

ภาค 1

การคลังของรัฐบาล

(Public Finance)

ก่อนที่จะศึกษาการคลังของไทยในปัจจุบัน ควรศึกษาประวัติการคลังของไทยในอดีตโดยสังเขปเพื่อทราบวิวัฒนาการการคลังของรัฐ

การคลังของไทยในอดีต

โดยเริ่มต้นแต่สมัยกรุงสุโขทัย-สมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

- **สมัยกรุงสุโขทัย** : จากหลักฐานจารึกที่มีการบันทึกเหตุการณ์ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช คำว่า "จกอบ" หรือ "จังกอบ" เป็นภาษาเขมร หมายถึง "อากร" ซึ่งได้แก่ค่าผ่านด่านที่มีการเรียกเก็บจากสินค้าและขนาดของเกวียนที่ผ่านด่านขนอน เรียกว่า "อากรด่านขนอน" ซึ่งสมัยพ่อขุนรามคำแหงไม่มีการจัดเก็บเอาเก็บผู้ยากจน ทั้งนี้จากข้อความที่ว่า "เจ้าเมืองบ่อเออจกอบในไพร่ลู่ทาง" ในสมัยสุโขทัยมีการผลิตเงินตราใช้จ่ายภายในประเทศ มีรูปร่างเป็นก้อน เรียกว่า "เงินตราคูป" หรือ "เงินตราคูก" มีเท้าหรือขาสองข้างงอคุดคู้เข้าหากัน คล้ายตัวตัวง ราษฎรเรียกว่า "เงินขางอ" บ้าง "เงินขดตัวง" บ้าง และในที่สุดกลายเป็น "เงินพดพิ้วง" ใช้จนถึงรัชกาลที่ 5⁽¹⁾

- **สมัยกรุงศรีอยุธยา** ปรากฏหลักฐานในสมัยพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดตั้งจตุสดมภ์ ซึ่งได้แก่ "เวียง วัง คลัง และนา" โดยที่คลังทำหน้าที่หารายได้และนำไปใช้จ่าย ส่วนกรมสิทธิในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวราษฎรจะใช้ประโยชน์บนที่ดินต้องได้รับหนังสือสำคัญและเสียภาษีอากรที่ดิน 2 อย่างคือ อากรค่านาทางข้าวและอากรสวนใหญ่⁽²⁾

(1) พล.อ.ท. สดับ ธีระบุตร, เงินพดพิ้วง, พิมพ์ครั้งที่ 2, องค์การเศรษฐกิจ, 2531, หน้า 2-3 และ 53.

(2) ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526, หน้า 308-324.

- สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ก่อนรัชกาลที่ 5) ยังคงรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) และคงรูปแบบเศรษฐกิจแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Fudalism) กล่าวคือมีการปกครองแบบเจ้าประเทศราช ภาษีอากรในยุคนั้นจำแนกออกเป็น 5 ชนิดคือ:-

"ส่วย" หมายถึงเงินทดแทนแรงงานที่ถูกเกณฑ์มาใช้ ต่อมาเปลี่ยนเป็น "เงินรัชชูปการ" ซึ่งปัจจุบันเลิกใช้แล้ว [ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน "ส่วย" หมายถึงของที่เรียกเก็บจากพื้นเมืองส่งเป็นภาคหลวงตามวิธีเรียกเก็บภาษีอากรในสมัยโบราณ หรือ เงินที่ช่วยราชการตามที่กำหนดอันเป็นเงินที่เรียกเก็บจากราษฎร]

"จังกอบ" หรือ "จกอบ" คือเงินค่าผ่านด่านที่เก็บจากสินค้าและขนานเกวียนที่ผ่านด่านขนอน ซึ่งไม่มีการจัดเก็บจากผู้มีรายได้น้อย อันเป็นการสนับสนุนการค้า

"ฤชา" คือค่าธรรมเนียมโรงศาลที่ประชาชนส่งให้เป็นการตอบแทน

"อากร" คือเงินที่พ่อค้าเสียให้รัฐในการขอสัมปทานผูกขาด เช่น การจับปลา เป็นต้น อนึ่งอากรตามความหมายเก่าหมายถึง "บ่อเกิด"

"กำไร" คือส่วนต่างที่เกิดจากการซื้อขายกับต่างประเทศโดยกรมท่า⁽¹⁾

การคลังของไทยในสมัยรัชกาลที่ 5-6 และ 7 ตรงกับยุคเศรษฐศาสตร์แบบคลาสสิก (Classical Economics) ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นในอังกฤษในศตวรรษที่ 18-19 โดยอาดัม สมิท (Adam Smith) เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) และจอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) ถือว่าเป็นแบบฉบับของการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเป็นที่ยึดถือกันมาในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจนถึงยุคเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 1930 เมื่อสถานการณ์ได้พิสูจน์

(1) ป๋วย อึ๊งภากรณ์, บันทึกค่าบรรยายการคลัง, บริษัทประมวลมิตรจำกัด, 2498, หน้า 7.

ว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง⁽¹⁾

ใน รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงตรา พ.ร.บ. สำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ในปี พ.ศ. 2416 (จ.ศ. 1235) มีเจ้าพนักงานบัญชี กลางรวบรวมพระราชทรัพย์ในท้องพระคลังทั้งปวง ตั้งอยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ ต่อมาวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 (จ.ศ. 1237) พระองค์ท่านทรงตรา พ.ร.บ. กรมพระคลังมหาสมบัติและต่อมาวันที่ 1 เมษายน 2435 ทรงวางระเบียบการปกครองขึ้นใหม่ แบ่งงานออกเป็น 12 กระทรวง อันเป็นผลให้กรมพระคลังมหาสมบัติมีฐานะเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ⁽²⁾ โดยมีเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้จัดเก็บรวบรวมรายรับรายจ่าย มีการแสดงบัญชีรับบัญชีจ่าย ตรงกัน ความฎีกาที่ราษฎรทำขึ้นทูลเกล้าฯ ขณะนั้นได้โปรดให้ "เคาน์ซิลเลอร์" แห่ง "เคาน์ซิลออฟสเตต ที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน" ร่วมประชุมปรึกษาดัดสิน⁽³⁾ องค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรได้แก่กรมมหาดไทยเก็บภาษีอากร 8 อย่าง กรมพระกลาโหม 9 อย่าง กรมพระคลังสินค้า 14 อย่าง กรมพระคลังในซ้าย 3 อย่าง กรมพระคลังในขวา 2 อย่าง และกรมพระคลัง

(1) วิทยากร เชียงกุล, ศัพท์เศรษฐกิจ ธุรกิจ การเงินและการธนาคาร, บ.ไทยอินโฟ คอนโซลิเตท จำกัด, 2536, หน้า 56.

(2) คือกระทรวงการคลังในปัจจุบันและถือเอาวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 เป็นวันสถาปนากกระทรวงการคลัง ดู "ประวัติกระทรวงการคลัง" วารสารการเงินการคลัง, ปีที่ 3, ฉบับที่ 13 มีนาคม-เมษายน พ.ศ. 2525, หน้า 36-66.

(3) บันทึกการประชุมเคาน์ซิลออฟสเตต ว่าด้วยการพระคลังทั้งปวง ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 8 หน้า 139-143 ในหนังสือ 120 ปีเคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417-พ.ศ. 2537, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537, หน้า (28)-(29).

ราชการ 2 อย่าง รวมเป็นภาษีอากร 63 อย่าง โดยมีเจ้าภาษีนายอากรซึ่งได้รับตราตั้งเป็นผู้จัดเก็บ พระองค์ท่านพร้อมด้วยเคาน์ซิลเลอร์ออฟสเตดได้ร่วมกันปรึกษาข้อเสนอของพระนานาพิชภาซีที่ขอให้ "บันดาภาษีซึ่งขึ้นในกรมพระคลังสินค้าจะขอรับพระราชทานให้มี**สินบน**บนนำจับผู้ลอบลักภาษีอากรทุก ๆ ราย นั้น" พระองค์ท่านทรงเห็นร่วมกับคณะที่ปรึกษาว่า "จะเป็นทางที่ให้เจ้าภาษีอากรและผู้อยากได้**สินบน**คิดอุบายต่าง ๆ พานพาโลจับราษฎรที่ทำมาค้าขายลงเอา**เงินสินบน**ให้ได้ ความร้อนรนรุ่มว้ายไป จึงพร้อมกันขอยกเลิกเสีย ให้มี**พิกัดเงินสินบน**อยู่แต่ภาษีฝิ่น ภาษีน้ำมันพร้าว อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย รวม 4 อย่างเท่านั้นแล้ว"⁽¹⁾ อนึ่งพระองค์ท่านทรงริเริ่มจัดทำงบประมาณมาตั้งแต่ พ.ศ. 2433⁽²⁾ และโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติออกประกาศยกเลิกเงินพดด้วงและใช้เงินบาทแทนใน พ.ศ. 2447 แต่ได้มีการชยายเวลาแลกเปลี่ยนเพื่อเก็บเงินพดด้วงเข้าพระคลังมหาสมบัติจนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2451⁽³⁾ จนกล่าวได้ว่าการคลังสมัยใหม่ที่มีการแสดงบัญชีรายรับ-รายจ่ายได้เริ่มขึ้นในสมัยพระองค์ท่านซึ่งได้ชื่อว่า "พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน" เนื่องจากพระองค์ท่านทรงเป็นองค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรัการราชการแผ่นดินและปฏิรูป

(1) ชาวเคาน์ซิลเลอร์ออฟสเตด วันพฤหัสบดีที่ 30 กรกฎาคม 2417 โดยณัฐวุฒิ สุกฤษสงคราม, "สมเด็จพระปิยะมหาราช", หน้า 72-73 ในหนังสือ 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตด, หน้า (33)-(34).

(2) เอนก เขียรถาวร, การคลังรัฐบาล (Public Finance), สำนักพิมพ์ มร., พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2535, หน้า 9.

(3) พล.อ.ท. สดับ วีระบุตร, เรื่องเดิม, หน้า 53-54.

ระบบกฎหมายไทย⁽¹⁾

หมายเหตุ คำว่า "สินบนบน" หรือ "เงินสินบน" เปรียบเทียบ
ได้กับคำว่า "ค่าสินบนรางวัล" หรือ "Bribes" ตามมาตรา 4 วรรค 2(2)
แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ ที่บัญญัติอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักเงินดังกล่าว
จากเงินที่ต้องนำส่งคลังได้ ปกติเป็นเงินที่หักออกจากค่าปรับ (Fines) ในความ
ผิดตาม พ.ร.บ. ที่เปรียบเทียบปรับได้ เช่น พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ร.บ. จราจรทาง
บก ฯลฯ และรวมทั้งเงินที่หักจากการประมวลขายสินค้าที่มีผู้ลักลอบนำเข้าโดยหลีกเลี่ยง
การเสียภาษี ต่อมา มีการขึ้นข้อบังคับและมีการปรับหรือขายสินค้านั้นแล้ว

ใน รัชกาลที่ 6 : พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี
แผนพัฒนาใหม่เกิดขึ้นและมีการใช้จ่ายเงินตามโครงการเดิมที่ทรงวางไว้แต่รัช-
สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเหตุให้งบประมาณ
รายจ่ายสูงขึ้นแต่ทางด้านรายได้จากภาษีอากรยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไข จน
กระทั่งรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาขาดดุลงบประมาณต่อเนื่องกันหลายปี จนต้อง
นำเงินคงคลังมาชดเชยให้เพียงพอ⁽²⁾ พระองค์ทรงดำริว่าการรับและจ่าย
เงินแผ่นดินมีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจตราให้ถูกต้อง จึงโปรดให้จัดตั้ง
"กรมตรวจเงินแผ่นดิน" ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำงานร่วมกับ "กรม
สารบาณีย์" ต่อมาทรงให้รวมทั้งสองกรมนี้เข้าเป็นกรมเดียวกันเมื่อวันที่ 18
กันยายน พ.ศ. 2458 เรียกชื่อว่า "กรมบาณีย์กลาง" อันเป็นที่มาของ "กรม
บัญชีกลาง" ในปัจจุบัน

(1) ทรงตรา พ.ร.บ. เคาน์ซิลออฟสเตตเมื่อ 14 มิถุนายน 2417 ทำ
หน้าที่เช่นเดียวกับ Council of State หรือ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศส
โดยพระองค์ท่านเป็นประธานที่ประชุม Councillors of State อนึ่ง พระองค์
ท่านได้รับการเทอดพระเกียรติจาก "สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย" ว่า
ทรงเป็น "พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน"

(2) เอนก เขียวถาวร, เรื่องเดิม, หน้า 9.

ใน รัชกาลที่ 7 : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้รวม
กรมพระคลังมหาสมบัติ เข้ากับกรมบัญชีกลางโดยเรียกชื่อว่า "กรมบัญชีกลาง"
และให้แบ่งส่วนราชการเป็น 6 กองด้วยกัน คือ กองบัญชาการกลาง กอง
บัญชีประมวลกองเงินเดือน กองตรวจภายใน กองตรวจภายนอก และกองงบประมาณ
จนกระทั่งมีการปฏิวัติ (Revolution) เปลี่ยนแปลงปกครองจาก
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์เป็น
ประมุขและทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ต่อมาในปี
พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ขึ้น
เป็นฉบับแรก เพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่
ว่างงบประมาณแผ่นดินจะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ กิจการงบ-
ประมาณของประเทศไทยจึงเริ่มมีแบบอย่างเช่นเดียวกับอารยประเทศที่ปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายนับตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ซึ่งสอดคล้อง
กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 37 บัญญัติว่า "งบ-
ประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราช
บัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง"
ต่อมาได้มี พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476
รวม 6 ครั้ง คือ พ.ศ. 2479, 2480 (2 ครั้ง), 2481, 2482 และ พ.ศ. 2483
จนกระทั่งได้มีการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 ขึ้นใหม่แทน
พ.ร.บ. ฉบับปี พ.ศ. 2476 และในที่สุดได้มีการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ
พ.ศ. 2502 ขึ้นใหม่แทน พ.ร.บ. ฉบับปี พ.ศ. 2499 ในรัชกาลพระบาท
สมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช และมีผลบังคับใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน
ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อีก 5 ครั้ง
คือ พ.ศ. 2503, 2511, 2517, 2534 และ พ.ศ. 2543

การคลังของไทยในปัจจุบัน

ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติ (Revolution) การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แม้ต่อมาจะมีการกระทำรัฐประหาร (Coup d'Etat) สำเร็จรวม 11 ครั้ง และไม่สำเร็จ (เป็นกบฏ) 3 ครั้ง⁽¹⁾ แต่การคลังของไทยก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน นักการคลังของไทยได้นำแนวคิดและวิธีการจากยุโรปโดยเฉพาะจากอังกฤษและฝรั่งเศสมาใช้ กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนโดยผู้แทนของปวงชนได้เข้าไปมีบทบาทในการควบคุมดูแลการรับและจ่ายเงินของฝ่ายบริหารซึ่งจัดตั้งรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงมีขึ้นเพื่อผลทางการเมืองและการคลังควบคู่กันไป แต่การบริหารการคลังได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (U.S. Agency for International Development หรือ "U.S.A.I.D") ได้ส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานบริหาร (Public Administration Service หรือ "P.A.S.") เข้ามาให้คำแนะนำช่วยเหลือ เป็นผลให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมีขึ้นเพื่อผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย อนึ่งการบริหารการคลัง ผู้บริหารทุกระดับควรต้องรู้จักหน่วยงานบริหารการคลังของรัฐ องค์การที่เกี่ยวข้อง งานที่

(1) โดยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2476-พ.ศ. 2543 รวม 67 ปี มีรัฐบาลประมาณ 38 ชุด และมีนายกรัฐมนตรี จำนวน 23 คน อนึ่ง มีการเรียกขานว่า "กบฏ" จากการกระทำของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกับผู้นำของรัฐบาลในบางช่วงเวลา รวม 6 ครั้งคือ กบฏบวรเดช กบฏนายสิบ กบฏ 18 ศพ กบฏ เสนาธิการ-การแบ่งแยกดินแดน กบฏวังหลวง และกบฏแมนฮัตตัน (ดู เพลิง ภูผา, กบฏเมืองสยาม, บ.ไพลินสีน้ำเงิน จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 2, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.)

เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเงินของรัฐด้วย

หน่วยงานบริหารการคลังของรัฐ โดยทั่วไปประกอบด้วยหน่วยงานหลัก และหน่วยงานรอง หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ ษนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนหน่วยงานรอง ได้แก่ งาน แผนกหรือกองการเงินหรือการคลังใน กระทรวง ทบวง กรม กอง ต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทุก ๆ หน่วยงาน ต้องเข้าใจมาตรการทางการเงินหรือการคลังของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำ/เสนอขอ เบิกจ่าย บริหารงบประมาณและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง กับการดังกล่าว

มาตรการทางการเงินหรือการคลังของรัฐบาล ที่ปรากฏในภาพรวมมี 3 ประการ ได้แก่

1. การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล รายได้ของรัฐจำแนกออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

(1) รายได้จากภาษีอากร มีทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม (เช่น ภาษีเงินได้และ VAT ตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร)

(2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ได้แก่การขายสิ่งของและบริการ (เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ)

(3) รายได้จากรัฐพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานธุรกิจ ของรัฐ เช่น รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ เงินส่วน แบ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย และบริษัทที่รัฐถือหุ้น

(4) รายได้อื่น เช่น ค่าแสตมป์รถจักรยาน ค่าปรับ ฯลฯ

ดังนั้นในบางครั้งรัฐได้ใช้ประมาณการรายได้เป็นเครื่องมือกำหนด รายจ่ายประจำปีของรัฐ

2. การใช้จ่ายของรัฐบาล - รัฐนำรายได้ดังกล่าวมาใช้จ่ายเป็น เครื่องมือการคลังได้รวดเร็วและเกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งถือ ได้ว่าเป็นรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) หรือรายจ่ายของรัฐบาล

(Government Expenditure) โดยทั่วไป หรือเพื่อให้ประชาชนกลุ่มใดได้รับประโยชน์มากเป็นพิเศษ

3. การก่อหนี้ของรัฐบาล - รัฐบาลอาจก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt) หรือหนี้ของรัฐบาล (Government Debt) ด้วยการกู้ยืมภายในประเทศ และหรือภายนอกประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ 7 ประการดังนี้คือ:-

(1) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น กรณีเกิดภาวะเงินฝืด (Deflation) และหรือ ภาวะชะงักงันทางด้านเศรษฐกิจ (Stagnation)

(2) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ เช่น กรณีที่ทุนสำรองระหว่างประเทศเหลือน้อย หรือกรณีที่มีการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

(3) เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีลักษณะผิดปกติไปจากรายจ่ายตามปกติ เช่น กรณีที่เกิดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเกิดภาวะสงคราม

(4) เพื่อชดเชยในกรณีที่รัฐบาลจัดทำงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) (รายได้น้อยกว่ารายจ่าย)

(5) เพื่อใช้ในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น กู้ยืมเงินจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ASDB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (IBRD)

(6) เพื่อการป้องกันประเทศและหรือรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น จัดซื้อยุทธโธปกรณ์สำหรับกองทัพ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(7) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่าที่ครบกำหนดชำระคืนเงินต้น และดอกเบี้ยเพื่อลดภาระหนี้สาธารณะ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาค 5 :- หนี้รัฐ/หนี้สาธารณะ)

อนึ่งมาตรการทางการคลังของรัฐใน 3 ประการข้างต้นได้ถูกหล่อหลอมเป็นนโยบายการคลัง (Fiscal/Financial Policy)⁽¹⁾ ที่กระทรวงการคลังของทุกประเทศทั่วโลกเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ควบคู่ไปกับนโยบายการเงิน (Monetary Policy) ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของธนาคารกลาง (Central Bank) หรือธนาคารชาติ (National Bank) ของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยคือธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand : "BOT") อนึ่งกิจกรรมด้านการคลังของรัฐนั้นได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างมากมาย

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการด้านการคลังของรัฐบาล มีบทบาทโดยตรงทั้งเป็นผู้หารายได้และเป็นผู้หารายได้ไปใช้จ่าย รวมทั้งเป็นผู้ให้บริการต่อสาธารณะควบคู่ไปด้วย ได้แก่ 5 องค์กรดังต่อไปนี้คือ-

1. องค์กรฝ่ายบริหารส่วนกลาง หมายถึง รัฐบาลอันเป็นองค์กรสูงสุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง และส่วนราชการเทียบเท่า ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรีและทบวง รองลงไป ได้แก่ กรม กองต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค⁽²⁾ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

(1) รัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังหรือมาตรการทางการคลังทั้งสาม เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจคือ นโยบายภาษีอากร (Tax-Duty Policy) นโยบายงบประมาณ (Budgetary Policy) และนโยบายบริหารหนี้สาธารณะ (Public Debt Management Policy) (Financialization) เพื่อประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะทั่วไป ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งองค์กรปกครอง/บริหารส่วนท้องถิ่นในลักษณะเฉพาะหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ประกาศกรมการปกครอง ลว. 15 กรกฎาคม 2541 เกี่ยวกับ ข้อมูลการปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดมี 75 จังหวัด, อำเภอ มี 794 อำเภอ กิ่งอำเภอ มี 91 กิ่งอำเภอ ตำบลมี 7,255 ตำบล สภาตำบลมี 568 สภาตำบล และหมู่บ้านมี 68,732 หมู่บ้าน.

2. **องค์การฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น**⁽¹⁾ ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการคลัง

- ในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งงาน-แผนกหรือกองงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมค่าของงบประมาณและประสานงานกับสำนักงานงบประมาณ

- ในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวบรวมค่าของงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลาง

3. **องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ** ได้แก่ รัฐสภา ทำหน้าที่แสดงบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังของรัฐบาลเป็นรายปี เช่น พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย ฯลฯ

4. **องค์การฝ่ายตุลาการ** มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความในศาลต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลพิเศษ ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลภาษีอากร ตัวอย่างเช่นคดีทุจริตเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ

5. **องค์การฝ่ายรัฐพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจ** ทำหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตหรือการให้บริการสังคมในนามของรัฐ เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัว กิจกรรมส่วนใหญ่ได้แก่การผูกขาดการผลิตสินค้าบางชนิดและการให้บริการสาธารณูปโภคต่างๆ

องค์การดังกล่าวข้างต้นมีภาระทั้งด้านการหารายได้โดยตรง โดยอ้อม และการให้บริการสาธารณะในภาพรวมของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นภาพรวมของประเทศด้วย แต่หากจะพิจารณาถึงงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการคลังของรัฐ โดยเฉพาะแล้วควรที่จะรู้จักงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบการคลังด้วย

(1) ประกาศฉบับเดียวกันเกี่ยวกับข้อมูลการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 149 แห่ง (ประกอบด้วยเทศบาลนคร 9 แห่ง เทศบาลเมือง 89 แห่ง และเทศบาลตำบล 51 แห่ง) สุขาภิบาล 981 แห่ง (ประชาชนมาจากการเลือกตั้ง 313 แห่ง และประชาชนมาจากการแต่งตั้ง 658 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล 6,397 แห่ง.

งานต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับระบบการคลังของรัฐโดยเฉพาะ โดยทั่วไปมี 5 งาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยราชการในส่วนกลางและมีสำนักงานตัวแทนในส่วนภูมิภาค ได้แก่:-

1. งานด้านการจัดหารายได้ (ภาษีและหรืออากร) จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

- ในส่วนกลาง (รวมทั้งตัวแทนในส่วนภูมิภาค) มีหน่วยงานในระดับกรมสำหรับกรมหลักที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้คือ (1)กรมสรรพากร (Revenue Department) จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ฯลฯ (2)กรมสรรพสามิต (Excise Department) จัดเก็บภาษีน้ำมัน สุรา บุหรี่ เบียร์ และรถยนต์ ฯลฯ และ (3)กรมศุลกากร (Customs Department) ซึ่งจัดเก็บภาษีหรืออากรรวมสินค้านำเข้า-ส่งออก (4)กรมทรัพยากรธรณี (Department of Mineral Resources) จัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ ฯลฯ (5)สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Thai Police Office) จัดเก็บค่าปรับ ตาม พ.ร.บ.ต่าง ๆ ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว ค่าธรรมเนียมการเข้าเมือง ฯลฯ (6)กรมป่าไม้ (Royal Forest Department) จัดเก็บค่าสัมปทาน ฯลฯ สำหรับในส่วนภูมิภาค ก็มีตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางไปปฏิบัติราชการประจำและชั่วคราวแบบหมุนเวียนในจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ เช่น สรรพากรจังหวัด สรรพากรอำเภอ และสรรพากรประจำกิ่งอำเภอ ฯลฯ

- ในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งในลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะ โดยทั่วไป ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Tax) ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าบริการต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บรวมกับภาษีของรัฐ (Surcharge Tax) ได้แก่ ภาษีเสริมที่เก็บบนภาษีการค้า (ปัจจุบันคือภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ) ภาษีเสริมที่เก็บบนภาษีสรรพสามิต อนึ่งภาษีที่รัฐจัด

เก็บแล้วโอนให้ท้องถิ่น (Government Transfer Tax) ได้แก่ภาษีรถยนต์
ประจำปีที่กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมการขนส่งทางบกจัดเก็บภาษี
เหล่านี้ส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ⁽¹⁾

สรุป หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรสำคัญในประเทศไทย⁽²⁾
ได้แก่

1. กระทรวงการคลัง

1.1 กรมสรรพากร จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษี
เงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรแสตมป์ อากร
รังนก

1.2 กรมสรรพสามิต จัดเก็บภาษีเครื่องดื่ม ภาษีสุรา ภาษีเครื่อง
ไฟฟ้า ภาษียาสูบ ภาษียนต์ ภาษีเรือยนต์และเรือสำราญ ภาษีน้ำมันและผลิต-
ภัณฑ์น้ำมัน ภาษีไฟ ภาษีแก้วและเครื่องแก้ว ภาษีเครื่องสำอางและเครื่องหอม
ภาษีสถานบริการ ภาษีพรม ภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีหินอ่อนและแกรนิต ภาษี
แบตเตอรี่

1.3 กรมศุลกากร จัดเก็บอากรขาออก อากรขาเข้า ค่าธรรมเนียม
อื่น ๆ

2. กระทรวงมหาดไทย

2.1 กรมตำรวจ ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ใน
บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และ

(1)ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ "การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น" วารสารการเงิน
การคลัง, ปีที่ 8, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2536), หน้า 9.

(2)ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 2 หจก.
พิมพ์อักษร, มปป. หน้า 25. (ผู้เขียนได้ตัดแปลงจากแผนภูมิในหน้า 25)

2.2 กรมการปกครอง ร่วมกันจัดเก็บค่าใบอนุญาตต่างด้าว ค่าใบอนุญาตการพำนัก ค่าใบอนุญาตอาวุธปืนและดอกไม้เพลิง และค่าธรรมเนียม เบ็ดเตล็ด

อนึ่ง กรมตำรวจเคยเป็นผู้จัดเก็บโดยลำพังเกี่ยวกับใบอนุญาต สลากกินแบ่ง และค่าธรรมเนียมยานพาหนะ

3. กระทรวงคมนาคม - กรมการขนส่งทางบก จัดเก็บภาษีรถยนต์

4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4.1 กรมประมง จัดเก็บอากรประมงและค่าธรรมเนียมการประมง

4.2 กรมป่าไม้ จัดเก็บค่าภาคหลวงไม้ต่าง ๆ ค่าใบอนุญาตด้าน ป่าไม้ ค่าธรรมเนียมบำรุงป่า

4.3 กรมวิชาการเกษตร จัดเก็บค่าใบอนุญาตยางและค่าธรรมเนียม เบ็ดเตล็ด

5. กระทรวงอุตสาหกรรม

5.1 กรมทรัพยากรธรณี จัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงน้ำมัน ค่าธรรมเนียมแร่

5.2 กรมโรงงาน จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 3

6. กระทรวงพาณิชย์ - กรมการค้าต่างประเทศ จัดเก็บค่าพิธีเยี่ยม ข้าว ค่าพิธีเยี่ยมน้ำตาล ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

7. สำนักนายกรัฐมนตรี

7.1 กรมประชาสัมพันธ์ จัดเก็บค่าใบอนุญาตวิทยุ ค่าธรรมเนียม เบ็ดเตล็ด

7.2 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จัดเก็บและให้สิทธิ ประโยชน์ทางภาษีอากร

2. งานด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย (รายจ่ายประจำและรายจ่ายสาธารณะ)

- ในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งงาน-แผนกหรือกองงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมค่าของงบประมาณและประสานงานกับสำนักงานงบประมาณ

- ในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวบรวมค่าของงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลาง

3. งานด้านการเบิกจ่าย การกู้ยืม และการบริหารเงินสด

- ในส่วนกลาง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง (Comptroller-General's Department) สังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ดูแลบริหารเงินในส่วนกลางสำหรับตัวแทนในส่วนภูมิภาค ได้แก่คลังจังหวัดและคลังอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายจากกรมบัญชีกลาง

- ในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คลังจังหวัดและคลังอำเภอเช่นเดียวกัน

4. งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

มีเฉพาะในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ "สศช." หรือ "สภาพัฒน์ฯ" เดิมที่มีบทบาทคล้าย "สภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil Economique et Social)" ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส 2501 (Constitution de la République Française du 4 October 1958) มาตรา 69, 70 และ 71

5. งานด้านการตรวจสอบ

หน่วยงานหลักนั้นมีเฉพาะในส่วนกลาง⁽¹⁾ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ "สตง." เดิม (Office of the Auditor General of

(1) ในส่วนกลางเดิมได้แบ่งเป็นกองตรวจเงินต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกองตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของรัฐ นอกจากนี้ยังมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในส่วนภูมิภาค จำนวน 12 แห่ง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสาขา 3 แห่ง.

Thailand) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ (Independent Public Agencies) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542)⁽¹⁾ มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดินไม่เฉพาะแต่งบประมาณแผ่นดินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเงินนอกงบประมาณต่าง ๆ เช่น เงินกู้ยืม เงินช่วยเหลือ และการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยตรวจสอบความถูกต้อง ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ฯลฯ แล้วจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีตามมาตรา 49 (มาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542)

จากการที่ประเทศไทยเป็นรัฐที่ปกครองและบริหารโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ กล่าวคือเป็น "นิติรัฐ (Legal State)" ดังนั้น งานทั้งห้าดังกล่าว

กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐกับงานต่าง ๆ

เฉพาะที่สำคัญโดยจำแนกตามงานต่าง ๆ ทั้ง 5 งาน ได้แก่

(1) งานด้านการจัดการรายได้⁽¹⁾ (จัดเก็บภาษีและหรืออากร) ได้แก่ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 อันเป็นที่รวมของภาษี 3 ประเภทและอากรแสตมป์ (Stamp Duty) เช่น

(1) โปรดดู พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในภาคผนวก X.

ภาษีเงินได้ (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
ดูแลโดยกรมสรรพากร พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 และ พ.ร.บ.
พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ดูแลโดยกรมสรรพสามิตและพ.ร.บ.ศุลกากร
พ.ศ.2469 ดูแลโดยกรมศุลกากร นอกจากนี้ยังรวมถึง พ.ร.บ.ต่าง ๆ ที่
ให้อำนาจส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ
รายได้อื่น เช่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งค่าปรับ

(2) งานด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ พ.ร.บ.วิธีการ
งบประมาณฯ และพ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

(3) งานด้านการเบิกจ่าย การกู้ยืมและการบริหารเงินสด ได้แก่
พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ รวมทั้งกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ
(พ.ร.บ.) และ กฎหมายฝ่ายบริหาร (พ.ร.ก.) ที่เกี่ยวกับการกู้เงินต่าง ๆ
ดังกล่าวในภาค 5 ที่ว่าด้วยหนี้รัฐหรือหนี้สาธารณะและระเบียบการก่อหนี้ของ
ประเทศ พ.ศ.2528

(4) งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ พ.ร.บ.พัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ (ปัจจุบัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2540-
2544 กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2539 ถึง 30 กันยายน 2544 และ

(5) งานด้านการตรวจสอบ ได้แก่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2549 โดย
ใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง 30 กันยายน 2549).

(1) หมายความว่าเฉพาะการหารายได้ทั่วไปของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ไม่นับ พ.ร.บ.เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ส่วนท้องถิ่น เช่น พ.ร.บ.รายได้
เทศบาล พ.ศ.2497 พ.ร.บ.รายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498 ฯลฯ

จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐได้กระจายไปกำกับดูแลงานต่าง ๆ ทั้งห้างานดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการจัดเก็บรายได้นั้น โดยทั่วไปมี 8 หน่วยงานได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมป่าไม้ และส่วนราชการต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

อนึ่ง หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่องานคลังทั้งมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้จัดทำและใช้งบประมาณแผ่นดินได้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เจ้าของงบประมาณ รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นองค์กรสำคัญในการรับฝากเงินและเบิกถอนเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การคลังของรัฐหรือการคลังสาธารณะ (Government/Public Finance)

หากจะกล่าวคำว่า "การคลัง" ย่อมหมายถึงการคลังของรัฐหรือการคลังสาธารณะ ซึ่งก็คือการเงินของส่วนกลางที่เป็นของชาติ ถือว่าเป็น "เงินของแผ่นดิน"⁽¹⁾ รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำกับดูแลเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาใช้จ่าย รายได้ที่ได้มาถือเป็นรายได้ของรัฐ (Public Revenue) และจัดว่าเป็นรายรับของรัฐ (Public Receipt) ด้วย แต่รายจ่ายที่จ่ายออกไปถือว่าเป็นรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) หากรายได้ไม่พอจ่าย รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อนำมาเป็น

(1) ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการเงิน พ.ศ. 2528 ถือว่าเป็นเงินราชการหรือเงินของทางราชการซึ่งประกอบไปด้วยเงินในและนอกงบประมาณ เงินในงบประมาณ หมายถึงเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์และต้องนำส่งคลังตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ รวมทั้งเงินงบประมาณรายจ่ายตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) และ พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่าย (ถ้ามี).

รายจ่ายสาธารณะ ถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt) หนึ่ง เงินกู้ยืมที่ได้มานั้นถือว่าเป็นรายรับของรัฐ (Public Receipt) เช่นเดียวกับรายได้ของรัฐ ดังนั้นรายรับของรัฐจึงประกอบด้วยรายได้ของรัฐร่วมกับหนี้สาธารณะหรือหนี้เงินกู้ยืมนั่นเอง ดังนั้นหากจัดทำงบดุล (Balance Sheet) ของรัฐโดยไม่มีเงินคงคลัง จะปรากฏดังนี้:-

งบดุลโดยสังเขป

รายรับของรัฐ	รายจ่ายของรัฐ
ประกอบด้วย (1) รายได้ของรัฐ (Public Revenue) ได้แก่ ภาษีอากร เงินกำไรจากรัฐพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจ การขายสิ่งของและบริการ เงินค่าธรรมเนียม ค่าปรับต่าง ๆ และรายได้อื่น ๆ (2) หนี้สาธารณะ หรือหนี้เงินกู้ยืม (Loans)	ได้แก่ รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) ทั้งหลาย
หรือ อาจแสดงได้ในรูปสมการ รายรับ = รายได้ + เงินกู้ยืม (ภายในประเทศ)	

หมายเหตุ (1) ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีที่ปรากฏในรูปของงบดุล หากไม่มีการกู้ยืมเงินเข้ามาใช้จ่ายในภาครัฐ งบด้านรายรับคงมีเฉพาะงบรายได้เท่านั้น ซึ่งรายละเอียดเพิ่มเติม ขอให้ดูจากแผนภูมิที่ 8 "รายรับของรัฐบาล"

(2) เงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐในขณะใดขณะหนึ่ง มีทั้งที่เป็นเงินสดซึ่งเก็บรักษาไว้ในคลัง รวมทั้งสิ่งที่ใกล้เคียงเงินสดซึ่งได้แก่เงินฝากในธนาคารต่าง ๆ ปกตินับว่าเป็นรายรับของรัฐบาลด้วย (ดูแผนภูมิที่ 8)

ดังนั้นในการพิจารณาการคลังของรัฐบาลในรอบงบประมาณของแต่ละปี ควรต้องพิจารณาสาระสำคัญ 4 ประการคือ:- ฐานะการคลังของรัฐบาล หนี้-สาธารณะ เงินกู้ต่างประเทศ และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

1. ฐานะการคลังของรัฐบาล ในภาพรวมได้แก่รายได้ของรัฐบาล รวมทั้งเงินกู้ภายในประเทศซึ่งถือว่าเป็นเงินในงบประมาณ รวมทั้งเงินนอกงบประมาณ⁽¹⁾ ต่าง ๆ และรายจ่ายของรัฐบาล กล่าวคือ:-

-รายได้สาธารณะ (Public Revenue) คือรายได้ที่ได้มาเป็นการผลิตและหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ต้องนำส่งคลังในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากภาษีและอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจและรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียม

(1) เงินนอกงบประมาณ หมายถึงเงินของทางราชการที่มีใช้เงินในงบประมาณหรือหมายถึงเงินที่ขังปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน (โปรดดู นิยามหรือความหมายของคำเหล่านี้ในข้อ 4 ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ในภาคผนวก XII).

ค่าปรับ⁽¹⁾ ฯลฯ สำหรับรายได้จากภาษีและอากรนั้นนับได้ว่าเป็นรายได้ที่เก่าแก่ที่สุดและเก็บได้มากที่สุด

- เงินกู้ (Loans) ปกติถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลจากการกู้ยืมภายในประเทศในแต่ละปีงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ⁽²⁾ จัดเป็นเงินคงคลังในงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ทวิ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้กู้ได้ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวจะใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี ได้แก่ การออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) พันชั้บัตร (Bond) ตราสารอื่น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory Note) หรือทำสัญญากู้ สำหรับการกู้ยืมภายนอกประเทศเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ในรูปสัญญา กู้หรือตราสารอื่น เงินกู้ยืมดังกล่าวถือเป็นเงินนอกงบประมาณ

- เงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินใด ๆ ที่ไม่ใช่เงินในงบประมาณ ซึ่งส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ได้นำมาฝากไว้กับกระทรวงการคลัง เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ และเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

(1) การปรับ คือการชำระเงินเป็นพินัยให้แก่รัฐบาล สำหรับริบทรัพย์คือเอาของที่ใช้ในการทำผิดเป็นของรัฐบาล (ดูประมุขกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, มช. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 วัน แห่งการอสัญกรรมของผู้ประศาสน์การ ปรีดี พนมยงค์ 9 สิงหาคม 2526 หน้า 110).

(2) กฎหมายวิธีการงบประมาณได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ตามความจำเป็น ดังนั้นแม้บางปีได้มีการขาดดุลงบประมาณจริง แต่ก็มีได้มีการกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรืออาจมีการกู้ยืมน้อยกว่าที่ขาดดุลงบประมาณจริงก็ได้.

-รายจ่ายของรัฐบาล หรือรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) คือรายจ่ายจริงจากเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณนั้น ๆ รวมทั้งรายจ่ายจากปีงบประมาณก่อน ๆ ที่เป็นรายจ่ายจากเงินที่กันไว้เบิกจ่ายเหลือในปี

2. หนี้สาธารณะ (Public Debt หรือ Dette Publique) หมายถึงข้อผูกพันของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้ยืมโดยตรง การค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปริวรรตที่รัฐบาลรับรอง อนึ่ง หนี้สาธารณะมี 2 ลักษณะคือ หนี้ภายในประเทศ และหนี้ภายนอกประเทศหรือหนี้ต่างประเทศ

-หนี้ภายในประเทศ โดยการออกพันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน รวมทั้งการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ แหล่งเงินกู้ได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ และอื่น ๆ (สิ้นปี 2540 มีจำนวน 328,555.1 ล้านบาท)

-หนี้ต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นหนี้คงค้างที่เกิดจากการกู้ยืมโดยตรงของรัฐบาล และการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ (สิ้นปี 2540 มีจำนวน 367,096.8 ล้านบาท) รวมกับภาคเอกชนแล้วมีจำนวนทั้งสิ้น 3,640,000 ล้านบาท (หรือ 3 ล้าน 6 แสนสี่หมื่นล้านบาท)

3. เงินกู้ต่างประเทศ (Foreign Loans) เป็นการกู้ยืมโดยตรงของรัฐบาลและการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเป็นประกันโดยเป็นการกู้จากต่างประเทศทั้งสิ้นภายใต้แผนการก่อหนี้จากต่างประเทศประจำปีงบประมาณในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อให้มีเงินทุนในการพัฒนาที่เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับแหล่งเงินกู้ที่สำคัญเช่นธนาคารโลก (World Bank หรือ International Bank for Reconstruction and Development หรือ "IBRD") กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (Over-sea Economic Co-operation Funds หรือ "OECF") ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank หรือ "AsDB") กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds หรือ "IMF") ตลาดการเงินและอื่น ๆ

อนึ่ง เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า บรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาและที่พัฒนาน้อยที่สุดต่างก็ขาดแคลนเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศของตน ความขาดแคลน "เงินทุน" จึงเปรียบเสมือนเป็นเครื่องห้ามล้อกลไกในการพัฒนา แต่การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากเกินไป เป็นได้ทั้งผลดีและผลเสีย ผลดี คือ ทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ในระดับหนึ่ง ผลเสีย คือ จะต้องจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งประมาณ 5% ของรายได้ทั้งหมดชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย อันเป็นผลให้เหลือรายได้ในการพัฒนาประเทศน้อยลง

4. ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Foreign Aids) ส่วนใหญ่ทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการในรูปของผู้เชี่ยวชาญ ทุนการศึกษาและฝึกอบรม วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งเงินให้เปล่า มักจัดสรรให้แก่กิจการด้านเกษตร การพัฒนาชุมชนและสังคม การศึกษาและการบริหารทั่วไป (สิ้นปี 2539 เป็นเงิน 3,146 ล้านบาท) แหล่งให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ ญี่ปุ่น (โดยกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น หรือ "OECP") กลุ่มประเทศยุโรปและแคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ (เช่นองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ "OECD") และประเทศอื่นในเอเชีย สหประชาชาติ สหภาพยุโรป (EU) อาสาสมัคร สถาบันเอกชน และแหล่งอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่ บรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุด ควรระลึกเสมอว่าการพึ่งพาอาศัยหรือการร้องขอความช่วยเหลือ ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน เนื่องจากเป็นการให้โดยเสนาหาเช่นเดียวกับบรรดากลุ่มประเทศ OECD ที่ได้ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences หรือ "GSP") แก่สินค้าบางชนิดที่ส่งมาจากบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาและที่พัฒนาน้อยที่สุด เพราะการให้ดังกล่าว แม้จะมีหลักเกณฑ์แต่ก็เป็นหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย ขึ้นอยู่กับอารมณ์ของผู้ให้ รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่อ่อนไหวง่ายและไม่แน่นอน เช่น ปัญหาเศรษฐกิจภายใน ภายนอก รวมทั้งการเมืองภายในและภายนอกทั้งของผู้ให้และผู้รับด้วย แต่เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่าบรรดา

ประเทศที่กำลังพัฒนาและที่พัฒนาน้อยที่สุดนั้น มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินกู้และ
หรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อลดภาระการขาดดุลงบประมาณหรือการ
ขาดดุลทางการคลัง การผ่อนคลายความตึงเครียดในด้านดุลการชำระเงิน ถือเป็น
เป็นกลยุทธ์ที่เป็นผลให้อัตราเงินเฟ้อลดลงได้ ประเทศไทยเราได้ใช้กลยุทธ์นี้ใน
ช่วงเวลาหลายปีระหว่าง พ.ศ. 2500 ถึงพ.ศ. 2516⁽¹⁾

(1) ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทย
สมัยกรุงเทพ, หจก.สำนักพิมพ์ตรีสุนัน (ซิลค์ เวิร์มบุคส์), เชียงใหม่, 2539,
หน้า 222.