

การจัดการการคลังภาครัฐ Public Finance Management

สัญญา เคนาภูมิ¹ และ วัชรภรณ์ จันทะนุกุล²
Sanya Kenaphoom¹ and Watchaporn Janthanukul²

บทคัดย่อ

เศรษฐศาสตร์ในภาครัฐ หรือ เศรษฐศาสตร์ของรัฐ หรือ การคลังภาครัฐ เป็นคำเรียกอันเดียวกับซึ่งหมายถึง การดำเนินการทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งระดับจุลภาคในการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ และระดับมหภาคของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษี การใช้จ่าย และการใช้นโยบายการเงิน การคลังภาครัฐ จึงเป็นกิจกรรมการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ มีขอบข่ายที่สำคัญ ได้แก่ รายได้ของรัฐบาล รายจ่ายของรัฐ หนี้สาธารณะ งบประมาณแผ่นดิน นโยบายการคลัง และและรวมถึงนโยบายการเงิน

คำสำคัญ : การคลังภาครัฐ, รายได้ภาครัฐ, รายจ่ายภาครัฐ

¹ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University ;
Email : zumsa_17@hotmail.com

² อาจารย์ประจำ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
Faculty of Humanity and Social Science, Ubonratchathani Rajabhat University;
Email : chomchob49@gmail.com

Abstract

Public Sector Economics or Public Economics or Public Finance are the same meaning that is the operation of government's economy both micro level concerns the resource allocation and the income distribution, and macro level about Tax collection, Expense and Monetary policy. Public Finance, thus, is the government's activities for earning and spending with the economic goals such as economic growth, economic stabilization, income distribution with equitable economic. The scopes of Public Finance are the government revenue, the public expenditure, the public debt, the government budget, the fiscal policies, and including the monetary policies.

Keywords : Public Finance, Government Revenue, Public Expenditure

บทนำ

ในโลกของความเป็นจริงหลายประเทศต่างประสบกับปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจร่วมกัน สืบเนื่องมาจากความไม่สมดุลระหว่างทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดกับความต้องการของมนุษย์อันหาที่สุดไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการจัดสรรทรัพยากรนั้นไปผลิตเป็นสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการของพลเมืองที่มีไม่จำกัดให้ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เหล่านี้เป็นประเด็นหลักการสำคัญของการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์หลายประการ เช่น (1) ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าและบริการที่ทำให้ตนได้รับความพอใจสูงสุดภายใต้ระดับรายได้ที่มีอยู่ เป็นการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์มากที่สุด (2) ผู้ผลิตตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปในการผลิต สินค้าและบริการอย่างคุ้มค่า ประหยัด ช่วยลดต้นทุนการผลิต ทำให้ธุรกิจได้รับกำไรเพิ่มขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ (3) บทบาทของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้กำหนดทิศทางการความเป็นไปของประเทศ จะทำให้เข้าใจลักษณะและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ สามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา

ทางเศรษฐกิจและหาแนวทาง แก้ไข โดยกำหนดออกมาเป็นแผนและนโยบายทางเศรษฐกิจที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพ และประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ดังนั้นกล่าวได้ว่า วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงวิธีการจัดสรรทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดเพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆสนองความต้องการของมนุษย์ซึ่งโดยทั่วไปมีความต้องการไม่จำกัด ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Alfred Marshall. 1920) อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบใดต่างก็ประสบกับปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจดังกล่าวทั้งสิ้น ซึ่งระบบเศรษฐกิจแต่ละระบบต่างก็มีวิธีการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป เช่น (1) ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม (Capitalism) มีจุดเน้นที่การใช้กลไกตลาด (ราคา) หรือที่มักเรียกว่า มือที่มองไม่เห็น เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหา (2) ระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เอกชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ (3) ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจมักใช้กลไกของรัฐเช่นเดียวกับระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ แต่ก็มีการใช้กลไกราคาอยู่บ้าง (4) ระบบเศรษฐกิจแบบผสม แนวทางการแก้ไขปัญหาจะใช้ทั้งกลไกราคาและกลไกของรัฐร่วมกันไป

ปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์แยกการศึกษาเศรษฐศาสตร์ออกเป็น 2 สาขาใหญ่ กล่าวคือ (1) เศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomics) หมายถึง การศึกษาพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจใดหน่วยเศรษฐกิจหนึ่ง เช่น การศึกษาพฤติกรรมการบริโภคของว่าจะมีการตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าและบริการอย่างไรภายใต้ขีดจำกัดของรายได้ การศึกษาพฤติกรรมของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการว่าจะตัดสินใจเลือกผลิตสินค้าอะไรอย่างไรจะได้อะไรสูงสุด การศึกษาพฤติกรรมการลงทุนหรือการออม การศึกษาตลาดและการใช้ระบบราคาเพื่อการจัดสรรสินค้า บริการและทรัพยากร อื่นๆ เป็นต้น หรือเรียกวิชานี้ว่า ทฤษฎีราคา (Price Theory) และ (2) เศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) หมายถึง การศึกษาภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวมทั้งระบบเศรษฐกิจหรือภาพรวมของประเทศ เช่น การผลิตของระบบเศรษฐกิจ การบริโภค การออม และการลงทุนรวมของประชาชน การจ้างงาน ภาวะการเงินและการคลังของประเทศ เป็นต้น โดยทั่วไปจะครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้ รายได้ประชาชาติ

วัฏจักรเศรษฐกิจ เงินเฟ้อและระดับราคา การคลังและหนี้สาธารณะ เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ การเงินและสถาบันการเงิน และเศรษฐศาสตร์การพัฒนา เป็นต้น

ความเป็นมาของการคลังภาครัฐ

ดังกล่าวแล้วว่าทรัพยากรในโลกนี้มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของมนุษย์มันหาที่สุดไม่ได้ ดังนั้นมนุษย์เราจึงแสวงหาวิธีการที่จะแปรเปลี่ยนทรัพยากรเป็นสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่ทำได้เป็นได้ ความพยายามเหล่านี้ได้เกิดกระบวนการขึ้นในหลายแนวคิดซึ่งต่างก็มุ่งเข้าถึงปรัชญาสูงสุดของเศรษฐศาสตร์ รัฐเข้าไปมีบทบาทในทุกกระบวนการ ซึ่งจะมากหรือน้อยก็แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. กำเนิดเศรษฐกิจแบบพาณิชยกรรม (Mercantilism) กำเนิดวิชาเศรษฐศาสตร์เมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 15 สมัยที่การค้าทางยุโรปเจริญรุ่งเรืองมากได้เกิด ลัทธิพาณิชยกรรม หรือพวกที่นิยมการค้า ซึ่งมีฐานคิดว่าประเทศจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อประเทศนั้นได้ขายสินค้าออกให้ต่างประเทศเป็นมูลค่ามากกว่าการซื้อสินค้าเข้า หรือมีดุลการค้าที่เกินดุล (ได้เปรียบดุลการค้า) นอกจากนั้นยังเชื่อว่า การที่ประเทศจะมั่งคั่ง (ได้เปรียบดุลการค้า) รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีการส่งออกให้มาก การจำกัดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ รัฐต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายการค้าและนโยบายทางเศรษฐกิจเอกชนเป็นเพียงผู้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เท่านั้น (John P. Tuman and Jonathan R. Strand. 2006)

2. กำเนิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) คริสต์ศตวรรษที่ 18 อדם สมิท (Adam Smith) ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยกลาสโกว์ ซึ่งเป็นแกนนำของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (Classical school) ได้เขียนหนังสือชื่อ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations หรือที่นิยมเรียกสั้นๆว่า The Wealth of Nations (Smith. 1776) นับได้ว่าเป็นตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกและยิ่งใหญ่ที่สุด ทำให้เขาได้รับการยกย่องให้เป็น บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ แนวคิดหลักของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-faire)

เสนอให้จำกัดบทบาทของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจเพราะมีความเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม จะทำให้ประเทศพัฒนาไปได้ด้วยดี เศรษฐกิจของประเทศจะมีความมั่งคั่งก็ต่อเมื่อรัฐบาลแทรกแซงหรือมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด (ไม่แทรกแซงเลยดีที่สุด) รัฐบาลมีหน้าที่เพียงแต่คอยอำนวยความสะดวก รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และป้องกันประเทศ ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยเชื่อว่าพลังงานกลไกตลาด (ราคา) หรือ มือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) จะเป็นตัวกำหนดความมั่งคั่งของเศรษฐกิจ

3. กำเนิดเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (Socialism) เกิดขึ้นในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยพัฒนามาจากแนวความคิดทางการเมืองของคาร์ล มาร์กซ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิและความชอบธรรมให้กรรมกรต่อต้านการเอารัดเอาเปรียบของนายทุน ความคิดของมาร์กซ คือ การยกเลิกกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคล รัฐเข้าควบคุมการดำเนินงานทางเศรษฐกิจเองทั้งหมด โดยให้มีการบริหารผลผลิตโดยชนชั้นแรงงาน เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีความเสมอภาคและเกิดความเป็นธรรมในสังคม ชาติแรกที่เปลี่ยนแปลงคือรัสเซีย ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมไม่ได้รับความนิยมเพราะไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งได้ หลายชาติจึงเปลี่ยนมาเป็นระบบทุนนิยม โดยเฉพาะชาติยุโรปตะวันออก เช่น โปแลนด์ บัลแกเรีย ฮังการี (Badie and other. 2011) ความเชื่อของเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม คือ รัฐต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมในการกระจายผลผลิตแก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลยังเป็นผู้ตัดสินใจในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยมีการวางแผนการดำเนินงานทางเศรษฐกิจจากส่วนกลาง ในระบบเศรษฐกิจแบบนี้รัฐบาลจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ แต่ยังคงให้เอกชนมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนตัวบ้างเช่นที่พักอาศัย เป็นต้น

อย่างไรก็ดีจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes : 1883-1946) เป็นนักเศรษฐศาสตร์ผู้ยิ่งใหญ่ผู้ก่อให้เกิดการปฏิวัติแนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เรียกกันว่า Keynesian Revolution เคนส์มีได้มีอิทธิพลต่อวิชาการทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น หากยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศต่างๆ ทั้งในโลกอีกด้วย อิทธิพลของเศรษฐศาสตร์ แบบเคนส์ (Keynesian

Economics) ก่อให้เกิด Keynesian Consensus หรือ ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ จอห์น เคนส์ (John Keynes. 1935) แก่นนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian Economics) ได้เขียนหนังสือชื่อ The General Theory of Employment, Interest and Money ซึ่งถือว่าเป็นตำราเศรษฐศาสตร์มหภาคเล่มแรกของโลก ใน ค.ศ. 1936 โดยมีการอธิบายถึงสาเหตุของภาวะสินค้าล้นตลาด เศรษฐกิจตกต่ำ และการว่างงานจำนวนมาก ตลอดจนวิธีการแก้ไข โดยเขาเชื่อว่าแนวความคิดที่ถูกต้องคืออุปสงค์จะเป็นตัวกำหนดอุปทาน ซึ่งตรงข้ามกับกฎของเฮย์ โดยอุปสงค์และอุปทานดังกล่าวเป็นตัวมวลรวมของทั้งประเทศ นอกจากนี้เคนส์ยังอธิบายว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำคือการที่ระบบเศรษฐกิจมีอุปสงค์มวลรวมน้อยเกินไป ฉะนั้นวิธีแก้ไขคือการเพิ่มอุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการเงินการคลัง จะเห็นได้ว่าเคนส์เป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรกของโลกที่กล่าวถึงหรือให้ความสนใจกับเศรษฐกิจมวลรวม อันเป็นมูลเหตุที่ทำให้มีการแยกศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ออกเป็น 2 ภาค ได้แก่ เศรษฐศาสตร์จุลภาค เป็นเศรษฐกิจส่วนย่อย และ เศรษฐศาสตร์มหภาค เป็นเศรษฐกิจส่วนรวม เคนส์ได้รับการยกย่องให้เป็น “บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาค”

จะเห็นได้ว่าทิศทางของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามทัศนะของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) รัฐบาลต้องเข้าไปใช้นโยบายการเงินและการคลังเพื่อเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้เรียกบทบาทนี้ว่า “เศรษฐศาสตร์ในภาครัฐ (Public Sector Economics)” หรือ “เศรษฐศาสตร์ของรัฐ (Public Economics)” หรือ การคลังภาครัฐ (Public Finance) ซึ่งหมายถึง หน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ และ หน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษี การใช้จ่าย และการใช้นโยบายการเงินที่มีผลกระทบต่อภาพรวมการว่างงานในทุกระดับและต่อระดับราคาของสินค้าและบริการ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลการผลิตโดยภาคเอกชนอย่างเสรี อาจไม่ให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจทั้งหลายเพื่อให้เสถียรภาพที่มั่นคงและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

การคลังภาครัฐ (Public Finance) หมายถึง การคลังในส่วนของรัฐบาล หรือการคลังในกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ การคลังภาครัฐหรือการคลังของรัฐบาล เป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลัง การเงินต่างๆ ของรัฐบาลที่ถือเป็นหน่วยที่สำคัญหน่วยหนึ่งของระบบสังคม เนื่องจากมีผลผูกพันและกระทบต่อพลเมืองในรัฐ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ได้แก่ (1) การจัดสรรทรัพยากร (The Allocation Function) (2) การกระจายรายได้ประชาชาติ (The Distribution Function) (3) การรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (The Stabilization Function) และ (4) การประสานงบประมาณ (Coordination of Budget Functions) ซึ่งรัฐจะแสดงบทบาทโดยการกำหนดนโยบายและ การดำเนินงานด้านการเงินเกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐบาล (Government Revenue) จากภาษีอากรและแหล่งรายได้อื่นๆ รายจ่ายรัฐบาล (Government Expenditure) หนี้ของรัฐบาล (Government Debt) หรือหนี้สาธารณะ (Public Debt) รวมไปถึง การนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และนโยบายทางการเงินของประเทศ เป็นต้น

ความหมายการคลังภาครัฐ

การคลังภาครัฐ (Public Finance) เป็นการศึกษากิจกรรม การหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยการใช้จ่ายการเงินงบประมาณ ภาษีอากร รายจ่ายสาธารณะ และ หนี้สาธารณะ ตลอดจนการศึกษาลักษณะต่างๆ ของงบประมาณต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น การบรรลุเป้าหมาย ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหาร (Otto Eckstein. 1967) โดยรัฐจะกำหนดออกมา เป็นนโยบายเชิงควบคุม การจัดสรรทรัพยากร การใช้จ่ายของรัฐบาล มาตรการด้านภาษี ซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (Rosen. 2005) การศึกษา การคลังภาครัฐ หรือ การคลังรัฐบาล ประกอบด้วยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พฤติกรรม กิจกรรมการดำเนินงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการหารายได้ การใช้จ่ายสาธารณะ การภาษีอากร การก่อหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายของรัฐบาล บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ระดับประเทศและ/หรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาผลกระทบจาก

กิจกรรมการดำเนินการต่างๆทางการคลังของรัฐบาลที่มีต่อสังคมและประเทศโดยส่วนรวม ดังนั้นโดยสรุป การคลังภาครัฐ (Public Finance) จึงหมายถึง ระบบเศรษฐกิจภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล มีขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบหลายอย่าง เช่น ระดับรายได้ประชาชาติ ระดับการจ้างงาน เป็นต้น

ขอบข่ายของการคลังภาครัฐ

การคลังภาครัฐ (Public Finance) มีขอบข่ายสำคัญๆ เกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่จะต้องพิจารณา 6 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ รายได้ของรัฐบาล (Government Revenue) รายจ่ายของรัฐ (Public Expenditure) หนี้สาธารณะ (Public Debt) งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget) นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และ นโยบายการเงิน (Monetary policy) ดังนี้

1. รายได้ของรัฐบาล

รายได้ของรัฐบาล (Government Revenue) หมายถึง รายได้ที่นำส่งคลังในแต่ละปีงบประมาณ การจัดการรายได้เป็นวัตถุประสงค์หลักของการเก็บภาษีอากรเพราะรัฐบาลมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศ ทำให้มีรายจ่ายด้านการบริหารราชการ รักษาความสงบภายในและนอกประเทศรวมทั้งการทหาร เนื่องจากรายจ่ายเหล่านั้นเกิดขึ้นเพื่อความผาสุกและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยรายได้ของรัฐบาลอาจพิจารณาตามประเภทของการจัดเก็บ ดังนี้

1.1 ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับเรียกเก็บจากผู้ที่มีรายได้ตามที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารและการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย

1.1.1 ภาษีทางตรง (Direct tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีจะต้องรับภาระภาษีไว้เอง ไม่สามารถผลักไปให้ผู้อื่นจ่ายแทนได้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก เป็นต้น ในความเป็นจริงสามารถผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้อื่นจ่ายแทนได้บ้างมาน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละชนิดของภาษี เช่น ภาษีที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดินนั้นสามารถผลักภาระภาษีโดยการบวกภาระภาษีที่ดินต้องจ่ายในค่าเช่าที่ดิน เป็นต้น

1.1.2 ภาษีทางอ้อม (Indirect tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นจ่ายแทนได้ เช่น ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ภาษีเหล่านี้ผู้เสียภาษีมักจะผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่น โดยการบวกภาษีที่เสียเข้าไปในราคาขายสินค้า ซึ่งภาระภาษีที่จะผลักไปได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้า ภาษีทางอ้อมประกอบด้วย (1) ภาษีการขายทั่วไป ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และ อากรแสตมป์ (2) ภาษีการขายเฉพาะ ได้แก่ ภาษีสินค้าและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า ภาษีโรคภัยอื่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น (3) ภาษีสินค้าเข้า-ออก และ (4) ภาษีสัญญาอนุญาต อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บไว้

3 ประเภท คือ

1) อัตราคงที่ (Flat Rate หรือ Proportional Rate) เป็นภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เท่ากันโดยไม่คำนึงถึงขนาดของฐานภาษี เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ 30 ของกำไร ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บจากการซื้อขายสินค้าทั่วไปที่ไม่ใช่สินค้าเกษตรกรรมในอัตราร้อยละ 7 เป็นต้น

2) อัตราก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บหลายอัตราโดยอัตราภาษีที่จัดเก็บจะสูงขึ้นเมื่อฐานภาษีสูงขึ้น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า รัฐบาลได้กำหนดไว้หลายอัตรา และจัดเก็บสูงขึ้นตามขั้นของเงินได้พึงประเมินสุทธิ

3) อัตราถอยหลัง (Regressive Tax Rate) เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บหลายอัตราแต่จะจัดเก็บต่ำลงเมื่อฐานภาษีสูงขึ้นตรงข้ามกับการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ปัจจุบันมีการเก็บจัดเก็บภาษีสัญญาอนุญาตกับหลักความยุติธรรมเนื่องจากไม่ได้จัดเก็บตามความสามารถในการเสียภาษี

1.2 การขายสิ่งของและบริการ หมายถึง การขายสิ่งของและบริการที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการ ได้แก่

1.2.1 การขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน ประกอบด้วย ค่าขายทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหลักทรัพย์ ค่าขายหนังสือราชการ และ ค่าขายสิ่งของอื่น

1.2.2 การขายบริการ ประกอบด้วย ค่าบริการและค่าเช่า

1.3 รายได้จากรัฐพาณิชย์ หมายถึง รายได้ที่เกิดจากการประกอบการของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ผลกำไรขององค์การรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของรายได้จากโรงงานยาสูบ รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเงินปันผลจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้น

1.4 รายได้อื่น ประกอบด้วย ค่าแสตมป์อุทยาน ค่าปรับเงินรับคืน รายได้เบ็ดเตล็ด การผลิตเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

1.5 เงินกู้ หมายถึง เงินที่รัฐบาลกู้มาจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ได้จัดทำขึ้น แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินต่างๆ ภายในประเทศ และประชาชน โดยอาจใช้วิธีการออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ เป็นต้น ซึ่งรายรับของรัฐบาลบางส่วนได้มาจากการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ทำให้มีข้อผูกพันที่จะใช้คืนเงินต้นและพร้อมดอกเบี้ย เมื่อมีการกู้เงินทุกๆ ปี หนี้สินของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามข้อผูกพันของรัฐบาลในหนี้สินนั้นมิได้เกิดจากการกู้ยืมโดยรัฐบาลเท่านั้น บางส่วนจะเกิดจากการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลให้กับหน่วยงานราชการต่างๆ หนี้สินของรัฐบาลเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หนี้สาธารณะ”

1.6 เงินคงคลัง หมายถึง เงินที่เหลือจากการใช้จ่ายในปีก่อนๆ ซึ่งรัฐบาลเก็บสะสมไว้ ในปีที่รายจ่ายสูงเกินกว่ารายได้และรัฐบาลไม่ต้องการก่อหนี้เพิ่มขึ้นสามารถนำออกมาใช้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2. รายจ่ายของรัฐ

รายจ่ายของรัฐบาล (Public expenditure) หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐและเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม รายจ่ายรัฐบาล หรือ รายจ่ายสาธารณะ เป็นคำที่ใช้แทนกันได้ ซึ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปโดยการจัดให้มีสินค้าและบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนของรัฐ ขณะเดียวกันการใช้จ่ายของรัฐบาลก็ยังเป็นเครื่องมือทางการคลังควบคู่กับการหารายได้เพื่อก่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตและมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

2.1 ความสำคัญของรายจ่ายภาครัฐ รายจ่ายของรัฐบาล ถือว่าเป็นรายการที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นรายจ่ายที่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นต้นว่า การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การส่งเสริม การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้นโยบายเกี่ยวกับรายจ่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้จ่ายเพื่อการสร้างเสถียรภาพเกี่ยวกับรายได้ การจ้างงาน และราคาสินค้า โดยรัฐบาลจะปรับเปลี่ยนค่าใช้จ่าย เพื่อให้ค่าใช้จ่ายรวมอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เช่น ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง รัฐบาลอาจจะลดค่าใช้จ่ายลงเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ หรือช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลอาจจะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัว เป็นต้น

2.2 การจำแนกรายจ่ายของรัฐบาล สำหรับการจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลนั้น อาจจะแบ่งเป็นการใช้จ่ายตามโครงสร้างแผนงานตามลักษณะงานได้ดังนี้ (1) จำแนกตามลักษณะงาน ได้แก่ รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ รายจ่ายด้านการสาธารณสุขและสาธารณูปการ รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายด้านอื่น ๆ เป็นรายจ่ายเงินอุดหนุน แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น (2) จำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ แบ่งออก 2 ประเภท คือ (2.1) รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และ งบรายจ่ายอื่น (2.2) รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปใช้จ่าย ได้แก่ เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสำรองเงิน

สมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ตลอดจนค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

3. หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ (Public debt) หมายถึง หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อฐานะการเงินของรัฐบาลเกิดการขาดดุล คือ รายจ่ายมากกว่ารายรับ และรัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากภาษีที่เก็บจากประชาชนมาเพื่อใช้จ่ายได้พอ ก็จะมีการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุน 2 แหล่ง คือ กู้ยืมจากภายในประเทศ และ กู้ยืมจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตามการมีหนี้สาธารณะมากเกินไปจะสร้างปัญหาในระยะยาวได้ เพราะหนี้เหล่านี้เป็นภาระที่รัฐบาลต้องชำระคืนทุกปี ถ้ามีมากเกินไปจะทำให้แต่ละปีประเทศต้องผ่อนชำระหนี้สูงและเบียดบังเงินงบประมาณที่จะนำมาพัฒนาประเทศ และการมีหนี้สาธารณะสูงเกินไปจะมีผลต่อความเชื่อมั่นต่อประเทศได้

3.1 วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ รัฐบาลก็เหมือนองค์กรที่ต้องมีเงินไว้ใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งบางครั้งอาจมีเงินไม่พอต่อการใช้จ่าย รัฐบาลจึงแสวงหาเงินทุนสำหรับดำเนินการโครงการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีเงินที่รัฐบาลกู้มาโดยทั่วไปก็จะนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อใช้จ่ายในการลงทุน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล เพื่อใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน เพื่อรักษาและเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศ เพื่อระดมทุนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในด้านการพัฒนาประเทศ เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาระหนี้ให้มีการกระจายหนี้ดีขึ้น (Refinancing) เป็นต้น

3.2 ประเภทของหนี้สาธารณะ แบ่งตามระยะเวลาของเงินกู้ ดังนี้

3.2.1 หนี้ระยะสั้น (Short term) มีกำหนดเวลาใช้คืน 3 เดือน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ส่วนใหญ่จะเป็นการกู้ที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินใน

ระยะสั้นๆ จะออกเป็นตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) หรือออกใบรับรองการเป็นหนี้ ให้การกู้ประเภทนี้จะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ส่วนใหญ่รัฐบาลกู้จากธนาคารแห่งชาติ

3.2.2 หนี้ระยะปานกลาง (Intermediate term) คือ หนี้ที่มีกำหนดเวลาใช้คืนตั้งแต่ 1-5 ปี รัฐบาลจะออก Treasury note มาเป็นหลักฐานในการกู้

3.2.3 หนี้ระยะยาว (Long term) คือ หนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาใช้คืนตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป รัฐบาลจะออกตราสารประเภทพันธบัตรรัฐบาลออกมา โดยกำหนดจำนวนเงิน ระยะเวลาใช้คืน และดอกเบี้ย ส่วนใหญ่จะเป็นการกู้เพื่อนำไปใช้ในโครงการระยะยาว เช่น การลงทุนในโครงการสาธารณูปโภค เช่น สร้างถนน สร้างสะพานข้ามแม่น้ำ

3.3 แหล่งของเงินกู้หนี้สาธารณะ แหล่งของเงินกู้หนี้สาธารณะ ดังนี้

3.3.1 หนี้ภายในประเทศ รัฐบาลจะกู้เงินจากประชาชนทั่วไป ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง และสถาบันการเงินอื่นๆ ภายในประเทศ เงินที่กู้ยืมมาจะเป็นเงินตราของประเทศหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ สำหรับการระดมเงินกู้ภายในประเทศ โดยรัฐบาลออกเป็นพันธบัตรและตั๋วเงินคลังออกมาขายให้กับเอกชนและสถาบันการเงินต่างๆ จะมีผลทำให้การออมของประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้การบริโภคสินค้าและบริการลดลง ซึ่งอาจมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ เพราะเป็นการลดเม็ดเงินในภาคเอกชน แต่ถ้ารัฐบาลนำเงินที่ได้กลับมาใช้จ่ายในระบบก็จะมีผลดีต่อเศรษฐกิจ โดยไม่ทำให้การบริโภคภาคเอกชนลดลงมากนัก ในการชำระคืนเงินกู้ รัฐบาลสามารถจะรู้จำนวนเงินที่ต้องชำระคืนที่แน่นอน เพราะต้องชำระคืนในรูปของเงินตราของประเทศ

3.3.2 หนี้ภายนอกประเทศ รัฐบาลจะกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ ทั้งเอกชน รัฐบาล หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank) หรือกู้จากธนาคารโลก (World Bank) หรือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เป็นต้น การที่รัฐบาลกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาประเทศ จะช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในประเทศ ทำให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน และการอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้น ส่วนภาระและเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจะมีมากกว่า

การกู้ยืมเงินภายในประเทศ กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการที่ผู้ให้กู้กำหนด ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมเงินจาก IMF นอกจากนี้ภาระในการชำระคืนเงินกู้เป็นเงินตราต่างประเทศก็ต้องเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไป

3.4 หลักในการก่อหนี้สาธารณะ การก่อหนี้สาธารณะจะต้องคำนึงถึงหลักในการก่อหนี้เพื่อให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดผลดีแก่ประเทศ ดังนี้

3.4.1 หลักผลประโยชน์ของเงินกู้ เงินกู้นั้นควรจะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์หรือกู้เพื่อการลงทุน และควรเป็นการลงทุนในโครงการที่สามารถให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนของเงินกู้นั้น

3.4.2 หลักภาระหนี้ การกู้เงินจะมีภาระการใช้คืนซึ่งจะทำให้รายจ่ายของรัฐบาลในปีต่อมาสูงขึ้น ถ้าเป็นการกู้จากต่างประเทศ การใช้คืนจะต้องชำระคืนเป็นเงินสกุลต่างประเทศซึ่งอาจทำให้ประเทศประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน ดังนั้น จึงต้องคำนึงถึงภาระการใช้คืนหนี้ด้วย

3.4.3 หลักเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกู้ยืมเงินจากประชาชนจะทำให้การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนลดลง การขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศชะลอตัวลง ดังนั้น จะต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อหนี้ภายในประเทศมากเกินไปจนอาจทำให้เศรษฐกิจของประเทศหดตัวอย่างรุนแรง

4. งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน (Government budget) หมายถึง แผนเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลและการจัดหารายรับให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติมีระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น จึงเรียกว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปี ซึ่งจะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคมของปีไปจนถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำงบประมาณแผ่นดินและนำเสนอเพื่อพิจารณา เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อใช้บังคับต่อไป การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้รัฐบาลมีการวางแผนที่จะดำเนินการไว้ล่วงหน้าและรายจ่ายของรัฐบาลเป็นส่วนประกอบของอุปสงค์รวม การวางแผนการใช้จ่ายและการหารายรับจะทำให้สามารถคาดคะเนสภาพเศรษฐกิจในปีต่อไปได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้รัฐบาลบริการการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในขอบเขตของงบประมาณที่จัดทำขึ้น

4.1 ความสำคัญของงบประมาณ

4.1.1 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ กล่าวคือ รัฐบาลสามารถบรรลุดำเนินงานเพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศ ตามกำลังเงินที่มีอยู่ และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน โครงการต่าง ๆ และรัฐบาลก็สามารใช้แผนงานหรือโครงการเหล่านั้น ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน ของรัฐบาลว่าหน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

4.1.2 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์จากงบประมาณทั้งในด้านการหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ

4.1.3 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในทางสังคม กล่าวคือ รัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์จากงบประมาณ โดยการจัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ถนน ไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทให้มากขึ้น ก็จะช่วยให้สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้น มีรายได้สูงขึ้น

4.1.4 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในทางการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์จากงบประมาณเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนเข้าใจถึงกระบวนการของการดำเนินงานของรัฐบาล

4.2 ประเภทของงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณแผ่นดินแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่

4.2.1 งบประมาณสมดุล (Balanced budget) หมายถึง งบประมาณที่รายได้ของรัฐบาลรวมกันแล้วเท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลพอดี ดังนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายหรือนำเงินคงคลังออกมาใช้

4.2.2 งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) หมายถึง งบประมาณที่รายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่ายของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลจะมีรายได้เหลือจากการใช้จ่าย เงินคงคลังของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้น

4.2.3 งบประมาณขาดดุล (Deficit budget) หมายถึง งบประมาณที่รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่ารายจ่ายของรัฐบาล

ซึ่งรัฐบาลต้องกู้เงินหรือนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่าย

5. นโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) คือ นโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายและรายได้ของรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแนวทางเป้าหมาย และการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ นโยบายการคลังประกอบด้วย นโยบายภาษีอากร นโยบายด้านรายจ่าย นโยบายการก่อหนี้ และบริหารหนี้สาธารณะ และนโยบายในการบริหารเงินคงคลัง ซึ่งวิธีการของนโยบายการคลังที่สำคัญๆ ได้แก่ การกำหนดรายจ่ายต้องจัดทำเป็นงบประมาณ การหารายได้ของรัฐโดยการเก็บภาษีอากรซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม การสร้างรายได้พอเพียง และหลักความสามารถในการจ่ายของผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี หรือในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี หรือในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลอาจเลือกใช้วิธีการก่อหนี้เป็นต้น

5.1 จุดประสงค์ของนโยบายการคลัง นโยบายการคลัง หมายถึง นโยบายการหารายได้และการวางแผนการใช้จ่ายของรัฐบาล นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของรายได้ในประเทศ เพราะผลจากการดำเนิน นโยบายการคลังของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายหรือจุดประสงค์ของรัฐบาลที่วางไว้ มี 3 ประเภท ดังนี้

5.1.1 นโยบายการคลังกับการเปลี่ยนแปลงรายได้ประชาชาติ การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่าย ของรัฐบาลมีผลกระทบต่อรายได้และค่าใช้จ่ายของประเทศ เพราะถ้ารัฐบาลเก็บภาษีในอัตราที่สูงทำให้ประชาชน มีรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายได้จริงมีจำนวนลดลงทำให้การบริโภคของประชาชนลดลง ถ้ารัฐบาลเก็บภาษี ในอัตราที่ต่ำจะทำให้ประชาชนมีรายได้เหลืออยู่ในมือจำนวนมาก ประชาชนจะบริโภคเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้ รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นด้วย

5.1.2 นโยบายการคลังกับการแก้ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อแก้ปัญหาภาวะเงินเฟ้อโดยการเพิ่มอัตราภาษีและลดรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อลดปริมาณเงินหมุนเวียน ในระบบเศรษฐกิจ ลดความต้องการบริโภคของประชาชนลงและลดรายจ่าย

ของรัฐบาลทำให้ประชาชนมี รายได้ลดลง นโยบายนี้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณแบบเกินดุล คือต้องทำให้รายรับสูงกว่ารายจ่าย

5.1.3 นโยบายการคลังกับการแก้ปัญหาภาวะเงินฝืด รัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว เพื่อแก้ปัญหาภาวะเงินฝืดโดยการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลและลดอัตราภาษี เพื่อเพิ่มปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ เพิ่มความต้องการบริโภคของประชาชน เพิ่มการลงทุน เพิ่มการจ้างงานและผลผลิต ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น นโยบายนี้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณ แบบขาดดุล คือต้องทำให้รายจ่ายสูงกว่ารายรับ

5.2 เป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคของนโยบายการคลัง เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางของเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้นรัฐมักจะใช้นโยบายทางการคลังเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ได้แก่ (1) การจัดสรรทรัพยากรภายในระบบเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (3) การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (4) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

5.3 เครื่องมือของนโยบายการคลัง การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลไทย โดยความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงการคลัง มีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาว, การรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการกระจายรายได้และทรัพย์สินที่เป็นธรรม ดังนั้นเครื่องมือของนโยบายการคลังสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

5.3.1 เครื่องมือด้านการบริหารรายได้ ได้แก่ การจัดเก็บภาษี และการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น รายได้จากรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิตกรมศุลกากร ซึ่งการใช้จ่ายของรัฐบาล (Government expenditure) ได้แก่

1) การใช้จ่ายเพื่อการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล (Government purchase of goods and services: $G = GC + GI$) ประกอบด้วย (1) การใช้จ่ายในการบริโภค (Consumption expenditure: GC) หรือ งบประจํา (Current expenditure) เช่น ค่าจ้าง เงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐ และ

(2) การใช้จ่ายในการลงทุน (Investment expenditure: GI) หรืองบลงทุน (Capital expenditure) ได้แก่ งบลงทุนในโครงการต่างๆ เช่น การก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ

2) การใช้จ่ายเงินโอนของรัฐบาล (Government transfer payment: R) เป็นรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายให้แก่บุคคล หรือหน่วยงาน โดยไม่ได้สร้างผลผลิต เป็นการโอนอำนาจซื้อจากมือรัฐบาลไปสู่มือผู้รับ เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ เงินสงเคราะห์ชราและทุพพลภาพ และเงินอุดหนุนต่างๆ เงินโอนจึงไม่อยู่ใน GDP หรือ GNP แต่อยู่ใน Disposable income

5.3.2 เครื่องมือด้านการบริหารรายจ่าย การบริหารงบประมาณแผ่นดิน การจัดเตรียมงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในโครงการต่างๆ การควบคุมดูแล ตรวจสอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ซึ่งรายรับของรัฐบาล (Government receipt) ได้แก่ (1) รายได้ของรัฐบาล (Government revenue) ประกอบด้วย รายได้จากการเก็บภาษีอากร (Tax revenue: T) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (Non-tax revenue) (2) หนี้สาธารณะ (Public debt) และ (2) เงินคงคลัง (Treasury cash balances)

5.3.3 การบริหารหนี้สาธารณะ การก่อหนี้การค้ำประกันเงินกู้ การชำระหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้ ของรัฐบาล หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

5.3.4 การบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ เช่น การบริหารเงินสด (เงินคงคลัง) การบริหารที่ราชพัสดุ การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง กรมธนารักษ์ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

5.4 ประเภทของนโยบายการคลัง นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปรับสมดุลทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง หรือที่เรียกว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเพิ่มหรือลดภาษีย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ นโยบายการคลังจำแนกเป็นดังนี้

5.4.1 นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เป็นการใช้งบประมาณแบบขาดดุล (รายจ่ายมากกว่ารายรับ) ทำให้

ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัว โดยรัฐใช้งบประมาณแบบขยายตัว (เพิ่มรายจ่ายลดภาษี) เพื่อเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ เพิ่มอำนาจซื้อ เพิ่มการลงทุน เพิ่มการจ้างงานและผลผลิต ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเศรษฐกิจขยายตัว ดังนั้นรัฐบาลใช้นโยบายการคลังประเภทนี้แก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำหรือแก้ปัญหาเงินฝืด

5.4.2 นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary fiscal policy) เป็นการใช้งบประมาณแบบเกินดุล (รายจ่ายน้อยกว่ารายรับ) เพื่อให้ความต้องการใช้จ่ายมวลรวมลดลง การที่รัฐบาลจ่ายน้อยกว่ารายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ หรือการเพิ่มภาษีเพื่อลดเงินออกจากระบบเศรษฐกิจ อาจเรียกว่า งบประมาณเกินดุล (surplus budget) จะใช้ก็ต่อเมื่อยามที่เกิดปัญหาเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ

6.นโยบายการเงิน

นโยบายการเงินและนโยบายการคลังมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือการรักษาเศรษฐกิจให้มีความสมดุลไม่ให้เติบโตเร็วจนเกินไป และไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป ดังนั้นนโยบายทั้งสองควรมีการดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน นโยบายการเงิน (Monetary policy) ถูกกำหนดขึ้นโดย ธนาคารกลาง (Central Bank) หรือธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand) เป็นนโยบายที่ว่าด้วยเรื่องราวเกี่ยวข้องกับเครื่องมือทางการเงินที่ใช้ กำหนดปริมาณการเงิน (Money supply) ในระบบเศรษฐกิจไม่ให้มีมาก หรือน้อยจนเกินไป (เงินเฟ้อ เงินฝืด) ได้แก่ (1) อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange rate) กำหนดให้คงที่ หรือ อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว มีผลทำให้ค่าเงินแข็งค่าหรืออ่อนค่า เช่น กรณีค่าเงินของประเทศให้อ่อนค่าก็จะทำให้สามารถส่งออกสินค้าได้มากขึ้น เนื่องจากเงินสกุลอื่นจะมีมูลค่ามากขึ้น สามารถซื้อของจากประเทศได้มากขึ้น (2) อัตราดอกเบี้ย (Interest rate) กำหนดให้ปรับลด หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ย เช่น กรณีเมื่อมีการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนั้นลงทุนก็จะกู้เงินมาลงทุนมากขึ้น เนื่องจากดอกเบี้ยต่ำ ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์การลงทุนจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ ผ่านภาคการผลิตและการบริโภค เป็นต้น การดำเนินนโยบายการเงินนั้นขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจในขณะนั้น หรือการคาดการณ์สภาพเศรษฐกิจในอนาคต เช่น

6.1 สถานการณ์เศรษฐกิจอยู่ในช่วงขาลงหรือเศรษฐกิจตกต่ำ
ธนาคารกลาง (Central Bank) หรือธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand)

ก็จะตัดสินใจดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary monetary policy) เช่น การลดอัตราเงินสดสำรองที่ต้องดำรง (Reserve ratio) การปรับลดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารกลางให้ธนาคารพาณิชย์ การขอความร่วมมือให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อ ธนาคารกลางซื้อหลักทรัพย์จากภาคเอกชนเพื่อปล่อยเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

6.2 สถานการณ์เศรษฐกิจเฟื่องฟูจนเกินไป ซึ่งอาจจะนำมาสู่ภาวะฟองสบู่แตก ธนาคารกลางก็จะป้องกันโดยใช้นโยบายการเงินแบบหดตัว (Tight monetary policy) คือ การทำในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับนโยบายการเงินแบบขยายตัวนั่นเองหน่วยงานที่มีบทบาทในการดูแลนโยบายการเงิน คือ ธนาคารกลาง ธนาคารกลาง (Central Bank) หรือธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand) เป็นหน่วยงานที่หน้าที่เป็นนายธนาคารของรัฐบาลและการบริหารหนี้สิน หน่วยงานรัฐบาลทุก หน่วยต้องเปิดบัญชีไว้ที่ธนาคารกลาง ทำให้การบริการงานของธนาคารมีประสิทธิภาพ หน้าที่สำคัญ 11 ประการ ได้แก่ (1) ออกบัตรธนาคาร (2) เป็นนายธนาคารรัฐบาล (3) เป็นนายธนาคารของ ธนาคารพาณิชย์ (4) กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน (5) พัฒนาและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (6) รักษาเสถียรภาพบทบาทการเงิน (7) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (8) บริหารหนี้สาธารณะ (9) ควบคุมการปริวรรตเงินต่างประเทศ (10) บริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และ (11) การ จัดการด้านทุนสำรองระหว่างประเทศ

เทคนิคการบริหารการคลังภาครัฐ

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดย ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้นำเสนอ ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ ในหลักการสำคัญว่า การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นไปในลักษณะการป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากกว่าการปล่อยให้เกิดปัญหาแล้วค่อยตามแก้ภายหลัง จึงต้องกำกับให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (Money Supply) อยู่ในระดับพอเหมาะพอควรกับปริมาณผลผลิตที่ระบบเศรษฐกิจผลิตได้ หากปริมาณเงินที่หมุนเวียนมีน้อยเกินไปย่อมเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่อง ซึ่งปัญหาเงินฝืดอาจตามมา แต่ถ้าหากปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากเกินไปย่อมส่งผลต่อการเกิดภาวะเงินเฟ้อได้

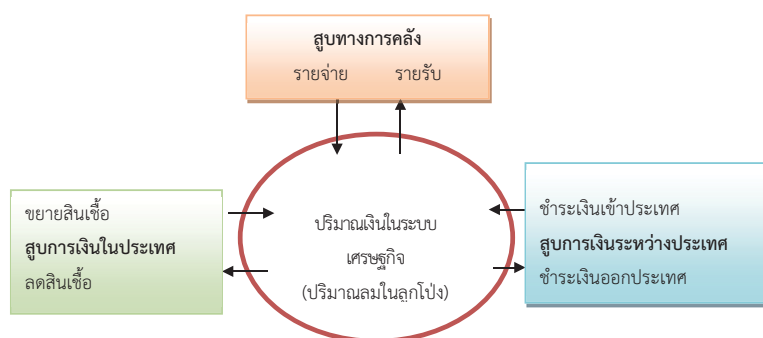
ศาสตราจารย์ ดร.ปวย อึ้งภากรณ์ อุปมาอุปไมยปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเสมือนหนึ่งลูกโป่ง เมื่อระบบเศรษฐกิจมีปริมาณเงินเพิ่มขึ้นเปรียบเสมือนลูกโป่งพองลม เมื่อปริมาณเงินลดลงก็เสมือนลูกโป่งแฟบลม ดังนั้นการกำกับปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจก็เฉกเช่นเดียวกันกับการกำกับปริมาณลมในลูกโป่ง โดยที่ช่องทางที่มีผลต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีอยู่ 3 ช่องทาง เสมือนว่าลูกโป่งมี 3 ลูกสูบ ได้แก่ (1) ลูกสูบการคลัง (การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล) (2) ลูกสูบการเงินภายในประเทศ (การขยายหรือลดสินเชื่อของระบบสถาบันการเงิน) และ (3) ลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ (การเคลื่อนย้ายเงิน เข้าและออก ระหว่างประเทศ) ฉะนั้นหัวใจของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จึงอยู่ที่การกำกับลูกสูบทั้งสามนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558 : 2-4) อาจเรียกว่า “ลูกโป่งเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นการอธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินโดยทฤษฎีลูกโป่ง

1. ลูกสูบทางการคลัง แบ่งออกเป็น 2 ทิศทาง ได้แก่ (1) การสูบเข้า หมายถึง การทำให้ลูกโป่งพองขึ้น หรือ เป็นการเติมปริมาณเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น วิธีการที่รัฐบาลดำเนินการ ได้แก่ ใช้จ่ายงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะ และ (2) การสูบออก หมายถึง การสูบลมออกจากลูกโป่ง หรือ การดึงเงินออกจากระบบเศรษฐกิจทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจลดลง รัฐบาลดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมากขึ้น การหารายได้ต่าง ๆ มากขึ้น

2. ลูกสูบทางการเงิน แบ่งออกเป็น 2 ทิศทาง ได้แก่ (1) การสูบเข้า หมายถึง การเติมเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ หรือ การทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น วิธีการคือ การขยายสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ การลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อจูงใจให้คนมากู้ไปลงทุน และ (2) การสูบออก หมายถึง การดึงเงินในระบบเศรษฐกิจหรือทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจลดลง ได้แก่ การลดสินเชื่อ การเพิ่มปริมาณเงินฝาก การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อจูงใจนำเงินมาฝาก

3. ลูกสูบทางการต่างประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ทิศทาง ได้แก่ (1) การสูบเข้า หมายถึง การทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเพิ่มขึ้น ได้แก่ รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ เงินทุนที่นำเข้า รายได้จากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ และ (2) การสูบออก หมายถึง การทำให้

ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศลดลง ได้แก่ รายจ่ายจากการนำเข้าสินค้าและบริการ เงินทุนส่งออก การที่คนในประเทศไปท่องเที่ยวต่างประเทศ เป็นต้น



แผนภาพที่ 1 ทฤษฎีลูกสูบสามตัวในระบบเศรษฐกิจการเงินการคลัง
(ป่วย อังภาภรณ์ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2558 : 2-4)

การบริหารนโยบายการคลังกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เพราะมีผลต่อการส่งเสริมให้เจริญเติบโต หรือ เป็นการลดความเจริญเติบโต ดังนั้นหลักการบริหารนโยบายการคลังในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างย่อมมีความแตกต่าง แนวทางการบริหารนโยบาย ดังนี้

1. นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำหรือเกิดภาวะเงินฝืด (Deflation) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำบางครั้งเรียกว่าการเกิดภาวะเงินฝืด คือภาวะที่ระดับราคาสินค้าและบริการลดลง อุปสงค์รวมต่อสินค้าและบริการมีน้อยกว่าอุปทานรวม การแก้ไขภาวะเงินฝืดหรือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมักกระทำโดยการเพิ่มอุปสงค์รวมหรือการทำให้มีการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค (Consumption) การใช้จ่ายลงทุน (Investment) การใช้จ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) ดังนั้นการแก้ปัญหาภาวะเงินฝืดโดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล และการลดภาษีอากรของประชาชนมีข้อควรพิจารณา ดังนี้ (1) การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลควรเป็นการใช้จ่ายในโครงการใดโครงการหนึ่งที่สามารถเริ่มดำเนินการได้เร็ว และสิ้นสุดได้เร็ว เพื่อช่วยให้คนมีงานทำได้เร็ว และ (2) การลดอัตราภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การลดอัตราภาษีทางอ้อมที่มีผลสามารถกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคมากขึ้น

2. นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ ภาวะเงินเฟ้อ คือ ภาวะที่ราคาสินค้าและบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยมีสาเหตุได้จากหลายสาเหตุ ได้แก่

2.1 กรณีการเกิดภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดึงของอุปสงค์ (Demand pull inflation) ตามความเห็นของ Keynes (Keynes, Maynard, John.1935) ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดึงของอุปสงค์นั้น การใช้จ่ายในเศรษฐกิจที่จะสร้างอุปสงค์หรือความต้องการสินค้าและบริการรวมในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ รายจ่ายในการอุปโภคบริโภค (Consumption) รายจ่ายในการลงทุนของภาคเอกชน (Investment) และรายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) ถ้าอุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะของการจ้างงานเต็มที่ ระบบเศรษฐกิจอาจจะประสบกับปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งมาตรการทางการคลังที่จะช่วยแก้ไขหรือบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ ได้แก่ (1) ลดการใช้จ่ายของภาครัฐบาล (Government Expenditure) โดยการลดการใช้จ่ายด้านการลงทุนต่างๆ ของรัฐบาลลง และมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการที่จะทำก่อนและเลื่อนการใช้จ่ายสำหรับโครงการที่สามารถเลื่อนได้ออกไปก่อน และ (2) การเพิ่มภาษีอากร (Taxation) โดยอาจเพิ่มทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ในทางปฏิบัติการเพิ่มภาษีทางอ้อม เช่น การเพิ่มภาษีการค้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต มักจะส่งผลเร็วกว่าการเพิ่มภาษีทางตรง เนื่องจากภาษีทางอ้อม ซึ่งจัดเก็บจากการซื้อขายสินค้าและบริการโดยตรง การเพิ่มอัตราภาษีมีผลทำให้ราคาสูงขึ้น โดยทั่วไปผู้บริโภคก็จะลดการบริโภคลง

2.2 กรณีเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดันของต้นทุน (Cost Push Inflation) หมายถึง การที่ระดับราคา (Price Level) สูงขึ้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้นรัฐบาลอาจแก้ไขโดยการลดอัตราภาษีสำหรับวัตถุดิบ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการหรืออาจลดอัตราภาษีแก่สินค้าสำเร็จรูปก็ได้

3. นโยบายการคลังกับปัญหาการว่างงาน การจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) คือ ภาวะที่มีระดับการว่างงานทำงานกับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถ มีความเต็มใจจะหางานทำให้ได้ทำงานทั้งหมด หรือมีการว่างงานชั่วคราวอย่างน้อยที่สุด การว่างงานมีหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็น การว่างงานที่เกิดจากภาวะเงินเฟ้อ การว่างงานแบบแฝง การว่างงานตามฤดูกาล การว่างงานจากการใช้เครื่องจักรแทนคน การว่างงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวคิดของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ระบุว่า การว่างงานถูกกำหนดโดยอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) และอุปทานรวม (Aggregate Supply) ดังนั้นการแก้ไขจึงต้องพยายามเพิ่มอุปสงค์รวมด้วยการเพิ่มการใช้จ่ายอุปโภคบริโภค การใช้จ่ายในการลงทุน และการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยผ่านทางนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง ดังนี้ เช่น (1) เพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลให้กับโครงการ เช่น การจ่ายเงินประกันการว่างงาน การจ่ายเงินสงเคราะห์ การลงทุนในโครงการที่ใช้ประโยชน์ต่อส่วน

รวมที่มีผลต่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment) ของรัฐเพิ่มขึ้น ฯลฯ (2) การลดภาษีอากร โดยพิจารณาตั้งแต่ การลดภาษีการค้าหรือภาษีการขาย เพื่อกระตุ้นการบริโภค การลดภาษีเงินได้นิติบุคคล เพื่อจูงใจให้นักธุรกิจลงทุนเพิ่มมากขึ้น การลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เช่น บุคคลที่มีรายได้ต่ำ เพื่อกระตุ้นการบริโภค เพราะผู้มีรายได้ต่ำมีความโน้มเอียงในการบริโภคสูง เป็นต้น

4. นโยบายการคลังกับปัญหาดุลการชำระเงิน ตัวเลขดุลการชำระเงิน หมายถึง ตัวเลขจากบัญชีเดินสะพัดและบัญชีทุนเท่านั้น ดุลการชำระเงินจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะนำมาวิเคราะห์ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านการค้าและการเงิน เมื่อศึกษาดุลการชำระเงินจะทำให้สามารถทราบว่ามีประเทศที่มีรายรับรายจ่ายเกี่ยวกับสินค้าและบริการมากน้อยเพียงใด การลงทุนจากต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ทองคำของประเทศเพิ่มขึ้นหรือลดลงมากน้อยเพียงใด เป็นต้น สำหรับบัญชีดุลการชำระเงินของประเทศประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ (1) บัญชีเดินสะพัด (Current Account) ได้แก่ บัญชีรายได้สินค้าเข้าและบัญชีรายการสินค้าออก (2) บัญชีทุน (Capital Account) ได้แก่ บัญชีซึ่งแสดงรายการเกี่ยวกับการลงทุนทั้งระยะสั้นและระยะยาว และ (3) ฐานะเงินตราต่างประเทศของธนาคาร อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายการคลังในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า สามารถดำเนินการได้ดังนี้

4.1 ด้านสินค้าออก โดยสนับสนุนการส่งออกเพิ่มขึ้น ดังนี้

4.1.1 ลดต้นทุนสินค้าส่งออกโดยมาตรการภาษีอากร ดังนี้

(1) การคืนอากรวัตถุดิบ โดยให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกที่นำวัตถุดิบเข้ามาเพื่อผลิตเพื่อการส่งออกสามารถได้รับคืนเงินอากรขาเข้าวัตถุดิบที่เสียไปแล้ว เพื่อเป็นการลดต้นทุนของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก และ (2) การชดเชยภาษีอากร ผู้ส่งออกได้รับการชดเชยภาษีอากรในรูปแบบอัตราภาษีเพื่อช่วยให้ผู้ส่งออกสามารถลดภาษีทางอ้อมทั้งหมดที่มีอยู่

4.1.2 ลดราคาสินค้าส่งออก โดยการลด/หรือยกเว้นอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออก เป็นการสนับสนุนให้สามารถขายสินค้าได้ถูกลง และราคาสินค้าถูกลงในสายตาของชาวต่างประเทศ

4.2 ด้านสินค้าเข้า ลดการนำเข้าโดยดำเนินมาตรการด้านภาษีอากรในลักษณะต่างๆ ดังนี้

4.2.1 เพิ่มต้นทุนการนำเข้า โดยการเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง เพื่อลดปริมาณการนำเข้าสินค้าดังกล่าว และเพื่อเป็นการช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผลิตวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง ในกรณีที่วัตถุดิบประเภทนั้นในประเทศสามารถผลิตได้มีคุณภาพเท่าเทียมการนำเข้าและราคาถูกกว่าหรือเท่ากับราคาสินค้านำเข้า

4.2.2 ราคาสินค้านำเข้า เพิ่มอัตราภาษีขาเข้าให้สูงขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าฟุ่มเฟือยที่มีราคาแพงควรจัดเก็บในอัตราสูง เพื่อให้ผู้บริโภคตระหนักถึงภาระภาษีและลดการนำเข้า

5. นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของ Harrod (1939) และ Domar (1946) ได้ให้ความสำคัญต่อการลงทุนว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศ

5.1 ทฤษฎีของ Domar มองสถานการณ์ข้างหน้าโดยเน้นถึงผลการลงทุนสุทธิในปัจจุบันที่จะมีต่อความสามารถการผลิตของประเทศในอนาคต Domar ให้ความสำคัญกับอัตราที่เศรษฐกิจจะเจริญเติบโต ถ้าใช้ความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ในอนาคต ตามแนวคิดของ Domar การลงทุนในรูปของรายจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จึงมีผลต่ออัตราการเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

5.2 ทฤษฎีของ Harrod เป็นการพิจารณารายได้ประชาชาติ ปัจจุบันที่เพิ่มขึ้นจากระยะเวลาเดียวกันในช่วงที่ผ่านมาว่าเป็นจำนวนเพียงพอที่จะจูงใจให้มีการลงทุนในปัจจุบันเป็นจำนวนเท่ากับการออมทรัพย์ในปัจจุบันหรือไม่ Harrod ใช้หลักการของตัวเร่ง ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนในปัจจุบันกับการเปลี่ยนแปลงรายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลของประเทศกำลังพัฒนา จึงเป็นการช่วยเหลือจากภาครัฐบาลที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และประเทศที่กำลังพัฒนาโดยส่วนใหญ่จึงมีการตั้งงบประมาณแบบขาดดุลเสมอ เนื่องจากรายได้ของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่เกินกว่ากำลังความสามารถของภาคเอกชนที่จะอาศัยกลไกของตลาดในการแก้ปัญหา และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามามีส่วนในการร่วมวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและพยายามเร่งอัตราการลงทุนให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยอาจกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการทางการคลังดังนี้ เช่น (1) เพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลในโครงการที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยการจัดลำดับโครงการที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้มากที่สุด (2) การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตและเพื่อจูงใจให้มีการพัฒนาเฉพาะด้าน เช่น การยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก ภาษี เงินปันผล การเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูง เป็นต้น

6. นโยบายการคลังกับปัญหาการกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ในบางกรณีการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยมุ่งหวังผลต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน อาจมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ตามแนวคิดของ Kuznets. 1951; Todaro. 2000 : 114) มีข้อสรุปว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะต้นๆ ของการพัฒนา ระดับรายได้ประชาชาติจะอยู่ในระดับสูง เนื่องจากระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีระดับสูงเช่นกัน การกระจายรายได้ของบุคคลจะเลวลง จนกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเติบโตไปได้ระดับหนึ่งแล้วการกระจายรายได้จึงจะดีขึ้น โดยทั่วไป นโยบายการคลังที่เหมาะสมต่อการกระจายรายได้ของบุคคลอาจกระทำได้โดยใช้มาตรการดังต่อไปนี้

6.1 มาตรการด้านรายจ่าย ประกอบด้วย (1) การใช้จ่ายของรัฐบาล โดยเลือกโครงการใช้จ่ายที่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ปานกลาง และรายได้สูง (2) การให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า เช่น เงินช่วยเหลือคนว่างงาน หรือคนตกงาน (3) การใช้จ่ายในโครงการพุงราคา เช่น โครงการพุงราคาสินค้าเกษตร เมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น

6.2 มาตรการด้านรายได้ ประกอบด้วย (1) การจัดเก็บภาษี ในอัตราแบบก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) โดยการเก็บภาษีในอัตราสูงจากผู้มี รายได้สูง และจัดเก็บในอัตราที่ต่ำจากผู้ที่มีรายได้น้อย หรือการขยายเพดานภาษี ที่เก็บจากผู้มีรายได้น้อยให้สูงขึ้น (2) จัดเก็บภาษีมรดกและภาษีทรัพย์สิน เพื่อลดความ เหลือมล้าของรายได้โดยการจัดเก็บจากการถ่ายโอนมรดก หรือการถ่ายโอนทรัพย์สินของบุคคล

บทสรุป

การคลังภาครัฐ (Public Finance) หมายถึง การบริหารรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อการบริหารประเทศ การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังและการเงินของรัฐบาล การศึกษาการคลังภาครัฐประกอบการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พฤติกรรม กิจกรรมการดำเนินงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการหารายได้ การใช้จ่ายสาธารณะ การภาษีอากร การก่อหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายของรัฐบาล บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ระดับประเทศและ/หรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาผลกระทบจาก กิจกรรมการดำเนินการต่างๆ ทางการคลังของรัฐบาลที่มีต่อสังคมและประเทศโดยรวม

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). “นโยบายการเงินการคลังกับทฤษฎีลูกโป่งสามลูกสูบ ของ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์” **จดหมายเหตุ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง**, 4 (3) : เมษายน-มิถุนายน 2558
- Badie, Bertrand ; Berg-Schlosser, Dirk and Morlino, Leonardo. (2011). **International Encyclopedia of Political Science**. SAGE Publications, Inc. p. 2456.
- Domar, Evsey (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment". **Econometrica**. 14 (2) : 137-147
- Eckstein, Otto. (1967). **Public Finance**. 2nd New jersey : Prentice-Hall
- Harrod, Roy F. (1939). "An Essay in Dynamic Theory". **The Economic Journal**. 49 (193) : 14-33.

- Keynes, Maynard, John. (1935). **The General Theory of Employment, Interest, and Money, First Harbinger Edition, A Harvest/HBJ Book.** New York and London : Harcourt Brace Jovanovich, printed in the United States of America 1964
- Kuznets, Simon. (1951). "The State as a Unit in Study of Economic Growth," **The Journal of Economic History, Cambridge University Press,** 11 (01) : December. pages 25 - 41.
- Marshall, Alfred. (1920). **Principles of Economics.** 8th edition, London: Macmillan and Co., Ltd.
- Rosen, Harvey S. (2005). **Public Finance.** 7th ed. New York : Mc Graw-Hill,
- Smith, Adam. (1776). **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.** London: Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Canan, 1904. 4th. ed.
- Todaro, Michael P. (2000). **Economic Development.** 5th Ed. New York: Longman.
- Tuman, John P. and Strand, Jonathan R.. (2006). "The role of mercantilism, humanitarianism, and gaiatsu in Japan's ODA programmed in Asia." **International relations of the Asia-Pacific,** 6 (1) : (2006) page 65.