



มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม



เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น

กิตติกร สุนทรานุรักษ์





บทที่ 10

การคลังสาธารณะ





บทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ

- แนวคิดเดิม รัฐไม่ควรแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ควรทำหน้าที่ดั้งเดิม คือ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และการให้บริการ สาธารณะบางประการ
- ภายหลังจึงมีแนวคิดที่สนับสนุนให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทาง เศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหา เช่น การเข้ามาช่วยให้การแข่งขันมีความเป็น ธรรมมากขึ้น ส่งเสริมการผลิตสินค้าที่เป็นประโยชน์แก่สังคม ควบคุม สินค้าที่เป็นผลเสีย จัดให้มีการจัดสรรที่เป็นธรรมมากขึ้น ฯลฯ



เหตุผลที่ภาครัฐควรมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ

- เพื่อจัดหาสินค้าและบริการ มีสินค้าและบริการที่อาจมีการผลิตน้อยเกินไปถ้าปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด
 - เพื่อควบคุมผลกระทบภายนอกที่เป็นลบ (negative externalities) ในการผลิตสินค้าและบริการ
 - เพื่อกำกับดูแลระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
 - เพื่อการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง
 - เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน
-



การคลังสาธารณะ: ความหมาย

- การคลังสาธารณะ หมายถึง การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานทางการเงินของรัฐบาลซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐบาล รายจ่ายของรัฐบาล หนี้สาธารณะ และนโยบายการคลัง
- ระบบการคลังสาธารณะ ประกอบด้วย องค์ประกอบหรือสถาบันการคลังสาธารณะต่างๆ ซึ่งรวมกันเป็นโครงสร้างของระบบการคลังสาธารณะ และมีการทำงานเกี่ยวเนื่องกันตามประเพณีปฏิบัติ ระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้
- งบประมาณรัฐบาลประจำปี หมายถึง แผนการใช้จ่ายและแผนการจัดการรายรับให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในรอบปีหนึ่ง ๆ ของรัฐบาล ปีงบประมาณของไทยจะเริ่มต้น 1 ตุลาคม ของปีก่อนหน้า - 30 กันยายน ของปีนั้น



หน้าที่และความรับผิดชอบของระบบการคลังสาธารณะ

- งานจัดเก็บภาษีอากร
 - งานจัดสรรงบประมาณรายจ่าย
 - งานด้านการเบิกจ่ายและบริหารเงินสด
 - งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 - งานด้านการตรวจสอบ
-



รายการของภาครัฐ

- รายการของภาครัฐ หมายถึง รายการที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารงานอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปและเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศโดยรวม
- รายการรัฐบาล อาจจำแนกเป็นประเภทใหญ่ 2 ประเภท คือ รายการในงบประมาณ และรายการนอกงบประมาณ



- รายจ่ายในงบประมาณ หมายถึง รายจ่ายรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นและจะนำไปใช้จ่ายได้จะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณก่อน
 - รายจ่ายนอกงบประมาณ หมายถึง รายจ่ายรัฐบาลส่วนที่ไม่ได้รวมอยู่ในงบประมาณรายจ่าย
 - รายจ่ายนอกงบประมาณที่สำคัญๆ เช่น รายจ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ รายจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ รายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น/ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
-



ขนาดและโครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล

- ขนาดและโครงสร้างของรายจ่ายรัฐบาลสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน หรือเน้นในการจัดให้มีสินค้าและบริการด้านใด และแสดงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือพัฒนาการด้านอื่นๆ ของประเทศ
- ถ้าสัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมีสูงแสดงว่ารัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศมาก
- ถ้าโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลมีการจัดสรรไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสัดส่วนสูงกว่าด้านอื่นๆ แสดงว่าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจยังอยู่ระยะกำลังพัฒนา



รายการรัฐบาลจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ

- งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง
- รายจ่ายประจำ เป็นรายจ่ายในการบริหารงานประจำและโดยปกติถือว่าเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต เช่น รายจ่ายซื้อสิ่งของและบริการเพื่อใช้ในการบริหารงานงานโดยปกติ (ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย วัสดุ) รายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ เงินอุดหนุน รายจ่ายโอนให้เอกชน ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ โอนไปต่างประเทศ
- รายจ่ายลงทุน หมายถึงรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายไปเพื่อเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและเพื่อการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง โดยเป็นรายจ่ายที่มีลักษณะสะสมทุนและก่อให้เกิดผลผลิต



รายรับของภาครัฐ: ความหมายและประเภท

- รายรับของภาครัฐ หมายถึง ยอดเงินทั้งหมดที่รัฐบาลได้รับภายในปีงบประมาณหนึ่งๆ ซึ่งมีระยะเวลาตามแต่กฎหมายจะกำหนด ของไทย กำหนดปีงบประมาณเริ่มต้น 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน
 - รายได้ (revenue) เป็นรายได้ที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐบาลในอันที่จะแสวงหารายได้เพื่อจะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ ตามหน้าที่
 - เงินกู้ เป็นรายรับที่รัฐบาลดำเนินการกู้ยืมมา โดยมีภาระผูกพันต้องใช้คืน
-



รายได้: ภาษีอากร

- รายได้ภาษีอากร เป็นรายได้ที่มาจาก การจัดเก็บภาษีอากร มีลักษณะสำคัญ ที่แตกต่างจากรายรับประเภทอื่นๆ คือ
 - เป็นการบังคับเก็บโดยรัฐบาลซึ่งไม่ ก่อให้เกิดภาระผูกพันในการชำระคืน
 - รายรับที่ได้มาจากการเรียกเก็บภาษี อากรนั้น ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรง กับผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้เสีย ภาษีอากรจะได้รับจากรัฐบาลเป็น การการเฉพาะราย

รายได้ภาษีอากรของไทย ประกอบด้วย

- ภาษีสรรพากร
- ภาษีศุลกากร
- ภาษีสรรพสามิต
- ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ
- ภาษีลักษณะอนุญาติและลักษณะ อื่นๆ



รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

หมายถึง รายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์หรือบริการที่รัฐจัดขึ้นสนองความต้องการแก่บุคคลนั้นๆ เป็นการเฉพาะราย ประกอบด้วย

- รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ ประกอบด้วย ค่าขายสิ่งของและบริการ ได้แก่ ค่าขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน และค่าขายบริการ
- รายได้จากรัฐพาณิชย์ เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย รายได้ที่เป็นผลกำไร เงินปันผลที่ได้จากการถือหุ้น และเงินส่วนแบ่งจากกิจการอื่นๆ
- รายได้อื่นๆ เช่น ค่าแสตมป์ฤชากรและค่าปรับ เงินรับคืน รายได้เบ็ดเตล็ด



เงินกู้

- ความจำเป็นในการกู้เงิน
 - ประสิทธิภาพขาดดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย
 - ประสบบัญญาการบริหารการจัดเก็บรายได้
 - เพื่อการลงทุน
 - เพื่อแก้ไขปัญหาในภาวะการณ์ที่จำเป็น
 - เพื่อสนองนโยบายทางเศรษฐกิจ
 - เงินกู้ หมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
-



เหตุผลในการการกู้เงินของรัฐบาลไทย

- เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในกรณีที่มีความจำเป็นในการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

นอกจากการกู้เงินโดยตรงแล้ว รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจคำ
ประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ
ถ้ารวมเงินกู้ของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และการค้ำประกันเงินกู้โดย
รัฐบาล จะได้เป็นหนี้สาธารณะ



แนวคิดเกี่ยวกับภาษีอากร

จุดมุ่งหมายในการจัดเก็บภาษีอากร

- เพื่อเป็นรายได้ของรัฐบาล
- เพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม คนที่มีรายได้หรือทรัพย์สินหรือการบริโภคมมาก/สูง ควรจ่ายภาษีมาก/สูง
- เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเก็บ/ไม่เก็บ การลด/เพิ่ม ภาษีเพื่อจูงใจให้เกิดการออม การทำงาน การบริโภค ฯลฯ
- เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวเมื่อเศรษฐกิจซบเซา และแบบหดตัวเมื่อเศรษฐกิจมีแรงกดดันของเงินเฟ้อ



ลักษณะของระบบภาษีอากร

- มีความแน่นอน เกี่ยวกับจำนวนเงิน เวลา และวิธีการในการเสียภาษี
- มีความเสมอภาค เป็นความเท่าเทียมกันในการเสียภาษีตามอัตราส่วนของรายได้ที่ได้รับเนื่องจากการปกครองของรัฐ
- มีความสะดวก การจัดเก็บภาษีไม่ว่าประเภทใด ควรจะจัดเก็บโดยให้ความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีมากที่สุด
- มีความประหยัด เป็นภาษีที่ประหยัดทั้งสำหรับฝ่ายผู้เสียภาษีและฝ่ายบริหารจัดการจัดเก็บ
- สามารถทำรายได้แก่รัฐ
- มีประสิทธิผลด้านเศรษฐกิจและสังคม ภาษียังเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย
- มีความยืดหยุ่น ปรับตัวได้ตามภาวะเศรษฐกิจ



การจำแนกประเภทภาษีอากร

- ▶ จำแนกตามวิธีการปล้กภาระ
 - ภาษีทางตรง (direct tax)
 - ภาษีทางอ้อม (indirect tax)
 - ▶ จำแนกตามฐานภาษี
เช่น ฐานภาษีเงินได้ ฐานภาษีทรัพย์สิน ฐานภาษีการบริโภค
 - ▶ จำแนกตามวิธีการประเมินภาษี
 - ภาษีที่ประเมินตามมูลค่าหรือราคา (ad valorem tax)
 - ภาษีที่ประเมินตามสภาพ (specific tax)
-



ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม

- ▶ ภาษีทางตรง (direct tax) เป็นภาษีที่จ่ายโดยตรงให้กับรัฐบาลโดยผู้เสียภาษีไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา (เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีประกันสังคม, ภาษีส่วนเกินทุน (capital gains tax) หรือกิจการ (เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีประกันสังคม) รายได้ส่วนใหญ่จากภาษีทางตรงมาจากการเก็บภาษีจากรายได้ของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- ▶ ภาษีทางอ้อม (indirect tax) เป็นภาษีที่จ่ายโดยอ้อมให้กับรัฐบาลโดยผู้เสียภาษี เช่น ผ่านทางผู้ขายปลีก ภาษีทางอ้อมรวมถึงภาษีสรรพสามิตทั้งหลาย (เช่น ภาษีน้ำมัน ยาสูบ รถยนต์ นำเข้า) ภาษีทางอ้อมส่วนใหญ่มาจากการเก็บภาษีการใช้จ่ายของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล



ฐานภาษี

- ฐานภาษี คือ สิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินการจัดเก็บภาษีอากร แต่ละประเภท โดยทั่วไป มักเป็นสิ่งที่สามารถใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลได้ด้วย
- โดยทั่วไปมักจะกำหนดฐานภาษี โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ฐานภาษีเงินได้ ฐานภาษีทรัพย์สิน ฐานภาษีการบริโภค



ภาษีตามราคาและภาษีตามสภาพ

- ภาษีตามราคา (percentage tax หรือ ad valorem tax) เป็นภาษีที่คิดจากมูลค่าของสินค้าไม่ใช่จากจำนวนของสินค้า เช่น VAT คิดเป็นกี่ปเปอร์เซ็นต์ของราคาขาย และภาษีเงินได้นิติบุคคลคิดเป็นกี่ปเปอร์เซ็นต์
- ภาษีตามสภาพ (specific tax) เป็นภาษีที่คิดเป็นจำนวนเงินต่อหน่วยของสินค้า ภาษีสรรพสามิตส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มนี้ เช่น ต่ห่อของบุหรี่ ต่อลิตรของเครื่องดื่ม/น้ำมัน



ภาษีก้าวหน้าและภาษีถดถอย

- ▶ ภาษีก้าวหน้า (progressive tax) เป็นภาษีที่สัดส่วนของรายได้ทั้งหมดที่จ่ายภาษีเพิ่มขึ้น เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ภาษีเงินได้ถือเป็นภาษีก้าวหน้า
 - ▶ ภาษีถดถอย (regressive tax) เป็นภาษีที่สัดส่วนของรายได้ทั้งหมดที่จ่ายภาษิลดลง เมื่อรายได้เพิ่มสูงขึ้น VAT ถือว่าเป็นแบบถดถอย
 - ▶ ภาษีคงที่ (proportional tax) เป็นภาษีที่สัดส่วนของรายได้ทั้งหมดที่จ่ายภาษีไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น
-



นโยบายการคลัง

- นโยบายการคลังเป็นนโยบายของรัฐบาลที่พยายามมีอิทธิพลต่อรายได้ของรัฐบาล (taxation) และ/หรือ รายจ่ายของภาครัฐ ทั้งรายได้และรายจ่ายถูกนำเสนอรวมกันในงบประมาณประจำปี
 - คำสำคัญในงบประมาณประจำปี
 - งบประมาณขาดดุล (budget deficit) รายได้น้อยกว่ารายจ่าย ($T < G$)
 - งบประมาณเกินดุล (budget surplus) รายได้มากกว่ารายจ่าย ($T > G$)
 - งบประมาณสมดุล (balanced budget) รายได้เท่ากับรายจ่าย ($T = G$)
-



นโยบายการคลังและการรักษาเสถียรภาพ

- นโยบายการคลังช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยใช้ตัวรักษาเสถียรภาพอัตโนมัติ (built-in stabilisers) หรือ นโยบายการคลังแบบตั้งใจ (discretionary fiscal policy)
- วัฏจักรธุรกิจ (business cycle) เป็นคำที่มักใช้หมายถึงแนวโน้มของระบบเศรษฐกิจที่จะเคลื่อนย้ายจากภาวะเติบโตอย่างรวดเร็วสู่ภาวะซบเซา หรือ กลับกัน



การรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ

- ภาษีบางประเภทและการใช้จ่ายบางอย่างจะทำให้นี้เหมือนตัวรักษาเสถียรภาพอัตโนมัติ ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล ทั้งทางตรงและทางอ้อม เงินโอนเพื่อช่วยเหลือสวัสดิการสังคม โดยจะทำหน้าที่เหล่านี้ผ่านอย่างน้อย 2 ช่องทาง
 - นำไปสู่การเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติของการรั่วไหล และ/หรือการอัดฉีดลดลงในภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟู
 - นำไปสู่การลดลงโดยอัตโนมัติของการรั่วไหล และ/หรือการเพิ่มขึ้นของส่วนอัดฉีด ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
-



นโยบายการคลังแบบตั้งใจ

- ▶ ในบางโอกาสรัฐบาลจะแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง
 - ถ้าระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มจะขยายเร็วเกินไป นั่นคือ แรงกดดันของเงินเฟ้อ ก่อตัวขึ้น และรัฐบาลอาจต้องลดการใช้จ่ายของภาครัฐ (G) ให้น้อยกว่าการเก็บภาษี
 - ถ้าระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัว การว่างงานจะเพิ่มขึ้นและผลผลิตลดลง รัฐบาลอาจหาทางเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ (G) หรือการลดการเก็บภาษี



นโยบายการคลังแบบตั้งใจ

- ▶ นโยบายการคลังแบบตั้งใจเผชิญกับความยากลำบากจำนวนมากเกี่ยวกับความล่าช้าของเวลา
 - ความล่าช้าในการตระหนัก (recognition) รัฐบาลต้องใช้เวลาในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จัดระเบียบให้กับปัญหาที่อาจยังดำรงและตัดสินใจว่าการใช้จ่ายของรัฐและภาษีอะไรควรเกิดขึ้น
 - ความล่าช้าในการปฏิบัติ (execution) การใช้นโยบายการคลังต้องใช้เวลาในการให้มีผลบังคับใช้/ดำเนินการและการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องใช้เวลาในการรอเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงนั้นมีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม



มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม