

## บทที่ 7

### การคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะเป็นเรื่องของการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ ประกอบด้วย การกำหนดประเภทอัตราภาษีและการจัดเก็บ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายจ่าย ประกอบด้วยงบประมาณแผ่นดินของประเทศ และค่าใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนในด้านนี้สาธารณะจะครอบคลุมถึงเรื่องของการก่อหนี้ทั้งนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ รวมทั้งการชำระหนี้ของรัฐด้วย และประเด็นสุดท้ายเป็นนโยบายการคลังซึ่งเป็นการจัดการทางการคลังของรัฐบาลที่มีผลสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังที่รัฐบาลแต่ละสมัยได้นิยมนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง หรือพรรคการเมืองได้เสนอนโยบายต่าง ๆ ในการหาเสียงก่อนการเลือกตั้งเพื่อสร้างคะแนนนิยม ซึ่งหากได้เป็นรัฐบาลและใช้นโยบายดังกล่าวก็จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากออกไป การศึกษาในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มหภาค รัฐบาลที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหารการคลังนี้ด้วย

#### ความหมายและความสำคัญ

การคลังสาธารณะ (public finance) หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับรายรับ และรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

การคลังสาธารณะมีความสำคัญ คือ เป็นเครื่องมือของรัฐบาล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เนื่องจากการจัดหารายได้และรายจ่ายของรัฐบาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมด้านต่าง ๆ เช่น ระดับรายได้ประชาชาติ การจ้างงาน การใช้ทรัพยากรของประเทศ การออม และการลงทุนภาคเอกชน และความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ ดังตัวอย่างเช่น เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2556 สามารถขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.5 และช่วงถัดไปอาจจะสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 4.0 จาก การเร่งรัดการเบิกจ่ายของภาครัฐในไตรมาสที่ 1 ของปีงบประมาณ 2557 เป็นไปตามแผนของ มาตรการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังได้รับแรงขับเคลื่อนจาก การใช้จ่ายการ โครงการลงทุนภาครัฐขนาดใหญ่ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนการขยายตัว ของเศรษฐกิจไทยให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ตามการใช้จ่ายในงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางและ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ยังเบิกจ่ายได้อย่างต่อเนื่อง (กระทรวงการคลัง, 2556)

## รายรับของรัฐบาล

รายรับของรัฐบาล (government revenue) รัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ รัฐบาลจึงมีอำนาจในการแสวงหารายได้มาใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ รายได้จึงมีความสำคัญต่อความเป็นไปทางเศรษฐกิจของประเทศและการดำเนินงานของรัฐบาล รายรับของรัฐบาลจำแนกตามแหล่งที่มาเป็น 3 ประเภท คือ รายได้ เงินกู้ และเงินคงคลัง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. รายได้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร รายได้จากภาษีอากรถือเป็นรายได้หลักของรัฐบาลไทยซึ่งมีประมาณร้อยละ 88-90 ประกอบไปด้วยภาษีทางอ้อมที่มาจากภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต และจากภาษีทางตรงที่มาจากภาษีนิติบุคคลและภาษีบุคคลธรรมดา ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งมีประมาณร้อยละ 10-12 ของรายได้ทั้งหมดนั้น มาจากการขายสิ่งของหรือบริการของทางราชการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ดังในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลประจำเดือนเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2554 (ตุลาคม 2553 – มกราคม 2554)

(หน่วย : ล้านบาท)

ที่มาของรายได้	พ.ศ.2553	พ.ศ.2554
กรมสรรพากร	311,369	357,076
กรมสรรพสามิต	134,874	149,571
กรมศุลกากร	32,370	33,522
หน่วยงานอื่น	27,940	33,528
<b>รวมรายได้เก็บ (Gross)</b>	<b>531,828</b>	<b>607,506</b>
หัก - คืนภาษีของกรมสรรพากร	61,352	67,175
จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ.	3,535	3,928
เงินกันชดเชยภาษีส่งออก	3,513	3,909
<b>รายได้สุทธิ (Net)</b>	<b>463,428</b>	<b>532,494</b>

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2554.

2. เงินกู้ หมายถึง เงินที่รัฐบาลกู้มาใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศ โดยกู้จากแหล่งภายในประเทศ ได้แก่ ธนาคารกลาง ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ หรือกู้จากประชาชน โดยการขายพันธบัตร เป็นต้น และแหล่งภายนอกประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินจากต่างประเทศ

3. เงินคงคลัง เป็นเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายปีก่อน ๆ ซึ่งรัฐบาลเก็บสะสมไว้และสามารถยืมมาใช้ในปีที่รายจ่ายสูงเกินกว่ารายได้ และรัฐบาลไม่ต้องการก่อหนี้เพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินคงคลังที่ยืมมาใช้จ่ายในปีต่อไป

#### ตารางที่ 7.2 ฐานะการคลังรัฐบาล

(หน่วย : ล้านบาท)

	รายการ	2553 p	2552 p	2551 p	2550 p
1	รายได้	1,725,433	1,484,264	1,497,654	1,455,059
2	รายจ่าย	1,825,208	1,848,838	1,597,807	1,629,101
3	ดุลเงินในงบประมาณ	-99,775	-364,574	-100,153	-174,042
4	ดุลเงินนอกงบประมาณ	-165,937	-36,838	3,673	29,628
5	ดุลเงินสด	-265,712	-401,412	-96,480	-144,414
6	การชดเชยดุลเงินสด	265,712	401,412	96,480	144,414
7	กู้ยืมในประเทศสุทธิ	420,802	522,593	116,914	161,119
8	- ธนาคารแห่งประเทศไทย	18,769	2,678	-43,338	6,117
9	- สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน	148,442	209,669	68,640	98,995
10	- สถาบันการเงินอื่น	107,064	95,393	29,356	3,774
11	- อื่น ๆ	146,527	214,853	62,256	52,233
12	กู้ยืมต่างประเทศสุทธิ	-2,463	-11,777	-28,200	-39,446
13	พันธบัตรรัฐบาลสำหรับ FIDF และสถาบันการเงิน	9,493	2,172	-8,086	4,500
14	ให้กู้แก่ FIDF และสถาบันการเงิน	-9,493	-2,172	8,086	-4,500
15	เงินคงคลัง	-152,627	-109,404	7,766	22,741

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554.

หมายเหตุ : p คือ ตัวเลขเบื้องต้น (preliminary)

จากตารางที่ 7.2 แสดงถึงฐานะการคลังของรัฐบาล ประกอบด้วยรายการที่สำคัญ คือ รายได้ รายจ่าย เงินกู้ และเงินคงคลัง จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2550 – 2553 ฐานะทางการคลังของรัฐบาลขาดดุลมาโดยตลอด โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2552 – 2553 ยังขาดดุลเงินนอกงบประมาณอีกด้วย จึงชดเชยด้วยการกู้ยืมในประเทศเป็นจำนวนมาก

## ภาษีอากร

ภาษีอากร (tax) จัดเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีบทบาทสำคัญที่รัฐบาลนิยมใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา รวมทั้งปรับระบบเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีนอกจากจะหารายได้แล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีเพื่อรักษาเสถียรภาพภายนอก เช่น Tobin tax คือ การเก็บภาษีจากเงินทุนระยะสั้น เพื่อลดการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บภาษีขยะ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการส่งออก เช่น การเปลี่ยนจากภาษีการค้า (sales tax) มาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Add Tax หรือ VAT) หรือเพื่อป้องกันการผลิตหรือการบริโภคสินค้าหรือบริการบางชนิดอาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (externalities) ต่อบุคคลที่สามหรือสังคมโดยส่วนรวมได้ โดยผลกระทบดังกล่าวมีผลเสียต่อบุคคลที่สามเราเรียกว่า external diseconomies หรือ bad externalities หรือรัฐบาลต้องการลดการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยบางอย่างของประชาชน โดยการเก็บภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

### 1. ความหมายของภาษีอากร

ความหมายของภาษีอากร ปัจจุบันยังหาความหมายที่จะครอบคลุมภาษีอากรทุกประเภทอย่างสมบูรณ์ไม่ได้ นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามที่จะให้คำจำกัดความ หรือความหมายของคำว่าภาษีอากรไว้สรุปได้เป็น 2 แนวทางด้วยกัน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2538, 107-108) คือ

1.1 การให้ความหมายในแนวของการบังคับการจัดเก็บ ซึ่งภาษีอากรในกรณีนี้หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎร และนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี

1.2 การให้ความหมายในแนวของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลในแนวนี้อธิบายความหมายว่า ภาษี คือ เงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่รัฐบาล ยกเว้นการกู้ยืมและการขายหรือบริการในราคาทุนของรัฐบาล

สรุปได้ว่าภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชนหรือเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาษีอากรไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเสมอไป แต่อาจอยู่ในรูปของการบริการหรือสิ่งของที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐบาลก็ได้ เช่น การที่รัฐบาลบังคับการเกณฑ์ทหารของชายไทย หรือการที่รัฐบาลบังคับซื้อสินค้าหรือบริการในราคาตลาดที่ควรจะเป็นจากประชาชน เป็นต้น

## 2. ฐานภาษี

ฐานภาษี หมายถึง สิ่งที่ถูกกำหนดให้ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษี เช่น นาย ก มีรายได้เดือนละ 30,000 บาท รัฐบาลกำหนดให้ผู้ที่มียาได้เสียภาษีอัตราร้อยละ 10 ก็แสดงว่า นาย ก ต้องชำระภาษีเป็นจำนวน 3,000 บาทต่อเดือน นอกจากนั้นหากนาย ก มีที่ดินจำนวน 20 ไร่ รัฐบาลกำหนดให้ชำระภาษีที่ดินไร่ละ 10 บาท นาย ก ต้องชำระภาษีที่ดินอีกจำนวน 200 บาท สิ่งที่เป็นฐานภาษี ตัวอย่างแรก คือ รายได้ และฐานภาษีตัวอย่างหลังก็คือ จำนวนที่ดิน (ปัจจุบันเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) แสดงว่าฐานของภาษีมียาหลายชนิดที่รัฐบาลสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมหรือสมเหตุสมผลแต่ละกรณีไป ฐานภาษีโดยทั่วไปที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ นิยมนำมาใช้ ได้แก่

2.1 ฐานรายได้ (income base) คือ ใช้รายได้เป็นตัวตั้งในการคำนวณหาจำนวนภาษีที่ต้องชำระ ถ้าใช้อัตรากำหนดเข้าไปกับรายได้ก็จะได้จำนวนภาษีทันที เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล นิติบุคคลได้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยนำกำไรซึ่งก็คือรายได้ของนิติบุคคลเป็นฐานคูณด้วยอัตรากำหนดก็จะได้จำนวนภาษีที่ต้องการจัดเก็บ

2.2 ฐานการบริโภค (consumption base) เนื่องจากการบริโภคเป็นการใช้ทรัพยากรให้สิ้นเปลืองไป ผู้บริโภคจึงควรรับภาระเสียภาษีตามสัดส่วนที่ตนบริโภคไป ซึ่งต่างจากฐานรายได้ที่ฐานรายได้จะเก็บเมื่อบุคคลมียาได้ หรือสร้างรายได้ขึ้นมาต้องชำระภาษีแม้ว่าเขายังมีได้ใช้รายได้ของเขาออกไปก็ตาม แต่ฐานบริโภคจะจัดเก็บภาษีเมื่อบุคคลได้ใช้รายได้ออกไปแล้ว การบริโภคทำให้ผู้บริโภคได้รับความสุขจึงควรเสียภาษีให้กับสังคม รายได้ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ในการบริโภคก็ยังไม่ต้องเสียภาษี ผู้ใดบริโภคมากก็เสียภาษีมาก ผู้ใดบริโภคน้อยก็เสียภาษีชนิดนี้น้อย

2.3 ฐานความมั่งคั่ง (wealth base) ความมั่งคั่งก็คือรายได้ หรือทรัพย์สินที่บุคคลได้สะสมไว้ในรอบระยะเวลาต่าง ๆ เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หลักทรัพย์ (พันธบัตร , ใบหุ้น) หรือมรดก เป็นต้น สามารถนำมาเป็นฐานคำนวณภาษีเพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐที่นิยมอีกชนิดหนึ่ง

2.4 ฐานอื่น ๆ หมายถึง ฐานที่มีใช้รายได้ การบริโภค และความมั่งคั่ง เป็นฐานที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะบางอย่างโดยมิได้มุ่งให้เป็นรายได้หรือเพื่อความเป็นธรรมของสังคม เช่น ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเคยเก็บภาษีชายโสดเพื่อเหตุผลของการส่งเสริมการเพิ่มประชากร เป็นต้น

## 2. ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม

ภาษีทางตรง (direct tax) คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้แบกรับภาระของภาษีนั่นทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ไม่สามารถผลักภาระของภาษีดังกล่าวไปให้แก่ผู้อื่น เช่น ผู้เสียภาษี "ต่างด้าว" นั้นไม่สามารถผลักภาระของค่าต่างด้าวนั้นไปให้แก่ผู้อื่นได้ นอกจากนี้ภาษีทางตรงโดยทั่วไป ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการประกันสังคม ภาษีมรดกและภาษีที่เก็บจากทุน ภาษีการให้โดยเสน่หา เป็นต้น

ภาษีทางอ้อม (indirect tax) คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีมิได้เป็นผู้แบกรับภาระของภาษีนั่นไว้ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ เขาสามารถที่จะผลักภาระภาษีของเขาให้ผู้รับทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ เช่น รัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิตจากผู้ผลิตสุรา ผู้ที่ผลิตสุราจะผลักภาระของภาษีทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่เขาได้เสียให้กับรัฐบาลไปให้แก่ผู้บริโภคในรูปของการขายสุราในราคาที่แพงขึ้น เป็นต้น ตัวอย่างภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีสินค้าขาออก ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า ภาษีทรัพย์สิน อากรและแสตมป์ค่าใบอนุญาต กำไรจากรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

## 3. วัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีอากร

3.1 เพื่อจัดหารายได้ การจัดหารายได้เป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีอากร เพราะรัฐบาลมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารประเทศจำเป็นต้องมีรายจ่ายจำนวนมาก การจัดหารายได้มาเพื่อใช้จ่ายที่สำคัญที่สุดจะมาจากภาษีอากรของประชาชน และนำไปใช้จ่ายเพื่อความผาสุกและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

3.2 เพื่อประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากรของประเทศ วัตถุประสงค์ด้านนี้หมายถึง การที่รัฐบาลใช้นโยบายการจัดเก็บภาษีในการผลิต หรือขายสินค้าแต่ละชนิดในอัตราไม่เท่ากัน เช่น เก็บภาษีสินค้า ก สูงกว่าสินค้า ข ถ้าราคาสินค้า ก สูงกว่าราคาสินค้า ข ผู้บริโภคก็จะบริโภคสินค้า ก น้อยลงและบริโภคสินค้า ข มากขึ้น ทำให้ผู้ผลิตลดการใช้ปัจจัยการผลิตสินค้า ก และหันไปใช้ปัจจัยการผลิตสินค้า ข เพิ่มขึ้น ทำให้มีการกระจายการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น ในช่วงที่ประเทศมีปัญหาภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจะจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น เพื่อเป็นการโอนรายได้จากประชาชนมาสู่ภาครัฐบาล จะทำให้การลงทุนและการบริโภคของภาคเอกชนชะลอลดตัวลง

3.4 เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการควบคุมการนำเข้าและการส่งเสริมการส่งออก และเพื่อการรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ รวมทั้งการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุล

3.5 เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการลดหย่อนการจัดเก็บภาษีเงินได้ เช่น การลงทุนภาคอุตสาหกรรม หากมีการลดหย่อนภาษีสินค้าทุนที่นำเข้าจะช่วยส่งเสริมการผลิต หรือการบังคับให้ประชาชนลดการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยโดยจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนออมทรัพย์ในรูปของการซื้อหลักทรัพย์ เป็นต้น

3.6 เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการกระจายรายได้ กล่าวคือรัฐบาลจะใช้มาตรการภาษีอากรในลักษณะเก็บภาษีผู้มีรายได้สูงในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีที่จัดเก็บจากผู้ที่มีรายได้ต่ำ ก็จะช่วยทำให้การกระจายรายได้เสมอภาคมากขึ้น

#### 4. หลักการจัดเก็บภาษี

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งในเรื่องของการบริโภค การออม การลงทุน รัฐบาลจึงควรมีหลักการจัดเก็บที่เป็นผล แม้ว่าการเก็บภาษีจะช่วยให้มีรายได้ในการบริหารประเทศให้มีความสงบเรียบร้อย และมีสิ่งสาธารณะบริการประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ก็ตาม แต่ในที่นี้ อัดัม สมิท (Adam Smith) ได้อธิบายถึงแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ของรัฐบาลว่า เงินรายได้ที่จะนำมาใช้ในการป้องกันประเทศและค่าใช้จ่ายในราชสำนักนั้นควรจะมาจกภาษีอากร รายจ่ายในการรักษาความยุติธรรมนั้นควรจะได้รับมาจากการเก็บค่าธรรมเนียม ส่วนรายจ่ายด้านงานสาธารณะซึ่งได้แก่ การสร้างท่าเรือ สะพาน ถนน ควรจะได้โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ได้รับประโยชน์ แต่ถ้าเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและศาสนาควรจะได้รับจากการเก็บภาษีอากรหรือถ้าได้รับเงินบริจาคก็จะเป็นการดี ยิ่ง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539, 74) และหลักการเก็บภาษีอากรควรจะต้องยึดหลักดังต่อไปนี้คือ

4.1 หลักความยุติธรรม เป็นที่ยอมรับกันว่าหลักการเก็บภาษีอากรตามความสามารถในการเสียภาษีจะเป็นหลักที่ทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรม คือ ผู้ใดได้รับบริการจากรัฐบาลมากก็สมควรต้องเสียภาษีให้แก่รัฐสูงกว่าผู้ที่ได้รับบริการจากรัฐน้อย นอกจากนี้ยังอาจหมายถึง การที่ผู้มีรายได้สูงก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐสูงกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีต่ำกว่า

4.2 หลักความแน่นอน คือ ควรมีความแน่นอนเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บ ระยะเวลาในการจัดเก็บ สถานที่จัดเก็บ เป็นต้น จะทำให้ผู้เสียภาษีรู้ภาระหน้าที่ของตนว่าในช่วงใดต้องยื่นแบบเสียภาษีอากร เสียในอัตราเท่าใดของรายได้ของตนและทั้งฝ่ายรัฐบาลเองก็สามารถกะประมาณรายได้จากภาษีอากรที่จะสามารถจัดเก็บได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการประมาณรายรับรายจ่ายต่อไป

4.3 หลักความสะดวก ภาษีอากรที่ดีควรอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี เช่น กำหนดให้มีการผ่อนชำระภาษีได้หากจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระมีจำนวนมาก หรือการอนุโลมให้

ผู้เสียภาษีสามารถเสียภาษี ณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ รวมถึงการกำหนดระยะเวลาชำระภาษีที่ยาวนาน เป็นต้น เพื่อที่จะมีเวลาให้ผู้เสียภาษีได้คิดคำนวณและสามารถหาเงินมาชำระภาษีได้

4.4 หลักการประหยัด บางครั้งการจัดเก็บภาษีในจำนวนเพียงเล็กน้อยแต่กระบวนการจัดเก็บยุ่งยาก ใช้เวลาหรือใช้แรงงานมากเกินไป ย่อมไม่คุ้มค่ากับจำนวนภาษีที่เก็บมาได้ จึงควรมีการประหยัดในการบริหารจัดการเก็บภาษีด้วย

## 5. อัตราภาษี

อัตราภาษี หมายถึง สัดส่วนที่ถูกกำหนดให้จัดเก็บเป็นภาษี เมื่อนำอัตราภาษีไปคูณกับฐานภาษีจะได้จำนวนภาษีที่ต้องเสีย อัตราภาษีมมี 3 แบบได้แก่

5.1 อัตราคงที่ (fixed rate) เป็นการกำหนดสัดส่วนการจัดเก็บต่อฐานภาษีแบบคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามขนาดของรายได้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยในปี 2542-ปัจจุบันให้เก็บจากมูลค่าที่เพิ่มของขั้นตอนการผลิตเป็นร้อยละ 7 หมายความว่า ไม่ว่าช่วงของการผลิตนั้นจะมีมูลค่าเพิ่มมากหรือน้อยก็ต้องชำระภาษีร้อยละ 7 เท่ากัน หรือภาษีที่เก็บจากรายได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไม่ว่าผู้มีเงินฝากจะได้รับดอกเบี้ยเท่าใดต้องเสียภาษีร้อยละ 15 เท่ากันทุกราย เป็นต้น

5.2 อัตราก้าวหน้า (progressive rate) เป็นอัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลงไปในทางเดียวกับฐานภาษี นั่นคือถ้ารายได้มากขึ้นต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุด แต่ถ้ารายได้ลดลงก็เสียในอัตราภาษีที่ลดลง

5.3 อัตราถอยหลัง เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บในลักษณะตรงกันข้ามกับอัตราก้าวหน้า กล่าวคืออัตราภาษีจะต่ำลงเมื่อฐานภาษีสูงขึ้น อัตราภาษีชนิดนี้หากพิจารณาจะพบว่าขัดกับหลักความยุติธรรม เพราะไม่ได้เป็นการจัดเก็บตามความสามารถในการเสียภาษี เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีลักษณะที่ถดถอย กล่าวคือยิ่งที่ดินมีราคาต่อไร่สูง จะเสียอัตราภาษีที่ต่ำกว่าที่ดินที่มีราคาต่อไร่ต่ำกว่า เพราะฉะนั้นคนรวยซึ่งสามารถซื้อที่ดินที่มีราคาแพงเป็นหลาย ๆ หมื่นบาทต่อตารางวา จึงเสียภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราที่ต่ำกว่าคนรายได้น้อย ที่สามารถซื้อที่ดินได้เพียงไม่กี่พันบาทต่อตารางวา ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าภาษีบำรุงท้องที่นี้เป็นภาษีที่ยิ่งทำให้การกระจายรายได้ในประเทศแย่ลง (เอก เศรษฐศาสตร์, 2552)

## รายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล (government expenditure) ที่สำคัญและเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการจัดซื้อสินค้าหรือบริการและรายจ่ายด้านการโอนเงิน ในทัศนะของเคนส์ รัฐบาลเป็นผู้ซื้อหาสินค้าโดยตรงเช่นเดียวกับหน่วยธุรกิจทั่วไป เช่น การจัดหาทรัพยากรเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นรายการที่มีขนาดใหญ่มาก และรายจ่ายด้านเงินโอนก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกรณีเร่งด่วนบางประการ เช่น การช่วยเหลือคนว่างงานเพื่อให้เขามีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น ซึ่งอำนาจซื้อหรืออุปสงค์เหล่านี้จะช่วยสร้างผลผลิตขึ้นได้ เพราะเมื่อมีผู้ต้องการสินค้า ผู้ผลิตย่อมพร้อมที่จะผลิตสินค้าด้วย (Byrns & Stone, 1992 , 228) ปัจจุบันรัฐบาลของทุกประเทศให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเพราะเป็นการดำเนินนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการมีโครงการอาหารกลางวันตามโรงเรียน การสร้างสวนสาธารณะ การสร้างถนน การดูแลเรื่องสุขภาพของประชาชน การสร้างที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง และทรัพยากรอื่น ๆ

ซึ่งในการที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินประเภทใด ๆ ได้ จะต้องตราเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน โดยจำแนกรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเกษตร การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การคมนาคม การพาณิชย์ การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษา การสาธารณสุข การบริการสังคม การบริหารประเทศ การรักษาความสงบภายใน เป็นต้น

### 1. วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายของรัฐบาล

นอกเหนือจากรายการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ และการจัดรักษาความมั่นคงของชาติแล้ว การใช้จ่ายของรัฐบาลยังมีวัตถุประสงค์เชิงเศรษฐศาสตร์ ดังที่รัตนา สายคณิต (2537, 166-167) สรุปไว้ดังนี้

1.1 เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาเสถียรภาพภายในประเทศ เช่น รัฐบาลอาจเพิ่มรายจ่ายให้สูงขึ้นหากเห็นว่าอุปสงค์รวมภายในประเทศลดลง ซึ่งจะมีผลทำการผลิตสินค้าดำเนินต่อไปได้ เกิดการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น และหากในช่วงใดที่อุปสงค์รวมของประเทศสูงเกินไป รัฐบาลก็ควรลดการใช้จ่ายลงเพื่อชะลอการเพิ่มของอุปสงค์รวม

ในด้านเสถียรภาพภายนอกประเทศ เช่น กรณีดุลการชำระเงินขาดดุลรัฐบาลจะลดรายจ่ายในการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลทำให้การนำเข้าลดลง ดุลการชำระเงินของประเทศก็จะดีขึ้น

1.2 เพื่อเร่งรัดความจำเป็นทางเศรษฐกิจ โครงการลงทุนบางโครงการที่อัตราผลตอบแทนต่ำกว่าผู้สนใจจะลงทุน รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายลงทุนเองโดยเฉพาะโครงการก่อสร้างพื้นฐาน เพื่อกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้ามากขึ้น หรืออาจให้ทุนอุดหนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นต้น

1.3 เพื่อให้มีการกระจายรายได้ เช่น โครงการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อพัฒนาปรับปรุงชุมชนชนบท เพื่อให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดีขึ้น หรือการใช้จ่ายเพื่อจัดหาที่ดินเพื่อเกษตรกร ได้มีที่ทำกิน ตลอดจนการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชากรตามชุมชนแออัด เป็นต้น

## 2. รายจ่ายของรัฐบาลกับงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการหารายรับของรัฐบาลและการใช้จ่ายของรัฐบาล ในส่วนรายจ่ายของรัฐบาลนั้นนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคน ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยตรง เช่น ประชาชนจะได้รับบริการอะไรบ้างจากรัฐบาล ได้รับในปริมาณที่พอเพียงและมีคุณภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาล หากรายจ่ายของรัฐบาลสูงกว่ารายได้ที่ทำได้ รัฐบาลอาจต้องกู้ยืม อันจะก่อให้เกิดผลต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นการสร้างภาระหนี้สินแก่ประชาชนอีกด้วย

ในปัจจุบันรายจ่ายของรัฐทางด้านสังคมประกอบด้วยรายการสำคัญ 3 หมวด คือ รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายด้านสาธารณสุข และรายจ่ายด้านสงเคราะห์ต่าง ๆ โดยดำเนินการผ่านกระทรวง ทบวงกรมเป็นสำคัญ รายจ่ายของรัฐทางด้านสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และรักษามาตรฐานของบริการสาธารณะ ในอดีตไม่ได้กำหนดเป้าหมายให้ถึงมือคนจนอย่างชัดเจน ซึ่งดูเหมือนไม่มีอคติกับคนจน แต่ความจริงก็มีอคติกลาย ๆ เพราะเหตุว่า สำหรับคนจนนั้น การส่งลูกหลานมาเรียนเป็นภาระสูงมาก ดังนั้นอัตราการเรียนต่อระดับมัธยมหรืออุดมศึกษาจึงน้อยมาก ถ้าไม่ปรับระบบการศึกษาให้เอื้อต่อคนจน ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะยิ่งห่างออกไปทุกขณะ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2547)

## งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน (government budget) หมายถึง แผนการทางการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับดำเนินการตาม โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงเวลาปีหนึ่ง ๆ การจัดการด้านงบประมาณแผ่นดินยังเน้นการจัดการด้านการคลังประการหนึ่งของรัฐบาล งบประมาณแผ่นดินนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศของรัฐบาล นอกจากต้องมีการวางแผนไว้อย่างดีแล้ว ก่อนจะมีการใช้จ่ายก็จะต้องมีการขออนุมัติจากรัฐสภา มี

การตราเป็นพระราชบัญญัติก่อนจะนำไปใช้ได้ ในระหว่างการใช้ก็มีการตรวจสอบและติดตามผล และมีการเสนอรายงานเป็นระยะ ๆ งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญทั้งในแง่เป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐบาล เป็นมาตรการกระจาย และจัดสรรทรัพยากร รวมไปถึงเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพของรัฐบาลอีกด้วย

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนงานที่ประกอบด้วยรายการสำคัญสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นรายรับและส่วนที่เป็นรายจ่ายในรอบระยะเวลาโดยทั่วไปคือ 1 ปี จึงมักเรียกวางบประมาณประจำปี โดยปีงบประมาณของรัฐบาลไทยจะเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป เช่น งบประมาณของปี 2555 จะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2555 เป็นต้น

เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ว่าจะดำเนินการในแต่ละปีทั้งด้านรายได้และรายจ่าย รายจ่ายจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญจำเป็นต้องมีการวางแผนไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า เพื่อที่จะเป็นตัวกำหนดรายได้อีกด้วย กล่าวคือเมื่อรู้ว่าจะใช้จ่ายไปในด้านใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด ก็จำเป็นต้องหารายได้เพื่อใช้จ่ายตามแผนที่วางไว้ให้ได้ นอกจากนี้การวางแผนงบประมาณไว้ล่วงหน้า จะทำให้สามารถคาดคะเนภาวะเศรษฐกิจได้อีกด้วย

การทำงานงบประมาณแผ่นดินจึงมีประโยชน์ช่วยให้รัฐบาลบริหารการคลังได้มีประสิทธิภาพขึ้น หรืออย่างน้อยก็มีขอบข่ายของการบริหารรายได้ที่ชัดเจนในแต่ละปี เมื่อรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแล้วจะทำให้ทราบได้ว่าต้องพยายามจัดเก็บภาษีเท่าใดเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในงบประมาณทางด้านรายจ่าย รัฐบาลต้องควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่กำหนดเช่นเดียวกัน

### 1. ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐบาลทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองตามที่เนก เรียร์ถาวร (2539, 164) สรุปได้ดังนี้

1.1 เป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย

1.2 เป็นเครื่องมือที่ดี ที่จะช่วยประกอบการคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศเมื่อประเทศใช้งบประมาณไปแล้ว

1.3 เป็นเครื่องมือในการวางแผนดำเนินงานของรัฐบาลว่าจะมีรายได้จากทางใด เป็นจำนวนเท่าใด และควรใช้จ่ายเพื่อการใดเป็นจำนวนเท่าใด

1.4 เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเป็นผู้พิจารณาว่างบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอ

1.5 เนื่องจากการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณของรัฐบาลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมให้รัฐบาลเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินไปตามรายการที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น

## 2. ลักษณะของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินในรอบปีหนึ่ง ๆ ที่รัฐบาลจัดขึ้นนั้นจะแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ด้านต่างๆ ของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี โดยรัฐอาจจัดได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

2.1 งบประมาณเกินดุล (surplus budget) คือ จัดโดยมีงบประมาณที่รายได้มากกว่างบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะมีผลทำให้เศรษฐกิจหดตัวลง

2.2 งบประมาณสมดุล (balanced budget) คือ จัดโดยมีงบประมาณที่รายได้กับรายจ่ายพอดีกัน ซึ่งจะไม่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง

2.3 งบประมาณขาดดุล (deficit budget) คือ จัดโดยที่มีงบประมาณที่รายได้น้อยกว่างบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะมีผลให้เศรษฐกิจขยายตัวออกไป ในกรณีนี้รัฐบาลอาจชดเชยงบประมาณขาดดุลโดยใช้เงินคงคลังหรือเงินกู้ด้วยก็ได้

## 3. กระบวนการจัดทำงบประมาณ

เพื่อให้เห็นตัวอย่างกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ก็จะได้้นำวิธีการบริหารงบประมาณในแต่ละปีของประเทศไทย มีกระบวนการที่เรียกว่าวงจรงบประมาณ (budget cycle) ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

### 3.1 วงจรงบประมาณ (budget cycle)

3.1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ จัดทำโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีสำนักงบประมาณในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่รวบรวมตัวเลขแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์และการวางแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในระบอบนั้น ๆ

3.1.2 การอนุมัติงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณจัดเตรียมรายละเอียดของเอกสารงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป เมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะนำเสนอต่อไปยังรัฐสภาประมาณ 2 – 3 เดือน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ (1 ตุลาคมของปีนั้น ๆ ถึง 30 กันยายนของปีถัดไป) เพื่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติต่อไป เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศเป็นกฎหมายต่อไป

3.1.3 การบริหารงบประมาณ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหาร คือ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณก็จะทำการเบิกจ่ายงบประมาณมาใช้ดำเนินการตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้ต่อไป โดยมีสำนักงบประมาณตามบัญชีกลางเป็นผู้ควบคุมการเบิกจ่าย

3.1.4 การประเมินผลและนำผลลัพท์ไปปรับใช้ในงบครั้งต่อไป โดยคำนึงถึง ความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ (value for money)

### 3.2 ข้อบกพร่องบางประการของการจัดทำงบประมาณ

ตามโครงสร้างของวิธีการงบประมาณแผ่นดินของไทยข้างต้นนั้น ยังมีข้อบกพร่องบางประการ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549) ดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อมูลงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันถูกผูกขาดโดยหน่วยงานราชการ เป็นเรื่องยากที่ฝ่ายอื่น ๆ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้าถึงข้อมูล และจะรู้เท่าทันสำนักงบประมาณ เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ประชาชน และสื่อมวลชน ทุกฝ่ายได้ข้อมูลเฉพาะในสิ่งที่สำนักงบประมาณต้องการเปิดเผย โดยนัยนี้หมายถึง สภาวะความไม่เท่าเทียมกันของข่าวสารข้อมูล (asymmetric information) ในสภาพเช่นนี้เราจะคาดหวังได้อย่างไรว่าสถานิติบัญญัติซึ่งอนุวัติและกำกับตรวจสอบงบประมาณจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ การขาดแคลนข้อมูลทำให้หน่วยงานอื่นจะเห็นขัดแย้งกับสำนักงบประมานนั้นเป็นเรื่องยาก

3.2.2 ในขั้นตอนการตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณ (ในวาระสอง ซึ่งจะมีเวลาพิจารณาประมาณ 3 เดือน) ไม่ใช่คำตอบของการกำกับและตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน (สิ่งที่กรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ดำเนินการ ซึ่งมีคำศัพท์เรียกว่า budget scrutiny คำว่า scrutiny สะท้อนความหมายความถี่ถ้วน) แต่คุณประโยชน์ของการตรวจสอบในขั้นตอนนี้อาจจะไม่มากนัก เพราะว่าเป็นการพิจารณาในส่วนย่อยแต่ไม่เห็นภาพรวม

ตารางที่ 7.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามกระทรวง

(หน่วย : บาท)

กระทรวง	วงเงินงบประมาณ	เงินประจำงวด	เบิกจ่าย
สำนักนายกรัฐมนตรี	24,358,812,100	23,774,243,946	13,276,376,477
กระทรวงกลาโหม	168,501,828,300	168,501,828,300	82,075,355,871
กระทรวงการคลัง	208,895,905,200	208,895,905,200	96,564,248,512
กระทรวงการต่างประเทศ	7,469,311,000	7,469,311,000	5,544,901,074
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	75,610,337,300	75,610,337,300	36,500,698,830
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	7,017,533,100	7,017,533,100	3,285,868,616
กระทรวงคมนาคม	83,254,002,200	83,254,002,200	30,589,545,358
กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคง ของมนุษย์	9,756,330,300	9,756,330,300	5,346,589,696
กระทรวงพาณิชย์	6,899,226,100	6,899,226,100	3,671,732,778
กระทรวงมหาดไทย	239,479,125,400	239,476,270,400	173,390,788,765
กระทรวงยุติธรรม	16,823,738,200	16,823,738,200	8,852,918,108
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	23,925,993,000	23,925,993,000	10,836,109,075
กระทรวงศึกษาธิการ	392,454,037,800	392,454,037,800	256,999,510,756
กระทรวงสาธารณสุข	86,904,510,700	86,904,510,700	50,612,241,599
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร	4,400,101,800	4,400,101,800	1,894,982,234
กระทรวงอุตสาหกรรม	6,368,392,000	6,368,392,000	3,106,701,693
กระทรวงพลังงาน	2,010,448,900	2,010,448,900	875,874,037
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	8,746,704,500	8,746,704,500	6,053,436,139
กระทรวงแรงงาน	28,488,568,600	28,488,568,600	26,005,930,501
กระทรวงวัฒนธรรม	5,119,584,100	5,119,584,100	2,399,556,668
ส่วนราชการไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	98,974,863,300	99,559,431,454	56,562,569,275

ที่มา : กระทรวงการคลัง, 2554.

ตารางที่ 7.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามหมวดรายจ่าย

(หน่วย : บาท)

หมวดรายจ่าย/รายการ	วงเงินงบประมาณ	เงินประจำงวด	เบิกจ่าย
งบบุคลากร	495,895,837,741	495,028,633,289	321,504,892,989
งบดำเนินงาน	233,341,842,839	232,739,362,869	120,930,024,918
งบลงทุน	253,899,452,720	217,832,922,702	60,514,613,242
งบเงินอุดหนุน	523,680,921,900	536,391,881,680	438,056,013,649
งบรายจ่ายอื่น	663,149,476,100	687,971,850,010	434,270,051,656

ที่มา: กระทรวงการคลัง, 2554.

จากตารางที่ 7.3 แสดงถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 ที่จำแนกตามกระทรวง จะเห็นได้ว่าวงเงินงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาเป็นกระทรวงมหาดไทย ส่วนตารางที่ 7.4 แสดงถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามหมวดรายจ่าย จะเห็นได้ว่าหมวดงบรายจ่ายอื่น มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาเป็นหมวดเงินอุดหนุน และหมวดงบบุคลากร ตามลำดับ

### หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ (public debt) หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปริวรรตที่รัฐบาลรับรอง หนี้สาธารณะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ หนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2538, 420) ในการก่อหนี้ของรัฐบาล โดยเฉพาะการกู้เงินจากต่างประเทศนั้นรัฐบาลจะจัดทำแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศประจำปี และแผนดังกล่าวจะต้องตอบสนองแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงนั้น ๆ รวมทั้งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ช่วยสร้างความสมดุลในการพัฒนาประเทศทั้งด้านการรักษาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ ช่วยลดช่องว่างความเจริญระหว่างเมืองกับชนบทและนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนของประเทศ อาจวิเคราะห์ได้จากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลซึ่งมีความซับซ้อนมาก โดยเฉพาะการกู้ยืมและการชำระหนี้ทั้งในและต่างประเทศ

## 1. ผลดีและผลเสียของหนี้สาธารณะ

เทคส์คีย์ ศรีสุรพล และคณะ (538 , 164-165) กล่าวว่า รัฐบาลอาจก่อหนี้สาธารณะด้วยความจำเป็นซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียดังนี้

1.1 การกู้ยืมของรัฐบาล แสดงถึงฐานะที่ไม่มั่นคง รัฐบาลไร้ความสามารถในการหารายได้มาให้เพียงพอกับรายจ่าย เป็นการสร้างภาระหนี้สินไว้ให้เป็นภาระแก่คนรุ่นหลัง

1.2 ถ้าหากเป็นการกู้ภายในประเทศที่ไม่เป็นภาระมากจะเป็นประโยชน์ เพราะทรัพยากรยังอยู่ภายในประเทศไม่รั่วไหลไปไหน แต่ก็ควรระมัดระวังเช่นกัน

1.3 ถ้าหากเป็นการกู้ยืมเงินที่เป็นภาระแก่คนรุ่นหลังนั้น อาจไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะถ้าหากเป็นการกู้ยืมเพื่อการลงทุนในกิจการสาธารณะประโยชน์ ก็จะเป็นการนำความกินอยู่ดีมาสู่ประชาชนในภายหลังได้

การที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลติดต่อกันหลาย ๆ ปีนั้น ทำให้มีความกังวลว่า อาจจะทำให้เกิดวิกฤติทางการคลังได้ เนื่องจากการขาดดุลการคลังเป็นเวลานาน ๆ เป็นการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนประเทศไม่สามารถรองรับได้ อย่างไรก็ตามมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า การขาดดุลการคลังจะก่อให้เกิดการสร้างหนี้ขึ้นเป็นจริง แต่การขาดดุลการคลังจะก่อให้เกิดวิกฤติการคลังนั้นไม่จริงเสมอไป ซึ่งเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องหนี้สาธารณะเพียงด้านเดียว คือ ด้านต้นทุนที่มีต่อประเทศจากการสร้างหนี้ ซึ่งรัฐบาลได้สร้างหนี้สาธารณะเพื่อการฟื้นฟูหรือการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างแท้จริง รัฐบาลไม่ได้สร้างหนี้สาธารณะขึ้นมาเพื่อประชานิยมทางการเมือง โดยการวัดผลสัมฤทธิ์ของการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าวตามมาตรฐานสากลแล้วจะวัดจากการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ดังนั้นหากสมมติว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายขาดดุลการคลัง โดยสร้างหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และทำให้ GDP ขยายตัวมากกว่าร้อยละ 5 การสร้างหนี้สาธารณะในระดับดังกล่าวถือว่ายอมรับได้และไม่เป็นเหตุที่จะทำให้เกิดวิกฤติการคลังได้ เนื่องจากการสร้างหนี้ดังกล่าวได้เพิ่มรายได้ให้กับประเทศในระดับที่สูงกว่าการสร้างหนี้ เราจึงมีศักยภาพในการชำระหนี้คืนได้ในอนาคต ในทางกลับกันหากรัฐบาลได้สร้างหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประเทศหรือ GDP ลักษณะของการก่อหนี้เช่นนี้ไม่น่าจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นในการวิเคราะห์และวิจารณ์ประเด็นด้านหนี้สาธารณะนั้นจำเป็นต้องทำอย่างยั้งที่จะต้องวิเคราะห์ทั้งด้านต้นทุนจากการก่อหนี้และผลประโยชน์จากการก่อหนี้ (cost-benefit analysis) ไม่ใช่วิเคราะห์แต่เพียงด้านต้นทุนอย่างเดียว (สมชัย สัจจพงษ์, 2545)

## 2. วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ

รัฐบาลอาจกู้เงินมาใช้ด้วยเหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้แก่

2.1 เพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ทั้งที่เป็นรายจ่ายประจำตามปกติ ในกรณีที่รัฐบาลมีรายรับไม่เพียงพอ และที่เป็นรายจ่ายเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เพื่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ มีการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม ระบบชลประทาน การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

2.2 เพื่อใช้จ่ายในการสร้างความมั่นคงให้ประเทศ เช่น เงินกู้ด้านการทหารเพื่อรักษาเอกราชของชาติ

2.3 เพื่อกิจการสงคราม ในภาวะที่มีการสู้รบรัฐบาลต้องมีค่าใช้จ่ายมากอาจต้องกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้เพิ่ม

2.4 เพื่อการชำระหนี้ ทั้งที่เป็นเงินต้นและดอกเบี้ยในกรณีที่มีหนี้เก่าถึงกำหนดชำระ เมื่อขาดแคลนรายได้มาชำระก็อาจกู้หนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่าแทน

## 3. ประเภทของหนี้สาธารณะ

สำหรับประเภทของหนี้รัฐบาล อาจแบ่งได้ตามระยะเวลาการกู้ คือ

3.1 หนี้ระยะสั้น เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาชำระคืนภายในระยะเวลา 1 ปี อัตราดอกเบี้ยมักจะต่ำ และมักเกิดขึ้นโดยรัฐบาลนำตัวเงินคลังออกขายแก่สถาบันการเงินและประชาชน

3.2 หนี้ระยะปานกลาง เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้คืนภายใน 1 ถึง 5 ปี

3.3 หนี้ระยะยาว เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้คืนเกินกว่า 5 ปี มักจะอยู่ระหว่าง 10 – 20 ปี โดยรัฐบาลมักนำพันธบัตรออกขายแก่สถาบันการเงินและประชาชน

## 4. หนี้ของรัฐบาลและผลทางเศรษฐกิจ

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจากส่วนที่เป็นรายได้จากภาษีอากรมีผลต่อเศรษฐกิจ ต่างจากการใช้เงิน โดยการก่อหนี้ รวมทั้งมีภาระผูกพันไม่เหมือนกัน กล่าวคือการก่อหนี้ของรัฐบาลมีผลทางเศรษฐกิจดังนี้

4.1 หนี้ภายในประเทศ การกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาล มีผลเท่ากับเงินออมที่อยู่ในมือประชาชนถูกโอนไปให้รัฐบาล เมื่อรัฐบาลนำเงินกู้ออกมาใช้จ่าย เงินออมเหล่านั้นก็จะออกมาสู่ระบบเศรษฐกิจ และเมื่อถึงกำหนดชำระคืน เงินเหล่านั้นก็จะกลับไปสู่มือประชาชนตามเดิม เงินเหล่านี้จึงหมุนเวียนอยู่ภายในประเทศเท่านั้น

4.2 หนี้ภายนอกประเทศ เงินกู้ต่างประเทศรัฐบาลอาจได้รับมาในรูปของเงินตราต่างประเทศหรือสินค้าจากต่างประเทศ เงินตราต่างประเทศที่ได้รับมาก็สามารถนำมาใช้เป็น

หลักประกันเงินบาทได้ จึงทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนของประเทศมีมากขึ้น ส่วนที่ได้เป็นสินค้า หากเป็นสินค้าประเภททุนที่สามารถนำมาผลิตสินค้าและบริการได้เพิ่มขึ้นก็จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวออกไป ผลต่อเศรษฐกิจที่เกิดจากเงินกู้ต่างประเทศจะเป็นอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ จ่ายเงินกู้นั้นว่า เป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลผลิตมากน้อยเพียงใด กล่าวคือถ้านำไปใช้จ่าย ในการบริโภค ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นก็อาจหนัก เพราะขาดรายได้ที่จะนำไปใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย เมื่อถึงกำหนด หนี้ต่าง ๆ ของรัฐบาลจำแนกตามประเภทแหล่งของหนี้ ดังแสดงในตารางที่ 7.5

ตารางที่ 7.5 หนี้ในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาล

(หน่วย : ล้านบาท)

		2553 p	2552 p	2551	2550
1	หนี้รัฐบาลในประเทศ	2,948,025	2,530,363	2,061,011	1,957,987
2	ธนาคารแห่งประเทศไทย	52,563	8,379	3,909	87,945
3	สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน	1,003,399	881,604	687,454	588,831
4	สถาบันการเงินอื่น	840,108	688,353	624,730	591,346
5	รัฐบาลกลาง	381,385	441,824	308,179	273,789
6	รัฐบาลท้องถิ่น	504	494	500	500
7	ธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	27,058	35,644	16,458	28,120
8	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	2	602	2	1,897
9	ครัวเรือนและสถาบันไม่แสวงหา กำไร	455,532	397,165	364,214	369,469
10	ผู้มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ	187,474	76,298	55,565	16,090
11	หนี้รัฐบาลต่างประเทศ	54,448	57,327	73,548	94,651
12	หนี้รัฐบาล	3,002,473	2,587,690	2,134,559	2,052,638

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554.

หมายเหตุ : p คือ ตัวเลขเบื้องต้น (preliminary)

## นโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง (fiscal policy) หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงิน แผนการเก็บภาษี และการก่อหนี้ สาธารณะ เพื่อปรับความต้องการใช้จ่ายมวลรวมให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ ทั้งนี้เนื่องจาก รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล หรือการเก็บภาษี ย่อมมีผลต่อรายจ่ายมวลรวมของ

ระบบเศรษฐกิจ และมีผลต่อขนาดและโครงสร้างของรายได้ประชาชาติ การมีงานทำของประชาชน รวมไปถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ดังจะเห็นได้จากในกรณีประเทศไทยตั้งแต่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน นโยบายการคลังของรัฐบาลได้ทำหน้าที่และรับภาระหนักมากเหลือเกินในการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล กระตุ้นเศรษฐกิจมาโดยตลอด 8 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ.2547) โดยได้ทำงบประมาณสมดุลในปี 2548 และ 2549 และกลับมาจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอีกในปี พ.ศ.2550 และ พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ใช้การขาดดุลการคลังที่มีขนาดมากที่สุดในประวัติศาสตร์ประเทศไทยเพื่อแลกกับการกระตุ้นเศรษฐกิจไทยให้เจริญเติบโตโดยงบประมาณปี พ.ศ. 2545 ได้ตั้งไว้ให้ขาดดุลสูงถึง 200,000 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ (กันยายน 2545) ผลที่เป็นที่ประจักษ์ก็ได้พิสูจน์แล้วว่า การใช้นโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ (สมชัย สัจจพงษ์, 2551)

### 1. วัตถุประสงค์ในการใช้นโยบายการคลัง

ในการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาล ย่อมมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1.1 เพื่อให้มีการจ้างงานเต็มที่ หรือเพื่อขจัดปัญหาการว่างงาน คือ ให้ทุกคนได้มีงานที่เหมาะสมกับความสามารถ โดยได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม เพราะการว่างงานนอกจากจะเป็นผลเสียแก่ผู้ว่างงานโดยตรงแล้วยังเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจโดยรวมด้วย เนื่องจากมูลค่าผลผลิตลดลงแต่ความต้องการบริโภคไม่ได้ลดลง การกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจได้เติบโตเพียงพอที่จะรองรับการมีงานทำ จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล

1.2 เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากเกินไปจนเกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ ประสบกับปัญหาการว่างงาน ย่อมเป็นภาวะที่เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม รัฐบาลต้องใช้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการทางการคลังเพื่อทำให้เศรษฐกิจได้เป็นไปในลักษณะที่พอดี เช่น ราคาสินค้าไม่สูงหรือต่ำเกินไป เป็นต้น

## 2. ประเภทของนโยบายการคลัง

แบ่งตามปัญหาทางเศรษฐกิจได้ 2 แบบ คือ

2.1 นโยบายการคลังแบบขยายตัว มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มระดับอุปสงค์มวลรวม โดยการเพิ่มระดับการใช้จ่ายหรือลดภาษี ซึ่งเหมาะสมสำหรับภาวะเศรษฐกิจที่กำลังถดถอยและมีการว่างงานในอัตราสูง

2.2 นโยบายการคลังแบบหดตัว มีเป้าหมายเพื่อลดระดับอุปสงค์มวลรวม โดยการลดระดับการใช้จ่ายหรือเพิ่มภาษี เพื่อเป็นกรบรรเทาปัญหาภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และกระจายรายได้ของกลุ่มคนให้เป็นธรรม

## 3. มาตรการสำคัญของนโยบายการคลัง

มาตรการสำคัญของนโยบายการคลังที่จะนำมาใช้ให้เกิดผลที่พึงประสงค์ทางเศรษฐกิจได้แก่

3.1 นโยบายด้านภาษีอากร เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านภาษีอากร ได้แก่ ประเภทอัตรา รวมทั้งการเร่งรัดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ในการจัดการเกี่ยวกับภาษีอากรนี้รัฐบาลอาจมุ่งให้เกิดผลในลักษณะต่าง ๆ เช่น การเพิ่มรายได้เพื่อพัฒนาประเทศ โดยเลือกเก็บภาษีประเภทที่ปรับตัวเองให้สามารถอำนวยความสะดวกให้สูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เก็บภาษีตามราคา (ad valorem tax) แทนการเก็บตามสภาพ (specific tax) ซึ่งจะทำได้มากขึ้นเมื่อราคาสินค้าเพิ่มขึ้น หรือรายได้ประชาชาติสูงขึ้น รัฐบาลอาจใช้มาตรการภาษีอากรเพื่อควบคุมการบริโภค ลดการบริโภคสินค้าหรือบริการประเภทฟุ่มเฟือย โดยการเพิ่มภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น รัฐบาลอาจใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการออมและการลงทุน เช่น ลดภาษีในการประกอบอาชีพ หรือการทำธุรกิจบางอย่างเกี่ยวกับการส่งออก เป็นต้น

3.2 นโยบายด้านรายจ่าย เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณรายจ่ายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลให้เกิดผลทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่เหมาะสม เช่น เมื่อเกิดปัญหาเงินเฟ้อรัฐบาลก็จำเป็นต้องลดทอนรายจ่ายด้านต่าง ๆ ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงผลักดันอุปสงค์ (demand pull inflation) โดยตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นต่อศักยภาพการผลิต ในทางกลับกันถ้ามีภาวะเงินฝืด กระแสเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีไม่เพียงพอ รัฐบาลก็ต้องหาทางอัดฉีดกระแสเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจให้ถูกต้องกับแหล่งที่ขาดแคลน โดยให้ทันและเพียงพอกับความต้องการ

3.3 นโยบายด้านหนี้สาธารณะ เกี่ยวกับการจัดการกับเงินกู้ของรัฐบาล ทั้งในด้านการกู้ และการชำระหนี้เงินกู้ เช่น ในภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจนำพันธบัตรออกขายแก่ประชาชน เพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชนลง ในทางตรงกันข้ามเมื่อเกิดภาวะเงินฝืดรัฐบาลก็ได้ออนพันธบัตรคืนจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

## สรุป

การคลังสาธารณะ เป็นการบริหารงานของรัฐบาลในลักษณะเป็นแนวทางในการจัดการ การใช้ทรัพยากรของสังคม ตามที่แต่ละระบบเศรษฐกิจจะกำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติ การจัดการการคลัง สาธารณะโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณ รายรับ รายจ่ายของรัฐบาล โดยอาศัย ตัวแปรที่สำคัญ เช่น ภาษีอากร งบประมาณแผ่นดิน หนี้สาธารณะ

นโยบายการคลัง เป็นนโยบายที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและการใช้จ่ายของ รัฐบาล ซึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีเกิดปัญหาการว่างงาน ภาวะ เงินเฟ้อ ตลอดจนราคาสินค้าสูงหรือต่ำเกินไป โดยมีมาตรการในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ทั้ง ทางด้านเพิ่มหรือลดอัตราภาษี การเปลี่ยนแปลงปริมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล และมาตรการขยาย อุปทานรวมของสินค้าและบริการ เป็นต้น

## คำถามทบทวน

คำแนะนำ จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้สมบูรณ์ทั้ง 10 ข้อ

1. รัฐบาลใช้เครื่องมืออะไรที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จงอธิบายอย่างละเอียด
2. ประเภทของอัตราภาษี แบ่งออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่อะไรบ้าง
3. การยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ที่จัดเก็บอยู่ก่อนหน้านั้น แล้วจัดเก็บเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบันนั้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร จงอธิบาย
4. หลักการจัดเก็บภาษีที่ดีมีอะไรบ้าง ท่านเห็นด้วยกับหลักการข้อใดมากที่สุด จงอธิบาย พร้อมยกตัวอย่างประกอบ
5. การแบ่งงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานและรายจ่ายตามเศรษฐกิจแตกต่างกัน อย่างไร จงอธิบาย
6. ท่านคิดว่าการก่อหนี้สาธารณะมีประโยชน์หรือไม่ อย่างไร จงอธิบาย
7. หน่วยงานใดเป็นผู้จัดทำงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณแผ่นดินมีกี่ลักษณะ

8. จงยกตัวอย่างมาตรการสำคัญของนโยบายการคลังของรัฐบาลชุดปัจจุบันว่ามีอะไรบ้าง และท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อนโยบายดังกล่าว
9. จงอธิบายถึงสาเหตุที่รัฐบาลต้องค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศ มีลักษณะอย่างไรบ้าง
10. จงอธิบายถึงเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำๆ รัฐบาลควรใช้นโยบายการคลังอย่างไร

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.(2553).ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ แบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS). ค้นเมื่อ พฤษภาคม 22, 2554, จาก

<http://www.gfmis.go.th/>

.\_\_\_\_\_. (2556). รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2556. ค้นเมื่อ ตุลาคม 25, 2556, จาก

<http://www.mof.go.th/>

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2546). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์.(2547, มิถุนายน 02). รายจ่ายของรัฐเพื่อสังคม รายจ่ายลดความยากจนในแนวทางใหม่ คอลัมน์คุณภาพดุลยพินิจ. มติชนรายวัน, 1.

.\_\_\_\_\_. (2547, พฤษภาคม 26).วิธีการงบประมาณแผ่นดินแนวใหม่ "การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน" คอลัมน์คุณภาพดุลยพินิจ. มติชนรายวัน, 1.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). ฐานะการคลังรัฐบาล สถิติเศรษฐกิจและการคลัง.

ค้นเมื่อ กรกฎาคม 21, 2554, จาก

<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndFinancial/PublicFinance/>

.\_\_\_\_\_. (2554). หนี้ในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาล สถิติเศรษฐกิจและ

การคลัง. ค้นเมื่อ กรกฎาคม 21, 2554, จาก

<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndFinancial/PublicFinance/Pages/Index.aspx#>

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2535). เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์

หน่วยที่ 9 –15 (พิมพ์ครั้งที่ 6). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2548). เศรษฐศาสตร์ทั่วไปสำหรับผู้เริ่มต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7).

กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

.\_\_\_\_\_. (2550). เศรษฐศาสตร์ทั่วไปสำหรับผู้เริ่มต้น (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชัย สัจจพงษ์.(2551, มกราคม 09). รัฐบาลกับนโยบายการคลังภาคสาธารณะ. **กรุงเทพธุรกิจ**, 1.  
 .\_\_\_\_\_. (2545, ธันวาคม 22). หนี้สาธารณะและนโยบายการคลัง คอด้มน่มองมุมใหม่.

**กรุงเทพธุรกิจ**, 2.

สร อักษรสกุล. (2552, พฤษภาคม 18). ภาษีที่ดินและมรดก กฎหมายเพื่อความเป็นธรรมในสังคม.  
**มติชนรายวัน**, 6.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2554). **ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลประจำเดือน  
 เบื้องต้น ปีงบประมาณ 2554**. ค้นเมื่อ พฤษภาคม 21, 2554, จาก

[www.mof.go.th/News2011/012.pdf](http://www.mof.go.th/News2011/012.pdf)

เอก เศรษฐศาสตร์. (2552). **4 คำถามยอดฮิตเกี่ยวกับภาษีที่ดินฯ รูปแบบใหม่ ในกรุงเทพธุรกิจ**. ค้น  
 เมื่อ มิถุนายน 04, 2553, จาก

<http://www.nidambell.net/ekonomiz/2009q3/2009august04p1.htm>

อเนก เขียรถาวร. (2539). **เศรษฐศาสตร์มหภาค1**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อภิรักษ์ จันตะนี. (2543). **เศรษฐศาสตร์มหภาค 1**. กรุงเทพมหานคร : พิทักษ์อักษร.

Byrns, Ralph. T. & Stone, Gerald W. (1995). **Student Guide for Learning Economics**

(6th ed.). New York : Harper Collins College.

