

## หมวดที่ 4 การคลังรัฐบาล

ในหมวดนี้ จะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ภารกิจการหนี้สาธารณะ และการดำเนินนโยบายการคลัง (นโยบายด้านภาษีอากร นโยบายด้านรายจ่าย และนโยบายด้านหนี้สาธารณะ) เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

## บทที่ 10

# รายได้และรายจ่ายของรัฐบาล

### บทนำ

ในทางเศรษฐศาสตร์เราอาจแบ่งออกเป็น “ภาคเอกชน (Private Sector)” กับ “ภาครัฐบาล (Public Sector)” ทั้งสองภาคนี้ต่างมีบทบาทและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจภาคเอกชนจะดีเมื่อประชาชนรู้จักทำมาหากินอย่างขยันขันแข็ง รู้จักใช้ความรู้ทางด้านการคลังเอกชน จัดการเกี่ยวกับรายได้ที่หามาได้ว่า ควรจะจับจ่ายใช้สอยไปอย่างไร จึงจะคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ต้นและสมาชิกในครัวเรือน เพื่อให้ทุกคนได้อยู่ดีกินดีมีสุข เศรษฐกิจภาครัฐบาลก็เช่นกัน รัฐบาลจะต้องมีรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายตามภาระหน้าที่ หากรัฐบาลมีงานที่จะปฏิบัติจัดทำมากก็จำเป็นต้องมีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก จำเป็นต้องแสวงหารายได้มาใช้จ่ายให้เพียงพอ ถ้ารายได้ไม่พอ กับรายจ่ายที่เรียกว่ามีงบประมาณขาดดุล รัฐบาลก็อาจกู้หนี้ยืมสินมาชดเชย การคลังรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องของเศรษฐศาสตร์การคลัง จึงมีความสำคัญควบคู่ไปกับการบริหารงานของรัฐบาล โดยเนพาะการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน และการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีออกไปจำนวนมาก จะมีผลกระทบต่อรายได้ประชาชนต่อ ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ส่วนใหญ่ทั้งในด้านการผลิต การบริโภค และการจ้างงาน เพราะรายได้รายจ่ายของรัฐบาล มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อขนาดและโครงสร้างของรายได้ประชาชน<sup>1</sup> จึงต้องศึกษาว่า รัฐบาลควรจะเก็บภาษีอากร และใช้จ่ายไปอย่างไร จึงจะก่อประโยชน์สูงสุดแก่สังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่นักศึกษาจะได้ทำความเข้าใจตามหัวข้อดังต่อไปนี้ตามลำดับ

1. รายได้ของรัฐบาล
2. รายจ่ายของรัฐบาล

<sup>1</sup> อรัญ ธรรมโน, ดร. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิพิธ จำกัด 2518), หน้า 441.

3. หนีสาธารณะ
4. งบประมาณแผ่นดิน

## วัตถุประสงค์

1. ระบุแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลจากภาษีอากรและรายได้ที่มิใช่ภาษีอากรได้
2. ระบุประเภทรายจ่ายและกิจกรรมที่สำคัญของภาครัฐบาลในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย
3. อธิบายวัตถุประสงค์และการการก่อหนี้ของรัฐบาลได้
4. อธิบายวงจรการจัดทำงบประมาณประจำปีทั้งของไทยและต่างประเทศได้

## 1. รายได้ของรัฐบาล (Public Revenue)\*

ตามปกติการจัดหารายได้ของรัฐบาลก็คือ ฯ กับเอกชน กล่าวคือ ทั้งรัฐบาลและเอกชนต่างก็มีงานที่จะจัดทำตามหน้าที่และต้องหารายได้มาใช้เพียงพอ กับความจำเป็นที่จะใช้จ่ายแต่ก็มีข้อที่แตกต่างกันบ้างในสาระสำคัญ คือ

(1) การแสวงหารายได้ รัฐบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมจากเอกชน รวมทั้งจัดทำหรือญูกษาปณ์และพิมพ์ธนบัตรออกใช้ แต่รัฐบาลจะหารายได้เพียงเฉพาะที่จำเป็นแก่การใช้จ่ายตามงบประมาณเท่านั้น ส่วนเอกชนนั้นย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกเก็บภาษีอากร จัดทำหรือญูกษาปณ์ หรือธนบัตรและอื่น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยเฉพาะ ตามปกติเอกชนจะพยายามแสวงหารายได้ให้มากที่สุดที่จะมีโอกาสทำได้เพื่อให้ฐานะความเป็นอยู่ของตนดีขึ้น

(2) ความสำคัญของรายได้รายจ่าย ตามปกติรัฐบาลมีรายจ่ายเป็นเครื่องกำหนดรายได้ กล่าวคือรัฐบาลจะตั้งประมาณการรายจ่ายเสียก่อนว่า ในปีหน้านี้รัฐบาลมีโครงการจะจัดทำอะไรบ้าง และจะต้องใช้เงินสักเท่าใด แล้วรัฐบาลจึงจะมาประมาณการรายได้ว่า จะเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมได้สักเท่าใด ถ้ามีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ส่วนที่ขาดไปนั้นรัฐบาลก็อาจกู้เงินหรือนำเงินคงคลังมาสมทบให้พอใช้จ่ายได้ ส่วนเอกชนนั้นส่วนมากจะมีรายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย กล่าวคือ เอกชนจะต้องประกอบอาชีพให้มีรายได้เสียก่อน แล้วจึงจะใช้จ่ายเงินออกไปตามที่เห็นควร

(3) วัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินงบประมาณออกไปเพื่อสาธารณ-ประโยชน์เป็นสำคัญ การใช้จ่ายของรัฐบาลมุ่งประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เช่น รัฐบาลสร้างถนนทาง สร้างเขื่อน สร้างโรงเรียนและโรงพยาบาล เหล่านี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ส่วนการใช้จ่ายเงินของเอกชนย่อมคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนและญาติพี่น้องเป็นสำคัญ แม้ว่าจะมีเอกชนใช้จ่ายเพื่อสาธารณะกุศลอยู่บ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย

1. ประเภทของรายได้รัฐบาล เป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้ของรัฐในอดีตมาจากรัฐวิสาหกิจ และจากการอุทิศให้ (Grants and Gifts) ของราษฎรมากกว่าได้จากการอย่างในปัจจุบัน

\* คำว่ารายได้ หรือ Revenue นี้ หมายถึง เงินภาษีอากร กำไรรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียม และรายได้เบ็ดเตล็ด อื่น รวมเป็นรายได้ของรัฐบาล (Public Revenue) และรายได้ของรัฐเหล่านี้ ถ้ารวมเงินกู้ (Loan) เงินคงคลัง (Underspending หรือ Treasury reserve เข้าไปด้วยจะเป็นรายรับของรัฐบาล (Public Receipt)

เพาะรัฐบาลในสมัยโบราณปั้นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินมากนัก เพราะรายจ่ายด้านบริหารประเทศ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างเหล่านี้ รัฐบาลแห่งก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายให้เป็นแต่เพียงให้สิทธิ์ในทรัพย์สินหรือผู้คน ดังเช่นไทยเคยตั้งจ้าเมืองโดยไม่มีเนื้อหัวด แต่ให้ไปกินมีองโดยให้สิทธิ์หาผลประโยชน์จากสินค้า จากที่ดิน และผู้คนที่ตนปกครอง เป็นต้น

รัฐอาจมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและการสมัย ส่วนในปัจจุบันนี้เนื่องจากนานาประเทศต่างยอมรับว่า ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งอินเดีย ปากีสถาน จึงนิยมจำแนกประเภทรายได้ของรัฐบาลออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ<sup>2</sup>

ก. รายได้ที่เป็นภาษีอากร (Tax Revenue) แบ่งเป็นภาษีทางตรง (Direct Tax) กับภาษีทางอ้อม (Indirect) เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร และสรรพากร เป็นต้น

ข. รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (Non-Tax Revenue) เป็นรายได้นอกเหนือจากเงินภาษีอากร เช่น รายได้จากการธุรกิจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากการเงินบริจาค และเงินช่วยเหลือ และรายได้จากการเงินกู้

การทำหนี้รายรับของรัฐบาลออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวจะครอบคลุมรายได้ของรัฐบาลทุกประเภท และช่วยให้นักศึกษาเข้าใจเรื่องรายได้ของรัฐบาลได้ง่าย และ

รายได้ของรัฐบาลไทย ปัจจุบันได้จำแนกประเภทตามเกณฑ์ที่ ECAFE ริเริ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการประมาณการรายได้ การจัดทำสถิติ การจัดทำงบประมาณและการนับถือ ตลอดจนการควบคุมและรายงาน รัฐบาลไทยได้จำแนกรายได้เป็นหมวดหมู่และประเภท 4 ประเภท คือ

- (1) รายได้จากการภาษีอากร (Taxes and Duties)
- (2) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ (Sales of Goods and Services)
- (3) รายได้จากการรัฐพานิชย์ (State Enterprises)
- (4) รายได้อื่น ๆ (Other Sources)

<sup>2</sup>Vera Anstey and Anne Martin. **An Introduction to Economics.** (London : George Allen & Unwin Ltd., 1964), p. 162.

**1. รายได้จากการภาษีอากร** ได้จำแนกภาษีออกตามลักษณะการจัดเก็บ ซึ่งบางกรณีได้คัดลุ่มไปถึงค่าพรีเมียม (Premiums) ค่าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ รายได้จากการผูกขาด (รายได้จากการงานยาสูบ, รายได้สลาภกินแบ่ง และการผูกขาดอื่น ๆ) ค่าใบอนุญาตการแบ่งประเภทของภาษีอากรตามนี้จึงต่างกับหลักการแบ่งประเภทภาษีอากรโดยทั่ว ๆ ไป รายได้จากการภาษีอากร อาจจำแนกได้ ดังนี้.-

- (1) **ภาษีเงินได้** (Income Taxes)
- (2) **ภาษีการขายทั่วไป** (General Sales Taxes)
- (3) **ภาษีการขายเฉพาะ** (Selective Sales Taxes)
- (4) **ภาษีสินค้าเข้า-ออก** (Customs Duties)
- (5) **ค่าพรีเมียมข้าว** (Rice Premiums)
- (6) **ค่าธรรมเนียมการนำทองคำเข้า** (Gold Premiums)
- (7) **ภาษีลักษณะการอนุญาต** (Licence Taxes)
- (8) **ภาษีลักษณะอื่น** (Other Taxes and Duties)
  - **ภาษีเก็บจากทรัพย์สิน** (Taxes on Property)
  - **ภาษีลักษณะผูกขาด** (Government Monopoly)

รายได้จากการภาษีอากรมีประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งสิ้น

**2. รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ** ได้แก่ค่าบริการและค่าธรรมเนียม (เช่น ค่าธรรมเนียมที่ดิน ค่าธรรมเนียมการใช้ส้านำบิน) ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ ค่าขายอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหนังสือราชการ ค่าขายของกลางที่ยืดได้ในคดีอาญา ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐได้ขายสิ่งของ หรือเรียกเก็บเป็นค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งทำรายได้ให้ประมาณร้อยละ 2 ของรายได้ทั้งสิ้น

**3. รายได้จากรัฐพานิชย์** ได้แก่รายได้จากการผลกำไร เงินปันผลที่ได้จากการของรัฐ หรือกิจการที่เป็นของรัฐหรือมีหุ้นส่วน รวมทั้งเงินส่วนแบ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย (แต่ไม่รวมถึงรายได้จากการภาษีลักษณะผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ คือรายได้จากการงานยาสูบ รายได้จากสลาภกินแบ่ง และการผูกขาดอื่น) รายได้จากรัฐพานิชย์มีประมาณร้อยละ 4 ของรายได้ทั้งสิ้น

**4. รายได้อื่น ๆ** ได้แก่ ค่าปรับ (Fine) ต่าง ๆ เงินรับคืน (เช่นเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เงินรับคืนจากสินทรัพย์พาณิชย์) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ รวมทั้งรายได้จากการผลิตหรือยุกษาปั้น

รายได้อื่น ๆ มีประมาณร้อยละ 4 ของรายได้ทั้งสิ้น

ทั้งหมดนี้เป็นรายได้ของรัฐบาลไทย (Public Revenue) และถ้ารวมเงินกู้ภายนอกในประเทศ กับเงินคงคลังเข้าด้วยกัน ก็จะเป็นยอดรายรับ (Receipt) ของรัฐบาล

**ตาราง**

**เปรียบเทียบประมาณการรายรับ ประจำปีงบประมาณ 2533 กับ 2534**

ล้านบาท

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ				ปีงบประมาณ 2534 + เพิ่ม - ลดจาก	
	2533		2534		ปีงบประมาณ 2533	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รายได้	310,000.0	92.5	387,500.0	100.0	77,500.0	25.0
1. กาชอากร	282,755.4	94.4	347,511.7	89.7	64,756.3	22.9
2. การขายสิ่งของและบริการ	8,708.6	2.6	14,111.6	3.6	5,403.0	62.0
3. รัฐพัณฑ์	13,055.0	3.9	17,751.3	4.6	4,696.3	36.0
4. รายได้อื่น	5,481.0	1.6	8,125.4	2.1	2,644.4	48.2
เงินกู้	25,000.0	7.5	0.0	0.0	-25,000.0	-100.0
1. ธนาคารออมสิน	10,000.0	3.0	0.0	0.0	-10,000.0	-100.0
2. ธนาคารพาณิชย์สถาบัน						
การเงินอื่นและเอกชน	15,000.0	4.5	0.0	0.0	-15,000.0	-100.0
รายรับของรัฐบาล	335,000.0	100.0	387,600.0	100.0	62,600.0	15.7

ที่มา : เมื่อสาร “งบประมาณโดยสังเขป” สำนักงบประมาณ 2534

ตามตารางข้างต้นนี้ ในปีงบประมาณ 2534 รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ 387,500 ล้านบาท และประมาณการว่าจะเก็บรายได้ได้เท่ากับรายจ่ายคือ 387,550 ล้านบาทพอดี ในการนี้ รัฐบาลก็ไม่จำเป็นกู้ยืมเงินมาใช้จ่าย แต่ในปีงบประมาณ 2533 รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่าย

ไว้ 335,000 ล้านบาท แต่รัฐบาลมีรายได้เพียง 310,000 ล้านบาท ยังขาดอญื่อก 25,000 ล้านบาท รัฐบาลแก้ไขโดยกู้เงินจากสถาบันการเงิน 25,000 ล้านบาท เมื่อเรานำเอารายได้ 310,000 ล้านบาท มารวมกับเงินกู้ 25,000 ล้านบาท จะรวมเป็นรายรับของรัฐบาล 335,000 ล้านบาท นักศึกษาจะเห็นได้ว่า รายรับของรัฐบาลจะเท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลคือ 335,000 ล้านบาท

2. รายได้จากภาษีอากร (Tax Revenue) คำว่า “ภาษี” หรือ “ภาษีอากร” เป็นคำรวมที่ใช้กันทั่วๆ ไป ซึ่งตรงกับคำว่า “Tax” ในภาษาอังกฤษ ส่วนความหมายของคำว่า ภาษีอากร (Tax) นั้น ได้มีท่านผู้รู้ให้คำนิยามไว้มากราย แต่ที่พ่อจะหยิบยกมาเป็นตัวอย่างได้แก่ คำนิยามของเซลิกแมน (Seligman) ซึ่งได้นิยามไว้ ดังนี้ A tax, in the modern sense, is the compulsory contribution from the person to the government to defray the expense incurred in the common interest of all without reference to special benefits conferred. (“ภาษีอากร” คือสิ่งที่รัฐบังคับเก็บจากราชภูมิเพื่อใช้จ่ายในกิจการของรัฐโดยไม่จำเป็นต้องให้การตอบแทนอย่างโดยย่างหนึ่งโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอากร)

ก. วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร ในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐนั้นพอกจะสรุปวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดเก็บได้ 6 ประการ คือ

- (1) เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ
- (2) เพื่อการควบคุม
- (3) เพื่อการจัดสรรและกระจายรายได้
- (4) เพื่อการชำระหนี้สินของรัฐ
- (5) เพื่อเป็นเครื่องมือในการนโยบายทางธุรกิจ
- (6) เพื่อเป็นเครื่องในนโยบายการคลัง

(1) ภาษีอากรเพื่อรับรายได้ของรัฐ วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการเก็บภาษีอากรก็เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐสำหรับโครงการใช้จ่ายที่จำเป็นต่างๆ ภาษีอากรที่จะทำรายได้จะต้องเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่นพอที่จะสามารถเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อยามเศรษฐกิจรุ่งเรือง ในประเทศไทย ปรากฏว่าภาษีที่ทำรายได้ได้แก่ ภาษีศุลกากร และภาษีการค้า

(2) ภาษีอากรเพื่อการควบคุม ภาษีอากรมีคุณลักษณะในการบังคับอยู่ในตัว กล่าวคือภาษีอากรเป็นการบังคับเรียกเก็บเงินส่วนหนึ่งจากประชาชนผู้เสียภาษีเป็นการจำกัดการอุปโภคบริโภคของบุคคลเหล่านั้น ดังนั้นอาจใช้ภาษีอากรบังคับให้บริโภคสินค้าบางอย่าง เช่น สินค้า

ฟุ่มเฟือย ให้น้อยลงได้ หรืออาจจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่เป็นภัยต่อสุขภาพของประชาชนในอัตราสูง เพื่อจำกัดการบริโภคได้

(3) ภัยจากการเพื่อการจัดสรรและการกระจายรายได้ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดสรรรายได้ของประเทศให้กัดเที่ยมกัน โดยจัดเก็บภาษีในอัตราสูงจากผู้มีรายได้มาก แต่ก็อาจมีผลเสียต่อความเต็มใจและความกระตือรือร้นในการทำงานของบุคคลผู้มีรายได้สูง เพราะรายได้ที่เพิ่มขึ้นจะต้องนำไปเสียภาษีในอัตราสูง การใช้อัตราภาษีอาการช่วยจัดสรรและแจกแจงรายได้ที่อาจกระทำได้ 3 ระดับ คือ

(ก) ระหว่างระดับของรายได้ คือ การจัดสรรรายได้จากผู้ที่มีมีกว่าไปยังผู้ที่ยากจนกว่า โดยจัดเก็บภาษีในอัตราสูงจากผู้ร่ำรวย ทำให้รายได้หลังเก็บภาษีอาการแล้วมีความเป็นธรรมขึ้น

(ข) ระหว่างวัย เช่น จากผู้ที่มีสุขภาพดีไปยังผู้เจ็บป่วยหรือระหว่างวัยทำงานไปยังวัยชรา และเด็ก โดยวิธีการเก็บภาษีจากผู้อยู่ในวัยทำงาน และผู้มีสุขภาพดี เพื่อนำมาจัดสรรให้ผู้ที่เจ็บป่วย ผู้ชราและเด็ก

(ค) ระหว่างภูมิภาค คือ จากภูมิลำเนาหรือท้องถิ่นที่มีกว่าไปยังท้องถิ่นที่ยากจนกว่าโดยการเก็บภาษีในท้องถิ่นที่ร่ำรวยกว่าให้มาก และจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ

(4) ภัยจากการเพื่อเป็นการชำระหนี้สินของรัฐ นโยบายทางการเงินและการคลังในปัจจุบันรัฐจำเป็นต้องอาศัยเงินกู้จำนวนมากมาใช้จ่ายลงทุนสร้างปัจจัยในการพัฒนาประเทศ เช่น ถนนหนทาง เขื่อนพลังงานต่าง ๆ เมื่อถึงคราวต้องชำระหนี้สิน รัฐจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีอาการจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาของรัฐ และจากผู้ได้รับประโยชน์ทางอ้อมทั่วไป

(5) ภัยจากการเพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายทางธุรกิจ โดยใช้ภาษีอาการเป็นเครื่องมือสนับสนุน หรือจำกัดการลงทุนของธุรกิจบางประเภท เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย เช่น ลดหรืองดภาษีให้กับการลงทุนจากต่างประเทศ หรืออาจตั้งอัตราภาษีคุลากการสำหรับสินค้านำเข้าให้สูงเพื่อช่วยเหลือการผลิตภายในประเทศ เป็นต้น

(6) ภัยจากการเพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายการคลัง ปัจจุบันภาษีอาการนับว่ามีบทบาทในนโยบายการคลังของประเทศไทยมากขึ้น ในกรณีที่เศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในภาวะเงินเพื่อรัฐอาจเพิ่มอัตราภาษีอาการเพื่อดึงเงินจากมือประชาชนให้มีอำนาจการซื้อน้อยลง และในภาวะ

เงินเปิด รัฐก็อาจกระทำในทางตรงข้าม คือ ลดอัตราภาษีอากรลง เพื่อช่วยให้บุคคลมีอำนาจซื้อสูงขึ้น มีการใช้จ่ายมากขึ้น การหมุนเวียนของเงินและธุรกิจต่าง ๆ ก็จะดีขึ้น ช่วยให้ภาวะเศรษฐกิจ กระเตื้องขึ้นในที่สุด

**บ. เกณฑ์การจัดเก็บภาษีอากร (The Principles of Taxes)** เป็นองจากการจัดเก็บภาษีอากร มีผลกระทบกระเทือนแก่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมอยู่เป็นอันมาก การบริหารงาน ด้านภาษีอากร จึงมิได้มุ่งแต่เพียงเพื่อหารายได้ให้ได้ดุลย์กับการจ่ายเท่านั้น หากรัฐบาลได้ วางแผนการจัดเก็บภาษีอากรไว้อย่างรอบคอบและเหมาะสมแล้ว ย่อมสามารถดำเนินนโยบายใน การพัฒนาเศรษฐกิจได้มาก และในทางตรงกันข้ามหากรัฐฯ จัดวางแผนการจัดเก็บภาษีไว้ ไม่เหมาะสมแล้ว อาจก่อผลร้ายไปในทางที่จะเหนี่ยวรั้งการพัฒนาประเทศให้เฉื่อยชาหรือ ไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ไม่มากก็น้อย ดังนั้นจึงได้มีผู้พยายามวางแผนการจัดเก็บภาษี ที่ดีไว้เป็นแนวทางมาช้านานแล้ว ดังที่อdam Smith นักเศรษฐศาสตร์ ผู้มีชื่อเสียงของโลกได้ ให้หลักการภาษีที่ดี (Canons of Taxation) ในหนังสือ The Wealth of Nations ไว้ 4 ประการ คือ

(1) หลักความยิ่งใหญ่ (Equity) อุดม สมิธ เห็นว่าผู้ที่อยู่ในบังคับของรัฐหนึ่ง ๆ แต่ละคนควรบริจาคร้อยสิบเพื่อบำรุงการปกครองบ้านเมืองตามส่วนแห่งความสามารถของตนเท่า ที่อยู่ในวิสัยจะเป็นไปได้ กล่าวคือ ตามส่วนแห่งรายได้ที่ตนได้มาโดยเหตุที่ได้รับความคุ้มครอง จากรัฐ

จากหลักการนี้ รัฐจึงควรเก็บภาษีอากรจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่อยู่ในฐานะเท่าเทียม กันโดยถ้วนหน้า ไม่ควรให้สิทธิพิเศษหรือยกเว้นภาษีให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ และรัฐฯ จัดเก็บตามความสามารถของแต่ละบุคคลเพื่อกระจายการภาษีออกไปโดยทั่วหน้ากัน

(2) หลักแน่นอน (Certainty) หมายถึงว่าภาษีที่เรียกเก็บควรมีลักษณะแน่นอน มิใช่ปราศจากหลักเกณฑ์เวลาที่ต้องชำระก็ตี วิธีการชำระก็ตี จำนวนที่พึงชำระก็ตี ควร ให้เป็นที่ชัดแจ้งแก่ผู้บริจาคและบุคคลอื่น ๆ ทุกคน ตามหลักนี้เป็นการวางแผนการจัดเก็บ ให้ผู้เสียภาษีอากรได้ทราบชัดแจ้งเพื่อให้ผู้เสียภาษีอากรมีโอกาสปรับปรุงวิธีดำเนินธุรกิจ ของตนและตระเตรียมค่าใช้จ่ายด้านภาษีอากรได้ล่วงหน้า และสามารถชำระภาษีอากรได้ โดยถูกต้องตามกำหนดเวลา

(3) หลักสะดวก (Convenience) ข้อนี้ อุดม สมิธ เห็นว่าภาษีอากรทุกประเภท ควรเรียกเก็บตามเวลาหรือตามวิธีสะดวกที่สุดแก่ผู้ที่ต้องเสีย ตามหลักนี้หมายถึงว่าเมื่อประชาชน

มีภาระต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐแล้ว ก็ควรได้รับความส่วนได้เปรียบต่อสาธารณะ เป็นต้น ว่าควรกำหนดระยะเวลาชำระภาษีให้เหมาะสมแก่ทุกๆ กรณี วางแผนการจัดเก็บให้ง่ายต่อ การชำระและกำหนดสถานที่ที่จะเก็บภาษีไว้ให้สอดคล้องแก่การสัญจรไปมา ตลอดจนการให้คำแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการปฏิบัติการในการเสียภาษีตามสมควร เป็นต้น หลักส่วนดังนี้ หากได้วางไว้เหมาะสมแล้วย่อมจะให้ประชาชนร่วมมือเสียภาษีอากรโดยครบถ้วนยิ่งขึ้น

(4) หลักประยุค (Economy) หมายถึงการบริหารงานจัดเก็บภาษีควรจะให้เสียค่าใช้จ่ายทั้งผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษีน้อยที่สุด แต่ให้ผลประโยชน์มากที่สุด ตามหลักนี้ อดัม สมิธ เห็นว่าค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดเก็บภาษีควรจะต่ำ และการจัดเก็บภาษีควรจะมีผลกระทำบังคับเทื่องการทำงานของเอกชนน้อยที่สุด โดยได้ยกตัวอย่างภาษีอากรที่ไม่ถูกหลักประยุคให้แก่ภาษีอากรซึ่งใช้เจ้าหน้าที่จัดเก็บจำนวนมาก ใช้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจกิจการของผู้เสียภาษีอากรบ่อยครั้งเกินไป จนทำให้ประชาชนหักดิบอย่างการทำงาน

ค. ประเภทของภาษีอากร การแบ่งประเภทของภาษีอากรนั้น อาจแบ่งออกได้ 2 วิธี ด้วยกันคือ การแบ่งประเภทของภาษีตามหลักการผลักภาระภาษี กับการแบ่งประเภทตามหลักของฐานภาษี ดังนี้

ก) การแบ่งประเภทของภาษีตามหลักการผลักภาระภาษี การแบ่งประเภทของภาษีตามหลักการ ผลักภาระภาษีแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) **ภาษีทางตรง (Direct Tax)** ได้แก่ ภาษีประเภทต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษีอากรไม่สามารถผลักภาระไปให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ เช่น

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ภาษีเงินได้ติดบุคคล
- ภาษีทรัพย์สิน
- ภาษีมรดก

(2) **ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax)** ได้แก่ ภาษีประเภทต่าง ๆ ซึ่งผู้เสียภาษีอากรสามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ เช่น

- ภาษีการค้า
- ภาษีสรรพากร
- ภาษีศุลกากร

การผลักภาระภาษีอาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ผู้ที่ได้เสียภาษีให้รัฐบาลไปย่อมมีช่องทางผลักภาระภาษีไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขาย เช่น สมมติว่า นายชุม สั่งปากจากอังกฤษเข้ามาขาย นายชุมต้องเสียภาษีศุลกากรขาเข้าให้รัฐบาลตอนที่นำเข้ามา เวลานายชุมเอาปากกาไปขายให้กับลูกค้าของตน นายชุมก็จะหากค่าภาษีเข้าเป็นราคากากที่ขายออกไป โดยผลักภาระภาษีให้ลูกค้าเป็นผู้รับภาระแทนอย่างนี้เป็นต้น

ข) การแบ่งประเภทของภาษีตามลักษณะของฐานภาษี การแบ่งประเภทของภาษี ออกตามฐานของภาษี คือดูว่าภาษีนั้นเก็บจากอะไร ถ้าเก็บจากทรัพย์สิน ทรัพย์สินก็เป็นฐานของภาษี การแบ่งความลักษณะของฐานภาษีอาจแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1. กษิที่เก็บจากเงินได้ เป็นภาษีที่เก็บมาจากเงินได้ของบุคคลและนิติบุคคล เช่น

- กษิเงินได้บุคคลธรรมดา
- กษิเงินได้นิติบุคคล

2. กษิที่เก็บจากทรัพย์สิน เป็นภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ ได้แก่

- กษิทรัพย์สิน
- กษิที่ดิน
- กษิมรดก

3. กษิที่เก็บจากโภคภัณฑ์ ซึ่งเก็บเมื่อมีการขายหรือใช้สิ่งของ เช่น

- กษิการค้า
- กษิศุลกากร
- กษิสรรพสามิต

4. อัตราภาษี อัตราภาษีได้แก่จำนวนเงินค่าภาษีที่จัดเก็บจากฐานภาษีหน่วยหนึ่ง ๆ โดยทั่วไปมักถือหลักความสามารถในการเสียภาษีเป็นหลักในการจัดเก็บ คือ ผู้ใดมีรายได้มาก หรือมีทรัพย์สินมาก ก็ถือว่าผู้นั้นมีความสามารถในการเสียภาษีมาก โดยกำหนดอัตราภาษี ตามลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้

(1) อัตราภาษีก้าวหน้า เป็นอัตราภาษีที่สูงขึ้นเมื่อฐานภาษีหรือรายได้เพิ่มขึ้น เช่น อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยกำหนดไว้ว่า เงินได้สุทธิไม่เกิน 20,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 7 ถ้าเงินได้สุทธิเกิน 20,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท เสียร้อยละ 10 ถ้า

เงินได้สุทธิเกิน 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 90,000 บาท เสียร้อยละ 13 และอัตราภาษีจะสูงขึ้นเรื่อยๆ จนถึงรายได้สุทธิส่วนที่เกิน 1,000,000 บาท ต้องเสียในอัตราร้อยละ 65 ดังนี้เป็นต้น

อัตราภาษีก้าวหน้านี้ได้รับความนิยมยกย่องว่าให้ความเป็นธรรมแก่สังคมดีเยี่ยม เพราะสามารถถ่ายทอดภาระภาษีไปยังประชาชนอย่างยุติธรรมตามหลักความสามารถในการเสียภาษี และเป็นเครื่องมืออันดีในการจัดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางเศรษฐกิจของสังคม

(2) อัตราคงที่ คือ อัตราภาษีที่เสมอไม่ว่ารายได้จะมากหรือน้อย เช่น ถ้ากำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ 10 ก็หมายความว่าผู้มีรายได้ทุกระดับจะต้องเสียภาษีร้อยละ 10 ของเงินได้เหมือนกันทุกคน เช่น คนที่มีรายได้ 10,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 10 คิดเป็นเงินค่าภาษีเท่ากับ 1,000 บาท และคนที่มีรายได้ 50,000 บาท ก็เสียภาษีร้อยละ 10 เช่นเดียวกัน เป็นเงินค่าภาษี 5,000 บาท ดังนี้เป็นต้น

(3) อัตราอยาลัง คือ อัตราภาษีจะลดต่ำลงเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น ยิ่งมีรายได้สูงยิ่งเสียภาษีในอัตราต่ำลง เช่น รายได้ 10,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 15 รายได้ 50,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 12 รายได้ 100,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 10 เป็นต้น อัตราภาษีอยาลังนี้ในความหมายอย่างกว้างอาจหมายถึงภาษีได้ก็ตาม ถ้ามีผลทำให้ผู้มีรายได้ต่ำต้องเสียภาษีเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้ของเขามีจำนวนมากกว่าร้อยละของรายได้ของผู้มีรายได้สูงแล้ว ก็เรียกว่าภาษีนั้นเป็นภาษีอยาลังด้วยเหมือนกัน แม้ว่าอัตราภาษีจะกำหนดไว้อัตราเดียว ก็ตาม

อัตราภาษีทั้ง 3 ลักษณะนี้ ประเทศต่างๆ ได้นำไปใช้แตกต่างกันตามประเภทของภาษีที่จัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้ส่วนมากจัดเก็บในอัตรา ก้าวหน้า ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีคุ้มครอง ส่วนมากจัดเก็บในอัตราคงที่ นักศึกษาจะสังเกตดูความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีทั้ง 3 ได้จากตารางดังต่อไปนี้

รายได้	อัตรา ก้าวหน้า	อัตราคงที่	อัตราอยาลัง
5,000 - 10,000 บาท	5%	10%	30%
10,000 - 15,000 บาท	10%	10%	20%
15,000 - 20,000 บาท	20%	10%	10%
20,000 - 25,000 บาท	30%	10%	5%

**การจัดเก็บภาษีอากรของไทย** มีหลักการคล้ายภาษีอากรที่จัดเก็บอยู่ในประเทศทางยุโรปและสหรัฐอเมริกาแบ่งแยกออกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ ได้แก่ (1) กรมสรรพากร (2) กรมสรรพาณิช และ (3) กรมศุลกากร ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ ยังได้มอบหมายให้หน่วยงานบางแห่งจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทด้วย ได้แก่ กรมตำรวจนายมั่ง กรมประมง และ ราชกิจการบริหารส่วนท้องถิ่น

**3. รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (Non-Tax Revenue)** รายได้ของรัฐที่มิใช่ภาษีอากร ได้แก่ สิ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บหรือได้รับจากประชาชน แต่ไม่ลักษณะบังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไป เมื่อมีภาษีอากร ผู้ที่ต้องเสียเงิน คือ ผู้ที่ขอใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐในทางเดียวกันนั้น โดยผู้เสียเงินได้รับประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประโยชน์จากการรัฐพานิชย์ และบริการของทางราชการเป็นสิ่งตอบแทนเงินที่รัฐเรียกเก็บไป

**1. ประเภทรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร** เราอาจแบ่งรายได้อันของรัฐบาล ซึ่งมิใช่ภาษีอากรออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. รายได้จากรัฐสามิติ คือ รายได้อันเกิดจากการรัฐสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐบาลเก็บจากผู้ที่ใช้ทรัพยากรของชาติ เช่น รายได้จากการค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ รายได้จากการให้ประกอบการประมง เป็นต้น นอกจากนี้รายได้จากรัฐสามิติ ยังรวมถึงรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ยืดได้จากคดีอาญาด้วย

2. รายได้จากรัฐพานิชย์ คือ รายได้อันเกิดจากผลกำไรของธุรกิจของรัฐ เช่น องค์กรรัฐบาล หน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือรัฐบาลเจ้าไปร่วมดำเนินการ อันมีลักษณะเป็นการพาณิชย์และนำเงินรายได้ส่งไปเป็นรายได้อันของแผ่นดิน ส่วนมากเป็นรายได้อันเกิดจากการผูกขาดของรัฐบาล เช่น รายได้จากการรถไฟ โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา การไฟฟ้า และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมายรวมถึงรายได้อันเกิดจากการลงทุนเป็นจำนวนมากเงินปันผล เงินส่วนแบ่งและค่าดอกเบี้ยในหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่รัฐลงทุนไว้

3. เงินค่าธรรมเนียม คือ เงินรายได้ที่ทางการเรียกเก็บจากประชาชนใช้บริการของรัฐ เช่น ค่าธรรมเนียมออกหนังสือสำคัญ ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอาชุรปืน ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

4. รายได้จากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น องค์การสหประชาชาติและแผนการโคลัมโบ

## การจำแนกประเภทของการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) เป็นการจำแนกตามลักษณะงานที่สำคัญ ๆ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจำแนกงบประมาณรายจ่ายของตนตามคู่มือของสหประชาชาติ ดังนี้

- ก. การบริหารทั่วไป เช่น การดุลการ การตรวจสอบ เป็นต้น
- ข. การบังกันประเทศ
- ค. การบริการทางสังคมและชุมชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น
- ง. การบริการทางเศรษฐกิจ เช่น การเกษตร การอุตสาหกรรม การก่อสร้าง เป็นต้น
- จ. รายจ่ายที่จำแนกประเภทไม่ได้ ได้แก่ รายจ่ายอื่น ๆ ซึ่งไม่อาจจะจัดเข้าในประเภทข้างต้นได้

2. งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic Classification) การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกตามลักษณะเศรษฐกิจ ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลของงบประมาณแผ่นดินที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

(ก) รายจ่ายประจำ (current expenditure) หมายถึง รายจ่ายที่ใช้สำหรับการดำเนินงานตามปกติ เช่น ใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ การจ่ายค่าตอบเบี้ย เงินค่าอุดหนุน เป็นต้น

(ข) รายจ่ายลงทุน (capital expenditure) หมายถึง รายจ่ายที่ใช้สำหรับการสะสมทุนเพื่อการเพิ่มผลผลิตของประเทศในอนาคต ดังเช่นประเทศไทยถือว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับครุภัณฑ์ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง เหล่านี้เป็นรายจ่ายลงทุน เป็นต้น

3. งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานที่ใช้จ่าย (Agency Classification) เป็นการแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานแต่ละหน่วย แต่ละกรมกอง ใช้จ่ายมากน้อยเท่าใด ได้รับงบประมาณไปหน่วยละเท่าใด

ข. รายจ่ายของรัฐบาลไทย รายจ่ายของรัฐบาลไทยอาจแยกประเภทตามลักษณะได้ ดังนี้

(1) รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ในปัจจุบันนี้รายจ่ายด้านเศรษฐกิจนับว่าเป็นรายจ่ายที่มียอดเงินสูงที่สุดในงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล เนื่องจากเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ประเทศได้ก้าวตามที่มีฐานะทางเศรษฐกิจรุ่งเรือง ก็หมายถึงประชาชนของประเทศนั้นมีความกินดีอยู่ดี และยังหมายถึงความสามารถของรัฐในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ อีกด้วย เนื่องจากรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจึงได้ให้การสนับสนุนการ

พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ด้วย การมีนโยบายปรับปรุง และขยายโครงการสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมั่นคงยิ่งขึ้น รายจ่ายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลประกอบขึ้นด้วยรายจ่ายด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) รายจ่ายด้านการคมนาคม คือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับ การบริหารงานขนส่งการค้นคว้าการขนส่ง การรถไฟ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งอื่น ๆ

(ก) รายจ่ายด้านการเกษตร คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านการบริหาร งานเกษตร การค้นคว้า การเกษตร การกสิกรรม การป่าไม้ การประมง และการสงวนสัตว์ป่า

(ก) รายจ่ายด้านการพลังงานและเชื้อเพลิง คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหาร งานพลังงาน การสำรวจและดำเนินงานถ่านหินและเชื้อเพลิง ตลอดจนการไฟฟ้าและพลังงาน

(ก) รายจ่ายด้านการอุดหนากรรมและเหมืองแร่ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในงานด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ การบริหารงานอุดหนากรรมและเหมืองแร่ การค้นคว้าการอุดหนากรรม การสำรวจ และขุดแร่ และการประดิษฐกรรม

(ก) รายจ่ายด้านการบริหารเศรษฐกิจอื่น คือ ค่าใช้จ่ายด้านการพาณิชย์ งาน ส่งเสริมการท่องเที่ยว และเศรษฐกิจอื่น ๆ

(2) รายจ่ายด้านการศึกษา ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องหมายของความเจริญ ก้าวหน้า แต่เศรษฐกิจจะเจริญก้าวหน้าได้ต้องอาศัยประชาชนที่มีการศึกษาดี จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีการศึกษาอยู่ในระดับสูง การที่ประชาชนของประเทศไทยมีการศึกษาดี ย่อมมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประชาชนที่มี การศึกษาดีแล้วเท่านั้น ที่จะสามารถดำเนินชีวิตตามระบบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐบาลไทย ได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาของประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลจึงตั้งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยไว้สูง เพื่อใช้จ่ายในการปรับปรุงการบริหารเกี่ยวกับการศึกษาโดยทั่วไป เช่น การปรับปรุงและ ขยายการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย ตลอดจนการขยายการศึกษาชั้นสูง ออกไปในส่วนภูมิภาค เพื่อให้เยาวชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศไทยได้มีโอกาสสร้างการศึกษาชั้นสูง โดยทั่วถึง

(3) รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ เนื่องจากเอกสารของชาติเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เหนือสิ่งอื่นใด ประเทศไทยได้ก่อตัวปราศจากเสียงเงียบเงียวก็หมายความว่าประเทศไทยต้นนี้ ได้สูญเสียอำนาจของตัวเองใน การที่จะปกคล้องประเทศไทย ไม่อาจจะดำเนินการบริหารประเทศไทย ได้โดยเสรี ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของทุกประเทศจึงต่างพยายามปกป้องความเป็นเอกสารของประเทศไทยไว้อย่างสุดความสามารถ ดังจะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศไทย มีจำนวนสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายอื่น ๆ รายจ่ายส่วนใหญ่ ได้แก่ รายจ่ายในการบริหารงานด้านการทหารทั้งสามเหล่าทัพ และรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศไทยศัตรุภัยนอก

(4) รายจ่ายด้านสาธารณสุข กิจการด้านสาธารณสุขจะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเจริญของประเทศไทยได้อีกด้านหนึ่ง สุขภาพอนามัยเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการดำรงชีวิตของประชาชน ประเทศไทยจะเจริญก้าวหน้าไปไม่ได้ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีสุขภาพอนามัยไม่ดี รัฐบาลไทยตระหนักรถึงความสำคัญของงานด้านนี้เป็นอย่างดี จึงได้ให้ความเอาใจใส่สนับสนุนส่งเสริมงานด้านนี้มากยิ่งขึ้น ถ้าได้ศึกษางบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย จะพบว่ารัฐบาลไทยได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับงานด้านสาธารณสุขเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

(5) รายจ่ายด้านการสาธารณูปการ กิจการสาธารณูปการเป็นรายจ่ายสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐบาลจัดทำมาเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน รายจ่ายด้านนี้มีตัวเลขสูงขึ้นในแต่ละปี เพราะราษฎรมีจำนวนสูงขึ้น งบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณูปการได้นำไปใช้ดำเนินงานดังต่อไปนี้

(ก) การสังคมสงเคราะห์ เกี่ยวกับการบริหารงานสังคมสงเคราะห์ การช่วยเหลือข้าราชการบ้านนายและบุคคลพัฒนา การสงเคราะห์ทักษะและตัวจรจัดนักศึก การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชราและคนพิการ การสงเคราะห์คนโรคจิต และอื่น ๆ

(ข) การบริการชุมชน เกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัย การค้นคว้าทางด้านวิทยาศาสตร์ สถานพักร่องรอยอ่อนไหว การสาธารณูปโภค และบริการอื่น

(ค) การบริการสังคมอื่น ๆ เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ การศาสนา การประปา การระบายน้ำโซ่โครงการและกำจัดขยะมูลฝอย และการสุขาภิบาลอื่น

(6) รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน คือ รายจ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับศาลยุติธรรม การตัวรวจและการราชทัณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไทย รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนี้

(ก) งานตรวจสอบ คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตรวจสอบทั่วไป การสืบสวนสอบสวน และการปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย

(ข) งานราชทัณฑ์ คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไปของกรมราชทัณฑ์ และการดำเนินงานทัณฑสถาน

(ก) งานดุลภาค คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไปของกระทรวงยุติธรรม ศาลต่าง ๆ ตลอดจนกรมอัยการ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาอրรถดีต่าง ๆ

(7) รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป เป็นจากการบริหารประเทศของรัฐบาลนั้น รัฐบาล มีความจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่รับนโยบายในด้านต่าง ๆ ไปบริหารอีกด้วย หนึ่ง เช่นราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ การบริหารงานของงานกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัด อำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขภาพบุคคล ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารทั่วไปอาจแยกพิจารณาตามลักษณะงานได้ ดังนี้

(ก) การบริหารราชการทั่วไป คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานธุรการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

(ข) การบริหารงานคลัง คือ ค่าใช้จ่ายในการควบคุมกิจการธนาคารออมสิน การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการคลังระหว่างประเทศ การร่วมมือกับกองทุนระหว่างประเทศ การดูแลรักษาราชอาชีพสุดและทรัพย์สินของรัฐ การผลิตเหรียญภาษาปั้น การควบคุมการเบิกจ่ายและการบริหารรายรับของรัฐ

(ค) การบริหารงานเศรษฐกิจทั่วไป คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศ

(ง) การบริหารงานต่างประเทศ คือ ค่าใช้จ่ายของกระทรวงการต่างประเทศ ในการส่งเสริมสัมพันธภาพทางการทูตกับนานาประเทศ และในการร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ

(จ) การบริหารงานอื่น ๆ คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการบริหารสี่ประการที่กล่าวแล้วข้างต้นนี้

(8) รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ คือ รายจ่ายตามข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของเงินกู้ที่ได้ทำการกู้ยืมไว้ เช่น การชำระเงินต้นและดอกเบี้ย เงินกู้ที่รัฐบาลจะต้องชำระเงินต้นคืนนี้ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) การชำระหนี้เงินกู้ภัยในประเทศ ซึ่งประกอบด้วยเงินเดือน ดอกเบี้ย และค่าจัดการเงินกู้

(ข) การชำระหนี้เงินกู้ภัยนอกประเทศ ประกอบด้วย เงินเดือน ดอกเบี้ย และค่าจัดการเงินกู้เช่นเดียวกัน

(๑) รายจ่ายด้านอื่น ๆ คือ รายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายสมบทุนกับเงินบริจาคของราษฎร เพื่อส่งเสริมความเจริญในท้องถิ่นตามแผนพัฒนาการท้องถิ่นและช่วยให้ประชาชนในชนบท มีงานทำ ส่งเสริมความเจริญในท้องถิ่น รายจ่ายด้านนี้ ได้แก่

(ก) เงินอุดหนุนท้องถิ่น คือ รายจ่ายเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานขยายองค์กร บริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนโรงพยาบาล โรงเรียนเทศบาลและสภាឌำบล เป็นต้น

(ข) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ คือ เงินสำรองจ่ายและเงินสมทบโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศเงินช่วยเหลือข้าราชการ

๓. สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาล รายจ่ายของรัฐบาลไทยหากพิจารณาตามหน่วยงาน จะเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม ได้รับงบประมาณรายจ่ายมากกว่ากระทรวงอื่น แต่มีได้หมายความว่ารัฐบาลใช้จ่ายด้านรักษาความสงบภายใน หรือด้านการป้องกันประเทศ มากกว่างานด้านเศรษฐกิจหรือการศึกษา การพิจารณาถึงสัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลว่า เน้นหนักในเรื่องใด ควรจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงานเป็น ๙ ประเภท คือ

- (1) รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ
- (2) รายจ่ายด้านการศึกษา
- (3) รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ
- (4) รายจ่ายด้านสาธารณสุข
- (5) รายจ่ายด้านสาธารณูปการ
- (6) รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน
- (7) รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป
- (8) รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้
- (9) รายจ่ายด้านอื่น ๆ

นักศึกษาอาจสังเกตดูสัดส่วนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไทย จากตารางแสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ระหว่าง พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงงบประมาณรายจ่ายประจำเดือนลักษณะน ประจำปีงบประมาณ 2530-2534

(หน่วย : ล้านบาท)

ลักษณะน	ปีงบประมาณ		2530		2531		2532		2533		2534	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ห้ามค่าเชื้อที่	35,902.0	15.8	38,088.5	15.6	46,292.6	16.2	68,966.0	20.6	85,680.4	22.1		
ห้ามการศึกษา	41,111.0	18.1	43,860.7	18.0	47,358.1	16.6	59,962.1	17.9	73,979.9	19.1		
ห้ามสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	24,405.0	10.7	27,334.5	11.2	31,238.3	10.9	42,506.9	12.7	52,109.4	13.4		
ห้ามการป้องกันประเทศ	41,057.7	18.0	42,985.1	17.7	46,427.4	16.3	54,758.9	16.3	63,077.6	16.3		
ห้ามการรักษาความสงบภายใน	10,922.2	4.8	11,634.9	4.8	12,500.0	4.4	14,888.9	4.4	19,338.4	5.0		
ห้ามการบริหารทั่วไป	6,208.3	2.7	6,693.2	2.8	8,053.1	2.8	11,038.8	3.3	14,737.2	3.8		
ห้ามการชำระหนี้เงินกู้	56,097.2	24.7	59,746.7	24.5	66,500.8	23.3	69,574.2	20.8	58,592.6	15.1		
ห้ามอื่น	11,796.6	5.2	13,156.4	5.4	27,129.7	9.5	13,304.2	4.0	19,978.6	5.2		
รวมทั้งสิ้น	227,500.0	100.0	243,500.0	100.0	285,500.0	100.0	335,000.0	100.0	387,500.0	100.0		

ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ของสำนักงบประมาณ 2533

ตามตารางข้างต้นนี้ นักเรียนจะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 5 ปี คือระหว่างปีงบประมาณ 2530 ถึง 2534 ที่พิจารณาถึงสัดส่วนโดยเฉลี่ยแล้ว ปรากฏว่า รัฐบาลไทยได้ใช้จ่ายชำระหนี้เงินกู้มาเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่ รายจ่ายด้านจัดการศึกษา ส่วนอันดับสาม ได้แก่ รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ส่วนอันดับสี่ ได้แก่ รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ แต่ในปีงบประมาณ 2534 ปรากฏว่า รายจ่ายด้านเศรษฐกิจมาเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่ รายจ่ายด้านการจัดการศึกษา อันดับสาม ได้แก่ รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ และรายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ซึ่งเคยเป็นอันดับหนึ่งต่อมานี้เป็นอันดับสี่ เนื่องจากภาระทางด้านหนี้สาธารณะของรัฐบาลเริ่มบรรเทาเบาบางลง

ค. ผลกระทบเศรษฐกิจของการใช้จ่ายของรัฐบาล รายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี เป็นรายจ่ายที่สูงมากเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติทั้งหมด ดังนี้การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย กล่าวคือ การใช้จ่ายของรัฐบาลหากมีส่วนกระตุ้นให้มีการลงทุนประกอบการผลิตสูงขึ้น หรือทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น ผลผลิตของประเทศไทยจะสูงขึ้น และถ้ารัฐบาลใช้จ่ายเงินไปในด้านส่งเสริมสงเคราะห์กลุ่มประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น ก็จะทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่ถ้าการใช้ของรัฐบาลมีแนวโน้มไปในทางให้ความช่วยเหลือกลุ่มประชาชนที่มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำแล้ว กรณีเช่นนี้ก็จะยิ่งทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ของบุคคลภายในสังคมรุนแรงยิ่งขึ้น