

ภาพรวมทางการคลังของประเทศไทย

นโยบายการคลังหมายถึง การใช้เครื่องมือทางการคลังของภาครัฐ ซึ่งได้แก่ เครื่องมือทางด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด (Tanzi, 1990) ดังนั้น นโยบายการคลังจึงเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นหรือลดความร้อนแรงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสนับสนุนและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยสิ่งสำคัญในการดำเนินนโยบายการคลัง คือ การกำหนดเป้าหมายและการดำเนินนโยบายได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเวลา สถานการณ์ และดำเนินการได้อย่างทันท่วงที หากมีการดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างไม่เหมาะสมและขาดการบริหารจัดการทางการคลังที่ดี อาจจะเป็นสาเหตุของการเกิดความเสี่ยงและความอ่อนแอทางการคลังได้ ดังนั้น การดำเนินนโยบายการคลังจึงต้องมีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนและเหมาะสมในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น¹

2.1 เป้าหมายของการดำเนินนโยบายการคลัง

การดำเนินนโยบายการคลัง มีเป้าหมาย 4² ประการ ดังนี้

2.1.1 การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายการคลังสามารถสนับสนุนให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้ โดยที่การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของสมการรายได้ประชาชาติ (Government Spending)

2.1.2 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายการคลังที่ประกอบด้วยภาษีและเงินโอนเพื่อการสังคมสงเคราะห์ ถือเป็นมาตรการที่ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ (Automatic Stabilizer) โดยในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านงบประมาณ หรือเมื่อประชาชน

¹ วิมล ขาตะมีนา จากบทความเรื่อง “ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง.” โดย กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงทางด้านการคลัง, 2549.

² สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, “นโยบายการคลังของไทย.” 2549.

ผู้เสียภาษีมีรายได้ลดลง ภาระภาษีก็ลดลงและผู้เสียภาษีที่ถูกเลิกจ้างงานสามารถได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐบาล

2.1.3 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รัฐบาลมีหน้าที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมและต้องมีภาระในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าจะช่วยให้รัฐบาลสามารถนำเงินภาษีที่เก็บได้ในสัดส่วนที่มากกว่าจากผู้มีรายได้สูง มากระจายให้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย

2.1.4 การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ในบางกรณี กลไกตลาดเสรีก็ไม่สามารถที่จะจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทบริหารจัดการ โดยเห็นได้จากกรณีของ

- ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เช่น การสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รัฐเก็บภาษีบุหรี่ และการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

- ผลกระทบทางบวก (Positive Spill-over effects) เช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษี BOI แก่ธุรกิจบางประเภท การจัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เป็นต้น

2.2 ประเภทของการจัดทำนโยบายการคลัง สามารถกระทำได้ 3 ลักษณะ คือ

2.2.1 นโยบายการคลังแบบหดตัว คือ การลดการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้) เมื่อต้องการชะลอความร้อนแรงของภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายจะส่งผลให้เกิดการลดการใช้จ่ายภายในประเทศ (Domestic Demand) และทำให้รายได้ประชาชาติลดลง มาตรการสำหรับนโยบายการคลังแบบหดตัว เช่น การเพิ่มการจัดเก็บภาษีหรือการลดงบประมาณรายจ่าย

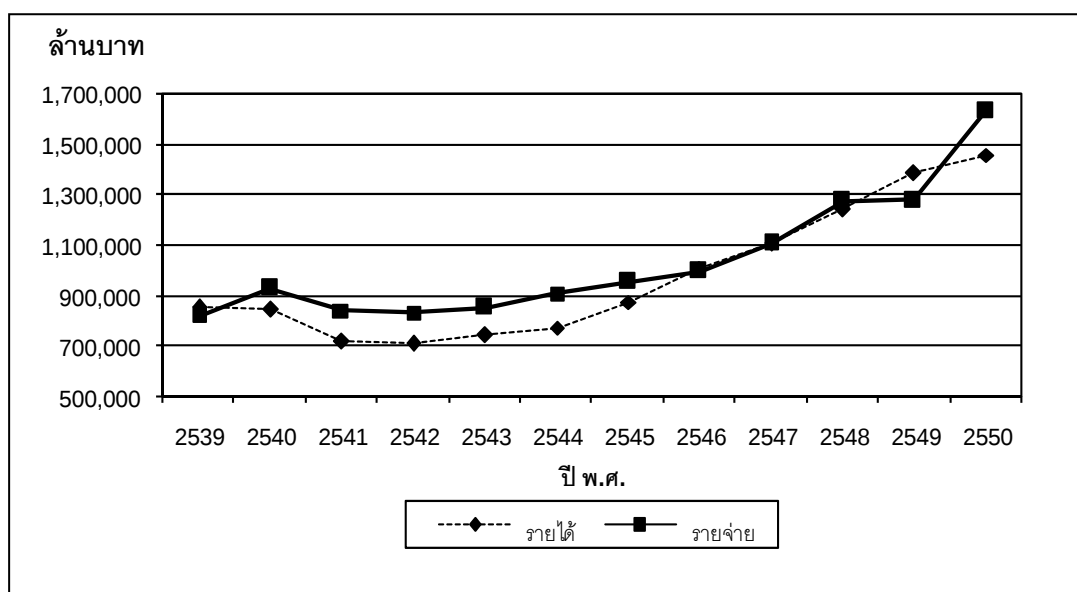
2.2.2 นโยบายการคลังแบบขยายตัว คือ การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (เพิ่มรายจ่าย ลดรายได้) เมื่อต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเศรษฐกิจซบเซา ซึ่งนโยบายจะช่วยเพิ่มการใช้จ่ายภายในประเทศ และทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น มาตรการสำหรับนโยบายการคลังแบบขยายตัว เช่น การลดการจัดเก็บภาษีหรือการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย

2.2.3 นโยบายการคลังแบบสมดุล คือ การตั้งระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลให้สมดุลกับรายได้ที่รัฐบาลจัดหาได้ เมื่อสภาวะการณ์เศรษฐกิจเป็นปกติดี มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมแล้ว รัฐบาลจะมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมจะมีประโยชน์ต่อการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจได้ อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายการคลังในแต่ละช่วงเวลา อาจมิได้เป็นไปตามงบประมาณรายได้ และงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ตอนต้นปีงบประมาณ ซึ่งในการขาดดุลหรือ เกินดุลในงบประมาณที่เกิดขึ้นนั้น จะนำไปหักลบกับดุลเงินนอกงบประมาณ ทำให้ได้ดุลเงินสดของรัฐบาลในแต่ละปี ซึ่งพิจารณาได้จาก ตารางที่ ก - 1 และภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1

ปริมาณรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจาก สำนักการคลังรัฐบาล รวบรวมโดย ธนาคารแห่งประเทศไทย

การขาดดุลของรัฐบาลสามารถทำการชดเชยได้หลายวิธี ได้แก่

- การกู้ในประเทศ (Domestic Financing)
- การกู้ต่างประเทศ (Foreign Financing)
- การลดเงินคงคลังและการพิมพ์ธนบัตร (Treasury Cash and Central Bank)

การชดเชยการขาดดุลของรัฐบาลโดยการกู้ยืมนั้น ถือเป็นการแย่งทรัพยากรทางการเงินกับภาคเอกชน มีผลให้เกิดแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ แต่อย่างไรก็ดี การกู้ในประเทศ ถือเป็นทางเลือกหลักในกรณีที่งบประมาณขาดดุล ที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการพยายามดึงดูดทรัพยากรจากภาคเอกชน และเพิ่มสัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเงินเฟ้อไม่มาก เพราะรัฐบาลใช้จ่ายโดยการไปดึงเงินที่ประชาชนจะนำไปใช้จ่าย ทำให้อุปสงค์ของเงินทุนเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อราคาเงินทุนในตลาดทุน(อัตราดอกเบี้ย) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ การกู้ยืมใดๆ ต้องคำนึงถึงการชำระคืนหนี้ดังกล่าวด้วย เพราะเป็นการยืมเงินจากรายได้ในอนาคตมาใช้ การกู้ยืมเงินในประเทศจึงจำเป็นต้องดูสภาพคล่องของตลาดเงินในปัจจุบันด้วย เพราะการที่สภาพคล่องลดลง หมายถึงต้นทุนของการลงทุนที่สูงขึ้นของทั้งภาครัฐและเอกชน

ในขณะที่การกู้จากต่างประเทศ เป็นทางเลือกหลักในโครงการลงทุนภาครัฐ ผลกระทบในเบื้องต้นของการกู้ยืมเงินตราต่างประเทศคือ ช่วยให้อุปสงค์เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ดุลการชำระเงินดีขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม การกู้ยืม ส่งผลกระทบต่อภาระการชำระคืนหนี้ในอนาคต เช่นเดียวกับเงินกู้ยืมในประเทศ ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นปัจจัยที่ทำให้ประมาณการต้นทุนของเงินทุนที่ต้องชำระคืนในอนาคตได้ยาก

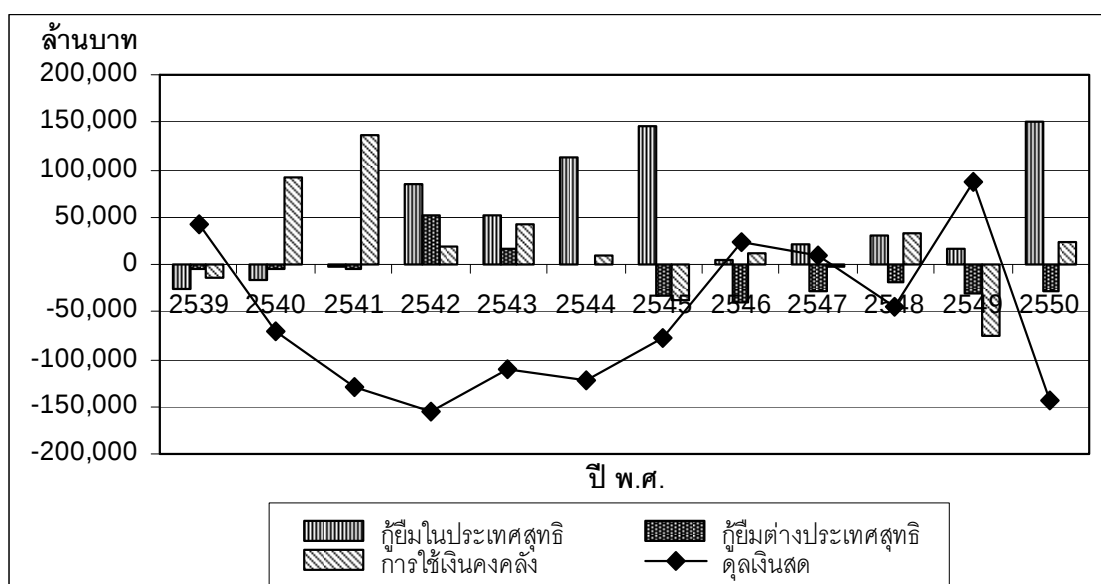
สำหรับการชดเชยการขาดดุลโดยการพิมพ์ธนบัตรนั้น เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงมากที่สุด เพราะอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ ตลอดจนกระทบต่อความเชื่อมั่นในรัฐบาล เนื่องจากการขาดวินัยทางการคลัง และสำหรับการลดเงินคงคลังนั้น ถือเป็นวิธีการชดเชยการขาดดุลที่เหมาะสมมากที่สุด มีต้นทุนทางการเงินต่ำที่สุด

การชดเชยการขาดดุลเงินสดของประเทศไทยใช้วิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา พิจารณารายละเอียดได้จากตารางที่ ก – 1 ในภาคผนวก และภาพที่ 2.2 ซึ่งพบว่า ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการเกินดุลการคลังมาโดยตลอด ส่งผลให้มีเงินคงคลังสะสมอยู่ในระดับสูง การขาดดุลการคลังในระยะแรกของวิกฤติ จึงถูกชดเชยโดยการดึงเอาเงินคงคลังสะสมมาใช้ การลดลงของเงินคงคลัง จึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการลดลงของความมั่งคั่งของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ต่างกับเมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่วิกฤติ การขาดดุลการคลังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เงินคงคลังที่สะสมจำนวนดังกล่าวมีไม่เพียงพอต่อความต้องการในการใช้จ่ายและการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องมีการกู้เงินเข้ามาชดเชย ทั้งจากนอกประเทศและในประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา ซึ่งส่วนใหญ่ ใช้การกู้ยืมจากในประเทศ ได้แก่ การออกพันธบัตรรัฐบาล ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง และเงินกู้อื่นๆ เป็นต้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 รัฐบาลมีการใช้เงินกู้ที่ยืมมาจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่องทุกปี แม้ว่ารัฐบาลจะมีการขาดดุลก็ตาม โดยรัฐบาลมีการก่อหนี้ในประเทศหรือการดึงเงินคงคลังมาใช้คืนหนี้ต่างประเทศแทน ซึ่งโดยส่วนใหญ่มาจากการก่อหนี้ในประเทศ เพราะไม่ต้องการให้เกิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนขึ้น แต่สำหรับปีพ.ศ.2548 มีการดึงเงินคงคลังมาใช้ชดเชยการขาดดุลรวมกับการกู้ยืมในประเทศ ในปริมาณที่ใกล้เคียงกัน

ภาพที่ 2.2

การชดเชยการขาดดุลเงินสด ปี พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจาก สำนักงานการคลังรัฐบาล รวบรวมโดย ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.3 เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลัง

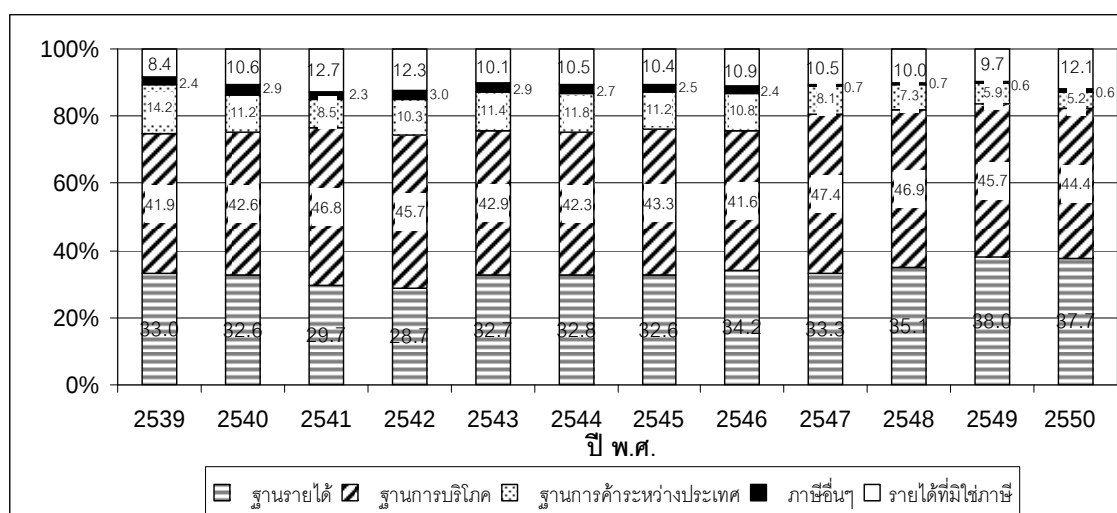
นโยบายการคลังมีเครื่องมือสำคัญต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่

2.3.1 รายได้ของรัฐบาล ที่เกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม เงินบริจาคต่างๆ โดยรายได้ของรัฐบาลมีการจัดเก็บจากกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมธนารักษ์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เงินนำส่งคลังจากรัฐวิสาหกิจ และรายได้จากส่วนราชการอื่น ทั้งนี้ การหารายได้ของรัฐบาลควรมุ่งเน้นการขยายฐานภาษีมากกว่าการเพิ่มอัตราภาษี โดยกำหนดอัตราภาษีให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เป็นธรรม และมีเสถียรภาพ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและ

เป็นการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีในการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ รวมทั้งสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการบริโภค การนำเข้า และส่งออก ซึ่งจะส่งผลต่อการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของประเทศให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ภาพที่ 2.3

ร้อยละของปริมาณรายได้แต่ละประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ต่อปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมด
ปี พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานประมาณ กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง

ในการพิจารณารายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บได้ จากตารางที่ ก – 2 ในภาคผนวก และภาพที่ 2.3 พบว่า ภายหลังจากวิกฤติในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ลดลง ทั้งรายได้ที่เป็นภาษีและมีใช้ภาษี จนกระทั่ง ปี พ.ศ.2545 จึงสามารถหารายได้ได้สูงกว่า ในปี พ.ศ.2539 เป็นปีแรก และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยโครงสร้างของรายได้แต่ละประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ต่อปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมดมีการเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย ซึ่งโครงสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนคือ รายได้ภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ เพราะภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจมีสัดส่วนต่อปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมด ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 33 ในปี พ.ศ.2539 เหลือเพียงร้อยละ 28.7 เนื่องจากมีรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีเงินได้นิติบุคคลลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ เพราะการที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย ทำให้เอกชนมีผลประกอบการที่ลดลง นอกจากนี้ รายได้ภาษีที่เก็บจากฐานการค้าระหว่างประเทศ ก็ลดลงเช่นเดียวกัน จาก 121,539 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.2 ของปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมด ในปี พ.ศ.2539 เหลือ

เพียง 60,946 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.5 ของปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมด โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นแบบลอยตัว

2.3.2 งบประมาณรายจ่าย ที่รัฐบาลต้องจัดทำและขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นประจำ ทุกปีและเริ่มต้นใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี ซึ่งถือเป็นวันเริ่มต้นของปีงบประมาณ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ คือ สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ คือ สำนักงานงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ในการดำเนินการใช้จ่ายของรัฐบาลจำเป็นต้องมีหลักการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย ได้แก่ หลักการประหยัดเพื่อไม่ให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร ต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบถึงต้นทุน และผลประโยชน์ที่ได้รับ หลักผลประโยชน์ ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายซึ่งจะตกอยู่กับสังคมส่วนรวม เพื่อให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลอดจนมีหลักการกลั่นกรองซึ่งเริ่มจากหน่วยงานระดับล่างไปจนถึงระดับบนอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมสูงสุด

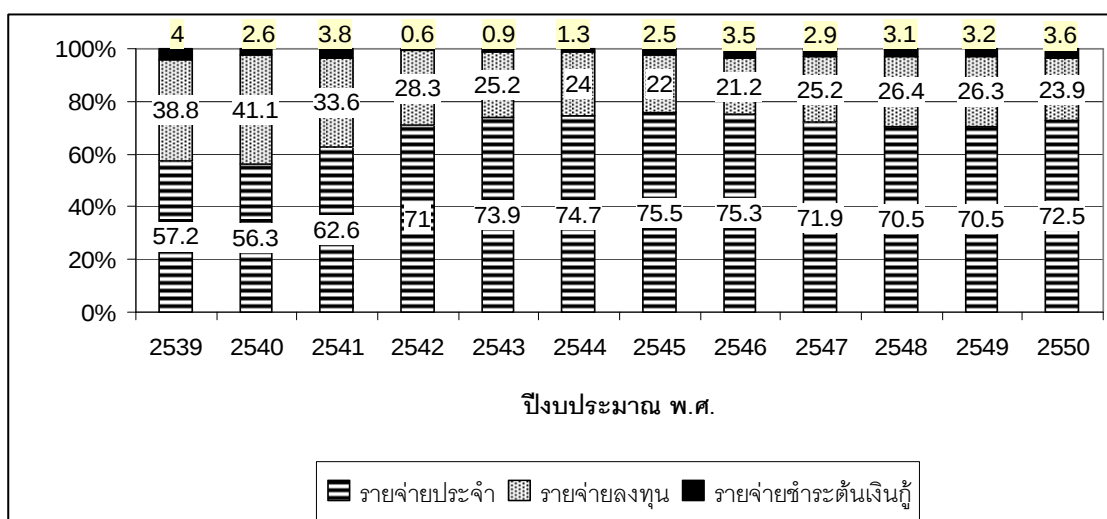
งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล แบ่งตามผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นได้เป็น 3 ประเภท คือ

- รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายที่ใช้ในการบริหารงานประจำ โดยจำแนกเป็นประเภทได้เป็น รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการอื่นๆ รายจ่ายดอกเบี้ย เงินอุดหนุนทั้งแก่รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินและหน่วยธุรกิจอื่นๆ ตลอดจน เงินโอน ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันที่ไม่หวังผลกำไร ภาคครัวเรือนและภาคต่างประเทศ
- รายจ่ายลงทุน ซึ่งหมายถึง การใช้จ่ายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยราชการ
- รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งในแต่ละปี รัฐบาลจะต้องกันงบประมาณรายจ่ายไว้สำหรับการชำระคืนแก่หนี้สาธารณะ

ภาพที่ 2.4

ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจากงบประมาณโดยสังเขป รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ ก – 3 ในภาคผนวก และภาพที่ 2.4 แสดงถึงงบประมาณและสัดส่วนของรายจ่ายแต่ละประเภท ซึ่งพบว่าภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างงบประมาณรายจ่าย โดยที่เห็นได้ชัดเจนคือ มีการลดรายจ่ายลงทุนลงกว่าแสนล้านบาท ในขณะที่มีการเพิ่มรายจ่ายประจำขึ้น จากสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่ประมาณร้อยละ 50 – 60 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 70 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2542 เป็นต้นมา สำหรับรายจ่ายในการชำระต้นเงินกู้ นั้น มีการจัดสรรงบประมาณในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ.2543 เป็นต้นมา เนื่องจากมีการครบกำหนดไถ่ถอนหนี้สาธารณะบางส่วนในประเทศ ตลอดจนความพยายามในการชำระหนี้ต่างประเทศ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในส่วนของนโยบายของแต่ละรัฐบาล ที่มีผลต่องบประมาณรายจ่าย จะได้กล่าวในส่วนถัดไป

2.3.3 การก่อหนี้และบริหารหนี้สาธารณะ ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการบ่งบอกถึงความยั่งยืนของฐานะการคลัง โดยการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สามารถชำระคืนได้โดยไม่กระทบต่อฐานะทางการเงินของประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

กำหนดให้ “หนี้สาธารณะ” หมายความว่าหนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ กู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดย กระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน ซึ่งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกัน ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) การชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ใน ปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทได้ไม่เกินวงเงินร้อยละ 20 ของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และกู้ได้วงเงินไม่เกิน ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้ เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตรา ต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ถ้าภาวะตลาดการเงินใน ประเทศเอื้ออำนวยก็อาจกู้เป็นเงินบาทแทนได้

การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ กระทำได้โดยไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้าง ชำระหรือไม่เกินจำนวนเงินที่ยังมีการชำระค้ำประกันอยู่ แต่ในกรณีที่หนี้สาธารณะซึ่งจะทำการ ปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่า ไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้าง หนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ ไม่เกิน 12 เดือน ก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ โดยเงินที่ได้รับจากการกู้จะต้องนำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการ ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

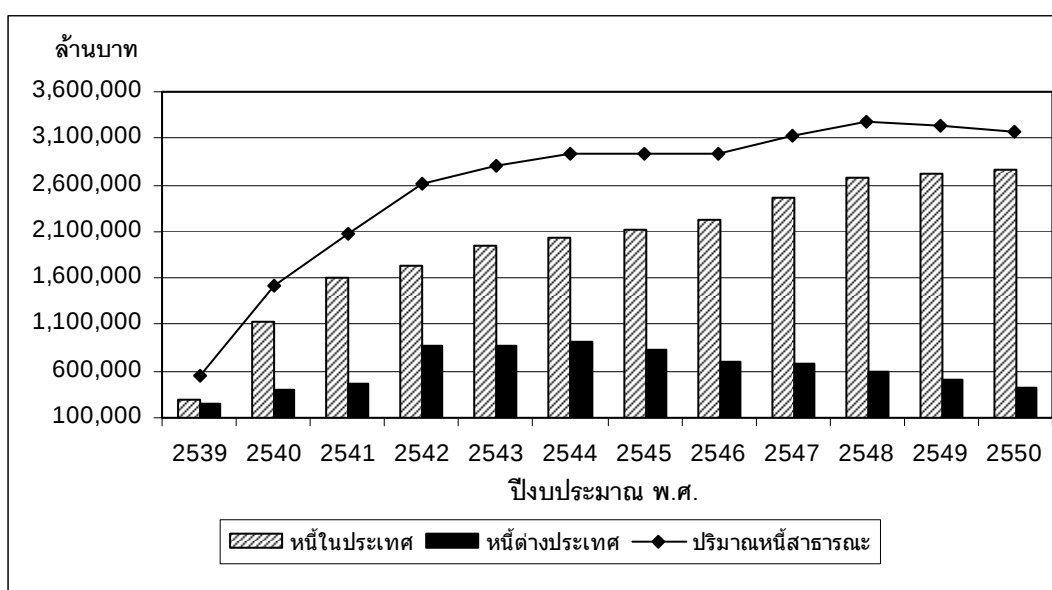
นอกจากนี้ กระทรวงการคลังมีอำนาจในการค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้ โดยใน ปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และจะค้ำประกันหรือให้กู้ต่อ

แก้รัฐวิสาหกิจใดที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน 3 ปี ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการค้าประกันหรือให้กู้ในระหว่างดำเนินการเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

สำหรับการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ให้กระทำโดยการออกตราสารหนี้ตามความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ และนำเงินกู้ที่ได้ส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

ภาพที่ 2.5

ปริมาณหนี้สาธารณะจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินกู้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

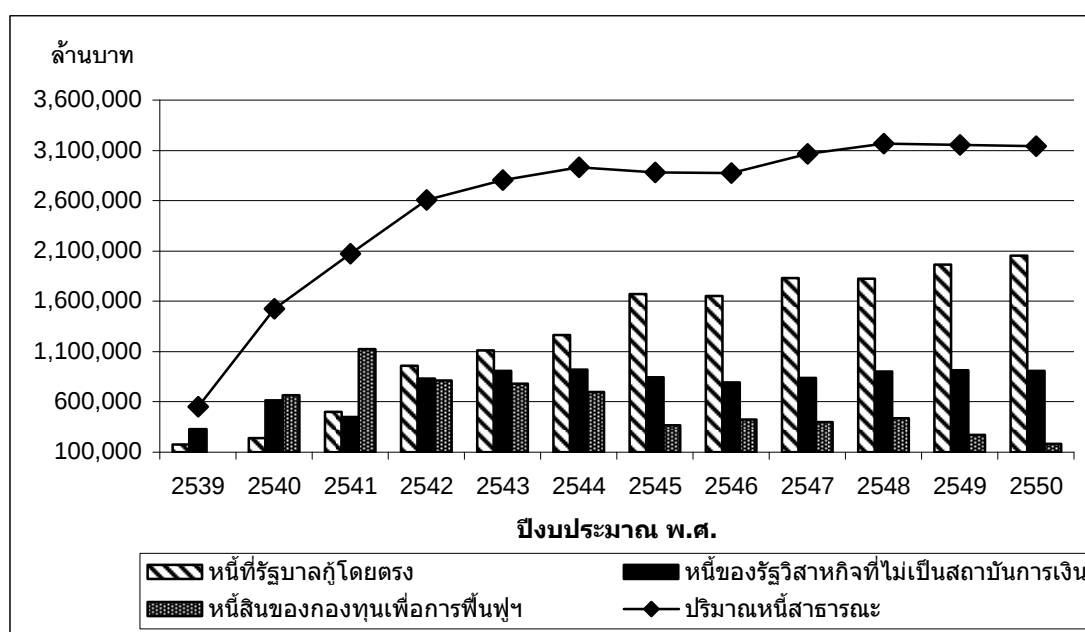
ในการพิจารณาปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศไทย จากตารางที่ ก – 4 ในภาคผนวก และจากภาพที่ 2.5 พบว่า วิฤติเศรษฐกิจ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น เกือบ 3 เท่า จากก่อนวิฤติ ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2539 ที่มีหนี้สาธารณะคงค้างจำนวน 548,725 ล้านบาท เป็น 1,525,521 ล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2540 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี มีเพียงปีงบประมาณ พ.ศ.2546 และ 2550 เท่านั้น ที่มีหนี้สาธารณะคงค้างลดลงจากปีก่อนหน้าเพียงเล็กน้อย ซึ่งหนี้สาธารณะส่วนใหญ่มักจะเป็นหนี้ที่กู้จากภายในประเทศ ทั้งนี้ ก่อนวิฤติเศรษฐกิจ

ปริมาณหนี้ในและนอกประเทศไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ภายหลังวิกฤติ รัฐบาลมักก่อหนี้จากภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการออกพันธบัตรเพื่อขายให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการก่อหนี้สาธารณะในปริมาณที่สูงขึ้น จะก่อให้เกิดภาระหนี้ต่อผู้เสียภาษีทั้งในปัจจุบันและอนาคต แต่หากหนี้สาธารณะได้นำไปใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่เหมาะสม หรือการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ก็จะเป็นผู้รับประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจ สำหรับหนี้ในประเทศ เนื่องจากภาระหนี้ไม่ได้สร้างภาระต่อลูกหลานโดยรวม เป็นเพียงการโอนเงินระหว่างกลุ่มลูกหลานในประเทศเท่านั้น เพราะลูกหลานของกลุ่มผู้เสียภาษี เป็นผู้ชำระหนี้ให้แก่ลูกหลานของกลุ่มผู้ถือพันธบัตร ผลสุดท้ายของภาระหนี้สาธารณะในประเทศคือ คนในประเทศเป็นหนี้กันเอง แต่สำหรับหนี้ต่างประเทศนั้นจะเป็นภาระต่อผู้เสียภาษี³ ดังนั้น การที่หนี้ส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้น เป็นหนี้ในประเทศก็เท่ากับว่า ในอนาคตเงินจะหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจไทย

ภาพที่ 2.6

ปริมาณหนี้สาธารณะจำแนกตามสถานะหนี้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

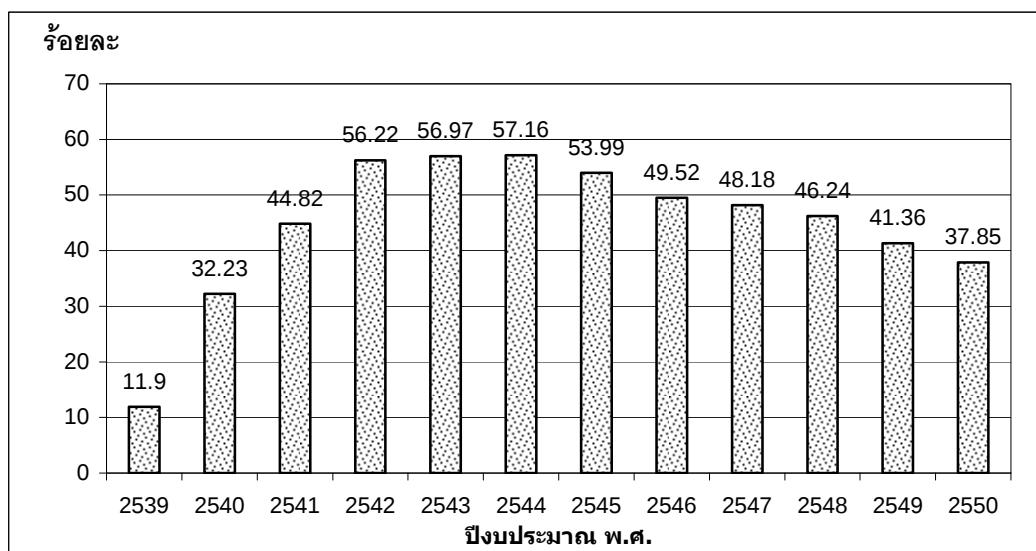
³ สวัสดิ์ สัจจาภินันท์ อัครวานิชิต, หนี้สาธารณะ : วิกฤติหรือไม่, สิงหาคม 2544

ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างที่จำแนกตามสถานะหนี้ ตามตารางที่ ก - 5 ในภาคผนวก และภาพที่ 2.6 พบว่า ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน แต่ภายหลังจากวิกฤติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป รัฐบาลก่อนหนี้สาธารณะโดยตรงสูงกว่าที่รัฐวิสาหกิจกู้ โดยหนี้สาธารณะที่รัฐบาล กู้ตรง ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541 และ 2542 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเกือบ 2 เท่า เช่นเดียวกับ หนี้ สาธารณะที่รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินกู้ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ.2540 และ 2542 เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาเกือบ 2 เท่าเช่นกัน และนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2542 ปริมาณหนี้ สาธารณะคงค้างที่รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินเป็นผู้ก่อ มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก นอกจากนี้ การที่ปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีการ แปลงหนี้เอกชนมาเป็นหนี้สาธารณะผ่านขบวนการของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบัน การเงิน อีกด้วย เพราะหนี้สาธารณะของกองทุนฟื้นฟูฯ นี้ มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจาก 43,753 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.2539 เป็น 667,770 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.2540 หรือเพิ่มขึ้น กว่า 15 เท่าตัว และปริมาณหนี้สาธารณะของกองทุนฟื้นฟูฯ สูงสุด ณ ปีงบประมาณ พ.ศ.2541 ถึง 1,124,427 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นกว่า 25 เท่าตัว จากก่อนวิกฤติเศรษฐกิจนั่นเอง ภายหลังจากนั้น ได้มีการทยอยโอนหนี้ในส่วนนี้มาเป็นหนี้รัฐบาล ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เหลือหนี้สิน ของกองทุนฟื้นฟูฯ เพียง 185,154 ล้านบาท

จากการที่ปริมาณหนี้สาธารณะมีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ในขณะที่ภายใต้วิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวในประเทศ ทำให้ตัวเลข ของ GDP มีอัตราการขยายตัวที่ไม่สูงมากนัก หรือไม่มีการขยายตัว ส่งผลให้ สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP มีสัดส่วนที่สูงขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว เมื่อปีแรกที่ประเทศต้องประสบกับวิกฤติ และสัดส่วน ดังกล่าว เพิ่มขึ้นเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ที่สูงถึงร้อยละ 57.16 หลังจากนั้น เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายการคลังขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจ ของไทยเริ่มที่จะฟื้นตัวขึ้นทำให้ปริมาณของ GDP มีการขยายตัวที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ สาธารณะต่อ GDP ลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงใน ภาพที่ 2.7

ภาพที่ 2.7

ปริมาณสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2550



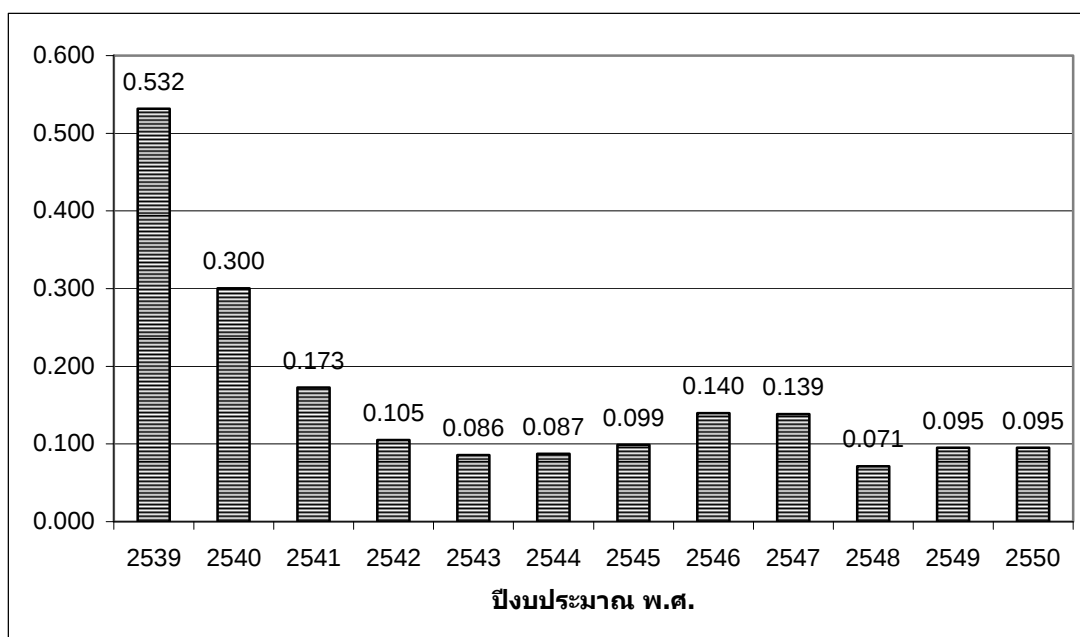
ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

2.3.4 การบริหารเงินคงคลัง เงินคงคลังหมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาล ณ เวลาหนึ่งขณะใด ซึ่งรายรับของรัฐบาลตามนิยามนี้ ครอบคลุมทั้งรายรับเงินในและนอกงบประมาณ โดยเงินในงบประมาณประกอบด้วย รายรับไม่ว่าจะเป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้จากการค้าสินค้าและบริการ ซึ่งยามที่ภาครัฐนำส่งคลัง ยามนั้นเงินในบัญชีเงินคงคลังย่อมมีมากขึ้น แต่ในกรณีตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเงินจะต้องเบิกจากบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งจะทำให้เงินคงคลังลดลง ส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่คลังรับไว้ โดยมีข้อผูกพันว่า จะต้องคืนให้แก่เจ้าของ เมื่อขอเบิกโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางงบประมาณ รายรับเงินนอกงบประมาณ จึงเป็นเงินที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งไม่ควรนำไปใช้จ่ายตามอำเภอใจ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องบริหารให้มีเงินเพียงพอกับปริมาณการรับ – จ่าย (ตั้งเกณฑ์ไว้ประมาณ 10 วันทำการ) และมีการใช้เงินที่ประหยัดและสามารถควบคุมให้รัดกุมได้

ภาพที่ 2.8

สัดส่วนปริมาณเงินคงคลังปลายงวด เปรียบเทียบกับ รายจ่ายรัฐบาล

ปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2550



ที่มา : ข้อมูลจากสถิติการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2547 กรมบัญชีกลาง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากพิจารณาจากตารางที่ ก – 6 ในภาคผนวก และภาพที่ 2.8 ซึ่งแสดงเป็นสัดส่วนระหว่างปริมาณเงินคงคลังปลายงวด กับรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเงินคงคลังว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อเทียบกับรายจ่ายของรัฐบาล จากภาพจะเห็นได้ว่า ปริมาณเงินคงคลังมีโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นไม่มากนักในทุกปี ซึ่งเมื่อพิจารณาในความเป็นจริงจะพบว่า รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังโดยใช้เงินคงคลังในการชดเชยการขาดดุลเงินสดของประเทศไทยในระยะแรกของวิกฤติเศรษฐกิจ เพราะก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีปริมาณเงินคงคลังสะสมอยู่ในระดับสูง ทำให้ปริมาณเงินคงคลังลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ในระยะต่อมา ซึ่งรัฐบาลยังคงมีการขาดดุลการคลัง แต่เปลี่ยนมาใช้ในการกู้เงิน ทั้งจากในประเทศและนอกประเทศเข้ามาชดเชย ทำให้ปริมาณเงินคงคลังเริ่มที่จะเพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ที่รัฐบาลมีการดึงเงินคงคลังมาใช้ปริมาณมาก ส่งผลให้ ปริมาณเงินคงคลังปลายงวดลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจะกล่าวถึงสาเหตุโดยละเอียดต่อไป

2.3.5 การบริหารทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งได้แก่ ที่ราชพัสดุที่มีอยู่ประมาณ 12 ล้านไร่ มูลค่าประมาณ 2 ล้านล้านบาท และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีมูลค่ากว่า 5 ล้านล้านบาท โดยมีช่องทางมากมายในการที่รัฐบาลจะจัดหารายได้จากการบริหารผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหลากหลายวิธีมิได้จำกัดแต่เพียงการกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ เท่านั้น

2.3.6 มาตรการกึ่งการคลัง หมายถึง การอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งหมายถึง กิจกรรมนอกงบประมาณที่ดำเนินการตามนโยบายการคลังของรัฐบาลผ่านธนาคารกลาง สถาบันการเงินภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะไม่ถูกบันทึกในรายงานตามระบบงบประมาณ

2.4 การดำเนินนโยบายการคลังของประเทศไทย

แบ่งการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายการคลังของประเทศไทยออกเป็น 6 ช่วงเวลา คือ

2.4.1 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ

ในช่วงเวลาปี พ.ศ.2516 – 2523 เป็นช่วงที่มีวิกฤติการณ์น้ำมันเกิดขึ้นถึงสองครั้ง ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาราคาสินค้าส่งออกตกต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้านำเข้า ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเป็นอย่างมากและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน หนี้ต่างประเทศและภาระหนี้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลสมัยนั้นมีความพยายามที่จะรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงทำให้รายจ่ายภาครัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการทหาร ทำให้เกิดการขาดดุลการคลังและต้องกู้จากต่างประเทศมาชดเชย ซึ่งต่อมา ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2523 - 2531) จึงได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาระยะของความตกต่ำทางเศรษฐกิจขึ้น โดยใช้นโยบายการปรับตัวด้านการคลังของรัฐบาล ซึ่งเป็นการลดการขาดดุลการคลังของภาครัฐ โดยใช้มาตรการเพิ่มรายได้และลดรายจ่าย เน้นการลดค่าใช้จ่ายรวม โดยการลดรายจ่ายในเรื่องการลงทุนในปัจุบันประมาณต่างๆ และลดการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และให้เอกชนเป็นตัวผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัว มีการส่งเสริมให้บริษัทจากต่างชาติซึ่งได้แก่ ญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

ประกอบกับการแก้ไขแนวโน้มที่จะประมาณการรายได้สูงเกินความเป็นจริงและเพิ่มความไม่คล่องตัวในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้แล้วตามงบประมาณประจำปี ทำให้การขาดดุลที่เกิดขึ้นสูงกว่าเป้าหมายโดยตลอด ซึ่งรัฐบาลใช้การกำหนดงบประมาณมาสู่การประมาณการรายได้แบบอนุรักษ์นิยม โดยประมาณการรายได้มีแนวโน้มต่ำกว่าความเป็นจริง ประมาณร้อยละ 2 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งนโยบายในลักษณะดังกล่าว ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ผลผลิตอุตสาหกรรมและการส่งออกมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นและมีหลากหลาย โดยกว่าครึ่งหนึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เช่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ ของเล่นเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้ การก่อสร้างและการบริการก็มีการขยายตัวเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในภาคการเงินและการท่องเที่ยว ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นและการพัฒนาที่ดินขยายตัวมากขึ้นเช่นกัน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีปริมาณเงินคงคลังของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ฐานะการคลังของประเทศไทยช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง เพราะมีการรักษาวินัยทางการคลังมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 จนถึงปี พ.ศ.2539 ดุลการคลังของประเทศไทยมีการเกินดุลอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ในช่วงเวลานั้นความสนใจในเรื่องความยั่งยืนทางการคลังจึงยังมีไม่มากนัก

2.4.2 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

ภายหลังจากการเปิดเสรีทางการเงินโดยขาดมาตรการรองรับและขาดการกำกับดูแลที่ดีพอ ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์มากมาย ประกอบกับความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสะสมเป็นเวลาหลายปี จนทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นมา ประกอบกับการที่ทุนสำรองระหว่างประเทศถูกใช้ในการปกป้องค่าเงินบาทจนเกือบหมด ทำให้ค่าเงินบาทลดลงอย่างรวดเร็ว จนต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 สาเหตุเหล่านี้ ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ

ซึ่งจากแนวคิดของสำนักเคนส์ (Keynesian Approach) ที่ว่า ในยามที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ รัฐบาลควรเข้าแทรกแซงการทำงานของระบบเศรษฐกิจ โดยการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมในประเทศด้วยมาตรการการคลัง ซึ่งจะทำให้ระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น สู่ระดับที่ทำให้การจ้างงานสูงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ ระดับการว่างงานเข้าสู่ระดับการว่างงานตามธรรมชาติ (Natural Rate of Unemployment) ส่วนการใช้นโยบายการเงินจะไม่มี

ประสิทธิภาพ เพราะมาตรการทางการเงินไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากปัญหากับดักสภาพคล่อง (อัตราดอกเบี้ยต่ำก็ไม่สามารถ กระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นได้) ที่แม้ว่าระบบสถาบันการเงินจะมีสภาพคล่องล้นระบบ แต่ก็ไม่สามารถขยายสินเชื่อเพื่อการผลิตได้ เนื่องจากมีความเสี่ยงที่สูง ทำให้การกลั่นกรองสินเชื่อของ สถาบันการเงินเต็มไปด้วยความระมัดระวัง ขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการเองก็ไม่ต้องการลงทุนเพิ่มขึ้น ในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัว และกำลังซื้อของคนลดลง ดังนั้น ทางออกของการกระตุ้นอุปสงค์ในประเทศไทย ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ จึงอยู่ที่นโยบายการคลังแบบขาดดุล เพราะในขณะนั้น รัฐบาลไทยไม่สามารถใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพและกระตุ้นเศรษฐกิจ ในช่วงแรกของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจได้ เพราะอัตราดอกเบี้ยถูกบิดเบือนโดยความต้องการระดมเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน และความจำเป็นที่จะต้องหยุดการไหลออกของเงินทุน

สำหรับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็อยู่นอกเหนือการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัว ความสามารถในการบริหารอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ลดลงมาก ตามปริมาณเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่เหลืออยู่

ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้ ในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ลดลง ทั้งภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ โดยเฉพาะจาก ภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากการที่ผู้ประกอบการต่างๆ มีกำไรที่ลดลง ตามสภาพของเศรษฐกิจ และภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัว ในขณะที่รายจ่ายรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ.2539 กว่าแสนล้านบาท ทั้งนี้ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นมาจากทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ดังนั้น ในปี พ.ศ.2540 จึงมีดุลเงินในงบประมาณและดุลเงินสดขาดดุล 84,009 และ 71,051 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นการขาดดุลปีแรก ในช่วง 10 ปีก่อนหน้า พิจารณารายละเอียดจาก ตารางที่ ก - 1 ก - 2 ก - 3 ในภาคผนวก และภาพที่ 2.1 ประกอบกัน

จากช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการเกินดุลการค้ามาโดยตลอด ส่งผลให้มีเงินคงคลังสะสมอยู่ในระดับสูง การขาดดุลการค้าในระยะแรกของวิกฤตินี้ จึงสามารถชดเชยได้ โดยการดึงเอาเงินคงคลังสะสมมาใช้ รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องกู้เงินจากในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลมีการดึงเงินคงคลังมาใช้จำนวน 91,169 ล้านบาท เพื่อชดเชยการขาดดุล ซึ่งหากพิจารณา ปริมาณเงินคงคลังปลายงวด จะพบว่า รัฐบาลมีเงินคงคลังลดลงจาก 398,742 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.2539 เหลือ 283,597 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.

2540 การลดลงของเงินคงคลังนี้ สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการลดลงของความมั่งคั่งของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหนี้สาธารณะคงค้างจากตารางที่ ก – 4 และ ก – 5 ในภาคผนวก และจากภาพที่ 2.5 – 2.6 จะพบว่า วิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่า จากก่อนวิกฤติ ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2539 ที่มีหนี้สาธารณะคงค้างจำนวน 548,725 ล้านบาท เป็น 1,525,521 ล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2540 โดยก่อนวิกฤติเศรษฐกิจนั้น ปริมาณหนี้ในและต่างประเทศจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ภายหลังวิกฤติ รัฐบาลได้ก่อหนี้จากภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่

หากพิจารณาจาก สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่า เช่นเดียวกัน โดยเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 11.3 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 32.23 ในปีงบประมาณ พ.ศ.2540 ดังภาพที่ 2.7 ซึ่งเมื่อประเทศมีหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้น ปัญหาเรื่องความยั่งยืนทางการคลังจึงเป็นที่น่าสนใจ เนื่องจากการที่รัฐบาลมีการก่อหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลอาจไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้เมื่อครบกำหนดเวลา หากมีปริมาณหนี้สาธารณะที่สูงเกินกว่าสภาพคล่องที่รัฐบาลมีอยู่

2.4.3 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วง ปี พ.ศ.2541 – 2543 (สมัยนายกชวน หลีกภัย)

ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปีพ.ศ.2539 – 2540 รัฐบาลไทยใช้มาตรการการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเรื่อยมา เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเป็นการใช้เงินคงคลังที่สะสมมาในอดีต เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งสภาพคล่องจากภาคเอกชน (Crowding Out Effect) อีกทั้งการจัดหาแหล่งเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนจากองค์การระหว่างประเทศ เพื่อใช้บรรเทาผลกระทบทางสังคม เช่น โครงการเงินกู้มีयाชาวา โครงการลงทุนเพื่อสังคม โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีมาตรการออกพันธบัตร เพื่อนำมาปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และสถาบันการเงิน ให้เหมาะสมจากหนี้ระยะสั้นเป็นหนี้ระยะยาว ซึ่งเป็นการแก้ไขความบิดเบือนของอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน และทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงด้วย โดยเริ่มมีการออกพันธบัตรตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 จำนวน 400,000 ล้านบาท และมีการออกพันธบัตรสำหรับให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และสถาบันการเงินกู้ต่อเรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบัน (พิจารณาจากตารางที่ ก – 1 ในภาคผนวก)

สำหรับมาตรการด้านรายจ่าย รัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายการคลังในงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหดตัวโดยดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลร้อยละ 3 ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541 ร้อยละ 5.5 ของ GDP ในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 และร้อยละ 5 ของ GDP ในปีงบประมาณ พ.ศ.2543 จากโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในตารางที่ ก - 3 ในภาคผนวก หรือ ภาพที่ 2.4 พบว่า รัฐบาลมีการลดรายจ่ายลงทุนลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 41.1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ในปีงบประมาณ พ.ศ.2540 เป็นร้อยละ 33.6, 28.3 และ 25.2 ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541 - 2543 ตามลำดับ แต่รัฐบาลได้ทำการเพิ่มงบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำขึ้น จากร้อยละ 56.3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ในปีงบประมาณ พ.ศ.2540 เป็นร้อยละ 62.6, 71.0 และ 73.9 ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541 - 2543 ตามลำดับ เพื่อเป็นการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้านต่างๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร การพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในการบริหารป้องกันประเทศ และค่าใช้จ่ายในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ โดยมีการดูแลให้มีการใช้จ่ายอย่างรัดกุมเพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินที่เกิดประโยชน์สูงสุด

รัฐบาลมีการเน้นการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นสำคัญเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยได้เร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เช่น การให้ทุกหน่วยงานเร่งรัดตรวจรับงาน การจำกัดเวลาในการเบิกจ่ายและชดเชยเงินงวดที่ต้องชำระให้ดีขึ้น ในกรณีของงานก่อสร้างขนาดใหญ่ก็ให้มีการชดเชยงวดงานลดเพื่อให้สามารถเบิกจ่ายได้เร็วขึ้น เป็นต้น

ในส่วนของมาตรการรายจ่ายนอกงบประมาณ รัฐบาลได้ดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น เงินกู้ผ่านโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project) เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม และเงินกู้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้โครงการมียาชาวา ทั้งนี้ เงินกู้เหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงาน บรรเทาผลกระทบทางสังคม และส่งเสริมการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีมาตรการทางรายได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเป็นการเพิ่มอำนาจการซื้อและบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ช่วยลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน โดยรัฐบาลมีมาตรการลดภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 7 ซึ่งจะช่วยลดราคาสินค้าและบริการทั่วไป และช่วยลดปัญหาเงินเฟ้ออีกด้วย

จากมาตรการดังกล่าว ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ฝืดเคือง ทำให้ ในปี พ.ศ.2541 รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ลดลงจากปีก่อนหน้ากว่า 1 แสนล้านบาท ซึ่งรายได้ภาษีที่รัฐบาล

สามารถจัดเก็บได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดคือ รายได้ภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศที่กรมศุลกากรจัดเก็บได้ลดลงจาก 94,826 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 11.2 ต่อปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมด ในปี พ.ศ.2540 เป็น 60,946 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 8.5 ต่อปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ภาษีที่เก็บจากฐานรายได้และฐานการบริโภค ก็มีปริมาณลดลงเช่นเดียวกัน ดังแสดงในตาราง ก – 3 ในภาคผนวกและภาพที่ 2.3

ทั้งนี้ จึงทำให้ดุลเงินในงบประมาณมีการขาดดุลสูงถึง 125,082 ล้านบาท รัฐบาลจึงต้องใช้งบประมาณสูงถึง 136,713 ล้านบาท เพราะรัฐบาลยังคงใช้เงินคงคลังเพื่อชดเชยการขาดดุล แต่ภายหลัง ในปี พ.ศ.2542 – 2543 รัฐบาลเริ่มทำการกู้ยืมจากภายในและภายนอกประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุล โดยมีการกู้ยืมในประเทศสุทธิปริมาณ 84,757 และ 50,650 ล้านบาท และกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ 50,635 และ 16,134 ล้านบาท ตามลำดับ

หากพิจารณาจากปริมาณหนี้สาธารณะคงค้าง พบว่า ปริมาณหนี้สาธารณะยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกปี และจากมาตรการรายจ่ายนอกงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้หนี้ต่างประเทศคงค้างเพิ่มสูงขึ้น 394,295 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56.97 ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2543

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะและการจัดทำข้อมูลหนี้สาธารณะเป็นระบบมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542) ซึ่งเป็นการสร้างความโปร่งใสและการสื่อสารข้อมูลสำคัญ สำหรับนโยบายการคลังแก่สาธารณะ และได้เปลี่ยนระบบการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ จากระบบ Treasury Account มาเป็นระบบ GFS (Government Finance Statistics) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ซึ่งจากผลการดำเนินนโยบายในช่วงปี พ.ศ.2541 – 2543 พบว่า เศรษฐกิจมีการฟื้นตัวและมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างความมั่นใจทั้งภายในและภายนอกประเทศเพิ่มสูงขึ้น

2.4.4 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วง ปี พ.ศ.2544 – 2547 (สมัยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี)

ในช่วง ปี พ.ศ.2544 – 2547 เป็นช่วงฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลใช้ยุทธศาสตร์การ พัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ จัดปัญหาความ ยากจน และสร้างฐานเศรษฐกิจให้เข้มแข็งในระยะยาว โดยรัฐบาลใช้มาตรการกึ่งการคลังหรือ มาตรการสร้างความเข้มแข็งของสังคมและเศรษฐกิจฐานราก 5 มาตรการ ซึ่งได้แก่ การพักชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี การตั้งธนาคารประชาชน การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่ง ตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค) ทั้งนี้ รัฐบาลยังคง จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อนำรายจ่ายที่สูงกว่ารายได้มาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยการเพิ่มอุปสงค์ในประเทศ จากตารางที่ ก – 3 ในภาคผนวก แสดงให้เห็นว่า งบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำ มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจาก รัฐบาลมีการ ปรับระบบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนและการให้เงินรางวัลแก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำ ตลอดจนมี การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเมื่อมีเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นใน อนาคต นอกจากนี้ งบประมาณที่เป็นรายจ่ายในด้านการลงทุนก็มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นเกือบทุกปี ในช่วงเวลานี้ เพราะรัฐบาลใช้นโยบายในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพ รวมทั้งมีการพัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยวและบริการทางการท่องเที่ยวให้เพียงพอและมีคุณภาพได้มาตรฐาน สนับสนุนการ ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ฟื้นฟูบูรณะมรดกและทรัพย์สินทางวัฒนธรรม สำหรับโครงสร้างงบประมาณ รายจ่ายชำระต้นเงินกู้มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ เช่นกัน เพราะรัฐบาลมีการทยอยใช้หนี้ที่ก่อ ขึ้นในสมัยที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ รัฐบาลใช้มาตรการภาษีกระตุ้น SMEs และกระตุ้นภาคการผลิต เพื่อ สนับสนุนให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น เช่น การปรับโครงสร้างภาษีศุลกากร การลดภาษีเงินได้นิติ บุคคลให้กับการจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค กระตุ้นภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนการขยายเวลาการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผลการดำเนินนโยบาย ดังกล่าว ทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ทั้ง รายได้ที่เป็นภาษีและรายได้ที่มีใช้ภาษี มีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยสัดส่วนที่มีการ เปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2545 เป็นต้นมา มีการตั้ง งบกลางในปริมาณที่สูงกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก พิจารณาได้จากตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1
การตั้งงบประมาณกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ.2543 – 2550

ปีงบประมาณ พ.ศ.	งบประมาณรวม (ล้านบาท)	งบกลาง (ล้านบาท)	ร้อยละของงบกลางต่อ งบประมาณรวม
2543	860,000	76,935	8.9
2544	910,000	86,912	9.6
2545	1,023,000	183,940	18.0
2546	999,900	147,633	14.8
2547	1,900,000	265,825	22.8
2548	1,250,000	250,190	20.0
2549	1,360,000	243,185	17.9
2550	1,566,000	199,113	12.7

ที่มา : สำนักงบประมาณ

จากตารางที่ 2.1 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของงบกลางต่องบประมาณรวมเพิ่มสูงขึ้นเกือบสองเท่า จากร้อยละ 9.6 ในปีงบประมาณ พ.ศ.2544 เป็นร้อยละ 18 และคงสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงตลอดอายุของรัฐบาล ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียด พบว่า การเพิ่มงบกลางมีเหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก เพราะเป็นการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในด้านต่างๆ เช่น เพื่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เงินโอน SML ใช้เป็นงบประมาณจังหวัด บูรณาการที่เรียกว่า งบผู้ว่าซื้อใจ หรืองบที่ไม่สามารถตีความได้ชัดเจนว่านำเงินไปใช้ทำอะไร เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อการสร้างเสริมศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ การอนุมัติใช้จ่ายเงินของอดีตนายกรัฐมนตรีระหว่างการตรวจเยี่ยมราชการในจังหวัดต่างๆ หรือ ที่เรียกกันทั่วไปว่า ทวีร์นกขมิ้น เป็นต้น

จากการที่รัฐบาล ใช้นโยบายขาดดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปริมาณหนี้สาธารณะที่มีเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จากตารางที่ ก – 5 ในภาคผนวกและภาพที่ 2.7 แสดงให้เห็นว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.2544 มีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP สูงที่สุดถึงร้อยละ 57.16 ดังนั้น ในปี พ.ศ.2545 กระทรวงการคลังจึงได้มีการกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมในระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งมีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules)

ที่มีตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ชัดเจน โดยรัฐบาลจะใช้เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง รวมทั้งนำมาพิจารณา ร่วมกับแผนและมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

การกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังของไทย เป็นข้อมูลตามกรอบงบประมาณ โดยครอบคลุมการประมาณการรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาล รวมทั้งการประมาณการหนี้สาธารณะ ในระยะปานกลาง 5 ปี ซึ่งในการรายงานตัวชี้วัดภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด ดังนี้ (1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (2) ภาระหนี้ต่องบประมาณ (3) ดุลงบประมาณ (4) รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณ⁴ หากพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลัง จากตารางที่ 1.3 พบว่า ในปี พ.ศ. 2545 – 2547 รัฐบาลสามารถดำเนินงานทางการเงินการคลังได้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังครบทุกตัวชี้วัด

ซึ่งจากการดำเนินนโยบายการเงินการคลังในช่วงในปี พ.ศ.2544 – 2547 นั้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีอัตราสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเงินระหว่างประเทศมีฐานะแข็งแกร่งขึ้น การจัดเก็บรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง การขาดดุลเงินงบประมาณต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ และภาระหนี้ของรัฐบาลต่อ GDP ลดลงอย่างต่อเนื่อง

2.4.5 การดำเนินนโยบายการเงินการคลังในช่วง ปี พ.ศ.2548 – 2549 (สมัยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี)

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นต้นมา การดำเนินนโยบายการเงินการคลังของประเทศไทย เป็นไปในลักษณะของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยบริหารภาวะเศรษฐกิจให้มีการขยายตัวอยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลยังคงใช้มาตรการกึ่งการคลังดังกล่าวข้างต้นเรื่อยมา ส่งผลให้การกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นไปได้ดี เช่นเดียวกับการใช้การอัดฉีดเงินผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง ในยามที่รัฐบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและภาระหนี้สาธารณะ และถือว่าเป็นมาตรการที่กระทบกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้โดยตรงและชัดเจน โดยรัฐบาลใช้ปริมาณเงินที่อัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านมาตรการกึ่งการคลัง ดังนี้

⁴ พิจารณากรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังในบทที่ 1 หน้า 6

- โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวน 271,964 ล้านบาท (ณ เดือนมกราคม พ.ศ.2549)
- โครงการธนาคารประชาชน จำนวน 27,152.3 ล้านบาท (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2548)
- โครงการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน 493,919 ล้านบาท (ณ เดือนมกราคม พ.ศ.2549)
- โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SMEs จำนวน 153,159 ล้านบาท (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ.2548)
- โครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 52,920 ล้านบาท (ณ เดือนมกราคม พ.ศ.2549)

ประกอบกับการที่รัฐบาลมีโครงการลงทุนขนาดใหญ่ หรือ "เมกะโปรเจกต์" โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 มีแผนการเบิกจ่ายเงินลงทุนตามโครงการทั้ง 7 สาขาหลักรวม 65 โครงการ วงเงินลงทุนรวม 289,928 ล้านบาท เช่น โครงการจัดหาเครื่องบินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) โครงการก่อสร้างถนน และสะพานของกรมทางหลวงชนบท โครงการก่อสร้างทางพิเศษของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 4 ของการเคหะแห่งชาติ และโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โครงการจัดหาคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนจำนวน 2.5 แสนเครื่อง โครงการท่อส่งก๊าซตามแผนแม่บทของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ฯลฯ ประกอบกับการที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายชำระต้นเงินกู้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 – 2549 เพิ่มขึ้น จาก 1,163,500 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.2547 เป็น 1,250,000 และ 1,360,000 ล้านบาท ตามลำดับ

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปภาษีอากรเพื่อการคลังท้องถิ่นและการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยการปฏิรูปภาษีอากรเพื่อการคลังท้องถิ่นนั้น มีการขยายฐานภาษี การปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีทั้งในส่วนของภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี และประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการเพิ่มรายได้ของ อปท. ซึ่งได้มีการนำเสนอกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายการคลังและกึ่งการคลังดังที่กล่าวข้างต้นนั้น รัฐบาลมีการดำเนินการที่คำนึงถึงการรักษาสถานะทางการคลังให้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยในช่วงปี พ.ศ.2548 เป็นปีที่กรอบกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณสมดุล รัฐบาลจึงมุ่งเป้าไปที่การทำงานงบประมาณสมดุล ซึ่งจากตารางที่ 1.3 พบว่า ในปี พ.ศ.2548 – 2549 มีการจัดทำงบประมาณสมดุล แต่หากพิจารณาในรายละเอียดแล้ว อาจเกิดคำถามว่า การที่รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังนี้ อยู่ภายใต้การมีวินัยทางการคลังหรือไม่

เนื่องจากการที่รัฐบาลทำการบริหารและจัดการเงินกู้ เพื่อการบริหารสภาพคล่อง โดยทำการ Roll-over ตัวเงินคลัง ซึ่งเป็นการกู้เงินระยะสั้นในรูปเงินทุนหมุนเวียนวงเงิน 170,000 ล้านบาท เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ แต่เนื่องจากกระแสเงินสดจ่ายสูงกว่าเงินสดรับ ประกอบกับการโอนเปลี่ยนแปลงรายการเบียดหัว บำเหน็จ บำนาญ ไปรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งในช่วงเวลานั้นมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมาย หลายเหตุการณ์ เช่น โรคไข้หวัดนก โรคซาร์ส ธรณีพิบัติภัย (สึนามิ) และปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ทำให้วงเงินตัวเงินคลังที่สามารถ Roll-over จำนวน 170,000 ล้านบาท ไม่เพียงพอที่จะบริหารการขาดดุลเงินสดในช่วงที่เงินสดจ่ายสูงกว่าเงินสดรับได้ จึงต้องทำการเพิ่มวงเงินตัวเงินคลังอีก 80,000 ล้านบาท เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารเงินสด รองรับธุรกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลได้เหมาะสม และสอดคล้องกับกระแสเงินสดรับและกระแสเงินสดจ่ายในแต่ละช่วง

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 7 (1) และ (4) ที่ว่า “การจ่ายเงินในหักกรณี เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่ายหรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป” จึงเป็นการยืดหยุ่นให้สามารถนำเงินคงคลังออกมาใช้ก่อนได้ เมื่อรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ไม่เพียงพอ โดยหากนำมาใช้แล้ว ต้องตั้งรายจ่ายชดใช้ในปีต่อไป ซึ่งมีใช้ปีถัดไป ซึ่งอาจหมายถึงปีใดก็ได้ รายจ่ายเหล่านั้นจึงมิได้ตั้งเป็นรายจ่ายในปีถัดไปทันที ซึ่งหากพิจารณาจะพบว่า ปริมาณเงินคงคลังลดลงเป็นอย่างมาก จากสิ้นปีงบประมาณปี พ.ศ.2547 มีเงินคงคลัง 1.53 แสนล้านบาท แต่สิ้นปีงบประมาณปี พ.ศ.2548 เงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 8.71 หมื่นล้านบาท ซึ่งหมายความว่าเงินคงคลังลดลงถึง 6.82 หมื่นล้านบาท ในขณะที่ปริมาณหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2548 มีปริมาณสูงสุดถึง 3,277,498 ล้านบาท

ดังนั้น ในช่วงปี พ.ศ.2548 – 2549 นั้น แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายได้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดวินัยทางการคลังด้วยเช่นกัน

2.4.6 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วง ปี พ.ศ.2550 (สมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี)

นโยบายการคลังในช่วงปี พ.ศ.2550 นั้น เน้นหนักไปในการบริหารเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและพัฒนาสังคมอย่างมีคุณค่า โดยรัฐบาลได้มีโครงการและกิจกรรมที่สำคัญ คือ การบริหารทรัพย์สินภาครัฐที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน หรือโครงการรัฐเอื้อราษฎร์ โดยกรมธนารักษ์ ได้จัดประโยชน์ที่ราชพัสดุเชิงเศรษฐกิจเพื่อจัดสรรเป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน ตลอดจนให้ส่วนราชการต่างๆ ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในการจัดสร้างสวนสาธารณะ สนามกีฬา ลานกีฬา ห้องสมุด และหอศิลป์

แผนพลิกฟื้นรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นอีกนโยบายหนึ่ง ที่ทำการจัดทำแผนการระดมทุนในภาพรวมโดยใช้นวัตกรรมทางการเงินที่เหมาะสม และการพัฒนากรอบความยั่งยืนทางการคลังให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและภาวะทางการคลัง

สำหรับภาษีสรรพสามิต ได้มีการปรับเปลี่ยนอัตราภาษีสุรา ยาสูบ เพื่อลดการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และยกเว้นภาษีโทรคมนาคม โดยออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราภาษีสรรพสามิตในส่วนของกิจการโทรคมนาคม เหลือร้อยละ 0

ในช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ.2550 กระทรวงกลาโหม ได้ทำการจัดซื้อยุทโธปกรณ์กว่า 6,000 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารป้องกันประเทศ ที่จะรวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำ แต่เนื่องด้วย ยุทโธปกรณ์ที่จัดซื้อนั้น มีปริมาณและมูลค่าที่ค่อนข้างสูง รัฐบาลจึงได้ทำการสั่งซื้อในลักษณะของการก่อนนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยจัดซื้อในลักษณะรัฐบาลต่อรัฐบาล โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 3 – 4 ปี ทั้งนี้ การจัดซื้อในลักษณะของการผูกพันงบประมาณนั้น หมายถึง กรณีที่ต้องใช้รายจ่ายจากงบประมาณปีปัจจุบัน และในปีงบประมาณต่อไป รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำมาจ่ายด้วย ซึ่งการดำเนินการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่การจัดซื้อยุทโธปกรณ์ ในครั้งนี้ เป็นไปในลักษณะรัฐบาลต่อรัฐบาล ที่กระทรวงกลาโหมได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุที่กรม.มีมติอนุมัติใช้และแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมติ ครม.ที่เกี่ยวข้อง

และให้ใช้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นด้วยความเห็นชอบระหว่างกันแทนการทำสัญญาได้ โดยกองทัพบกได้ร่วมเจรจาจัดทำร่างข้อตกลงซื้อขายกับผู้แทนจากรัฐบาลต่างประเทศ

จากช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งรัฐบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดวินัยทางการเงินคลัง เพราะมีการบริหารงานที่ดึงเงินคลังมาใช้เป็นจำนวนมาก จากกฎหมายที่ยืดหยุ่นให้หนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 169 วรรค 1 จึงได้ทำการแก้ไขช่องโหว่นั้นโดยระบุว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย” จึงสะท้อนให้เห็นว่า ในภาวะที่ฐานะการคลังเริ่มที่จะเกิดปัญหา สถาบันจะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้ดำเนินนโยบายปฏิบัติตาม ในอันที่ช่วยลดความรุนแรงและป้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นซ้ำ ซึ่งเมื่อผู้ดำเนินนโยบายได้เกิดความตระหนักถึงปัญหา และมีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ ก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจจะมีการปรับตัวเข้าสู่สภาวะที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วง พ.ศ.2550 พบว่า รัฐบาลยังคงมีดุลเงินในงบประมาณที่ขาดดุล ซึ่งถือเป็นการขาดดุลสูงสุด ถึง 170,422 ล้านบาท จึงต้องมีการกู้ยืมในประเทศสูงถึง 150,061 ล้านบาท เพื่อมาชดเชยการขาดดุล แต่สำหรับหนี้สาธารณะ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 มีหนี้สาธารณะคงค้างลดลงจากปีก่อนหน้าเล็กน้อย ซึ่งปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน 3,179,437 ล้านบาท เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า หนี้สาธารณะส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 87 เป็นหนี้ที่กู้จากภายในประเทศ เพราะการก่อหนี้ในประเทศไม่มีผลกระทบต่อเงินเฟ้อและความเชื่อมั่นในรัฐบาลเรื่องการขาดวินัยทางการเงินคลัง ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 เป็นต้นมา รัฐบาลมีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศสุทธิเป็นลบอย่างต่อเนื่องในทุกปี แม้ว่ารัฐบาลจะมีการขาดดุลก็ตาม โดยรัฐบาลจะมีการก่อหนี้ในประเทศหรือการดึงเงินคลังมาใช้คืนหนี้ต่างประเทศแทน

นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 ได้ปรับลดการตั้งงบกลางลงกว่า 4 หมื่นล้านบาท ทำให้สัดส่วนของงบกลางต่องบประมาณรวมลดลงจากร้อยละ 17.9 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็น ร้อยละ 12.7 หลังจากสัดส่วนของงบกลางคงสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมาตลอดอายุของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย จนเมื่อมีการรัฐประหารและเปลี่ยนรัฐบาล สัดส่วนนี้จึงลดลง

ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาภาพที่ 2.8 จะเห็นได้ว่า ปริมาณเงินคงคลังปลายงวดของปลายปีงบประมาณ พ.ศ.2550 มีการปรับตัวสูงขึ้นจากปลายปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นอย่างมาก จึงแสดงถึงการมีเสถียรภาพทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นจากช่วงที่ผ่านมา

ทั้งนี้ ผลสรุปข้างต้นอาจไม่สอดคล้องกับการพิจารณาผลการดำเนินนโยบายโดยยึดกรอบความยั่งยืนเป็นสำคัญ ที่พบว่า ตั้งแต่เริ่มมีการใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมานั้น สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP มีปริมาณที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 มีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ที่ต่ำที่สุด คือ ร้อยละ 37.85 ในขณะที่มีภาระหนี้ต้องบประมาณสูงที่สุดคือ ร้อยละ 11.26 แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 รัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังครบทุกตัวชี้วัดเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากการมีดุลงบประมาณที่ขาดดุลถึง 146,200 ล้านบาท และมีสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่าย ร้อยละ 23.92 ซึ่งอยู่นอกกรอบที่ตั้งไว้คือ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

จากนโยบายการคลังในยุคสมัยต่างๆ ที่ผ่านมามีข้อสังเกตว่า แม้ประเทศไทย จะผ่านพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจมากกว่า 10 ปี แต่รัฐบาลยังคงทำการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ในช่วงระยะหลัง รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการสร้างความยั่งยืนทางการคลังและระบบการเงิน รวมทั้งพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยมีการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญ แต่เมื่อทำการพิจารณาแล้ว พบว่า การดำเนินนโยบายที่มุ่งเพื่อจะรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญนั้น อาจจะต้องแลกกับความมีวินัยและความโปร่งใสทางการคลังที่ลดลง ในขณะที่บางช่วงเวลา รัฐบาลอาจไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายให้สามารถรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลังได้ทุกตัวชี้วัด แต่ขณะนั้นก็สามารถที่จะมีฐานะการคลังและปริมาณเงินคงคลังที่มีเสถียรภาพกว่าช่วงที่ดำเนินการได้ตามกรอบความยั่งยืนครบทุกประการได้

ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาถึงตัวชี้วัดเพื่อมาใช้ประกอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อสะท้อนให้เห็นว่า หากรัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการคลังดังเช่นปัจจุบัน จะทำให้ฐานะการคลังรัฐบาลมีความยั่งยืนในระยะสั้นและระยะปานกลางหรือไม่