

บทที่ 12

การคลังสาธารณะ

เนื้อหา

- 12.1 ความหมายของการคลังสาธารณะ
- 12.2 บทบาทของรัฐบาลทางเศรษฐกิจ
- 12.3 รายได้ของรัฐบาล
- 12.4 หลักการจัดเก็บภาษี
- 12.5 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี
- 12.6 ประเภทของภาษีอากร
- 12.7 อัตราภาษี
- 12.8 รายจ่ายรัฐบาล
- 12.9 ประเภทของรายจ่ายของรัฐบาล
- 12.10 หนี้สาธารณะ
- 12.11 ประเภทของหนี้สาธารณะ
- 12.12 งบประมาณแผ่นดิน
- 12.13 นโยบายการคลัง

สาระสำคัญ

สาระสำคัญในเรื่องการคลังสาธารณะมีดังนี้

1. การคลังสาธารณะ หมายถึงการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายและการกู้ยืมของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของสังคม
2. บทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจ จะเป็นการผลิตสินค้าและบริการที่เอกชนไม่ยอมทำหรือทำไม่ได้ แต่ต้องมีในระบบเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
3. รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาล ได้มาจากการเก็บภาษีอากร
4. ระบบการจัดเก็บภาษีที่ดีต้องมี 4 หลักการ คือ หลักความยุติธรรม หลักความแน่นอน หลักความสะดวก และหลักความประหยัด
5. เหตุผลที่รัฐบาลต้องเรียกเก็บภาษีจากประชาชน คือ เพื่อเป็นรายได้ เพื่อควบคุมการบริโภค เพื่อส่งเสริมการลงทุน เพื่อทำให้เกิดการกระจายรายได้ และเพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
6. ประเภทของภาษีที่แบ่งตามหลักการผลภวภาษี จะแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม
7. ประเภทของภาษีที่แบ่งตามฐานของภาษี แบ่งได้ 3 ประเภท คือ ภาษีที่เก็บจากเงินได้ ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน และภาษีที่เก็บจากการบริโภค
8. อัตราภาษีแบ่งได้ 3 แบบคือ อัตราภาษีก้าวหน้า อัตราภาษีคงที่ และอัตราภาษีถอยหลัง
9. ประเภทของรายจ่ายของรัฐบาลที่แบ่งตามลักษณะเศรษฐกิจ จะแบ่งเป็นรายจ่ายประจำ และรายจ่ายในการลงทุน
10. การเก็บภาษีทางตรงในอัตราก้าวหน้า จะช่วยทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม
11. การเก็บภาษีทางอ้อม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในรายได้มากขึ้น
12. รายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน จะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

13. การใช้จ่ายของรัฐบาล ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ต้องใช้จ่ายเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน และใช้จ่ายเพื่อการลงทุน เพื่อเพิ่มอุปสงค์รวมแทนภาคเอกชน และเพิ่มการใช้จ่าย เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว

14. หนี้สาธารณะ เกิดจากรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ที่หาได้ และไม่มีเงินคงคลังเพียงพอที่จะชดเชย

15. ค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ารายได้ ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืม เกิดจากค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภค เกิดจากการเก็บรายได้ไม่ทันกับรายจ่าย เกิดจากเก็บรายได้ได้น้อย เกิดจากมีรายจ่ายฉุกเฉิน และเพื่อชำระหนี้เก่าที่ถึงกำหนด

16. งบประมาณแผ่นดิน เป็นแผนในการจัดหารายรับและการใช้จ่ายของรัฐบาล

17. นโยบายการคลัง เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยการใช้มาตรการทางการคลัง

18. นโยบายการคลังแบบผ่อนคลายเป็นแผนในการจัดหารายรับและการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแก้ปัญหาการว่างงานและแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

19. นโยบายการคลังแบบเข้มงวด จะแสดงให้เห็นในรูปแบบของงบประมาณเกินดุล ใช้ชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และแก้ปัญหาเงินเฟ้อ

จุดประสงค์

การศึกษาเรื่องการคลังรัฐบาลในบทนี้เป็นการศึกษาในหัวข้อ รายได้ของรัฐบาล รายจ่ายของรัฐบาล หนี้สาธารณะ และงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะให้นักศึกษาสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในเรื่องต่อไปนี้

1. เป็นความรู้พื้นฐานในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการทางการคลังของรัฐบาลต่อธุรกิจและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

2. เป็นแนวทางในการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้จ่ายและการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล

12.1 ความหมายของการคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะ (Public Finance) หรือการคลังรัฐบาล (Government Finance) เป็นการหารายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการ ซึ่งบางครั้งอาจหารายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย รัฐบาลจะต้องกู้ยืมเพิ่มเติม

ดังนั้นการคลังสาธารณะ จึงหมายถึงการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายและการกู้ยืมของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการของสังคม

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 1

สรุปประเภทของกิจกรรมด้านการคลังของรัฐบาล

12.2 บทบาทของรัฐบาลทางเศรษฐกิจ

ในระยะแรกที่มีรัฐบาล รัฐบาลมีหน้าที่เพียงทำให้เกิดความสงบในประเทศ และป้องกันประเทศ ซึ่งกลไกตลาดทำให้เกิดขึ้นไม่ได้ แต่ต่อมารัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในด้านต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งสามารถสรุปบทบาทที่สำคัญทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ได้ดังนี้

1) ทำการผลิตสินค้าและบริการที่เอกชนไม่ยอมทำหรือทำไม่ได้แต่จำเป็นต้องมีในระบบเศรษฐกิจ เช่น การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการลงทุนในสาธารณูปโภค เป็นต้น

2) จัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อทำให้มีสินค้าและบริการที่รัฐบาลต้องเป็นผู้ทำอย่างเพียงพอ เพื่อให้คนในประเทศได้รับความพอใจสูงสุด

3) ทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวย ด้วยการใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์แก่คนจนมากกว่าคนรวย และเก็บภาษีทางตรงในอัตราก้าวหน้า

4) ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการใช้จ่ายด้านการลงทุนในสาธารณูปโภค ซึ่งทำให้เกิดการสะสมทุนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันจะช่วยลดต้นทุนการผลิตของภาคเอกชนและส่งเสริมให้ภาคเอกชนขยายการลงทุนมากขึ้น

5) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยระบบภาษีที่สามารถปรับตัวได้เอง และการใช้จ่ายของรัฐบาล เช่นในช่วงภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง รัฐบาลจะเก็บภาษีได้มากขึ้นและรัฐบาลใช้จ่ายน้อยลง ทำให้อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจไม่เพิ่มขึ้นรวดเร็ว ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองก็จะเกิดขึ้นยาวนาน ในขณะที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจะเก็บภาษีได้น้อยลง และรัฐบาลใช้จ่ายมากขึ้น ทำให้อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็จะหมดไปในช่วงที่สั้น

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 2

อภิปรายเหตุผลที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ

12.3. รายได้ของรัฐบาล

รายได้ของรัฐบาล จะได้มาจากการเก็บภาษีอากร และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

ภาษีอากร เป็นรายได้ของรัฐบาลที่บังคับเก็บจากประชาชน เพื่อประโยชน์ของคนในประเทศ โดยผู้จ่ายไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนตามส่วนของเงินที่จ่าย

รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร จะเป็นรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากกำไรของรัฐวิสาหกิจ การขายทรัพย์สินของทางราชการ การให้เช่าหรือการใช้ทรัพยากรของประเทศ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และรายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์

สำหรับรายได้ของรัฐบาลไทยมากกว่าร้อยละ 80 เป็นรายได้จากภาษีอากร รายได้ของรัฐบาล รวมกับเงินกู้ยืม และเงินคงคลังที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามงบประมาณ จะเรียกว่ารายรับของรัฐบาล

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 3

อภิปรายความแตกต่างระหว่างรายได้กับรายรับของรัฐบาล

12.4 หลักการจัดเก็บภาษี

ระบบการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลที่เหมาะสม จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจได้ แต่ถ้ระบบการจัดเก็บภาษีไม่เหมาะสมจะเกิดการหลีกเลี่ยงภาษีและอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในเรื่องนี้ Adam Smith ได้ให้หลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ไว้ในหนังสือ The Wealth of Nations ซึ่งมีอยู่ 4 ประการคือ

1) หลักความยุติธรรม จะเป็นการเก็บภาษีตามความสามารถในการหารายได้และความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และเก็บภาษีจากผู้ที่มีความสามารถเท่ากันในจำนวนที่เท่ากัน โดยไม่มีการยกเว้นภาษีให้แก่คนใดเป็นพิเศษ

2) หลักความแน่นอน เป็นความแน่นอนในเรื่องเวลาที่ต้องชำระภาษี วิธีการชำระภาษี สถานที่ติดต่อและอัตราภาษีที่ผู้เสียรู้ชัดเจน เพื่อเตรียมการจ่ายภาษี และสามารถชำระภาษีได้ถูกต้องตามกำหนดเวลา

3) หลักความสะดวก ที่มีความสะดวกทั้งผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษี เป็นความสะดวกในเรื่อง ระยะเวลาชำระภาษีที่เหมาะสมกับฤดูกาล วิธีการชำระภาษีที่ง่าย และสถานที่ที่สะดวกในการติดต่อ ซึ่งจะทำให้ผู้เสียภาษียินดีเสียภาษีอย่างครบถ้วน

4) หลักความประหยัด ที่ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและผู้เสียภาษีเสียค่าใช้จ่ายในการจ่ายภาษีน้อยที่สุด

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 4

อภิปรายหลักการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย

12.5 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

รัฐบาลมีเหตุผลสำคัญที่ต้องเรียกเก็บภาษีจากประชาชนอยู่ 5 ประการ คือ

1) เพื่อเป็นรายได้สำหรับการใช้จ่ายในการบริหารประเทศ และการพัฒนาประเทศ

2) เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย บุหรี่ สุรา และเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูง

3) เพื่อส่งเสริมการลงทุน ด้วยการลดหรือยกเว้นภาษีอากรสำหรับกิจการที่ได้รับ
การส่งเสริม

4) เพื่อทำให้เกิดการกระจายรายได้ ด้วยการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ทำให้ผู้มี
รายได้ระดับสูงเสียภาษีในอัตราสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย และด้วยการเก็บภาษีทางตรงในสัดส่วน
ที่มากกว่าภาษีทางอ้อม

5) เพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยการปรับระบบภาษีที่ปรับตัวได้
เอง ทำให้เก็บภาษีได้มากในช่วงภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง จึงช่วยลดแรงกดดันต่อการเกิดภาวะ
เงินเฟ้อ ทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองต่อไปได้ ในขณะที่เก็บภาษีได้น้อยลงในช่วงภาวะเศรษฐกิจ
ตกต่ำ ทำให้ประชาชนมีเงินเหลือในมือมากขึ้น ช่วยลดปัญหาความรุนแรงจากการว่างงาน

นอกจากการปรับระบบภาษีที่ปรับตัวได้เองแล้ว รัฐบาลยังอาจใช้วิธีการเพิ่มอัตรากา
หรือเพิ่มชนิดของภาษี เพื่อให้เก็บภาษีได้มากขึ้น ในช่วงภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง หรือช่วงที่มี
ปัญหาเงินเฟ้อและลดอัตรากาหรือยกเว้นภาษีในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 5

อภิปรายวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล

12.6 ประเภทของภาษีอากร

การแบ่งประเภทของภาษี มีวิธีการแบ่งที่สำคัญ 2 วิธี คือ

1) การแบ่งประเภทของภาษีอากรตามหลักการผลกระทบภาษี เพื่อทราบถึงผู้
รับภาระภาษีที่แท้จริง เนื่องจากภาษีบางประเภทผู้จ่ายภาษีสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่น
ได้ ด้วยการรวมเข้าไปในราคาสินค้าที่ขาย ดังนั้นการแบ่งประเภทของภาษีตามหลักการผล
กระทบภาษีจึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. ภาษีทางตรง เป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องรับภาระภาษีไว้ทั้งหมด ไม่สามารถ
ผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สิน
ภาษีมรดก และภาษีการให้

ข. ภาษีทางอ้อม เป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้ซื้อสินค้าได้ เช่น ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต ดังนั้นผู้ที่ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคมากก็ต้องรับภาระภาษีทางอ้อมมากตามไปด้วย

2) การแบ่งประเภทของภาษีอากรตามฐานของภาษี

ฐานของภาษี เป็นฐานที่ใช้คำนวณมูลค่าของภาษีที่ต้องเสียมี 3 ประเภท คือ เงินได้ ทรัพย์สิน และการบริโภค ดังนั้นจึงแบ่งประเภทของภาษีตามฐานของภาษีได้ 3 ประเภท คือ

ก. ภาษีที่เก็บจากเงินได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล

ข. ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก และภาษีการให้

ค. ภาษีที่เก็บจากการบริโภค ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 6

อภิปรายผลของการเก็บภาษีทางอ้อมต่อการกระจายรายได้

12.7 อัตราภาษี

อัตราภาษีอากรที่รัฐบาลใช้ในการคำนวณมูลค่าภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายมีแบบอัตราก้าวหน้า และอัตราคงที่ แต่ผลจากการเก็บภาษีทางอ้อม ทำให้ภาระภาษีสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีอัตราถอยหลัง ดังนั้นอัตราภาษีจึงมี 3 แบบ คือ

ก. อัตราภาษีก้าวหน้า เป็นโครงสร้างอัตราภาษีที่กำหนดอัตราภาษีสูงขึ้นเมื่อฐานภาษีมากขึ้น เช่น อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 10 ถ้ามีรายได้สุทธิไม่เกิน 500,000 บาท และร้อยละ 20 สำหรับรายได้สุทธิ 500,000 บาท ถึง 1,000,000 บาท เป็นต้น

อัตราภาษีก้าวหน้า จะช่วยทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

ข. อัตราภาษีคงที่ เป็นการกำหนดอัตราภาษีอัตราเดียวไม่ว่าฐานของภาษีจะมากหรือน้อย เช่น อัตราภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

ค. อัตราภาษีถ้อยหลัง เป็นอัตราภาษีที่มีอัตราต่ำลง เมื่อระดับรายได้สูงขึ้นเกิดจากการเก็บภาษีทางอ้อมและสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคต่อรายได้ของคนจนสูงกว่าของคนรวย ทำให้คนจนรับภาระภาษีจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค เมื่อเทียบกับรายได้ ในอัตราที่สูงกว่าคนรวย ทำให้ผู้มีรายได้น้อย รับภาระภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้มาก จึงทำให้เกิดอัตราภาษีถ้อยหลัง

อัตราภาษีถ้อยหลัง ทำให้การกระจายรายได้เลวลง เกิดความเหลื่อมล้ำในรายได้มากขึ้น

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 7

อภิปรายผลของการเก็บภาษีทางตรงในอัตราก้าวหน้าต่อการกระจายรายได้

12.8 รายจ่ายรัฐบาล

การใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นการใช้จ่ายในสิ่งที่รัฐบาลต้องทำ เพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศและการลงทุนในสาธารณูปโภค

การใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากจะทำให้มีสินค้าและบริการที่จำเป็นเกิดขึ้นแล้ว ยังมีผลต่อการกระจายรายได้ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย

การใช้จ่ายของรัฐบาล จะกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจไม่ขึ้นกับรายได้ของรัฐบาลก็ได้ และจะใช้จ่ายเพื่อบรรลุเป้าหมายใด จะดูได้จากประเภทของรายจ่ายของรัฐบาล เช่น ถ้าต้องการให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องใช้จ่ายด้านการลงทุนมากขึ้นกว่าปีก่อน เป็นต้น

12.9 ประเภทของรายจ่ายของรัฐบาล

การแบ่งประเภทของรายจ่าย อาจแบ่งตามลักษณะงาน แบ่งตามลักษณะทางเศรษฐกิจ และแบ่งตามหน่วยงานที่ใช้จ่าย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) การแบ่งประเภทของรายจ่ายตามลักษณะงาน แบ่งได้ 8 ประเภท คือ
 - 1.1) รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายจ่ายด้านคมนาคม รายจ่ายด้านการเกษตร รายจ่ายด้านพลังงาน รายจ่ายด้านอุตสาหกรรม และรายจ่ายด้านการพาณิชย์
 - 1.2) รายจ่ายด้านการศึกษา
 - 1.3) รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ
 - 1.4) รายจ่ายด้านสาธารณสุข
 - 1.5) รายจ่ายด้านสาธารณูปการ ได้แก่ รายจ่ายด้านสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชน
 - 1.6) รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน
 - 1.7) รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป
 - 1.8) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้
 - 2) การแบ่งประเภทของรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นการแบ่งประเภทของรายจ่ายตามผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งแบ่งได้ 2 ประเภท
 - 2.1) รายจ่ายประจำ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามปกติ
 - 2.2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะทำให้เกิดการสะสมทุนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
 - 3) การแบ่งประเภทของรายจ่ายตามหน่วยงานที่ใช้จ่าย ซึ่งแบ่งเป็น รายจ่ายของกระทรวงและกรมต่าง ๆ
- นอกจากวิธีการแบ่งประเภทของรายจ่าย 3 วิธีดังกล่าวแล้ว ยังมีวิธีการแบ่งประเภทของรายจ่ายอีกหลายวิธี เช่น แบ่งตามหมวดการใช้จ่าย และตามแผนงาน เป็นต้น

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 8

วิเคราะห์ผลกระทบจากการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

12.10 หนี้สาธารณะ

หนี้ของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้ยืมและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล จะเรียกว่าหนี้สาธารณะ เพราะหนี้เหล่านี้จะต้องชำระด้วยภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชนทั่วประเทศ

หนี้ของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้ยืมโดยรัฐบาล เกิดจากรัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่าย

ส่วนการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล เป็นการค้ำประกันการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยตามพันธบัตรที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนในพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจ

การกู้ยืมของรัฐบาล จะดำเนินการโดยกระทรวงการคลังด้วยการขายหลักทรัพย์รัฐบาล ซึ่งได้แก่ ตั๋วเงินคลังหรือพันธบัตรรัฐบาล

สาเหตุที่ทำให้รายจ่ายของรัฐบาลมีมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมจากสถาบันการเงินมี 5 ประการ คือ

1) กู้เพื่อลงทุนในสาธารณูปโภค เช่น การสร้างถนน และสร้างเขื่อน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดการสะสมทุน และเกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

2) กู้เพื่อชดเชยรายได้ที่เก็บไม่ทันรายจ่าย จะเกิดขึ้นในช่วงต้นปีงบประมาณ ซึ่งมีรายจ่ายจะต้องจ่าย แต่ยังไม่เก็บภาษีได้ไม่เพียงพอ จะมีการออกตั๋วเงินคลังมาขาย เพื่อกู้ยืมในระยะสั้น

3) กู้เพื่อชดเชยรายได้ที่เก็บได้น้อยกว่าค่าใช้จ่าย เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาล

กำหนดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ขึ้นกับรายได้ ทำให้บางปีมีรายจ่ายมากกว่ารายได้จากภาษีอากร

4) กู้เพื่อใช้จ่ายในยามสงครามหรือกรณีจำเป็นเร่งด่วน เช่น เกิดภัยธรรมชาติรุนแรง เป็นต้น ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากและไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้

5) กู้เพื่อชำระหนี้เก่าที่ถึงกำหนด ในกรณีมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้หนี้

การกู้ยืมเพื่อการลงทุน จะให้ผลตอบแทนในอนาคต ซึ่งสามารถใช้ชำระเงินกู้และดอกเบี้ยได้ จึงไม่เป็นภาระแก่คนรุ่นหลัง แต่เงินกู้ที่นำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายประจำ จะไม่มีผลตอบแทน จึงเป็นภาระแก่คนรุ่นหลังในการชำระหนี้เหล่านั้นด้วยการจ่ายภาษี

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 9

อภิปรายสาเหตุที่รายจ่ายของรัฐบาลมีมากกว่ารายได้ จนทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมจากภาคเอกชน

12.11 ประเภทของหนี้สาธารณะ

การแบ่งประเภทของหนี้สาธารณะ อาจแบ่งได้ 2 วิธี คือ

1) การแบ่งประเภทของหนี้สาธารณะตามแหล่งเงินกู้ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

ก. หนี้ภายในประเทศ จะเป็นหนี้ที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินภายในประเทศด้วยการประมูลขายตั๋วเงินคลัง และขายพันธบัตรรัฐบาล

ถ้าเป็นการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำให้มีการพิมพ์ธนบัตรเพิ่ม ทำให้ปริมาณเพิ่มขึ้น

ข. หนี้ภายนอกประเทศ จะเป็นหนี้ที่กู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและสถาบันการเงินในต่างประเทศ ด้วยการขายพันธบัตรรัฐบาลที่ได้รับการจัดอันดับเครดิตในระดับที่ลงทุนได้

2) การแบ่งประเภทของหนี้สาธารณะตามระยะเวลาของการกู้ยืม ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. หนี้ระยะสั้น เป็นหนี้ที่มีระยะเวลากู้ยืมไม่เกิน 1 ปี จะกู้ยืมด้วยการประมูลขายตั๋วเงินคลัง แก่สถาบันการเงิน

ข. หนี้ระยะปานกลาง เป็นหนี้ที่มีระยะเวลากู้ยืมมากกว่า 1 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี จะกู้ยืมด้วยการขายพันธบัตรรัฐบาล

ค. หนี้ระยะยาว เป็นหนี้ที่มีระยะเวลากู้ยืมมากกว่า 5 ปี จะกู้ยืมด้วยการขายพันธบัตรรัฐบาล

12.12 งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน เป็นแผนในการจัดหารายรับและการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วง 1 ปี ซึ่งเรียกว่า ปีงบประมาณ แต่ละประเทศจะมีวันเริ่มต้นไม่ตรงกัน สำหรับประเทศไทย จะเริ่มต้น ในวันที่ 1 ตุลาคม และเรียกงบประมาณสำหรับแต่ละปีงบประมาณว่า งบประมาณประจำปี เช่น งบประมาณประจำปี 2553 จะเริ่มในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552 และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2553 เป็นต้น

ส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่ต้องรีบดำเนินการ แต่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ใน งบประมาณประจำปี จะต้องทำเป็นงบประมาณเพิ่มเติม

งบประมาณแผ่นดิน ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาก่อนนำมาใช้ เพื่อให้ผู้แทน
ของประชาชน พิจารณาการใช้จ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั้ง
ประเทศ

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 10

อภิปรายความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

12.13 นโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ด้วยการใช้มาตรการ
ทางการคลัง ซึ่งได้แก่ มาตรการทางภาษี การใช้จ่ายของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะ

นโยบายการคลังมี 2 แบบที่สำคัญ คือ

1) นโยบายการคลังแบบผ่อนคลายเป็นการดำเนินการด้วยมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายของ
รัฐบาล และลดการเก็บภาษี ในกรณีที่มีเงินคงคลัง (เงินที่อยู่ในมือส่วนราชการที่เหลือจากการ
ใช้จ่ายในปีก่อนๆ) ไม่เพียงพอชดเชยส่วนต่างของค่าใช้จ่ายและรายได้ของรัฐบาล รัฐบาล
จะต้องกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

แนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังแบบนี้ จะแสดงให้เห็นในรูปงบประมาณขาด
ดุล ซึ่งรายได้ของรัฐบาลมีมูลค่าน้อยกว่ารายจ่าย

นโยบายการคลังแบบผ่อนคลายนี้อาจใช้แก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอยและตกต่ำ
รวมถึงการแก้ปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นรุนแรงในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการใช้เพื่อ
กระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว

2) นโยบายการคลังแบบเข้มงวด จะดำเนินการด้วยมาตรการลดการใช้จ่ายของรัฐบาล
และเพิ่มการเก็บภาษี ในกรณีนี้เงินคงคลังจะเพิ่มขึ้น

แนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังแบบเข้มงวด จะแสดงให้เห็นในรูป
งบประมาณเกินดุล ซึ่งรายได้ของรัฐบาลมีมูลค่ามากกว่ารายจ่าย

นโยบายการคลังแบบเข้มงวด จะใช้ชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงเกินไป
และแก้ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจที่รุ่งเรือง

นอกจากนโยบายการคลังทั้ง 2 แบบแล้ว รัฐบาลอาจดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล ด้วยมาตรการใช้จ่ายเท่ากับรายได้ที่ได้รับ ซึ่งแสดงให้เห็นในรูปงบประมาณแบบสมดุล

นโยบายการคลังแบบสมดุลนี้ จะใช้ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปในทิศทางที่น่าพอใจแล้ว การใช้งบประมาณสมดุลจะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเท่ากับงบประมาณที่ใช้เท่านั้น

การดำเนินนโยบายการคลัง นอกจากจะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระบบแล้ว ยังมีผลจากการใช้มาตรการทางการคลังที่มีรูปแบบต่างกันอีกด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. มาตรการทางด้านภาษีอากร ที่มีรูปแบบต่างกันจะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการส่งเสริมการลงทุน ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

ในการใช้มาตรการทางด้านภาษีอากร เพื่อช่วยในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลไม่ต้องเปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราภาษีบ่อย รัฐบาลควรเน้นการเก็บภาษีเงินได้ และมีอัตราก้าวหน้า ซึ่งจะทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้น้อยลง เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และจะเก็บภาษีได้มากขึ้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง

ส่วนการใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรเพื่อทำให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รัฐบาลควรเน้นการเก็บภาษีทางตรง มากกว่าภาษีทางอ้อม และใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้า

สำหรับการใช้มาตรการทางด้านภาษี เพื่อส่งเสริมการลงทุน รัฐบาล ควรเก็บภาษีจากกิจการที่ต้องการส่งเสริมในอัตราที่ต่ำ

มาตรการทางด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล ที่มีรูปแบบต่างกันจะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

การใช้มาตรการทางด้านการใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง หรือเกิดปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลควรลดการใช้จ่าย เพื่อลดอุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจ แต่ถ้าภาวะเศรษฐกิจอยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มีการว่างงานมาก รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่าย เพื่อลดปัญหาการว่างงาน แต่การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน ต้องใช้จ่ายติดต่อกันและมีมูลค่าสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้ การใช้จ่ายของรัฐบาลควรเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในระยะต่อมา เพื่อทำให้เกิดการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง สร้างความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจให้กับลูกจ้างและผู้ประกอบการ ระบบเศรษฐกิจจึงจะฟื้นตัวได้เร็ว

ส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อทำให้เกิดการกระจายรายได้รัฐบาลต้องเน้นการใช้จ่ายทางด้านการศึกษา และสาธารณสุขในภูมิภาคที่ยากจน เพื่อเพิ่มความสามารถในการหารายได้ให้เท่าเทียมกับคนในภูมิภาคอื่น

สำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรเน้นการใช้จ่าย เพื่อการลงทุนให้มีสัดส่วนมากขึ้น

มาตรการทางด้านเงินกู้ ซึ่งมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งธุรกิจเอกชนลดการลงทุน รัฐบาลควรกู้ยืมจากสถาบันการเงิน และประชาชน เพื่อนำเงินกู้มาลงทุนทดแทนการลดการลงทุนของภาคเอกชน

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 11

อภิปรายการดำเนินนโยบายการคลังแบบประชานิยมเพื่อแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

แบบฝึกหัดท้ายบท

เมื่อได้ศึกษาเรื่องการคลังสาธารณะจบแล้ว จะสามารถวิเคราะห์ปัญหาต่อไปนี้ได้

1. จงสรุปประเภทของกิจกรรมด้านการคลังของรัฐบาล
2. จงอธิบายเหตุผลที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ
3. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างรายได้กับรายรับของรัฐบาล
4. จงอธิบายหลักการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย
5. จงอธิบายวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล
6. จงอธิบายผลของการเก็บภาษีทางอ้อมต่อการกระจายรายได้
7. จงอธิบายผลของการเก็บภาษีทางตรงในอัตราก้าวหน้าต่อการกระจายรายได้
8. ผลกระทบจากการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
9. อธิบายสาเหตุที่รายจ่ายของรัฐบาลมีมากกว่ารายได้ จนทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมจากภาคเอกชน
10. อธิบายความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน