

รายงานฉบับสมบูรณ์

(Final Report)

โครงการวิจัย

เรื่อง การศึกษาวิสัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน)
และแนวทางในการเสริมสร้างวิสัยทางการคลังตามหลักสากล

จัดทำโดย

นายสมชัย ลัจจพงษ์	ที่ปรึกษาโครงการ
นางสาววิมล ชาทะมีนา	หัวหน้าโครงการ
นางสาวนวิจิตต์ บุญรัตพันธุ์	นักวิจัย
นางสาวบุณทรีก์ โหมะตานุกฤติ	นักวิจัย
นายณัฐพล ศรีพจนารถ	นักวิจัย

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กันยายน 2551

บทสรุปผู้บริหาร

วินัยทางการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังนั้นในการดำเนินนโยบายทางการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

ในการศึกษาวิจัยนี้ คณะวิจัยได้ศึกษานโยบาย หลักการ กฎเกณฑ์ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการรักษาวินัยการคลังที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล กรณีสึกษากฎหมายทางด้านการคลังของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินของประเทศไทย นิวซีแลนด์และฟิลิปปินส์ กฎหมายการคลังของประเทศไทย กฎหมายการคลังและงบประมาณของประเทศไทย ตลอดจนสนธิสัญญามาสทริชต์ของกลุ่มสหภาพยุโรป และข้อตกลงทางการคลังของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงการดำเนินนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านวินัยการคลังของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนาที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย เอกสารเชิงวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศนำมาศึกษา วิเคราะห์ เพื่อนำเสนอแนวทางที่รวมถึงกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นที่จะสร้างความโปร่งใสและลดความเสี่ยงและการคลัง

จากผลการศึกษา คณะวิจัยได้เสนอนโยบายของวินัยการคลังและแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง ดังนี้

วินัยการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอจากรายจ่าย การรักษาเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นการต้องงบประมาณในอนาคต

และได้กำหนดกรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังโดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านตัวชี้วัดทางการคลัง และด้านการบริหารจัดการด้านการคลัง ซึ่งในด้านตัวชี้วัดทางการคลังประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและงบประมาณ ด้านดุลการคลัง และด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง ส่วนด้านการบริหารจัดการทางสถาบันเป็นการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ

เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบทางการคลังที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ตลอดจนแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขเพื่อใช้เป็นกรอบในการรักษาวินัยทางการคลัง ได้แก่ การปรับลดเป้าหมายสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินกว่าร้อยละ 50 เป็นไม่เกินกว่าร้อยละ 40-45 และกำหนดเป้าหมายการจัดทำงบประมาณสมดุลในปี 2557 โดยได้เสนอให้มีการกำหนดอัตราขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ 5 ระหว่างปีงบประมาณ 2553 – 2557 เพื่อนำไปสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการกำหนดสัดส่วนของงบประจำต่อวงงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ 72 เพื่อรักษาอัตราส่วนของงบลงทุนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมทั้งเสนอให้คำนึงถึงดุลการคลังเบื้องต้นในการจัดทำงบประมาณ โดยให้ดุลการคลังเบื้องต้นสมดุลเป็นอย่างน้อย ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายทั้งในส่วนของงบประจำและงบลงทุน รวมทั้งมีความสามารถในการชำระหนี้บางส่วนหรือทั้งหมดอีกด้วย ซึ่งจะเป็นการรักษาความมั่นคงของสถานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว

Executive Summary

Fiscal discipline is an important concept in fiscal policy area. Fiscal discipline would lead to fiscal monitoring and good fiscal management that would contribute to long term fiscal stability and sustainability. Thus, the government should follow fiscal discipline when conducting fiscal policy or using fiscal instrument to stimulate economy in order to support stability and sustainability growth in Thailand.

In this research, we study international recognized definitions, concepts, rules and best practices in fiscal discipline. Case studies of other countries are also investigated. These include fiscal responsibility laws of India, New Zealand, and the Philippines, the code for fiscal stability of the United Kingdom, charter of budget honesty act of Australia, Maastricht Treaty of the European Union (EU), and the fiscal consolidation agreement of Japan. In addition, we also study the implementation of policies and practices regarding fiscal discipline in Thailand starting from the first National Economic and Social Development plan. Related Thai laws are also included in this study.

The research methodology used in this study is a descriptive approach. Secondary data are collected from related laws, academic paper, articles, and other publication. Both Thai and international document are studied and analyzed in order to provide guidelines, including fiscal rules and best practices that are appropriate to the Thai context to help increase fiscal discipline to the level of international standard.

In this study, we propose the definition of fiscal discipline and guidelines in increasing fiscal discipline. The definition of fiscal discipline is as follows:

Fiscal Discipline means a set of the public sector characteristics which include allocating budget appropriately and effectively, collecting enough revenue to balance between revenue and expenditure, maintaining an appropriate level of treasury reserve, and managing public debt within the level that can be repaid and will not become a burden in the future.

In order to recommend guidelines to increase fiscal discipline, we propose a framework that is divided in to 2 parts, fiscal indicators and institutional management. The fiscal indicators cover 4 areas including revenue indicators, budget and expenditure indicators, fiscal balance indicators, and debt financing and outstanding debt indicators. Institutional management is a guideline for practices that would contribute to fiscal transparency and fiscal responsibility.

Results from this study can be applied in drafting fiscal law, according to the constitution (2007). We also recommend fiscal rules to be used as fiscal sustainability indicators including decreasing the target of outstanding debt to GDP from not exceeding 50 percent to not exceeding 40-45 percent, and change the target of budget balance to fiscal year 2014. In order to achieve the new target of budget balance, we propose to limit the increase rate of the yearly budget not exceed 5 percent during 2009-2014. In addition, we propose for the government to limit the ratio of the current expenditure at 72 percent of the budget in order to maintain the ratio of the investment budget at the appropriate level. We also purpose that the government should consider the primary balance to be at least balance if not surplus when preparing the budget. As a result, the government can have enough revenue to cover both current and investment expenditures and also has the ability to repay whole or part of its debt which would maintain stability of fiscal position in the long run.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	I
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ความเป็นมา	1-1
1.2 เหตุผลและความจำเป็น	1-2
1.3 วัตถุประสงค์	1-3
1.4 วิธีในการศึกษา	1-4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1-4
บทที่ 2 นิยาม กรอบแนวคิด : วินัยทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง	
หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานสากล	2-1
2.1 วินัยทางการคลัง	2-1
2.1.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง	2-1
2.1.2 วินัยทางการคลังตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำนักต่างๆ	2-3
2.1.3 เหตุผล ความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการคลัง	2-4
2.1.4 ประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง	2-7
2.2 กฎเกณฑ์ทางการคลัง	2-8
2.2.1 ความหมายของกฎเกณฑ์นโยบายการคลัง	2-9
2.2.2 วัตถุประสงค์ของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง	2-9
2.2.3 องค์ประกอบที่สำคัญของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดี	2-11
2.2.4 ประเภทของกฎเกณฑ์ทางการคลัง	2-12
2.3 หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล	2-15
2.3.1 ตัวชี้วัดทางการคลัง	2-15
2.3.2 การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน	2-21

บทที่ 3 วินัยทางการคลัง : ประสบการณ์จากต่างประเทศ

3.1 กลุ่มสหภาพยุโรป	3-1
3.2 ประเทศอังกฤษ	3-2
3.3 ประเทศออสเตรเลีย	3-6
3.4 ประเทศญี่ปุ่น	3-13
3.5 ประเทศอินเดีย	3-15
3.6 ประเทศนิวซีแลนด์	3-18
3.7 ประเทศฟิลิปปินส์	3-24
3.8 การประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในประเทศต่างๆ	3-27

บทที่ 4 วินัยทางการคลังของประเทศไทย : อดีตสู่ปัจจุบัน

4.1 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่ผ่านมา	4-1
4.2 หลักเกณฑ์ทางด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน	4-6

บทที่ 5 แนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย

5.1 ความหมาย ขอบเขต และหลักการของวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย	5-1
5.2 กรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย	5-4
5.3 ตัวชี้วัดทางการคลัง	5-6
5.4 การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน	5-26

บทที่ 6 บทสรุป

6-1

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 สรุประเทียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกัฏกฏเกณฑ์ทางการคลัง ของต่างประเทศ	3-30
ตารางที่ 5.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2545-2552	5-11
ตารางที่ 5.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล	5-13
ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบ งบกลาง และวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปี 2542-2552	5-15
ตารางที่ 5.4 การเปรียบเทียบสัดส่วนงบกลาง ต่อวงเงินงบประมาณ ปี 2542-2552	5-15
ตารางที่ 5.5 ดุลงบประมาณ ดุลการดำเนินงาน และดุลการคลังเบื้องต้นตามระบบงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540-2555	5-21

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 5.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2545-2552	5-11
แผนภาพที่ 5.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล	5-14
แผนภาพที่ 5.3 การเปรียบเทียบ งบกลาง และวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปี 2542-2552	5-16
แผนภาพที่ 5.5 ดุลงบประมาณ ดุลการดำเนินงาน และดุลการคลังเบื้องต้นตามระบบงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540-2555	5-23

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพเป็นเป้าหมายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ สำหรับประเทศไทยภาคการคลังเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ภาคการคลังจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศให้มีการขยายตัวไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งหากรัฐบาลมีฐานะการคลังที่ไม่มั่นคง รัฐบาลก็จะอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะวิกฤตได้ ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลสามารถรักษฐานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐบาลก็จะมีความสามารถในการนำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ต้องการได้ จะเห็นได้ว่าความแข็งแกร่งของภาคการคลังมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงการคลังจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการคลัง เพื่อให้ภาคการคลังสามารถเสาหลักที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคการคลัง รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นหรือบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม และในขณะเดียวกันก็รักษาความเข้มแข็งของภาคการคลังไปพร้อมๆ กันด้วย การกำกับ ดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับกระทรวงการคลัง เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบหรือแนวทางสำหรับการกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถสร้างฐานะการคลังที่มั่นคงและยั่งยืน

“วินัยทางการคลัง” (Fiscal Discipline) เป็นหลักการที่สำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ กล่าวคือมีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน เช่น การกำหนดเพดานของการกู้ยืม เป็นต้น หรืออาจอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติ เช่น รัฐบาลสามารถก่อหนี้เพื่อการลงทุนเท่านั้น เป็นต้น ซึ่งอาจมีการตราไว้ในกฎหมายหรือเป็นเพียงจารีตปฏิบัติก็ได้

สำหรับประเทศไทย ได้มีการกำหนดวินัยทางการคลังทั้งในรูปของกรอบและแนวทางการปฏิบัติ โดยมีทั้งส่วนที่ตราไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ เช่น เพดานการก่อหนี้ของรัฐบาล เพดานการขาดดุลงบประมาณ และแนวทางปฏิบัติในการออกตั๋วเงินคลัง เป็นต้น และส่วนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการคลัง เช่น การกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อใช้ในการพิจารณาวงเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี กรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมภาคการคลังทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังและการผูกพันทางการคลัง

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมทั้งการดำเนินกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังและเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและป้องกันความเสียหายจากการออกมาตรการระยะสั้นที่สร้างภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลัง ตลอดจนความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

1.2 เหตุผลความจำเป็น

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ประเทศไทยมีสถานการณ์ทางการคลังที่มีเสถียรภาพและมั่นคงมาก จากการที่รัฐบาลมีฐานะการคลังที่เกินดุลจนสามารถสะสมเงินคงคลังได้สูงถึง 4 แสนล้านบาทและหนี้สาธารณะอยู่ในระดับต่ำมาก ซึ่งเป็นผลจากการที่ภาวะเศรษฐกิจมีการขยายตัวอยู่ในระดับสูง ประกอบกับการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ดีและมีวินัยโดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายสมดุล ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การที่รัฐบาลมีฐานะการคลังที่มีความมั่นคงและแข็งแกร่งนี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ประเทศไทยสามารถผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 มาได้ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้เข้ามาับบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยการจัดทำงบประมาณขาดดุล มีผลให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะจำนวนมาก โดยมีการกู้ยืมทั้งจากในประเทศและต่างประเทศเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงิน ตลอดจนเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ

ระหว่างปี 2544 – 2549 รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off-budget) เช่น เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ เงินทุนและกองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ และรายได้ของรัฐวิสาหกิจ (เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้นำส่งรายได้เป็นเงินแผ่นดินหรือนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง) และการใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal) เช่น การปล่อยสินเชื่อในโครงการประชานิยมและนโยบายเอื้ออาทรต่างๆ

เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการทางการคลังอื่นๆ เช่น การเพิ่มสัดส่วนของงบกลางโดยไม่มีการจัดทำโครงการรองรับ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย ถึงแม้ว่ามาตรการเหล่านี้จะมีข้อดี แต่ผลที่เกิดขึ้นทำให้ภาระทางการคลังของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้น และที่สำคัญเป็นการเพิ่มสูงขึ้นของภาระทางการคลังจากนโยบายและมาตรการที่จัดทำขึ้นจากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับให้มีการรายงานและขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งไม่มีกรอบและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการกำกับ ดูแล และบริหารด้านการคลังนอกงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถติดตามและตรวจสอบความคุ้มค่า ความจำเป็น และความสมเหตุสมผลของการใช้จ่ายเงินดังกล่าว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเหล่านี้ จึงนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) และการขาดความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไม่มีข้อมูลและเครื่องมือสำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันการณ์ ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งอาจมีผลต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและยาว

คณะผู้วิจัยได้เห็นถึงความสำคัญของการมีวินัยทางการคลัง และความจำเป็นในการศึกษาวิจัยเรื่องวินัยทางการคลัง ซึ่งครอบคลุมถึงวินัยทางการคลังของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารการคลังภาคสาธารณะและงบประมาณ รวมทั้งเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยในการศึกษานี้จะมุ่งตอบปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ กรอบวินัยทางการคลังของรัฐบาลที่เหมาะสมของประเทศไทย และแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในการรักษาวินัยทางการคลังดังกล่าว

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.3.1 มุ่งเน้นที่จะศึกษา นิยามและหลักเกณฑ์การมีวินัยทางการคลังที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น IMF และ World Bank และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งกรณีศึกษาของต่างประเทศ ทั้งที่เป็น ประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา

1.3.2 ศึกษาถึงวินัยทางการคลังของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ที่ประเทศไทยมีสถานะทางการคลังที่แข็งแกร่งและทำให้ประเทศไทยสามารถฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ในระยะเวลาอันสั้น เพื่อใช้เป็นฐานความรู้ เกี่ยวกับพัฒนาการด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยต่อไป

1.3.3 ศึกษาวิเคราะห์วินัยทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน เช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลัง และกฎระเบียบด้านการคลังต่างๆ เพื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลที่ได้ศึกษาไว้ใน การศึกษานี้

1.3.4 วิเคราะห์และเสนอแนะหลักเกณฑ์การมีวินัยทางการคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของประเทศไทย ที่รวมถึงกฎเกณฑ์และมาตรการทางการคลังในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่มุ่งเน้นการสร้างความโปร่งใสและลดความเสี่ยงและภาระทางการคลัง

1.4 วิธีในการศึกษา

คณะผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนา โดยทำการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย เอกสารเชิงวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนำมาศึกษา วิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังของประเทศไทยตามหลักสากล

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ข้อเสนอหลักเกณฑ์การมีวินัยทางการคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของประเทศไทยที่รวมถึงกฎเกณฑ์และมาตรการทางการคลังในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ

1.5.2 สถานการณ์ด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ ที่เป็นสากล

1.5.3 มีฐานความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทย

1.5.4 เป็นเอกสารอิงเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง

บทที่ 2

นิยาม กรอบแนวคิด : วินัยทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง

หลักเกณฑ์และหลักปฏิบัติตามมาตรฐานสากล

แนวคิดเรื่องวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในอดีต มาจนถึงในปัจจุบัน เนื่องจากวินัยทางการคลังเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในอดีตผ่านมามีข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่เข้าข่ายเป็นการขาดวินัยทางการคลังอยู่หลายประการ เช่น การใช้มาตรการกึ่งการคลัง การใช้เงินนอกงบประมาณ การเพิ่มสัดส่วนของงบกลาง และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณขาดการแสดงผล และการประเมินความจำเป็นของโครงการขาดการประเมินความคุ้มค่าของเงินงบประมาณและการประเมินผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอย่างเพียงพอ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีข้อตกลงหรือข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ว่ามีความหมายอย่างไร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยได้มีหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลังและงบประมาณ ที่มุ่งเน้นในการกำหนดระบบงบประมาณและการคลังที่มีความโปร่งใส และวินัยทางการเงินการคลังมากขึ้น โดยเฉพาะในมาตรา 167 วรรค 3 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังเอาไว้แล้ว

ในบทที่ 2 นี้ เป็นการทบทวนคำนิยามและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) ตลอดจนหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานสากลโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 วินัยทางการคลัง

2.1.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง

ความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการคลัง” เมื่อแปลตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพบว่าคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง “ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ”

การกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ตามความหมายแคบหรือการระบุถึงระเบียบแบบแผนที่เฉพาะเจาะจงและมีรายละเอียดในการบริหารจัดการด้านการคลังที่ชัดเจน นั้นมีความซับซ้อนและยุ่งยาก เนื่องมาจากการกำหนดคำนิยามไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐบาลเฉพาะในช่วงระยะเวลาปีใดปีหนึ่งได้ นอกจากนั้น สภาพของเศรษฐกิจและข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของแต่ละประเทศยังเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งทำให้การกำหนดนิยามในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาทบทวนบทความและผลงานวิชาการด้านการคลังที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังที่มีปรากฏอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีการกำหนดนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในลักษณะที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดของแต่ละประเทศ จากผลการศึกษาขององค์กรและนักวิชาการต่างประเทศได้มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” พอสรุปได้ ดังนี้

วินัยทางการคลัง หมายถึง การชดเชยการขาดดุล (Deficit Financing) ในการดำเนินงานประจำ (Current Operation) ของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำจากรายได้ประจำเท่านั้น ถึงแม้ว่าการขาดดุลอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการเพิ่มภาระทางภาษีให้ผู้ชำระภาษีในอนาคต” (Richard Musgrave 1959; Musgrave and Musgrave 1989)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การกำหนดเพดานของการใช้จ่าย เพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาล ที่มีอยู่อย่างจำกัด วินัยทางการคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยผลักดันให้เกิดการบัญชีและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายระบุ (John Mikesell, 1999)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของความสามารถในการจัดหารายได้และการจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อรองรับกับงบประมาณรายจ่าย และอยู่ในขอบเขตที่สามารถดูแลระดับหนี้ได้ (National Association of State Budget Officers: NASBO, 2002)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพในการดำเนินการทางการเงินเพื่อใช้จ่ายประจำ และความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Health) ในระยะยาว โดยวินัยทางการคลังสามารถแบ่งออกเป็น (1) ผลสัมฤทธิ์ด้านงบประมาณระยะปานกลาง (2) กลไกในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลัง และ (3) เสถียรภาพของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Yilin Hou, 2003)

วินัยทางการคลังในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หมายถึง การบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างรัดกุม (Judith Streak, 2003)

วินัยทางการคลัง เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นเป้าหมายหรือเพดานที่ชัดเจน เพื่อดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังโดยรวม (Fiscal Aggregate) ซึ่งได้แก่ รายได้ รายจ่ายและหนี้ของรัฐบาล ให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ด้วยความระมัดระวังรอบคอบ (Timothy Irwin and Luis Servén, 2005)

วินัยทางการคลัง คือ การควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Territorial Administration) อย่างรัดกุมและเป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ (IMF Preliminary Conclusions; Spain, 2001)

วินัยทางการคลังโดยรวม (Aggregate Fiscal Discipline) คือ ผลลัพธ์ของการจัดทำงบประมาณโดยรวมตามข้อตกลงหรือข้อบังคับที่ชัดเจน ซึ่งควรที่จะกำหนดก่อนกระบวนการจัดทำงบประมาณ และไม่ควรคำนึงถึงความต้องการใช้จ่ายแต่เพียงอย่างเดียว รวมทั้งต้องสนับสนุนการสร้างที่ยั่งยืนทางการคลังผ่านการดำเนินนโยบายหรือเครื่องมือของรัฐบาล ซึ่งสนับสนุนวินัยทางการคลังทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณโดยรวมต้องมีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่เด็ดขาด มั่นคงและสมเหตุสมผล ไม่ควรกำหนดเป็นเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง และต้องบังคับใช้ตลอดปีงบประมาณ ไม่ควรบังคับเฉพาะในช่วงของการจัดทำงบประมาณ (Allen Schick, 1998)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ภาวะที่รัฐบาลสามารถรักษาความแข็งแกร่งทางการคลัง โดยดูจากดุลการคลังที่มั่นคงและระดับหนี้รัฐบาลที่สามารถดูแลได้ (IMF, 2007)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้จะต้องก่อหนี้แต่พอสมควรและสามารถบริหารให้ไม่เป็นการต้องงบประมาณในอนาคต จนต้องไปเบียดบังงบประมาณส่วนที่จะเหลือไว้ใช้ในการลงทุน แต่จะต้องสามารถใช้นี้คืนได้ (วีรพงษ์ รามางกูร, 2540)

ทั้งนี้ความนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” จากมุมมองและแนวคิดที่ต่างกันข้างต้น มีคล้ายคลึงกันพอสรุปได้ ดังนี้

วินัยทางการคลัง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล อาทิ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สิน ตลอดจนภาระทางการคลังอื่นๆ ของรัฐบาล ซึ่งอาจหมายถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลกลางเท่านั้น หรืออาจหมายรวมถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

การที่จะรักษาวินัยทางการคลัง รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นอาจกำหนดอยู่ในรูปเปดานของตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical Indicators) หรือแนวทางในการบริหารการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ควรกำหนดเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง

ในภาพรวมแล้ว “วินัยทางการคลัง” เปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

2.1.2 วินัยทางการคลังตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำนักต่างๆ

เนื่องจากแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (Classical Economics) เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะมีการจ้างงานเต็มที่อยู่เสมอ (Full Employment) นอกจากนี้ตลาดแรงงาน ตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าและบริการเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ โดยไม่มีผู้ใดสามารถกำหนดราคาในตลาดได้ ค่าจ้างและปริมาณการจ้างงาน ราคาและปริมาณปัจจัยการผลิต ราคาและปริมาณสินค้าและบริการจะถูกกำหนดด้วย กลไกราคาของตลาด (Price Mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hands) ในขณะที่การแทรกแซงของรัฐบาลโดยขาดความรู้และความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของภาคเอกชนอาจจะทำให้เกิดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ โดยกลไก

ราคาตลาดจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงหรือมีบทบาททางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้จ่ายแบบขาดดุล ดังนั้น การตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงเป็นกฎหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลต้องยึดถือ หรือเรียกได้ว่าเป็น “วินัยทางการคลัง” ตามแนวความคิดของ เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกจึงไม่สามารถอธิบายปัญหาดังกล่าวได้ สำนัก Keynes ได้อธิบายว่าราคาสินค้าและค่าจ้างที่เป็นตัวเงินไม่สามารถปรับขึ้นลงได้อย่างเสรี ซึ่งอาจนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกราคาได้ รัฐบาลจึงควรเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เพื่อปรับเปลี่ยนอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ให้สมดุลกับอุปทานมวลรวม ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสำนัก Keynes โดยลักษณะของการจัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น การจัดทำงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์หรือ “วินัยทางการคลัง” ที่รัฐบาลต้องยึดถือปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวมตามแนวคิดของสำนัก Keynes อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาได้ เช่น หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น หรือภาระหนี้คงค้างต่อคนรุ่นหลัง ดังนั้น รัฐบาลควรใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง และควรคำนึงถึงความเสี่ยงต่อฐานะทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ

เมื่อเกิดปัญหา Stagflation ในปี 2511 และวิกฤติการณ์น้ำมันโลก ครั้งที่ 1 ระหว่างปี 2516 – 2517 แนวคิดของสำนัก Keynes เริ่มหมดความสามารถในการอธิบายและเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวคิดที่เรียกว่า “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน¹” (Washington Consensus) ซึ่งเป็นคำที่คิดขึ้นโดย จอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) จึงได้เข้ามามีบทบาทในการนำเสนอแนะนโยบาย (Policy Menu) ในการปฏิรูปเศรษฐกิจและแก้ปัญหาหนี้สาธารณะ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวประกอบไปด้วยชุดของนโยบาย 10 ชุด โดยนโยบายชุดหนึ่งที่วิลเลียมสันได้เสนอ คือ การรักษา “วินัยทางการคลัง” ซึ่งหมายถึง การลดการขาดดุลงบประมาณ (Fiscal Deficit) ตามความหมายกว้างของการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่เจาะจงให้หมายถึง การใช้งบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) ต่อมาในภายหลังธนาคารโลกและ IMF ได้แนะนำให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศต่างๆ ที่มีการใช้จ่ายเกินตัวและมีการขาดดุลงบประมาณในระดับสูง ให้ยึดถือวินัยทางการคลังตามความหมายแคบ โดยการกำหนดให้ใช้งบประมาณสมดุล เนื่องจากการใช้งบประมาณขาดดุลอาจจะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อและทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล

2.1.3 เหตุผล ความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการคลัง

เนื่องจากการกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง (Fiscal Position) และการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายและ

¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” หน้า 51-57

มาตรการด้านการคลังต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ในระดับที่สูงเกินความจำเป็น มีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลงเรื่อยๆ และหนี้คงค้างอยู่ในระดับสูง จนทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤติหรือไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ และยังเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตทางการเงินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดดุลการคลังในระดับสูงจะสร้างแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ที่เร่งสูงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยนให้อ่อนค่าลงและส่งผลกระทบต่อรายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาล และทำให้หวั่นวิตกเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงิน (Balance of Payment) อยู่ในระดับสูง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประมาณ ระดับเงินคงคลัง เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Macroeconomic Stability) นอกจากนี้ยังสร้างภาระต่อการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการด้านการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) การหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลัง การกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ที่มากเกินไปเกินความจำเป็น และรักษาระดับหนี้คงค้างให้ไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินไปได้ รัฐบาลย่อมมีศักยภาพในการเข้าไปแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressures) ซึ่งอาจเกิดมาจากภาวะการณ์ต่างๆ เช่น ภาวะประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (Population Aging) อันเป็นผลทำให้ภาระต่อประมาณเพิ่มสูงขึ้น

ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) กล่าวคือ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Consolidation) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary) ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ แต่รัฐบาลมักมีแรงจูงใจที่จะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procylical Policy) โดยมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) ในการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจะพยายามกระตุ้นอุปสงค์โดยการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษี ซึ่งเป็นผลทำให้ดุลการคลังขาดดุลมากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวดีอีกครั้งรัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรอีก ซึ่งการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง ไม่สามารถสะสมเงินทุนในการเตรียมรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นการขาดวินัยทางการคลัง ในขณะที่การดำเนินนโยบายแบบต่อต้าน วัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นประโยชน์กับระบบเศรษฐกิจมากกว่า โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดีจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังและหนี้คงค้างที่อยู่ในระดับสูงได้

ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การปรับปรุงและการลดความเปราะบางในผลการดำเนินการทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น การรักษาวินัยทางการคลังยังมีความสำคัญต่อประเทศต่างๆ ซึ่งต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เร่งเปิดเสรีทางการค้าและเปิดเสรีในตลาดทุนเพื่อสร้างเสริมการขยายตัวในเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากรัฐบาลยังมีหน้าที่ในการลดความผันผวน (Exposure) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย และการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

การขาดวินัยทางการคลังจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) โดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลมีอิสระในการใช้จ่ายมากเกินไปหรือใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ อันเป็นผลให้รัฐบาลมีการกู้ยืมเกินความจำเป็น ถึงแม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วการใช้ดุลยพินิจจะช่วยทำให้ผู้วางนโยบายสามารถแก้ไขความผันผวนในระบบเศรษฐกิจได้ฉับไวและสามารถลดผลกระทบอันสืบเนื่องมาจากความผันผวนดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายมักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายลดอัตราภาษี การเพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาลและเพิ่มการก่อหนี้ ซึ่งถือว่าการดึงรายได้ของครัวเรือนถัดไปมาสู่ครัวเรือนปัจจุบัน และก่อให้เกิดความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินทุนนอกงบประมาณ (Extrabudgetary Fund) เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนและกองทุนหมุนเวียน และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ ซึ่งล้วนสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น อันเป็นผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลง หนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูง และในท้ายที่สุดความเชื่อมั่นของประชาชนในนโยบายของรัฐบาลหมดไปในระยะยาว

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากการที่ผู้วางนโยบายมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายตามดุลยพินิจในระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของนโยบายในระยะปานกลาง (Medium Term) และระยะยาว โดยบางครั้งอาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง หรือ ที่เรียกว่า ปัญหา “Common pool” ซึ่งหมายถึง การที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้ทรัพยากรโดยเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังโดยรวม ถือเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนที่เป็นของคนส่วนใหญ่ โดยมีคนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้ผลประโยชน์และแบกต้นทุนทางสังคมเพียงส่วนน้อย

นอกจากนั้น ความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลยังสะท้อนให้เห็นถึง **ความไม่สอดคล้องของเวลาในการดำเนินนโยบาย (Time inconsistency)**² กล่าว คือ นโยบายที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับประชาชนในช่วงแรก (Ex Ante) ซึ่งภาระทางการคลังและความผันผวนในระบบเศรษฐกิจยังไม่เกิดขึ้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ตามที่กำหนดเอาไว้ในภายหลัง (Ex Post) หรือในช่วงของการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาความเชื่อมั่นกับประชาชนได้ว่าจะสามารถสะสมหรือออมเงินรายได้ส่วนที่สามารถจัดเก็บได้มากในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดี เนื่องจากมีแรงกดดันทางด้านรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้ ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น วัฏจักรงบประมาณทางการเมือง (Political Budget Cycle) จึงมีบทบาทสำคัญต่อการรักษาวินัยทางการคลังด้วยเช่นกัน

การกำหนดเครื่องมือ และระเบียบวิธีการต่างๆ เพื่อวางกรอบวินัยทางการคลังให้กับผู้วางนโยบายเพื่อลดความโน้มเอียงต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) และเพื่อปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง (Fiscal Outcome) ประกอบไปด้วยการกำหนด กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) และการก่อตั้งหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Agencies) เพื่อควบคุมดูแลฐานะทางการคลังของรัฐบาล โดยจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่า การร่างและกำหนดเครื่องมือและระเบียบวิธีข้างต้น ควบคู่ไปกับการยึดถือปฏิบัติตามนโยบายตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน (Political Commitment) จะทำให้รัฐบาลมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพได้

2.1.4 ประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง

จากการศึกษาบทความ “Promoting Fiscal Discipline over the Business Cycle” จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2008) และบทความ “Promoting Fiscal Discipline” จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2005) สามารถสรุปประโยชน์ของการรักษาวินัยทางการคลัง ได้ดังนี้

2.1.4.1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งช่วยลดหรือจัดการขาดดุลการคลัง การก่อหนี้ในระดับสูง มีผลให้ลดแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ต่ออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงินลดลง อีกนัยหนึ่ง คือ การรักษาวินัยทางการคลังในการดำเนินนโยบายทางการคลังจะไม่เพิ่มภาระของการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค

2.1.4.2 เพื่อช่วยในการพัฒนากรอบโครงสร้างเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะยาว เนื่องจากการรักษาวินัยทางการคลังจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายในระยะปานกลางและระยะยาว มิใช่คำนึงถึงเพียงผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเพื่อหาเสียงหรือจูงใจประชาชน

² ลักษณะความไม่สอดคล้องของเวลา (Time Inconsistency) ในการดำเนินนโยบาย คือ ประชาชนจึงมีความเชื่อว่า เมื่อเวลาผ่านไป รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงนโยบายตามสภาพแวดล้อมหรือปัญหาที่ต่างออกไป

2.1.4.3 เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือในกรอบนโยบายของรัฐบาล ผ่านการกำหนดระเบียบแบบแผนเพื่อวางกรอบและทิศทางในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น กฎเกณฑ์ทางการคลัง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง การจัดตั้งหน่วยงานด้านการคลังเพื่อกำกับดูแลความโปร่งใสด้านการคลัง

2.1.4.4 ช่วยในการรับมือกับความท้าทายและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดเสรีในตลาดทุน

2.1.4.5 ช่วยลดความผันผวน (Exposure) จากการเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาดและความผันผวนในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางด้านหนี้ (Debt Crisis)

2.1.4.6 ช่วยลดแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressure) และป้องกันความเสี่ยงที่ไม่คาดคิด ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินนอกงบประมาณหรือการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐ ตัวอย่างเช่น การค้าประกันหนี้ให้แก่วิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ การประกันราคา อัตราแลกเปลี่ยนและผลตอบแทนจากการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน และการดำเนินงานกองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพ หรือ กองทุนอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อกองทุนดังกล่าวมีเงินสำรองไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทน อันเนื่องมาจากภาวะประชากรสูงอายุ (Aging Population) นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงทางการคลังจากการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินต่างๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ

2.2 กฎเกณฑ์ทางการคลัง

เครื่องมือที่ใช้ในการรักษาวินัยทางการคลัง คือ การมีกฎเกณฑ์ทางการคลัง ซึ่งจะช่วยในการกำกับดูแลและบริหารจัดการทางด้านการคลังให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และนำไปสู่การช่วยรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง โดยทั่วไปแล้วกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) หรือ กฎนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Rule) เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง เสถียรภาพทางการคลัง และใช้เพื่อรองรับหรือป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่นเดียวกับกฎนโยบายการเงิน (Monetary Policy Rule) หรือกฎเกณฑ์ทางการเงิน (Monetary Rule) เช่น การกำหนดเงินเฟ้อของธนาคารกลางเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขที่จำเป็นในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางการคลัง การมีกฎเกณฑ์ทางการคลังนั้นไม่ได้ประกันว่ารัฐบาลจะสามารถรักษา “วินัยทางการคลัง” ได้ โดยรัฐบาลใดที่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ในระยะปานกลางและระยะยาวเท่านั้น จึงจะนับได้ว่ารัฐบาลนั้นสามารถรักษาวินัยทางการคลังได้สำเร็จ

2.2.1 ความหมายของกฎเกณฑ์นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Rule)

ในการศึกษาทบทวนผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Rule) หรือกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) พบว่าได้มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของกฎเกณฑ์นโยบายการคลังหรือกฎเกณฑ์ทางการคลังแตกต่างกัน ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

กฎเกณฑ์นโยบายการคลัง คือ กฎหรือข้อบังคับในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ที่มักจะอยู่ในรูปของการกำหนดเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังที่สำคัญ อาทิ การขาดดุลงบประมาณ การกู้ยืม และระดับหนี้คงค้าง โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP (Kopits and Symansky, 1998)

กฎเกณฑ์ทางการคลัง คือ ข้อจำกัดเชิงปริมาณของงบประมาณโดยรวม (Budgetary Aggregate) ณ ช่วงระยะเวลาที่แน่นอน (Jurgen von Hagen, 2006)

กฎเกณฑ์ทางการคลัง คือ ข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืม การใช้จ่าย และระดับหนี้สาธารณะของรัฐบาล (Evan Tanner, 2003)

กฎเกณฑ์ทางการคลังตามความหมายแบบกว้าง คือ กฎเกณฑ์และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (Budgetary Institutions) เช่น การจัดทำร่างงบประมาณ การจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น ในขณะที่ กฎเกณฑ์ทางการคลังตามความหมายแคบ หมายถึง ข้อบังคับทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งประกอบด้วยการกำหนดเพดานหรือเป้าหมายของตัวชี้วัดทางการคลังต่างๆ เช่น ดุลงบประมาณ หนี้คงค้าง งบประมาณรายจ่าย หรือ การเก็บภาษี (Alesina and Perotti, 1999)

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง

George Kopit และ Steven Symansky (1998) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเอาไว้ 5 ประการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.2.1 เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในการกำกับดูแล และนโยบายของรัฐบาล

เมื่อรัฐบาลไม่มีกฎเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน ประชาชนจะมีความเชื่อว่าเมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลมักมีแนวโน้มที่จะเบี่ยงเบนออกจากนโยบายตามดุลยพินิจ (Discretionary Policy) ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ หรือรัฐบาลมักจะไม่สามารถรักษเป้าหมายดั้งเดิมที่ได้ประกาศไว้แต่แรกได้ หรือที่เรียกว่าเกิดความไม่สอดคล้องของเวลา (Time Inconsistency) ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีความเชื่อมั่นในนโยบายหรือเป้าหมายของตัวชี้วัดต่างๆ ที่รัฐบาลได้ประกาศไว้

ในทางตรงกันข้าม นโยบายที่ยึดเอากฎเกณฑ์เป็นที่ตั้ง (Rules-based Policy) จะมีลักษณะ “Time Consistency” กล่าวคือ นโยบายไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาผ่านไป จึงสามารถสร้างความน่าเชื่อถือได้ โดยเมื่อรัฐบาลรักษาระดับของตัวชี้วัดทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและสามารถรักษาระดับนั้นต่อไปในระยะปานกลางและระยะยาว จึงสามารถเรียกได้ว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนั้น นโยบายที่ยึดเอา

กฎเกณฑ์เป็นที่ยึดถือเป็นนโยบายที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถสร้างความเชื่อมั่นในตลาดการเงิน ประชาชน และ นักธุรกิจได้

2.2.2.2 เพื่อลดหรือจัดการใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พวกพ้อง (Political Expediency)

การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อวางกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังสามารถช่วยลดหรือจัดการใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พวกพ้อง ซึ่งนำไปสู่ความเอนเอียงในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Deficit Bias) ในระยะสั้น โดยเฉพาะช่วงก่อนมีการเลือกตั้งที่รัฐบาลมักเพิ่มรายจ่ายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและเลือกพรรครัฐบาลกลับเข้าเป็นรัฐบาลใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐบาลจึงมักมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลมากขึ้น

2.2.2.3 เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ในระยะยาว

กฎเกณฑ์ทางการคลังสามารถสร้างเสถียรภาพทางการคลังหรือ ความยั่งยืนทางการคลัง³ ในระยะยาวได้ โดยการควบคุมรายจ่ายและการก่อหนี้ของรัฐบาล หรือกำหนดเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังอื่นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หมายถึง การออกกฎเกณฑ์เพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มระดับหนี้สาธารณะ โดยการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระดับที่สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระยะยาว หรือไม่สร้างภาระให้กับคนรุ่นหลัง

อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ทางการคลังจะต้องไม่เบียดบังการใช้ทรัพยากรของภาคเอกชน หรือไม่ลงทุนซ้ำซ้อนกับภาคเอกชน (Crowding Out of Private Investment) กล่าวคือ การกู้เงินหรือการก่อหนี้ของรัฐบาลในระดับสูงจนเป็นผลให้ต้นทุนในการกู้ยืมหรือระดับอัตราดอกเบี้ยในตลาดและราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มสูงขึ้นมาก

2.2.2.4 เพื่อป้องกันผลกระทบทางลบจากภายนอก (Negative Spillover)

การรักษากฎเกณฑ์ทางการคลังตั้งแต่ระดับรัฐบาลลงไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อป้องกันผลทางลบจากภายนอก (Negative Spillover) หรือผลกระทบจากภายนอก⁴ (Externalities) ที่อาจจะส่งผ่านจากท้องถิ่นหนึ่งไปยังท้องถิ่นอื่น ส่งผ่านระหว่างสหพันธรัฐ สมาพันธ์ หรือเขตเงินตราสกุลร่วม หรือส่งผ่านมายังรัฐบาลกลาง เช่น การขาดดุลงบประมาณโดยรวมที่เกิดจากการขาดดุลของท้องถิ่นต่างๆ

³ ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) หมายถึง สภาพการณ์ที่ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานพอสมควร ซึ่งความมั่นคงนี้สามารถมีได้หลายนิยาม แต่โดยทั่วไปหมายถึงการไม่มีหนี้สาธารณะที่มากเกินไป ความสามารถในการชำระคืนหรือเป็นภาระมากจนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เบียดบังรายจ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นจนมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว (สมชัย จิตสุชน, 2549)

⁴ ผลกระทบภายนอก (Nicholson, 2000) คือ ผลกระทบจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่งที่เกิดกับกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มคนอื่น โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมิได้รับความใส่ใจในการดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขจากบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นผู้กระทำ

2.2.2.5 เพื่อสนับสนุนนโยบายทางการเงินอื่นๆ (Other financial policies)

เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะลดระดับการขาดดุลงบประมาณ โดยปล่อยให้ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ยังสามารถทำงานได้เต็มที่ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังจะสามารถช่วยลดภาระของการดำเนินนโยบายทางการเงิน (Financial Policy) ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐบาลมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการเงินหรือนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

2.2.3 องค์ประกอบที่สำคัญของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดี

George Kopit และ Steven Symansky (1998) ได้บัญญัติองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนเอาไว้ โดยลักษณะที่กฎเกณฑ์ทางการคลังในอุดมคติ (Ideal Fiscal rules) มี 8 ประการดังต่อไปนี้

2.2.3.1 นิยามที่ชัดเจน (Well-defined) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดทางการคลังและเป็นตัวแปรนโยบาย (Policy Variable) ควรมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย โดยการกำหนดเพดานเพื่อควบคุมตัวชี้วัดทางการคลัง เช่น ดุลงบประมาณ หนี้สาธารณะสุทธิ การกำหนดความครอบคลุมทางด้านสถาบัน (Institutional Coverage) ที่ชัดเจน เช่น การระบุให้กฎเกณฑ์มีการบังคับใช้ในภาครัฐบาล⁵ (General Government) การมีข้อยกเว้น (Escape Clause) ที่ชัดเจน โดยมีระบุเงื่อนไขที่ทำให้สามารถมีผลการดำเนินงานที่สูงเกินระดับเพดานที่ได้กำหนดเอาไว้ รวมทั้งการมีบทลงโทษที่ชัดเจน (Penalties) เมื่อไม่สามารถรักษเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้

2.2.3.2 ความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายมิติ เช่น ความโปร่งใสทางด้านการบัญชี ความโปร่งใสทางด้านการปฏิบัติงาน และความโปร่งใสทางด้านการคาดการณ์เศรษฐกิจของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งคือ กฎเกณฑ์ทางการคลังควรมีลักษณะที่กำหนดให้มีการเปิดเผยและรายงานข้อมูลทางบัญชีสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งความเสี่ยงขององค์กรภาครัฐต่อสาธารณะ การเปิดเผยผลการประมาณการทางด้านการคลัง ผลกระทบอันเกิดขึ้นได้จากการดำเนินนโยบายทางด้านการคลัง ผลกระทบทางด้านการคลังที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ผลของการบริหารจัดการขององค์กร

2.2.3.3 ความเพียงพอ (Adequate) ที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลกำหนดเพดานเป้าหมายของการขาดดุลอาจเพียงพอที่จะช่วยรักษาวินัยทางการคลังในการบริหารจัดการด้านการคลังรายปีได้ แต่หากไม่มีการคำนึงถึงแนวทางการขาดดุลที่สามารถดูแลได้ในระยะยาว อาจทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) เพิ่มขึ้น

2.2.3.4 ความสอดคล้อง (Consistent) ซึ่งหมายถึงสมเหตุสมผลกับภาวะที่แท้จริงของเศรษฐกิจในขณะนั้น สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปกองทุนประกันสังคมแบบรับมาจ่ายไป (Pay-As-You-Go Insurance Scheme) จากระบบที่ไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นกองทุนสำรองไว้ล่วงหน้า

⁵ สำหรับประเทศไทย ภาครัฐบาล แบ่งออก 2 ระดับ คือ รัฐบาล (Central Government) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

(Unfunded System) ให้เป็นแบบมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นกองทุนสำรอง (Funded System) อาจสร้างความยั่งยืนให้กับกองทุนในระยะยาวได้ แต่จะมีผลทำให้เกิดการขาดดุล ซึ่งทำให้กฎเกณฑ์นั้นไม่สอดคล้องกับการจำกัดเพดานของการขาดดุล

2.2.3.5 ความง่าย (Simplicity) ในการบัญญัติกฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นกฎหมาย ไม่ควรมีกฎไกและกระบวนการที่ซับซ้อน ควรง่ายต่อการดำเนินการและเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ

2.2.3.6 ความยืดหยุ่น (Flexible) ที่จะสามารถรองรับเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกต่างๆ โดยมีการกำหนดข้อยกเว้น (Escape Clause) สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ เช่น มีความยืดหยุ่นในตั้งงบประมาณสมดุล โดยรัฐบาลสามารถทำงบประมาณสมดุลเชิงโครงสร้างในระยะปานกลางและยอมให้จัดทำงบประมาณขาดดุลหรือเกินดุลได้ตามความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจได้ในระยะสั้น

2.2.3.7 สามารถบังคับใช้ได้จริง (Enforceable) กฎเกณฑ์ทางการคลังควรมีกฎหมายรองรับและมีหน่วยงานที่สามารถติดตามผลการบังคับใช้ ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ อาจมีบทลงโทษในเรื่องของความน่าเชื่อถือ นอกจากนั้น ความสามารถในการบังคับใช้ได้จริงยังขึ้นอยู่กับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดตัวบทลงโทษที่จะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการสร้างแรงกดดันทางด้านต้นทุนการเสียชื่อเสียง (Reputation Cost) หรือ บรรทัดฐานด้านพฤติกรรม ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาว่าเพียงพอที่จะทำให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดหรือเพียงพอต่อการสร้างเสริมวินัยทางการคลังหรือไม่

2.2.3.8 มีประสิทธิภาพ (Efficient) โดยมีบทลงโทษเพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด หรืออาจมีการปฏิรูประบบภาษีหรือระบบการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนที่สร้างเสริมความแข็งแกร่งทางด้านการคลัง

2.2.4 ประเภทของกฎเกณฑ์ทางการคลัง

การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่จัดทำขึ้นในแต่ละประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพเศรษฐกิจและเหตุผลความจำเป็น จากการศึกษาบทความเรื่อง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility Laws) ซึ่งจัดทำขึ้นโดย IMF (2007) สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

2.2.4.1 กฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข (Numerical Rule) หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์เป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้ โดยกำหนดอยู่ในรูปของเป้าหมายหรือเพดานของตัวชี้วัดทางการคลัง เช่น รายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณ การกู้ยืม เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายเป็นรายปี โดยอาจกำหนดเป้าหมายไว้ทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาส นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาเป้าหมายหรือระดับเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังที่กำหนดเอาไว้ได้ รัฐบาลต้องจัดทำรายงานอธิบายเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งเสนอมาตรการแก้ไข เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อีก

ข้อดีและข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข

ข้อดีของกฎเกณฑ์ทางตัวเลข (Numerical Rules) มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

- (1) ช่วยลดการขาดดุลเกินความจำเป็น (Deficit Bias) และแก้ไขปัญหาระยะยาวของเวลาในการกำหนดนโยบาย (Time Inconsistency)
- (2) ช่วยลดการใช้จ่ายเกินความจำเป็น (Expenditure Bias) โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบบการเมืองที่มีการกระจายอำนาจสูง (Highly Fragmented Political System) และประเทศที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสูง (Highly Decentralize Country)
- (3) ช่วยลดการใช้นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักร (Pro-cyclical Policy)
- (4) ช่วยส่งสัญญาณที่ดีต่อตลาดทุนในประเทศและสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน
- (5) ช่วยลดต้นทุนของการกู้ยืมและเพิ่มการเติบโตของ GDP⁶

ข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางตัวเลข (Numerical Rules) พอสรุปได้ดังนี้

- (1) ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายและสร้างเหตุฉุกเฉินในการตั้งเป้าหมายของตัวชี้วัดให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้สามารถดำเนินตามเป้าหมายได้โดยง่าย
- (2) สร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักร (Countercyclical Policy) ได้ เนื่องจากอาจจะมีปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่เหนือการควบคุมโดยตรงของรัฐบาล และส่งผลกระทบต่อสถานะการคลัง (Fiscal Policy Stance) เช่น ข้อจำกัดในการกู้ยืมต่างๆ ต้นทุนการกู้ยืมอยู่ในระดับสูง และปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค เช่น อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง หรือ ความไม่สมดุลของบัญชีเดินสะพัด
- (3) สร้างแรงจูงใจในการตกแต่งบัญชีและการกำหนดมาตรการที่ไม่ได้มาตรฐาน (Low-Quality Measurement) มากขึ้น เช่น การหลีกเลี่ยงการบันทึกบัญชีประเภทรายจ่ายงบประมาณเป็นประจำเป็นรายจ่ายงบลงทุน เพื่อรักษากฎเกณฑ์ดุลงบประมาณสมดุล (Current Balance Budget Rule) การดำเนินงานของรัฐบาลผ่านกิจกรรมนอกงบประมาณ การใช้เครื่องมือเพื่อหลบเลี่ยงการถูกนับเป็นหนี้ การปรับปรุงการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual) แทนเกณฑ์เงินสด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในรูปของเกณฑ์คงค้าง การสะสมหนี้ค้างชำระแก่เจ้าหน้าที่การคลัง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเกณฑ์เงินสด การแก้ไขการบันทึกการใช้จ่ายเป็นการถือครองสินทรัพย์ทางการเงิน เพื่อรักษากฎเกณฑ์ตัวชี้วัดการให้กู้ยืมสุทธิ เป็นต้น กฎเกณฑ์ทางตัวเลขจึงไม่ช่วยในการปรับปรุงสถานะทางการคลัง (Fiscal Adjustment) มากนัก

2.2.4.2 กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางการปฏิบัติ (Procedural Rule) หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์ในรูปของกระบวนการ ระเบียบวิธีหรือแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เช่น การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้งระเบียบวิธีและแนวทางในการจัดทำกรอบในการรายงานและเปิดเผยข้อมูลทางการคลัง เช่น กิจกรรมนอก

⁶ งานวิจัยของ Fatas and Mihov (2003) ได้อ้างว่า นโยบายการคลังที่เข้มงวดจะช่วยลดการความผันผวนของระบบเศรษฐกิจที่ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลง

งบประมาณ ภาระผูกพันของรัฐบาล และการตกแต่งบัญชี ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ในการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยไม่ได้กำหนดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งอาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นเป้าหมายของ ตัวชี้วัด โดยไม่มีการกำหนดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนเอาไว้ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความ รับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลรักษาระดับหนี้สาธารณะให้ อยู่ในระดับที่รัดกุม รอบคอบและรักษาดุลการดำเนินงาน (Operating Balance) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยไม่มี การกำหนดว่าระดับที่รัดกุม รอบคอบ หรือ ระดับที่เหมาะสมดังกล่าว หนี้สาธารณะควรมีระดับเป็นตัวเลขเท่าใด

นอกจากนั้น ในบางครั้งอาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสทางการ คลัง (Fiscal Transparency) ขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยแยกออกจากกฎเกณฑ์แนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งอาจเน้นเฉพาะ ระเบียบวิธีและแนวทางการปฏิบัติในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Process) หรือนั้นเกี่ยวกับลำดับ ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ

ข้อดีและข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ข้อดีของกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ (Procedure Rules) มีหลายประการพอสรุปได้ ดังนี้

- (1) ช่วยพัฒนาระบบการจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เช่น การรายงาน และการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินต่อสาธารณะ เพื่อให้มีความโปร่งใส (Transparency)
- (2) สร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Process) ที่มีลำดับขั้นตอนเหมาะสม
- (3) ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังมากขึ้น⁷ เช่น กระทรวงการคลัง

(4) ส่งเสริมการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ให้แก่สถาบัน ทางการเงิน (Fiscal Institution) เพิ่มขึ้น

ข้อเสียของกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ พอสรุปได้ดังนี้

- (1) ขาดการกำหนดบทลงโทษและข้อยกเว้นที่ชัดเจน
- (2) กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพ ให้กับนโยบายการคลังได้

ข้อเสียของการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังส่วนใหญ่จะเป็นกฎเกณฑ์ทางตัวเลข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเป้าหมายที่ต่ำเกินไป เพื่อให้สามารถบรรลุตัวชี้วัดได้ง่าย การตกแต่งบัญชี การใช้ ข้อยกเว้นในการหลีกเลี่ยงการรักษาเป้าหมาย และการขาดกลไกในการลงโทษ อย่างไรก็ตาม

⁷ เช่น ในช่วงการจัดทำงบประมาณควรให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมากกว่า รัฐมนตรีที่เป็นผู้จ่ายเงิน

2.3 หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล

จากการศึกษาบทความวิชาการของ IMF ซึ่งเขียนโดย Kopits and Symansky (1998) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และวินัยทางการคลังที่มีการอ้างอิงถึงมากที่สุด โดยได้จำแนกหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ออกเป็น 2 ส่วน ที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์นโยบายการคลังในรูปของตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal Indicator) และการบริหารจัดการทางด้านสถาบัน (Institutional Arrangement) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.3.1 ตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal indicator)

โดยทั่วไปแล้ว การแบ่งประเภทของกฎเกณฑ์นโยบายการคลังของแต่ละประเทศนั้นอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและปัญหาที่รัฐบาลของประเทศนั้นต้องเผชิญ โดยสภาพของปัญหาอาจเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้รัฐบาลนั้นๆ ตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อควบคุมดูแลสภาพปัญหาดังกล่าว เช่น หากรัฐบาลของประเทศใดประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลัง (Fiscal Deficit) เป็นจำนวนมากหรือขาดดุลต่อเนื่องเป็นระยะเวลาหลายปี รัฐบาลของประเทศนั้นอาจกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลขให้อยู่ในรูปของตัวชี้วัดดุลการคลัง (Fiscal Balance) เพื่อควบคุมและลดระดับการขาดดุลดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการกำหนดเป้าหมายในระยะปานกลางเท่านั้น หรืออาจกำหนดเป้าหมายทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

สำหรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นสากล โดยงานศึกษาที่มีการอ้างอิงถึงมากที่สุดคือ งานศึกษาของ Kopits and Symansky (1998) และ Xavia Debrun (2007) ซึ่งได้จำแนกประเภทของกฎเกณฑ์ทางการคลังที่สำคัญเอาไว้ 5 ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1.1 กฎการตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced-Budget) หรือ กฎการขาดดุลงบประมาณ (Deficit Rule) หมายถึง การตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายเท่ากับงบประมาณรายได้ หรือ การกำหนดเพดานของการขาดดุลงบประมาณ เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งสามารถออกได้ 3 รูปแบบดังนี้

(1) การจัดทำงบประมาณโดยรวมแบบสมดุล (Overall Budget Balance) เป็นการตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายโดยรวมเท่ากับงบประมาณรายได้โดยรวม หรือมีการกำหนดเพดานของการขาดดุลงบประมาณและการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้ของรัฐบาล โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP เช่น ประเทศในเครือสหภาพยุโรปได้กำหนดเพดานการขาดดุลของภาครัฐบาลไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP และกำหนดให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในระยะปานกลาง

(2) การจัดทำงบประมาณทางโครงสร้างแบบสมดุล (Structural Budget Balance) เป็นการตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายทางโครงสร้างเท่ากับงบประมาณรายได้ทางโครงสร้าง หรือการกำหนดเพดานสำหรับการขาดดุล ซึ่งจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Deficit) ออก โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP สำหรับประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์นี้ ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศชิลี

(3) การจัดทำงบประมาณประจำแบบสมดุล (Current Budget Balance) เป็นการตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) เท่ากับงบประมาณรายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้

จากการขายทรัพย์สินถาวร) ซึ่งถือว่าเป็น “กฎทอง” (Golden Rule) สำหรับการกู้ยืม โดยกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำหรือการบริโภค แต่สามารถกู้ยืมมาเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนได้ สำหรับประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์ข้อนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎการตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced-budget rule) หรือกฎการขาดดุลงบประมาณ (Deficit Rule) ในต่างประเทศ

- สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องรักษาระดับการขาดดุลของภาครัฐบาล (General Government Deficit) ในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP นอกจากนี้ประเทศสมาชิกของ EMU จะต้องจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (Middle-term Budgetary Position) ให้สมดุลหรือเกินดุลตามข้อตกลงเสถียรภาพและการเติบโตทางการเงิน (Stability and Growth Pact) โดยที่ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ต้องสามารถทำงานได้ในตลอดทุกช่วงของวัฏจักรเศรษฐกิจ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Act 1994) ของประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดเป้าหมายสำหรับอัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ว่าต้องอยู่ในระดับ ที่มั่นคง ปลอดภัย หรือโดยเฉลี่ยแล้วดุลการดำเนินงานสมดุล (Operating Budget Balance) โดยไม่ได้มีการกำหนดเพดานหรือเป้าหมายของอัตราส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP เป็นตัวเลขที่ชัดเจน และกำหนดให้ดุลการคลังสามารถยืดหยุ่นตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Short-term Cyclical Deviation) ได้ในระยะสั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าการปรับลดความผันผวนดังกล่าวจะปรับผ่านตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) หรือผ่านการดำเนินนโยบายการคลังตามดุลยพินิจ (Discretionary Action)

- ประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการตั้งงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญ (Balanced-budget Amendment) โดยกำหนดให้รัฐบาลรักษางบประมาณประจำสมดุล (Current Budget Balance) หรือ “กฎทองของการกู้ยืม” (Golden Rule) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ในกรณีที่นำมาใช้จ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) เท่านั้น ไม่สามารถกู้เงินมาใช้เป็นรายจ่ายประจำ (Current Expenditure) ได้ นอกจากนี้การกู้เงินจากสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Nonbank) จะสามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่นำมาใช้จ่ายลงทุนตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดไว้เท่านั้น

2.3.1.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) หมายถึง ข้อห้ามหรือเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินของรัฐบาล ซึ่งมักเป็นการกำหนดแหล่งเงินทุนสำหรับการกู้ยืมของรัฐบาล และการกำหนดเพดานในการกู้ยืมของรัฐบาล โดยสามารถออกได้ 2 รูปแบบดังนี้

(1) การกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ (Domestic Source) โดยเฉพาะเมื่อตลาดการเงินภายในประเทศมีการพัฒนาไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

(2) การกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง (Central Bank) หรือ การกำหนดสัดส่วนการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลางโดยคิดเป็นสัดส่วนของรายได้หรือรายจ่ายในอดีตของรัฐบาล

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) ในต่างประเทศ

- สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดห้ามภาครัฐบาล (General Government) ของประเทศสมาชิกกู้ยืมโดยตรงจากธนาคารกลาง (Central Bank) หรือภาครัฐที่มีใช้สถาบันการเงิน (Nonfinancial Public Sector) ในช่วงที่ 2 ของการรวมกลุ่ม (ค.ศ. 1994-1998) เพื่อให้ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกมีอิสระในระยะสั้นมากขึ้น

- กลุ่มประเทศในเขตเซฟแฟรงค์ (CFA Franc Zone) ซึ่งประกอบด้วย ประเทศบราซิล อียิปต์ โมร็อกโก ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐสโลวัก ใช้การกำหนดสัดส่วนของการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง (Central Bank Credit) ต่อรายได้ของรัฐบาลในปีก่อน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดไว้ในช่วงร้อยละ 5-20 ของรายได้รัฐบาล

- ประเทศอินโดนีเซียกำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียประสบภาวะวิกฤตทางฐานะเงินตราระหว่างประเทศ (External Payment Crisis) และอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงในช่วงกลางปี ค.ศ. 1960 ประกอบกับกรอบงบประมาณของอินโดนีเซียไม่ได้ครอบคลุมรายจ่ายนอกงบประมาณ (Off-budget Operation) ซึ่งโดยทั่วไปใช้การระดมทุนจากรายรายได้จากการส่งออกน้ำมันและเงินกู้ต่างประเทศเป็นหลัก

- ประเทศเยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา กำหนดห้ามรัฐบาลท้องถิ่น (Subnational Government) กู้ยืมจากธนาคารกลางเพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำ โดยการกู้ยืมจะสามารถกระทำได้ในกรณีที่นำมาใช้สำหรับการลงทุนเท่านั้น

- ประเทศชิลีและเอกวาดอร์ กำหนดห้ามรัฐบาลกู้ยืมจากธนาคารกลางทั้งโดยตรง (Direct finance) และโดยอ้อม (Indirect Finance)

2.3.1.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) หมายถึง การกำหนดเพดานหนี้คงค้าง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของหนี้โดยรวมหรือหนี้สุทธิ โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP เพื่อช่วยควบคุมและลดยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) ในต่างประเทศ

- สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดเพดานของการก่อหนี้ภาครัฐบาลโดยรวม (General Government Gross Debt) ต่อ GDP ไว้ที่ร้อยละ 60 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาช่วยลดสัดส่วนหนี้ภาครัฐบาลต่อ GDP ได้ อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ของภาครัฐบาลให้ดีขึ้นได้ นอกจากนั้นเพดานของการก่อหนี้ยังไม่รวมหนี้จากการค้าประกันต่างๆ ของภาครัฐบาล และหนี้คงค้างจากกองทุนบำนาญ กองทุนประกันสังคม และกองทุนประกันสุขภาพ

- ประเทศนิวซีแลนด์ได้ประกาศแผนระยะปานกลาง (Medium-term Plan) สำหรับการลดสัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP ให้เป็นไปตามระดับที่กฎหมายกำหนด หากระดับหนี้สาธารณะสูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ รัฐบาลสามารถใช้นโยบายเงินอุดการคลังจนกว่าระดับของหนี้สาธารณะจะลดลงเข้าเกณฑ์ และเมื่อเข้าเกณฑ์แล้วจะต้องรักษาเกณฑ์นั้นไว้ด้วยระดับการขาดดุล/เกินดุลที่เหมาะสม

ในเบื้องต้นรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ประกาศเป้าหมายระยะปานกลางของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไว้ที่ร้อยละ 20 และกำหนดระดับที่เหมาะสมของสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ที่รัฐบาลต้องสำรองไว้เพื่อชำระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานที่ผ่าน ๆ มา หรืออาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์บางอย่างที่ไม่คาดหมาย (Unanticipated Adverse Development) อันได้แก่ ภาระในการจ่ายเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาระผูกพันของภาครัฐ (Contingent Liabilities)

2.3.1.4 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนสำรอง (Reserve Rule) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายของอัตราส่วนเงินทุนสำรองของกองทุนที่มีภาระผูกพันนอกงบประมาณ (Extra Budgetary Contingency Fund) ต่อรายจ่ายผลประโยชน์หรือค่าทดแทนประจำปี ซึ่งเป็นภาระผูกพันของรัฐบาล โดยมักจะกำหนดไว้ในรูปของการรักษาระดับสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่อง (Liquid Asset) ให้เพียงพอสำหรับภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น รายจ่ายเงินชดเชยผู้สูงอายุ ค่าใช้จ่ายในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ การประกันราคาสินค้าบางชนิด รายจ่ายผลตอบแทนกองทุนประกันสังคม เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนสำรอง (Reserve Rule) ในต่างประเทศ

- การกำหนดเป้าหมายระดับเงินทุนสำรองสะสม (Accumulated Contingency Reserve) สำหรับรายจ่ายผลตอบแทนประจำปี (Annual Benefit Payment) ของกองทุนรวมประกันสังคม (Social Security Trust Fund) ของประเทศสหรัฐอเมริกา อยู่ที่ร้อยละ 100 – 150

- การกำหนดให้รักษาอัตราส่วนเงินทุนสำรองต่อรายจ่ายผลตอบแทนประจำปี (Reserve-benefit ratio) ขั้นต่ำของกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ (Canadian Pension Plan) ของประเทศแคนาดา ที่ร้อยละ 200 และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 500 ในอนาคต

- การกำหนดให้กองทุนเงินชดเชยราคาทองแดง (Copper Compensation Fund) ของประเทศชิลีสะสมรายได้ส่วนเกิน (Excess Revenue) จากการส่งออกทองแดง ซึ่งในรูปของฟังก์ชันของส่วนต่างระหว่างราคาส่งออกทองแดงและราคาอ้างอิงระยะปานกลาง (ราคาเฉลี่ยเคลื่อนที่ 6 ปี) และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.1.5 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรายจ่าย (Expenditure Rule) หรือการใช้จ่ายของรัฐบาล (Spending Rule) ในบางประเทศได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรายจ่าย เพื่อสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่ายให้กับรัฐบาลและป้องกันการใช้จ่ายด้านรายจ่ายเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเอื้อผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง รวมทั้งลดความผันผวนของการดำเนินนโยบายด้านการใช้จ่าย โดยกฎเกณฑ์ในการควบคุมรายจ่ายอาจจะกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับงบประมาณ (Budgetary Rule) ในการตั้งงบประมาณรายจ่าย

ให้สมดุลกับรายได้ หรืออาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) ในการห้ามรัฐบาลกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายประจำหรือเพื่อการบริโภค หรือที่เรียกกันว่า “กฎทองของการกู้ยืม” (Golden Rule) นั่นเอง

การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายอาจกำหนดให้อยู่ในรูปของการตั้งเป้าหมายหรือเพดานของการใช้จ่าย (Spending Ceiling) หรือการตั้งเป้าหมายหรือเพดานของอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่าย (Expenditure Growth) โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง อย่างไรก็ตาม อาจจะมีรายจ่ายบางประเภทที่กฎเกณฑ์นี้ไม่สามารถครอบคลุมได้ เช่น รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off-budget spending) และรายจ่ายกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Spending) หมายความว่า การใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องใช้ควบคู่ไปกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับงบประมาณและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ เพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและมีระดับหนี้ที่สามารถควบคุมได้ในระยะยาว (Debt Sustainability)

เมื่อเปรียบเทียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการก่อหนี้และการขาดดุลกับกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการก่อหนี้และการขาดดุลจะกำหนดระดับของเป้าหมายทางการคลังที่ชัดเจน เช่น การกำหนดระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 60 ในสนธิสัญญามาสทริชท์ และร้อยละ 40 ในประเทศอังกฤษ โดยไม่ได้ให้ความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการควบคุมหรือแนวทางในการบรรลุเป้าหมายเอาไว้ ในทางตรงกันข้ามกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายจะเน้นในเรื่องขั้นตอนและการกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุตามเป้าหมายทางการคลังดังกล่าว โดยส่วนใหญ่แล้วการกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายเป็นไปเพื่อการควบคุมระดับการขาดดุล

การกำหนดเป้าหมายรายจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังและแก้ไขปัญหาเรื่องการก่อหนี้ ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน โดยการตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่า และสามารถนำไปสู่การรักษาวินัยทางการคลังทางด้านรายได้จากการควบคุมงบประมาณรายจ่าย โดยสามารถตัดลดการจัดเก็บภาษีอากรที่ไม่เหมาะสม นอกจากนั้นแล้ว เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการดำเนินนโยบายงบประมาณที่ต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy)

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรายจ่าย (Expenditure Rule) หรือการใช้จ่ายของรัฐบาล (Spending Rule) ในประเทศ

- กฎเกณฑ์ทางด้านงบประมาณที่ชื่อว่า “การกำหนดเพดานด้านการใช้จ่ายและภาษี” (Tax and Spending Limits: TELs) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกำหนดเพดานของอัตราการขยายตัวของรายจ่าย (Spending Growth) ของรัฐบาลระดับมลรัฐและท้องถิ่นไม่ให้สูงเกินกว่าอัตราการเจริญเติบโตของเงินเฟ้อ (Inflation Rate) และอัตราการขยายตัวของประชากร (Population Growth) จากประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การกำหนดเพดานด้านการใช้จ่ายและภาษี (TELs) สามารถควบคุมรายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) เพิ่มขึ้น กล่าวคือ

ประชาชนมีเสรีภาพและความเป็นธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริโภค การลงทุน และการประกอบการอื่นๆ โดยมีอุปสรรคหรือการแทรกแซงของรัฐบาลน้อย

- การกำหนดเพดานและเป้าหมายของรายจ่ายในรูปอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่าย (Expenditure Growth Target) ทั้งรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน (Nominal Growth Rate) และรายจ่ายที่แท้จริง (Real Growth Rate) ของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป เช่น ในประเทศเยอรมันได้มีการกำหนดอัตราการเจริญเติบโตของรายจ่ายที่เป็นตัวเงินของหลายมตรัฐในช่วงปี 2002-2005 ให้อยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 1-2 และสำหรับรัฐบาลกลางกำหนดให้อยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 0.8 ในประเทศโปรตุเกส รัฐบาลกลางได้มีการกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตของรายจ่ายเบื้องต้นที่เป็นตัวเงินที่ไม่รวมรายจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ (Primary Expenditure) ระยะ 4 ปี ให้อยู่ที่ร้อยละ 4

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเพดานของรายจ่ายแบบที่เป็นตัวเงินและรายจ่ายที่แท้จริงจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อการประมาณการอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Projection) คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากการกำหนดเพดานรายจ่ายที่แท้จริงจะไม่คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ แต่การกำหนดเพดานรายจ่ายที่เป็นตัวเงินและการขาดดุลอาจจะสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ หากอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าที่คาดการณ์

- การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายตามแนวคิดที่ชื่อว่า “Debt Brake” เพื่อควบคุมระดับหนี้สาธารณะและการขาดดุลงบประมาณของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (บังคับใช้ในปี 2003) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีงบประมาณสมดุลเชิงโครงสร้าง (Structurally Balanced Budget) และมีการกำหนดเพดานของการใช้จ่ายทั้งรายจ่ายเงินงบประมาณและรายจ่ายทางบัญชี หากรัฐบาลมีการใช้จ่ายต่ำหรือสูงเกินระดับเพดานการใช้จ่าย ส่วนต่างนั้นจะถูกบันทึกบัญชีลงเป็นรายรับหรือหักออกจากในบัญชีสำหรับปรับปรุงรายการรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง (Adjustment Account) นอกจากนั้นกฎเกณฑ์นี้ยังบังคับใช้ทั้งในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดีและในช่วงเศรษฐกิจถดถอย

- การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านงบประมาณด้านรายจ่ายของประเทศออสเตรเลีย เพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านหนี้สาธารณะที่เป็นตัวเงิน (Nominal Public Debt) ในช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อลดระดับหนี้ต่อ GDP และเพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ยึดถือตัวแบบจำลองเดียวกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่ชื่อ “Debt Brake” โดยกำหนดให้เพดานรายจ่ายสูงสุดเท่ากับผลรวมของรายได้ประมาณการที่ปรับด้วยปัจจัยทางด้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle Factor) กล่าวคือ เกินดุลในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดีและขาดดุลในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย โดยให้ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ทำงานผ่านด้านรายจ่ายได้

- กฎเกณฑ์ด้านรายจ่ายของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งกำหนดตามกรอบแนวคิดสำคัญ 3 ประการ

(1) มาตรการเพื่าระวังสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจมหภาคอย่างต่อเนื่องระยะ 4 ปี โดยตั้งเป้าหมายเกินดุลงบประมาณ (Budget surplus) ซึ่งแบ่งออกเป็นการลดการก่อหนี้ (Debt-reduction) และการลดภาษี (Tax Cut) ตามขนาดของการเกินดุลงบประมาณ เพื่อควบคุมระดับการเจริญเติบโตของรายจ่าย

(2) กำหนดแผนการใช้จ่ายสุทธิระยะ 4 ปี ซึ่งขึ้นอยู่กับมาตรการการเฝ้าระวังและการพยากรณ์รายได้จัดเก็บด้วย

(3) แนวทางในการจัดหาและจัดสรรงบประมาณส่วนขาดหรือส่วนเกิน

2.3.2 การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน (Institution Arrangement)

งานศึกษาของ Kopits and Symansky (1998) ได้จำแนกการบริหารจัดการทางด้านสถาบัน (Institutional Arrangement) ออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดการหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Authority) และการจัดการด้านหลักกฎหมาย (Statutory Basis) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.3.2.1 หน่วยงานด้านการคลัง (Fiscal authority)

การจัดการหน่วยงานด้านการคลังมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างแรงกระตุ้นและผลักดันให้ผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจและวางนโยบาย (Policymaker) มีการบริหารจัดการด้านการคลังตามนโยบายหรือเป้าหมายที่ได้ประกาศไว้ โดยปราศจากการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมาย ซึ่งนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลัง ทั้งนี้ หน่วยงานที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์ด้านการคลังในแต่ละประเทศนั้นมีสถานะที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานส่วนใหญ่ที่รับผิดชอบมักจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ หรือธนาคารกลาง เป็นต้น

การจัดการหน่วยงานด้านการคลัง ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับ ดูแล และบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางด้านการคลังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถรักษาและบรรลุเป้าหมายทางการคลังตามที่กำหนดเอาไว้ได้ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การบริหารจัดการด้านการคลังภายใต้ดุลยพินิจของรัฐบาลไม่นำไปสู่ความเอนเอียงในการดำเนินนโยบายแบบขาดดุล การก่อหนี้ในระดับสูง และการดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ

การจัดการหน่วยงานด้านการคลังนั้นอาจอยู่ในรูปของการเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารจัดการด้านการคลัง เช่น การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Process) การเพิ่มความโปร่งใสในการแก้ปัญหานโยบายการคลังและผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง โดยเพิ่มการกลั่นกรอง การตรวจสอบและการประเมินผลงาน การสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability) ให้หน่วยงานด้านการคลัง โดยการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านการคลัง รวมถึงการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นกลไกในการกำหนดหลักการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในระยะสั้นและระยะยาวอย่างสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม การจัดการหน่วยงานด้านการคลังอาจจะอยู่ในรูปของการปรับปรุงหรือเพิ่มระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ ดูแล และการจัดการด้านการคลังที่มีอยู่เดิม โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม

นอกจากนั้น แนวทางที่จะช่วยทำให้หน่วยงานด้านการคลังสามารถกำกับ ดูแลให้ รัฐบาลมีการดำเนินการตามเป้าหมายนั้นอาจทำได้โดยการเพิ่มต้นทุนในการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การลดความน่าเชื่อถือ โดยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น การกำหนดมาตรการใน การลงโทษกับผู้ที่มีความรับผิดชอบ หรือ การคิดค่าปรับเป็นจำนวนเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดการหน่วยงาน ทางด้านการคลังจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานทางด้านการคลังหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการกำกับ ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy Authority) เป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาล (Independent Fiscal Authorities) หรือเป็นหน่วยงานด้านการคลังที่เป็นกลางทางการเมือง (Non-partisan Fiscal Agencies) เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

หน่วยงานด้านการคลังที่เป็นกลางทางการเมืองนั้นมักจะหมายถึง หน่วยงานที่ทำ หน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านการคลัง (Fiscal Councils) โดยที่ปรึกษาทางด้านการคลังจะทำหน้าที่ประเมินและให้ คำแนะนำในส่วนของการดำเนินนโยบายการคลัง รวมทั้งการพยากรณ์ข้อมูลทางเศรษฐกิจการคลังและการ วิเคราะห์เป้าประสงค์หลักของนโยบาย มิได้มีหน้าที่ในการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางด้านการคลังให้รัฐบาล

2.3.2.2 หลักกฎหมาย (Statutory Basis)

การกำหนดเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับบัญญัติกฎหมายด้านการคลัง (Fiscal Rule) ต่างๆ เป็นกลไกในการกำกับควบคุมการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐบาล โดยสามารถป้องกันการเบี่ยงเบน ออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยการระบุบทลงโทษ หรือสามารถจัดทำระบบการส่งสัญญาณเตือนให้ทราบว่า หากรัฐบาลมีการเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะส่งผลให้วินัยทางการคลังและความมั่นคงรอบคอบใน การบริหารจัดการด้านการคลังสั้นคลอน

ระดับของการกำหนดหลักกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการบริหารจัดการด้านการคลัง ของรัฐบาลนั้นมีอยู่หลายระดับ ตัวอย่างเช่น การบัญญัติกฎหมายด้านการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมาย สูงสุด การบัญญัติกฎหมายด้านการคลังไว้ในกฎหมายลูก หรือกฎหมายเฉพาะในระดับส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการ กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ แนวทางในการดำเนินนโยบาย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเมื่อกฎหมาย ถูกบัญญัติขึ้นแล้วถือเป็นบรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการกำหนดและดำเนินนโยบายการคลัง ทั้งนี้ การ บัญญัติกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถสร้างความรับผิดชอบให้รัฐบาลได้มากที่สุด

การจัดการด้านหลักกฎหมายมีแบบอย่างให้เห็นได้ชัดเจนจาก “กฎหมายว่าด้วยความ รับผิดชอบทางด้านการคลัง” (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดแนวทางในการ บริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ โดยบังคับให้รัฐบาลมีการบริหารจัดการที่ยึดถือทั้งเป้าหมายใน ระยะสั้นและเป้าหมายในระยะยาว

จากการศึกษาการจัดการด้านการคลังทางด้านการกฎหมายจากบทความเรื่องกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลัง ซึ่งจัดทำขึ้นโดย Fiscal Affair Department, IMF (2007) สามารถสรุปสาระสำคัญ โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

(1) ความหมายและความจำเป็นของการมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลัง

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลังเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการเสริมสร้างการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง (Fiscal Discipline) และเพื่อควบคุมให้รัฐบาลดำเนินการตามพันธสัญญาและนโยบายทางการเงินการคลังที่ได้ประกาศไว้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการจัดทำ FRLs คือ เพื่อให้เงินนโยบายการเงินมีความน่าเชื่อถือและมีทิศทางที่สามารถคาดการณ์ได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถลดปัญหาในการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยทำให้การดำเนินนโยบายมีเป้าหมายที่ชัดเจน (Policy Discrete) อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งว่านโยบายที่กำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนอาจจะทำให้เกิดการนำนโยบายไปใช้ในทางที่ผิดได้ ดังนี้

(1.1) ปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องของเวลาในการดำเนินนโยบาย (Time Inconsistency) เช่น การกำหนดนโยบายไว้ แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในภายหลัง

(1.2) การที่นักการเมืองอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นานจึงทำให้มีแนวโน้มที่จะไม่สนใจผลกระทบทางการเงินในระยะยาว

(1.3) ความขัดแย้งทางการเมือง (Political Conflict) หรือความขัดแย้งด้านการจัดสรรทรัพยากรมีผลทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ซึ่งทำให้ขาดการพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะยาว

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการบริหารจัดการด้านการคลัง ประเทศต่างๆ จึงได้กำหนด “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลัง” เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของนักการเมืองและพรรคการเมือง เนื่องจากการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการเงินการคลัง (Fiscal Rules) เพียงอย่างเดียวอาจจะเกิดข้อจำกัดและไม่ให้ผลลัพธ์ในทันที แต่การมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลังถือเป็นเครื่องมือทางการเงินการคลัง (Institutional Device) ที่จะช่วยสนับสนุนการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในรูปแบบของการสร้างความน่าเชื่อถือ การกำหนดทิศทางที่สามารถคาดการณ์ได้ และการสร้างความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลัง สามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลังที่เน้นกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติและความโปร่งใสทางการเงินการคลัง
- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินด้านการคลังที่เน้นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังเชิงตัวเลข

นอกจากนั้น ลักษณะของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังในแต่ละประเทศอาจจะแตกต่างกันไปตามขอบเขตทางกฎหมาย (Coverage) บทลงโทษ (Sanction) ข้อยกเว้น (Escape Clause) และการพิจารณาถึงวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Consideration) ของแต่ละประเทศ

(2) การกำหนดบทลงโทษ (Sanctions) ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง

สำหรับประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการคลังเอาไว้เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง บางประเทศได้มีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน สำหรับกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม บางประเทศอาจจะไม่มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ แต่จะเป็นการทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือลดความน่าเชื่อถือเท่านั้น ลักษณะของบทลงโทษมีดังต่อไปนี้

(2.1) ระดับหน่วยงาน (Institutional) เช่น การสั่งให้อัยการโอนเงิน การกำหนดเพดานการกู้ยืม และการคิดค่าปรับ

(2.2) ระดับบุคคล (Personal) เช่น การคิดค่าปรับ การสั่งพักงาน หรือการดำเนินคดีทางกฎหมาย ประเทศที่ใช้บทลงโทษตามลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศบราซิล โดยการลงโทษจะดำเนินการผ่านกฎหมายอาชญากรรมทางด้านการคลัง (Fiscal Crime Law) ซึ่งมีการกำหนดวิธีการสืบสวนในระดับบุคคลที่เข้มงวดในทางตรงกันข้าม ประเทศเปรูและอาร์เจนตินาจะเน้นเฉพาะในระดับหน่วยงาน แต่ในประเทศสเปนจะไม่มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลสเปนจัดตั้งงบประมาณขาดดุลเกินระดับร้อยละ 3 ของ GDP ซึ่งเป็นการละเมิดข้อตกลงของสหภาพยุโรป ประเทศสเปนจะต้องจ่ายค่าปรับตามเงื่อนไขของสหภาพยุโรป สำหรับภูมิภาคอื่นๆ มักจะเน้นในเรื่องของการทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง (Reputation Sanction) เช่น ประเทศอินเดีย และปานามา ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษดังกล่าว

(3) การกำหนดข้อยกเว้น (Escape Clauses) ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลังจะมีบทเฉพาะกาล หรือข้อยกเว้นที่หยุดการบังคับใช้ไว้ได้ชั่วคราว เช่น หากเกิดภัยธรรมชาติ หรือ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง แต่บางประเทศมีการเขียนข้อยกเว้นที่ค่อนข้างคลุมเครือ ตัวอย่างเช่น ประเทศสเปนและศรีลังกา ซึ่งได้เขียนไว้ว่า รัฐบาลสามารถจะหยุดบังคับใช้กฎหมายได้หากมีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ยกเว้น (Exceptional Circumstance) เกิดขึ้นกรณีของประเทศอินเดีย กฎหมายจะไม่มีผลบังคับใช้ หากเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือการขอความช่วยเหลือฉุกเฉิน (Security Emergency) หรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหากรัฐบาลต้องการใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวจะต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

บทที่ 3

วินัยทางการคลัง : ประสพการณ์จากต่างประเทศ

ในหลายประเทศวินัยทางการคลังไม่ได้เป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติ หากแต่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยอาจบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือแนวทางการปฏิบัติ สำหรับกฎหมายที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างวินัยทางการคลัง หรือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) (IMF, 2007) นี้ โดยหลักใหญ่แล้วจะเป็นการกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามพันธสัญญาและนโยบายทางการคลังที่ได้ประกาศไว้ นอกจากการกำหนดวินัยการคลังในรูปแบบของกฎหมาย หรือ FRLs แล้ว วินัยทางการคลังยังสามารถถูกกำหนดขึ้นโดยสนธิสัญญา เพื่อใช้ปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มประเทศที่รวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น ในบทที่ 4 นี้ จะประมวลตัวอย่างของกฎเกณฑ์ กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดวินัยทางการคลังจากประสพการณ์ของกลุ่มประเทศและประเทศต่างๆ ที่น่าสนใจ

3.1 กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union – EU)

วินัยทางการคลังของกลุ่มสหภาพยุโรปที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้แก่ การกำหนดเพดานการขาดดุลงบประมาณและการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะของประเทศในกลุ่มฯ ในปี 2535 (ค.ศ.1992) โดยการลงนามในสนธิสัญญามาสทริคต์¹ (Maastricht Treaty) กำหนดว่าประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือ EU จะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) และจะต้องรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่เกินกว่าร้อยละ 60 ซึ่งหากดุลการคลังและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศสมาชิกสูงเกินกว่าเกณฑ์ดังกล่าว European Commission จะเป็นผู้ประเมินว่ามีการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) หรือไม่ เพื่อเสนอต่อ European Council of Finance Ministers (ECOFIN) หากพบว่าการขาดดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) ECONFIN จะมีบทลงโทษโดยการตัดเงินเดือนในขั้นแรกและต้องจ่ายค่าปรับหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไข

สำหรับมาตรฐานของการขาดดุลงบประมาณนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน Excessive Deficit Procedure (EDP) ซึ่งภายใต้กรอบ EDP ได้ระบุว่าการขาดดุลงบประมาณรวมของภาครัฐบาล² ที่รวมการขาด

¹ สนธิสัญญามาสทริคต์ (Maastricht Treaty) ลงนามเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1992 ที่กรุงมาสทริคต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์

² “The reference values referred to in Article 104c(2) of the Treaty are:

- 3% for the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product at market prices;
- 60% for the ratio of government debt to gross domestic product at market prices.”

Source: TREATY ON EUROPEAN UNION, Official Journal C 191, 29 July 1992 (Section “PROTOCOL on the excessive deficit procedure”, Article 1) <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

ดุลของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องน้อยกว่าร้อยละ 3 ของ GDP แต่อย่างไรก็ดี สนธิสัญญานี้ได้มีข้อยกเว้นเช่น กรณีที่ประเทศประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรืออยู่ในสถานการณ์ ยกเว้นอื่น ประเทศนั้นจะได้รับอนุโลมให้มีการขาดดุลเกินกว่าร้อยละ 3

ต่อมาในปี 2537 (ค.ศ.1997) ได้มีการเพิ่ม Stability and Growth Pact (SGP) โดยการลงนาม ในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขาดดุล ในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficit Procedure: EDP) ให้รัดกุมและมีการระบุเกี่ยวกับข้อยกเว้นต่างๆ ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับปรุงของประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถบรรลุข้อตกลง เกี่ยวกับดุลงบประมาณและระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาได้

แต่อย่างไรก็ตามหลายประเทศในกลุ่ม EU ได้ทยอยกันไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ มาตรฐานของ Excessive Deficit Procedure (EDP) และ Stability and Growth Pact (SGP) ได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมันที่ถูก ECONFIN เตือนเป็นครั้งแรกในปี 2545 (ค.ศ. 2002) และยังคงไม่สามารถปฏิบัติตาม เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวในปี 2546 (ค.ศ. 2003) ประเทศฝรั่งเศสที่ไม่สามารถรักษากฎเกณฑ์ดังกล่าวในปี 2003 และเนเธอร์แลนด์และกรีซในปี 2547 (ค.ศ. 2004) นอกจากนี้ประเทศสมาชิกใหม่ ได้แก่ Czech Republic, Cyprus, Hungary, Malta, Poland, and the Slovak Republic ต่างก็ไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ มาตรฐานนี้ได้ ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลเยอรมัน รัฐบาลฝรั่งเศส และรัฐบาลประเทศอื่นๆ ต่างเรียกร้องให้มีการปรับปรุง SGP และ EDP ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ต่อมา European Council ได้จัดทำรายการข้อยกเว้น ต่างๆ สำหรับรัฐบาลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎทั้ง 2 ได้ ในที่สุด European Commission ได้ปรับเปลี่ยน วิธีการประเมินจากการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นการพิจารณาผลการดำเนินงานด้านการคลังของประเทศ สมาชิกแต่ละประเทศอย่างเป็นอิสระต่อกัน ถือว่าเป็นจุดสิ้นสุดของการใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังสำหรับกลุ่ม ประเทศสหภาพยุโรป

3.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อเป็นกรอบวินัยการคลังอยู่ในกฎหมาย “1988 Financial Act” จำนวน 2 ข้อ ได้แก่

(1) Golden Rule ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม ที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ เฉพาะในส่วนของการจ่ายลงทุนเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งตัวชี้วัดของ Golden Rule คือ การมีดุลการดำเนินงาน ประจำ (Current Balance) สมดุลเป็นอย่างน้อย หรือ รายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สินถาวร) หักด้วยรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) มากกว่าหรือเท่ากับ 0

(2) Sustainable Investment Rule ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 40 ณ สิ้นปีงบประมาณภายใต้วงจรเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Current Economic Cycle)

นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษได้มีการกำหนด The Code for Fiscal Stability เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังของประเทศอังกฤษ ซึ่งกฎหมายการคลังปี 2541 มาตรา 155 (7) หรือ The Financial Act 1998 Section 155 (7) ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการเผยแพร่กรอบฯ ดังกล่าว ในเดือนพฤศจิกายน 2541 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การจัดทำกรอบฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการจัดทำนโยบายด้านการคลังที่รวมถึงนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้เป็นแนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ตลอดจนกำหนดรายงานต่างๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดทำไว้ในกรอบนี้ได้แก่ รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report: PBR) รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report: FSBR) รายงานเศรษฐกิจและกลยุทธ์ทางการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) และรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report)

(2) การดำเนินนโยบายด้านการคลังให้ปฏิบัติตามหลักการต่อไปนี้

(2.1) ความโปร่งใสในการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินนโยบาย ด้านการคลัง ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลทางบัญชีภาครัฐ (Public Accounts)

(2.2) ความมีเสถียรภาพของกระบวนการในการจัดทำนโยบาย และผลกระทบของนโยบายด้านการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ

(2.3) ความรับผิดชอบในการบริหารงานด้านการคลัง

(2.4) ความยุติธรรมที่รวมถึงการมีความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น (เช่น การไม่ก่อหนี้ให้เป็นภาระแก่ประชาชนรุ่นต่อไป เป็นต้น – ผู้วิจัย)

(2.5) ประสิทธิภาพในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ที่รวมถึงการบริหารจัดการทั้งทางด้านสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของงบดุลภาคสาธารณะ

(3) เป้าหมายหลักในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ การลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาแหล่งเงินของรัฐบาลในระยะยาว โดยคำนึงถึงความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายทางการเงิน

(4) ให้รัฐบาลจัดให้มีการจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้างสำหรับภาคสาธารณะ

(5) ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดทำงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report : PBR) 3 เดือน ก่อนที่จะเริ่มปีงบประมาณ ยกเว้นปีงบประมาณแรกของรัฐบาล และหากมีการจัดทำงบประมาณมากกว่า 1 ครั้งต่อปี ให้มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเพียง 1 ครั้ง ซึ่งในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้านี้ ควรที่จะมีการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะด้านการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

(6) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) เมื่อจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าว ควรครอบคลุมถึงการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง และนโยบายด้านการคลังที่สำคัญที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนี้ พร้อมทั้งคำอธิบายถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายดังกล่าว

(7) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) ปีละ 1 ครั้ง เมื่อมีการจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าว ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

(7.1) ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาลที่รวมถึงเป้าหมายของภาคการคลังในระยะยาว

(7.2) การประเมินผลและเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น (ในเอกสารรายงานการคลังและงบประมาณ หรือ Financial Statement and Budget Report : FSBR) กับกลยุทธระยะยาว (ในข้อ 7.1)

(7.3) การเปรียบเทียบประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น และกลยุทธระยะยาว (ในข้อ 7.1) ว่ามีความสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Sustainability and Growth Pact

(7.4) ประมาณการสถานะของภาคการคลังในระยะยาวไม่น้อยกว่า 10 ปี ภายใต้สมมติฐานที่มีเหตุผล เพื่อแสดงถึงผลของนโยบายด้านการคลังที่มีต่อคนรุ่นต่างๆ รวมถึงความยั่งยืนด้านการคลัง

(7.5) การวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

(8) การประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลังที่กำหนดไว้ในกรอบนี้ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(8.1) สมมติฐานหลักที่ใช้ในการประมาณการ

(8.2) การประมาณการข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การประมาณการ GDP และองค์ประกอบของ GDP การประมาณการราคา (Retail Prices) ที่รวมถึงข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Target) และการรายงานสถานะปัจจุบันของบัญชีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Balance of Payments)

(8.3) การประมาณการรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากเป็นไปได้ควรมีการแจกแจงรายละเอียดตามลักษณะเศรษฐกิจ และลักษณะงาน

(8.4) งบกระแสเงินสดที่แสดงการประมาณการกระแสเงินสดในแต่ละปีงบประมาณ

(8.5) รายได้จากการขายสินทรัพย์

(8.6) ข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นในการช่วยให้เห็นถึงสถานะทางการคลังของรัฐบาล

(8.7) การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจและทางการคลัง ที่รวมถึงภาระผูกพันด้านการคลัง การกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ ตลอดจนข้อชี้แจงเกี่ยวกับความคลาดเคลื่อนของการประมาณการในอดีต

(9) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะอธิบายให้สาธารณะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชีที่สำคัญ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติเดิม

(10) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรเชิญให้สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) เข้าตรวจสอบสมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานตรวจสอบแห่งชาตินำเสนอข้อเสนอแนะทั้งหมดที่มีแก่กระทรวงการคลังต่อสภา

(11) รัฐบาลควรที่จะจัดทำรายงานการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างหนี้และต้นทุนในการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะได้

(12) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะเผยแพร่ข้อมูลที่เอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้านการคลังและสถานะทางการคลังแก่สาธารณชน

(13) ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดให้มีการเผยแพร่รายงานต่างๆ ที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งอาจเป็นการให้เปล่าหรือเป็นการขายก็ได้ โดยควรจัดให้รายงานเหล่านี้มีอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอย่างน้อย 6 เดือนหลังจากการเผยแพร่ในครั้งแรก และควรที่จะมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังด้วย

3.3 ประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นเป้าหมายของระดับหนี้สาธารณะสุทธิตั้งแต่ปี 1998 โดยกำหนดเป้าหมายลดยอดหนี้สินคงค้างสุทธิของรัฐบาลให้อยู่ที่ระดับครึ่งหนึ่งของปีงบประมาณ 1996 ก่อนการเปลี่ยนเข้าสู่ทศวรรษใหม่ ปรากฏว่ารัฐบาลของประเทศออสเตรเลียสามารถลดระดับของหนี้สินคงค้างจากระดับที่สูงที่สุดที่ร้อยละ 20 ของ GDP เหลือเพียงร้อยละ 7 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2001 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเกินดุลงบประมาณ

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ ที่เน้นถึงความโปร่งใสและวินัยทางการคลัง ได้แก่ Charter of Budget Honesty Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลีย ที่มีรายละเอียดและระบุถึงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสและวินัยการคลังที่ชัดเจน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) Charter of Budget Honesty Act 1998 เป็นการกำหนดกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายทางการคลัง ซึ่งดำเนินการผ่านการกำหนดกลยุทธ์ทางการคลังที่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล และการสนับสนุนให้มีการตรวจสอบนโยบายทางการคลังและประสิทธิภาพทางการคลัง

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีการระบุใน Section 3 ของกฎหมายฉบับนี้ว่าข้อความทั้งหมดในกฎหมายฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลบังคับทางคดีหรือการดำเนินการทางกฎหมายใดๆ

“(2) Nothing in the Charter of Budget Honesty creates rights or duties that are enforceable in judicial or other proceedings.”

(2) กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องหลักๆ 5 เรื่อง ได้แก่

(2.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการคลังของรัฐบาลที่กำหนดให้อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(2.2) ให้รัฐบาลประกาศยุทธศาสตร์ด้านการคลังแก่สาธารณะพร้อมทั้งนำเสนอต่อสภา โดยกำหนดให้รัฐบาลประกาศและนำเสนอยุทธศาสตร์ทางการคลังต่อสภาเป็นครั้งแรกก่อนที่จะมีการจัดทำงบประมาณปีแรกของรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถประกาศและนำเสนอกลยุทธ์ทางการคลังต่อสภาในครั้งต่อไปได้ตามความเหมาะสม

(2.3) การจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะพร้อมทั้งนำเสนอต่อสภา จำนวน 3 รายงาน ดังนี้

2.3.1 รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณเป็นรายปี

2.3.2 รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี

2.3.3 รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ เป็นรายปี

(2.4) การจัดทำรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นอย่างน้อย 5 ปี
ครั้ง

(2.5) การจัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง เมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(3) ให้จัดทำนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชนชาวออสเตรเลีย ตลอดจนกำหนดนโยบายนี้ไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง

(4) ในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการคลัง ให้รัฐบาลบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างระมัดระวังและการรักษาระดับหนี้ของรัฐบาล (Commonwealth General Government Debt) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ ให้รัฐบาลจัดทำนโยบายเพื่อสนับสนุนการออมของประเทศให้อยู่ในระดับที่เพียงพอ และเพื่อลดทอนผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่คำนึงถึงความเสี่ยงและผลกระทบของความเสี่ยงที่มีต่อฐานะการคลัง ตลอดจนดำเนินนโยบายทางด้านภาษีที่เหมาะสม และมีการดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงผลกระทบทางการเงินที่มีต่อคนรุ่นต่อไป

ทั้งนี้ ความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risks) หมายรวมถึงความเสี่ยงต่างๆ ได้แก่ (1) ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นเกินกว่าระดับปกติของหนี้สินสุทธิ (2) ความเสี่ยงจากการเป็นเจ้าของรัฐบาล (3) ความเสี่ยงจากการลดลงของฐานะภาษี (4) ความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการทรัพย์สิน (Asset) และภาระทางการคลัง (Liability)

(5) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Treasurer) ประกาศต่อสาธารณะนโยบายทางการคลัง (Fiscal Strategy Statement) ฉบับแรกของรัฐบาลต่อสาธารณะ และนำเสนอต่อสภาก่อนหรือ

พร้อมกับการจัดทำงบประมาณครั้งแรกของรัฐบาล พร้อมทั้งให้มีการเผยแพร่ถ้อยแถลงนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลต่อสาธารณะและนำเสนอต่อสภาทุกครั้งในการจัดทำงบประมาณครั้งต่อไป ซึ่งหากรัฐบาลต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงถ้อยแถลงนโยบายทางการเมืองก็สามารถทำได้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเผยแพร่ถ้อยแถลงใหม่ต่อสาธารณะและนำเสนอต่อสภาด้วย ทั้งนี้ หากการนำเสนอถ้อยแถลงนโยบายทางการเมืองมีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้ถือว่านโยบายทางการเมืองนี้มีผลแล้ว และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำเสนอนโยบายทางการเมืองนี้ ต่อสภาเมื่อมีการประชุมครั้งต่อไป

(6) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในมาตรการและนโยบายทางการเมือง ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานในการประเมินผลการดำเนินงานนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล

(7) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการเมืองให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(8) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการเมืองให้ครอบคลุมสาระสำคัญ ดังนี้

(8.1) การกำหนดเป้าหมายด้านการคลังในระยะยาว พร้อมทั้งจัดทำกรอบนโยบายด้านการคลังในระยะสั้นด้วย

(8.2) ลำดับความสำคัญกลยุทธ์หรือนโยบายที่เป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณปีปัจจุบันและปีต่อไป พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลประกอบ

(8.3) การระบุมูลค่าทางการเงินด้านการคลัง (Fiscal Measures) ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ตลอดจนระบุถึงนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว พร้อมทั้งวิธีการประเมินผล

(8.4) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการเมือง รวมถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังจากมาตรการทางการเมืองที่ระบุในข้อ 8.3 สำหรับปีงบประมาณปัจจุบันและอีก 3 ปี ข้างหน้า

(8.5) อธิบายให้เห็นว่าเป้าหมายทางการเมือง ลำดับความสำคัญกลยุทธ์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในข้อ 8.1-8.2 และ 8.4 อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(8.6) ระบุถึงการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่รัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว หรือกำลังจะดำเนินการต่อไปที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดทอนความผันผวนอันเนื่องมาจากวัฏจักรเศรษฐกิจ

(8.7) อธิบายอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานด้านการคลังของรัฐบาล

ทั้งนี้ หากสาระส่วนใดในรายงานนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังเดิม ให้สรุปสาระสำคัญพร้อมทั้งระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงจากที่เคยแถลงไว้ในถ้อยแถลงเดิม

(9) ให้รัฐบาลจัดทำรายงาน 3 ฉบับ ประกอบด้วย

(9.1) รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณและนำเสนอต่อสภาทุกครั้งที่มีการจัดทำงบประมาณ

สำหรับเนื้อหาของรายงานกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

(9.1.1) การประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.2) สมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทั้งปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.3) การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity) ในการเปลี่ยนแปลงของค่าสมมติฐานที่กำหนด

(9.1.4) สรุปประมาณการการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure) สำหรับปีงบประมาณปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.5) รายงานความเสี่ยง (Statement of Risks) ที่ครอบคลุมถึงภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) และสัญญาประชาคมที่ยังไม่ได้รวมอยู่ในข้อ 9.1.1 ตลอดจนข้อตกลงต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการตกลงและยังไม่มีข้อสรุป โดยให้ประมาณการเป็นตัวเลขในส่วนที่สามารถทำได้

อนึ่ง รายงานฉบับนี้ควรที่จะมีการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือเป็นความลับทางธุรกิจได้

สำหรับการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นในการจัดเตรียมข้อมูลให้ได้ และให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลให้แก่กระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานนี้ ทั้งนี้ หน่วยราชการสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่กระทรวงการคลังในกรณีที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(9.2) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Mid-year Economic and Fiscal Outlook Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปีและนำเสนอต่อสภาภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี หรือ ทุก 6 เดือนหลังจากการจัดทำและเผยแพร่งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแต่ว่าเงื่อนไขเวลาใดจะเกิดขึ้นช้ากว่า ทั้งนี้ หากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป

ทั้งนี้ รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปีมีเป้าหมายเพื่อเผยแพร่ข้อมูลทางด้านการคลังที่ทันสมัย เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านการคลังเปรียบเทียบกับนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ในด้อยแถลงนโยบายทางการคลังของรัฐบาล สำหรับเนื้อหาของรายงานกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

(9.2.1) การปรับปรุงข้อมูลที่สำคัญในรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) ที่มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure)

(9.2.2) การตัดสินใจของรัฐบาลและสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะมีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวข้องกับการประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง

ทั้งนี้ หากสาระส่วนใดในรายงานนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ระบุในเอกสารงบประมาณ ให้สรุปสาระสำคัญพร้อมทั้งระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงจากเอกสารงบประมาณ สำหรับการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในการจัดเตรียมข้อมูลให้ได้ และให้หน่วยงานจัดส่งข้อมูลให้แก่กระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานนี้ ทั้งนี้ หน่วยงานสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่กระทรวงการคลังในกรณีที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(9.3) รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ (Public Release and Tabling of Final Outcome Reports) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานงบประมาณฉบับสมบูรณ์สำหรับแต่ละปีงบประมาณและนำเสนอต่อสภาภายใน 3 เดือนหลังจากสิ้นสุดปีงบประมาณ และหากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภา ให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้สามารถจัดทำและเผยแพร่ร่วมกับรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) สำหรับปีถัดไปได้ หากว่าการจัดทำงบประมาณในปีถัดมาล่าช้าหลังจากที่เริ่มปีงบประมาณไปแล้ว

สำหรับเนื้อหาในรายงานงบประมาณฉบับสมบูรณ์ กำหนดให้ครอบคลุมรายการเบิกจ่ายงบประมาณ (Fiscal Outcomes) ของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา

(9.4) รายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่น (Intergenerational Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่น และนำเสนอต่อสภาภายใน 5 ปีหลังจากกฎหมายนี้บังคับใช้ และให้ทำรายงานฉบับต่อไปภายใน 5 ปี หลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานฉบับแรก

ทั้งนี้ หากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป

สำหรับเนื้อหาในรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นประกอบด้วยการประเมินความยั่งยืนในระยะยาวของนโยบายของรัฐบาลในระยะเวลา 40 ปี ข้างหน้านับจากวันที่จัดทำรายงาน ซึ่งการประเมินความยั่งยืนดังกล่าวให้มีการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการคลังอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรด้วย

(9.5) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำและเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังภายใน 10 วัน หลังจากที่มีการกำหนดวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงข้อมูลในรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังให้มีความทันสมัย โดยกำหนดให้รายงานนี้มีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

(9.5.1) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย

(1) การปรับปรุงประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(2) สมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการทั้งปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(3) การวิเคราะห์ความไวในการเปลี่ยนแปลงของค่าสมมติฐานที่กำหนด

(4) การปรับปรุงรายงานความเสี่ยง (Statement of Risks) ที่ครอบคลุมถึงภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) สัญญาประชาคมที่ยังไม่ได้รวมอยู่ในข้อ (9.1.1) ตลอดจนข้อตกลงต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการตกลงและยังไม่มีข้อสรุป โดยให้ประมาณการเป็นตัวเลขในส่วนที่สามารถทำได้

ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ควรที่จะมีการคำนึงถึงการตัดสินใจของรัฐบาลและสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมด้านเศรษฐกิจและการคลัง

(9.5.2) ถ้อยแถลงของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย

(1) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องว่าจะปฏิบัติตามข้อ (9.5.4) เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้

(2) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Treasury รับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำงานแบบมืออาชีพ ที่ได้มีการ

คำนึงถึงข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจการคลังที่มีอยู่อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตัดสินใจและสถานการณ์ต่างๆ ที่ได้มีการเปิดเผยโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Finance รับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำงานแบบมืออาชีพ ที่ได้มีการคำนึงถึงข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจการคลังที่มีอยู่อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตัดสินใจและสถานการณ์ต่างๆ ที่ได้มีการเปิดเผยโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(9.5.3) การแบ่งหน้าที่ระหว่างหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้ Secretary to the Department of Treasury มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการรายได้ ข้อมูลทางการคลัง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายงานและให้ Secretary to the Department of Finance มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการรายจ่าย ข้อมูลทางการคลัง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องรายจ่าย

(9.5.4) เพื่อเป็นการช่วยหัวหน้าส่วนของ Department of Treasury และหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Finance ในการจัดเตรียมรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้รัฐมนตรีแต่ละคนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่รัฐมนตรีคาดว่าจะส่งผลหรืออาจจะส่งผลต่อสถานะทางเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะข้อมูลดังกล่าวไม่อยู่ในวิสัยที่หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองจะสามารถทราบได้เอง ซึ่งการส่งข้อมูลนี้อาจส่งต่อเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนก็ได้ ทั้งนี้ ให้มีการเปิดเผยข้อมูลภายใน 2 วัน หลังจากที่ได้มีการกำหนดการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(9.5.5) ให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำรายงานตามที่ได้รับกรร้องขอภายในเวลาที่เหมาะสม ยกเว้นแต่ที่ไม่สามารถทำได้ หรือขัดกับกฎหมายอื่น

(10) รายจ่ายตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียง

(10.1) การขอให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้ใช้ในการหาเสียง

(10.1.1) ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้ในการหาเสียง และหัวหน้าฝ่ายค้านสามารถขอให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายของฝ่ายพรรคค้านที่ได้ประกาศในการหาเสียง

(10.1.2) คำขอในข้อ 10.1.1 ให้จัดทำอยู่ในรูปแบบของหนังสือที่ระบุนโยบายและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าวด้วย

(10.1.3) คำขอของนายกรัฐมนตรีให้แจ้งต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(10.1.4) คำขอของผู้นำฝ่ายค้านให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งต่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Department of Treasury and the Department of Finance) ไม่สามารถที่จะกระทำการใดๆ เกี่ยวกับคำขอของผู้นำฝ่ายค้าน ยกเว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ส่งคำขอดังกล่าวมาให้

(10.1.5) นายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายค้านสามารถที่จะยกเลิกคำขอให้จัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายเมื่อใดก็ได้ โดยคำขอจะต้องระบุเป็นลายลักษณ์อักษรต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งการต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

(10.2) การจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้

(10.2.1) หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจร่วมกันร่างแนวทางหรือวิธีในการเตรียมการประมาณการค่าใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียงเลือกตั้ง

(10.2.2) ในการจัดเตรียมรายงานค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการของ The Department of Treasury มีหน้าที่ในการพิจารณา นโยบายที่มีผลเกี่ยวข้องกับรายได้ และให้หัวหน้าส่วนราชการของ The Department of Finance รับผิดชอบในส่วนของนโยบายที่มีผลกระทบด้านรายจ่ายของรัฐบาล

(10.2.3) ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานทั้งสองต้องการข้อมูลเพิ่มเติมให้ทำหนังสือแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ

(10.3) การเผยแพร่ประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้มีการหาเสียงให้กระทำทันทีที่สามารถทำได้หลังจากที่มีการร้องขอและก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง โดยให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดทำรายงานและเผยแพร่ได้ทันการณ์ไม่ว่ากรณีใดๆ ให้ประกาศต่อสาธารณะก่อนถึงวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำประมาณการค่าใช้จ่าย หากมีการร้องขอในวันเลือกตั้งหรือหลังจากนั้นไปแล้ว

(10.4) เพื่อเป็นการช่วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการประมาณการค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้หน่วยราชการ (Commonwealth Bodies) จัดส่งข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำรายงานตามที่ได้รับการร้องขอภายในเวลาที่ที่เหมาะสม ยกเว้นแต่ว่าไม่สามารถทำได้หรือขัดกับกฎหมายอื่น

3.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับวินัยการคลังภายใต้ข้อตกลง “The Fiscal Consolidation Agreement” ระหว่างกระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่นและ Liberal Democratic Party (LDP) ซึ่งข้อตกลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาคสาธารณะ (Public Sector Reform) ที่ได้ริเริ่มขึ้นในปี 2523 (ค.ศ.1980) โดยข้อตกลงดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญได้แก่ การยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุล

งบประมาณ ภายในปี 2533 (ค.ศ. 1990) เพื่อกลับเข้าสู่แนวทางการปฏิบัติเดิมของประเทศญี่ปุ่นที่จำกัดการขาดดุลงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเท่านั้น และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นได้จำกัดงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ โดยกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณเป็น 0 (Zero Growth) แต่ก็มีบางหน่วยงานที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดนี้ เช่น เงินโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบัญชีพิเศษต่างๆ สำหรับบัญชีการใช้จ่ายปกติ หรือ General Account ที่ถูกกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณนั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18-20 ของรายจ่ายงบประมาณ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ทางการคลังนี้มีผลบังคับใช้สำหรับเพียงบางส่วนของงบประมาณประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็สามารถรักษากฎเกณฑ์เหล่านี้ไว้ได้ แต่อย่างไรก็ดี หลังจากฟองสบู่ของเศรษฐกิจได้ดำเนินมาถึงจุดจบในปี 2534 (ค.ศ. 1991) ประสิทธิภาพทางการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ถดถอยลง และผลของฟองสบู่แตกได้ก่อให้เกิดการถดถอยของเศรษฐกิจญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องยาวนานในเวลาต่อมา

ในเดือนธันวาคม ปี 2539 (ค.ศ. 1996) คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้มีมติรับรองเป้าหมายการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Restructuring Targets) ประกอบด้วยตัวชี้วัดและเป้าหมายที่สำคัญได้แก่ (1) ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP และ (2) ยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลภายในปี 2005 ซึ่งต่อมาในเดือนมีนาคม 2540 (ค.ศ. 1997) ได้มีการเลื่อนเป้าหมายให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี 2546 (ค.ศ. 2003) และได้มีการประกาศใช้หลักการห้าประการในการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Five Principles for Reform of the Fiscal Structure) และเมื่อมีการออกกฎหมายการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Structure Reform Act) ในเดือนพฤศจิกายน 2540 (ค.ศ. 1997) ซึ่งได้มีการคงเป้าหมายของการยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปี 2546 (ค.ศ. 2003) ไว้ อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขในเดือนมีนาคม 2541 (ค.ศ. 1998) โดยเลื่อนเป้าหมายของการยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลออกไปในปี 2548 (ค.ศ. 2005) เหมือนเดิม เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นประสบกับปัญหาเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่ากฎหมายนี้จะถูกแขวน (Suspend) ในเดือนธันวาคม 2541 (ค.ศ. 1998) กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นยังคงมีการออกระเบียบในการจำกัดงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2001 คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้รับหลักการนโยบายพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค (Basic Policies for macroeconomic management) ที่รวมถึงการกำหนดเป้าหมายของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จากที่ขาดดุลในปัจจุบันให้เกินดุลหลังจากปี 2004 นอกจากนี้ในเดือนมกราคม 2002 คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการคลังในระยะปานกลาง (Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspective) ซึ่งจำกัดการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลในปี 2002 ไว้ที่ 30 ล้านล้านเยน และได้ปรับปรุงเป้าหมายการเกินดุลการคลังเบื้องต้นออกไปในช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 นอกจากนี้ ยังได้มีการตั้งเป้าหมายการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยกำหนดให้รักษาอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ระหว่างปี 2002 – 2006 อย่างไรก็ตามรัฐบาล

ญี่ปุ่นไม่สามารถรักษากรอบการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลไว้ได้ ในช่วงเดือนธันวาคม 2002 อันเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจที่อ่อนแอ และได้มีการเพิ่มเพดานการจำกัดการออกพันธบัตรใหม่สำหรับปี 2003 เป็น 34.6 ล้านล้านเยน

หมายเหตุ แปลและเรียบเรียงมาจากบางส่วนของ Hagen, 2006

3.5 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียประสบปัญหาขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) อยู่ในระดับสูงเป็นระยะเวลานาน ในปี 2003 จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารงบประมาณ (Fiscal Responsibility and Budget Management Act: FRBMA) เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) โดยมีการกำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง (Medium-term Target) และเริ่มบังคับใช้กฎหมายในปี 2004 แต่บังคับใช้เฉพาะกับรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่มีมลรัฐจำนวน 18 แห่งจากทั้งหมด 29 แห่งได้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม มลรัฐอื่นๆ ซึ่งยังไม่บัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ยังอยู่ระหว่างขั้นตอนของการร่างกฎหมาย

(1) วัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย FRBMA

(1.1) เพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น⁴ (Inter-generational Equity) ด้านการจัดการด้านการคลัง (Fiscal management)

(1.2) เพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างเสถียรภาพระยะยาวทางเศรษฐกิจมหภาค (Long Term Macro Economic Stability) โดยกำหนดให้รัฐบาลมีการเกินดุลด้านรายได้⁵ (Revenue Surplus) และกำหนดให้รัฐบาลลดหรือขจัดอุปสรรคทางการคลัง (Fiscal impediment) ต่อการ

⁴ ความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น (Inter-generational equity) เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมระหว่างคนต่างรุ่น คือ คนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต (Future generation) ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้ การจัดหางบประมาณ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคม โดยคำนึงถึงชนรุ่นอนาคตซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินโครงการในปัจจุบัน

⁵ การเกินดุลรายได้ (Revenue surplus) หมายถึง การที่มีรายได้ประจำ (Revenue receipt) สูงกว่ารายจ่ายประจำ (Revenue expenditure) ซึ่งรายได้ประจำเป็นรายได้จากการดำเนินงานที่ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สิน รายการที่สำคัญได้แก่ รายได้จากภาษี ดอกเบี้ย และเงินปันผลจากการลงทุนของรัฐบาล ส่วนรายจ่ายประจำเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายตามหน้าที่ รวมถึงรายจ่ายดอกเบี้ยและการชำระหนี้ของรัฐบาล โดยไม่รวมรายจ่ายลงทุน ซึ่งการเกินดุลรายได้แสดงถึงการเพิ่มขึ้นในทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง

ดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางแห่งประเทศไทย (RBI) เพื่อให้ธนาคารกลางสามารถควบคุมปริมาณเงินและบริหารหนี้ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1.3) เพื่อให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลกลางและการดำเนินนโยบายการคลังตามกรอบการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium-term framework)

(2) กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) ภายใต้กฎหมาย FRBMA

(2.1) รัฐบาลกลางต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา⁶ (House of Parliament) แห่งประเทศอินเดียทั้งสองสภาในทุกปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวเกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังและรายงานงบการเงินประจำปี รวมทั้งความต้องการเงินช่วยเหลือ ดังนี้

(2.1.1) รายงานผลการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Policy Statement) ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal indicator) เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน 4 ตัวชี้วัด ได้แก่

- (1) สัดส่วนการขาดดุลรายได้ (Revenue Deficit) ต่อ GDP
- (2) สัดส่วนการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) ต่อ GDP
- (3) สัดส่วนรายได้จัดเก็บภาษีรวม (Gross Tax Revenue) ต่อ GDP และ
- (4) สัดส่วนหนี้คงค้างรวม (Total Outstanding Liabilities) ต่อ GDP

ทั้งนี้ ในรายงานผลการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลางจะต้องกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดล่วงหน้า 3 ปี ภายใต้สมมติฐานที่เกี่ยวข้อง

(2.1.2) รายงานยุทธศาสตร์นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Strategy Statement) ซึ่งประกอบด้วย

(1) นโยบายการคลังของรัฐบาลกลางตลอดทั้งปีงบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี รายได้ การกู้ยืมและหนี้สิน การปล่อยกู้และการลงทุน การควบคุมราคาสินค้าและบริการ ความมั่นคงและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับประกัน (Underwriting) และการค้ำประกัน (Guarantee) ซึ่งมีผลกระทบต่อบประมาณ

(2) ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลางตลอดทั้งปีงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง

(3) มาตรการทางการคลังที่สำคัญ (Fiscal Measure) พร้อมเหตุผล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี การให้เงินอุดหนุน รายจ่าย การควบคุมราคา และการกู้ยืม

⁶ รัฐสภาของประเทศอินเดีย เป็นรัฐสภาแบบระบบสภาคู่ (Bicameral System) ประกอบด้วยโลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร (Lok Sabha or House of the People) และราชยสภาหรือวุฒิสภา (Rajya Sabha or Council of States)

(4) การประเมินผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางในปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดการด้านการคลัง รวมทั้งการปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในรายงานผลการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง

(2.1.3) รายงานกรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Framework Statement) จะต้องประกอบไปด้วยการประเมินผลงาน การคาดการณ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมทั้งการกำหนดสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง โดยรายงานกรอบโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคประกอบด้วย

(1) อัตราการเจริญเติบโตของ GDP

(2) ดุลการคลัง (Fiscal Balance) ของรัฐบาลกลาง (Union government) ประกอบด้วยดุลรายได้ (Revenue balance) และดุลการคลังรวม (Gross fiscal balance)

(3) ดุลของภาคระหว่างประเทศ (External Sector) ประกอบด้วยดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account) และดุลการชำระเงิน (Balance of Payment)

(2.2) รัฐบาลกลางต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) โดยรัฐบาลกลางจะต้องออกมาตรการที่เหมาะสมพร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายประจำปี เพื่อลดการขาดดุลการคลัง (Fiscal deficit) การขาดดุลด้านรายได้ (Revenue deficit) ภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent liabilities) และภาระทางการคลังรวม ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ทางการคลังภายใต้กฎหมาย FRBMA ปี 2004 ได้กำหนดเป้าหมาย ดังนี้

(2.2.1) สำหรับเป้าหมายด้านการลดการขาดดุลด้านรายได้ รัฐบาลจะต้องลดการขาดดุลด้านรายได้ลงในสัดส่วนเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ต่อปี ขึ้นไป ให้ได้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ (เริ่มในปีงบประมาณ 2004-05) และให้สมดุลด้านรายได้ภายในเดือนมีนาคม 2009

(2.2.2) สำหรับเป้าหมายด้านการลดการขาดดุลการคลัง รัฐบาลจะต้องลดการขาดดุลการคลังลงในสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 0.3 ต่อ GDP ต่อปี ขึ้นไป ให้ได้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ (เริ่มในปีงบประมาณ 2004-05) และให้สมดุลการคลังจะต้องหมดไปภายในเดือนมีนาคม 2008

รัฐบาลกลางสามารถขาดดุลด้านรายได้ (Revenue Deficit) และการขาดดุลทางการคลัง (Fiscal Deficit) สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในกฎเกณฑ์ทางการคลังได้ ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ป้องกันภัยพิบัติต่างๆ หรือมีข้อยกเว้นอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้

(2.2.3) สำหรับเป้าหมายด้านภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) ซึ่งอยู่ในรูปของการค้ำประกัน และหนี้สินรวม รัฐบาลกลางจะต้องไม่มีการค้ำประกัน (Guarantee) ในสัดส่วนที่สูงเกินร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ทุกปีงบประมาณ (เริ่มในปีงบประมาณ 2004-05) นอกจากนั้น รัฐบาลกลางจะต้องจำกัดการก่อหนี้เพิ่ม (Additional Liabilities) โดยสามารถก่อหนี้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ

9 ต่อ GDP ให้ได้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ 2004-05 ซึ่งรวมทั้งหนี้ต่างประเทศ (External Debt) ณ อัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน และรัฐบาลต้องลดภาระหนี้ลงอย่างน้อยร้อยละ 1 ต่อ GDP อย่างต่อเนื่องทุกปีงบประมาณ

(2.3) รัฐบาลกลางจะต้องไม่มีการกู้ยืมจากธนาคารกลางแห่งอินเดีย (Reserve Bank of India: RBI) ยกเว้นในกรณีที่รัฐบาลประสบปัญหาสภาพคล่องชั่วคราว ซึ่งต้องบริหารกระแสเงินสดที่มีกระแสเงินสดจ่าย (Cash disbursement) สูงกว่ากระแสเงินสดรับ (Cash Receipt)

นอกจากนั้น ธนาคารกลางแห่งอินเดียจะต้องไม่ซื้อหลักทรัพย์ออกใหม่ (Primary Issue) ของรัฐบาลกลางตั้งแต่ปีงบประมาณ 2006-2007 เป็นต้นไป แต่จะสามารถซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลจากในตลาดรอง (Secondary Market) ได้

(2.4) รัฐบาลกลางต้องออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมด้านการคลัง (Fiscal Transparency) โดยรัฐบาลจะต้องเปิดเผยการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตามมาตรฐานทางบัญชี แนวทางการปฏิบัติและนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดด้านการคลัง (Fiscal Indicators) นอกจากนี้ รัฐบาลต้องเสนอรายงานบัญชีลูกหนี้ (Statement of Receivables) การค้าประกัน และบัญชีสินทรัพย์ พร้อมทั้งรายงานงบการเงินประจำปี โดยต้องรายงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตภายในปีงบประมาณ 2006-07

(2.5) รัฐบาลจะต้องออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการแก้ไข (Corrective Action) ในกรณีที่มีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) หรือการขาดดุลงบรายได้ (Revenue Deficit) เพิ่มขึ้นสูงเกินร้อยละ 45 ของประมาณการงบประมาณ (Budget Estimates) หรือรายรับรวมที่ไม่รวมเงินกู้ (Non-debt Receipts) ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 40 ของประมาณการงบประมาณ เมื่อสิ้นครึ่งปีงบประมาณ โดยการเพิ่มรายได้หรือตัดลดรายจ่าย (ยกเว้นรายจ่ายจากกองทุนพิเศษเพื่อการใช้จ่าย (Consolidated Fund) แห่งประเทศอินเดีย)

(2.6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานแนวโน้มรายรับและรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเป็นรายไตรมาส เพื่อเสนอต่อรัฐสภาทั้งสองสภา

3.6 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีกลไกการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุม ครอบคลุมและได้มาตรฐานสากลประเทศหนึ่ง โดยมีกฎหมายทางด้านการคลังสำคัญคือ

- กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง (Fiscal Responsibility Act: FRA) ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1998 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานทางด้านการคลังในการดำเนินนโยบายการคลังและการจัดทำรายงานข้อมูลทางการเงินการคลัง และความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานทางด้านการคลังของรัฐบาลต่อสาธารณะ ทั้งนี้ กฎหมาย FRA มีเป้าหมายสำคัญเพื่อปรับปรุงผล

การดำเนินงานทางด้านการคลัง และเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการด้านการคลังบนหลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ การเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) และการสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability)

- กฎหมายการคลังสาธารณะ (Public Finance Act: PFA) ปี ค.ศ. 1989 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ (Appropriations) และการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล⁷ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานขององค์การบริหารงานพิเศษของรัฐ (Crown Entities) และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา การลงคะแนนเสียงของรัฐสภาต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านการลงทุน การธนาคาร การออกพันธบัตร การค้าประกันและการกู้เงินของประเทศ

อนึ่งในปี ค.ศ. 2004 ได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน (FRA) และได้บัญญัติรวมเข้าไว้ในกฎหมาย PFA ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2004 อยู่ในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างกฎหมายที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคง และสร้างความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น

กฎหมายการคลังสาธารณะ (PFA) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 2004 ในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility) ประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่ หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการเงินอย่างมีความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) การจัดทำรายงานยุทธศาสตร์ทางการเงิน (Fiscal Strategy Report: FSR) การจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ (Budget Policy Statement: BPS) การจัดทำเอกสารสถานะทางการเงินในระยะยาว (Statement on Long-term Fiscal Position) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน (Economic and Fiscal Update: EFU) การเปิดเผยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Half-year Economic and Fiscal Update: HYEUFU) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Update: Pre-EFU) และการเปิดเผยการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย (Policy Decisions) และสภาวะการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินในอนาคต โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการเงินอย่างมีความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) รัฐบาลต้องปฏิบัติหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการเงินอย่างมีความรับผิดชอบ 5 ประการ ได้แก่

⁷ ยกเว้นรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่น (The Local Government Act 2002) ค.ศ. 2002

(1.1) การลดหนี้สินของภาครัฐให้อยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบ (Prudent) เพื่อเป็นการป้องกันปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อระดับหนี้สินของภาครัฐในอนาคต โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานจะต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณ

(1.2) เมื่อหนี้สินของภาครัฐอยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบแล้ว รัฐบาลจะต้องรักษาระดับนั้นไว้ภายในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงาน

(1.3) การรักษาและบริหารมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ทั้งหมดของรัฐบาลเพื่อต่อต้านปัจจัยต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สินทั้งหมดในอนาคต

(1.4) การบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลังอย่างรอบคอบ

(1.5) การปฏิบัติตามนโยบายต้องสอดคล้องกับการประมาณการเกี่ยวกับระดับอัตราภาษีในอนาคต นอกจากนี้ เอกสารทางการเงินรวมทั้งเอกสารการประมาณการทางการเงินจะต้องสอดคล้องกับรูปแบบมาตรฐานทางการบัญชีสากล (Generally Accepted Accounting Practice: GAAP)

(2) การจัดทำรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง (Fiscal Strategy Report: FSR) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) ต้องเสนอรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลังต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ในทันทีหลังจากที่ได้มีการส่งงบประมาณประจำปี ซึ่งภายในรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลังประกอบด้วย เป้าหมายทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สำหรับเป้าหมายระยะสั้น (Short-term Intentions) ประกอบด้วยเป้าหมายของตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ รายจ่ายในการดำเนินงาน รายได้ในการดำเนินงาน ดุลการดำเนินงาน ระดับหนี้สิน และมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ของภาครัฐ ในระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปีข้างหน้า โดยเป้าหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการคลังด้วยความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) ส่วนเป้าหมายระยะยาว (Long-term Objective) จะต้องจัดทำเป้าหมายทางการคลังและแนวโน้มทางเศรษฐกิจในระยะ 10 ปีข้างหน้า ข้างหน้า โดยเป้าหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการคลังด้วยความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน

(3) การจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ (Budget Policy Statement: BPS) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) ต้องจัดทำเอกสารนโยบายงบประมาณ ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Priorities) ของแต่ละส่วนราชการ เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะเริ่มจัดทำตั้งแต่เดือนธันวาคมและจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปีงบประมาณ แต่ถ้าไม่สามารถเสนอได้ทันในระยะเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีจะต้องเสนอทันทีที่มีการประชุมครั้งถัดไป โดยจะเริ่มจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม หลังจากที่ได้มีการเสนอเอกสารแล้ว ทั้งนี้ เอกสารนโยบายงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี จะต้องสอดคล้องกับรายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง (FSR) ด้วย

(4) การจัดทำเอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว (Statement on Long-term Fiscal Position) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ต้องจัดเตรียมเอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว และรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอเอกสารดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องจัดทำทุก 4 ปี และจะต้องมีการประมาณการสถานะทางการคลังระยะยาวในอีก 40 ปี ข้างหน้า โดยปลัดกระทรวงการคลังจะต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำเอกสารดังกล่าว โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงและแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจอย่างรอบคอบ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลสมมติฐานในการประมาณการ

(5) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน (Economic and Fiscal Update: EFU) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) ต้องเสนอข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังปัจจุบันต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งจัดเตรียมโดยกระทรวงการคลัง (The Treasury) ในทันทีหลังจากที่มีการส่งงบประมาณในแต่ละปี โดยมีเนื้อหาภายในประกอบไปด้วย

(5.1) การประมาณการทางเศรษฐกิจ (Economic Forecasts) เป็นการประมาณการข้อมูลทางเศรษฐกิจระยะเวลา 3 ปีงบประมาณ และที่รวมถึงการคาดการณ์ความเคลื่อนไหวภาวะเศรษฐกิจในประเทศนิวซีแลนด์ทั้งในเรื่อง ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ดัชนีราคาผู้บริโภค ภาวะการว่างงาน และการจ้างงาน สถานะของดุลบัญชีเดินสะพัดจากดุลการชำระเงิน รวมทั้งระบุสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการ

(5.2) การคาดการณ์ทางการคลัง (Fiscal Forecasts) เป็นการประมาณการข้อมูลทางการคลังระยะ 3 ปีงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย

- รายงานการคาดการณ์สถานะทางการเงิน (Forecast Financial Statements) ซึ่งประกอบด้วย รายงานการกู้ยืม (Statement of Borrowings) และรายงานอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การประมาณการดำเนินงานทางการเงิน (Forecast Financial Operations) ของแต่ละปีงบประมาณ และการประมาณการสถานะทางการเงิน (Forecast Financial Position) ณ สิ้นปีงบประมาณ

- รายงานข้อผูกพันของรัฐบาล (Statement of Commitment) ที่จะต้องจัดเตรียมอยู่ในรายงานทางการเงินรายเดือน (Monthly Financial Statement) ของรัฐบาล

- รายงานความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะ (Specific Fiscal Risks) ประกอบด้วยความเสี่ยงจากการตัดสินใจทางด้านนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะทำให้เกิดภาระต่องบประมาณรายจ่ายในอนาคต หรือ ส่งผลกระทบต่อสถานะทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง และภาระผูกพัน

ทางการคลัง (Contingent Liabilities) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องรับภาระหากมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วย การค้ำประกันของรัฐบาล (Guarantee) การชดเชยความเสียหาย (Indemnities) ข้อพิพาททางกฎหมาย (Legal Dispute) สิทธิเรียกร้องทางกฎหมาย (Legal Claims) ทุนที่ยังไม่ได้เรียกชำระ (Uncalled Capital)

- การวิเคราะห์เปรียบเทียบประมาณการงบประมาณรายจ่ายกับตัวเลขจริงของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณล่าสุด และในอีก 2 ปีข้างหน้า โดยแสดงข้อสมมติฐาน และการวิเคราะห์สถานการณ์ทางการคลังเมื่อเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง

(5.3) เอกสารการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีประจำปี (Annual Statement of Tax Policy Changes) ประกอบด้วย ข้อเสนอและการประเมินผลกระทบเชิงปริมาณของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี (Tax policy changes) ต่อการเปลี่ยนแปลงการประมาณการรายได้จากภาษี (Tax Revenue Forecasts) ที่สัมพันธ์กับข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังล่าสุดอย่างน้อย 2 ปีงบประมาณถัดไป รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติทางกฎหมายภาษีที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่มีเอกสารการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี (Statement of Tax Policy Changes)

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลังต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังปัจจุบันดังกล่าว

(6) การเปิดเผยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Half-year Economic and Fiscal Update) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ต้องเปิดเผยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอเอกสารดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 31 ธันวาคมในแต่ละปีงบประมาณ ถ้าเอกสารไม่สามารถเสนอได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีต้องเสนอเอกสารในการประชุมครั้งถัดไป ซึ่งภายในเอกสารดังกล่าวต้องประกอบด้วยข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังล่าสุด (Economic and Fiscal Update) ข้อมูลการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Forecasts) รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อสถานะทางการคลังในอนาคต ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลังจะต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำข้อมูลดังกล่าวด้วย

(7) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Update: Pre-EFU) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) ต้องเปิดเผยข้อมูล

ทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election) ไม่เกิน 30 วันทำการและไม่น้อย 20 วันทำการก่อนการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งข้อมูลที่จะต้องเปิดเผยได้แก่ แนวโน้มและการคาดการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง และผลกระทบทางการคลังจากการตัดสินใจทางด้านนโยบาย (Policy Decisions) ของรัฐ และสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะทำให้เกิดภาระต้องประมาณรายจ่ายในอนาคต และส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและการคลังในอนาคตเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลังจะต้องลงนามในเอกสารความรับผิดชอบ (Statement of Responsibility) ในการจัดทำข้อมูลดังกล่าวด้วย

(8) การเปิดเผยการตัดสินใจทางด้านนโยบาย (Policy Decisions) ของรัฐ และสถานการณ์ต่างๆ ที่ อาจจะทำให้เกิดภาระต้องประมาณรายจ่ายในอนาคต และส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและการคลังในอนาคต จะต้องมีการเตรียมการรวบรวมข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้งให้สมบูรณ์ หากสามารถประเมินมูลค่าของผลกระทบทางการคลัง (Fiscal Implications) จากการตัดสินใจทางด้านนโยบาย ข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legislative Commitment) และสถานะการต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังได้ ให้รายงานข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานการคาดการณ์สถานะทางการเงิน (Forecast Financial Statement) หากไม่สามารถประเมินมูลค่าได้ ให้รายงานข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะ (Statement of Specific Fiscal Risks)

ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะต้องจัดเตรียมข้อมูลเพื่อที่จะเผยแพร่ล่วงหน้าในการนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ได้แก่ เอกสารนโยบายงบประมาณ ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง ส่วนข้อมูลที่รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงการคลังจะต้องจัดเตรียมเพื่อที่จะเผยแพร่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา (Gazette) ได้แก่ รายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง เอกสารนโยบายงบประมาณ เอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังล่าสุด ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลทางการคลังรายครึ่งปี และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังต้องจัดเตรียมสำเนาของรายงานหรือเอกสารให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบ และจัดเตรียมเพื่อจำหน่าย ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการจัดทำสำเนาภายใน 6 เดือน หลังจากมีการจัดพิมพ์เอกสารการเผยแพร่ขึ้น

นอกจากนั้น ในเรื่องข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูล (Limits on Disclosure Requirements) หากรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือ เป็นอันตรายต่อภาวะ

เศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประเทศ รัฐมนตรีสามารถตัดสินใจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลได้ แต่หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลได้ รัฐมนตรีจะต้องทำการตัดสินใจก่อนที่การจัดเอกสารการประมาณการทางการเงิน (Forecast Financial Statement) จะเสร็จสมบูรณ์

3.7 ประเทศฟิลิปปินส์

ในอดีตฟิลิปปินส์ยังไม่มีควมจำเป็นที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility) มากเท่ากับปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลางปี 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลเกิดปัญหาในการบริหารจัดการทางการเงินของประเทศ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าความสามารถในการจัดเก็บรายได้ รัฐบาลจึงต้องกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ทำให้ประเทศมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้ประเทศถูกลดระดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในตลาดระหว่างประเทศ และทำให้รายจ่ายดอกเบี้ยจากหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น

ดังนั้นในปี ค.ศ. 2004 ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดกฎหมายว่าด้วยเรื่อง ความรับผิดชอบทางการคลัง “Fiscal Responsibility” ไว้ใน Thirteenth Congress of The Republic of The Philippines เพื่อเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหา มีทั้งมาตรการควบคุม และบทลงโทษ โดยการทำข้อตกลงทางการเงินคลังในระยะปานกลาง และการกำหนดเป้าหมายทางการเงินคลังในระยะเวลา 3 ปี เพื่อให้การบริหารจัดการทางการเงินเกิดความยั่งยืน สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

(1) หลักการของการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลัง มีดังนี้

(1.1) มุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล โดยพยายามลดการขาดดุลลงให้บรรลุผลตามเป้าหมายภายในระยะเวลาปานกลาง และต้องรักษาระดับไม่ให้รายจ่ายจากการดำเนินงานเกินกว่ารายได้จากการดำเนินงาน

(1.2) ลดการพึ่งพาจากการกู้ยืมและลดต้นทุนการชดเชยการขาดดุล โดยการลดระดับหนี้สาธารณะและหนี้รัฐบาลลง ให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการหนี้ของประเทศได้

(1.3) ลดผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมภายในประเทศ โดยรักษาระดับการกู้ยืมที่ตลาดสามารถรองรับได้ และลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ

(1.4) สนับสนุนการกำหนดงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น โดยการลดรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็นลง เช่นรายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายค่าดอกเบี้ย เพื่อนำงบประมาณไปใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้น

(1.5) การกำหนดให้มูลค่าของหนี้สินต้องมีปริมาณไม่เกินกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษี และทรัพย์สินอื่น ๆ และรัฐบาลจะไม่นำรายได้จากการขาย หรือการโอนทรัพย์สินมาชดเชยรายจ่ายการดำเนินงานของภาคสาธารณะ

(1.6) ให้มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้น โดยกำหนดให้มีกลไกการควบคุมการจ่ายเงินงบประมาณ และการกำหนดมาตรการจัดหางบประมาณ สมดุล เพื่อป้องกันการก่อตัวของรายได้และฐานภาษี

(2) การจัดทำข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง

ฟิลิปปินส์ได้กำหนด ข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง (The Medium Term Fiscal Accord (MTFA)) โดยให้สามารถบรรลุผลในระยะเวลาสามปี ภายใต้สมมุติฐานดังต่อไปนี้

(2.1) เป้าหมายการขาดดุล เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

(2.2) เป้าหมายรายได้และภาษี เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

(2.3) เป้าหมายการใช้จ่าย เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

(3) การจัดทำยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี

ยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปีเป็นข้อตกลงระหว่างผู้บริหาร และหน่วยงานตามกฎหมายของ รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เป้าหมายทางการคลังที่จะต้องให้บรรลุผล และยุทธศาสตร์ ทางการเงินที่จะต้องดำเนินการระหว่างหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งต้องสอดคล้องกับข้อตกลงระยะปานกลาง

วิธีการเตรียมการงบประมาณ จะต้องคำนึงถึงงบประมาณรายจ่ายและแหล่งที่มาของเงินทุน ภายใต้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ โดยประธานาธิบดีจะมอบหมายให้รัฐสภาเสนอข้อคิดเห็นยุทธศาสตร์ งบประมาณประจำปี ตามปีงบประมาณ ภายใน 120 วัน นับตั้งแต่มีมติ หรือประกาศใช้เป็นกฎหมาย General Appropriations Act(GAA) หลังจากสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ถือว่า กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้

(4) การควบคุมหนี้ของประเทศ

ฟิลิปปินส์ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการด้านหนี้ของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(4.1) รัฐบาลแห่งชาติจะต้องลดหนี้รวมของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้มา อยู่ที่ร้อยละ 80 - 90 ของ GDP ให้ได้ภายในปี 2010 และรัฐบาลจะต้องลดหนี้ในส่วน of รัฐบาลแห่งชาติ ให้เหลือร้อยละ 60 – 65 ของ GDP

(4.2) หลังจากปี 2010 หรือเมื่อบรรลุเป้าหมายการลดหนี้ที่ตั้งไว้ รัฐบาลจะต้องรักษา ระดับสัดส่วนนี้อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจซึ่งอาจทำให้ข้อสมมุติฐานเปลี่ยนแปลงไป และอาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศ

(4.3) เป้าหมายในระยะปานกลาง และเป้าหมายการขาดดุลประจำปี สำหรับภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และหนี้ของรัฐบาลจะต้องกำหนดไว้ในข้อตกลงระยะปานกลาง และยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี โดยรัฐบาลจะต้องลดหนี้ให้ได้ภายใน 6 ปี

(5.) เป้าหมายทางการคลัง (Compliance with Fiscal Targets)

รัฐบาลต้องจัดทำเป้าหมายทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำประมาณการรายได้เป็นรายปี และแบ่งแยกเป็นรายไตรมาส เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ทั้งนี้ในการประมาณการรายได้ตามยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ต้องพิจารณาจากข้อมูลในอดีต และพิจารณาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย ดัชนีราคา ค่าความแปรปรวน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการเสนอรายงานจะต้องประกอบด้วยข้อมูลการจัดเก็บรายได้สามปีย้อนหลัง และการประมาณการอีกสองปีข้างหน้า

สำหรับเป้าหมายรายได้รายไตรมาส (Quarterly Revenue Targets) จะต้องดำเนินการภายในสามสิบวันจากการประกาศยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้เป็นรายไตรมาส และเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริต และหลีกเลี่ยงภาษี

(6) การจำกัดรายจ่ายบุคลากร

ฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการคลัง ในส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรทั้งหมดของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายในการลดรายจ่ายบุคลากรลงให้มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 45 ของรายได้ประจำสุทธิ ภายในปี 2010 และจะต้องรักษาระดับนี้ไว้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายของบุคลากรของรัฐบาลทั้งหมด แบ่งตามประเภทของหน่วยงานได้ 4 ประเภท ดังนี้

- (6.1) ฝ่ายบริหาร ร้อยละ 94
- (6.2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ร้อยละ 1
- (6.3) ฝ่ายตุลาการ ร้อยละ 3
- (6.4) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 2

นอกจากนั้นแล้วได้มีการกำหนดเป้าหมายในการลดรายจ่ายบุคลากรลง โดยได้กำหนดอัตราการลดของรายจ่ายดังนี้

- ในปี 2007 ลดลง ร้อยละ 25
- ในปี 2008 ลดลง ร้อยละ 50
- ในปี 2009 ลดลง ร้อยละ 75
- ในปี 2010 ลดลง ร้อยละ 100

3.8 การประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในประเทศต่างๆ ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง ในต่างประเทศ

จากการศึกษาบทความเรื่อง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) จัดทำโดย Fiscal Affair Department, IMF (2007) ในส่วนของการประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs เพื่อเป็นเครื่องมือการรักษาวินัยทางการคลังของต่างประเทศ ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง (Fiscal Outcome) มีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

3.8.1 การบังคับใช้กฎหมาย FRLs ทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์เชิงตัวเลขหรือกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติล้วนมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ (Significant Correlation) กับผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง แต่การกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) ของปัจจัยทางด้านสถาบันอื่นๆ (Institutional Factors) เช่น ความต้องการให้มีการจัดทำภาพรวมทางการคลัง (Fiscal Consolidation) หรือกระบวนการทางการเมือง (Budget Process) เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะสามารถแยกแยะได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเกิดมาจากสาเหตุใด หรือ ยากที่จะระบุว่าอะไรเป็นเหตุหรือเป็นผล (Causality)

โดยจะเห็นได้จากการศึกษาของ Poterba and Reuben (1999) ซึ่งพบว่า การกำหนดกฎเกณฑ์งบประมาณสมดุล (Balanced Budget Rule) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีนัยสำคัญต่อผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (Spending Outcome) แต่พบว่าการสนับสนุนของสังคมในวงกว้างให้มีการจัดทำภาพรวมทางการคลังเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการกำหนดและบังคับใช้กฎเกณฑ์งบประมาณสมดุล ในขณะที่การศึกษาของ De Figueirero (2003) พบว่า หลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณ (Budgetary Institution) เป็นตัวแปรภายในของกระบวนการทางการเมือง (Political Process) จึงเป็นการยากที่จะสรุปว่าการบังคับใช้กฎหมาย FRLs โดยลำพังแล้วทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการคลังดีขึ้น

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงผลการดำเนินงานด้านการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และอังกฤษ พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการคลังวัดโดยใช้ดุลการคลังเบื้องต้น ดุลการคลังรวม และหนี้สาธารณะมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นหลังจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ทางการคลังดังกล่าวได้เริ่มปรับตัวดีขึ้นก่อนการบังคับกฎหมาย FRLs เนื่องจากสังคมสนับสนุนในวงกว้างให้รัฐบาลมีการดำเนินงานด้านการคลังอย่างรัดกุม หรือ มีความรัดกุมทางการคลัง (Fiscal Prudence) ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ที่ผลการดำเนินงานทางการคลังแย่ลงหลังจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs มีสาเหตุหลักมาจากการขาดการสนับสนุนจากสังคมในวงกว้างและการขาดการรวบรวมข้อมูลด้านการคลัง (Fiscal Consolidation)

โดยสรุปแล้ว การวิเคราะห์ผลกระทบของ FRLs ต่อผลสัมฤทธิ์ด้านการคลังยังเป็นเรื่องที่ท้าทายอยู่มาก เนื่องจากการบังคับใช้ FRLs มักจะต้องประกอบด้วยการปฏิรูปสถาบันด้านการคลัง (Fiscal Institutional Reform) ซึ่งค่อนข้างยากที่จะสามารถแยกแยะได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเกิดมาจากสาเหตุใด ผลลัพธ์อาจจะเป็นเพียงสัญญาณที่บ่งบอกว่าสังคมต้องการให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบรัดกุมเท่านั้น

บางประเทศที่มีประวัติศาสตร์ของการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดกุมมายาวนาน เช่น ประเทศชิลี ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำ FRLs มาใช้

3.8.2 การประเมินประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของกฎหมาย FRLs ในต่างประเทศทำได้ยาก เนื่องจากกฎหมาย FRLs ในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่เพิ่งมีการบังคับใช้ได้ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี หรือ มีการแก้ไขกฎหมาย FRLs ในระยะเวลาต่อมา เพื่อปรับเลื่อนระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมาย เนื่องจากไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ จึงทำให้ข้อมูลเชิงปริมาณมีไม่เพียงพอในการหาข้อสรุปทางสถิติ ดังนั้น ประสิทธิภาพจากการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในแต่ละประเทศจึงยังอยู่ในขั้นต้นเท่านั้น

นอกจากนั้น กฎหมาย FRLs จะมีประสิทธิภาพได้หากรัฐบาลได้รับฉันทามติทางการเมืองหรือความเห็นพ้องต้องกันทางการเมือง (Political Consensus) แต่ไม่ควรให้การบังคับกฎหมาย FRLs มีลักษณะเป็นข้อผูกพันทางการเมือง (Political Commitment) เนื่องจากความน่าเชื่อถือในกฎหมาย FRLs จะลดลง หากรัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ของประเทศอินเดียจากการศึกษาของ Hausmann and Purifield (2004) พบว่า กฎหมาย FRLs มีส่วนช่วยปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลัง โดยสามารถดูได้จากดุลการคลัง (Fiscal Balance) ที่ปรับตัวดีขึ้นในระยะเวลา 1 ปีหลังจากนำกฎหมาย FRLs มาใช้ อย่างไรก็ตาม ประเทศอินเดียมียอดหนี้สินโดยรวม (Overall Debt) ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากการปรับเลื่อนระยะเวลาในการปฏิบัติตามเป้าหมายทางตัวเลขหลังจากมีการบังคับใช้ FRLs ได้เพียง 1 ปี โดยสาเหตุที่รัฐบาลกลางไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เนื่องมาจากมรดกส่วนใหญ่มักมีการขาดดุลการคลังสูง และมีเพียงมรดกไม่กี่แห่งที่มีการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ของตนเอง จึงเป็นการยากที่จะประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ดังกล่าว

3.8.3 การกำหนดขอบเขตของกฎหมาย FRLs ไม่ครอบคลุมภาคสาธารณะทั้งหมด การไม่กำหนดบทลงโทษ (Sanctions) ที่ชัดเจน รวมทั้งการขอใช้ข้อยกเว้น (Escape Clause) ที่บ่อยครั้งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย FRLs ในต่างประเทศไร้ประสิทธิภาพในการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการคลังให้ดีขึ้น ทำให้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย FRLs หลังจากมีการบังคับใช้กฎหมายได้ไม่นาน โดยจะเห็นได้จากกฎหมาย FRLs ของประเทศอินเดียและศรีลังกา ซึ่งกฎหมาย FRLs ไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและบังคับใช้เฉพาะระดับรัฐบาลกลางเท่านั้น ประกอบกับการขาดการจัดทำภาพรวมผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม จึงสร้างความเสี่ยงต่อการเพิ่มรายจ่ายนอกงบประมาณผ่าน รัฐวิสาหกิจ รัฐบาลระดับมณฑล และกองทุนนอกงบประมาณ ส่วนประเทศอื่นๆ ที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการคลังแย่ลงหลังการบังคับใช้กฎหมาย FRLs ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา ซึ่งประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1999 ทำให้ต้องระงับใช้กฎหมายชั่วคราวและมีการ

แก้ไขกฎหมายในระยะเวลาต่อมา และประเทศเปรูซึ่งไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน ทำให้กฎหมาย FRLs ขาดความน่าเชื่อถือ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยและกฎเกณฑ์ทางการคลังของต่างประเทศ พอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ ดังนี้

ตาราง สรุปเปรียบเทียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางการคลัง ของต่างประเทศ

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union : EU)	สนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ค.ศ. 1992 Stability and Growth Pact (SGP) ในสนธิสัญญา อัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ค.ศ.1997	การกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขาดดุลใน จำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficit Procedure: EDP) ให้ รัดกุมและมีการระบุเกี่ยวกับข้อยกเว้นต่างๆ ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น	- ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปจะต้องหลีกเลี่ยงการขาด ดุลงบประมาณในจำนวนที่สูงเกินไป (Excessive Deficits) ซึ่งกำหนดให้การขาดดุลงบประมาณของภาครัฐน้อยกว่า ร้อยละ 3 ของ GDP ตาม Excessive Deficit Procedure (EDP) ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปจะต้องรักษาสัดส่วน หนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่เกินกว่าร้อยละ 60	ตกเดือนในขั้นแรกและต้องจ่ายค่าปรับหากไม่มีการ ปรับปรุงแก้ไข	กรณีที่ประเทศประสบปัญหาภาวะ เศรษฐกิจถดถอย หรืออยู่ในสถานการณ์ ขกเว้นอื่น ประเทศนั้นจะได้รับอนุโลมให้ มีการขาดดุลเกินกว่าร้อยละ 3 ของGDP
อังกฤษ	1988 Financial Act	รัฐบาลอังกฤษได้กำหนด The Code for Fiscal Stability เพื่อ เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการคลัง ดังนี้ 1. การจัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายการคลัง และหนี้ สาธารณะ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการออกแบบและดำเนิน นโยบายการคลัง และการกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำ รายงานต่างๆ 2. การดำเนินนโยบายทางการคลังต้องปฏิบัติตามหลักความ โปร่งใส การรักษาสถิติสภาพ ความรับผิดชอบในการ บริหารงาน ความซื่อสัตย์และการมีประสิทธิภาพ 3. เป้าหมายหลักของการบริหารหนี้เป็นการลดค่าใช้จ่ายใน การจัดหาเงินทุนให้แก่รัฐบาลในระยะยาว 4. การจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้าง 5. การจัดตั้งงบประมาณล่วงหน้า และการประมาณการด้าน เศรษฐกิจและการคลัง 6. การจัดทำและเผยแพร่รายงานฐานะการคลังและ งบประมาณ และรายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจ 7. การชี้แจงถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชี 8. การให้มีการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ 9. การจัดทำรายงานการบริหารหนี้ประจำปี	- Golden Rule เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม ที่กำหนดให้ รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เฉพาะในส่วนของการจ่ายลงทุน เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือการมีดุลการค้าเงินงานประจำ (Current Balance) สมดุลเป็นอำนองน้อย - Sustainable Investment Rule เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินกว่า ร้อยละ 40 ณ สิ้นปีงบประมาณภายใต้วงจรเศรษฐกิจใน ปัจจุบัน (Current Economic Cycle)		
ออสเตรีย	Charter of Budget Honesty Act 1998	ประเทศออสเตรียได้กำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การคลังและงบประมาณ เพื่อให้เกิดความ โปร่งใสและ			

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
		วินัยทางการคลัง ดังนี้ 1. ให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์ทางการคลังที่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผลและประกาศต่อสภาก่อนที่จะมีการจัดทำงบประมาณปีแรกของรัฐบาล 2. ให้รัฐบาลจัดทำนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชนชาวออสเตรเลีย 3. ให้มีการจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะ 3 ฉบับ - รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (รายปี) - รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง (รายครึ่งปี) - รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ (รายปี) 4. ให้รัฐบาลบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างระมัดระวังและรักษาระดับหนี้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม 5. จัดทำรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นอย่างน้อย 5 ปีครั้ง 6. จัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง เมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ 7. การจัดทำประมาณการรายจ่ายตามนโยบายที่ได้รับการหาเสียง			
ประเทศญี่ปุ่น	The Fiscal Consolidation Agreement ค.ศ. 1980	ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปทางการคลัง โดยการจัดทำข้อตกลงที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ดังนี้ 1. การยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณภายในปี ค.ศ. 1990 2. จำกัดการขาดดุลงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเท่านั้น	- การกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณ เป็น 0 (Zero Growth)		

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
	เป้าหมายการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Restructuring Targets) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 1996 กฎหมายการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Structure Reform Act) ค.ศ. 1997 นโยบายพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค (Basic Policies for macroeconomic management) มติ ครม. ค.ศ. 2001 การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการคลังในระยะปานกลาง (Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspective) มติ ครม. ค.ศ. 2002	รัฐบาลเสนอเป้าหมายในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ โดย - ชุดการออกพันธบัตรลดขนาดการขาดดุลภายในปี 2005 ซึ่งต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1997 ได้มีการเลื่อนเป้าหมายให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี ค.ศ. 2003 - ให้ลงเป้าหมายของการชุดการออกพันธบัตรลดขนาดการขาดดุลงบประมาณในปี ค.ศ. 2003 ต่อมาได้มีการเลื่อนเป้าหมายออกไปในปี ค.ศ. 2005 - กำหนดเป้าหมายของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จากที่ขาดดุลในปัจจุบันให้เกินดุลหลังจากปี 2004 - ปรับปรุงเป้าหมายการเกินดุลการคลังเบื้องต้นออกไปในปี 2010	- ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP - จำกัดการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลในปี 2002 ไว้ที่ 30 ล้านล้านเยน - กำหนดให้รักษาอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ ระหว่างปี 2002-2006		กรณีของบางหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้น เช่น เงินโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบัญชีพิเศษต่างๆ
อินเดีย	กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังและการบริหารงบประมาณ (Fiscal Responsibility and Budget Management Act: FRBMA), ปี 2003	ประเทศอินเดียได้บัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังในระยะยาว ดังนี้ 1. รัฐบาลกลางต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้แก่ 1.1. รายงานผลการดำเนินงานนโยบายการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Policy Statement) 1.2. รายงานยุทธศาสตร์นโยบายการคลัง 1.3. รายงานกรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค	1. การขาดดุลงบรายได้ (Revenue Deficit) ของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะการขาดดุลงบประมาณจะต้องหมดไปภายในเดือนมี.ค. 2009 (เป้าหมายเดิม 2008) การขาดดุลงบประมาณต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ในแต่ละปี 2. การขาดดุลการคลังต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 0.3 ต่อ GDP ในแต่ละปี และจะต้องหมดไปภายในเดือนมีนาคม 2008 3. รัฐบาลจะต้องไม่มีการค้าประกันในสัดส่วนที่สูงเกินร้อยละ 5 ต่อ GDP ทุกปีงบประมาณ		เป้าหมายภายใต้กฎหมาย FRBMA จะไม่มีผลใช้บังคับ หากรัฐบาลมีเหตุผลด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศหรือเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งข้อยกเว้นอื่นๆ ที่รัฐบาลกลางอาจกำหนดขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
		2. ห้ามรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารกลางแห่งประเทศไทย ตั้งแต่เดือนเมษายน 2006 เป็นต้นไป และธนาคารกลางจะต้องไม่ซื้อหลักทรัพย์ออกใหม่ของรัฐบาลกลางตั้งแต่ปี 2006 เป็นต้นไป 3. รัฐบาลต้องเปิดเผยถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านมาตรฐานบัญชี แนวทางปฏิบัติ และนโยบายทางการคลังของรัฐบาล 4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องจัดทำรายงานแนวโน้มรายรับและรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเป็นรายไตรมาสต่อรัฐสภา	4. รัฐบาลสามารถก่อหนี้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 9 ต่อ GDP ซึ่งรวมทั้งหนี้ต่างประเทศ ณ อัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน ภายในปีงบประมาณ 2005 และจะต้องลดภาระหนี้ลงอย่างน้อยร้อยละ 1 ต่อ GDP ทุกปีงบประมาณ 5. รัฐบาลต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในกรณีที่มีการขาดดุลการคลัง และขาดดุลดุลาายได้สูงเกินกว่าร้อยละ 45 ของประมาณการงบประมาณ		
นิวซีแลนด์	กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Act) ปี 1994 กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมการคลังสาธารณะปี 2004 (Public Finance Amendment Act 2004) ในส่วนของความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility)	ประเทศนิวซีแลนด์ออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานทางการคลังของประเทศ โดยยึดหลักการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง และสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบให้มากขึ้น ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง และได้นำมาร่วมกับกฎหมายการคลังสาธารณะ โดยมีเป้าหมายในการสร้างกฎหมายที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคงและสร้างความโปร่งใสให้เพิ่มขึ้น ดังนี้ 1. รัฐมนตรีจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่จะเผยแพร่ล่วงหน้าเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ 1.1. เอกสารนโยบายงบประมาณ 1.2. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจการคลังปัจจุบันรายครึ่งปี 1.3. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบันก่อนการเลือกตั้ง 2. รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงการคลังจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่จะเผยแพร่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ 2.1. รายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง 2.2. เอกสารนโยบายงบประมาณ 2.3. เอกสารสถานะทางการคลังในระยะยาว 2.4. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน 2.5. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบันรายครึ่งปี 2.6. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบันก่อนการเลือกตั้ง			หากการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่ได้รวบรวมไว้อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อภาวะเศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประเทศ รัฐมนตรีสามารถตัดสินใจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลได้ หากว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลได้ รัฐมนตรีจะต้องทำการตัดสินใจก่อนที่การประมาณการเอกสารทางการคลังจะสิ้นสุด

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
		3. หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการคลัง 3.1 รัฐบาลต้องปฏิบัติหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่ 3.1.1 การลดหนี้ของภาครัฐให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงาน 3.1.2 รักษาและบริหารสินทรัพย์สุทธิทั้งหมดของรัฐบาล 3.1.3 บริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลังอย่างรอบคอบ 3.1.4 การปฏิบัติตามนโยบายทางการคลังต้องสอดคล้องกับประมาณการรายได้และระดับอัตราภาษีในอนาคต 3.2 เอกสารทางการเงินทั้งหมดและเอกสารการประมาณการทางการเงินต้องสอดคล้องกับรูปแบบมาตรฐานทางการเงินบัญชีสากล			
ฟิลิปปินส์	Thirteenth Congress of The Republic of The Philippines 2004	ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ออกกฎหมายเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง โดยมุ่งเน้นในการเพิ่มความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางการคลัง รวมทั้งการบริหารจัดการทางด้านรายได้ รายจ่ายและหนี้ 1. ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องมีหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางการคลัง การสร้างกลไกในการควบคุมการใช้จ่าย และมีมาตรการป้องกันการก่อครุณของรายได้และฐานภาษี 2. หลักการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการคลังของรัฐบาล มีดังนี้ 2.1. มุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล โดยลดการขาดดุลให้บรรลุผลตามเป้าหมายภายในระยะเวลาปานกลาง 2.2. ลดระดับหนี้สาธารณะและหนี้รัฐบาลลง ให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ 2.3. รักษาระดับการกู้ยืมที่ตลาดสามารถรองรับได้ เพื่อลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ	1. รัฐบาลต้องลดหนี้ของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้มาอยู่ที่ร้อยละ 80 -90 ของ GDP ให้ได้ภายในปี 2010 และต้องลดหนี้ในส่วนของรัฐบาลแห่งชาติให้เหลือร้อยละ 60 – 65 ของ GDP 2. รัฐบาลจะต้องจำกัดรายจ่ายบุคลากรทั้งหมดไม่ให้เกินร้อยละ 45 ของรายได้ประจําสุทธิภายในปี 2010 โดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายของบุคลากรในหน่วยงานดังนี้ - ฝ่ายบริหาร ไม่เกิน ร้อยละ 94 - ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เกิน ร้อยละ 1 - ฝ่ายตุลาการไม่เกิน ร้อยละ 3 - สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไม่เกิน ร้อยละ 2 3. กำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณรายจ่ายบุคลากรของรัฐบาลลง คือ - ในปี 2007 ลดลงร้อยละ 25 - ในปี 2008 ลดลงร้อยละ 50 - ในปี 2009 ลดลงร้อยละ 75 - ในปี 2010 ลดลงร้อยละ 100		

ประเทศ	ระเบียบ กฎหมาย / ปี	กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ/ ข้อกำหนดด้านความโปร่งใส	เป้าหมายทางตัวเลข	บทลงโทษ	ข้อยกเว้น
		2.4 สนับสนุนการกำหนดงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นโดยลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง 2.5. กำหนดให้มูลค่าของหนี้สินต้องไม่เกินกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษี และทรัพย์สินอื่น ๆ 2.6. ต้องมีกลไกการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ และมาตรการงบประมาณสมดุล เพื่อป้องกันการก่อตัวของรายได้และฐานภาษี 3. รัฐบาลจะต้องจัดทำข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง โดยกำหนดเป้าหมายทางการคลัง ให้สามารถบรรลุผลในระยะเวลาของสามปี ภายใต้อัตราพื้นฐานที่กำหนด 4. การเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารจัดการทางการคลังของภาคสาธารณะ รวมถึงรายจ่ายงบประมาณ และแหล่งที่มาของการขาดดุล การขาดดุลทางการคลังระยะปานกลาง ยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี และแผนอื่นๆ นโยบาย รายงานการประเมิน หรืองบประมาณ โดยจะต้องนำมารวมและเปิดเผยเอกสารในรูปแบบที่เข้าใจง่ายต่อสาธารณะผ่านสื่อมวลชน หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์			- หากเป้าหมายของหนี้สินไม่สามารถบรรลุผล หน่วยงานของภาคสาธารณะจะต้องให้ข้อตกลงแก่ The Development Budget Coordinating Council (DBCC) โดยห้ามทำสัญญากู้ยืม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ยกเว้นเพื่อชดเชยการขาดดุล หรือค่าใช้จ่ายนี้

บทที่ 4

วินัยทางการคลังของประเทศไทย : อดีตสู่ปัจจุบัน

ในบทที่ 4 เป็นการศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย โดยได้ศึกษาถึงการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลที่ผ่านมา เริ่มตั้งแต่การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนกระทั่งถึงการดำเนินนโยบายทางการคลัง รวมทั้งการพิจารณาหลักเกณฑ์ทางด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่ได้กำหนดเป็นกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นกรอบการดำเนินงานในปัจจุบัน

4.1 การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่ผ่านมา

ในช่วงการวางรากฐานทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) โดยการพัฒนาเน้นการสร้างบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สัดส่วนการลงทุนต่อรายจ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้น ขณะที่รัฐจัดเก็บรายได้ได้น้อยเนื่องจากประชาชนยังมีรายได้ต่ำและส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบภาษี ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินงบประมาณแบบขาดดุลติดต่อกัน โดยมีสัดส่วนเงินกู้ต่อ GDP ประมาณร้อยละ 10.5 ต่อปีโดยเฉลี่ย นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ประสบผลสำเร็จเกินเป้าหมาย อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 8 สำหรับในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) รัฐบาลยังคงเน้นเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลยังต้องดำเนินงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ผลการดำเนินการตามแผนเป็นที่น่าพอใจ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 7 ขณะเดียวกันสถานการณ์ด้านการเงินระหว่างประเทศเริ่มตึงเครียดความยุ่งยากตั้งแต่ปี 2510 และรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดเปลี่ยนแปลงในปลายปี 2514 เมื่อเกิดเหตุการณ์ Nixon's Shock จากการที่ประธานาธิบดีนิกสันยกเลิกการรับแลกเปลี่ยนดอลลาร์สหรัฐเป็นทองคำจากธนาคารกลางทุกประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจของสหรัฐ ฯ เริ่มถดถอยเมื่อปลายปี 2512 และมีการคาดการณ์ว่าสหรัฐ ฯ จะลดค่าเงิน ดังนั้น แต่ละประเทศจึงนำดอลลาร์สหรัฐมาแลกเป็นทองคำ จนสหรัฐต้องประกาศยกเลิกการรับแลกทองคำและเรียกร้องให้ประเทศอื่นเพิ่มค่าเงินแต่ไม่มีประเทศใดยินยอม จนเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2514 สหรัฐ ฯ ได้ประกาศลดค่าเงินลงร้อยละ 7.89 เมื่อเทียบกับทองคำ โดยประเทศไทยได้ประกาศลดค่าเงินบาทถึง 2 ครั้ง ในระหว่างปี 2514 – 2516 เพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ที่ 20.80 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อปลายปี 2516 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 เหตุการณ์ดังกล่าวอยู่ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ปัญหาความขัดแย้งใน อินโดจีน และการถอนทหารสหรัฐ ฯ ออกจากประเทศไทยเมื่อสิ้นสุดสงคราม ก่อให้เกิดภาวะการฉ้อโกงทุนซบเซา การว่างงานเพิ่มขึ้น อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 10.7 ต่อปี โดยเฉลี่ย (โดยเฉพาะในปี 2516-2517 อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 18.9 และ 20.3) แผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้จึงเน้นการรักษาเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจ และเริ่มมีการกำหนดนโยบายด้านประชากรโดยลดอัตราการเพิ่มจำนวนประชากร การขาดดุล การคลังเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากรายจ่ายประจำของรัฐบาลสูงขึ้นตามราคาน้ำมันและอัตราเงินเฟ้อ ในช่วงดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินอย่างเข้มงวด เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 11 ต่อปี ปัญหาเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศในช่วงดังกล่าวได้ส่งผลให้อัตราการขยายตัวลดลงจากร้อยละ 10 ในปี 2516 เป็นร้อยละ 10 ในปี 2517 หลังจากนั้น ในปี 2518-2520 เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว เงินเฟ้อลดลงสู่ภาวะปกติ โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อยู่ที่ร้อยละ 7.4 ในปี 2518 และร้อยละ 8.5 ในปี 2519

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งมุ่งเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยใช้การลงทุนภาครัฐเป็นเครื่องมือ เพื่อมุ่งขยายการผลิตสาขาต่าง ๆ แก้ไขปัญหาการขาดดุล การชำระหนี้และการขาดดุลงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในปี 2522 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 ซึ่งรุนแรงกว่า ครั้งที่ 1 และส่งผลให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะซบเซา อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ในช่วงนั้นสินค้าขึ้นปฐมน เช่น สินค้าเกษตร วัตถุดิบประเภท แร่ธาตุและโลหะต่าง ๆ มีราคาต่ำ ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยตลาดโลกและค่าเงินดอลลาร์สหรัฐสูงขึ้นมาก ประเทศกำลังพัฒนาต่างได้รับความเดือดร้อนมาก เพราะสินค้าส่งออกมีราคาต่ำ แต่ต้องนำเข้าน้ำมันและสินค้าอื่น ๆ ในราคาสูง ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศจนบางประเทศไม่สามารถชำระหนี้ได้ สำหรับประเทศไทย วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศโดยเฉลี่ยสูงเกือบร้อยละ 20 ต่อปี ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูง เกิดปัญหาเงินออม ภาระหนี้เพิ่มขึ้นทุนสำรองระหว่างประเทศเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ผลจากอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นมาก ทำให้รายจ่ายประจำของรัฐบาลโดยเฉพาะรายจ่ายด้านบริหารงานทั่วไปเพิ่มขึ้น ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับต้นทุนที่สูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องกู้เงินเพิ่มขึ้นเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ เป็นผลให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้น ฐานะการคลังโดยเฉพาะดุลเงินสดของรัฐบาลขาดดุล จนในบางเดือนรัฐบาลแทบไม่มีเงินจ่ายเงินเดือนข้าราชการ ในช่วงนี้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังอย่างเข้มงวด กล่าวได้ว่า ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนา ฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประกอบกับการขาดดุลการคลังของประเทศยังเป็นปัญหาหลัก ดังนั้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้จึงเน้นการให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศ การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างรัดกุม รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการการคลัง โดยการปรับราคาค่าบริการรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ชะลอโครงการที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ตัดทอนรายจ่ายงบประมาณในบางปีงบประมาณ รวมทั้งปรับปรุงมาตรการทางภาษีต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลเก็บรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ขณะที่อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.8 ต่อปี ประเทศยังคงประสบปัญหาการขาดดุลการคลัง

หากมองในแง่ดี วิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ได้ส่ง ผลดีกับประเทศไทยใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ในแง่ของพลังงาน รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายประหยัด พลังงานและพยายามค้นหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ในช่วงหลัง (2) ในช่วงรัฐบาลซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (3 มีนาคม พ.ศ. 2523 – 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531) ได้ดำเนินนโยบายการแบบเข้มงวดอย่างมาก เพื่อลดปัญหาการขาดดุลรัฐบาล ซึ่ง เป็นการวางรากฐานการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงต่อมา และ (3) การปรับปรุงระบบภาษีและการใช้ จ่ายของรัฐบาล อาทิ การเปลี่ยนแปลงระบบภาษีการค้าเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาล ที่เคยขาดดุลกลับเกินดุลและเริ่มดีขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกมีความผันผวน การกีดกันการค้าทวีความรุนแรง ประเทศเริ่มประสบความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ รัฐบาลจึงปรับ ยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อให้กลไกของเศรษฐกิจมีความคล่องตัวมากขึ้น แก้ปัญหาความยากจน การ วางงาน และการขาดดุลการคลัง โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพ ทางการคลัง ในช่วงเวลาดังกล่าวภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ภาคการ ก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็ขยายตัวอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ภาคบริการ โดยเฉพาะภาคการ ท่องเที่ยวและภาคการเงินมีการเติบโตอย่างก้าวกระโดด การลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น การขยายตัวที่ เกิดขึ้น ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อประมาณ ร้อยละ 5 ทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ขยายตัวสูงขึ้นและสูงกว่าที่ประมาณการไว้ ขณะที่งบประมาณ รายจ่ายขยายตัวลดลงเนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดกุม ทำให้การขาดดุลการคลังลดลงและ เกินดุลเป็นครั้งแรกในปี 2531 อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วที่เกิดขึ้น โดยปราศจากฐานรองรับ ที่มั่นคงจึงกดดันให้เกิดเงินเฟ้อ นอกจากนี้ ผลของการขยายตัวยังทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการ ลงทุนมีมากขึ้น

ในปี 2533 เมื่อสงครามอ่าวเปอร์เซียเกิดขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2534 ขณะที่การลงทุนภาคเอกชนยังคงขยายตัว จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยค้ำจุนเศรษฐกิจไทย ใน เดือนพฤษภาคม ปี 2535 วิกฤตการณ์การเมืองได้ซ้ำเติมเศรษฐกิจของประเทศ จนทำให้ภาวการณ์ ท่องเที่ยวและการลงทุนชะงักไปชั่วคราว ในปี 2536 เศรษฐกิจโลกยังไม่ขยายตัว เนื่องจากเศรษฐกิจ สำหรับ ฯ และญี่ปุ่นประสบปัญหาเศรษฐกิจซบเซาและการว่างงาน แต่เศรษฐกิจของประเทศยังขยายตัวได้ เนื่องจากมีการเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อบุคคลเพิ่มขึ้น การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค จึงเพิ่มขึ้น ประกอบกับเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้า โดยผ่านกิจการวิเทศธนกิจจำนวนมาก ส่งผลให้ สภาพคล่องสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยลดลง อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น รวมทั้งหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก

หลังจากนั้น ในปี 2537 เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศให้มีการขยายตัวและต่อเนื่องถึงปี 2538 สถานการณ์ดังกล่าวอยู่ในช่วงในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในช่วงปลายแผน ประเทศเริ่มประสบกับภาวะการส่งออกซบเซาจากการชะลอตัวของความต้องการประเทศคู่ค้า การกีดกันทางการค้า การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมใช้แรงงานสูง รวมทั้งความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจไทยลดลง เนื่องจากหนี้ต่างประเทศอยู่ในระดับสูง ประเทศเริ่มเข้าสู่วิกฤตการณ์ค่าเงินบาท

สำหรับภาวะการคลังของประเทศในช่วงปี 2531-2539 กล่าวได้ว่ามีความมั่นคงและมีเสถียรภาพอย่างมาก เนื่องจากที่ผ่านมา การดำเนินนโยบายการคลังของประเทศเน้นการรักษาวินัยการคลัง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการดำเนินนโยบายการคลังในเชิงรุก ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลเกินดุลอย่างต่อเนื่อง (ยกเว้นปีงบประมาณ 2537) การเกินดุลดังกล่าวเป็นการเกินดุลงบประมาณซึ่งเป็นผลจากการจัดเก็บรายได้ที่สูงกว่าเป้าหมาย เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่สูง ขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยเฉลี่ยมีอัตราร้อยละ 80 ของวงเงินงบประมาณ ส่วนดุลนอกงบประมาณขาดดุลเกือบตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว (ยกเว้นปีงบประมาณ 2539) การเกินดุลเงินสดดังกล่าวได้ส่งผลให้ระดับเงินคงคลังจาก 21,320 ล้านบาท เมื่อต้นปีงบประมาณ 2532 เพิ่มขึ้นจนกระทั่งมีระดับสูงสุดถึง 398,743 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2539

อย่างไรก็ดี เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยหดตัวเป็นครั้งแรกในรอบหลายทศวรรษ โดยมีสาเหตุจากความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสะสมเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน จนทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นมาก และการที่ทุนสำรองระหว่างประเทศถูกใช้ในการปกป้องค่าเงินบาทจนเกือบหมด จนทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนในวงกว้างและรุนแรง โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่ต้องใช้สินเชื่อกับสถาบันการเงิน และผู้ที่ทำธุรกรรมกับต่างประเทศ ธุรกิจของภาคเอกชนและสถาบันการเงินจำนวนมากต้องหยุดดำเนินการ การว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กำลังการผลิตจำนวนมากไม่ถูกใช้ประโยชน์ ประชาชนขาดความมั่นใจในระบบสถาบันการเงิน ทำให้มีการถอนเงินฝากอย่างต่อเนื่อง จนรัฐต้องเข้าไปประกันเงินฝากและเจ้าหนี้ รวมทั้งแทรกแซงสถาบันการเงินหลายแห่ง กลายเป็นภาระผูกพันของรัฐในเวลาต่อมา นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพเพียงเครื่องมือเดียวที่เหลืออยู่ อนึ่ง ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้สามารถใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจครั้งนี้ได้ เป็นเพราะฐานะการคลังของไทยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง เนื่องจากได้มีการรักษาวินัยการคลังมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี 2531 จนถึงปี 2539 ดุลการคลังของไทยอยู่ในฐานะเกินดุลอย่างต่อเนื่อง เงินคงคลังจึงเป็นทรัพยากรสำคัญที่รัฐบาลนำมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้

ในปีงบประมาณ 2540 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณแบบสมดุล โดยมีวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่ากับประมาณรายได้สุทธิ จำนวน 984,000 ล้านบาท แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจได้เริ่มชะลอตัวลงตั้งแต่ปลายปี 2539 อย่างไรก็ดี งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2541 ได้มีการปรับเปลี่ยนหลายครั้งเนื่องจากเศรษฐกิจไทยอยู่ในระหว่างการปรับตัวตามกระแสความผันผวนเศรษฐกิจทั้งในและนอกประเทศ นอกจากการปรับลดวงเงินงบประมาณแล้ว ยังได้มีการดำเนินมาตรการอีก 2 ประการในช่วงนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังที่วางไว้ คือ (1) ปรับกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐให้เข้มงวดขึ้น และ (2) ปรับเพิ่มรายได้ภาษีอากร อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยได้หดตัวมากกว่าที่คาดไว้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและมีผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เคยสูงมากในอดีตไม่ใช่ปัญหาที่รัฐบาลต้องระมัดระวังอีกต่อไป เนื่องจากการหดตัวอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงได้มีการเริ่มปรับทิศทางนโยบายการคลังตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2541 การปรับทิศทางในครั้งนี้ นอกจากปรับรายได้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่รายได้ของรัฐบาลลดลงมากตามเศรษฐกิจที่หดตัวแล้ว ยังเป็นการปรับเป้าหมายเพื่อให้รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายเงินได้เพิ่มขึ้นแทนที่จะต้องปรับลดงบประมาณลงอีกหากยังตรึงเป้าหมายเดิมไว้

ส่วนงบประมาณในปีงบประมาณ 2542 นั้น รัฐบาลก็ได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อที่จะให้ภาครัฐยังคงเป็นตัวแปรหลักที่ช่วยกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมในประเทศ แต่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้นก็ทำได้ไปอย่างระมัดระวัง เพื่อช่วยเสริมสภาพคล่อง และกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในระยะสั้น ไม่ให้เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่จะกลายเป็นปัญหาโครงสร้างได้ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่จึงไม่ใช่รายจ่ายที่ทำให้เกิดบวมพองสำหรับปีงบประมาณต่อไป แต่เป็นรายจ่ายที่ช่วยให้เกิดการจ้างงาน และช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคมนอกจากนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นช่วงที่ประเทศใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ หลังจากนั้น ในช่วงของรัฐบาล ซึ่งมีพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศ เป็นช่วงที่ประเทศเพิ่งก้าวพ้นวิกฤตเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการคลังจึงเน้นไปที่การกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัว โดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว ด้วยการใช้งบประมาณขาดดุลต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 และเน้นการใช้จ่ายในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจที่ผ่านมาจนถึงปี 2546 มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 6.7 และภาคเอกชนได้กลับมาบทบาทสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง ขณะเดียวกันเศรษฐกิจได้เริ่มมีสัญญาณของความร้อนแรงขึ้นอีกครั้ง โดยอัตราเงินเฟ้อได้ปรับตัวสูงขึ้น ดังนั้นการเลือกใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่ดำเนินการเพื่อรักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเอื้อต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน ดังนั้น การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายการคลัง นอกจากนี้ รูปแบบการจัดทำงบประมาณเป็นในรูปแบบของการจัดทำแผนตาม

ยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นเรื่องที่หน่วยงานส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต้องรับหน้าที่จัดทำเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ผลผลิต ตัวชี้วัดและกิจกรรม กล่าวได้ว่า ในการจัดทำงบประมาณในปี 2548 เป็นจุดเปลี่ยนของนโยบายการคลัง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยลดบทบาทของภาคการคลังในรูปของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐที่มีผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงมีอิทธิพลต่อภาคเศรษฐกิจโดยผ่านเครื่องมือกึ่งการคลังในการสนับสนุนเศรษฐกิจ อาทิ การสนับสนุนสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐหรือการดำเนินงานของกองทุนประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงการรักษาวินัยการคลังมาโดยตลอด จนถึงปัจจุบันเศรษฐกิจมีความเจริญรุ่งเรือง ภาคเอกชนเติบโตและมีความเข้มแข็งมากขึ้น จนเป็นกำลังสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจได้ รัฐบาลจึงลดบทบาททางเศรษฐกิจลง แต่ยังคงมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายการคลังโดยการรักษาวินัยการคลังต่อไป

4.2 หลักเกณฑ์ด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในส่วนของหลักเกณฑ์ด้านวินัยทางการคลังของประเทศไทยนี้เป็นการศึกษาในส่วน ของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังที่มีการเผยแพร่และเป็นที่รับทราบโดยทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง และร่างพระราชบัญญัติ การเงินการคลัง สรุปได้ดังนี้

4.2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมในกรณี ที่จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล การชดเชยเงินคงคลัง การโอนงบประมาณรายจ่าย และการควบคุม งบประมาณ ดังนี้

4.2.1.1 การได้มาซึ่งรายรับเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในมาตรา 9 ของ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้รัฐบาลแสวงหาเงินเพื่อชดเชยการขาดดุล งบประมาณ ในกรณีที่รายรับตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่ มีจำนวนน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งไว้ ในปีนั้น ๆ

4.2.1.2 วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 ทวิ โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ตามความจำเป็นเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทั้งในกรณีที่มี

การบังคับใช้ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ทั้งนี้การกู้เงินตามมาตรา นี้ ในปีหนึ่งๆต้องไม่เกิน

(1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี และ

(2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

4.2.1.3 การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง หรือเงินทุนสำรองจ่าย มาตรา 14 ได้กำหนดให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ตาม มาตรา 29 ทวิไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่าย ของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆไป

4.2.1.4 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงาน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 18 ว่ารายจ่ายที่ได้จัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งแล้ว จะโอนหรือนำไปใช้ สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่ มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ หรือในกรณีที่มี พระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน

4.2.1.5 การใช้จ่ายงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพันของรัฐวิสาหกิจ มาตรา 23 ได้กำหนดว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตาม อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด แล้ว อย่างไรก็ดี ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงิน หรือการค้าประกันมิได้ ตามมาตรา 23 ทวิ

4.2.2 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 คือ เพื่อ จัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดิน โดยได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับและจ่ายเงินจากบัญชีเงิน คงคลัง ดังนี้

4.2.2.1 การกำหนดให้ส่วนราชการนำรายได้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามมาตรา 4 โดยกำหนดไว้ว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

4.2.2.2 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามมาตรา 6 ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่ได้บัญชีไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

4.2.2.3 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอกรณีที่มิใช่กฎหมายอนุญาตให้จ่าย ตามมาตรา 7 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดใดที่กระทำให้อำนาจเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจเงินหรือมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อที่ดินหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่กำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

4.2.3 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการกู้ยืมเงินของรัฐบาลทั้งที่เป็นแนวทางการปฏิบัติและกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวเลข ดังนี้

4.2.3.1 การกำหนดขอบเขตของการกู้ยืม ในมาตรา 20 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ

4.2.3.2 การกำหนดกฎเกณฑ์ทางตัวเลขที่ใช้เป็นพยานในการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล กำหนดไว้ในมาตรา 21 การกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาท และไม่เกินวงเงิน

(1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยังค้างใช้ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมตามมาตรา 21 ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะปี 2548 นี้ ตรงกับหลักเกณฑ์การกู้ยืมตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ

4.2.3.3 การกำหนดกฎเกณฑ์ทางตัวเลขที่ใช้เป็นพยานในการกู้เงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้กำหนดไว้ในมาตรา 22 การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.2.3.4 การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะได้กำหนดไว้ในมาตรา 24 การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ ซึ่งหากเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้ของกระทรวงการคลังให้กู้ได้ไม่เกินเงินกู้ที่ยังค้างชำระ หรือหากเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้กู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินที่มีภาระการค้ำประกัน และให้นับรวมการกู้เพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันในวงเงินตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 แล้วแต่กรณี

4.2.3.5 การค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้น หรือดอกเบี้ยเงินกู้ ของกระทรวงการคลังและหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19 ไม่ให้กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้น หรือดอกเบี้ยเงินกู้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

4.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญด้านการเงินการคลัง โดยจัดไว้ให้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญได้แก่ หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาวินัยด้านรายจ่ายไว้ ดังนี้

4.2.4.1 การกำหนดเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามมาตรา 167 ประกอบด้วย ประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณ การแสดงฐานะการเงินการคลัง

ของประเทศ ประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ และการเงินของรัฐวิสาหกิจ

4.2.4.2 กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

4.2.4.3 การกำหนดการแปรรูปการงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 168 โดยการห้ามเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรรูปในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- เงินส่งใช้คืนเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

4.2.4.4 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ตามมาตร 169 ให้กระทำได้เฉพาะที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ยกเว้นในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลสามารถจ่ายไปก่อนจากเงินคงคลังได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไป โดยให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

4.2.5 กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีการจัดทำกรอบความยั่งยืนด้านการคลัง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่างๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 (รายละเอียดการพัฒนากรอบความยั่งยืนด้านการคลัง ภาคผนวก 1) โดยตัวชี้วัดความยั่งยืนด้านการคลังที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

ตัวชี้วัดที่1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50

ตัวชี้วัดที่2 ภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ 15

ตัวชี้วัดที่3 งบประมาณสามารถสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2548

ตัวชี้วัดที่4 รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

พร้อมนี้ได้มีการจัดทำประมาณการฐานะทางการคลัง (ภายใต้กรอบงบประมาณ) ในระยะปานกลาง (5 ปี) เพื่อวิเคราะห์และประมาณการสถานะทางการคลังภายใต้กรอบความยั่งยืนด้านการคลัง ทั้งนี้ รายงานกรอบความยั่งยืนด้านการคลังได้มีการเผยแพร่ในรายงานสถานการณ์ด้านการคลังเป็นประจำทุกเดือน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ
วินัยทางการคลังไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ และรัฐธรรมนูญ
ปี 2550 รวมทั้งการจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ครอบคลุมในส่วนของงบประมาณรายจ่าย ดุล
การคลัง การกู้ยืม และหนี้สาธารณะเท่านั้น ยังขาดในส่วนของการตรวจสอบ และการติดตามผล
การดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลจากสาธารณะชน

บทที่ 5

แนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย

การมีวินัยทางการคลังจะช่วยส่งเสริมให้สถานะทางการคลังของภาครัฐบาลมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพอย่างยั่งยืนในระยะยาว ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่ได้ละเลยถึงแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญปี 2550 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 นอกจากนั้นยังมีการกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อใช้ในการกำหนดและวางแผนนโยบายการคลัง

ในการศึกษาของบทนี้จะมุ่งเน้นถึงการกำหนดหลักการของการมีวินัยทางการคลังที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยการวิเคราะห์ถึงปัญหาของการมีวินัยทางการคลังที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ และข้อเสนอแนะแนวทางการรักษาวินัยทางการคลังของไทย ซึ่งได้พิจารณาจากประสบการณ์จากต่างประเทศและหลักการขององค์การระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ความหมาย ขอบเขต และหลักการของวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย

ในการกำหนดความหมายของวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย คณะวิจัยได้ประยุกต์จากนิยามและความหมายวินัยการคลังของนักวิชาการทั้งจากในประเทศและต่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 พอสรุปได้ ดังนี้

“วินัยการคลัง หมายถึง การใช้ไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ที่เพียงพอจากรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต”

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า วินัยการคลังเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านการคลังที่มีประสิทธิภาพและการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินงานทางด้านการคลังของรัฐบาลที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดและการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดอัตราภาษีและการจัดเก็บรายได้ การชดเชยการขาดดุลการคลัง การก่อหนี้ และการบริหารจัดการหนี้ ทั้งนี้การรักษาวินัยทางการคลัง ทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว จะต้องมีความรู้หรือกลไกที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพและความแข็งแกร่งทางการคลัง ภายใต้วัฏจักรเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้นๆ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ต้องจัดสรรวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้ โดยต้องอยู่บนหลักการของการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล และต้องหลีกเลี่ยงการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล แต่ไม่ได้หมายความว่า

รัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณขาดดุลได้ (ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม 2550) ซึ่งการกำหนดงบประมาณต้องคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น หากประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวหรือตกต่ำ รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายทางการคลังแบบขยายตัว โดยจัดทำงบประมาณขาดดุลและการลดอัตราภาษี เป็นต้น แต่หากประเทศอยู่ในช่วงเศรษฐกิจร้อนแรง รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายทางการคลังแบบหดตัว โดยการจัดทำงบประมาณสมดุลหรือเกินดุล และถือโอกาสปรับโครงสร้างทางภาษีให้อยู่ในอัตราและระดับที่เหมาะสม เพื่อสะสมเงินคงคลังเอาไว้ใช้จ่ายในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวในคราวต่อไป หรือนำรายได้ส่วนเกินไปชำระหนี้ที่มีอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นการชำระหนี้ก่อนกำหนดก็ได้

โดยทั่วไปวงจรของการบริหารจัดการทางด้านการคลังของรัฐบาล เริ่มจากการดำเนินการจัดเก็บรายได้ซึ่งโดยส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร เพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการในโครงการต่างๆตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหากมีการตั้งงบประมาณขาดดุล รัฐบาลจะต้องหาแหล่งเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยอาจจะใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ หรืออาจจะต้องก่อหนี้หรือกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินในประเทศและต่างประเทศ และวงจรย้อนกลับมาที่รัฐบาลต้องจัดเก็บรายได้มาใช้ใช้จ่ายในการดำเนินงานและชำระหนี้

ในการใช้จ่ายงบประมาณหากรัฐบาลดำเนินการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า และมีการใช้จ่ายอย่างพอเหมาะโดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้และความสามารถในการชำระหนี้ รวมทั้งเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจและเป็นตัวจักรสำคัญที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่ภาคเอกชน และภาคเอกชนจะเป็นตัวหลักในการผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นถ้าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดวิกฤตการคลังและเศรษฐกิจย่อมมีน้อย ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลมีนโยบายการใช้จ่ายที่ไร้ประสิทธิภาพ มีการใช้จ่ายเกินตัวโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้น มีผลให้ภาระหนี้ที่รัฐบาลจะต้องชำระในแต่ละปีมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจนรัฐบาลไม่มีเงินงบประมาณเหลือเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ และก่อให้เกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว การดำเนินการของรัฐบาลเช่นนี้ จะทำให้ภาคเอกชนขาดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ ชะลอการลงทุน และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดวิกฤตการคลังซึ่งจะนำไปสู่การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้นได้ในที่สุด

นอกจากความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งเกิดจากการดำเนินการของรัฐบาลเองแล้ว ยังเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจ ทั้งที่เป็นสถาบันการเงิน และไม่ใช่อำนาจการเงิน เป็นต้น หรือที่เรียกว่า การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) รวมทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากการดำเนินงานร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ที่หากการดำเนินการดังกล่าวประสบความล้มเหลวมีผลขาดทุน รัฐบาลจะต้องเข้าไปรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณหรือเป็นภาระทางการคลังต่อไปในภายหลัง ทั้งนี้ ภาระทางการคลังอาจจะมีกฎหมายรองรับ

หรือมีสัญญาชัดเจนหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐบาลอาจจะต้องเข้าไปรับภาระเนื่องจากเป็นที่คาดหวังจากสังคมตามหลักจริยธรรม เช่น ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาที่รัฐบาลต้องเข้ารับภาระของกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จากการปิดสถาบันการเงิน

รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม มีการดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม (ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม, 2550) ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็ง รัฐบาลมีเสถียรภาพอย่างมาก ประกอบกับการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้ฝ่ายการเมืองได้ใช้นโยบายการคลังในลักษณะเชิงรุกอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน มีการจัดสรรงบประมาณในโครงการประชานิยมจำนวนมากทั้งที่ผ่านงบประมาณของรัฐบาลโดยตรงและผ่านสถาบันการเงินของรัฐบาล รวมทั้งกองทุนนอกงบประมาณต่างๆ มีการจัดสรรงบประมาณขนาดใหญ่ในงบกลาง ทั้งๆที่ยังไม่มีโครงการรองรับ มีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี เมื่อคาดว่ารัฐบาลจะสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมาย ซึ่งมีผลให้การรักษาวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยลดลง และทำให้เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายการเมืองเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ขอบเขตของการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทยจึงไม่ควรที่จะจำกัดขอบเขตเพียงหน่วยงานราชการ แต่ควรที่จะครอบคลุมขอบเขตให้กว้างถึงหน่วยงานของรัฐอื่นที่อาจจะมีผลกระทบต่อความเสี่ยงที่จะเกิดภาระทางการคลังหรือภาระงบประมาณของรัฐบาล ในการศึกษาแนวทางเพื่อเสริมสร้างการมีวินัยทางการคลังของประเทศไทย จะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ที่สามารถกำหนดเป็นตัวเลข โดยสามารถแยกตามเครื่องมือหรือกลไกทางการคลังในด้านรายได้ รายจ่ายและงบประมาณ คุณการคลัง การก่อหนี้และหนี้คงค้าง และการบริหารจัดการทางสถาบัน

หลักการที่สำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องยึดถือและเป็นแนวปฏิบัติ
คือ

(1) การดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) กล่าวคือ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ

(2) รัฐบาลมีหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการเติบโต การรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการดูแลให้ภาคการคลังมีความเข้มแข็ง และมีความพร้อมในการรับมือกับการผันผวนทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(3) การดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล ควรยึดหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบทางการคลัง รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือและเป็นอิสระ

(4) รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านการคลังที่จะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลัง ทั้งที่เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่ชัดเจน และภาระผูกพันหรือภาระเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่ชัดเจน แต่รัฐบาลต้องเข้ารับการประเมินหลักจริยธรรม คุณธรรม หรือแรงกดดันทางการเมือง

(5) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในเรื่องของความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างช่วงอายุที่อาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้าง เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น ที่อาจจะมีผลต่อฐานะการคลังในระยะยาวอันเนื่องมาจากการะบบประมาณเพิ่มสูงขึ้น

(6) รัฐบาลต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลังหรือดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ประกาศไว้ต่อสาธารณชน อย่างเช่น กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งรัฐบาลควรที่จะให้ความสำคัญในการรักษากฎเกณฑ์ให้ได้อย่างต่อเนื่อง หากไม่สามารถทำได้ควรที่จะแจ้งเหตุผลหรือความจำเป็น และกำหนดเวลาที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย พร้อมทั้งเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ

5.2 กรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาการเสริมสร้างวินัยทางการคลังขององค์การระหว่างประเทศ และจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดทำที่แตกต่างกันไป ในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังในที่นี้ คณะวิจัยได้ยึดตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและกฎหมายทางด้านการคลังที่เกี่ยวข้องของกลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศฟิลิปปินส์ รวมทั้งหลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกรอบการเสริมสร้างวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ตัวชี้วัดทางการคลัง และการบริหารจัดการด้านสถาบัน พอสรุปได้ดังนี้

5.2.1 ตัวชี้วัดทางการคลัง

โดยทั่วไปตามหลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์การคลังในการกำหนดตัวชี้วัดทางด้านการคลัง จะพิจารณาจากเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดและดำเนินนโยบายการคลัง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ด้าน ดังนี้

(1) **ด้านรายได้** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ และการบริหารจัดการในการจัดเก็บรายได้

(2) **ด้านรายจ่ายและงบประมาณ** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดวงเงินงบประมาณ การจัดสรร และการเบิกจ่ายงบประมาณ

(3) **ด้านดุลการคลัง** ซึ่งดุลการคลังเป็นส่วนต่างของรายได้และรายจ่ายงบประมาณ จึงเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการตั้งงบประมาณ ได้แก่ สมดุล เกินดุล และ ขาดดุล รวมถึงการจัดทำรายงานฐานะการคลังของรัฐบาลและภาครัฐ

(4) **ด้านทรัพย์สิน** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐบาลและภาครัฐ ได้แก่ เงินสดหรือเงินคงคลัง ทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ หุ้น หลักทรัพย์ และตราสารทางการเงินที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และทรัพย์สินถาวร ได้แก่ ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้าง นอกจากนี้ยังรวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินของกองทุนนอกงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่ เงินทุนของกองทุนประกันสังคม

(5) **ด้านหนี้สิน** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาล และการบริหารจัดการหนี้คงค้างให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดภาระความเสี่ยงทางการคลัง

จากบทที่ 2 คณะวิจัยได้ศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่ง IMF ได้เสนอกฎเกณฑ์ทางการคลังเอาไว้ 5 ประเภท ได้แก่ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณสมดุล การกู้ยืม หนี้ เงินทุนสำรอง และรายจ่าย หากเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมือทางการคลังทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ยังขาดในส่วนของกฎเกณฑ์ด้านรายได้ ซึ่ง IMF อาจพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็น

แต่อย่างไรก็ดีสำหรับการกำหนดกรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทยในงานวิจัยครั้งนี้ คณะวิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดตัวชี้วัดทางการคลังที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นข้อเสนอแนะในที่นี้ได้คำนึงถึงสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของประเทศไทยเป็นหลัก และเห็นควรให้มีกฎเกณฑ์ทางด้านรายได้ รายจ่ายและงบประมาณ ดุลการคลัง และหนี้สิน ซึ่งต่อไปจะใช้คำว่า การก่อหนี้และหนี้คงค้าง โดยไม่กำหนดกฎเกณฑ์ด้านทรัพย์สิน เนื่องจากปัจจุบันสถานะทางการคลังของไทยมีการขาดดุลการคลังมาโดยตลอด เงินคงคลังที่มีอยู่ไม่ใช่เงินสดที่เหลือจากการดำเนินงานที่จะสะท้อนถึงความมั่นคงของรัฐบาล แต่เป็นเงินกู้เพื่อใช้หมุนเวียนสภาพคล่องจึงไม่มีความจำเป็นที่จะศึกษาในขณะนี้ นอกจากนั้นแล้วเงินทุนของกองทุนประกันสังคมที่ต้องบริหารเงินสำรองเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากจะต้องทำการศึกษาอย่างละเอียด คณะวิจัยจึงเสนอให้แยกการศึกษาออกจากงานวิจัยในครั้งนี้

5.2.2 การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน

จากการศึกษาในบทที่ 2 ได้จำแนกการบริหารจัดการทางด้านสถาบันออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารจัดการของหน่วยงานทางการคลัง และการจัดการด้านกฎหมาย ซึ่งการบริหารจัดการของหน่วยงานทางการคลังเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องการให้ผู้บริหารในหน่วยงานด้านการคลัง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ หน่วยงานราชการ และธนาคารกลาง รับผิดชอบและดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้ประกาศเอาไว้แก่สาธารณชน ส่วนการจัดการด้านกฎหมายเป็นการกำหนดแนวทางการรักษาวินัยทางการคลังเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจะเป็นกฎเกณฑ์การคลังที่เป็นแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นตัวเลข

คณะวิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการศึกษาแนวทางการรักษาวินัยทางการคลังด้านสถาบันในที่นี้จะมุ่งเน้นการเสนอแนะแนวทางปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนด ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ข้อมูลทางการคลัง ซึ่งจะต้องเสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยแก่สาธารณชน อันจะช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานทางด้านการคลังเพิ่มขึ้น

5.3 ตัวชี้วัดทางการคลัง

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 5.2 การกำหนดกรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง โดยการกำหนดตัวชี้วัดทางการคลังและเป้าหมายของตัวชี้วัดสำหรับประเทศไทยไว้ 4 ด้าน ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะ โดยประยุกต์ใช้ผลการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับ เช่น IMF ผลการศึกษาของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งประสบการณ์จากประเทศต่างๆ ที่ได้มีการดำเนินการจัดทำกฎหมาย กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติทางด้านวินัยการคลัง โดยคำนึงถึงปัญหา สภาพแวดล้อม และความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้เป็นการเสนอแนะทั้งแนวทางในการปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นตัวเลขไปพร้อมๆกัน

ประเทศไทยได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขและแนวทางการปฏิบัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลัง (ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4) ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และเพดานของการกู้ยืม เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ กำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับและจ่ายเงินคงคลังในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง นอกจากนั้นแล้วยังมีการจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด ได้แก่ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต่องบประมาณ การจัดตั้งงบประมาณสมดุลและรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณ เป็นต้น

คณะวิจัยเห็นว่า การกำหนดเพดานการกู้ยืมและกรอบความยั่งยืนทางการคลังมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากการกำหนดเพดานหรือเป้าหมายของตัวชี้วัดมีความชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีการพัฒนากรอบความยั่งยืนทางการคลังให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อสถานะทางการคลัง และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สามารถทำได้โดยการปรับเป้าหมายสัดส่วนของตัวชี้วัดเดิม หรือการนำตัวชี้วัดใหม่เพิ่มหรือทดแทนตัวชี้วัดเดิม ซึ่งคณะวิจัยได้เสนอทางเลือกในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข ไปพร้อมๆกับการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังที่เป็นแนวปฏิบัติตามประเภทของตัวชี้วัดทางการคลัง 4 ประเภท ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและงบประมาณ ด้านดุลการคลัง และด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง

5.3.1 วินัยทางการคลังด้านรายได้

การรักษาวินัยการคลังด้านรายได้เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยจะพิจารณาจากประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับเป็นสำคัญ โดยจะใช้ประมาณการรายได้ดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย ถ้าหากการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ หรือน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ก็จะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุล และจะโยงไปถึงการบริหารหนี้ต่อไป คณะวิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาของการมีวินัยด้านรายได้ของประเทศไทยและมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการรักษาวินัยทางด้านการคลัง ดังนี้

5.3.1.1 ปัญหาการมีวินัยทางการคลังด้านรายได้

(1) การให้สิทธิพิเศษทางภาษี

ในหลายๆประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้มีการส่งเสริมการลงทุน และสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออก โดยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร เช่น การยกเว้นการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีศุลกากรในการนำเข้าเครื่องมือเครื่องจักรและวัตถุดิบ เพื่อใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก การกำหนดเขตปลอดอากรและเขตประกอบการเสรีเพื่อส่งออก การชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในประเทศไทย และการคืนอากรขาเข้าวัตถุดิบ เป็นต้น มาตรการในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีเหล่านี้จะทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลลดลง หรือที่เรียกว่ารายจ่ายทางภาษี (Tax Expenditure) ซึ่งเปรียบเสมือนกับการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ประกอบการของรัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนโดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการอุดหนุนให้แก่ผู้ประกอบการ กล่าวคือ หากรัฐบาลไม่ได้ให้สิทธิพิเศษทางภาษีนี้ รัฐบาลก็จะได้รับเงินรายได้ภาษีอากร ซึ่งการให้สิทธิพิเศษทางภาษีหากมีจำนวนมากอาจบั่นทอนฐานการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลให้แคบลง นอกจากนี้หากรัฐบาลสนับสนุนผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะก็จะเกิดปัญหาจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ให้การส่งเสริมการลงทุนและสนับสนุนการส่งออกจำนวนมาก แต่ขาดการติดตามและประเมินผลของมาตรการในการให้สิทธิพิเศษทางภาษี และไม่มีการจัดทำและเผยแพร่รายงานให้แก่สาธารณชน

(2) การจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมาย

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีจะใช้ประมาณการรายได้ที่จัดทำล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณที่เสนอวงเงินประมาณ 1 ปี ดังนั้นโอกาสที่ตัวเลขประมาณการจะแตกต่างจากข้อมูลจริงจึงมีมาก ซึ่งหากรายได้เกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ รัฐบาลสามารถนำรายได้ส่วนเกินไปใช้จ่ายโดยอาจตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปี หรืออาจจะเก็บสะสมไว้เป็นเงินคงคลังขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐบาล แต่ถ้าหากมีรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย รัฐบาลอาจจะลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายหรือนำเงินคงคลังที่สะสมไว้มาใช้จ่ายชดเชยการขาดดุล

ทั้งนี้การประมาณการรายได้และรายจ่ายให้ใกล้เคียงความจริงเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ การจัดเก็บรายได้สูงกว่าที่ประมาณการไว้นำไปสู่การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประมาณการรายจ่ายไม่ได้สะท้อนหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น (Manual on Fiscal Transparency, 2001) นอกจากนี้หากการประมาณการแตกต่างไปจากตัวเลขจริงมากย่อมแสดงถึงประสิทธิภาพของการประมาณการยังไม่มีดีพอ

สำหรับประเทศไทยในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 เนื่องจากเศรษฐกิจชะลอตัวทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่ได้ตามเป้าหมาย จึงต้องปรับลดวงเงินงบประมาณในปี 2541 ลดลง 123,000 ล้านบาท (จากวงเงิน 923,000 ล้านบาท เป็น 800,000 ล้านบาท) นอกจากนั้นแล้วในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทำให้มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีในปีงบประมาณ 2547 เป็นจำนวน 135,500 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2548 เป็นจำนวน 50,000 ล้านบาท โดยนำไปใช้จ่ายประจำเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในด้านตรงกันข้ามรัฐบาลได้มีการตั้งงบประมาณบางรายการไม่เพียงพอต้องไปใช้จ่ายจากเงินคงคลัง และภาระหนี้สาธารณะยังอยู่ในระดับสูง

5.3.1.2 แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังทางด้านรายได้

จากประเด็นปัญหาด้านรายได้ดังกล่าวข้างต้น คณะวิจัยขอเสนอแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนี้

(1) รัฐบาลควรรักษาระดับภาระภาษีอากรโดยรวม (Tax Burden) ให้คงที่ กล่าวคือ เป็นการรักษาสัดส่วนรายได้ภาษีอากรต่อ GDP ในอัตราที่เหมาะสม โดยไม่ให้ภาษีอากรเป็นภาระต่อประชาชนและผู้ประกอบการมากเกินไป เพื่อนำไปเป็นฐานการจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่าย

(2) หากรัฐบาลต้องการใช้มาตรการจูงใจทางภาษีโดยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีประเภทต่างๆ ควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง รอบคอบ และพิจารณาถึงความคุ้มค่าของมาตรการต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ รวมทั้งต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลให้แก่สาธารณชนทราบอย่างละเอียด ซึ่งขณะนี้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีการตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน เพื่อศึกษาการจัดทำรายงานรายจ่ายทางภาษี (Tax Expenditure) ที่จะใช้เปิดเผยต่อไป

(3) ในกรณีที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ดีเกินคาด หรือเกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างทางภาษี รัฐบาลจะต้องนำรายได้ส่วนเกินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด โดยคำนึงถึงหลักการของวินัยทางการคลัง อย่างเช่น อาจจะนำไปชำระหนี้ก่อนกำหนดในกรณีที่หนี้คงค้างสะสมอยู่จำนวนมาก หรือหากต้องการนำไปใช้จ่ายเป็นงบประมาณเพิ่มเติม ควรที่จะพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณ โดยควร

นำไปใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาและการเจริญเติบโตของประเทศอย่างยั่งยืน

5.3.2. วินัยทางการคลังด้านรายจ่ายและงบประมาณ

การรักษาวินัยทางการคลังทางด้านการรายจ่ายและงบประมาณ เป็นการสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่ายให้แก่รัฐบาลและไม่ให้มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง หรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ทั้งนี้การใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหรือลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารทางการเงินและการคลัง ผ่านการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่า คณะวิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาของการมีวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายและงบประมาณของประเทศไทยและมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการรักษาวินัยทางด้านการรายจ่ายและงบประมาณ ดังนี้

5.3.2.1 ปัญหาการมีวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายและงบประมาณ

(1) การตั้งงบประมาณแบบซ่อนเร้น

จากการดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศไทยที่ผ่านมา ถือได้ว่าประเทศไทยสามารถรักษาวินัยทางการคลังได้ดี โดยพิจารณาจากการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ไม่ได้กำหนดไว้จนมากเกินไปจนเกินกว่าความสามารถในการจัดหารายได้และความสามารถในการชำระหนี้ แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยังไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากมีการใช้จ่ายจากเงินคงคลังในรายการที่ตั้งงบประมาณไม่เพียงพอ โดยอาศัยจ่ายจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 7 ดังนี้

มาตรา 7 (1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่เพียงพอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ตัวอย่างของการใช้จ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 7 (1) เช่น ในรายการเงินเดือน และค่าจ้าง เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

มาตรา 7 (2) มีกฎหมายใดใดที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ตัวอย่างของการใช้จ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 7 (2) เช่น เงินประเดิมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการรับแลกเหรียญกษาปณ์ชำรุดและเลิกใช้

มาตรา 7 (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อ้างอิงเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ตัวอย่างของการใช้จ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 7 (3) เช่น ค่าประนอมหนี้
นอกศาล เนื่องจากวิกฤตการณ์ดื่บ และจ่ายสมทบมูลกัณฑ์กันชนยาง

มาตรา 7 (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสาร
เงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้

ตัวอย่างของการใช้จ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 7 (4) เช่น ไถ่ถอน
พันธบัตรในประเทศก่อนกำหนด ชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศก่อนกำหนด และไถ่ถอนตัวเงินคลัง

มาตรา 7 (5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาล
ต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น

ตัวอย่างของการใช้จ่ายเงินคงคลังตามมาตรา 7 (5) เช่น ซื้อเงินตรา
ต่างประเทศ ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้
ที่กำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

การที่รัฐบาลสามารถใช้จ่ายจากเงินคงคลังตาม พรบ.เงินคงคลังได้ตาม
มาตรา 7 จึงเป็นช่องทางให้เกิดการหลีกเลี่ยงการตั้งงบประมาณให้เต็มจำนวน เพื่อจะได้นำงบประมาณที่
เหลือไปใช้จ่ายในเรื่องอื่นตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินอกจากการเบิกจ่าย
งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้จ่ายจากเงินคงคลัง
ได้อีก ซึ่งหากรวมรายจ่ายเงินคงคลังเข้ากับวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ จะทำให้การจัดทำงบประมาณของ
รัฐบาลที่ผ่านๆ มา มีการขาดดุลมากกว่าที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณ หรือมีการขาดดุล
งบประมาณทั้งที่ได้มีการจัดทำงบประมาณสมดุลตามเอกสารงบประมาณที่เรียกว่า การขาดดุล
งบประมาณซ่อนเร้น (Hidden Deficit) และเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของ
รัฐบาล ตลอดจนทำให้การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือและขาดวินัยทางการคลัง
ตัวอย่างเช่นในช่วงปีงบประมาณ 2545-2547 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณขาดดุลในจำนวน 200,000
174,900 และ 99,900 ล้านบาท ตามลำดับ แต่มีการจ่ายเงินคงคลังจำนวน 13,204 41,344 และ 88,786
ล้านบาท ตามลำดับ ทำให้ขาดดุลงบประมาณเกินกว่าที่เสนอใน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี ส่วนปีงบประมาณ 2548-2549 รัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณแบบสมดุลแต่มีการใช้จ่ายเงินคงคลัง
จำนวน 37,087 และ 35,341 ล้านบาท ตามลำดับ ทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณทั้งที่มีการเสนอ
งบประมาณสมดุลในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รายละเอียดตามตารางที่ 5.1 และ
แผนภาพที่ 5.1) ทั้งนี้ การใช้จ่ายเงินคงคลังในช่วงดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง ค่า
รักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตร เงินประเดิมเข้า
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการรับแลกเหรียญกษาปณ์ชำรุดและเลิกใช้

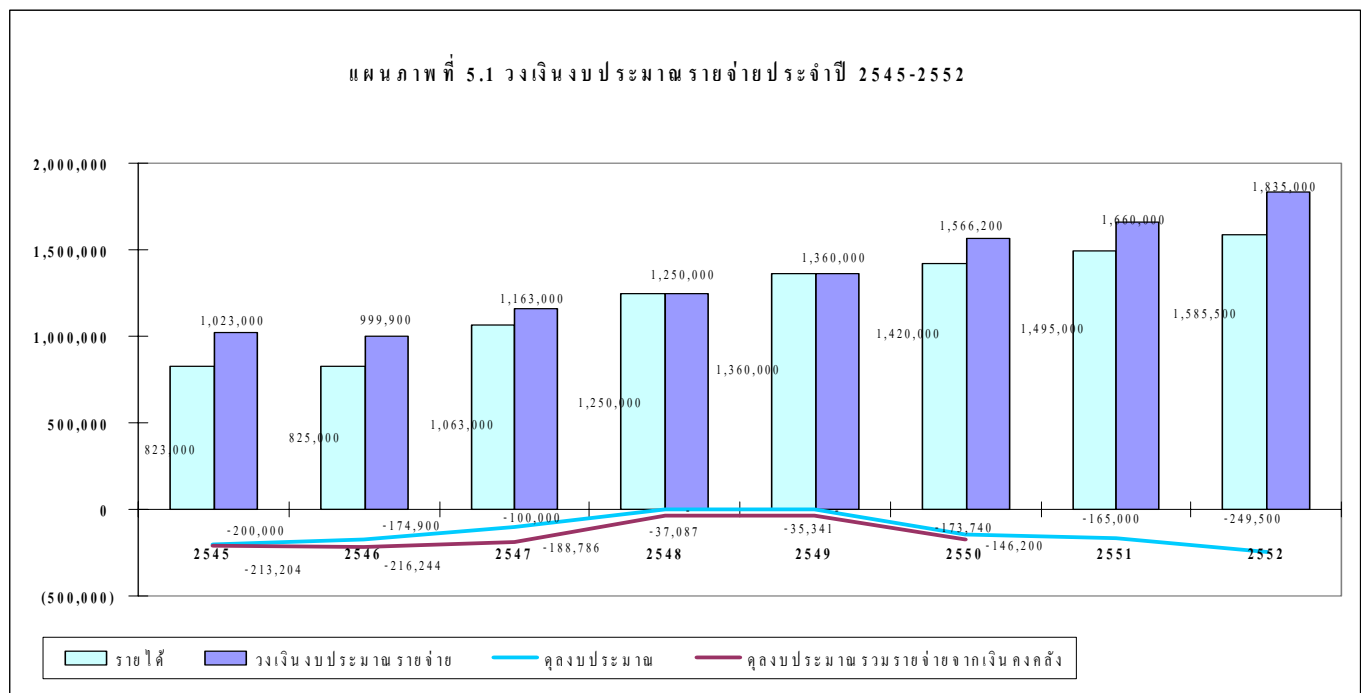
ตารางที่ 5.1 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2545 - 2552

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1.รายได้	823,000	825,000	1,063,000	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,585,500
2.วงเงิน งบประมาณ รายจ่าย	1,023,000	999,900	1,163,000	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,835,000
3.ดุลงบประมาณ	- 200,000	- 174,900	- 100,000	-	-	- 146,200	- 165,000	- 249,500
4.รายจ่ายจากเงิน คงคลัง	- 13,204	- 41,344	- 88,786	- 37,087	- 35,341	- 27,540	NA	NA
5.ดุลงบประมาณ รวม รายจ่ายจากเงิน คงคลัง	- 213,204	- 216,244	- 188,786	- 37,087	- 35,341	- 173,740	- 165,000	- 249,500

ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป

จัดทำและรวบรวมโดย : ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



นอกจากนั้นแล้วมีแนวโน้มว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้หาเสียงเอาไว้และสร้างคะแนนนิยมให้แก่รัฐบาล

(2) การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายเงินคลัง

ในช่วงหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 – 2547 รัฐบาลต้องประสบกับภาวะการขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอดประกอบกับมีการใช้จ่ายจากเงินคลัง ทำให้เงินคลังที่รัฐบาลได้สะสมไว้สูงสุดจำนวน 398,743 ล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ 2539 ต้องหมดไปกับการชดเชยการขาดดุลการคลัง อย่างรวดเร็วภายใน 3 ปี ในระหว่างงบประมาณ 2540-2542 ดังนั้นเงินคลังที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่มาจากการกู้ยืมเพื่อเสริมสภาพคล่องและชดเชยการขาดดุล นอกจากนี้แล้วสาเหตุจากการใช้จ่ายจากเงินคลังและการตั้งงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2549 ซึ่งเป็นปีที่ 2 ที่รัฐบาลตั้งงบประมาณสมดุล รัฐบาลจึงจำเป็นต้องขออนุมัติการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในวงเงิน 80,000 ล้านบาท (รายละเอียดตามตารางที่ 5.2) ฐานะทางการคลังระหว่างปี 2540 – 2550 ดังปรากฏในแผนภาพ 5.2

นอกจากนี้แล้ว ประเด็นปัญหาของการขาดสภาพทางการเงินคลัง เกิดจากการที่ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 วรรค 6 ได้ระบุว่า “การจ่ายเงินในทำกรณีข้างต้นเมื่อจ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณหรือในกฎหมาย ว่าด้วยโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป” แต่ในทางปฏิบัติเป็นเพียงการแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงการใช้จ่ายจากเงินคลังในปีที่ผ่านมาโดยจัดทำเป็นเอกสารแนบท้ายการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเพียงการปรับปรุงทางบัญชี โดยไม่มีการจัดสรรเม็ดเงินที่แท้จริง

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้มีการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการใช้จ่ายจากเงินคลัง ที่ไม่มีการชดใช้เงินคลังอย่างแท้จริงไว้ในหมวดที่ 8 การเงินการคลังและงบประมาณ มาตรา 169 ดังนี้

“ การจ่ายเงินแผ่นดิน ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังใน พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย ”

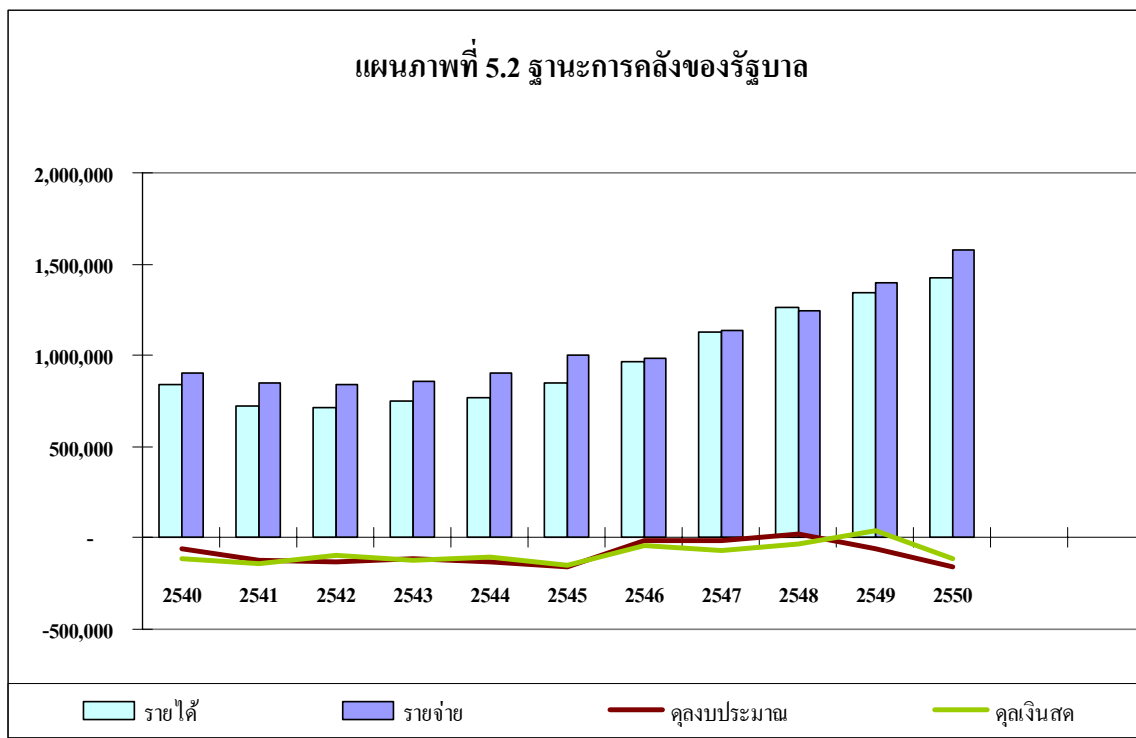
ซึ่งในทางปฏิบัติได้เริ่มมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังในปีงบประมาณ 2552 เป็นปีแรก โดยเป็นการตั้งงบประมาณชดใช้เงินคลังที่ใช้จ่ายไปแล้วในปีงบประมาณ 2550 จำนวน 27,540.2 ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะช่วยแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องของรัฐบาลได้

ตารางที่ 5.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
1. รายได้	844,249	727,393	709,927	748,105	769,448	848,707	966,841	1,127,153	1,264,928	1,339,385	1,420,000
2. รายจ่าย	906,641	848,029	838,711	859,761	901,529	1,003,600	979,506	1,140,110	1,245,161	1,394,572	1,577,904
2.1 ปีปัจจุบัน	742,598	687,102	710,262	760,863	812,044	917,767	898,300	1,052,660	1,139,755	1,270,028	1,440,904
2.2 ปีก่อน	164,043	160,927	128,449	98,898	89,485	85,833	81,206	87,450	105,406	124,544	137,000
3. ดุลงบประมาณ	-62,392	-120,636	-128,784	-111,656	-132,081	-154,893	-12,665	-12,957	-19,767	- 55,187	- 157,904
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	-52,753	- 18,565	30,827	- 9,759	30,736	4,471	- 28,098	- 55,017	- 55,063	92,684	43,506
o/w การใช้เงินคงคลังตาม ม.7	-56,420	- 13,061	- 3,200	- 16,287	- 4,022	- 13,204	41,344	- 88,786	- 42,136	- 35,341	- 27,540
o/w การกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80,000	-
5. ดุลเงินสด	-115,145	-139,201	- 97,957	- 121,415	- 101,345	- 150,422	- 40,763	- 67,974	- 35,296	37,497	-114,398
6. เงินกู้ชดเชยการขาดดุล	-	-	40,000	107,925	104,797	170,000	76,000	90,000	-	-	146,200
7. เงินคงคลังต้นงวด	398,743	283,598	144,397	86,440	72,950	76,402	95,980	131,217	153,243	117,947	155,444
8. เงินคงคลังปลายงวด	283,598	144,397	86,440	72,950	76,402	95,980	131,217	153,243	117,947	155,444	187,246

จัดทำและรวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



(3) การตั้งงบกลาง

โดยทั่วไปการตั้งงบกลางจะเป็นการตั้งงบประมาณสำรองรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นงบประมาณที่ไม่สามารถจัดสรรให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว รัฐบาลได้ตั้งงบกลางเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพื่อใช้จ่ายในการกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นวงเงินขนาดใหญ่โดยไม่มีโครงการรองรับ ได้แก่ ปีงบประมาณ 2545 มีการตั้งงบกลางจำนวน 183,940.5 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจำนวน 58,000 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2546 มีการตั้งงบกลางจำนวน 147,633.9 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวน 16,600 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2547 มีการตั้งงบกลางจำนวน 265,825.7 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศจำนวน 16,500 ล้านบาท โดยจะเห็นได้ว่าสัดส่วนงบกลางต่อวงเงินงบประมาณในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2545 ต่ำกว่า ร้อยละ 10 แต่หลังจากปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นมางบกลางมีขนาดเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว มีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 13-23 โดยมีสัดส่วนสูงสุดในปีงบประมาณ 2545 สูงถึงร้อยละ 22.8 และมีแนวโน้มลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 13.6 ในปีงบประมาณ 2552 สำหรับสัดส่วนเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ประมาณร้อยละ 1 ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2547 และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวเป็นร้อยละ 2.3-2.6 ในปีงบประมาณ 2548-2552 ยกเว้นปีงบประมาณ 2549 ที่อยู่ที่ร้อยละ 1 (รายละเอียดตามตารางที่ 5.3 และ 5.4) ซึ่ง สมชัย จิตสุชน และกิริติพงศ์ แนวมาลี (2551) มีความเห็นว่าการตั้งงบกลางในสัดส่วนที่สูงเป็นการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ให้ความยืดหยุ่นในการใช้เงินงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบ งบกลาง และวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปี 2542 - 2552

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547
1.วงเงินงบประมาณ	825,000.0	860,000.0	910,000.0	1,023,000.0	999,900.0	1,163,500.0
2.งบกลาง	76,910.5	76,935.8	86,912.0	183,940.5	147,633.9	265,825.7
3.เงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น	9,006.5	9,372.7	9,302.0	9,289.6	9,368.9	9,281.7

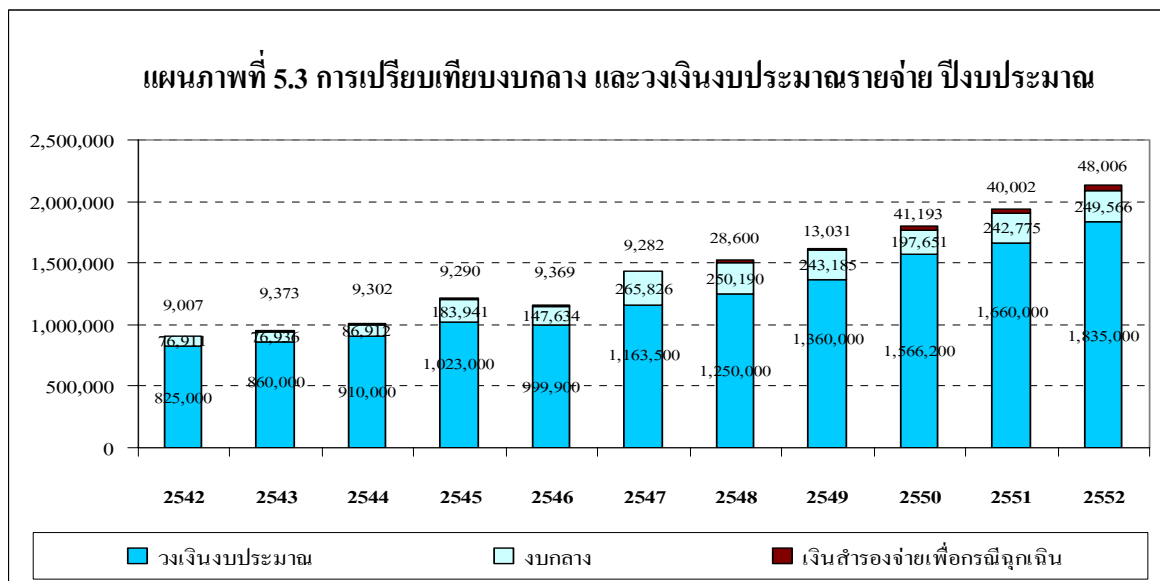
ปีงบประมาณ	2548	2549	2550	2551	2552
1.วงเงินงบประมาณ	1,250,000.0	1,360,000.0	1,566,200.0	1,660,000.0	1,835,000.0
2.งบกลาง	250,190.0	243,185.0	197,650.7	242,774.6	249,565.7
3.เงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น	28,600.0	13,031.3	41,193.4	40,001.9	48,005.7

ตารางที่ 5.4 การเปรียบเทียบสัดส่วนงบกลาง ต่อวงเงินงบประมาณ ปี 2542 - 2552

หน่วย : ร้อยละ

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1.งบกลาง	9.3	8.9	9.6	18.0	14.8	22.8	20.0	17.9	12.6	14.6	13.6
3.เงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	0.8	2.3	1.0	2.6	2.4	2.6

รวบรวมและจัดทำโดย : ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



จากการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการจาก IMF ในเรื่อง การบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง ในระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน – 15 กรกฎาคม 2551 ซึ่งเจ้าหน้าที่ IMF ได้มีความเห็นว่าขนาดงบกลางของประเทศไทยค่อนข้างใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลที่มีงบกลางไว้เพื่อเป็นเงินทุนสำรองในกรณีฉุกเฉิน โดยมีน้อยประเทศที่มีสัดส่วนของงบกลางเกินกว่าร้อยละ 3-5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ IMF ได้เสนอแนะว่าควรแยกรายการบำเหน็จ บำนาญและค่ารักษาพยาบาลไปตั้งไว้ภายใต้หัวข้องบประมาณอื่น และควรมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการใช้จ่ายจากเงินคงคลังให้มากขึ้น(Paolo Mauro และคณะ ,2008)

(4) การให้ความสำคัญต่อการตั้งงบประมาณ

รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการใช้จ่ายประจำมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งและการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเป็นอันดับรอง เนื่องจากที่ผ่านมาในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อให้เม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจให้เร็วที่สุด งบประมาณที่สามารถเร่งได้ก็คือ งบประจำ จึงมีผลให้การจัดสรรงบเพื่อการลงทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการที่ใช้เงินจริง และมีผลให้สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณต่ำกว่าร้อยละ 25 ซึ่งเป็นเป้าหมายตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยในระหว่างปีงบประมาณ 2550-2552 มีสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณอยู่ที่ร้อยละ 24.0 24.4 และ 22.2 ตามลำดับ ซึ่งในช่วงดังกล่าวรัฐบาลได้มีนโยบายการใช้จ่ายงบลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินโครงการลงทุนด้วยการกู้เงินแทนรัฐบาล เช่น โครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคลขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร และโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ(Suvarnabhumi Airport Rail Link) โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณชดใช้เงินกู้ในภายหลัง ผล

ของการให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินแทน ทำให้ต้นทุนการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการสูงกว่าที่รัฐบาลกู้เอง และยังเป็นภาระหลีกเลี่ยงการตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลัง

(5) การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy)

รัฐบาลในยุคที่ผ่านมาได้มีการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณผ่านหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือที่เรียกว่านโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) เพื่อหลีกเลี่ยงการนำเสนอโครงการนั้นๆ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา หรือผ่านการตรวจสอบผ่านระบบสภา ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร องค์การสวนยาง เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีนโยบายในการดำเนินกิจกรรมผ่านกองทุนนอกงบประมาณ เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้านเงินทุนและสินเชื่อในอัตราต่ำกว่าตลาดและระยะเวลาผ่อนปรน รวมทั้งดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย การดำเนินการดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจและกองทุนต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณที่จะต้องจัดสรรเพื่อชดเชยผลขาดทุน ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้ตั้งงบประมาณชดเชยอย่างเพียงพอ ทำให้บางแห่งมีผลการขาดทุนสะสมอยู่ในระดับสูงและจะมีผลต่อภาระงบประมาณในอนาคตอันใกล้

5.3.2.2 แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายและงบประมาณ

จากประเด็นปัญหาด้านรายจ่ายและการกำหนดงบประมาณดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะวิจัยขอเสนอแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนี้

(1) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการประมาณการรายได้ของรัฐบาล โดยให้ยึดกรอบความยั่งยืนทางการคลังอย่างแท้จริง เนื่องจากกรอบความยั่งยืนทางการคลังถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่รัฐบาลได้ประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่สามารถปฏิบัติก็จะต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน และให้แจ้งกำหนดเวลาว่าจะสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายได้ภายในเมื่อไร

(2) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ยึดหลักการกำหนดนโยบายการคลังที่ต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) ซึ่งหมายความว่า หากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวรัฐบาลควรที่จะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และหากเศรษฐกิจร้อนแรงเสี่ยงต่อภาวะเงินเฟ้อก็จะต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล อย่างไรก็ตามมีแนวทางการปฏิบัติที่ดี คือ รัฐบาลควรจัดทำงบประมาณสมดุล (Manual on Fiscal Transparency, 2001) และต้องหลีกเลี่ยงการจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล

หากแต่ให้พิจารณาจัดทำงบประมาณในรูปแบบที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ทั้งนี้ ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม (2550) ได้เสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณให้ได้สัดส่วนสอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้ 3 หลักการ ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(3) การจัดสรรงบประมาณ ควรมีแผนงานหรือโครงการรองรับ และไม่ควรตั้งงบประมาณโดยไม่มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ เพราะจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และเป็นการใช้จ่ายเฉพาะหน้าโดยไม่พิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งเป็นเพียงการใช้จ่ายเพื่อให้งบประมาณหมดไป ดังนั้นควรที่จะมีแผนการจัดตั้งงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาวโดยให้มีการทบทวนทุกๆปี

(4) การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีเงื่อนไขต้องจ่ายตามกำหนดเวลาให้ตั้งเต็มจำนวน เช่น รายจ่ายชำระหนี้ ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งรายจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างเงินช่วยเหลือพนักงานและค่ารักษาพยาบาล โดยให้หลีกเลี่ยงการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง แต่ถ้าหากตั้งงบประมาณไม่เพียงพอก็ต้องจ่ายจากเงินคงคลัง และมีผลให้ต้องจ่ายชดเชยคืนในปีถัดๆไป ซึ่งก็จะเป็นการเบียดบังงบประมาณในปีถัดไปด้วย ทำให้เกิดเป็นวัฏจักรอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นแล้วควรมีการตั้งงบประมาณชัดเจนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณและรัฐวิสาหกิจจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้เพียงพอ เช่น การจ่ายชดเชยการขาดทุนให้แก่ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจากการพยุหราคาสินค้าเกษตร และการจ่ายชดเชยให้แก่องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกรในการพยุหราคาลำไย เป็นต้น โดยให้แยกบัญชีการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลออกจากบัญชีที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ นอกจากนั้นควรตั้งงบประมาณให้แก่กองทุนประกันสังคมที่รัฐบาลต้องจ่ายสมทบตามกฎหมายให้ครบถ้วน

(5) การตั้งงบกลาง ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำรองกรณีฉุกเฉิน จำเป็น หรือเร่งด่วน โดยควรกำหนดสัดส่วนของงบกลางต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในอัตราที่ไม่ควรเกินกว่ามาตรฐานสากล (ร้อยละ 3-5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ทั้งนี้ในการใช้จ่ายงบกลางควรดำเนินการอย่างเข้มงวด โปร่งใส และตรวจสอบได้ สำหรับรายการที่เกี่ยวกับเงินเบี้ยหวัดบำนาญบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ควรแยกจากงบกลางไปตั้งจ่ายภายใต้ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง

(6) การจัดทำแผนการลงทุนของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (Public Investment) ในระยะปานกลาง โดยกำหนดให้มีรายละเอียดของโครงการเกี่ยวกับขนาดวงเงินลงทุน ลักษณะของการดำเนินโครงการ (เช่น รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการ การให้สัมปทาน หรือการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน) แหล่งที่มาของเงินทุน และการจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการสำหรับงบลงทุนในส่วน of รัฐบาลควรจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงการตั้งเป้าหมายในกรอบความยั่งยืน

ทางการคลังที่มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายควรจะชี้แจงเหตุผลให้สาธารณะทราบ

(7) กฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายและงบประมาณ อาจจะไม่สามารถครอบคลุมไปถึงการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง แต่จะต้องมีกฎเกณฑ์ทางด้านการบริหารจัดการทางสถาบัน หรือความรับผิดชอบทางการคลัง โดยกำหนดให้มีการจัดทำและเปิดเผยข้อมูลรายงานการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามนโยบายของรัฐบาลผ่านหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจ โดยให้จัดทำและเสนอไปพร้อมกับรายงานการคลังที่จะกล่าวถึงในเรื่องวินัยทางการคลังทางด้านสถาบัน

(8) การจำกัดอัตราเติบโตของวงเงินรายจ่ายประจำปี เนื่องจากว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการตั้งงบประมาณขาดดุลในจำนวนที่สูงและยาวนานเกินไป ควรที่จะจำกัดอัตราการเติบโตของวงเงินงบประมาณรายจ่าย เช่น ไม่ให้สูงเกินกว่าอัตราการขยายตัวของอัตราเงินเฟ้อ

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์ในขณะนี้ที่รัฐบาลจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มจัดตั้งงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง คณะวิจัยเสนอให้มีการจำกัดอัตราการขยายตัวของวงเงินงบประมาณ ให้ไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อให้สามารถจัดตั้งงบประมาณสมดุลได้ภายในปีงบประมาณ 2557 จากการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองความยั่งยืนทางการคลังของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(9) การกำหนดอัตราส่วนของงบประจำต่องบประมาณ เนื่องจากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมารัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการตั้งงบประมาณที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประจำอย่างต่อเนื่อง ทำให้วงเงินงบประจำขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คณะวิจัยจึงเสนอให้มีการจำกัดการใช้จ่ายงบประจำโดยกำหนดให้อัตราส่วนของงบประจำต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 72

(10) การรักษาอัตราส่วนของงบลงทุนต่องบประมาณ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลได้มุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจซึ่งเป็นนโยบายในระยะสั้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลควรมุ่งเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อรองรับกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวด้วย

5.3.3 วินัยทางการคลังด้านดุลการคลัง

การมีวินัยทางด้านดุลการคลังเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการมีวินัยทางด้านรายจ่ายและงบประมาณ ทั้งนี้ การรักษาวินัยทางการคลังด้านดุลการคลังมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งจะช่วยให้ฐานะการคลังของรัฐบาลมีความมั่นคงและแข็งแกร่ง และเป็นเสาหลักในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ

ในการจัดตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยที่ผ่านมา แม้จะมีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล ซึ่งเป็นการขาดดุลงบประมาณรวม (Budget Balance) โดยเป็นส่วนต่างระหว่างรายได้และงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด แต่หากพิจารณาเฉพาะดุลการดำเนินงาน (Current Balance) ซึ่งเป็นส่วนต่างของรายได้และงบรายจ่ายประจำที่ไม่นับรวมรายจ่ายลงทุน จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเกินดุลมาโดยตลอด ซึ่งถือว่าการรักษาวินัยทางการคลังได้ระดับหนึ่ง ถ้าหากพิจารณาถึงดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ซึ่งเป็นส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายทั้งหมดที่ไม่นับรวมรายจ่ายชำระหนี้ ได้แก่ รายจ่ายชำระคืนต้น และดอกเบี้ย รวมค่าธรรมเนียม ดังปรากฏในตารางที่ 5.5 จะเห็นว่าไม่มีทั้งเกินดุลและขาดดุล ถ้าหากดุลการคลังเบื้องต้นเกินดุลสะท้อนให้เห็นว่า รายได้ของรัฐบาลสามารถนำมาใช้จ่ายงบประมาณและงบลงทุนอย่างเพียงพอและสามารถนำไปชำระหนี้ได้บางส่วนหรือทั้งหมด หากเป็นกรณีขาดดุลการคลังเบื้องต้น แสดงว่ารายได้ของรัฐบาลเพียงพอในการใช้จ่ายประจำและงบลงทุนบางส่วนเท่านั้น รัฐบาลจะต้องหาเงินจากแหล่งอื่นมาใช้จ่ายสำหรับการลงทุนและการชำระหนี้

หากมองย้อนไปในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2540 ประเทศไทยมีการตั้งงบประมาณขาดดุลการคลังเบื้องต้นระหว่างปีงบประมาณ 2542-2546 และหลังจากนั้นมีการเกินดุลการคลังเบื้องต้น ระหว่างปีงบประมาณ 2547-2550 แต่หากประมาณการต่อไปในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องตั้งงบประมาณชำระหนี้ได้เต็มจำนวนตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา 168 วรรคที่ 5 ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแปรญัตติตัดลดรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลให้ดุลการคลังเบื้องต้นในปีต่อไปมีโอกาสขาดดุลได้มาก จากการประมาณการโดยคณะวิจัยคาดว่า จะมีการขาดดุลการคลังเบื้องต้นต่อเนื่องไปอีกระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554 (รายละเอียดตามตาราง 5.5) ตามผลการวิเคราะห์ที่ใช้แบบจำลองความยั่งยืนทางการคลังของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แต่หากพิจารณาโดยรวมแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยสามารถรักษาวินัยทางการคลังด้านดุลการคลังได้ดี แต่อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องวินัยทางการคลังด้านดุลการคลังอยู่บ้างผู้วิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาในเรื่องนี้ และมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการรักษาวินัยทางด้านการคลัง การเกินดุลการคลัง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.5 ดุลงบประมาณ ดุลการดำเนินงาน และดุลการคลังเบื้องต้นตามระบบงบประมาณ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 – 2555

หน่วย : ล้านบาท

รายการ		2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
1	รายได้	925,000	782,020	705,420	750,000	805,000	823,000	825,000	1,063,600
2	วงเงิน งบประมาณ รายจ่าย	925,000	800,000	800,000	860,000	910,000	1,023,000	999,900	1,163,500
2.1	รายจ่ายประจำ	520,453	512,331	585,115	635,585	679,287	773,714	753,455	836,544
2.1.1	O/W รายจ่ายค่า ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม	23,123	13,186	69,851	71,686	86,783	90,506	67,815	85,963
2.2	รายจ่ายลงทุน	380,050	256,433	233,535	217,098	218,578	223,617	211,494	292,800
2.3	รายจ่ายชำระคืน ต้นเงินกู้	24,497	31,236	5,350	7,317	12,135	25,669	34,952	34,155
3	ดุลงบประมาณ (1-2)	0	-17,980	-94,580	-110,000	-105,000	-200,000	-174,900	-99,900
4	ดุลการดำเนินงาน (1-2.1)	404,547	269,689	120,305	114,415	125,714	49,286	71,545	227,056
5	ดุลการคลัง เบื้องต้น (ไม่รวมรายจ่าย ชำระหนี้) (1-2+2.1.1)	47,620	26,442	-43,379	-30,996	-6,081	-83,826	-72,134	20,218

ตารางที่ 5.5 ดุลงบประมาณ ดุลการดำเนินงาน และดุลการคลังเบื้องต้นตามระบบงบประมาณ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 – 2555 (ต่อ)

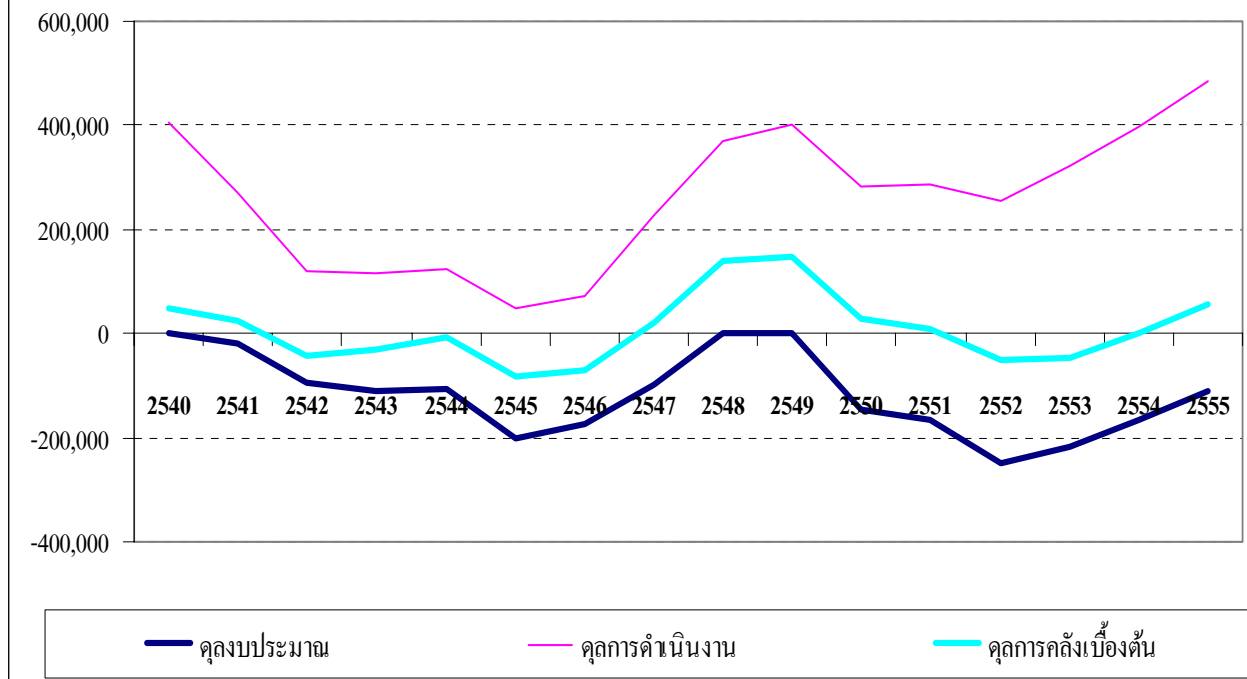
หน่วย : ล้านบาท

รายการ		2548	2549	2550	2551	2552	2553 E	2554 E	2555 E
1	รายได้	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,585,500	1,710,800	1,856,100	2,015,700
2	วงเงิน งบประมาณ รายจ่าย	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,835,000	1,926,800	2,023,100	2,124,300
2.1	รายจ่ายประจำ	881,252	959,345	1,136,061	1,209,547	1,332,039	1,387,296	1,456,632	1,529,496
2.1.1	O/W รายจ่ายค่า ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม	88,447	102,657	120,818	128,007	134,141	110,420	105,455	101,745
2.2	รายจ่ายลงทุน	318,672	357,468	374,649	404,677	407,000	481,700	505,775	531,075
2.3	รายจ่ายชำระคืน ต้นเงินกู้	50,076	43,187	55,491	45,776	64,023	57,804	60,693	63,729
3	ดุลงบประมาณ (1-2)	0	0	-146,200	-165,000	-249,500	-216,000	-167,000	-108,600
4	ดุลการดำเนินงาน (1-2.1)	368,748	400,656	283,939	285,453	253,461	323,504	399,468	486,204
5	ดุลการคลัง เบื้องต้น (ไม่รวมรายจ่าย ชำระหนี้) (1-2+2.1.1)	138,524	145,844	30,109	8,783	-51,336	-47,776	-852	56,874

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2540 - 2552

รวบรวมและจัดทำโดย : ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 5.5 ดุลงบประมาณ ดุลการดำเนินงาน และดุลการคลังเบื้องต้น
ตามระบบงบประมาณ ปีงบประมาณ 2540-2555



5.3.3.1 ปัญหาวินัยทางการคลังด้านดุลการคลัง

(1) การขาดดุลงบประมาณแบบซ่อนเร้น

ตามที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 5.2.2.1 ว่าที่ผ่านมาการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยมีการขาดดุลงบประมาณซ่อนเร้นจากการที่รัฐบาลใช้จ่ายจากเงินคงคลัง นอกเหนือจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งทำให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณมากกว่าที่ตั้งไว้หรือขาดดุลงบประมาณแทนการตั้งงบประมาณสมดุล และมีผลให้รัฐบาลขาดสภาพคล่องทางการเงินต่อไปได้

(2) การไม่บรรลุเป้าหมายตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้กำหนดเป้าหมายของการตั้งงบประมาณสมดุลเอาไว้เป็นตัวชี้วัดหนึ่ง โดยได้กำหนดเวลาในการจัดตั้งงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2548 ซึ่งประเทศไทยสามารถทำได้ตามเป้าหมายต่อเนื่องมาในปีงบประมาณ 2549 ด้วย แต่หลังจากนั้นระหว่างปีงบประมาณ 2550-2552 รัฐบาลไม่สามารถตั้งงบประมาณสมดุลได้ เนื่องจากความจำเป็นหลายประการ โดยในปีงบประมาณ 2551-2552 สาเหตุมาจากเศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัว จากการแข็งค่าเงินบาท และผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้งงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ประกอบกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักมีนโยบายประชานิยม ทำให้มีแนวโน้มว่าจะจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องต่อไปอีก

(3) การขาดภาพรวมดูแลการคลังของภาคสาธารณะ

การขาดการรวบรวมข้อมูลทางการคลังภาคสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่มีภาพรวมดูแลการคลังของภาคสาธารณะที่จะใช้ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของภาคการคลังต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้เนื่องจากการมีปัญหาทางด้านระบบการจัดเก็บข้อมูล โดยในส่วน of รัฐบาลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 ที่นำระบบ GFMIS เข้ามาใช้ในการบันทึกข้อมูลทางบัญชี และยังคงอยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหาระบบงานในปัจจุบัน มีผลให้ขาดการเผยแพร่รายงานฐานะการคลังจากรัฐบาลอย่างเป็นทางการไป ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนเกือบ 8 พันแห่ง ข้อมูลมีความล่าช้าค่อนข้างมากโดยมีข้อมูลล่าสุดในปีงบประมาณ 2546 และสำหรับข้อมูลรัฐวิสาหกิจมีการเผยแพร่ข้อมูลงบการเงินแต่ยังไม่เพียงพอที่จะใช้ในเชิงวิเคราะห์

5.3.3.2 แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านดูแลการคลัง

(1) ในการรักษาวินัยทางการคลังด้านดูแลการคลังของไทย ควรยึดแนวทางการปฏิบัติที่ดีตามมาตรฐานสากล โดยมุ่งการจัดตั้งงบประมาณแบบสมดุลในระยะปานกลางและระยะยาว และไม่ควรที่จะจัดตั้งงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน โดยไม่มีการกำหนดนโยบายและระยะเวลาที่ชัดเจน

คณะวิจัยเสนอให้ปรับเป้าหมายของการตั้งงบประมาณสมดุลในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง จากการที่รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2548-2549 และหลังจากนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย คณะวิจัยเสนอให้ยังคงนำตัวชี้วัดนี้ และให้มีการกำหนดเป้าหมายที่จะคาดว่าจะจัดตั้งงบประมาณสมดุลใหม่ในปีงบประมาณ 2557

(2) ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาเป้าหมายการจัดตั้งงบประมาณสมดุลตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลควรที่จะชี้แจงเหตุผลความจำเป็นและกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะดำเนินการจัดตั้งงบประมาณสมดุลไว้ในเอกสารงบประมาณ

(3) การกำหนดดุลงบประมาณควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและการรักษาวินัยทางด้านรายได้และด้านรายจ่ายและงบประมาณ

(4) การกำหนดดูแลการคลังเบื้องต้นสมดุลหรือเกินดุล เป็นการตั้งงบประมาณระหว่างรายได้และรายจ่ายที่ไม่นับรวมรายจ่ายชำระหนี้ ซึ่งหมายถึง รัฐบาลสามารถจัดหารายได้เพียงพอต่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ดีในการรักษาวินัยทางการคลัง หรืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของมาตรฐานสากล

(5) ควรให้ความสำคัญแก่การจัดทำรายงานฐานะการคลังของภาคสาธารณะซึ่งประกอบด้วย ดูแลการคลังของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อจะได้

มีข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของดุลการคลังต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และควรเปิดเผยข้อมูลให้แก่สาธารณชน

5.3.4 วินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง

การมีวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้างเป็นปัจจัยสำคัญต่อการรักษาความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว โดยจะช่วยสร้างให้ประเทศไทยได้รับความน่าเชื่อถือในเรื่องสถานะความมั่นคงและความแข็งแกร่งทางการคลัง จากนักลงทุน บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ องค์การระหว่างประเทศ และประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ การที่มีกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายและงบประมาณที่เข้มงวดจะช่วยลดการขาดดุลและการก่อหนี้ของประเทศลงได้ คณะวิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาการรักษาวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง และมีข้อเสนอแนะการรักษาวินัยทางการคลังดังนี้

5.3.4.1 ปัญหาวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง

ประเทศไทยยังมีการหลีกเลี่ยงการก่อหนี้สาธารณะแม้ว่ามีการรักษาวินัยด้านการก่อหนี้และบริหารจัดการหนี้สาธารณะ โดยมีการจำกัดเพดานการก่อหนี้ของประเทศ การกำหนดขอบเขตของความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตามจากการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินในการระดมทุนเพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ได้แก่ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (Securitization) และการระดมทุนผ่าน Special Purpose Vehicle: SPV เช่น การดำเนินโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการก่อหนี้สาธารณะภายใต้คำจำกัดความของหนี้สาธารณะตาม พรบ. หนี้สาธารณะซึ่งการระดมทุนผ่าน SPV ดังกล่าวเป็นการหลีกเลี่ยงการก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมายไทย แต่เป็นการสร้างภาระต้องงบประมาณในระยะยาว 30 ปี ทั้งนี้ หากพิจารณาตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างและมาตรฐานสากลแล้ว ถือได้ว่าภาระดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้สาธารณะ เนื่องจากโครงการที่จัดตั้งขึ้นมามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานราชการของรัฐบาลเท่านั้น และถือว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ และหนี้ที่เกิดขึ้นจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของหนี้สาธารณะด้วย

5.3.4.2 แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง

(1) กฎเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติที่ดีทางการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ตามมาตรฐานสากล คือ รัฐบาลควรกู้ยืมเพื่อการลงทุนเท่านั้น ไม่ควรนำมาใช้ในการชดเชยการขาดดุลจากการดำเนินงาน (Current Balance) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลต้องไม่ขาดดุลงบดำเนินงาน โดยให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากลที่เรียกว่า กฎทอง (Golden Rule) กล่าวคือ การกู้ยืมของภาคสาธารณะไม่ควรเกินกว่ารายจ่ายลงทุนของภาคสาธารณะ (Manual on Fiscal Transparency, 2001)

(2) ควรมีการกำหนดเพดานการก่อหนี้ การกำหนดเป้าหมายภาระหนี้ต้องงบประมาณ และการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภายใต้การพยากรณ์ทางเศรษฐกิจที่น่าเชื่อถือ

(3) การปรับลดเป้าหมายของยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ที่กำหนดไม่เกินร้อยละ 50 จากการศึกษาการประมาณการหนี้สาธารณะในระยะ 5 ปีข้างหน้าพบว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง คณะวิจัยจึงเสนอสัดส่วนหนี้สาธารณะดังกล่าวเป็น **ไม่เกินกว่าร้อยละ 40-45** ทั้งนี้ในการปรับลดยอดหนี้สาธารณะดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความต้องการกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและหนี้คงค้างที่มีอยู่ในปัจจุบันของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และความต้องการเงินลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งต้องจัดทำแผนการกู้เงินเพื่อรองรับกับโครงการดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วยังต้องคำนึงถึงการออกพันธบัตรรัฐบาลที่จะต้องใช้ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ด้วย

(4) ควรมีการจัดทำหลักเกณฑ์หรือยุทธศาสตร์ในการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง ที่อาจจะมีผลต่อภาระหนี้ของรัฐบาลและภาคสาธารณะ และรวมถึงการบริหารความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ โดยให้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาประจำปี และเผยแพร่ให้แก่สาธารณชน

(5) ขอบเขตและความครอบคลุมหนี้สาธารณะ ควรรวมถึงหนี้ของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องจากพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะไม่ได้นับรวมหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะ รวมทั้งการที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะห้ามไม่ให้รัฐบาลค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่ต้องรับภาระผูกพันจากการก่อหนี้เหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัติถ้าหากหน่วยงานอื่นของรัฐไม่มีความสามารถในการชำระหนี้รัฐบาลก็จะต้องเข้าไปรับภาระอยู่ดี

(6) ควรมีการกำหนดไม่ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากการกู้ยืมดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ และอาจจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ หรือที่เรียกว่า High Power Money

5.4 การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน

การบริหารจัดการทางการคลังที่ดีจะช่วยสร้างความโปร่งใสและการสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อการออกแบบและการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศ ซึ่งในการบริหารจัดการด้านสถาบัน สามารถทำได้โดยผ่านหน่วยงานทางการคลังและกฎหมาย โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติที่ดี ให้เป็นกลไกในการบริหารจัดการทางด้านการคลังที่มีความรับผิดชอบ เพื่อให้ผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายการคลังให้ได้ตามเป้าหมาย และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายทางการคลัง และรักษาเสถียรภาพทางด้านการคลังมากขึ้น รวมทั้งเป็นกรอบในการครอบคลุมการดำเนินงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการคลังไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามระบบงบประมาณหรือการดำเนินการนอกงบประมาณก็ตาม

ในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าหลายประเทศได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์นโยบายการคลังไว้ในกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อสร้างวินัยการคลังเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws) เช่น ประเทศอินเดีย นิวซีแลนด์ และฟิลิปปินส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านการคลังที่ประสบอยู่ ได้แก่ การขาดดุลงบประมาณ และการมีหนี้คงค้างในระดับสูง และการกำหนดแนวทางวินัยทางการคลังไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายการคลังของประเทศอังกฤษ และกฎหมายการคลังและงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย หรือกำหนดไว้ในข้อตกลงหรือสนธิสัญญา เช่น สนธิสัญญามาสทริชต์ของกลุ่มสหภาพยุโรป และข้อตกลงทางการคลังของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลังได้กำหนดกรอบการรักษาวินัยทางการคลัง ประกอบด้วย กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางการปฏิบัติและเชิงตัวเลข

ในการศึกษาแนวทางการรักษาวินัยทางการคลังด้านสถาบันในที่นี้ จะมุ่งเน้นการเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางการคลัง โดยสามารถนำไปใช้ในการตรากฎหมายการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำขึ้น คณะวิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาด้านการบริหารจัดการด้านสถาบันและมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

5.4.1 ปัญหาวินัยทางการคลังด้านการบริหารจัดการทางสถาบันของไทย

5.4.1.1 การดำเนินกิจกรรมถึงการคลังขาดความโปร่งใส

จากการที่ประเทศไทยในระยะหลัง ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายถึงการคลังมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายนอกกรอบการตรวจสอบของรัฐสภาซึ่งถือว่าขาดความโปร่งใส เนื่องจากการดำเนินการกิจกรรมนอกงบประมาณที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และมีข้อเสนอแนะจากนักวิชาการ ประชาชน และองค์กรระหว่างประเทศ ให้รัฐบาลดำเนินการอย่างรอบคอบ มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากขึ้น และสามารถตรวจสอบได้โดยหน่วยงานอิสระและสาธารณชน

5.4.1.2 การดำเนินนโยบายการคลังมุ่งผลประโยชน์

การที่นักการเมืองเข้ามาบริหารประเทศและอยู่ในตำแหน่งไม่นาน ทำให้มีแนวโน้มที่จะไม่สนใจผลกระทบของการดำเนินนโยบายทางการคลังในระยะยาว แต่จะมุ่งเน้นการสร้างผลงานในระยะสั้นเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากที่สุด การดำเนินการดังกล่าวถือว่าไม่มีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อภาระการคลังที่ดี

5.4.1.3 การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังไม่ครบถ้วน และขาดการรายงานต่อ

รัฐสภา

การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังของหน่วยงานรัฐบาลเป็นการเปิดเผยข้อมูลรายได้และรายจ่ายในงบประมาณเท่านั้น ไม่มีรายงานและเปิดเผยรายได้และรายจ่ายนอกงบประมาณ นอกจากนั้นแล้วขณะนี้ในการจัดทำภาพรวมฐานะการคลังของประเทศหรืองบการเงินของแผ่นดินที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี ยังไม่ได้รับรองจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นมา เนื่องจากการนำระบบ GFMIS เข้ามาใช้ในการบันทึกข้อมูลการรับและการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งเป็นระบบการลงบัญชีด้วย เนื่องจากอยู่ระหว่างแก้ปัญหาในเรื่องของระบบงาน ดังนั้นรัฐบาลจึงยังไม่สามารถนำเสนองบการเงินแผ่นดินต่อรัฐสภา และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ นอกจากนั้นยังไม่มีการเปิดเผยงบแสดงฐานะการเงินหรืองบดุลของรัฐบาลที่ครบถ้วน ซึ่งปัจจุบันมีการเปิดเผยเฉพาะเงินคงคลังและหนี้สาธารณะเท่านั้นยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทางการเงิน เช่น ที่ดิน อาคาร ฯลฯ และยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลการคลังของภาคสาธารณะ ข้อมูลการถือหุ้นของรัฐบาลในรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคล รวมทั้งรายจ่ายทางภาษีหรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ภาระทางการคลังของรัฐบาล และกิจกรรมกึ่งการคลัง

5.4.2 แนวทางการรักษาวินัยทางการคลังด้านการบริหารจัดการทางด้านสถาบัน

หลักการที่สำคัญของการมีวินัยทางการคลังทางด้านสถาบัน คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการทางการเงินการคลังที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบ ซึ่งจากการศึกษาจากรูปแบบและประสบการณ์จากประเทศต่างๆและมาตรฐานสากล คณะวิจัยจึงได้นำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังทางด้านสถาบันของไทยโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลต้องประกาศเป้าหมายยุทธศาสตร์และนโยบายทางการเงินการคลังที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล รวมทั้งการจัดทำรายงานการคลังเพื่อเผยแพร่ข้อมูล ซึ่งเป็นการเพิ่มกลไกในการสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ทางการเงินการคลัง รวมทั้งเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการสร้างจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อทางการเงินการคลังที่เพิ่มขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติทั้งหมด 6 เรื่อง ดังนี้

5.4.2.1 การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลัง (Fiscal Strategy Report) ซึ่ง

ประกอบด้วยกำหนดเป้าหมายของการบริหารจัดการด้านการคลังในภาพรวมทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว และแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว เช่น การส่งเสริมวินัยทางการเงินการคลัง การเพิ่มความโปร่งใสทางการเงินการคลัง การสร้างความยั่งยืนทางการเงินการคลัง และการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง เป็นต้น ทั้งนี้ เป้าหมายตัวชี้วัดด้านการคลังที่สำคัญ เช่น ดุลการคลังเบื้องต้น ดุลงบประมาณ อัตราส่วนของงบประมาณประจำปีต่อ GDP และรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณ จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว

นอกจากนั้น รัฐบาลจะต้องประกาศยุทธศาสตร์ทางการคลังต่อสาธารณชน พร้อมทั้งเสนอต่อรัฐสภาทันทีที่รัฐบาลเข้ามามีการบริหารประเทศ โดยให้นำเสนอเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ทางการคลังจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งได้แก่ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยการสนับสนุนโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (Mega Project) เพื่อรองรับกับการพัฒนาประเทศในระยะยาว การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมในสังคม การจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างช่วงอายุ การส่งเสริมและสนับสนุนการให้บริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

5.4.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้เป็นแนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินนโยบายการคลังอยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการทางการคลังที่มีเหตุผล รักษาวินัยทางการคลัง และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณระยะ ปานกลางโดยกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกัน (Rolling Budgeting) ซึ่งจะต้องมีการปรับประมาณการทุกปี เมื่อเริ่มต้นจัดทำงบประมาณประจำปีของปีถัดไป รวมทั้งการบริหารจัดการด้านหนี้สินและทรัพย์สินของประเทศในระยะปานกลาง

5.4.2.3 การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Statement) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการทางการคลังตามพันธะสัญญา และนโยบายที่ได้ประกาศไว้ รวมทั้งเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในมาตรการและนโยบายทางการคลัง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนระบบการตรวจสอบจากภาคประชาชนให้มากขึ้น โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แถลงนโยบายการคลังต่อสาธารณะและนำเสนอต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งในการบริหารงานก่อนหรือพร้อมกับการจัดทำงบประมาณครั้งแรก และให้นำเสนอต่อรัฐสภาในการจัดทำงบประมาณครั้งต่อไป

5.4.2.4 การจัดทำและเสนอรายงานการคลังประจำปี ซึ่งเป็นการเสนอข้อมูลทางเศรษฐกิจและการคลังต่อรัฐสภาและสาธารณะเป็นรายปี ทั้งนี้ให้จัดทำเป็นเอกสารแนบในการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยรายงาน 4 เรื่อง ดังนี้

(1) การรายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Economic Update) และการประมาณทางเศรษฐกิจ (Economic Forecast) ในระยะปานกลาง (3-5 ปี) ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ดัชนีราคาผู้บริโภค สถานะการว่างงานและการจ้างงาน สถานะดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงิน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลสมมุติฐานที่ใช้ในการประมาณการ

(2) การรายงานสถานะทางการเงินการคลังในปัจจุบัน (Fiscal Update) และการประมาณการทางการเงินการคลัง (Fiscal Forecast) ในระยะปานกลาง (3-5 ปี) ได้แก่ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย งบดำเนินงานหรือฐานะการคลัง ซึ่งประกอบด้วย รายได้ รายจ่าย คุณและ การชดเชยดุลการคลัง และการก่อหนี้ รวมทั้งการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินหรืองบดุล ซึ่งประกอบด้วยสินทรัพย์ หนี้สิน และทุน โดยจัดทำประมาณการล่วงหน้าในระยะ 3-5 ปี รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลสมมุติฐานที่ใช้ในการประมาณการ

(3) การจัดทำแผนการลงทุนภาคสาธารณะ (Public Investment Plan) ในระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งเป็นการจัดทำแผนการลงทุนของรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) โดยให้เสนอจำนวนเงินที่ต้องการใช้ในการลงทุน การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ การเลือกรูปแบบของการลงทุน ลักษณะของการดำเนินโครงการ การจัดหาแหล่งเงินทุน และภาระต่องบประมาณของแต่ละโครงการ

(4) การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการเงินการคลัง (Fiscal Risk Statement) ซึ่งเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลความเสี่ยงด้านการคลัง ตลอดจนการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐบาล จากการที่กระทรวงการคลังขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เรื่องการบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน – 15 กรกฎาคม 2551 เจ้าหน้าที่ IMF ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างของรายงานความเสี่ยงด้านการคลัง 7 ประเด็น ดังนี้

(4.1) การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Risks) หรือ ผลกระทบของตัวแปรด้านเศรษฐกิจมหภาคต่อการประมาณการสถานะทางการเงินการคลัง โดยเปรียบเทียบสมมุติฐานที่ใช้ในการประมาณการกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง และใช้การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity Analysis) ระหว่างตัวแปรด้านเศรษฐกิจมหภาคต่อตัวแปรทางการเงินการคลัง ได้แก่ รายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นเครื่องมือด้านวินัยทางการเงินการคลังที่จะช่วยให้ความเสี่ยงหลักๆ ได้รับการดูแลและบริหารจัดการอย่างเหมาะสม

(4.2) การประเมินภาระความเสี่ยงและภาระทางการเงินการคลังที่จะเกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) จากการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลทั้งหมด ทั้งที่เป็นกิจกรรมในงบประมาณและนอกงบประมาณ ทั้งที่มีสัญญากำหนดไว้แน่นอนและชัดเจน หรืออาจจะเป็นภาระตามหลักจริยธรรม ตลอดจนแนวทางในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลังของรัฐบาล

(4.3) การรายงานความเสี่ยงจากการก่อหนี้สาธารณะประกอบด้วย องค์ประกอบของหนี้สาธารณะ กลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะ และการวิเคราะห์ความไวของต้นทุนของภาระหนี้ (Debt Servicing Cost) ที่รัฐต้องจ่ายในในแต่ละช่วงเวลาหรือปีงบประมาณ การวิเคราะห์ความสามารถในการรับภาระหนี้ (Debt Sustainability) ภายใต้อาชีพความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

(4.4) การรายงานความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจ (SOEs) และความเสี่ยงจากการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ประกอบด้วย นโยบายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น นโยบายการกำหนดราคา นโยบายการจ้างงาน และนโยบายการจ่ายเงินปันผล ซึ่งอาจสร้างความเสี่ยงด้านกฎระเบียบ (Regulatory Risk) และความเสี่ยงทางการบริหารจัดการ (Administrative Risk) ผลการดำเนินงานและสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลการให้กู้ยืม การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Activities) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) และรัฐวิสาหกิจ และการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาทางการเงิน

(4.5) การรายงานความเสี่ยงทางการคลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จากการที่ อปท. มีข้อจำกัดทางด้านการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการคลัง ก่อให้เกิดความยากลำบากในการติดตามและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทางด้านรายได้และความรับผิดชอบในการให้บริการแก่สาธารณะ (Public Service Responsibilities) โดยปราศจากมาตรการควบคุมดูแล ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังแก่รัฐบาล

(4.6) การรายงานความเสี่ยงจากภาคการเงิน (Financial Sector) ประกอบด้วยความเสี่ยงจากการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (FDIF) การซื้อสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Assets: NPAs) ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMCs) การคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection Agency: DPA) และความเสี่ยงจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (Financial SOEs) จึงควรให้มีการรวบรวมและจัดทำข้อมูลความเสี่ยงจากภาคการเงินที่อาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลัง ในรายงานความเสี่ยงด้านการคลัง (Fiscal Risk Statement) โดยให้เปิดเผยข้อมูลความเสี่ยงจากภาคการเงินเฉพาะในส่วนที่ไม่ก่อให้เกิดความเปราะบางของภาคการเงินและสร้างปัญหา Moral Hazard

(4.7) การรายงานการให้สิทธิประโยชน์และมาตรการช่วยเหลือทางภาษี (Tax Expenditure) โดยเป็นการรายงานการสูญเสียรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการ และอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งรายงานการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีที่รัฐบาลได้ดำเนินการแล้วและประเมินผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีดังกล่าว

5.4.2.5 การจัดทำรายงานสถานะทางการคลังระยะยาว (Statement of Long-term Fiscal Position) ซึ่งเป็นการจัดทำข้อมูลประมาณการการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังในระยะยาว เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร การก่อหนี้สถานะทางการคลัง และภาระผูกพันทางการคลัง รายงานดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานทุกๆ 4 ปี และในแต่ละครั้งจะต้องทำการประมาณการล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อย 40 ปี เพื่อให้รัฐบาลทราบถึงสถานะทางการคลังในอนาคตประกอบการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลสมมุติฐานที่ใช้ในการประมาณการต่อสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วย

5.4.2.6 การกำหนดข้อยกเว้น

ในการกำหนดแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังไว้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลัง ควรต้องกำหนดข้อยกเว้นที่หยุดการบังคับใช้ไว้ชั่วคราว เนื่องจากอาจจะมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุม จนมีผลให้รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติทางการคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

กล่าวโดยสรุป แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง ทั้งที่เป็นแนวทางการปฏิบัติและการกำหนดเป็นตัวเลขควรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ทั้งนี้ ในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจการคลัง ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ โดยสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมีการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังให้แก่สาธารณชนได้รับรู้อย่างทั่วถึง เพื่อสนับสนุนให้เกิดความแข็งแกร่งและยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งหลักการของวินัยทางการคลัง แนวทางการปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางตัวเลขดังกล่าวควรจัดทำเป็นกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยให้จัดทำเป็นระเบียบของกระทรวงการคลัง หรือบรรจุอยู่ในพระราชบัญญัติการเงินการคลังที่กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการยกร่าง

บทที่ 6

บทสรุป

นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และช่วยแก้ไขปัญหาค่าความผันผวนทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังที่ดีและมีวินัย ก็จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

การศึกษาวินัยการคลังครั้งนี้ เป็นการศึกษาหาแนวทางในการกำหนดนิยาม หลักการ และกฎเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการคลังที่เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best practice) ตามมาตรฐานสากล เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยคณะวิจัยได้สรุปความหมายของวินัยทางการคลังเอาไว้ คือ ความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงความสามารถของรัฐบาลในการบริหารทางการคลังในระยะยาว เพื่อให้เกิดความแข็งแกร่ง มั่นคง และการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง

ในการรักษาวินัยทางการคลังจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติที่ดี โดยใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบและวินัยทางการคลัง ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังในรูปของตัวชี้วัดทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์เชิงตัวเลขและแนวทางการปฏิบัติ และ (2) การบริหารจัดการทางด้านสถาบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของหน่วยงานด้านการคลังและการตราแนวทางการปฏิบัติให้เป็นกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติตามหลักสากลจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลการออกแบบและดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล ที่จะช่วยรักษาความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุน และประชาชนทั่วไปในตลาดการเงินและตลาดทุน รวมทั้งช่วยก่อให้เกิดความโปร่งใสทางการคลัง และเสริมสร้างระบบการตรวจสอบจากสาธารณชน

ในการศึกษาแนวทางการเสริมสร้างวินัยทางการคลังสำหรับประเทศไทย ได้ศึกษาจากหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล รวมทั้งจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น อินเดีย นิวซีแลนด์ และฟิลิปปินส์ ซึ่งกฎเกณฑ์ทางการคลัง ประกอบด้วย กฎเกณฑ์เชิงตัวเลข และกฎเกณฑ์ที่เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการคลังที่ต้องสอดคล้องและสนับสนุนการเจริญเติบโต และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นแล้วในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังต้องสนับสนุนให้ผู้บริหารทางการคลังมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อนโยบายและเป้าหมายทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ และยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศที่มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน (Fiscal Responsibility Laws) ซึ่งเป็นการจัดทำกรอบการดำเนินนโยบายการคลัง และการกำหนดให้มีการจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการเงินที่สำคัญ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ทางการเงิน นโยบายด้านการคลัง และรายงานสถานะและประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดหลักการสำคัญสำคัญในการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งมีหลายประเทศได้กำหนดกฎเกณฑ์ทางการเงินเชิงตัวเลข เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป กำหนดให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณน้อยกว่าร้อยละ 3 ของ GDP และรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP ประเทศอังกฤษกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 40 ของ GDP และรัฐบาลก็ยึดได้เฉพาะในส่วนงบลงทุน ประเทศญี่ปุ่น กำหนดเพดานอัตราการเติบโตของงบประมาณเป็น 0 ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP รักษาอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ ประเทศอินเดีย กำหนดให้ลดการขาดดุลงบประมาณลงในแต่ละปีอย่างน้อยร้อยละ 0.5 ต่อ GDP การค้าประกันหนี้ของรัฐบาลในแต่ละปีมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 5 ต่อ GDP และรัฐบาลก่อหนี้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 9 ต่อ GDP และประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้ลดสัดส่วนหนี้สาธารณะให้มาอยู่ที่ร้อยละ 80-90 ต่อ GDP ภายในปี 2010 และลดการใช้จ่ายงบกลางไม่ให้เกินร้อยละ 45 ของรายได้ประจำปี 2010

หลักการสำคัญในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของไทยที่คณะวิจัยนำเสนอ ได้แก่ การดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อสนับสนุนให้ภาคการคลังมีสถานะทางการเงินการคลังที่แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพ สามารถเป็นเสาหลักในการพัฒนาประเทศและลดความผันผวนทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายการคลังที่ดีควรยึดหลักธรรมาภิบาล มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และรัฐบาลต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ประกาศไว้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ต้องแจ้งเหตุผลและความจำเป็นแก่สาธารณชน

กรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังสำหรับประเทศไทย คณะวิจัยได้ยึดตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากล (กล่าวมาแล้วในบทที่ 2) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและกฎหมายทางการเงินการคลังของประเทศต่างๆ (กล่าวมาแล้วในบทที่ 3) และหลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์ทางการเงินการคลัง โดยได้เสนอหลักเกณฑ์และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ตัวชี้วัดทางการเงินการคลัง และการบริหารจัดการด้านสถาบัน ทั้งนี้ในส่วนของตัวชี้วัดทางการเงินการคลัง ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและงบประมาณ ด้านดุลการคลัง และด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง ส่วนการบริหารจัดการทางด้านสถาบัน เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง เพื่อการเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

ทางการคลัง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญปี 2550 พอสรุปได้ ดังนี้

- แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านรายได้ รัฐบาลควรรักษาระดับภาระภาษีอากรโดยรวม (Tax Burden) ต่อ GDP ในอัตราที่เหมาะสม การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีควรคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประเทศ และในกรณีที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมาย รัฐบาลต้องนำรายได้ส่วนเกินนี้ไปใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเกิดคุ้มค่าให้มากที่สุด

- แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายและงบประมาณ ในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการประมาณการรายได้และสถานะเศรษฐกิจของประเทศ โดยยึดหลักเกณฑ์นโยบายการคลังที่ต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ และคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลัง การจัดสรรงบประมาณควรมีแผนงานหรือโครงการรองรับ การตั้งงบประมาณประจำปีที่มีความจำเป็นให้ตั้งเต็มจำนวน การตั้งงบกลางควรมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำรองกรณีฉุกเฉินจำเป็นหรือเร่งด่วน และจำกัดอัตราการเติบโตของวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อควบคุมการตั้งงบประมาณขาดดุลในจำนวนที่สูงและยาวนานเกินไป นอกจากนั้นควรมีการจัดทำแผนการลงทุนของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในระยะปานกลางและระยะยาว

- แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านดุลการคลัง รัฐบาลควรยึดแนวทางการปฏิบัติที่ดีตามมาตรฐานสากลในการจัดตั้งงบประมาณแบบสมดุลในระยะปานกลางและระยะยาว โดยให้กำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะดำเนินการให้ได้ ในการกำหนดดุลงบประมาณตามเอกสารงบประมาณ ควรหลีกเลี่ยงการตั้งงบประมาณซ่อนเร้นที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้ต่ำกว่าความเป็นจริง แล้วให้เบิกจ่ายจากเงินคงคลังแทน

- แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง รัฐบาลควรปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดีตามมาตรฐานสากล โดยรัฐบาลควรกู้ยืมเพื่อการลงทุน ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือยุทธศาสตร์ในการบริหารหนี้สาธารณะ และควรมีข้อห้ามไม่ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการเพิ่มแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ

- แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังด้านการบริหารจัดการทางสถาบัน รัฐบาลควรมีหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง และกระทรวงการคลังควรจัดทำถ้อยแถลงนโยบายการคลัง ยุทธศาสตร์ทางการคลัง และการจัดทำและเสนอรายงานการคลังประจำปีต่อรัฐสภาและเปิดเผยให้แก่สาธารณชน ซึ่งประกอบด้วย การรายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและประมาณการในระยะปานกลาง การรายงานสถานะทางการ

คลังในปัจจุบันและประมาณการในระยะปานกลาง การจัดทำแผนการลงทุนภาคสาธารณะ (ประกอบด้วย รัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) ในระยะปานกลางและระยะยาว การรายงานความเสี่ยงทางการคลัง และการรายงานการให้สิทธิประโยชน์และมาตรการช่วยเหลือทางภาษี

คณะวิจัยได้เสนอแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขเพื่อใช้เป็นกรอบในการรักษาวินัยทางการคลัง ได้แก่ การปรับลดเป้าหมายสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็นไม่เกินร้อยละ 40-45 การกำหนดเป้าหมายของการตั้งงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2557 การกำหนดอัตราการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อให้สามารถจัดทำงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2557 การกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายต่อปีไม่เกินร้อยละ 72 และการจัดตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) สมดุลอย่างน้อย

กล่าวโดยสรุปการจัดทำแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดความแข็งแกร่งและยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งเกิดความโปร่งใสและรับผิดชอบทางการคลัง ทั้งนี้หลักการมีวินัยหรือกฎเกณฑ์ทางการคลัง ควรกำหนดให้เป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ข้อตกลง เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่นให้แก่ นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และประชาชนทั่วไป

.....

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. (2551). “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่าง.

จรัส สุวรรณมาลา. (2546). “ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ.” กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์, หน้า 1-11.

จรัส สุวรรณมาลา. (2550). “ลดอำนาจรัฐ-เพิ่มมาตรการตรวจสอบด้านการเงินการคลัง.” ไทยโพสต์, 19 มีนาคม 2550. หน้า 4.

ชูศักดิ์ จุฑาวัตร. (2541). “ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทย.” วารสารการเงินการคลัง ฉบับพิเศษปี 2541

ชื่นชม ทองเย็น (2544). “การคลังกับการพัฒนาประเทศ (ปี พ.ศ. 2504-2543).” สรรพากรสาส์น , ปีที่ 48 ฉบับที่ 8 , ประจำเดือนสิงหาคม 2544, หน้า 55-82.

ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม. (2550) “ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง.” เล่มที่ 2, พฤศจิกายน 2550.

ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์. (2541). “รวมบทความ เศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการภาษีอากรของไทย.” กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีรพงษ์ รามางกูร. (2548) “วินัยทางการคลัง.” คอลัมน์คนเดินตรอก, ประชาชาติธุรกิจ, 14 พฤศจิกายน 2548 หน้า 2.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). “ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐ พ.ศ. 2544-2547.” บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี 2547 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค. กรุงเทพมหานคร. วันที่ 1-2 ธันวาคม 2547.

สมชัย จิตสุชน และ กิรติพงษ์ แนวมาลี. (2551) “กรอบแนวคิดและร่างกฎหมายความโปร่งใสทางการคลัง.” งานวิจัยนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมชัย จิตสุชน. (2549). “พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540.” บทความนำเสนอในการ
 สัมมนาวิชาการประจำปี 2549 ในการปรับปรุงการบริหารเศรษฐกิจในระดับมหภาค เรื่อง สู่หนึ่ง
 ทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2542) “วารสารการเงินการคลัง.” ปีที่ 14 ,ฉบับที่ 42, มีนาคม 2542.
 _____. (2544) “วารสารการเงินการคลัง.” ปีที่ 16 ,ฉบับที่ 50, ธันวาคม 2544.
 _____. (2547) “วารสารการเงินการคลัง.” ปีที่ 17 ,ฉบับที่ 53, มิถุนายน 2547.
 สมาคมเศรษฐศาสตร์. “เอกสารวิชาการประกอบการสัมมนาทิศทางการเศรษฐกิจไทย ปี 2533, 2534, 2535,
 และปี 2538.” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Australian Government, the Treasury. (1998). “**Charter of Budget Honesty Act 1998.**” Available from:

URL : <http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/2/3115/rtf/text0010.rtf>

Brunila, A. and H. Kinnunen. (2002). “**Spending limits and fiscal discipline in euro area countries.**”

Bank of Finland Bulletin, No 1/2002. P. 18-22. Available from: URL:

<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/A97F5B3B-266A-485A-9744-1B696A9BCA4D/0/02b1.pdf>

Fiscal Affairs Department. (2007). “**Promoting Fiscal Discipline Over the Business Cycle.**”

International Monetary Fund , 2007.

_____. (2007). “**Fiscal Responsibility Laws.**” International Monetary Fund ,

June 28, 2007.

_____. (2007). “**Manual on Fiscal Transparency.**” International Monetary Fund.

February, 2001. Available from: www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf

_____. (2001). “**Manual on Fiscal Transparency.**” International Monetary Fund.

February 28, 2001. Available from:

URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>

- Government of India, Ministry of Finance. (2003) **“The Fiscal Responsibility and Budget Management Act, 2003.”** Available from: URL: <http://finmin.nic.in/law/index.html>
- HM Treasury. (1998). **“The Code for Fiscal Stability.”** London: HMT Available from URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/2/9/fiscal_stability.pdf
- Hou, Yilin. (2003). **“Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Subnational Governments.”** International Association of Schools and Institutes of administration, 2003. IMF (200X) Fiscal Responsibility Laws. Available from: URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IIAS/UNPAN011246.pdf>
- George Kopits, Steven A. Symansky. (1998). **“Fiscal Policy Rules.”** IMF Occasional Paper 162.
- Manmohan S. Kumar, Teresa Ter-Minassian (2007). **“Promoting Fiscal Discipline”** International Monetary Fund, 2007.
- Macro Buti, Sylvester Eijffinger and Daniele Franco. (2002). **“Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”** Centre for Economic Policy Research, Discussion paper, 2002. Available from: URL: <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/211102/franco.pdf>
- Nazarovets, Natalka. (2001). **“Fiscal Discipline and Budgetary Instructions in Ukraine.”** Kyiv-Moyla Academy. Available from: URL: http://www.eerc.kiev.ua/research/matheses/2001/Nazarovets_Natalka/body.pdf
- New Zealand Legislation. (2004) **“Public Finance Amendment Act 2004.”**
- Paolo Mauro and Team. (2008). **“Thailand Fiscal Risk Disclosure and Management.”** International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, July 2008.
- Pisani-Ferry, Jean (2002). **“Fiscal Discipline and Policy Coordination in Eurozone: Assessment and Proposals.”** Paper prepared for the European Commission’s Group of Economic Advisers. Available from: URL: <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/211102/pisani-ferry.pdf>

- Senate of the Philippines. (2005) **“Fiscal Responsibility Act 2005”** Senate S.S. No. 1968.
- Schaltegger, Christoph. (2006). **“Government Accountability and Fiscal Discipline: A panel analysis using Swiss data.”** University of California, Berkley, 2006. Available from: URL:
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1189&context=blewp>
- Schick, Allen. (1998). **“A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.”**
Washington: Economic Development Institute of the World Bank. Available from: URL:
http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf
- Stephan Danninger. (2002). **“A New Rule: The Swiss Debt Brake.”** IMF Working Paper. Available from: URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0218.pdf>
- Ter-Minassian, Teresa. (2006). **“Enhancing Fiscal Discipline Over the Cycle.”** Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Von Hagen, Jürgen. (2006). **“Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan.”** Monetary and Economics Studies, March 2006, p. 25-60. Available from: URL:
<http://www.imes.boj.or.jp/english/publication/mes/2006/me24-1-2.pdf>
- Von Hagen, Jürgen. and Ian Harden. (1996). **“Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline.”** (July 1996). IMF Working Paper No. 96/78. Available at Social Science Research Network (SSRN).