



การบริหารการเงินการคลัง **Financial and Fiscal Management**

รศ.ดร.สืบทพงศ์ สุขสม
ผู้เขียน



การบริหารการเงินการคลัง

Financial and Fiscal Management

รศ.ดร.สืบทพงศ์ สุขสม
ผู้เขียน

ชื่อหนังสือ: การบริหารการเงินการคลัง

ผู้เขียน: รองศาสตราจารย์ ดร.สืบบงศ์ สุขสม

ISBN: 978-616-623-070-3

พิมพ์ครั้งที่: ครั้งที่ 2 จำนวน 50 เล่ม

ปีที่พิมพ์: 2568

จำนวนหน้า 468 หน้า

ติดต่อ: suebpong.su@western.ac.th

ลิขสิทธิ์ © 2568 โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สืบบงศ์ สุขสม

สำนักพิมพ์: บริษัท แดเน็กซ์ อินเทอร์เน็ตคอร์ปอเรชั่น จำกัด

ที่อยู่สำนักพิมพ์: เลขที่ 103/11 ถนนกำแพงเพชร 6 ซอย 5 แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ รหัสไปรษณีย์ 10210 โทรศัพท์ 02-575-1791

อีเมล protexts@hotmail.com

เว็บไซต์ www.protexts.com

สงวนลิขสิทธิ์ ห้ามทำซ้ำ คัดลอก หรือดัดแปลงเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใด ๆ เว้นแต่
ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์

จัดจำหน่ายโดย รองศาสตราจารย์ ดร.สืบบงศ์ สุขสม

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น วิทยาเขตวัชรพล เลขที่ 4 หมู่ 11 ถนนหทัยราษฎร์ ตำบลลาดสวาย
อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี รหัสไปรษณีย์ 12150

คำนำ

ตำราวิชาการบริหารการเงินการคลัง (PA 6107) เล่มนี้ ผู้เขียนได้ปรับปรุงและเรียบเรียงขึ้นจากฉบับก่อนหน้า โดยเพิ่มเติมมโนทัศน์ ทฤษฎี ระเบียบ ข้อบังคับ และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ สถานการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เพื่อนำเสนอแก่นสาระทางวิชาการที่ครบถ้วนยิ่งขึ้น ตำราเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนในรายวิชาการบริหารการเงินการคลัง ระดับบัณฑิตศึกษา ณ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น การเรียนการสอนในวิชานี้มีความสำคัญต่อผู้ศึกษาระดับมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิต ทั้งในเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้จริง เนื่องจากความรู้ด้านการเงินการคลังมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในห้องเรียนเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของทุกคน รวมถึงเป็นฐานความรู้เชิงนโยบายที่รัฐบาลทุกยุคสมัยนำไปใช้ในการบริหารประเทศ ผู้ที่มีความเข้าใจในปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอันซับซ้อนย่อมมองเห็นแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบหรืออย่างน้อยที่สุดก็สามารถทำความเข้าใจกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น

ตำราเล่มนี้ประกอบด้วย 15 บท โดยแต่ละบทได้กำหนดวัตถุประสงค์การเรียนรู้และตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถทบทวนความรู้ ความเข้าใจ และประเมินตนเองได้ตลอดกระบวนการเรียนรู้อีกมีกรอบวัตถุประสงค์ตั้งแต่ต้นช่วยให้ผู้เรียนมีสมาธิและแนวทางที่ชัดเจนในการศึกษา ในฐานะผู้เขียนมีความเชื่อมั่นว่า “การศึกษาไร้พรมแดน” ผู้เรียนสามารถต่อยอดและแสวงหาความรู้เพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ๆ ได้เสมอ เพื่อสร้างความเข้าใจที่กว้างขวางและลึกซึ้งขึ้น จึงเป็นเพียงแนวทางหลักที่จะช่วยให้ผู้เรียนก้าวสู่การเรียนรู้ด้วยตนเองในขอบข่ายวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีความเป็นสหวิทยาการอย่างแท้จริง ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน นักวิชาการ และผู้สนใจทั่วไป ที่ต้องการความรู้ด้านการเงินการคลังในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาความเข้าใจที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ

รองศาสตราจารย์ ดร.สีปพงศ์ สุขสม

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บริหารการคลังและงบประมาณภาครัฐ	1
1.1 บทบาทและหน้าที่ของรัฐ	
1.1.1 การบริหารการคลัง	2
1.1.2 การคลัง	4
1.1.3 งบประมาณแผ่นดิน	7
1.2 ปัญหาการเงินการคลัง	
1.2.1 หนี้สาธารณะ	9
1.2.2 ศูนย์รวมของเงินงบประมาณ	12
1.2.3 งบประมาณพิเศษ	14
1.3 นโยบายการหารายได้	
1.3.1 นโยบายการคลังกับรายได้ประชาชาติ	17
1.3.2 การเก็บภาษีอากรและรายจ่ายของรัฐบาล	19
1.3.3 นโยบายการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ	21
 บทที่ 2 ทฤษฎีและมโนทัศน์ทางการบริหารการคลัง	 28
2.1 ทฤษฎีและมโนทัศน์การคลังสาธารณะ	
2.1.1 ความสำคัญของการบริหารงานคลัง	29
2.1.2 ทฤษฎีการบริหารการคลัง	32
2.1.3 ความหมายวินัยทางการคลัง	34
2.2 หลักการบริหารงานคลัง	
2.2.1 รายจ่ายเพื่อประโยชน์ปัจจุบัน	37
2.2.2 รายจ่ายด้านการลงทุน	40
2.2.3 รายจ่ายโดยไม่ได้ผลตอบแทน	42
2.3 มโนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์	
2.3.1 อุปสงค์	45
2.3.2 อุปทาน	48

สารบัญ

	หน้า
2.3.3 นโยบายการพุงราคา หรือการประกันราคา	50
บทที่ 3 การจัดการด้านการเงิน	57
3.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารการเงิน	
3.1.1 หน้าที่การพยากรณ์และการวางแผน	58
3.1.2 หน้าที่การตัดสินใจลงทุน และจัดการเงินทุน	60
3.1.3 หน้าที่ในการประสานงานและการควบคุม	63
3.2 การติดต่อตลาดการเงิน	
3.2.1 ตลาดเงิน	66
3.2.2 ตลาดทุน	68
3.2.3 ตลาดรับซื้อคืน	70
3.3 การบริหารความเสี่ยง	
3.3.1 ความเสี่ยงนอกระบบ	73
3.3.2 ความเสี่ยงในระบบ	75
3.3.3 การประกันความเสี่ยง	77
บทที่ 4 การวิเคราะห์การลงทุน	85
4.1 การวิเคราะห์หน่วยลงทุน	
4.1.1 การลงทุนเพื่อการเริ่มต้นธุรกิจ	86
4.1.2 การลงทุนเพื่อการทดแทนและการปรับปรุง	88
4.1.3 การลงทุนเพื่อขยายกิจการ	91
4.2 การวิเคราะห์โครงการทางการเงิน	
4.2.1 ความหมายของการวิเคราะห์โครงการ	94
4.2.2 โครงการที่เหมาะสมกับการวิเคราะห์	96
4.2.3 ต้นทุนและผลตอบแทนทางการเงินของโครงการ	99

สารบัญ

หน้า

4.3 งบการเงิน เครื่องสำคัญต่อการวิเคราะห์ทางการเงิน	
4.3.1 งบดุล (Balance sheets)	102
4.3.2 งบกำไรขาดทุน (Income statements)	104
4.3.3 งบแสดงการเคลื่อนไหวของเงินทุน (Fund flow statements)	107
บทที่ 5 การเงินผู้ประกอบการภาครัฐ	114
5.1 ความหมายของผู้ประกอบการ	
5.1.1 คุณลักษณะพื้นฐานของผู้ประกอบการ	115
5.1.2 แนวทางการเงินของผู้ประกอบการ	118
5.1.3 การวิเคราะห์การเงินของผู้ประกอบการ	121
5.2 แนวทางการหารายได้จากการเงินผู้ประกอบการ	
5.2.1 ประเภทของกิจการ	124
5.2.2 แหล่งการเงินของผู้ประกอบการ	126
5.2.3 คุณสมบัติของผู้ประกอบการ	129
5.3 การเริ่มต้นธุรกิจ	
5.3.1 การเลือกธุรกิจ	132
5.3.2 ต้นทุนการผลิต	135
5.3.3 ส่วนประกอบทางการตลาด	137
บทที่ 6 การวิเคราะห์รายรับรายจ่ายของรัฐบาล	144
6.1 รายรับของภาครัฐ	
6.1.1 รับจากภาษีอากร	145
6.1.2 รับจากค่าธรรมเนียม	147
6.1.3 รับจากแหล่งอื่นๆ	150
6.2 รายจ่ายของภาครัฐ	
6.2.1 รายจ่ายประจำ	153

สารบัญ

	หน้า
6.2.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	155
6.2.3 รายจ่ายอื่นๆ	157
6.3 การวิเคราะห์งบประมาณ	
6.3.1 นโยบายการคลังกับการบริหารงบประมาณ	161
6.3.2 บทบาทของนโยบายการคลังกับการบริหารงบประมาณ	163
6.3.3 มาตรการของนโยบายการคลังกับการบริหารงบประมาณ	165
บทที่ 7 การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	172
7.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	
7.1.1 ความสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่น	173
7.1.2 ความเป็นมาของการบริหารราชการท้องถิ่นไทย	175
7.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย	177
7.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น	
7.2.1 งบประมาณรายรับรายจ่าย	180
7.2.2 การปกครองรูปแบบพิเศษ	183
7.2.3 ระบบการเมืองกับการคลังท้องถิ่น	185
7.3 อำนาจส่วนกลางกับท้องถิ่น	
7.3.1 เหตุผลและความจำเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น	188
7.3.2 บทบาทของรัฐบาลกับท้องถิ่น	190
7.3.3 สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นกับการบริหาร	193
บทที่ 8 การบริหารรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น	201
8.1 โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น	
8.1.1 รายได้ของท้องถิ่น	202
8.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางการคลัง	204
8.1.3 การคลังท้องถิ่นในต่างประเทศ	207

สารบัญ

หน้า

8.2 สภาพปัญหาการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย	
8.2.1 การเมืองท้องถิ่นกับการคลังท้องถิ่น	210
8.2.2 เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่น	212
8.2.3 การพัฒนาความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น	214
8.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น	
8.3.1 ผลกระทบที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น	217
8.3.2 ข้อจำกัดในการใช้เงินอุดหนุนของท้องถิ่น	220
8.3.3 ความเหมาะสมของโครงการในการใช้เงินอุดหนุน	223
บทที่ 9 เศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น	230
9.1 เศรษฐกิจชุมชน	
9.1.1 ความหมายของเศรษฐกิจชุมชน	231
9.1.2 ปัจจัยสำคัญของการอยู่รอดเศรษฐกิจชุมชน	233
9.1.3 การพัฒนาการของเศรษฐกิจชุมชน	236
9.2 มโนทัศน์เศรษฐกิจชุมชนในลาตินอเมริกา	
9.2.1 มโนทัศน์เศรษฐกิจชุมชนของโฮเซ่ คาลอน มาเรียเตกี	239
9.2.2 มโนทัศน์ของคาร์ล มาร์กซ์ และจอร์จส์ ซอเรน	241
9.2.3 สาระสำคัญของเศรษฐกิจชุมชน	244
9.3 มโนทัศน์เศรษฐกิจชุมชนของมหาตมคานธี	
9.3.1 มโนทัศน์เศรษฐกิจชุมชนของคานธี	246
9.3.2 ความเชื่อและปรัชญาทางศาสนา	249
9.3.3 ทฤษฎีใหม่	252
บทที่ 10 การนำนโยบายการเงินและการคลังไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาประเทศ	259
10.1 การดำเนินนโยบายการเงิน	
10.1.1 นโยบายการเงินในภาวะวิกฤต	260

สารบัญ

	หน้า
10.1.2 บทบาทของคณะกรรมการทางการเงิน	262
10.1.3 ภาวะเศรษฐกิจโลก	265
10.2 ภาวะการเงินและเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศไทย	
10.2.1 เสถียรภาพระบบการเงิน	267
10.2.2 นโยบายการเงินในภาวะเศรษฐกิจหดตัว	269
10.2.3 แนวโน้มเศรษฐกิจและภาวะเงินเฟ้อ	271
10.3 นโยบายการเงินการคลัง	
10.3.1 เครื่องมือทางการเงิน	274
10.3.2 นโยบายทางการเงินขยายตัว	276
10.3.3 นโยบายการคลัง	278
บทที่ 11 บทบาทของสถาบันการเงิน	285
11.1 สถาบันการเงิน	
11.1.1 ธนาคารกลาง	286
11.1.2 การกำกับดูแลสถาบันการเงิน	288
11.1.3 หลักธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน	290
11.2 คณะกรรมการสายงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน	
11.2.1 คณะกรรมการระบบการชำระเงิน	294
11.2.2 คณะกรรมการสายนโยบายการเงิน	296
11.2.3 คณะกรรมการสายกำกับสถาบันการเงิน	299
11.3 ความสำคัญของสถาบันการเงิน	
11.3.1 เป็นตัวกลางระหว่างลูกค้าผู้ใช้บริการ	301
11.3.2 ทำหน้าที่รวบรวมเงินออม	303
11.3.3 ทำหน้าที่สร้างหลักประกันในสังคม	306

สารบัญ

หน้า

บทที่ 12 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกต่อระบบการเงินการคลัง	313
12.1 วิถีชีวิตใหม่	
12.1.1 วิกฤตโควิด 19	314
12.1.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ IMF	316
12.1.3 สงครามที่มองไม่เห็นศัตรู	319
12.2 การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายหลังมาตรการล็อกดาวน์	
12.2.1 เศรษฐกิจฟื้นตัวแบบวีเชฟ	323
12.2.2 เศรษฐกิจฟื้นตัวแบบสวู้ด	325
12.2.3 เศรษฐกิจฟื้นตัวแบบยูเชฟ	328
12.3 เศรษฐกิจและสังคมไทยผลกระทบจากการปรับตัวสู่วิถีชีวิตใหม่	
12.3.1 ด้านเศรษฐกิจมหภาค	331
12.3.2 ด้านการควบคุมการระบาดของเชื้อโรค	333
12.3.3 ด้านแรงงาน	335
บทที่ 13 การบริหารความเสี่ยงด้านการคลังและงบประมาณ	343
13.1 กรอบการบริหารความเสี่ยง	
13.1.1 ความเสี่ยง	344
13.1.2 การควบคุม	347
13.1.3 การปิดความเสี่ยง	351
13.2 การบริหารความเสี่ยงด้านการพัฒนาทุนหมุนเวียน	
13.2.1 ด้านการเงิน	354
13.2.2 ด้านการสนองต่อผู้มีส่วนได้เสีย	356
13.2.3 ด้านการบริหารการพัฒนาทุนหมุนเวียน	359
13.3 การบริหารความเสี่ยงแบบบูรณาการ	
13.3.1 สภาพแวดล้อมการควบคุม	362

สารบัญ

	หน้า
13.3.2 กิจกรรมการควบคุมภายใน	364
13.3.3 การติดตามการประเมินผล	367
บทที่ 14 เศรษฐกิจดิจิทัล	374
14.1 เศรษฐกิจดิจิทัล	
14.1.1 โครงการพื้นฐานด้านดิจิทัล	375
14.1.2 รูปแบบการดำเนินธุรกิจใหม่	378
14.1.3 กระบวนการผลิตการนำหุ่นยนต์มาใช้แทนคน	379
14.2 ทักษะความรู้ดิจิทัลของประชาชน	
14.2.1 ทักษะความรู้ด้านดิจิทัลของประชาชน	384
14.2.2 ความรู้ด้านดิจิทัล	386
14.2.3 การตระหนักถึงข้อมูลและสิทธิต่างๆ ในโลกดิจิทัล	389
14.3 สถานการณ์เศรษฐกิจดิจิทัลประเทศไทย	
14.3.1 การพัฒนาและการใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีดิจิทัล	392
14.3.2 ขีดความสามารถด้านดิจิทัลของประเทศไทย	394
14.3.3 ขีดความสามารถด้านดิจิทัลของธุรกิจของประเทศไทย	397
บทที่ 15 เทคโนโลยีบล็อกเชน	404
15.1 บทบาทของเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain Technology)	
15.1.1 บทบาทของ Blockchain Technology	405
15.1.2 การนำหน้าที่ของ Blockchain Technology	407
15.1.3 ขั้นตอนการทำงานของ Blockchain Technology	410
15.2 ข้อดีของ Blockchain Technology	
15.2.1 การทำงานด้วย Blockchain	413
15.2.2 ความโปร่งใสของเทคโนโลยี	415
15.2.3 Blockchain ในระบบการเงิน	418

สารบัญ

หน้า

15.3 การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา	
15.3.1 ระบบเพียร์ทูเพียร์ (peer-to-peer)	421
15.3.2 การบริหารงานด้วย (Blockchain)	423
15.3.3 การจัดการระบบข้อมูล	426
ภาคผนวก	
ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	432
บรรณานุกรม	447
ประวัติผู้เขียน	449

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 การบริหารการคลังของภาครัฐ ความหมาย บทบาท และข้อท้าทาย	4
2 เสาหลักของนโยบายการคลัง	6
3 การปฏิรูประบบงบประมาณ	9
4 การจัดการหนี้สาธารณะ	11
5 การสร้างระบบการคลังที่สมดุล	14
6 การบริหารงบพิเศษ	16
7 ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อรายได้ประชาชาติ	19
8 การเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายการคลัง	21
9 การบรรลุความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ	23
10 บรรลุการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ	31
11 การบริหารการคลังสาธารณะที่ครอบคลุม	34
12 ความสำคัญของวินัยทางการคลัง	36
13 การจัดการรายจ่ายปัจจุบันอย่างยั่งยืน	39
14 การลงทุนภาครัฐเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ	42
15 ข้อท้าทายของรายจ่ายโดยไม่ได้ผลตอบแทน	44
16 การวิเคราะห์อุปสงค์ในเศรษฐศาสตร์	47
17 องค์ประกอบหลักของอุปทาน	50
18 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของนโยบายการผูกมัดและการประกันราคา	52
19 องค์ประกอบหลักของการจัดการองค์กร	60
20 การตัดสินใจลงทุนและการจัดการเงินทุน	63
21 ลำดับขั้นการประสานงานและการควบคุม	65
22 วงจรตลาดเงิน	68
23 บทบาทของตลาดทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ	70
24 การบรรลุความยั่งยืนผ่านตลาดรับซื้อคืน	72
25 ความเสี่ยงนอกระบบ	75
26 ความเสี่ยงในระบบ	77

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
27 กลยุทธ์การประกันความเสี่ยง	80
28 การเดินทางสู่การเติบโตของธุรกิจ	88
29 การลงทุนเพื่อการทดแทนและการปรับปรุง: จากการบำรุงรักษาเชิงรับไปสู่การบำรุงรักษาเชิงรุก	90
30 การบรรลุการขยายธุรกิจที่ยั่งยืน	93
31 การวิเคราะห์โครงการและการตัดสินใจ	96
32 การจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำหรับการวิเคราะห์	98
33 การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนของโครงการ	101
34 ความสำคัญของงบดุล	104
35 การวิเคราะห์งบกำไรขาดทุน	106
36 การวิเคราะห์งบกระแสเงินสด	109
37 คุณลักษณะของผู้ประกอบการ	118
38 แนวทางการเงินของผู้ประกอบการ	121
39 การวิเคราะห์การเงินของผู้ประกอบการ	123
40 การเลือกประเภทกิจการเชิงกลยุทธ์	126
41 การเข้าถึงแหล่งทุนของผู้ประกอบการ	129
42 คุณสมบัติของผู้ประกอบการ	131
43 ขั้นตอนสู่การเลือกธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ	134
44 การจัดการต้นทุนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ	137
45 วิวัฒนาการของส่วนประสมทางการตลาด	139
46 โครงสร้างรายได้ภาษี	147
47 ค่าธรรมเนียมผู้ใช้ที่ยั่งยืน: การสร้างสมดุลระหว่างรายได้และการเข้าถึง	149
48 วงจรการวิเคราะห์รายได้ของรัฐ	152
49 ข้อท้าทายในการจัดการรายจ่ายประจำ	155
50 การลงทุนภาครัฐเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ	157
51 การจัดการรายจ่ายอื่น ๆ	160

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
52 โครงสร้างการบริหารงบประมาณ	163
53 ปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพ	165
54 โครงสร้างของนโยบายการคลัง	167
55 องค์ประกอบหลักของการบริหารงานท้องถิ่น	175
56 พัฒนาการของการบริหารราชการท้องถิ่นไทย	177
57 การกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย	179
58 การจัดการงบประมาณของรัฐบาล	182
59 โครงสร้างการปกครองรูปแบบพิเศษ	185
60 การปฏิรูปการคลังท้องถิ่น	187
61 เหตุผลและความจำเป็นในการกระจายอำนาจ	190
62 การบรรลุการปกครองที่สมดุล	193
63 การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	196
64 วงจรรายได้ท้องถิ่น	204
65 บรรลุเสถียรภาพทางการคลัง	206
66 การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น	209
67 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเมืองท้องถิ่นและการคลัง	211
68 เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่น	214
69 การเสริมสร้างความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น	216
70 ผลกระทบจากการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น	219
71 ข้อจำกัดในการใช้เงินอุดหนุนของท้องถิ่น	223
72 การประเมินความเหมาะสมของโครงการ	226
73 มิติของเศรษฐกิจชุมชน	233
74 ปัจจัยสำคัญของการอยู่รอดเศรษฐกิจชุมชน	235
75 วงจรการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	238
76 มโนทัศน์เศรษฐกิจชุมชนของมาเรียเดกี	241
77 การเปรียบเทียบมโนทัศน์ของมาร์กซ์และซอร์ล	243

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
78 สารสำคัญของเศรษฐกิจชุมชน	246
79 หลักการเศรษฐกิจชุมชนของคานธี	249
80 มุมมองหลักของความเชื่อทางศาสนา	251
81 หลักการสำคัญของทฤษฎีใหม่	254
82 กลยุทธ์นโยบายการเงินเพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	262
83 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการ	264
84 ข้อท้าทายทางเศรษฐกิจโลก	266
85 ปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพระบบการเงิน	269
86 วงจรนโยบายการเงินในภาวะเศรษฐกิจหดตัว	271
87 การวิเคราะห์แนวโน้มเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ	273
88 การทำความเข้าใจเครื่องมือทางการเงิน	276
89 นโยบายการเงินขยายตัว	278
90 ผลกระทบของนโยบายการคลัง	280
91 เสาหลักของธนาคารกลาง	288
92 เสาหลักของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน	290
93 เสาหลักของธรรมาภิบาลทางการเงิน	293
94 เสาหลักของระบบการชำระเงิน	296
95 เสาหลักของคณะกรรมการนโยบายการเงิน	298
96 เสาหลักของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน	300
97 บทบาทของตัวกลางในเศรษฐกิจดิจิทัล	303
98 บทบาทของสถาบันการเงินในการรวบรวมเงินออม	305
99 การบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านหลักประกันทางสังคม	308
100 วงจรการจัดการวิกฤตโควิด-19	316
101 การเดินทางสู่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	319
102 ผลกระทบของสงครามไซเบอร์	322
103 การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ	325

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
104	เส้นทางสู่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ
105	เศรษฐกิจฟื้นตัวแบบยูเชฟ: ลักษณะและปัจจัย
106	เสาหลักของเศรษฐกิจมหภาค
107	การบรรลุการควบคุมโรคที่มีประสิทธิภาพ
108	การบรรลุตลาดแรงงานที่มั่นคงและเท่าเทียม
109	การบริหารความเสี่ยง: มโนทัศน์และองค์ประกอบ
110	การควบคุมในองค์กร: มโนทัศน์และกลยุทธ์
111	กระบวนการปิดความเสี่ยง
112	องค์ประกอบหลักของการเงิน
113	การจัดการผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพ
114	การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารทุนหมุนเวียน
115	สภาพแวดล้อมการควบคุม
116	ผลกระทบของกิจกรรมควบคุมภายใน
117	การพัฒนาระบบ M&E ที่มีประสิทธิภาพ
118	วงจรการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล
119	วงจรนวัตกรรมรูปแบบธุรกิจ
120	การบูรณาการหุ่นยนต์ในอุตสาหกรรม
121	วงจรการพัฒนาทักษะความรู้ด้านดิจิทัล
122	พหุมิติความรู้ด้านดิจิทัล
123	การตระหนักรู้ด้านความเป็นส่วนตัวดิจิทัล
124	ผลกระทบของนวัตกรรมดิจิทัล
125	การพัฒนาขีดความสามารถด้านดิจิทัลของประเทศไทย
126	ขีดความสามารถด้านดิจิทัลของธุรกิจของประเทศไทย
127	องค์ประกอบหลักของเทคโนโลยีบล็อกเชน
128	การนำบล็อกเชนมาใช้ในภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่การทดลองไปจนถึงการเปลี่ยนแปลง
129	ขั้นตอนการทำงานของบล็อกเชน

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
130 โครงสร้างพื้นฐานของ Blockchain	415
131 ความโปร่งใสของเทคโนโลยีในภาครัฐ	418
132 การปฏิวัติบล็อกเชนในระบบการเงิน	420
133 การชั่งน้ำหนักข้อดีและข้อเสียของระบบ P2P	423
134 องค์ประกอบหลักของการบริหารด้วย Blockchain	425
135 การจัดการระบบข้อมูลในองค์กร	428
136 ลำดับชั้นกระบวนการจัดทำงบประมาณ	435
137 กระบวนการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรไทย	438
138 ความล่าช้าในกระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ	441
139 การเดินทางของการตราพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของประเทศไทย	443

บทที่ 1

การบริหารการคลังและงบประมาณภาครัฐ

มโนทัศน์

1. บทบาทของรัฐในการจัดการการคลังและงบประมาณ รัฐมีหน้าที่หลักในการบริหารการคลังและงบประมาณเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดเก็บรายได้ การวางแผนการใช้จ่าย และการกำหนดนโยบายการเงินล้วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ
2. ปัญหาด้านการเงินการคลังและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะและการใช้งบประมาณที่ไม่สมดุลเป็นปัญหาสำคัญที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ หากขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ จะส่งผลกระทบต่อการลงทุน การสร้างงาน และคุณภาพชีวิตของประชาชน
3. นโยบายการหารายได้และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษีอากรอย่างเป็นธรรม และการใช้รายได้ของรัฐบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดคือหัวใจสำคัญ รัฐต้องใช้นโยบายการคลังที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นรายได้ประชาชาติ ลดความเหลื่อมล้ำ และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทและหน้าที่ของรัฐในการบริหารการคลังและการจัดทำงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเงินการคลังของภาครัฐ เช่น หนี้สาธารณะและการใช้งบประมาณพิเศษ รวมถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม
3. เพื่อทำความเข้าใจนโยบายการหารายได้ของรัฐ ทั้งด้านการจัดเก็บภาษี การใช้จ่าย และมาตรการทางการคลังในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

1.1 บทบาทและหน้าที่ของรัฐ

รัฐเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการประเทศ เพื่อสร้างระเบียบและความมั่นคงให้แก่สังคม โดยมีบทบาทสำคัญในการดูแลผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนทุกคน หน้าที่หลักของรัฐประกอบด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ การบัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม การจัดเก็บภาษีเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรและบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข สาธารณูปโภคพื้นฐาน และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้รัฐยังมีบทบาทในการส่งเสริมเศรษฐกิจ สนับสนุนการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน ในระบอบประชาธิปไตย รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและรับฟังเสียงของประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความอยู่ดีมีสุขของพลเมืองทุกคนอย่างทั่วถึง ดังจะเสนอได้ดังต่อไปนี้

1.1.1 การบริหารการคลัง

การบริหารการคลังของภาครัฐ (Public Finance Management) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ มีบทบาทโดยตรงต่อการลดต้นทุนการบริหาร เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน การจัดการการคลังไม่ได้หมายถึงเพียงการเก็บรักษาเงินคงคลัง แต่ยังรวมถึงการวางแผน การจัดสรร การควบคุม การกระจายงบประมาณ และการใช้ทรัพยากรการเงินของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

ความหมายและบทบาทของการบริหารการคลัง

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล (2547) อธิบายว่า **การจัดการคลัง** คือกระบวนการวางแผนและควบคุมการเคลื่อนย้ายและจัดเก็บทรัพยากร เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างถูกต้องและทันเวลา หากนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทภาครัฐ หมายถึงการบริหารงบประมาณและเงินคงคลังเพื่อให้การใช้จ่ายและบริการสาธารณะตอบสนองประชาชนได้ตรงความต้องการและทันต่อสถานการณ์ และยังได้ขยายความว่า **การจัดการคลังต้องเชื่อมโยงกับระบบการกระจาย** เพื่อสร้างความต่อเนื่องของกระบวนการ ในแง่ภาครัฐ นั่นคือการเชื่อมโยงระบบการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อให้การส่งมอบโครงการหรือนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดต้นทุนทางการคลังและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

การออกแบบและควบคุมระบบการคลัง

การออกแบบระบบบริหารการคลังและกลไกควบคุมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ Rouwenhorst et al., (2000) เสนอว่า ระบบที่ดีควรออกแบบให้เหมาะสมกับลักษณะของภารกิจงบประมาณและปริมาณงานทางการเงิน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ในทำนองเดียวกัน De Koster, Le-Duc & Roodbergen (2007) ศึกษาเรื่อง **การจัดการกระบวนการหยิบสินค้า** ซึ่งเปรียบได้กับการจัดสรรงบประมาณในภาครัฐ พบว่าการเลือกกลยุทธ์และการจัดโครงสร้างการเบิกจ่ายอย่างเหมาะสม สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและลดความล่าช้าได้อย่างมีนัยสำคัญ งานนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของระบบที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ตามสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม

มาตรฐานระดับโลกและแนวทางปฏิบัติ

Frazelle (2001) เสนอแนวทางการบริหารจัดการในระดับสากล โดยเน้นการพัฒนาเทคนิคสมัยใหม่และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ หากประยุกต์สู่ภาครัฐ หมายถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและระบบการคลังอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Finance) เพื่อสร้างความโปร่งใสและลดการรั่วไหลของงบประมาณ ขณะที่ Richards (2011) แนะนำแนวทางเชิงปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนผ่านระบบสารสนเทศและการบริหารทรัพยากร ในบริบทของรัฐบาล หมายถึงการจัดการงบประมาณที่โปร่งใส การควบคุมเงินคงคลัง และการปรับปรุงกระบวนการเบิกจ่าย ซึ่งช่วยเพิ่มคุณภาพการบริการประชาชนและสร้างความยืดหยุ่นในการใช้นโยบายการคลัง

ข้อท้าทายและแนวโน้มอนาคต

การบริหารการคลังภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องเผชิญกับข้อท้าทายหลายประการ เช่น ความซับซ้อนของเครือข่ายงบประมาณ ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีระบบการคลังสมัยใหม่จึงต้องอาศัย **ระบบอัตโนมัติและสารสนเทศ** เช่น ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (GFMIS: Government Fiscal Management Information System), การใช้ข้อมูลแบบเรียลไทม์ และเทคโนโลยีดิจิทัลอย่าง AI, IoT และบล็อกเชน เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งที่และยั่งยืน

สรุป การบริหารการคลังของภาครัฐถือเป็นหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการออกแบบระบบการคลัง การควบคุมการเบิกจ่าย การบริหารต้นทุน และการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะ งานวิจัยและแนวทางปฏิบัติจากทั้งในและต่างประเทศต่างยืนยันว่า

การจัดการการคลังอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสสามารถสร้างรายได้เปรียบทางเศรษฐกิจ เสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน และสนับสนุนการเติบโตอย่างยั่งยืนของประเทศ แสดงได้ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การบริหารการคลังของภาครัฐ ความหมาย บทบาท และข้อท้าทาย

1.1.2 การคลัง

การคลัง (Fiscal Policy) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ผ่านการเก็บภาษี การใช้จ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ บทบาทของนโยบายการคลังไม่ได้จำกัดเพียงการจัดหารายได้และการบริหารค่าใช้จ่าย แต่ยังครอบคลุมถึงการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและการวางรากฐานเพื่อความยั่งยืนในระยะยาว

ความยั่งยืนทางการคลังและกรอบของประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2557) ได้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลังเป็นหัวใจสำคัญต่อเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศไทย ความยั่งยืนนี้ขึ้นอยู่กับการรักษาสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย การบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการกำหนดนโยบายการคลังที่ไม่ก่อให้เกิดภาระในอนาคต ในทำนองเดียวกัน สำนักนโยบายการคลัง (2551) ได้ศึกษาวิวัฒนาการของวินัยการคลังไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน พร้อมเสนอแนวทางการเสริมสร้างวินัยการคลังตามหลักสากล โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดทำงบประมาณที่มีกรอบวินัยชัดเจน เพื่อลดความเสี่ยงจากการขาดดุลต่อเนื่องและภาระหนี้ในอนาคต

ผลของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจ

งานวิจัยต่างประเทศจำนวนมากได้พยายามวัดผลของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจ Blanchard และ Perotti (2002) ศึกษาผลพลวัตของการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายและภาษี พบว่าการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐมีผลขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ขณะที่การขึ้นภาษีมียกผลการเติบโตอย่างชัดเจน Alesina และ Ardagna (2010) ได้วิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายขนาดใหญ่ โดยชี้ว่าการปรับลดค่าใช้จ่ายภาครัฐก็มีผลทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าการเพิ่มภาษี เนื่องจากไม่บั่นทอนแรงจูงใจการลงทุนและการบริโภคมากนัก ข้อค้นพบนี้สะท้อนข้อท้าทายของผู้กำหนดนโยบายว่าควรเลือกใช้เครื่องมือใดเพื่อรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจ

บทบาทของตัวปรับอัตโนมัติ (Automatic Stabilizers)

Debrun และ Kapoor (2010) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เน้นว่า “ตัวปรับอัตโนมัติ” เช่น ภาษีเงินได้แบบก้าวหน้าและระบบสวัสดิการสังคม สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในทุกบริบท เมื่อเศรษฐกิจถดถอย รายได้ภาษีจะลดลงอัตโนมัติ ขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการจะเพิ่มขึ้น ช่วยบรรเทาความผันผวนทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องรอการดำเนินการเชิงรุกจากภาครัฐ

นโยบายการคลังในประเทศรายได้ต่ำ

Gupta et al., (2005) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบการใช้จ่ายภาครัฐกับการเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศรายได้ต่ำ โดยพบว่าการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นการเติบโตระยะยาว ขณะที่ค่าใช้จ่ายประเภทรายจ่ายบริโภคทั่วไปกลับไม่ก่อให้เกิดการเติบโตที่ยั่งยืนอย่างชัดเจน ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญการใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อเศรษฐกิจมากที่สุด ไม่ใช่เพียงการขยายรายจ่ายโดยขาดการวางแผนเชิงกลยุทธ์

ข้อท้าทายและบทเรียนสำหรับประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ข้อท้าทายสำคัญของการคลังคือการเผชิญกับโครงสร้างประชากรสูงวัย รายได้ภาษีที่ขยายตัวไม่ทันกับรายจ่ายภาครัฐ และความจำเป็นในการลงทุนเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว วินัยทางการคลังและความโปร่งใสในการใช้งบประมาณจึงมีความสำคัญยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่นต่อทั้งประชาชนและนักลงทุนต่างชาติ บทเรียนจากทั้งประสบการณ์ในประเทศและงานวิจัยต่างประเทศสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการคลังต้องมีความยืดหยุ่นเพียง

พอที่จะรองรับวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ต้องรักษาความมั่นคงทางการคลังเพื่อไม่ให้เกิดภาระในอนาคต

สรุป การคลังเป็นกลไกหลักในการสร้างเสถียรภาพเศรษฐกิจและพัฒนาความยั่งยืนในระยะยาวสำหรับประเทศไทย การเสริมสร้างวินัยทางการคลังและการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็น ขณะเดียวกันงานวิจัยต่างประเทศชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดองค์ประกอบรายจ่ายที่มีคุณภาพ และการใช้ตัวปรับอัตโนมัติในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจในทุกช่วงเวลา แสดงได้ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 เสาหลักของนโยบายการคลัง

1.1.3 งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน (National Budget) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การจัดทำงบประมาณไม่ได้เป็นเพียงการวางแผนรายรับรายจ่ายของรัฐ แต่ยังสะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างภาครัฐและสังคม รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความหมายและบทบาทของงบประมาณ

Wildavsky (1984) กล่าวถึงงบประมาณไม่ใช่เพียงเครื่องมือทางเทคนิค แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนความขัดแย้งและการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมทำนองเดียวกัน Schick (2007) ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา มีทั้งมิติด้านนโยบาย สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองที่สลับซับซ้อน สำหรับประเทศกำลังพัฒนา Caiden และ Wildavsky (1974) ได้วิเคราะห์ปัญหาการจัดทำงบประมาณว่า มักประสบข้อจำกัดด้านทรัพยากร การขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และระบบการวางแผนที่ยังไม่มั่นคง ส่งผลให้การใช้งบประมาณขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เต็มที่

รูปแบบและแนวโน้มการจัดทำงบประมาณ

ในระดับต่างประเทศ OECD (2014) ได้ศึกษาแนวทางปฏิบัติด้านการงบประมาณในประเทศสมาชิก พบว่ามีการพัฒนาเครื่องมือใหม่ ๆ เช่น งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance-based budgeting) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) และการใช้การประเมินผลกระทบ (spending reviews) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2556) ได้นำเสนอโมเดลเรื่อง งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยยกตัวอย่างจากต่างประเทศ เช่น บราซิล ที่มีการเปิดเวทีสาธารณะเพื่อให้ประชาชนร่วมกำหนดลำดับความสำคัญการใช้จ่าย แนวทางนี้ถือเป็นข้อท้าทายสำหรับประเทศไทยที่ยังเน้นการจัดทำงบประมาณแบบรวมศูนย์

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

อีกหนึ่งการปฏิรูประบบงบประมาณคือการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดย นิสรยา แวหะยี (2557) ได้อธิบายว่าระบบนี้มุ่งเน้นการเชื่อมโยงงบประมาณกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดทำงบประมาณลักษณะนี้ช่วยให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ไม่ใช่เพียงต่อค่าใช้จ่าย ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการและสร้างความโปร่งใส

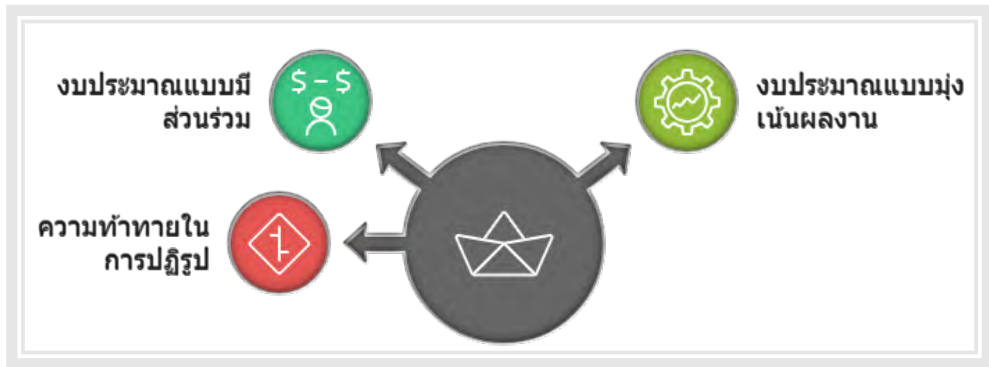
งบประมาณกับการเมืองและนโยบาย

ในแง่การเมือง Wildavsky (1984) อธิบายว่ากระบวนการงบประมาณเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลต้องต่อรองกับฝ่ายนิติบัญญัติและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ขณะที่ Schick (2007) เน้นย้ำถึงความซับซ้อนของการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในรัฐบาล การต่อรองเชิงการเมืองทำให้การจัดทำงบประมาณไม่สามารถเป็นเพียงเรื่องเทคนิค แต่ต้องเผชิญกับความเป็นจริงทางการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนา Caiden และ Wildavsky (1974) เสนอว่าแม้จะพยายามนำแนวทางการวางแผนแบบตะวันตกมาใช้ แต่ข้อจำกัดด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและสถาบันมักทำให้ระบบงบประมาณไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างเต็มที่

ข้อท้าทายสำหรับประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังเผชิญข้อท้าทายในการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและความต้องการของสังคมสมัยใหม่ การผลักดันงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยเพิ่มความโปร่งใส ลดความเหลื่อมล้ำ และทำให้การใช้จ่ายของรัฐตอบสนองต่อความต้องการจริงของประชาชนมากขึ้น

สรุป งบประมาณแผ่นดินเป็นทั้งเครื่องมือทางเศรษฐกิจและเวทีการเมืองที่มีความซับซ้อน การพัฒนาแนวทางใหม่ เช่น งบประมาณแบบมีส่วนร่วมและงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญข้อจำกัดของสถาบันและวัฒนธรรมการเมือง การเรียนรู้จากประสบการณ์สากลควบคู่กับการปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยจึงเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาระบบงบประมาณแผ่นดินในอนาคต แสดงได้ตามภาพที่ 3



ภาพที่ 3 การปฏิรูประบบงบประมาณ

1.2 ปัญหาการเงินการคลัง

การเงินการคลังถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐมีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ผ่านการเก็บภาษีและการบริหารทรัพยากร เพื่อจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย มักประสบกับปัญหาการเงินการคลังจากหลากหลายปัจจัย เช่น รายได้จากภาษีไม่เพียงพอกับรายจ่ายของรัฐ การใช้จ่ายเกินตัว หนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การรั่วไหลของงบประมาณ และความรู้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ ปัญหาเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการคลัง ต้องกู้ยืมเงินทั้งในและต่างประเทศมาชดเชย ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระดอกเบี้ยและภาระหนี้ในอนาคตส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวม รวมถึงความเชื่อมั่นของนักลงทุนและประชาชน หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและโปร่งใส อาจนำไปสู่วิกฤตทางการเงินที่รุนแรงได้ในระยะยาว ดังจะเสนอได้ดังต่อไปนี้

1.2.1 หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ (Public Debt) เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญทางเศรษฐกิจมหภาคที่รัฐบาลทุกประเทศต้องเผชิญ การก่อหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดหาเงินทุนสำหรับการลงทุนและการใช้จ่ายภาครัฐ แต่หากอยู่ในระดับสูงเกินไปอาจสร้างความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การศึกษาผลกระทบของหนี้สาธารณะจึงเป็นประเด็นที่นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายให้ความสนใจมาโดยตลอด

มโนทัศน์หนี้สาธารณะและ Debt Overhang

Krugman (1988) ได้เสนอมโนทัศน์เรื่อง **debt overhang** โดยอธิบายว่า เมื่อประเทศมีหนี้สูงเกินไป นักลงทุนอาจลดแรงจูงใจในการลงทุน เพราะผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจถูกใช้ไปในการชำระหนี้มากกว่าที่จะนำไปสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ มโนทัศน์นี้ถูกนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์วิกฤตหนี้ในหลายประเทศ Reinhart, Reinhart และ Rogoff (2012) ได้วิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลังตั้งแต่ปี 1800 ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว พบว่าหนี้สาธารณะในระดับสูงต่อเนื่องมีความสัมพันธ์กับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ซึ่งเป็นการตอกย้ำมโนทัศน์ว่าหนี้สาธารณะที่มากเกินไปอาจกลายเป็นภาระในระยะยาว

ผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

Checherita-Westphal และ Rother (2012) ได้ศึกษาผลกระทบของหนี้สาธารณะต่อการเติบโตเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศยูโรโซน พบว่าหนี้ในระดับสูงมีผลลบต่อการเติบโต และผลกระทบนี้เกิดขึ้นผ่านหลายช่องทาง เช่น การกดดันอัตราดอกเบี้ย การเบียดขับการลงทุนภาคเอกชน และความไม่แน่นอนด้านนโยบายการคลัง ในอีกด้านหนึ่ง Panizza และ Presbitero (2014) ได้ตั้งคำถามว่าสาเหตุเชิงเหตุผลระหว่างหนี้สาธารณะและการเติบโตมีจริงหรือไม่ โดยเสนอว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดจากหนี้ที่สูงเพียงอย่างเดียว แต่อาจสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศที่มีหนี้สูง เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอหรือระบบการคลังที่ไม่มีวินัย

กรณีศึกษาในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ศาสตรา สุตสวาสดี และประสพโชค มั่งสวส์ดี (2555) ได้ศึกษา **ระดับหนี้สาธารณะกับวิกฤตหนี้** โดยวิเคราะห์ว่าแม้ประเทศไทยยังไม่เข้าสู่ระดับวิกฤต แต่การเพิ่มขึ้นของหนี้อย่างต่อเนื่องอาจสร้างความเสี่ยงในอนาคต โดยเฉพาะหากโครงสร้างเศรษฐกิจไม่สามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงเพียงพอในการชำระหนี้ กัญญ์สุตา นิมนุสรณ์กุล และคณะ (2556) ได้ใช้วิธีการถดถอยแบบควอนไทล์ (Quantile Regression) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของหนี้สาธารณะต่อการเติบโตเศรษฐกิจไทย พบว่าผลกระทบของหนี้ต่อการเติบโตไม่ได้เหมือนกันในทุกช่วงเศรษฐกิจ กล่าวคือในบางระดับของการเติบโต หนี้อาจส่งผลกระทบที่รุนแรงมากกว่า ขณะที่ในช่วงผลกระทบอาจจำกัด ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างหนี้สาธารณะกับการเติบโตมีความซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ

ประเด็นเชิงนโยบาย

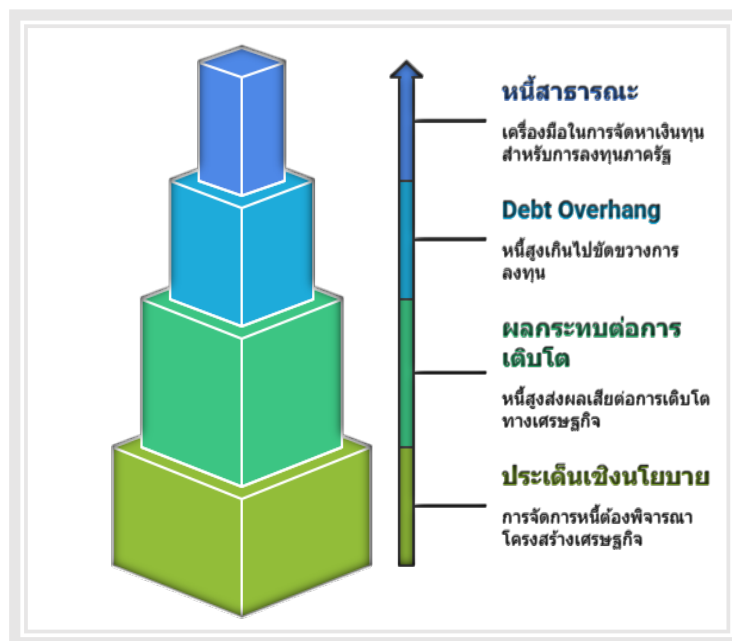
จากงานวิจัยต่าง ๆ สามารถสรุปประเด็นเชิงนโยบายสำคัญดังนี้

1. **ระดับหนี้ที่เหมาะสม** การก่อหนี้ไม่ใช่สิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยงเสมอไป เพราะหากใช้เพื่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หนี้สามารถสร้างการเติบโตระยะยาวได้ แต่หนี้ที่สูงเกินไปอาจทำให้เศรษฐกิจติดกับดัก debt overhang

2. **โครงสร้างเศรษฐกิจและวินัยการคลัง** การจัดการหนี้ต้องพิจารณาความสามารถในการจัดเก็บรายได้และโครงสร้างการใช้จ่าย หากระบบเศรษฐกิจและการคลังไม่มีความยั่งยืน การก่อหนี้จะเพิ่มความเปราะบางทางเศรษฐกิจ

3. **ความเชื่อมั่นของนักลงทุน** ระดับหนี้ที่สูงอาจทำให้ตลาดการเงินสูญเสียความเชื่อมั่น ส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยและต้นทุนการกู้ยืม ซึ่งจะย้อนกลับมากดดันเศรษฐกิจ

สรุป หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่มีทั้งประโยชน์และความเสี่ยง หากอยู่ในระดับที่เหมาะสม หนี้สามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างการเติบโตในระยะยาว แต่หากเกินขีดความสามารถในการจัดการ อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา งานวิจัยทั้งในระดับต่างประเทศและในประเทศไทยต่างสะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างหนี้สาธารณะกับการเติบโตมีความซับซ้อน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเศรษฐกิจ วินัยทางการคลัง และความเชื่อมั่นของสังคมและนักลงทุน แสดงได้ตามภาพที่ 4



ภาพที่ 4 การจัดการหนี้สาธารณะ

1.2.2 ศูนย์รวมของเงินงบประมาณ

การจัดสรรและการบริหารงบประมาณถือเป็นหัวใจของการกำหนดนโยบายการคลังและการพัฒนาประเทศ หนึ่งในประเด็นถกเถียงสำคัญคือการเลือกโครงสร้างระหว่าง **การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization)** และ **การรวมศูนย์งบประมาณ (fiscal centralization)** ซึ่งต่างมีข้อดีและข้อจำกัด การทำความเข้าใจพลวัตนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นในการออกแบบระบบการคลังที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ

มโนทัศน์พื้นฐานของ Fiscal Federalism ต่างประเทศ

Oates (1972) ได้นำเสนอทฤษฎี **fiscal federalism** อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการคลังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีข้อมูลและความเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ดีกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนี้ การแข่งขันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นยังสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา นโยบายที่ตอบสนองประชาชนได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม Prud'homme (1995) เตือนถึง **อันตรายของการกระจายอำนาจ** โดยระบุว่าหากขาดระบบกำกับดูแลที่เข้มแข็ง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค การใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาการทุจริต นั่นหมายความว่า การกระจายอำนาจไม่ใช่คำตอบสากล แต่ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถาบันท้องถิ่น

ประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

Tanzi (1996) ได้ทบทวนประเด็นด้านประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเสนอว่าการกระจายอำนาจอาจเพิ่มประสิทธิภาพในแง่การจัดบริการสาธารณะ แต่ก็อาจบั่นทอนเสถียรภาพทางการคลังมหภาค เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นอาจมีแรงจูงใจในการใช้จ่ายเกินตัวและพึ่งพาการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง Rodden (2006) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า **Hamilton's paradox** ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายเกินขอบเขต เพราะเชื่อว่ารัฐบาลกลางจะเข้ามาช่วยเหลือในยามวิกฤต ความเสี่ยงเช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงอันตรายของการกระจายอำนาจโดยขาดกลไกควบคุมทางการคลัง

กรณีศึกษาในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย การกระจายอำนาจทางการคลังยังคงเผชิญข้อจำกัด สอนง บุญเพิ่ม, ปราโมทย์ ลำไย และไฉไล ศักดิรวพงศ์ (2556) ได้ศึกษา **ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในอำเภอน้ำขุ่น จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าปัญหาสำคัญคือข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความรู้ ความล่าช้าในการเบิกจ่าย และความไม่เพียงพอของงบประมาณ ส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มที่ ฐิติมา ช่างไม้ (2557) ได้เสนอแนวทางการจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเน้นความสำคัญของการมีระบบวางแผนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การสร้างความโปร่งใส และการเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ

ความสมดุลระหว่างการรวมศูนย์และกระจายอำนาจ

จากมโนทัศน์และงานวิจัยต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่าการจัดสมดุลระหว่างการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจถือเป็นประเด็นสำคัญที่หลายประเทศให้ความสนใจ เนื่องจากทั้งสองแนวทางมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน การรวมศูนย์ช่วยสร้างความมั่นคงทางการเมือง ทำให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการใช้จ่ายและป้องกันไม่ให้เกิดการก่อหนี้เกินความจำเป็น นอกจากนี้ยังทำให้การกำหนดนโยบายระดับชาติเป็นไปอย่างมีเอกภาพและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์มากเกินไปอาจทำให้การตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนล่าช้า เพราะหน่วยงานส่วนกลางอาจไม่เข้าใจสภาพปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ลึกซึ้งเท่าที่ควร ในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจช่วยเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับความต้องการจริงของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใส แต่หากขาดระบบกำกับดูแลที่ดี อาจเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ และเสี่ยงต่อการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ดังนั้น ระบบที่เหมาะสมคือการผสมผสานข้อดีของทั้งสองแนวทาง โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน พร้อมมีกลไกกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างเสถียรภาพทางการเมืองและการตอบสนองต่อประชาชนในระดับพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

สรุป ศูนย์รวมของเงินงบประมาณเป็นประเด็นที่สะท้อนความขัดแย้งระหว่างประสิทธิภาพเชิงท้องถิ่นกับเสถียรภาพมหภาค การออกแบบระบบที่สมดุลต้องอาศัยทั้งการสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น และการวางกรอบกำกับดูแลจากส่วนกลางอย่างเหมาะสม กรณีของประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่ควรพัฒนาต่อไป เพื่อเพิ่มคุณภาพการบริหารงบประมาณและการพัฒนาที่ยั่งยืน แสดงได้ตามภาพที่ 5



ภาพที่ 5 การสร้างระบบการคลังที่สมดุล

1.2.3 งบประมาณ

“งบประมาณ” หรือการจัดสรรงบประมาณนอกกรอบปกติ เป็นกลไกสำคัญในการบริหารการคลังสาธารณะ โดยมักถูกใช้ในสถานการณ์ที่ต้องการความยืดหยุ่น เช่น การรับมือภัยพิบัติ การกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือการลงทุนเชิงยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณจึงมีทั้งประโยชน์และข้อถกเถียงเกี่ยวกับความโปร่งใสและประสิทธิภาพ

งบประมาณในบริบทสากล

Allen, Hemming และ Potter (2013) ใน *The International Handbook of Public Financial Management* ได้กล่าวถึงการจัดการงบประมาณในระดับนานาชาติ โดยระบุว่า งบประมาณ

เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความยืดหยุ่นทางการคลัง (fiscal flexibility) เพื่อรองรับเหตุการณ์ไม่คาดคิด แต่การใช้ดังกล่าวจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง เพื่อป้องกันการใช้ผิดวัตถุประสงค์ OECD (2014) ได้ศึกษาแนวทางปฏิบัติด้านการงบประมาณในประเทศสมาชิก พบว่าหลายประเทศจัดตั้ง “งบกลาง” (contingency reserves) หรือกองทุนพิเศษเพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น วิกฤตเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ การจัดตั้งงบลักษณะนี้ช่วยลดการพึ่งพาการอนุมัติงบประมาณใหม่ที่อาจล่าช้า แต่ก็ต้องคำนึงถึงการเปิดเผยข้อมูลเพื่อรักษาความโปร่งใส

บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ

Lienert (2010) จาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้ชี้ว่าบทบาทของสภานิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการกำกับดูแลงบพิเศษ เพราะงบประมาณนี้มีความเสี่ยงต่อการถูกใช้เพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง หากสภามีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง จะช่วยสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นและความรับผิดชอบทางการคลัง

งบพิเศษเพื่อการจัดการความเสี่ยง

World Bank (2012) ได้อธิบายโมเดลเรื่อง **Sovereign Disaster Risk Financing** ซึ่งเป็นการจัดสรรงบพิเศษหรือเครื่องมือการเงินเฉพาะกิจ เพื่อรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมและแผ่นดินไหว วิธีการนี้ช่วยให้รัฐบาลสามารถระดมเงินทุนอย่างรวดเร็ว ลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากเหตุการณ์ไม่คาดคิด และยังสะท้อนให้เห็นว่าการมีงบพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การบริหารความเสี่ยงระดับชาติ

งบพิเศษในบริบทประเทศไทย

ในประเทศไทย นิโสราย แวหะยี (2557) ได้ศึกษา **ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กับกฎหมายวิธีการงบประมาณ** โดยชี้ว่าระบบการคลังไทยกำลังพัฒนาไปสู่การเชื่อมโยงงบประมาณกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม งบกลางและงบพิเศษยังคงมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการตอบสนองสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการคาดการณ์ สิทธิพร พูลสวัสดิ์ (2551) ได้วิเคราะห์ **ผลกระทบของงบกลางต่อการขยายตัวของผลผลิตและการกระจายรายได้** โดยพบว่างบกลางมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาที่ต้องการการกระตุ้นเชิงนโยบาย แต่ขณะเดียวกันก็มีคำถามเรื่องความเท่าเทียมและความโปร่งใสในการจัดสรร

ประเด็นเชิงนโยบาย

จากการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ สามารถสรุปข้อคิดเชิงนโยบายได้ดังนี้

1. **ความจำเป็นของงบพิเศษ** งบพิเศษมีความสำคัญต่อการสร้างความยืดหยุ่นทางการคลังและการรับมือวิกฤต
2. **ความเสี่ยงของการใช้ผิดวัตถุประสงค์** หากขาดกลไกตรวจสอบ อาจถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าประโยชน์สาธารณะ
3. **การเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ** งบพิเศษควรถูกใช้ในลักษณะที่เสริมยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว ไม่ใช่เพียงการแก้ปัญหาระยะสั้น
4. **ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ** ต้องมีกลไกเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแลจากสมานิติบัญญัติ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชน

สรุป งบพิเศษเป็นเครื่องมือการคลังที่มีทั้งศักยภาพและความเสี่ยง หากบริหารจัดการอย่างเหมาะสม สามารถช่วยให้รัฐบาลตอบสนองต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดและกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างทันทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายงบประมาณนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบความโปร่งใสและการตรวจสอบที่เข้มแข็ง เพื่อไม่ให้กลายเป็นช่องโหว่ของระบบการคลัง การเรียนรู้จากแนวปฏิบัติสากลควบคู่กับการปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย จึงเป็นกุญแจสำคัญในการบริหารงบพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพแสดงได้ตามภาพที่ 6



ภาพที่ 6 การบริหารงบพิเศษ

1.3 นโยบายการหารายได้

นโยบายการหารายได้ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางการคลังและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน โดยรายได้หลักของรัฐมักมาจากการจัดเก็บภาษีอากร เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต ซึ่งนโยบายการหารายได้ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ความสามารถในการจ่ายของประชาชน และการกระตุ้นการลงทุนควบคู่กันไป ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจชะลอตัวหรือรัฐมีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องพัฒนานโยบายหารายได้เพิ่มเติม เช่น การขยายฐานภาษี การลดการเลี่ยงภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ และการแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น เช่น การจัดการทรัพย์สินของรัฐ การเก็บค่าธรรมเนียมบริการ หรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมั่นคงก็ถือเป็นกลยุทธ์ระยะยาวในการเพิ่มรายได้ของรัฐได้อย่างยั่งยืน ดังจะเสนอได้ดังต่อไปนี้

1.3.1 นโยบายการคลังกับรายได้ประชาชาติ

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของภาค โดยมียุทธศาสตร์โดยตรงต่อรายได้ประชาชาติ (National Income) ผ่านการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดเก็บภาษี การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังกับรายได้ประชาชาติเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับต่างประเทศและระดับประเทศ

ผลของการใช้จ่ายภาครัฐต่อรายได้ประชาชาติ

Blanchard และ Perotti (2002) ได้ทำการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลพลวัตของการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายและภาษี โดยพบว่าการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐมีผลกระทบกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นอย่างชัดเจน ในขณะที่การเพิ่มภาษีมีแนวโน้มกดดันให้การผลิตและรายได้ประชาชาติชะลอตัว

Ramey (2011) เน้นประเด็นเรื่อง การระบุช็อกของการใช้จ่ายภาครัฐ (government spending shocks) โดยแสดงให้เห็นว่าผลกระทบของรายจ่ายภาครัฐต่อผลิตภาพและรายได้ประชาชาติขึ้นอยู่กับ “ช่วงเวลา” ของการใช้จ่าย การลงทุนที่เกิดขึ้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำมีแนวโน้มสร้างผลคูณ (multiplier effect) ที่สูงกว่าช่วงเศรษฐกิจปกติ Auerbach และ Gorodnichenko (2012) สนับสนุนข้อค้นพบนี้ โดยใช้ข้อมูลเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาและชี้ว่า ผลตอบสนองของรายได้ประชาชาติต่อนโยบายการคลังมีลักษณะขึ้นกับภาวะวัฏจักรเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในช่วงเศรษฐกิจถดถอย นโยบายการคลังแบบขยายตัวมีประสิทธิภาพมากกว่าในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว

ผลของการเก็บภาษีต่อรายได้ประชาชาติ

ในอีกด้านหนึ่ง Romer และ Romer (2010) ได้ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภาษีในสหรัฐอเมริกา โดยใช้มาตรการใหม่ในการระบุข้อบกพร่องทางการคลัง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มภาษีมียอดรายได้ประชาชาติอย่างมีนัยสำคัญ และผลกระทบนี้มีความต่อเนื่องในระยะยาว แสดงให้เห็นว่าภาษีเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจกีดกันการเติบโตทางเศรษฐกิจ

กรณีศึกษาในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย ศรีัญญา ลัทธิตระสุวรรณ์ และ จิตติพล ศรีเจริญ (2012) ได้ศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ระหว่างปี 2536-2553 พบว่าการใช้จ่ายภาครัฐมีผลเชิงบวกต่อ GDP คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GROSS DOMESTIC PRODUCT) และการลงทุนเอกชนในหลายช่วงเวลา สะท้อนให้เห็นว่านโยบายการคลังแบบขยายตัวสามารถกระตุ้นรายได้ประชาชาติของประเทศไทยได้จริง นอกจากนี้ วรัญญู เทพหัสดิน ณ อยุธยา และคณะ (2557) ได้วิเคราะห์ **สัมฤทธิ์ผลของการนํานโยบายการคลังไปปฏิบัติ ระหว่างปี 2544-2554** โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายการคลังของประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ยังเผชิญข้อท้าทายเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ การติดตามผลสัมฤทธิ์ และการปรับนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

ประเด็นเชิงนโยบาย

จากงานวิจัยต่างประเทศและประเทศไทย สามารถสรุปข้อคิดเชิงนโยบายได้ดังนี้

1. **ผลของการใช้จ่ายภาครัฐไม่คงที่** ผลกระทบของนโยบายการคลังขึ้นกับช่วงเวลาและสถานะเศรษฐกิจ หากใช้นโยบายในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำจะมีผลเชิงบวกมากกว่า
2. **ภาษีเป็นปัจจัยถ่วงการเติบโต** การเพิ่มภาษีอาจลดรายได้ประชาชาติในระยะยาว จึงควรใช้ด้วยความระมัดระวัง และควรคำนึงถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บควบคู่กับผลต่อแรงจูงใจการลงทุน
3. **ความสำคัญของบริบทประเทศ** ในประเทศไทย การใช้จ่ายภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แต่ต้องพัฒนาในด้านการวางแผนงบประมาณและการติดตามประสิทธิผลของนโยบาย

สรุป นโยบายการคลังมีผลโดยตรงต่อรายได้ประชาชาติ ทั้งผ่านการใช้จ่ายภาครัฐและการเก็บภาษี งานวิจัยต่างประเทศและกรณีศึกษาในประเทศไทยต่างสะท้อนให้เห็นว่า ผลของนโยบายดังกล่าวขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจและช่วงเวลาของการดำเนินการ สำหรับประเทศไทย การใช้จ่ายภาครัฐ

ยังเป็นกลไกสำคัญในการกระตุ้นรายได้ประชาชาติ แต่ควรดำเนินการควบคู่กับการปรับโครงสร้างภาษี และการเสริมสร้างวินัยการคลัง เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในระยะยาว แสดงได้ตามภาพที่ 7



ภาพที่ 7 ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อรายได้ประชาชาติ

1.3.2 การเก็บภาษีอากรและรายจ่ายของรัฐบาล

การเก็บภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลถือเป็นหัวใจหลักของนโยบายการคลัง ทั้งสองด้านนี้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การกระจายรายได้ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ งานวิจัยทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทยต่างสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของกลไกนี้และข้อท้าทายในการสร้างดุลยภาพที่เหมาะสม

ทฤษฎีการใช้จ่ายของรัฐบาล

Barro (1990) นำเสนอกรอบทฤษฎี **endogenous growth model** ที่บูรณาการการใช้จ่ายภาครัฐเข้ากับการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเสนอว่า รายจ่ายของรัฐบาลในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการวิจัย สามารถสร้างการเติบโตระยะยาวได้ แต่หากรายจ่ายมีลักษณะสิ้นเปลืองและไม่ก่อให้เกิดผลผลิต ก็อาจเป็นภาระต่อเศรษฐกิจ ในอีกมิติหนึ่ง Peacock และ Wiseman (1961) ศึกษา การเติบโตของรายจ่ายสาธารณะในสหราชอาณาจักร และเสนอ “ทฤษฎี Peacock-Wiseman” ที่ชี้ว่ารายจ่ายของรัฐบาลมักเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงวิกฤต เช่น สงครามหรือภาวะถดถอย ซึ่งบังคับให้รัฐต้องเพิ่มบทบาทในการใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพสังคม

นโยบายภาษีในประเทศกำลังพัฒนา

Tanzi และ Zee (2000) ได้ทบทวนนโยบายภาษีในประเทศกำลังพัฒนา โดยเสนอว่าประเทศเหล่านี้เผชิญข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ ความสามารถในการจัดเก็บภาษี และภาคนอกระบบที่มีขนาดใหญ่ การออกแบบนโยบายภาษีจึงต้องพิจารณาเรื่องความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และผลกระทบต่อการลงทุนควบคู่กัน Payne (2003) ได้ทำการสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับ “tax-spend debate” หรือข้อถกเถียงว่ารัฐบาลควรเก็บภาษีเพื่อนำมาจ่าย หรือควรใช้จ่ายก่อนแล้วจึงเก็บภาษีภายหลัง ผลการสำรวจพบว่าความสัมพันธ์นี้แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ แสดงให้เห็นว่าไม่มีโมเดลเดียวที่ใช้ได้กับทุกสังคม

กรณีศึกษาในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย สรรยง ลาภธรรมสุวรรณ และ วิฑิตวรรณ ศรีเจริญ (2555) ได้ศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐต่อเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ระหว่างปี 2536–2553 พบว่ารายจ่ายภาครัฐมีผลเชิงบวกต่อ GDP คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GROSS DOMESTIC PRODUCT) และการลงทุนเอกชนในหลายช่วงเวลา สะท้อนให้เห็นว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลยังคงเป็นกลไกหลักในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในด้านการจัดเก็บภาษี ศิริพร สีสว่าง และ สิทธิเดช ศิริสุข (2558) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอท่าช้าง จังหวัดเพชรบุรี พบว่าปัจจัยสำคัญคือศักยภาพของบุคลากร การมีระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย และความร่วมมือของประชาชนต่อการเสียภาษี งานวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพไม่ใช่แค่เรื่องกฎหมาย แต่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและความตระหนักของสังคม

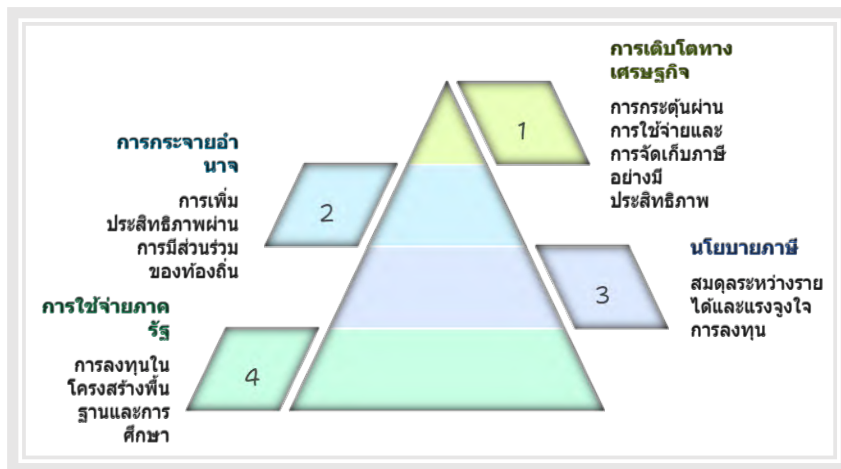
ประเด็นเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. **การใช้จ่ายภาครัฐควรมุ่งเน้นการลงทุนเชิงสร้างสรรค์** การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์สามารถสร้างการเติบโตระยะยาวได้ดีกว่าการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคระยะสั้น
2. **โครงสร้างภาษีต้องสมดุลระหว่างรายได้และแรงจูงใจการลงทุน** ภาษีที่สูงเกินไปอาจบั่นทอนการลงทุน แต่ภาษีที่ต่ำเกินไปอาจทำให้รัฐบาลแหล่งรายได้ที่มั่นคง
3. **การกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษี** การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพได้ หากมีระบบฐานข้อมูลและบุคลากรที่พร้อม

4. **บทเรียนจากประเทศไทย** นโยบายการใช้จ่ายภาครัฐมีศักยภาพกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ต้องควบคู่กับการพัฒนาระบบภาษีที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลัง

สรุป การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นสองด้านที่ต้องดำเนินไปควบคู่กันอย่างสมดุล งานวิจัยต่างประเทศและงานในประเทศไทยต่างยืนยันว่า รายจ่ายภาครัฐสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ แต่จะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อมีระบบภาษีที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพรองรับ ดังนั้น การออกแบบนโยบายการคลังที่ยั่งยืนจำเป็นต้องเชื่อมโยงโครงสร้างภาษีเข้ากับการใช้จ่ายที่สร้างการเติบโตระยะยาวและลดความเหลื่อมล้ำ แสดงได้ตามภาพที่ 8



ภาพที่ 8 การเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายการคลัง

1.3.3 นโยบายการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคจำเป็นต้องอาศัยนโยบายการคลังและนโยบายการเงินที่สอดคล้องกันเพื่อตอบสนองต่อข้อท้าทายทั้งในภาวะวิกฤตและช่วงการฟื้นตัว งานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ได้พยายามวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขและกลไกที่ทำให้นโยบายเหล่านี้มีประสิทธิภาพหรือจำกัดประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของเศรษฐกิจโลกและบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ

ผลของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจ

Alesina และ Ardagna (2010) ได้ศึกษา การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายการคลังขนาดใหญ่ โดยเปรียบเทียบผลของการขึ้นภาษีกับการลดรายจ่ายภาครัฐ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการปรับลดรายจ่ายมักมีผลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าการขึ้นภาษี เนื่องจากการขึ้นภาษีมักส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการบริโภค Blanchard และ Leigh (2013) ได้วิเคราะห์ความคลาดเคลื่อนในการคาดการณ์การเติบโตของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund:

IMF) หลังวิกฤตการเงินโลกปี 2008 และพบว่าการประเมินผลคูณทางการคลัง (fiscal multiplier) ต่ำเกินจริง ส่งผลให้นโยบายรัดเข็มขัด (austerity) ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางเกินไป และทำให้เศรษฐกิจหลายประเทศฟื้นตัวช้ากว่าที่คาดการณ์ Christiano, Eichenbaum และ Rebelo (2011) ได้ศึกษาว่า เมื่อใดที่ผลคูณทางการคลังมีค่ามาก ผลการวิจัยพบว่าในภาวะดอกเบี้ยต่ำหรือใกล้ศูนย์ (zero lower bound) นโยบายการคลังขยายตัวจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสูงกว่าปกติ เนื่องจากรายการการเงินไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้เพียงพอ

หนี้สินและกับดักสภาพคล่องทางการเงิน

Eggertsson และ Krugman (2012) เสนอกรอบการวิเคราะห์โดยอ้างอิงโมเดลของ Fisher, Minsky และ Koo เกี่ยวกับ **debt deleveraging** และ **liquidity trap** โดยอธิบายว่าภาวะที่ครัวเรือนและภาคธุรกิจเร่งลดหนี้พร้อมกัน อาจทำให้เศรษฐกิจติดอยู่ในกับดักสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ นโยบายการคลังเชิงขยายตัวมีบทบาทสำคัญมากกว่านโยบายการเงิน

กรณีศึกษาในประเทศไทย

ในประเทศไทย พิสุทธิ กุลธนวิทย์ (2555) ได้ศึกษา นโยบายการเงินแบบการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ภายใต้กลไกการเรียนรู้แบบปรับตัว พบว่าแม้นโยบายนี้สามารถช่วยสร้างเสถียรภาพด้านราคา แต่ยังคงเผชิญข้อจำกัดในการตอบสนองต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล ในด้านนโยบายการคลัง สิริธัญญา ลัทธิธรรสุวรรณ และ จิตติภรณ์ ศรีเจริญ (2555) ได้วิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐไทยระหว่างปี 2536–2553 พบว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลเชิงบวกต่อ GDP คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GROSS DOMESTIC PRODUCT) และตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่านโยบายการคลังยังคงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจเผชิญแรงกดดันจากภายนอก

ประเด็นเชิงนโยบาย

จากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ สามารถสรุปข้อคิดเชิงนโยบายได้ดังนี้

1. การประเมินผลคูณทางการคลังอย่างแม่นยำ เป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกใช้นโยบายที่เหมาะสม หากประเมินต่ำเกินไป อาจทำให้เกิดการรัดเข็มขัดเกินความจำเป็น
2. ความแตกต่างของเครื่องมือทางการคลัง การลดรายจ่ายและการขึ้นภาษีมีผลต่างกันต่อเศรษฐกิจ ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงผลกระทบระยะสั้นและระยะยาวร่วมกัน
3. กับดักสภาพคล่องทางการเงินและหนี้สิน ในสถานการณ์ที่ภาคเอกชนเร่งลดหนี้ นโยบายการคลังมีบทบาทที่สำคัญมากกว่านโยบายการเงิน

4. **บริบทของประเทศไทย** แม้นโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายเงินเพื่อช่วยสร้างเสถียรภาพด้านราคา แต่การกระตุ้นเศรษฐกิจยังต้องพึ่งพานโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพและยืดหยุ่น

สรุป นโยบายการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจถือเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนสูงและต้องอาศัยการวิเคราะห์เชิงลึกที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ งานวิจัยในต่างประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายการคลัง โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจเผชิญภาวะวิกฤตหรืออยู่ในกับดักสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งการกระตุ้นผ่านการใช้จ่ายภาครัฐสามารถช่วยฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเพิ่มอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจได้ สำหรับประเทศไทย นโยบายการคลังยังคงเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนภาคการผลิตและบริการ รวมถึงการช่วยเหลือประชาชนกลุ่มเปราะบาง ขณะเดียวกัน นโยบายการเงินก็มีบทบาทสำคัญในการดูแลเสถียรภาพด้านราคาและรักษาความเชื่อมั่นทางการเงิน ความท้าทายสำคัญอยู่ที่การประสานนโยบายทั้งสองให้เหมาะสมกับบริบท เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการฟื้นตัวในระยะสั้นและความยั่งยืนในระยะยาวของระบบเศรษฐกิจไทย โดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังหรือความเสี่ยงต่อเสถียรภาพการเงินในอนาคต แสดงได้ตามภาพที่ 9



ภาพที่ 9 การบรรลุความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ

อ้างอิง

- กัญญ์สุตา นิมนอนุสรณ์กุล, ชัยวัฒน์ นิมนอนุสรณ์กุล, อนัสปรีย์ ไชยวรรณ และ กาญจนา โชคถาวร. (2556). การวิเคราะห์ผลกระทบของหนี้สาธารณะต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการถดถอยแบบควอนไทล์. *วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 17(2), 89–115.
- คำนาย อภิปรัชญาสกุล. (2547). *การจัดการคลังสินค้า*. กรุงเทพมหานคร: โฟกัสมีเดีย แอนด์ พับลิชชิง.
- คำนาย อภิปรัชญาสกุล. (2556). *การจัดการคลังสินค้าและการกระจายสินค้า*. กรุงเทพมหานคร: โฟกัสมีเดีย แอนด์ พับลิชชิง.
- ฐิติมา ช่างไม้. (2557). แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *Research and Development Journal, Loei Rajabhat University*, 9(27), 10–17.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและข้อท้าทายสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 20(1), 9–39.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557). *สร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลัง...สู่เสถียรภาพระบบการเงินของประเทศ* (เอกสารในการสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี 2557). สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/seminars/symposium/2557/paper6-2557.pdf>
- นิสรยา แวะหะยี. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 7(2), 152–177.
- พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์. (2555). นโยบายการเงินแบบการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อภายใต้การเรียนรู้แบบปรับตัว: กรณีศึกษาประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 30(3), 59–101.
- วรัญญู เทพหัสติน ณ อยุธยา, เพ็ญพุดพิงค์ ไวยากาญจน์, สถา บรรจงฤทธิ์ และ อีรพร วัฒนกุล. (2557). สมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ระหว่างปีพุทธศักราช 2544–2554. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 19(2), 12–23.
- ศรัญญา ลัทธิธรรสุพรรณ และ ฐิติพล ศรีเจริญ. (2555). ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐบาลต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ระหว่างปี 2536–2553. *วารสารวิทยาลัยบัณฑิตศึกษาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 5(1), 118–136.
- ศาสตรา สุดสวัสดิ์ และ ประสพโชค มั่งสวัสดิ์. (2555). ระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยกับวิกฤตหนี้. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 30(1), 39–83.
- ศิริพร สีสว่าง และ สิทธิเดช ศิริสุข. (2558). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 8(1), 633–649.

- สนอง บุญเพิ่ม, ปราโมทย์ ลำไย และ ไฉไล ศักดิวิรพงศ์. (2556). ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอน้ำขุ่น จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม*, 3(1), 65–72.
- สร้อยญา ลัทธิธรรมสุวรรณ และ วิฑิตวรรณ ศรีเจริญ. (2555). ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐบาลต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยระหว่างปี 2536–2553. *วารสารวิทยาลัยบัณฑิตศึกษาการจัดการ มข.*, 5(1), 118–136.
- สำนักนโยบายการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2551). *การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล: รายงานฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง. สืบค้นจาก <https://www.fpo.go.th/ereseach/getattachment/115a84b1-e000-415b-bb3b-1831b8093bad/12992.aspx>
- สิทธิพร พูลสวัสดิ์. (2551). *การวิเคราะห์ผลกระทบของงบกลางต่อการขยายตัวของผลผลิตและการกระจายรายได้* [วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. ศูนย์ดิจิทัลหอสมุดธรรมศาสตร์.
- สร้อยญา ลัทธิธรรมสุวรรณ และ วิฑิตวรรณ ศรีเจริญ. (2555). ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐบาลต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ระหว่างปี 2536–2553. *วารสารวิทยาลัยบัณฑิตศึกษาการจัดการ มข.*, 5(1), 118–136.
- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, 24(1), 35–68.
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). *The international handbook of public financial management*. Palgrave Macmillan.
- Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. (2012). Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1–27.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98(5, Part 2), S103–S125.
- Blanchard, O., & Leigh, D. (2013). Growth forecast errors and fiscal multipliers. *American Economic Review*, 103(3), 117–120.
- Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329–1368.
- Caiden, N., & Wildavsky, A. (1974). *Planning and budgeting in poor countries*. John Wiley & Sons.
- Checherita-Westphal, C., & Rother, P. (2012). The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area. *European Economic Review*, 56(7), 1392–1405.

- Christiano, L. J., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. (2011). When is the government spending multiplier large? *Journal of Political Economy*, 119(1), 78–121.
- De Koster, R., Le-Duc, T., & Roodbergen, K. J. (2007). Design and control of warehouse order picking: A literature review. *European Journal of Operational Research*, 182(2), 481–501.
- Debrun, X., & Kapoor, R. (2010). Fiscal policy and macroeconomic stability: Automatic stabilizers work, always and everywhere (IMF Working Paper No. 10/111). International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10111.pdf>
- Eggertsson, G. B., & Krugman, P. (2012). Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A Fisher–Minsky–Koo approach. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1469–1513.
- Frazelle, E. H. (2001). *World-class warehousing and material handling*. McGraw-Hill.
- Gupta, S., Clements, B., Baldacci, E., & Mulas-Granados, C. (2005). Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries. *Journal of International Money and Finance*, 24(3), 441–463.
- Krugman, P. (1988). Financing vs. forgiving a debt overhang. *Journal of Development Economics*, 29(3), 253–268.
- Lienert, I. (2010). *The role of the legislature in the budget process* (IMF Technical Notes and Manuals No. 10/15). International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD. (2014). *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. OECD Publishing.
- Panizza, U., & Presbitero, A. F. (2014). Public debt and economic growth: Is there a causal effect? *Journal of Macroeconomics*, 41, 21–41.
- Payne, J. E. (2003). A survey of the international empirical evidence on the tax-spend debate. *Public Finance Review*, 31(3), 302–324.
- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.
- Ramey, V. A. (2011). Identifying government spending shocks: It's all in the timing. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1), 1–50.

- Reinhart, C. M., Reinhart, V. R., & Rogoff, K. S. (2012). Public debt overhangs: Advanced-economy episodes since 1800. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 69–86.
- Richards, G. (2011). *Warehouse management: A complete guide to improving efficiency and minimizing costs in the modern warehouse*. Kogan Page.
- Rodden, J. A. (2006). *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.
- Romer, C. D., & Romer, D. H. (2010). The macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763–801.
- Rouwenhorst, B., Reuter, B., Stockrahm, V., van Houtum, G.-J., Mantel, R., & Zijm, W. H. M. (2000). Warehouse design and control: Framework and literature review. *European Journal of Operational Research*, 122(3), 515–533.
- Schick, A. (2007). *The federal budget: Politics, policy, process* (3rd ed.). Brookings Institution Press.
- Tanzi, V. (1996). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. In M. Bruno & B. Pleskovic (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995* (pp. 295–316). The World Bank.
- Tanzi, V., & Zee, H. H. (2000). Tax policy for emerging markets: Developing countries. *National Tax Journal*, 53(2), 299–322.
- Wildavsky, A. (1984). *The politics of the budgetary process* (4th ed.). Little, Brown.
- World Bank. (2012, March). *Sovereign disaster risk financing (Brief)*. World Bank/GFDRR. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/110301467986308047/pdf/97453-BRI-Box391476B-PUBLIC-Financing-SDRF-Concept-Final.pdf>

บทที่ 2

ทฤษฎีและมโนทัศน์ทางการบริหารการคลัง

มโนทัศน์

1. ทฤษฎีและมโนทัศน์การคลังสาธารณะกับวินัยทางการคลัง การบริหารงานคลังต้องอาศัยทฤษฎีและมโนทัศน์ทางการคลังสาธารณะเป็นพื้นฐาน โดยเน้นความสำคัญของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และคุ้มค่า พร้อมทั้งสร้างวินัยทางการคลังเพื่อควบคุมการใช้จ่ายของรัฐไม่ให้เกิดความสามารถในการหารายได้
2. หลักการบริหารงานคลังและการจัดสรรรายจ่าย การแบ่งประเภทของรายจ่ายภาครัฐ เช่น รายจ่ายเพื่อประโยชน์ปัจจุบัน รายจ่ายด้านการลงทุน และรายจ่ายที่ไม่ได้รับผลตอบแทน สะท้อนหลักการจัดการที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการระยะสั้นกับการลงทุนเพื่ออนาคตของประเทศ
3. มโนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์และผลต่อการกำหนดนโยบาย การทำความเข้าใจอุปสงค์ อุปทาน และนโยบายการพุงราคามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการคลังและเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อรักษาเสถียรภาพ ควบคุมราคาสินค้า และส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจในภาพรวม

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจทฤษฎีและมโนทัศน์ทางการคลังสาธารณะ ตลอดจนความสำคัญของการบริหารงานคลังและวินัยทางการคลังในการจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อวิเคราะห์หลักการบริหารงานคลังและประเภทของรายจ่ายภาครัฐ ทั้งในด้านรายจ่ายเพื่อประโยชน์ปัจจุบัน รายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายที่ไม่ได้รับผลตอบแทน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างเหมาะสม
3. เพื่ออธิบายมโนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ เช่น อุปสงค์ อุปทาน และนโยบายการพุงราคาหรือการประกันราคา ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการคลังและผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ