

บทที่ 7

การบริหารการคลังของรัฐบาล

หัวข้อเรื่อง

1. การบริหารการคลังสาธารณะ
2. การงบประมาณแผ่นดิน

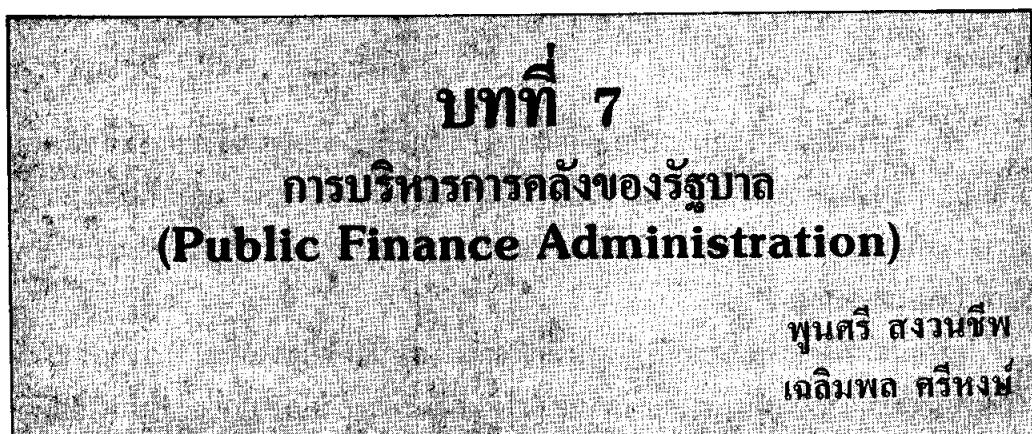
แนวคิด

1. การบริหารการคลังสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาลลดลงจนรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ (หรือการแสวงหารรายได้) กับรายจ่ายของประเทศ
2. การงบประมาณแผ่นดินเป็นแผนงานทางการคลังของรัฐบาลจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการหารายรับ ซึ่งระบุรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และแผนการใช้จ่ายซึ่งเป็นรายละเอียดที่ระบุว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายเงินในกิจกรรมใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด

วัตถุประสงค์

เมื่อผู้ศึกษาจบบทที่ 7 แล้ว นักศึกษามารถ

1. อธิบายความหมายและลักษณะของการบริหารการคลังสาธารณะของรัฐบาลได้
2. อธิบายถึงลักษณะและกระบวนการการงบประมาณแผ่นดินได้



ความนำ

ในสมัยโบราณเมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ก็จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางประเพณีเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นการป้องกันศัตรู การวางแผนเบี่ยงการอยู่ร่วมกันในสังคม การทำทางไปมาหาสู่กัน การดำเนินกิจกรรมเหล่านี้มักจะทำกันในลักษณะการร่วมมือกันทำ การเกษตรแรงงาน การช่วยกันแสวงหาวัสดุมาใช้ จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องแสวงหารายได้มาเพื่อใช้จ่าย จึงไม่เกิดปัญหาทางการคลัง แต่เมื่อมนุษย์มีการรวมกลุ่มกันใหญ่ขึ้นจนเป็นรัฐต่าง ๆ ความจำเป็นในการใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น ต้องการทรัพยากรจำนวนมากขึ้น และขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลมีกว้างขวางขึ้นทำให้การคลังมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นจึงต้องมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้น คือ กิจการลักษณะใดรัฐควรจะดำเนินการ กิจการลักษณะใด เอกชนควรจะดำเนินการ และกิจการลักษณะใดที่รัฐและเอกชนจะดำเนินการร่วมกัน การพิจารณาแบ่งแยกหน้าที่นี้อาจจะพิจารณาโดยอาศัยหลักประสิทธิภาพหรือหลักความเหมาะสมทางการเมืองเป็นสำคัญ

การคลังมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น ประมาณปี ค.ศ. 1930 เพราะก่อนหน้านั้นได้มีความเชื่อกันตามนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกว่าภาวะเศรษฐกิจย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงขึ้น ๆ ลง ๆ เป็นวัฏจักร (Cycle) แต่ก็สามารถปรับตัวเองได้โดยอัตโนมัติ เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1929-1933 ประชาชนหมดความเชื่อถือว่าภาวะเศรษฐกิจจะฟื้นตัวได้เอง จึงหันมาใช้ “การคลัง” เป็นเครื่องมือช่วยในการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจ

การที่จะศึกษาวิชาการคลังให้มีความรุ่มgarเขื่น ควรจะศึกษาวิชาเหล่านี้ประกอบไปด้วยคือ¹

1. การเมือง - วิชาการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับวิชาการคลังอย่างมากตั้งแต่เริ่มนั้นคือ รัฐบาลควรจะมีหน้าที่อะไรบ้างตามความเหมาะสม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ ควรจะเป็นอย่างไร และควรจะใช้จ่ายอย่างไรจึงจะมีประโยชน์ในทางการเมืองมากที่สุด
2. ประวัติศาสตร์และสิติ - รัฐบาลจะสามารถวางแผนการใช้จ่าย การหารายได้ การก่อหนี้และการวางแผนนโยบายทางการคลังได้ผลดีจะต้องอาศัยการดำเนินงานในอดีต และตัวเลขที่ถูกต้อง
3. วิชาศิลธรรม - ในวางแผนทางการคลังให้ถูกต้องกับสถานะการณ์ รัฐบาลควรจะมีการใช้จ่ายด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของผู้ที่ขาดโอกาสและการเก็บภาษีอากร ก็จะต้องยึดหลักความสามารถสูงอย่างเคร่งครัด
4. วิชาจิตวิทยา - การใช้จ่าย การหารายได้ และการก่อหนี้ของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการคลังของรัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลควรจะดำเนินการทางการคลังให้ประชาชนมีการต่อต้านน้อยที่สุด
5. วิชากฎหมาย - อำนาจในการใช้จ่าย การหารายได้และการกู้เงิน จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและในการที่รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการคลังทุกด้านจะต้องผ่านกระบวนการกฎหมายอย่างเคร่งครัด
6. วิชาเศรษฐศาสตร์ - การดำเนินการทางด้านการใช้จ่ายเงิน การหารายได้ และการก่อหนี้จะทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจโดยตรงและการหารายได้ที่เกี่ยวกับภาษีอากรคือ “การผลักภาระภาษี” จะต้องอาศัยวิชาเศรษฐศาสตร์จุลภาค

ความหมาย

“การคลัง” ซึ่งใช้ตรงกับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษคือ “Finance” ถ้าใช้ในความหมายของการบริหารการคลังของรัฐบาลจะตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Public Finance Administration” ถ้าใช้ในความหมายของการบริหารการเงินของเอกชนจะตรงกับภาษาอังกฤษ

¹ อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง.(กรุงเทพฯ : บริษัท บพิช จำกัด, กันยายน 2518) หน้า 6-7.

ว่า “Money Administration” หรือ Finance

ภาษาไทยที่ใช้เกี่ยวกับการคลังก็มีหลายคำด้วยกัน เช่น การบริหารการคลังรัฐบาล, การบริหารการคลังสาธารณะ, วิทยาการคลัง, การบริหารการเงิน ถ้าใช้คำว่าการบริหารการคลังรัฐบาล, การบริหารการคลังสาธารณะและวิทยาการคลัง จะหมายความถึงการใช้จ่าย, การหารายได้และการก่อหนี้ของรัฐบาล แต่ถ้าใช้คำว่า การบริหารการเงิน จะหมายความถึงการหารายได้, การใช้จ่ายและการกู้เงินของธุรกิจเอกชน เพราะความแตกต่างระหว่างการบริหารการคลังของรัฐบาลกับการบริหารการเงินของเอกชนนั้นมีหลักใหญ่ ๆ ด้วยกัน 3 ประการคือ

1. การดำเนินการคลังของรัฐบาล รัฐจะต้องคำนึงถึงด้านรายจ่ายก่อนกวารัฐบาล มีภารกิจอะไรบ้างที่จำเป็นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลที่แต่งไว้ต่อรัฐสภาและเพื่อความผาสุกของประชาชนและการดำเนินนโยบาย ดังกล่าวจะต้องใช้เงินจำนวนเท่าใด แต่การเงินของเอกชนต้องมีทุนก่อนจึงจะดำเนินธุรกิจเพื่อหาผลกำไร

2. การคลังของรัฐบาลมีอำนาจในการหาเงินไม่จำกัดวิธีและจำนวน (เช่น การเก็บภาษีอากร, การเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และรัฐพานิชย์ การขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางหรือต่างประเทศ, การนำเงินคงคลังมาใช้ การก่อหนี้สาธารณะ และการพิมพ์ธนบัตร) แต่การเงินของเอกชนต้องมีทางหางานอยู่กว่าจึงต้องคุ้มทางหางานก่อน

3. การคลังของรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย แต่การเงินของเอกชนดำเนินไปตามนโยบายของคณะกรรมการของบริษัทหรือธุรกิจนั้น ๆ

มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการคลังไว้หลายท่านแต่จะขอนำมากล่าวดังนี้คือ

Otto Eckstein² ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการคลังของรัฐบาลคือ การศึกษาถึงงบประมาณแผ่นดิน, ภาษีอากร, การใช้จ่ายของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะ Clifford L. James³ อธิบายว่า การคลังสาธารณะเป็นสาขานึงของเศรษฐศาสตร์ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหารรายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

²Otto Eckstein, "Public Finance", Foundations of Modern Economics Series (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc. 1967) p. 1.

³Clifford L. James, Principles of Economics, (New York : Barns & Noble, Inc., 1957) p. 285.

สมนึก แตงเจริญ⁴ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับวิชาการคลังสารานะคือ การศึกษา ถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในลักษณะสำคัญ ๆ คือ รายได้และรายจ่ายของรัฐบาล, วิธีการตัดสินใจของรัฐบาลและผลของการตัดสินใจของรัฐบาลต่อพฤษิตกรรมของประชาชนและธุรกิจ

ม.จ. សกลวารรณการ วรรณรัตน และวิจิตร์ ลุลิตานนท์⁵ ได้อธิบายเกี่ยวกับการคลังสารานะ คือ วิธีที่รัฐบาลจัดการให้ได้เงินมาและใช้จ่ายเงินนั้นไป

ดร.อรัญ ธรรมโน⁶ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการคลังสารานะคือ การดำเนินการ เกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลอันอาจจะแบ่งออกได้เป็น 4 หมวดใหญ่ ๆ คือ การจ่ายเงิน การหารายได้ (จากภาษีอากรและจากแหล่งอื่น ๆ) การก่อหนี้สารานะและนโยบาย การคลัง

บุญชัน พัฒนากร⁷ ได้อธิบายว่า การคลังสารานะเป็นวิชาที่เกี่ยวกับการคลังของประชาชนโดยส่วนรวมของรัฐหรือของสารานะในรูปที่รวมกันเป็นกลุ่ม ซึ่งได้จัดระเบียบขึ้นภายใต้สถาบันของรัฐบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับ

ก. การจัดหา

ข. การจ่ายเงินของรัฐบาล

จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้ สามารถที่จะแยกขอบเขตการศึกษาวิชาการคลังสารานะออกเป็น 4 ประการคือ

1. สิ่งที่สำคัญที่สุดประการแรกคือ การศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลและการใช้จ่ายของรัฐบาล หน้าที่ของรัฐบาลย่อมแตกต่างกันออกไปแล้วแต่การดำเนินการของเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแต่ละสังคม คือ จะต้องพิจารณาว่าเอกชนควรจะประกอบกิจการประเภทใดบ้างหรือกิจการใดที่รัฐบาลควรจะเข้าไปดำเนินการ

⁴ สมนึก แตงเจริญ, “การศึกษาวิชาการคลังในการคลังของประเทศไทย” (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2515) หน้า 16.

⁵ ม.จ. สงวน วรรณรัตน และวิจิตร์ ลุลิตานนท์, วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2512) หน้า 3.

⁶ อรัญ, op. cit., หน้า 3-5.

⁷ บุญชัน พัฒนากร, การคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508) หน้า 6.

เองหรือเข้าไปควบคุม นอกเหนือจากนี้แล้ว เราจะต้องศึกษาต่อไปว่ารัฐบาลควรจะใช้จ่ายเงินจำนวนเท่าใดแก่กิจการประเภทใดบ้าง จึงจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด

2. เมื่อเราได้ทราบแล้วว่าหน้าที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจมีอะไรบ้างและควรจะใช้จ่ายเงินจำนวนเท่าใดแก่กิจการประเภทใดบ้าง เราจะต้องศึกษาต่อไปอีกว่า การที่รัฐจะดำเนินการนั้น รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะหางเงินมาใช้ด้วยวิธีการใดบ้าง และควรจะหาเงินแต่ละประเภทจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาล และในการหาเงินมาใช้จ่ายนี้เราจะเน้นถึงวิธีการเก็บภาษีอากรมากกว่าวิธีการหารายได้ประเภทอื่น ๆ

3. การดำเนินกิจการของรัฐที่จำเป็นต่าง ๆ นั้น บางครั้งรัฐบาลก็ไม่สามารถจะหารายได้มาให้เพียงพอ กับการใช้จ่ายของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องศึกษาหาเงินมาใช้โดยวิธีการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ และเราจะต้องศึกษาถึงผลกระทบกระเทือนที่จะเกิดขึ้นจากการกู้เงินและจำนวนเงินที่กู้เพื่อให้เหมาะสมในระยะเวลาได้เวลาหนึ่ง

4. ในการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจจะสามารถดำเนินนโยบายการคลังให้มีผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะเศรษฐกิจของประเทศตามที่รัฐบาลต้องการได้ รัฐบาลอาจจะดำเนินการรับและจ่ายเงินให้มีผล ทำให้การเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าอย่างมีเสถียรภาพ

ความสำคัญของวิชาการคลัง

มีการถามกันอยู่เสมอว่า ทำไมจึงต้องเรียนวิชาการคลัง วิชาการคลังมีความสำคัญอย่างไรในปัจจุบัน วิชาการคลังเป็นวิชาเก่าแก่มีมาตั้งแต่ก่อนการมีรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยการเมือง เพื่อการปกครองของประเทศต่าง ๆ ในโลก ในอดีตวิชาการคลังมีความสนใจอย่างมาก เนื่องจากหน้าที่ของรัฐบาลในด้านการเศรษฐกิจมีน้อย จึงทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการรับและจ่ายน้อย ดังนั้น จึงทำให้การดำเนินการคลังของรัฐบาลมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจน้อยด้วย แต่ในปัจจุบันวิชาการคลังมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการคือ⁸

1. ขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลใหญ่โตขึ้น ดังนั้นผลกระทบกระเทือนจากรายจ่ายรายได้ และการกู้เงินของรัฐบาลต่อการดำเนินการเศรษฐกิจของประชาชนก็ใหญ่และรุนแรงขึ้น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการประกอบการของเอกชนอย่างมาก จึงจำเป็นจะต้องพยายามศึกษาหาทางและหาจุดดุลยภาพระหว่างรัฐกับเอกชนให้เหมาะสม

⁸ อรัญ, op. cit., หน้า 3-5.

2. โครงการใช้จ่ายของรัฐบาลกระทรวงการต่างประเทศเพื่อการสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศในการใช้จ่ายของเอกชนอย่างมากมาย เช่น รัฐบาลใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อการปฏิรูปที่ดินอย่างใหญ่ก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปและทำให้การตัดสินใจลงทุนของเอกชนในกิจการที่ต้องใช้ที่ดินจำนวนมากต้องเปลี่ยนไป

3. รัฐบาลได้กล่าวเป็นผู้ใช้จ่ายเงินที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย แม้แต่ในประเทศไทยนายทุนบางประเทศในยุโรป รัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินร้อยละ 40 ของรายได้ประชาชาติตั้งนั้น การใช้จ่ายเงินจำนวนมากเช่นนี้ย่อมจะกระเทือนต่อการจ้างแรงงานและการผลิตภายในประเทศอย่างเลี่ยงไม่ได้

4. ในฐานะที่เป็นผู้ใช้จ่ายเงินรายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินผิด ดังนั้นอำนาจซื้อของเงินในมือประชาชนจึงขึ้นอยู่กับการดำเนินการทางการคลังเป็นสำคัญ

5. เมื่อต้องจ่ายเงินจำนวนมาก รัฐบาลจึงจำเป็นจะต้องมีการจัดเก็บภาษีจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นการลดอำนาจซื้อหรือลดสวัสดิการทางเศรษฐกิจของเอกชน

6. การผันแปรทางเศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นไปอย่างรุนแรงกว่าในอดีตมาก เช่น ในระยะต้นปี 2518 คนเมริกันว่างงานถึงร้อยละ 7.1 ในปี 2517 ภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยตกร้อยละประมาณ 25 การแก้ไขความผันแปรอย่างรุนแรงเช่นนี้ย่อมจะต้องอาศัยเครื่องมือทางการคลังจึงจะบรรเทาได้

7. ในขณะนี้ ประชารชนของโลกจำนวนมากกำลังประสบกับความทิวโดยมีสภาพความเป็นอยู่ดีกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการยกระดับความเป็นอยู่ของคนเหล่านี้ และวิธีการที่จะสร้างความเจริญในประเทศไทยด้วยพัฒนาเหล่านี้คือการใช้จ่ายหรือการคลังของรัฐบาล

8. รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้นก็จำเป็นจะต้องมีการกู้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วยการก่อหนี้สาธารณะอย่างมากนี้เองก็ย่อมจะสร้างปัญหาไว้ให้กับรัฐบาลและประชาชน และอำนาจซื้อของเงินในอนาคตด้วย

9. การเก็บภาษีอาจจำนำจำนวนมาก ย่อมจะกระเทบต่อการทำงาน การลงทุนของเอกชน รัฐบาลจึงจำเป็นจะต้องพยายามหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะหารายได้ให้ได้ด้วย และในขณะเดียวกันก็จะต้องพยายามไม่ให้มีการทำลายการทำงานและการลงทุน

10. ความยุติธรรมในสังคมกำลังเป็นปัญหาสำคัญในแบบทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศไทย เมื่อเวียดนามได้เข้มรัดแล้ว ต้องตอกย้ำภายใต้อิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม

เรารู้ว่าความจำเป็นที่จะต้องขัดความเหลื่อมล้ำค่าสูงในการแบ่งสรรรายได้และทรัพย์สินในสังคม ถึงแม้ว่าเราอาจมีเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นี้ แต่เครื่องมือทางการคลังเป็นเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบที่สุด

ความสำคัญของวิชาการคลังจึงมีมากขึ้นตามลำดับ เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนทั่วไปควรจะได้รับรู้ไว้ จะได้สามารถจำกัดหรือตรวจสอบการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลของตนเอง แต่การคลังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองอย่างแยกจากกันแทบไม่ออก การดำเนินการทางการคลังแบบทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงิน การหารายได้ การกู้เงิน นอกจากต้องอาศัยหลักวิชาเศรษฐศาสตร์เข้าช่วยแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทางการเมืองอย่างมากอีกด้วย หรืออาจจะต้องซื้อให้วิชาการคลังใหม่ว่า “Political Public Finance”

การบริหารการคลังสาธารณะ

การบริหารการคลังสาธารณะ ในทางปฏิบัติหมายถึงการบริหารราชการแผ่นดินในทางการคลัง⁹ หมายความถึง การบริหารงานของกระทรวงกรมต่าง ๆ ในรัฐบาลรวมถึงรัฐวิสาหกิจในเรื่องที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของประเทศ ซึ่งจะแบ่งหัวข้อการศึกษาการบริหารการคลังสาธารณะออกเป็น 7 หัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การบริหารและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการคลัง
2. แหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาล
3. การภาษีอากร
4. หนี้สาธารณะ
5. การงบประมาณแผ่นดิน
6. การใช้จ่ายของรัฐบาล
7. นโยบายการคลัง

หัวข้อ 1-4 เขียนโดย พุนศรี สงวนชีพ ส่วนหัวข้อ 5-7 นิ้ว เขียนโดย เฉลิมพล ศรีวงศ์

⁹ บุญชัน, *op.cit.*, หน้า 6.

1. การบริหารและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการคลังดังนี้คือ

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี¹⁰ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองในการติดต่อกับรัฐสภา การตอบกระทู้ถามและการประชุม การพิจารณาเรื่องการเข้าพบและนัดหมายของรัฐมนตรี ตรวจสอบเรื่องรา瓦และความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการและคำร้องทุกข์

2. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ควบคุมนโยบายและการปฏิบัติราชการประจำ เป็นศูนย์กลางประสานงานของกระทรวง รวมทั้งพิจารณาแก้ไขและวางระเบียบข้อบังคับและกฎกระทรวง พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องวินัยของข้าราชการและปฏิบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องที่มิได้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดเดยกเว้นหรือผ่อนผันอากรศุลกากรสำหรับอาชญากรรมภัยทั้ง

3. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง - มีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับปัญหาในด้าน การเงิน การคลัง การธนาคาร การเศรษฐกิจและการภาษีอากร ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งการติดต่อประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกให้แก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ ธนาคารพัฒนาเอเชีย และธนาคารอีกซ์ปอร์ต-อิมปอร์ต ตลอดจน มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการนำสินค้าบางอย่างเข้าประเทศ รวมทั้ง คอยความคุ้มครองและรักษาเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเดิมพองซิเอร์ การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การประมูลทองคำเข้ามาในราชอาณาจักร เป็นต้น

4. กรมธนารักษ์ (Treasury Department) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ

(1) รับและจ่ายเงินของทางราชการตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง เก็บรักษาเงินและตามบัญชีการและทรัพย์สมบัติเงินคงคลังต่าง ๆ

(2) เก็บรักษาทรัพย์สมบัติอันมีค่าส่วนหนึ่งของทางราชการ เช่น เนื้อเงิน-ทองคงคลัง เพชรพลอย เครื่องราชภัณฑ์ของสำนักพระราชวัง และตามบัญชีการ

(3) รับ-จ่าย แลกและเก็บรักษาเหรียญกษาปณ์คงคลัง รับเงินที่นำมาส่ง

¹⁰ กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี (18 เมษายน 2518) หน้า 86.

และฝากในบัญชีเงินคงคลังทางธนาคารแห่งประเทศไทยตามใบสำคัญนำส่งเงินออกเช็ค สั่งจ่าย เงินฝากคงคลังในธนาคารตามภารกิจเบิกเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง เก็บรักษาใบหุ้นที่ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้ถือหุ้น

(4) จัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารทะเบียนต่างด้าวหรือเอกสารป้องกัน ฯ ตามนโยบายของทางราชการ รวมทั้งจัดเก็บรักษาและจ่ายให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ

(5) จัดทำหรือยุบปัจจุบันนิตราค่าต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 จัดทำหรือยุบธุรีลีก เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เครื่องหมายตอบแทนเดิมดั้งซ้อมแซม ห้องและถูเซฟของคลังจังหวัดทั่วราชอาณาจักรและหน่วยราชการต่าง ๆ

(6) ปกครองดูแลบำรุงรักษาการใช้และจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุทั่วราชอาณาจักร

5. กรมบัญชีกลาง¹¹ (Comptroller-General's Department) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ

(1) มีหน้าที่ดูแลควบคุมการรับ-จ่าย และเก็บรักษาเงินแผ่นดิน ทั้งที่เป็นเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

(2) การบริหารหนี้สาธารณะ ควบคุมธุรกิจวิสาหกิจ การจัดทำบัญชีการเงินของแผ่นดิน

(3) การประมวลการรับจ่ายเงินแผ่นดิน การจัดทำรายงานการเงินแผ่นดิน การวางแผนบัญชีที่ใช้ในราชการ

(4) การพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในการณ์ที่ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย และเสียหาย

6. กรมสรรพากร¹² (Revenue Department) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ

(1) จัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัชฎากร

(2) จัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมาย

(3) ดำเนินการศึกษาค้นคว้าและทำการปรับปรุงการบริหารและจัดเก็บภาษีอากรในความรับผิดชอบของกรมสรรพากรเพื่อให้มีสมรรถภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น

¹¹ กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, กรมบัญชีกลางฉลองครบรอบ 40 ปี (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศึกษา สัมพันธ์, 103/2-3-4 ถนนอำนวยสุข, บางกรวย, 2518) หน้า 29.

¹² กรมสรรพากร, กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี 2523. (กรุงเทพฯ : กองวิชาการ, 2523), หน้า 1.

7. กรมสรรพสามิต¹³ (Excise Department) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ
- (1) บริหารงานจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์คือ สุรา ยาสูบ น้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม ซีเมนต์ ไม้ชีดไฟ เครื่องชีดไฟ ยานัดท์ ไฟ ฯลฯ
 - (2) ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายสรรพสามิต รวมทั้งผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ.ฝืน, กัญชา และพืชกระท่อม
 - (3) เปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดกฎหมายสรรพสามิต
 - (4) ปรับปรุงอัตราภาษีสรรพสามิต ให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับนโยบายทางการเงินและการคลังของประเทศ
 - (5) ควบคุมดำเนินงานขององค์การสุรา โรงงานไฟ ซึ่งเป็นธุรกิจในสังกัดกรมสรรพสามิต
8. กรมศุลกากร¹⁴ (Customs Department) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ
- (1) จัดเก็บภาษีศุลกากร เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รวมทั้งช่วยจัดเก็บภาษีอากรสำหรับของนำเข้าและส่งออกแทนหน่วยราชการอื่นด้วย
 - (2) ป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากร รวมทั้งของต้องห้ามต้องจำกัด
 - (3) ดำเนินการควบคุมของต้องจำกัดในการนำเข้าและส่งออกตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 - (4) เสนอนโยบายในการเก็บภาษีศุลกากรตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ
 - (5) ดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานของศุลกากรให้เหมาะสมกับความต้องการเพื่อให้ผลดีทั้งฝ่ายรัฐและประชาชน
 - (6) ติดต่อประสานงานกับศุลกากรประเทศต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในด้านบริหารและป้องกันปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากร
 - (7) รวบรวมและเผยแพร่สถิติของนำเข้าและส่งออกของประเทศ สถิติรายได้ภาษีอากรและสถิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

¹³กรมสรรพสามิต, กระทรวงการคลัง, หน้าที่และการแบ่งส่วนราชการกรมสรรพสามิต, (กรุงเทพฯ : กองวิชาการ, 2525)

¹⁴กรมศุลกากร, กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี กรมศุลกากร 2522-2523, (กรุงเทพฯ : กองวิชาการ, 2523) หน้า 2.

2. แหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาล

John F. Due¹⁵ ได้แบ่งที่มาของรายได้ต่าง ๆ ของรัฐบาลที่สำคัญ ๆ ไว้ 5 ประเภท คือ

1. รายได้จากการภาษีอากร (Taxation)
2. รายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ (Sale of the goods or services)
3. รายได้จากการกู้เงิน (Borrowing)
4. รายได้จากการพิมพ์ธนบัตร (Printing of paper money)
5. รายได้จากความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางและหรือรัฐบาลต่างประเทศ

1. รายได้จากการภาษีอากร ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐบาลของประเทศไทย กล่าวคือ รายได้จากการเก็บภาษีอากรคิดเป็นร้อยละที่สูงที่สุดของรายได้จากแหล่งที่มาอื่น ๆ การเก็บภาษีอากรมีลักษณะเป็นการบังคับเรียกเก็บจากประชาชนทุกคนภายในประเทศ รัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะเรียกเก็บภาษีอากร และกฎหมายรัฐธรรมนูญของทุก ๆ ประเทศยังกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร เป็นการสนับสนุนรัฐบาลเพื่อที่จะนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ส่วนรวม แก่ประเทศชาติ

2. รายได้จากการขายสินค้าและบริการ - กิจการของรัฐบาลหลายประเภทสามารถที่จะแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ได้ ซึ่งเอกชนแต่ละคนได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อย ดังนั้น จึงสามารถตัดราคาเป็นตัวเงินของประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับ กล่าวคือ สามารถคำนวณราคาขายได้ กิจการประเภทนี้ได้แก่สภากินแบ่งรัฐบาล พันธบัตร แสตมป์ อาหาร กาแฟจากรัฐวิสาหกิจ, ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

3. รายได้จากการกู้เงิน - รัฐบาลก็มีฐานะคล้าย ๆ กับเอกชน กล่าวคือ บางครั้ง รัฐบาลอาจจะหารายได้ประเภทต่าง ๆ ไม่ทันหรือไม่เพียงพอ กับรายจ่ายที่ได้คาดการณ์ไว้ และนอกจากนี้ รัฐบาลก็อาจจะต้องใช้จ่ายไปในกิจการบางประเภทที่จะให้ผลประโยชน์ในระยะยาว จึงจำเป็นที่จะต้องกู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการนั้น ๆ

4. รายได้จากการพิมพ์ธนบัตร - รัฐบาลมีอำนาจในการจัดพิมพ์ธนบัตรเพื่อเป็นการหารายได้เมื่อนักการกู้เงิน แต่อำนาจในการพิมพ์ธนบัตรนี้ ถ้ารัฐบาลใช้บ่อย ๆ ก็จะทำให้เกิดผลเสียหายมากกว่าเกิดผลดีต่อประเทศชาติ รัฐบาลส่วนมากจึงพยายามหลีกเลี่ยงในการพิมพ์ธนบัตร คือ

¹⁵ John F. Due, *Government Finance*, (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin: Inc., 1963) pp. 81-82.

ก. อำนาจนี้ใช้ได้ง่าย อาจจะมีการใช้อำนาจในการพิมพ์ชนบัตรกันบ่อยเกินไป รัฐบาลอาจจะไม่มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษี เพราะเกรงประชาชนจะไม่พอใจจึงหันมาใช้อำนาจในการพิมพ์ชนบัตรแทน

ข. เมื่อรัฐบาลเริ่มใช้อำนาจในการพิมพ์ชนบัตรแล้ว ก็อาจจะเลิกได้ยาก จึงอาจจะทำให้เกิดผลเสียมากขึ้น

ค. การที่รัฐบาลสั่งพิมพ์ชนบัตรออกมามาก ๆ อาจจะทำให้เกิดผลเสียทางด้านจิตใจของประชาชน ทำให้เกิดภาวะเงินเพ้อได้ง่ายและจะกระทบกระเทือนต่อการตัดสินใจในการดำเนินเศรษฐกิจของเอกชน

5. รายได้จากการขอความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางและหรือรัฐบาลต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกามีการปกครองโดยแบ่งการปกครองออกเป็นระดับรัฐและระดับท้องถิ่น (State and local government) นอกเหนือไปจากรัฐบาลกลาง (Federal government) ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลระดับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ เช่น Grants in-aid

สำหรับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศที่กำลังพัฒนา ก็อาจจะได้รับความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกามีโครงการมาร์ชอล ซึ่งเป็นแผนการช่วยเหลือประเทศในยุโรปเพื่อการฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัจจุบันนี้ สหรัฐอเมริกามีโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยผ่านทางองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ (Agency for International Development)

นอกจากนี้รัฐบาลประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก ยุลฯ ก็ได้ให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น แผนการโคลัมโบ องค์การชำนาญพิเชชแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น

3. การภาษีอากร (*Taxation*)

ภาษีอากร มีผู้รู้ให้ความหมายไว้คล้ายคลึงดังนี้คือ

ศาสตราจารย์ John F. Due¹⁶ อธิบายว่า ภาษีอากรมายความถึงการบังคับเพื่อจัดเก็บ โดยผู้เสียภาษีมีหน้าที่ต้องจ่ายชำระทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าผู้เสียภาษีอากรจะมีวัตถุประสงค์อย่างไร

¹⁶Due, *op.cit.*, p. 102.

ศาสตราจารย์ Seligmen¹⁷ อธิบายว่าภาษาอักษรคือ เงินบริจากบุคคลโดยถูกบังคับให้จ่ายแก่รัฐบาล เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายอันร่วมกันของประชาชน โดยมิได้ระบุว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นพิเศษหรือไม่

ใน Concise Oxford Dictionary¹⁸ ได้ให้ความหมายภาษาอักษรไว้ว่าภาษาอักษรคือเงินที่เรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สินหรือธุรกิจเพื่อการสนับสนุนรัฐบาล

ดร.อรัญ ธรรมโน¹⁹ ได้อธิบายเกี่ยวกับภาษาอักษรว่าภาษาอักษร คือสิ่งที่รัฐบาลบังคับเก็บจากข้าราชการ โดยมิได้มีสิ่งตอบแทนแก่ผู้เสียภาษีอักษรโดยตรง เช่น เงินบริจากเพื่อการทุ่มและรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี

โฆษณา บัน្តែមរ៉ាង្វី²⁰ อธิบายว่าภาษาอักษรคือเครื่องมือทางการค้าที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในการหารายได้ เพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาล

เมื่อสรุปแล้ว ภาษาอักษรหมายความถึง เงินที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของประเทศโดยส่วนรวมไม่จำเป็นจะต้องมีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอักษร และเพื่อลดการใช้จ่ายของประชาชนด้วย

ลักษณะสำคัญของภาษาอักษรคือ

1. ภาษาเป็นการชำระอันเป็นทรัพย์สิน เป็นเงินสดหรืออาจจะเป็นทรัพย์สินในรูปอื่นก็ได้
2. เป็นการชำระที่ไม่มีการชำระตอบ
3. เป็นการบังคับโดยกฎหมาย ผู้เสียภาษีมิได้เสียโดยความสมัครใจ การบังคับนี้แสดงออกในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น เรื่องอัตราภาษีอักษร เป็นต้น
4. ภาษีอักษรเก็บมาเพื่อใช้จ่ายทั่วไปของฝ่ายปกครอง ไม่เฉพาะการใช้จ่ายเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่ง
5. บุคคลเท่านั้นที่มีหน้าที่ในการเสียภาษีในฐานะที่เป็นราชภูมิของประเทศ ภาษีอะไรก็ตามต้องมีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบเสียภาษีเสมอ

¹⁷ บุญชัน, *op. cit.*, หน้า 44.

¹⁸ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, กฎหมายภาษาอักษร (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2516), หน้า 8.

¹⁹ อรัญ, *op.cit.*, หน้า 18.

²⁰ โฆษณา บัน្តែមរ៉ាង្វី, “นโยบายภาษาอักษรและการพัฒนาเศรษฐกิจ”, ในสมนึก แต่งเจริญ โฆษณา บัน្តែមរ៉ាង្វីและเพศាល ขั้มคงคล, การกลั่งของประเทศไทย (นครหลวงกรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสมพันธ์, 2515), หน้า 31.

ความหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการภาษีอากรคือ²¹

1. หน้าที่ในการเสียภาษีอากร (Impact) การที่รัฐบาลออกกฎหมายเก็บภาษีอากร โดยกำหนดว่าผู้ขายสินค้าจะต้องเสียภาษีการค้าในอัตรา้อยละ 5 ของยอดขาย ถ้าหาก นาย ก. ขายสินค้าได้ 100 บาท นาย ก. จะต้องนำเงิน 5 บาท ไปชำระภาษีอากรแก่รัฐบาล กล่าวคือกฎหมายระบุว่าให้ครรเป็นผู้รับผิดชอบในการเสียภาษีอากร Impact ของภาษีก็จะตกอยู่แก่บุคคลผู้นั้น

2. การผลักภาระภาษี (Shifting) การผลักภาระภาษีหมายความถึงการผลักความรับผิดชอบในการเสียภาษีไปให้ผู้อื่น วิธีการผลักภาระภาษีสามารถกระทำได้ 3 วิธี คือการผลักภาระภาษีไปข้างหน้า (Forward shifting) การผลักภาระภาษีไปข้างหน้า (Backward shifting) และการผลักภาระภาษีเฉลี่ยไปข้างหน้าและข้างหลัง

สมมุติว่า นาย ก. ต้องเสียภาษีการค้าในอัตรา้อยละ 5 ของยอดขาย นาย ก. ก็อาจจะหาทางแบ่งเบาภาระภาษีของตน โดยวิธีการลดค่าจ้างของคนงานหรือพยายามหาชื้อวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตในราคากลางจึงกล่าวได้ว่า นาย ก. ทำการผลักภาระภาษีไปข้างหลัง

แต่ถ้านาย ก. พยายามผลักภาระภาษี โดยการขึ้นราคาสินค้าที่ตนเองขายก็เรียกว่า การผลักภาระภาษีไปข้างหน้า

การผลักภาระภาษีเฉลี่ยไปทั้งข้างหน้าและข้างหลังกระทำได้โดยการลดค่าจ้างของคนงานหรือการลดราคากลางและเพิ่มราคสินค้าที่ตนขาย

3. ภาระของภาษีอากร (Incidence of Burden) หมายความถึงบุคคลที่ต้องรับภาระภาษีอากรที่แท้จริง ตามตัวอย่างข้างต้น ถ้าหากนาย ก. สามารถขึ้นราคสินค้าได้ในอัตรา 5 เท่าจำนวนที่ตนจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาล ภาระภาษีอากรทั้งหมดก็จะตกอยู่กับผู้บริโภค เพราะผู้ขายสามารถผลักภาระภาษีทั้งหมดของตนไปให้แก่ผู้อื่น ๆ ได้ จะเห็นว่า Impact และ Incidence ของภาษีอากรอาจจะตกอยู่แก่บุคคลคนเดียวกันได้ ถ้าหากบุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมาย ไม่สามารถผลักภาระภาษีอากรไปให้บุคคลอื่น ๆ ได้

4. ผลกระทบเศรษฐกิจของการเก็บภาษีอากร (Economic effect) หมายความถึงการเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทยอมมีผลกระทบกระเทือนต่อการเศรษฐกิจของภาคเอกชนและธุรกิจกระทบกระเทือนต่อการตัดสินใจของเอกชนและธุรกิจในด้านการลงทุน ด้านการบริโภค ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของการเก็บภาษีอากรจะต้องศึกษากันอย่างละเอียดและต้องใช้

²¹ สมนึก, op.cit., หน้า 53-54.

ความรอบคอบอย่างมากเพื่อระต้องกีบข้อหักกับการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ
ของเอกชน เช่น อาจจะช่วยส่งเสริมหรือทำลายการดำเนินการของธุรกิจได้

5. ฐาน (Base) และอัตรา (Rate) ภาษีอากร ภาษีอากรแต่ละประเภทต้องมีฐาน
และอัตราภาษีเพื่อนำไปใช้ในการเก็บภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้ก็มีจำนวนเงินได้เป็นฐาน
ในการเรียกเก็บภาษีอากร อัตรา ก็ได้แก่ อัตราก็ได้แก่ อัตราที่จะต้องเสียภาษีอากร ฐานของ
ภาษีอากรได้แก่ มูลค่าทรัพย์สิน มูลค่าของการขาย มูลค่ามรดก เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีอากร

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทคือ²² เพื่อหารายได้
เพื่อการควบคุมและส่งเสริม เพื่อการแบ่งกระจายทรัพยากรและเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมทาง
เศรษฐกิจ

1. ภาษีอากรเพื่อหารายได้

วัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญมากที่สุดของการจัดเก็บภาษีอากรคือ เพื่อการหา
รายได้ให้แก่รัฐบาลไว้สำหรับใช้จ่ายในโครงการที่จำเป็น ๆ เนื่องจากกิจกรรมของรัฐส่วนมาก
จะเป็นกิจการที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ไม่สามารถแบ่งแยกให้แก่เอกชนแต่ละคนได้
รัฐบาลจึงต้องเก็บภาษีอากรจากส่วนรวมมาใช้จ่ายในกิจการเหล่านี้

ภาษีอากรที่จะหารายได้ได้จะต้องเป็นภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่น สามารถหารายได้
เพิ่มมากขึ้นในยามภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง ภาษีอากรประเภทที่จะหารายได้ในประเทศไทย
ที่พัฒนาแล้วและประเทศไทยที่กำลังพัฒนาอยู่แต่ต่างกันไป เช่น ในสหรัฐอเมริกา ภาษีที่ทำ
รายได้ให้แก่รัฐบาลมากคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้บริษัท แต่ในประเทศไทย
ไทย ภาษีที่ทำรายได้ให้แก่รัฐบาลคือ ภาษีคุ้ลาการชาเข้า ภาษีสรรพาณิช และภาษีการค้า
ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองประเทศมีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่างกัน

2. ภาษีอากรเพื่อการควบคุมและส่งเสริม

การเก็บภาษีอากรทุกประเภทจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสามารถและความ
พอดีของเอกชนที่จะประกอบกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ มีผู้กล่าวไว้ว่าอำนาจในการเก็บ
ภาษีอากรคืออำนาจในการทำลาย ถ้าการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมีอัตราสูงมากเกินไป

²² อรัญ ธรรมโน, *op.cit.*, หน้า 124-127.

การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมคือ

ก. เพื่อการควบคุมการบริโภค

การจัดเก็บภาษีอากรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคคือ ถ้าสินค้าชนิดใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อสุขภาพหรือศิลธรรมอันดีของประชาชน เช่น เก็บภาษีบุหรี่สูร้ายในอัตราสูง และรัฐบาลอาจจะเก็บภาษีอากรเพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น ภาษีรถยนต์ ตู้เย็น เครื่องสำอางในอัตราสูง เพื่อลดการบริโภคสินค้าเหล่านี้

ข. เพื่อการควบคุมการผลิต

การจัดเก็บภาษีอากรสามารถใช้ควบคุมการผลิตได้คือ ถ้ารัฐบาลมีความเห็นว่าควรลดการผลิตสินค้าบางชนิด รัฐบาลจะจัดเก็บภาษีอากรจากการผลิตสินค้าชนิดนั้น ๆ ในอัตราสูง ราคасินค้าก็จะสูงขึ้น การซื้อสินค้าก็จะลดลง ทำให้ผู้ผลิตลดการผลิตลงด้วย

ก. เพื่อการควบคุมวิธีดำเนินการธุรกิจ

การใช้ภาษีอากรเพื่อควบคุมวิธีดำเนินการธุรกิจคือ ถ้าไม่ต้องการให้มีการผูกขาดตลาดสินค้าก็อาจจะควบคุมโดยการจัดเก็บภาษีอากรจากการใหญ่หรือกิจการที่มีสาขา many ในอัตราสูง

การใช้ภาษีอากรมิใช่จะใช้เพื่อการควบคุมอย่างเดียว แต่รัฐบาลอาจจะใช้ภาษีอากรเพื่อการส่งเสริมการบริโภคสินค้าบางชนิด ส่งเสริมการผลิตบางชนิดและส่งเสริมวิธีดำเนินการธุรกิจบางชนิดได้คือ การใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมของประเทศไทย โดยรัฐบาลกำหนดว่า ถ้าหากเอกชนต้องการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมที่รัฐกำหนดไว้แล้ว ก็จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรบางประการ เช่น ประการที่หนึ่งลดหรือยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ประการที่สอง ลดหรือยกเว้นภาษีขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับวัสดุต่าง ๆ ที่นำเข้ามาใช้ในการผลิตและ ประการที่สามคือ ขึ้นอากรขาเข้าเพื่อป้องกันไม่ให้อุตสาหกรรมในลักษณะเดียวกันส่งสินค้าเข้ามาแข่งขัน

3. ภาษีอากรเพื่อการแบ่งกระจายทรัพยากร

รัฐบาลสามารถใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมทั้งในด้านระหว่างบุคคลและระหว่างท้องถิ่น

การสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรระหว่างบุคคลนั้น สามารถดำเนินการได้หลายวิธีคือ พยายามใช้ภาษีอากรอัตราภักดี จัดเก็บภาษีอากรที่คาดว่าจะ

ผลกระทบกระเทือนผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ได้แก่ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

การสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพย์ระหว่างห้องถินนั้น ควรจะต้องใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรควบคู่ไปกับมาตรการด้านรายจ่ายด้วยคือ เมื่อเก็บภาษีอากรมาได้แล้วก็พยายามจัดสรรไปให้แก่ห้องถินที่ยากจนมากกว่าห้องถินที่ร่ำรวย

4. ภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาล รัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรเข้าช่วยได้ เช่น ยามภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองรัฐบาลก็จะใช้ระบบภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่นในด้านของความต้องการและฝ่ายนิติบัญญัติ ขอเพิ่มอัตราภาษีอากรที่ใช้อยู่แล้ว หรือขอจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ขึ้น และในยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลก็อาจจะใช้ระบบภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่นในด้านของความต้องการเพื่อยับยั้งหรือบรรเทาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้มากพอสมควรและฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการลดขั้นอัตราภาษีอากรได้ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และถ้าหากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรงมาก รัฐบาลก็อาจจะหันไปใช้ภาษีเงินได้แบบติดลบ (Negative Income tax)

ประเภทของภาษีอากร

การแบ่งประเภทของภาษีอากร อาจจะแบ่งได้หลายวิธีคือ

1. การแบ่งประเภทของภาษีอากรตามลักษณะของการผลักภาระภาษีอากร ซึ่งโดยวิธีนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ¹⁹

1.1 **ภาษีทางตรง (direct tax)** หมายความถึงภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ไม่สามารถที่จะผลักภาระไปยังบุคคลอื่น ๆ ได้ กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรตามกฎหมาย ต้องรับภาระภาษีไว้เองทั้งหมด ภาษีประเภทนี้ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน หรือภาษีมรดก เป็นต้น

1.2 **ภาษีทางอ้อม (indirect tax)** หมายความถึงภาษีอากรที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี อากรตามกฎหมายสามารถจะผลักภาระภาษีไปยังบุคคลอื่น ๆ ได้ ภาษีประเภทนี้ได้แก่ ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต ภาษีคุ้ลภาคร เป็นต้น

การแบ่งประเภทของภาษีอากรออกเป็นภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อม โดยพิจารณา

¹⁹สมนึก, op.cit., หน้า 53

จากการผลักภาระภาษีอากรมีความบกพร่องที่สำคัญ ๆ อยู่ 2 ประการคือ ประการแรก เราจะต้องทราบว่าภาษีอากรแต่ละประเภทนั้นสามารถผลักภาระภาษีได้หรือเปล่า ประการที่สอง ภาษีทางตรงได้มีการค้นคว้าและวิจัยแล้วว่าสามารถผลักภาระภาษีได้ เช่น ภาษีเงินได้ บริษัท²⁰

2. การแบ่งประเภทของภาษีอากรตามลักษณะฐานของภาษีอากร กล่าวคือภาษีอากรแต่ละประเภทมีฐานของมันโดยเฉพาะ เช่น ฐานของภาษีเงินได้ก็ได้แก่เงินได้ ฐานของภาษีการขาย ได้แก่มูลค่าของปริมาณสินค้าที่ขาย ฐานของภาษีมรดกได้แก่มูลค่ามรดก เป็นต้น²¹

3. การแบ่งประเภทของภาษีอากรตามวิธีการประเมินภาษีที่ต้องเสีย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ²²

3.1.ภาษีที่เก็บตามราคาหรือมูลค่า (ad valorum tax) เช่น ภาษีรายได้ ภาษีการขาย ภาษีมรดก

3.2. ภาษีที่เก็บตามปริมาณ น้ำหนัก หรือจำนวนสิ่งที่ต้องเสียภาษี (specific tax) เช่น อากรแสตมป์

หลักเกณฑ์สำคัญของภาษีอากร

อดัม สมิธ (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ ของภาษีอากรไว้ 4 ประการคือ²³

1. หลักความยุติธรรม (Equity) หมายความถึง ความยุติธรรมแก่ผู้เสียภาษีอากร คือผู้เสียภาษีอากรทุกคนที่อยู่ในฐานเท่าเทียมกันควรจะต้องเสียภาษีอากรเท่ากัน

2. หลักความแน่นอน (Certainty) หมายความว่า ผู้เสียภาษีอากรทุกคนควรจะต้องได้รับความแน่นอนเกี่ยวกับเวลาของการชำระภาษี วิธีการชำระภาษี จำนวนภาษีอากร ที่จะต้องชำระและสถานที่ชำระภาษี

²⁰M. Krzyaniak and R.A. Musgrave, *The Shifting Incidence of Corporation Income Tax* (Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1963) ข้างแล้วในรังสรรค, op.cit., หน้า 25

²¹สมิธ, op.cit., หน้า 54

²²รังสรรค, op.cit., หน้า 27-28

²³Adam Smith, *The Wealth of Nations* edited, with an introduction, notes, marginat summary and an enlarged index by Edwin Conan (Random House, Inc., 1973) pp. 777-778

3. หลักความสะดวก (Convenience) หมายความว่า ผู้เสียภาษีอกรถทุกคนควรจะได้รับความสะดวกเกี่ยวกับเวลาข้ามราษฎร์ วิธีการชำระภาษีและสถานที่ที่จะชำระภาษี

4. หลักประหยัด (Economy) หมายความถึงหลักประหยัดในการบริหารการจัดเก็บภาษีอกรถ กล่าวคือค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีอกรถควรจะต่ำและอัตราภาษีอกรถจะมีผลกระทบกระเทือนในการทำงานของออกชันน้อยที่สุด

ลักษณะของระบบภาษีอกรถที่ดีตามที่ Adam Smith ได้กล่าวไว้นั้นเป็นเวลานานเกือบ 200 ปีมาแล้ว คือตั้งแต่ปี ก.ศ. 1776 ซึ่งในสมัยนั้นเชื่อกันว่าหน้าที่ของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจจำกัดอยู่ในวงแคบ และรัฐบาลไม่ควรจะเข้าไปบุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Laisser Faire) เลย แต่ในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อที่จะให้ลักษณะของระบบภาษีอกรถเหมาะสมกับการสมัยยิ่งขึ้น จึงควรที่จะได้เพิ่มหลักเกณฑ์ที่สำคัญเข้าไว้อีก 4 ประการคือ²⁴

5. หลักทำรายได้ดี (Productivity) เนื่องจากรัฐบาลในสมัยปัจจุบันมีหน้าที่กว้างขวางยิ่งขึ้น จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องพยายามจัดเก็บรายได้จากภาษีอกรถให้สูงขึ้นตลอดเวลา รัฐบาลควรพยายามที่จะจัดเก็บภาษีอกรถเฉพาะประเภทที่สามารถทำรายได้ได้ดี

6. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility) หมายความว่ารัฐบาลควรที่จะสร้างระบบภาษีอกรถให้สามารถลดความรุนแรงของภาวะเศรษฐกิจลงได้บ้าง เพื่อที่จะควบคุมภาวะเศรษฐกิจ เช่นในยามภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้ด้านภาษีอกรถก็ควรจะเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ และในยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ทางด้านภาษีอกรถก็ควรจะต้องลดลงโดยอัตโนมัติเหมือนกัน ทำให้ประชาชนมีรายได้เพื่อจับจ่ายใช้สอยไม่เปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไป

7. หลักการยอมรับกันทั่วไป (Acceptability) หมายความว่าเนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีอกรถในจำนวนที่สูงกว่าเดิมและมากกว่าปกติเพื่อให้ทันกับแนวโน้มของรายจ่ายของรัฐบาล รัฐบาลจึงควรสร้างระบบภาษีอกรถที่ประชาชนยอมรับจะเสีย เพราะถ้ารัฐบาลเก็บภาษีมากขึ้น ประชาชนก็จะเลี่ยงภาษีมากขึ้น ภาษีอกรถที่จะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปควรจะมีลักษณะที่มีความยุติธรรมและใช้กันมานานพอสมควร

8. หลักการบริหารได้ดี (Administrative Feasibility) จะเห็นได้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของแต่ละประเทศผิดแยกแตกต่างกันไป ดังนั้นระบบภาษีอกรถที่ดี

²⁴ อรัญ, op.cit., หน้า 129-131.

สำหรับประเทศไทยนั้น อาจจะไม่ได้สำหรับอีกประเทศก็ได้ ในการพิจารณาจัดเก็บภาษีอากร ประเภทใดก็ตามจะต้องแน่ใจว่าเรามีกลไกในการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพพอที่จะจัดเก็บได้ ความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีอากร

หลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาว่าผู้ใดควรจะต้องรับภาระภาษีมากน้อยเพียงใด มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญและใช้กันทั่วไปมีเพียง 2 หลักคือ²⁵

1. หลักประโยชน์ (Benefit Principle)
2. หลักความสามารถ (Ability to pay Principle)

หลักประโยชน์ ตามหลักนี้ผู้เสียภาษีทุกคนควรจะต้องรับภาระเท่ากับจำนวนประโยชน์ที่ตนได้รับจากการของรัฐบาล หลักนี้พยายามจะนำเอาหลักการในการประกอบกิจการของเอกชนมาใช้กับกิจการของรัฐบาลด้วย ในด้านกิจการของเอกชนนั้นเราจะพบได้ว่าผู้บริโภคจำเป็นจะต้องจ่ายเงินเท่ากับจำนวนประโยชน์ที่ตนได้รับจากสินค้านั้น ๆ แต่การจะนำเอาหลักประโยชน์มาใช้ในการแบ่งภาระภาษีอากรนั้นจะเกิดความยุ่งยากหลายประการ เป็นดังนี้

(ก) กิจกรรมของรัฐส่วนมากให้ประโยชน์แก่สังคมในส่วนรวม ยกที่จะแบ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนแต่ละคนได้ เป็นต้นว่า การทหาร การตำรวจ การศึกษา ยุติธรรม เพราะฉะนั้นเราจะนำเอาหลักประโยชน์มาใช้ในการประกอบกิจการนี้ก็ทำไม่ได้

ถ้าหากเราต้องการจะใช้หลักประโยชน์ในการแบ่งภาระภาษีที่เกิดจากกิจการเหล่านี้ เรายังจำเป็นจะต้องวางแผนหลักเกณฑ์ในการแบ่งประโยชน์จากกิจการของรัฐซึ่งนั้นจะเป็นเรื่องลำบากมาก และถ้าหากทำได้หลักเกณฑ์ที่จะวางแผนก็คงไม่เป็นที่ยอมรับของคนส่วนมาก เราจะต้องวางแผนหลักเกณฑ์ว่า ในการที่รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อการป้องกันประเทศ นาย ก. นาย ข. หรือนาย ค. จะได้ประโยชน์เป็นกี่ส่วน

(ข) การเป็นภาษีตามหลักประโยชน์จะขัดกับหลักความยุติธรรมในสังคม เราจะเห็นได้ว่ากิจการหลายต่อหลายประการของรัฐให้ประโยชน์แก่คนจนมากกว่าคนร่ำรวย เช่นกิจการสาธารณสุข การศึกษา การประกันสังคมต่าง ๆ ถ้าหากจะใช้การเก็บภาษีตามหลักประโยชน์นี้เรายังจำเป็นจะต้องเก็บภาษีจากคนจน จำนวนมากกว่าที่จะเก็บจากคนรวย นับว่าขัดกับความยุติธรรมที่เป็นที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไป

แต่อย่างไรก็ตาม หลักประโยชน์ก็ยังสามารถนำมาใช้ได้ในการของรัฐบาล

²⁵Ibid., หน้า 24-28

หล่ายประเพณี ซึ่งสามารถแบ่งประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้ใช้โดยตรงได้ เช่นการไฟฟ้า การประปา การสร้างทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น

หลักความสามารถ หลักการแบ่งภาระภาษีที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไป คือ หลักความสามารถ บุคคลทุกคนจะต้องเสียภาษีอากรเพื่อบำรุงรัฐตามความสามารถของตน บุคคลที่มีความสามารถเท่ากันก็ควรจะต้องเสียภาษีจำนวนเท่ากัน บุคคลที่มีความสามารถมากกว่าผู้อื่น ก็ควรจะต้องเสียภาษีจำนวนมากกว่าผู้อื่น²⁶

หลักความสามารถเป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นธรรมดีที่สุด และเป็นที่ยอมรับกันว่าคนที่มีความสามารถ ก็สามารถที่จะเสียสละได้มากโดยไม่ลำบากนัก เนื่องจากว่า คนที่มีความสามารถ ประโยชน์สุดท้ายจากรายได้แต่ละหน่วยก็ลดลง และรายได้ส่วนมาก ก็เป็นรายได้ส่วนที่เกิดความจำเป็นในการยังชีพตามปกติแล้ว

แต่หลักความสามารถก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสียในด้านทำลายความต้องการทำงานของเอกชน บุคคลผู้ที่ทำงานมากหรือประกอบการค้าขายได้กำไรมากก็ต้องเสียภาษีจำนวนมาก เช่นนี้อาจจะทำให้บุคคลนั้นหมดกำลังใจที่จะทำงานต่อไปก็ได้

สิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในการนำหลักความสามารถใช้ก็คือเราจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัดความสามารถของบุคคล เท่าที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน ความสามารถหมายถึง ความอยู่ดีกินดีทางเศรษฐกิจ (Economic Well-Being) นั่นเอง แต่ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้โดยแน่นอนว่าความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจหมายความรวมถึงอะไรบ้าง

ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์พูดถึงเรื่องวัดความสามารถของบุคคลก็มักจะหมายความถึงเครื่องวัด ๓ ประการ คือ

- (ก) รายได้ (Income)
 - (ข) ทรัพย์สิน (Property)
 - (ค) รายจ่าย (Expenditure)
- (ก) รายได้ในปัจจุบันนี้ รายได้เป็นเครื่องวัดความสามารถที่ดีที่สุด บุคคลจะมีความสามารถมากน้อยแค่ไหน ก็ย่อมแล้วแต่ว่าบุคคลนั้นมีรายได้มากน้อยแค่ไหน เช่นใครมีรายได้มากก็สามารถจับจ่ายใช้สอยหรือจะออมได้มากกว่าผู้อื่น แต่อย่างไรก็ตาม ในการใช้รายได้เป็นเครื่องวัดความสามารถ เราอาจจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญบางประการ เป็นต้นว่า ขนาดของครอบครัว

²⁶Otto Eckstein, Public Finance (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1964), p. 55

(ข) ทรัพย์สิน ทรัพย์สินของบุคคลที่ได้สะสมมา หรือได้รับมรดกจากพ่อแม่เป็นเครื่องช่วยเพิ่มความสามารถหรือความอยู่ดีกินดีของบุคคลเหล่านี้กัน เพราะทรัพย์สินเหล่านี้สามารถถก่อนให้เกิดรายได้ได้ด้วย เจ้าของทรัพย์สินอาจจะขายทรัพย์สินหรืออาจจะให้เช่าทรัพย์สินก็ได้ นอกจากนี้ผู้ที่มีทรัพย์สินมากก็ไม่จำเป็นจะต้องยอมทรัพย์มากไว้เพื่อวันข้างหน้าเมื่อมีผู้มีทรัพย์สินน้อย

(ค) รายจ่ายเพื่อการบริโภค มีนักเศรษฐศาสตร์บางคนได้ให้ความเห็นว่าเครื่องมือวัดความสามารถหรือความอยู่ดีกินดีของประชาชนที่ดีที่สุดก็คือรายจ่ายเพื่อการบริโภค

ขอบเขตจำกัดในการเก็บภาษีอากร

แนวโน้มของการเก็บภาษีอากรในประเทศต่าง ๆ จะสูงขึ้นตลอดเวลา จึงทำให้นักเศรษฐศาสตร์เริ่มคิดกันว่า การเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ นั้นมีขอบเขตจำกัดหรือไม่ รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้เพียงร้อยละเท่าใดของรายได้ประชาชาติจึงจะไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง นักเศรษฐศาสตร์ผู้หนึ่งคือ J.M. Clark ได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลมีขอบเขตจำกัดในการเก็บภาษี ถ้าหากรัฐบาลเก็บภาษีเกินกว่าร้อยละ 25 ของรายได้ประชาชาติแล้วก็จะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง²⁷

หลักการบริหารภาษีอากร

หลักในการบริหารภาษีอากรที่ดีนั้น ควรจะได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้ คือ²⁸

1. หลักความถูกต้องแน่นอน (Accuracy) การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรนั้นต้องการ ความถูกต้องแน่นอน เพราะเป็นร่องเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้นการบริหารภาษีอากร จึงต้องตีความในกฎหมายภาษีอากรอย่างเคร่งครัดในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้เสียภาษี อากร ผู้จัดเก็บ ประเภทและอัตราภาษีอากรเป็นต้น

2. หลักประจำปี (Annuality) การบริหารภาษีอากรควรมีการกำหนดปฏิทินบริหารประจำปี กำหนดระยะเวลาเตรียมการจัดเก็บ ระยะเวลาในการเรียกเก็บ การตรวจสอบรายงานผลอุทธรณ์ถูกต้องเพื่อให้ทราบว่าในระยะปีหนึ่ง ๆ นั้นเงินรายรับจากภาษีอากร เป็นจำนวนเงินเท่าใด การบริหารภาษีอากรที่ดีย่อมบริหารงานให้เสร็จทันตามเวลาที่กำหนดไว้แน่น ๆ

²⁷ อรัญ, op.cit., หน้า 31

²⁸ ดร. สาธุพันธ์, คำบรรยายวิชาการภาษีอากร (พะนัง : บพิช, 2513), หน้า 83-84

3. หลักประยุทธ์ (Economy) ในการบริหารภาษีอากรย่อมจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการจัดองค์การบริหาร เครื่องมือเครื่องใช้ และการบริหารงานบุคคล ควรเป็นไปในทางประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารให้มากที่สุด

4. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารที่ดีย่อมต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีความสามารถสูง เพื่อให้การทำงานนั้นสำเร็จลุล่วงไปรวดเร็ว และได้ผลดี ทั้งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี ป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่าง ๆ ในการหลีกเลี่ยงและหลบเลี่ยงภาษีอากรอีกด้วย

5. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility) การบริหารภาษีอากรควรจะมีนโยบาย และการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงตนเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของประเทศภาษี อัตราภาษี และสิ่งแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

6. หลักมุรุณภาพ (Integrity) การบริหารภาษีอากรที่ดีควรจะมีนโยบาย และระเบียบ การบริหารที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทุกหน่วยงาน เพราะการบริหารย่อมจะต้องอาศัย ระเบียบวินัยและการประสานงานเป็นอย่างดีระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

7. หลักการเปิดเผย (Publicity) การบริหารภาษีอากรที่ดีจะต้องมีการปฏิบัติงาน โดยเปิดเผย มีการรายงานผลงานแก่ผู้บริหารงานชั้นสูงขึ้นไป และประกาศให้ประชาชนทราบระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้จะต้องซัดเจน ผู้บริหารสามารถตีความได้ถูกต้อง และสามารถอธิบายให้แก่ผู้เสียภาษีอากรเข้าใจได้ทุกโอกาส

8. หลักรายละเอียด (Specification) การบริหารภาษีอากรที่ดีควรจะมีการแสดงรายละเอียดในรายการรับเงินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แสดงให้เห็นชัดตอนในการปฏิบัติงานทุกระดับ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมในด้านการเงิน

9. หลักรับผิดชอบ (Responsibility) การบริหารภาษีอากรที่ดีต้องอาศัยความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่และของผู้บริหารและผู้บังคับบัญชา เพื่อทราบหน้าที่ของตนในการปฏิบัติงาน โดยแยกกันรับผิดชอบงานในหน้าที่ การวางแผนและนโยบายต่าง ๆ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและหน่วยราชการบริหารได้แน่นอนก็จะเป็นผลดีต่อการบริหารงานทางด้านภาษีอากรมากขึ้น

(4) หนี้สาธารณะ (**Public Debt**) หมายถึงข้อผูกพันของรัฐบาล ซึ่งเกิดจาก การกู้ยืมโดยตรง และการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปริวรรติที่รัฐบาลรับรอง²⁹

²⁹ งบประมาณโดยอั้นหนี้ประจำปีงบประมาณ 2526. (สำนักงบประมาณ : กรุงเทพฯ, พิมพ์ที่ โปรดเฟสชั่นแนล พับลิชิ่ง 2526) หน้า 102.

ในปัจจุบันนี้ หน้าที่ของรัฐบาลมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของรัฐบาลก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ค่าใช้จ่ายด้านการทหาร ภาระหน้าที่ในด้านการจัดสวัสดิการต่อประชาชน การจัดหางาน การให้บริการกับประชาชนก็ต้องเพิ่มตามอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรและในการบริหารงานก็จะต้องมีงบประมาณเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก

ประเทศที่กำลังพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย มีมาตรฐานการครองชีพต่ำ รายได้ส่วนมากนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค เหลือออมทรัพย์ไว้เพื่อการลงทุนจำนวนน้อย การผลิตซึ่งมีทุนเป็นปัจจัยสำคัญจึงทำให้ประสบปัญหาขาดประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความพำสูก ความเจริญก้าวหน้าให้แก่บ้านเมือง ดังนั้นมีรัฐบาลมีนโยบายในการที่จะเร่งรัดการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วให้ประชาชนได้มีการกินดีและมีงานทำ สามารถยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น รัฐบาลจึงต้องแสวงหาเงินทุนต่าง ๆ มาใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการในการพัฒนาเศรษฐกิจ

การกู้เงินเป็นวิธีการหาเงินเข้าคลังแผ่นดิน³⁰อย่างหนึ่ง นอกเหนือไปจากการเก็บภาษีอากร และการขายสิ่งของและบริการ หรือการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในรูปแบบต่าง ๆ กัน

การกู้เงินเป็นวิธีการที่นิยมใช้มากกว่าการเก็บภาษีอากร เพราะว่าประชาชนโดยส่วนรวมไม่มีความรู้สึกกระทบกระเทือนจิตใจมากเท่ากับการเก็บภาษี การก่อหนี้หรือการกู้เงินนั้นก็คือ การเลื่อนเวลาการใช้จ่ายเงินจากที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากรหรือรายได้อื่นตามปกตินั้นเอง นอกจากการกู้เงินแล้ว รัฐบาลก็ยังอาจจะใช้วิธีการนำเงินคงคลังมาใช้ชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลไป การใช้เงินคงคลังมานี้ข้อจำกัด เพราะนักการคลังไม่นิยมให้รัฐบาลสะสมเงินคงคลังไว้เป็นจำนวนมาก ๆ เพราะจะทำให้เงินอยู่เฉย ๆ โดยไม่ได้นำไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น เมื่อวิธีการนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายหรือวิธีการที่จะหาทางเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มีข้อจำกัดอยู่มาก รัฐบาลจึงนิยมใช้วิธีการกู้เงิน

³⁰Jesse Burkhead, Government (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1965), Otto Kesten, Public Finance Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc. 1967), p.7

ประเภทของการกู้เงิน แบ่งออกได้เป็นหลายวิธีคือ

1. แบ่งตามระยะเวลาข้าราชการหนี้สาธารณะ³⁰ การแบ่งหนี้สาธารณะตามระยะเวลาของการชำระหนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ หนี้ระยะสั้น หนี้ระยะกลาง และหนี้ระยะยาว

(ก) หนี้ระยะสั้น ได้แก่ หนี้ที่มีระยะเวลาการไถ่ถอนคืนไม่เกิน 1 ปี โดยปกติในการก่อหนี้ระยะสั้นรัฐบาลจะใช้ออกสารที่เรียกว่า “ตัวเงินคลัง” เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะใช้เงินแต่ยังหารายได้ไม่ทันเวลา แต่คาดว่าจะสามารถเก็บเงินมาใช้จ่ายได้ในระยะเวลาอันสั้น หนี้ระยะสั้นนี้มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ

(ข) หนี้ระยะกลาง ได้แก่ หนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้คืนเงินภายในระยะเวลา 1 ปีถึง 5 ปี การกู้เงินแบบนี้ รัฐบาลมักจะนำไปใช้สำหรับกิจการที่จำเป็นบางประเภทที่รัฐบาลยังหาเงินไม่ได้ แต่เป็นกิจการที่จะทำผลประโยชน์กลับคืนมาได้ในระยะเวลาไม่นานนัก การกู้เงินแบบนี้ไม่ค่อยมีผู้นิยมใช้กันแล้ว

(ค) หนี้ระยะยาว ได้แก่ หนี้ที่มีระยะเวลาที่จะไถ่ถอนคืนเงินตั้งแต่สิบปีขึ้นไป การกู้เงินประเภทนี้ รัฐบาลจะนำไปใช้ในการดำเนินโครงการบางประเภทที่จะได้รับผลตอบแทนคืนในระยะเวลายาว เช่น โครงการสร้างทางหลวง และโครงการชลประทาน

การที่รัฐบาลจะดำเนินการกู้เงินระยะเวลาระยะนานเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับว่า โครงการ หรือความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องใช้เงินนั้นเป็นโครงการประเภทใด

2. แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้³¹ การแบ่งหนี้ตามแหล่งที่มาของเงินกู้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ หนี้ภายใน และหนี้ภายนอก

(ก) หนี้ภายใน ได้แก่ หนี้ที่กู้จากผู้ที่อยู่ในประเทศไทย เช่น จากประชาชนหรือสถาบันการเงิน ภายในประเทศไทย เงินกู้นั้นอาจจะเป็นเงินตราต่างประเทศหรือเงินตราของประเทศไทย นั่น ๆ ก็ได้ เช่น รัฐบาลไทยเคยกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ถือเป็นหนี้ภายใน

(ข) หนี้ภายนอก ได้แก่ หนี้ที่รัฐบาลดำเนินการกู้จากเอกชน หรือรัฐบาลจากต่างประเทศ หรือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก

ผลของหนี้สาธารณะ³²

การก่อหนี้ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลลบโดยประการดัง

1. ผลในด้านการขยายเครดิต

ในการพิจารณาถึงผลในการขยายเครดิต มีความจำเป็นจะต้องแยกพิจารณาว่า

³⁰ อรัญ, op.cit., หน้า 406-407

³¹ Ibid., หน้า 407

³² อรัญ, op.cit., หน้า 409-413

เป็นหนี้ภัยในหรือหนี้ภัยนอก ถ้าพิจารณาถึงหนี้ภัยในก็จะต้องรู้ว่าเป็นการกู้จากเอกสาร
จากสถาบันการเงินอื่น จากร้านค้าพาณิชย์ หรือจากร้านค้ากลาง เพราะผลของการ
กู้เงินจากแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน

(1) การกู้จากเอกสาร การกู้เงินจากเอกสารไม่ทำให้เกิดการขยายเครดิต เพราะ
แทนที่เอกสารจะจ่ายเงินนั้นเอง ก็เอาไปให้รัฐบาลจ่ายแทน จำนวนเงินหมุนเวียนในวงการ
เศรษฐกิจก็ยังเท่าเดิม

(2) กู้จากสถาบันการเงิน ได้แก่ บริษัทประกันชีวิต โรงรับจำนำ ธนาคารออมสิน
บริษัทเงินทุน การกู้เงินประเภทนี้ก็ไม่มีผลให้มีการขยายเครดิต เพราะในการที่ให้รัฐบาล
กู้เงินสถาบันการเงินเหล่านี้ก็อาจจะต้องลดการลงทุนในด้านต่าง ๆ ของตนเอง ถ้าการ
กู้เงินจากสถาบันการเงินจะก่อให้เกิดการขยายเครดิต เมื่อเงินที่รัฐบาลกู้มานั้นเป็นเงินที่
สถาบันการเงินไม่สามารถให้ผู้กู้หักล้างทุน

(3) กู้จากธนาคารพาณิชย์ การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์จะทำให้มีการขยาย
เครดิตได้ เพราะธนาคารพาณิชย์มีอำนาจในการขยายเครดิต

(4) กู้จากธนาคารกลาง การกู้เงินจากธนาคารกลาง ก่อให้เกิดการขยายเครดิต
ได้เต็มที่ เพราะธนาคารกลางมีอำนาจในการพิมพ์ธนบัตร และสามารถใช้พันธบัตรของ
รัฐบาลเป็นทุนสำรองเพื่อพิมพ์ธนบัตรออกมาให้รัฐบาลใช้

(5) กู้จากภายนอกประเทศ ใน การพิจารณาการขยายเครดิตของหนี้ภัยนอก
ประเทศจะต้องทราบถึงวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้คือ กู้เข้ามาเป็นเงินสด และกู้เป็นสิ่งของ

(ก) การกู้เป็นเงินสด ก็จะทำให้มีการขยายเครดิตเต็มที่ เพราะเมื่อนำเงินตราต่าง
ประเทศเข้ามาในประเทศ อาจจะได้นำเงินตราต่างประเทศนี้มาแลกเป็นเงินบาทเพื่อใช้จ่าย
ในประเทศ หรือใช้เป็นทุนสำรองในการพิมพ์ธนบัตร

(ข) การกู้แบบซื้อสิ่งของจากต่างประเทศ การกู้เงินแบบนี้แทนไม่มีการขยาย
เครดิตเลย เพราะเป็นสิ่งของต่าง ๆ เช่น เครื่องจักร เครื่องมือเหล็ก แต่ถ้าการกู้เป็นของนั้น
ก็มาเป็นสินค้าเพื่อการบริโภค ก็อาจจะทำให้ราคานิสินค้าลดลงก็ได้

วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน

จากการหนี้ที่ และความรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งประเทศของรัฐบาลไม่สามารถ
ที่จะหลีกเลี่ยงการกู้เงินได้ เพื่อจะนำมาแก้ไขปัญหาและการบริหารงานของประเทศให้
เจริญก้าวหน้า ทำให้ประชาชนทั้งประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่า การกู้เงินจะต้องมี

วัตถุประสงค์และรูปแบบแต่ละสมัยมีวัตถุประสงค์ของการกู้เงินคล้าย ๆ กันคือ³⁴

1. กู้เงินเพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนของรูปแบบ เนื่องจากเงินรายได้จากภาษีอากร มีเพียงพอใช้สำหรับรายจ่ายประจำของรูปแบบเท่านั้น ถ้ารูปแบบมีโครงการที่จะต้องลงทุน รูปแบบจะต้องทำการกู้เพื่อการลงทุนของแต่ละโครงการ และการกู้มาลงทุนนั้นต้องสามารถใช้เงินดันคืนได้ และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินมาลงทุนควรจะดีกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุนนั้น ๆ ด้วย มีเห็นนั้นแล้วการกู้เงินมาลงทุนก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างใดเลย

2. กู้เงินเพื่อรายเก็บรายได้ไม่กับรายจ่าย ในกรณีที่รูปแบบไม่สามารถเก็บรายได้ จากภาษีอากรหรือรายได้อื่น ๆ ให้ได้ครบตามจำนวนที่ประมาณการไว้ ในขณะเดียวกัน รูปแบบมีรายจ่ายที่จะต้องจ่ายเป็นประจำ ในกรณีนี้รูปแบบก็อาจจะทำการกู้เงินระยะสั้น เพื่อให้เพียงพอ กับรายจ่ายเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะสามารถเก็บรายได้ตามจำนวนที่ต้องการ

3. กู้เงินเพื่อรักษาดุลย์ระหว่างรายได้กับรายจ่าย ในบางระยะเวลารูปแบบอาจมี ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากแต่รายได้จากภาษีอากรและอื่น ๆ ไม่เพียงพอ กับรายจ่าย ในกรณีนี้รูปแบบจะต้องกู้เงินเพื่อรักษาดุลย์ระหว่างรายได้กับรายจ่ายเอาไว้ ถ้าการกู้เงิน ที่กระทำโดยความความสมัครใจยังไม่เพียงพอ รูปแบบก็อาจต้องทำการกู้เงินจากธนาคาร กลางคือ การพิมพ์หนังสือเพิ่มขึ้น แต่การกู้เงินโดยการพิมพ์หนังสือเป็นการลดค่าของ เงินตราในมือประชาชน ถ้ารูปแบบใช้วิธีการกู้เงินแบบนี้ตลอดไปก็ย่อมจะทำให้เกิดผลเสีย ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

4. กู้เงินเพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้เงินอย่างรีบด่วน คือ ในยาม ที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือวิกฤตการณ์อย่างอื่น ซึ่งรูปแบบมีความจำเป็นต้อง ใช้จ่ายเงินมากกว่าปกติ เช่นเมื่อเกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ ได้แก่ วาตภัย อุทกภัย หรืออัคคีภัย รูปแบบต้องใช้จ่ายเงินเพื่อบูรณะซ่อมแซมสิ่งที่ชำรุดเสียหาย และช่วยเหลือประชาชนผู้ ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ

ภาระของหนี้สินสาธารณะ³⁵

การกู้เงินมาใช้จ่ายแทนที่จะเก็บภาษีอากรจะไม่ทำให้เกิดภาระอย่างแท้จริง หรือ

³⁴ สมนึก แตงเจริญ, ชرح สาขพันธ์ และพนม กินกร ณ อยุธยา คำบรรยายวิชาการคลัง, (คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515) (เอกสารໂຣເນຍເປັນເລີ່ມ) หน้า 131-133

³⁵ สมนึก, op.cit., หน้า 82-83.

เกิดต้นทุนแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป ในขณะที่ได้มีการใช้จ่ายโดยรัฐบาล การที่กล่าวถึงนี้ หมายถึง ภาระที่เห็นได้ก็ได้แก่ การเสียสละ สินค้า และบริการต่าง ๆ ของเอกชน ซึ่ง เกิดจากการที่รัฐบาลจำเป็นต้องหาเงินมาใช้จ่าย และรัฐบาลต้องจ่ายค่าผลประโยชน์ ของการบริการสาธารณะ (Public Services)

การก่อหนี้จึงทำให้ภาระของหนี้ตอกยูกับประชาชนรุ่นหลัง รัฐบาลรุ่นหลังย่อม ต้องนำเงินมาใช้จ่ายในการชำระหนี้ โดยอาจจะเพิ่มภาษีอากร ซึ่งมีผลให้ประชาชนรุ่น หลังต้องรับภาระมากขึ้น แต่คนรุ่นหลังก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากการใช้เงินกู้ระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้านำไปลงทุนทางด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้า สร้างทางรถไฟ สร้าง ทางหลวง ฯลฯ โดยสรุปแล้วประชาชนรุ่นหลังได้รับความสะดวกสบายมากกว่าประชาชน รุ่นแรกอย่างมากในแง่ของหลักผลกำไร (Benefit Principle) แล้วคนรุ่นหลังก็ควรจะรับ ภาระหนี้โดยการรับภาระภาษีอากรให้มากกว่าเดิม

ภาระของหนี้สาธารณะมือญี่ 2 ส่วนคือ เงินตันและดอกเบี้ย

1. ภาระของการใช้คืนเงินตัน ด้านการใช้คืนเงินตันส่วนของระบบเศรษฐกิจเอกชน อาจจะต้องรับภาระทางด้านการลดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเนื่องจากมีการเก็บภาษีอากร เพิ่มขึ้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถนำเอารัฐพยากรไปใช้ชำระหนี้ได้มากขึ้น ถ้าเป็นการกู้เงิน ภายใต้ประเทศก็เป็นการโอนทรัพย์ยากรกันระหว่างส่วนของรัฐบาลและส่วนของเอกชน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเดียวกัน ทรัพยากรก็จะไม่มีการรั่วไหลออกประเทศ
2. ภาระของการใช้ดอกเบี้ย ถ้าเป็นการกู้ภายใต้ประเทศก็ไม่มีการไหลของ ทรัพยากรออกนอกรอบระบบเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นการกู้ระหว่างประเทศ ทรัพยากรส่วนหนึ่ง จะถูกนำไปชำระดอกเบี้ยต่างประเทศ

ประโยชน์ของหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะมีประโยชน์ทั้งในทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจสามารถช่วยให้ สามารถรักษาระดับการบริโภคของประชาชนและรัฐบาลไว้ได้ในระดับสูง ถ้ารัฐบาล สามารถจัดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเป็นผู้ถือพันธบัตรชนิดได้ถอนได้ง่าย (highly liquid government bonds) แล้วก็จะมีผลเท่ากับว่าได้ช่วยสมดุลของประชาชาติไว้ใช้ในกรณี ฉุกเฉิน และอาจจะนำไปใช้ซื้อสินค้าเพื่อบริโภคประเทกثارได้³⁶

³⁶ บุญชัน, op.cit., หน้า 35

5. การงบประมาณแผ่นดิน (Government Budgeting)

การงบประมาณแผ่นดินนี้นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นทุกที ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาในฐานะที่เป็นแขวงหนึ่งของการศึกษา หรือในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาล กล่าวคือในฐานะที่การงบประมาณแผ่นดินเป็นแขวงหนึ่งของการศึกษานั้น จะเห็นได้ว่าวิชานี้เป็นที่สนใจศึกษาของนักศึกษาในวิชาการสาขาต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ พันธุ์ชัยศาสตร์ การบริหารธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งต่างก็ทำการศึกษาในแนวทางที่อาจจะแตกต่างกันไปตามความสนใจพิเศษในขอบเขตแห่งวิชาชีพของตน เช่น นักเศรษฐศาสตร์จะศึกษาในแง่ที่ว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่ง เราเรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่าแนวทางการคลัง (Fiscal Approach) นักรัฐประศาสนศาสตร์จะศึกษาในแง่ที่ว่างบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการวางแผนและควบคุมการบริหารงาน ซึ่งเราเรียก การศึกษาในแนวทางนี้ว่า แนวทางบริหาร (Management Approach) เป็นต้น ส่วนในฐานะที่การงบประมาณแผ่นดินเป็นกิจกรรมหรือการปฏิบัติอย่างหนึ่งของรัฐบาลนั้นก็ เพราะว่า งบประมาณแผ่นดินสามารถสนับสนุนวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้หลายอย่างในขณะเดียวกัน เช่น เป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพริ่งเป็นที่แสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาล, เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินงานของรัฐบาล, เป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล, เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหาร และประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ, เป็นมาตรการที่นักบริหารในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน, และเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจวางแผนนโยบายต่าง ๆ ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินจึงได้รับการเรียกว่าเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ (Multi-purpose Tool)³⁷ สำหรับประเทศไทยในโลกที่เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นมาก็คือ ประเทศไทย เมื่อร桦า ๆ ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18³⁸ ส่วนประเทศไทยได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2433 ในสมัยรัชกาลที่ 5³⁹

ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ไว้ต่าง ๆ กันดังเช่น

³⁷ ไพบูลย์ รัษมิ์คง, “งบประมาณของประเทศไทย,” ใน สมนึก ไนสิก และไพบูลย์, op.cit. หน้า 128 - 129

³⁸ ทรงพันธุ์ บุนนาค, “การจัดทำและการควบคุมงบประมาณ,” วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 9 เล่ม 3 (พฤษภาคม, 2511), หน้า 13

³⁹ ไพบูลย์ รัษมิ์คง, งบประมาณแผ่นดิน (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นนทชัย (แผนกการพิมพ์), 2512), หน้า 15

บุญชันะ อัตถการ อธิบายว่า งบประมาณแผ่นดิน คือ แผนให้ยุทธศาสตร์ทางการคลังของรัฐบาลอันประกอบด้วย

- ก. รายได้ซึ่งคาดว่าจะเก็บได้-วิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ
- ข. รายจ่ายซึ่งกำหนดว่าจะจ่าย-บัญชีกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะกระทำ⁴⁰

Otto Eckstein อธิบายว่า งบประมาณแผ่นดิน คือรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและรายได้ที่คาดหวังไว้ของรัฐบาล⁴¹

Frank P Sherwood อธิบายว่า งบประมาณแผ่นดิน คือแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการงบประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน⁴²

เพราฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วนด้วยกัน คือ⁴³

(1) แผนการหารายรับ ประกอบด้วย การหารายได้ส่วนหนึ่งและการกู้เงิน การหารายได้ส่วนใหญ่จะได้จากการจัดเก็บภาษีอากร การดำเนินธุรกิจในรัฐวิสาหกิจ การขายสิ่งของและบริการและรายได้อื่น ๆ ส่วนรายรับอีกส่วนหนึ่งได้แก่การกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายตามโครงการที่พิจารณาแล้ว เนื่องจากความจำเป็นแก่ประเทศชาติ

(2) แผนการใช้จ่าย ได้แก่ การจัดทำแผนการใช้จ่ายโดยละเอียดตามโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลคาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ โดยแสดงรายละเอียดของ การใช้จ่ายเงินไว้ในรูปโครงสร้างหรือหลายรูป แต่ละรูปประกอบด้วยตัวเลขเป็นจำนวนเงิน

งบประมาณรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ตามปกติจะมีช่วงระยะเวลาเรียกว่า ปีงบประมาณ (fiscal year) เช่น ปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกาเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคมของปีปัจุบัน ไปสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน ของปีถัดไป ส่วนปีงบประมาณของไทยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีปัจุบันไปสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

⁴⁰บุญชันะ, *op.cit.*, หน้า 13

⁴¹Eckstein, *op.cit.*, p. 21

⁴²ไพบูลย์ ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์ไทยรัตนพานิช จำกัด, 2517), หน้า 19

⁴³สมนึก, *op.cit.*, หน้า 38

การดำเนินงานเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้คือ⁴⁴

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดิน เท่าที่ก่อปฏิบัติกันโดยรัฐต่าง ๆ นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติบทบาทในการจัดเตรียมงบประมาณมักตกอยู่แก่สมาชิกคนไดคนหนึ่งในคณะรัฐบาล สำหรับประเทศไทยมีการปักครองแบบรัฐสภา เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศสนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มักจะเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดิน ส่วนประเทศไทยมีการปักครองแบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา นั้น ผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดิน คือ หัวหน้ารัฐบาล ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการของการปักครองในระบบอนุฯ ซึ่งถือว่าประธานาธิบดี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแต่ผู้เดียว รัฐมนตรีเป็นเพียงตัวแทนของประธานาธิบดีในการบริหารงานตามนโยบายที่ประธานาธิบดีกำหนด

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Resolution) เป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งโดยทั่วไปรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอ ก่อนที่จะมีมติอนุมัติ

3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล การบริหารงบประมาณนั้นประกอบด้วยการบริหารรายรับและการบริหารรายจ่าย การบริหารรายรับได้แก่ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งภาษีอากรและการกู้เงิน มาใช้จ่ายตามงบประมาณ ส่วนการบริหารรายจ่าย ได้แก่ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย เช่นทำสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ เป็นต้น และการเบิกจ่ายเงินตามข้อผูกพันในการบริหารงบประมาณนั้นรัฐบาลจะต้องจัดทำบัญชีการรับจ่ายเงินไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารงบประมาณ

นโยบายงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินอาจมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ⁴⁵

(1) นโยบายงบประมาณสมดุล (Balanced Budget Policy) ได้แก่งบประมาณซึ่งรายได้และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากัน

⁴⁴ ข้อความต่อไปนี้เรียนมาจาก ไฟศาล, งบประมาณแผ่นดิน, op.cit., หน้า 11 - 14

⁴⁵ ไฟศาล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, op.cit., หน้า 76

(2) นโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้มีจำนวนสูงกว่ารายจ่าย

(3) นโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายจ่ายมีจำนวนสูงกว่ารายได้

โดยทั่วไปแล้วการกำหนดนโยบายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลของประเทศต่างๆ นั้น ไม่สามารถที่จะยืนนโยบายอย่างโดยย่างหนักให้เป็นการแน่นอนตามตัวเองไปได้ เนื่องจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเงิน และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในแต่ละช่วง เวลา มีความแตกต่างกัน เช่น ในยามที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินฝืด หรือ เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลควรจะใช้นโยบายขาดดุล เพราะถ้ารัฐบาลมุ่งแต่จะรักษาเสถียรภาพ ทางการเงินด้วยการรักษาระดับรายได้ให้เท่ากับรายจ่าย (คือใช้นโยบายงบประมาณ สมดุล) โดยไม่คำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในแต่ละขณะนั้นแล้ว เศรษฐกิจของ ประเทศก็จะขาดเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นไปอีก เช่น ในยามที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ ในภาวะเงินเพื่อ รัฐบาลมักจะมีรายได้สูงขึ้น ถ้ารัฐบาลจะรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ด้วยการใช้นโยบายงบประมาณสมดุล ก็หมายความว่ารัฐบาลจะต้องพยายามเพิ่มการ ใช้จ่ายให้สูงขึ้นจนเท่ากับรายรับ ซึ่งการดำเนินนโยบายงบประมาณเช่นนี้จะยิ่งทำให้ เงินเพื่อมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะมิได้มีการจำกัดจำนวนอุปสงค์ในสินค้าและบริการ และ ในท่านองเดียว กัน ในยามที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินฝืดหรือเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งอุปสงค์ในสินค้าและบริการโดยทั่วไปในภาวะเช่นนี้มักจะมีน้อยมากอยู่แล้ว หากรัฐบาลยัง คงมีนโยบายงบประมาณสมดุล คือ รักษาระดับรายได้ให้เท่ากับรายจ่ายโดยเคร่งครัด แล้ว รัฐบาลก็จะต้องตัดถอนรายจ่ายให้ลดน้อยลงไปอีกจนกว่ารายจ่ายจะมียอดเท่ากับ รายได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายงบประมาณเช่นนี้จะยิ่งมีผลทำให้เงินฝืดหรือเศรษฐกิจ ตกต่ำมากยิ่งขึ้นไปอีก เป็นต้น

คนส่วนมากจะเข้าใจเรื่องงบประมาณว่าเป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่าง รายได้แผ่นดินที่คาดว่าจะได้รับกับรายจ่ายที่คาดว่าจะต้องจ่าย แต่นักเศรษฐศาสตร์แทน ทุกคนที่เข้ามาพูดบทบาทในเรื่องงบประมาณแผ่นใหม่ ถือว่ารายได้และรายจ่ายของรัฐ เป็นเพียงขั้นแรก และจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมสืบต่อไปอีก⁴⁶

⁴⁶ Bjorn Mothizsson, "งบประมาณแบบใหม่," วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 9 เล่ม 4 (กรกฎาคม 2511,) หน้า 20

ดังนั้น ในการวางแผนนโยบายจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนั้น จึงควรยึดถือหลักการสำคัญที่ว่า งบประมาณแผ่นดินจะต้องสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่ควรมุ่งหมายเพียงแต่จะพิจารณาตัดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ลงเพื่อให้ลดลงกับรายได้ แต่ควรจะมีการพิจารณาซ่อนหลังให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้โดยรับผิดชอบต่อทั้งประชาชนและรัฐบาล กล่าวคือรับผิดชอบต่อประชาชนในการทำให้รายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สิ้นเปลืองแต่น้อย และรับผิดชอบต่อรัฐบาลและประชาชนในการดำเนินการให้บรรลุด้วยความของชาติที่มีอยู่⁴⁷

ประเภทของงบประมาณ

ถ้าจะพิจารณาในแง่แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณ ก็อาจจะแบ่งประเภทของงบประมาณออกได้เป็น 3 ประเภท ด้วยกัน คือ⁴⁸

1. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budget) ซึ่งบางทีก็เรียกว่า งบประมาณแบบเก่าหรือแบบประเพณี (Conventional or Traditional Budget) เพราะเป็นรูปของงบประมาณแบบดั้งเดิมที่สุดที่ได้รับการนำมาปฏิบัติ งบประมาณแบบนี้เน้นในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยส่วนกลางเป็นสำคัญ ซึ่งกลไกที่สำคัญยิ่งในการควบคุมก็คือ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกตามลักษณะของการใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น เงินเดือน ค่าใช้สอย ค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ ว่ามีจำนวนเงินประจำเดือนใด แล้วก็ควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามหมวดรายจ่ายที่ได้จำแนกไว้ให้แน่นอย่างเข้มงวดกว่าด้านข้าง

2. งบประมาณแบบแสดงแผนงาน หรือแบบปฏิบัติการ (Program or Performance Budget) หรือบางทีก็เรียกว่า งบประมาณแบบจัดการ (Management Budget) เป็นงบประมาณแบบที่เน้นในด้านการบริหารหรือการจัดการเป็นสำคัญ ซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกที่นำเอากฎนิยมของการงบประมาณแบบนี้มาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังภายใต้งบประมาณแบบนี้ การจำแนกรายจ่ายจะกระทำการในแบบที่เรียกว่า การจำแนกตามลักษณะงาน กล่าวคือ จำแนกงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศออกเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การป้องกันประเทศ ฯลฯ ซึ่งจะจำแนกออกเป็นกีด้านหรือกลักษณะงานก็แล้วแต่ความเหมาะสม

⁴⁷ เกษตร ลิมทอง, “ข้อคิดเห็นทางประการในการจัดทำงบประมาณ,” ทรายสกุลปริหารคน ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (เมษายน 2512), หน้า 1-3

⁴⁸ ข้อความต่อไปนี้เรียนรู้จาก ไพศาล, งบประมาณแผ่นดิน, op.cit., หน้า 31-35, และจำแนก สาย索ภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (monograph, 2516), หน้า 16

ของแต่ละประเทศ งบประมาณแบบนี้มีรากฐานอยู่บนลักษณะงาน กิจกรรม, และโครงการ แนวความคิดของงบประมาณแบบนี้จะมุ่งให้ความสนใจต่อลักษณะทั่วไปและความสำคัญ ของงานที่จะกระทำการกกว่าสิ่งที่จะจัดซื้อมา เช่น ค่าแรงงาน ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ งบประมาณแบบนี้จะกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าซึ่งทำให้สามารถวัดผลงานแต่ละระยะ ของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ได้ในการที่จะนำเงินงบประมาณแบบนี้มาใช้ให้ได้ผล เดิมที่นั้น จะต้องมีมาตรการในการวัดงานที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงรายการต่อหน่วยสำรวจ คำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและแน่นอนด้วย

3. งบประมาณแบบระบบการวางแผน – การวางแผนโครงการ – การทำงานประมาณ (Planning - Programming - Budgetting System) หรือที่นิยมเรียกันย่อ ๆ ว่า พพบีอส หรือระบบพพบี (PPBS or PPB system) เป็นงบประมาณแบบที่เน้นในเรื่องการวางแผน เป็นสำคัญของบทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดินภายใต้ระบบพพบี นี้จะรวมเอา หน้าที่ทั้ง 3 ประการ คือ การควบคุม การจัดการ และการวางแผน เข้าไว้ด้วยกันหมด แต่เน้นในเรื่องการวางแผนมากกว่าอย่างอื่น งบประมาณแบบนี้ นายแมกนามารา อติต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหราชอาณาจักรเป็นผู้ที่ริเริ่มน้ำบทลองใช้ในกระทรวง กลาโหมของสหราชอาณาจักรก่อนเป็นแห่งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1961 สำหรับจุดเด่น ของงบประมาณแบบนี้ คือ⁴⁹

3.1 เป้าหมายหรือความมุ่งหมายของส่วนราชการต่าง ๆ จะเป็นในรูปโครงการ

3.2 เป้าหมายของแต่ละส่วนราชการจะต้องพยายามให้เป็นแบบที่วัดได้หรือเป็น จำนวนที่นับได้

3.3 โครงการจะมีระยะเวลาหลาย ๆ ปี ส่วนใหญ่ 5 ปี การของงบประมาณ สำหรับโครงการเป็นการขอเพียงปีเดียว แต่ก็ต้องคำนึงถึงการใช้จ่ายของโครงการใน อนาคตด้วย

3.4 เป้าหมาย และการวางแผนโครงการให้บรรลุเป้าหมาย ได้ใช้วิธีที่มีการเผื่อเลือก หัวหน้าส่วนราชการจะสามารถตัดสินใจได้ง่ายขึ้น

3.5 มีการวิเคราะห์มากขึ้นในด้านเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุในด้านการใช้จ่าย และผลได้ และยังมีการวิจัยศึกษาเฉพาะเรื่องด้วย

3.6 มีการเปรียบเทียบชนิดของรายจ่ายในแต่ละโครงการเป็นอัตราส่วนของ รายจ่ายทั้งหมด เป็นต้นว่า เปรียบเทียบรายจ่ายด้านลงทุน รายจ่ายประจำ และรายจ่าย

⁴⁹เกษุร ลิมทอง, กรณีศึกษางบประมาณและความพัฒนาแห่งชาติ (monograph). หน้า 40

วิจัยและฝึกอบรม

หลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ

ศาสตราจารย์ ดร. ปัจย อึ้งภากรณ์ "ได้เสนอหลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไว้ ๖ ประการ ดังนี้ คือ⁵⁰

1) หลักคาดการณ์ไกล (Foresight) จะทำอะไร จะใช้เงินในปีใดเท่าใดต้องมีการวางแผนไว้ มีใช่นึกจะทำก็ทำ ต้องการจะใช้เงินอย่างใดก็เพียงหาเงินจากที่โน่นที่นั่น บ้าง โดยไม่คำนึงถึงว่ามีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่

2) หลักประชาธิปไตย (Democracy) ต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษีหรือผู้เป็นเจ้าของเงิน มีส่วนรู้เห็น และให้ความเห็นชอบทั้งในด้านรายจ่ายได้และรายจ่ายในประเทศที่มีการปักครองระบบประชาธิปไตย นิยมให้ผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนเป็นฝ่ายพิจารณาอนุมัติรัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว

3) หลักดุลยภาพ (Balance) งบประมาณจะต้องสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายได้และรายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี บางปีก็อาจขาดดุลบ้าง (deficit) แต่แล้วก็ต้องพยายามให้มีเกินดุลบ้าง (surplus) มีฉะนั้นจะทำให้ประเทศมีหนี้สินลดลงด้วย

4) หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) ต้องคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต ให้มีรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ให้มาก พอเป็นสัดส่วนเหมาะสมกับรายจ่ายประจำ

5) หลักยุติธรรม (Equity) คือ ให้มีความยุติธรรม ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีในส่วนรายได้จากการเก็บภาษี ต้องให้ยุติธรรมที่สุด คณมีเงินมากย่อมจะต้องเสียภาษีมากกว่าคนจน เป็นต้น

6) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักนี้เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย และรายได้ที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่จะต้องระมัดระวังสอดส่องให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นกล่าว คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุดและปราศจากการรั่วไหล ได้ง่าย ๆ

ลักษณะของงบประมาณที่ดี

งบประมาณที่ดี ควรมีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ⁵¹

⁵⁰ปัจย อึ้งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (พิมพ์ : บริษัทประมวลมิตร จำกัด, 2503), หน้า 206-214

⁵¹ไพบูลย์ ชัยมงคล, กระบวนการคิดรัฐบาล (พิมพ์ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเทพนิมิตรการพิมพ์, 2513), หน้า 15 - 18

1. ต้องเป็นศูนย์รวมของเงินแผ่นดิน หมายความว่า รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลทุกรายการจะต้องปราบภูมิในงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ไม่ควรกระจัดกระจายไปอยู่ตามบ่ต่าง ๆ เพื่อนอกจากจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ตามความสำคัญมากน้อยก่อนหลังให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแล้ว ยังช่วยขัดปัญหาเรื่องทำงานซ้ำซ้อนกันและทำให้เกิดการประหดดขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตี ในบางกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งเงินงบพิเศษไว้ต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบพิเศษนอกจากงบประมาณแผ่นดินนี้ถ้าเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยก็จะก่อให้เกิดความสะตอของงบประมาณแผ่นดินนี้ แต่ถ้าเงินงบพิเศษมีจำนวนมากก็อาจเป็นอันตรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเงินงบพิเศษนั้นถูกตั้งขึ้นเพื่อความกดดันทางการเมืองความรู้เท่าไม่ถึงกัน หรือตั้งขึ้นโดยมีเจตนาแยกเงินแผ่นดินออกจากเพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินได้สะดวกขึ้น

สำหรับประเทศไทยเงินงบพิเศษที่ตั้งไว้นอกงบประมาณแผ่นดินมีอยู่หลายบด้วยกันคือ เงินทุนหมุนเวียน เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และเงินรายได้ของสถาบันการศึกษา กับสาธารณสุข

2. งบประมาณจะต้องถือหลักพัฒนา หมายความว่า ในการจัดเตรียมงบประมาณรายรับและรายจ่ายจะต้องพยายามทำให้งบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศไทยให้มากที่สุด

3. งบประมาณจะต้องถือหลักประหยัดไม่ว่าจะเป็นงบประมาณรายรับหรืองบประมาณรายจ่าย ถ้าเป็นงบประมาณรายรับก็หมายความว่าในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐจะต้องพยายามให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ส่วนงบประมาณรายจ่ายก็หมายความว่าการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณจะต้องกระทำอย่างมีประสิทธิภาพ คือ เสียค่าใช้จ่ายน้อยแต่ได้ผลเต็มที่

4. งบประมาณจะต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสม ตามปกติระยะเวลาของงบประมาณโดยทั่วไปมักมีกำหนดเวลา 1 ปี ซึ่งเรียกว่า “ปีงบประมาณ” (Fiscal year) แต่บางประเทศระยะเวลาของงบประมาณอาจมากกว่าหรือน้อยกว่า 1 ปีก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะแวดล้อมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตีความหมายของคำว่า “ระยะเวลาที่เหมาะสม” ยังหมายความ

ถึงว่า ระยะเวลาของงบประมาณจะต้องเท่ากันทุก ๆ ครั้งด้วยเช่น ถ้ากำหนดให้งบประมาณ มีระยะเวลา 1 ปีแล้วก็จะต้องเป็น 1 ปีตลอดไป ระยะเวลาต้องไม่มากไปกว่าหนึ่งสัปดาห์เริ่มต้นและวันสิ้นสุดของปีงบประมาณนั้น ไม่จำเป็นจะต้องเริ่มต้นในวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคมเหมือนปีปฏิกากร จะเริ่มต้น ณ วันเดือนใดก็ได้ และเมื่อันับจำนวนวันครบหนึ่งปี ณ วันใด เดือนใดของปีก็ถือว่าวันนั้นเป็นวันสุดท้ายของปีงบประมาณ เช่น ปีงบประมาณของประเทศไทย เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุด ณ วันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

๘. การใช้จ่ายของรัฐบาล (Government Expenditures)

เนื่องจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะมีการปกครองระบบทาดีก็ตามถ้าพิจารณา ถึงจุดมุ่งหมายในการบริหารประเทศแล้ว ต่างก็มีจุดมุ่งหมายเหมือนกันในการที่จะบำบัด ทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในประเทศ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัย จากข้าศึกศัตรูนอกประเทศและภัยอันอาจจะเกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภายใต้ ประเทศนอกจากนี้รัฐบาลยังมีหน้าที่ทางด้านการรักษาภูมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อ ให้เกิดความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองและรัฐบาลยังมีหน้าที่ในการจัดหา บริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เป็นต้นว่าให้การศึกษา การรักษาพยาบาล และอำนวย ความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง นอกจากนี้ในหลายประเทศรัฐบาลยังต้องดำเนินกิจการ อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ถ้าเอกชนในประเทศไม่สามารถดำเนินการเอง ได้ เป็นต้นว่า การไฟฟ้าประปา โทรเลข โทรศัพท์ และกิจการที่ถือว่าเป็นหน้าที่และ ความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น การสังคมสงเคราะห์หรือ สงเคราะห์คนชรา ทหารผ่านศึก และอื่น ๆ เนื่องจากภาระของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการอยู่ดีกินดีของประชาชนมีอยู่มาก มากกว้างขาว รัฐบาลจึงเป็นผู้ใช้จ่ายรายสำคัญในประเทศ เพราะการตัดสินใจดำเนินการ ตามโครงการใด ๆ ก็ตามรัฐบาลก็ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายควบคู่กันไปด้วย⁵²

อาจกล่าวได้ว่า รายจ่ายสาธารณะในปัจจุบันประกอบด้วย⁵³

⁵²เงนก และคณะ, op.cit., หน้า 48

⁵³เกญร, การจัดสรรงบประมาณฯ, op.cit., หน้า 67

1. การรักษา และสมมุติให้เป็นสำหรับการทหาร และสำรวจ ทั้งในยามสงบ และสังคม

2. รายจ่ายเพื่อการศัลย์ธรรม

3. รายจ่ายสำหรับประมูลของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นพระมหาภัตตริย์หรือชนสามัญ และรายจ่ายสำหรับทุกทั้งหลาย

4. รายจ่ายในการบริหารบ้านเมือง รายจ่ายของรัฐมนตรี รัฐสภาและข้าราชการ ทั้งหลาย

5. รายจ่ายสำหรับหนี้สาธารณะ ประกอบด้วย การชำระเงินดัน ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในเงินกู้ต่าง ๆ

6. รายจ่ายเพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจ และการลงทุนต่าง ๆ

7. รายจ่ายในด้านสังคม เกี่ยวกับการสาธารณสุข การศึกษา เงินบำนาญ ข้าราชการ การประกันสวัสดิภาพของสังคม ตลอดจนการช่วยเหลือผู้ไม่สามารถช่วยตัวเองได้

ประเทศไทยพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหราชอาณาจักรเหล่านี้จะมีอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อผลิตผลรวมของชาติ (Gross National Product) สูงขึ้นคืออยู่ในราว้อยละ 25-38 ของ GNP ส่วนประเทศไทยที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยในกลุ่มลاتินอเมริกา ประเทศไทยทางเอเชียอาคเนย์ จะอยู่ในระหว่างร้อยละ 6-15 ของ GNP การที่ประเทศไทยเมื่อเศรษฐกิจได้พัฒนาขึ้นทำให้อัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GNP มีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก⁵⁴

(1) รัฐบาลต้องเพิ่มความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้น แยกความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมออกจากประโยชน์ส่วนบุคคล

(2) เมื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรมขยายตัว ทำให้เกิดความต้องการในกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลมากขึ้นกว่าประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งประชาชนอาศัยอยู่ประจำและมีความต้องการในกิจการรัฐบาลน้อยกว่า

⁵⁴เงนก และคณะ, op.cit., หน้า 48

(3) ประชากรมีรายได้ต่อคน (per capita income) เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลสามารถจัดหารายได้มาสนับสนุนกิจกรรมของรัฐบาลได้มากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ประชากรจนยาก รัฐบาลมีรายได้ต่ำ ไม่สามารถนำมารับปัจจุบันให้บริการสังคมได้เพียงพอ

ประเภทของการใช้จ่ายของรัฐบาล

การใช้จ่ายของรัฐบาล อาจจะแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้⁵⁵

1. การใช้จ่ายในกิจการที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องจ่ายค่าตอบแทน เมื่อนักเรียนจ่ายค่าตอบแทนให้กับเอกชนที่เป็นผู้เสนอขายสินค้าและบริการให้ และประชาชนผู้ได้รับประโยชน์ก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนในการได้มาซึ่งสินค้าและบริการนั้น และการใช้จ่ายไปในกิจการเช่นนี้ นอกจากราคาจะให้ประโยชน์แก่ผู้ได้รับโดยตรงแล้วยังมีผลสืบเนื่องต่อประสิทธิภาพในการทำงานของประชาชนด้วย กิจการประเภทนี้ ได้แก่ บริการทางด้านสาธารณูปโภค (public utility) เช่น ประปา ไฟฟ้า ไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น

2. การใช้จ่ายไปทางด้านที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจในระยะยาว การใช้จ่ายประเภทนี้ได้แก่ การใช้จ่ายทางด้านสาธารณูปโภค การศึกษา เป็นต้น ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานหารายได้ให้แก่ประชาชน

3. การใช้จ่ายไปในด้านที่จะทำให้รายได้ประชาชาติและรายได้จากภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นโดยทางอ้อม โดยการให้ความสุดชื่นรื่นเริงแก่ประชาชนเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดจากการทำงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การใช้จ่ายประเภทนี้โดยมากมักเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ได้รับรายได้ตอบแทนเป็นการให้เปล่า การใช้จ่ายประเภทนี้ ได้แก่ การใช้จ่ายไปในด้านการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน เช่น สวนสาธารณะ เป็นต้น

4. การใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตขึ้นมา (non productive) เช่นการใช้จ่ายไปในด้านบังคับบัญชาของประเทศ ซึ่งประชาชนจะได้รับการบริการนี้โดยเท่าเทียมกัน

⁵⁵Ibid., หน้า 61-62

5. การใช้จ่ายไปในด้านให้ความช่วยเหลือแก่คนบางกลุ่มของสังคมเพื่อสวัสดิการของสังคม ซึ่งได้แก่ การให้บริการทางด้านสาธารณูปการ (Public Assistance) เช่น การลงคราฟเด็กกำพร้า ลงคราฟคนพิการ เป็นต้น ซึ่งการให้การช่วยเหลือในปัจจุบันจะเป็นการประยัดค่าใช้จ่ายในการให้การลงคราฟในอนาคต เช่น ให้การช่วยเหลือเด็กกำพร้าแทนที่จะปล่อยให้ก่อความเดือดร้อนแก่สังคมเมื่อโตเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งการให้บริการประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการให้เปล่า

ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวในการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในปัจจุบันหน้าที่ของรัฐบาลในด้านที่เกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น ในด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสาธารณูปโภค การเพิ่มผลผลิต ฯลฯ แนวโน้มในการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Adolph Wagner เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ประเทศในแถบยุโรปตะวันตก พบว่า สาเหตุแห่งการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมของรัฐบาลนั้นเนื่องมาจากแรงผลักดันจากการที่สังคมเจริญเติบโตขึ้น เขายังได้เสนอเป็นกฎเรียกว่า “กฎการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมของรัฐบาล”⁵⁶ และจากการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ F.S. Nitti เกี่ยวกับการใช้จ่ายของประเทศต่างๆ ก็พบว่า การใช้จ่ายของประเทศต่างๆ นั้นเป็นไปตามกฎการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมของรัฐบาล โดยเขาระบุผลการศึกษาของเขาว่า รัฐบาลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลแบบรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ เป็นรัฐบาลที่รักสันติหรือสองคราฟ เป็นรัฐบาลของประเทศใหญ่ หรือเล็กๆ ตาม กิจกรรมของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเหมือนๆ กัน⁵⁷

จากการที่กิจกรรมของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนี้เอง จึงทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และถ้าจะพิจารณา กันให้ละเอียดลงไปว่าปัจจัยที่มีผลทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นที่สำคัญๆ มีอะไรบ้าง ก็อาจจะแบ่งออกได้เป็น 6 ประการดังนี้⁵⁸

⁵⁶A.T Peacock and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton University Press, 1961), p. 17

⁵⁷Phillip E. Taylor, *The Economics of Public Finance* (New York : The Mc Millan Co., 1961), p. 48

⁵⁸เงenk และคณะ, *op.cit.*, หน้า 59 - 60

1. การเพิ่มของประชากรและการขยายตินเดนออกไป มีผลทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลต้องจัดหาสินค้าและบริการในด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ท่อระบายน้ำ อุปกรณ์สำนักงาน ฯลฯ มาขึ้นให้เพียงพอ กับจำนวนประชาชนที่เพิ่มขึ้น และเมื่อขนาดของประเทศกว้างขวางออกไปเนื่องมาจากการขยายตินเดน รัฐบาลต้องใช้จ่ายไปในด้านการบริหารราชการแผ่นดินเพิ่มขึ้น

2. ราคัสินค้าและบริการสูงขึ้น ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะเมื่อราคัสินค้าและบริการสูงขึ้น รัฐบาลก็จะเป็นที่จะต้องปรับอัตราค่าจ้างและเงินเดือนของลูกจ้างของรัฐบาลและข้าราชการให้สูงขึ้นด้วยตามภาวะการครองชีพ และเนื่องจากรัฐบาลเองก็ต้องซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลด้วย เมื่อราคัสินค้าและบริการสูงขึ้น จึงทำให้ค่าใช้จ่ายในการทำงานของรัฐบาลสูงขึ้นด้วย

3. การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ ความมั่งคั่งของประเทศและมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้นของประชาชน ก็มีส่วนทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะว่าเมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ประเทศมีความมั่งคั่งร่วมขึ้น และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้น ความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จากรัฐบาลก็จะเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องจัดหาให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงย่อมจะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้น

4. สงเคราะห์และการบังกันประเทศ ในยามสงบ รัฐบาลก็ต้องมีกองทหารไว้บังกันประเทศ พร้อมกับการปรับปรุงอาชญากรไปต่าง ๆ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีภาระในการจ่ายบำนาญให้กับทหารนอกประจำการส่วนหนึ่ง และจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ทหารผ่านศึก จ่ายค่ารักษาพยาบาล อันเนื่องมาจากการผลของการสงเคราะห์ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อการสงเคราะห์และการบังกันประเทศก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นกว่าในยามสงบ หลายเท่าตัว

5. ภาระหน้าที่อันยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นของรัฐบาล ก็มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเช่นกัน รัฐบาลจะต้องปรับปรุงโครงสร้างการต่าง ๆ ที่ทำไปเพื่อสวัสดิภาพและความอยู่ดีกินดีของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งคิดทำโครงการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งย่อมทำให้รัฐบาลมีภาระที่จะต้องจ่ายเพิ่มขึ้น

6. ประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ก็อาจจะมีผลต่อการเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเช่นกัน ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และ/หรือมีการทุจริตด้วยภาระที่บังหลวงมากขึ้น

หลักสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น มีหลักสำคัญที่ควรพิจารณาดังนี้⁵⁹

1. ความมุ่งหมายให้เป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด เช่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินทรัพย์ เพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประเทศไทยไว้โดยป้องกันการรุกรานจากภายนอก เป็นต้น และการใช้จ่ายของรัฐบาลควรพยายามให้เป็นการช่วยให้ช่องว่างหรือความแตกต่างกันระหว่างเงินได้ของประชาชนบรรเทาเบาบางลง ไม่ควรให้มีการใช้จ่ายเงินสำหรับเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง

2. หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลควรมีความระมัดระวังใช้จ่ายแต่ในเรื่องที่ควรจะจ่าย โดยพยายามใช้จ่ายให้น้อย แต่ได้ประโยชน์มากในทางที่เหมาะสมที่สุดในบรรดาทางเลือกหลายทาง

3. หลักความยุติธรรม การจ่ายเงินแผ่นดินที่ดียอมรับหลักความยุติธรรม แต่การตัดสินใจว่ายุติธรรมเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมแล้วแต่ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลซึ่งยากที่จะให้เห็นพ้องต้องกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ เพราะผู้รับประโยชน์จากการของรัฐในเรื่องหนึ่ง ๆ นั้น มีความแตกต่างกันทั้งในด้านทัศนคติ อาชีพ ความเป็นอยู่ และสภาพการณ์ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น ข้อตกลงว่าอะไรยุติธรรมมากหรือน้อยก็ต้องอาศัยมติหรือเสียงข้างมากของรัฐสภาและประชาชนตามหลักประชาธิปไตย

4 หลักประสิทธิภาพ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลควรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดก่อนว่าคือ เมื่อมีการปฏิบัติกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่จำกัดไว้นั้น ได้ถูกนำไปใช้ให้ได้ผลเพียงและเกิดผลงานขึ้นสุดท้ายมีปริมาณและคุณภาพสูง

⁵⁹ โปรดดู ขจร สาครพันธุ์ และพนม พินกร ณ อนุรยา, คำนวณรายวิชาหลักการสอน (monograph) หน้า 78-88

5. หลักการเศรษฐกิจ การใช้จ่ายของรัฐบาลควรจะต้องให้สอดคล้องกับการเศรษฐกิจของชาติด้วย ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายรายจ่ายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลังที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนตัวของรัฐและส่วนเอกชน การเพิ่ม-ลดรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เศรษฐกิจของชาติถือเป็นนโยบายรายจ่ายที่เกิดผลรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง

7. นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)

ได้มีท่านผู้รู้อธิบายความหมายของนโยบายการคลังไว้ลักษณะนี้ เช่น ดร. อรัญ ธรรมโน ได้อธิบายความหมายของนโยบายการคลังว่า หมายถึงนโยบายในด้านการรับและจ่ายเงิน และการถูกเงินสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลดำเนินเพื่อที่จะให้มีผลในด้านที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ⁶⁰

ศาสตราจารย์ Kenneth E. Boulding อธิบายว่า นโยบายการคลังหมายถึง การกระทำของรัฐบาลเกี่ยวกับการแสวงหาเงินและการใช้จ่ายเงิน⁶¹

โดยสรุปแล้ว นโยบายการคลังจึงน่าจะหมายถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการหารายได้และใช้จ่ายเงินเพื่อที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ

วิวัฒนาการของนโยบายการคลัง

ความสนใจในปัญหานโยบายการคลังเพิ่งจะก่อต้นขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นีเอง อันเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี ค.ศ. 1921 ในสหรัฐอเมริกา ทำให้教授 เศรษฐศาสตร์เริ่มจะคิดคำนึงถึงนโยบายการคลัง มีการเสนอแนะว่ารัฐบาลอาจจะดำเนินการใช้จ่ายลงทุนเพื่อที่จะชดเชยการใช้จ่ายลงทุนในการธุรกิจเอกชน ปีได้เอกชนจ่ายมาก รัฐบาลก็ควรใช้จ่ายลงทุนแทนน้อย และในทางตรงกันข้ามถ้าหากปีได้เอกชนจ่ายเงินเพื่อการลงทุนน้อย รัฐบาลก็ควรจะจ่ายมากขึ้นเป็นการชดเชย

⁶⁰ อรัญ, op.cit., หน้า 126

⁶¹ Kenneth E. Boulding, *Principles of Economics Policy* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1958) p. 184

แต่จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของนโยบายการคลังก็คือ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งยิ่งใหญ่ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างปี ค.ศ. 1929-1933 ซึ่งແຜ่ขยายไปทั่วโลก เนื่องจาก ประชาชนส่วนมากต้องว่างงาน การธุรกิจต่าง ๆ ต้องล้มเลิกกิจการ ประชาชนผู้บุรุษ ไม่มีเงินจะจับจ่ายใช้สอยในการซื้อสินค้า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้เริ่มที่จะใช้นโยบาย การคลังเพื่อต่อต้านภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งนี้ นโยบายที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาใช้ใน ระยะนี้เป็นนโยบายด้านรายจ่ายเป็นส่วนใหญ่ นโยบายนี้เรียกว่า Pump-Priming Policy เนื่องจากมีความเชื่อกันว่า ถ้าหากรัฐบาลเริ่มจ่ายเงินเข้าไปสู่มือประชาชน ประชาชนก็ สามารถมีเงินซื้อสินค้าได้ ผู้ผลิตก็จะเริ่มผลิตสินค้าออกขาย เนื่องจากสามารถขายได้มี กำไร นโยบาย Pump-Priming นี้ถือว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลจะทำให้วงการเศรษฐกิจ เริ่มต้นจับจ่ายใช้สอยและฟื้นตัวได้⁶²

วิธีการใช้นโยบายการคลัง

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากต่างก็ยอมรับกันแล้วว่า นโยบาย การคลังเป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการที่จะดำเนินการให้บรรลุสู่จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ ของประเทศ แต่นักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากก็ยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันในด้านประสิทธิภาพ ของนโยบายการคลัง นักเศรษฐศาสตร์บางคนก็มีความเชื่อมั่นอย่างมากmany ในประสิทธิภาพ ของนโยบายการคลัง แต่นักเศรษฐศาสตร์บางคนก็ยังมีความเห็นว่า นโยบายการคลังยัง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ควรจะได้ดำเนินการร่วมกันนโยบายอื่น ๆ และนอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากก็ยังไม่มีความเห็นตรงกันในด้านวิธีการใช้นโยบายการคลัง ซึ่ง อาจจะจำแนกแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการและประสิทธิภาพของนโยบายการคลังออกได้ เป็น 4 พากัดดังนี้⁶³

1. ดำเนินนโยบายการคลังโดยคำนึงถึงแต่ผลกระทบกระแสเงินต่อการเศรษฐกิจ เป็นการใหญ่ (Functional Finance) นักเศรษฐศาสตร์ที่มีความคิดเห็นเช่นนี้มีความเชื่อมั่น ในประสิทธิภาพของนโยบายการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ผู้นำในด้านความคิดเห็นนี้ก็คือ ศาสตราจารย์ A.P. Lerner ซึ่งแยกพิจารณาเป็นในด้าน รายจ่ายและรายรับดังนี้

⁶² อรัญ, op cit., หน้า 126-127

⁶³ ibid. หน้า 128-131

ในด้านรายจ่าย รัฐบาลควรจะดำเนินการด้านรายจ่ายโดยคำนึงถึงแต่ผลกระทบ
กระเทือนต่อระดับรายได้ประชาชนชาติ ในยามเศรษฐกิจรุ่งเรือง รัฐบาลก็ควรใช้จ่ายแต่น้อย
แต่ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลควรเพิ่มรายจ่ายอย่างรวดเร็วเพื่อป้องกันมิให้มีการ
ว่างงาน

ในด้านรายรับ รัฐบาลควรคำนึงถึงนโยบายภาษีอากรว่าเป็นเครื่องมือในการควบคุม
รายจ่ายของประชาชนด้วยไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการหารายได้ให้แก่รัฐเท่านั้น เพราะ
ฉะนั้นรัฐบาลควรจะเก็บภาษีให้มาก ถ้าหากเห็นว่า ประชาชนใช้จ่ายเงินจำนวนมากเกิน
ความต้องการของวงการเศรษฐกิจ และในยามเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนใช้จ่ายเงินน้อย
รัฐบาลไม่ควรเก็บภาษีเลยแม้แต่น้อย

จะเห็นได้ว่า ตามความคิดนี้ รัฐบาลควรจะใช้จ่ายเงินน้อยที่สุดในยามเศรษฐกิจ
รุ่งเรือง และพยายามเก็บภาษีให้มาก ๆ เมื่อเห็นว่าประชาชนใช้จ่ายเงินกันมากมายเกินไป
แต่ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลควรจะใช้จ่ายให้มาก และในการหาเงินมาใช้จ่ายก็ไม่
ควรจะหาด้วยวิธีการเก็บภาษีอากรหรือการหักเงิน แต่ควรจะหาเงินมาใช้จ่ายโดยการพิมพ์
ชนบัตรออกมายใช้

2. วิธีการบริหารงบประมาณ (Managed Budget Approach) ผู้เสนอวิธีการนี้มี
ความคิดเห็นว่า รัฐบาลควรจะได้ปรับปรุงรายจ่ายและการภาษีอากร แล้วแต่ภาวะเศรษฐกิจ
ของประเทศ ด้วยอย่างเช่น

ในยามภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง ก็ควรดำเนินนโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus
Budget) กล่าวคือ เก็บภาษี (หรือหารายได้) ให้เกินรายจ่าย จะได้เป็นการดึงมิให้ภาวะ
เศรษฐกิจรุ่งเรืองเกินไปจนเกิดภาวะเงินเฟ้อได้

ในยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ก็ควรดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit
Budget) เก็บภาษีแต่น้อย แต่พยายามเพิ่มรายจ่ายให้มากขึ้น จะได้กระตุ้นให้การเศรษฐกิจ
รุ่งเรือง ถ้าหากรายได้ไม่พอ กับรายจ่าย ก็ควรจะได้ดำเนินการหักเงินมาใช้จ่าย

วิธีการที่สองนี้นับว่าเป็นวิธีการในด้านสากลงานและเป็นที่นิยมยอมรับกันแพร่หลาย
ทั่ว ๆ ไป

3. วิธีการงบประมาณที่ปรับปรุงตัวเองโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilization) ตาม
วิธีการนี้ งบประมาณของประเทศจะปรับปรุงตัวเองแล้วแต่ภาวะเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาล
ไม่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือนโยบายด้านรายจ่ายเลย

ในการที่จะดำเนินการตามวิธีการนี้ รัฐบาลก็จำเป็นจะต้องวางแผนนโยบายด้านงบประมาณ (รายรับและรายจ่าย) ให้เหมาะสม ในยามภาวะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ รายรับและจ่ายของรัฐบาลก็จะเท่ากัน (งบประมาณสุ่ดคล) ในยามที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรายรับก็จะต่ำกว่ารายจ่าย (งบประมาณขาดดุล) และในยามที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองรายรับก็จะมากกว่ารายจ่าย (งบประมาณเกินดุล)

เป็นที่ยอมรับกันว่า วิธีการนี้ไม่สามารถที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ รายรับและรายจ่ายส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับปรุงตัวเองได้โดยอัตโนมัติ ตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศหรืออาจจะปรับปรุงตัวเองได้ไม่มากพอที่จะรักษาเสถียรภาพได้ ตัวอย่างเช่น ก็ได้แก่ รายจ่ายในการสร้างถนน รัฐบาลอาจจะจำเป็นจะต้องจ่ายเงินสร้างถนนปีละ 100 ล้านบาททุกปีเป็นเวลา 10 ปี เพื่อจะพัฒนาการคมนาคมประเทศ ถ้าหากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายงบประมาณแบบนี้ รัฐบาลก็จะต้องวางแผนหลักเกณฑ์ไว้ว่า ปีไหนเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจะจ่ายเงินสร้างถนน 100 ล้านบาท ปีไหนเศรษฐกิจรุ่งเรืองก็จะไม่สร้างเลย รองกว่าเศรษฐกิจตกต่ำจึงจะสร้างใหม่ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายแบบนี้จะเกิดผลเสียหายอย่างมากต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

แต่ทั้งนี้มีรายรับและรายจ่ายบางประเภทที่สามารถปรับปรุงตัวเองได้โดยอัตโนมัติ ในด้านรายจ่าย เรายังสามารถยกตัวอย่าง รายจ่ายเพื่อช่วยเหลือคนว่างงานในยามเศรษฐกิจตกต่ำจะมีคนว่างงานจำนวนมาก รัฐบาลก็จำเป็นจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือจำนวนมาก แต่ในยามเศรษฐกิจรุ่งเรือง คนส่วนมากมีรายได้สูงก็ต้องเสียภาษีในอัตราสูง รัฐบาลก็สามารถดึงเงินหมุนเวียนไปเก็บไว้จำนวนมาก ประชาชนก็มีเงินจ่ายน้อยลง แต่ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ประชาชนลดต่ำลง ประชาชนก็ต้องเสียภาษีในอัตราต่ำ รัฐบาลเก็บภาษีได้น้อยทำให้ประชาชนมีเงินเหลืออยู่ในมือเพื่อการใช้จ่ายมากขึ้น

4. ดำเนินวิธีการงบประมาณสุ่ดคล (Balance Budget) ผู้เสนอวิธีการนี้มีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรจะใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ถ้าหากมีความจำเป็นเกิดขึ้น รัฐบาลก็ควรใช้นโยบายการเงินแทน

ถ้าหากจะดำเนินการตามวิธีนี้ รัฐบาลก็ควรจะดำเนินนโยบายงบประมาณสุ่ดคลอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ รายรับจะต้องเท่ากับรายจ่ายไม่ว่าภาวะเศรษฐกิจจะรุ่งเรืองหรือตกต่ำในปัจจุบันนั้นก็เศรษฐศาสตร์ส่วนมากไม่ยอมรับความคิดเห็นนี้แล้ว

การใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาเงินเพื่อและการว่างงาน⁶⁴

ภาวะเงินเพ็อ ได้แก่ การที่ระดับราคาสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วภาวะเงินเพ็อเกิดจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ อุปสงค์เพิ่ม (Demand pull) ต้นทุนเพิ่ม (Cost push) ปริมาณเงินเพิ่มและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

หลักการสำคัญในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขภาวะเงินเพ็อก็คือ ความพยายามในการลดการใช้จ่ายและเพิ่มปริมาณการผลิตของประเทศ ซึ่งมีนโยบายสำคัญ ๆ รวม 3 ประการ คือ (1) นโยบายด้านการใช้จ่าย (2) นโยบายด้านภาษีอากร และ (3) นโยบายการก่อหนี้

นโยบายด้านรายจ่าย อาจจะกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ การตัดทอนกิจกรรมต่าง ๆ และการสนับสนุนกิจกรรมที่จำเป็น การตัดทอนกิจกรรมนั้นได้แก่ การจัดระดับความสำคัญของโครงการเสียใหม่เลือกแต่เฉพาะโครงการที่มีความจำเป็นสูงในการเพิ่มปริมาณผลผลิตของประเทศ นอกจากนี้ ก็ตัดโครงการที่มีความสำคัญต่ำออกไป ส่วนการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ก็อาจทำได้โดยการให้เงินอุดหนุน (Subsidy) เอกชนและธุรกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตของประเทศ

นโยบายด้านการภาษีอากร การภาษีอากรมีความสำคัญเป็นอันมากในการลดการใช้จ่าย เพราะว่ารัฐบาลต้องพึ่งรายได้จากการเก็บภาษีอากรเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว ถ้าเกิดภาวะเงินเพ็อ รัฐบาลสามารถใช้นโยบายภาษีอากรแก้ไขได้กล่าวคือ รัฐบาลอาจจะลดการใช้จ่ายของประชาชน โดยการเพิ่มอัตราภาษีอากรบางประเภท เช่นภาษีเงินบุคคลธรรมด้า ภาษีเงินได้บริษัท ภาษีการบริโภค ภาษีสรรพาณิช เป็นต้น

นโยบายด้านการก่อหนี้ รัฐบาลอาจจะดึงปริมาณเงินในมือประชาชนในขณะที่เกิดภาวะเงินเพ็อได้ โดยการขายพันธบัตรรัฐบาล โดยอาจเพิ่มอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลรับประกันราคาพันธบัตรไม่ให้ตกต่ำ ส่งเสริมให้พันธบัตรเป็นหลักทรัพย์ที่เปลี่ยนมือได้ง่าย นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจะใช้นโยบายการเงินลด赤字ในห้องตลาดลงได้

⁶⁴ ข้อความต่อไปนี้เรียนรู้จาก สมนึก, op.cit., หน้า 91-93

ส่วนการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานนั้น ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันมีสาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้ประชาชนเกิดการว่างงานได้มากมายหลายประการ เช่น การลดการใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชน การลงทุนของกิจการธุรกิจลดลง ซึ่งเกิดจากการคาดคะเนว่าผลกำไรจากการลงทุนจะลดลง รัฐบาลลดการใช้จ่าย ฯลฯ

รัฐบาลอาจใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหาการว่างงานได้ 2 ลักษณะ คือ (1) นโยบายการลดภาษีอากร (2) นโยบายการเพิ่มรายจ่าย

นโยบายการลดภาษีอากร ทำได้โดยการลดอัตราภาษีอากรในขณะที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มีผลให้ประชาชนและธุรกิจมีเงินเหลือหลังจากเสียภาษีอากรมากขึ้น ก็อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อบริโภค และลงทุนเพิ่มขึ้น สหรัฐอเมริกาเคยใช้นโยบายด้านนี้ในงบประมาณปี 1964 มีภาษีอากรหลายประเภทที่รัฐบาลสามารถลดอัตราภาษีอากรแล้ว ทำให้ประชาชนมีเงินเหลือมากขึ้น

นโยบายการเพิ่มรายจ่าย การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพในการแก้ไขภาวะเงินฝืด มากกว่าลดอัตราภาษีอากร เพราะว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรนั้น เป็นไปตามที่ต้องการ แต่การเพิ่มการใช้จ่ายนั้นสามารถกระทำได้ยากและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขภาวะการว่างงาน เช่น โครงการก่อสร้างซึ่งต้องใช้คนงานเป็นจำนวนมาก เช่น บริการสาธารณูปโภคที่ต้องการตัวแรงและเหมาะสม

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน

เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า การใช้นโยบายการคลังแต่อย่างเดียวในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอาจจะไม่เหมาะสมเสมอไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายด้าน ๆ ของรัฐบาลให้สอดคล้องกันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินของประเทศควรจะต้องสอดคล้องกันเสมอ เพื่อที่รัฐบาลจะบรรลุผลที่ต้องการได้รวดเร็วและเหมาะสม

เกี่ยวกับนโยบายการเงินนั้น อาจสรุปได้ว่า รัฐบาล (โดยผ่านธนาคารกลาง) อาจจะดำเนินนโยบายการเงินโดยวิธีการต่อไปนี้⁶⁵

⁶⁵ อรัญ, op. cit., หน้า 157

- การเพิ่มหรือลดอัตราดอกเบี้ยในการรับซื้อสินค้า
- การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธบัตรรัฐบาล)
- การเพิ่มหรือลดอัตราเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์
- การซักจุ่นให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลร้องขอ
รัฐบาลควรจะใช้ทั้งนโยบายการคลังและนโยบายการเงินไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน เพื่อที่จะแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กล่าวคือ⁶⁶

นโยบายการคลังและนโยบายการเงินในภาวะเงินเฟ้อ เป็นที่ยอมรับกันว่านโยบายการเงินมีประสิทธิภาพมากกว่าในการลดการใช้จ่ายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายในการลงทุนของการธุรกิจต่าง ๆ ถ้าหากภาวะเงินเฟ้ออย่างไม่รุนแรงจนเกินไป รัฐบาลอาจจะดำเนินนโยบายการเงินแต่อย่างเดียว ก็จะเป็นผล แต่ถ้าภาวะเงินเฟ้อรุนแรงจนเกินไปแล้ว รัฐบาลก็จำเป็นจะต้องใช้นโยบายการคลัง (ลดรายจ่ายและเพิ่มอัตราภาษีอากร) เข้าช่วยด้วย

นโยบายการคลังและนโยบายการเงินในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จะเห็นได้ว่าถ้าหากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบขาดดุลอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลก็จะต้องกู้เงินจนทำให้หนี้สาธารณะมีจำนวนมากขึ้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องเสียดอกเบี้ยปีละมาก ๆ การที่รัฐบาลมีหนี้สาธารณะมากขึ้นจนเกินไปก็อาจจะทำให้ประชาชนไม่พอใจได้และนอกจากนี้แล้วการที่มีหนี้มากมายเกินไปอาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินได้ในเมื่อถึงคราวจำเป็นจริง ๆ เพราะฉะนั้นในการแก้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เราควรจะใช้นโยบายการเงินเข้าช่วยด้วยถ้าหากสามารถทำได้

ถ้าในยามที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศยังไม่รุนแรง เป็นต้นว่าการลงทุนของธุรกิจเพิ่งชะงักลง การใช้จ่ายของประชาชนลดลงเพียงเล็กน้อย รัฐบาลอาจจะใช้นโยบายการเงินแก้ไขสถานการณ์ได้เป็นอย่างดีโดยไม่ต้องใช้นโยบายการคลังเลย เพราะเมื่อการเศรษฐกิจเริ่มตกลง นักธุรกิจ และผู้บริโภคก็ยังไม่มีความรู้สึกตื่นตัวมาก ถ้าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายขยายเศรษฐกิจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ นักธุรกิจก็ยินดีกู้เงินมาลงทุนต่อไปอีก

แต่ถ้าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศอยู่ในภาวะรุนแรง นโยบายการเงินแต่อย่างจะช่วยอะไรไม่ได้ เพราะประชาชนและนักธุรกิจมีความตื่นตัวมากใจในสถานการณ์ไม่มีใครอยากกู้เงินมาใช้จ่ายหรือลงทุนไม่ว่าด้วยเบี้ยจะต่ำแค่ไหน ทั้งนี้น่องจากโอกาสที่จะลงทุนให้ได้กำไรแบบจะไม่ค่อยมีในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายการคลัง

⁶⁶ Ibid., หน้า 159-160

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ถ้าหากภาวะเงินเพื่อหรือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยังไม่รุนแรง รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการเงินเข้าช่วยแก้ไขได้อย่างดี แต่ทั้งนี้รัฐบาลก็ต้องดำเนินนโยบายการเงินให้ทันเหตุการณ์ แต่ถ้าหากภาวะเงินเพื่อหรือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง แล้วรัฐบาลจำเป็นจะต้องนำนโยบายการคลังมาใช้แก้ไขร่วมกับนโยบายการเงินให้สอดคล้อง กัน

สรุป

การบริหารการคลังสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ ของรัฐบาลทุกประเทศ ที่จะต้องพยายามกำหนดนโยบายและตัดสินใจเลือกใช้วิธีการ เทคนิค และเครื่องมือต่าง ๆ ที่เหมาะสมในอันที่จะทำให้รายรับ และรายจ่ายของประเทศบรรลุวัตถุ ประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำถ้ามท้ายบท

1. การบริหารการคลังสาธารณะ คืออะไร ? มีการเกี่ยวข้องกันเรื่องอะไรบ้าง ?
2. นโยบายการคลังแต่กต่างกันนโยบายการเงินอย่างไร ?
3. ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม คืออะไร ?
4. การดำเนินนโยบายการคลังในยามภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองและยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แตกต่างกันอย่างไร ?

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี, 2518.

กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, กรมบัญชีกลางฉลองครบรอบ 40 ปี, กรุงเทพฯ :
ห้างหุ้นส่วนจำกัดศึกษาสมัพันธ์, 2518

กรมศุลกากร, กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี กรมศุลกากร 2522-2523, กรุงเทพฯ :
กองวิชาการ, 2523.

กรมสรรพากร, กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี 2523 กรุงเทพฯ : กองวิชาการ, 2523.

กรมสรรพสามิต, กระทรวงการคลัง, หน้าที่และการแบ่งส่วนราชการ กรมสรรพสามิต.
กรุงเทพฯ : กองวิชาการ, 2525.

เกยูร ลิมทอง, การจัดสรรงบประมาณและความมั่นคงแห่งชาติ (monograph)

เกยูร ลิมทอง, ข้อคิดเห็นบางประการในการจัดทำงบประมาณ, เศรษฐกิจปรัชญา ปีที่ 3
ฉบับที่ 1 เมษายน 2512.

ขจร สาธพันธ์, คำนวนรายวิชาการภายนอก, กรุงเทพฯ : บพิตรการพิมพ์, 2513.

งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2526. สำนักงานประมาณ, กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่
โปรเฟสชันแนล พับลิชซิ่ง, 2526.

โไมซิต บันนเปี่ยมรัชฎ์, นโยบายภาษีอากรและการพัฒนาเศรษฐกิจ ในสมนึก แตงเจริญ,
โไมซิต บันนเปี่ยมรัชฎ์ และไพบูล ชัยมงคล, การคลังของประเทศไทย, นครหลวง-
กรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์อักษรสมัพันธ์, 2515.

ทรงพันธ์ บุนนาค, การจัดทำและการควบคุมงบประมาณ วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 9
เล่ม 3 พฤษภาคม, 2511.

บุญชันะ อัตถากร, การคลัง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508.

ป่วย อึ้งภากรณ์และสุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ : บริษัท
ประมวลมิตร จำกัด, 2503.

ไพบูล ชัยมงคล, การบริหารงานคลังรัฐบาล, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเทพนิมิตร
การพิมพ์, 2513.

ไพบูล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนนทชัย แผนกการ
พิมพ์, 2513.

ไพบูล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนนทชัย แผนกการพิมพ์, 2512.

ไพบูล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2517.

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2516.

ม.จ.สกลวารรณ วรવารรณ และ วิจิตร ลิลิตานนท์, วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

สมนึก แต่งเจริญ, การศึกษาวิชาการคลัง ใน การคลังของประเทศไทย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสมพันธ์, 2515.

สมนึก แต่งเจริญ, ขจร สาธพันธ์ และ พนม ทินกร ณ อยุธยา, คำบรรยายวิชาการคลัง : เอกสารโนเนียเย็บเล่ม คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.

อรัญ ธรรมโจน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, กรุงเทพฯ : บริษัทบพิช จำกัด, กันยายน, 2518.

Motthiasson, Bjorn. “งบประมาณแบบใหม่.” วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 9 เล่ม 4 กรกฎาคม 2511.

ภาษาอังกฤษ

Boulding, Kenneth E. *Principles of Economics Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall Inc, 1958.

Burkhead, Jesse. *Government*. New York : John Wiley & Sons Inc, 1965.

Due, John F. *Government Finance*. Homewood, Illinois : Richard D. Irwin : Inc, 1963.

Eckstein, Otto. *Public Finance*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc, 1964.

Eckstein, Otto. *Foundation of Modern Economics Services*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall Inc, 1967.

James, Clifford L. *Principles of Economics*. New York : Barns & Noble, Inc, 1957.

Krzyaiak M, and Musgrave, R.A. *The Shifting Incidence of Corporation Income Tax*. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1963.

Peacock, A.T. and Wiseman, Jack. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, 1961.

Smith, Adam. *The Wealth of Nations*. edited, with an introduction, notes, marginal summary and an enlarged index. by Edwin Conan, Random House, Inc, 1937.

Taylor, Phillip E. *The Economics of Public Finance*. New York : The Mc Millian Co., 1961.

ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 7

1. การบริหารการคลังของรัฐบาลต้องพิจารณาถึงปัจจัยใดเป็นสำคัญประการแรก
 - (1) ตัวบทกฎหมาย
 - (2) แผนการกู้เงิน
 - (3) แผนการใช้จ่าย
 - (4) แผนการหารายได้
 - (5) มองถึงค่าของเงินตราต่างประเทศ
2. วัตถุประสงค์ของการบริหารการคลังให้มีเสถียรภาพ หมายความว่าอย่างไร
 - (1) การนำเข้าสินค้าลดลง
 - (2) การส่งออกสินค้าเป็นไปตามเป้าหมาย
 - (3) ไม่มีการวางแผนเลย
 - (4) ประชาชนมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย
 - (5) การส่งออกสินค้าต่ำกว่าเป้าหมาย
3. หลักเกณฑ์ใดที่มีความสำคัญมากที่สุดในการจัดเก็บภาษีอากร
 - (1) หลักความแน่นอน
 - (2) หลักความสามารถ
 - (3) หลักประหยัด
 - (4) หลักทำรายได้ดี
 - (5) หลักความยุติธรรม
4. ยามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลควรดำเนินนโยบายงบประมาณแบบใด
 - (1) ยืดหยุ่น
 - (2) สมดุล
 - (3) เกินดุล
 - (4) ขาดดุล
 - (5) อณகประสงค์
5. Budget Preparation หมายความถึงอะไร
 - (1) การอนุมัติงบประมาณ
 - (2) การประมาณการงบประมาณ
 - (3) การบริหารงบประมาณ
 - (4) การประเมินผลการใช้งบประมาณ
 - (5) การจัดเตรียมงบประมาณ
6. ปีงบประมาณของไทยคือช่วงเวลาใด
 - (1) 1 เมษายนถึง 30 มีนาคมของปีถัดไป
 - (2) 1 พฤษภาคมถึง 30 เมษายนของปีถัดไป
 - (3) 1 มิถุนายนถึง 31 พฤษภาคมของปีถัดไป
 - (4) 1 ตุลาคมถึง 30 กันยายนของปีถัดไป
 - (5) 1 มกราคมถึง 31 ธันวาคมของปีเดียวกัน

7. ข้อไหนที่มิใช่หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณของศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังการณ์ คือ
- (1) หลักคาดการณ์ใกล้
 - (2) หลักดุลยภาพ
 - (3) หลักประชาธิปไตย
 - (4) หลักสารัตถประโยชน์
 - (5) หลักรายละเอียด
8. Negative Income Tax หมายถึงอะไร
- (1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล
 - (2) ภาษีการค้า
 - (3) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดा
 - (4) ภาษีเงินได้แบบติดลบ
 - (5) ภาษีเงินได้ของเทศบาล
9. การกู้เงินของรัฐบาลจากแหล่งใดบ้างที่มีผลทำให้เกิดการขยายเครดิต
- (1) บริษัทประกันชีวิต
 - (2) บริษัทเงินทุน
 - (3) ธนาคารออมสิน
 - (4) กู้จากเอกชน
 - (5) ธนาคารพาณิชย์
10. ปีภาษีอากรของไทยคือข้อใด
- (1) 1 มกราคมถึง 31 ธันวาคมของปีเดียวกัน
 - (2) 1 กุมภาพันธ์ถึง 31 มกราคมของปีถัดไป
 - (3) 1 เมษายนถึง 30 มีนาคมของปีถัดไป
 - (4) 1 พฤษภาคมถึง 30 เมษายนของปีถัดไป
 - (5) 1 มิถุนายนถึง 31 พฤษภาคมของปีถัดไป

เฉลยคำตอบ

- | | | | | |
|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. (3) | 2. (4) | 3. (5) | 4. (4) | 5. (5) |
| 6. (4) | 7. (5) | 8. (4) | 9. (5) | 10. (1) |