเร่งด่วนระหว่างปีงบประมาณ หน่วยงานเองก็ไม่จำเป็นต้องขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่ในบางครั้งเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องขอรับจัดสรรงบกลางฯ

3. การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือรายงานแก่รัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ การใช้จ่ายทุกอย่างของหน่วยงานต้องมีการรายงานสำนักการตรวจเงินแผ่นดินอยู่แล้ว และการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังเหมือนงบประมาณปกติ ซึ่งก็จะไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าเบิกจ่ายไปเท่าไร แต่มีการเปิดเผยในรูปแบบผลการดำเนินการของหน่วยงานมากกว่า แต่หน่วยงานเองก็ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต่อสำนักงบประมาณอยู่แล้ว

4. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ มีความคิดว่าเป็นบางครั้งการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก็เป็นภาระงานที่ยุ่งยาก และถ้าหน่วยงานไม่มีความจำเป็นก็จะไม่ขอรับจัดสรรงบกลางๆ แต่เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาในบางปีก็ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานจริง ๆ จึงต้องขอรับจัดสรรงบกลางๆ จึงมีความคิดว่าถ้าลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลง แล้วเอามาให้หน่วยงานให้หน่วยงานมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานจะดีกว่า

สรุปผลการสัมภาษณ์

ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ข้าราชการ ฉ. (นามสมมุติ) สำนักนายกรัฐมนตรี

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2565

1. ท่านมีหรือเคยมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องงบประมาณของทั้งหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน หรือได้รับมอบหมายโครงการที่ต้องดำเนินการโดยด่วนจากรัฐบาลโดยที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ ก็มีหน้าที่ในการจัดทำคำขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อเสนอไปที่รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลอนุมัติค่าขอก่อนส่งไปที่สำนักงบประมาณ

2. ท่านพบปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างหรือไม่ อย่างไร ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตอบ ปัญหาในเรื่องการเตรียมข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ในการขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากบางโครงการเป็นโครงการด่วนที่ต้องดำเนินการหรือได้รับการสั่งการจากรัฐบาลว่าต้องรีบดำเนินการ แต่การขอรับจัดสรรงบกลางฯ จะต้องมีข้อมูลรายละเอียดอัตราค่าใช้จ่ายที่ครบถ้วน และละเอียดเป็นอย่างมาก จึงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการหาข้อมูลให้ครบถ้วน ทำให้การดำเนินการล่าช้าและอาจไม่ทันกับเหตุการณ์หรือไม่ทันกับเวลาที่ทางรัฐบาลสั่งการมาได้

3. ท่านมีความคิดเห็นต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อย่างไร

ตอบ กระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นกระบวนการที่เหมาะสมและเข้าใจได้ง่าย แต่การที่วงเงินงบกลางฯ ที่อนุมัติเกิน 100 ล้านบาท ต้องให้คณะรัฐมนตรีในการอนุมัติอาจก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ได้ เพราะคณะรัฐมนตรีจะมีการประชุมแค่เพียงอาทิตย์ละหนึ่งครั้งเท่านั้น

4. การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือรายงานแก่รัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ตัวหน่วยงานเองก็มีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ได้รับจัดสรร และส่งให้สำนักงบประมาณอยู่แล้ว จึงมองว่าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลเรื่องงบกลางๆ น่าจะเป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณมากกว่า

5. ท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อกระบวนการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ตอบ หน่วยงานมักจะมีภารกิจที่ต้องทำตามนโยบายรัฐบาล หรือได้รับคำสั่งจากรัฐบาลให้ดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งหน่วยรับงบประมาณไม่ได้ตั้งงบประมาณในส่วนนั้นไว้ จึงมีความจำเป็นจะต้องขอรับจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จึงมองว่า งบกลางๆ เป็นงบประมาณที่มีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อการรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในส่วนของข้อเสนอแนะมองว่าการจัดสรรงบกลางๆ ควรสามารถทำได้รวดเร็ว และทันกับสถานการณ์มากกว่านี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

- Blazey, A. (2018). *Working Party of Senior Budget Officials: OECD Best Practices for Performance Budgeting*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Eschelbach, M., and Schmidt, T. (2013). *Precautionary Motives in Short-term Cash Management - Evidence from German POS Transactions*. Bundesbank Discussion Paper No. 38/2013. Retrieved 26 October 2022 from https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/shared/pdf/retpaym_150604/eschelbach_paper.pdf
- Keynes, J. M. (1997). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York, New York: Prometheus Books.
- Polackova, H. (1999). *Contingent Government Liabilities A Hidden Fiscal Risk*. Retrieved 26 October 2022 from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/03/polackov.htm>
- Starleaf, D. R., and Reimer, R. (1967). The Keynesian Demand Function for Money: Some Statistical Tests. *The Journal of Finance*, 22(1), 71 - 76.
- Tsiang. (1969). The Precautionary Demand for Money: An Inventory Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, 77(1), 99 - 117.
- กฤติญา เกิดลาภพล. (2562). มาตราการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น. วารสารการจัดการสมัยใหม่, 17(1), น. 56 – 73.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2556). การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแย่งชิง ทักหลัง และสุ่มเสี่ยง ภาค 1 สถาบันการคลัง. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2558). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. (2546). ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (*Strategic Performance Based Budgeting: SPBB*) และกรณีตัวอย่างกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- เดชาภิววัฒน์ ณ สงขลา. (2557). เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตามหลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- นันทินิตย์ นวลมณี. (2560). เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ. (30 ธันวาคม 2563). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138, น. 14.
- ปวย อิงภากรณ์. (2503). งบประมาณ และเจ้าหน้าที่งบประมาณ. วารสารกรมบัญชีกลาง, 1(1), น. 1 - 8.
- ภูมิรักษ์ ชมแสง. (2562). หลักนิติธรรม หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและแนวทางการจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนุญ สำนักงานศาสตร์รัฐธรรมนุญ.
- ยุทธนา สಾಯชนกร. (2556). การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- สรศักดิ์ ตันดีจิตตานนท์ และคณะ. (2559). โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ. *MFU Connexion*, 8(2), 1 - 18.
- สำนักงบประมาณ. (2565). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2565). ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี. Retrieved 10 ธันวาคม 2565 from <https://resolution.soc.go.th/>
- สุวรรณ หวังเจริญเดช. (2547). การบริหารงบประมาณระบบใหม่กับ 7 Hurdles. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 44(1), 31 - 42.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวนนทกานต์ จริงจิตร
วัน เดือน ปี เกิด	25 มิถุนายน 2537
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY