

เครื่องมือทางการคลังกับการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

The Fiscal Tools and Emergency Management

สุรสิทธิ์ บัวจันทร์¹ และ สมบูรณ์ ศิริสุนทรวิทย์²

Surasee Buachan¹ and Somboon Sirisunhirun²

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ มหาวิทยาลัยมหิดล¹
รองศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อนุสาขาวิชาการบริหารองค์การ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล²

Doctor of Public Administration Program in Public Policy and Public Management, Mahidol University¹

Associate Professor, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University²

Corresponding Author, E-mail: surasee.buachan@gmail.com

Retrieved 16-12-2023; Revised 30-01-2024; Accepted 12-09-2024

Doi: 10.14456/jppm.2024.45

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบริบทของประเทศไทย และศึกษาการใช้เครื่องมือทางการคลัง ผ่านกรณีศึกษาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ทั้งนี้ การจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการจัดการจำนวนมาก ดังนั้น เครื่องมือทางการคลังจึงเป็นหัวใจสำคัญของรัฐบาล ซึ่งภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน 4 ประการ ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ และพระราชกำหนดกู้เงิน โดยเครื่องมือแต่ละประการมีลักษณะเฉพาะที่ถูกนำมาใช้ในระยะเวลาของการบริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เป็นการฉายภาพการใช้เครื่องมือทางการคลังภายใต้สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทยที่เกิดขึ้นจริง โดยรัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้เป็นเครื่องมือหลัก ซึ่งมีโครงสร้าง กลไก และกระบวนการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นสายบังคับบัญชาและรวมศูนย์ ทั้งนี้ บทความได้นำภาพสะท้อนปัจจัยแห่งความสำเร็จและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น และนำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนาการเตรียมความพร้อมของเครื่องมือทางการคลังให้พร้อมและสามารถนำไปใช้ในสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

คำสำคัญ: การจัดการภาวะฉุกเฉิน.; เครื่องมือทางการคลัง; การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19

Abstract

This article aims to examine the fiscal tools used in emergency situations under Thai laws and regulations, with a focus on their application during the COVID-19 pandemic as a case study. The introduction explains the concept of emergency management, while the second section elaborates on the importance of fiscal tools, as outlined in the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2017) and relevant laws, as essential resources for responding to emergencies. The main section discusses the use of various fiscal tools to address the COVID-19 emergency in Thailand, with an emphasis on their structure, mechanisms, and decision-making processes. It identifies key success factors and limitations of these tools. The analysis aims to enhance preparedness by providing insights into how fiscal tools can be effectively employed in emergency situations.

Keywords: Emergency Management; Fiscal Tools; Covid – 19

บทนำ

ภาวะฉุกเฉิน เป็นสภาวะไม่ปกติที่รัฐไม่ประสงค์จะเผชิญในทุกกรณี แต่ในความเป็นจริง รัฐไม่อาจปฏิเสธที่จะไม่เผชิญกับสภาวะดังกล่าว ดังนั้น เมื่อรัฐประสบกับสถานการณ์สภาวะฉุกเฉิน การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่รัฐพึงดำเนินการ โดยการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นปัจจัยขับเคลื่อนการตอบสนองและแก้ไขปัญหา ดังนั้น เครื่องมือและมาตรการทางการคลังจึงถือเป็นหัวใจของการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

การกำหนดเครื่องมือทางการคลังสำหรับนำมาใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินถือเป็นการเตรียมความพร้อมตั้งแต่ภาวะปกติ เพื่อให้ประเทศสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวเมื่อเผชิญกับสภาวะฉุกเฉินได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดเครื่องมือต่าง ๆ จะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดเครื่องมือพร้อมด้วยแนวทางการใช้ไว้อย่างชัดเจน

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เป็นสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินที่ประเทศเผชิญร่วมกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก โดยสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของประเทศและต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล ทั้งจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และงบประมาณเงินกู้ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางการคลังหรือแหล่งงบประมาณหลักของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และฟื้นฟูเยียวยาเพื่อให้ประเทศกลับเข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งถือว่าเป็นภาคปฏิบัติในการทดสอบการใช้เครื่องมือทางการคลังได้เป็นอย่างดี เพราะฉะนั้น บทความชิ้นนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อสำรวจเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะฉุกเฉินในบริบทของประเทศไทย และศึกษาการนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้กับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สำหรับโครงสร้างของบทความประกอบด้วย

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการนำเสนอแนวคิด ความหมาย และกรอบการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน และเครื่องมือทางการคลังในฐานะส่วนสำคัญของภายใต้การจัดการดังกล่าว จากนั้น จะนำเสนอส่วนที่สอง คือ ประเด็นเครื่องมือทางการคลังที่สามารถนำมาใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะฉุกเฉินของประเทศไทยตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงไปสู่ส่วนที่สาม การอธิบายการใช้เครื่องมือทางการคลังในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งถือเป็นภาคปฏิบัติของการนำเครื่องมือมาใช้จริง พร้อมทั้งวิเคราะห์การใช้เครื่องมือดังกล่าว และส่วนสุดท้าย เป็นการสรุปและข้อเสนอแนะจากบทความ

สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน: ความหมาย การจัดการ และบทบาทของรัฐ

ความหมาย

การให้คำจำกัดความของสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินมีความหลากหลาย อาทิภาวะฉุกเฉินหมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด ซึ่งส่งผลให้ชีวิตและทรัพย์สินตกอยู่ในอันตรายและต้องอาศัยการตอบโต้ในทันทีของชุมชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (Drabek, 1996) ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิสหรัฐอเมริกา (Department of Homeland Security: DHS) ที่นิยามว่าเป็นเหตุการณ์ซึ่งคุกคามสุขภาพและความปลอดภัยต่อสาธารณะ หรือเหตุการณ์อื่นใดที่ต้องการการปฏิบัติการอย่างรวดเร็ว (Porfiriev, 1995) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำนิยามของภาวะฉุกเฉินจะมีหลากหลาย แต่พบว่ามีจุดร่วมที่เป็นประการสำคัญ คือ การเป็นภาวะไม่พึงประสงค์หรือภาวะไม่ปกติที่มีความเป็นปัจจุบันทันด่วนสูง ทั้งในลักษณะที่เกิดจากเหตุการณ์ที่มีความกะทันหันหรือมีการสะสมของปัญหามาอย่างยาวนาน ท้ายที่สุดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนและสังคม (ทวิดา กมลเวชช, 2564)

ในบริบทของประเทศไทย การกำหนดคำนิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการระบุไว้ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (2548) รวมถึงสามารถพิจารณาความหมายของสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้จากคำนิยามและระดับความรุนแรงของแต่ละประเด็นที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ การกำหนดคำนิยามในแต่ละกฎหมายของประเทศไทยมักจะเชื่อมโยงกับกลไกและกระบวนการบริหารจัดการในแต่ละประเด็นด้วย

การจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

การจัดการภาวะฉุกเฉินสามารถพิจารณาได้ในสองมุมมองคือมุมมองที่เป็นกรอบการปฏิบัติและมุมมองที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรม โดย Haddow and Bullock (2003) นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินว่ามีลักษณะเป็นกรอบการปฏิบัติ กล่าวคือ การจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและการหลีกเลี่ยง ความเสี่ยง ในขณะที่ Petak (1985) ได้ให้คำจำกัดความของการจัดการกับสภาวะฉุกเฉินหมายถึง กระบวนการในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ 4 ขั้นตอนหลักได้แก่ (1) การป้องกันหรือลดปัจจัยเสี่ยง (2) การเตรียมความพร้อม (3) การรับมือกับสภาวะฉุกเฉิน และ (4) การฟื้นฟูเหตุการณ์ให้เข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งสอดคล้องกับ Dykstra (2003) ที่นิยามการจัดการภาวะฉุกเฉินว่า เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ในการป้องกัน เตรียมความพร้อม ตอบโต้ ฟื้นฟู สนับสนุน และการออก

กฎหมายเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินโดยไม่คำนึงถึงประเภท ขนาด หรือสถานที่เกิดเหตุฉุกเฉิน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนผู้เสียชีวิต ผู้พิการ และความเสียหายที่จะเกิดจากเหตุฉุกเฉินนั้น

จากนิยามที่กล่าวถึงในข้างต้น จะสังเกตได้ว่า การจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในหลายขั้นตอน หรือกล่าวได้ว่าการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินเป็นการจัดการที่มีการแบ่งไปตามลำดับเวลา ซึ่งแบ่งได้ออกเป็น 3 ระยะหลัก ได้แก่ ระยะก่อนเกิดเหตุ ระยะขณะเกิดเหตุ และระยะหลังเกิดเหตุ โดยแต่ละระยะจะมีกิจกรรมในการดำเนินการเป็นการเฉพาะแต่ไม่แยกขาดออกจากกัน กล่าวคือ ในขั้นก่อนเกิดเหตุ จะมีการดำเนินการในส่วนของการป้องกัน (Prevention) และการเตรียมพร้อม (Preparedness) ขั้นขณะเกิดเหตุ จะเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนอง (Response) และขั้นหลังเกิดเหตุ จะเป็นการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูเยียวยา (Recovery) และการถอดบทเรียนเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนา (Learning) (Pursiainen, 2018)

บทบาทของรัฐกับการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

รัฐเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน โดย Petak (1985) ได้เสนอว่า รัฐซึ่งครอบคลุมรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการกับสภาวะฉุกเฉิน เพราะหากเกิดภัยพิบัติสาธารณะประเภทต่าง ๆ แต่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการ จะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้ง การปล่อยให้ประชาชนดำเนินการรับมือกับสภาวะฉุกเฉินด้วยตนเองอาจจะมีข้อจำกัดทั้งในเชิงเทคนิควิธีการและทรัพยากรที่นำมาใช้

อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญของรัฐในการรับมือกับสภาวะฉุกเฉิน คือ การวางแผนการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรและบุคลากร รวมถึงการประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐด้วยกันเอง ภาคเอกชน ภาคประชาชน และต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐจะต้องมีการกำหนดศูนย์กลางในการตัดสินใจสั่งการในการรับมือกับสภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินการได้อย่างทันท่วงที (McLoughlin, 1985)

การจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ รัฐจะใช้หลักการของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) ซึ่งจะมีการจัดโครงสร้างสำหรับการบริหารจัดการในลักษณะที่มีการบูรณาการและประสานงานระหว่างส่วนงานในเรื่องของขั้นตอน บุคลากร อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และการสื่อสาร โดยมีผู้บัญชาการเป็นผู้กำกับแต่ละส่วนงาน ทั้งนี้ โครงสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์มักจะมี 4 ส่วนงานที่สำคัญ คือ ส่วนปฏิบัติการ ส่วนการวางแผน ส่วนสนับสนุนแจกจ่ายทรัพยากร และส่วนการเงินและธุรการ (ทวิตา กมลเวช, 2564 ; Federal Emergency Management Agency, 2017;) อย่างไรก็ตาม จากโครงสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์จะเห็นว่ามีส่วนงานการเงินและธุรการเป็นหนึ่งในส่วนงานหลักที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญ ซึ่งหัวหน้าส่วนงานจะต้องพิจารณาเสนอเครื่องมือรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อผู้บัญชาการในการตัดสินใจดำเนินการต่อไป

การคลังกับการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

การจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและเป็นระบบ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินจำนวนมาก และงบประมาณที่มีการจัดสรรตามช่องทางในภาวะปกติอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ในส่วนที่สองของบทความนี้จึงเป็นการนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเครื่องมือทางการคลังในบริบทของประเทศไทยที่สามารถนำมาใช้จัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

เครื่องมือทางการคลังสำหรับการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

การเงินและการคลังเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินของประเทศ กล่าวคือ การขับเคลื่อนแผนงาน โครงการ และกิจกรรม รวมถึงแนวทางการแก้ไขรูปแบบต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลกำหนดแล้วแต่จำเป็นต้องใช้เงินทั้งสิ้น ซึ่งเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลสามารถใช้กับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 4 เครื่องมือ ดังนี้

1) **พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี** เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 143 กำหนดให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา หรือจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐบาลจึงจะสามารถใช้เงินแผ่นดินได้ โดยกระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

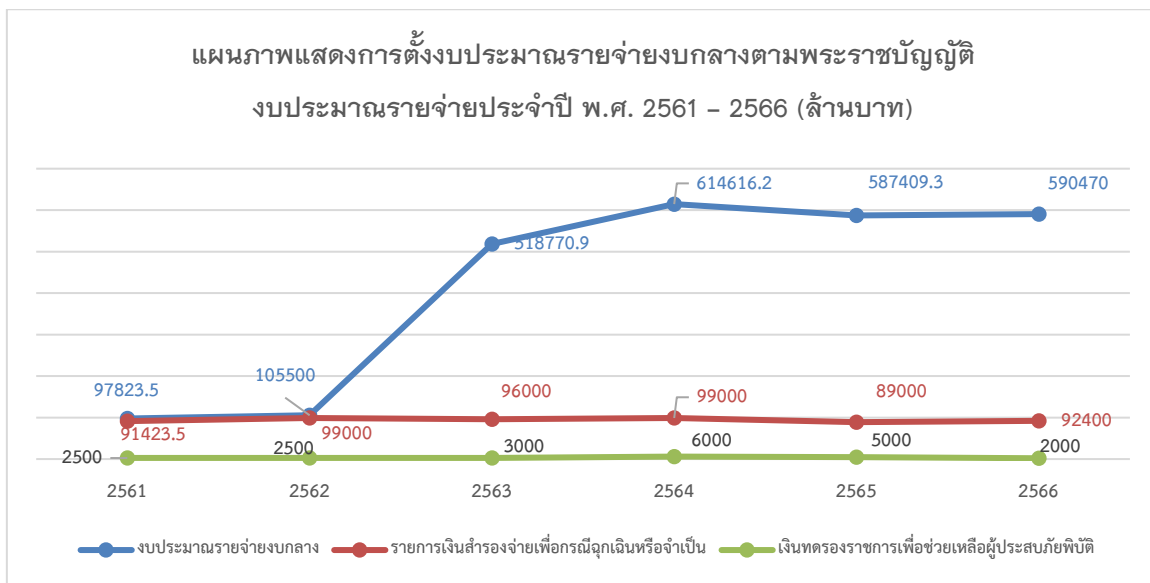
นอกจากนี้ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้ในหลายงบประมาณ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลสามารถพิจารณานำมาใช้ในการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้ คือ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนด โดยหน่วยงานรับงบประมาณสามารถเบิกจ่ายได้ตามกรอบวงเงิน และหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามปกติ และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินที่นำมาใช้กรณีฉุกเฉิน เช่น สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561) ซึ่งมีลักษณะที่ยืดหยุ่นในการใช้จ่าย (ทวีดา กมลเวช, 2564) ทั้งนี้ รายการเงินภายใต้งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการนำมาใช้กรณีสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้ คือ

- เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นเงินที่รัฐบาลนำมาใช้ได้กรณีที่เป็นรายจ่ายเพื่อ (1) การป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ (2) การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง (3) เป็นรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้วแต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว และ (4) เป็นรายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่มีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและต้องใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณโดยเร็ว (สำนักงบประมาณ, 2562) ทั้งนี้

รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ถือเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของรัฐบาลให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ (วรพงษ์ แพร่มวง, 2564)

- เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ที่ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น (ทวีดา กมลเวชช, 2564) โดยการใช้จ่ายตามระเบียบดังกล่าวสามารถดำเนินได้ 2 แนวทาง คือ หนึ่ง วงเงินในเชิงป้องกันหรือยับยั้งใช้เมื่อคาดว่าจะเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในเวลาอันใกล้ และจำเป็นต้องรีบดำเนินการโดยฉับพลันสามารถใช้เงินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องให้ประกาศเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ภายในวงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาท และสอง วงเงินในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ใช้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในท้องที่ โดยผู้มีอำนาจจะต้องประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2565) ทั้งนี้ รายการเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน จะใช้สำหรับผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามนิยามที่ระเบียบดังกล่าวไว้ได้เท่านั้น

สำหรับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมถึงรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีจำนวนเงินตามรูปที่ 2



รูปที่ 2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง (ที่มา พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 – 2566, 2561 – 2566)

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าของรัฐบาลสำหรับนำไปใช้ในการบริหารประเทศตามนโยบายที่กำหนด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมหรือเพียงพอในกรณีที่ประเทศเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน

2) **พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม** เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเหมือนกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพียงแต่มีลักษณะที่แตกต่าง คือ เป็นการจัดทำขึ้นในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องขออนุมัติวงเงินเพิ่มเติม ซึ่งอาจมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่นำไปใช้บริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้ อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2559 2560 และ 2561 ได้มีการใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณติดต่อกัน 3 ปี

3) **พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ** เป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับโยกย้ายเงินงบประมาณในส่วนต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปใช้ในหมวดหรือภารกิจอื่นนอกเหนือจากที่เคยกำหนดไว้ได้ ตัวอย่างการใช้พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณดังกล่าว เช่น ในปี พ.ศ. 2563 มีการใช้พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ เพื่อให้โอนงบประมาณรายจ่าย จำนวน 88,452,597,900 บาท ของหน่วยรับงบประมาณไปตั้งไว้เป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563, 2563)

4) **พระราชกำหนดกู้เงิน** เป็นเครื่องมือของรัฐบาลสำหรับใช้ในการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน โดยรัฐบาลจะสามารถทำได้ตามที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 กำหนด ซึ่งเป็นช่องทางพิเศษให้อำนาจรัฐบาลผ่านทางกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อนำไปใช้เป็นการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ ซึ่งไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันเท่านั้น และจะต้องมีการออกกฎหมายเป็นการเฉพาะ (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ, 2561; iLaw, 2563) ทั้งนี้ การออกกฎหมายเพื่อกู้เงินตามที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 กำหนดนั้น รัฐบาลจะใช้ฐานอำนาจจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 17 ที่ให้อำนาจรัฐบาลในการประกาศใช้พระราชกำหนดได้ก่อน กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แต่จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติอีกครั้งในการประชุมรัฐสภาคราวถัดไป โดยหากสภาอนุมัติพระราชกำหนดกู้เงินก็จะมีสภาพการบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย , 2560) ซึ่งถือเป็นการสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐบาล

จากข้อมูลเครื่องมือทางการคลังทั้ง 4 เครื่องมือที่รัฐสามารถนำมาใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินที่กล่าวในข้างต้น เมื่อพิจารณาตามหลักกระยะของการจัดการในภาวะฉุกเฉิน จะพบว่าเครื่องมือทางการคลังส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือที่มีเป้าหมายในการนำมาใช้กับการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินในขั้นขณะเกิดเหตุเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ และขั้นหลังเกิดเหตุเพื่อฟื้นฟูและเยียวยาให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ แต่มีเพียงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เฉพาะวงเงิน

ในเชิงป้องกันหรือยับยั้ง ที่มีเป้าหมายในการนำมาใช้ในขั้นก่อนเกิดเหตุเพื่อป้องกันหรือยังภัย และงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ที่สามารถนำมาใช้ในแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมพร้อม และ/หรือการป้องกันและยับยั้งภัยได้

เครื่องมือทางการคลัง			ระยะการจัดการภาวะฉุกเฉิน		
			ขั้นก่อนเกิดเหตุ (ยับยั้งป้องกัน / เตรียมพร้อม)	ขั้นขณะเกิดเหตุ (ตอบสนอง)	ขั้นหลังเกิดเหตุ (ฟื้นฟูและ เยียวยา)
พ.ร.บ. งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี	งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับ งบประมาณ		/	/	/
/	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็น (งบกลาง)			/	/
พ.ร.บ. งบประมาณ รายจ่าย เพิ่มเติม	เงินทศรอง ราชการเพื่อ ช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน (งบกลาง)	วงเงินในเชิง ป้องกันหรือ ยับยั้ง	/		
		วงเงินใน การช่วยเหลือ ผู้ประสบ ภัยพิบัติ		/	/
พ.ร.บ. โอนเงินงบประมาณ				/	/
พ.ร.ก. ฉุกเฉิน				/	/

ตารางที่ 1 สรุปการใช้เครื่องมือทางการคลังตามวงจรการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

กรณีศึกษาการจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19): สนามแห่งการปฏิบัติของการใช้เครื่องมือทางการคลัง

ส่วนที่สามเป็นการนำเสนอการใช้เครื่องมือทางการคลังภายใต้สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินผ่านกรณีศึกษาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งจะเป็นอธิบายและวิเคราะห์การใช้เครื่องมือทางการคลัง ในมิติด้านโครงสร้าง กลไก และกระบวนการตัดสินใจเป็นหลัก

โครงสร้างการบริหารจัดการ

ภายหลังจากกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นโรคติดต่ออันตรายลำดับที่ 14 ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (กระทรวงสาธารณสุข, 2563) และมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 เพื่อรวมอำนาจในการบริหารจัดการวิกฤตที่เกิดขึ้น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้จัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) หรือ ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 (คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 5/2563, 2563) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ เพื่อเป็นหน่วยงานพิเศษที่เป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการสถานการณ์

และให้มีการสั่งการและแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ (iLaw, 2564) นอกเหนือจากการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด – 19 ในระดับประเทศแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด – 19 และ/หรือศูนย์ปฏิบัติการในระดับกระทรวง และภารกิจด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการเงิน และคลังด้วย

การใช้เครื่องมือทางการคลัง

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นสถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดต่อเนื่องและยาวนาน ซึ่งรัฐบาลต้องใช้ทรัพยากรจากทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะทรัพยากรด้านการเงินที่จำเป็นต้องใช้จำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องจัดหาแหล่งงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการให้บริการด้านสุขภาพ การช่วยเหลือเยียวยาประชาชน และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ เครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นแหล่งงบประมาณในการแก้ไขปัญหาแบ่งออกเป็น 2 เครื่องมือหลัก (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2565) ได้แก่

1) **งบประมาณรายจ่ายงบกลาง** เป็นเครื่องมือทางการคลังหลักที่ใช้แหล่งเงินในงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางใน 2 รายการ ประกอบด้วย

- **รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น** เป็นรายการที่รัฐบาลใช้ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการแพร่ระบาดในประเทศไทย โดยสถานการณ์ดังกล่าวเริ่มต้นในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศมีการจัดทำและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การแก้ไขปัญหาสถานการณ์ดังกล่าวที่มีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในการจัดสรรให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- **รายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019** นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตั้งรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นหนึ่งในรายการภายใต้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อใช้ในการจัดการกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และใช้งบประมาณรายการดังกล่าวในการจัดสรรให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามรูปที่ 3

เศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 โดยมีวงเงิน 1,000,000 ล้านบาท และ 500,000 ล้านบาท ตามลำดับ เพื่อนำไปใช้ใน 3 แผนงานโครงการ ได้แก่ (1) แผนงานที่มีวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (2) แผนงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชย ให้แก่ประชาชนทุกสาขาอาชีพ ซึ่งได้รับผลกระทบ จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และ (3) แผนงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563, 2563; พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564, 2564)

การพิจารณางบประมาณเงินกู้ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น 2 กลไก คือ หนึ่ง คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ โดยมีรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และสอง คณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ โดยมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน ซึ่งหน่วยรับงบประมาณจะต้องเสนอเรื่องผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ก่อนจะส่งให้ 2 กลไกที่จัดตั้งขึ้นกลั่นกรอง จากนั้นจะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ตามลำดับ กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะของการตัดสินใจที่คล้ายกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจแบบบนลงล่าง ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการเพื่อการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ของการนำงบประมาณไปใช้ในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และรักษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยตรง สามารถดำเนินการได้ทันทีและเป็นไปตามกรอบระยะเวลาตามที่กำหนด อีกทั้งไม่ซ้ำซ้อนกับการขอจัดสรรงบประมาณกับแหล่งงบประมาณอื่น อย่างไรก็ดี ในพระราชกำหนดกู้เงินโควิด - 19 ฉบับที่ 2 มีการปรับหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์มากขึ้น และคำนึงถึงค่าเสียโอกาสและความสมดุลของการดำเนินการโครงการด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากลไกและกระบวนการตัดสินใจในการพิจารณาและจัดสรรเงินกู้ของทั้ง 2 ฉบับไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่กลับมีกระบวนการพิจารณาอนุมัติที่มีความรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากความคุ้นเคยของหน่วยรับงบประมาณ รวมถึงความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหาเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการตัดสินใจที่รวดเร็ว ในทางกลับกัน การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การพิจารณาแผนงาน/โครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณเงินกู้ไปตามสถานการณ์การแพร่ระบาดที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในลักษณะที่หน่วยรับงบประมาณอาจกำหนดแผนงาน/โครงการและยื่นขอตามกระบวนการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ขณะนั้น

นอกเหนือจากการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้ เป็นแหล่งงบประมาณหลักแล้ว รัฐบาลยังใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณตามปกติ และงบประมาณกองทุนประกันสังคม เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาและเยียวยาด้านสาธารณสุขอีกด้วย (อังสุมาลี ผลภาค และคณะ, 2566)

บทวิเคราะห์

สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่ต้องมีการบริหารจัดการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเลือกใช้เครื่องมือในด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกันในแต่ละบริบท โดยเฉพาะเครื่องมือทางการคลังที่เป็นเสมือนหัวใจของการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งหากพิจารณาลักษณะเฉพาะของเครื่องมือทางการคลังแต่ละประเภท จะพบว่า รัฐบาลสามารถนำมาพิจารณาใช้ภายใต้กรอบการบริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินแต่ละระยะของสถานการณ์ได้ กล่าวคือ กรณีสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินที่เป็นภัยพิบัติ รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน สำหรับวงเงินในเชิงป้องกันหรือยับยั้ง เข้ามาดำเนินการโดยไม่จำเป็นต้องประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (สำนักงบประมาณ, 2562) ซึ่งถือว่าสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าเครื่องมือประเภทอื่น ทั้งนี้ หากรัฐบาลให้ส่วนราชการที่อำนาจในการใช้เครื่องมือชนิดนี้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจทำให้ความเสี่ยงในการพัฒนาความรุนแรงของสถานการณ์และความจำเป็นการใช้งบประมาณเพื่อบริหารจัดการระยะขณะเกิดเหตุลดลงได้อย่างไรก็ตาม เครื่องมือดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดเชิงปฏิบัติในลักษณะที่จะต้องใช้ในสถานการณ์ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเท่านั้น และต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ต้องคำตความหมายได้ว่าจะเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในเวลาอันใกล้และจำเป็นต้องรีบดำเนินการโดยฉับพลัน ซึ่งหมายความว่าส่วนราชการ และ/หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์จะต้องมีองค์ความรู้ เครื่องมือ หรือผู้เชี่ยวชาญที่จะประเมินสถานการณ์ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

กรณีที่สถานการณ์เข้าสู่ภาวะฉุกเฉินที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการ รวมถึงการฟื้นฟูเยียวยาขณะเกิดเหตุรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณในส่วนที่เป็น (1) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณและงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ผ่านเครื่องมือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ และ (2) งบประมาณเงินกู้ ผ่านการออกเป็นพระราชกำหนดกู้เงิน โดยงบประมาณทั้งสองส่วนรัฐสามารถใช้ประกอบกันได้ โดยที่งบประมาณแต่ละส่วนมีลักษณะเฉพาะและข้อจำกัดที่ต้องพิจารณา ดังนี้

งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณและงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นงบประมาณที่คาดการณ์และจัดสรรไว้ล่วงหน้า โดยมีออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากมีความจำเป็น รัฐบาลอาจใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณเข้ามาใช้บริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวเพิ่มเติมได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีข้อดีในการที่หน่วยรับงบประมาณรับทราบกรอบวงเงินและกระบวนการเบิกจ่ายที่ชัดเจน ทำให้การใช้งบประมาณส่วนดังกล่าวมีความคล่องตัว ในทางกลับกัน เนื่องจากเป็นงบประมาณที่คาดการณ์ล่วงหน้าจึงอาจทำให้ไม่เพียงพอต่อ

การใช้ในสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณเป็นงบประมาณที่ผูกไว้รวมกับการขับเคลื่อนภารกิจปกติของหน่วยรับงบประมาณ สำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่ทุกหน่วยงานสามารถยื่นขอรับการพิจารณาจัดสรรได้ ประกอบกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินมีความยากต่อการคาดคะเนจุดสิ้นสุด จึงอาจทำให้กรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้ไม่สามารถรองรับได้ นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี ถูกกำหนดให้ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา หรือจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก่อนที่จะสามารถใช้งบประมาณได้ ดังนั้น เมื่องบประมาณในส่วนนี้ไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถที่จะใช้เครื่องมือดังกล่าวเป็นกลไกแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้เพียงเครื่องมือเดียว

งบประมาณเงินกู้เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้ควบคู่กับงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณและงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งมีประโยชน์ในลักษณะของการเพิ่มจำนวนงบประมาณที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้ในการแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม งบประมาณเงินกู้จะใช้สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ ซึ่งไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันเท่านั้น และจะต้องมีการออกกฎหมายเป็นการเฉพาะ (iLaw, 2563; พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) นั้นหมายถึงเป็นงบประมาณที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการจัดทำหรือจัดสรรตามกระบวนการปกติที่หน่วยรับงบประมาณคุ้นชิน จึงทำให้อาจประสบปัญหาเรื่องความเร็วของการขอรับและพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์มีความล่าช้าได้ อีกทั้งการกู้เงินจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐประกอบด้วย

กล่าวได้ว่า เครื่องมือทางการคลังของรัฐในบริบทของประเทศไทยมีลักษณะที่นำมาใช้ในการแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการเมื่อเกิดสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูเยียวยาหลักสถานการณ์ยุติเป็นหลัก โดยแต่ละเครื่องมือมีลักษณะเฉพาะที่ใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินที่แตกต่างกัน แต่สามารถนำมาใช้ดำเนินการควบคู่กันไปได้

อย่างไรก็ดี จากการถอดบทเรียนของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้เป็นเครื่องมือหลัก ได้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการใช้เครื่องมือทางการคลัง รวมถึงข้อจำกัดและแนวทางการแก้ไขในเชิงกระบวนการภาคปฏิบัติ 3 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง งบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจสูงสุด ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการลดความซ้ำซ้อนของการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะแผนงาน/โครงการที่หน่วยรับงบประมาณยื่นขอของงบประมาณมาพร้อมกันทั้งสองช่องทาง ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การตัดสินใจแบบรวมศูนย์ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะฉุกเฉินและเป็นประเด็นที่มีผลกระทบในภาพรวมของประเทศอาจมีความจำเป็น แต่ต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือกระบวนการที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นในการตัดสินใจ

ประเด็นที่สอง โครงสร้าง กลไก และกระบวนการดำเนินงานตามเครื่องมือทางการคลังสำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้ที่ใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะฉุกเฉิน มีลักษณะเป็นแบบ

สายบังคับบัญชาและมีขั้นตอนกระบวนการเสนอพิจารณาในหลายส่วน แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานรับงบประมาณต้องมีการแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบแบบเร่งด่วน บริบทดังกล่าว หน่วยงานรับงบประมาณอาจมีความไม่คุ้นชินกับขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานได้ ตัวอย่างที่เกิดขึ้น เช่น การขอรับงบประมาณจากงบประมาณเงินกู้ ที่มีการกำหนดกลไกและหลักเกณฑ์ขึ้นมาเฉพาะ ทำให้หน่วยงานต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าได้ นอกจากนี้ การใช้เครื่องมืองบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณตามกลไกปกติที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติ รวมถึงมีการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณตามกระบวนการงบประมาณปกติ ซึ่งหน่วยรับงบประมาณอาจต้องรับภาระการจัดทำเอกสารจำนวนมากในการเบิกจ่ายหรือการรายงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่าย และ/หรือไม่ทันท่วงทีต่อการแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินได้

ประเด็นที่สาม เครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการจัดการกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นหลักคือ งบประมาณรายจ่ายงบกลางและงบประมาณเงินกู้ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ดำเนินการในขั้นเกิดเหตุเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหา รวมถึงหลังเกิดเหตุเพื่อฟื้นฟูเยียวยาให้กลับสู่ภาวะปกติเป็นสำคัญ โดยรัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการบริหารจัดการ

สรุป

สถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกใช้เครื่องมือทางและมาตรการทางการคลังมาของรัฐบาลใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ โดยประเทศไทยมีการกำหนดเครื่องมือทางการคลังที่นำมาใช้ในกรณีที่ประเทศเผชิญกับสภาวะฉุกเฉิน ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยในแต่ละเครื่องมือจะมีการกำหนดกลไกและกระบวนการตัดสินใจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเครื่องมือหลักที่นำมาใช้จะเป็นใช้เพื่อแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการเมื่อเกิดสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินแล้ว รวมถึงฟื้นฟูเยียวยาหลังสถานการณ์ยุติ อย่างไรก็ตาม จากการถอดบทเรียนผ่านกรณีศึกษาการจัดการกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในมิติของการใช้เครื่องมือทางการคลัง พบว่า รัฐบาลเลือกใช้เครื่องมือหลัก คือ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และงบประมาณเงินกู้ ซึ่งทั้งสองเครื่องมือมีลักษณะการตัดสินใจที่เป็นแบบบนลงล่าง หรือมีขั้นตอนการตัดสินใจหลายส่วน ทำให้กระบวนการในช่วงต้นมีความล่าช้า และไม่เท่าทันต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หรือแม้แต่องค์กรหน่วยงานมีการเลือกใช้การขอรับงบประมาณผ่านงบประมาณรายจ่ายงบกลางมากกว่า เนื่องจาก มีต้นทุนที่ต่ำกว่างบประมาณเงินกู้ และหน่วยงานมีความคุ้นชินในกระบวนการขอรับงบประมาณมากกว่า นอกจากนี้ การเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังยังเป็นลักษณะของการใช้เครื่องมือในขั้นของขณะเกิดเหตุเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาเป็นสำคัญ

จากการศึกษาเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน ทั้งในเชิงหลักการและผ่านการถอดบทเรียนของกรณีศึกษาที่น่าเสนอนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยสามารถพัฒนาและปรับปรุงผ่านข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมด้านการคลังที่จะสามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการกับสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) หน่วยงานที่ดูแลภาพรวมทางการคลังของประเทศ ควรพิจารณาจัดทำสรุปข้อมูลเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน โดยเฉพาะข้อมูลแหล่งงบประมาณ หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการดำเนินการ ให้กับหน่วยรับงบประมาณรับทราบอย่างต่อเนื่อง รวมถึงจัดให้มีการซักซ้อมความเข้าใจแนวปฏิบัติร่วมกัน

2) หน่วยงานที่ดูแลภาพรวมทางการคลังของประเทศ ควรพิจารณาจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเฉพาะกิจขึ้นเมื่ออยู่ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการดำเนินการเพื่อขอรับงบประมาณ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยรับงบประมาณที่มีจำนวนมากเข้าใจหลักเกณฑ์ และสามารถจัดเตรียมข้อมูลเอกสารได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งไม่เป็นภาวะตอกลูกที่เป็นผู้พิจารณา

3) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจพิจารณาให้ความสำคัญกับมาตรการทางการคลังที่ใช้ในชั้นก่อนเกิดเหตุมากขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระทางการคลังของภาครัฐ เช่น มาตรการลดหย่อนภาษีให้ผู้ประกอบการหรือประชาชน เพื่อให้มีการปรับตัวในการเตรียมพร้อมรับมือกับความเสี่ยงจากภัยต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงสาธารณสุข. (2562, 29 กุมภาพันธ์). ประกาศกระทรวง เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของ

โรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2565). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พ.ศ. 2564 – 2570. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 5/2563 เรื่อง การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนด

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (2563, 25 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนพิเศษ 69 ง หน้า 6-9.

ทวิดา กมลเวชช. (2564). รัฐ ท้องถิ่น ต้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพ การจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัย. กรุงเทพฯ: ชรรมดาเพรส.

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548. (2548, 2 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนที่ 12 ก หน้า 1-19.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (2548, 16 กรกฎาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนที่ 58 ก หน้า 1-9.

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563. (2563, 19 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนที่ 30 ก หน้า 1-5.

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564. (2564, 25 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138 ตอนที่ 34 ก หน้า 1-4.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550, 7 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 52 ก หน้า 1-23.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 92 ก หน้า 1-18.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. (2561, 17 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 71 ก หน้า 1-177.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. (2563, 26 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนที่ 15 ก หน้า 1-166.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. (2563, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนที่ 82 ก หน้า 1-195.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. (2564, 20 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138 ตอนที่ 62 ก หน้า 1-207.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. (2565, 19 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 139 ตอนที่ 57 ก หน้า 1-265.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 27 ก หน้า 1-23.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 92 ก หน้า 1-18.

พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563. (2563, 20 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนที่ 57 ก หน้า 1-88.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1-90.

วรพงษ์ แพร่มวง. (2564). งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น.

[Online]. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2566 จาก <https://library.parliament.go.th/th/radioscript-rr2564-jan1>.

- สำนักงานประมาณ. (2562, 25 กันยายน). *ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินจำเป็น พ.ศ. 2562*. [Online]. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566 จาก <https://waa.inter.nstda.or.th/stks/pub/ita/20230410-Regulations-expenditures-2562.pdf>.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. (2565, มกราคม). *การติดตามการอนุมัติโครงการภายใต้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหา Covid-19*. [Online]. สืบค้นเมื่อ 22 ตุลาคม 2566 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=1089.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563). *อินโฟกราฟิก เรื่อง กระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. [Online]. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2566 จาก <https://library.parliament.go.th/th/infographic/2020-07-01-02>.
- อังสุมาลี ผลภาค และคณะ. (2566). *การเงินการคลังสุขภาพเพื่อตอบสนองการแพร่ระบาดโรคโควิด 19 ในประเทศไทย*. [Online]. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2566 จาก https://www.hitap.net/wp-content/uploads/2023/05/Financing-Covid19_Single.pdf.
- iLaw. (2563, 19 เมษายน). *พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ: ช่องทางหาเงินพิเศษของรัฐบาลที่ต้องจับตา*. [Online]. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2566 จาก <https://ilaw.or.th/node/5614>.
- iLaw. (2564, 9 กรกฎาคม). *“ศบค.” คืออะไร? เปิดโครงสร้างและรายชื่อบุคคลเบื้องหลัง*. [Online]. สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.ilaw.or.th/node/5908>.
- Drabek, Thomas E. (1996). *The Social Dimensions of Disaster* (FEMA Emergency Management Higher Education Project College Course Instructor Guide). Emmitsburg, MD: Emergency Management Institute.
- Dykstra, Eelco H. (2003). *Toward an International System Model in Emergency Management*. [Online]. Retrieve 2023, October 18 from www.riskinstitute.org.
- Federal Emergency Management Agency. (2017). *National Incident Management System*. [Online]. Retrieve 2023, October 12 from <https://www.fema.gov/emergency-managers/nims>.
- Haddow, George D. and Bullock, Jane A. (2003). *Introduction to Emergency Management*. New York: Butterworth Heinemann.
- McLoughlin, David. (1985). A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*, Special Issue, 165–172.
- Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*, Special Issue, 3–7.
- Porfiriev, Boris N. (1995). Disaster and Disaster Areas: Methodological Issues of Definition and Delineation. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 3 (November), 285–304.
- Pursiainen, Christer. (2018). *The Crisis Management Cycle*. New York: Routledge.