



เอกสารประกอบการสอน
วิชา 226361 การคลังรัฐบาล

ปัทมา ลาภชุ่มศรี

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

11 ค.ย. 2550

๒๕๐๑/๔๖

220066

ได้รับทุนสนับสนุนจากงบประมาณเงินรายได้

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

คำนำ

เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนสำหรับนิสิต วิชาเอก และวิชาโทเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ในรายวิชา 226361 การคลังรัฐบาล โดยได้รับทุนสนับสนุนจากคณะ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เนื้อหาภายในเอกสารนี้ประกอบด้วยทฤษฎีที่กล่าวถึงหน้าที่ในทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล โครงสร้างการคลังของไทยทั้งทางด้านรายรับ และรายจ่าย เครื่องมือทางการ คลังต่าง ๆ เช่น ภาษีอากร รายจ่ายรัฐบาล หนี้สาธารณะ รวมทั้งปัญหาการคลังทั้งในภาพรวมและ เฉพาะส่วน นอกจากนี้ยังประกอบด้วยนโยบายการคลังของไทยทั้งในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ และช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.วิไล เอื้อปิยฉัตร ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่าง มากในการปรับปรุงและแก้ไขให้เอกสารประกอบการสอนนี้ถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น และ ขอขอบคุณคุณคุณปัทวี สัตยวงศ์ทิพย์ และคุณเมทินา อุทราศีที่ได้ช่วยในการพิมพ์เนื้อหาทำให้เอกสาร

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับนิสิต และผู้สนใจในการศึกษาวิชาการคลังรัฐบาล และสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ สถานการณ์เศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านการคลังได้ต่อไป หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อเสนอแนะประการ ใดผู้เขียนยินดีรับฟังเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เอกสารประกอบการสอนนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ปัทมา ลาภขุ่มศรี

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

กันยายน 2549

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความหมายของการคลังรัฐบาล	2
1.2 หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล	3
1.2.1 หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม	5
1.2.2 หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม	7
1.2.3 หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	8
1.2.4 หน้าที่ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจ	8
1.2.5 การประสานหรือการจัดแย้งระหว่างหน้าที่หรือเป้าหมายทางเศรษฐกิจ	8
1.3 สถาบันการคลังและโครงสร้างระบบการคลังของไทย	10
1.3.1 สถาบันการคลัง	10
1.3.2 โครงสร้างระบบการคลังของไทย	11
บทที่ 2 ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ	15
2.1 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ	16
2.2 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะความต้องการ	19
2.3 การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ	22
2.3.1 เส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ	22
2.3.2 การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ	23
2.3.3 การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปโดยในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ	27
บทที่ 3 ผลกระทบภายนอก	32
3.1 ความหมายของผลกระทบภายนอก	33
3.2 ประเภทและสาเหตุของการเกิดผลกระทบภายนอก	36
3.3 รัฐบาลกับผลกระทบภายนอก	39
3.3.1 ผลกระทบภายนอกกับการจัดสรรทรัพยากร	39
3.3.2 รัฐบาลกับการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอก	42

บทที่	หน้า
บทที่ 4 รายรับรัฐบาล	46
4.1 โครงสร้างรายรับรัฐบาล	47
4.2 รายได้จากภาษีอากร	50
4.2.1 ความหมายของภาษีอากร	50
4.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี	50
4.2.3 ลักษณะที่ดีของภาษีอากร	51
4.2.4 ฐานภาษี	53
4.2.5 ประเภทของภาษีอากร	55
4.2.6 ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร	59
4.2.7 ประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร	60
4.2.8 ปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากร	61
4.2.9 ผลกระทบและภาระของภาษี	62
4.3 รายได้ที่มีไข่อำนาจ	68
4.4 รายรับจากการกู้ยืม	69
4.5 รายรับประเภทเงินคงคลัง	70
บทที่ 5 รายจ่ายรัฐบาล	71
5.1 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาล	72
5.1.1 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลพิจารณาตามแนวทางการใช้จ่ายของรัฐบาล	72
5.1.2 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลพิจารณาตามการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต	72
5.1.3 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลพิจารณาตามการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาล	73
5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาล	74
5.2.1 สมมุติฐานของวากเนอร์	74
5.2.2 สมมุติฐานของพีดอกและไวส์แมน	75
5.3 หลักการที่ดีของรายจ่ายรัฐบาล	76
5.4 โครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาล	77
5.5 การจำแนกประเภทของรายจ่ายรัฐบาล	80
5.5.1 การจำแนกตามลักษณะงาน	80
5.5.2 การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ	83
5.5.3 การจำแนกตามส่วนราชการ	84
5.5.4 การจำแนกตามงบรายจ่าย	86

บทที่	หน้า
5.5.5 การจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน	86
5.5.6 การจำแนกตามการพัฒนาและการดำเนินงานปกติ	88
5.6 ผลกระทบโดยทั่วไปของรายจ่ายรัฐบาล	90
บทที่ 6 การงบประมาณ	91
6.1 ความสำคัญของงบประมาณ	92
6.2 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ	94
6.3 หลักการของงบประมาณ	95
6.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณ	96
6.5 ประเภทและรูปแบบของงบประมาณ	98
6.5.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ	99
6.5.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน	99
6.5.3 งบประมาณแบบแสดงแผนงาน	100
6.5.4 งบประมาณแบบแสดงการวางแผน	100
6.5.5 งบประมาณฐานศูนย์	100
6.5.6 งบประมาณแบบสะสม	101
6.6 โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณของไทย	102
6.7 นโยบายงบประมาณแผ่นดิน	112
6.8 นโยบายงบประมาณของไทย	114
บทที่ 7 หนี้สาธารณะ	115
7.1 วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ	116
7.2 ประเภทของหนี้สาธารณะ	117
7.3 แนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้	119
7.3.1 การก่อหนี้และการบริหารหนี้แบบด้านวงจรเศรษฐกิจ	120
7.3.2 การก่อหนี้และการบริหารหนี้แบบตามวงจรเศรษฐกิจ	120
7.3.3 การก่อหนี้และการบริหารหนี้แบบเป็นกลาง	121
7.4 หลักการและการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ	121
7.5 วิธีการก่อหนี้สาธารณะ	123
7.6 ผลการก่อหนี้สาธารณะ	125
7.6.1 ผลต่อการโอนภาระหนี้	125
7.6.2 ผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	126
7.6.3 ผลต่อการกระจายรายได้	128

บทที่	หน้า
7.6.4 ผลต่อระดับราคาสินค้า คุณภาพและคุณลักษณะ	128
7.7 หนี้สาธารณะของไทย	129
บทที่ 8 การคลังท้องถิ่น	141
8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	142
8.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนในการกระจายอำนาจ	143
8.3 ข้อคัดค้านในการกระจายอำนาจ	144
8.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น	145
8.5 โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	148
8.5.1 ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง	149
8.5.2 ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทนและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้	151
8.5.3 รายได้ที่มีใช้ภาษี	153
8.6 โครงสร้างรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	156
บทที่ 9 ปัญหาการคลัง	159
9.1 ลักษณะทั่วไปของปัญหาการคลัง	160
9.2 ปัญหาการคลังของรัฐบาลกลาง	164
9.3 ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	166
บทที่ 10 นโยบายการคลัง	169
10.1 บทบาทของนโยบายการคลัง	170
10.2 ประเภทของนโยบายการคลัง	172
10.2.1 จำแนกตามลักษณะการทำงานของนโยบายการคลัง	172
10.2.2 จำแนกตามลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจ	163
10.3 นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ	174
10.3.1 นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	174
10.3.2 นโยบายการคลังกับการกระจายรายได้	176
10.3.3 นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ	177
10.4 ข้อจำกัดของนโยบายการคลัง	177
10.5 นโยบายการคลังของไทย	178
10.5.1 นโยบายการคลังก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ	178
10.5.2 นโยบายการคลังช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ	182
10.5.3 นโยบายการคลังหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ	185

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 รายได้และรายจ่ายของสถาบันการคลังของไทย(ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	14
2.1 ประเภทของสินค้าและบริการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสินค้าและบริการ	18
2.2 ประเภทของความต้องการ	20
3.1 ลักษณะของการเกิดผลกระทบภายนอก	34
4.1 รายรับจริงจำแนกตามประเภท	48
4.2 เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	49
4.3 โครงสร้างอัตราภาษีแบบต่าง ๆ	58
5.1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	78
5.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน	82
5.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ	84
5.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวงและงบรายจ่ายปี 2548	85
5.5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม โครงสร้างแผนงาน	88
5.6 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามการพัฒนาและการดำเนินงานปกติปี 2548	89
7.1 ขอบเขตหนี้สาธารณะของไทย	130
7.2 หนี้สาธารณะคงค้าง	133
7.3 ยอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระซึ่งต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ	136
7.4 สรุปข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ	137
8.1 ขนาดการคลังรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายได้	147
8.2 ขนาดการคลังรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายจ่าย	148
8.3 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	149
8.4 เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน	155
8.5 เปรียบเทียบเงินอุดหนุนท้องถิ่นกับรายจ่ายรวมของรัฐบาลกลางและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	156
8.6 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	158
9.1 เปรียบเทียบประมาณการรายได้กับรายได้ที่จัดเก็บได้	161
9.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล	163
10.1 สรุปมาตรการด้านการคลังที่สำคัญในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7	179
10.2 ปัญหาและนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ	185

สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 เส้นความพอใจเท่ากันของสังคม	5
1.2 เส้นเป็นไปได้ในการผลิต	6
1.3 การจัดสรรทรัพยากรที่ทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด	7
2.1 ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการบริโภคสินค้าที่มีลักษณะไม่เป็นปัจจัยในการบริโภค	18
2.2 เส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ	22
2.3 การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะโดยใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย	24
2.4 การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะโดยใช้ทฤษฎีความสมัครใจแลกเปลี่ยน	26
2.5 การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ	29
2.6 การวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกของการจัดสรรที่ดีที่สุดสำหรับสังคม	31
3.1 กลไกราคาสัมหลวเพราะผลกระทบภายนอก	37
3.2 ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี	40
3.3 ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย	41
3.4 การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียโดยการเก็บภาษี	43
3.5 การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียโดยการให้เงินอุดหนุน	44
4.1 ประเภทของภาษีอากรที่สำคัญ	56
4.2 อัตราภาษี	57
4.3 การพิจารณาผลของภาษีเงินได้จากดุลยภาพเฉพาะอย่าง	65
4.4 การพิจารณาผลของภาษีเงินได้จากดุลยภาพทั่วไป	67
6.1 กระบวนการงบประมาณ	104

ข้อมูลรายวิชาและการสอน

รหัสและชื่อวิชา (ภาษาไทย) 226361 การคลังรัฐบาล
(ภาษาอังกฤษ) 226361 Public Finance

จำนวนหน่วยกิต/ชั่วโมง 3(3-0-6)

สถานภาพของรายวิชา

ศึกษาทั่วไป วิชาเอก วิชาโท

คำอธิบายรายวิชา

ศึกษาบทบาทกลไก และเครื่องมือต่างๆ ของภาครัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบการคลังอย่างกว้างๆ ในด้านภาษีอากร การใช้จ่ายรัฐบาล การก่อหนี้สาธารณะ การคลังท้องถิ่น และการงบประมาณ

วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจถึงหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล การคลังรัฐบาล นโยบายการคลัง และสามารถเข้าใจปัญหาต่างๆ ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการคลังรัฐบาลและนโยบายการคลัง

วิธีการเรียนการสอน

1. บรรยาย และซักถาม
2. ค้นคว้าและทำรายงาน
ครั้งที่ 1 รายงาน(กลุ่ม) เกี่ยวกับภาษีประเภทต่าง ๆ
ครั้งที่ 2 รายงาน(กลุ่ม) เกี่ยวกับประเด็นทางการคลังรัฐบาล

การประเมินผล

- | | |
|--|------|
| 1. ความสนใจ การมีส่วนร่วมและความสม่ำเสมอในการเข้าชั้นเรียน | 5 % |
| 2. รายงาน และการนำเสนอรายงาน 2 ครั้ง | 25 % |
| 3. การสอบ กลางภาค | 35 % |
| ปลายภาค | 35 % |

แผนการสอน

สัปดาห์ที่	หัวข้อ-เนื้อหา	กิจกรรม การเรียนการสอน
1	<p>บทที่ 1 บทนำ</p> <p>1.1 ความหมายของการคลังรัฐบาล</p> <p>1.2 หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล</p> <p>1.2.1 หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม</p> <p>1.2.2 หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม</p> <p>1.2.3 หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>1.2.4 หน้าที่ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตและ การพัฒนาเศรษฐกิจ</p> <p>1.2.5 การประสานหรือการขัดแย้งระหว่างหน้าที่หรือ เป้าหมายทางเศรษฐกิจ</p> <p>1.3 สถาบันการคลังและโครงสร้างระบบการคลังของไทย</p> <p>1.3.1 สถาบันการคลัง</p> <p>1.3.2 โครงสร้างระบบการคลังของไทย</p>	<p>1. บรรยาย</p> <p>2. อภิปรายและ ซักถาม</p> <p>3. มอบหมาย รายงาน</p>

ลำดับที่	หัวข้อ-เนื้อหา	กิจกรรม การเรียนการสอน
2	บทที่ 2 ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ 2.1 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ 2.2 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะความต้องการ 2.3 การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ 2.3.1 เส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ 2.3.2 การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ ก. การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนโดยใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์ ข. การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนโดยใช้ทฤษฎีความสมัครใจแลกเปลี่ยน 2.3.3 การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปโดยในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม
3	บทที่ 3 ผลกระทบภายนอก 3.1 ความหมายของผลกระทบภายนอก 3.2 ประเภทและสาเหตุของการเกิดผลกระทบภายนอก 3.3 รัฐบาลกับผลกระทบภายนอก 3.3.1 ผลกระทบภายนอกกับการจัดสรรทรัพยากร 3.3.2 รัฐบาลกับการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอก	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม
4	บทที่ 4 รายรับรัฐบาล 4.1 โครงสร้างรายรับรัฐบาล 4.2 รายได้จากภาษีอากร 4.2.1 ความหมายของภาษีอากร 4.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี 4.2.3 ลักษณะที่ดีของภาษีอากร 4.2.4 ฐานภาษี 4.2.5 ประเภทของภาษีอากร 4.2.6 ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม

ลำดับที่	หัวข้อ-เนื้อหา	กิจกรรม การเรียนการสอน
5	บทที่ 4 (ต่อ) 4.2.7 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีอากร 4.2.8 ปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากร 4.2.9 ผลกระทบและภาระของภาษี 4.3 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร 4.4 รายรับจากการกู้ยืม 4.5 รายรับประเภทเงินคงคลัง	1. บรรยาย 2. อภิปรายและ ชักถาม
6	นำเสนอรายงานครั้งที่ 1 บทที่ 5 รายจ่ายรัฐบาล 5.1 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาล 5.1.1 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลพิจารณาตามแนวทางการใช้จ่ายของรัฐบาล 5.1.2 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลพิจารณาตามการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต 5.1.3 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลพิจารณาตามการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาล	1. นำเสนอรายงาน ครั้งที่ 1 2. บรรยาย 3. อภิปรายและ ชักถาม
7	บทที่ 5 (ต่อ) 5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาล 5.2.1 สมมุติฐานของวากเนอร์ 5.2.2 สมมุติฐานของพีกอกและไวส์แมน 5.3 หลักการที่ดีของรายจ่ายรัฐบาล 5.4 โครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาล 5.5 การจำแนกประเภทของรายจ่ายรัฐบาล 5.5.1 การจำแนกตามลักษณะงาน 5.5.2 การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ 5.5.3 การจำแนกตามส่วนราชการ 5.5.4 การจำแนกตามงบรายจ่าย 5.5.5 การจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน 5.5.6 การจำแนกตามการพัฒนาและการดำเนินงานปกติ 5.6 ผลกระทบโดยทั่วไปของรายจ่ายรัฐบาล	1. บรรยาย 2. อภิปรายและ ชักถาม

ลำดับที่	หัวข้อ-เนื้อหา	กิจกรรมการเรียนรู้ การสอน
8	สอบกลางภาค	
9	บทที่ 6 การงบประมาณ 6.1 ความสำคัญของงบประมาณ 6.2 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ 6.3 หลักการของงบประมาณ 6.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณ 6.5 ประเภทและรูปแบบของงบประมาณ 6.5.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ 6.5.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน 6.5.3 งบประมาณแบบแสดงแผนงาน 6.5.4 งบประมาณแบบแสดงการวางแผน 6.5.5 งบประมาณฐานศูนย์ 6.5.6 งบประมาณแบบสะสม	1. บรรยาย 2. อภิปรายและ ชักถาม
10	บทที่ 6 (ต่อ) 6.6 โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณของไทย 6.7 นโยบายงบประมาณแผ่นดิน 6.8 นโยบายงบประมาณของไทย	1. บรรยาย 2. อภิปรายและ ชักถาม
11	บทที่ 7 หนี้สาธารณะ 7.1 วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ 7.2 ประเภทของหนี้สาธารณะ 7.3 แนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้ 7.3.1 การก่อหนี้และการบริหารหนี้แบบด้านวงจเศรษฐกิจ 7.3.2 การก่อหนี้และการบริหารหนี้แบบตามวงจเศรษฐกิจ 7.3.3 การก่อหนี้และการบริหารหนี้แบบเป็นกลาง 7.4 หลักการและการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ 7.5 วิธีการก่อหนี้สาธารณะ	1. บรรยาย 2. อภิปรายและ ชักถาม

ลำดับที่	หัวข้อ-เนื้อหา	กิจกรรมการเรียนการสอน
12	บทที่ 7 (ต่อ) 7.6 ผลการก่อกำเนิดสาธารณะ 7.6.1 ผลต่อการโอนภาระหนี้ 7.6.2 ผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 7.6.3 ผลต่อการกระจายรายได้หลักการก่อกำเนิดและการโอนภาระหนี้ 7.6.4 ผลต่อระดับราคาสินค้า 7.7 หนี้สาธารณะของไทย	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม
13	บทที่ 8 การคลังท้องถิ่น 8.1 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นและรูปแบบขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของไทย 8.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนในการกระจายอำนาจ 8.3 ข้อคัดค้านในการกระจายอำนาจ 8.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น 8.5 โครงสร้างรายรับขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น 8.5.1 ภาษีที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง 8.5.2 ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทนและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 8.5.3 รายได้ที่มีใช้ภาษี 8.5.4 เงินอุดหนุน 8.6 โครงสร้างรายจ่ายขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม
14	บทที่ 9 ปัญหาการคลัง 9.1 ลักษณะทั่วไปของปัญหาการคลัง 9.2 ปัญหาการคลังของรัฐบาลกลาง 9.3 ปัญหาการคลังขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น บทที่ 10 นโยบายการคลัง 10.1 บทบาทของนโยบายการคลัง 10.2 ประเภทของนโยบายการคลัง 10.2.1 จำแนกตามลักษณะการทำงานของนโยบายการคลัง 10.2.2 จำแนกตามลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจ	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม

สัปดาห์ที่	หัวข้อ-เนื้อหา	กิจกรรมการเรียนการสอน
15	บทที่ 10 (ต่อ) 10.3 นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ 10.3.1 นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 10.3.2 นโยบายการคลังกับการกระจายรายได้ 10.3.3 นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ 10.4 ข้อจำกัดของนโยบายการคลัง 10.5 นโยบายการคลังของไทย 10.5.1 นโยบายการคลังก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 10.5.2 นโยบายการคลังช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ 10.5.3 นโยบายการคลังหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ	1. บรรยาย 2. อภิปรายและซักถาม
16	นำเสนอรายงานครั้งที่ 2	1. นำเสนอรายงานครั้งที่ 2 2 อภิปรายและซักถาม

หมายเหตุ : กำหนดการเรียนการสอนนี้ อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามประกาศของมหาวิทยาลัย และ / หรือข้อตกลงระหว่างผู้เรียนและผู้สอน

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาความหมายของการคลังรัฐบาล หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล สถาบันการคลังและโครงสร้างสถาบันการคลังทั้งด้านรายรับ และรายจ่าย

เนื้อหา

1. ความหมายของการคลังรัฐบาล
2. หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล
 - หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร
 - หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม
 - หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
 - หน้าที่ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - การประสานและการจัดแย้งระหว่างหน้าที่หรือเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ
3. สถาบันการคลัง
 - รัฐบาลกลาง
 - รัฐบาลท้องถิ่น
 - รัฐวิสาหกิจ
 - โครงสร้างระบบการคลังของไทยด้านรายรับ และรายจ่าย

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

ในสมัยโบราณระบบเศรษฐกิจส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ง่ายๆ ไม่ซับซ้อน บทบาทของรัฐบาลในสมัยนั้นจึงมีหลักการเพียงการมุ่งเน้นในเรื่องของการหารายได้มาใช้จ่ายให้เพียงพอต่อภาระหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น ต่อมาระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้น ประเภทของรายได้และรายจ่ายมีความหลากหลายมากขึ้น รัฐบาลมีภาระหน้าที่มากขึ้น จึงจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งรายได้และรายจ่าย และกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อช่วยในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายในการบริหารประเทศ เนื่องจากรัฐบาลเป็นหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งที่มีความสำคัญมากในระบบเศรษฐกิจซึ่งการดำเนินการของภาครัฐนั้นไม่ได้หมายถึงการดำเนินการของรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่ยังหมายถึงส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วย

1.1 ความหมายของการคลังรัฐบาล

มีผู้นิยามความหมายของการคลัง และการคลังรัฐบาล (Public Finance) ไว้หลายท่าน แตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา นอกจากนี้คำว่า การคลังรัฐบาลแล้ว นักเศรษฐศาสตร์บางคนก็ใช้ชื่อเรียกการศึกษาเกี่ยวกับรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาล รวมทั้งการศึกษาการดำเนินงานด้านการคลังของรัฐว่า การคลังสาธารณะ ยังมีอีกคำที่ใกล้เคียงกันคือ เศรษฐศาสตร์สาธารณะ เป็นวิชาที่ศึกษาบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยได้ขยายขอบเขตของการศึกษา จากวิชาการคลังสาธารณะให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ถึงบทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการศึกษาผลกระทบจากการกระทำของรัฐบาลที่มีต่อทางด้านสังคม และด้านการเมืองโดยส่วนรวม

ในที่นี้การศึกษาวิชาการคลังรัฐบาล จะศึกษาบทบาท กลไกและเครื่องมือต่างๆ ของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ระบบการคลัง รายรับรัฐบาล ภาษีอากร การใช้จ่ายรัฐบาล การงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะ การคลังท้องถิ่น นโยบายการคลัง และปัญหาการคลัง

การศึกษาวิชาการคลังรัฐบาลนั้น มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก

1. ภาระหน้าที่ของรัฐบาลมีเพิ่มขึ้น หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมี 5 ประการ คือ
 - การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม
 - การกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม
 - การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
 - การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - การประสานและการจัดแย้งระหว่างหน้าที่หรือเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ

2. การคลังรัฐบาลและนโยบายการบริหารประเทศมีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่น นโยบายการคลัง ก็คือนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ถ้าไม่มีการบริหารคลังที่ดี ก็อาจจะเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศ เนื่องจากการคลังนั้นเป็นการเงินของแผ่นดิน การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการคลังก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ ตามมา เช่นการใช้นโยบายภาษีเกี่ยวกับภาษีเงินได้ จะกระทบรายได้ที่แท้จริงของประชาชน เป็นต้น

3. การศึกษาการคลังมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาสาขาวิชาอื่นๆ เช่น

- การคลัง-กฎหมาย เช่นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามระเบียบราชการตามกฎหมาย
- การคลัง-เศรษฐศาสตร์ เช่นการที่รัฐบาลมีการปรับอัตราภาษีเงินได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ที่ใช้จ่ายได้จริงของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อไปยังการบริโภคมวลรวมของประเทศ และรายได้ประชาชาติด้วย

1.2 หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันจะเห็นว่ารัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้ามามีบทบาทแทรกแซงในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่นการที่รัฐเข้าไปดำเนินการผลิตและจัดสรรสินค้าและบริการที่เอกชนไม่สามารถทำได้ หรือทำได้ไม่ดี เช่นบริการสาธารณสุขไปโลก ในการพิจารณาความสำคัญของภาครัฐอาจพิจารณาในแง่ของบุคคลและสังคมส่วนรวม ในส่วนของบุคคลทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐเช่น การเสียภาษีอากร การได้รับสิทธิจากการบริการของรัฐ เช่นบริการรักษาความสงบเรียบร้อย ในส่วนของสังคมส่วนรวมนั้น รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจนั้นมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ คือ

1. การรักษากฎหมายและการจัดระเบียบสังคม รัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่เป็นเสมือนคนกลางให้ประชาชน โดยการควบคุมให้มีการเคารพในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินของบุคคล หรือรักษาข้อตกลงทางการค้าที่ได้ทำกันไว้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยใช้กฎหมาย เช่นการทำสัญญาซื้อ-ขายระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค

2. การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อช่วยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น โดยปกติกลไกตลาดจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ตลาดจะต้องมีลักษณะเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ แต่ในความเป็นจริงนั้นตลาดจะมีการผูกขาดเกิดขึ้นแต่จะมากหรือน้อยแตกต่างกันไป ดังนั้นเพื่อช่วยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ได้ดีขึ้น รัฐบาลจึงต้องเข้ามาวางกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ หรือใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยให้มีการแข่งขันมากขึ้น เช่นการออกกฎหมายห้ามการผูกขาด ซึ่งถือว่าเป็นการขัดขวางการทำงานของกลไกตลาด

3. การจัดสรรสินค้าและบริการที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ มีสินค้าและบริการบางชนิดที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรได้ เราเรียกว่า สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ หรือสินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (externalities) ทั้งผลดีและผลเสีย เช่น การปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำสาธารณะ รัฐจึงต้องเข้ามาจัดสรรและผลิตสินค้าและบริการดังกล่าว

4. การตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกที่จะบริโภคในปัจจุบันหรือในอนาคต โดยทั่วไปเอกชนจะเลือกบริโภคในปัจจุบันหรือเก็บออมเพื่อไปบริโภคในอนาคตนั้นแต่ละคนจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวเองเป็นสำคัญ ถ้าคนส่วนใหญ่ในสังคมเลือกที่จะบริโภคในวันนี้ สังคมก็จะขาดการออม หรือการสะสมทุน ไม่สามารถพัฒนาประเทศได้ดี รัฐจึงอาจเข้ามาแทรกแซงโดยใช้เครื่องมือทางการคลัง เช่นการยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อเป็นการจูงใจให้คนออมมากขึ้น

5. การป้องกันความผันผวนในระบบเศรษฐกิจ ในระบบเศรษฐกิจเสรี เมื่อระบบและธุรกิจการเงินพัฒนาเต็มที่แล้วก็จะเกิดกลุ่มธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ที่มีอำนาจผูกขาดและมีอำนาจทางเศรษฐกิจเนื่องจากมีความได้เปรียบธุรกิจขนาดเล็ก เช่นสามารถลงทุนขนาดใหญ่แล้วเกิดการประหยัดจากขนาดทำให้ได้เปรียบทางด้านต้นทุน จึงเป็นการทำลายธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่สามารถแข่งขันได้ และหากเกิดการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจขนาดใหญ่ จะก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจได้ง่ายกว่าธุรกิจขนาดเล็ก เช่นธุรกิจขนาดใหญ่มีการลดปริมาณการผลิต ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน รัฐจึงต้องเข้ามาชักนำ หรือควบคุมบังคับให้ธุรกิจขนาดใหญ่ประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

6. การสร้างความเป็นธรรมในสังคม สังคมที่มีความสงบสุขนั้นต้องมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมด้วย แต่ในความจริงกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่กระจายผลประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริโภคแต่ละคนมีกำลังซื้อแตกต่างกัน อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวย และคนจน รัฐจึงต้องเข้ามาจัดสรรและปรับปรุงให้การกระจายผลประโยชน์ในสังคมเป็นไปอย่างเหมาะสม

7. ความพยายามในการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว เป็นเรื่องที่ต้องใช้ทรัพยากรและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก รัฐบาลจึงควรเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เมื่อพิจารณาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จะพบว่าแต่ละประเทศนั้น รัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากน้อยแตกต่างกัน การวัดว่ารัฐบาลมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในระบบเศรษฐกิจนั้น อาจดูได้จาก มูลค่าของสินค้าและบริการที่รัฐบาลผลิต เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำนวนการใช้แรงงานของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับแรงงานทั้งหมด มูลค่าการใช้

จ่ายภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือรายได้ภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ดังนั้นเมื่อรัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐจึงมีหน้าที่ในทางเศรษฐกิจที่สำคัญอยู่ 5 ประการ ดังนี้

1.2.1 หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีจำนวนประชากรของโลก รวมทั้งประชากรของไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการในการบริโภคสินค้าก็เพิ่มขึ้นด้วย ขณะที่ทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการผลิต เช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน เกิดความขาดแคลน แต่ความต้องการในการบริโภคสินค้าของมนุษย์มีไม่จำกัด จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกำหนดระบบและวิธีการในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้เกิดประโยชน์สนองความต้องการของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

การจัดสรรการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ นั้นอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

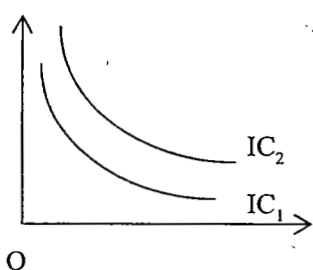
- สินค้าสาธารณะ (Public Goods) คือสินค้าและบริการที่ตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนรวม ผลิตขึ้นเพื่อใช้ร่วมกันของประชาชนทั่วไป กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ รัฐจึงทำหน้าที่ผลิตและแจกจ่าย เช่น บริการการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข

- สินค้าเอกชน (Private Goods) คือสินค้าที่ใช้ผลิตเพื่อการอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ถ้ากลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้ดีแล้ว รัฐจะปล่อยให้เอกชนทำการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้นๆ แต่ถ้ากลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ดี เช่น เกิดการผูกขาด การเอารัดเอาเปรียบ รัฐอาจเข้ามาแทรกแซงโดยใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ได้ดีขึ้น เช่น การใช้นโยบายควบคุมราคา กำหนดราคาสินค้าขึ้นสูงเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคเดือดร้อน

ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดนั้น จะใช้เครื่องมือ 2 ชนิดคือ

- เส้นความพอใจเท่ากันของสังคม (Social Indifference Curve) เพื่อพิจารณาความต้องการของสังคมที่มีต่อสินค้าและบริการ

สินค้าสาธารณะ



สินค้าเอกชน

ภาพที่ 1.1 เส้นความพอใจเท่ากันของสังคม (Social Indifference Curves)

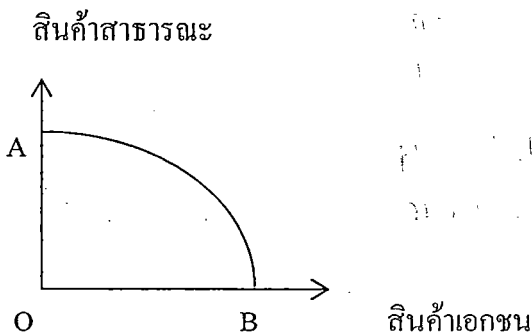
จากภาพที่ 1.1 เส้น IC_1 และ IC_2 แสดงความพอใจเท่ากันของสังคม แสดงความต้องการของประชาชนที่มีต่อสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. ทุกๆ จุดบนเส้นความพอใจเท่ากันเส้นเดียวกัน จะแสดงถึงระดับของความพอใจที่เท่ากัน โดยแสดงการบริโภคสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน

2. เส้นที่อยู่ทางขวามือจะแสดงถึงระดับความพอใจที่สูงกว่า

3. เส้นความพอใจเท่ากันโดยทั่วไปจะมีลักษณะโค้งเว้าเข้าหาจุดกำเนิด (Convex to the Origin) เนื่องจากผู้บริโภคยินดีที่จะนำสินค้าชนิดหนึ่ง (ซึ่งในกรณีนี้ก็คือสินค้าสาธารณะ) เป็นจำนวนที่ลดลงเรื่อยๆ เพื่อแลกสินค้าอีกชนิด (ซึ่งในกรณีนี้ก็คือสินค้าเอกชน) เพิ่มขึ้น ตามกฎลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ (Law of Diminishing Utilities)

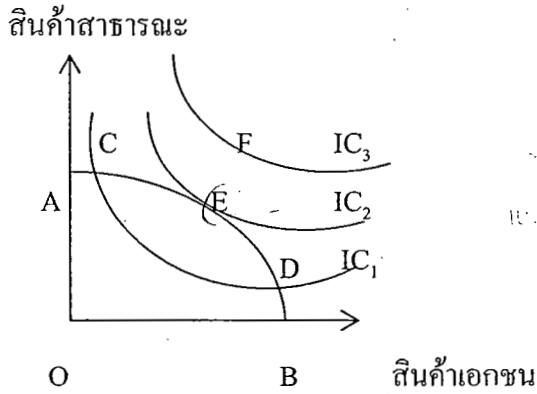
• เส้นเป็นไปได้ในการผลิต (Production Possibility Curve) เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพและความสามารถในการผลิตของสังคม



ภาพที่ 1.2 เส้นเป็นไปได้ในการผลิต (Production Possibility Curve)

จากภาพที่ 1.2 เส้น AB แสดงให้เห็นว่าสังคมสามารถใช้ทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ผลิตสินค้าสาธารณะ และสินค้าเอกชนได้ในสัดส่วนต่างๆ ภายใต้ข้อสมมุติว่าในระบบเศรษฐกิจมีการผลิตสินค้า 2 ชนิด คือสินค้าสาธารณะ และสินค้าเอกชน

เส้นเป็นไปได้ในการผลิตโดยทั่วไปจะเป็นเส้นที่โค้งเว้าออกจากจุดกำเนิด (Concave to the Origin) เนื่องจากเมื่อมีการเสียสละปัจจัยการผลิตในการผลิตสินค้าชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้น ทำให้ผลผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้น แต่จะเพิ่มในอัตราที่ลดลงเรื่อยๆ ตามกฎลดน้อยถอยลงของผลได้ (Law of Diminishing Returns)



ภาพที่ 1.3 การจัดสรรทรัพยากรที่ทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด

จากภาพที่ 1.3 ทั้งจุด C E และ D อยู่บนเส้นเป็นไปได้ในการผลิต ซึ่งแสดงว่ามีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคมมาจัดสรรเพื่อผลิตสินค้าเอกชน และสินค้าสาธารณะ แต่ที่จุด E เป็นจุดที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด เนื่องจากอยู่บนเส้น IC_2 ซึ่งแสดงว่าสังคมมีความพอใจมากกว่าที่จุด C และ D ซึ่งอยู่บนเส้น IC_1 ส่วนที่จุด F อยู่บนเส้น IC_3 แม้ว่าความพอใจจะสูงกว่า แต่เป็นจุดที่เกินความสามารถในการผลิตของระบบเศรษฐกิจเพราะอยู่นอเส้นเป็นไปได้ในการผลิต

การที่รัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการผลิตและแจกจ่ายสินค้าและบริการต่างๆ มากน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับลักษณะความต้องการของสินค้าแต่ละชนิด และในการผลิตสินค้าและบริการของรัฐนั้นอาจมีข้อบกพร่องบางประการเกิดขึ้นคือ สิ่งต่างๆ ที่ผลิตขึ้นนั้นอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือสังคมส่วนใหญ่ เกิดข้อบกพร่องในการแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เนื่องจาก รัฐไม่สามารถใช้กลไกทางการเมืองวัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อบริการของรัฐ และความต้องการของประชาชนที่มีต่อสินค้าและบริการมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ถ้ามีปัจจัยต่างๆ มากกระทบความรู้สึก ด้วยเหตุนี้ ในความเป็นจริงจุดที่การจัดสรรทรัพยากรที่ทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจึงไม่เกิดขึ้น

1.2.2 หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม

เมื่อระบบเศรษฐกิจได้กำหนดการผลิตและวิธีการผลิตสินค้าและบริการทั้ง โดยผ่านกลไกตลาด หรือผ่านการจัดสรรโดยรัฐแล้ว ก็จะก่อให้เกิดรายได้ของบุคคล ซึ่งรายได้นี้เป็นตัวกำหนดความสามารถในการซื้อสินค้าและบริการ ถ้ารายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมาก ความเป็นอยู่ของคนในสังคมก็จะต่างกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา รัฐจึงต้องพยายามกระจายรายได้หรือแจกจ่ายผลประโยชน์ของสังคมให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ให้ทุกคนอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบสุข โดยได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง ในการกระจายรายได้หรือผลประโยชน์นั้นอาจแบ่งได้เป็น

- สินค้าสาธารณะ รัฐจะใช้จ่ายรายได้จากภาษีอากรเพื่อทำการผลิตสินค้าและบริการ การกระจายผลประโยชน์จากการบริโภคสินค้าสาธารณะนี้ อาจทำได้โดยการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนทุกกลุ่ม เช่น การศึกษาภาคบังคับ หรือรัฐทำการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพื่อช่วยให้มีงานทำ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น ฝักอาซิฟ

- สินค้าเอกชน รัฐต้องกระทำผ่านการกระจายรายได้โดยพยายามลดช่องว่างของรายได้ ให้คนมีความสามารถในการใช้จ่าย และบริโภคใกล้เคียงกัน เช่น ใช้นโยบายภาษีเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ผู้ที่มีรายได้สูงจะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า และรัฐนำรายได้จากภาษีอากรดังกล่าวมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมต่อไป

1.2.3 หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในบางภาวะถ้ารัฐบาลปล่อยให้เอกชนมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสที่จะเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจจะมีมากเนื่องจากการตัดสินใจของทุกคนย่อมจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญโดยไม่นึกถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ผู้บริโภคต้องการความพอใจสูงสุด ผู้ผลิตต้องการกำไรสูงสุด และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับระดับการใช้จ่ายมวลรวมและกำลังการผลิตรวมของประเทศ ดังนั้นถ้ารัฐบาลเป็นผู้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศ ความผันผวนทางเศรษฐกิจย่อมจะเกิดขึ้นได้น้อย ในการทำหน้าที่เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น จะใช้เครื่องมือทางมหภาค คืออุปสงค์มวลรวม (การใช้จ่ายรวม) และอุปทานมวลรวม (กำลังการผลิตรวม) เช่น

- ในระบบเศรษฐกิจเกิดปัญหาการว่างงาน รัฐจะต้องพยายามเพิ่มการใช้จ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้น จนทำให้มีการจ้างงานในระดับสูง โดยใช้มาตรการทางการคลังต่างๆ เช่น เพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐบาล หรือกระตุ้นการใช้จ่ายภาคเอกชน โดยการลดอัตราภาษี

- กรณีที่ระบบเศรษฐกิจมีระดับการจ้างงานสูง ระดับราคามีเสถียรภาพอยู่แล้ว รัฐต้องพยายามทำให้ระดับการใช้จ่ายมวลรวมและการผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สัดส่วนกัน เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.4 หน้าที่ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น รัฐต้องส่งเสริมการสะสมทุนของประเทศ เนื่องจากการสะสมทุนเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งการสะสมทุนนั้นมีความสัมพันธ์กับระดับการออมของประเทศ

การออม เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกที่จะบริโภคในปัจจุบันหรืออนาคต ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเลือกทำการบริโภคในปัจจุบันมากกว่า ดังนั้น ถ้าปล่อยให้ประชาชนตัดสินใจเลือกที่จะบริโภคในปัจจุบัน เก็บออมน้อย การสะสมทุนก็จะต่ำ นอกจากนี้ภาคเอกชนนั้น จะเลือกลงทุนเฉพาะ โครงการที่จะทำให้น่าสนใจ ได้รับประโยชน์มากเท่านั้น ส่วนโครงการอื่นๆ แม้ว่าจะ

มีประโยชน์ต่อส่วนรวมมาก แต่ผลตอบแทนน้อยก็จะไม่ลงทุน ส่วนการตัดสินใจลงทุนของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับ

ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลอาจใช้มาตรการทางด้านภาษี เช่น นำรายได้จากภาษีอากรมาลงทุน การใช้มาตรการภาษีเพื่อชักนำให้เอกชนทำการออม หรืออาจใช้มาตรการทางด้านรายจ่าย เช่นลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนหรือการผลิต เช่น การทำถนน

1.2.5 การประสานหรือการขัดแย้งระหว่างหน้าที่หรือเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ

ในทางปฏิบัติการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจต่างๆ นั้น อาจจำเป็นต้องมีการประสานระหว่างหน้าที่หรือเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ ในบางกรณีก็อาจเกิดความขัดแย้งกัน นั่นคือ มาตรการหรือนโยบายบางอย่างอาจทำให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจได้หลายอย่าง เช่น ถ้าเกิดปัญหาการว่างงาน รัฐบาลจะต้องพยายามเพิ่มการใช้จ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้น จนทำให้มีการจ้างงานในระดับสูง ขณะเดียวกันระดับการจ้างงานที่สูงขึ้น คนมีรายได้มาใช้ในการบริโภคมากขึ้น เป็นการประสานหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ หรือในขณะเดียวกันมาตรการหรือนโยบายบางอย่างอาจทำให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายหนึ่ง แต่เป้าหมายอื่นได้รับความเสียหาย เช่น ถ้าเกิดปัญหาการว่างงาน รัฐบาลจะต้องพยายามเพิ่มการใช้จ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้น จนทำให้มีการจ้างงานในระดับสูง ขณะเดียวกันระดับการจ้างงานที่สูงขึ้น คนมีรายได้มาใช้ในการบริโภคมากขึ้น แต่เมื่อคนมีรายได้มากขึ้น การบริโภคมวลรวมในระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้า เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างการกระจายรายได้และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลอาจใช้นโยบายทางด้านภาษีโดยการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ผู้ที่มีรายได้มาก ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้น้อยก็อาจจะช่วยลดแรงกดดันของระดับราคาสินค้าลงได้บ้าง ดังนั้นรัฐบาลควรเลือกใช้มาตรการหรือนโยบายที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุด เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด เกิดผลเสียน้อยที่สุด

1.3 สถาบันการคลังและโครงสร้างระบบการคลังของไทย

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีหน้าที่หลายประการ ดังนั้นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐจึงต้องอาศัยมาตรการหรือเครื่องมือต่างๆ เช่น การจัดเก็บภาษี การก่อหนี้สาธารณะ ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

1.3.1 สถาบันการคลัง คือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการทางการคลังเพื่อให้ได้มาซึ่งรายรับของรัฐ และการใช้จ่ายของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลัก 5 ประการ คือ การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ การกระจายรายได้ที่เหมาะสม ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจ และการประสานข้อขัดแย้งระหว่างหน้าที่ต่างๆ สถาบันการคลังของรัฐบาลนั้น หมายถึงหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ

- **รัฐบาลกลาง** สำหรับประเทศไทย รัฐบาลกลางเป็นศูนย์แห่งอำนาจการบริหารสูงสุด องค์กรหลักประกอบไปด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงต่างๆ และหน่วยงานอิสระเช่น สำนักงานรัฐสภา สำนักพระราชวัง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบด้านนโยบาย โดยเป็นผู้รับนโยบายในการบริหารประเทศโดยตรง จากมติของคณะรัฐมนตรี การปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำต่อเนื่องกันลงไปจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคตลอดทั่วประเทศ

- **รัฐบาลท้องถิ่น** แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือส่วนที่เป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลาง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นที่แยกออกจากสายบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐบาลกลาง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้มีความเป็นอิสระพอสมควรจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง แต่ยังคงพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ ทั้งในด้านผู้บริหารหน่วยงาน และงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น เทศบาลมีหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติได้ภายในเขตของตนเช่น การสร้างและบำรุงรักษาถนน การไฟฟ้าและประปา และสวัสดิการสังคมอื่นๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วงานหลายอย่างก็จะต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

- **รัฐวิสาหกิจ** หมายถึงองค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลและหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจอื่นเข้าไปถือหุ้นร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนทั้งหมด (กฎหมายวิธิงบประมาณ พ.ศ.2502) รัฐวิสาหกิจแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติพิเศษ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น

2. กลุ่มที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามอำนาจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การสวนยาง เป็นต้น

3. กลุ่มที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีลักษณะเป็นบริษัท จำกัด เช่น บริษัทททพยประกันภัย จำกัด เป็นต้น

4. กลุ่มที่ตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี โดยมีลักษณะเป็นหน่วยงานของ กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ ซึ่งเป็น หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง

1.3.2 โครงสร้างระบบการคลังของไทย

สถาบันการคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่มีหน้าที่ในการจัดการรายรับให้รัฐบาล กำหนด ประเภท ขอบเขต และวิธีการใช้จ่ายของรัฐ ดังนั้นจึงสามารถแบ่งสถาบันการคลังออกได้เป็นสอง ด้านคือ สถาบันการคลังด้านรายรับ และสถาบันการคลังด้านรายจ่าย ซึ่งทั้งสองด้านนั้น มีกิจกรรม ด้านการคลังแตกต่างกัน

● สถาบันการคลังทางด้านรายรับ

1. รัฐบาลกลาง แหล่งรายได้และรายรับของรัฐบาลกลางมี 4 แหล่งหลัก

คือ

- ภาษีอากร เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลกลาง ภาษี หมายถึง ทรัพย์สินที่บุคคลถูกบังคับให้ต้องจ่ายให้แก่รัฐ เพื่อการใช้จ่ายของรัฐในกิจการอันเป็นประโยชน์ โดยทั่วไป และผู้จ่ายไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว สถาบันที่มีหน้าที่หลัก ในการจัดเก็บภาษีอากร คือ กรมสรรพากร กรมสรรพาสาமிต และกรมศุลกากร สังกัด กระทรวงการคลัง

- รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าไรจาก รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการขายสินค้าและบริการของหน่วยงานของรัฐ

- เงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ สถาบันที่รับผิดชอบคือ กรม วิทยาศาสตร์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- เงินกู้จากภายในและภายนอกประเทศ เมื่อรัฐไม่สามารถระดมทรัพยากร ภายในประเทศได้เพียงพอกับการใช้จ่าย จึงต้องใช้การกู้ยืม เพื่อแก้สถานการณ์ โดย อาจกู้ยืมจากใน ประเทศโดยการออกพันธบัตร กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย กู้ยืมจากองค์การหรือธนาคาร ระหว่างประเทศ

- เงินคงคลัง ในระบบการคลังของไทย รัฐบาลจะมีเงินสดเหลืออยู่ในคลังจำนวน หนึ่ง เป็นเงินสดเหลือจ่ายที่เก็บรักษาไว้ เช่นเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายตามงบประมาณประจำปี

2. รัฐบาลท้องถิ่น แหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 3 แหล่งใหญ่

คือ

- ภาษีท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากร

ฆ่าสัตว์ ภาษีเทศบาลที่เก็บจากการส่งออกข้าว ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์ (เก็บ โดยรัฐบาลกลาง และจะโอนรายได้มาให้รัฐบาลท้องถิ่น)

- ภาษีเพิ่มหรือภาษีสมทบที่เก็บเพิ่มจากภาษีของรัฐบาลกลาง ได้แก่ ภาษีสุรา และภาษีเครื่องดื่มสมทบ ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสุรา เป็นต้น

- แหล่งรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินของรัฐบาลท้องถิ่น และรายได้อื่นๆ

3. รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็จในการประกอบการก็จะสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลได้โดยการนำส่งกำไรให้รัฐ แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจประสบการขาดทุน ก็ต้องใช้รายได้ของรัฐจากแหล่งอื่นมาอุดหนุนหรือชดเชย หรือต้องกู้ยืมจากสถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งรัฐบาลกลางต้องให้ความเห็นชอบก่อน แต่ในบางครั้งการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศก็ไม่ใช่เพื่อชดเชยการขาดทุนในการประกอบการแต่เป็นการยืมเพื่อมาลงทุนขยายงาน นั่นคือรายรับของรัฐวิสาหกิจมาจาก 3 แหล่งใหญ่ด้วยกันคือ งบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง

● สถาบันการคลังทางด้านรายจ่าย

1. รัฐบาลกลาง การบริหารงบประมาณแผ่นดินถือได้ว่าเป็นกิจกรรมทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะที่สำคัญที่สุด มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดขนาด การบริหาร และการควบคุมงบประมาณ 5 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ทำการประชุมร่วมกันพิจารณาประมาณการงบประมาณรายได้และรายจ่าย แล้วสำนักงานงบประมาณนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ส่วนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบ

2. รัฐบาลท้องถิ่น โดยปกติหน่วยงานบริหารท้องถิ่นจะมีสภาทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่นนั้นๆ ร่างงบประมาณที่เสนอมจะมีลักษณะเป็นงบประมาณแบบแสดงรายการ แบ่งออกเป็น งบประจำ และงบการใช้จ่ายพิเศษ และวงเงินของงบประมาณที่เสนอนั้น โดยปกติจะไม่เกิน ร้อยละ 95 ของรายได้เฉลี่ย 3 ปี บวกกับเงินอุดหนุนของรัฐบาล

3. รัฐวิสาหกิจ กระบวนการทำงบประมาณของรัฐวิสาหกิจนั้น กองคลังหรือสำนักงานการเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเสนองบประมาณประจำปี ซึ่งประกอบด้วยงบบริหารและงบลงทุนให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ พิจารณา งบลงทุนจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยพระราชบัญญัติจะต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย รายจ่ายที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจที่ออกเหนือไปจากการใช้จ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายในด้านวัสดุ และการลงทุนแล้ว คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ทำกิจการประเภทสาธารณูปการ) และเงินส่วนแบ่งกำไรที่ต้องส่งให้รัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางได้วางกฎเกณฑ์ไว้ว่า รัฐวิสาหกิจประเภทใดเมื่อมีกำไรจากการ

ประกอบการแล้วจะต้องส่งผลกำไรนั้นให้แก่รัฐบาลกลาง แต่ถ้าดำเนินการขาดทุน ก็ต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือต้องกู้ยืมการสถาบันการเงินต่างๆ การจัดสรรกำไรของรัฐวิสาหกิจไทยนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ให้ทำในกรณี จ่ายโบนัสกรรมการและพนักงาน จ่ายเงินปันผลหรือเงินรายได้ นำส่งคลัง เงินสำรองตามกฎหมาย และจ่ายภาษีเงินได้

จากตารางที่ 1.1 แสดงโครงสร้างของรายได้และรายจ่ายของภาครัฐที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เมื่อพิจารณาทางด้านรายได้ พบว่าในช่วงปี 2542 – 2545 ภาครัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ของรัฐบาลกลาง และรัฐวิสาหกิจ ส่วนรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นยังมีน้อยมากและเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ส่วนทางด้านรายจ่ายนั้น จากตารางที่ 1.1 พบว่าในช่วงปี 2542 – 2545 รายจ่ายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายประจำ และมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนรายจ่ายลงทุนนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจและนโยบายการเศรษฐกิจในแต่ละปี เมื่อเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายในที่นี้จะพบว่ารัฐมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้รัฐบาลต้องหาแหล่งรายรับอื่น ๆ เพื่อชดเชยซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

ตารางที่ 1.1 รายได้และรายจ่ายของสถาบันการคลังของไทย (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)₁

(หน่วย : พันล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545
รายได้	901.7	949.1	1,091.0	1,178.8
- รัฐบาลกลาง	739.1	789.5	897.2	934.7
- รัฐบาลท้องถิ่น ₂	61.3	62.8	76.1	76.0
- รัฐวิสาหกิจ ₃	101.3	96.8	117.7	168.1
รายจ่าย	1,378.9	1,117.4	1,192.7	1,447.4
รายจ่ายประจำ	622.3	671.3	799.3	830.4
- รัฐบาลกลาง ₄	572.4	625.2	743.6	759.9
- รัฐบาลท้องถิ่น	49.9	46.1	55.7	70.5
รายจ่ายลงทุน	756.6	446.1	393.4	617.0
- รัฐบาลกลาง ₅	525.1	202.0	172.0	448.7
- รัฐบาลท้องถิ่น	55.5	41.8	49.7	67.3
- รัฐวิสาหกิจ	176.0	202.3	171.7	101.0

ที่มา : สถิติเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยปี 2547

หมายเหตุ

1. ประกอบด้วยรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเสนอข้อมูลเป็นปีงบประมาณสิ้นสุด 30 กันยายนของทุกปี
2. รายได้รวมและเงินช่วยเหลือของรัฐบาลท้องถิ่น หักเงิน โอนจากรัฐบาลกลาง
3. รายได้ในรูปของเงินสดของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน หักเงิน โอนจากรัฐบาลกลาง
4. ไม่รวมเงิน โอนประจำให้รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
5. ไม่รวมเงิน โอนลงทุนให้รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะความต้องการ การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ โดยการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนและดุลยภาพทั่วไป

เนื้อหา

1. ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ
2. ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะความต้องการ
3. การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ
 - เส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ
 - การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนในการจัดสรรสินค้าสาธารณะ โดยใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย
 - การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนในการจัดสรรสินค้าสาธารณะ โดยใช้ทฤษฎีความสมัครใจแลกเปลี่ยน
 - การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปในการจัดสรรสินค้าสาธารณะ

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

จากหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม จะพบว่าในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการของสังคมนั้น สามารถแบ่งประเภทของสินค้าและบริการออกเป็น 2 ประเภท คือสินค้าเอกชน ซึ่งกลไกตลาดสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดสรร และสินค้าสาธารณะ ในการศึกษาบทบาทและการทำงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงควรรู้จักลักษณะของสินค้าและบริการที่รัฐบาลทำการจัดสรร และศึกษากลไกที่ใช้ในการจัดสรรสินค้าและบริการเหล่านั้นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในการศึกษาคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะในบทนี้ จะกล่าวถึงทฤษฎีสินค้าสาธารณะ 2 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ
2. ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะความต้องการ

นอกจากนี้ ยังจะศึกษาถึงการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะโดยการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วน (Partial Equilibrium) และการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป (General Equilibrium) อีกด้วย

2.1 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ

ในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป ผู้ผลิตสินค้าและบริการมีทั้งเอกชนและรัฐบาล สินค้าและบริการส่วนใหญ่ในท้องตลาดเราจะเรียกว่าสินค้าเอกชน (Private Goods) ซึ่งเป็นสินค้าและบริการที่กลไกราคาสามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรร ดังนั้นสินค้าเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่ผลิตโดยภาคเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร ส่วนสินค้าที่ผลิตโดยรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม เราจะเรียกว่าสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อย่างไรก็ตามยังมีสินค้าและบริการบางประเภทที่เอกชนเป็นผู้ผลิตแต่จัดเป็นสินค้าสาธารณะ หรือสินค้าและบริการบางประเภทที่รัฐทำการผลิต แต่จัดเป็นสินค้าเอกชน

ในการจำแนกว่าสินค้าใดเป็นสินค้าสาธารณะหรือสินค้าเอกชนโดยพิจารณาจากลักษณะของสินค้าและบริการนั้น มีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ คือ

1. เกณฑ์หลักการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน (Exclusion Principle)
2. เกณฑ์การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Rival Consumption)

2.1.1 หลักการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน ดูจากการใช้กลไกราคาในการแบ่งแยกหรือกีดกันผู้บริโภคอื่น ๆ ได้หรือไม่

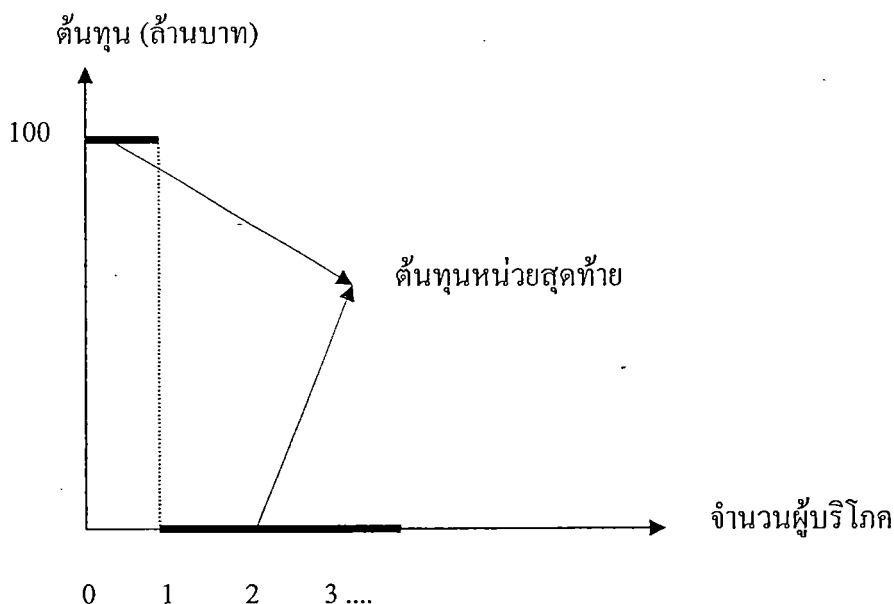
- **การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Excludability)** นั่นคือ เราสามารถใช้กลไกราคา หรือมาตรการบางอย่างเป็นเครื่องมือเพื่อกีดกันผู้หนึ่งผู้ใดในการบริโภคสินค้าและบริการนั้น ถ้าผู้บริโภคไม่จ่ายค่าตอบแทน หรือมีสิ่งแลกเปลี่ยนในการบริโภค เช่น การโดยสารรถประจำทาง ผู้โดยสารต้องจ่ายค่าโดยสารจึงจะใช้บริการได้ ซึ่งการกีดกันนี้สามารถทำได้เนื่องจากมีกฎหมาย

คุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยรัฐบาลเป็นผู้รักษากฎหมาย และจะเห็นว่าค่าตอบแทนหรือสิ่งแลกเปลี่ยนจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ของประชาชนได้ทั้งในแง่ประเภทของสินค้าและบริการ ปริมาณความต้องการบริโภค และคุณภาพของสินค้าและบริการเหล่านั้น

- การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ นั่นคือ เราสามารถไม่ใช่กลไกราคา หรือมาตรการบางอย่างเป็นเครื่องมือเพื่อกีดกันผู้หนึ่งผู้ใดในการบริโภคสินค้าและบริการนั้น ไม่ว่าผู้หนึ่งจะจ่ายค่าตอบแทนหรือมีสิ่งแลกเปลี่ยนในการบริโภคหรือไม่ก็ตาม ทุกคนสามารถบริโภคสินค้าและบริการนั้นได้ร่วมกัน (Joint Consumption) และในบางกรณี บางคนอาจไม่ต้องการบริโภคสินค้าและบริการนั้น แต่ไม่สามารถปฏิเสธได้ นั่นคือสินค้าและบริการชนิดนั้นเป็นสินค้าและบริการที่มีอุปทานร่วมกัน (Joint Supply) เช่น บริการป้องกันประเทศซึ่งเป็นบริการที่รัฐจัดสรร ประชาชนทุกคนได้ประโยชน์จากบริการป้องกันประเทศของรัฐ และไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธที่จะไม่รับบริการนี้ได้ ดังนั้น เมื่อกลไกราคาไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรสินค้าและบริการได้เนื่องจากผู้ผลิตไม่สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้บริโภคทุกคนได้ รัฐบาลอาจต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการที่มีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ และการที่ผู้บริโภคนั้นไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในการบริโภคนั้นมีผลทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถทราบความต้องการในการบริโภคได้ รัฐจึงอาจใช้กลไกทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนออกมา เช่นการเลือกตั้ง

2.1.2 หลักการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค ดูจากการบริโภคสินค้าและบริการของผู้บริโภคคนหนึ่ง กระทบต่อการบริโภค หรือความพึงพอใจในการบริโภคสินค้าและบริการของผู้อื่นหรือไม่

- การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Rival Consumption) นั่นคือ เมื่อผู้บริโภคคนหนึ่งบริโภคสินค้าและบริการใด และทำให้ผู้อื่นไม่ได้บริโภคสินค้าและบริการชนิดเดียวกันนั้น เช่น การรับประทานอาหาร หรือการบริโภคของผู้บริโภคคนหนึ่ง มีผลทำให้ผู้อื่นได้รับความสะดวกสบาย หรือมีความพึงพอใจจากการบริโภคสินค้านั้นร่วมกันลดลง เช่น ถนนหลวง
- การไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non-rival Consumption) นั่นคือเมื่อผู้บริโภคคนหนึ่งบริโภคสินค้าและบริการใดแล้วไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความสะดวกสบาย หรือมีความพึงพอใจจากการบริโภคสินค้านั้นร่วมกันลดลง เช่น บริการวิทยุ โทรทัศน์ นั่นคือการที่มีจำนวนผู้บริโภคสินค้าและบริการที่ได้ผลิตไว้นั้นเพิ่มขึ้นแล้ว ต้นทุนหน่วยสุดท้ายมีค่าเท่ากับศูนย์ (Marginal Cost = 0) ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.1 แกนตั้งแสดงต้นทุนของการผลิตสินค้า แกนนอนแสดงจำนวนผู้บริโภค ณ ปริมาณสินค้าที่กำหนดให้ ถ้าต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตของสินค้าเท่ากับ 100 ล้านบาท และสินค้านั้นดังกล่าวมีลักษณะของการไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค เมื่อมีจำนวนผู้บริโภคสินค้าในปริมาณที่ผลิตนั้นเพิ่มขึ้น ต้นทุนหน่วยสุดท้ายจะมีค่าเป็นศูนย์



ภาพที่ 2.1 ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการบริโภคสินค้าที่มีลักษณะไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค

อย่างไรก็ตาม การที่ต้นทุนหน่วยสุดท้ายเนื่องจากมีจำนวนผู้บริโภครเพิ่มขึ้นเป็นศูนย์นั้น หมายถึงต้นทุนในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภครมีค่าเป็นศูนย์ แต่ถ้ามีการผลิตสินค้าในปริมาณที่เพิ่มขึ้นจากเดิม ต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้าจะมีค่าไม่เท่ากับศูนย์

จากเกณฑ์การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน และการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค จะสามารถแบ่งลักษณะของสินค้าและบริการออกเป็น 4 ประเภท ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ประเภทของสินค้าและบริการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสินค้าและบริการ

การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค	การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน	
	แบ่งแยกได้	แบ่งแยกไม่ได้
เป็นปรปักษ์	สินค้าเอกชน	สินค้าสาธารณะไม่แท้
ไม่เป็นปรปักษ์	สินค้ากึ่งสาธารณะ	สินค้าสาธารณะแท้

1. สินค้าเอกชน (Pure Private Goods) มีคุณสมบัติแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน ได้ และเป็นปรปักษ์ในการบริโภค เช่น ขนม เสื้อผ้า

2. สินค้าสาธารณะไม่แท้ (Impure Public Goods) มีคุณสมบัติแบ่งแยกการบริโภค ออกจากกันไม่ได้ และเป็นปรปักษ์ในการบริโภค หรือเรียกว่า สินค้าสาธารณะที่ผู้บริโภครจะไม่สามารถความสะดวกหากมีจำนวนผู้บริโภครมากเกินไป (Congestible Public Goods) เช่น ชายหาดบางแสน ในวันหยุด

3. สินค้ากึ่งสาธารณะ (Impure Public Goods) มีคุณสมบัติแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ แต่ไม่เป็นอุปสรรคในการบริโภค หรือเรียกว่าสินค้าสาธารณะที่สามารถกีดกันการบริโภคได้หากไม่จ่ายเงิน (Price-excludable Public Goods) เช่น บริการวิทยุ โทรทัศน์

4. สินค้าสาธารณะแท้ (Pure Public Goods) มีคุณสมบัติแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ และไม่เป็นอุปสรรคในการบริโภค เช่น บริการป้องกันประเทศ

2.2 ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะความต้องการ¹

จากการทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ จะเห็นว่าการแบ่งประเภทสินค้าสาธารณะ และสินค้าเอกชนนั้น ไม่ได้ให้ความสนใจกับความต้องการ ความแตกต่างของทัศนคติ หรือความแตกต่างทางสังคม แต่ในความเป็นจริงการบริโภคสินค้าและบริการของผู้บริโภคแต่ละคนนั้นจะได้รับผลกระทบจากสังคมด้วย เช่น นาย ก สนใจความรู้สึกของผู้อื่น จึงระมัดระวังไม่สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงผลกระทบของสังคม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรสินค้าและบริการ ริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะ เรียกว่า “Theory of Social Goods” โดยจำแนกสินค้าและบริการจากลักษณะของความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการนั้น (Nature of Wants Determination) โดยพิจารณา 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 แบ่งประเภทของความต้องการ และขั้นตอนที่ 2 แบ่งประเภทสินค้าและบริการ โดยพิจารณาจากลักษณะความต้องการ ดังนี้

2.2.1 ประเภทของความต้องการ ริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave) ได้แบ่งลักษณะของความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการ โดยใช้เกณฑ์ลักษณะของคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภค และ รากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้นในการอธิบายประเภทของความต้องการ

- ลักษณะของคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการ (Nature of Benefits) จะพิจารณาว่าในการบริโภคสินค้าและบริการของนั้น จะเกิดคุณประโยชน์จากการบริโภคเพื่อบำบัดความต้องการอย่างไร ซึ่งจะแบ่งได้เป็น

1. คุณประโยชน์ที่ตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง (Internal Benefit) คือผลประโยชน์จากการบริโภคจะตกแก่ตัวผู้บริโภคเอง ส่วนผู้อื่นหรือสังคมจะได้รับประโยชน์ไปด้วยหรือไม่ก็ได้ เช่น การกินข้าว ผลประโยชน์จะตกกับตัวผู้บริโภคโดยตรง ผู้อื่นไม่ได้รับประโยชน์ด้วย หรือ การศึกษาในมหาวิทยาลัย ผลประโยชน์จะตกกับตัวนักศึกษา แต่ในขณะที่เดียวกันสังคมก็ได้รับประโยชน์จากการศึกษาด้วย

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒเสถียรธรรม.(2543) การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย., 51-53.

2. คุณประโยชน์ที่ตกแต่สังคมน (External Benefits) คือผลประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคจะตกแก่สังคมเป็นสำคัญ และตัวผู้บริโภคอาจได้รับประโยชน์ไปด้วย เช่น การป้องกันประเทศ ผลประโยชน์ตกแก่สังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่ตัวประชาชนผู้ได้รับบริการก็ได้รับประโยชน์ไปด้วย, *ล้างภาว*

• รากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น (Basis of Wants Determination) จะพิจารณาว่าความต้องการนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Individual Wants) หรือเกิดขึ้นโดยถูกบังคับหรือชักนำ (Imposed Wants)

1. ความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ เป็นความต้องการที่จะบริโภคสินค้าและบริการซึ่งเป็นไปตามความปรารถนาของผู้บริโภคเอง เช่น การสูบบุหรี่ การกินข้าว
2. ความต้องการที่เกิดขึ้นโดยถูกบังคับหรือชักนำ เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับ หรือชักนำ ซึ่งอาจสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคหรือไม่ก็ได้ เช่น การศึกษาภาคบังคับ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อ

จากเกณฑ์ทั้งสองนี้ จะสามารถสรุปประเภทของความต้องการได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ประเภทของความต้องการ

รากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น	ลักษณะของคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภค	
	ตกแก่ผู้บริโภค	ตกแก่สังคม
เกิดขึ้นโดยสมัครใจ	ความต้องการเอกชน (private wants)	ความต้องการสาธารณะ (social wants)
เกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับหรือชักนำ	ความต้องการสาธารณะ (merit wants)	ความต้องการสาธารณะ (merit wants)

1. ความต้องการเอกชน (Private Wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ และผลประโยชน์ในการบริโภคสินค้าและบริการนั้นจะตกกับตัวผู้บริโภคเอง ซึ่งสินค้าและบริการที่นำมาบำบัดความต้องการเอกชนนี้มักเป็นสินค้าและบริการที่สามารถแบ่งแยกการบริโภคได้ และเป็นปรปักษ์ในการบริโภค เช่น การรับประทานอาหาร

2. ความต้องการสาธารณะ แบ่งได้เป็น

- ความต้องการสังคม (Social Wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ และคุณประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการนั้นตกแก่สังคมเป็นสำคัญ เช่น การศึกษา

- ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์แก่สังคม (Merit Wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยถูกรัฐบาลบังคับหรือชักนำ คุณประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคสินค้าอาจตกแก่ผู้บริโภคโดยตรง หรือตกแก่สังคมก็ได้ เช่น บริการป้องกันประเทศ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาด

3. ความต้องการผสม (Mix Wants) เป็นความต้องการที่มีลักษณะผสมกันระหว่างความต้องการเอกชน และความต้องการสาธารณะ อาจเกิดจากความสมัครใจหรือถูกบังคับชักนำจากรัฐบาล และคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจตกกับทั้งผู้บริโภคและสังคม เช่น การนำเกษตรอินทรีย์มาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต

2.2.2 การแบ่งประเภทของสินค้าโดยพิจารณาจากลักษณะความต้องการ จากประเภทของความ ต้องการ จะสามารถแบ่งประเภทของสินค้าและบริการได้ดังนี้

1. สินค้าเอกชน (Private Goods) เป็นสินค้าและบริการที่เรานำมาสนองความต้องการเอกชน ซึ่งมีลักษณะเป็นสินค้าและบริการที่สามารถแบ่งแยกการบริโภคได้ และเป็นอุปสรรคในการบริโภค เช่นเดียวกับสินค้าเอกชนที่จำแนกโดยลักษณะของสินค้าและบริการ

2. สินค้าสาธารณะ (Public Goods) ในกรณีนี้จะมีความหมายกว้างกว่าการแบ่งประเภทของสินค้าจากลักษณะของสินค้าและบริการ คือ สินค้าสาธารณะที่พิจารณาจากลักษณะความต้องการนั้น จะประกอบด้วย Social Goods ที่สนองความต้องการสังคม และ Merit Goods ที่สนองความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม เพื่อให้การแบ่งประเภทของสินค้าสอดคล้องกับการแบ่งประเภทของสินค้าจากลักษณะของสินค้าและบริการ ในที่นี้ Social Goods ก็คือ Public Goods นั้นเอง

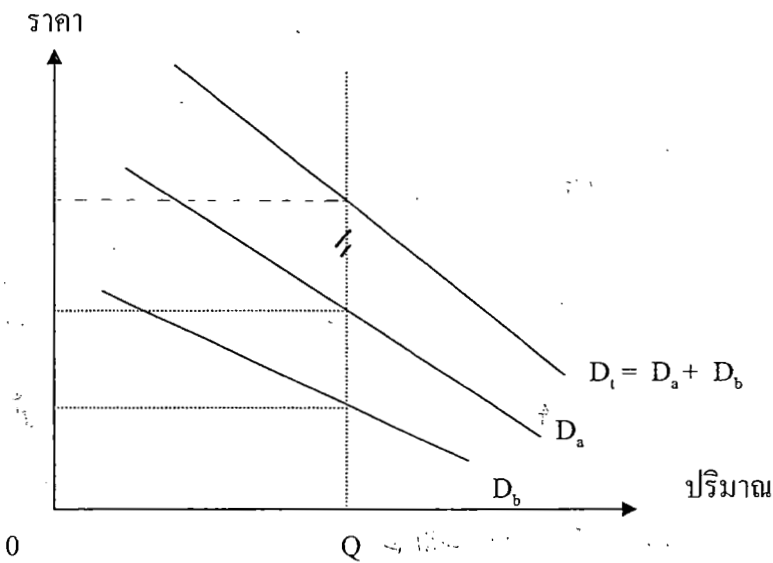
3. สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit Goods) เป็นสินค้าและบริการที่รัฐบาลบังคับหรือชักนำให้ประชาชนบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น เนื่องจาก รัฐบาลรู้ดีว่าสินค้าและบริการใดเป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม หรือเป็นคุณประโยชน์ต่อผู้บริโภค และในทางตรงกันข้ามรัฐบาลอาจพยายามลดการบริโภคสินค้าและบริการบางชนิดที่เห็นว่าเป็นโทษต่อสังคม (Demerit Goods) เช่น สุรา บุหรี่ โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น ภาษี เข้าช่วย และ รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรสินค้าและบริการในสังคม ดังนั้นสินค้าและบริการชนิดใดที่เห็นว่าเป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม รัฐบาลก็จะเข้ามาทำหน้าที่จัดสรรเอง หรือควบคุมการจัดสรรของเอกชน เช่น การศึกษา สาธารณูปโภคต่าง ๆ

4. สินค้าลักษณะผสม (Mixed Goods) เป็นสินค้าและบริการที่ตอบสนองความต้องการผสม อาจเกิดจากความสมัครใจหรือถูกบังคับชักนำจากรัฐบาล และคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจตกกับทั้งผู้บริโภคและสังคม

2.3 การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ

ในการวิเคราะห์การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะในบทนี้ จะกล่าวถึงลักษณะของเส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างจากอุปสงค์ของสินค้าเอกชน และในการจัดสรรและการกระจายสินค้านั้น จะวิเคราะห์เป็น 2 แนวทาง คือ การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วน (Partial Equilibrium) และการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป (General Equilibrium)

2.3.1 ลักษณะของเส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ การที่สินค้าสาธารณะมีลักษณะแบ่งแยก การบริโภคออกจากกันไม่ได้และไม่เป็นประโยชน์ในการบริโภคนั้น มีผลต่อการทำงานของกลไกตลาด และลักษณะของอุปสงค์รวม กล่าวคือ ในการหาอุปสงค์รวมของสินค้าและบริการนั้น จะรวมอุปสงค์ของผู้บริโภคแต่ละคนตามแนวดิ่ง เนื่องจากสินค้าและบริการสาธารณะ มีลักษณะเป็นสินค้าที่บริโภคร่วมกัน (joint consumption) หรือใช้บริการร่วมกัน (joint supply) เมื่อผลิตขึ้นมาจำนวนหนึ่งแล้วทุกคนได้ใช้บริการเท่ากัน เช่น



ภาพที่ 2.2 เส้นอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ

จากภาพที่ 2.2 สมมติให้มีบุคคล 2 คนในระบบเศรษฐกิจ คือ นาย A และนาย B และทั้งสองคนมีความต้องการบริการป้องกันประเทศ โดยเส้น D_a คือเส้นอุปสงค์ของนาย A และ D_b คือเส้นอุปสงค์ของนาย B และ D_t คือเส้นอุปสงค์รวมของบริการป้องกันประเทศ $= D_a + D_b$

ภาพที่ 2.2 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจัดบริการป้องกันประเทศให้จำนวน OQ หน่วย ซึ่ง A และ B สามารถบริโภคได้ในปริมาณที่กำหนดให้ และจะเห็นว่า ณ ปริมาณบริการป้องกันประเทศที่กำหนดให้ A และ B มีความยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทนในการบริโภคที่แตกต่างกัน

2.3.2 การวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ ในการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วนนั้นในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะนั้น จะศึกษาโดยใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย (The Marginal Utility Theory of Public Goods Allocation) และ การใช้ทฤษฎีความสมัครใจแลกเปลี่ยน (The Voluntary-exchange Theory of Public Goods Allocation)

• การวิเคราะห์การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะโดยใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย (The Marginal Utility Theory of Public Goods Allocation)

เป็นการวิเคราะห์โดยคำนึงถึงหลักความสามารถในการเสียภาษี และหลักการได้รับประโยชน์ของผู้เสียภาษี กล่าวคือ ประชาชนแต่ละคนจะได้รับคามพึงพอใจหน่วยสุดท้าย (Marginal Utility) จากการบริโภคสินค้าสาธารณะอย่างไร และในขณะเดียวกันจะได้รับความไม่พึงพอใจหน่วยสุดท้าย (Marginal Disutility) เนื่องจากต้องเสียภาษีเพื่อให้รัฐนำไปจัดสรรสินค้าสาธารณะอย่างไร ซึ่งความไม่พึงพอใจหน่วยสุดท้ายจากการเสียภาษีนี้อาจวัดได้ในรูปของสินค้าเอกชนที่ผู้บริโภคต้องเสียสละไปเพื่อแลกกับการได้บริโภคสินค้าสาธารณะนั้น ดังนั้นประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ “ความพึงพอใจหน่วยสุดท้ายจากการบริโภคสาธารณะ เท่ากับ ความไม่พึงพอใจหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียภาษี” (Marginal Utility of Public Goods (MU_p) = Marginal Disutility of Tax Payment (MD_t)) หรือเขียนเป็นสัญลักษณ์ได้ดังนี้ : $MU_p = MD_t$

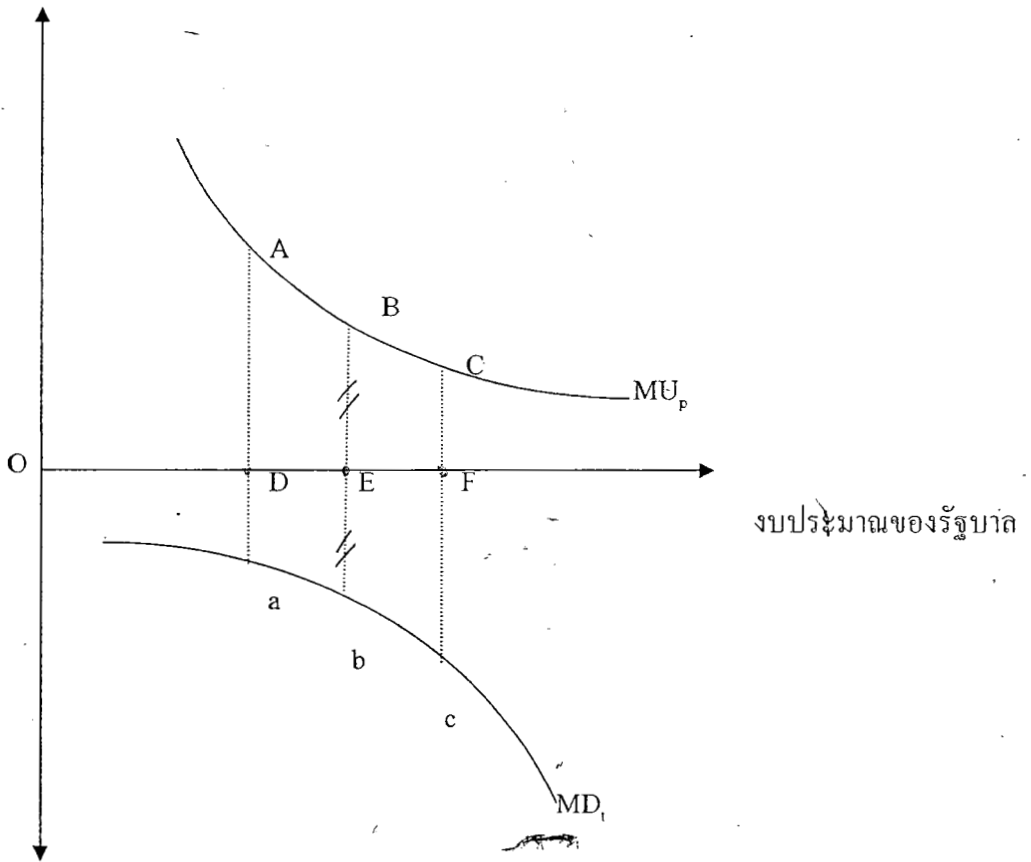
336

มจร ๖

๑.๕

220066

ความพึงพอใจหน่วยสุดท้ายจากการบริโภคสินค้าสาธารณะ



ความไม่พึงพอใจหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียภาษี

ภาพที่ 2.3 การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะในการวิเคราะห์ F โดยใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย

จากภาพที่ 2.3 แกนตั้งแสดงความพึงพอใจหน่วยสุดท้ายที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าสาธารณะและความไม่พึงพอใจหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียภาษี ส่วนแกนนอนแสดงขนาดของงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในการจัดสรรสินค้าสาธารณะ และการจัดเก็บภาษี เส้น MU_p มีลักษณะลาดเข้าหาแกนนอน แสดงว่าเมื่อประชาชนได้บริโภคสินค้าสาธารณะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ความพอใจหน่วยสุดท้ายในการบริโภคสินค้าสาธารณะจะลดลง เส้น MD_1 จะมีลักษณะลาดห่างจากแกนนอน แสดงว่าเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีมากขึ้นเพื่อนำไปจัดสรรผลิตสินค้าสาธารณะ ความไม่พึงพอใจหน่วยสุดท้ายในการเสียภาษีของประชาชนจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

จะเห็นได้ว่าทั้งเส้น MU_p และ MD_1 แสดงให้เห็นว่าในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง เราจะต้องเผชิญกับความขาดแคลน เนื่องจากปัจจัยการผลิตนั้นมีจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์ก็คือ “เราจะทำการจัดสรรอย่างไรจึงจะดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุด” จากภาพที่ 2.3 จะสามารถพิจารณาได้ดังนี้

- ที่จุด D จะเห็นว่า $MU_p > MD_s$ แสดงว่ามีการผลิตสินค้าสาธารณะมากเกินไป สินค้าเอกชนมีน้อยเกินไป ประชาชนจึงต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทในการจัดสรรสินค้าสาธารณะเพิ่มขึ้น

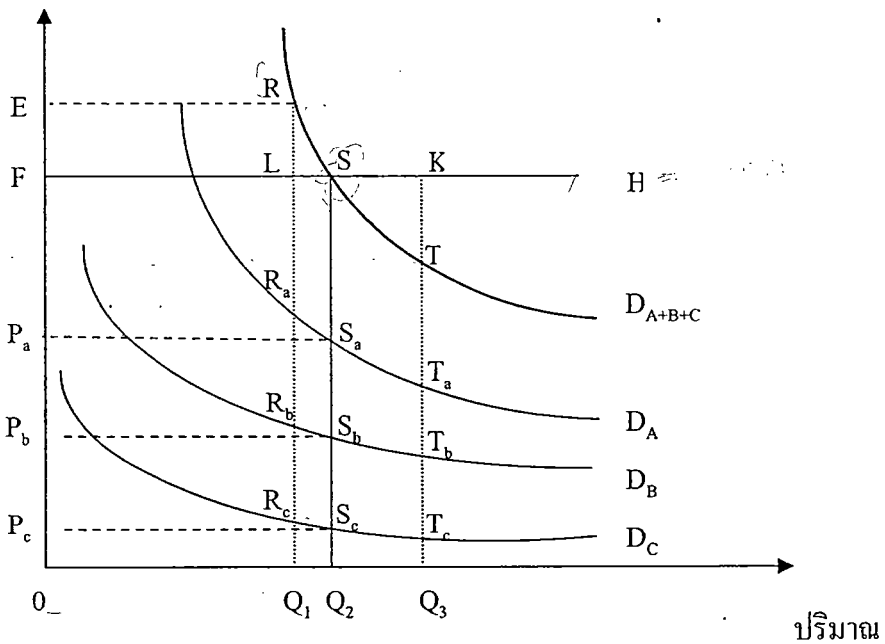
- ที่จุด F จะเห็นว่า $MU_p < MD_s$ แสดงว่ามีการผลิตสินค้าสาธารณะน้อยเกินไป สินค้าเอกชนมีมากเกินไป ประชาชนจึงต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทในการจัดสรรสินค้าสาธารณะลดลง

- ที่จุด E จะเห็นว่า $MU_p = MD_s$ แสดงว่ามีการผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนได้อย่างพอดี หรือเกิดดุลยภาพในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าทั้งสองประเภท จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นว่ารัฐบาลเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในการจัดสรรสินค้าและบริการ โดยผ่านทางงบประมาณของรัฐ แต่ในความเป็นจริง หลักการดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจาก

1. ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถวัดความพึงพอใจที่ประชาชนได้รับจากการบริโภคสินค้าสาธารณะ และความไม่พึงพอใจที่ประชาชนต้องเสียภาษีได้อย่างถูกต้อง
2. ในการวิเคราะห์นั้นแม้ว่าจะสามารถหาจุดดุลยภาพในการจัดสรรได้ แต่ก็ยังต้องเผชิญปัญหาการจัดสรรของคนแต่ละกลุ่ม นั่นคือสำหรับคนบางกลุ่มอาจได้รับความพึงพอใจจากการบริโภคสินค้าแต่ละชนิดแตกต่างกัน จึงเกิดปัญหาในการกระจายผลประโยชน์จากการบริโภคสินค้าสาธารณะและการกระจายภาระภาษีแก่ประชาชนในสังคม

• การวิเคราะห์การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะโดยใช้ทฤษฎีความสมัครใจแลกเปลี่ยน (the voluntary-exchange theory of public goods allocation)

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์โดยทฤษฎีนี้คือ Erik Lindahl และ Howard R. Bowen เป็นการวิเคราะห์โดยยึดหลักการทำงานของกลไกตลาด นั่นคือประชาชนแต่ละคนจะทำการซื้อสินค้าสาธารณะตามความพอใจของตน โดยยอมเสียภาษีเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการสาธารณะที่ได้รับจากรัฐบาล โดยมีสมมติฐานในการวิเคราะห์ว่า ประชาชนทุกคนจะทำการตัดสินใจในการซื้อบริการจากรัฐบาลโดยยึดหลักที่จะพยายามทำให้คนได้รับความพึงพอใจสูงสุด ดังนั้นเขาจะยินยอมเสียภาษีเท่ากับจำนวนผลประโยชน์ที่เขาได้รับจากรัฐบาล หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เขาจะยินยอมเสียสละการบริโภคสินค้าเอกชนเพื่อแลกกับการบริโภคสินค้าสาธารณะในมูลค่าที่เท่าเทียมกัน



ภาพที่ 2.4 แสดงการจัดสรรสินค้าสาธารณะโดยทฤษฎีความสมัครใจแลกเปลี่ยน
ข้อสมมติ

1. มีสินค้าสาธารณะเพียงชนิดเดียวและเป็นสินค้าสาธารณะแท้
2. ในสังคมนั้นมีผู้บริโภค 3 คนคือ A B และ C
3. ต้นทุนในการผลิตสินค้าสาธารณะเป็นต้นทุนคงที่
4. เส้น FH เป็นเส้นอุปทานของสินค้าสาธารณะซึ่งมีโครงสร้างต้นทุนเป็นต้นทุนคงที่
5. เส้น D_{A+B+C} แสดงอุปสงค์รวมที่มีต่อสินค้าสาธารณะ
เส้น D_A D_B และ D_C แสดงอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าสาธารณะของ A B และ C
6. รัฐบาลเก็บภาษีตามจำนวนต้นทุนที่ใช้ในการผลิตสินค้าสาธารณะ

จากภาพที่ 2.4 จุดดุลยภาพหรือจุดการจัดสรรสินค้าสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือจุด S ซึ่งเรียกว่า Lindahl Equilibrium รัฐบาลจะผลิตสินค้าสาธารณะจำนวน OQ_2 หน่วย ต้นทุนในการผลิตเท่ากับ OF บาท และ ณ จุดดุลยภาพนี้ ภาษีที่ทุกคนในสังคมยินยอมจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้บริการสาธารณะรวมเท่ากับต้นทุนในการผลิตสินค้าสาธารณะพอดี นั่นคือ A ยอมจ่ายหน่วยละ P_a บาท B ยอมจ่ายหน่วยละ P_b บาท และ C ยอมจ่ายหน่วยละ P_c บาท ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเท่ากับต้นทุนในการผลิต OF บาทพอดี

ที่จุด R รัฐบาลจะผลิตสินค้าสาธารณะจำนวน OQ_1 หน่วย ต้นทุนในการผลิตเท่ากับ OF บาท และ ณ จุดนี้ ภาษีที่ทุกคนในสังคมยินยอมจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้บริการสาธารณะรวมเท่ากับ OE นั่นคือ A ยอมจ่ายหน่วยละ R_a บาท B ยอมจ่ายหน่วยละ R_b บาท และ C ยอมจ่ายหน่วยละ

R_C บาท ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมากกว่าต้นทุนในการผลิตสินค้าสาธารณะอยู่ FE หรือ RL บาท แสดงว่ารัฐบาลผลิตสินค้าสาธารณะน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชน

ที่จุด T รัฐบาลจะผลิตสินค้าสาธารณะจำนวน OQ_3 หน่วย ต้นทุนในการผลิตเท่ากับ OF บาท และ ณ จุดนี้ ภาษีที่ทุกคนในสังคมยินยอมจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้บริการสาธารณะรวมเท่ากับ OT นั่นคือ A ยอมจ่ายหน่วยละ T_A บาท B ยอมจ่ายหน่วยละ T_B บาท และ C ยอมจ่ายหน่วยละ T_C บาท ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วน้อยกว่าต้นทุนในการผลิตสินค้าสาธารณะอยู่ FG หรือ KT บาท แสดงว่ารัฐบาลผลิตสินค้าสาธารณะมากเกินไปเมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชน

ในการวิเคราะห์การจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ โดยใช้ทฤษฎีความสมัครใจ แลกเปลี่ยนนั้นมีประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาลดังนี้

- รัฐบาลอาจทำการจัดเก็บภาษีจากประชาชนทุกคนตามระดับความต้องการบริการสาธารณะซึ่งแตกต่างกัน เช่น คนที่มีความต้องการบริการสาธารณะมาก รัฐจะจัดเก็บภาษีในอัตราสูงกว่าคนที่มีความต้องการบริการสาธารณะน้อย ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการชำระภาษีและการบริโภคบริการสาธารณะ

- ความยินยอมเสียภาษีของประชาชนเพื่อแลกกับการบริการสาธารณะจากรัฐบาลเป็นการแสดงการตัดสินใจเลือกบริโภคระหว่างสินค้าสาธารณะกับสินค้าเอกชน หรือเป็นการแสดงความปรารถนาของทุกคนที่มีต่อสินค้าทั้งสองชนิด หลักการดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับกลไกของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางในการจัดสรรและทรัพยากรของสังคม

2.3.3 การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ ในการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปนั้น จะนำสินค้าเอกชนมาร่วมพิจารณาคด้วย ซึ่งผู้บุกเบิกแนวการวิเคราะห์แนวนี้ได้แก่ Pual A. Samuelson ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ตามหลักประสิทธิภาพของพารโต (Pareto Optimal) นั่นคือสถานะที่เมื่อพิจารณาทั้งสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนร่วมกันแล้ว เราไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรใด ๆ ที่จะทำให้สวัสดิการของสังคมสูงขึ้นได้อีกแล้ว หรือไม่สามารถทำให้ผู้บริโภคบางคนได้รับความพอใจมากขึ้นโดยไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความพอใจลดลง

ข้อสมมุติ

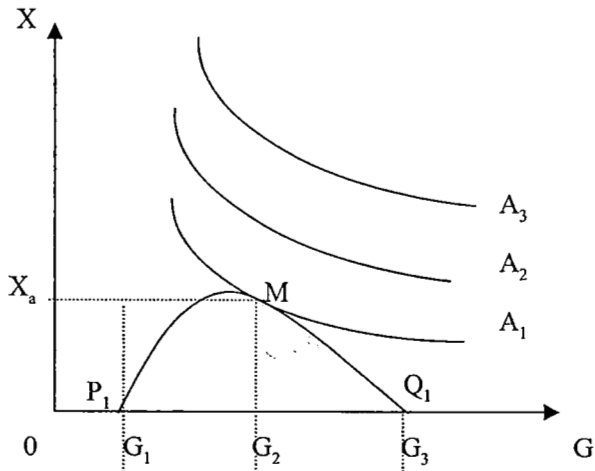
1. ในสังคมมีสินค้า 2 ชนิด คือ สินค้าเอกชน (X) และสินค้าสาธารณะ (G)
2. มีผู้บริโภค 2 คน คือ A และ B และกำหนดพฤติกรรมในการบริโภคของแต่ละคนมาให้
3. กำหนดเส้นเป็นไปได้ในการผลิตมาให้

จากภาพที่ 2.5 แกนตั้งแสดงปริมาณสินค้าเอกชน และแกนนอนแสดงปริมาณสินค้าสาธารณะ ในภาพ ก แสดงการจัดสรรการใช้สินค้าและบริการของ A ภาพ ข แสดงการจัดสรรการใช้สินค้าและบริการของ B และภาพ ค แสดงจุดผลิตของระบบเศรษฐกิจ ณ ระดับความพอใจของ B ที่กำหนดให้ โดยเส้นเป็นไปได้ในการผลิต และเส้นความพอใจเท่ากันของ B

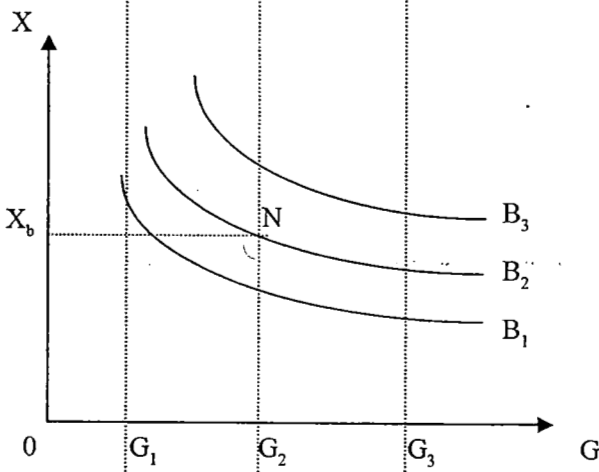
ในการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปในกรณีนี้ เราต้องการทราบว่า ถ้ากำหนดระดับความพอใจของผู้บริโภคคนหนึ่ง ในที่นี้กำหนดระดับความพอใจของ B ให้ แล้ว จะทำให้เราทราบว่า A จะมีความพอใจสูงสุดในการบริโภคสินค้าทั้งสองชนิดอย่างไร และการกำหนดระดับความพอใจของ B และเส้นเป็นไปได้ในการผลิตให้ทำให้เราสามารถหาเส้นเป็นไปได้ในการบริโภคของ A (เส้น TT) ได้จากส่วนต่างระหว่างเส้นความเป็นไปได้ในการผลิตกับเส้นความพอใจเท่ากันของ B และเส้นความพอใจเท่ากันของ A เส้นที่สูงที่สุดที่สัมผัสเส้นเป็นไปได้ในการบริโภคจะแสดงจุดที่ A มีความพอใจสูงสุดในการบริโภคสินค้าทั้งสองชนิด

จากภาพ ค กำหนดให้เส้นความพอใจเท่ากันของ B คือ B_2 ที่จุด P นั้น B บริโภคสินค้าสาธารณะในปริมาณ G_1 และบริโภคสินค้าเอกชนในปริมาณ X_1 ซึ่งเป็นปริมาณสินค้าเอกชนทั้งหมดที่มี ดังนั้นจึงไม่มีสินค้าเอกชนเหลือให้ A บริโภคเลย แต่เนื่องจากสินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่มีลักษณะบริโภคร่วมกัน ดังนั้นที่ปริมาณสินค้าสาธารณะ G_1 ทั้ง A และ B สามารถบริโภคได้ในปริมาณเท่า ๆ กัน จากภาพ ค เราจะสามารถหาปริมาณสินค้าสาธารณะ และสินค้าเอกชนที่ A บริโภคได้ ณ จุด P_1 ในภาพ ก นั่นคือ A บริโภคสินค้าเอกชนเท่ากับศูนย์ และบริโภคสินค้าสาธารณะ G_1 เท่ากับ B

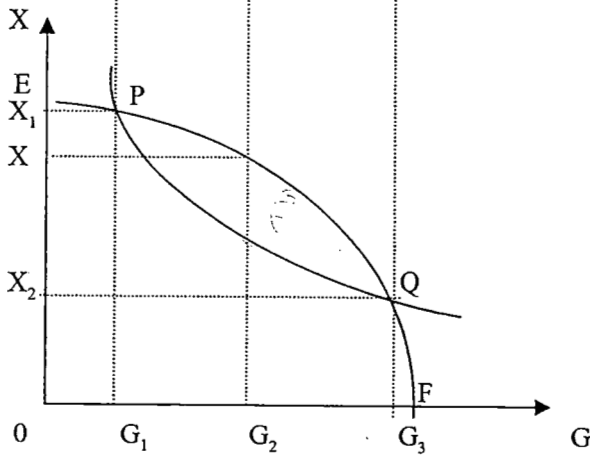
ที่จุด Q ในภาพ ค B บริโภคสินค้าสาธารณะในปริมาณ G_2 และบริโภคสินค้าเอกชนในปริมาณ X_2 ซึ่งเป็นปริมาณสินค้าเอกชนทั้งหมดที่มี ดังนั้นจึงไม่มีสินค้าเอกชนเหลือให้ A บริโภคเลย เช่นเดียวกับที่จุด P จากภาพ ค เราจะสามารถหาปริมาณสินค้าสาธารณะ และสินค้าเอกชนที่ A บริโภคได้ ณ จุด Q_1 ในภาพ ก นั่นคือ A บริโภคสินค้าเอกชนเท่ากับศูนย์ และบริโภคสินค้าสาธารณะ G_2 ในปริมาณที่เท่ากับ B และเราจะสามารถหาเส้นเป็นไปได้ในการบริโภคของ A ได้เป็นเส้น TT



ก. การจัดสรรการใช้สินค้าและบริการของ A



ข. การจัดสรรการใช้สินค้าและบริการของ B



ค. เส้นเป็นไปได้ในการผลิตของสังคม (EF)

ภาพที่ 2.5 การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไปในการจัดสรรและการกระจายสินค้าสาธารณะ

จากภาพ ก จะเห็นว่าเส้นเป็นไป²ได้ในการบริโภค TT สัมผัสกับเส้นความพอใจเท่ากัน A_1 ที่จุด M ซึ่งไม่ใช่จุดสูงสุดของ TT ณ จุดนี้ A บริโภคสินค้าเอกชน X_A หน่วยและบริโภคสินค้าสาธารณะ G หน่วย ในภาพ ข ที่ระดับความพอใจเท่ากัน B_2 และที่จุด M ในภาพ ก B จะบริโภคสินค้าสาธารณะ G หน่วยเท่ากับ A จะบริโภคสินค้าเอกชน X_B หน่วย ที่จุด M และ N เป็นจุดที่แสดงปริมาณสินค้าเอกชน และสินค้าสาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพตามหลักของพาเรโต เพราะ A ไม่สามารถบริโภคสินค้าที่จุดอื่นที่ทำให้ระดับความพอใจของตนสูงขึ้น โดยไม่ทำให้ B ได้รับความพอใจน้อยลงได้ และที่จุด M ค่าความชันของเส้นความเป็นไป²ได้ในการบริโภคมีค่าเท่ากับค่าความชันของเส้นความพอใจเท่ากัน A_1 และเท่ากับค่าความชันของเส้นความเป็นไป²ได้ในการผลิต ลบด้วยค่าความชันของเส้นความพอใจเท่ากัน B_2 ดังนั้นเงื่อนไขของประสิทธิภาพ คือ ค่าความชันของเส้นเป็นไป²ได้ในการผลิต เท่ากับผลรวมของค่าความชันของเส้นความพอใจเท่ากัน A_1 และ B_2 หรือ

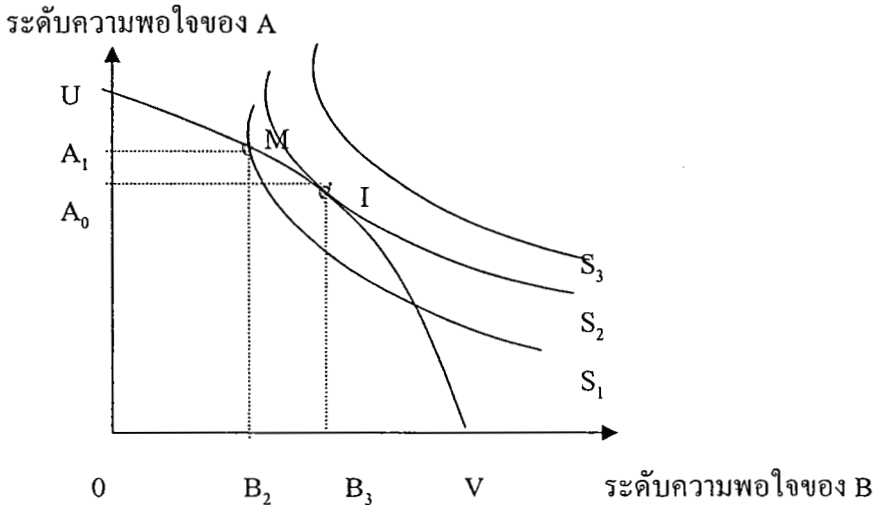
$$\begin{aligned} \text{เมื่อ} \quad \text{MRT}_{X,G} &= \text{MRS}_{X,G}^A + \text{MRS}_{X,G}^B \\ \text{MRT}_{X,G} &= \text{อัตราการผลิตหน่วยสุดท้ายในการผลิต} \\ &\quad \text{ระหว่างสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ} \\ &\quad \text{(Marginal Rate of Transformation)}^2 \text{ ระหว่าง } X \\ &\quad \text{และ } G \\ \text{MRS}_{X,G}^A, \text{MRS}_{X,G}^B &= \text{อัตราการผลิตหน่วยสุดท้ายในการบริโภค} \\ &\quad \text{ระหว่างสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ} \\ &\quad \text{(Marginal Rate of Substitution)}^3 \text{ ระหว่าง } X \\ &\quad \text{และ } G \text{ ของ } A \text{ และ } B \text{ ตามลำดับ} \end{aligned}$$

ในขณะที่ถ้าเราพิจารณาเฉพาะสินค้าเอกชน เงื่อนไขประสิทธิภาพคือ อัตราการผลิตหน่วยสุดท้ายในการบริโภคสินค้าเอกชนของผู้บริโภคแต่ละคนจะเท่ากัน และเท่ากับอัตราการผลิตหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้าเอกชน หรือ $\text{MRT} = \text{MRS}^A = \text{MRS}^B$

หลังจากที่เราวิเคราะห์การจัดสรรสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะระหว่าง A และ B จนได้จุดที่ดีที่สุดตามเงื่อนไขประสิทธิภาพของพาเรโตแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือจุดดังกล่าวนั้นจะมีมากกว่า 1 จุด หากเปลี่ยนแปลงระดับความพอใจของ B ที่กำหนดให้ ดังนั้นเราควรเลือกจุดใดจึงจะดีที่สุดสำหรับสังคม ซึ่งจะพิจารณาได้จากภาพที่ 2.6

² Marginal Rate of Transformation ในกรณีนี้แสดงจำนวนสินค้าเอกชนที่สังคมยินดีที่จะเสียสละเพื่อนำปัจจัยการผลิตไปผลิตสินค้าสาธารณะเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ค่าที่ได้ก็คือค่าความชันของเส้นเป็นไป²ได้ในการผลิต

³ Marginal Rate of Substitution ในกรณีนี้แสดงจำนวนสินค้าเอกชนที่สังคมยินดีสละเพื่อให้สามารถบริโภคสินค้าสาธารณะเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ค่าที่ได้ก็คือค่าความชันของเส้นความพอใจเท่ากันของสังคม



ภาพที่ 2.6 การวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกของการจัดสรรที่ดีที่สุดสำหรับสังคม

จากภาพที่ 2.6 แกนตั้งวัดระดับความพอใจของ A และแกนนอนวัดระดับความพอใจของ B เส้น UV คือเส้น Utility Frontier ซึ่งเรานำจุดการจัดสรรที่ดีที่สุดที่อาจเกิดขึ้นได้ที่ระดับความพอใจต่าง ๆ ของ B ในภาพที่ 2.5 มาเขียน และเส้น S_1 , S_2 และ S_3 คือเส้นความพอใจเท่ากันของสังคม (Social Indifference Curve) ซึ่งทุก ๆ จุดที่อยู่บนเส้นนี้แสดงระดับความพอใจหรือสวัสดิการของสังคมที่เท่ากัน และเส้นที่อยู่ทางขวามือจะแสดงระดับความพอใจหรือสวัสดิการของสังคมที่สูงกว่าเส้นที่อยู่ทางซ้ายมือ จุดการเลือกที่ดีที่สุดสำหรับสังคมจะเกิดขึ้น ณ จุดที่เส้น Utility Frontier สัมผัสกับเส้นความพอใจของสังคม

เมื่อเรานำ Utility Frontier และ เส้นความพอใจเท่ากันของสังคมมาวิเคราะห์ร่วมกัน จะพบว่า จากภาพ 2.5 ที่ระดับความพอใจ A_1 และ B_2 จุดที่แสดงประสิทธิภาพของพาเรโตคือจุด M เมื่อนำมาแสดงในรูป 2.6 จะเห็นว่าจุด M นั้นยังไม่ใช่จุดที่สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดเนื่องจากที่จุด M อยู่บนเส้นความพอใจ S_1 ที่จุด I ที่ระดับความพอใจ A_0 และ B_3 ซึ่ง ณ จุดดังกล่าว A จะมีความพอใจลดลง แต่ระดับความพอใจของ B เพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงสังคมส่วนรวมแล้ว จุด I เป็นจุดที่ดีที่สุดเนื่องจากอยู่บน Utility Frontier และสัมผัสกับเส้นความพอใจ S_2 ซึ่งสูงกว่าที่จุด M ดังนั้น A จึงควรเสียสละเพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด

จากหลักการดังกล่าวสามารถนำมาเป็นแนวทางในการจัดสรรและกระจายรายได้หรือผลประโยชน์ของสังคมแก่ประชาชนได้ แต่ปัญหาที่สำคัญคือ เราจะวัดระดับความพอใจของคนแต่ละกลุ่มได้อย่างไร และจุดที่ดีที่สุดสำหรับสังคมควรจะอยู่ที่ใด ดังนั้นในทางปฏิบัติจุดที่ดีที่สุดสำหรับสังคมไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ แต่จะเป็นไปตามวิจารณ์ญาณของผู้ตัดสินใจซึ่งอาจได้อำนาจจากการเลือกตั้ง หรือด้วยความยินยอมของคนส่วนใหญ่

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาความหมาย ลักษณะ ประเภท สาเหตุของการเกิด และมาตรการในการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกทั้งผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี และผลเสีย

เนื้อหา

1. ความหมายและลักษณะของผลกระทบภายนอก
2. ประเภทและสาเหตุของการเกิดผลกระทบภายนอก
3. รัฐบาลกับผลกระทบภายนอก
 - ผลกระทบภายนอกกับการจัดสรรทรัพยากร
 - มาตรการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอก

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

จากบทที่ 2 เราพิจารณาลักษณะ การจัดสรรและการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะ แต่ นอกจากการพิจารณาดังกล่าวแล้ว ในการจัดสรรสินค้าและบริการนั้น ยังจะต้องให้ความสนใจกับ ปัญหาผลกระทบภายนอกอีกด้วย ซึ่งผลกระทบดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามา มีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม

3.1 ความหมายของผลกระทบภายนอก

ผลกระทบภายนอก (Externality) มีคำที่ใช้เรียกหลายคำ เช่น ผลที่เกิดโดยไม่มี การชดเชย (Uncompensated Effets) ผลที่เกิดกับกลุ่มคนที่สาม หรือผลกระทบต่อบุคคลอื่น (Third-Party Effects) ผลที่ไม่เกี่ยวกับตลาด (Non-Market Effects) หรือ ผลของการกระจาย (Spillover Effects) นั้น ซึ่งในเอกสารนี้จะใช้คำว่า ผลกระทบภายนอก (Externality)

ผลกระทบภายนอก หมายถึง ผลที่เกิดจากการกระทำของหน่วยผลิตหน่วยหนึ่ง หรือ ผู้บริโภคคนหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบ โดยตรงต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของการผลิต หรือการบริโภคของ หน่วยผลิตหรือบุคคลอื่น โดยผลกระทบดังกล่าวไม่ผ่านกลไกตลาด หรือไม่มีกฎหมายรับรองให้มีการชดเชยค่าเสียหาย หรือตอบแทนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในบางกรณี ดังนั้นในการพิจารณา ผลกระทบภายนอกนั้นมีข้อควรสังเกต 4 ประการคือ

1. ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากการผลิตของหน่วยผลิตใด ๆ หรือ เกิดจากการบริโภคของบุคคลใดก็ได้
2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะต้องกระทบการผลิตของหน่วยผลิตอื่น หรือการบริโภคของบุคคลอื่น แต่ผู้กระทำไม่ได้นำมาคำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจของตนเอง ผลกระทบดังกล่าวจึงไม่ถูกนำไปรวมอยู่ในราคาตลาด ทำให้ต้นทุนของเอกชน (Private Cost) ไม่เท่ากับต้นทุนของสังคม (Social Cost) และผลประโยชน์ของสังคม (Social Benefit) ไม่เท่ากับผลประโยชน์ของเอกชน (Private Benefit)
3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจเป็นผลดีหรือผลเสียก็ได้
 - ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี จะเพิ่มอรรถประโยชน์หรือลดค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับกระทบ
 - ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย จะลดอรรถประโยชน์หรือเพิ่มค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับกระทบ
4. สินค้าสาธารณะอาจพิจารณาได้ว่าเป็นผลกระทบภายนอก ในกรณีที่ผู้ผลิต หรือผู้บริโภคคนหนึ่งก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางบวกต่อทุกคนในระบบเศรษฐกิจ เช่น ห้างสรรพสินค้าสร้างสะพานลอยข้ามถนนเพื่ออำนวยความสะดวกให้ลูกค้า แต่ทำให้ผู้คนที่สัญจรผ่านไปมาได้ใช้สะพานลอยด้วย

จากความหมายของผลกระทบภายนอกนั้น สามารถสร้างตารางแสดงลักษณะของการเกิดผลกระทบภายนอกดังนี้

ตารางที่ 3.1 ลักษณะของการเกิดผลกระทบภายนอก

ผล เหตุ	การบริโภค		การผลิต	
	ผลดี	ผลเสีย	ผลดี	ผลเสีย
การบริโภค	(1)	(2)	(1)	-(4)
การผลิต	(5)	(6)	(5)	(8)

จากตารางที่ 3.1 การเกิดผลกระทบภายนอก อธิบายได้ดังนี้

- (1) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งผลกระทบต่อการบริโภคของผู้อื่นในด้านดี เช่น นายบูรพา เปิดไฟหน้าบ้าน ทำให้ผู้ที่เดินผ่านไปมาได้รับแสงสว่างด้วย
- (2) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งผลกระทบต่อการบริโภคของผู้อื่นในด้านเสีย เช่น นายเอกสูบบุหรี่ ทำให้คนรอบข้างหายใจไม่ออก
- (3) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตหนึ่งส่งผลกระทบต่อการบริโภคของผู้อื่นในด้านดี เช่น นางสาวแอนทำสวนดอกไม้ขาย ทำให้นางสาวนัทเพื่อนบ้านได้ดูดอกไม้สวย ๆ ด้วย
- (4) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตหนึ่งส่งผลกระทบต่อการบริโภคของผู้อื่นในด้านเสีย เช่น นางสาวแอนทำสวนดอกไม้ขาย เมื่อมีการฉีดพ่นยาฆ่าแมลงทำให้นายเอกเพื่อนบ้านได้กลิ่นเหม็นของยาฆ่าแมลงด้วย
- (5) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตของผู้อื่นในด้านดี เช่น นายเอกเปิดเพลงฟัง ทำให้นายเก่งซึ่งเป็นจิตรกรอารมณ์ดีวาดรูปได้สวยงาม
- (6) แสดงถึงการบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตของผู้อื่นในด้านเสีย เช่น นายเก่งเปิดเพลงเสียงดัง ทำให้นายบูรพาซึ่งเป็นนักเขียนไม่สามารถทำงานได้
- (7) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตหนึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตของผู้อื่นในด้านดี เช่น โรงงาน A เดินเสาและสายไฟฟ้าเข้าไปตามถนนหน้าโรงงาน ทำให้โรงงาน B ซึ่งอยู่ถัดไปได้ใช้ประโยชน์จากเสาและสายไฟฟ้าด้วย
- (8) แสดงถึงการผลิตของหน่วยผลิตหนึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตของผู้อื่นในด้านเสีย เช่น โรงงาน A ปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้นายเก่งซึ่งอยู่ถัดไปไม่สามารถนำน้ำมาใช้ประโยชน์ได้

และในความเป็นจริงนั้น บางครั้งผลกระทบภายนอกที่เกิดจากสาเหตุหนึ่งอาจส่งผลดีต่อผู้ถูกกระทำคนหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็ส่งผลเสียต่อผู้ถูกกระทำอีกคนหนึ่งได้ เช่น กรณีที่ 3

และ 4 การทำสวนดอกไม้ของนางสาวแอน ทำให้เกิดผลดีนางสาวนัทซึ่งได้ดูดอกไม้สวย ๆ และในขณะที่เดียวกันก็เกิดผลเสียต่อนายเอกซึ่งได้กลิ่นเหม็นของยามาแมลง

นอกจากนี้การเกิดผลกระทบภายนอกยังสามารถอธิบายได้ด้วยสมการต่อไปนี้

- ผลกระทบภายนอกจากการบริโภค

$$U_1 = U(X_1^1, X_2^1, X_3^1, \dots, X_m^1; X_n^2) \dots\dots\dots (3.1)$$

โดย U_1 = ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของผู้บริโภคคนที่ 1

$X_1^1, X_2^1, X_3^1, \dots, X_m^1$ = จำนวนสินค้าชนิดที่ 1,2,3,...,m ซึ่งผู้บริโภคคนที่ 1

บริโภค

X_n^2 = จำนวนสินค้าชนิดที่ n ซึ่งบุคคลที่ 2 บริโภค

จากสมการ 3.1 แสดงให้เห็นว่าระดับอรรถประโยชน์ของผู้บริโภคคนที่ 1 นั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับจำนวนสินค้าแต่ละชนิดที่ตนเองบริโภคแล้ว ยังขึ้นอยู่กับจำนวนสินค้า X_n^2 ที่ผู้บริโภคคนที่ 2 บริโภคด้วย ดังนั้นการบริโภคของผู้บริโภคคนที่ 2 ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกแก่ผู้บริโภคคนที่ 1 ถ้าผู้บริโภคคนที่ 2 เปลี่ยนแปลงปริมาณการบริโภคสินค้า X_n^2 จะทำให้อรรถประโยชน์ของผู้บริโภคคนที่ 1 เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ถ้าการบริโภคของผู้บริโภคคนที่ 2 ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดีแก่ผู้บริโภคคนที่ 1 มีผลให้ผู้บริโภคคนที่ 1 ได้รับความพอใจมากขึ้นทำให้อรรถประโยชน์สูงสุดท้ายของเขาเป็นบวก ซึ่งเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\frac{\partial U_1}{\partial X_n^2} > 0 \dots\dots\dots(3.2)$$

ถ้าการบริโภคของผู้บริโภคคนที่ 2 ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียแก่ผู้บริโภคคนที่ 1 มีผลให้ผู้บริโภคคนที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนราคาเหตุทำให้อรรถประโยชน์สูงสุดท้ายของเขาเป็นลบ ซึ่งเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\frac{\partial U_1}{\partial X_n^2} < 0 \dots\dots\dots(3.3)$$

- ผลกระทบภายนอกจากการผลิต

$$F_1 = F(L,K; F_2) \dots\dots\dots (3.4)$$

โดย F_1 = ฟังก์ชันการผลิตของหน่วยผลิตที่ 1

L, K = จำนวนปัจจัยการผลิตแรงงาน (L) และทุน (K)

F_2 = สมการการผลิตของหน่วยผลิตที่ 2

จากสมการ 3.4 แสดงให้เห็นว่าปริมาณการผลิตของหน่วยผลิตที่ 1 นอกจากจะขึ้นอยู่กับจำนวนปัจจัยแรงงาน และปัจจัยทุนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปริมาณผลผลิตของหน่วยผลิตหน่วยที่ 2 ด้วย

เพราะในกระบวนการผลิตของหน่วยผลิตที่ 2 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการผลิตของหน่วยผลิตที่ 1 ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตของหน่วยผลิตที่ 2 ก็จะทำให้ปริมาณการผลิตของหน่วยผลิตที่ 1 เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ถ้ากระบวนการผลิตของหน่วยผลิตที่ 2 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการผลิตของหน่วยผลิตที่ 1 ทางด้านบวก จะเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\frac{\partial F_1}{\partial F_2} < 0 \quad \dots\dots\dots(3.5)$$

ถ้ากระบวนการผลิตของหน่วยผลิตที่ 2 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการผลิตของหน่วยผลิตที่ 1 ทางด้านลบ จะเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\frac{\partial F_1}{\partial F_2} > 0 \quad \dots\dots\dots(3.6)$$

3.2 ประเภทและสาเหตุของการเกิดผลกระทบภายนอก

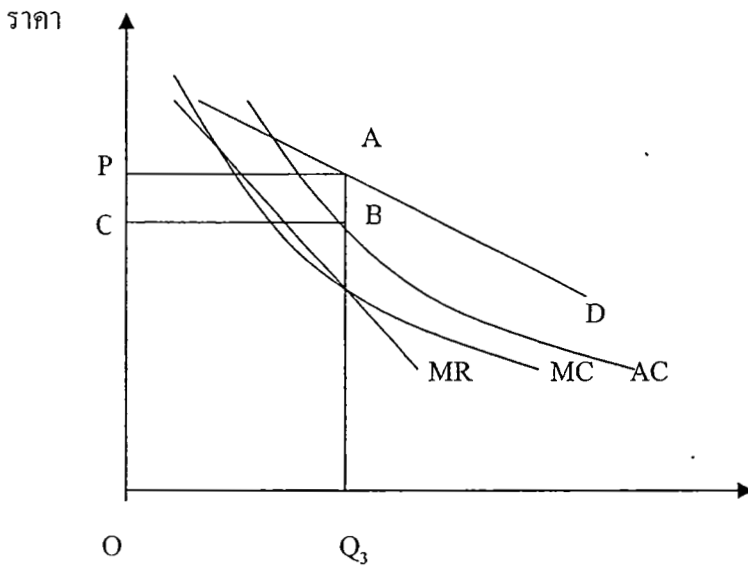
จากลักษณะของผลกระทบภายนอกที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถแบ่งประเภทของผลกระทบภายนอกตามสาเหตุของการได้ 3 ประเภท คือ

3.2.1 ผลกระทบภายนอกทางด้านเทคนิค (Technical Externality)

ผลกระทบภายนอกทางด้านเทคนิค เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่กิจกรรมการผลิตของหน่วยผลิตสามารถค้นพบเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่จนเกิดการประหยัดต่อขนาดจนสามารถเป็นผู้ผูกขาดและสร้างผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่น และกลไกราคาไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการผลิตนั้นเมื่อมีหน่วยผลิตหน่วยใดหน่วยหนึ่ง จะส่งผลให้หน่วยเศรษฐกิจอื่น ๆ ปรับตัวเพื่อให้ตลาดเข้าสู่ดุลยภาพ ดังนั้นการค้นพบเทคโนโลยีใหม่ของหน่วยผลิตหนึ่งจะส่งผลต่อผู้อื่นได้เนื่องจากการค้นพบเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ที่ทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง ถ้าราคาขายสินค้าชนิดนั้นไม่เปลี่ยนแปลง หน่วยผลิตจะได้รับกำไรเพิ่มขึ้น หรือผู้ผลิตสามารถลดราคาขายลงต่ำกว่าเดิมได้เนื่องจากได้เปรียบทางด้านต้นทุน ซึ่งทำให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคสินค้าของหน่วยผลิตนี้ ทำให้หน่วยผลิตรายอื่น ๆ อาจต้องยอมลดราคาสินค้าด้วยเพื่อรักษาอุปสงค์ของสินค้าของตน ทำให้กำไรลดลงหรืออาจขาดทุนจนต้องปิดกิจการ ส่วนหน่วยผลิตที่ค้นพบเทคโนโลยีใหม่ก็จะสามารถขยายขนาดการผลิตได้มากขึ้น เกิดการประหยัดจากขนาด และกลายเป็นผู้ผูกขาด กลไกราคาก็จะไม่

สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรณีนี้อาจเรียกว่า เกิดความล้มเหลวอันเนื่องมาจากโครงสร้าง (Failure by Structure)



ภาพที่ 3.1 กลไกราคาล้มเหลวเพราะผลกระทบภายนอก

จากภาพที่ 3.1 หน่วยผลิตที่ค้นพบเทคโนโลยีใหม่สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ เส้นต้นทุนเฉลี่ย (AC) จะลาดต่ำลงเมื่อขยายปริมาณการผลิตมากขึ้น ผู้ผลิตที่ฉลาดและมองการณ์ไกลจะรีบขยายปริมาณการผลิตก่อนผู้ผลิตรายอื่น จนถึงจุดที่ ต้นทุนหน่วยสุดท้าย (MC) เท่ากับรายรับหน่วยสุดท้าย (MR) คือการผลิตปริมาณ OQ_3 หน่วย และขายในระดับราคา OP บาทต่อหน่วย ทำให้ได้กำไร AB บาทต่อหน่วย ซึ่งต้นทุนที่ต่ำกว่าหน่วยผลิตอื่นทำให้หน่วยผลิตนี้ได้เปรียบ และการขยายปริมาณการผลิตทำให้ราคาผลผลิตลดลงในอนาคต หน่วยผลิตอื่นก็จะมีกำไรลดลงหรืออาจขาดทุนจนต้องปิดกิจการไปในที่สุด

3.2.2 ผลกระทบภายนอกเนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ชัดเจน

ผลกระทบภายนอกเนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ชัดเจน เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการผลิตหรือการบริโภคที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งทุกคนมีสิทธิใช้ร่วมกัน ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจมีจำนวนน้อยหรือมากก็ตามแต่การกระทำเช่นนั้นทำให้เกิดกรณีพิพาท เกรงจะตกลงเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นไม่ได้ ต้องนำเรื่องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลตัดสิน

โดยปกติแล้วเอกชนมีสิทธิอันชอบธรรมในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยมีกฎหมายยอมรับกรรมสิทธิ์นั้น เช่นเป็นเจ้าของที่ดิน หากมีการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีเจ้าของ รัฐจะมีมาตรการหรือเครื่องมือเข้าไปดำเนินการเพื่อให้เกิดความถูกต้อง เช่นหากมีผู้บุกรุกทำความเสียหาย

บ้าน เจ้าของบ้านอาจแจ้งตำรวจ และให้ผู้บุกรุกชดใช้ค่าเสียหาย แต่ทรัพย์สินบางชนิด ไม่มีใครเป็นเจ้าของ เช่นทรัพยากรธรรมชาติ อากาศ น้ำในแม่น้ำ น้ำทะเล ทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติ อาจมีผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายทำให้ทรัพยากรหมดไป หรือเกิดปัญหามลภาวะ เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นจนกลายเป็นกรณีพิพาทต้องฟ้องร้อง ในทางเศรษฐศาสตร์¹ การจัดการนั้น การที่ไม่สามารถจัดให้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดได้นั้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีกรรมสิทธิ์ และการดำเนินงานเพื่อป้องกันการละเมิดกรรมสิทธิ์รวมถึงค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข่าวสาร การจัดระเบียบให้สังคมยอมรับ ค่าใช้จ่ายในการรักษากฎระเบียบนั้นสูง ไม่คุ้มกับการเข้าไปจัดการ

ผลกระทบภายนอกเนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ชัดเจนนั้น ไม่ได้รับความสนใจจากนักเศรษฐศาสตร์ในอดีตนัก จนกระทั่งมีนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ R.H. Coase¹ เขียนบทความเรื่อง The Problem of Social Cost ซึ่งให้เห็นปัญหาผลกระทบภายนอกที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างได้รับผลกระทบซึ่งกันและกัน และมีข้อสรุปเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกซึ่งเรียกว่า Coase Theorem ดังนี้

เมื่อทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจากผลกระทบภายนอกสามารถตกลงกันได้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการเจรจาตกลงแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายใดเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ตาม

ได้มีการถกเถียงกันอย่างมากจากงานเขียนของ Coase ในตอนแรกถึงบทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอก เช่นปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเขาชี้ให้เห็นว่ากลไกตลาดสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยที่รัฐไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่ Coase ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าข้อสรุปดังกล่าวจะเป็นจริง ได้ก็ต่อเมื่อมีการตกลงกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการเจรจาตกลง นั่นคือสมมุติว่าทุกฝ่ายมีข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ และมีการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรไว้อย่างชัดเจน โดยที่สิทธินั้นสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ ดังนั้นในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบมีจำนวนน้อยและการซื้อขายแลกเปลี่ยนสิทธิมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นไม่มากรัฐบาลสามารถแก้ปัญหาได้โดยกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรให้ชัดเจน และรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเจรจาตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนสิทธินั้น

¹ สุชาติทางธรรม และชนะ กมลภัทรกุล .(2546).เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (ฉบับปรับปรุง) หน้าที่ 3. , 164-165.

3.2.3 ผลกระทบภายนอกอันเนื่องมาจากสินค้าสาธารณะ

จากบทที่ 2 จะเห็นว่าสินค้าสาธารณะแท้นั้นมีคุณสมบัติสำคัญ 2 ประการคือ ไม่สามารถกีดกันผู้บริโภคคนอื่น และไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค ดังนั้นเมื่อมีการผลิตสินค้าสาธารณะขึ้นมาให้คนหนึ่งบริโภคแล้ว ผู้อื่นก็จะสามารถบริโภคสินค้านั้นในปริมาณเดียวกัน โดยต้นทุนหน่วยสุดท้ายมีค่าเป็นศูนย์ และสมาชิกในสังคมไม่สามารถปฏิเสธไม่ให้สินค้าสาธารณะชนิดนั้นมีอยู่ในสังคมได้ เหตุการณ์เช่นนี้คือการที่สินค้าสาธารณะได้ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกด้านดีขึ้น เช่น รัฐจัดให้มีบริการป้องกันประเทศแก่ประชาชนทุกคนทั้งที่เสียภาษีและไม่เสียภาษีให้รัฐ ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิในการรับความคุ้มครองเท่า ๆ กัน อย่างไรก็ตามมีสินค้าสาธารณะบางชนิดเมื่อผลิตขึ้นแล้วทำให้ความพึงพอใจของสมาชิกในสังคมลดลง หรือเราเรียกสินค้านี้ว่า Public Bads เช่น รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อซื้ออาวุธสงคราม แม้ว่าประชาชนจะไม่ชอบสงคราม แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้

3.3 รัฐบาลกับผลกระทบภายนอก

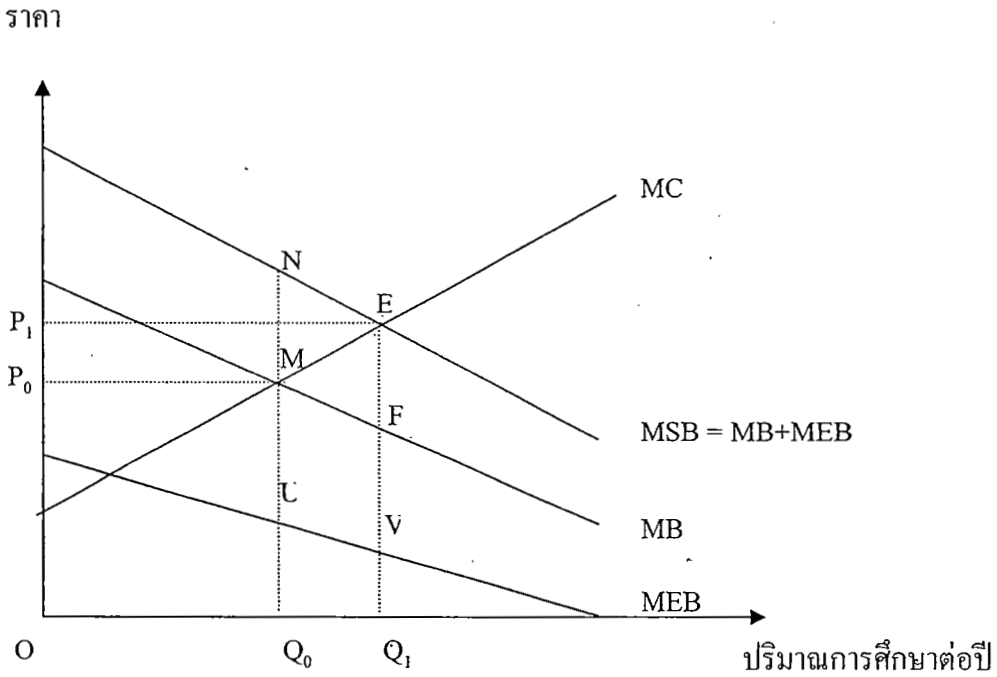
จากการศึกษาหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล จะพบว่าหน้าที่หนึ่งของรัฐบาลคือการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม และในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าและบริการนั้น ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้นก่อนที่จะศึกษาบทบาทของรัฐบาลกับผลกระทบภายนอก จึงจะทำการศึกษาผลกระทบภายนอกกับการจัดสรรทรัพยากรก่อน แล้วจึงศึกษาบทบาทของรัฐบาลในการจัดการกับผลกระทบภายนอกต่อไป

3.3.1 ผลกระทบภายนอกกับการจัดสรรทรัพยากร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.1 ว่าผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นจะต้องกระทบการผลิตของหน่วยผลิตอื่น หรือกระทบการบริโภคของบุคคลอื่น แต่ผู้กระทำไม่ได้นำมาคำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจของตนเอง ผลกระทบดังกล่าวจึงไม่ถูกนำไปรวมอยู่ในราคาตลาด ทำให้ต้นทุนของเอกชน (Private Cost) ไม่เท่ากับต้นทุนของสังคม (Social Cost) และผลประโยชน์ของสังคม (Social Benefit) ไม่เท่ากับผลประโยชน์ของเอกชน (Private Benefit) ซึ่งผลกระทบดังกล่าวอาจเป็นผลดี หรือผลเสียก็ได้

- ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี

การเกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี หรือผลกระทบภายนอกทางบวก จะมีผลทำให้ผลประโยชน์เอกชน (Private Benefit) ไม่เท่ากับผลประโยชน์ของสังคม (Social Benefit) ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดีที่เกิดจากการบริโภค คือการศึกษา การที่บุคคลเข้ารับการศึกษานั้น ไม่ใช่แต่ตัวนักศึกษาเองที่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาเท่านั้น แต่สังคมยังได้รับประโยชน์ในแง่การมีประชากรที่มีคุณภาพดีขึ้นด้วย



ภาพที่ 3.2 ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดี

จากภาพที่ 3.2 กำหนดให้

MC = ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการศึกษา (Marginal Cost)

MB = ผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายที่นักศึกษาได้รับ (Marginal Benefit)

MEB = ผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายอื่น ๆ ที่สังคมได้รับ (Marginal External

Benefit)

MSB = ผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของสังคมที่เกิดขึ้นจากการศึกษาแต่ละหน่วย

(Marginal Social Benefit)

ถ้านักศึกษาไม่ทราบหรือไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมจากการศึกษาของเขา เขาจะตัดสินใจในการศึกษาที่จุด M คือจุดที่ต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการศึกษาของเขาเท่ากับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายที่เขาได้รับจากการศึกษา ดังนั้นเขาจะทำการศึกษากัน OQ_0 หน่วย และเสียค่าใช้จ่าย OP_0 บาทต่อหน่วย

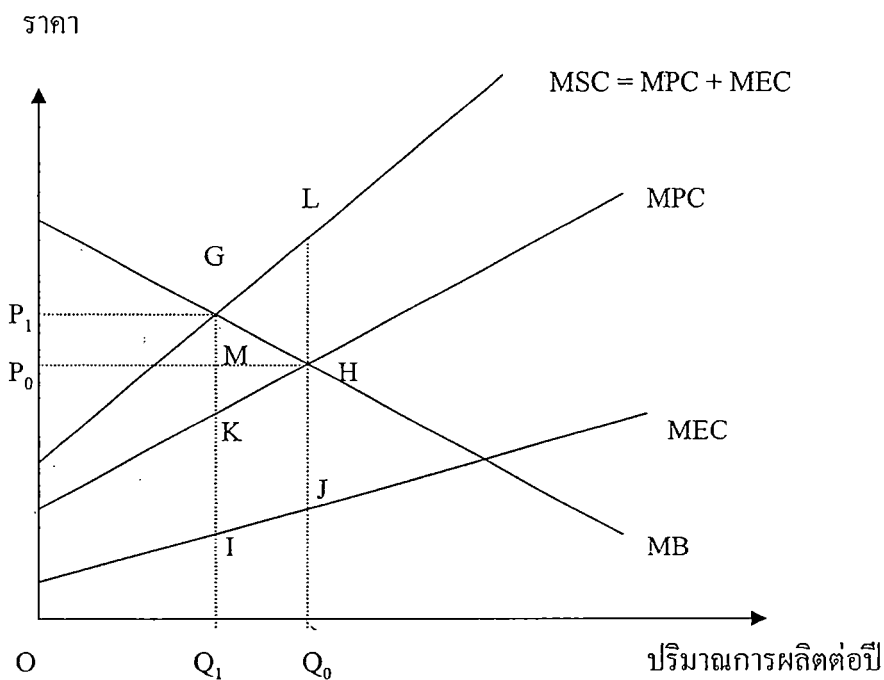
แต่ถ้านักศึกษาคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมจากการศึกษาของเขา จากภาพจะเห็นว่า การศึกษาของนักศึกษาในแต่ละหน่วยจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายอื่น ๆ แก่สังคมตามเส้น MEB ดังนั้น ณ ปริมาณการศึกษา OQ_0 หน่วย สังคมจะได้รับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายอื่น ๆ เท่ากับ UQ_0 เมื่อรวมผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายที่นักศึกษาและสังคมได้รับจะมีค่าเท่ากับ NQ_0 ซึ่งเท่ากับ $MQ_0 + UQ_0$ เมื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของสังคม และต้นทุนหน่วยสุดท้ายที่ปริมาณการศึกษา OQ_0 หน่วย จะเห็นว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของสังคม และต้นทุนหน่วยสุดท้ายที่ปริมาณการศึกษา OQ_0 หน่วย ไม่ใช่ปริมาณที่มีประสิทธิภาพ หากนักศึกษาทำการศึกษาเพิ่มขึ้น

ผลประโยชน์ของสังคมหน่วยสุดท้ายจะยังคงมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย จนกระทั่งถึงจุด E ณ ปริมาณการศึกษา OQ_1 หน่วย นักศึกษาจะได้รับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายจากการศึกษา FQ_1 สังคมจะได้รับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายเท่ากับ VQ_1 เมื่อรวมผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายที่นักศึกษาและสังคมได้รับจะมีค่าเท่ากับ EQ_0 และเสียค่าใช้จ่าย OP_1 บาทต่อหน่วย

จึงสรุปได้ว่า เมื่อเกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดีขึ้น ถ้าผู้กระทำไม่รู้หรือไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น จะบริโภคสินค้าในปริมาณที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็นทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมไม่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ผู้กระทำจะบริโภคสินค้าในปริมาณที่เพิ่มขึ้นและทำให้สังคมได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นและเกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในที่สุด

- ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย

การเกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย หรือผลกระทบภายนอกทางลบ จะมีผลทำให้ทำให้ต้นทุนของเอกชน (Private Cost) ไม่เท่ากับต้นทุนของสังคม (Social Cost) ในที่นี้จะยกตัวอย่างผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียที่เกิดจากการผลิตของหน่วยผลิตหนึ่ง คือการปล่อยน้ำเสียที่เกิดจากการผลิตลงแม่น้ำลำคลองของหน่วยผลิตหนึ่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใช้แม่น้ำลำคลองนั้น



ภาพที่ 3.3 ผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย

จากภาพที่ 3.3 กำหนดให้

MPC = ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการผลิต (Marginal Private Cost)

MB = ผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของหน่วยผลิต (Marginal Benefit)

MEC = ต้นทุนหน่วยสุดท้ายอื่น ๆ ที่สังคมเสีย (Marginal External Cost)

MSC = ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของสังคมที่เกิดขึ้นจากการผลิต (Marginal Social Cost)

ถ้าหน่วยผลิตไม่ทราบหรือไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมจากการศึกษาของเขา เขาจะตัดสินใจทำการผลิตที่จุด H คือจุดที่ต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตของเขาเท่ากับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายที่เขาได้รับ ดังนั้นเขาจะทำการผลิตจำนวน OQ_0 หน่วย และเสียค่าใช้จ่าย OP_0 บาทต่อหน่วย

แต่ถ้าผู้ผลิตคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมจากการผลิตของเขา จากภาพจะเห็นว่า การผลิตของเขาก่อให้เกิดของเสีย และการที่เขาปล่อยของเสียลงแหล่งน้ำทำให้เกิดต้นทุนหน่วยสุดท้ายอื่น ๆ แก่สังคมตามเส้น MEC ดังนั้น ณ ปริมาณการผลิต OQ_0 หน่วย สังคมจะเกิดต้นทุนหน่วยสุดท้ายอื่น ๆ เท่ากับ JQ_0 เมื่อรวมต้นทุนหน่วยสุดท้ายของผู้ผลิตและสังคมที่เกิดขึ้นจะมีค่าเท่ากับ NQ_0 เมื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของสังคม และต้นทุนหน่วยสุดท้ายที่ปริมาณการผลิต OQ_0 หน่วย จะเห็นว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายต่ำกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้ายของสังคม แสดงว่าปริมาณการผลิต OQ_0 หน่วย ไม่ใช่ปริมาณที่มีประสิทธิภาพ หากผู้ผลิตทำการผลิตลดลง ผลประโยชน์ของสังคมหน่วยสุดท้ายจะยังคงต่ำกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย จนกระทั่งถึงจุด G ณ ปริมาณการผลิต OQ_1 หน่วย ผู้ผลิตจะเสียต้นทุนหน่วยสุดท้ายจากการผลิต KQ_1 สังคมจะเสียต้นทุนหน่วยสุดท้ายอื่น ๆ เท่ากับ IQ_1 เมื่อรวมต้นทุนหน่วยสุดท้ายที่ผู้ผลิตและสังคมเสียจะมีค่าเท่ากับ Q_1 ซึ่งเท่ากับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายพอดี

จึงสรุปได้ว่า เมื่อเกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียขึ้น ถ้าผู้กระทำไม่รู้หรือไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น จะผลิตสินค้าในปริมาณที่มากกว่าที่ควรจะเป็นทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมไม่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ผู้กระทำจะผลิตสินค้าในปริมาณที่ลดลงทำให้สังคมได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นและเกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในที่สุด

3.3.2 รัฐบาลกับการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอก

จากการศึกษาผลกระทบภายนอกกับการจัดสรรทรัพยากร จะพบว่าการจัดสรรทรัพยากรของสังคมไม่มีประสิทธิภาพ และจากการที่ไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการชดเชยค่าเสียหาย หรือตอบแทนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านเสียไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนและผู้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านดีไม่ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำ หากผลกระทบนั้นมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก หรือผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถตกลงกันได้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง

รัฐบาลอาจแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกโดยใช้มาตรการทางการคลังและมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

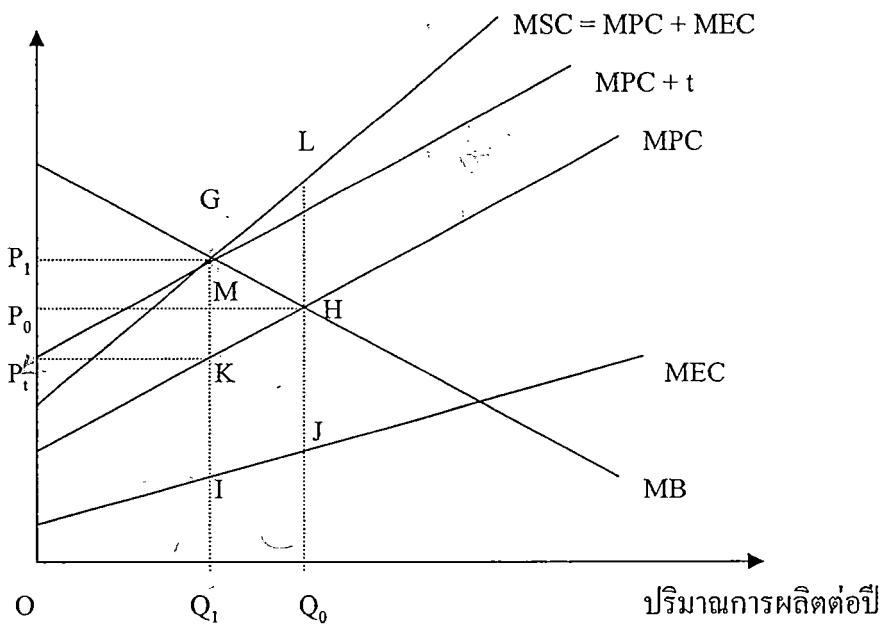
- การใช้มาตรการทางการคลัง

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการเกิดผลกระทบภายนอกทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลจึงอาจใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้มีการนำผลกระทบภายนอกมาพิจารณาในการตัดสินใจทำการผลิตหรือบริโภคด้วย โดยมาตรการทางการคลังที่ใช้คือการเก็บภาษี หรือการให้เงินอุดหนุน

1. การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกโดยการเก็บภาษี

รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้โดยการเก็บภาษีจากผู้ก่อให้เกิดผลกระทบ โดย A.C.Pigou ได้เสนอแนวคิดนี้ไว้ว่า หากการดำเนินกิจกรรมของบุคคลใดส่งผลให้บุคคลอื่นได้รับความเดือดร้อน บุคคลนั้นสมควรต้องถูกเก็บภาษีในจำนวนเท่ากับความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้น เพื่อให้เขาได้คำนึงถึงผลกระทบอันเกิดจากการกระทำของตนเอง ในกรณีที่เกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย เขาเสนอให้รัฐบาลเก็บภาษีเพื่อให้ต้นทุนของเอกชนสูงขึ้นเท่ากับต้นทุนของสังคมเพื่อให้มีการผลิตและบริโภคสินค้าที่น้อยลง เราจึงเรียกภาษีนี้อีกว่า Pigouvian tax

ราคา



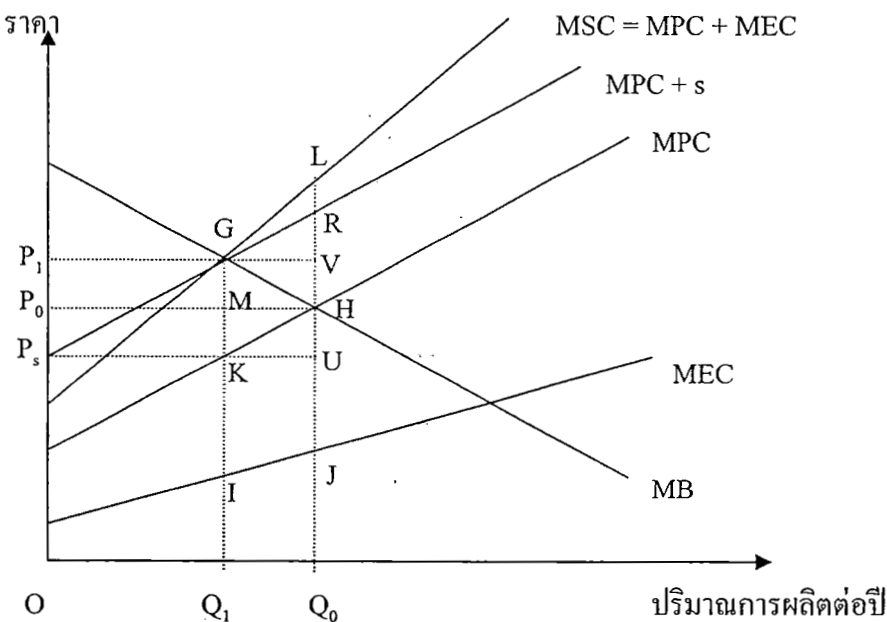
ภาพที่ 3.4 การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียโดยการเก็บภาษี

จากภาพ 3.3 และ 3.4 ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีจากการผลิตของผู้ผลิตหน่วยละ t บาท ซึ่งเท่ากับ ผลกระทบที่เขาก่อให้เกิดแก่สังคมหน่วยละ IQ_1 (หรือเท่ากับ GK) ทำให้ต้นทุนการผลิตของผู้ผลิตเพิ่มเป็น $MPC+t$ เขาจะลดการผลิตลงเหลือเพียง OQ_1 ซึ่งเป็นจุดที่ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของเอกชน (รวมภาษี) เท่ากับผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของเอกชน และเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้ายของสังคมด้วย ทำให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรหน่วยละ GK บาท รายได้จากภาษีรวมเป็นพื้นที่ $P_1GK P_1$ ซึ่งมีค่าเท่ากับผลกระทบภายนอกที่เขาก่อให้เกิดขึ้น และจากการที่ผู้ผลิตลดปริมาณการผลิตลงทำให้ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของเขาลดลง ต้นทุนหน่วยสุดท้ายของสังคมลดลง ทำให้สังคมได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นเท่ากับพื้นที่ GLH

จะเห็นว่าการใช้มาตรการภาษีของรัฐบาลทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าลดลง เนื่องจากต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นแล้วผู้ผลิตอาจผลักภาระภาษีให้แก่ผู้บริโภคโดยการเพิ่มราคาสินค้าทำให้ผู้ผลิตขายสินค้าได้น้อยลง นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐอาจนำรายได้ส่วนนี้ไปใช้จ่ายในการชดเชยความเสียหายของสังคม แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องยากที่จะประเมินมูลค่าความเสียหายทั้งของผู้ได้รับผลกระทบแต่ละคน และของสังคมส่วนรวม ดังนั้นก่อนที่รัฐจะใช้มาตรการนี้ จำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลให้แน่ชัดเสียก่อน

2. การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกโดยการให้เงินอุดหนุน

นอกจากมาตรการด้านภาษีอากรแล้ว รัฐบาลอาจใช้มาตรการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก



ภาพที่ 3.5 การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียโดยการให้เงินอุดหนุน

จากภาพที่ 3.3 และ 3.5 ถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตจากการผลิตสินค้าลดลงหน่วยละ s บาท เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตลดการผลิต และลดการก่อผลกระทบต่อภายนอก เส้น MPC+s แสดงต้นทุนหน่วยสุดท้ายของเอกชนและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะจ่าย ถ้าผู้ผลิตยังคงผลิตในปริมาณ OQ_0 เขาจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนเลย ทำให้มีต้นทุนค่าเสียโอกาสเกิดขึ้นเท่ากับ RH บาทต่อหน่วย แต่ถ้าเขาลดการผลิตลงเหลือเพียง OQ_1 หน่วย ซึ่งเป็นปริมาณการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เขาจะได้รับเงินอุดหนุนหน่วยละ IQ_1 บาท หรือเท่ากับ GK บาทต่อหน่วยซึ่งเท่ากับผลเสียที่เขาก่อให้เกิดพอดี ดังนั้นเขาจะได้รับเงินอุดหนุนรวมเป็นพื้นที่ GVUK การให้เงินอุดหนุนจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะจูงใจผู้ผลิต

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลจะทำให้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภายนอกที่เป็นผลเสียลดการผลิตลง แต่การใช้มาตรการนี้มีข้อควรระวังคือ ในระยะยาวการให้เงินอุดหนุนทำให้มีแรงจูงใจให้ผู้ผลิตรายใหม่หันมาทำการผลิตสินค้าประเภทเดียวกันนี้ เพื่อขอรับเงินอุดหนุน และอาจทำให้ในที่สุดผลกระทบต่อภายนอกรวมเพิ่มขึ้น

นอกจากการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภายนอกที่เป็นผลเสียแล้ว รัฐบาลอาจมีมาตรการให้เงินอุดหนุนในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อภายนอกที่เป็นผลดีซึ่งทำให้ผลประโยชน์ของสังคมสูงกว่าผลประโยชน์ของเอกชนเพื่อให้มีการกระทำนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือการบริโภคเพิ่มขึ้น เช่น การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันการศึกษาทำให้ค่าเล่าเรียนถูกลง เพื่อจูงใจให้มีผู้สนใจเรียนมากขึ้น

- การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันผลกระทบต่อภายนอก

รัฐบาลอาจใช้มาตรการนี้ก็ต่อเมื่อพบว่าผลกระทบต่อภายนอกเกิดจากปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ทำให้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภายนอกไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ตนก่อขึ้น จึงต้องมีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น การออกกฎหมายห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงแหล่งน้ำ เพื่อป้องกันมลภาวะทางน้ำ แต่การใช้มาตรการนี้จะมีผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความบังคับใช้ ดังนั้นปัญหาของการใช้มาตรการนี้ก็คือค่าใช้จ่ายสูง เช่น ต้องเสียค่าจ้างเจ้าหน้าที่คอยควบคุมดูแล จนอาจทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการ

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาโครงสร้างของรายรับรัฐบาล รายได้จากภาษีอากรและทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีอากร รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร และรายรับจากการก่อหนี้สาธารณะและเงินคงคลัง

เนื้อหา

1. โครงสร้างรายรับรัฐบาล
2. รายได้จากภาษีอากร
 - ความหมาย ลักษณะที่ดีของภาษีอากร ฐานภาษี ประเภทของภาษี กฎหมายเกี่ยวกับภาษี ประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษี ผลกระทบของภาษี และภาระภาษีโดยวิเคราะห์จากดุลยภาพบางส่วนและดุลยภาพทั่วไป
3. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร
4. รายรับจากการก่อหนี้สาธารณะ
5. เงินคงคลัง

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

4.1 โครงสร้างรายรับรัฐบาล

เงินหรือทรัพยากรที่รัฐนำมาใช้จ่ายเนื่องจากการที่รัฐมีบทบาทหน้าที่ในทางเศรษฐกิจนั้น มีที่มาจากรายได้และรายรับของรัฐบาล ดังนั้นการศึกษารายได้และรายรับของรัฐบาลจึงแบ่งออกได้เป็น สองประเภท คือ

1. รายรับที่เป็นรายได้ของรัฐบาล หมายถึงเงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลได้มาและสามารถนำไปใช้ในกิจการต่างๆ ที่รัฐบาลต้องการ โดยที่รัฐบาลไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องชำระคืนเงินหรือทรัพยากรนั้นๆ รายได้ของรัฐบาลประกอบด้วย
 - รายได้จากภาษีอากร
 - รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ประกอบด้วย รายได้จากการประกอบธุรกิจในรูปแบบพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจ
 - รายได้จากการบริหารงานของรัฐบาล ประกอบด้วย รายได้จากการขายสินค้าและบริการ
 - รายได้อื่นๆ เช่นค่าปรับ ค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ต่างๆ
 - รายได้จากเงินบริจาค หรือเงินอุดหนุน
2. รายรับประเภทอื่นๆ หมายถึงเงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลได้มา สามารถนำไปใช้ในกิจการต่างๆ ได้ รวมทั้งเงินเหลือจ่ายที่รัฐเก็บไว้ในคลัง แต่รัฐมีภาระที่จะต้องชำระคืนเงินหรือทรัพยากรเหล่านั้นในอนาคต รายรับประเภทนี้ประกอบด้วย
 - รายรับจากการกู้ยืมหรือการก่อหนี้สาธารณะ
 - รายรับประเภทเงินคงคลัง

ในบทนี้จะศึกษาเน้นในส่วนของรายได้จากภาษีอากรเนื่องจากภาษีเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล

จากตารางที่ 4.1 แสดงรายรับทั้งที่เป็นรายได้จากแหล่งต่าง ๆ และรายรับที่เป็นเงินกู้ จะเห็นว่าในช่วงปี 2543 – 2547 รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นรายได้จากภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนสูงที่สุดคือประมาณร้อยละ 87 – 90 ของรายได้รวม รองลงมาคือรายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้อื่น และรายได้จากการขายสิ่งของและบริการตามลำดับ ส่วนรายรับจากเงินกู้ นั้น ในช่วงปี 2543 - 2545 รัฐบาลมีรายรับจากเงินกู้เป็นจำนวนมากถึงกว่าแสนล้านบาท เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐบาลมีความต้องการเงินเพื่อใช้จ่ายในโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ จนถึงปี 2546 รายรับจากเงินกู้ลดลงถึงประมาณร้อยละ 55 แต่ในปี 2547 รายรับจากเงินกู้เพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐบาลยังคงมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

ตารางที่ 4.1 รายรับจริงจำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2543	2544	2543	2543	2543
ประเภทรายรับ					
รายได้					
1. ภาษีอากรรวม	727,078.1	784,386.5	863,949.6	1,002,509.3	1,172,124.7
2. การขายสิ่งของและบริการ	25,721.0	10,971.6	17,208.0	12,303.4	45,341.3
3. รัฐพาณิชย์	44,076.2	59,023.4	57,862.4	63,087.7	58,610.7
4. รายได้อื่น	20,719.5	20,612.0	20,817.2	19,760.7	19,652.0
รายได้รวม	817,594.8	874,993.5	959,837.2	1,097,661.1	1,295,728.7
หักลด					
1. การคืนภาษีของกรมสรรพากร	57,036.1	77,920.7	79,902.0	80,149.0	115,574.0
2. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้อบจ.	3,198.5	3,739.6	4,109.0	5,042.0	6,368.0
3. การกันเงินเพื่อชดชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	7,277.7	7,697.8	8,234.0	10,501.0	11,226.0
รายได้สุทธิ	750,082.5	785,635.4	867,592.2	1,001,969.1	1,162,560.7
การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้อปท. ตาม พรบ. กระจายอำนาจฯ	-	12,669.0	16,495.0	40,604.0	47,726.0
คงเหลือรายได้สุทธิ	750,082.5	772,966.4	841,097.2	961,365.1	1,114,834.7
เงินกู้	107,925.0	104,797.3	170,000.0	76,000.0	90,000.0
รวมรายรับทั้งสิ้น	858,007.5	877,763.7	1,021,097.2	1,037,365.1	1,204,834.7

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ที่จัดเก็บ (1)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศ (2)	(1) เป็นร้อยละของ (2)
2534	476,508.1	2,506,635.0	19.0
2535	525,368.0	2,830,914.0	18.6
2536	550,601.4	3,170,258.0	17.4
2537	649,460.3	3,634,496.0	17.9
2538	756,284.4	4,192,697.0	18.0
2536	846,566.5	4,622,832.0	18.3
2540	843,365.5	4,740,249.0	17.8
2541	733,563.7	4,628,431.0	15.8
2542	709,117.7	4,637,079.0	15.3
2543	750,082.5	4,923,263.0	15.2
2544	772,966.4	5,133,836.0	15.1
2545	851,097.2	5,451,854.0	15.6
2546	961,365.1	5,931,600.0	16.2
2547	928,100.0	6,476,100.0	14.3
2548	1,200,000.0	7,123,700.0	16.8

ที่มา : สำนักงบประมาณ

- หมายเหตุ
1. ปีงบประมาณ 2534 - 2535 เป็นรายได้รวม
 2. ปีงบประมาณ 2536 - 2543 เป็นรายได้สุทธิ
 3. ปีงบประมาณ 2544 - 2546 เป็นรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้อปท. ตามพรบ. กระจายอำนาจฯ
 4. ปีงบประมาณ 2547 - 2548 เป็นตัวเลขประมาณการรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้อปท. ตามพรบ. กระจายอำนาจฯ

ตารางที่ 4.2 แสดงการเปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บได้กับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะเห็นว่า รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 14-19 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกันในแต่ละปีจะเห็นว่าในช่วงปี 2534 – 2540 เศรษฐกิจของไทยมีอัตราการเจริญเติบโตค่อนข้างสูง ทำให้รัฐสามารถหารายได้ได้ในสัดส่วนที่มากกว่าในช่วงปี 2541 – 2547 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ ทำให้รายได้ของรัฐมีสัดส่วนที่ลดลงตามไปด้วย

4.2 รายได้จากภาษีอากร

4.2.1 ความหมายของภาษีอากร

ในการนิยามความหมายของภาษีนี้อาจแบ่งออกได้เป็นสองแนวด้วยกัน คือ

1. การให้คำนิยามในแนวของการบังคับจัดเก็บ ภาษีคือสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากรายกร และนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี ซึ่งภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากประชาชนนั้นมีลักษณะของการบังคับ อาจจะเป็นรายได้หรือสิ่งของ หรือผลประโยชน์หรือบริการจากตัวผู้เสียภาษี และภาษีที่เก็บได้นั้นต้องนำไปใช้เพื่อสังคมส่วนรวม โดยที่ผู้เสียภาษีจะได้รับผลประโยชน์โดยทางอ้อมจากรัฐบาล
2. การให้คำนิยามในแนวการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ภาษีคือเงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชน ไปสู่ภาครัฐบาล และไม่ก่อให้เกิดภาระในการชำระคืนของรัฐบาล

4.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

การเก็บภาษีอากรมีวัตถุประสงค์สำคัญขึ้นพื้นฐานเพื่อเป็นการหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของรัฐ แต่ในการจัดเก็บภาษีอากรรัฐบาลต้องพยายามดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ด้วย วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีที่สำคัญมีดังนี้

1. เพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปรัฐจะใช้ภาษีอากรเพื่อควบคุม หรือส่งเสริมการบริโภค หรือผลิตสินค้าบางประเภท และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม เช่น ความต้องการในการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยบางอย่างที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพ จะทำให้ทรัพยากรที่นำมาผลิตสินค้าจำเป็นสำหรับคนส่วนใหญ่เหลือน้อยลง รัฐบาลจึงอาจใช้นโยบายภาษีควบคุมการบริโภคสินค้าเหล่านั้น โดยการจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการเหล่านั้นในอัตราที่สูง ส่วนในกรณีที่สินค้าเป็นประโยชน์แก่สังคม รัฐบาลอาจส่งเสริมให้มีการบริโภคให้มากขึ้น โดยยกเว้นภาษี หรือลดอัตรากาภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าเหล่านั้นให้ต่ำลง หรือรัฐบาลอาจใช้วิธีลด หรือยกเว้นภาษีเงินได้ให้ผู้ผลิตเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่มี

ประโยชน์เหล่านี้ให้มากขึ้น ทั้งนี้ในการจัดเก็บภาษีนั้นรัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีและต้นทุนของผู้เสียภาษีที่ด้วย

2. เพื่อการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม รัฐอาจใช้การจัดเก็บภาษีอากรเป็นเครื่องมือเพื่อให้การกระจายรายได้และทรัพย์สินมีความเป็นธรรม เพราะภาษีอากรแต่ละประเภทจะมีผลกระทบต่อกลุ่มผู้เสียภาษีในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าจะทำให้ผู้ที่มีรายได้สูงเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ การเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูง ผลกระทบจะตกกับผู้ที่มีรายได้สูงหรือมีฐานะดี หรือในกรณีที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และทรัพย์สินระหว่างท้องถิ่นต่างๆ รัฐบาลอาจใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำนี้ได้ โดยการเรียกเก็บภาษีให้แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีความมั่งคั่งก็เรียกเก็บภาษีให้สูงกว่าท้องถิ่นอื่น

3. เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในการดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการจ้างงาน และเสถียรภาพด้านราคา รัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือได้ เช่น ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง รัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรเพื่อลดหรือกำกับทิศทางการบริโภคของภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ไม่ให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ หรือถ้าระบบเศรษฐกิจเกิดปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อลดระดับการใช้จ่ายของภาคเอกชน เพื่อช่วยลดแรงกดดันของเงินเฟ้อ หรือถ้าเศรษฐกิจถดถอย ระดับการว่างงานสูง รัฐบาลอาจลดภาษีเพื่อกระตุ้นให้มีการบริโภคและการลงทุนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีการผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้น เป็นต้น

4. เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราที่เหมาะสม เช่น การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อกระตุ้นการบริโภคภายใน

4.2.3 ลักษณะที่ดีของภาษีอากร

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมีผลกระทบต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจหลายด้าน ดังนั้นระบบภาษีอากรที่ดีจึงต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวด้วย อัดัม สมิท ได้วางหลักเกณฑ์ของภาษีอากรที่ดี 4 ประการ ในหนังสือ The Wealth of Nations (ค.ศ.1776) คือหลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความแน่นอน (Certainty) หลักความสะดวก (Convenience) และหลักความประหยัด (Economy) ต่อมาสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้วิวัฒนาการขึ้น จนถึงปัจจุบันมีนักเศรษฐศาสตร์และนักภาษีอากรได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะภาษีที่ดีไว้หลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้ 7 หลักสำคัญ คือ

1. หลักความแน่นอน (Certainty) ลักษณะที่ดีของภาษีอากรประเภทหนึ่งคือ ความแน่นอน ภาษีที่เรียกเก็บต้องมีความชัดเจนในด้านกฎหมาย ทั้งในเรื่อง บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานที่จะนำมาคำนวณภาษี อัตราภาษี กำหนดเวลาที่ต้องเสียภาษี วิธีการชำระภาษี ผู้มีหน้าที่จัดเก็บ ภาษี รวมถึงบทลงโทษ ความชัดเจนแน่นอนในการจัดเก็บนั้นทำให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจ และเต็มใจที่จะเสียภาษีมากขึ้น แต่ถ้าหากขาดความชัดเจนและแน่นอนอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต และเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี เช่น การเก็บภาษีทรัพย์สิน ในบางครั้งทรัพย์สินนั้นไม่มีราคาตลาด หรือประเมินมูลค่าได้ยาก ต้องใช้ความรู้ความสามารถ และความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าพนักงานในการตีราคาทรัพย์สินนั้นเป็นสำคัญ ความไม่แน่นอนในการประเมินภาษีอาจจะเป็นช่องทางทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือกับผู้เสียภาษีทำการทุจริตได้ง่าย

2. หลักการประหยัด (Low Compliance and Collection Costs) ระบบภาษีอากรที่ดีควรเป็นระบบที่เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (Collection Cost) ต่ำที่สุด และลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีในการชำระภาษีให้มากที่สุด เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั้น นับได้ว่าเป็นความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ เพราะการจัดเก็บภาษีเป็นเพียงการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชน มาสู่รัฐบาล ไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้หรือผลผลิตของประเทศ

3. หลักความเสมอภาค (Equity) ระบบภาษีอากรที่ดีนั้นจะต้องเป็นระบบที่มีความเสมอภาคหรือเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทุกคน หลักความเสมอภาคนี้เป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีอากรที่ดี หากการเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว ความยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจก็จะเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคนี้อาจอาศัยเกณฑ์พิจารณาได้ 2 เกณฑ์ตามหลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ คือ

- เปรียบเทียบจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีแต่ละรายต้องเสีย เปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐ นั่นคือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการของรัฐ ต้องเสียภาษีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการเหล่านั้นตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ตนได้รับ เช่น ค่าธรรมเนียมผ่านทาง ค่าใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งข้อดีของวิธีนี้คือจำนวนภาษีที่เก็บได้จะสอดคล้องกับขนาดของผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีแต่ละรายได้ แต่ข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติก็คือมีสินค้าและบริการหลายอย่างที่ไม่สามารถกำหนดมูลค่าของประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับ เช่น การป้องกันประเทศ

- เปรียบเทียบจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีแต่ละรายต้องเสียกับความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษีแต่ละราย ซึ่งอาจวัดจากทรัพย์สิน รายได้ หรือการใช้จ่ายของแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์ นั่นคือผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีมาก ก็ต้องเสียภาษีให้กับรัฐมาก ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อย ก็ต้องเสียภาษีให้กับรัฐน้อย แต่ในการจัดเก็บภาษีตามแนวนี้ ต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของสถานะของบุคคลควบคู่กันไปด้วย เช่นบางคนเป็นคน โสด บางคนมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัว

4. หลักของการยอมรับ (Acceptability) การที่จะทำให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้นนั้น ต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐบาลอีกด้วย ถ้ารัฐบาลสามารถแสดงให้เห็นว่าเงินภาษีนั้นรัฐนำไปทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม และผลประโยชน์จะตกอยู่กับผู้เสียภาษี ก็จะช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น นั่นคือรัฐต้องพยายามให้เห็นว่าระบบภาษีมียุติธรรม เพื่อประชาชนจะยอมรับและยินดีที่จะเสียภาษี

5. หลักการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability) ระบบภาษีที่ดีนั้น ต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ระบบภาษีหนึ่งอาจจะเหมาะสมกับประเทศหนึ่ง แต่อาจไม่เหมาะสมกับอีกประเทศหนึ่งก็ได้ เช่น ภาษีการใช้จ่าย นั้นเป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎี แต่การนำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา จะไม่สามารถปฏิบัติได้ดีเนื่องจาก ประเทศเหล่านั้นขาดระบบการจดบันทึกและการตรวจสอบที่ดี

6. หลักการทำรายได้ (Productivity) ลักษณะของภาษีอากรที่สามารถทำรายได้สูงให้กับรัฐบาล คือ ต้องเป็นภาษีที่มีฐานภาษีกว้าง ครอบคลุมจำนวนผู้เสียภาษีอากรจำนวนมาก และฐานภาษีต้องมีขนาดใหญ่ด้วย เช่น ภาษีเงินได้ ซึ่งภาษีสลักษณะนี้จะสามารถทำรายได้ให้ประเทศสูง โดยไม่จำเป็นต้องใช้อัตรากำหนดที่สูงนัก

7. หลักการยืดหยุ่น (Flexibility) ภาษีที่ดีนั้นควรมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย และเหมาะสม เช่น เมื่อเกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ภาษีควรช่วยให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น เพื่อช่วยลดการใช้จ่ายของภาคเอกชน อันจะช่วยลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ ภาษีที่มีลักษณะแบบนี้โดยทั่วไปจะเป็นภาษีที่มีอัตรากำหนด เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีที่มีการจัดเก็บตามมูลค่า เมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไป เช่น ราคาสินค้าสูงขึ้น รัฐก็จะจัดเก็บได้มากขึ้น

4.2.4 ฐานภาษี

ฐานภาษี (Tax Base) หมายถึงสิ่งที่ใช้เป็นฐานในการประเมินการจัดเก็บภาษีอากร แต่ละชนิดตามอัตราที่ได้กำหนดไว้ โดยปกติแล้วสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษี มักจะถูกใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีด้วย เช่น รายได้ มูลค่าของสินค้าและบริการที่ทำการซื้อขาย หรือสิ่งอื่น ๆ ที่กำหนด ฐานภาษีในความหมายเบื้องต้นที่สำคัญประกอบด้วย

- ฐานรายได้ (Income Base) โดยทั่วไปถือว่ารายได้เป็นเครื่องมือที่วัด

ความสามารถในการเสียภาษีได้ดีที่สุด เป็นฐานภาษีที่กว้าง ครอบคลุมผู้เสียภาษีจำนวนมาก ภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้นั้นประกอบด้วย

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เก็บจากเงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนของบุคคลธรรมดาในช่วงหนึ่งปี

2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล เก็บจากกำไรสุทธิของนิติบุคคล

3. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม เก็บจากกำไรสุทธิของกิจการปิโตรเลียม

● **ฐานการบริโภค (Consumption Base)** การจัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภคนั้น เป็นผลจากแนวคิดที่ว่า การบริโภคถือว่าเป็นการนำทรัพยากรของสังคมไปใช้ให้หมดเปลืองในทางส่วนตัว ดังนั้นผู้ที่บริโภคมากถือว่าใช้ทรัพยากรของสังคมให้หมดไปมาก จึงควรต้องเสียภาษีมาก และรัฐนำเงินภาษีที่ได้รับไปทำประโยชน์ให้กับสังคมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการบริโภค ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคนั้น จะจัดเก็บจากการซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆ ซึ่งนับว่าเป็นฐานภาษีที่สำคัญอีกฐานหนึ่ง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เพราะภาษีที่เก็บจากฐานนี้สามารถจัดเก็บได้ค่อนข้างง่ายเมื่อเทียบกับภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ และในประเทศกำลังพัฒนาการบริโภคของประชาชนโดยทั่วไปอยู่ในระดับสูง ภาษีสำคัญที่เก็บจากฐานนี้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสินค้าเข้า ภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภคในปัจจุบันที่สำคัญ เช่น

1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม เก็บจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของแต่ละขั้นตอนการผลิตและจำหน่าย

2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ เก็บจากผู้ประกอบการขายสินค้าและบริการ เฉพาะเช่น ธุรกิจสังหาริมทรัพย์คิดจากรายรับจากการขาย กิจการธนาคารคิดจากฐานดอกเบี้ยเงินกู้ ส่วนลด ค่าธรรมเนียม หรือกำไรก่อนหักรายจ่าย

3. ภาษีสรรพสามิต เก็บจากการขายสินค้าบางชนิดที่รัฐต้องการจำกัดหรือควบคุมการบริโภค หรือมีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น ยาสูบ สุรา เบียร์ รถยนต์

4. อากรแสดมปี ผู้เสียภาษีต้องจ่ายเงินเพื่อซื้ออากรแสดมปีปิดบนเอกสารหรือตราสารที่กฎหมายบังคับให้ปิดอากรแสดมปี เช่น สัญญาเช่าซื้อรถยนต์

5. ภาษีสินค้าเข้า เก็บจากราคาสินค้านำเข้า

● **ฐานทรัพย์สิน (wealth base)** ทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ใช้วัดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลได้อย่างหนึ่ง นอกจากนี้อาจถือได้ว่าเจ้าของทรัพย์สินนั้นๆ สามารถใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมือในการหารายได้ได้อีกด้วย เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีรถยนต์ แต่ก็มีนักเศรษฐศาสตร์บางคนกล่าวว่า ภาษีทรัพย์สินเป็นการเก็บภาษีซ้ำซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ธรรมแก่ผู้เสียภาษี เนื่องจากทรัพย์สินเป็นผลที่เกิดจากรายได้ที่ได้สะสมไว้ ซึ่งรายได้นั้น ได้ถูกเก็บภาษีไปครั้งหนึ่งแล้ว ภาษีทรัพย์สินที่สำคัญได้แก่

1. ภาษีบำรุงท้องที่ เก็บจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ส่วนใหญ่เก็บจากบ้าน ที่อยู่อาศัย และที่ดินที่ปล่อยให้ว่างเปล่า

2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เก็บจากผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากโรงเรือนและที่ดิน

3. ภาษีจดทะเบียนรถยนต์และล้อเลื่อน เก็บตามความจุกะบอกสูบล้อ เครื่องยนต์ หรือรถบางประเภทจัดเก็บตามน้ำหนักตัวรถ

ภาษีอากรที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้น เกือบทั้งหมดเป็นการจัดเก็บจากฐานภาษีทั้งสาม นอกจากนี้ยังมีฐานภาษีอย่างอื่นซึ่งเป็นฐานปลีกย่อยตามความเหมาะสมตามสภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น ภาษีชายโสด ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม รัฐมนตรีโยบายที่จะเพิ่มประชากร จึงได้ออกกฎหมายเก็บภาษีชายโสด โดยกำหนดให้ผู้ชายที่มีอายุระหว่าง 20-60 ปี ถ้ามิใช่ชนกบวช หรือคนที่ไม่สมประกอบแล้ว ถ้าหากยังเป็น โสดจะต้องเสียภาษีปีละ 5 บาท นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางคนเสนอให้เก็บภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ที่กระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำ เป็นต้น

4.2.5 ประเภทของภาษีอากร

ประเภทของภาษีอากรนั้น สามารถแบ่งได้โดยใช้เกณฑ์ต่างๆ หลายเกณฑ์ ดังนี้

- แบ่งตามระดับรัฐบาลผู้เก็บ แบ่งออกได้เป็น

1. ภาษีอากรที่จัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง หรือระดับประเทศ คือภาษีอากรส่วนใหญ่ของประเทศต่างๆ นั้นเอง เป็นภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลกลางเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศ ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

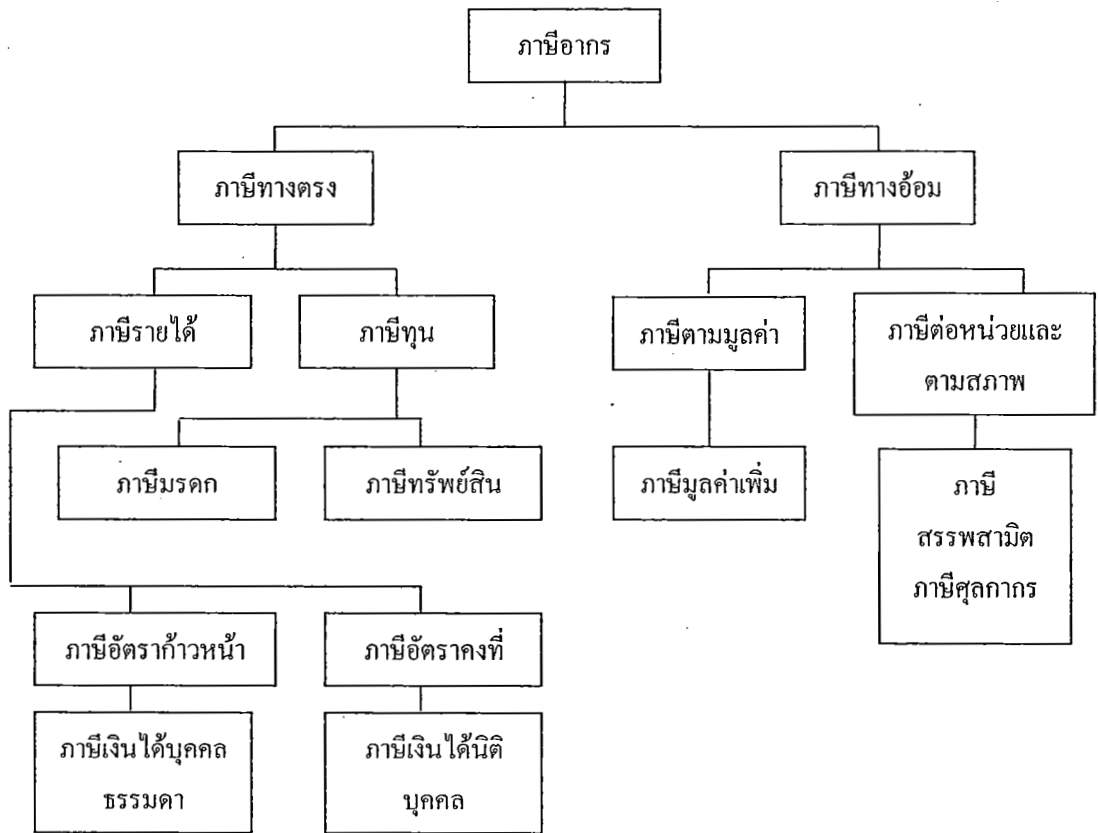
2. ภาษีอากรที่จัดเก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือภาษีระดับท้องถิ่น เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ โดยเป็นภาษีที่จัดเก็บได้ไม่ลำบาก ฐานภาษีอยู่ในท้องถิ่น หรือเคลื่อนที่ย้ายข้ามท้องถิ่นได้ยาก และมีส่วนเกี่ยวข้องกับประโยชน์ที่รัฐบาลท้องถิ่นให้กับผู้เสียภาษี เช่น ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เป็นต้น

- แบ่งตามการผลักระภาษี แบ่งออกได้เป็น

1. ภาษีทางตรง หมายถึงภาษีที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ หรือผลักระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ยาก โดยทั่วไปจะเป็นภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ หรือฐานทรัพย์สิน ภาษีทางตรงจะมีผลสำคัญในการลดรายได้ของผู้เสียภาษี แต่จะไม่มีผลเพิ่มราคาสินค้าหรือบริการที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้ผลิต หรือถ้ามีก็น้อยมาก รัฐจึงควรใช้ภาษีทางตรงเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม เพราะภาระภาษีจะตกกับตัวผู้เสียภาษี เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีประกันสังคม ภาษีมรดกและภาษีที่เก็บจากทุน เป็นต้น

2. ภาษีทางอ้อม หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ ดังนั้นภาระภาษีจึงอาจไม่ตกอยู่กับผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย ขึ้นอยู่กับว่าผู้เสียภาษีจะผลักระภาษีไปให้ผู้อื่นได้มากน้อยเพียงใด โดยทั่วไปจะเก็บจากฐานการใช้จ่าย หรือฐานการซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆ โดยที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายมักจะผลักระภาษีไปให้แก่ผู้บริโภคในรูปของ

การขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ ภาษีทางอ้อมโดยทั่วไปจะจัดเก็บได้ง่ายกว่าภาษีทางตรงเพราะมีโครงสร้างไม่สลับซับซ้อนนัก และผู้รับภาระภาษีที่แท้จริงมักจะไม่รู้สึกว่าเป็นผู้เสียภาษี เช่น ภาษีสินค้าขาออก ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีการค้า เป็นต้น



ภาพที่ 4.1 ประเภทของภาษีอากรที่สำคัญ

- แบ่งตามวิธีการประเมินภาษี แบ่งออกได้เป็น

1. ภาษีตามราคา หรือมูลค่า (ad valorem tax) หมายถึงภาษีที่จัดเก็บตามราคาหรือมูลค่าของฐานภาษี โดยทั่วไปจะกำหนดอัตรากำหนดคิดเป็นร้อยละของราคาหรือมูลค่านั้น เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลของไทยสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ การเก็บภาษีวิธีนี้เมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลทำให้ราคาหรือมูลค่าของสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษีเปลี่ยน ภาษีที่จัดเก็บได้จะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ แต่อาจมีความยุ่งยากในการตีราคาหรือมูลค่าของสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีศุลกากร

2. ภาษีตามปริมาณหรือตามสภาพ (specific tax) หมายถึงภาษีที่จัดเก็บตามปริมาณของสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษี อัตราภาษีจึงเป็นอัตราต่อปริมาณของฐานภาษี เช่น จำนวนชิ้น ความยาว ปริมาตร น้ำหนัก เช่นภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากไม้ขีดไฟ กำหนดเป็นอัตราตามรายกล่อง หรือภาษีศุลกากรบางประเภทที่คิดอัตราตามปริมาณการนำเข้าหรือส่งออก การจัดเก็บตามวิธีนี้มีข้อดีคือสามารถคำนวณภาษีที่ต้องเสียได้ง่าย ไม่ยุ่งยากในการกำหนดราคาหรือมูลค่าของฐานภาษี แต่มีข้อเสียคือ เมื่อราคาหรือมูลค่าของสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษีเพิ่มขึ้น ภาษีที่จัดเก็บได้จะไม่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

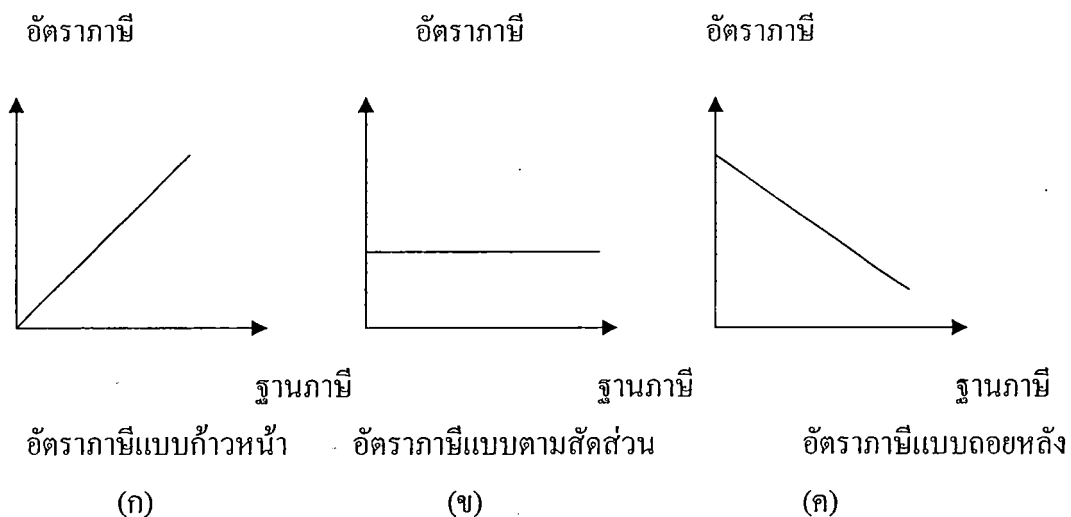
- แบ่งตามอัตราภาษี (Tax Rate) แบ่งออกได้เป็น

1. อัตราภาษีแบบก้าวหน้า โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้านี้มีลักษณะเมื่อฐานภาษีใหญ่ขึ้น อัตราภาษีที่จัดเก็บจะเพิ่มสูงขึ้น เช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2. อัตราภาษีแบบตามสัดส่วน มีค่าคงที่ไม่ว่าฐานภาษีจะเป็นจำนวนเท่าใด เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. อัตราภาษีแบบถอยหลัง หรือแบบลดถอยโครงสร้างอัตราภาษีแบบถอยหลังมีลักษณะเมื่อฐานภาษีใหญ่ขึ้น อัตราภาษีที่จัดเก็บจะลดลง เช่น ซึ่งนับว่ามีอยู่น้อยมากในระบบภาษีอากรของประเทศต่างๆ เพราะโครงสร้างอัตราภาษีนี้อันไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางภาษีอากร

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างอัตราภาษีและฐานภาษีแล้ว จะได้เส้นอัตราภาษีตามภาพที่ 4.2 ซึ่งแสดงอัตราภาษีทั้ง 3 แบบ



ภาพที่ 4.2 อัตราภาษี

นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบระหว่างอัตราภาษีเฉลี่ย กับอัตราภาษีส่วนเพิ่มก็ได้

อัตราภาษีเฉลี่ย คือจำนวนภาษีทั้งหมดที่ต้องเสีย หารด้วยฐานภาษีทั้งหมด

อัตราภาษีส่วนเพิ่ม คือ จำนวนภาษีที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น หารด้วยฐานภาษีที่เพิ่มขึ้น

ถ้าอัตราภาษีส่วนเพิ่มมากกว่าอัตราภาษีเฉลี่ย เป็น โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า

ถ้าอัตราภาษีส่วนเพิ่มเท่ากับอัตราภาษีเฉลี่ย เป็น โครงสร้างอัตราภาษีแบบตามสัดส่วน

ถ้าอัตราภาษีส่วนเพิ่มน้อยกว่าอัตราภาษีเฉลี่ย เป็น โครงสร้างอัตราภาษีแบบถอยหลัง

ตารางที่ 4.3 โครงสร้างอัตราภาษีแบบต่าง ๆ

โครงสร้างอัตราภาษี	จำนวนภาษี (บาท)	ฐานภาษี (บาท)	อัตราภาษี (ร้อยละ)	
			เฉลี่ย	ส่วนเพิ่ม
อัตราภาษีแบบก้าวหน้า	1,000	50,000	2	
	4,000	100,000	4	6
อัตราภาษีตามสัดส่วน	1,000	50,000	2	
	4,000	100,000	2	6
อัตราภาษีแบบถอยหลัง	1,000	50,000	2	
	4,000	100,000	1.5	1

- แบ่งตามลักษณะการใช้เงิน แบ่งออกได้เป็น

1. ภาษีเพื่อกิจการทั่วไป หมายถึงภาษีที่จัดเก็บเพื่อนำรายได้เข้าแผ่นดินสำหรับใช้จ่ายในกิจการทั่วไปของรัฐ

2. ภาษีเพื่อกิจการเฉพาะอย่าง หมายถึงภาษีที่จัดเก็บเพื่อนำรายได้ไปใช้ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ค่าพรีเมียมข้าวที่เก็บจากการส่งออกข้าวของไทย จะต้องนำเงินรายได้เข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร¹

- แบ่งตามความถาวรของกฎหมายภาษีอากร แบ่งออกได้เป็น

1. ภาษีถาวร หรือภาษีปกติ (Permanent Tax) หมายถึงภาษีที่จัดอยู่เป็นปกติประจำ หรือมีลักษณะถาวรอยู่จนกว่าจะมีกฎหมายยกเลิกไป เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร

¹ ปัจจุบันยกเลิกแล้ว

2. ภาษีชั่วคราว (Temporary Tax) หมายถึงภาษีที่จัดเก็บเป็นการชั่วคราวในเวลาที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน หรือเพื่อการหนึ่งการใดในแต่ละช่วงเวลา เมื่อสิ้นสุดเหตุฉุกเฉิน หรือบรรลุลักษณะพิเศษในเวลานั้นๆ แล้ว การจัดเก็บภาษีนี้อาจจะสิ้นสุดลง เช่นเงินช่วยเหลือในระหว่างสงคราม

4.2.6 กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

- ประมวลรัษฎากร เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ภาษีสรรพากรเป็นภาษีที่เก็บจากรายได้ กำไรสุทธิ รายรับของธุรกิจ และเก็บตามมูลค่าในกรณีอากรมหรรพ และเก็บตามมูลค่าที่กำหนดในตราสารในกรณีอากรแสตมป์ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ และรายได้จากภาษีอื่นๆ รวมทั้งค่าปรับภาษีอากร

- กฎหมายทางด้านสรรพสามิต เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพสามิต จัดเก็บภาษีตามลักษณะของประเภทต่างๆ ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527
2. พระราชบัญญัติพิกัดอัตราสรรพสามิต พ.ศ. 2527

โดยรวมการเรียกเก็บภาษีซีเมนต์ ยานต์ถู่ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ไม้ขีดไฟและเครื่องขีดไฟ และเครื่องดื่มไว้ในกฎหมายฉบับเดียว ส่วนยาสูบ สุรา และไฟ ยังคงเก็บตามกฎหมายเดิม

- กฎหมายทางด้านศุลกากร เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลัง โดยกรมศุลกากรปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด โดยแบ่งเป็น

1. กฎหมายศุลกากร เป็นตัวบทที่กำหนดอำนาจหน้าที่หลักในการปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับศุลกากร รวมทั้งความผิดและโทษ
2. กฎหมายพิกัดอัตราศุลกากร กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีศุลกากร ประกอบด้วยอากรขาเข้า-ขาออก โดยออกเป็นพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503

- กฎหมายภาษีอื่นๆ ในรูปของใบอนุญาต และค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง รายได้ที่มีลักษณะพิเศษ ภาษีท้องถิ่น ภาษีเพิ่มและค่าพรีเมียม เนื่องจาก

1. เพื่อเป็นค่าตอบแทนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงไม้ ค่าธรรมเนียมการประมง
2. เพื่อควบคุมพฤติกรรมของประชาชน เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอาวุธปืนและดอกไม้เพลิง

3. เพื่อเป็นรายได้ของส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าธรรมเนียมทะเบียนยานพาหนะ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีเพิ่มต่างๆ

4. เพื่อนำมาใช้เฉพาะด้าน เช่น ค่าฟรีเมียมข้าว นำเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

5. เพื่อเป็นค่าตอบแทนการใช้บริการของรัฐบางประเภท เช่น ค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดิน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับมาตรฐานอุตสาหกรรม

- การบังคับใช้กฎหมาย

ในการบังคับใช้กฎหมายภาษีอากรนั้นจำเป็นต้องมีบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติโดยไม่ถูกต้อง บทลงโทษทางภาษีอากรที่สำคัญอาจแยกได้เป็น

1. โทษทางอาญา-การหลีกเลียงหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ตามกฎหมายภาษีอากรนับว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาอย่างหนึ่ง บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายภาษีอากรนั้นอาจกำหนดไว้เป็นโทษปรับ หรือ โทษจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในกฎหมายภาษีอากรอาจกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้สำหรับความผิดในบางกรณี หากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรต้องได้รับโทษจำคุก หรือ ไม่ควรถูกฟ้องร้อง

2. โทษทางแพ่ง บทลงโทษทางแพ่งในกฎหมายภาษีอากร โดยทั่วไปจะปรากฏออกมาในรูปของเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม

เบี้ยปรับ หมายถึงเงินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กำหนดเบี้ยปรับไว้เป็นหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีอากรที่ชำระขาด ไป หรือของจำนวนภาษีอากรที่ต้องชำระแล้วแต่กรณี

เงินเพิ่ม หมายถึงเงินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการไม่ชำระภาษีอากรภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังอาจมีบทลงโทษในรูปอื่นเช่น หากไม่ชำระภาษีที่ค้างชำระให้ครบถ้วนอาจถูกยึดทรัพย์ หรือยึดของกลาง

4.2.7 ประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร

ประสิทธิภาพ (Efficiency) นิยมใช้ในความหมายของลักษณะ ทำงานดี ในทางเศรษฐศาสตร์ ประสิทธิภาพ หมายถึงการสามารถบรรลุเป้าหมายให้ได้มากที่สุด ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร คือ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือไม่มีการรั่วไหล โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดด้วย เครื่องชี้ที่นิยมใช้วัดหรือกำหนดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น มี 3 วิธี คือ

1. วัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ โดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี ต่อภาษีที่เก็บได้ ถ้าอัตราส่วนของค่าใช้จ่ายต่อภาษีที่เก็บได้ต่ำ ก็แสดงว่าการเก็บภาษีนั้นมีประสิทธิภาพ

สูง แต่มีข้อสังเกตว่าการที่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บนั้นต่ำ อาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น รัฐบาลจ้างเจ้าหน้าที่จำนวนน้อย หรือรัฐบาลจ่ายค่าจ้างต่ำ

2. วัดจากรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะได้ โดยเปรียบเทียบรายได้ที่เก็บได้จริงกับประมาณการรายได้จากภาษีอากร

3. วัดจากค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีอากรในการปฏิบัติตามกฎหมาย ภาษีที่มีประสิทธิภาพควรเป็นภาษีที่ง่าย มีข้อความแจ่มชัด และสะดวกแก่ผู้เสียภาษีอากรที่จะปฏิบัติตาม

- ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร

ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่สำคัญ นั้น มี 5 ประการ คือ

1. ความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีอากรของผู้เสียภาษี ประชาชนต้องมีความสำนึกในการเสียภาษีสูง รัฐจึงจะสามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

2. ลักษณะของกฎหมายภาษีอากร จะต้องง่ายและสะดวกต่อการประเมินภาษีของผู้เสียภาษี มีความชัดเจนและแน่นอน เข้าใจง่าย

3. ประสิทธิภาพของพนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากร พนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากรต้องเอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน และให้บริการแก่ผู้เสียภาษีเป็นอย่างดี

4. บรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร เช่น ผู้นำประเทศปฏิบัติตัวเป็นเยี่ยงอย่างที่ดีแก่ประชาชน

5. โครงสร้างภาษีอากร ต้องไม่มีความซ้ำซ้อน ภาระภาษีเหมาะสม อยู่ในวิสัยที่ผู้เสียภาษีจะยอมรับได้ ทำให้ลดการหลบเลี่ยงภาษีให้น้อยลง

4.2.8 ปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากร

การจัดเก็บภาษีอากรของหน่วยจัดเก็บของไทย มีลักษณะเป็นการกระจายการบริหารงาน โดยแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละด้าน ซึ่งในด้านการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรของไทยนั้นยังเกิดปัญหาต่างๆ ได้แก่

- ปัญหาเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ตัวบทกฎหมายเป็นหัวใจของการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเป็นฐานหลักให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติของการบริหารจัดการเก็บภาษีอากร ในการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของไทยมีปัญหาด้านกฎหมายเนื่องจากการแก้ไขกฎหมายบ่อยครั้ง จนทำให้กฎหมายมีความซับซ้อนและเข้าใจยาก กฎหมายที่เป็นปัญหามากที่สุดคือประมวลรัษฎากร เนื่องจากสาระสำคัญของประมวลรัษฎากรในส่วนที่เป็นวิธีการทางภาษี (ขั้นตอนและหลักเกณฑ์การชำระภาษี) กับพิกัดอัตราภาษี (ประเภทและอัตราภาษี) ไม่ได้แยกจากกันอย่างชัดเจน

- ปัญหาโครงสร้างระบบภาษีอากร

1. ปัญหาสัดส่วนของภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อม จากรายได้ภาษีของรัฐจะเห็นว่าสัดส่วนของรายได้ภาษีอากรจากภาษีทางตรงมีเพียงร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ความยุติธรรมในทางภาษีอากรเสียไป เพราะภาระภาษีโดยรวมแท้จริงตกกับคนจนมากกว่า และยังแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีระดับรายได้ต่อหัวของประชากรค่อนข้างต่ำ ความสำคัญในการเสียภาษีของประชาชนมีน้อย และระบบการจัดเก็บภาษีทางตรงยังไม่มีประสิทธิภาพพอ

2. ปัญหาประเภทของภาษีที่เรียกเก็บมีน้อยชนิด การเปลี่ยนแปลงรายได้ภาษีอากรจึงขึ้นกับการปรับอัตราภาษีหรือการขยายฐานภาษีของแต่ละชนิด กลุ่มผู้รับภาระภาษีไม่กระจาย จึงควรที่จะจัดเก็บภาษีใหม่ๆ เช่น ภาษีมรดก เพื่อกระจายภาระภาษี

- ปัญหาด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร

1. ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษี คือ เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ต้องทำงานหลายอย่าง ไม่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ไม่มีความรู้เรื่องของกฎหมายภาษีอากรขาดสำคัญในหน้าที่การเสียภาษี อาจใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

2. ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายผู้เสียภาษี คือ ผู้เสียภาษีขาดสำคัญในการเสียภาษี มีการลักลอบ และหลีกเลี่ยงภาษี

4.2.9 ผลกระทบและภาระภาษีของภาษี

- ผลกระทบของภาษี

การเก็บภาษีทุกชนิดย่อมมีผลกระทบต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวม นอกจากนี้ควรต้องพิจารณาผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐควบคู่กันไปกับความสูญเสียที่ประชาชนต้องเสียภาษีกับผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้จ่ายของรัฐ อย่างไรก็ตามผลของภาษะนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะวิเคราะห์ได้ยาก เพราะแต่ละกลุ่มนั้นก็จะมีผลในทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ผลกระทบของภาษีอากรในด้านต่างๆ มีดังนี้

1. ผลกระทบต่อการทำงาน การออม การบริโภค และการลงทุน การเก็บภาษีของรัฐบาลทำให้รายได้ที่แท้จริงลดลง ประชาชนรู้สึกว่าคุณเงินลดลงกว่าเดิม อาจเกิดผลในทางบวก (ผลในแง่รายได้) คือจำเป็นต้องขยันทำงานมากขึ้นเพื่อหาเงินทดแทนรายได้ที่หายไป หรืออาจเกิดผลในทางลบ (ผลในแง่ทดแทน) คือทำให้ทำงานน้อยลงเพราะเห็นว่าไม่คุ้มที่จะทำงานหนักและรายได้ถูกหักภาษี การทำงานโดยรวมจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง เช่น ถ้าภาระภาษีตกกับคนที่มีเงินไม่พอใช้ อาจทำให้เขาขยันทำงานมากขึ้นเพื่อหาเงินให้พอใช้ แต่ถ้าภาระภาษีตกกับคนที่มีเงินเหลือใช้ อาจทำให้เขาลดการทำงานลง นั่นคือ การเก็บภาษีอาจกระทบต่อความสามารถหรือประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคล นอกจากนี้การที่รายได้ที่แท้จริงลดลง ทำให้คนมีเงินเหลือออมน้อยลง ทุนเพื่อจะนำไปลงทุนในอนาคตก็ลดลงด้วย

2. ผลกระทบด้านการจัดสรรทรัพยากร การเก็บภาษีทำให้เกิดการ

โยกย้ายทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ทำให้ทรัพยากรที่เหลืออยู่ในภาคเอกชนน้อยลง ทำให้ส่งผลกระทบต่อการใช้บริการ การออม และการลงทุนของภาคเอกชน ถ้ารัฐเน้นการจัดเก็บภาษีทางอ้อม ภาระภาษีตกกับกลุ่มผู้บริโภค เท่ากับว่ารัฐโอนทรัพยากรจากกลุ่มผู้บริโภคซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ และถ้ารัฐนำภาษีไปใช้จ่ายในการจัดสรรทรัพยากรผลิตสินค้าและบริการเพื่อบริการประชาชนส่วนใหญ่ ผลประโยชน์ตกกับสังคมส่วนรวม ก็จะเป็นการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่เอกชนจะนำทรัพยากรนั้นไปใช้

3. ผลกระทบด้านการกระจายรายได้ ถ้าภาษีอากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นภาษีทางตรงซึ่งเป็นอัตราก้าวหน้า ภาระภาษีส่วนใหญ่ตกกับผู้มีรายได้สูง ก็จะมีผลทำให้การกระจายรายได้เป็นธรรมมากขึ้น แต่ถ้าภาษีอากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งเป็นอัตราถอยหลัง ภาระภาษีส่วนใหญ่ตกกับผู้บริโภคซึ่งมีรายได้น้อย ก็จะมีผลให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมมากขึ้น

4. ผลกระทบของภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าอุปโภคและบริโภค ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะรวยหรือจนต้องใช้ในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกัน ในขณะที่รายได้ต่างกัน กลายเป็นว่าคนจนต้องเสียภาษีมากกว่าคนรวย

5. ผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีจากการค้าขายสินค้า ผู้ผลิตมักจะผลักภาระให้ผู้บริโภคโดยรวมเข้าไปในราคาสินค้า ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น

6. ผลกระทบของการจัดเก็บภาษีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเก็บภาษีทำให้รายได้ที่แท้จริงลดลง ความสามารถที่จะใช้จ่ายในการบริโภคและลงทุนลดลงด้วย มีผลทำให้อุปสงค์มวลรวมลดลง การผลิตมวลรวมลดลง รายได้ประชาชาติลดลง เป็นผลเสียต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางตรงข้ามถ้ารัฐลดอัตราภาษี อำนาจซื้อของประชาชนเพิ่มขึ้น ระดับการบริโภคโดยรวมเพิ่มขึ้น การผลิตเพิ่มขึ้น ระดับรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น เป็นผลดีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการที่รัฐบาลจะใช้นโยบายภาษีจะต้องคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจด้วย

- ภาระภาษี (Incidence or Burden of Taxation) หมายถึงส่วนของรายได้ที่แท้จริงที่ลดลงเนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล

เนื่องจากผู้เสียภาษีมียหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย อาจไม่ใช่ผู้รับภาระภาษีในท้ายที่สุดก็ได้ ในการพิจารณาภาระภาษีจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ

1. ภาระภาษีตามกฎหมาย (Statutory Incidence) หรือที่นัก

เศรษฐศาสตร์บางท่านเรียกว่า ภาระภาษีอย่างเป็นทางการ (Formal Incidence) หมายถึงภาระในจำนวนหนี้ภาษีอากรของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะพิจารณาตามจำนวนหนี้ภาษีอากรและบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี เช่น ผู้นำเข้าสินค้าจาก

ต่างประเทศต้องเสียภาษีศุลกากรขาเข้าให้กับรัฐ นั่นคือผู้นำเข้าเป็นผู้รับภาระภาษีตามกฎหมาย แต่ผู้นำเข้าอาจผลักภาระภาษีให้ผู้บริโภค โดยการบวกเข้าไปในราคาสินค้าก็ได้

2. ภาระภาษีในทางเศรษฐกิจ หรือภาระภาษีที่แท้จริง (Effective Incidence) หมายถึงภาระภาษีที่ตกอยู่แก่บุคคลนั้นเป็นขั้นสุดท้าย ไม่สามารถผลักภาระภาษีให้ผู้อื่นได้อีกต่อไป ดังนั้นรายได้ที่แท้จริงของผู้รับภาระภาษีที่แท้จริงจะลดลง จากตัวอย่างข้างต้น ผู้รับภาระภาษีที่แท้จริงก็คือผู้บริโภคนั่นเอง

ในประเทศไทยรายได้ภาษีอากรส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ของภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด เป็นภาษีทางอ้อม อีกร้อยละ 20 เป็นภาษีทางตรง ถ้าพิจารณาภาระภาษี ตามการผลักภาระภาษี (Tax Shifting) นั้นการผลักภาระภาษีจะเกิดขึ้นเมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนดได้ทำการถ่ายเทหรือแบ่งเบาภาระภาษีบางส่วนไปให้กับบุคคลอื่น ซึ่งสามารถกระทำได้สองทิศทางคือ

1. การผลักภาระภาษีไปข้างหน้า (Forward Shifting) เช่น ผู้ผลิตซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษีจากการขายสินค้า อาจผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภค โดยการรวมเข้าไปในราคาสินค้า ทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้น

2. การผลักภาระภาษีไปข้างหลัง (Backward Shifting) เช่น ผู้ผลิตซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษีจากการขายสินค้า อาจผลักภาระภาษีไปให้เจ้าของปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้นได้ เช่นลดค่าจ้างแรงงาน

อย่างไรก็ตามผู้ผลิตอาจจะแบ่งกระจายภาระภาษีโดย กระทำการผลักภาระภาษีไปทั้งข้างหน้าและข้างหลัง หรือรับภาระภาษีไว้บางส่วนในเวลาเดียวกันก็ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าภาระภาษีที่แท้จริงนั้นมีโอกาสจะตกอยู่กับบุคคลสามกลุ่มคือ ผู้บริโภค เจ้าของปัจจัยการผลิต และผู้ผลิต ซึ่งผู้ใดจะเป็นผู้รับภาระภาษีมากน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการผลักภาระภาษีของผู้ผลิต

ปัจจัยที่มีผลต่อการผลักภาระภาษีนี้นั้นมีหลายปัจจัยด้วยกัน ได้แก่

1. ระดับการแข่งขันของตลาด ในตลาดที่มีการแข่งขันต่ำ เช่นตลาดผู้ผลิตน้อยราย หรือตลาดผูกขาด ผู้ผลิตมีอำนาจในการกำหนดราคาสินค้ามากเพราะผู้บริโภคมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าได้น้อย ผู้ผลิตจึงสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภค โดยการขึ้นราคาสินค้าได้ง่ายกว่าในกรณีของตลาดที่มีการแข่งขันกันในระดับสูง

2. ความยืดหยุ่นด้านราคาของอุปสงค์และอุปทาน หากความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามีมาก แสดงว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับราคาสินค้าเพียงเล็กน้อย จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อจำนวนมาก ผู้ผลิตจึงไม่สามารถผลักภาระภาษีได้มาก นั่นคือ หากอุปสงค์มีความยืดหยุ่นด้านราคามาก ผู้ผลิตจะสามารถผลักภาระภาษีให้ผู้บริโภคได้น้อย ส่วนด้านความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคานั้น หากความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคาสูง ผู้ผลิตสามารถตัดสินใจปรับปรุงปริมาณการผลิตได้โดยไม่ต้องพะวงถึงอุปสงค์ของตลาดมากนัก โอกาสที่จะผลักภาระภาษี

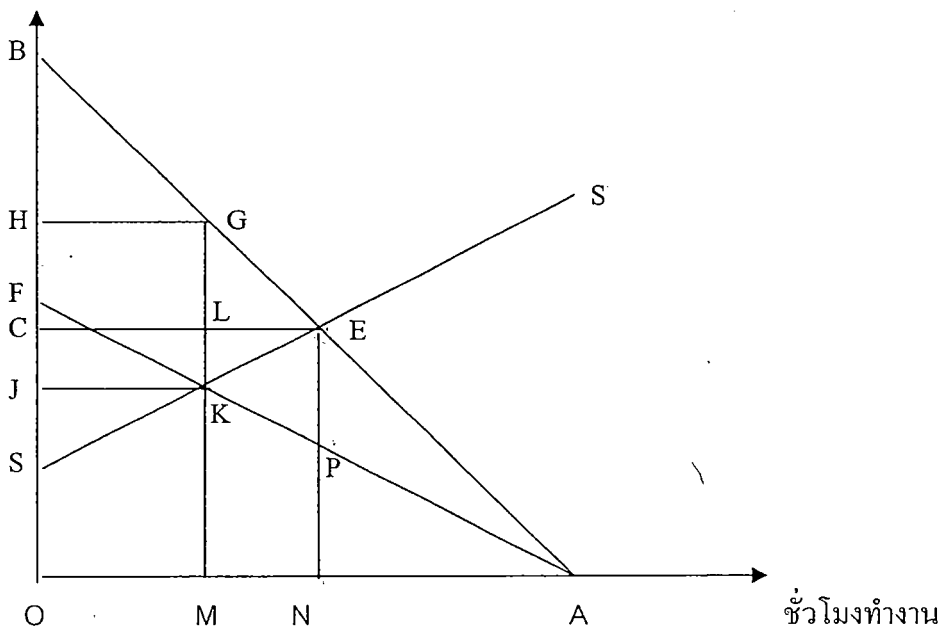
ไปยังผู้บริโภคมีมาก นั่นคือ ถ้าหากอุปทานมีความยืดหยุ่นมาก ผู้ผลิตจะสามารถผลักดันให้ผู้บริโภคได้มาก แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาภาระภยานั้น ต้องพิจารณาความยืดหยุ่นด้านราคาของทั้งอุปสงค์และอุปทานประกอบกัน (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก)

3. ลักษณะของสินค้า ถ้าเป็นสินค้าที่มีความคงทนถาวร เช่น ตู้เย็น รถยนต์ ผู้ผลิตสามารถเก็บรักษาสินค้าไว้ได้นานโดยไม่เสื่อมเสีย เพื่อรอช่วงจังหวะที่เหมาะสมที่จะสามารถผลักดันภาระภาษีไปให้แก่ผู้บริโภคได้มาก

ในการวิเคราะห์ผลกระทบและภาระภยานั้นอาจแยกวิเคราะห์โดยพิจารณาจากดุลยภาพเฉพาะอย่าง ดุลยภาพทั่วไป และภาระส่วนเกินของภาษี ได้ดังนี้

- การวิเคราะห์โดยพิจารณาจากดุลยภาพเฉพาะอย่าง ซึ่งจะวิเคราะห์ผลกระทบโดยตรงของภาษีที่มีต่อผู้เสียภาษี ในที่นี้จะยกตัวอย่างกรณีการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

อัตราค่าจ้าง



ภาพที่ 4.3 การพิจารณาผลของภาษีเงินได้จากดุลยภาพเฉพาะอย่าง

จากภาพที่ 4.3 กำหนดให้ เส้น SS คือเส้นอุปทานแรงงาน และเส้น AD เป็นเส้นอุปสงค์แรงงานก่อนมีการเก็บภาษี

ก่อนการเก็บภาษีเงินได้ ดุลยภาพจะอยู่ที่จุด E แรงงานจะทำงานจำนวน ON ชั่วโมง และได้ค่าจ้างชั่วโมงละ OC บาท รายได้รวมเท่ากับ OCEN

ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีเงินได้ในอัตรา 1/3 ของรายได้ จะทำให้รายได้สุทธิของแรงงานลดลง ซึ่งแสดงได้โดยเส้น AH นั่นคือถ้าแรงงานไม่ทำงานเลยมีรายได้ 0 บาท จะไม่ต้องเสียภาษี แต่เมื่อทำงาน

และอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แรงงานจะเสียภาษี 1/3 ของอัตราค่าจ้าง ซึ่งถ้าเขายังคงทำงาน ON ชั่วโมง เขาจะต้องเสียภาษี EP บาท

หลังการเก็บภาษี คุณภาพจะอยู่ที่จุด K แรงงานจะทำงานจำนวน OM ชั่วโมง อัตราค่าจ้าง ชั่วโมงละ OH บาท และเสียภาษีในอัตรา GK รายได้สุทธิเท่ากับ MK บาท รายได้รวม OJKM และรัฐจะมีรายได้จากภาษี JHCK

จะเห็นว่าหลังเก็บภาษีนั่นแรงงานจะเลือกทำงานน้อยลงและเนื่องจากแรงงานมีอำนาจต่อรองบ้าง (อุปทานแรงงานมีความยืดหยุ่นพอสมควร) ทำให้แรงงานสามารถเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากเดิมได้ ดังนั้นในกรณีนี้จะเห็นว่าในการเก็บภาษีนั่น แรงงานจะรับภาระภาษีจากการที่รายได้สุทธิของเขาลดลงจำนวน CLKJ และนายจ้างจะรับภาระภาษีจากการที่ต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้นจำนวน CHGL ซึ่งนายจ้างหรือแรงงานจะเป็นฝ่ายรับภาระภาษีมากกว่ากันนั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแรงงานนั่นเอง

- การวิเคราะห์โดยพิจารณาจากคุณภาพทั่วไป ในการวิเคราะห์ผลกระทบของภาษีนั่นเราไม่ได้พิจารณาเฉพาะผลกระทบโดยตรงของภาษีต่อผู้เสียภาษีเท่านั้น แต่ยังพิจารณาผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นต่อสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น จากกรณีข้างต้นเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้วนอกจากจะมีผลต่อแรงงานและนายจ้างแล้ว ยังมีผลกระทบต่อระดับการจ้างงาน และผลิตภัณฑ์ประชาชาติอย่างไรด้วย

จากภาพที่ 4.4 (ก) กำหนดให้แกนตั้งแสดงผลผลิตประชาชาติ แกนนอนแสดงจำนวน ชั่วโมงทำงาน

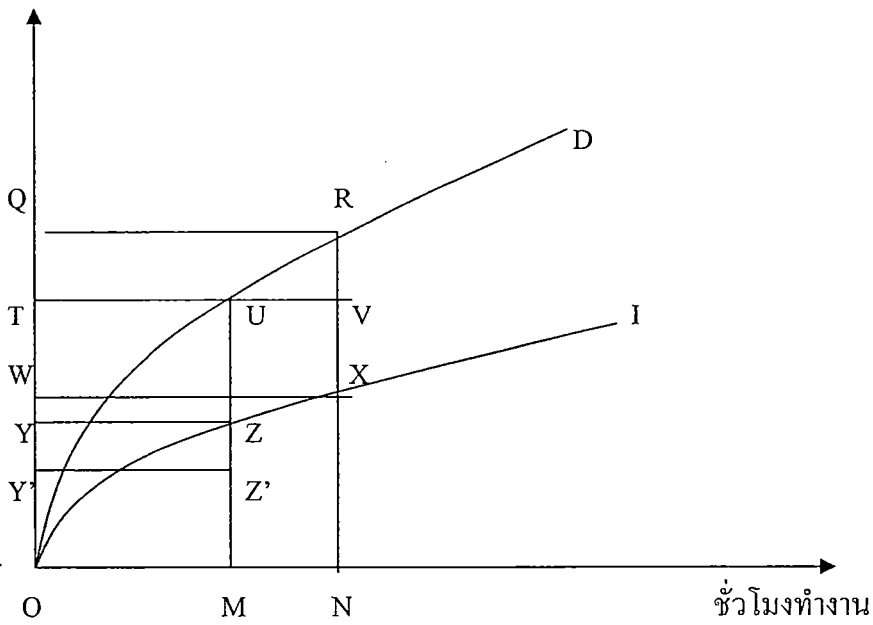
เส้น OD แสดงฟังก์ชันการผลิต โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่ หากแรงงานทำงานเพิ่มขึ้น ผลผลิตประชาชาติจะเพิ่มขึ้น

เส้น OI แสดงสัดส่วนของผลตอบแทนของแรงงานเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด

ภาพที่ 4.4 (ข) ก็คือภาพ 4.3 ซึ่งแสดงผลของการเก็บภาษีเงินได้ต่อการทำงานของแรงงาน ก่อนเก็บภาษี แรงงานทำงานคนละ ON ชั่วโมง ซึ่งทำให้ได้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติรวมเท่ากับ OQ ซึ่งเป็นส่วนที่เกิดจากส่วนของแรงงาน XN และเกิดจากส่วนของทุน XR

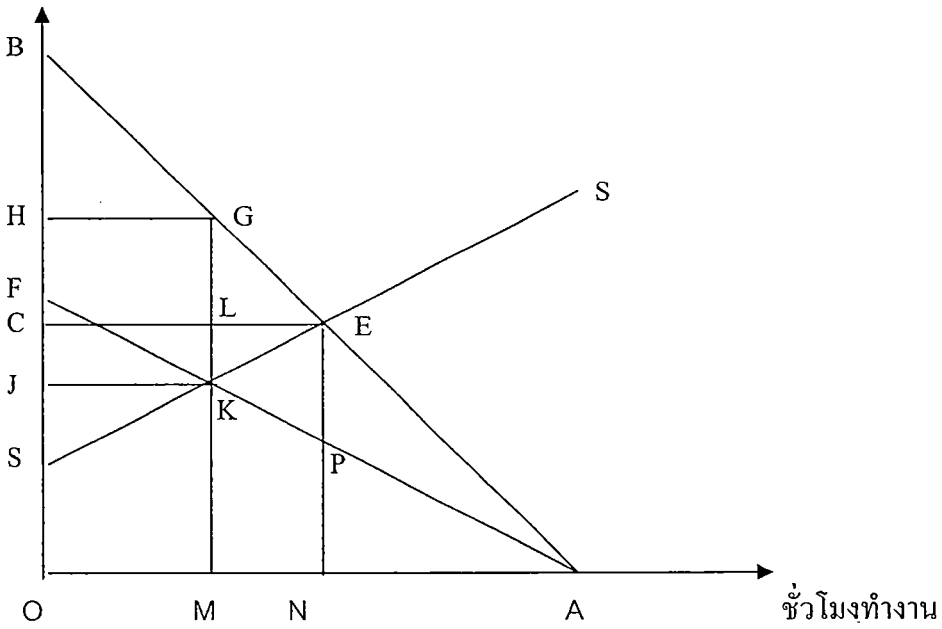
เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีในอัตรา 1/3 ของค่าจ้างแรงงาน แรงงานจะทำงานลดลงเหลือ OM ชั่วโมง ผลิตภัณฑ์ประชาชาติลดลงเหลือ OT เป็นส่วนที่เกิดจากส่วนของแรงงาน ZM และเกิดจากส่วนของทุน UZ และรัฐจะมีรายได้จากภาษีรวม YZZ'Y' (อัตราภาษีเท่ากับ 1/3 ของ OY ซึ่งเท่ากับ YY') ส่วนแรงงานจะมีรายได้รวม Y'Z'MO

ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ



(ก)

อัตราค่าจ้าง



ภาพที่ 4.4 การพิจารณาผลของภาษีเงินได้จากดุลยภาพทั่วไป

ดังนั้นหลังเก็บภาษีรัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้นบางส่วน แต่ผลของการเก็บภาษียังทำให้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติลดลง QRVT ซึ่งมากกว่า ภาษีที่รัฐได้รับ รวมทั้งกระทบทำให้รายได้ของแรงงาน และรายได้ที่เกิดจากการใช้ปัจจัยทุนลดลงด้วย

4.3 รายได้ที่มีใช้ภายในอาคาร

จากตารางที่ 4.1 รายได้จากรัฐพาณิชย์ก็คือรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรัฐนั่นเอง จะพบว่า รายได้ในส่วนนี้คิดเป็นประมาณร้อยละ 5 – 7 ของรายได้รวม รองลงมาคือรายได้อื่น ๆ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการคิดเป็นร้อยละ 2-4 ของรายได้รวม และรายได้จากการขายสิ่งของและบริการมีสัดส่วนน้อยที่สุดคือประมาณร้อยละ 1-3 ของรายได้รวม

4.3.1 รายได้จากการประกอบธุรกิจในรูปแบบรัฐพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจ รายได้ประเภทนี้เป็น รายได้ที่เกิดจากการที่รัฐทำการผลิต หรือจำหน่ายสินค้าและบริการแก่ประชาชนในทำนองเดียวกับการทำธุรกิจของเอกชน ซึ่งรายได้นี้จะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ คือ ถ้าเป็นประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐจะเข้าไปดำเนินการในกิจการเกี่ยวกับการผลิต และจำหน่ายสินค้าบริการต่างๆ มาก รัฐก็จะมีรายได้จากการดำเนินการมากด้วย แต่ถ้าเป็นประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐเข้าไปดำเนินการน้อย รัฐก็จะมีรายได้ประเภทนี้ด้วย โดยทั่วไป รัฐจะเข้าไปประกอบธุรกิจเพื่อเหตุผลต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อทำการผลิตสินค้าและบริการบางอย่างที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น บริการสาธารณสุขประเภทต่างๆ หรือกิจการบางอย่างที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากซึ่งเอกชนไม่สามารถกระทำได้ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังน้ำ เป็นต้น
2. เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ประชาชน โดยรัฐบาลผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่างและขายให้ประชาชนในราคาต่ำ เช่น การจัดรถโดยสารประจำทาง
3. เพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ รัฐอาจจะทำการผูกขาดในกิจการบางอย่างเพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐ เช่น การผูกขาดในการผลิตหรือจำหน่ายสุราและยาสูบ เป็นต้น

เมื่อรัฐวิสาหกิจประกอบการได้กำไร จะจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเป็นเงินโบนัส ปันผลหรือเงินรายได้ นำส่งคลัง เงินสำรองตามกฎหมาย และจ่ายเป็นภาษีเงินได้ สำนักงานประมาณได้เสนอต่อรัฐบาลให้กำหนดอัตราร้อยละของกำไรสุทธิที่รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดสรรส่งเป็นรายได้แก่รัฐบาลแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด เช่น โรงงานไฟ โรงงานผลิตสารส้ม รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดหารายได้ให้รัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ จะต้องจัดสรรผลกำไรนำส่งเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของผลกำไรสุทธิประจำปี
2. รัฐวิสาหกิจกึ่งผูกขาด เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จะจัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้แก่รัฐบาลไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 50 ของผลกำไรสุทธิประจำปี
3. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มีความจำเป็นมาก วัตถุประสงค์มีได้อยู่ที่แสวงหากำไร จะจัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้แก่รัฐ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิประจำปี

4. รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม เช่น องค์การฟอกหนัง องค์การเภสัชกรรม มี วัตถุประสงค์ตั้งขึ้นเพื่อนำทางเอกชน และรัฐบาลมีนโยบายจะไม่ขยายกิจการประเภทนี้เพราะจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน จะจัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้แก่รัฐบาล ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของกำไรสุทธิประจำปี

5. รัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ เช่นองค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา สถานธนาภิบาล เป็นบริการที่รัฐบาลให้แก่สาธารณชน มีผลกำไรน้อย จะจัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้แก่รัฐบาล ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

6. รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้นอกจากจะต้องเสียภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิแล้ว ยังต้องจ่ายเงินปันผลให้แก่รัฐบาลและผู้ถือหุ้นด้วย

4.3.2 รายได้จากการบริหารงานของรัฐ แบ่งออกได้เป็น

1. รายได้จากการขายสินค้าและบริการ เป็นรายได้จากการขายสิ่งของและบริการของรัฐ ได้แก่ ค่าขายของกลาง ขายหนังสือ ขายของเบ็ดเตล็ดต่างๆ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เรียกเก็บจากประชาชนผู้มาใช้บริการของรัฐ

2. รายได้อื่นๆ ได้แก่ รายได้ที่รับตามอำนาจของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ หรือสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาล เช่น ค่าเสตมป์ ค่าปรับ รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ ดอกเบี้ยจากเงินที่รัฐวิสาหกิจยืมไป

4.3.4 รายได้จากเงินบริจาคหรือเงินอุดหนุน รัฐบาลอาจมีรายได้จากการบริจาค ทั้งจากประชาชน หรือได้รับจากต่างประเทศ รายได้ประเภทนี้ถือว่าเป็นการให้เปล่าโดยสมัครใจให้ เช่นการบริจาคทรัพย์สินให้แก่ส่วนราชการของรัฐ

4.4 รายรับจากการกู้ยืม หรือการก่อหนี้สาธารณะ

รัฐบาลอาจจะหาเงินเพื่อมาใช้จ่ายในแต่ละปี โดยวิธีการกู้ยืมเงินจากประชาชน หรือทำการกู้ยืม ทั้งจากแหล่งเงินทุนภายในและภายนอกประเทศ ในบางกรณีรัฐอาจหาเงินมาใช้จ่ายโดยวิธีการบังคับกู้ยืมจากประชาชน ในภาวะสงคราม รัฐอาจจะมีเงินจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการทั้งหมดได้ หรือเกรงว่าถ้าจ่ายเต็มจำนวนเงินเดือนแล้ว จะทำให้เกิดเงินเฟ้อรุนแรง รัฐอาจใช้วิธีจ่ายเป็นเงินเดือนบางส่วน และที่เหลือจ่ายเป็นพันธบัตรแทน การกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้น เป็นการ “ใช้จ่ายก่อนแล้วเก็บภาษีทีหลัง” คือ การกู้ยืมนั้นเพื่อที่จะนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ

ของรัฐ แต่เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ รัฐต้องเก็บภาษีจากประชาชนมาชำระหนี้ ในการกู้ยืม และปัญหาเกี่ยวกับหนี้สาธารณะนั้น มีเรื่องต่างๆ ที่ต้องพิจารณาดังนี้

1. รัฐบาลทำการกู้ยืมเงินเพื่อไปใช้จ่ายในกิจการใด สามารถทำการใช้จ่ายเงินนั้นอย่างคุ้มค่าหรือไม่ ถ้าหากรัฐบาลทำการกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเศรษฐกิจและสามารถใช้จ่ายเงินกู้คืนอย่างคุ้มค่า ก็จะเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม แต่ถ้ารัฐบาลทำการกู้ยืมเพื่อใช้ในการบริโภคโดยไม่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือใช้จ่ายเงินกู้คืนอย่างไม่คุ้มค่า การกู้ยืมก็อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ

2. รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าการกู้ยืมแต่ละครั้งมีความเหมาะสม หรือสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เช่น การกู้ยืมมีผลต่อระดับราคา ภาวะการจ้างงาน หรือการลงทุน อย่างไร โดยหลักแล้วรัฐบาลจะทำการกู้ยืมโดยคำนึงถึงประโยชน์และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

3. รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าการกู้ยืมเงินนั้นทำการกู้ยืมจากใคร จะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจอย่างไร มีผลต่อภาวะการชำระหนี้ของประเทศอย่างไร ใครเป็นผู้แบกภาระการชำระหนี้ดังกล่าว เช่น การกู้ยืมเงิน มีผลต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน

4.5 รายรับประเภทเงินคงคลัง

ในระบบการคลังของไทย รัฐบาลจะมีเงินสดเหลืออยู่ในคลังจำนวนหนึ่ง เป็นเงินสดเหลือจ่ายที่เก็บรักษาไว้ เช่นเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายตามงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นเงินคงคลัง ในกรณีที่มีความจำเป็น คือเกิดภาวะรายได้ไม่พอกับรายจ่าย และไม่อยู่ในภาวะที่จะกู้เงินจากแหล่งใดๆ ได้อีกแล้ว รัฐบาลก็จะนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายชดเชยส่วนที่ยังขาดอยู่ การนำเงินคงคลังออกมาใช้มากเกินไปจะก่อให้เกิดผลเสียด้านสภาพคล่องของระบบการคลัง แต่ถ้ามีเงินคงคลังอยู่มากเกินไป ก็จะมีภาระในการเก็บรักษา เงินคงคลังมีลักษณะคล้ายกับการกู้ยืมนั่นเอง คือรัฐมีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนส่วนที่นำมาใช้จ่ายนั้นในปีต่อมา โดยที่รัฐไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยในการกู้ยืม อย่างไรก็ตาม เงินคงคลังมิใช่แหล่งรายรับที่จะนำมาใช้จ่ายได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินคงคลังสะสมที่มีอยู่ในขณะนั้น

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาความหมายและลักษณะของรายจ่ายรัฐบาล ทฤษฎีเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาล
ขนาดและโครงสร้าง การจำแนกประเภทและผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาล

เนื้อหา

1. ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาล
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาล
 - สมมุติฐานของวากเนอร์
 - สมมุติฐานของพีค็อกและไวส์แมน
3. ลักษณะที่ดีของรายจ่ายรัฐบาล
4. ขนาดและโครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาล
5. การจำแนกประเภทของรายจ่ายรัฐบาล
 - จำแนกตามลักษณะงาน
 - จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ
 - จำแนกตามส่วนราชการ
 - จำแนกตามโครงสร้างแผนงาน
 - จำแนกตามงบรายจ่าย
 - จำแนกตามการพัฒนาและการดำเนินงานปกติ
6. ผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาล

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ชักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ชักถาม
2. การสอบ

ในระบบเศรษฐกิจการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ของประเทศรายหนึ่ง ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลจะต้องมีรายจ่าย คำว่ารายจ่ายรัฐบาล และรายจ่ายสาธารณะนั้น เป็นคำที่ใช้แทนกันได้

5.1 ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาล

รายจ่ายรัฐบาลหรือรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อการบริหารงาน เพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศโดยส่วนรวม

ลักษณะของรายจ่ายรัฐบาลสามารถพิจารณาได้หลายแนวทาง ดังนี้

5.1.1 พิจารณาตามแนวทางการใช้จ่ายของรัฐบาล แบ่งออกได้เป็น

- การใช้จ่ายเพื่อรักษาระดับการบริหารงานของรัฐบาล รายจ่ายที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลก็คือการใช้จ่ายต่างๆ เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยดี เช่นการใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหาร การรักษาความสงบภายใน และการป้องกันประเทศ เป็นต้น รายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาการบริหารงานของรัฐบาลนี้ เป็นรายจ่ายจำนวนมากที่สุดของการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี
- การใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม นอกจากการใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาระดับการบริหารงานของรัฐแล้ว รัฐยังต้องใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ดี การใช้จ่ายประเภทนี้ได้แก่การใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจและทางสังคมของรัฐบาล เช่น การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การจัดสรรการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้มักจะเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาล
- การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศ ในปัจจุบันประเทศต่างๆ มีการติดต่อสมาคมกับประเทศอื่นๆ เพื่อแสวงหาอิทธิพล และความสงบสุขของโลก รัฐบาลของประเทศมหาอำนาจต่างๆ มักจะต้องใช้จ่ายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ หรือแก่องค์การระหว่างประเทศเป็นเงินจำนวนหนึ่งเป็นประจำ ซึ่งรายจ่ายดังกล่าวถือเป็นรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลด้วย และการใช้จ่ายเกี่ยวกับความช่วยเหลือนี้ก็มักจะถูกดำเนินไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ใช้จ่ายเป็นสำคัญ

5.1.2 พิจารณาตามการเพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิต เป็นการพิจารณาว่าการใช้จ่ายแต่ละรายการหรือแต่ละประเภทของรัฐบาลนั้นจะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจ หรือมีผลต่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากรภายในสังคมอย่างไร ซึ่งแยกได้เป็น

- รายจ่ายที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (Productive Expenditure) รายจ่ายประเภทนี้มักจะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล ที่จะช่วยให้ประเทศมีจำนวนสินค้าทุนและความสามารถในการผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และช่วยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น เช่น การลงทุนการผลิตต่างๆ สร้างถนนหนทาง การสร้างแหล่งพลังงานต่างๆ และการค้นคว้าวิจัย การใช้จ่ายเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของแรงงาน เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการศึกษา การฝึกอบรม เป็นต้น

- รายจ่ายที่มีได้เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (Unproductive Expenditure) รายจ่ายนี้ส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลซึ่งไม่ได้มีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงของประเทศ เช่นการรักษาความสงบภายใน และการใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งการใช้จ่ายนี้มีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และความกินดีอยู่ดีของประชาชนด้วย เพราะเมื่อพิจารณาถึงประเทศโดยส่วนรวมแล้ว ทรัพยากรหรือปัจจัยต่างๆ มีจำนวนจำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพ ถ้ารัฐบาลนำทรัพยากรไปใช้จ่ายในด้านที่ไม่ส่งเสริมการผลิตโดยตรงเป็นจำนวนมาก ก็หมายความว่าจำนวนทรัพยากรที่นำไปใช้ในการเพิ่มการผลิตย่อมมีเหลือน้อยลง เช่น ถ้ารัฐบาลใช้จ่ายทางด้านป้องกันประเทศเพิ่มขึ้น งบประมาณที่เหลือเพื่อใช้จ่ายในด้านเศรษฐกิจหรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนย่อมมีน้อยลง เป็นต้น

5.1.3. พิจารณาตามการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาล เป็นการพิจารณาว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลต่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากรและเกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างไร แบ่งได้เป็น

- การใช้จ่ายที่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากร โดยตรง (Exhaustive Expenditure) เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรงระหว่างรัฐบาลกับเอกชน นั่นคือการใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะนี้ต้องมีการดึงทรัพยากรบางส่วนจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ทำให้ทรัพยากรที่เหลือสำหรับการลงทุนและบริโภคของเอกชนลดลง

การที่รัฐบาลจะทำการใช้จ่ายในโครงการต่างๆ รัฐบาลจำเป็นต้องดึงทรัพยากรบางส่วนมาจากภาคเอกชน เช่น โดยการเก็บภาษี และรัฐจะนำทรัพยากรนั้น ไปใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ซึ่งการใช้จ่ายนี้เท่ากับเป็นการเพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของเอกชน

รายจ่ายลักษณะนี้รวมถึงใช้จ่ายในเรื่องของสวัสดิการหรือบริการของรัฐ เช่นการให้สวัสดิการแก่ประชาชนในรูปของสิ่งของหรือบริการต่างๆ ทางการศึกษา หรือทางการแพทย์ ถือว่าเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากร โดยตรงระหว่างเอกชนกับรัฐบาล คือรัฐเก็บภาษีเป็นการดึงทรัพยากรจากเอกชน และนำไปใช้จ่ายไปในทางที่รัฐต้องการ

- การใช้จ่ายที่ไม่มีมีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง (Nonexhaustive Expenditure) รายจ่ายลักษณะนี้เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการ โอนเงินของรัฐบาลกับเอกชน มีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายถ่ายเทรายได้ระหว่างกลุ่มคน โดยรัฐทำหน้าที่เก็บภาษีจากคนบางกลุ่ม แล้วนำเงินภาษีนี้นำมาจ่ายให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะฉะนั้นจำนวนทรัพยากรในภาคเอกชนจะไม่เปลี่ยนแปลง รายจ่ายลักษณะนี้เช่น รายจ่ายที่เกี่ยวกับสวัสดิการต่างๆ หรือรายจ่ายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ

การกระทำของรัฐบาลนั้นมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรภายในของเอกชน เช่น การที่รัฐเก็บภาษีอาจไปลดการใช้จ่ายเพื่อลงทุนของเอกชนบางส่วน แต่เงินที่จ่ายเป็นสวัสดิการนั้นเอกชนจะนำไปในการบริโภค

5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาล

จากการศึกษาหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในบทที่ 1 นั้น หากจะพิจารณาบทบาทของรัฐบาลจากทางด้านการใช้จ่ายนั้นมีนักทฤษฎีการคลังหลายท่านอธิบายการขยายบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลไว้ ดังนี้

5.2.1 สมมุติฐานของวากเนอร์

นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ ออดอล์ฟ วากเนอร์ (Adolph Wagner) ศึกษาบทบาทการใช้จ่ายของรัฐบาลเยอรมัน แล้วตั้งเป็นสมมุติฐานที่เรียกว่า กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาล (Law of Increasing State Activities) ซึ่งกล่าวว่า รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทกว้างขวางขึ้น และการขยายตัวของบทบาทของรัฐบาลนั้นจะเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจและสังคมเจริญเติบโตและมีความซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลมีการผลิตบริการใหม่ ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นหรือเกิดขึ้นใหม่ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายในการบริหารมากขึ้น นอกจากนี้ในประเทศที่เร่งการพัฒนาเศรษฐกิจรัฐบาลจำเป็นต้องลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนสมมุติฐานของวากเนอร์ดังนี้

- สินค้าสาธารณะมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้มากกว่า 1 รายจ่ายของรัฐบาลในการจัดหาสินค้าสาธารณะจึงเพิ่มขึ้นตามความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ เนื่องจากเมื่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มขึ้น คนในประเทศจะมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้มีความต้องการบริโภคสินค้าสาธารณะเพิ่มขึ้น และจะเพิ่มในอัตราที่มากกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น
- ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากภาครัฐติดขัดในเรื่องระบบ ระเบียบทำให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีส่วนช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต
- การเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทเรื่องการ

จัดสรรสินค้าสาธารณะให้แก่ประชาชนมากขึ้น เช่น บริการรักษาความสงบเรียบร้อย การคมนาคมขนส่ง การรักษาพยาบาล การศึกษา เป็นต้น

- ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อประเทศมีความเจริญเติบโตมากขึ้น ทำให้ฐานภาษีกว้างขึ้น การจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะภาษีเงินได้ และภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภคสามารถทำได้สะดวก และครบถ้วนมากขึ้น รัฐบาลจึงมีความสามารถในการใช้จ่ายมาก

อย่างไรก็ตามสมมุติฐานของวากเนอร์นั้นอาจไม่สามารถใช้อธิบายการใช้จ่ายของรัฐบาลของทุกประเทศได้ ในการพิจารณาการขยายบทบาทการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น อาจต้องพิจารณาช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย คือ ในช่วงที่ประเทศกำลังเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ การขยายตัวของการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจเพิ่มเร็วกว่ารายได้ประชาชาติ แต่เมื่อประเทศพัฒนาถึงระดับหนึ่งแล้ว อัตราการขยายตัวของการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจต่ำกว่ารายได้ประชาชาติ

5.2.2 สมมุติฐานของพีคอกและไวส์แมน

อลัน พีคอก (Alan pealock) และแจ็ก ไวส์แมน (Jack wiseman) ทำการศึกษาการใช้จ่ายของรัฐบาลอังกฤษ และได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างราบรื่นตลอดเวลา แต่จะมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นคล้ายขั้นบันไดขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่มากระทบ โดยอาจแบ่งขั้นตอนการของเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลได้ดังนี้

- ช่วงการใช้จ่ายขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นช่วงที่การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถปรับตัวได้สัดส่วนกับรายได้ภาษีอากร
- ช่วงการตรวจสอบการใช้จ่าย เมื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลขยายตัวระยะหนึ่งแล้ว อาจมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่ารายได้จากภาษีอากร ทำให้ต้องมีการตรวจสอบนโยบายการใช้จ่ายและจัดเก็บภาษีอากร
- ช่วงระดับภาษีที่ยอมรับ เมื่อมีการทบทวนนโยบายการใช้จ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและจัดเก็บภาษีนั้น มักจะมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับที่ประชาชนยอมรับได้ เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นที่เพิ่มขึ้น
- การเพิ่มบทบาทของรัฐบาล จากแนวทางการเปลี่ยนแปลงนั้น ทำให้รัฐบาลเพิ่มบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะรัฐบาลกลาง

5.3 หลักการที่ดีของรายจ่ายรัฐบาล

การที่จะทำให้รายจ่ายของรัฐบาลเป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุดนั้น ต้องมีการวางหลักการที่ดีเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจใช้จ่ายต่างๆ หลักการที่ดีของการใช้จ่ายสาธารณะ (Canon of Expenditure) แบ่งได้เป็น 4 หลัก ดังนี้

1. หลักของการประหยัด (Canon of Economy) เนื่องจากทรัพยากรของสังคมมีอยู่จำกัด ดังนั้นการใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายของภาคเอกชนหรือภาครัฐบาลจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประหยัด หรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยพยายามไม่ให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะพิจารณาเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้พิจารณาเพียงแต่การเสียค่าใช้จ่ายต่ำอย่างเดียวเท่านั้น การสูญเปล่าหรือการไม่ประหยัดที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นอาจเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ เช่น การวางโครงการใช้จ่ายที่ผิดพลาดทำให้ได้ผลประโยชน์ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย ความล่าช้าในการดำเนินงาน การวัดหลักของความประหยัดในการใช้นั้นอาจใช้วิธีเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit) ของการใช้จ่ายแต่ละโครงการประกอบการพิจารณาตัดสินใจ

2. หลักของผลประโยชน์ (Canon of Benefit) หลักนี้มีความหมายใกล้เคียงกับหลักของการประหยัด แต่ในการพิจารณาหลักของผลประโยชน์นั้น นอกจากจะพิจารณาผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาได้เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินด้วย โดยอาจพิจารณาผลที่มีต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐบาล เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจัดสรรการกระจายรายได้ของสังคม เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังซบเซา รัฐบาลอาจจะทุ่มค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ช่วยให้ผู้มีงานทำและมีรายได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม แต่ในการใช้จ่ายดังกล่าวประสิทธิภาพในการใช้เงินอาจไม่ดีนัก แต่ผลของการใช้จ่ายช่วยให้คนมีงานทำมากขึ้นและเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการใช้จ่ายของรัฐบาลในกรณีนี้

3. หลักของการกักกันการรอง (Canon of Sanction) เพื่อให้การใช้จ่ายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด การใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องผ่านการกักกันการรองในระดับต่างๆ อย่างรอบอบทั้งในระดับรัฐบาลและรัฐสภา

4. หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus) เพื่อพิจารณาถึงงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลนั้น รัฐบาลควรจะยึดหลักของการสร้างส่วนเกินของงบประมาณในระยะเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปรัฐบาลมักมีรายจ่ายมากกว่ารายได้เสมอทำให้เกิดงบประมาณขาดดุล การที่รัฐบาลมีงบประมาณที่ขาดดุลอยู่เป็นประจำอาจจะเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลก่อกวนนี้สาธารณะมากเกินไป จึงอาจเป็นต้นเหตุทำให้เกิดเงินเฟ้อได้ และเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลระมัดระวังการใช้จ่าย และพยายามหารายได้เพิ่ม จึงควรรยึดหลักการจัดการใช้จ่ายสาธารณะ

ของคนเพื่อก่อให้เกิดส่วนเกินในระยะเวลาอันสมควร ส่วนเกินของงบประมาณที่รัฐบาลสะสมไว้นั้นสามารถนำออกมาใช้ในยามจำเป็น เช่น ในยามเศรษฐกิจซบเซา

อย่างไรก็ตามการพิจารณาหลักการที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจในการใช้จ่ายนั้น ต้องพิจารณาตามความจำเป็นหรือตามความเหมาะสมของแต่ละรายการเป็นสำคัญ

5.4 โครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาล

ขนาดและโครงสร้างของรายจ่ายของรัฐบาลสะท้อนให้เห็นสิ่งต่างๆ ดังนี้

1. รัฐเข้าไปมีส่วนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด หรือเน้นหนักในการจัดให้มีสินค้าและบริการด้านใด กรณีที่รายจ่ายรัฐบาลมีขนาดใหญ่หรือมีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ก็แสดงว่ารัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศมาก
2. ขนาดและโครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาลแสดงให้เห็นถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือพัฒนาการด้านอื่นๆ ของประเทศนั้นๆ ว่ามีความก้าวหน้าหรือล่าช้า ในกรณีที่รายจ่ายของรัฐบาลมีการจัดสรรรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าด้านอื่นๆ ก็แสดงว่าระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังล่าช้า หรือกำลังพัฒนา
3. ขนาดและโครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาลสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของระบอบการปกครองของประเทศด้วย หากประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีนิยม ขนาดของรายจ่ายรัฐบาลเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะมีสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ส่วนประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม ขนาดของรายจ่ายรัฐบาลเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศโดยปกติแล้วจะมีสัดส่วนสูง

จากตารางที่ 5.1 งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทยคิดเป็นประมาณร้อยละ 15-19 โดยงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นการใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ ประมาณร้อยละ 10 - 14 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และที่เหลือเป็นรายจ่ายลงทุนประมาณร้อยละ 3-7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับแต่ละปีจะเห็นว่าในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจรัฐมีความต้องการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ งบประมาณรายจ่าย โดยเฉลี่ยจึงสูงกว่าช่วงก่อนหน้าโดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายลงทุนประมาณร้อยละ 17 - 19

จากสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเมื่อคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศนั้นพบว่าภาครัฐบาลของไทยเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐต้องใช้จ่ายในโครงการลงทุนต่าง ๆ ของรัฐเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจดังจะเห็นได้จากตารางในช่วงปี

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (1)	รายจ่ายประจำ (2)	รายจ่ายลงทุน (3)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (4)	(1) เป็นร้อยละของ (4)	(2) เป็นร้อยละของ (4)	(3) เป็นร้อยละของ (4)
2534	387,500.0	261,932.2	105,647.6	2,506,635.0	15.5	10.4	4.2
2535	460,400.0	301,818.2	130,652.6	2,830,914.0	16.3	10.7	4.6
2536	560,000.0	351,060.8	171,606.7	3,170,258.0	17.7	11.1	5.4
2537	625,000.0	376,382.3	212,975.6	3,634,496.0	17.2	10.4	5.9
2538	715,000.0	434,383.3	253,839.8	4,192,697.0	17.1	10.4	6.1
2539	843,200.0	482,368.2	327,288.6	4,622,832.0	18.2	10.4	7.1
2540	925,000.0	520,453.1	380,050.0	4,740,249.0	19.5	11.0	8.0
2541	830,000.0	519,505.8	279,258.1	4,628,431.0	17.9	11.2	6.0
2542	825,000.0	586,115.1	233,534.7	4,637,079.0	17.8	12.3	5.0
2543	860,000.0	635,585.1	217,097.6	4,923,263.0	17.5	12.9	4.4
2544	910,000.0	679,286.5	218,578.2	5,133,836.0	17.7	13.2	4.3
2545	1,023,000.0	773,714.1	223,617.0	5,451,854.0	18.8	14.2	4.1
2546	999,900.0	753,454.7	211,493.5	5,931,600.0	16.9	12.7	3.6
2547	1,163,500.0	836,544.4	292,800.2	6,476,100.0	18.0	12.9	4.5
2548	1,200,000.0	847,597.2	302,326.5	7,123,710.0	16.8	11.9	4.2

หมายเหตุ

1. ปีงบประมาณพ.ศ. 2540 เป็นตัวเลขที่ปรับลดจาก พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้จำนวน 984,000 ล้านบาท

ปีงบประมาณพ.ศ. 2541 เป็นตัวเลขที่ปรับลดและปรับเพิ่มจาก พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้จำนวน 923,000 ล้านบาท

ปีงบประมาณพ.ศ. 2547 เป็นตัวเลขที่ปรับเพิ่มจาก พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้จำนวน 1,028,000 ล้านบาท

2. รายจ่ายประจำ (2) เป็นงบประมาณซึ่งไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้
ที่มา : สำนักงบประมาณ

● สถิติรายจ่ายรัฐบาล

ในการใช้สถิติรายจ่ายรัฐบาล หรือในการศึกษาข้อมูลรายจ่ายรัฐบาล ต้องพิจารณาดังนี้

1. เป็นรายจ่ายงบประมาณหรือรายจ่ายจริง เอกสารงบประมาณจะเสนอตัวเลขรายจ่ายรัฐบาลตามที่ตั้งงบประมาณไว้ ซึ่งจะต่างจากตัวเลขรายจ่ายจริงซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ระบบการคลังได้ส่งโอนจ่ายให้แก่หน่วยงานต่างๆ การที่ผู้ใช้ข้อมูลไม่พิถีพิถันในเรื่องของตัวเลขรายจ่ายจริงกับตัวเลขงบประมาณนี้ อาจทำให้เกิดความเสียหายได้ง่าย ถ้านำข้อมูลมาใช้เป็นชุดเดียวกัน เพราะตัวเลขต่างกันค่อนข้างมาก

2. เป็นรายจ่ายของปีงบประมาณใด โดยปกติหน่วยราชการควรจะเบิกจ่ายให้หมดสิ้นภายในปีงบประมาณนั้นๆ แต่ระบบการคลังของไทยหน่วยราชการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้หมดสามารถขอถอนเงินเพื่อเบิกจ่ายในปีต่อไปหรือมีการเบิกจ่ายเหลือในปี ในการวิเคราะห์ผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาลต่อเศรษฐกิจจึงต้องคำนึงถึงรายจ่ายทั้งสิ้นที่เป็นเงินสดที่เบิกจ่ายจริงๆ

3. เป็นปีงบประมาณหรือปีปฏิทิน ตัวเลขการคลังของไทยมักจะแสดงเป็นปีงบประมาณ (1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป) แต่ในบางครั้งตัวเลขรายจ่ายอาจเป็นรายจ่ายตามปีปฏิทินก็ได้ หากมีการโยงกับตัวเลขทางด้านการเงิน

4. ขอบข่ายของรายจ่ายรัฐบาล แหล่งการใช้จ่ายที่สำคัญที่สุดคือ งบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หน่วยราชการต่างๆ สามารถเบิกจ่ายเงินจากแหล่งอื่นๆ คือเงินนอกงบประมาณได้อีก เช่น เงินทุนหมุนเวียน เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หากมีการใช้จ่ายจากแหล่งเหล่านี้ต้องพึงระมัดระวังให้ครอบคลุมด้วย

5. หลักในการจำแนกประเภทรายจ่าย ในการนำตัวเลขมาใช้ต้องระมัดระวังว่าความหมายของรายจ่ายจากแหล่งที่มาของตัวเลขนั้นหมายถึงรายจ่ายประเภทใดบ้าง หากมีการใช้ข้อมูลจาก 2 แหล่งซึ่งมีการนิยามความหมายของรายจ่ายไม่ตรงกัน ต้องนำมาใช้โดยไม่ปะปนกัน

6. ในการรวมรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ต้องหักรายการเงินโอน

7. ระหว่างกันก่อน เพื่อไม่ให้มีการนับซ้ำ อันจะทำให้รายจ่ายรัฐบาลมีจำนวนมากเกินกว่าที่เป็นจริง

8. หากมีการรวมภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเข้าด้วยกันเป็นงบของภาคทางการ รายจ่ายในกรณีนี้ต้องไม่รวมรายจ่ายงบทำการของรัฐวิสาหกิจ เพราะตัวเลขรายจ่ายในบัญชีรายจ่ายประชาชาติเป็นการบริโภคหรือการลงทุนของรัฐบาลซึ่งเป็นรายจ่ายสุดท้าย แต่งบทำการของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะคล้ายต้นทุนการผลิตของธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นการจ่ายระหว่างการผลิตและจะผลักภาระการจ่ายให้แก่ผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคอันเป็นการเกิดรายจ่ายสุดท้ายในระบบเศรษฐกิจ หากรวมงบทำการของรัฐวิสาหกิจเข้าด้วยจะทำให้รายจ่ายรวมสูงกว่าที่เป็นจริง ดังนั้นรายจ่ายภาคทางการจึงเป็นการรวม รายจ่ายประจำของรัฐบาล + รายจ่ายงบลงทุนของรัฐบาล + รายจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

5.5 การจำแนกประเภทรายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายรัฐบาลสามารถจำแนกออกได้ตามลักษณะต่างๆ หลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้

5.5.1 การจำแนกตามลักษณะงาน เป็นการจำแนกรายจ่ายรัฐบาลออกเป็นหมวดหมู่ ตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล โดยยึดถือหลักการในการจำแนกรายจ่ายรัฐบาลของสำนักงานสถิติแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้จำแนกการดำเนินงานของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางออกเป็นด้านต่างๆ 14 ด้านภายใต้ลักษณะงาน 4 ประเภท ดังนี้

- การบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

1. การบริหารทั่วไปของรัฐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรนิติบัญญัติ การบริหารการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคลกลาง การจัดทำสถิติ การจัดการการเลือกตั้ง การบริหารงานต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ ตลอดจนการวิจัยพื้นฐาน

2. การป้องกันประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม และการรักษาดินแดนโดยฝ่ายพลเรือน ทั้งสมาชิกอาสาสมัคร ดินแดน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

3. การรักษาความสงบภายใน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของงานตุลาการ อัยการ ตำรวจ การป้องกันอัคคีภัย และงานราชทัณฑ์

- การบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย

1. การศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหาร การศึกษา การจัดการการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษานอกโรงเรียน และการจัดทุนการศึกษา งบประมาณจำนวนดังกล่าว รวมถึงเงินอุดหนุน กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการด้านการศึกษา

2. การสาธารณสุข เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณสุขทั้งการวางแผน การบริหารการดำเนินงานโรงพยาบาล สถานพยาบาลต่างๆ และการให้ความรู้และบริการด้านสุขภาพอนามัย ทั้งที่ดำเนินการโดยกระทรวงสาธารณสุขและส่วนราชการอื่น

3. การสังคมสงเคราะห์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการประกันสังคมให้แก่บุคคลผู้สูญเสียรายได้เนื่องจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร และเป็นการให้ประโยชน์ทดแทนแก่บุคคลทั่วไป ลูกจ้างของรัฐกรณีเกษียณอายุ เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ โดยการจัดสถานสงเคราะห์แก่บุคคลประเภทต่างๆ รวมทั้งการสงเคราะห์อื่น เช่น กรณีประสบภัยพิบัติ

4. การเคหะและชุมชน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานจัดหาที่พักอาศัย และการกำหนดมาตรฐาน การวางผังเมือง การพัฒนาชุมชน ตลอดจนการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การดำเนินเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำจัดของเสียและการระบายน้ำ การควบคุมและกำจัดมลภาวะและมลพิษ

5. การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการกีฬาของกีฬาแห่งประเทศไทย และกรมพลศึกษา ในส่วนที่เป็นนโยบายนอกเหนือจากการจัดการศึกษา เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทางด้านวัฒนธรรมของกรมศิลปากรและการศาสนาของกรมการศาสนา และเป็นค่าใช้จ่ายในการกระจายเสียงและจัดระบบโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ การบริหารด้านสิ่งพิมพ์ต่างๆ ค่าจัดสร้างสวนสาธารณะ หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำ และสวนพฤกษศาสตร์

- การเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

1. การซื้อเพลิงและพลังงาน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสำรวจ จัดหา พัฒนา และควบคุมทรัพยากรเชื้อเพลิงและการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานต่างๆ

2. การเกษตร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการที่ดิน การจัดที่ดินทำกิน ให้เกษตรกร การยุบราคาผลผลิต การส่งเสริมการเกษตร การปลูสัตว์ การควบคุมศัตรูพืช การป่าไม้ การประมง และการค้นคว้าวิจัยทางการเกษตร

3. การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรณี และการส่งเสริมการควบคุมอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรม และการวิจัยเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการดำเนินงานของกรมโยธาธิการ และรายจ่ายเพื่อชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างในงบกลาง

4. การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร เพื่อใช้ในการบริหารและก่อสร้างระบบขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ตลอดจนการสื่อสาร ไม่รวมระบบโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงซึ่งจัดอยู่ในลักษณะงานนันทนาการ วัฒนธรรมและศาสนา

5. การบริการเศรษฐกิจอื่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทางด้านพาณิชย์ทั้งภายในประเทศ และการพาณิชย์ต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ การควบคุม การดำเนินกิจการ โรงแรม และภัตตาคาร การส่งเสริมการท่องเที่ยว การแรงงาน และดำเนินโครงการอเนกประสงค์ต่างๆ

- อื่นๆ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มย่อย คือ การชำระหนี้เงินกู้ เงิน โอนให้ท้องถิ่น และค่าใช้จ่ายอื่น เช่น การชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภค และเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน

ตารางที่ 5.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ				ปีงบประมาณ 2548	
	2547		2548		เทียบกับ	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	ปีงบประมาณ 2547	ร้อยละ
การบริหารทั่วไป	209,296.3	18.0	211,274.8	17.6	1,978.5	0.9
- การบริหารทั่วไปของรัฐ	70,019.3	6.0	66,371.5	5.5	-3,647.8	-5.2
- การป้องกันประเทศ	74,106.0	6.4	78,059.5	6.5	3,953.5	5.3
- การรักษาความสงบภายใน	65,171.0	5.6	66,843.8	5.6	1,672.8	2.6
การบริการชุมชนและสังคม	470,096.1	40.4	466,546.5	38.9	-3,549.6	-0.8
- การศึกษา	251,194.0	21.6	262,938.3	21.9	11,744.3	4.7
- การสาธารณสุข	83,650.3	7.2	88,292.3	7.3	4,642.0	5.5
- การสังคมสงเคราะห์	108,278.0	9.3	85,927.6	7.2	-22,350.4	-20.6
- การเคหะและชุมชน	20,413.3	1.7	22,346.8	1.9	1,933.5	9.5
- การศาสนา วัฒนธรรม และ นันทนาการ	6,560.5	0.6	7,041.5	0.6	481.0	7.3
การเศรษฐกิจ	282,325.2	24.3	273,047.1	22.7	-9,278.1	-3.3
- การเชื้อเพลิงและพลังงาน	2,171.2	0.2	2,576.2	0.2	405.0	18.7
- การเกษตร	68,034.4	5.9	65,209.9	5.4	-2,824.5	-4.2
- การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา	5,884.0	0.5	7,760.5	0.7	1,876.5	31.9
- การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	62,788.9	5.4	78,307.1	6.5	15,518.2	24.7
- การบริการเศรษฐกิจอื่น ๆ	143,446.7	12.3	119,193.4	9.9	-24,253.3	-16.9
อื่น ๆ	201,782.4	17.3	249,131.6	20.8	47,349.2	23.5
- การดำเนินงานอื่น	201,782.4	17.3	249,131.6	20.8	47,349.2	23.5
รวมทั้งสิ้น	1,163,500.0	100.0	1,200,000.0	100.0	36,500.0	3.1

ที่มา : สำนักงบประมาณ

จากตารางที่ 5.2 แสดงงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานปีงบประมาณ 2547 – 2548 จะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายในด้านการบริการชุมชนและสังคมมีสัดส่วนสูงที่สุด คือประมาณร้อยละ 38 – 40 ในด้านนี้รายจ่ายทางการศึกษาสูงที่สุด คือประมาณร้อยละ 21 รองลงมาคือรายจ่ายด้านการเศรษฐกิจ ประมาณร้อยละ 22 – 24 และรายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป ประมาณร้อยละ 18 และเมื่อเปรียบเทียบปีงบประมาณ 2547 และ 2548 แล้วพบว่างบประมาณรายจ่ายในปี 2548 สูงขึ้นร้อยละ 3.1 โดยรายจ่ายที่มีการปรับเพิ่มขึ้น ได้แก่รายจ่ายการเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรม และการโยธา รองลงมาคือ การดำเนินงานอื่น ส่วนรายจ่ายที่มีการปรับลดลงมากที่สุดได้แก่รายจ่ายการสังคมสงเคราะห์ รองลงมาคือรายจ่ายการบริการเศรษฐกิจอื่น ๆ

5.5.2 การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เป็นการจำแนกเพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจของรายจ่ายแต่ละประเภท แบ่งออกได้เป็น รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายที่จะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างต่างๆ รายจ่ายประจำ เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการบริหารงานประจำประเภทเงินเดือน และค่าจ้าง และรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้

จากตารางที่ 5.3 แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณ 2534 – 2548 จะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นรายจ่ายประจำถึงร้อยละ 56 – 75 ช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 รายจ่ายประจำมีแนวโน้มมีสัดส่วนลดลง แต่ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมาแนวโน้มมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐบาลต้องใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ และเริ่มมีสัดส่วนลดลงในปี 2547 – 2548 ซึ่งเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวบ้างแล้ว ส่วนรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้ช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลง แต่หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายประจำ		รายจ่ายชำระคืนต้น เงินกู้		รวม
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน
2534	105,647.6	27.3	261,932.2	67.6	19,920.2	5.1	387,500.0
2535	130,652.6	28.4	301,818.2	65.5	27,929.2	6.1	460,400.0
2536	171,606.7	30.6	351,060.8	62.7	37,332.5	6.7	560,000.0
2537	212,975.6	34.1	376,382.3	60.2	35,642.1	5.7	625,000.0
2538	253,839.8	35.5	434,383.3	60.8	26,776.9	3.7	715,000.0
2539	327,288.6	38.8	482,368.2	57.2	33,543.2	4.0	843,200.0
2540	380,050.0	41.1	520,453.1	56.3	24,496.9	2.6	925,000.0
2541	279,258.1	33.6	519,505.8	62.6	31,236.1	3.8	830,000.0
2542	233,534.7	28.3	586,115.1	71.1	5,350.2	0.6	825,000.0
2543	217,097.6	25.2	635,585.1	73.9	7,317.3	0.9	860,000.0
2544	218,578.2	24.0	679,286.5	74.7	12,135.3	1.3	910,000.0
2545	223,617.0	21.9	773,714.1	75.6	25,668.9	2.5	1,023,000.0
2546	211,493.5	21.1	753,454.7	75.4	34,951.8	3.5	999,900.0
2547	292,800.2	25.2	836,544.4	71.9	34,155.4	2.9	1,163,500.0
2548	302,326.5	25.2	847,597.2	70.6	50,076.3	4.2	1,200,000.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

5.5.3 การจำแนกตามส่วนราชการ เป็นการจำแนกรายจ่ายตามการจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม เพื่อดำเนินงานตามโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตามภารกิจ และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของแต่ละกระทรวง ซึ่งการจำแนกตามส่วนราชการนี้จะเป็นประโยชน์ในด้านการบริหารงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ โดยปกติจะแบ่งเป็น งบกลางและงบรายกระทรวงทบวงกรม

จากตารางที่ 5.4 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2548 จำแนกตามกระทรวงและงบรายจ่าย เมื่อพิจารณาตามกระทรวง จะพบว่ากระทรวงที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงสุดสามอันดับแรกคือ กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงสุดถึงร้อยละ 16.99 รองลงมาคือ งบกลาง ร้อยละ 16.68 กระทรวงการคลัง ร้อยละ 11.69

ตารางที่ 5.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548 จำแนกตามกระทรวงและงบรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

งบรายจ่าย กระทรวง	งบ	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบเงิน อุดหนุน	งบรายจ่าย อื่น	รวม
	บุคลากร					
1. งบกลาง	48,655.0	22,790.0	8,200.0	78,220.0	42,325.0	200,190.0
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	1,970.4	1,148.3	340.2	3,672.2	2,399.3	9,530.4
3. กระทรวงกลาโหม	47,104.3	8,304.4	2,551.0	1,525.1	21,762.2	81,247.0
4. กระทรวงการคลัง	6,157.7	2,379.5	2,520.8	7.8	129,238.7	140,304.5
5. กระทรวงการต่างประเทศ	2,104.4	1,732.6	319.8	692.6	804.5	5,653.9
6. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	680.8	484.7	603.5	511.0	133.7	2,413.7
7. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์	1,488.5	1,333.6	739.8	1,090.2	55.0	4,707.1
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	16,935.6	9,033.3	24,767.5	919.7	753.8	52,409.9
9. กระทรวงคมนาคม	5,396.8	1,070.2	58,897.6	28.9	619.8	66,013.3
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	6,389.1	2,169.6	3,810.6	2,447.6	1,894.3	16,711.2
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร	679.1	3,318.1	688.0	629.1	313.4	5,628.0
12. กระทรวงพลังงาน	402.6	235.0	594.5	34.0	437.6	1,703.7
13. กระทรวงพาณิชย์	1,646.7	2,115.4	188.1	250.9	552.2	4,753.3
14. กระทรวงมหาดไทย	10,579.7	6,141.8	2,753.3	110,024.9	9,518.1	139,017.8
15. กระทรวงยุติธรรม	3,498.7	4,918.7	1,681.7	560.5	1,132.0	11,791.6
16. กระทรวงแรงงาน	1,698.0	1,643.3	245.0	13,934.3	188.7	17,709.3
17. กระทรวงวัฒนธรรม	1,088.0	534.6	513.8	341.9	47.3	2,525.6
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	284.3	208.4	610.6	5,272.1	306.2	6,681.6
19. กระทรวงศึกษาธิการ	133,360.8	15,808.5	11,150.6	41,564.8	1,999.4	203,884.1
20. กระทรวงสาธารณสุข	34,818.1	6,940.4	1,320.7	2,019.4	53.3	45,151.9
21. กระทรวงอุตสาหกรรม	1,210.2	599.0	357.8	473.7	1,078.3	3,719.0
22. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	35,906.0	12,270.0	2,499.9	3,805.4	592.5	55,073.8
23. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	-	-	-	3,403.3	10,233.8	13,637.1
24. รัฐวิสาหกิจ	-	-	6,422.7	15,704.7	18,986.2	41,113.6
25. กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	-	-	-	-	68,428.6	68,428.6
รวมทั้งสิ้น	362,054.8	105,179.4	131,777.8	287,134.1	313,853.9	1,200,000.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

5.5.4 จำแนกตามงบรายจ่าย คือการจำแนกรายจ่ายออกเป็นหมวดหมู่ และรายการ ได้แก่

- งบบุคลากร เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว
 - งบดำเนินงาน เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารและดำเนินงาน เช่น ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย วัสดุ และสาธารณูปโภค
 - งบลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง
 - งบเงินอุดหนุน เป็นรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งจำแนกรายจ่ายเป็น งบบุคลากร งบดำเนินงานและงบลงทุน
 - งบรายจ่ายอื่น เป็นรายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะงบรายจ่ายใด หรือสำนักงบประมาณกำหนดค่าใช้จ่ายจากงบรายจ่ายนี้ ซึ่งแบ่งเป็น งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน
- จากตารางที่ 5.4 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2548 จำแนกตามกระทรวง และงบรายจ่าย เมื่อพิจารณาตามงบรายจ่ายพบว่า เป็นรายจ่ายในงบบุคลากรมากที่สุดร้อยละ 30.18 รองลงมาคืองบรายจ่ายอื่นร้อยละ 26.15 งบเงินอุดหนุนร้อยละ 23.93 งบลงทุนร้อยละ 10.98 และงบดำเนินงานน้อยที่สุด ร้อยละ 8.76

5.5.5 การจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน เป็นการจำแนกรายจ่ายในงบประมาณที่จะใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยการรวมเอารายจ่ายสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ เข้าไว้เป็นหมวดหมู่ภายใต้แผนงานเดียวกัน ซึ่งโครงสร้างแผนงานนี้มีประโยชน์เพื่อเป็นรูปแบบในการเสนอข้อมูลงบประมาณ และเป็นข่ายการดำเนินงานเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร

สำหรับการจำแนกรายจ่ายประเภทนี้ แบ่งออกได้เป็น 5 ระดับลดหลั่นกันลงไปคือ ด้านสาขา แผนงาน แผนงานรอง และงาน/โครงการ ในที่นี้จะแสดงในระดับสูงสุด คือระดับด้าน

- กลุ่มภารกิจทางการบริหาร แบ่งออกเป็น
 1. ด้านการบริหารงานของรัฐ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม มีการตรวจสอบของประชาชนและรับข้อมูลข่าวสารถึงความคืบหน้าในการบริหารงานภาครัฐ
 2. ด้านการพัฒนาระบบการเมือง เพื่อเป็นมาตรการสนับสนุนและพัฒนาระบบการเมืองไทย
 3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์ เพื่อสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ

- กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น

1. ด้านการผลิตและการสร้างรายได้ เพื่อส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้และเสริมสร้างเสถียรภาพการแข่งขัน
2. ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน เพื่อดูแลพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน
3. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาองค์ความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
4. ด้านการขนส่ง เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการคมนาคมและขนส่ง และเพิ่มประสิทธิภาพการทำธุรกิจ และเป็นศูนย์กลางเครือข่ายการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค
5. ด้านการบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐ เพื่อบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐให้มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพทางการเงินการคลัง

- กลุ่มภารกิจทางสังคม แบ่งออกเป็น

1. ด้านการพัฒนาประชากร-เพื่อพัฒนาประชากรให้มีสุขภาพ มีความรู้ ความคิดกว้างไกล มีพละนาถมัยและมีศักยภาพด้านกีฬา มีวัฒนธรรมที่ดีงาม เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมมีคุณภาพ เป็นสังคมแห่งความรู้คู่คุณธรรม พร้อมนำประเทศไปสู่ความมั่นคง มีชื่อเสียงเกียรติและศักดิ์ศรี สามารถดำรงตนร่วมกันสังคมโลกได้อย่างมีความสุข
2. ด้านการบริการสังคมและชุมชน เพื่อจัดระเบียบสังคม ความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้มีงานทำ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม

- กลุ่มภารกิจทางความมั่นคง แบ่งออกเป็น

1. ด้านความมั่นคง เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงชาติ การรักษาอธิปไตย การจัดระเบียบสังคม เสริมสร้างความสงบสุขของสังคม เพื่อให้ประชาชนมีความมั่งคั่งและประเทศชาติมีความมั่นคง

จากตารางที่ 5.5 แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปี 2547 – 2548 พบว่า กลุ่มภารกิจทางสังคมได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุดคือประมาณร้อยละ 38 – 41 รองลงมาคือ กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ ประมาณร้อยละ 30 – 33 เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณ 2547 และ 2548 พบว่างบประมาณรายจ่ายในกลุ่มภารกิจทางการบริหารด้านการพัฒนาระบบการเมืองได้รับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มมากที่สุดถึงร้อยละ 45.6 ส่วนรายจ่ายในกลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจด้านการผลิตและสร้างรายได้ ได้รับงบประมาณรายจ่ายลดลงมากที่สุดถึงร้อยละ 36.3

ตารางที่ 5.5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน

หน่วย : ล้านบาท

โครงสร้างแผนงาน	ปีงบประมาณ				ปีงบประมาณ 2548 เทียบกับ	
	2547		2548		ปีงบประมาณ 2547	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่มภารกิจทางการบริหาร	163,813.5	14.1	163,577.8	13.6	-235.7	-0.1
1. ด้านการบริหารงานของรัฐ	154,880.6	13.3	152,611.3	12.7	-2,219.3	-1.4
2. ด้านการพัฒนาระบบการเมือง	4,455.5	0.4	6,488.5	0.5	2,033.0	45.6
3. ด้านการสนับสนุนกิจการ ในพระองค์	4,477.4	0.4	4,428.0	0.4	-49.4	-1.1
กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ	394,349.5	33.9	368,336.4	30.7	-26,013.1	-6.6
4. ด้านการผลิตและสร้างรายได้	159,252.9	13.7	101,404.5	8.5	-57,848.4	-36.3
5. ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการพลังงาน	14,923.6	1.3	16,684.8	1.4	1,761.2	11.8
6. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	12,571.8	1.1	16,462.6	1.4	3,890.8	30.9
7. ด้านการขนส่ง	61,408.9	5.3	77,342.8	6.4	15,933.9	25.9
8. ด้านการบริหารรายได้	146,192.3	12.6	156,441.7	13.0	10,249.4	7.0
กลุ่มภารกิจทางสังคม	446,962.0	38.4	498,680.3	41.6	51,718.3	11.6
9. ด้านการพัฒนาประชากร	328,216.0	28.2	344,317.2	28.7	16,101.2	4.91
10. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	118,746.0	10.2	154,363.1	12.9	35,617.1	29.99
กลุ่มภารกิจทางความมั่นคง	158,375.0	13.6	169,405.5	14.1	11,030.5	7.0
11. ด้านความมั่นคง	158,375.0	13.6	169,405.5	14.1	11,030.5	7.0
รวมทั้งสิ้น	1,163,500.0	100.0	1,200,000.0	100.0	36,500.0	3.1

ที่มา : สำนักงบประมาณ

5.5.6 จำแนกตามการพัฒนาและการดำเนินงานปกติ แยกเป็นงบประมาณ ซึ่งเป็นรายจ่ายในโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ และงบดำเนินงานปกติ

จากตารางที่ 5.6 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2548 จำแนกตามการพัฒนา และการดำเนินงานปกติ พบว่าเป็นรายจ่ายงบพัฒนาร้อยละ 52.8 ซึ่งมากกว่างบดำเนินการปกติ เล็กน้อย

ตารางที่ 5.6 งบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2548 จำแนกตามการพัฒนาและการดำเนินงานปกติ

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	งบพัฒนา		งบดำเนินการปกติ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การบริหารทั่วไป	21,834.8	1.8	189,440.0	15.8	211,274.8	17.6
- การบริหารทั่วไปของรัฐ	16,193.7	1.3	50,177.8	4.2	66,371.5	5.5
- การป้องกันประเทศ	-	-	78,059.5	6.5	78,059.5	6.5
- การรักษาความสงบภายใน	5,641.1	0.5	61,202.7	5.1	66,843.8	5.6
การบริการชุมชนและสังคม	394,945.3	32.9	71,601.2	6.0	466,546.5	38.9
- การศึกษา	257,183.3	21.4	5,755.0	0.5	262,938.3	21.9
- การสาธารณสุข	84,032.3	7.0	4,260.0	0.3	88,292.3	7.3
- การสังคมสงเคราะห์	29,890.1	2.5	56,037.5	4.7	85,927.6	7.2
- การเคหะชุมชน	17,958.8	1.2	5,388.0	0.4	22,346.8	1.9
- การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ	5,880.8	0.5	1,160.7	0.1	7,041.5	0.6
การเศรษฐกิจ	216,312.1	18.0	59,735.0	4.7	273,047.1	22.7
- การเชื้อเพลิงและพลังงาน	2,384.1	0.2	192.1	0.0	2,576.2	0.2
- การเกษตร	63,527.8	5.3	1,682.1	0.1	65,209.9	5.4
- การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรม และการโยธา	5,340.7	0.5	2,419.8	0.2	7,760.5	0.7
- การคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	29,225.2	2.4	49,061.9	4.1	78,307.1	6.5
- การบริการเศรษฐกิจอื่น ๆ	115,834.3	9.6	3,359.1	0.3	119,193.4	9.9
- การดำเนินงานอื่น	1,219.1	0.1	247,912.5	20.7	249,131.6	20.8
- การดำเนินงานอื่น	1,219.1	0.1	247,912.5	20.7	249,131.6	20.8
รวมทั้งสิ้น	634,311.3	52.8	565,688.7	47.2	1,200,000.0	100.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

5. 6 ผลกระทบโดยทั่วไปของรายจ่ายรัฐบาล

1. ผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาลต่อรายได้ประชาชาติและระบบเศรษฐกิจโดยรวม หากรายจ่ายรัฐบาลต่ำ ก็จะทำให้รายได้ประชาชาติต่ำ และหากรายจ่ายรัฐบาลสูง รายได้ประชาชาติก็จะสูงด้วยเนื่องจากรายจ่ายเป็นส่วนประกอบหนึ่งของรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้การใช้จ่ายของรัฐบาลจะเป็นตัวกระตุ้นให้การลงทุนภาครัฐสูง เจ้าของบริษัทกิจการผลิตต่างๆ ได้รับรายได้มากขึ้น

2. ผลกระทบกรณีมีการจ้างงานเต็มที่ การใช้จ่ายรัฐบาลจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีการจ้างงานเต็มที่แล้ว ไม่สามารถผลิตสินค้ามาสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอีกด้วย

3. ผลกระทบกรณียังไม่มีการจ้างงานเต็มที่ การใช้จ่ายรัฐบาลจะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ถ้าส่วนประกอบอื่นๆ ของรายได้ประชาชาติไม่เปลี่ยนแปลงลดลง นั่นคือ การใช้จ่ายรัฐบาลจะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น การจ้างงานมากขึ้นจนเข้าสู่การจ้างงานเต็มที่ในที่สุด

4. การใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อการจ้างงานรวมของระบบเศรษฐกิจ เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลจะกระทบรายได้ การออม การบริโภค และการลงทุนในระบบเศรษฐกิจ ในการพิจารณาโยบายการใช้จ่ายควรดูว่าภาคเศรษฐกิจใดของประเทศมีการจ้างงานมากน้อย การใช้จ่ายในโครงการใดจะก่อให้เกิดการว่างงานมากกว่าก็ควรใช้จ่ายไปในโครงการนั้น

5. ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ในประเทศกำลังพัฒนา ถ้าปล่อยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยธรรมชาติ ระบบเศรษฐกิจก็จะเติบโตไปอย่างเชื่องช้า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะเข้าไปมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยการใช้จ่ายภาครัฐบาลเป็นเครื่องมือ เช่น ใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข หรือด้านอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

6. ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ การใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อการกระจายรายได้โดยที่นั่น ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้น คือถ้ารัฐบาลใช้จ่ายในโครงการที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ผลในเรื่องของการกระจายรายได้ก็จะเป็นธรรมมากขึ้น

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาความสำคัญของงบประมาณ ลักษณะและหลักการงบประมาณ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณ ประเภทและรูปแบบของงบประมาณ โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ รวมทั้งนโยบายงบประมาณแผ่นดิน

เนื้อหา

1. ความสำคัญของงบประมาณ
2. ลักษณะที่ดีของงบประมาณ
3. หลักการของงบประมาณ
4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณ
5. ประเภทและรูปแบบของงบประมาณ
6. โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณของไทย
7. นโยบายงบประมาณแผ่นดิน
8. นโยบายงบประมาณของไทย

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

คำว่างบประมาณ ซึ่งในภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า budget มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากภาษาฝรั่งเศส โบราณว่า “bougette” ซึ่งรากศัพท์เดิมในภาษาอังกฤษหมายถึงกระเป๋า หรือถุงของรัฐบาล ซึ่ง เสนาบดีคลังใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ และ ต่อๆ มาจนถึงปัจจุบันความหมายของ budget ก็ค่อยเปลี่ยนแปลงไป มีผู้ให้คำจำกัดความของ งบประมาณไว้หลายแบบ

โดยสรุปในทางการคลังรัฐบาล งบประมาณ หมายถึงเอกสารทางการเงินที่แสดงรายรับ และ รายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งปกติมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี

นอกจากนี้งบประมาณในแง่นโยบายการคลัง สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนองเป้าหมาย เศรษฐกิจด้านต่างๆ ในแง่นโยบายการเมือง สามารถใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการ ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในแง่ นโยบายสังคม สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนอง นโยบายความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลในประเทศในแง่สวัสดิการของรัฐ

จะเห็นว่างบประมาณของรัฐเกี่ยวข้องกับด้านต่างๆ คือ

1. หน้าที่ งบประมาณของรัฐจัดทำตามลักษณะหน้าที่เพื่อสนองนโยบายด้าน ต่างๆ เช่น การจ้างงาน เสถียรภาพของระดับราคา
2. องค์กร มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชี กลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. การวางแผนรายจ่ายและประมาณการรายจ่าย
4. การวางแผนรายได้และประมาณการรายได้

6.1 ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานของรัฐบาล เป็นเครื่องมือใน ด้านเศรษฐกิจ และการเมือง อาจกล่าวได้ว่าว่างบประมาณมีความสำคัญในด้านต่างๆ ดังนี้

1. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ งบประมาณเป็นแผนการคลังของประเทศในด้าน การเก็บภาษี การกู้ยืม และการใช้จ่ายเงิน งบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย จึงสามารถ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะดำเนินการในรอบปีข้างหน้าได้ การวางแผนการใช้ งบประมาณที่ดีย่อมมีผลทำให้สถานะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพได้ เช่น รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณใน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ เช่นใน ภาวะเงินเฟ้อ จัดให้งบประมาณรายจ่าย น้อยกว่างบประมาณรายรับ เพื่อลดปริมาณเงินในระบบ เศรษฐกิจ ในภาวะเงินฝืด จัดให้งบประมาณรายรับน้อยกว่างบประมาณรายจ่าย เพื่อเพิ่มปริมาณเงิน เป็นการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
2. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลของการใช้จ่ายงบประมาณ และการจัดเก็บภาษีเพื่อ

เพิ่มรายรับ มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตและให้ประชาชนมี ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณไปในการลงทุนในโครงการที่ถูกต้อง สอดคล้องกับนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นเครื่องกระตุ้นธุรกิจ เอกชนด้วย เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดของประเทศ การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นผลให้ เศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัว เมื่อรัฐบาลมีแผนนโยบายการใช้จ่ายไปในทางใด เอกชนย่อมต้อง ตอบสนองตามด้วย เช่น โครงการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เอกชนก็มีแนวโน้มจะลงทุนในด้านการค้าขายสิ่งก่อสร้าง หรือที่ เกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างด้วย เป็นต้น

3. จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาการใช้จ่าย ในแต่ละแผนงาน โครงการ มีการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญ ความจำเป็น และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สอดคล้องกับนโยบาย มีการกำหนดโครงสร้าง แบบแผนของรายได้ และรายจ่ายที่ดี มีการกำกับติดตามการใช้ทรัพยากร ทำให้เป็นการส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพ ของระบบเศรษฐกิจได้อีกทางด้วย

4. เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาล รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณตาม แผนงานและโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลต้องการจะทำตามนโยบาย และทำการควบคุมการบริหารงาน ของหน่วยราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผน หากการปฏิบัติงานของหน่วยราชการใดไม่เป็นไปตาม นโยบายของรัฐ หรือไม่มีความจำเป็น ก็จะถูกตัดทอนงบประมาณลง และเป็นการป้องกันการรั่วไหล หรือซ้ำซ้อนของงบประมาณ

5. ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ทราบถึงนโยบายและแนวทางการบริหารงานของรัฐบาล จากรายงานการคลัง รายงานผลการ ปฏิบัติงาน และเอกสารงบประมาณ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ รัฐบาล อันจะเป็นผลให้สามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้

- ในด้านงบประมาณรายรับ เช่น เก็บภาษีจากคนรวยเพื่อลดช่องว่างรายได้ ระหว่างคนจนและคนรวย

- ในด้านงบประมาณรายจ่าย เช่น จัดสรรงบประมาณในโครงการ หรือแผนงาน ต่างๆ ในการเพิ่มรายได้แก่คนจน เช่น จัดการศึกษา จัดโครงการรักษาพยาบาลฟรี

7. ใช้เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์และวัดผลงานของรัฐบาล รัฐบาลจะจัดสรร งบประมาณไปในแผนงานและโครงการตามนโยบายที่แถลงไว้ แต่ถ้าการใช้จ่ายตามงบประมาณไม่ เป็นไปตามแผน แสดงให้เห็นความสามารถในการบริหารงานของรัฐบาลไม่ดี

8. สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากงบประมาณสามารถสะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและการบริหารงานต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้ทราบถึงกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล และเข้าใจบทบาทของรัฐ ให้การสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลเป็นอย่างดี

6.2 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

ลักษณะที่ดีของงบประมาณมีหลายประการ นักรัฐประศาสนศาสตร์ สนใจในแนวทางการบริหารก็จะพิจารณางบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือการบริหาร นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งสนใจในแนวทางการคลังก็จะศึกษางบประมาณในฐานะที่เป็นแผนทางการคลังหรือการเงินของรัฐบาล ซึ่งงบประมาณที่ดีควรมีลักษณะ 6 ข้อดังนี้

1. การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะ สภาพ เป้าหมายของรัฐบาล งบประมาณจะแสดงถึงฐานะขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐบาล โดยแสดงว่าองค์การจะใช้ทำอะไร ทำอะไร และมีเป้าหมายอะไร

2. การระบุเหตุผล เนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อสังคม ดังนั้น งบประมาณนอกจากจะบอกว่าองค์การจะใช้ทำอะไร ทำอะไร และมีเป้าหมายอะไรแล้ว ยังต้องตอบคำถามด้วยว่า “ทำไมจึงต้องทำ” มีเหตุผลอะไรบ้าง เช่น ประเทศไทยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ งบประมาณของรัฐจึงต้องจัดสรรไปในแนวทางดังกล่าว ในเอกสารงบประมาณจะกล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศด้วย

3. การระบุความต้องการและลำดับความสำคัญของรัฐบาลหรือหน่วยงาน งบประมาณของรัฐเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการจะทำในระยะเวลาหนึ่ง ในอนาคต อาจแสดงออกมาในลักษณะนโยบาย แผนงาน โครงการหรืองานต่างๆ ซึ่งเป็นทางเลือกที่รัฐบาลหรือหน่วยงานได้ตกลงใจว่าจะกระทำในปีงบประมาณอย่างแน่นอนแล้ว

4. จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน ถ้างบประมาณแผ่นดินกระจัดกระจายเป็นส่วนต่างๆ ไม่นำมารวมกันเป็นแผนทางการคลังของชาติแล้ว กำลังที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าย่อมจะไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร อาจก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานงานกัน เป็นการสิ้นเปลือง เพราะไม่มีแหล่งหรือศูนย์กลางที่จะนำโครงการใช้จ่ายต่างๆ มาเปรียบเทียบกัน แต่ถ้าสามารถรวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกัน ก็เป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นผลให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลัง หรือมากน้อยของแผนการใช้จ่ายได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน เพื่อให้มีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการแล้วเงินของแผ่นดินควรจะรวมอยู่แห่งเดียวในงบประมาณของรัฐบาล แต่บางโอกาสก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแยกตั้งเงินไว้ต่างหากเป็นงบบพิเศษ นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งต้องมีจำนวนไม่มากนักเพื่อให้เกิดความสะดวกบางอย่าง เช่น เงินทุนหมุนเวียน เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเงินรายได้ของสถาบันการศึกษาและสาธารณสุข

5. ลักษณะพัฒนา คือพยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ โดยให้มีการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน

- งบประมาณรายจ่าย รัฐจะต้องพยายามไม่ให้มีการใช้จ่ายในงบประมาณประจำมากเกินไป และในขณะเดียวกันต้องพยายามใช้จ่ายในงบประมาณการลงทุนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

- งบประมาณรายรับ ควรถือหลักการพัฒนาไว้เป็นสำคัญ ถ้าไม่ถือหลักการพัฒนาแล้ว การจัดการรายได้ก็อาจเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าของประเทศได้ เช่น การเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราสูงเกินไป อาจทำให้ผู้เสียภาษีหมดกำลังใจในการลงทุนขยายกิจการของตน

6. มีระยะเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่เหมาะสมของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณก็มักจะกำหนด 1 ปี ซึ่งเรียกว่า “ปีการคลังหรือปีงบประมาณ” (fiscal year) แต่ในบางประเทศก็จัดทำงบประมาณปีละ 2 ครั้ง นอกจากนี้ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของปีงบประมาณไม่จำเป็นต้องตรงกับปีปฏิทิน แต่ที่สำคัญคือระยะเวลาของงบประมาณแต่ละครั้งต้องเท่ากันทุกครั้ง เช่น ประเทศไทยกำหนดให้ปีงบประมาณ มีระยะเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายนของปีถัดไป

6.3 หลักการของงบประมาณ

งบประมาณที่ดีนอกจากจะมีลักษณะข้างต้นแล้ว ยังจะต้องยึดหลักการ 6 ข้อ ดังนี้

1. หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เกินความจำเป็น

- งบประมาณรายจ่าย ต้องมีการป้องกันไม่ให้เกิดการรั่วไหล เช่น ควบคุมไม่ให้ข้าราชการเบียดบังงบประมาณมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว มีการนำความรู้ความสามารถทางวิชาการมาใช้

- งบประมาณรายรับ ในด้านการจัดหารายรับต้องพยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อยที่สุด เพื่อให้รายได้มากที่สุด

2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึงการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ให้เกิดสมรรถภาพไม่ให้เกิดการรั่วไหล

3. หลักความเสมอภาค คือต้องให้มีความเป็นธรรม

- งบประมาณรายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ควรต่ำเกินไป ต้องรับแก้ไข

- งบประมาณรายได้ เช่น การจัดเก็บภาษีอากร ต้องมีความเสมอภาคอย่าให้มีการเลือกปฏิบัติหรือหลีกเลี่ยงภาษีเกิดขึ้นได้

4. หลักดุลยภาพ ตามหลักนี้ไม่ได้หมายความว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องสมดุลทุกปี แต่หมายความว่า แม้ว่าบางปีรายได้จะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) เมื่อรวมหลายๆ ปีเข้าด้วยกันก็จะสมดุล ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว งบประมาณของประเทศต่าง ๆ มักมีลักษณะขาดดุล รัฐบาลต้องหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุล โดยการก่อหนี้ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลมีหนี้สินเป็นภาระผูกพันในการชำระหนี้ในอนาคต

5. หลักคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องการทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด และต้องการใช้เงินเพื่อการนั้นๆ ในปีใด ต้องมีการคาดคะเนล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณของรัฐเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแสดงออกในรูปของนโยบายในปีนั้นๆ จึงต้องการการคาดการณ์ทั้งทางด้านรายรับและรายจ่าย

6. หลักประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของประชาชน ดังนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมรู้เห็น และให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ประโยชน์ตกกับประชาชนส่วนใหญ่ ในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนให้คำปรึกษาและอนุมัติงบประมาณ ซึ่งข้อมูลการคลัง และงบประมาณ จำเป็นต้องเปิดเผย และเผยแพร่ให้ประชาชนรู้เห็นทั่วไป

จะเห็นว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการจัดทำงบประมาณจะต้องพิจารณาคูณลักษณะและหลักการงบประมาณประกอบกัน ถ้าหากขาดไป จะทำให้การใช้เงินแผ่นดินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนเป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม และยังทำให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เต็มที่เท่าที่ควรด้วย

6.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณมีความสำคัญและเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาล การกำหนดงบประมาณทั้งในด้านปริมาณ (จำนวนเงิน) และทิศทาง จะต้องพิจารณา อย่างรอบคอบและระมัดระวัง ปัจจัยต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดงบประมาณว่าควรมีมาก น้อย อย่างไร พอจะสรุปได้ดังนี้

6.4.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

1. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณเป็นแผนทางการเงินของรัฐบาลที่กำหนดยุทธวิธีการจัดสรรงบประมาณ มีการประมาณการถึงความต้องการในการใช้จ่ายและแหล่งรายได้ การจัดทำงบประมาณที่ดีจะต้องมีการประมาณการล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง แม่นยำ และปรับปรุงการประมาณการให้ทันสมัย เหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

โดยเฉพาะตัวเลขและข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ระดับการผลิต การจ้างงาน ภาวะทางการเงิน ดุลการค้า ดุลการชำระเงิน ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณต้องติดตามและทราบว่า การรับ และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีผลต่อเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง และเป็นไปในแนวทางที่ ต้องการหรือไม่

2. ฐานะทางการคลังของรัฐบาล การกำหนดงบประมาณจะต้องพิจารณา ฐานะการคลังของรัฐบาลประกอบด้วย เนื่องจากฐานะการคลังเป็นคอบอกให้ทราบถึงเงินสดหรือ ทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดและการก่อหนี้ของรัฐบาล ถ้าผู้กำหนดงบประมาณขาดการพิจารณาฐานะ ทางการคลังของรัฐบาลแล้ว งบประมาณที่กำหนดขึ้นนี้อาจไม่สามารถจัดหารเงินมาใช้จ่าย ได้ทัน ตามความต้องการ

6.4.2 ปัจจัยทางด้านสังคม ประกอบด้วย

1. ลักษณะของบุคคล หมายถึงบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ต้อง พิจารณาพฤติกรรม ทัศนคติ ความต้องการ ภูมิหลังทางสังคม และค่า โครงการต่างๆ ที่กำหนดขึ้น มักจะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการที่ได้สะสมมาเป็นเวลานานๆ การเพิ่มหรือลดงบประมาณ ขึ้นอยู่กับการใช้จ่ายในอดีต และข้อผูกพันในปัจจุบัน การจัดงบประมาณในแต่ละปีไม่จำเป็นต้อง เหมือนกันทั้งในด้านลักษณะและจำนวนเงิน ดังนั้นผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องมีความคิดริเริ่มและ ปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันได้

2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องทราบถึง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่กำลังเกิดขึ้นและจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงลักษณะทางสังคม เช่น อัตราการเกิด ภาวะการจ้างงาน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนและ แก้ไขปัญหาของประเทศได้ เช่น ถ้ามีแนวโน้มการอพยพ แรงงานจากภาคชนบทสู่เมืองมาก รัฐต้องจัดสรรงบประมาณไปในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในเมือง เพื่อรองรับ และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความแออัด และขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ถ้าผู้ จัดสรรงบประมาณไม่เข้าใจในสถานการณ์ทางสังคมแล้ว การจัดสรรงบประมาณก็จะไม่สอดคล้องกับ ความต้องการของสังคมหรือของประเทศ

6.4.3 ปัจจัยทางการเมือง ประกอบด้วย

1. ระบบการเมือง งบประมาณได้รับการจัดทำขึ้นภายใต้บรรยากาศของการ เมือง ซึ่งระบบการเมืองที่แตกต่างกัน การกำหนดงบประมาณย่อมแตกต่างกันด้วย เช่น การเมืองใน แบบประชาธิปไตย การกำหนดงบประมาณจะเป็นสิ่งแสดงถึงการประนีประนอมระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ ในขณะที่การเมืองแบบเผด็จการรัฐบาลมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดงบประมาณ การปฏิบัติการใดๆ ที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เป็นนโยบายของรัฐ การไม่เข้าใจใน ความสำคัญและความจำเป็นของบทบาททางการเมืองอาจจะทกให้งบประมาณล้มเหลวได้

2. สถาบันและกระบวนการทางการเมือง สถาบันทางการเมือง เช่นฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง มีบทบาทต่อการกำหนดงบประมาณ

- ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ควบคุมหรืออนุมัตินโยบายการบริหารของรัฐบาล โดยพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ย่อมมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหาร และหากฝ่ายนิติบัญญัติมีพื้นฐานในด้านงบประมาณไม่ดีแล้ว อาจเป็นผลให้แนวทางด้านการพิจารณาจัดสรรงบประมาณขาดประสิทธิภาพ

- พรรคการเมือง โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐเสมอ รัฐบาลย่อมกำหนดนโยบายของรัฐไปในแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายพรรค

6.4.4 ปัจจัยทางการบริหาร ประกอบด้วย

1. นโยบายของรัฐ นโยบายของรัฐเป็นแนวทางในการบริหารประเทศของรัฐ เมื่อรัฐได้ประกาศนโยบายออกมา จะจัดสรรงบประมาณไปเพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปตามเป้าหมาย ถ้างบประมาณไม่เพียงพอ นโยบายก็ยากที่จะสำเร็จตามเป้าหมาย รัฐบาลก็จะขาดความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน

2. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา วิธีการจัดสรรเงิน สิทธิและความรับผิดชอบในกระบวนการงบประมาณ ปัจจัยทางกฎหมายนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะทุกขั้นตอนของการงบประมาณถูกควบคุมโดยกฎหมาย

3. กลไกทางการบริหาร ได้แก่บทบาท และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการจัด และควบคุมการเบิกจ่ายเงินของประเทศ ซึ่งก็คือสถาบันการคลัง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง

6.5 ประเภทและรูปแบบของงบประมาณ

ในระยะแรกๆ รูปแบบงบประมาณจะไม่ซับซ้อนมากนัก ในภายหลังประเทศต่างๆ ในโลกก็มีการปรับเปลี่ยนให้มีความรัดกุมมากขึ้น รูปแบบต่างๆ ของงบประมาณจะมีลักษณะการใช้และการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป มีข้อดี-ข้อเสียแตกต่างกันออกไป รูปแบบใดจะเหมาะสมกับประเทศใดนั้น ไม่สามารถที่จะกำหนดได้เพราะขึ้นกับปัจจัยหลายด้านด้วยกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจจำแนกประเภทรูปแบบงบประมาณได้เป็น 6 แบบดังนี้

6.5.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) เป็นรูปแบบงบประมาณ

ดั้งเดิมที่สุด เน้นการควบคุมมากกว่ารูปแบบอื่นๆ เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร และเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริต หรือการนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง และป้องกันการใช้จ่ายสิ้นเปลือง งบประมาณแบบแสดงรายการนี้จะมีการจำแนกหมวดหมู่ของค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด คือหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่นๆ และแต่ละหมวดยังจำแนกเป็นรายละเอียดย่อยอีก การโอนค่าใช้จ่ายระหว่างหมวดหมู่ทำได้ยาก ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติตามขั้นตอนก่อนจึงจะโอนได้

- ข้อดีของงบประมาณแบบนี้คือ แสดงรายละเอียดการใช้จ่ายอย่างชัดเจนและเป็นระเบียบ เหมาะสำหรับงานบางประเภทที่ต้องการการควบคุมการใช้จ่ายอย่างละเอียดรอบคอบ และถึงแม้แนวคิดของงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไป แต่งบประมาณแบบนี้ก็ยังคงมีใช้กันอยู่ นอกจากนี้งบประมาณแบบนี้ยังง่ายต่อการจัดทำและง่ายต่อการทำความเข้าใจ งบประมาณแบบนี้จัดทำได้ง่าย และสามารถใช้ระบบบัญชีรูปแบบเดียวกันได้ทุกหน่วยงาน ง่ายในการทำความเข้าใจทั้งสำหรับประชาชนผู้สนใจ ฝ่ายนิติบัญญัติ และนักบริหาร

- ข้อเสียของงบประมาณแบบนี้ คือ ขาดความยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน เพราะในกรณีฉุกเฉิน การขออนุมัติทำให้สิ้นเปลืองและอาจทำให้คนขาดกำลังใจในการปฏิบัติงานได้ นอกจากนี้ยังยากต่อการประเมินผลงาน เพราะเป้าหมายไม่ชัดเจน

6.5.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) เป็นงบประมาณที่

อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและผลสำเร็จของงานเป็นแนวทางดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้เทคนิคของการจัดการมาประยุกต์ใช้ โดยการจำแนกนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลออกเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ โดยอาศัยการจำแนกผลสำเร็จของงาน การจัดระบบข้อมูล และรายงานผลสำเร็จของงาน งบประมาณแบบแสดงผลงานจะใช้เป้าหมายเป็นตัวนำและมุ่งชี้ให้เห็นว่า จะต้องใช้จ่ายจำนวนเท่าใดจึงจะบรรลุเป้าหมาย การจำแนกงบประมาณจึงจำแนกโดยยึดลักษณะงานเป็นหลัก โดยมีการระบุค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเพื่อวัดประสิทธิภาพของงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการซ่อมถนนด้วยดินลูกรัง 1 กิโลเมตร ค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตทางเศรษฐศาสตร์ 1 คน

- ข้อดีของงบประมาณแบบนี้คือ สามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลงานและค่าใช้จ่าย ซึ่งแบบแสดงรายการบอกไม่ได้ สามารถประเมินผลงานได้ทุกระยะและในทุกระดับ ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณางบประมาณได้ง่ายขึ้นเนื่องจากการแสดงเป้าหมายและเครื่องมืออย่างชัดเจน หน่วยงานต่างๆ จัดทำงบประมาณได้ง่ายขึ้น เพราะมีการเตรียมล่วงหน้าและมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานมากขึ้นด้วย และมีความคล่องตัวมากกว่าแบบแสดงรายการ

- ข้อเสียของงบประมาณแบบนี้คือ กิจกรรมบางอย่างไม่สามารถวัดผลงานต่อหน่วยได้ เช่นการสร้างสวนสาธารณะเป็นการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพจิตที่ดี การกำหนดมาตรฐานค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่แตกต่างกัน มีผลทำให้มีการเบี่ยงเบนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และระบบบัญชีของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับการนำงบประมาณแบบแสดงรายการมาใช้ด้วย

6.5.3 งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Budgeting) งบประมาณแบบนี้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือรัฐต้องเลือกโครงการที่มีผลต่อส่วนรวมมากที่สุดเพราะมีประชากรจำนวนมากและทรัพยากรมีจำกัด หน่วยงานต่างๆ จะจัดทำแผนงาน โครงการ แสดงงบประมาณและผลที่จะได้รับ

- ข้อดีของงบประมาณแบบนี้คือ มีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ขจัดความซ้ำซ้อนของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และการพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น
- ข้อเสียของงบประมาณแบบนี้คือ เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การรวบรวมข้อมูลต่างๆ ต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือข้อมูลเกี่ยวกับผลงาน นอกจากนี้ยังสิ้นเปลืองเวลาในการจัดทำงบประมาณมากด้วย

6.5.4 งบประมาณแบบแสดงการวางแผน กำหนดโครงการและงบประมาณ (Planning Programming Budgeting System) งบประมาณแบบนี้ได้รวมแนวคิดแบบแผนงานกับการวิเคราะห์ค่าหน่วยสุดท้ายทางเศรษฐศาสตร์ (Marginal) และวิเคราะห์ผลได้ (Cost- Benefit) โดยคำนึงถึงระยะเวลาข้างหน้า งบประมาณแบบนี้ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของโครงการและแผนงาน แผนการเงิน พิจารณาค่าใช้จ่ายในอนาคต และการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อหาทางเลือกที่จะดำเนินงาน

- ข้อดีของงบประมาณแบบนี้คือ สามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลงานและค่าใช้จ่าย สามารถประเมินผลงานได้ทุกระยะและในทุกระดับ
- ข้อเสียของงบประมาณแบบนี้คือ ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการตัดสินใจเลือกโครงการซึ่งไม่สามารถเลือกเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง และปัญหาในเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

6.5.5 งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting :ZBB) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบบอื่น โดยทั่วไป ใช้วิธีพิจารณาจัดสรรต่อจากระดับค่าใช้จ่ายของปีที่ผ่านมา แล้วประมาณการว่าควรเพิ่มหรือลดจากที่ผ่านมา แล้วประมาณการว่าควรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด (มักคิดเป็นร้อยละ) แต่งบประมาณฐานศูนย์ เป็นระบบงบประมาณที่จะพิจารณาทุกปีอย่างละเอียดโดยไม่คำนึงถึงว่ารายการหรือแผนงานนั้นจะเป็นรายการหรือแผนงานเดิมหรือไม่ แม้รายการหรือแผนงานเดิมที่เคยถูกพิจารณาและได้รับงบประมาณในปีงบประมาณที่แล้วอาจได้รับ

จัดสรรอีกหรือถูกตัดก็ได้ เช่น แผนงานหนึ่ง ปีที่แล้วได้รับงบประมาณ 1,000 ล้านบาท เพราะถูกจัดไว้ว่ามีความจำเป็นและสำคัญลำดับแรก พอมาปีนี้แผนงานนั้นๆ อาจได้รับงบประมาณแค่ 500 ล้านบาท เพราะไม่มีความจำเป็นเท่าเดิม หรือในทางตรงข้าม แผนงานหนึ่งในปีที่แล้วถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ที่สาม แต่ปีนี้อาจจัดไว้ที่หนึ่ง ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น งบประมาณแบบนี้จะเน้นการแก้ปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากร

- ข้อดีของงบประมาณแบบนี้คือสามารถจัดสรรงบประมาณในขณะที่มีทรัพยากรจำกัดได้ เปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจได้โดยเปลี่ยนแปลงเส้นตัด และเป็นการรวมการวางแผนและงบประมาณเข้าด้วยกันภายใต้ข้อจำกัดทางทรัพยากร

- ข้อเสียของงบประมาณแบบนี้คือปัญหาในการตัดสินใจเลือกและจัดลำดับโครงการที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ และปัญหาในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่าย

6.5.6 งบประมาณแบบสะสม (Incremental Budget) การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีเป็นภาระหนัก เนื่องจากต้องใช้ข้อมูลในการพิจารณาและต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่งด้วยกัน จึงต้องใช้เวลาในการจัดทำงบประมาณมาก และอาจมีข้อบกพร่องมาก ดังนั้นเพื่อให้ทันกับเวลาที่มียู่ จึงมีการพิจารณาเฉพาะส่วนเงินงบประมาณที่เพิ่มใหม่ ที่ยังไม่ได้รับพิจารณาในปีที่แล้ว แต่เงินงบประมาณที่ได้รับพิจารณาไปแล้วจะ ไม่มีการพิจารณาอีก เพียงแต่ยกยอดเงินมาตั้งเป็นงบประมาณใหม่ได้เลย

- ข้อดีของงบประมาณแบบนี้คือสามารถจัดสรรงบประมาณได้ในเวลาอันรวดเร็ว
- ข้อเสียของงบประมาณแบบนี้คือ ไม่มีการประเมินผลความสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณก่อนหน้า ทำให้มีปัญหาในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี

งบประมาณแต่ละรูปแบบมีข้อดีข้อเสียต่างกัน ประเทศใดจะใช้งบประมาณรูปแบบใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และปัจจัยอื่นๆ ทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นใช้งบประมาณแบบแสดงแผนงาน เพราะต้องการเน้นเรื่องการวางแผน

6.6 โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณของไทย

นับตั้งแต่สำนักงานงบประมาณได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 นั้น สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณเป็นระยะ ๆ มาโดยตลอด เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้นวิธีการจัดทำงบประมาณใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) คือ งบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้น จะจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ตามหมวดรายจ่ายเท่าไร เช่น เงินเดือน ค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น แต่การใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายจ่าย มิได้อนุมัติตามแผนงาน งาน/โครงการทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่งาน โครงการหนึ่งๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น และวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการนั้นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการประเมินผลสำเร็จของงาน และโครงสร้างของงบประมาณแบบแสดงรายการซึ่งเน้นหมวดรายจ่ายเป็นสิ่งสำคัญนั้นทำให้มีการควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินมาก จึงไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น สำนักงานงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยนำแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผน มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 . เพื่อให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล สามารถเป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงาน งาน/โครงการ รวมทั้งให้มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณมากขึ้น และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้าน และแต่ละกระทรวงในลักษณะของการวางแผนมหภาค ผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดค่าของงบประมาณของส่วนราชการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในด้านการบริหารงบประมาณ ได้เปลี่ยนแปลงระบบการอนุมัติเงินประจำงวดให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยการรวมกระบวนการจัดสรรเงินไปตั้งจ่ายในส่วนภูมิภาค พร้อมกับการอนุมัติเงินประจำงวด นอกจากนี้ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณได้รับมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณมากขึ้น และสามารถมอบอำนาจการสั่งซื้อสิ่งจ้างที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการใช้ระบบงบประมาณดังกล่าวมีข้อจำกัดในด้านเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ปฏิบัติได้ไม่ถนัดนัก เช่น เทคนิคเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างแผนงาน การวิเคราะห์หาผลตอบแทนต่อทุน การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อประสิทธิผล ตลอดจนเทคนิคการประเมินผล ข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการตัดสินใจ ต้องใช้เวลานานในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการตัดสินใจ ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวัดผลสำเร็จของงานเป็นสิ่งที่ต้องมีการวางมาตรฐานการวัดงานในด้านต่างๆ การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงานในแต่ละด้าน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

จากข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน จึงไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเน้นการควบคุมมากเกินไป ขาดการเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ สำนักงบประมาณจึงได้มีความพยายามปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณอีกหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และเสริมสร้างกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม มีการจัดลำดับความสำคัญ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนให้มีการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

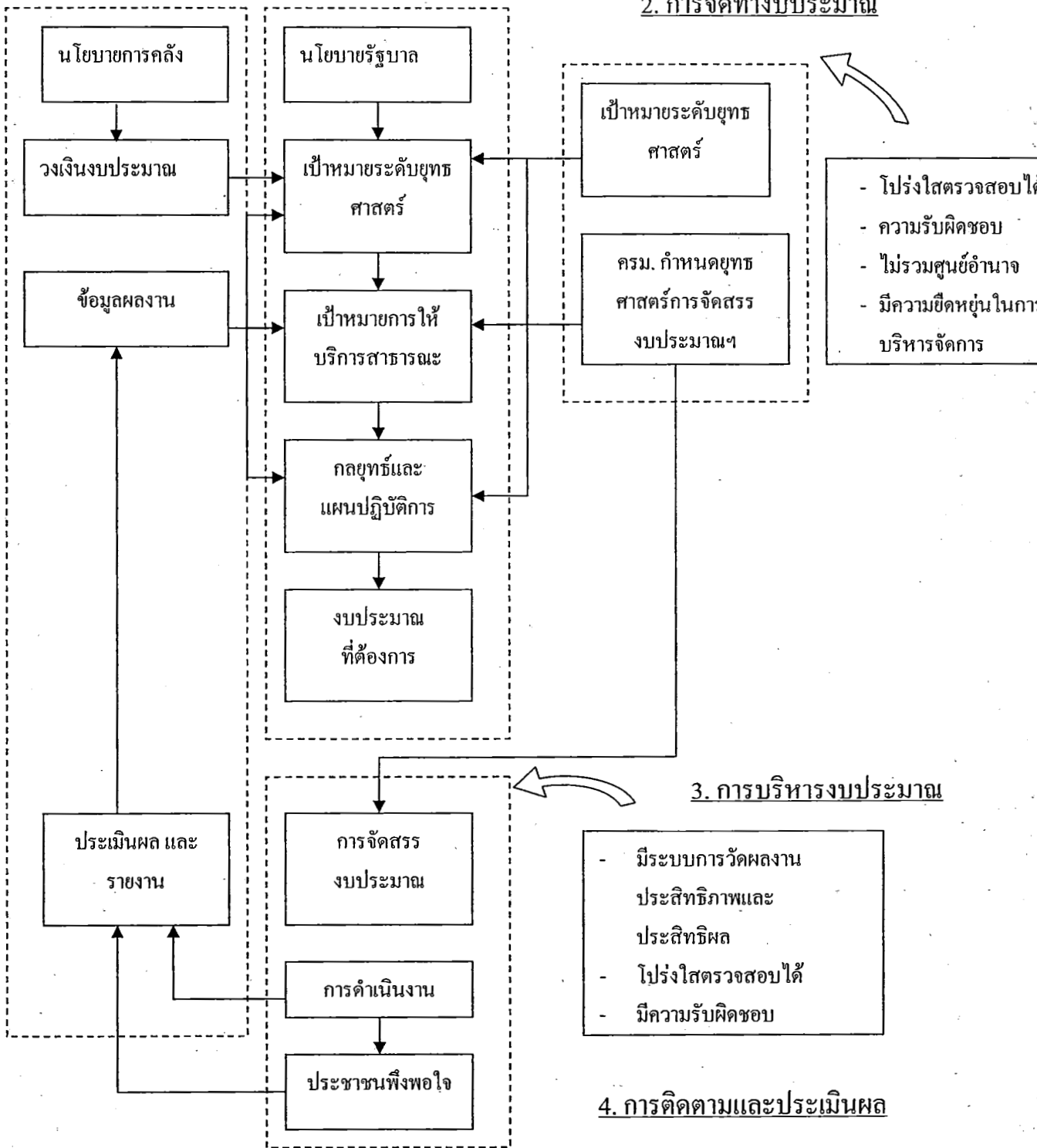
สำนักงบประมาณจึงดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณให้ทันสมัย โดยเปลี่ยนแปลงจุดเน้นจากการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs) มาเป็นการมุ่งเน้นผลงาน (Performance - based budgeting) รวมทั้งนำวิธีการงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 และการใช้กรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นตัวนำการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา กระบวนการจัดทำงบประมาณจึงมีลักษณะเป็นการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณนี้จะทำให้หน่วยงานปฏิบัติมีอิสระ ในการจัดการทรัพยากรได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ส่วน สำนักงบประมาณจะเปลี่ยนมาดำเนินบทบาทในการวางแผนนโยบายการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 6.1

- ความครอบคลุมของข้อมูลด้านการเงิน
- เน้นที่ผลงาน
- เสถียรภาพทางการคลัง

- นำโดยนโยบายและยุทธศาสตร์
- เน้นประโยชน์ต่อประชาชน
- มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน
- มีกรอบการดำเนินงานระยะปานกลาง
- เน้นที่ผลงาน

1. ลักษณะงบประมาณ

2. การจัดทำงบประมาณ



ภาพที่ 6.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณ

จากกระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าว จะได้งบประมาณประจำปี ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ

1. สารสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วยภาพรวมแนวโน้มเศรษฐกิจของไทยในปีนั้น นโยบายงบประมาณ โครงสร้างงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณตามงบรายจ่าย

2. รายรับ ประกอบด้วยการประมาณการรายรับ

3. งบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวงและแผนงาน งบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการผูกพันงบประมาณข้ามปี

4. การคลังรัฐบาล ประกอบด้วยฐานะการคลังรัฐบาล หนี้สาธารณะ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินและทรัพย์สินช่วยราชการ

ในที่นี้จะยกตัวอย่างงบประมาณประจำปี 2549¹ เฉพาะในส่วนที่แสดงนโยบาย งบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และการประมาณการรายรับ เพื่อให้เห็นภาพของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

นโยบายงบประมาณปี 2549

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในปี 2549 มุ่งเน้นการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง และมีเสถียรภาพ โดยไม่เร่งการขยายตัวของเศรษฐกิจมากเกินไป การดำเนินนโยบายการเงินให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่เอื้อต่อการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่มั่นคง ในขณะที่การดำเนินนโยบายการคลังให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลภาคการคลัง ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายงบประมาณ ดังนี้

1. ดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุลต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 รวมทั้งควบคุมสัดส่วนยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น ไม่เกินร้อยละ 50 และสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่าย ไม่เกินร้อยละ 15

2. นำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 มาเป็นกรอบนโยบาย เพื่อแปลงแผนแต่ละยุทธศาสตร์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. สนับสนุนการวางโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต โดยกำหนดรายจ่ายลงทุนในจำนวนไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

¹ สามารถอ่านรายละเอียดได้ในงบประมาณประจำปี 2549

4. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริง

5. ส่งเสริมการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามขีดความสามารถการบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลสุทธิ ควบคู่กับการเสริมสร้างความสามารถของท้องถิ่นในการจัดหารายได้เอง

จากนโยบายงบประมาณข้างต้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รัฐบาลจึงกำหนดวงเงินงบประมาณแบบสมดุล โดยกำหนดวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น จำนวน 1,360,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 17.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 110,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.8

นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 1,360,000 ล้านบาท รัฐบาลยังมีแผนการใช้จ่ายจากโครงการเงินกู้ต่างประเทศ และคาดว่าจะเบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 อีกจำนวนไม่น้อยกว่า 3,219.9 ล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าว จะช่วยสนับสนุนการวางโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอีกทางหนึ่ง

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 แผนปฏิบัติราชการสี่ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ ตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้มียุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเน้นให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ จัดทำและเสนอของบประมาณให้ครอบคลุมนโยบายและโครงการสำคัญของรัฐบาล และการบูรณาการตามยุทธศาสตร์ใน 3 มิติงาน ได้แก่ มิติงานตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) และมิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) รวมทั้งให้จัดทำประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น และรายจ่ายตามนโยบายต่อเนื่อง เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในระดับที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน และสามารถประมาณการวงเงินงบประมาณคงเหลือที่จะนำไปดำเนินการตามภารกิจให้สอดคล้องตามศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ รัฐบาลได้มุ่งเน้นให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน รวมทั้งเน้นการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

โครงสร้างงบประมาณปี2549

โครงสร้างงบประมาณปี 2549 มีสาระสำคัญสรุปดังนี้

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำนวน 1,360,000 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 110,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.8 โดยวงเงินงบประมาณดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 17.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น

2. รายจ่ายประจำ

รายจ่ายประจำกำหนดไว้เป็นจำนวน 959,344.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 78,092.8 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.9 โดยรายจ่ายประจำดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70.5 ของวงเงินงบประมาณ เท่ากับปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

3. รายจ่ายลงทุน

รายจ่ายลงทุนกำหนดไว้เป็นจำนวน 357,468.3 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 38,796.3 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.2 โดยรายจ่ายลงทุนจำนวนดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.3 ของวงเงินงบประมาณเทียบกับร้อยละ 25.5 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

4. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้

รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ได้จัดสรรไว้เป็นจำนวน 43,187.2 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 6,889.1 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 13.8 โดยรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.2 ของวงเงินงบประมาณเทียบกับร้อยละ 4.0 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดแนวทางจัดสรรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 โดยได้ปรับเปลี่ยนจากยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จากเดิม 5 ยุทธศาสตร์เป็น 9 ยุทธศาสตร์และ 1 รายการ และในแต่ละยุทธศาสตร์จะกำหนดแผนงบประมาณเพื่อเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณแก่ส่วนราชการแทนโครงสร้างแผนงานที่ใช้อยู่เดิม มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การขจัดความยากจน

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อขจัดความยากจนของประเทศ คดขยการสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ดิน พัฒนากลไกการจัดการเศรษฐกิจและการบริการด้านสังคมที่จำเป็นต่อการสร้างอาชีพและเพิ่มรายได้ให้แก่คนยากจน เสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็งและเชื่อมโยงประโยชน์จากปัจจัยแวดล้อม พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนที่ยากจนได้รับโอกาสในการเข้าสู่

ทุนที่ทำกินและได้รับการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 70,059.8 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.1 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อสร้างคนให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เป็นคนดี มีคุณภาพ มีความสามารถในการแข่งขัน มีคุณธรรม และจริยธรรม ผู้ตั้งมาตรฐานความรู้ พัฒนาให้คนไทยมีภูมิคุ้มกันทางวัฒนธรรม เพื่อให้ชุมชน สังคม มีความสมานฉันท์และสันติสุขเสริมสร้างให้ประชาชนมีสุขภาพที่สมบูรณ์ในทุกมิติและได้รับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีคุณภาพ สร้างสังคมไทยให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดี สงบสุข ปลอดภัยจากอบายมุขและสิ่งเสพติด ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและมีหลักประกันด้านรายได้ รวมทั้งพัฒนาเมืองให้มีคุณภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมือง ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 437,772.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 32.2 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้โครงสร้างเศรษฐกิจเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสังคมไทยให้ก้าวสู่เศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง สมดุล และเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตคนไทยทั้งในมิติความเข้มแข็งและความยั่งยืนควบคู่กัน โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน องค์ความรู้ และนวัตกรรม สนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การบริการและการค้า การสร้างฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรมที่เข้มแข็ง การพัฒนาระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้า โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งพัฒนาระบบข้อมูลและการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 179,148.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.2 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์และทดแทนอย่างเหมาะสม มีฐานทรัพยากรเพื่อการผลิตและสร้างรายได้ให้กับประชาชนควบคู่ไปกับการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นฟูทรัพยากรดินและใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ บริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลน น้ำท่วม และคุณภาพน้ำ รวมทั้งควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่น และเสียงเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือและเป็นพลังในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศสู่ความ

ยั่งยืน ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 21,089 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 1.6 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้การเปลี่ยนแปลงและเป็นที่ยอมรับในเวทีโลก ส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน อนุภูมิภาคในเอเชีย อาเซียนและเอเชีย ตลอดจนหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศและกลุ่มบางประเทศที่มีบทบาทความสำคัญของโลก ตลอดจนยึดมั่นต่อพันธกรณีและข้อผูกพันต่าง ๆ ที่ได้ทำไว้ในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งมุ่งสานต่อการเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีบทบาทนำในการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค และมียุทธศาสตร์เชิงรุกด้านระหว่างประเทศ และเพื่อให้คนไทยมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศ และเกิดความภูมิใจต่อสถานะและบทบาทของไทยในประชาคมโลก ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 8,802.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.6 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กฎหมายความสมบูรณ์ครบถ้วนตามนโยบายของรัฐและบุคลากรทางกฎหมายมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ประชาชนมีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนเชื่อถือในกลไกการปฏิบัติงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เสริมสร้างให้ภาคเอกชนมีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิอย่างทั่วถึง รวมทั้งสังคมและประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 46,140.8 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.4 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม โดยมีเป้าหมายยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน สร้างหลักประกันและความเป็นธรรมตามหลักการของสิทธิมนุษยชนสากล เสริมสร้างท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งสามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและสามารถบริหารจัดการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ตลอดจนหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญได้รับการสนับสนุนการทำงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 19,025.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.4 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยมีเป้าหมายในการพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ป้องกันประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคาม สามารถควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งมีระบบข่าวกรอง ระบบการเตือนภัย และระบบบริหารวิกฤตการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีระบบการบริหารจัดการสถานะบุคคล ระบบการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 110,084.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.1 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 9 รองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล ให้รัฐบาลมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและบริหารเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นระบบ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเศรษฐกิจและวิถีชีวิตสังคมไทยภายใต้สภาพการณ์ที่ไม่สามารถจะคาดการณ์ล่วงหน้าอันเกิดจากภัยธรรมชาติ การระบาดของโรคอุบัติใหม่ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก และความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยบูรณาการทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินการในกรณีฉุกเฉิน จำเป็น หรือเร่งด่วน ได้อย่างทันเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ในการพัฒนาจังหวัดและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ การช่วยเหลือผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับความเดือดร้อนจากการผันผวนเปลี่ยนแปลงของราคาวัสดุก่อสร้างในอนาคต ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 81,231.3 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ของวงเงินงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 10 รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ การบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ตลอดจนจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จัดสรรงบประมาณไว้รวม 386,645.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.34 ของวงเงินงบประมาณ

ประมาณการรายรับปี 2549

รายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้ประมาณการไว้ จำนวน 1,360,000 ล้านบาท เท่ากับประมาณการรายจ่ายตามนโยบายการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ดังนั้น รายรับจึงประกอบด้วยรายได้เพียงรายเดียว โดยไม่มีเงินจากแหล่งต่าง ๆ ในประเทศ

ประมาณการรายได้ จำนวน 1,360,000 ล้านบาท จำแนกตามประเภทของการจัดเก็บได้ ดังนี้

1. ภาษีอากร (สุทธิ) จำนวน 1,249,536.7 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 91.9 ของประมาณการรายรับ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม ดังนี้

1.1 ภาษีทางตรง จำนวน 573,000 ล้านบาท ประกอบด้วย

ก. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำนวน	167,300.0	ล้านบาท
ข. ภาษีเงินได้นิติบุคคล จำนวน	360,000.0	ล้านบาท
ค. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จำนวน	45,100.0	ล้านบาท

1.2 ภาษีทางอ้อม จำนวน 895,936.7 ล้านบาท ประกอบด้วย

ก. ภาษีการขายทั่วไป จำนวน	435,800.0	ล้านบาท
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน	402,000.0	ล้านบาท
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ จำนวน	26,600.0	ล้านบาท
- อากรแสตมป์ จำนวน	7,200.0	ล้านบาท
ข. ภาษีการขายเฉพาะ จำนวน	339,116.3	ล้านบาท
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน จำนวน	88,040.0	ล้านบาท
- ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า จำนวน	33,400.0	ล้านบาท
- ภาษีโคกภัณฑ์อื่น จำนวน	190,836.0	ล้านบาท
- ค่าภาคหลวงแร่ จำนวน	600.0	ล้านบาท
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม จำนวน	26,232.0	ล้านบาท
- ภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น จำนวน	8.3	ล้านบาท
ค. ภาษีสินค้าเข้า - ออก จำนวน	118,900.0	ล้านบาท
ง. ภาษีลักษณะอนุญาต จำนวน	2,120.4	ล้านบาท

1.3 หักลด จำนวน 219,400 ล้านบาท ประกอบด้วยการคืนภาษีของกรมสรรพากร จำนวน 135,00 ล้านบาท การกั้นเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออกจำนวน 14,400 ล้านบาท และการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 61,800 ล้านบาท

2. การขายสิ่งของและบริการ จำนวน 14,372.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.1 ของประมาณการรายรับ ซึ่งเป็นรายได้ที่เก็บจาก

2.1 การขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน จำนวน 1,647.2 ล้านบาท ประกอบด้วยค่าขาย
ทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์จำนวน 50.8 ล้านบาท ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติจำนวน 120.7
ล้านบาท ค่าขายหนังสือราชการจำนวน 13.3 ล้านบาท ค่าขายสิ่งของอื่นจำนวน 1,462.4 ล้านบาท

2.2 การขายบริการ จำนวน 12,725.6 ล้านบาท ค่าขายสิ่งของอื่นจำนวน 10,794.2
ล้านบาท และค่าเช่าจำนวน 1,931.4 ล้านบาท

3. รายได้จากรัฐพาณิชย์ จำนวน 60,600 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.4 ของประมาณการ
รายรับ ประกอบด้วยผลกำไรขององค์การรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนำส่งเป็น
รายได้แผ่นดินจำนวน 26,451.3 ล้านบาท รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวน 10,048
ล้านบาท และเงินปันผลจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นจำนวน 24,100.7 ล้านบาท

4. รายได้อื่น จำนวน 35,490.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.6 ของประมาณการรายรับ
ประกอบด้วยค่า แสตมป์ธุรกรรมและค่าปรับจำนวน 5,185.2 ล้านบาท เงินรับคืนจำนวน 5,370 ล้าน
บาท และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่นจำนวน 24,935.3 ล้านบาท

6.7 นโยบายงบประมาณแผ่นดิน

รัฐอาจใช้นโยบายงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร เครื่องมือใน
การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เครื่องมือในการกระจายรายได้ แต่โดยทั่วไป งบประมาณแผ่นดิน
อาจมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- นโยบายงบประมาณสมดุล (Balance Budget Policy) ได้แก่งบประมาณซึ่งรายได้
และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากัน เพื่อใช้งบประมาณสมดุลเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลัก รัฐบาลมักจะเลือกใช้งบประมาณแบบสมดุลในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจ
ขยายตัวในอัตราสูง โดยคำนึงถึงว่าในช่วงดังกล่าวการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้น
เศรษฐกิจย่อมไม่จำเป็น การเลือกใช้นโยบายสมดุลโดยพยายามรักษาให้ระดับการใช้จ่ายเท่ากับ
รายได้จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงนั้นๆ เป็นสำคัญ หากมี
การเลือกใช้นโยบายงบประมาณสมดุลในภาวะที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจแล้ว
งบประมาณสมดุลย่อมเป็นแรงกดดันให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงมากขึ้น เช่น ในช่วงที่เกิด
ภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่รายได้ของรัฐเพิ่มสูงขึ้น หากรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุลจะต้องมี
การเร่งการใช้จ่ายให้สูงขึ้นตามรายได้ ในที่สุดจะทำให้ระดับเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น เพราะการใช้จ่ายของ
รัฐบาลทำให้อุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น หรือในช่วงที่เกิดภาวะเงินฝืดและรัฐบาล
จัดเก็บรายได้ได้น้อย หากรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล ต้องพยายามตัดทอนรายจ่าย
เพื่อให้เป็นไปตามการจัดเก็บรายได้ จะส่งผลให้ภาวะเงินฝืดทวีความรุนแรงมากขึ้น เป็นต้น

- นโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) ได้แก่งบประมาณซึ่งรายได้มีจำนวนสูงกว่ารายจ่าย โดยมีวัตถุประสงค์ให้งบประมาณเกินดุลเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยหลักการในภาวะเศรษฐกิจที่อยู่ในช่วงเกิดปัญหาเงินเฟ้อในระดับสูง การใช้นโยบายงบประมาณเกินดุลด้วยการพยายามจัดเก็บรายได้ให้สูงกว่ารายจ่ายจะเป็นการจำกัดจำนวนอุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้การใช้นโยบายงบประมาณเกินดุลของรัฐบาลจะมีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัว หดตัว หรือทรงตัว ขึ้นอยู่กับการนำเงินส่วนที่เกินดุลไปใช้ในลักษณะใด ถ้ารัฐเก็บเงินไว้เฉยๆ ทำให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้นและเป็นการดึงปริมาณเงินส่วนหนึ่งออกจากระบบเศรษฐกิจ จะส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัว หากรัฐบาลนำเงินส่วนที่เกินดุลไปเพิ่มรายจ่ายที่ต้องปรับลดหรือทอนลงอันเนื่องจากรายได้ที่หดตัวลงในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว จะมีผลให้นโยบายงบประมาณเกินดุลเป็นเสมือนงบประมาณสมดุล และไม่มีผลต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และหากรัฐบาลใช้เงินที่เกินดุลไปชำระหนี้เงินกู้ภายในประเทศ จะทำให้เงินหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจมากขึ้นจะมีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัว

- นโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) ได้แก่งบประมาณซึ่งรายจ่ายมีจำนวนสูงกว่ารายได้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้งบประมาณขาดดุลเป็นเครื่องมือในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำให้ขยายตัว รวมทั้งแก้ไขภาวะการว่างงาน โดยหลักการแล้วในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจะใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านกลไกการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้สูงขึ้น หรือลดรายได้ลงด้วยการลดอัตราการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายจะส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายในประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการลดภาษีจะทำให้ภาคเอกชนหรือครัวเรือนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลโดยอ้อมให้ภาคเอกชนเพิ่มการบริโภคและการลงทุน ส่งผลต่อการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเช่นกัน ทั้งนี้การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลจะมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผลของการจัดเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐว่าจะมีผลต่อการกระจายรายได้ของประชาชนและการบริโภคการออมและการลงทุนมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลจะต้องคำนึงถึงขนาดการใช้จ่ายในระดับที่เหมาะสม โดยที่การขาดดุลนี้จะต้องไม่ส่งผลให้กำลังซื้อของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นจนก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศ หรือไม่ทำให้มีการนำเข้าสินค้าที่ไม่จำเป็นจนก่อให้เกิดปัญหาขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด

6.8 นโยบายงบประมาณของไทย

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อาจแบ่งการวิเคราะห์ออกได้ดังนี้

1. เลือกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลในช่วงปี 2530-2533 วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลังที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในช่วงปี 2530-2533 เน้นการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งนโยบายในการเร่งรัดฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้ขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายตามแผนฯ 6 จึงวางแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และให้ความสำคัญกับโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

2. เลือกใช้นโยบายงบประมาณสมดุลในช่วงปี 2534-2535 เนื่องจากปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้การดำเนินนโยบายงบประมาณในช่วงนี้เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างฐานะการคลังของประเทศให้มั่นคงเป็นเป้าหมายหลัก มีการนำนโยบายงบประมาณสมดุลมาใช้เป็นครั้งแรก

3. เลือกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลในช่วงปี 2536-2537 คุลงบประมาณจริงตั้งแต่ปี 2531 มีการเกินดุลอย่างต่อเนื่อง และในแผนฯ 7 มีเป้าหมายอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง จึงหันมาใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล และในช่วงนี้คุลงบประมาณจริงยังคงเกินดุลอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้รายรับจริงของรัฐสูงกว่าประมาณการ และรายจ่ายจริงมีการเบิกจ่ายไม่เต็มที่ นับว่าฐานะการคลังของไทยมั่นคงมาก

4. เลือกใช้นโยบายงบประมาณสมดุลในช่วงปี 2538-2541 การที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง คุลงบประมาณจริงเกินดุลต่อเนื่อง และปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้ความจำเป็นในการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจลดลง รัฐจึงเลือกใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุลอีกครั้ง

ในช่วงนี้มีจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจชะลอตัวอย่างรุนแรงพร้อมกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังคงมีอย่างต่อเนื่อง อัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมีระดับสูง ประเด็นสำคัญคือรายรับจากภาษีอากรที่ลดลงจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัว

5. เลือกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลในช่วงปี 2542-2547 จากสถานการณ์ที่เศรษฐกิจชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง จึงมีความจำเป็นจะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว จึงเห็นควรให้ใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลในช่วงนี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนการกระจายรายได้โดยมุ่งเน้นการกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศโดยเฉพาะการใช้จ่ายจากภาคเอกชนทั้งในด้านการบริโภคและการลงทุน

6. เลือกใช้นโยบายงบประมาณสมดุลในช่วงปี 2548-2549 เพื่อควบคุมการขยายตัวของหนี้สาธารณะคงค้าง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สนับสนุนภาคเอกชนในการสร้างความเจริญเติบโต มุ่งเน้นการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพ โดยไม่เร่งการขยายตัวของเศรษฐกิจมากเกินไป

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาความหมายของหนังสือสารานุกรม วัตถุประสงค์ในการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม ประเภทของหนังสือสารานุกรม แนวคิดเกี่ยวกับการก่อกำหนด หลักการและการควบคุมการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม วิธีการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม ผลการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรมในด้านต่างๆ และหนังสือสารานุกรมของไทย

เนื้อหา

1. วัตถุประสงค์ของการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม
2. ประเภทของหนังสือสารานุกรม
3. แนวคิดเกี่ยวกับการก่อกำหนด
4. หลักการและการควบคุมการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม
5. วิธีการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม
6. ผลการก่อกำหนดหนังสือสารานุกรม
7. หนังสือสารานุกรมของไทย

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

หนี้สาธารณะ (Public Debt) หรือหนี้รัฐบาล (Government Debt) คือหนี้สินที่รัฐบาลก่อขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐบาล และที่อยู่ในรูปของสัญญาใช้เงินที่รัฐบาลให้ไว้แก่ผู้ที่รัฐบาลกู้ยืมว่ารัฐบาลจะจ่ายเงินคืนที่กู้มาพร้อมดอกเบี้ยจำนวนหนึ่ง เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา และครอบคลุมถึงข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบตามพันธกรณีที่รัฐบาลได้กระทำในฐานะผู้ค้าประกันเงินกู้และผู้รับรองปรัวรรตเงินตรา

การก่อหนี้สาธารณะหรือการกู้ยืมเงินมาใช้จ่าย คือการเลื่อนเวลาการใช้จ่ายเงินที่ได้รับของรัฐบาลในอนาคต อาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีเงินไม่เพียงพอ หรือเหตุผลทางเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งในที่ผู้ครุต้องนำเงินรายได้มาใช้หนี้สิน

7.1 วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ

รัฐบาลก็เปรียบเสมือนประชาชนทั่วไป คือจะต้องมีเงินไว้จับจ่ายใช้สอย และถ้าเงินไม่พออาจมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีระดับการออมภายในประเทศอยู่ในระดับต่ำ การสะสมทุนมีน้อย แต่มีความต้องการใช้ปัจจัยทุนสูงเพื่อพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงต้องแสวงหาเงินทุนมาใช้จ่าย เพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นและสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ประเทศ โดยทั่วไปรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายดังนี้คือ

1. เพื่อใช้จ่ายในการลงทุน ได้แก่การลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น การลงทุนด้านการชลประทาน การขนส่ง ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นโครงการที่เอกชนไม่สามารถลงทุนได้เนื่องจากต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก ให้ผลตอบแทนต่ำ ระยะเวลาคืนทุนนาน แต่เนื่องจากประเทศมีข้อจำกัดทางการหารายได้ รัฐบาลจึงต้องกู้มาเพื่อลงทุนพัฒนาประเทศตาม โครงการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือการรักษาเสถียรภาพด้านรายได้และระดับราคาให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม รัฐบาลใช้เครื่องมือทางการคลังได้หลายชนิด ซึ่งรัฐบาลใช้การกู้ยืมมาใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้นทำให้ประชาชนมีรายได้มากขึ้น เมื่อประชาชนมีกำลังซื้อเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตก็จะทำการผลิตมากขึ้น การจ้างงานเพิ่มขึ้น ระบบเศรษฐกิจก็จะเข้าสู่ภาวะปกติ
3. เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ในการบริหารราชการของรัฐบาลต้องมีการตั้งงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี ในบางปีรัฐบาลอาจมีกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้งบรายจ่ายมากกว่ารายได้ที่คาดว่าจะได้รับ จึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากแหล่งต่างๆ มาใช้จ่ายเพื่อให้กิจกรรมของรัฐบาลดำเนินไปอย่างราบรื่น

4. เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน ตามปกติรายจ่ายโดยทั่วไปของหน่วยงานราชการจะต้องกำหนดล่วงหน้าในงบประมาณประจำปี แต่อาจมีรายจ่ายบางประเภทที่ไม่ได้คาดว่าจะเกิดขึ้น เช่น การเข้าร่วมทำสงคราม การประสพภัยธรรมชาติต่างๆ ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะใช้เงิน ไม่สามารถหามาได้จากรายรับประเภทอื่นๆ ในระยะเวลาอันสั้น จึงต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเป็นกรณีฉุกเฉิน

5. เพื่อรักษาและเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศ การทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศ ถ้าปีใดดุลการชำระเงินเกินดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศก็จะเพิ่มขึ้น ถ้าปีใดดุลการชำระเงินขาดดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศก็จะถูกนำมาใช้ และถ้าขาดดุลการชำระเงินติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ทุนสำรองระหว่างประเทศก็จะลดลง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจตัดสินใจกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ

6. เพื่อระดมทุนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในบางประเทศประชาชนจะเก็บออมไว้เฉยๆ เป็นการปล่อยให้ทุนอยู่ในลักษณะที่ไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ คือไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น อาจก่อให้เกิดภาวะเงินฝืดได้ รัฐบาลอาจแก้ไขโดยก่อกำหนดเงินออมจากประชาชนส่วนนี้มาลงทุน นอกจากนี้ยังช่วยไม่ให้เงินทุนภายในประเทศเคลื่อนย้ายออกเมื่อถึงกำหนดชำระคืนด้วย ช่วยรักษาระดับทุนสำรองระหว่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง

7. เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาใช้คืนเงินกู้ รัฐบาลอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ จึงดำเนินการกู้ยืมเงินมาใช้ชำระหนี้เพื่อให้เป็นไปตามสัญญาและกำหนดเวลา เพื่อรักษาชื่อเสียงของประเทศ

8. เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาระหนี้ให้มีการกระจายหนี้ดีขึ้น (Refinancing) ในบางเวลาตลาดเงินทุนอาจมีดอกเบี้ยต่ำและให้เงื่อนไขที่ดีต่อผู้กู้ รัฐบาลอาจมีเหตุผลที่จะทำการกู้เพื่อไถ่ถอนหนี้เดิมที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าและมีเงื่อนไขที่ด้อยกว่า หรือรัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องการปรับปรุงการกระจายของภาระการชำระหนี้เสียใหม่ มิให้กระจุกตัวอยู่ในแหล่งใดแหล่งหนึ่ง หรือการชำระหนี้ตกอยู่ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่ง โดยเฉพาะ

7.2 ประเภทของหนี้สาธารณะ

โดยทั่วไปหนี้สาธารณะอาจแบ่งได้โดยใช้เกณฑ์ระยะเวลาของการกู้ แหล่งที่มาของเงินกู้ และตามลักษณะการก่อหนี้ ดังนี้

7.2.1 แบ่งตามระยะเวลาของการกู้ ถือเป็นระยะเวลาการชำระหนี้คืนเป็นหลัก อาจแบ่งได้ 3 ระยะ คือ

- หนี้ระยะสั้น (Short-Term Loan) หมายถึงหนี้ที่มีระยะเวลาการไถ่ถอน

คืนในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยปกติจะมีระยะเวลาประมาณ 3 เดือน ความจำเป็นในการก่อหนี้ระยะสั้น เนื่องมาจากในระยะนั้นรัฐบาลมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย เช่นในช่วงต้นปีรายได้จากการเก็บภาษีของรัฐบาลไม่เพียงพอ จึงต้องกู้มาใช้จ่ายชั่วคราว เมื่อได้รับรายได้จากภาษีอากรหรือแหล่งอื่นๆ แล้วจะนำรายได้นั้นไปชำระหนี้ ซึ่งการก่อหนี้ระยะสั้น รัฐบาลอาจใช้วิธี การกู้ยืมเงิน โดยออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) กู้ยืมโดยเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารกลาง (Overdraft : O/D)

- หนี้ระยะปานกลาง (Medium-Term Loan) เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการได้ถอนคืนตั้งแต่ 1-5 ปี การกู้ประเภทนี้รัฐบาลจะนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการจำเป็นบางประเภทที่รัฐยังหาเงินมาไม่ได้ และกิจการนั้นเมื่อทำเสร็จแล้วจะได้ผลประโยชน์คืน ในระยะเวลาไม่นานนัก การกู้ประเภทนี้ไม่นิยมกันมากนัก

- หนี้ระยะยาว (Long-Term Loan) เป็นหนี้ที่มีการกำหนดระยะเวลาได้ถอนคืนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ปกติอยู่ระหว่าง 10-20 ปี การก่อหนี้ประเภทนี้รัฐบาลจะออกพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond) เป็นหลักฐานแสดงการรับรองการเป็นหนี้และเป็นสัญญาการชดใช้คืน ซึ่งเงินกู้ประเภทนี้จะนำไปใช้ในโครงการใหญ่ๆ หรือสาธารณูปโภคที่ให้ผลตอบแทนในระยะยาว

7.2.2 แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้

- หนี้ภายในประเทศ (Internal Debt) เป็นหนี้ที่กู้จากผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในประเทศ โดยมีได้ค้ำประกันถึงสกุลของเงินตรา แต่โดยปกติมักจะเป็นเงินตราสกุลของประเทศนั้นๆ แหล่งเงินกู้ภายในประเทศต่างๆ ไปได้แก่ การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง และสถาบันการเงินต่างๆ

- หนี้ภายนอกประเทศ (External Debt) เป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ โดยมีได้ค้ำประกันถึงสกุลของเงินตรา แต่โดยปกติมักจะถูกเป็นเงินตราต่างประเทศ แหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศได้แก่ เอกชน ธนาคาร รัฐบาลและสถาบันการเงินในต่างประเทศ

7.2.3 แบ่งตามลักษณะการก่อหนี้

การก่อหนี้ของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ 2 ลักษณะคือ การก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Non-expansionary Borrowing) และการก่อหนี้ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Expansionary Borrowing)

- การก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นเพียงการเปลี่ยนมือผู้ใช้จ่ายจากเอกชนมาเป็นรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลมีความต้องการใช้จ่ายเงิน และไม่ต้องการให้เกิดเงินเพื่อ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะขยายตัวเต็มที่อยู่แล้ว จึงกู้ยืมเงินจากเอกชนโดยการขายพันธบัตรให้เอกชนหรือธนาคารพาณิชย์

กรณีที่ขายพันธบัตรให้เอกชน และประชาชนนำเงินส่วนเกินที่จะ

กรณีที่ถูกยึดจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินนำเงินส่วนที่จะให้กู้แก่ประชาชนมาซื้อพันธบัตรหรือให้รัฐบาลกู้ยืม และรัฐนำเงินมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในจำนวนเท่ากับการลดลงของค่าใช้จ่ายของเอกชน ก็จะไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวในทางเศรษฐกิจ

- การก่อกำเนิดที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การก่อกำเนิดลักษณะนี้ไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้จ่ายเท่านั้น แต่ทำให้ค่าใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากเดิมเท่ากับจำนวนที่รัฐบาลกู้มา โดยที่ค่าใช้จ่ายในภาคเอกชนไม่เปลี่ยนแปลง จึงทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การกู้จากธนาคารกลาง โดยปกติเงินที่ธนาคารกลางเก็บรักษาไว้เป็นส่วนที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้จ่าย การกู้จากธนาคารกลางจึงเป็นการนำเงินที่อยู่นอกระบบเข้ามาเพิ่ม ซึ่งจะช่วยให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เปรียบเสมือนการพิมพ์ธนบัตรขึ้นมาใช้เพิ่มเติม ดังนั้นการกู้เงินจากธนาคารกลางต้องมีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ เช่น กรณีฉุกเฉิน มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางราคาหรือภาวะเงินเฟ้อ

การกู้จากธนาคารพาณิชย์ ถ้าการกู้เงินของรัฐบาลไม่กระทบกระเทือนการขยายเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ก็อาจมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ ถ้ารัฐบาลกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์โดยขายพันธบัตร และกำหนดให้พันธบัตรดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองตามกฎหมายได้ ธนาคารพาณิชย์จึงสามารถขยายเงินฝากได้ ในอัตราเดิม ขณะเดียวกันรัฐบาลก็นำเงินที่ได้จากการกู้ยืมไปใช้จ่ายเท่ากับเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดการขยายตัวในระบบเศรษฐกิจในที่สุด

7.3 แนวคิดเกี่ยวกับการก่อกำเนิดและการบริหารหนี้

ในการก่อกำเนิดหนี้สาธารณะมีแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าไปมีบทบาทในการกู้ยืมเงินของรัฐที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นสองแนวคือ

- แนวคิดแบบอนุรักษ์นิยม เป็นแนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับการก่อกำเนิดหนี้ของรัฐบาล เพราะเห็นว่าจะเป็นภาระและเป็นการไม่ยุติธรรมกับชนรุ่นต่อไป เนื่องจากประโยชน์จากเงินกู้ยืมจะตกกับคนรุ่นปัจจุบัน นอกจากนี้การที่รัฐบาลมีหนี้สินแสดงว่าการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคง

- แนวคิดแบบเสรีนิยม เห็นว่าบางครั้งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่าย เนื่องจากหารายได้ไม่ทันกับการใช้จ่าย และเป็นการใช้จ่ายในการลงทุนซึ่งจะได้รับผลตอบแทนในอนาคตจะไม่เป็นภาระต่อชนรุ่นหลัง เพราะชนรุ่นหลังจะได้ใช้ประโยชน์จากทุนเหล่านั้นด้วย เช่น

รัฐบาลลงทุนในโครงการสาธารณูปโภค หรือบางครั้งรัฐบาลอาจใช้การก่อกู้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปริมาณการก่อกู้สาธารณะจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ขนาดของระบบเศรษฐกิจ การสะสมทุนภายในประเทศ ความจำเป็นในการใช้เงินเพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆ ความสามารถในการชำระหนี้คืนเป็นต้น แต่โดยทั่วไปแล้วหนี้สาธารณะของแต่ละประเทศจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจพิจารณาทั้งในแง่ของปริมาณเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาการไถ่ถอนเงินกู้ยืมอย่างละเอียดรอบคอบ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเศรษฐกิจ แนวคิดเกี่ยวกับการก่อกู้และการบริหารหนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวคิด คือ

- การก่อกู้และการบริหารหนี้แบบต้านวงจรเศรษฐกิจ (The Counter Cyclical Approach) การก่อกู้ตามแนวนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการก่อกู้หรือลดภาระหนี้ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น คือในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระยะรุ่งเรือง ระดับราคาในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น หรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีมากเกินไป รัฐบาลอาจลดปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจได้โดยการกู้ยืมจากประชาชน เช่นออกพันธบัตรรัฐบาล การก่อกู้ในระยะนี้ควรเป็นหนี้ในระยะยาว ในทางตรงข้ามขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลควรคืนเงินกู้โดยซื้อคืนหลักทรัพย์รัฐบาลเพื่อให้ประชาชนมีเงินใช้จ่ายใช้สอยมากขึ้น หรือรัฐบาลอาจจะนำเงินกู้ออกมาใช้จ่ายเอง จะเห็นได้ว่าการบริหารหนี้แบบนี้เป็นลักษณะการต้านวงจรเศรษฐกิจ คือถ้าเศรษฐกิจรุ่งเรืองจะก่อกู้เพิ่มขึ้น ถ้าเศรษฐกิจตกต่ำจะก่อกู้น้อยลง แนวคิดของทฤษฎีนี้เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ จะต้องให้ค่าตอบแทนหรืออัตราดอกเบี้ยแก่ผู้ซื้อหลักทรัพย์ในอัตราสูงกว่าปกติ

- การก่อกู้และการบริหารหนี้แบบตามวงจรเศรษฐกิจ (The Pro-cyclical Approach) แนวคิดนี้มีความเห็นว่า นโยบายการก่อกู้และการบริหารหนี้ที่ดีและมีประสิทธิภาพ ควรดำเนินการโดยให้เกิดภาวะดอกเบี้ยเงินกู้แก่รัฐบาลน้อยที่สุด ดังนั้นในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยจะต่ำลงในอนาคต รัฐบาลควรก่อกู้ระยะสั้นเพราะจะทำให้เกิดภาวะอัตราดอกเบี้ยน้อยกว่าการก่อกู้ในระยะยาว สำหรับในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลควรก่อกู้ระยะยาว เนื่องจากในขณะนั้นอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ในระดับต่ำ และยืระยะเวลาการไถ่ถอนหนี้ให้ยาวขึ้นย่อมเป็นประโยชน์มากกว่า เนื่องจากสามารถนำเงินกู้นั้นไปหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจ้างงานและผลผลิตเพิ่มขึ้น

- การก่อกำหนดและการบริหารหนี้แบบเป็นกลาง (The Neutrality Approach)

แนวคิดนี้ไม่เห็นด้วยกับการบริหารหนี้แบบด้านและตามวงจรเศรษฐกิจ โดยให้เหตุผลว่า นโยบายการบริหารหนี้แบบด้านวงจรเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเกินไป โดยรัฐบาลยอมรับภาระดอกเบี้ยสูงนั้น จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คนรุ่นหลัง ส่วนการใช้นโยบายการบริหารหนี้แบบตามวงจรเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จะทำให้เกิดการว่างงานและรายได้ประชาชาติลดลง แม้จะมีภาระดอกเบี้ยต่ำก็ตาม ดังนั้นนโยบายการก่อกำหนดและบริหารหนี้ควรใช้นโยบายแบบเป็นกลาง คือการก่อกำหนดจะต้องเป็นไปโดยสม่ำเสมอและทำเป็นประจำ โดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลไม่มากประเภทนี้ ทั้งนี้เพราะจะทำให้ง่ายแก่การคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และทำให้แหล่งเงินกู้ภายในประเทศค่อนข้างแน่นอน ถ้าหลักทรัพย์มีหลายประเภททำให้มีอายุการชำระคืนตลอดจนอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกัน ทำให้ผู้ซื้อเกิดความไม่แน่ใจและการคาดคะเนจะทำให้ไม่สามารถประมาณจำนวนเงินกู้ทั้งหมดที่แน่นอนได้

การจะเลือกใช้นโยบายการก่อกำหนดและการบริหารหนี้แบบใด ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลต้องการจะให้เกิดผลทางด้านใดเป็นสำคัญ เช่น ถ้ารัฐบาลต้องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ควรเลือกการก่อกำหนดและบริหารหนี้แบบด้านวงจรเศรษฐกิจ ถ้าต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ควรเลือกแบบตามวงจรเศรษฐกิจ หรือถ้าต้องการให้เกิดความแน่นอนของแหล่งเงินกู้ก็ควรใช้แบบเป็นกลาง และขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

7.4 หลักการและการควบคุมการก่อกำหนดสาธารณะ

โดยทั่วไปหลักการที่สำคัญที่ใช้ในการพิจารณากำหนดวงเงินของรัฐบาล มีดังนี้

1. หลักผลประโยชน์ การกำหนดวงเงินกู้ของรัฐบาลตามหลักผลประโยชน์อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ
 - พิจารณาจากงบประมาณ ตามแนวนี้การกำหนดรายจ่ายประจำจะไม่เกินกว่ารายได้ และในกรณีที่รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ส่วนที่ขาดดุลจะมีจำนวนไม่มากกว่างบประมาณหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังนั้นการกู้ยืมเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดดุลจึงไม่ควรมากกว่าวงเงินในงบประมาณ เพราะการกำหนดวงเงินกู้จากงบประมาณเป็นแนวคิดที่นักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเห็นว่าการกู้เงินควรจะใช้ในการลงทุนเพราะจะก่อให้เกิดผลตอบแทนในอนาคต ถ้าเป็นการกู้เงินเพื่อการใช้จ่ายสิ้นเปลือง หรือการบริโภคโดยไม่มีการลงทุนจะทำให้เป็นการสร้างภาระหนี้ให้กับชนรุ่นหลัง
 - พิจารณาจากผลตอบแทน โดยกำหนดว่าผลตอบแทนที่จะได้รับไม่ควรน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนของเงินลงทุนนั้นๆ ดังนั้นโครงการเงินกู้ต่างๆ ของรัฐบาลจึงต้องมีการประเมินโครงการและความเป็นไปได้ก่อนดำเนินการขอกู้ นอกจากนี้ในการกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ผู้ให้กู้จะดำเนินการวิเคราะห์โครงการความเป็นไปได้ของ

โครงการ และความเสถียร แนวคิดนี้เป็นการก่อกำหนดตามแนวคิดของเคนส์ ซึ่งคำนึงถึงผลตอบแทนที่เป็นกำไรมากกว่าผลกระทบของเงินกู้ที่จะมีต่อระบบเศรษฐกิจ

2. หลักการชำระหนี้คืนและมาตรการควบคุม

- การก่อกำหนดโดยตรงของรัฐบาลในต่างประเทศ การพิจารณาเงินกู้จากภาระชำระหนี้ทำให้รัฐบาลสามารถคำนวณวงเงินกู้ได้ล่วงหน้า โดยพิจารณาเปรียบเทียบการชำระหนี้คืนกับตัวแปรอื่นๆ เช่น สัดส่วนของการชำระหนี้คืนต่อรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศในแต่ละปี ไม่ให้มีค่าเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้

- การกู้โดยรัฐบาลต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักเป็นการกู้ต่างประเทศ โดยผู้ก่อหนี้รายใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน ซึ่งจะอิงพระราชบัญญัติการกู้เงินต่างประเทศเป็นหลัก

3. หลักนิติบัญญัติ การกำหนดวงเงินกู้ในวิธีนี้มี การดำเนินการแตกต่างกันไป บางประเทศรัฐสภาเป็นผู้กำหนด บางประเทศกำหนดเป็นกฎหมาย ในกรณีของประเทศไทย มีการกำหนดขอบเขตของการก่อกำหนด ซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติดังนี้

- ผู้มีอำนาจลงนามในการกู้เงิน การก่อกำหนดและชำระคืนหนี้ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นของหน่วยราชการใด ต้องเสนอกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เพื่อให้มีการประสานกัน ไม่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลมากเกินไป

- การอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ในการดำเนินการควบคุมการก่อกำหนดของรัฐบาล กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการ โดยมีกฎหมายรองรับ และดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อกำหนดที่รัฐบาลวางไว้

4. หลักการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในบางครั้งการก่อกำหนดไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ แต่เป็นเครื่องมือของนโยบายการคลังเพื่อควบคุมให้ภาวะเศรษฐกิจเป็นไปตามต้องการ เช่น ในภาวะเศรษฐกิจปกติ อุปสงค์รวมและรายได้ประชาชาติจะอยู่ในระดับที่ไม่มีการว่างงาน การก่อกำหนดอาจไม่จำเป็น แต่ในขณะที่อุปสงค์รวมต่ำและเกิดการว่างงาน การก่อกำหนดของรัฐบาลอาจจำเป็นเพื่อกระตุ้นระดับอุปสงค์ การกำหนดวงเงินกู้จึงขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากอุปสงค์รวมและรายได้ประชาชาติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการกำหนดวงเงินกู้ตามภาวะเศรษฐกิจทำได้ยากเพราะเศรษฐกิจของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ

การวิเคราะห์ภาระการชำระหนี้ และระดับความเหมาะสมการก่อกำหนดของรัฐบาล มีปัจจัยที่สำคัญดังนี้

1. สัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ประชาชาติ ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี สัดส่วนของหนี้ต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมมักจะอยู่ในสัดส่วนต่ำ

2. สัดส่วนของรายจ่ายชำระหนี้ต้องเหมาะสมและรายจ่ายการลงทุน ถ้าอัตราส่วนรายจ่ายของการชำระหนี้ทั้งส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ย เทียบกับงบประมาณรายจ่ายอยู่ในอัตราส่วนสูง รัฐบาลจะเหลือเงินไปใช้จ่ายในการลงทุน หรือให้บริการด้านอื่นน้อยลง และเป็นภาระของรัฐบาล

3. สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ
 “Debt Service Ratio” = Debt Service Payment / Foreign Exchange Earning ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักจะมี Debt Service Ratio ต่ำ ส่วนประเทศที่พึ่งพาต่างประเทศมาก มักจะมี Debt Service Ratio สูง ดังนั้นประเทศต่าง ๆ มักจะมีมาตรการควบคุมการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยใช้สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ

4. เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- ถ้าอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายชำระหนี้สูงกว่าอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต การก่อหนี้ของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะทำให้รายจ่ายการชำระหนี้เพิ่มขึ้น และยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลเพิ่มขึ้น การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาชำระหนี้ก็จะทำได้ยากลำบาก จนอาจทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองตามมา

- ถ้าอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายชำระหนี้ต่ำกว่าอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต การก่อหนี้ของรัฐบาลจะไม่เป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ในทางตรงกันข้ามกลับจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ คือทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น ธุรกิจดีขึ้น ทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น และสามารถชำระหนี้และดอกเบี้ยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย

7.5 วิธีการก่อหนี้สาธารณะ

7.5.1 การก่อหนี้ในประเทศ โดยการจำหน่ายหลักทรัพย์รัฐบาล เช่น

- พันธบัตรรัฐบาล (Government Bond) คือ ตราสารที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ออก อายุตั้งแต่ 1-20 ปี อัตราดอกเบี้ยจ่ายปีละ 2 ครั้ง และชำระคืนเงินต้นครั้งเดียว ณ วันครบกำหนดได้ถอน

- ตั๋วเงินคลัง (treasury bill) คือ ตราสารระยะสั้นที่รัฐบาลเป็นผู้ออก มีอายุตั้งแต่ 28, 91 และ 182 วัน เป็นต้น เป็นตราสารที่ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหน้าตัว แต่จะจำหน่ายและชำระเงินในราคาตราหักส่วนลด เมื่อครบกำหนดผู้ถือกรรมสิทธิ์จะได้รับเงินเต็มจำนวนราคาตรา

7.5.2 การก่อหนี้ต่างประเทศ โดยมีขั้นตอนดังนี้

- หน่วยงานที่ต้องการขอกู้เงิน จัดทำโครงการตามระเบียบการก่อหนี้ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาพัฒน์ฯ เห็นชอบแล้วจะกำหนดแหล่งเงินกู้และเงื่อนไขการกู้ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ
- คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ให้กระทรวงการคลังร่างคำขอเสนอก่อหนี้ และรายละเอียดในการกู้ แล้วส่งคำขอเสนอก่อหนี้ และรายละเอียดในการกู้ไปยังสถาบันการเงินที่ต้องการขอกู้เงิน
- เมื่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้กู้ ก็จะดำเนินการวิเคราะห์โครงการ เมื่อเห็นชอบในโครงการก็จะดำเนินการสำรวจรายละเอียดและเงื่อนไขการกู้ต่างๆ โดยในการสำรวจรายละเอียด จะดู ฐานะการเงินของประเทศ ทุนสำรองระหว่างประเทศ การดำเนินงาน ดุลการค้า ดุลการชำระเงิน อัตราการเจริญเติบโตของประเทศ อัตราเงินเฟ้อ และดัชนีต่างๆ เช่น
 - อัตราส่วนระหว่างเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ที่จะชำระคืนต่อรายได้ประชาชาติในปีนั้น
 - ความสามารถในการหารายได้จากภาษีอากร หรือการกู้ยืมมาชำระหนี้คืนโดยไม่กระทบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง
 - ความสามารถในการชำระหนี้ได้ในช่วงเวลานึง โดยดูจากรายได้จากเงินตราต่างประเทศ ความสามารถในการดึงดูดเงินตราต่างประเทศ ทุนสำรอง สัดส่วนระหว่างมูลค่าหนี้ต่อรายได้ประชาชาติ การเปลี่ยนแปลงระหว่างการลงทุนและการออม สัดส่วนระหว่างการเพิ่มขึ้นของทุนเปรียบเทียบกับเพิ่มขึ้นของผลผลิตของประเทศ (Increment Capital-Output Ratio :ICOR)
 - สัดส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงินต่อรายได้ประชาชาติ ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่าประเทศนั้นมีความจำเป็นในการกู้ยืมเพียงใด
 - สัดส่วนหนี้ที่ชำระคืนต่อหนี้สินต่างประเทศที่ก่อขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งๆ แสดงว่าเงินกู้ต่างประเทศถูกชำระคืนเท่าไร ในแต่ละปี

7.6 ผลการก่อหนี้สาธารณะ

เมื่อมีรัฐมีการก่อหนี้สาธารณะซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายการคลัง ผลที่ตามมาอาจแบ่งออกได้หลายด้าน ดังนี้

7.6.1 ผลการโอนภาระหนี้ การโอนภาระหนี้สาธารณะอาจมีผลต่อปัจจัยต่างๆ ดังนี้

- การโอนภาระหนี้ต่อการเก็บภาษี การชำระหนี้เงินกู้และอัตราดอกเบี้ยคืน ให้เจ้าของเงินอาจทำได้หลายวิธี เช่นการก่อหนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า นำรายได้จากภาษีอากรมาชำระ เป็นต้น การชำระหนี้เงินกู้โดยนำรายได้จากภาษีอากรมาชำระหนี้เป็นการ โอนเงินจากผู้เสียภาษีให้แก่เจ้าของเงินกู้ แต่เนื่องจาก โครงสร้างภาษีอากรในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งมีลักษณะถดถอย คือ ทุกคนในประเทศจะเสียภาษีในอัตราเดียวกัน เช่นในประเทศไทย อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเท่ากับร้อยละ 7 ของราคาขาย แต่เมื่อเทียบกับรายได้แล้วผู้ที่มีรายได้มากกว่าเสียภาษีในสัดส่วนเมื่อเทียบกับรายได้แล้ว ต่ำกว่าผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า ซึ่งสัดส่วนของเงินภาษีเมื่อเทียบกับรายได้ที่จะต้องจ่ายสูงกว่า ดังนั้นการที่รัฐบาลนำเงินรายได้จากภาษีอากรมาชำระหนี้จึงไม่ยุติธรรม เพราะเท่ากับเป็นการ โอนภาระหนี้ให้ผู้ที่มีรายได้้น้อยมากกว่าผู้ที่มีรายได้มาก นอกจากนี้การพิจารณาการโอนภาระหนี้ต่อการเก็บภาษีอาจพิจารณาได้จากอัตราส่วนของหนี้ต่อรายได้ประชาชาติ ถ้าอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่าความต้องการที่จะจัดเก็บภาษีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้สูง แต่ถ้าอัตราส่วนนี้ต่ำ แสดงว่าอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ประชาชาติสูงกว่าอัตราการขยายตัวของหนี้ แสดงว่าการก่อหนี้ของรัฐบาลทำให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ในอัตราสูง ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น แม้ว่ารัฐบาลนำรายได้ภาษีอากรไปชำระหนี้ก็ยังมีการมีส่วนที่เพิ่มขึ้นมาชดเชย ชนรุ่นหลังอาจรับภาระหนี้ไม่มากนัก

- การโอนภาระหนี้กับการสะสมทุนภายในประเทศ การก่อหนี้สาธารณะ โดยการกู้ยืมจากแหล่งเงินภายในประเทศ จะทำให้การสะสมทุนในภาคเอกชนลดลง ซึ่งมีผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงด้วย ดังนั้นการก่อหนี้เมื่อมองในแง่ของการสะสมทุนแล้ว จะเป็นการผลักภาระให้คนรุ่นต่อไป อย่างไรก็ตามการ โอนภาระหนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ต้องพิจารณาว่ารัฐบาลดึงเงินออกมาจากส่วนใด ถ้าเงินที่รัฐบาลกู้เป็นส่วนที่ประชาชนใช้ในการบริโภค จะมีผลทำให้การบริโภครวมของระบบเศรษฐกิจลดลง จึงถือว่าภาระนั้นตกกับคนรุ่นปัจจุบัน ในการพิจารณาความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นต่อไปนั้น ต้องพิจารณาทั้งวิธีหาเงินและลักษณะการใช้จ่ายควบคู่กันไป ถ้ารัฐบาลนำรายได้จากภาษีอากรมาใช้จ่ายบดำเนินการปกติ และนำเงินกู้ไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุน การใช้จ่ายในกรณีดังกล่าวถือได้ว่าก่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป เพราะเงินภาษีอากรที่เก็บจากคนรุ่นปัจจุบัน จะถูกนำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการ ให้บริการกับประชาชนในรุ่นนั้นๆ ส่วนเงินกู้ที่นำมาลงทุนจะเกิดผลตอบแทนในอนาคต คนรุ่นต่อไปที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ก็ควรเป็นผู้รับภาระ แต่ถ้าวรัฐบาลนำเงินได้จากภาษีอากรไปใช้จ่าย

ในการลงทุนและนำเงินกู้ไปใช้จ่ายเป็นงบดำเนินการ ก็จะเกิดความไม่ยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป

- การโอนภาระหนี้จากการก่อหนี้ต่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะยาว จึงทำให้คนรุ่นปัจจุบันไม่ต้องรับภาระหนี้ และไม่มีผลทำให้การบริโภคและการสะสมทุนของคนรุ่นปัจจุบันลดลง แต่ในทางตรงข้ามการบริโภคและการสะสมทุนกลับเพิ่มขึ้น ถ้านำเงินกู้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในสินค้าประเภททุน ก่อให้เกิดการผลิต รายได้ และการจ้างงานสวัสดิการของคนในประเทศเพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณาภาระการชำระหนี้พบว่าคนรุ่นต่อไปจะต้องเป็นผู้รับภาระ ดังนั้นในการพิจารณาถึงการโอนภาระหนี้ต่างประเทศจึงต้องทำการพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ ถ้าประเทศใดสามารถนำเงินกู้ต่างประเทศมาลงทุนก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น และนำรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่าดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ก็ไม่ถือว่าการกู้เป็นการสร้างภาระให้คนรุ่นต่อไป แต่หากเงินกู้ต่างประเทศเหล่านั้นไม่ได้ให้ผลผลิตทางเศรษฐกิจคุ้มค่า เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ รัฐบาลจะต้องหาเงินมาใช้โดยการจัดเก็บภาษี ก็จะทำให้ภาระตกกับคนรุ่นต่อไป

- การโอนภาระหนี้กับการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากในการพัฒนาเศรษฐกิจรัฐต้องลงทุนในโครงการต่างๆ การกู้หนี้ยืมสินโดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ควรกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากภาระจะไม่ตกกับคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไปมากนัก เพราะเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรเข้ามาเพื่อทำการผลิตและทำให้เกิดผลผลิตและรายได้ของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปเพิ่มขึ้น แม้ว่าคนรุ่นต่อไปจะมีภาระในการจ่ายภาษีเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศ แต่ก็ยังมีผลประโยชน์จากการที่มีรายได้และการบริโภคเพิ่มขึ้น

7.6.2 ผลทางด้าน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกู้ยืมของรัฐบาลมีผลต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งผลนั้นจะแตกต่างกันไปตามแหล่งที่มาของเงินกู้ แม้จะเป็นการก่อหนี้จำนวนเท่ากันก็ตาม

- การกู้ยืมจากต่างประเทศ เกิดจากปัญหาการขาดแคลนแหล่งเงินทุนภายในประเทศ และการใช้เงินเกินตัวของระบบเศรษฐกิจ

- ถ้าเป็นการกู้ยืมเพื่อทดแทนช่องว่างการออมและการลงทุน การกู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศอาจทำให้ระดับการบริโภคภายในประเทศลดลง เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกู้ยืมจากต่างประเทศและนำมาใช้จ่ายของรัฐบาลจะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ในอัตราที่สูง เพราะการทำงานของตัวทวีที่เกิดจากการใช้จ่ายภาครัฐบาลและมีได้ ทำให้การบริโภคภายในประเทศลดลง

- การกู้ยืมจากธนาคารกลาง แล้วรัฐบาลนำเงินมาใช้จ่าย ผลจะเกิดคล้ายกับการพิมพ์ธนบัตรหรือผลิตเหรียญกษาปณ์เพิ่ม คือนอกจากจะเพิ่มปริมาณเงิน โดยตรงแล้ว ยังทำให้ปริมาณเงินเพิ่มเนื่องจากสภาพคล่องในระบบธนาคารเพิ่มขึ้นอีก การขยายตัวของปริมาณเงินจะมาก

หรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายการเงินของธนาคารกลางในการให้ธนาคารพาณิชย์สร้างเงินฝาก เช่น ถ้าธนาคารกลางมีนโยบายการเงินแบบขยายตัว อดอัตราเงินสดสำรอง หรือลดอัตรารับช่วงซื้อ ลด ปริมาณเงินก็จะขยายตัวมาก สภาพคล่องในระบบสูง เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ถ้าธนาคารกลางใช้นโยบายการเงินแบบหดตัว ทำให้ปริมาณเงินลดลง ดังนั้นปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะปริมาณเงินลดลงชดเชยกับสภาพคล่องที่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐกู้เงินจากธนาคารกลางมาใช้จ่าย แต่วิธีนี้อาจก่อให้เกิดเงินเฟ้อได้ง่าย จึงควรหลีกเลี่ยง

- การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์อาจให้รัฐบาลกู้ยืมโดยไม่ทำให้การกู้ยืมของประชาชนลดลง ถ้าเงินส่วนนั้นเป็นเงินที่เหลือจากเงินสำรองตามกฎหมายและปล่อยกู้แล้ว เมื่อรัฐบาลกู้มาใช้จ่าย ระดับอุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้น ทำให้ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวได้เร็วขึ้น แต่ถ้าธนาคารพาณิชย์มีทรัพยากรจำกัด และให้กู้แก่รัฐบาล ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องลดการให้กู้แก่เอกชน การกู้ยืมของรัฐบาลก็เท่ากับเป็นการแย่งเงินทุนจากเอกชน ทำให้ธุรกิจเอกชนชะงัก เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติ ในภาวะที่เอกชนต้องการเงินกู้สูง และรัฐบาลมีความจำเป็นต้องการเงิน รัฐบาลมักยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ใช้พันธบัตรเป็นเงินสดสำรองตามกฎหมายได้ เท่ากับว่ารัฐกู้ยืมเงินส่วนที่เป็นเงินสดสำรอง ธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยกู้ให้เอกชนได้เท่าเดิม ส่งผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่การกู้จากธนาคารพาณิชย์ในขณะที่มีทรัพยากรจำกัด รัฐบาลอาจต้องแข่งขันกับเอกชน ต้องให้ผลตอบแทนสูง ซึ่งเป็นภาระในการชำระหนี้ของรัฐในอนาคต รัฐอาจหลีกเลี่ยงโดยออกกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ต้องลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล ธนาคารพาณิชย์ ก็จะมีรายได้ลดลง อาจหารายได้มาชดเชยโดยการคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ต้นทุนการดำเนินงานธุรกิจเอกชนสูงขึ้นตามไปด้วย อาจมีผลทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

- การกู้ยืมจากเอกชน การที่รัฐบาลออกพันธบัตรขายให้เอกชน เท่ากับเป็นการโอนเงินจากเอกชนมาสู่รัฐ จะมีผลในทางการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างไรนั้น ขึ้นกับว่าประชาชนนำเงินส่วนไหนมาซื้อพันธบัตร ถ้านำเงินส่วนที่เก็บออมไว้มาซื้อ ก็จะไม่ผลต่อการบริโภค แต่ถ้านำเงินที่มีอยู่ในมือเพื่อใช้จ่ายในการบริโภคมาซื้อ ก็จะทำให้การบริโภคในระยะแรกลดลง แต่เมื่อรัฐบาลนำเงินกู้ยืมไปใช้จ่ายในระยะต่อมาอุปสงค์รวมก็จะเพิ่มขึ้น จนทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมากขึ้นก็ขึ้นกับความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไปควรสนับสนุนให้รัฐบาลกู้ยืมจากเอกชนเพราะจะไม่ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ แต่การกู้เงินจากแหล่งนี้จะได้ผลตามความมุ่งหมายก็ต่อเมื่อรัฐบาลต้องเสนออัตราผลตอบแทนและเงื่อนไขที่ดีที่สุดพอเพื่อจูงใจให้ประชาชนนิยมลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล

การกู้ยืมจากแหล่งต่างๆ นั้นจะเห็นว่าผลกระทบต่อขยายตัวในทางเศรษฐกิจในระดับที่แตกต่างกัน การกู้เงินจากแหล่งใดจึงจะเหมาะสม ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น และเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลว่าจะมีนโยบายให้เศรษฐกิจเป็นไปในทิศทางใด

7.6.3 ผลทางด้าน การกระจายรายได้ โดยปกติรัฐบาลจะทำการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อกระตุ้นการจ้างงาน และเพิ่มรายได้ของประเทศ และเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวจะเป็นระยะที่รัฐบาลต้องไถ่ถอนหนี้คืนจากแหล่งต่างๆ โดยนำรายได้จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนไปชำระหนี้ ถ้ารัฐบาลกู้เงินโดยขายพันธบัตร การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจึงเท่ากับเป็นการโอนเงินจากผู้เสียภาษีไปยังผู้ถือพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งตามปกติแล้วผู้ที่ถือพันธบัตรรัฐบาลมักจะได้อัตราการพาณิชย์ สถาบันการเงิน และเอกชนที่มีรายได้สูง แต่การเก็บภาษีนั่นเก็บจากทั้งผู้มีรายได้สูงและต่ำ ผลก็คือผู้มีรายได้สูง จะได้รับการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยไปชดเชยเงินภาษีที่ต้องจ่ายไป รายได้ก็จะไม่ลดลงมากนัก การกระจายรายได้เสถียร นอกจากนี้ถ้าภาวะเศรษฐกิจที่กำลังรุ่งเรืองแล้วรัฐบาลทำการกู้ยืมจากภายนอกประเทศหรือธนาคารกลางมาใช้จ่าย อาจทำให้เกิดเงินเฟ้อขึ้น ซึ่งผลของเงินเฟ้อย่อมจะส่งผลกระทบต่อ การกระจายรายได้ด้วย ดังนี้

- เกิดการกระจายรายได้จากผู้มีรายได้เพิ่ม ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ หรือพวกที่มีรายได้คงที่ เช่นข้าราชการหรือพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำ ไปยังผู้ที่มีรายได้เพิ่มในอัตราที่สูงกว่าเงินเฟ้อ เช่นพวกพ่อค้า หรือนักธุรกิจที่มีรายได้จากกำไร ซึ่งเกิดจากการขายสินค้าที่มีราคาสูงขึ้น การกระจายรายได้จึงเสถียร

- เกิดการกระจายรายได้ที่แท้จริงจากผู้ที่มีมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มในอัตราต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ เช่นผู้ถือพันธบัตรเงินกู้ ไปยังผู้ที่มีมูลค่าสินทรัพย์เพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราเงินเฟ้อ เช่นผู้ที่มีสินทรัพย์ประเภทที่ดินซึ่งจะมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รายได้จะเพิ่มตามไปด้วย

- เกิดการกระจายรายได้ไปยังกลุ่มที่เป็นลูกหนี้ เนื่องจากหนี้เป็นเงินตราจะมีค่าลดลงตามภาวะราคาที่สูงขึ้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ รัฐบาลที่มีหนี้สินมาก หรือผู้ที่ก่อหนี้โดยมีแผนการชำระหนี้สินในระยะยาว

7.6.4 ผลต่อระดับราคาสินค้า การค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

- ผลทางด้านระดับราคาสินค้า การกู้ยืมของรัฐบาลจะมีผลต่อระดับราคาสินค้าเล็กน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น กล่าวคือในระยะที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ มาใช้จ่ายจะทำให้ระดับอุปสงค์รวมของประเทศเพิ่มขึ้น โดยที่ไม่ทำให้ระดับราคาสินค้าเปลี่ยนแปลง เพราะในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัจจัยการผลิตต่างๆ ยังว่างอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างเต็มที่ ผู้ประกอบการและเจ้าของทุนสามารถนำปัจจัยที่เหลืออยู่มาใช้ในราคาเดิม ต้นทุนการผลิตจึงไม่เปลี่ยนแปลง ถ้ารัฐบาลกู้ยืมเงินและนำเงินมาใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ จะทำให้อุปสงค์รวมของประเทศเพิ่มขึ้น และทำให้ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้น เนื่องจากปัจจัยการผลิตต่างๆ ถูกใช้ไปอย่างเต็มที่แล้ว การลงทุนเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ผลิตต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีผู้ต้องการปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ระดับราคาของปัจจัยการผลิตสูงขึ้นในที่สุด

- ผลทางด้านดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ผลกระทบของการกีดกันสินค้านี้มีต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงิน บ่มขึ้นอยู่กับลักษณะของการใช้จ่ายของรัฐบาล และแหล่งที่มาของเงินกู้ ถ้ารัฐบาลนำเงินกู้ไม่ว่าจะมาจากแหล่งภายในหรือภายนอกประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยนำเงินไปซื้อเครื่องจักรอุปกรณ์จากภายนอกประเทศ หรือกู้มาเพื่อนำไปชำระหนี้ต่างประเทศ จะทำให้รัฐต้องจ่ายเงินตราต่างประเทศออกไป ทำให้ดุลการชำระเงินเลวลง ส่วนกรณีที่รัฐบาลกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายด้านอื่นๆ เช่น นำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณประจำปี ผลกระทบจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของเงินกู้ ถ้ารัฐบาลกู้จากแหล่งภายในประเทศ จะไม่มีผลต่อดุลการชำระเงิน แต่ถ้าเป็นการกู้จากภายนอกประเทศ ในปีที่ชำระเงินกู้จะทำให้ดุลการชำระเงินเลวลง เพราะเงินทุนจะไหลออกนอกประเทศ ส่งผลกระทบไปถึงระดับทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศอีกด้วย

7.7 หนี้สาธารณะของไทย

ประเทศไทยได้เริ่มมีแนวคิดในการกีดกันสินค้านี้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตามคำแนะนำของ นายมิทเชล อินเนส ผู้เชี่ยวชาญการคลังของอังกฤษ จึงเสนอให้มีการกู้ยืมเพื่อพัฒนาประเทศ การกีดกันสินค้านี้ภายนอกประเทศเริ่มครั้งแรกใน พ.ศ. 2497 โดยมอบให้ธนาคารฮ่องกงและธนาคารอินโดจีนขายพันธบัตรรัฐบาลไทยจำนวน 1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง ในตลาดเงิน ณ กรุงลอนดอน และกรุงปารีส เพื่อนำเงินมาสร้างทางรถไฟและอื่นๆ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับต่างๆ ได้เริ่มจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย ฯลฯ ปัจจุบันยังได้มีการกู้ยืมจากตลาดเงินต่างๆอีกด้วย การกีดกันสินค้านี้ภายในประเทศเริ่มในปี พ.ศ. 2476 หลังจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อนำมาใช้จ่ายในงบประมาณแผ่นดิน เป็นจำนวน 10 ล้านบาท โดยอาศัยพระราชบัญญัติเงินกู้ภายในประเทศ พ.ศ. 2476 ในระยะแรกธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือพันธบัตรรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาได้ยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ถือพันธบัตรการเปิดสาขาใหม่ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ถือพันธบัตรรัฐบาลเพิ่มขึ้นเนื่องจากได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น ยกเว้นภาษีดอกเบี้ย อำนวยความสะดวกในด้านการซื้อคืน ฯลฯ

7.7.1 ขอบเขตของหนี้สาธารณะของไทย

ตารางที่ 7.1 ขอบเขตหนี้สาธารณะของไทย

	หนี้ภาครัฐตามที่เคย รายงานและแสดงใน Web Site ของ กระทรวงการคลัง และ ในเอกสาร งบประมาณ	หนี้ภาครัฐตามที่ เคยรายงานร่วมกับ หนี้กองทุนฯ	หนี้ภาครัฐที่ กระทรวงการคลังจะ ใช้แถลงในรายการ และแสดงใน Web Site ของ กระทรวงการคลังตาม GFS Basis ตั้งแต่บัดนี้ เป็นต้นไป
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง			
1.1 หนี้ต่างประเทศ	×	×	×
1.2 หนี้ในประเทศ	×	×	×
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ รัฐบาลค้ำประกัน			
2.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็น สถาบันการเงิน		×	
2.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่ เป็นสถาบันการเงิน	×	×	×
3. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ รัฐบาลไม่ค้ำประกัน			
3.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็น สถาบันการเงิน			
3.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่ เป็นสถาบันการเงิน	×		×
4. หนี้สินของกองทุนเพื่อ การฟื้นฟูฯ	×	×	×

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะกระทรวงการคลัง

เดิมการพิจารณาขอบเขตหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังได้นำรวมหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง ซึ่งเป็นการก่อหนี้เฉพาะในส่วนของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางที่ใช้ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศสมาชิกของ IMF ตาม GFS Manual¹ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ฐานะการคลังของภาครัฐบาลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกระทรวงการคลังได้นำรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันซึ่งมีฐานะเทียบเท่าหนี้ของประเทศ หรือที่เรียกว่า Sovereign Risk ไว้ด้วย เพื่อให้ทราบถึงจำนวนหนี้ที่เป็นภาระผูกพันต่อรัฐบาลจากการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้มีการแถลงสถานะหนี้ตามนัยดังกล่าวต่อสาธารณชนและเผยแพร่ทาง Web Site ของกระทรวงการคลัง และรายงานในเอกสารงบประมาณ เมื่อเกิดวิกฤตในภาคเศรษฐกิจและการเงินเมื่อปี 2540 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ต้องมีหนี้สินและภาระผูกพันภายนอกเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีความเสียหายอันเนื่องมาจากการเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินดังกล่าวที่รัฐบาลรับจะใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ดังนั้นในการวิเคราะห์ภาระหนี้ของภาครัฐจึงควรต้องนำรวมหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อยู่ในหนี้ภาครัฐด้วย นอกจากนั้นระบบ GFS ยังแยกแยะหนี้สาธารณะในส่วนของภาครัฐ โดยมีการแยกหนี้สาธารณะที่ไม่เป็นของสถาบันการเงิน (Non – Financial Public Sector) ออกจากหนี้ของภาคการเงิน แม้เป็นหนี้ของสถาบันการเงินที่เป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากหนี้สถาบันการเงินของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางรับเงินออมมาให้ผู้ถือ โดยไม่มีการลงทุนจริงในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นหนี้ภาครัฐจึงนับหนี้ที่ก่อโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน ทั้งในส่วนที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน และหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่ง

กระทรวงการคลังมีนโยบายให้แถลงสถานะหนี้ภาครัฐตามแนว GFS ดังกล่าวในแถลงข่าว

กระทรวงการคลัง และเผยแพร่ทาง Web Site กระทรวงการคลัง และในเอกสารงบประมาณต่อไป

ดังนั้นอาจสรุปความหมายกลางของหนี้สาธารณะได้ดังนี้ หมายถึง “ หนี้สินที่รัฐบาลก่อขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐบาล และที่อยู่ในรูปของสัญญาใช้เงินที่รัฐบาลให้ไว้แก่ผู้ที่รัฐบาลกู้ยืมว่ารัฐบาลจะจ่ายคืน เงินต้นที่กู้มาพร้อมทั้งดอกเบี้ยจำนวนหนึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา และครอบคลุมถึงข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบตามพันธกรณีที่รัฐบาลฯ ได้กระทำในฐานะผู้

¹ สถิติการคลังตามระบบสถิติเพื่อการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการคลัง : สศค. ตามคู่มือ GFSM2001 เป็นระบบสถิติที่แสดงผลการดำเนินงานหรือฐานะการคลัง รวมถึงบุคคลและสภาพคล่องของภาครัฐบาล หรือภาคสาธารณะจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนโยบายสาธารณะ (Public policy) ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือเชิงปริมาณในการวัด ตรวจสอบ ประเมินผล และวิเคราะห์นโยบายทางการคลังของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยใช้เป็นข้อมูลในการวัดค่าแรงกระตุ้นทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลัง และนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

คำประกันเงินกู้และผู้รับรองปริวรรตเงินตราอีกด้วย ปัจจุบันความหมายได้ขยายขอบเขตไปถึง
หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ”

ตารางที่ 7.1 หนี้สาธารณะคงค้างของไทยในช่วงปี 2542 – 2548 จากตารางดังกล่าวแสดง
โครงสร้างหนี้สาธารณะของไทยตามขอบเขตหนี้ภาครัฐที่กระทรวงการคลังจะใช้แถลงในรายการ
และแสดงในWeb Site ของกระทรวงการคลัง พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยมีหนี้สาธารณะ
คงค้างเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี ยกเว้นปี 2546 ที่มียอดหนี้ลดลงเล็กน้อย แต่สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ
GDP มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จากร้อยละ 56.22 ในปี 2542 เหลือร้อยละ 45.98 ในปี 2548 นอกจากนี้
สัดส่วนของหนี้ต่างประเทศก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน คือ จากร้อยละ 33.35 ของหนี้สาธารณะคง
ค้างในปี 2542 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18.32 ของหนี้สาธารณะคงค้างในปี 2548 แต่รัฐบาลมีหนี้ใน
ประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 66.65 ของหนี้สาธารณะคงค้างในปี 2542 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 81.68 ของ
หนี้สาธารณะคงค้างในปี 2548 ซึ่งยอดหนี้ที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่มาจากหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงเป็น
พันธบัตรชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน

ตารางที่ 7.2 หนี้สาธารณะคงค้าง

(หน่วย : ล้านบาท)

	ปีงบประมาณ						
	2542	2542	2544	2545	2546	2545	2548
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (1.1 + 1.2)	959,685.00	1,113,934.77	1,263,712.22	1,670,548.26	1,651,628.48	1,828,411.73	1,826,994.39
1.1 หนี้ต่างประเทศ	361,045.00	395,221.82	449,618.91	409,568.66	344,269.36	321,904.49	250,826.21
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(8,777.31)	(9,328.86)	(10,096.83)	(9,419.05)	(8,617.87)	(7,766.71)	6,123.19
1.2 หนี้ในประเทศ	598,640.00	718,712.95	814,093.31	1,260,979.60	1,307,359.12	1,506,507.24	1,576,168.18
- เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณ	61,087.00	150,447.47	242,977.31	412,958.40	449,937.12	508,219.34	488,200.28
- พันธบัตรชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	499,041.00	498,877.48	498,676.00	778,875.20	788,276.00	954,216.90	1,016,763.90
- พันธบัตร FIDF 1	499,041.00	498,877.48	498,676.00	495,276.00	483,276.00	479,529.00	463,276.00
- พันธบัตร FIDF 3	-	-	-	283,599.20	305,000.00	474,687.90	553,487.90
- พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุน	38,512.00	69,388.00	72,440.00	69,146.00	69,146.00	44,071.00	27,500.00
- เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ							27,500.00
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (2.1 + 2.2)	832,777.20	908,934.26	970,554.31	907,111.40	851,048.76	899,228.77	1,012,764.91
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	728,494.20	775,637.83	796,434.47	771,959.38	694,589.89	653,901.54	664,453.87
- หนี้ต่างประเทศ	453,596.75	422,588.24	384,803.14	351,371.42	305,117.71	271,180.83	247,461.60
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(11,027.32)	(9,974.82)	(8,641.30)	(8,080.16)	(7,637.81)	(6,542.88)	(6,041.06)

	ปีงบประมาณ						
	2542	2543	2546	2546	2546	2546	2546
- หนี้ในประเทศ	274,897.45	353,049.59	411,631.33	420,587.96	389,472.18	382,720.71	416,992.27
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	104,283.00	133,296.43	174,119.84	135,152.02	156,458.87	245,327.23	348,311.04
- หนี้ต่างประเทศ	54,783.00	48,526.71	74,894.40	63,223.41	61,138.05	77,524.67	102,176.54
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(1,331.82)	(1,145.43)	(1,681.86)	(1,453.98)	(1,530.43)	(1,870.47)	(2,494.34)
- หนี้ในประเทศ	49,500.00	84,769.72	99,225.44	71,928.61	95,320.82	167,802.56	246,134.50
3. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (3.1 + 3.2)	814,594.00	781,409.80	700,164.41	365,348.74	427,364.28	398,913.66	437,739.07
3.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (FIDF2)	-	-	112,000.00	112,000.00	62,000.00	40,000.00	40,000.00
3.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	814,594.00	781,409.80	588,164.61	253,348.74	365,364.28	358,913.66	397,739.07
รวม (1 + 2 + 3)	2,607,056.20	2,604,278.83	2,934,431.14	2,943,008.40	2,930,041.52	3,126,554.16	3,277,498.37
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	56.22	56.97	57.16	54.04	49.41	47.54	45.89
Nominal CY GDP (ศคช. 6 มิ.ย. 2548)	4,637,079.00	4,922,731.00	5,133,502.00	5,446,043.00	5,930,362.00	6,576,834	7,142,400.00
อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐฯ	41.1339	42.3655	44.5307	43.4830	39.9483	41.4467	40.9633

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

อย่างไรก็ตามหนี้ภาครัฐตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้เป็นภาระต่องบประมาณทั้งหมด เนื่องจากหนี้บางส่วนเป็นเพียงภาระผูกพันภายนอกที่ยังไม่แน่ใจว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ และหนี้ส่วนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะเป็นภาระต่องบประมาณเฉพาะในส่วนที่รัฐบาลรับจะชดใช้ความเสียหายเท่าที่จำเป็น เพราะกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเองก็มีรายได้และทรัพย์สินบางส่วนจากผลการโอนเงินจากการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยที่อาจใช้ชดเชยความเสียหายได้ ซึ่งขณะนี้ยังไม่ทราบจำนวนความเสียหายที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในปัจจุบัน และอนาคต ด้วยเหตุนี้หนี้ภาครัฐที่จะเป็นภาระต่องบประมาณจะประกอบด้วย

หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง

หัก หนี้ที่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ

หัก ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตรตามโครงการที่ช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งและสอง

บวก หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระบางส่วนหรือทั้งจำนวนตามมติคณะรัฐมนตรี

บวก หนี้ที่รัฐบาลรับจะชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

ทั้งนี้ไม่รวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจส่วนอื่นๆ เนื่องจากในหลักการรัฐวิสาหกิจต่างๆควรจะได้รับภาระหนี้ดังกล่าวได้ด้วยงบประมาณของตนเอง เพราะรัฐวิสาหกิจมีรายได้จากการลงทุน นอกจากนั้นการลงทุนในโครงการเงินกู้ควรจะมีอัตราผลตอบแทนสูง และก่อให้เกิดกระแสเงินสดเพื่อการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดจากการกู้เงิน จึงไม่ควรเป็นภาระต่องบประมาณ (ยกเว้นเมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเกิดผิดนัดชำระหนี้ หรือ Default) เช่นเดียวกับหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับภาระเอง

ตารางที่ 7.3 แสดงยอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระซึ่งต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ พบว่ายอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2542 – 2548 และสัดส่วนของยอดหนี้ดังกล่าวต่อ GDP เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2542 -2545 และเริ่มลดลงในปี 2546-2548 เนื่องจากหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระแทนตามมติครม.ลดลงทั้งนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในก่อนนี้สาธารณะของไทยทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางเอง หรือส่วนของรัฐวิสาหกิจทั้งที่รัฐบาลค้ำประกัน และไม่ค้ำประกันนั้น มีข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 7.4 เพื่อควบคุมการก่อหนี้สาธารณะไม่ให้มากเกินไปจนกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นต่อฐานะการคลังของรัฐ

ตารางที่ 7.3 ยอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระซึ่งต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ

(หน่วย : ล้านบาท)

	ปีงบประมาณ						
	2542	2543	2544	2543	2546	2547	2548
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	959,685.00	1,113,934.77	1,263,712.22	1,670,548.26	1,651,628.48	1,828,411.73	1,826,994.39
<u>หัก</u> หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงแล้วให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ	78,576.79	77,517.90	105,769.26	97,300.47	74,607.94	59,778.25	38,064.20
<u>หัก</u> ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตรตาม โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2	38,512.00	69,388.00	72,440.00	69,156.00	69,146.00	44,071.00	43,704.00
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงสุทธิ	842,596.21	967,028.87	1,085,502.96	1,504,091.79	1,507,874.54	1,754,562.48	1,745,226.19
<u>บวก</u> หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระแทนตามมติ ครม.	4,291.25	4,133.58	61,937.56	123,956.24	113,013.85	96,077.61	84,134.87
หนี้ต่างประเทศ	4,291.25	4,133.58	3,721.10	3,356.04	3,169.18	3,078.42	2,775.04
หนี้ในประเทศ	-	-	58,216.46	120,600.20	109,844.67	92,999.19	40,867.70
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ							40,492.13
ยอดหนี้เงินกู้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณ	846,887.46	971,162.45	1,147,440.52	1,628,048.03	1,620,888.39	1,820,640.09	1,829,361.06
ยอดหนี้เงินกู้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณต่อ GDP (%)	18.26	19.73	22.35	29.89	27.33	27.68	25.43
Nominal CY GDP (สศช : 6 มิถุนายน 2548)	4,637,079	4,922,731	5,133,502	5,446,043	5,930,362	6,576,834	7,195,000.00

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ตารางที่ 7.4 สรุปข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

ประเภทการกู้	ข้อจำกัดในการกู้/ค่าประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
<p>1. ส่วนราชการ (รัฐบาลกู้ตรง)</p> <p>1. เงินกู้จากต่างประเทศ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี - ต้องบรรจุในแผนการก่อหนี้และอยู่ภายใต้เพดานเงินกู้ฯ ประจำปี - ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้เมื่อเทียบกับรายได้เงินตราต่างประเทศ (Debt Service Ratio) เกินกว่าร้อยละ 9 - วงเงินไม่เกิน 2 แสนล้านบาท 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 - พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารพ.ศ. 2527 - ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 - พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

ตารางที่ 7.4 สรุปข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อกำเนิดของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (ต่อ)

ประเภทการกู้	ข้อจำกัดในการกู้/ค่าประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. เงินกู้ในประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> - กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม - ไม่เกินร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระต้นเงินกู้ - กู้ได้โดยออกตั๋วเงินไม่เกินจำนวนที่ต้องใช้ - กู้ได้ไม่เกิน 3 แสนล้านบาท - กู้ได้ไม่เกิน 5 แสนล้านบาท 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (มาตรา 9 ทวิ) - พระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 - พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 - พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

ตารางที่ 7.4 สรุปข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (ต่อ)

ประเภทการกู้	ข้อจำกัดในการกู้/ค่าประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
<p>2. รัฐวิสาหกิจ (รัฐบาลค้ำประกัน)</p> <p>1. เงินกู้จากต่างประเทศ</p> <p>1.1 เงินกู้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดและสถาบันการเงินของรัฐ</p> <p>- บริษัทจำกัดที่ภาครัฐมีทุนรวมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70</p> <p>- สถาบันการเงินของรัฐ</p>	<p>- ต้องบรรจุในแผนการก่อหนี้ฯ และอยู่ภายใต้เพดานเงินกู้ฯ ประจำปี</p> <p>- ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้เมื่อเทียบกับรายได้เงินตราต่างประเทศ (Debt Service Ratio) เกินกว่าร้อยละ 9</p> <p>- ค่าประกันเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>- ค่าประกันได้ไม่เกิน 6 เท่าของเงินกองทุน</p> <p>- ค่าประกันได้ไม่เกิน 4 เท่าของเงินกองทุน</p>	<p>- ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528</p> <p>- พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510</p>

ตารางที่ 7.4 สรุปข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (ต่อ)

ประเภทการกู้	ข้อจำกัดในการกู้/ค่าประกัน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
<p>1.2 เงินกู้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินและจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารอาคารสงเคราะห์ - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร - ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย <p>1.3 สถาบันการเงินที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ</p> <ul style="list-style-type: none"> - บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย <p>1.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น กฟผ., ปตท., รฟท., กฟน., ทสท., เป็นต้น</p> <p>2. เงินกู้ในประเทศ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่จำกัดวงเงินการค้าประกัน - ค่าประกันได้ 12 เท่าของเงินกองทุน - ค่าประกันได้ 12 เท่าของเงินกองทุน - ค่าประกันได้ 12 เท่าของเงินกองทุน - ไม่มีการกำหนดวงเงินการค้าประกันแต่ต้องเป็นไปตามกรอบแผนงานโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และอยู่ภายใต้เพดานเงินกู้และแผนการก่อหนี้ฯ ประจำปี - ข้อจำกัดเช่นเดียวกับเงินกู้ต่างประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติจัดตั้งของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ - ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 - พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 - พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

ที่มา : กระทรวงการคลัง

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น โครงสร้างรายรับ และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหา

1. รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เหตุผลและข้อสนับสนุนในการกระจายอำนาจ
3. ข้อคัดค้านในการกระจายอำนาจ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
5. โครงสร้างด้านรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. โครงสร้างด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ชักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ชักถาม
2. การสอบ

ในการบริหารราชการของไทย ภาครัฐประกอบไปด้วยรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และ รัฐวิสาหกิจ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหาร ราชการออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กอง ส่วนภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานที่รัฐบาลแต่งตั้งออกไปดำเนินงานในพื้นที่ตามจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และส่วน ท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนรัฐวิสาหกิจ คือหน่วยงานที่ดำเนินธุรกิจโดยรัฐเป็น เจ้าของมากกว่าร้อยละ 50 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเช่น เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เพื่อจัดบริการ สาธารณูปโภค เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ

ในบทนี้จะศึกษาเรื่องของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลัง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของการคลังท้องถิ่นทั้ง ทางด้านรายรับ และรายจ่าย

8.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรของรัฐที่ให้บริการและอยู่ใกล้ชิดประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากที่สุด โดยการเลือกตั้งผู้แทนส่วนท้องถิ่นเข้าไปบริหารจัดการและให้บริการประชาชน และรัฐบาลกลางกระจายอำนาจในการบริหารงาน บางอย่างตามที่กฎหมายกำหนด อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะ มีอิสระภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบาย มีระบบการให้บริการที่สมบูรณ์ในตัวเอง และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 8,000 กว่าแห่ง รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ

8.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบทั่วไป ประกอบด้วย

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน มีขอบข่ายรับผิดชอบราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทั้งจังหวัด มีจำนวน 75 แห่ง แต่ละแห่งมีขนาดและระดับความเจริญแตกต่างกัน
- เทศบาล มีขอบข่ายรับผิดชอบราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชน หรือพื้นที่ลักษณะเมืองในจังหวัด ซึ่งเทศบาลแบ่งออกเป็นหลายระดับ คือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ตามความหนาแน่นของประชากรและความเจริญของพื้นที่
- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง รับผิดชอบราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ลักษณะเป็นชนบทในจังหวัด ซึ่งอบต. แบ่งออกเป็น 5 ระดับตามความหนาแน่นของประชากร ความเจริญของเศรษฐกิจ รายได้ของท้องถิ่น

8.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ตั้งขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการภารกิจส่วนท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัว

- กรุงเทพมหานคร มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร แบ่งการปกครองออกเป็นเขตซึ่งทำหน้าที่คล้ายอำเภอ
- เมืองพัทยา มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา โดยให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาเพื่อเข้ามาบริหารงานโดยตรง

8.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนในการกระจายอำนาจ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ทำให้บทบาทและภารกิจของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงหลายด้านเช่นการปกครอง การคลัง ในการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น มีเหตุผลและข้อสนับสนุนทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองดังนี้

8.2.1 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งพิจารณาได้จากประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและการจัดเก็บภาษี ดังนี้

- ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ
 1. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้นถ้ากระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดสรรบริการสาธารณะจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถเรียกร้องบริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านผู้บริหารท้องถิ่น ได้โดยตรง ทำให้ประชาชนได้รับความพอใจจากบริการสาธารณะเหล่านั้น
 2. ในการผลิตสินค้าและบริการนั้น ขนาดการผลิตเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจผลิต ในการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงขนาดการผลิตที่เหมาะสม โดยทั่วไปรัฐบาลมักใช้มาตรฐานเดียวกันในการจัดสรรบริการสาธารณะซึ่งขนาดการผลิตอาจไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นบางแห่ง ถ้าขนาดการผลิตใหญ่เกินไปหรือเล็กเกินไปสำหรับท้องถิ่น ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตสูงเกินไป ดังนั้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจในการผลิตเองจะทำให้ท้องถิ่นสามารถเลือกขนาดการผลิตที่เหมาะสมกับท้องถิ่น และทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่ำที่สุดเกิดการประหยัดจากขนาดได้
 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับการใช้จ่ายให้เหมาะสมกับฐานะการเงินของตนเอง และประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายได้ใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากรัฐบาลกลาง

- ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือรับรู้ในกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้รู้สึกเป็นเจ้าของและรู้ถึงการใช้ไปของภาษีที่ตนเสียไป ทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีสูงขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยสอดคล้องการเสียภาษีของผู้อื่นด้วย เพราะการหลบเลี่ยงภาษีของคนหนึ่งนั้นจะส่งผลกระทบทำให้ผู้อื่นต้องเสียภาษีมากขึ้นเพื่อชดเชยเงินที่ขาดไป หรือรู้สึกว่าการเลี่ยงภาษีของผู้อื่นทำให้ตนได้รับบริการน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

2. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นซึ่งมีข้อมูลและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นสามารถดึงประชาชนและภาคธุรกิจต่าง ๆ เข้าสู่ระบบภาษีได้มากขึ้น สามารถจัดเก็บภาษีได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

8.2.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง จะพิจารณาในด้านการเป็น

รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการฝึกผู้นำทางการเมือง

- เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปบริหารงานของท้องถิ่น และผู้บริหารก็มีความใกล้ชิดกับประชาชนทำให้ทราบความคิดเห็น ปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งทำให้รัฐบาลกลางมีเวลาที่จะหันไปสนใจปัญหาในระดับชาติได้มากขึ้น

- เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมือง เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้น ต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน ดังนั้นผู้ที่สนใจการเมืองมีโอกาสเสนอตัวเข้ารับใช้ประชาชน และสามารถฝึกฝนตนเองเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติได้

8.3 ข้อคัดค้านในการกระจายอำนาจ

ข้อคัดค้านในการกระจายอำนาจนั้นเป็นการพิจารณาจากผลเสีย หรือข้อยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ผลกระทบภายนอก ในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีปัญหาที่นอกจากคนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ แล้วยังอาจมีประชาชนจากท้องถิ่นอื่นมาใช้ประโยชน์จากบริการนั้น ๆ โดยที่ท้องถิ่นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากคนกลุ่มนี้ได้ หรือคนท้องถิ่นอื่นก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นและผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดผลกระทบได้ เช่น การให้บริการรักษาความสะอาดบริเวณชายหาดบางแสนโดยเทศบาลเมืองแสนสุข ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ใช้บริการชายหาดบางแสนนั้นเป็นนักท่องเที่ยวจากท้องถิ่นอื่น เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลกลางอาจต้องเข้ามามีส่วนในการจัดสรรบริการเหล่านั้นเนื่องจากผลกระทบภายนอกไม่ผ่านกลไกตลาด และผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายหรือเงินชดเชยได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

2. ความสามารถในการบริหารงานของท้องถิ่น ท้องถิ่นอาจไม่สามารถจัดบริการสาธารณะบางชนิดตามความต้องการของประชาชนได้ หรือไม่สามารถบริหารจัดการภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางได้ เนื่องจากเดิมรัฐเป็นผู้จัดสรรบริการเหล่านั้น ทำให้ท้องถิ่นขาดแคลนความรู้ บุคลากร ในการบริหารจัดการอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นได้

3. ความแตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นอาจทำให้ความเจริญระหว่างท้องถิ่นแตกต่างกันมากขึ้น เนื่องจากท้องถิ่นที่มีความเจริญมากมีความสามารถในการหารายได้สูง ก็จะพัฒนาได้อย่างรวดเร็วกว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อยกว่าหรือมีความสามารถในการหารายได้ต่ำ

8.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของไทยเป็นแบบการกระจายอำนาจ (decentralization) ของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับมอบอำนาจซึ่งก็คือท้องถิ่น โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการดำเนินการของตนเอง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของไทยอาจสรุปได้ 3 ด้าน ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำ รัฐบาลต้องกำหนดภารกิจที่จะกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการซ้ำซ้อน ซึ่งในการพิจารณากิจกรรมที่ควรดำเนินการ โดยรัฐนั้น จึงมีปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งภารกิจของรัฐในระดับต่าง ๆ ดังนี้

- หลักความสามารถของการให้บริการ โดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการ เป็นการพิจารณาขอข่ายการให้บริการแก่ประชาชน หากสินค้าหรือบริการใดมีความสามารถในการให้บริการได้จำกัด เช่น ให้บริการให้ได้เฉพาะพื้นที่ ควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ อบต. เช่น สถานีอนามัย แต่ถ้าสินค้าหรือบริการใดสามารถให้บริการได้ในวงกว้าง เช่น โรงพยาบาลเฉพาะทาง สามารถให้บริการแก่ผู้ป่วยได้ในขอบเขตพื้นที่ที่กว้าง ก็ควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ อบจ. เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านการประหยัดจากขนาด

- หลักขอข่ายผลประโยชน์ หลักการนี้จะต้องสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการของประชาชนการขอข่ายของการให้บริการประชาชน การจัดการบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง จะเกิดปัญหาผลกระทบภายนอก นั่นคือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จ่ายค่าสินค้าหรือบริการ เช่นสวนสาธารณะของเทศบาลซึ่งจัดสร้างโดยใช้ภาษีของคนในเขตเทศบาล อาจมีผู้เข้าไปใช้บริการทั้งที่เป็นผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาล และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง นั่นคือผลประโยชน์ของถนนหรือสนามกีฬาเกิดกับบุคคลทั่วไปได้ ดังนั้นถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนเป็นผู้จัดบริการดังกล่าว อาจเกิดความเหมาะสมมากกว่า

- หลักการประหยัดจากขนาด ในการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนแล้วยังต้องพิจารณาในด้านต้นทุนการผลิตด้วยเนื่องจากการจัดสินค้าและบริการบางชนิดต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก ต้องผลิตจำนวนมากจึงจะคุ้มค่าในการลงทุน เช่นการผลิตไฟฟ้า เป็นการผลิตที่ต้องลงทุนสูงและต้องมีปริมาณการผลิตจำนวนมาก ดังนั้นภารกิจนี้รัฐจึงไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แม้ว่าจะเป็นบริการที่ประชาชนมีความต้องการก็ตาม

- หลักความใกล้ชิดและความรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนทำให้รู้ความต้องการและมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตามความต้องการและรับผิดชอบโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่และอาจมีความแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น แต่การให้บริการของรัฐส่วนใหญ่จะใช้มาตรฐานเดียวกันในทุกท้องถิ่น อาจทำให้บริการต่าง ๆ ไม่ตรงตามความต้องการในพื้นที่ การปรับปรุงแก้ไขให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นจึงทำได้ยาก

เมื่อกำหนดขอบเขตภารกิจ และกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว รัฐควรปรับบทบาทการดำเนินงานในเรื่องระดับท้องถิ่นให้ท้องถิ่นปฏิบัติ และรัฐดำเนินการในเรื่องระดับชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบาย ดูแลกฎหมาย และเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น โดยรัฐไม่ควรแข่งขันหรือแย่งทำกิจกรรมที่ท้องถิ่นทำได้ แต่จะเข้าไปดำเนินกิจกรรมที่ท้องถิ่นทำไม่ได้ หรือกิจกรรมที่มีความสำคัญในระดับชาติ

2. ด้านการบริหารจัดการ รัฐมีหน้าที่รักษากฎหมาย ดังนั้นรัฐจะเป็นผู้ดูแลให้ระบบบริหารจัดการของท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังควรมีองค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นด้วย

3. ด้านการคลัง รัฐบาลกลางยังคงต้องจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุน และในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง ต้องมีการจัดสรรรายได้จากภาษีอากรบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อ โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ตารางที่ 8.1 ขนาดการคลังรัฐบาลกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายได้

ปีงบประมาณ	GDP (พันล้านบาท) (1)	รายได้ รัฐบาล กลาง (ล้านบาท) (2)	รายได้ อปท. (ล้านบาท) (3)	(2)/(1) (ร้อยละ)	(3)/(1) (ร้อยละ)	(3)/(2) (ร้อยละ)
2540	4,740	843,366	93,880	17.79	1.98	11.13
2541	4,628	733,464	96,055	15.85	2.08	13.10
2542	4,615	709,118	100,805	15.37	2.18	14.22
2543	4,891	749,949	94,721	15.33	1.94	12.63
2544	5,134	772,574	159,297	15.05	3.10	20.62
2545	5,452	850,692	180,902	15.60	3.32	21.27

หมายเหตุ รายได้อปท. ไม่รวมรายได้จากเงินกู้และเงินสะสม

ที่มา : กลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ 8.1 จะเห็นว่ารายได้ของรัฐบาลกลางในช่วงปี 2541 – 2542 ลดลงเนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยตกต่ำ และรายได้ของรัฐบาลกลางจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี 2543 – 2545 ส่วนรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นยกเว้นในปี 2543 ซึ่งรายได้ลดลง และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลกลางและสัดส่วนของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่อ GDP พบว่าสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่ารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเริ่มมีความสำคัญทางการคลังเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 8.2 ขนาดการคลังรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายจ่าย

ปีงบประมาณ	GDP (พันล้านบาท) (1)	รายจ่าย รัฐบาล กลาง (ล้านบาท) (2)	รายจ่าย อปท. (ล้านบาท) (3)	(2)/(1) (ร้อยละ)	(3)/(1) (ร้อยละ)	(3)/(2) (ร้อยละ)
2540	4,740	931,705	86,902	19.66	1.83	9.33
2541	4,628	842,861	89,377	18.21	1.93	10.60
2542	4,615	833,064	100,013	18.05	2.17	12.01
2543	4,891	765,400	89,468	15.65	1.83	11.69
2544	5,134	819,000	104,822	15.95	2.04	12.80
2545	5,452	878,200	133,120	16.11	2.44	15.16

หมายเหตุ รายจ่ายรัฐบาลกลางหมายถึงรายจ่ายรัฐบาลที่จ่ายจริงและเป็นรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ที่มา : กลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ 8.2 จะเห็นได้ว่ารายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นมีความต้องการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามภาระงาน ในช่วงปี 2540-2542 ทั้งส่วนที่เป็นตัวเงิน และสัดส่วนของรายจ่ายของอปท. ต่อรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะในปี 2542 ซึ่งเป็นปีที่มีการออกพระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นปีพ.ศ. 2542 ทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งด้านการปกครองและด้านการคลังบางส่วนไปสู่ท้องถิ่นทำให้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น และจากสัดส่วนของรายจ่ายของอปท. ต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นก็แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

8.5 โครงสร้างด้านรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างด้านรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรายได้ที่เป็นภาษี และไม่ใช่อีกภาษี นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังและได้รับการกระจายอำนาจทางการคลังจากรัฐบาลมากน้อยเพียงใด รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย รายได้จากภาษีและรายได้ที่มิใช่ภาษี ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภทดังนี้

1. ภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง
2. รายได้ท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง
3. ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทน และภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดสรรให้
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
5. เงินสะสม และเงินอื่น ๆ
6. หนี้สิน

ตารางที่ 8.3 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย : ล้านบาท

	2540	2541	2542	2543	2544	2545
รายได้จากภาษีอากร	56,362	57,568	54,371.2	56,451	75,924	87,404.8
ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	8,976	8,901	9,330.7	11,356	12,280	13,355.1
ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้	47,329	48,154	44,427.7	44,969	54,407	57,809.1
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ.๙					9,055.0	15,108.8
ภาษีอื่น ๆ	57	513	612.8	127	181	1,131.8
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	8,010	7,857.8	8,306.9	6,048	4,990.0	5,681.7
เงินอุดหนุน	29,508	30,630	38,127.1	32,222	40,368	58,382.4
เงินกู้	693	965	287.9	22	886	1,828.9
เงินสะสมและรายได้พิเศษอื่น ๆ	7,181	3,731.9	6,131.1	258	7,648.5	10,411.2
รวมรายได้ทั้งสิ้น	101,754	100,753	107,224	95,002	129,816	163,709

ที่มา : กลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ 8.3 จะเห็นว่ารายได้จากภาษีอากรเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 53 – 59 ของรายได้รวม ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ประมาณร้อยละ 35 – 49 ของรายได้รวม และรองลงมาคือเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 29 – 36 ของรายได้รวม ส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นคิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของรายได้รวมเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นยังมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้ต่ำ และยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจำนวนมาก

8.5.1 ภาษีที่ท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บในปัจจุบัน ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีดังนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องถิ่น
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์
- อากรรังนกอีแอ่น
- ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม
- ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน

ในที่นี้จะอธิบายเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน และภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ภาษีที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้ที่เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีสิ่งปลูกสร้างให้เช่า หรือใช้โรงเรือนเพื่อประกอบการค้า ประกอบอุตสาหกรรมหรือเป็นโกดังเก็บสินค้า อาศัยอำนาจการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นแหล่งรายได้ภาษีหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานภาษี คือ ค่ารายปี หรือมูลค่าค่าเช่ารายปีที่พึงจะได้รับของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ติดต่อกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ รวมถึงเครื่องจักรที่ใช้ผลิตสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งติดต่อกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อัตราภาษีร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี จะเห็นได้ว่าฐานของภาษีโรงเรือนและที่ดินค่อนข้างกว้างจึงน่าจะเป็นฐานรายได้ที่ดีของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามพบว่าทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินมีค่อนข้างมากเช่นกัน และมีการลดค่ารายปีให้กับโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างบางกรณีด้วยทำให้ในทางปฏิบัติรายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่สูงมากนัก ตัวอย่างเช่น พระราชวัง ทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของอยู่เอง เป็นต้น

- ภาษีบำรุงท้องถิ่น เก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ฐานภาษีบำรุงท้องถิ่น คือ ราคาปานกลางที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงเรือนปล่อยว่าง ที่ดินที่มีได้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ เช่น ที่ดินที่ใช้ทำการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ราคาปานกลางของที่ดินจะประเมินโดยคณะกรรมการในแต่ละท้องถิ่น โดยคณะกรรมการจะประเมินทุก ๆ 4 ปี และใช้ราคาปานกลางนั้นในการคำนวณภาษีทุกปีในระหว่างรอบ 4 ปีได้ จะเห็นได้ว่า ภาษีบำรุงท้องถิ่นที่เป็นภาษีที่จัดเก็บจากพื้นที่ที่นอกเหนือไปจากพื้นที่ที่ถูกจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเป็นภาษีที่มีฐานภาษีกว้างเช่นกัน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการตีราคาปานกลางที่ดินครั้งสุดท้ายที่มีการตีราคาคือเมื่อปี พ.ศ. 2525 – 2528 ผลจากการที่ราคาปานกลางเป็นราคาเดิมที่ไม่ได้ปรับปรุงมาเป็นเวลาถึง 20 กว่าปี ทำให้ฐานภาษีบำรุงท้องถิ่นไม่สูงเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีทรัพย์สินจำนวนหนึ่งที่ได้รับการยกเว้นภาษี ได้แก่ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวัง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติ ที่ดินของส่วนราชการ ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาล การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจ เป็นต้น และกฎหมายกำหนดให้มีการลดหย่อนภาษีสำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่เลี้ยงสัตว์ สุสาน และประกอบกิจกรรม

- ภาษีป้าย กฎหมายกำหนดให้ คำว่า “ป้าย” หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะ ได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพหรือ เครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น อย่างไรก็ตามกฎหมายได้มี กำหนดให้ป้ายบางประเภทไม่ต้องเสียภาษี ตัวอย่างเช่น ป้ายที่แสดงไว้ตาม โรงแรม โรงมหรสพ โรง ภาพยนตร์ ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือสิ่งที่ห่อหุ้ม ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว ป้ายที่แสดงไว้ในอาคารที่ใช้ประกอบการค้า หรือภายในอาคารที่เป็นที่รโหฐาน (ยกเว้นป้ายที่มี พื้นที่ตั้งแต่ 3 ตารางเมตรขึ้นไป) ป้ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การที่จัดตั้งโดย รัฐบาล ป้ายของ โรงเรียนเอกชน ป้ายของผู้ประกอบการเกษตร ป้ายของวัด ป้ายของสมาคมหรือ มูลนิธิ เป็นต้น

- ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมัน กฎหมายให้ อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมันที่ตั้ง ภายในพื้นที่ของ อบจ. นั้น ๆ โดยเก็บจากน้ำมันเบนซิน และดีเซลไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์ และก๊าซ ปิโตรเลียมไม่เกินกิโลกรัมละ 5 สตางค์

- ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ที่พักโรงแรม กฎหมายให้อำนาจ อบจ. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากผู้ที่พักโรงแรม ในเขตพื้นที่ อบจ. นั้น ๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งปัจจุบันกำหนดให้จัดเก็บในอัตราร้อยละ 3 ของค่าเช่า ห้องพัก และให้ผู้ประกอบการ โรงแรมจัดเก็บจากผู้พักโรงแรมแทน

8.5.2 ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทน และภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บให้

ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทน และภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รัฐบาลเป็นผู้จัดแบ่งว่าภาษีใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีใดเป็นของ รัฐบาล สำหรับภาษีท้องถิ่นใดที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการบริหารจัดการจัดเก็บเอง รัฐบาลจะเป็น ผู้ดำเนินการบริหารจัดการจัดเก็บแทนให้ และจัดส่งรายได้ภาษีให้แก่ท้องถิ่น ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประเภท ในที่นี้จะกล่าวถึงภาษีบางประเภทที่มีบทบาท สำคัญ ดังนี้

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ส่วนด้วยกัน

คือ

- ภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่เป็นภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นที่ใช้ฐานร่วม

กับของภาษีของรัฐบาล (share base) แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกข้อบัญญัติเรียกเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0.7 หรือ 1 ใน 9 อัตรา ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บร้อยละ 6.3 หรือ 8 ใน 9 รวมเป็นอัตราร้อยละ 7.0 การที่กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนท้องถิ่นแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้กรมสรรพากรสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ภาษีได้ร้อยละ 5

- ภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่เป็นการแบ่งรายได้ภาษีของรัฐให้แก่องค์กรบริหารส่วน 1 จังหวัด (share revenue) นอกเหนือไปจากส่วนแรก โดยพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 62 กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรในจังหวัดใดให้รัฐบาล แบ่งให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บได้

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตราที่ 23 (4) และมาตราที่ 24 (3) และมาตรา 25 (6) กำหนดให้รัฐบาล จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทรวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บได้ หลังจากหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนภาษีและหักส่วนที่จะต้องแบ่งให้ อบจ.แล้ว ในปีงบประมาณ 2544 และ 2545 รัฐบาลแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 8.5 และร้อยละ 10.88 ของภาษีที่จัดเก็บได้หลังจากหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนและ ส่วนที่ต้องแบ่งให้ อบจ. แล้ว

- ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีของรัฐบาลที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต จัดเก็บ จากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง เช่น น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน รถยนต์ เครื่องไฟฟ้า เครื่องดื่ม ฯลฯ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม (surcharge) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด โดย พระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมอัตรากำหนดภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตเสียภาษีเพิ่มขึ้นใน อัตราร้อยละ 10 สำหรับสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต และให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบรายได้ ภาษีส่วนเพิ่มเติมนี้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีไว้ร้อยละ 5 ของยอด ภาษีที่จัดเก็บ และกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่แบ่งสรรรายได้ภาษิดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตามความเหมาะสม

- ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีของรัฐบาลที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร เป็นภาษีที่ จัดเก็บจากการบริโภคบริการของธุรกิจการเงิน ได้แก่ ธนาคาร โรงรับจำนำ และธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ จัดเก็บในอัตราร้อยละ 3 กฎหมายของเทศบาลพิทยา และกรุงเทพมหานคร ให้ อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตรากำหนดที่เก็บจาก

สถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจ อบจ. เรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมร้อยละ 10 จากสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตสภาพาบาล นอกเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ยังให้อำนาจเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมได้ในอัตราที่เมื่อรวมกับอัตราที่ อบจ. ในจังหวัดนั้นเรียกเก็บแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตรากาษาที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรที่กรมสรรพากรจัดเก็บ

8.5.3 รายได้ที่มีใช้ภาษี

รายได้ที่มีใช้ภาษี ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการให้บริการสาธารณูปโภค เงินบริจาค รายได้เบ็ดเตล็ด ในที่นี้จะกล่าวถึงแหล่งรายได้ที่มีใช้ภาษีที่สำคัญ ดังนี้

- ค่าธรรมเนียม เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากการใช้สินค้าหรือบริการที่รัฐจัดให้มีขึ้น พบว่าที่ผ่านมารายได้จากค่าธรรมเนียมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บมีจำนวนค่อนข้างน้อย หรือเพียงร้อยละ 1.25 ของรายได้ทั้งสิ้น

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้จะต้องมีกฎหมายรองรับเสมอเพราะเป็นการใช้อำนาจรัฐจัดเก็บค่าธรรมเนียม ตัวอย่างค่าธรรมเนียมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 เป็นต้น ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นต้น

- ค่าปรับ คือ เงินเรียกเก็บเพื่อลงโทษการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีจุดประสงค์เพื่อห้ามปรามและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย โดยมีได้มีมุ่งหารายได้โทษปรับมี 4 ประเภท คือ

- ความผิดเกี่ยวกับภาษี เช่น แจ่งภาษีไม่ครบจำนวน ไม่ยื่นแบบรายการภาษีตามเวลาที่กำหนด
- ความผิดเกี่ยวกับใบอนุญาต เช่น ดำเนินการกิจกรรมที่ต้องขออนุญาตแต่ไม่ได้ขออนุญาต ฯลฯ
- ความผิดเกี่ยวกับการขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น การฝ่าฝืนคำสั่งหรือหมายเรียกของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ

- ความผิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การทิ้งสิ่งปฏิกูลบนถนน การจอดรถในที่ห้ามจอด การขับรถเร็วเกินกว่ากฎหมายกำหนด

- รายได้จากการประกอบธุรกิจ คือ การเลือกจะประกอบธุรกิจใดขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการที่เหมาะสมที่ท้องถิ่นจะทำธุรกิจเพื่อหารายได้
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นเงินที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนมีบทบาทสำคัญมาก เพราะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการสนับสนุนและจูงใจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาล สร้างความสมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น และส่งเสริมการรักษามาตรฐานและคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

เงินอุดหนุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) หรือเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant) คือ เงินอุดหนุนที่ผู้ให้ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ แก่ผู้รับในการใช้จ่ายเงิน ผู้รับสามารถใช้จ่ายเงินที่ได้รับอย่างอิสระซึ่งเป็นที่ต้องการของท้องถิ่นอย่างไรก็ตามหากเงินส่วนนี้มีจำนวนมากอาจทำให้ท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบทางการคลังได้เพราะเป็นเงินที่ท้องถิ่นไม่ได้จัดหาเอง แต่เป็นรายจ่ายของรัฐบาล

- เงินอุดหนุนแบบให้เป็นก้อน (Conditional Grant) หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) คือ เงินอุดหนุนที่ผู้ให้กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน แบ่งออกเป็น 3 ชนิดย่อย

1) เงินอุดหนุนแบบให้เป็นก้อน (Block Grant) เป็นการระบุเงื่อนไขอย่างกว้าง ๆ ในการใช้เงินเป็นเงินที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสมควร

2) เงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) เป็นการระบุเงื่อนไขในการให้จัดการบริการเป็นแผนงานหรือโครงการอย่างละเอียด

3) เงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) เป็นการระบุเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนถ้าท้องถิ่นจ่ายเงินสมทบเป็นสัดส่วนกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้ จากเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ตามรายละเอียดข้างต้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 8.4 เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน

เทศบาล	อบต.	อบจ.	เมืองพัทยา	กทม.
1.เงินอุดหนุนทั่วไป	1.เงินอุดหนุนทั่วไป	1.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1.เงินอุดหนุน	1.เงินอุดหนุน
1.1 จัดสรรตามจำนวนประชากร 150 บาท/คน	จัดสรรตามเกณฑ์จำนวน 25% จัดสรรให้เท่ากันทุกแห่ง	1.1 จัดสรรตามเกณฑ์ 60% จัดสรรให้เท่ากันทุกแห่ง	ทั่วไปจัดสรรเหมือนเทศบาล	ทั่วไป
1.2 จัดสรรตามขั้นตอนของเทศบาล	จำนวน 75% จัดสรรตามตัวแปร 10% จำนวนประชากร	ทุกแห่ง 40%จัดสรรตามตัวแปร	1.1จัดสรรตามจำนวนประชากร 150 บาท/คน	1.1 จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาในเรื่องวัสดุการศึกษาอาหารเสริม(นม) บำเหน็จบ้านานาญ
ชั้นที่1 แห่งละ 700,000 บาท	จำนวน 15% ขนาดพื้นที่ จำนวน 20%	40% รายได้ อบจ. 20% ความหนาแน่นของประชากร	1.2จัดสรรให้ตามขั้นเทศบาล	1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ชั้นที่2 แห่งละ 800,000 บาท	จำนวนหมู่บ้าน	40% จำนวนประชากร	โดยเมืองพัทยา	
ชั้นที่3 แห่งละ 1.2 ล้านบาท	จำนวน 55% รายได้	1.2 จัดสรรตามมติต่าง ๆ เช่น มติ	จัดให้เท่ากับเทศบาลชั้นที่ 1	2.1จัดสรรเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลมอบหมายให้กทม. ดังนั้นดำเนินการซึ่งเกินกำลังของ กทม. ดังนั้นลักษณะโครงการจะเป็นโครงการตามมติต่าง ๆ เช่นมติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการการจัดระบบการจราจรทางบก
ชั้นที่4 แห่งละ 1.3 ล้านบาท	1. จัดสรรให้หมู่บ้านละ 100,000 บาทเพื่อพัฒนาอาชีพจำนวน 68,324 หมู่บ้าน	คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก	1.3จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) บำเหน็จบ้านานาญ	
ชั้นที่5 แห่งละ 1.4 ล้านบาท	2. จัดสรรในการพัฒนาแหล่งธรรมชาติ (ขุดลอกแหล่งน้ำ) โดยจัดสรรตามสูตรดังนี้		2.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจัดสรรตามมติต่างๆ และทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
และเทศบาลใหม่ 960 แห่งจัดสรรให้แห่งละ 1.4 ล้านบาท	30% ตามเกณฑ์พัฒนาด้านน้ำและระดับการพัฒนา			
1.3 จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาในเรื่องวัสดุการศึกษา อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) บำเหน็จบ้านานาญ	35% ตามจำนวนประชากร			
2.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	25% ตามรายได้			
2.1 จัดสรรตามหลักเกณฑ์	10% ตามขนาดพื้นที่			
- จำนวน 60 % จัดสรรให้เท่ากันทุกแห่ง				
-จำนวน 40 % จัดสรรตามตัวแปร				
40 % -รายได้ของเทศบาล				
20 % -ความหนาแน่นของประชากร				
40 % -จำนวนประชากร				
2.2 จัดสรรตามมติต่าง ๆ และทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี				
				2.2 มีการกำหนดสัดส่วนการลงทุนระหว่างรัฐบาล กทม. ในอัตราร้อยละ 50 : 50

ตารางที่ 8.5 เปรียบเทียบเงินอุดหนุนท้องถิ่นกับรายจ่ายรวมของรัฐบาลกลาง
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายจ่ายรวม ของรัฐบาล กลาง (1)	รายจ่ายรวม ของอปท. (2)	เงินอุดหนุน ท้องถิ่น (3)	(3)/(1) (ร้อยละ)	(3)/(2) (ร้อยละ)
2540	931,705	86,902	29,508	3.17	33.96
2541	842,861	89,377	30,630	3.63	34.27
2542	833,064	100,013	38,127	4.58	38.12
2543	765,400	89,468	32,222	4.21	36.02
2544	819,000	104,822	40,368	4.93	38.51
2545	878,200	133,120	58,382	6.65	43.86

หมายเหตุ รายจ่ายรัฐบาลกลางหมายถึงรายจ่ายรัฐบาลที่จ่ายจริงและเป็นรายจ่ายตามพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่าย

ที่มา : กลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ 8.5 จะเห็นว่า ในช่วงปี 2540 – 2545 สัดส่วนของเงินอุดหนุนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลกลางมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และจากสัดส่วนของเงินอุดหนุนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของอปท. สูงมากกว่าร้อยละ 30 แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการใช้จ่ายอยู่เป็นจำนวนมาก

8.6 โครงสร้างรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงในงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีลักษณะดังนี้

- งบประมาณรายจ่ายทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายที่มีเพื่อดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติ
 1. รายจ่ายงบกลาง เป็นงบประมาณรายจ่ายที่มีได้ระบุให้แก่ส่วนงานใด แต่ใช้เพื่อองค์กรโดยรวม เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์
 2. รายจ่ายตามแผนงาน ประกอบด้วย

- ใช้จ่ายประจำ จำแนกออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือน และค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน ใช้จ่ายอื่น ๆ
- ใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

• งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ เช่น งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินประเภทอื่นที่ต้องนำมาตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้จำแนกเป็นหมวดตามรายจ่ายตามแผนงาน เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายทั่วไปและให้ระบุประเภทของเงินนั้นในคำชี้แจงประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่าย

1. ใช้จ่ายประจำ จำแนกออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน ใช้จ่ายอื่น ๆ

2. ใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะเห็นได้ว่าโครงสร้างรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็น 2 หมวด คือรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายประจำ (Current Expenditure) เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิม (Unproductive Expenditure) ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภครวม และการบริหารงาน ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน (Capital Expenditure) เป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น (Productive Expenditure) ช่วยเพิ่มความสามารถในการผลิตในอนาคต และทำให้เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น

จากตารางที่ 8.6 จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภททั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงปี 2540 – 2545 มีรายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น โดยในช่วงปี 2540 – 2542 เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่ายประจำคิดเป็นสัดส่วนสูงกว่ารายจ่ายลงทุน แต่สัดส่วนไม่แตกต่างกันมากก็คือรายจ่ายประจำประมาณร้อยละ 45 – 55 และรายจ่ายลงทุนประมาณร้อยละ 45 – 55 เช่นกัน แต่ในช่วงปี 2543 – 2545 เริ่มมีรายจ่ายลงทุนคิดเป็นสัดส่วนสูงกว่ารายจ่ายประจำ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงปี 2540 – 2541 จะมีรายจ่ายประจำคิดเป็นสัดส่วนต่ำกว่ารายจ่ายลงทุนค่อนข้างมาก แต่ในช่วงปี 2542 – 2545 กลับมีรายจ่ายประจำคิดเป็นสัดส่วนมากกว่ารายจ่ายลงทุน ส่วนรายจ่ายชำระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทนั้นคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 1 ของรายจ่ายทั้งหมด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสามารถในการกู้ยืมเงินไม่มากนักเอง

ตารางที่ 8.6 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายจ่าย/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1.เทศบาล	20,437	14,313	21,618	28,854	34,230	47,498
รายจ่ายประจำ	9,184	7,813	11,373.6	13,654	16,730	19,104.6
รายจ่ายลงทุน	11,079	6,322	10,062.9	14,903	17,168	27,988.6
รายจ่ายชำระหนี้	174	178	181.5	297	332	404.6
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	4,614	3,955	5,260	5,318	10,604	13,466
รายจ่ายประจำ	2,273	2,198	3,029.3	2,944	4,596	5,539.7
รายจ่ายลงทุน	2,294	1,712	2,179.4	2,332	5,937	7,868.9
รายจ่ายชำระหนี้	47	45	51.6	42	70	57.64
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	19,952	21,844	25,760	21,415	27,467	38,643
รายจ่ายประจำ	6,299	8,992	16,105.5	10,824	16,034	22,832.2
รายจ่ายลงทุน	13,652	12,851	9,654.7	10,587	11,430	15,799.4
รายจ่ายชำระหนี้	1	1	0.2	3	3	11.05

ที่มา : กลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาลักษณะทั่วไปของปัญหาการคลัง ปัญหาการคลังของรัฐบาลกลางและปัญหาการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

เนื้อหา

1. ลักษณะทั่วไปของปัญหาการคลัง
2. ปัญหาการคลังของรัฐบาลกลาง
3. ปัญหาการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ชักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ชักถาม
2. การสอบ

ในการดำเนินงานด้านการคลังของภาครัฐนั้นประกอบไปด้วย 3 ส่วนคือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เมื่อมองภาพรวมของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือ และ มาตรการทางการคลังของส่วนต่าง ๆ แล้ว ในบทนี้จะเป็นการสรุปลักษณะทั่วไปของปัญหาทางการคลังซึ่งมองภาพรวมของปัญหาทางการคลังของภาครัฐทั้งสามส่วน และลักษณะเฉพาะที่สำคัญของ ปัญหาการคลังของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น

9.1 ลักษณะทั่วไปของปัญหาการคลัง

1. รัฐบาลมีข้อจำกัดในการหารายได้เนื่องจากโครงสร้างรายได้ส่วนใหญ่ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมาจากภาษีทางอ้อม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 และบทที่ 8 รวมทั้งฐานภาษีและอัตราภาษีไม่ยืดหยุ่นต่อรายได้เท่าที่ควร จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า ค่าความยืดหยุ่นของภาษีของไทยโดยเฉลี่ยมีค่าประมาณ 1.002 นั่นคือ ถ้ารายได้เปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 แล้วรัฐจะสามารถจัดเก็บภาษีได้เปลี่ยนไปร้อยละ 1.002 ในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นในภาวะที่เกิดเงินเฟ้อ รายได้ประชาชาติที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่รัฐจะสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรจะเพิ่มขึ้นได้ไม่มากนัก

2. รายจ่ายของรัฐบาลทั้งในส่วนของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเพิ่มขึ้นเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่นความจำเป็นและข้อผูกพันในอดีตทำให้รัฐมีภาระการชำระหนี้เงินกู้ โครงการลงทุนภาครัฐ การถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความไม่แน่นอนในการหารายได้ ทำให้การขาดดุลงบประมาณเป็นผลสะท้อนถึงสาเหตุดังกล่าวมากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ

3. ปัญหาในการบริหารหนี้สาธารณะ คือ การขาดเอกภาพในการบริหารและขาดการบริหารแบบ Forward – looking เช่น การ Refinance พันธบัตรรัฐวิสาหกิจขาดการมองภาพรวมทั้งระบบ และการวางแผนล่วงหน้ามีการบริหารหนี้ในลักษณะการสนองความต้องการเงินสระยะสั้นเป็นรายรัฐวิสาหกิจ ส่วนหน่วยงานที่บริหารหนี้ในปัจจุบัน คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง บริหารหนี้ต่างประเทศ และกรมบัญชีกลาง บริหารหนี้ในประเทศ จึงควรจัดตั้งหน่วยอิสระขึ้นเพื่อจัดการและบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Office) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และปูทางไปสู่การออกพันธบัตร รัฐวิสาหกิจหรือพันธบัตรรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้เป็นอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงมาตรฐาน (Benchmark) และพัฒนาตลาดทุนของประเทศอีกด้วย

4. ปัญหาการชำระหนี้ต่างประเทศ หากรายได้จากการส่งออกไม่ได้ตามเป้าหมายอาจทำให้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อค่าเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ แม้ว่าภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออก (Debt Service Ratio) ของภาครัฐจะยังไม่สูงมาก และมีแนวโน้มลดลง แต่ในภาวะที่ค่าเงินบาทแข็งค่านั้น อาจ

ส่งผลกระทบต่อรายได้จากการส่งออก รวมทั้งการกีดกันนี้ต่างประเทศของภาครัฐจะต้องพิจารณาถึงภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนควบคู่ไปด้วย

5. ควรมีการจัดสรรและควบคุมการใช้เงินกู้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด เนื่องจากภาระการชำระหนี้ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากจะตกแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการคลังแบบขาดดุลของรัฐบาลต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว ดังนั้น โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจซึ่งใช้เงินกู้จากต่างประเทศควรมีการอนุมัติและเบิกจ่ายอย่างรวดเร็ว และให้ผลประโยชน์จากโครงการทุกกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจโดยส่วนรวมฟื้นตัวขึ้นได้บ้าง

6. ปัญหาเกี่ยวกับการประมาณการงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากในการจัดทำงบประมาณ ต้องมีการจัดทำล่วงหน้าหลายเดือน การประมาณการที่เกี่ยวข้องกับรายได้ และรายจ่ายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในอนาคตจึงทำได้ยาก และยังส่งผลกระทบต่อเรื่องไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เนื่องจากวิธีการงบประมาณ และระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง

ตารางที่ 9.1 เปรียบเทียบประมาณการรายได้กับรายได้ที่จัดเก็บได้

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ประมาณการ	จัดเก็บได้	จัดเก็บได้เทียบกับประมาณการ	
			จำนวน	ร้อยละ
2539	843,200.0	846,566.5	3,366.5	0.4
2540	925,000.0	843,365.5	-81,634.5	-8.8
2541	782,020.0	733,463.7	-48,556.3	-6.2
2542	705,420.0	709,117.7	3,697.7	0.5
2543	743,030.0	750,082.5	7,052.5	0.9
2544	805,000.0	772,966.4	-32,033.6	-4.0
2545	823,000.0	851,097.2	28,097.2	3.4
2546	825,000.0	961,365.1	136,365.1	16.5
2547	10,636,000.0	1,114,834.7	51,234.7	4.8

หมายเหตุ

1. ตัวเลขในวงเล็บเป็นอัตราเพิ่ม / ลดจากปีก่อน
2. ปี 2540 – 2543 เป็นประมาณการปรับปรุง
3. ปี 2544 – 2547 เป็นรายได้จัดเก็บสุทธิหลังจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อปท. ตาม พรบ.

กระจายอำนาจฯ

ที่มา : สำนักงบประมาณ

จากตารางที่ 9.1 จะเห็นว่าในบางปีงบประมาณ การประมาณการรายได้เมื่อเทียบกับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงแตกต่างกันค่อนข้างมาก เช่น ในปี 2540 รายได้ที่จัดเก็บได้จริงต่ำกว่าประมาณการถึงร้อยละ 8.8 ซึ่งอาจส่งผลทำให้รัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอจ่าย หรือ ในปี 2546 รายได้ที่จัดเก็บได้จริงมากกว่าประมาณการถึงร้อยละ 16.5 และในปี 2546 รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลสูงกว่าที่ควรจะเป็นเนื่องจากประมาณการรายได้ต่ำกว่าที่เก็บได้จริงไว้มาก

7. ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ ในหลายกรณีการจัดสรรงบประมาณของประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผลมาจากอิทธิพล หรือปัจจัยทางการเมือง ทำให้งบประมาณถูกใช้ไปในทิศทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

8. การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบกับปัญหาขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น

9. การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้ทำให้ฐานรายได้ของรัฐบาลขยายตัวในสัดส่วนที่สอดคล้องกัน เพราะรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นเพียงรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัดเท่านั้น นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังขอยกเว้น หรือขออุดหนุนค่าอาคารเช่าสำหรับเครื่องจักร และวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต หรือบางแห่งขอยกเว้นการนำส่งรายได้ให้รัฐบาล

10. ปัญหาการบริหารการคลังของรัฐ ไม่มีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ อย่างชัดเจน จึงไม่ทราบว่าเงินงบประมาณที่ใช้ไปนั้นก่อให้เกิดประโยชน์และความคุ้มค่าแก่ประเทศมากน้อยเพียงใด

11. ระบบการคลังของไทยมีหน่วยงานควบคุมรายได้และรายจ่ายแยกกันคนละหน่วยงาน เช่น กรมสรรพากรทำหน้าที่เก็บภาษี กรมบัญชีกลางดูแลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ หากสามารถทำให้มีหน่วยงานเดียวอาจควบคุมการหารายได้และการใช้จ่ายได้ง่าย และมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความคล่องตัวแก่ฝ่ายบริหาร แต่อาจมีข้อเสียในเรื่องการดูแลนโยบายและผลการปฏิบัติการในระดับรวมทำได้ยาก

12. ระบบการคลังของไทยมีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทิศทางเดียว คือ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น รายได้ภาษีอากรมีแนวโน้มสูงขึ้นจากการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้ช่วยชะลอการขยายตัวของความต้องการใช้จ่ายมวลรวม และชะลอแรงกระตุ้นภาวะเงินเฟ้อ แต่ในสภาวะที่เศรษฐกิจฝืดเคือง ประชาชนมีรายได้ลดลง รายได้จากภาษีอากรลดลง รัฐบาลไม่สามารถเพิ่มรายจ่ายเพื่อไปกระตุ้นเศรษฐกิจได้ทันทำให้ตัวรักษา

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประเทศไทยยังไม่มีระบบสวัสดิการสังคมที่อาจช่วยชะลอปัญหาทางเศรษฐกิจได้ เช่นการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน ซึ่งจัดเป็นเงินโอนภาครัฐบาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความสามารถในการบริโภคมากขึ้น อาจช่วยให้มีการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้

13. ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานฐานะการคลัง เท่าที่ผ่านมการรายงานฐานะการคลัง เน้นด้านการใช้จ่ายในงบประมาณ และรายได้ในงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติยังมีการจ่ายเงินนอกงบประมาณ ซึ่งควรนำมาพิจารณาด้วยเพื่อดูฐานะการคลังทั้งระบบ นอกจากนี้การอนุมัติเงินงวดให้หน่วยราชการก่อนนี้ผูกพันเพื่อเบิกจ่ายเงินนั้น ไม่คำนึงถึงกระแสเงินสดของรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับจริง หากปีใดรายได้ไม่เป็นไปตามประมาณการ ทำให้เกิดการขาดดุลการคลัง รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินหรือใช้เงินคงคลังเพื่อชดเชยการขาดดุล

ตารางที่ 9.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ รายการ	2543	2544	2544	2543	2547
รายได้	747,626.9	765,961.2	845,410.9	960,622.4	1,125,130.3
รายจ่าย	868,018.9	901,654.9	1,015,682.7	980,343.0	1,140,121.5
ดุลเงินงบประมาณ	-120,392.0	-135,693.7	-170,271.8	-19,720.6	-14,991.2
ดุลเงินนอกงบประมาณ	46,377.0	56,984.9	76,553.3	-27,261.8	4,979.4
ดุลเงินสด	-74,015.0	-78,708.8	-93,718.5	-46,982.4	-10,011.8
การชดเชยการขาดดุลเงินกู้	60,473.1	82,212.6	113,296.1	82,218.2	32,004.2
ผลกระทบต่อเงินคงคลัง	-13,541.9	3,503.8	19,577.6	35,235.8	21,992.4
ฐานะเงินคงคลังสิ้น ปีงบประมาณ	72,950.5	76,401.8	95,979.5	131,216.5	153,242.4

หมายเหตุ * เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ที่มา : งบประมาณประจำปี 2549

จากตารางที่ 9.2 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2543 – 2547 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และรัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอกับการใช้จ่าย ทำให้เกิดการขาดดุลเงินสด แม้ว่าดุลเงินนอกงบประมาณส่วนใหญ่จะเกินดุลแต่ก็ยังไม่สามารถชดเชยความต้องการใช้จ่ายได้ ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืม หรือใช้เงินคงคลังเพื่อชดเชยการขาดดุล เช่นในปี 2543 รัฐบาลขาดดุลเงินสด 74,015 ล้านบาท มีการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเพียง 60,473.1 ล้านบาท ทำให้ต้องนำเงินคง

คลังออกมาชดเชยบางส่วน ฐานะเงินคลังจึงลดลง ส่วนในปีต่อ ๆ มา รัฐบาลยังคงขาดดุลเงินสดอย่างต่อเนื่อง แต่มีการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้เพียงพอ จึงมีเงินสดเหลือเข้าสู่คลัง ทำให้ฐานะเงินคลังสิ้นปีงบประมาณเพิ่มขึ้น

14. การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำโดยใช้เครื่องมือทางการคลังเช่นการลดภาษี หรือการเพิ่มค่าใช้จ่ายรัฐบาล ทำให้รัฐต้องรับภาระหนี้ที่กู้ยืมทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในและภายนอกประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมากขึ้น ซึ่งผลของเงินที่กู้ยืมมาไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้เกิดผลเพียงใด แต่ในขณะที่เกี่ยวกับการที่รัฐต้องรับภาระหนี้ทำให้ต้องกันงบประมาณรายจ่ายบางส่วนไว้สำหรับชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ แทนที่จะนำเงินงบประมาณเหล่านั้นไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ

15. การประสานกันนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้เครื่องมือทางการคลังอาจต้องมีการประสานกันนโยบายอื่น ๆ ของรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาค เช่น ในภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลมีนโยบายลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ร่วมกับนโยบายการค้าต่างประเทศเพื่อลดการนำเข้า เนื่องจากมีบ่อยครั้งที่หน่วยงานที่ดูแลด้านการคลังและหน่วยงานอื่นมีนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น การลดการนำเข้าทำให้ลดการขาดดุลการค้า แต่ทำให้รัฐขาดรายได้จากภาษีขาเข้าด้วยเช่นกัน

9.2 ปัญหาการคลังของรัฐบาลกลาง

จากการศึกษาภาพรวมของปัญหาการคลังที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนของรัฐบาลกลางมีปัญหา ซึ่งควรต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษดังนี้

1. แหล่งรายได้มาจากภาษีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก จากการประมาณการรายรับในปีงบประมาณ 2549 มีการประมาณการรายได้จากภาษีอากรไว้ 1,249,536.7 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 91.9 ของประมาณการรายรับ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นภาษีทางตรง ซึ่งประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จำนวน 573,000 ล้านบาท และภาษีทางอ้อม 895,936.7 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิต ภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก เป็นต้น

2. ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษี เนื่องโครงสร้างภาษีบางอย่างไม่เหมาะสม ฐานภาษีแคบ อัตราภาษีหลายอัตรา วิธีการประเมินภาษีที่ล้าสมัย ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เปิดโอกาสให้มีการหลบเลี่ยง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีการจัดเก็บหลายอัตราคือ ตามมาตรา 80 จัดเก็บในอัตราร้อยละ 7 จากมูลค่าการขาย ตามมาตรา 80/1 จัดเก็บในอัตราร้อยละ 0 สำหรับผู้ประกอบการบางประเภทเท่านั้น ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความสับสน และอาจมีการประเมินภาษีผิดพลาด ทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีอากรไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ในการจัดเก็บภาษียังไม่มีการตรวจสอบที่ดี และไม่มีแรงจูงใจให้ประชาชนไปชำระภาษี ทำให้อาจเกิดการหลบเลี่ยงได้ง่าย

3. ปัญหาอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่าง ๆ ของรัฐคิดในอัตราต่ำ ทำให้รายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่นรายได้จากการขายสินค้าและบริการของรัฐบาลต่ำ

จากตารางที่ 4.1 ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า รายได้จริงของรัฐบาลในส่วนของภาษีของและบริการ และรายได้อื่น คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3-7 ของรายได้รวมทั้งหมด ซึ่งหากรัฐบาลมีการปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน ก็จะทำให้รัฐมีรายได้ในส่วนนี้เพิ่มขึ้น

4. ปัญหาการบริหารการเงิน รายได้ภาษีอากรบางประเภทมีกำหนดระยะเวลา เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา งด.90 และงด. 91 กำหนดให้มีการชำระในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคมของทุกปี แต่ความต้องการใช้จ่ายอาจเกิดขึ้นในช่วงอื่น ๆ ดังนั้นในบางช่วงรัฐอาจขาดแคลนเงินสดในมือ ต้องใช้เงินคงคลัง หรือการกู้ยืมระยะสั้นมาใช้จ่ายทำให้เป็นภาระในการจัดสรรงบประมาณไปชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในกรณีกู้ยืมมาชดเชยการขาดดุลเงินสดระยะสั้น

5. โครงสร้างรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มการผลิต จากตารางที่ 1.1 ในบทที่ 1 รายได้และรายจ่ายของสถาบันการคลังของไทย (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) เมื่อพิจารณาจ่ายของภาครัฐ จะเห็นได้ว่ารายจ่ายประจำของภาครัฐมีถึงประมาณร้อยละ 45 – 67 ของรายจ่ายรวม ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของรัฐบาลกลาง ทำให้เงินงบประมาณไม่ได้ถูกใช้ไปในทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในโครงการลงทุนต่าง ๆ

6. ปัญหาความยุ่งยากในการเบิกจ่ายเงินของราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในการใช้จ่าย และในแต่ละปีมียอดค้างจ่ายมากเกินไปทำให้เงินงบประมาณไม่ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์

9.3 ปัญหาการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น¹

ปัญหาทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่มากในหลาย ๆ ด้าน ทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย โดยหากจะลำดับความสำคัญของปัญหา พบว่า ปัญหาทางด้านรายได้ถือเป็นปัญหาสำคัญที่สุด ซึ่งถ้าสามารถทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางด้านรายได้แล้ว ปัญหาด้านอื่น ๆ จะทุเลาลงไป โดยภาพรวมสามารถสรุปปัญหาของการคลังท้องถิ่น ได้ดังนี้

1. ฐานภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันแคบ และจำกัดอัตราภาษีที่คงที่ มูลค่าที่ดินที่ไม่ได้ปรับราคากลางมาเป็นเวลานาน และมีการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีจำนวนมาก ทำให้รายได้ภาษีท้องถิ่นมีจำกัด
2. ความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงต่ำ อันเนื่องมาจากเป็นองค์กรเพิ่งจัดตั้งขึ้น เป็นองค์กรขนาดเล็กมีเจ้าหน้าที่การคลังน้อย เคยชินและยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลัวเสียฐานเสียงจากประชาชนในพื้นที่หากจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หรือเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเศรษฐกิจต่ำเพราะห่างไกลความเจริญ ฯลฯ จำเป็นต้องเสริมสร้างความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว
3. ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจหรือขาดจิตสำนึกในการเสียภาษีเพื่อบำรุงท้องถิ่น
4. การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกันไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาแย่งกันแบ่งสรรรายได้จากรัฐบาล และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดแบ่งภาษีควรพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษีของภาษีแต่ละประเภท บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการเป็นอิสระของท้องถิ่น และสร้างความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี
5. ขณะนี้รัฐบาลกำลังดำเนินการแบ่งสรรรายได้ของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ครบสัดส่วนร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้เงินอุดหนุนและการแบ่งรายได้ภาษี ทำให้ความเป็นอิสระทางการคลังไม่เกิดขึ้น เพราะขึ้นกับข้อตกลงในการแบ่งสรรรายได้ และความสามารถในการแย่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นภาระทางการคลังต่อรัฐบาลค่อนข้างมาก รัฐบาลควรช่วยเหลือท้องถิ่นโดยเพิ่มฐานภาษี เพิ่มอัตราภาษี และความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าเพื่อท้องถิ่นจะได้มีรายได้ที่จัดเก็บเองเพียงพอกับรายจ่าย

¹ อ่านเพิ่มเติมใน สมชัย ฤชุพันธ์ และคณะ. ชุดโครงการกระจายอำนาจทางการคลัง.

6. การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดอย่างกว้าง ๆ และไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีการจัดทำแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจไปแล้ว และมีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลไปบ้างแล้ว การจัดแบ่งภารกิจที่คลุมเครือ และการที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับมีพื้นที่ทับซ้อนกันอาจทำให้เกิดการแย่งกันทำกิจกรรมบางอย่าง เกิดการทำงานซ้ำซ้อน และการแย่งกันไม่ทำกิจกรรมบางอย่าง ผลเสียจะตกอยู่ที่ประชาชนทำให้ได้รับบริการ ไม่ดีเท่าที่ควร

7. กฎหมายเฉพาะบางอย่างตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ดำเนินการกิจกรรมตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น การจัดให้มีไฟฟ้า การดูแลรักษาทางน้ำ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ฯลฯ

8. วิธีการงบประมาณ และระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการใช้จ่ายเงินของตนเองเพื่อบริหารงานท้องถิ่น รัฐบาลเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดและร่วมตัดสินใจ

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่มากนัก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่นไม่แน่นแฟ้น ขาดแรงสนับสนุนการกระจายอำนาจที่

10. ระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีเพียงการตรวจสอบโดยหน่วยงานรัฐบาล คือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบโดยภาคประชาชนในท้องถิ่น กลับมีไม่มาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยชินกับการรับผิดชอบต่อรัฐบาล มากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชน

11. กระบวนการและเงื่อนไขการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้ท้องถิ่นไม่อิสระในการกำหนดนโยบายดูแลการคลังซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12. แหล่งเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด ทำให้มีทางเลือกน้อยและอาจได้เงื่อนไขการกู้ที่ไม่ดี ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากร ระบบงาน และระบบข้อมูลในการบริหารนี้ และไม่เคยมีประสบการณ์ในการกู้ยืมมาก่อน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลังที่ถูกต้อง และเต็มประสิทธิภาพ

13. ระบบข้อมูลด้านรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสับสนไม่ตรงกับนิยามดูแลการคลังตามหลักสากล ทำให้ข้อมูลปะปนกัน ตัวเลขที่แสดงไม่ใช่เม็ดเงินที่แท้จริง และบางแห่งมีการคละกันระหว่างข้อมูลที่เป็นกระแส (flow) กับข้อมูลที่เป็นสต็อก (stock)

14. การรายงานฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เชื่อมโยงกับ
ของรัฐบาล ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังในภาพรวมไม่ชัดเจน และทำให้
นโยบายการคลัง
ของรัฐบาลอาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ความมุ่งหมายของบทเรียน

ศึกษาบทบาทของนโยบายการคลัง ประเภทของนโยบายการคลัง การใช้ นโยบายการคลังในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงข้อจำกัดของนโยบายการคลัง และนโยบายการคลังของ ไทย

เนื้อหา

1. บทบาทของนโยบายการคลัง
2. ประเภทของนโยบายการคลัง
3. นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ
4. ข้อจำกัดของนโยบายการคลัง
5. นโยบายการคลังของไทย

กิจกรรมและวิธีสอน

1. บรรยาย
2. ซักถาม

อุปกรณ์การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. แผ่นใส
3. เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ

การวัดและประเมินผล

1. ซักถาม
2. การสอบ

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) คือการใช้ภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาล และการกู้ยืม เป็นเครื่องมือเพื่อให้มีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทิศทางที่ต้องการ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการ จัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน การใช้จ่ายของรัฐ และการก่อหนี้ให้เป็นไปใน ลักษณะที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมาย เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคู่กันไปด้วย

โดยปกติแล้วนโยบายการคลังจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลายด้าน ทั้งที่สามารถ วัดได้และไม่ได้ แต่ที่เห็นได้ชัดคือ ผลต่อการจ้างงาน ระดับการบริโภค ระดับการออมและการลงทุน การค้าและดุลการชำระเงิน ดังนั้นในการกำหนดนโยบายการคลังจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้ง ผลกระทบและเครื่องมือที่ใช้

อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่นโยบายการคลังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จำเป็นต้องใช้นโยบาย การเงิน (Monetary Policy) หรือ นโยบายด้านอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วยเพราะนโยบายการคลังมักจะ ต้องใช้เวลาและผลที่เกิดขึ้นมักจะมากหรือน้อยกว่าที่คาดไว้

10.1 บทบาทของนโยบายการคลัง

นโยบายการคลังมีบทบาทที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาทของนโยบายการคลังในฐานะเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากร นโยบายการ คลังเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการ ดำเนินการผลิตหรือจัดสรรสินค้าระหว่างผู้บริโภค ดังนั้นนโยบายการคลังทางด้านรายจ่ายเพื่อการ ลงทุน หรือดำเนินการผลิตจะมีบทบาทที่สำคัญ นอกจากนี้แล้วยังสามารถใช้นโยบายการคลังเพื่อ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งยังมีบทบาทในการ จัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดผลภายนอกแก่สังคมในทางบวก เช่น ใช้นโยบายภาษีเพื่อระดมทรัพยากรมาผลิตสินค้าเหล่านี้ หรือให้เงินอุดหนุนแก่เอกชนผู้ผลิต และ จัดสรรทรัพยากรน้อยลงสำหรับการผลิตที่ก่อให้เกิดผลภายนอกแก่สังคมในทางลบ เช่น เก็บภาษี พิเศษจากโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษ

2. บทบาทของนโยบายการคลังในฐานะที่เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นการใช้นโยบายการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายการว่าจ้างงาน ระดับราคาที่มีเสถียรภาพ อัตราความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม และระดับดุลการค้า ดุลการชำระเงินที่เหมาะสม ผลที่ตามมา ก็คือ รัฐสามารถเก็บภาษีอากรได้มากและนำออกไปใช้จ่ายในทางที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว หากรัฐบาล ต้องการเน้นการใช้แรงงาน รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายด้านภาษีอากรได้ ถ้าระดับราคาสินค้าสูงขึ้น รัฐก็ อาจใช้งบประมาณเกินดุล โดยการลดรายจ่ายลง และจัดเก็บภาษีอากรให้มากขึ้น หากรัฐบาลมุ่งให้ เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ ก็อาจใช้นโยบายรายจ่ายโดยเน้นด้านการ

ลงทุนภาครัฐบาลเป็นตัวกระตุ้น ส่วนด้านการค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ก็อาจใช้นโยบายภาษีอากรไปในทางที่เอื้อต่อการส่งออกหรือชะลอการนำเข้าได้

3. บทบาทของนโยบายการคลังในฐานะเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเพื่อลดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจของคนในประเทศเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาล โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา สามารถนำนโยบายการคลังมาใช้โดยการกำหนดรายได้และรายจ่ายที่เหมาะสมเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างของรายได้ เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลัง

ในการดำเนินนโยบายการคลังนั้น รัฐบาลมีเครื่องมือที่สำคัญ 3 อย่างคือ รายจ่าย ภาษีอากร และการบริหารหนี้สาธารณะ

1. เครื่องมือด้านรายจ่าย รัฐบาลจะใช้นโยบายด้านรายจ่ายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งมาตรการนั้นจะมีผลโดยตรงต่อการจ้างงานและผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมักนิยมใช้มาตรการนี้ ประเทศไทยเองก็นำเอามาตรการนี้มาใช้โดยตลอด หากพิจารณางบประมาณที่ผ่านๆ มาจะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายมีมูลค่าเพิ่มขึ้นทุกปี นอกจากนี้รายละเอียดของการใช้จ่ายจะเป็นตัวบ่งชี้ให้ทราบถึงทิศทางที่รัฐบาลใช้จ่ายว่าจะเป็นไปในแนวทางใด ให้ความสำคัญกับงานใดมากน้อยเพียงใด เช่น ในปีงบประมาณ 2543-2544 จะมุ่งเน้นจัดสรรงบประมาณให้แก่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการเกษตร การอุตสาหกรรม การบริหารจัดการภาครัฐและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รวมถึงสนับสนุนภาคบริการ เพื่อช่วยเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

2. เครื่องมือด้านรายได้ รัฐบาลมีรายจ่ายในแต่ละปีสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหารายได้มาสนับสนุนรายจ่าย การจัดเก็บภาษีอากรเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ รัฐบาลอาจใช้การจัดเก็บภาษีอากรเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจทางด้านอุปสงค์รวมได้ ดังนั้นจะเห็นว่าภาษีทำหน้าที่หลากหลายตั้งแต่เป็นเครื่องมือในการหารายได้ เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และยังเป็นเครื่องมือในการจูงใจในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุน ควบคุมและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย

3. เครื่องมือการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐบาลจะใช้นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยจะทำการกำหนดวงเงินที่จะก่อหนี้ วงเงินการชำระหนี้ หนี้ระยะสั้น หนี้ระยะยาวที่จะก่อขึ้น สาเหตุของการก่อหนี้ขึ้นนั้นเกิดจากการที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีรายจ่ายในการลงทุนสูง ใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล รัฐบาลจึงต้องก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุล

10.2 ประเภทของนโยบายการคลัง

10.2.1 จำแนกตามลักษณะการทำงานของนโยบายการคลัง จำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ

- นโยบายการคลังแบบปรับเสถียรภาพอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) คือ

นโยบายของรัฐบาลที่มีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่เสถียรภาพเอง โดยอัตโนมัติ โดยรัฐบาลไม่ต้องดำเนินมาตรการทุกครั้ง เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ เช่น นโยบายการจัดเก็บภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า นโยบายนี้มีผลทำให้เศรษฐกิจปรับตัวสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ทั้งๆ ที่นโยบายการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าไม่ได้มีวัตถุประสงค์เริ่มแรกในการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา การผลิตและการจ้างงาน การปรับเสถียรภาพโดยอัตโนมัติในกรณีนี้เกิดขึ้นดังนี้ คือ ในระหว่างที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การผลิตของประเทศจะลดต่ำลง มีการว่างงานเกิดขึ้น รายได้ของธุรกิจและครัวเรือนจะลดต่ำลง ภาษีที่จะต้องจ่ายให้รัฐบาลจะลดลงในอัตราที่สูงกว่าอัตราการลดลงของรายได้ของธุรกิจและครัวเรือน ดังนั้น รายได้สุทธิหลังหักภาษีของครัวเรือนและธุรกิจในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ จึงลดลงน้อยกว่าในกรณีที่การจัดเก็บภาษีไม่ได้เป็นอัตราก้าวหน้า ทำให้ภาคเอกชนมีอำนาจซื้อมากกว่า มีผลกระตุ้นให้ขยายการผลิตและการใช้แรงงานมากขึ้น บรรเทาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในทางกลับกัน ในภาวะที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู รายได้ของภาคเอกชนจะมากขึ้น หากอำนาจซื้อของเอกชนเพิ่มขึ้นตาม จะยิ่งกระตุ้นให้มีการผลิตมากขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อตามมา ภายใต้ระบบการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า เมื่อรายได้ของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเอกชนจะเสียภาษีในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้สุทธิหลังจากหักภาษีจึงเพิ่มขึ้น ไม่มาก อุปสงค์รวมของเศรษฐกิจจะค่อยๆ ชะลอลง ภาวะเงินเฟ้อก็จะไม่เกิดขึ้น

แม้ว่านโยบายการคลังแบบอัตโนมัติจะมีประโยชน์ต่อการสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ แต่ก็มีข้อสังเกตเกี่ยวกับคุณสมบัติและการทำงานของนโยบายดังกล่าว คือ

1. นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้ เพียงแค่ช่วยบรรเทาหรือลดความรุนแรงของความผันผวนของระบบเศรษฐกิจ
2. การเก็บภาษีที่มีอัตราก้าวหน้าจะทำให้เกิดตัวถ่วงทางการคลัง (Fiscal Drag) เนื่องจากการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าจะทำให้จำนวนภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีผลทำให้รายจ่ายมวลรวมในการบริโภคเพิ่มขึ้นช้า และการเก็บภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ
3. นโยบายการคลังอัตโนมัติจะช่วยระบบเศรษฐกิจได้ดีในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ใกล้ภาวะการจ้างงานเต็มทีหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ เพราะเป็นการชะลอการใช้จ่ายรวมมิให้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเกินกำลังการผลิตของระบบเศรษฐกิจ แต่ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะเงินฝืด และกำลังจะฟื้นตัว นโยบายการคลังอัตโนมัติ อาจทำให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวได้ช้า

• นโยบายการคลังแบบจงใจ (Discretionary Fiscal Policy) นโยบายแบบนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือทางการคลัง เช่น หนี้ภาษี อัตราภาษี การใช้จ่ายของรัฐบาล ตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และมีการประกาศใช้เครื่องมือต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ เพื่อรักษาเสถียรภาพและแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกรณีที่เศรษฐกิจมีความผันผวนมาก และเกิดขึ้นเป็นเวลานานซึ่งนโยบายการคลังแบบปรับเสถียรภาพอัตโนมัติไม่สามารถทำงานได้ทันเวลา แต่นโยบายนี้ยังมีจุดอ่อนบางประการซึ่งอาจจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของเครื่องมือทางการคลัง คือ

1. ความล่าช้าของระบบการทำงาน การเปลี่ยนแปลงรายจ่าย ชนิดและอัตราภาษี ต้องมีขั้นตอนการดำเนินการหลายชั้น เริ่มตั้งแต่การรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น การตัดสินใจในเครื่องมือต่างๆ และความล่าช้าในการบริหาร
2. ความไม่คล่องตัวในการยกเลิกมาตรการที่ใช้ในการแก้ปัญหา นโยบายใดๆ ก็ตามเมื่อได้นำไปปฏิบัติและแก้ปัญหาได้แล้ว หากยกเลิกได้ไม่ทันท่วงที อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวหากรัฐบาลยังไม่ยกเลิกนโยบายนั้น ก็จะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อตามมา
3. การคาดคะเนของครัวเรือน เกี่ยวกับช่วงเวลาบังคับใช้นโยบายการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมการใช้จ่ายของเอกชน เช่น เศรษฐกิจเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลใช้นโยบายเพิ่มอัตราภาษี เพื่อบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ แต่เอกชนคาดว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่บังคับใช้ชั่วคราว ก็จะไม่มีผลต่อรายจ่ายมวลรวมในการบริโภค
4. เหตุผลทางการเมือง อาจทำให้การทำงานของนโยบายการคลังแบบจงใจไม่สอดคล้องหรือแก้ไขปัญหาได้ไม่ตรงจุด เช่น รัฐบาลอาจจะสนใจการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาเรื่องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้นแม้จะเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นรัฐบาลก็ไม่สนใจ มุ่งแต่จะลงทุนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ หรือในบางกรณีการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอาจจะช่วยเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนได้มากกว่านโยบายงบประมาณแบบเกินดุล

10.2.2 จำแนกตามลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

• นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) นโยบายการคลังที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น และลดภาษี ทำให้เกิดงบประมาณขาดดุล เป็นการเพิ่มระดับรายจ่ายมวลรวมของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว การจ้างงานและรายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังแบบนี้ในกรณีที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายจ่ายมวลรวมของระบบเศรษฐกิจไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการจ้างงานเต็มที่

- นโยบายการคลังแบบหดตัว (Restrictive Fiscal Policy) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจเกิดภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากความต้องการใช้จ่ายมวลรวมมีมาก รัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังแบบหดตัว คือลดรายจ่ายของรัฐบาลและเพิ่มภาษีทำให้เกิดงบประมาณเกินดุล ทำให้รายจ่ายมวลรวมของระบบเศรษฐกิจลดลง เป็นการลดภาวะเงินเฟ้อ

10.3 นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ

นโยบายการคลัง เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจแบบหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยนโยบายภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาลและการก่อหนี้สาธารณะ นโยบายเหล่านี้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดผลดีแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยการปรับนโยบายเหล่านี้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย

10.3.1 นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

คำว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) โดยทั่วไปหมายถึงระบบเศรษฐกิจที่มีความสมดุลภายใน และความสมดุลภายนอก ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่มีความสมดุลภายใน หมายถึง ประเทศที่ไม่มีปัญหาการว่างงานมาก เช่นเกินกว่าร้อยละ 3 ต่อปีของกำลังแรงงานทั้งหมด ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ไม่มากนัก ภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดไม่รุนแรง ส่วนเสถียรภาพภายนอก หมายถึงประเทศที่ไม่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยปกติแล้วประเทศที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมักนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี แต่ในขณะเดียวกันประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ อาจไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ได้ เมื่อประเทศมีปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอาจใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อช่วยแก้ปัญหาได้ เช่น

- ปัญหาเงินเฟ้อ เมื่อระบบเศรษฐกิจเกิดภาวะเงินเฟ้อ ระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปจะเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปอำนาจซื้อของผู้บริโภค หรือค่าของเงินจะลดลง เนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพื่อซื้อสินค้าในปริมาณเท่าเดิม หรือด้วยเงินจำนวนเท่าเดิมจะซื้อสินค้าได้ในปริมาณที่ลดลง ภาวะเงินเฟ้อเกิดจากสาเหตุหลายประการ การที่จะนำนโยบายการคลังมาใช้จึงควรจะใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการใช้จ่ายภาครัฐบาล

ทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาผลิตสินค้าให้เพียงพอกับความต้องการได้ ควรใช้มาตรการด้านนโยบายงบประมาณเกินดุล คือการใช้จ่ายของรัฐบาลน้อยกว่ารายได้ของรัฐบาล ลดการใช้จ่ายของรัฐบาลในโครงการต่างๆ ลง โครงการใดเลื่อนออกไปได้ก็ควรจะทำ และในขณะเดียวกันอาจเพิ่มการเก็บภาษีอากร เพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชน ซึ่งจะช่วยบรรเทาภาวะเงินเฟ้อได้

เงินเพื่อที่เกิดจากอุปสงค์รวมในสินค้าและบริการมีมากกว่าอุปทานรวม และระบบเศรษฐกิจมีการจ้างงานเต็มที่แล้ว อาจใช้มาตรการด้านภาษีอากร โดยการเก็บภาษีให้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนลดปริมาณการซื้อสินค้าและบริการ และทางภาครัฐบาลก็ต้องลดการใช้จ่ายเพื่อไม่ให้เกิดความต้องการสินค้าและบริการแข่งกับเอกชน เมื่อความต้องการสินค้าต่างๆ ลดลง ก็จะมีบรรเทาภาวะเงินเฟ้อได้

เงินเพื่อที่เกิดขึ้นเนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น อาจใช้นโยบายด้านภาษีอากรให้ผู้ผลิตได้รับการยกเว้นหรือลดภาษีบางประเภท เช่นภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง

การใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะ ในภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลมักมีรายได้จากภาษีอากรและงบประมาณมักจะเกินดุล การก่อหนี้จึงดูเหมือนไม่จำเป็น แต่รัฐบาลอาจใช้การก่อหนี้เพื่อลดปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจได้โดยการกู้ยืมจากประชาชนและสถาบันการเงินในประเทศ ซึ่งรัฐจะต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงเพื่อจูงใจให้ประชาชนลดการบริโภคและนำเงินมาให้รัฐบาลกู้ยืม แต่โดยปกติแล้วการก่อหนี้สาธารณะเพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อไม่ควรนำมาใช้เพราะรัฐบาลจะมีภาระอัตราดอกเบี้ยสูงในอนาคต และไม่ยุติธรรมสำหรับประชาชนที่ต้องเสียภาษีแล้วรัฐบาลนำรายได้จากภาษีมาชำระหนี้คืน

- ปัญหาเงินฝืด ปัญหาเงินฝืดอาจเกิดขึ้นเพราะในระบบเศรษฐกิจมีปริมาณเงินหมุนเวียนน้อยเกินไปจนประชาชนมีอำนาจซื้อไม่เพียงพอกับปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ผลิตต้องลดปริมาณการผลิตสินค้าลงเนื่องจากผลิตแล้วขายไม่หมด ทำให้ปริมาณการลงทุนในประเทศลดลง และอาจมีผลกระทบต่อการใช้งานและรายได้ของประชาชนด้วย ดังนั้นนโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาเงินฝืด จึงเป็นนโยบายที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายรัฐบาลหรือดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล เพื่อช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีการขายสินค้ามากขึ้น ผลิตมากขึ้น ลงทุนมากขึ้น การจ้างงานมากขึ้น หรือการใช้นโยบายภาษีโดยการลดอัตราภาษีเงินได้ หรือภาษีการบริโภคเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจซื้อมากขึ้น หรือการใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องเลือกแหล่งเงินกู้ที่จะทำให้เกิดการขยายปริมาณเงินมากที่สุด ต้องระมัดระวังไม่ไปแย่งแหล่งเงินกู้จากภาคเอกชน และควรเร่งชำระหนี้ที่ครบกำหนดคืนโดยเร็วเพื่อประชาชนจะได้มีเงินไปใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

- ปัญหาการว่างงาน เมื่อระบบเศรษฐกิจมีปัญหาการว่างงานและยังมีทรัพยากรที่จะนำมาผลิตเป็นสินค้าและบริการได้ การแก้ปัญหาการว่างงาน อาจใช้นโยบายการคลังทางการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อเพิ่มอุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ผลิตผลิตมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น การจ้างงานมากขึ้น หรือถ้าปัญหาการว่างงานเกิดจากรัฐบาลเก็บภาษีการผลิตมากเกินไปทำให้ต้นทุนการผลิตสูง และผู้ผลิตไม่สามารถขายสินค้าได้ รัฐบาลก็ควรจะใช้ นโยบายด้านภาษีอากร โดยลดภาษีอากรให้แก่ผู้ผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิต นอกจากนี้ยังอาจลดภาษีเงินได้

โดยทั่วไปแก่ประชาชน ย่อมช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพื่อใช้ในการบริโภคมากขึ้น เมื่อความต้องการสินค้ามากขึ้น การผลิตก็จะเพิ่มขึ้น การจ้างงานจะเพิ่มขึ้น เช่น โครงการสร้างงานในชนบท ก็มีมีส่วนช่วยแก้ปัญหาการว่างงานได้

- ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ดุลการชำระเงินประกอบด้วยบัญชีต่างๆ หลายบัญชี คือบัญชีเดินสะพัด บัญชีทุนเคลื่อนย้าย บัญชีเงินโอน และบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ ในการใช้มาตรการทางการคลังเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน ควรต้องพิจารณาถึงสาเหตุ และใช้มาตรการที่เหมาะสม

กรณีที่เกิดการขาดดุลการชำระเงินเกิดจากการขาดดุลการค้า อาจใช้มาตรการด้านการลดการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อไม่ให้มีอุปสงค์สำหรับสินค้าเข้ามา และมีทรัพยากรที่จะผลิตสินค้าและบริการสนองความต้องการภายในประเทศ หรือมาตรการทางภาษีอากร โดยเพิ่มภาษีการนำเข้าเพื่อลดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ แต่การเพิ่มอัตราภาษี อาจมีผลทำให้สินค้าที่ผลิตไม่ได้ในประเทศและจำเป็นต้องนำเข้ามีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย หรือรัฐอาจใช้มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น ยกเว้นหรือลดหย่อนการเก็บภาษีสินค้าเพื่อส่งออก หรือยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนที่นำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออก

กรณีที่เกิดการขาดดุลการชำระเงินเกิดจากการเสียเปรียบด้านเงินลงทุน ต้องพยายามส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนมากขึ้น เช่น ลดหรือยกเว้นอัตราภาษีแก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

10.3.2. นโยบายการคลังกับการกระจายรายได้

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ หมายถึงภาวะที่ประชาชนมีความแตกต่างทางด้านรายได้ รัฐบาลควรเข้ามาบีบบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว

การใช้นโยบายการคลังด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อช่วยให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้น ควรเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มการจ้างงาน และเพิ่มรายได้ให้แก่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อย เช่น โครงการส่งเสริมอาชีพที่มั่นคง โครงการการศึกษา โครงการรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย หรือรัฐบาลอาจลงทุนในโครงการด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้มีรายได้น้อย

การใช้นโยบายการคลังด้านภาษีอากร ได้แก่การจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า และยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้ของคนที่มีรายได้ต่ำมากๆ หรือเก็บภาษีทางตรงจากทรัพย์สินต่างๆ ซึ่งจะมีผลทำให้รายได้หลังหักภาษีไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป แล้วนำรายได้จากภาษีมาช่วยเหลือคนจนก็จะช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น

การใช้นโยบายด้านหนี้สาธารณะ รัฐบาลอาจก่อหนี้โดยขอกู้ยืมจากคนรวยเพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนจน

10.3.3. นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังอาจนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน คือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุน การขยายการผลิต ซึ่งอาจพิจารณาเครื่องมือที่ใช้ได้ดังนี้

ด้านรายจ่ายรัฐบาล หมายถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในปัจจุบันพื้นฐาน เช่น การชลประทาน ไฟฟ้า พลังงาน การสื่อสาร สาธารณสุข เป็นต้น เพราะเป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการผลิตตามมา ซึ่งงบประมาณดังกล่าวเรียกว่า “งบพัฒนา” ที่จัดสรรจากงบประมาณประจำปีในส่วนที่เป็นการกู้ยืม และโดยปกติในประเทศกำลังพัฒนาจะใช้งบประมาณแบบขาดดุล

ด้านการก่อหนี้สาธารณะ เป็นการกู้ยืมเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อมาลงทุนในโครงการที่จะก่อให้เกิดการผลิตในสาขาต่างๆ ในการกู้ยืมนี้รัฐจะต้องพิจารณาความเหมาะสมในแง่ความสามารถในการชำระคืน ฐานะการเงินของประเทศ โดยพิจารณาอัตราส่วนระหว่างเงินต้นและดอกเบี้ยชำระคืน ต่อความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศ (Debt Service Ratio) และผลกระทบทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ จากการกู้ยืมจากแหล่งต่างๆ ด้วย

ด้านภาษีอากร มาตรการภาษีอากรกับการส่งเสริมการลงทุน ได้แก่การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีอากรขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ สำหรับการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน หรือมาตรการภาษีอากรกับการลงทุนในรูปอื่น เพื่อส่งเสริมให้มีการระดมทุนและพัฒนาการลงทุนในประเทศ เช่น ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีสำหรับการผลิตเพื่อการส่งออก ลดอัตราภาษีสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การไม่เก็บภาษีเงินได้เกษตรกรเพื่อส่งเสริมการเกษตร

10.4 ข้อจำกัดของนโยบายการคลัง

ในการใช้นโยบายการคลังในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพนั้น มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายการคลังหลายปัจจัย คือ

1. ระยะเวลาในการบรรลุผลของนโยบายการคลัง การดำเนินนโยบายการคลัง ต้องอาศัยเวลานาน เนื่องจากมีขั้นตอนหลายขั้นตอน ตั้งแต่พยากรณ์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำงบประมาณ การออกเป็นกฎหมาย เป็นต้น

2. การคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ต้องมีการคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ถูกต้อง เพื่อการเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสม เช่นการประมาณการงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจมากที่สุด

3. การสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณต้องผ่านการพิจารณาจากสภาฯ หากได้รับการสนับสนุน ก็จะสามารถดำเนินการไปได้อย่างที่วางแผนไว้ และในบางกรณีอาจมีการแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และข้าราชการประจำ

4. ความคล่องตัวของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายการคลัง ด้านรายได้และการกู้เงินอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงการคลัง ส่วนด้านรายจ่ายจะอยู่ภายใต้การบริหารและควบคุมของสำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง ทำให้การดำเนินนโยบายโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ อาจไม่สามารถประสานกันได้

5. ในการใช้นโยบายการคลัง ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม ในบางครั้งอาจไม่ได้ผลตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้การใช้นโยบายการคลังอย่างเดียวไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นในการใช้นโยบายการคลังอย่างเดียวในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ จึงอาจจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้นโยบายการเงินเข้ามาประกอบด้วย เช่นการแก้ปัญหาภาวะเงินเฟ้อโดยการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้เพื่อลดอุปสงค์มวลรวม อาจทำให้การบริโภคลดลงส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต รัฐอาจต้องใช้นโยบายการเงินโดยการจำกัดสินเชื่อเพื่อการบริโภคเข้ามาช่วยอาจทำให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจมากกว่า นอกจากนี้ถ้ามีการใช้นโยบายการคลังอย่างไม่เหมาะสมแล้ว อาจเป็นการซ้ำเติมปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่ให้เลวร้ายมากขึ้น

10.5 นโยบายการคลังของไทย

10.5.1 นโยบายการคลังในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

ในอดีตวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลังเป็นนโยบายที่จำกัดในด้านการรักษาเสถียรภาพและพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป และมีข้อจำกัดที่มุ่งหารายได้ให้เพียงพอจากรายจ่าย กล่าวคือเป็นการพยายามให้มีงบประมาณแบบสมดุล หรือเกินดุลมากกว่าการขาดดุล แต่หลังจากมีการใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้วความจำเป็นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปในแบบขาดดุลมาตลอด จนถึงปี 2533 และปี 2534 ได้จัดทำงบประมาณแบบสมดุลเป็นปีแรกในรอบ 30 ปี เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ดีขึ้นกว่าที่คาดไว้มาก อันสืบเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลดบทบาทของรัฐลง

การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ สรุปได้ดังตารางที่ 10.1

ตารางที่ 10.1 สรุปมาตรการด้านการคลังที่สำคัญในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 7

ปี	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	เหตุการณ์เศรษฐกิจที่สำคัญ	มาตรการด้านการคลัง
2504 - 2509	1		
2510 - 2514	2		
2515 - 2519	3	- เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน	<ol style="list-style-type: none"> ลดภาษีสินค้าอุปโภคบริโภคโดยตรง และลดภาษีสินค้าประเภทวัตถุดิบและสินค้าทุน <ul style="list-style-type: none"> ลดอัตราอากรขาเข้าครั้งใหญ่รวม 306 รายการ ลดและยกเว้นภาษีการค้าธุรกิจและสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ เพิ่มภาษีเพื่อชดเชยกับรายได้ที่สูญเสียไป โดยการเพิ่มภาษีสินค้าที่ฟุ่มเฟือย ได้แก่ สุรา บุหรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้า และเพิ่มภาษีน้ำมันเบนซิน และดีเซล
2520 - 2524	4	- เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2	<ol style="list-style-type: none"> ลดอัตราภาษี เพื่อกระตุ้นการส่งออก การผลิตและการลงทุน ได้แก่ ลดอากรขาออก ยางพารา ลดอัตราค่าภาคหลวงแร่ ลดอัตราภาษีน้ำมัน ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เพิ่มภาษีหลายประเภทเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล โดย ให้นำนิติบุคคลเสียภาษีปีละ 2 ครั้ง และเพิ่มอัตราภาษีสุรา และภาษียาสูบ ประหยัดรายจ่ายโดยให้ตัดทอนเงินงบประมาณลงร้อยละ 5 ระงับการกั้นเงินไว้จ่ายเหลือมปีที่ไม่ใช่ข้อผูกพัน ระงับการจ่ายพิเศษ โดยให้เงินคงคลัง ห้ามโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้หมวดอื่น กู้เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณสูงกว่าที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 10.1 สรุปมาตรการด้านการคลังที่สำคัญในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7 (ต่อ)

ปี	แผนพัฒนา ฉบับที่	เหตุการณ์เศรษฐกิจที่สำคัญ	มาตรการด้านการคลัง
2525 -2529	5	<p>- ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ ลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาวะ เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น</p> <p>- ผลของการดำเนินนโยบาย การคลังแบบเข้มงวดทำให้ อัตราการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจชะลอตัวลง</p>	<p>1. ใช้มาตรการภาษีเพื่อปรับปรุงฐานะการคลัง</p> <p>2. ปรับปรุงโครงสร้างและอัตราภาษีอากรทั้ง ระบบครั้งใหญ่เพื่อเพิ่มรายได้และสนับสนุน การส่งออก</p> <p>3. ประหยัดรายจ่ายต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 โดยได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายลง และกำหนดงบประมาณรายจ่ายแบบ Zero Growth</p> <p>4. กู้เงินภายในประเทศต่อเนื่องจาก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และมีการบริหารหนี้โดย การยืดเวลาการชำระหนี้ภายในประเทศด้วยการ ต่ออายุพันธบัตรที่ครบกำหนดได้ก่อน รวมทั้ง ได้มีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อได้ก่อนหนี้ ก่อนกำหนด และเพื่อลดภาระงบประมาณใน การชำระหนี้เงินกู้</p>
2530 -2534	6	<p>1. ได้มีการกระตุ้นภาวะ เศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ภาวะ เศรษฐกิจได้เริ่มฟื้นตัว</p> <p>- รัฐบาลเริ่มจัดเก็บรายได้ได้ สูงกว่าเป้าหมาย</p> <p>- ดุลงบประมาณเริ่มเกินดุล เป็นครั้งที่ 2</p> <p>- ดุลเงินสดของรัฐบาลเกินดุล ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาล มีความมั่นคง</p> <p>2. ราคาน้ำมันพุ่งสูงในช่วง วิกฤตการณ์ในตะวันออกกลาง ทำให้</p> <p>- การขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น</p> <p>- การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อยู่ในระดับสูง</p>	<p>1. ใช้มาตรการภาษีอากรในการพัฒนาตลาด เงินและตลาดทุน</p> <p>- ยกเว้นภาษีการค้าและอากรแสตมป์ให้แก่ พันธบัตรที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>- ขยายเวลายกเว้นภาษีการค้าสำหรับการขาย</p> <p>- ลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา</p> <p>- ลดอัตราภาษีการค้าการส่งออกแร่ดีบุก น้ำตาลทราย</p> <p>- ลดอากรขาออกยางเพื่อส่งเสริมการส่งออก</p> <p>2. ใช้มาตรการมุ่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจใน ด้านการผลิตและการส่งออก การสนับสนุนการ ออมและการลงทุน การผ่อนคลายภาวะค่าครอง ชีพของประชาชน</p> <p>- ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ เป็นเงินตราต่างประเทศ</p> <p>- ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับ ดอกเบี้ยเงินฝากไม่เกิน 200,000 บาท</p>

ตารางที่ 10.1 สรุปมาตรการด้านการคลังที่สำคัญในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7 (ต่อ)

ปี	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	เหตุการณ์เศรษฐกิจที่สำคัญ	มาตรการด้านการคลัง
		<ul style="list-style-type: none"> - ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปได้สูงขึ้น - อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดภาระภาษีเงินได้ของประชาชน - ปรับลดอัตราภาษีน้ำมันเพื่อชะลอการปรับจูนราคาขายปลีก - ลดอัตราอากรขาเข้าเหล็กเส้น 3. มีการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น - เป้าหมายของการดำเนินนโยบายงบประมาณได้มุ่งเน้นในการกระจายรายได้ - พัฒนาศูนย์การแพทย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 4. นำเงินคงคลังที่มีอยู่จำนวนไม่สูงไปชำระหนี้ก่อนกำหนดทั้งนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศ เพื่อบรรเทาภาระให้น้อยลง ทำให้ยอดหนี้คงค้างภาครัฐบาลลดลง
2534 -2539	7	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับบทบาทของภาครัฐบาลจากการควบคุมมาเป็นส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีที่มีการแข่งขันโดยยุติธรรม 2. ปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านการค้า 3. ด้านรายจ่ายได้จัดทำงบประมาณแบบสมดุล

ที่มา : เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (ฉบับปรับปรุง) หน่วยที่ 15

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 410-412.

10.5.2 นโยบายการคลังในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี 2540 ได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยหดตัวเป็นครั้งแรกในรอบทศวรรษในปี 2540 เท่ากับร้อยละ 1.4 และหดตัวต่อเนื่องในปี 2541 ถึงร้อยละ 10.5 โดยที่สาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ความไม่มั่นคงของสถาบันการเงิน การขาดความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทของทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้เงินทุนไหลออกเป็นจำนวนมาก จนค่าเงินบาทยิ่งอ่อนตัวลง ขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดได้ขาดดุลในระดับสูงสะสมอย่างต่อเนื่อง และถึงแม้ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ก็ได้ทำให้มีแนวโน้มของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง ดังนั้นรัฐบาลจึงตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาระดับทุนสำรองระหว่างประเทศให้เพียงพอ และเร่งให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพโดยเร็ว อย่างไรก็ตามในการขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐบาลต้องจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent : LOI) ส่งให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยหนังสือแสดงเจตจำนงฯแต่ละฉบับได้กำหนดถึงแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ทั้งนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงดังนี้

1. ช่วง LOI 1-2 (ก.ค.40 – ก.พ. 41) รัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยมีเป้าหมายหลัก คือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงใช้นโยบายการคลังแบบเข้มงวดเพื่อลดอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศ หักการไหลออกของเงินทุน เพื่อรักษาฐานะเงินทุนสำรองระหว่างประเทศและค่าเงินบาท มีนโยบายงบประมาณเกินดุล รัฐบาลกลางเกินดุล 1% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541 โดยใช้นโยบายการดังนี้
 - ปรับลดงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายประจำที่ไม่จำเป็น รายจ่ายลงทุนในโครงการที่มีสัดส่วนการนำเข้าสูง โครงการที่มีการเบิกจ่ายต่ำ โครงการที่มีปัญหาเรื่องความพร้อมในการดำเนินการและโครงการที่มีต้นทุนสูง
 - ปรับกระบวนการเบิกจ่ายเงินของรัฐให้เข้มงวดมากขึ้น
 - ปรับเพิ่มรายได้ภาษีอากร โดยขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ขึ้นอากรภาษีขาเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพ หรือที่ผลิตได้เองในประเทศ เช่น รองเท้าหนัง เครื่องสำอาง และขึ้นภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมันเบนซินลิตรละ 1 บาท

ผล – เศรษฐกิจไทยหดตัวมากกว่าที่ควรจะเป็น

2. ช่วง LOI 3 – 5 (ก.พ. 41 – ส.ค. 41) รัฐบาลเริ่มผ่อนคลายนโยบายการคลัง เนื่องจากการใช้นโยบายการคลังในช่วงก่อนหน้า ทำให้เศรษฐกิจไทยหดตัวมากกว่าที่คาดไว้ รายได้ลดลง จึงมีการปรับเป้าหมายช่วง LOI 3 เป็นขาดดุลการคลัง 2% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541 โดยใช้นโยบายการคลังรัดการเบิกจ่าย

ช่วง LOI 4 ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้น การไหลออกของเงินทุนได้ชะลอตัวลง และอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับที่ควบคุมได้ รัฐจึงขยายเป้าหมายการเกินดุลภาครัฐเป็น 3% ของ GDP เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ บรรเทาผลกระทบทางสังคม และช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้ภาคเอกชนและระบบสถาบันการเงิน โดยใช้มาตรการดังนี้

- ปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศในโครงการบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ

- เลื่อนการนำส่งภาษีเงินได้ครึ่งปีเฉพาะรอบบัญชีที่สิ้นสุดในหรือหลัง 31 ธ.ค. 2541

- ชะลอการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และลดหนี้คงค้างของภาคเอกชน

- ชดเชยการขาดดุลการคลังเป็นหลัก ทำให้ปริมาณเงินในระบบสูงขึ้น ช่วยลดปัญหาการขาดสภาพคล่องในสถาบันการเงิน

ผล – เศรษฐกิจไทยเริ่มหดตัวลดลง แต่ยังมีกำลังการผลิตส่วนเกิน และไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามเป้าที่วางไว้

3. ช่วง LOI 6 – 7 (ธ.ค. 41 – มี.ค. 42) เนื่องจากเศรษฐกิจหดตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงก่อนหน้า จึงยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป ในช่วงนี้จึงยังใช้นโยบายขาดดุลภาครัฐ

LOI 6 (ธ.ค. 41) ขาดดุลภาครัฐ 5% ของ GDP

LOI 7 (มี.ค. 42) ขาดดุลภาครัฐ 6% ของ GDP

โดยใช้มาตรการ

- เพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ ซึ่งเน้น โครงการที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศได้เร็วที่สุดและมากที่สุด และโครงการช่วยบรรเทาปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย โดยจะต้องมีภาระผูกพันงบประมาณน้อยที่สุด

- ประกาศมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ 30 มี.ค. 42 ซึ่งมีการนำมาตรการภาษีมาใช้มากขึ้นเพื่อช่วยให้ประชาชนมีรายได้หลังหักภาษีเพิ่มขึ้น ลดระดับราคาสินค้าลงเป็นการกระตุ้นการบริโภคของเอกชน และทำให้ฐานรายได้ของรัฐเติบโตขึ้นชดเชยอัตราภาษีที่ลดลง

- ยกเว้นการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้สุทธิในช่วง 50,000 บาทแรก

- ลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 10% เหลือ 7% เป็นเวลา 2 ปี

- ยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอัตรา 1.5% ของยอดขายรับสำหรับผู้ประกอบการขนาดย่อมที่มีรายรับเกิน 600,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,200,000 บาท / ปี

10.5.3 นโยบายการคลังช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลเน้นเป้าหมายการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการคลังแบบผ่อนคลายนโยบายงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องตั้งแต่ 42 - 47 เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จัดเก็บรายได้มากกว่าประมาณการ สามารถชำระคืนหนี้ก่อนครบกำหนด รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องกระตุ้นเศรษฐกิจอีกต่อไป การกำหนดนโยบายการคลังจึงต้องปรับเปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับภาคเอกชนให้เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคจึงปรับเปลี่ยนเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแทนการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในปี 2544 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศใหม่ โดยครั้งนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี สถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนั้นสรุปได้ว่า เศรษฐกิจไทยยังคงอยู่ในช่วงของการขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงต่อเนื่องจากปลายปี 2543 ภาวะการส่งออกตกต่ำกว่าที่คาด ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลลดลง ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ เงินทุนไหลออกนอกประเทศยังอยู่ในระดับสูง และทุนสำรองเงินตราต่างประเทศลดต่ำลง หากไม่มีการดูแลอาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของเศรษฐกิจในระยะข้างหน้า นโยบายการเงินระยะสั้นจึงต้องดูแลอัตราแลกเปลี่ยนไม่ให้อ่อนเกินไป ชะลอการไหลออกนอกประเทศของเงินทุน และรักษาการเกินดุลของบัญชีเดินสะพัด ไม่ให้ลดลงมาก ในขณะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังให้ทำหน้าที่กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเข้มข้น

ดังนั้นนโยบายการคลังจึงได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้สอดคล้องรองรับกับนโยบายเร่งด่วนดังกล่าวของรัฐบาล โดยเฉพาะในการใช้มาตรการด้านรายจ่ายที่เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลดังกล่าวจากภายในประเทศ แทนการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยสามารถสรุปนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ดังตารางที่ 10.2

ตารางที่ 10.2 ปัญหาและนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ปัญหา	ประเภทของเครื่องมือและมาตรการ			
	รายจ่าย	รายได้	ก๋อหน้	เงินคงคลัง
<p>- การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังไม่มี ความชัดเจน ประชาชนยังไม่มี ความมั่นใจในระบบ เศรษฐกิจ</p> <p>- ยังมีปัญหาเชิง โครงสร้าง 5 ประเด็น ได้แก่ ภาคประชาชน ของประเทศยังคง อ่อนแอ ระบบ สถาบันการเงินไม่ สามารถทำหน้าที่</p>	<p>- เพิ่มรายจ่ายภาครัฐใน โครงการที่ช่วยกระตุ้น เศรษฐกิจและที่ช่วย บรรเทาผลกระทบที่ เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ กับกลุ่มเป้าหมาย โดยตรงโดยได้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 วงเงินทั้งสิ้น 53,397.90 ล้าน บาท (1,450 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ)</p> <p>- จัดทำงบประมาณ จ่ายแบบขาดดุล</p> <p>- จัดทำงบประมาณ สำรองเพื่อการกระตุ้น เศรษฐกิจ 58,000 ล้าน บาท</p> <p>- เร่งรัดการติดตามการ ใช้จ่ายเงินงบ</p>	<p>- ยกเว้นการจัดเก็บภาษี เงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับผู้มีเงินได้สุทธิ ไม่เกิน 50,000 บาท</p> <p>- ลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม จากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 7 เป็นการชั่วคราว</p> <p>- ยกเลิกการจัดเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราร้อย ละ 1.5 ของยอดขายรับ จากผู้ประกอบการราย ย่อยที่มีรายรับอยู่ ระหว่าง 600,000 – 1,200,000 บาทต่อปี</p> <p>- พัฒนาตลาดทุน โดย ปรับลดอัตราภาษีเงินได้ นิติบุคคลสำหรับบริษัท ที่จดทะเบียนอยู่ใน ปัจจุบันหรือที่กำลังจะ เข้าจดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์ฯ</p>	<p>- กู้เงินจากกองทุน ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ โฟ้นทะเล แห่งญี่ปุ่น (OECF) จำนวน 250 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารเพื่อการ ส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศญี่ปุ่น (JEXIM) จำนวน 600 ล้านดอลลาร์ ซึ่งเป็น การกู้เงินภายใต้พระ ราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้ เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541</p> <p>- รักษาหนี้สาธารณะ ให้อยู่ในระดับที่ ต่ำลง</p>	

ตารางที่ 10.2 ปัญหาและนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ (ต่อ)

ปัญหา	ประเภทของเครื่องมือและมาตรการ			
	รายจ่าย	รายได้	ก๋อหน้	เงินคงคลัง
ได้ตามปกติ ตลาดทุน ไม่สามารถทำหน้าที่ เป็นแหล่งระดม เงินทุนและเป็นแหล่ง ระดมเงินทุนที่มี ประสิทธิภาพ การ ถดถอยของขีด ความสามารถในการ แข่งขันทางเศรษฐกิจ ที่แท้จริงและความไม่ มั่นคงของ สถานการณ์คลัง	ประมาณ - จัดตั้งโครงการ ธนาคารประชาชน - จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง - จัดทำมาตรการ รองรับและแก้ไข ปัญหาการว่างงาน - ใช้งบประมาณ ค่าใช้จ่ายอย่างรัดกุม และเกิดประโยชน์ สูงสุด	ได้รับการปรับลดอัตรา ภาษีเงินได้นิติบุคคลจาก อัตราร้อยละ 30 เหลือ ร้อยละ 25 ของกำไร สุทธิ จัดเก็บภาษีธุรกิจ เฉพาะของการซื้อหรือ ขายตัวเงินหรือตราสาร แสดงสิทธิในหนี้ใดๆ บนฐานสุทธิ (net) ของ แต่ละเดือนภาษี และ ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดาสำหรับดอกเบี้ย ที่ได้จากตัวเงินหรือตรา สารแสดงสิทธิในหนี้ใน ส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่ คำนวณได้ตาม ระยะเวลาที่ผู้มีเงินได้ถือ ครอง ยกเว้นภาษีเงินได้ นิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) ในการแปลง สินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เป็นจำนวนเงินเท่ากับ เงินสำรองที่กันไว้มาหัก เป็นค่าใช้จ่ายในการ คำนวณภาษีเงินได้นิติ บุคคลได้แก้ไข หลักเกณฑ์เงื่อนไขของ การยกเว้นภาษีเงินได้ กรณีกองทุนรวมเพื่อการ เลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF)		

ตารางที่ 10.2 ปัญหาและนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ (ต่อ)

ปัญหา	ประเภทของเครื่องมือและมาตรการ			
	รายจ่าย	รายได้	ก๋อหนึ่	เงินคงคลัง
		<p>ผู้ถือหุ้นลงทุนมาแล้ว ไม่ต่ำกว่า 5 ปี เมื่ออายุ ครบ 55 ปี หรือทุพพล ภาพสามารถถือหุ้น ลงทุนต่อไปได้และผู้ซื้อ หน่วยลงทุนปฏิบัติไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ให้คืนสิทธิประโยชน์ ทางภาษีที่เคยได้รับ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เสนอให้รัฐกรรมซื้อคืน ภาคเอกชนเปลี่ยนเป็น รัฐกรรมที่ต้องเสียภาษี ธุรกิจเฉพาะให้ ยกเว้น ภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ ผู้ขายหลักทรัพย์ (ผู้ ผู้) ในรัฐกรรมซื้อคืน ภาคเอกชน สำหรับกำไร จากการโอน หลักทรัพย์ ให้ผู้ซื้อหลักทรัพย์ (ผู้ ผู้) ที่ใช้เป็น หลักประกันการกู้ยืม และยกเว้นอากรแสตมป์ ให้แก่ผู้มีหน้าที่ต้องเสีย สำหรับการดำเนินธุรกิจ กรรมในตราสารที่ เกี่ยวข้องในรัฐกรรมซื้อ คืนภาคเอกชน</p>		

ตารางที่ 10.2 ปัญหาและนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ (ต่อ)

ปัญหา	ประเภทของเครื่องมือและมาตรการ			
	รายจ่าย	รายได้	ก๋อหนึ่	เงินคงคลัง
		<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนในรูปส่วน ของทุนหรือส่วนของ เจ้าของโดยการให้สิทธิ ประโยชน์ทางภาษีแก่ ธุรกิจเงินร่วมลงทุนและ ส่วนของผู้ลงทุน - ปรับโครงสร้างภาษี สำหรับ SMEs โดยใน กรณีที SMEs ทีมีทุนจด ทะเบียนชำระแล้วไม่ เกิน 5 ล้านบาท อัตรา ภาษีจะเป็นแบบ ขั้นบันไดในขณะที่ SMEs สามารถหักค่า เสื่อมราคาในอัตราเร่ง ได้ตั้งแต่ปีแรกของการ ประกอบธุรกิจ - กระตุ้นการฟื้นตัวของ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยการหักลดหย่อน สำหรับเงินคาวน้ในการ ซื้ออาคารพร้อมที่ดิน หรือห้องชุด - ปรับโครงสร้างภาษี เกษตรและอุตสาหกรรม โดยการปรับลดอัตรา อากรขาเข้ากลุ่มวัตถุดิบ - จัดตั้งสำนักงาน ปฏิบัติการภูมิภาค โดย การให้สิทธิประโยชน์ ทางภาษีแก่การจัดตั้ง สำนักงานในไทย 		

ตารางที่ 10.2 ปัญหาและนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ (ต่อ)

ปัญหา	ประเภทของเครื่องมือและมาตรการ			
	รายจ่าย	รายได้	ก๋อหน้	เงินคงคลัง
		<ul style="list-style-type: none"> - แปรรัฐวิสาหกิจ - เพิ่มรายได้โดยให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด เช่น การปรับปรุงอัตราภาษีสุราและยาสูบ ซึ่งเป็นของฟุ่มเฟือย การปรับปรุงระบบการหักภาษี ณ ที่จ่ายเพื่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรม - ใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด 		

ที่มา : เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (ฉบับปรับปรุง) หน่วยที่ 15
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 410-412.

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

กฤตยา ตติรังสรรค์สุข.(2541) เศรษฐศาสตร์มหภาคเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.(2543) การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไกรยุทธ ชีตยาคินันท์.(2528) หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ไพศาล ชัยมงคล.(2517) งบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน.(2544) หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ :

ไทยวัฒนาพานิช.

สุโขทัยธรรมาธิราช,มหาวิทยาลัย.(2537) เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ.

พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

-----.(2543) เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ.

พิมพ์ครั้งที่ 17. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

-----.(2545) เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ.

พิมพ์ครั้งที่ 2.นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

-----.(2546) เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ

(ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.

อนงค์นุช เทียนทอง.(2543) การคลังสาธารณะ. ขอนแก่น:โรงพิมพ์พระธรรมจันทร์.

อเนก เขียรถาวร และคณะ. (2521) การคลังรัฐบาล . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง.

ภาษาอังกฤษ

David N Hyman.(1983) **Public Finance : A Contemporary Application of Theory to Policy.**

4th Edition.USA : The Dryden Press.

Edgar K. Browning and Jacqueline M. Brownig.(1979) **Public Finance and The Price System.**

2nd Edition. New York : Macmillan Publishing co., Inc.,

Holley H. Ulrich.(2003) **Public Finance in Theory and Practice.** USA : Thomson.

Harvey S.Posen. (1995) **Public Finance.** 4th Edition. Chicago : Irwin c.,

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, (1989) **Public Finance in Theory and Practice.**

วารสาร

กลุ่มนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.(2547) "2548 นโยบายการคลัง
เปลี่ยนไป". การเงินการคลัง,17(53) ,11-17.

จิรัตน์ สังข์แก้ว.(2542) "นโยบายการคลังในการแก้วิกฤติเศรษฐกิจหลังเงินบาทลอยตัว".
บริหารธุรกิจ ,(81),1-12.

ปรีดา โพธิ์ทอง. (มปป). "ว่าด้วย"งบประมาณ"? ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ศุภรัตน์ ควัฒน์กุล.(2544). "การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ".การเงินการคลัง,
14 (52), 9-23.

เว็บไซต์

โชติชัย เจริญงาม และประวิช สุขุม. หลักการและวิธีการงบประมาณแบบใหม่.

วันที่ค้นข้อมูล 19 ธันวาคม 2548 เข้าถึงได้จาก www.bb.go.th

สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบจัดการงบประมาณ, สำนักงานงบประมาณ ระบบงบประมาณ
ของไทย. วันที่ค้นข้อมูล 19 ธันวาคม 2548 เข้าถึงได้จาก www.bb.go.th

สำนักงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543-2549. เข้าถึงได้จาก
www.bb.go.th

สมชัย ฤชุพันธ์. รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร. วันที่ค้นข้อมูล
31 มีนาคม 2548. เข้าถึงได้จาก www.siamdi.com

-----, การกระจายอำนาจ : ทำไม เพื่อใคร และอย่างไร. วันที่ค้นข้อมูล

31 มีนาคม 2548. เข้าถึงได้จาก www.siamdi.com

สมชัย ฤชุพันธ์ และคณะ. ชุดโครงการกระจายอำนาจทางการคลัง วันที่ค้นข้อมูล

31 มีนาคม 2548. เข้าถึงได้จาก www.siamdi.com