

สัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ระหว่างปีพุทธศักราช 2544-2554

ACHIEVEMENT FISCAL POLICY IMPLEMENTATION DURING THE YEARS 2544-2554

วรัญญา เทพหัสดิน ณ อยุธยา¹ ดร.เพ็ญพิสุทธิ์ ไชยกาญจน์²
ดร.สอาด บรรณเจตฤทธิ³ ดร.ธีรทร วัฒนกุล⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) ความแตกต่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพ.ศ. 2550 ในหมวดการเงิน การคลังและงบประมาณด้านกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ตลอดจนข้อบกพร่อง และวิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2) นโยบายการคลังเพื่อความยั่งยืน ขณะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการแก้ไข ภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ 3) สัมฤทธิ์ผลด้านฐานะการคลังในการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติระหว่างปี 2544-2554 ทั้งนี้ได้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพและกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเป็นนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการคลัง 30 คน โดยออกแบบการสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง และการกรอกแบบสอบถามแบบเปิดและใช้การพรรณนาเป็นหลักโดยข้อค้นพบ มีดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ 1) พบว่า มีความแตกต่างสาระสำคัญแห่งหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ

เป็นรายมาตราส่วนข้อบกพร่องพบว่าในภาวะผูกพันทางการเงินเกี่ยวกับรายจ่าย และภาระหนี้ไม่มีการแสดงมูลหนี้หรือรายจ่ายที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมาย และวิธีแก้ไขได้แก่ 1. รัฐบาลควรจัดทำนโยบาย แผนงาน สำหรับงบประมาณภาวะผูกพันหรือรายจ่ายในเรื่องนั้นๆไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะนโยบายกึ่งการคลังหรือนอกบัญชีงบประมาณ และเปิดเผยข้อมูลที่เป็นหนี้ภาวะผูกพันต่อสาธารณชน 2. ปฏิรูปทางการเมือง ให้ประชาชนมีสิทธิและมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรกลาง 3. รัฐบาลควรจัดทำรายงานจำนวนเงินภาษีอากรที่รัฐสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการลดหย่อนต่อรัฐสภาวัตถุประสงค์ข้อ 2) พบว่า รัฐบาลทั้งสองต่างใช้นโยบายการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเสนอนโยบายกึ่งการคลังเพื่อสร้างความนิยมและความพึงพอใจต่อประชาชน และรักษากรอบวินัยทางการคลังอย่างยั่งยืนไว้ได้ ส่วนวัตถุประสงค์ข้อ 3) พบว่า สัมฤทธิ์ผลด้านฐานะการคลังสิ้นปีงบประมาณ ปี พ.ศ.2546- 2549 แข็งแกร่งมากขึ้นเกินหนึ่งแสนล้านบาท และระหว่างปี พ.ศ.2551-2554 ยิ่งแข็งแกร่งมากกว่าปี พ.ศ.2540

คำสำคัญ: สัมฤทธิ์ผล การนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

^{2,3,4} อาจารย์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ที่ปรึกษา

ABSTRACT

The objectives of this research were 1) to study different provisions of the Constitution BE 2540 and BE 2550 in financial section and budget of the framework of fiscal sustainability. As well as defects and How to modify the constitution. 2) fiscal policy sustainability. While the economic crisis and the solution. Under the management of ThaksinShinawatra and AbhisitVejjajiva. 3) Achievements in the field of fiscal policy to the fiscalpolicy implementation during the years 2544 -2554. The use of qualitative research and sample specific academic finance experts and 30 persons by designing a structured interview.Completing the questionnaire open forms and used essentially descriptive. The findings:

Thefirstobjectiveoftheresearchfound that significant differences in the division of Finance and Budget Section. The defects found in financial commitments on expenditure budget and no debts or expenses resulting from the gap of the Law. And solution 1. Government should prepare a plan for budget policy commitments or expenditures in the pre-particularly quasi-fiscal policies and disclose debts of information obligations to the public.2.Political reforms. People have the right and the power to establish a central organization.3.Government should prepare a report on the amount of tax loss to the government due to the reduction of the Parliament.

The second objective found that the both governments used fiscal policy and public debt to stimulate the economy. And quasi-fiscal policies to create popular and satisfaction to the public. And maintain a sustainable fiscal discipline them.

Thethirdobjectivefound that Achievement of the fiscal year-end 2546 – 2549 were Much stronger than one trillion baht and during the year 2551-2554 even stronger than year 2540.

Keywords: Achievements, fiscal policy

ความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ถูกใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนปัจจุบัน ได้รับการแก้ไขและปรับปรุงมาตลอด โดยเฉพาะฉบับปัจจุบันนับได้ว่า เป็นฉนวนให้เกิดวิกฤติทางความขัดแย้งของคนในชาติเป็นอย่างมากจึงเกิดเป็นฝัก เป็นฝ่ายสร้างความแตกแยกทั้งที่มีแนวความคิดที่เห็นด้วยและคัดค้านที่มาของรัฐธรรมนูญฯลฯ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2550 ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้เงินของฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจนไม่ให้มีการใช้เงินนอกงบประมาณได้อีกต่อไปเพื่อควบคุม

การใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและต้องบอกให้ประชาชนทราบที่มาของงบประมาณรวมถึงภาวะผูกพันทางการคลังในอนาคต ซึ่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ไม่มีในหมวดนี้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการทางการคลัง และกึ่งการคลัง สิ่งเหล่านี้สร้างปัญหาทางกรอบความยั่งยืนทางการคลัง วินัยทางการคลัง ฐานะทางการคลังที่มีผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและประชาชนชาวไทยในปัจจุบันและอนาคต

ประเด็นที่สำคัญในการบัญญัติหมวด 8 ในรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2550 คือ อดีตรัฐบาลที่ผ่านมามีการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างไม่วินัยทางการเงินและงบประมาณมีการจัดสรรงบกลางและตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปีก่อให้เกิดภาวะทางการเงินการคลังประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงได้เพิ่มหมวดการเงิน การคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินภาครัฐมีหลักเกณฑ์ชัดเจนโปร่งใส และสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้ว่าเป็นการใช้จ่ายที่เป็นไปตามวินัยทางการเงิน การคลัง และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพโดยกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงรายรับและสถานะทางการเงินการคลังที่ผ่านมาที่จะส่งผลกระทบต่อเงินการคลังที่จะส่งผลกระทบต่อเงินการคลังที่ยังให้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อเป็นหลักการเกี่ยวกับกรอบการใช้จ่ายของรัฐและแนวทางการจัดทำงบประมาณถ้าเงินรายได้ใดที่ไม่ต้องนำส่งคลังให้มีการชี้แจงต่อรัฐสภาเพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นไปโดยโปร่งใส

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวในข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่องดังกล่าว

ด้วยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกำหนดนโยบายการคลัง เพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐบาลให้มีความยั่งยืน ต่างมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตลอดจนสามารถนำมาใช้ในการปรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในยามที่เกิดปัญหาซึ่งเหตุปัจจัย และผลที่เกิดปัญหาสำคัญดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาและค้นคว้าอย่างเป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์และเป็นระบบ เพื่อหาคำตอบอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรายละเอียดในงานวิจัยครั้งนี้จะนำเสนอต่อไป

วัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1) ความแตกต่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ในหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ ด้านกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังของไทย ตลอดจนข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2) นโยบายการคลังเพื่อความยั่งยืน ขณะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการแก้ไข รวมสองรัฐบาลภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ 3) สัมฤทธิ์ผลด้านฐานะการคลังประเทศ

ในการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติระหว่างปี 2544-2554
ขอบเขตของการวิจัย
มีรายละเอียดดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา: 1.รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ในหมวดเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ได้แก่มาตรา 169 จนมาตรา 171 ตลอดจนมาตรา 179 - 1812) รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ในหมวด 8 ที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณได้แก่ มาตรา 167 - มาตรา 170 และ 3) ศึกษาการคลังเพื่อความยั่งยืนระหว่างปีพุทธศักราช 2544-2554 เฉพาะ 2 รัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ถึงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ตลอดจน 4) ขอบข่ายการศึกษาการคลังตามแนวรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังของไทยจะใช้การศึกษาตามทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย (Descriptive Explanatory Theory) จึงใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ตามความเป็นจริงที่ตอบคำถามว่า อะไร และทำไม

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลในระยะสั้น (short outcomes) ทำให้ทราบสิ่งบกพร่องที่รัฐบาล นักการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องนำมาประกอบการพิจารณา และตัดสินใจในการกำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นวินัยทางการเงินการคลังที่ดีและเป็นกึ่งวินัยทางการเงินการคลังที่ต้องแก้ไข 2. ผลทางตรง (direct outcomes) สามารถแก้ไขปรับปรุงแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ประการที่สองเป็นประโยชน์ต่อการร่าง พ.ร.บ.การเงินการคลังที่กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังที่เป็นรูปธรรม 3. ผลทางอ้อม (indirect outcomes) สามารถเป็นแนวทางป้องกันการทุจริตในการใช้นโยบายการคลังในทางไม่ชอบ ส่วนผลกระทบโดยตรงและในระยะยาว (direct and long impact outcomes) ได้แก่ 4. รัฐบาลสามารถนำนโยบายการคลังด้านกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังไปดำเนินนโยบายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตลอดจนสามารถนำมาใช้ในการปรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในยามที่เกิดปัญหา เช่น ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และปัญหาการว่างงาน เพื่อให้เศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ภาวะสมดุลผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) จะสามารถสร้างเสถียรภาพที่มั่นคง

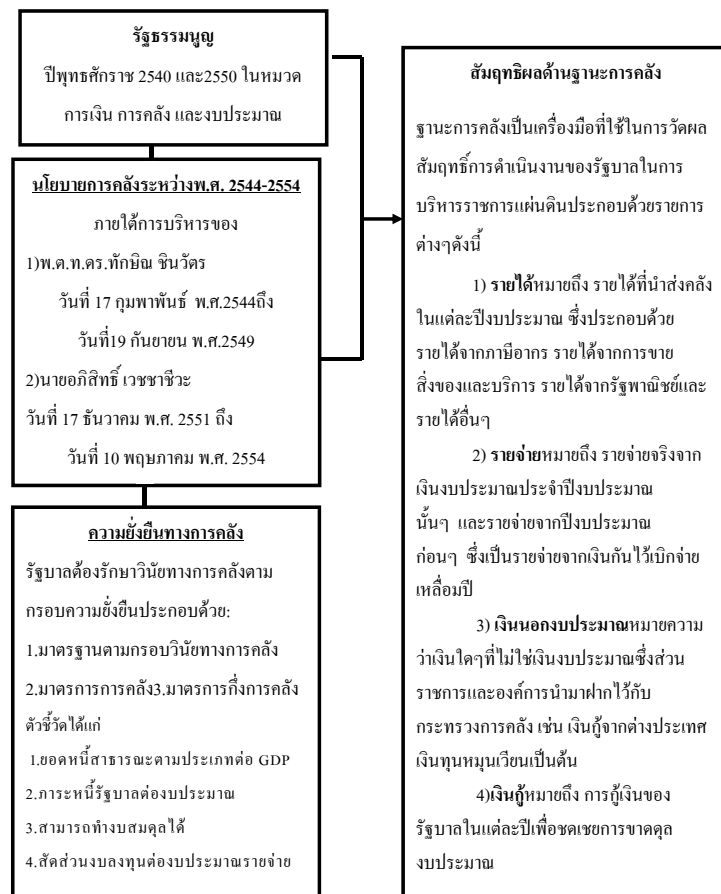
คงอย่างสมดุล ตลอดจนคุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้นอย่างมั่นคงและยั่งยืน 5. สามารถนำไปอ้างอิงอย่างต่อเนื่องในงานวิจัย วิทยานิพนธ์ แก่นักวิชาการที่สนใจ

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนในแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในงานวิจัยเกี่ยวกับตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ 1)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวดที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ด้านกรอบความยั่งยืนทางการคลังของไทย 2)แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคลังสาธารณะและนโยบายการคลัง ทฤษฎีความยั่งยืนทางการคลัง ทฤษฎีหนี้สาธารณะในประเทศ และทฤษฎีนโยบายสาธารณะตามแนวรัฐประศาสนศาสตร์ใช้การศึกษาตามทฤษฎีพรรณณาและอธิบาย (Descriptive Explanatory Theory) ทฤษฎีปทัสฐาน(NormativeTheory)และแนวปทัสฐาน(Normative Approach) ตลอดจนการนำนโยบายไปสู่

การปฏิบัติ (Implementation) 3) แนวคิดหลักการบริหารงานคลัง ธรรมชาติของวินัยทางการคลัง ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร 4) มาตรฐานวินัยการคลังและหลักเกณฑ์ด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน 5) มาตรการการคลัง(fiscal activities)และมาตรการกึ่งการคลัง6) แนวคิดภาพรวมระบบการคลังในต่าง

ประเทศได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกลุ่มยูโรโซน ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอังกฤษ ประเทศจีน และประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นสัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ จะส่งผลให้ฐานะทางการคลังจะมีความแข็งแกร่งนั้นจะต้องมีวินัยทางการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีและส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนในระยะยาว จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นสามารถสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยดังต่อไปนี้



ภาพ1 กรอบแนวความคิด :สัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติระหว่างปีพุทธศักราช 2544-2554

จากภาพกรอบแนวความคิดเรื่อง “สัมฤทธิ์ผล การนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติระหว่างปีพุทธศักราช 2544-2554” สามารถสรุปตามหลักการเหตุและผล ดังนี้

ปัจจัยเหตุ ได้แก่ รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 หมวดที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ และรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา 169 - มาตรา 171 ตลอดจนมาตรา 179- 181 และรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2550 หมวด 8 ว่า ด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณตาม มาตรา 167-170

ปัจจัยเหตุถัดมาได้แก่ นโยบายการคลังระหว่าง พ.ศ. 2544-2554 ภายใต้การบริหารของ 1)พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ระหว่างวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ถึงวันที่19 กันยายน พ.ศ.2549 และ 2)นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ระหว่างวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

ส่วนปัจจัยผล เป็นการเปลี่ยนแปลงจาก ปัจจัยสาเหตุ จึงมุ่งวัดเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนำมาวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามวิจัยหรือวัตถุประสงค์วิจัยได้แก่ สัมฤทธิ์ผล ด้านฐานะการคลัง เพราะฐานะการคลังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำรายงานฐานะการคลังทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ รายงานฐานะการคลังตามระบบกระทรวงการคลังของไทย รายงานฐานะการคลังตามระบบบัญชีการคลัง (Treasury Account : TA) และรายงานฐานะการคลังตามระบบสถิติเพื่อการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการคลัง : สศค. (Government Finance Statistics : GFS) ตามคู่มือปี ค.ศ. 2001 ซึ่งกำหนดขึ้นโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้จัดทำสถิติการคลังของรัฐบาลให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะประกอบด้วยรายการต่างๆดังนี้ 1)รายได้ 2)รายจ่าย 3) เงินนอกงบประมาณ และ 4)เงินกู้

วิธีดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยมี ประชากรเป้าหมาย

ผู้บริหารระดับประเทศของกระทรวงการคลัง และผู้บริหารระดับสูงประจำกระทรวงการคลัง และ ประชากรกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง แบบเจาะจงจากการสัมภาษณ์เจาะลึก โดยกำหนดแบบ

สอบถามแบบเปิดและมีโครงสร้าง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants)ได้แก่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จำนวน 2 คน และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางการคลังอาทิ อาจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์จาก

มหาวิทยาลัยรามคำแหง อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้อำนวยการสำนักวิจัยกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลังและหัวหน้าฝ่ายกระทรวงการคลัง 23 คน ตลอดจนนักวิจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ นโยบายการคลัง วินัยทางการคลัง ตลอดจนฐานะการคลังจำนวน 7 คน รวม 30 คน

นิยามปฏิบัติการ (operational definition) ปัจจัยเหตุและปัจจัยผล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1)รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ปี2547และปี 2550 หมายถึง การบัญญัติหมวดที่ว่าด้วย

การเงิน การคลัง และงบประมาณ ที่มีหลักการวิธีการของรัฐบาลจัดหารายรับ (government revenue) การใช้จ่าย (government expenditure) หนี้ของรัฐบาล หรือหนี้สาธารณะ (government debt or public debt) โดยมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกับนโยบายเศรษฐกิจ คือต้องมีการให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการจัดสรรทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศการส่งเสริมการกระจายรายได้ และการแก้ไขปัญหาความยากจน

2)นโยบายการคลังด้านความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบด้วย

- 1.มาตรฐานกรอบวินัยการคลัง
- 2.มาตรการการคลัง
- 3.มาตรการกึ่งการคลัง สามารถสรุปได้ดังนี้

2.1)นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)หมายถึง หลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานทางด้านรายรับ และรายจ่ายที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม โดยใช้มาตรการหลายด้าน เช่นทางด้านรายได้ รายจ่ายของรัฐบาล หนี้สาธารณะ และการบริหารงานคลัง ฯลฯ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายต่างๆที่รัฐบาลตั้งไว้ ทั้งนี้เพื่อให้งานของรัฐบาลดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (Stability) มีความสอดคล้องกัน (Consistency) มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน (Uniformity)และมีความต่อเนื่องกัน (Continuity)

2.2)ความยั่งยืนทางการคลังคือ คุณลักษณะของการประมาณการ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และ หนี้สาธารณะ ในระยะปานกลาง 5-10 ปีและนำมาพิจารณาร่วมกับแผน และมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อรักษาวิสัยทางการคลังของรัฐบาลให้มี

ความยั่งยืนภายใต้ข้อกำหนด อันได้แก่ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต้องบประมาณ และดุลงบประมาณ ซึ่งตัวชี้วัด ได้แก่ 1.สามารถรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ให้ไม่เกินร้อยละ 50 ต่อมาเปลี่ยนเป็น 60 และหนี้สาธารณะได้รับบันทึกอย่างครบถ้วน 2.สามารถรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณไม่ให้เกิดร้อยละ 15 ได้ 3.สามารถรักษาสัดส่วนงบลงทุนต้องบประมาณรายจ่ายให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ในปี 2552 4. มีการจัดทำบุคลากรสาธารณะ 5. การเบี่ยงเบนของงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากประมาณการดำเนินการเงินระยะปานกลาง 6. สัดส่วนภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio) ต้องมีอัตราโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 9 สำหรับเกณฑ์มาตรฐานของธนาคารโลก

3)วินัยทางการคลัง คือการที่รัฐสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายหรือ ดุลการคลังเอาไว้ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการคลัง มีความน่าเชื่อถือทั้งทางกลไกและกระบวนการทางการคลัง โดยจะต้องประกอบไปด้วยในด้านรายได้ รายจ่าย และการเงินการบัญชี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วย ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งตัวชี้วัด ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ด้าน ดังนี้ 1.ด้านรายได้ คือ การมีระบบการประมาณการรายได้และการจัดเก็บที่น่าเชื่อถือการมีตัวเลข1)ที่ประมาณการและตัวเลขจริงต้องใกล้เคียงกัน และมีวิธีการและกระบวนการในการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ2)ด้านรายจ่ายได้แก่ การควบคุมการใช้จ่ายในกรอบของงบประมาณที่กำหนดตลอดจนมีการประมาณการรายจ่ายครอบคลุมทุกประเภท มีความน่าเชื่อถือ และการบริหารการเบิกจ่าย การก่องหน้ผูกพัน ต้องสอดคล้องกันและ 3) ด้านการเงินการบัญชี คือการดูแลการรับ การจ่ายเงิน การก่องหน้ผูกพันต้องมีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการป้องกันและควบคุมไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันและต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้

4) กิจกรรมกึ่งการคลัง (quasi-fiscal activities) คือการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐในทุกรูปแบบที่ดำเนินการผ่านหน่วยงานที่รัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายนอก

บัญชีการคลังภาคสาธารณะ ตามระบบสถิติการคลังหรือเรียกว่า Government Finance Statistics (GFS) ซึ่งตัวชี้วัด 1. สัดส่วนของกิจกรรมนอกงบประมาณ 2. สัดส่วนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ

5)ฐานะการคลังรัฐบาล คือการรวบรวมผลการดำเนินงานด้านการคลังทุกปีงบประมาณจะประกอบด้วย 1) รายได้ (Revenue) คือ มูลค่ารวมทั้งหมดของธุรกรรมที่ทำให้ทุนสุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึง จำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาลได้รับโดยไม่ต้องมีภาระผูกพันในการชำระคืนในภายหลังจะมีสิ่งตอบแทนจากการรับเงินหรือไม่ก็ได้ ยกเว้นจำนวนเงินที่รัฐบาลได้รับจากการขายสินทรัพย์ซึ่งไม่ถือเป็นรายได้จากการทำธุรกรรมเพราะไม่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของทุนสุทธิเพียงแต่เปลี่ยนรูปของการถือสินทรัพย์ เช่น การขายอาคาร หรือการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลถืออยู่ เปลี่ยนเป็นการถือเงินสดแทนและรายได้ด้านภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์และรายได้อื่นๆ 2)รายจ่ายหมายถึง จำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาลจ่ายออกไป โดยไม่ต้องมีการรับชำระคืนในภายหลัง จะมีสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ได้ และไม่ใช่เป็นรายจ่ายชำระหนี้ต้นเงินกู้รายจ่ายแยกเป็นรายจ่ายประจำหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และรายจ่ายลงทุน หรือรายจ่ายซื้อสินทรัพย์ถาวรสุทธิ และเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนเงินกู้แยกเป็น 1)รายจ่ายประจำหรือค่าใช้จ่าย (Expense) 2)รายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายซื้อสินทรัพย์ถาวรสุทธิ

6)สัมฤทธิ์ผลด้านฐานะการคลังหมายถึง การบริหารงานหรือการบริการของรัฐบาลที่เกิดจากการทำงานแล้วได้ผลผลิต (Outputs) ตามเป้าหมาย และเกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามนโยบายโดยตรง ที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้รัฐบาล และประชาชนได้ ทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานโดยมีฐานะการคลังที่ยั่งยืนเป็นตัวชี้วัด ได้แก่ ฐานะการคลังมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนและบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Polito & Wickens 2007; Leachman, et al., 2005; Noppadol Burannathannung & Chairat Poonpapidul ,2001; Puangpeth (2001); พัชรี มินระวงศ์ ,2549 , 2551; สาวิตรีสัจจาภินันท์อัครวานิชิต และคณะ 2545;

สมบูรณ์ วัฒนาอาษากิจ2546; พรรณี สถาวโรดม2544)
ผลการวิจัย ตามวัตถุประสงค์ข้อ (1) พบว่า
 ความแตกต่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ในหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ ด้านกรอบความยั่งยืนทางการคลังของไทยพบว่า รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญแห่งหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณเป็นรายมาตรานี้ ได้เริ่มตั้งแต่ มาตรา 179 มาตรา 180 และ มาตรา 181 เป็นการบัญญัติถึงอำนาจ และวิธีการ ตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการกำหนดวิธีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มาซึ่งงบประมาณดังกล่าว โดยไม่มีการบัญญัติแยกไว้เป็นหมวดอย่างชัดเจน ตลอดจนไม่มีการกำหนดกฎหมายการเงิน การคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลังของรัฐ จึงเป็นเหตุให้เกิดความคลางแคลงใจถึงความโปร่งใส ในงบประมาณที่มีลักษณะกึ่งวินัยทางการคลัง

จุดอ่อนและ จุดแข็งด้าน กรอบความยั่งยืนทางการคลังและวินัยทางการคลังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สรุปได้ว่า จุดแข็งของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในส่วนนโยบายการคลังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐไว้กว้างขวาง จึงเกิดผลดีในภาคปฏิบัติ ได้แก่ การบริหารราชการเกิดความคล่องตัวในการนำงบประมาณแผ่นดินไปบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และไม่ผ่านขั้นตอนมากมายที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการนำนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติส่วนจุดอ่อน ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้ไม่ได้เจาะจงหรือบัญญัติถึงการตรวจสอบงบประมาณ ตลอดจนไม่ได้ให้ให้อำนาจองค์กรอิสระ หรือประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควรในการตรวจสอบการใช้งบประมาณดังกล่าว เพื่อป้องกันความไม่โปร่งใสแต่อย่างใด จึงอาจเกิดความเสียหายด้านวินัยทางการคลัง และความยั่งยืนทางการคลัง

รัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช2550 ได้มี การแก้ไข ปัญหาข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช2540 จึงได้มีการกำหนดหมวดการเงิน การ

คลังและงบประมาณใหม่ ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยมีเจตนารมณ์แก้ไข เพื่อให้รัฐบาลมีวินัยทางการคลัง ไม่ใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างไม่วินัยทางการเงิน และงบประมาณเมื่อมีการจัดสรรงบกลางและตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี อาจก่อให้เกิดภาระผูกพันทางการเงินการคลังของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติด้านวินัยการคลังเช่น ในมาตรา 83 ข้อ 4 ที่ให้รัฐ "รักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ" โดยเฉพาะในหมวดที่ 8 ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ ในมาตรา 163 บัญญัติ "ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐรวมทั้งเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน" และดูแลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลนโยบายการคลังที่ขยายตัวสูงเกินไปอย่างขาดวินัยส่วนการกำหนดยอดหนี้สาธารณะต่อจีดีพีไม่เกินร้อยละ 50 นั้นเป็นเพียงแนวทาง ไม่มีกฎหมายบังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มหมวดการเงินการคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินภาครัฐมีหลักเกณฑ์ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้ว่าเป็นการใช้จ่ายที่เป็นไปตามวินัยทางการเงิน การคลังและทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพโดยกำหนดให้การเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงรายรับและสถานะทางการเงินการคลังที่ผ่านมาที่จะส่งผลกระทบต่อถึงการจ่ายเงินและภาระผูกพันทางทรัพย์สิน

สรุป ข้อบกพร่องรัฐธรรมนูญ และวิธีแก้ไข ในหมวดการเงิน การคลัง งบประมาณได้แก่ด้านจุดบกพร่องกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการคลัง ในส่วนว่าด้วยการเงิน การคลัง การตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และ กฎหมายวิธีการงบประมาณ ระบบบัญชีภาครัฐฯ พบว่า มีความบกพร่องในภาระผูกพันทางการเงินเกี่ยวกับรายจ่าย และภาระหนี้ที่ไม่มีภาระแสดงมูลหนี้หรือรายจ่ายที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายจากนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นจากจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ จึงทำให้รัฐบาลถือโอกาสใช้ช่องว่างของกฎหมายปิดบังภาระผูกพันต่างๆ ควรจะเปิดเผยข้อมูลตามความเป็นจริง และการแก้ไขเบื้องต้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดทำ

แผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อสาธารณชนทั้งก่อนและหลังการใช้งบประมาณดังกล่าว เมื่อมีเหตุเช่นนี้ จึงปราศจากการตรวจสอบขาดความโปร่งใส อาจทำให้เกิดความเสี่ยงจากการคอร์รัปชัน การเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องและเสี่ยงต่อการรักษาวินัยทางการคลัง ที่เกิดจากการไม่ทราบฐานะการคลังที่แท้จริงของประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนของประเทศในระยะยาว

วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่เพื่ออนาคต

1. กำหนดให้รัฐบาลจัดทำนโยบาย แผนงาน สำหรับงบประมาณสำหรับภาระผูกพันหรือรายจ่ายในเรื่องนั้นๆไว้ล่วงหน้า โดยเฉพาะนโยบายกึ่งการคลัง หรือนอกบัญชีงบประมาณ และเปิดเผยข้อมูลที่เป็นหนี้หรือภาระผูกพันต่อสาธารณชน ทั้งนี้ให้รัฐบาลรายงานสถานะหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาและสาธารณชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

2. แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปทางการเมือง ให้ประชาชนมีสิทธิและมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรกลาง และเป็นอิสระ มีขีดความสามารถที่จะตรวจสอบถึงความสมเหตุสมผล ในความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบายในด้านต่างๆได้อย่างตรงไปตรงมา

3. ให้รัฐบาลจัดทำรายงานจำนวนเงินภาษีอากรที่รัฐสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการลดหย่อนยกเว้นภาษี และกลุ่มผู้เสียภาษีที่ได้รับประโยชน์จากการยกเว้นลดหย่อนนั้นต่อรัฐสภาและสาธารณชนเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้การบัญญัติให้มีการจัดเก็บภาษี หรือการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีต้องตราเป็นกฎหมายตามหลักปฏิบัติสากล ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

2. ผลการศึกษาวัตถุประสงค์ข้อ (2) พบว่ารัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรัทักซิณ ชินวัตรได้แก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการทางการคลังกระตุ้นเศรษฐกิจได้แก่ การเน้นความสำคัญของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้เป็นแบบครบวงจรการเพิ่มบทบาทของเอกชนมากขึ้นและการแก้ไขปัญหาว่างงานโดยภาครัฐเพิ่มงบประมาณขาดดุลและเร่งอุปสงค์ โดยเพิ่มสินเชื่อมากขึ้น และแก้ไขสภาพคล่องของสถาบันการ

เงิน และแก้ไขระบบการเงินโดยการการจัดตั้งบริษัท T AMC (บริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติ) เพื่อแก้ปัญหาหนี้เสียหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เช่น ประมูลขายสินทรัพย์ของลูกหนี้ธนาคารเป็นต้น การแก้ปัญหาที่ถูกจุดทำให้ในปี 2541 ดุลการค้าไทยเริ่มเกินดุล อีกครั้งหนึ่งภายหลังจากขาดดุลงบประมาณมาหลายปี

ส่วนมาตรการกึ่งการคลัง สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร พบว่า

1. การใช้มาตรการกึ่งการคลังเป็นการจัดการใช้จ่ายเงินตามนโยบายของรัฐบาล แต่เป็นการใช้จ่ายนอกงบประมาณจึงมิได้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการดำเนินการสนองนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล จะใช้เงินทุนจากสถาบันการเงินของรัฐ เช่นธนาคารออมสินธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรธนาคารอาคารสงเคราะห์ธนาคารประชาชนและวิสาหกิจชุมชนธนาคารนครหลวงไทย เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลจะทุ่มเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านโครงการต่างๆของรัฐบาลเพื่อมุ่งหวังให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การขยายตัวของภาคธุรกิจในที่สุดจะกลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

2. การบริหารงานคลังภาครัฐที่เกิดขึ้นนอกระบบงบประมาณและมีได้มีการแสดงข้อมูลต่อสาธารณชนย่อมทำให้การใช้อำนาจบริหารดังกล่าวขาดความชอบธรรมปราศจากการถูกตรวจสอบและมีได้ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและจากประชาชนตามกระบวนการทางการเมืองอย่างแท้จริง

3. ปัญหาความเสี่ยงในกรณีที่สถาบันการเงินภาครัฐถูกขอให้ปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งรัฐบาลต้องการให้การเกื้อหนุนถ้าสถาบันเหล่านี้ประสบปัญหาการเงินในอนาคตรัฐบาลต้องรับภาระทั้งหมดโดยใช้เงินภาษีของประชาชนสิ่งสนับสนุนที่สำคัญได้แก่ งานวิจัยที่วิเคราะห์อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภาพของปัจจัยการผลิตโดยรวมของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2543-2552 แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับต่ำซึ่งมีความผันผวนเป็นอย่างมาก (ฉันทกร จันทรสาส์น 2554 หน้า 51) สิ่งเหล่านี้ก็ยังคงแสดงถึงการพัฒนาศาสนาการเงินยังไม่ไกลเท่าที่ควร

สรุป ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 ผ่านพ้นรัฐบาลได้บริหารประเทศอย่างยากลำบากจึงต้องมีภาระหนักในการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ซบเซาลง ให้กลับฟื้นมาเป็นเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง วิธีการในการกระตุ้นเศรษฐกิจสามารถกระทำได้ 3 แนวทางด้วยกัน ผ่านการกระตุ้นเศรษฐกิจทางด้านอุปสงค์และอุปทาน การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการใช้นโยบายการเงินและการคลัง และสุดท้ายเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยตรง

สรุป การดำเนินนโยบายการคลังและการกำหนดมาตรการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจโลกปีพ.ศ. 2551 ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะมีดังต่อไปนี้

ในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2551-2554 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และได้มีสัญญาณบ่งชี้ว่า มีปัญหาเกิดขึ้นจึงได้มีการดำเนินการออกมาตรการในด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาตามลำดับ ทั้งนี้รัฐบาลจึงได้ก่อหนี้สาธารณะโดยส่วนใหญ่เกิดจากการกู้ยืมในประเทศมากกว่านอกประเทศ โดยมี มาตรการที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วสรุปได้ดังนี้

นโยบายด้านเศรษฐกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 83 และมาตรา 84 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐบาลได้เร่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และยั่งยืนโดยมุ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกและพัฒนาประเทศไทยภายใต้กรอบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยดำเนินนโยบายมหภาคในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและสนับสนุนการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาวโดยเร่งรัดการจัดเก็บภาษีรักษาระดับเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและการจัดหาแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมโดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดนอกจากรายการตามนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายอื่นๆอีก เช่น ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 11 มาตราที่สำคัญมีดังนี้

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลได้ทำการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชนโดยการสร้างความเชื่อมั่นและฟื้นฟูภาพลักษณ์ของประเทศและการวางรากฐานการพัฒนาในอนาคตตลอดจนเร่งการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและเกิดผล

ต่อเนื่องในระยะยาวมีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งภายใต้กรอบวงเงินลงทุนภายในปีงบประมาณพ.ศ. 2555 รวม 1.43 ล้านล้านบาทและจัดสรรวงเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจพ.ศ. 2552 โดยมีโครงการขนาดใหญ่เช่นการจัดหาแหล่งน้ำและเพิ่มพื้นที่ชลประทานวงเงินรวม 20,232.9 ล้านบาทการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานวงเงินรวม 17,224 ล้านบาทโครงการรถไฟฟาสายสีม่วงช่วงบางใหญ่-บางซื่อวงเงินรวม 785 ล้านบาท เป็นต้น

สรุปการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554 มีดังนี้

1.หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ปี 2551 เท่ากับ 37.5 ปี 2552 เท่ากับ 45.5 ปี 2553 เท่ากับ 46.0 ปี 2554 เท่ากับ 43.6

สรุปรัฐบาลสามารถรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ให้ไม่เกินร้อยละ 50 แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2551 เนื่องจากรัฐบาลมีการกู้ยืมเพิ่มสูงขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกระหว่างปีงบประมาณ 2552 -2553

2.สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณเริ่มปี 2551 เท่ากับ 10.4 ปี 2552 เท่ากับ 10.1 ปี 2553 เท่ากับ 10.8 ปี 2554 เท่ากับ 10.2 รัฐบาลสามารถรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่ให้เกินร้อยละ 15 ได้แต่จำนวนภาระหนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากมูลหนี้ที่เพิ่มขึ้น

3.การจัดทำงบประมาณสมดุลเริ่มปี 2551 จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ปี 2552 จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ปี 2553 จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล และ ปี 2554 จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเช่นกัน การบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา รัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2552 เนื่องจากต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในช่วงซบเซาลงทั้งนี้จากสภาวะการณ์ในปัจจุบันคาดว่าจะมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องระหว่างปีงบประมาณ 2553 - 2555 โดยมีเป้าหมายที่จะจัดทำงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2557

4. สัดส่วนงบลงทุนต้องงบประมาณรายจ่ายเริ่มปี 2551 เท่ากับ 24.2 ปี 2552 เท่ากับ 22.2 ปี 2553 เท่ากับ 25.0 ปี 2554 เท่ากับ 25.0 รัฐบาลไม่สามารถรักษาสัดส่วนงบลงทุนต้องงบประมาณรายจ่ายให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ในปี 2551 และปี 2552 ตลอดจนสามารถรักษา สัดส่วนงบลงทุนต้องงบประมาณรายจ่าย เท่ากับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้สองปีติดกัน

3. ผลการศึกษาวัตถุประสงค์ข้อ (3) พบว่า

ประเทศไทยมีฐานะการคลังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงานของรัฐบาลในการการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละปี แต่ละเดือน โดยเฉพาะในยุควิกฤตเศรษฐกิจที่เพิ่งจะผ่านพ้นมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้กระตุ้นเศรษฐกิจในทุกด้าน และเศรษฐกิจก็กำลังฟื้นตัวสังเกตจากรายได้หรือรายรับที่เป็นเงินสดรับทั้งหมดที่นำส่งคลัง โดยรายได้แผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 - 2549 นั้นมีการจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นตลอดมา ทั้งนี้ฐานะเงินคงคลังสิ้นปีงบประมาณแข็งแกร่งมากขึ้นเกินหนึ่งแสนล้านบาทนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546- 2549 ทุกปี ส่วนฐานะการคลังระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2554 ยิ่งแข็งแกร่งมาก และมากกว่า ปี พ.ศ. 2540 จึงนับได้ว่า ประเทศไทยสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยมีตัวชี้วัดต่างๆ ได้แก่ ฐานะการคลัง และฐานะเงินสดของแผ่นดินมีความยั่งยืน โดยการพิจารณาทั้งด้านรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง เงินคงคลัง และหนี้สาธารณะประกอบกัน และตัวชี้วัดความน่าเชื่อถือทางการคลังอีกหนึ่งตัว โดยการจัดอันดับความน่าเชื่อถือได้แก่ การแถลงข่าวการประกาศผลการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยได้ เอลบ หรือ A- ซึ่งเป็นผลดีต่อมุมมองประเทศไทยอาจมีหนี้สาธารณะที่คาดว่าจะเพิ่มสูงสุดถึง 60% ของ GDP ในปี พ.ศ. 2556 และหากเศรษฐกิจขยายตัวได้ดี (5.5%) หนี้จะเริ่มลดลงในปี 2557 และ ความยั่งยืนทางการคลังลดลงอย่างชัดเจนในช่วง 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2557)

ทั้งนี้กระทรวงการคลังได้ตั้งกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลังไว้ ดังนี้ (1) ระดับหนี้สาธารณะจะอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการก่อหนี้สาธารณะจะกระทำด้วย

ความระมัดระวัง และจะนำมาซึ่งประโยชน์ของประเทศโดยรวม โดยกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้มีการกำหนดงบประมาณแผ่นดินแต่ละปีโดยปรับเปลี่ยนเฉพาะหนี้สาธารณะ/GDP ไม่เกิน 50% ไปเป็นไม่เกิน 60% ในปี พ.ศ. 2552(2) ภาระหนี้ (รายจ่ายเพื่อการใช้คืนต้นเงินกู้ และรายจ่ายดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม) จะอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบการบริหารหนี้สาธารณะมิให้ภาระหนี้เป็นปัจจัยที่จะเบียดบังงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ได้ปรับเปลี่ยนจาก ไม่เกินร้อยละ 16 ของงบประมาณมาเป็น ไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2547 (3) รัฐบาลสามารถกลับมาสมดุลงบประมาณได้ภายในปีงบประมาณ 2559 ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งสัญญาณที่ชัดเจนให้ภาคเอกชนทราบถึงทิศทางและระดับการระดมเงินทุนของรัฐบาลในระยะปานกลาง และ (4) งบรายจ่ายลงทุน/ยอดรวมรายจ่าย ต้องงบประมาณไม่น้อยกว่า 25% ทั้งนี้การใช้นโยบายการคลังจะได้ผลดีเพียงใดต้องอาศัยปัจจัยเหตุและผลหลายประการในการสนับสนุนให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและมั่นคง

การอภิปรายผล: จากการสรุปผลการวิจัยข้างต้นผู้วิจัยสามารถอภิปรายดังนี้ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มีความคล่องตัวในการนำงบประมาณแผ่นดินไปบริหารราชการแผ่นดิน จากการไม่ได้บัญญัติแยกหมวดการเงินการคลัง และงบประมาณไว้เป็นหมวดอย่างชัดเจนตลอดจนไม่มีการกำหนดกฎหมายการเงิน การคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลังของรัฐ จึงเป็นเหตุให้เกิดความคลางแคลงใจถึงความโปร่งใส ในกึ่งวินัยทางการคลัง ดังนั้นที่มาของการกำหนดให้มีหมวด 8 การเงินการคลังและงบประมาณในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ขึ้นมาใหม่นั้น เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินภาครัฐมีหลักเกณฑ์ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้ว่า รัฐบาลใช้จ่ายที่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการเงิน การคลังส่วนแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ขณะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการแก้ไขวิกฤตตั้งแต่นำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 - 2550 รวม 2 รัฐบาลตั้งแต่ คือ รัฐบาลภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พบว่าสามารถแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นนำพาประเทศเจริญเติบโต

ไปได้ระดับหนึ่ง โดยรัฐบาลทั้งสองสามารถนำพาประเทศไปสู่การมีฐานะการคลังและความยั่งยืนทางการคลังที่มั่นคงในระดับที่น่าพอใจ

ดังนั้นจึงมีความสัมฤทธิ์ผลด้านฐานะการคลังที่ดีจึงสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้แก่ สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรมีฐานะเงินคงคลังสิ้นปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2545 เท่ากับ 95,979.5 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2546 เท่ากับ 131,216.5 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2547 เท่ากับ 153,242.4 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2548 เท่ากับ 117,926.2 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2549 เท่ากับ 155,423.6 ล้านบาท ส่วนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะมีฐานะเงินคงคลังสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เท่ากับ 142,806.1 ล้านบาท พ.ศ.2551 เท่ากับ 229,060.3 ล้านบาท พ.ศ. 2552 เท่ากับ 293,835.2 ล้านบาท พ.ศ.2553 เท่ากับ 429,322.1 ล้านบาท พ.ศ.2554 เท่ากับ 521,290.0 ล้านบาทสอดคล้องกับ ธนาคารโลกซึ่งในแต่ละปีธนาคารโลกจะทำการทบทวนการจัดกลุ่มประเทศต่างๆ ในโลกจากการประเมินรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNI per capita) โดยใช้วิธีที่เรียกว่า Atlas method ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2554 โดยปรับฐานะไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง จากเดิมปานกลางระดับล่าง นอกจากนี้งานวิจัยยังสอดคล้องทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่เป็นการกำหนดแนวทางที่จะต้องปฏิบัติตามโดยกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน และเพื่อป้องกันปัญหาในอนาคตและผลจากการนำไปปฏิบัติแล้วอาจจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้ โดยใช้ความพึงพอใจประชาชนเป็นเกณฑ์พิจารณาและยอมรับได้ในระดับหนึ่ง ได้แก่ นโยบายโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่ง มีงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ พบว่า บุพปัจจัยได้แก่ ภาวะผู้นำของหัวหน้า

ชุมชน สภาพแวดล้อม นโยบายรัฐบาลด้านที่อยู่อาศัย เกี่ยวข้องกับบ้านเอื้ออาทร การมีส่วนร่วม ความรู้ความเข้าใจของชุมชน ล้วนส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของคนที่อยู่อาศัย อยู่ในโครงการเอื้ออาทรจาก (กฤษฎา ปลั่งเจริญศรี และคณะ 2554) จึงจะเห็นได้ว่า นโยบายรัฐบาลได้ส่งผลดีต่อประชาชน มีความมั่นคงมากกว่าแต่ก่อน แต่ทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์จริงเชิงประจักษ์ ในด้านการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน ตลอดจนทฤษฎีนี้ไม่ครอบคลุมถึงความเสี่ยงต่างๆและวิธีดำเนินการแก้ไขความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น โดยนโยบายอาจเกิดความผิดพลาด โดยมุ่งจะสนองความพึงพอใจของประชาชนและมุ่งแสวงประโยชน์บางอย่างทางการเมืองเพียงอย่างเดียว และสอดคล้องด้านความยั่งยืนทางการคลัง และการขาดดุลงบประมาณนั้น สอดคล้องกับพัชรี มินระวงศ์ (2551) ส่วนงานวิจัยในประเทศ ไม่มีความสอดคล้องในประเด็นความยั่งยืนทางการคลังและฐานะทางการคลัง ได้แก่ นักวิชาการศึกษาของ Puangpeth (2001) ซึ่งผลการศึกษาคความยั่งยืนทางการคลังช่วงปี.ศ.1967 – 1999 ด้วยวิธี FSI ปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีความยั่งยืนทางการคลังระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตามยังมีงานวิจัยที่ไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ของผู้วิจัยเอง ได้แก่ งานวิจัยของสาวตรีสังจาภินันท์, อัครานุชิต, วรพัฒน์ เจนสวัสดิชัย, บุญวรรณ หมั่นวิชาชัย และชลวิไลดา มีแยม ซึ่งผลการศึกษาจากทั้งสองวิธีให้ผลว่าไม่มีความยั่งยืนทางการคลังระหว่างช่วงเวลานั้นเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- กฤษณา ปลั่งเจริญศรี, บัณฑิต ผังนิรันดร์, อรุณรุ่ง วงศ์กังวาน. (2554). บุพปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรในเขตกรุงเทพมหานคร, *วารสารสมาคมนักวิจัย* 16(3), 141
- ฉันทกร จันทร์สาสน์ .(2554). ประสิทธิภาพการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2543-2552 *วารสารสมาคมนักวิจัย*,16(2), 51
- พัชรี มินระวงศ์ (2551). *ตัวแปรทางเศรษฐกิจกับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร
- สาวิตรี สัจจาภินันท์ อัครวานิชิต, วรพัฒน์ เจนสวัสดิชัย, บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และวิลดา มีแยม. (2545). *ความยั่งยืนทางการคลังกับเป้าหมายเงินเฟ้อ : การผสมผสานนโยบายที่เหมาะสม*. สัมมนาวิชาการประจำปี 2545 ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สมบูรณ์ วัฒนภาษากิจ. (2546). *ความยั่งยืนทางการคลัง และหนี้สาธารณะของไทย*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พรณิฉัย นิตโรจน์. (2551). *การนำนโยบายการจัดระเบียบท่าบ่อแร่แห่งลุ่มแม่น้ำโขงไปปฏิบัติ*. ปรัชญาดุสิตบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พรณี สดาวโรดม. (2544). *"การสร้างความยั่งยืนทางการคลังภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ"* เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 44 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- Leachman, L. L., Bester, A., Roses, G., & Lang, P.(2005)."Multicointegration sustainability of fiscal practices and the role of fiscal institutions. *Economic Inquiry*,43(2), 454-466
- Polito, V. & Wickens, M. (2007). *"Measuring Fiscal Stance ."* Discussion Paper 2007/14 ,Department of Economics, University of York.
- Noppadol Burannathannung & ChairatPoonpapidul. (2001). *External debt dynamic and current Accountsustainability*. The paper Present in Bank of Thailand Sympposium, Bangkok, Retrieved April 10 2012,from http://www.ams.cmu.ac.th/pub/law/tamanoon50/gist/166_170.htm
- Puangpeth, P. (2001). *"Fiscal Vulnerability."* Master of Economics (English Language Program) Faculty of Economics, Thammasat University,