

## แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 7

### การคลังและงบประมาณ

#### หัวข้อเนื้อหา

1. ความสำคัญรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ
2. รายได้ของรัฐบาล (government revenue)
  - ประเภทภาษี
    - ภาษีทางตรง )Direct Tax)
    - ภาษีทางอ้อม )Indirect Tax)
  - ฐานภาษี
    - ฐานที่เกี่ยวกับรายได้ (income base)
    - ฐานการบริโภค (consumption base)
    - ฐานที่เกี่ยวกับความมั่งคั่ง (wealth)
  - โครงสร้างอัตราภาษี
    - อัตราภาษีแบบก้าวหน้า (progressive)
    - อัตราภาษีแบบคงที่ (proportion)
    - อัตราภาษีแบบถดถอย (regressive)
  - หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีที่ดี
3. รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure)
  - ความหมายของงบประมาณ
  - ระบบงบประมาณของไทย
    - ยุคที่ 1: ยุคต้น เป็นช่วงของการใช้งบประมาณแบบแสดงรายการ
    - ยุคที่สอง ยุคกลาง เป็นช่วงของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programme Budgeting)
    - ยุคที่ 3: ยุคการปฏิรูป เป็นช่วงเวลาของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)
  - การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่าย
    - หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามระบบงบประมาณ
    - รายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ
  - หลักการของงบประมาณที่ดี
4. หนี้สาธารณะ
  - วัตถุประสงค์ของหนี้สาธารณะ
  - หลักการก่อหนี้สาธารณะ
  - ประเภทของหนี้สาธารณะ
5. ประเภทของนโยบายการคลัง
  - นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะการทำงาน
    - นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ
    - นโยบายการคลังแบบตั้งใจ
  - นโยบายการคลังจำแนกตามปัญหาที่ต้องการแก้ไข

- นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary fiscal policy)
- นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary fiscal policy)

### วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

1. อธิบายลักษณะและความสำคัญของเครื่องมือทางการคลังและงบประมาณทั้ง 3 เครื่องมือ รายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะได้
2. เปรียบเทียบลักษณะการทำงานของเครื่องมือทางการคลังและงบประมาณแต่ละเครื่องมือได้
3. วิเคราะห์การใช้เครื่องมือทางการคลังและงบประมาณภายใต้แต่ละประเภทของนโยบายทางการคลังเพื่อตอบสนองการสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

### วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. บรรยาย
2. มอบหมายให้นักศึกษาค้นคว้า
3. นักศึกษาทำแบบฝึกหัด
4. นักศึกษาทำรายงานตามหัวข้อที่ได้รับมอบหมาย

### สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการเรียน
2. PowerPoint ประกอบการบรรยาย
3. บทความ ข่าว และงานเขียนจากสื่อต่าง ๆ

### การวัดผลและการประเมินผล

1. สังเกตความสนใจในบทเรียน
2. สอบถามเพื่อให้เห็นความคิดเห็นในห้องเรียน
3. ทดสอบย่อย
4. พิจารณารายงานตามหัวข้อที่ได้รับมอบหมาย

## บทที่ 7 การคลังและงบประมาณ

### 1. ความสำคัญรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลเป็นองค์กรทางการเมือง มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของประเทศและประโยชน์สุขของประชาชนในส่วนรวม ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็เป็นองค์กรหรือหน่วยทางเศรษฐกิจ นอกจากจะแข่งกับภาคเอกชนในการใช้ทรัพยากรของประเทศแล้วยังมีบทบาทสำคัญการกำหนดแนวทาง เป้าหมาย และการดำเนินงานโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่านโยบายการคลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญดังนี้ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. 2545: 180)

ประการแรก ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรระหว่างเอกชนและภาครัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ต้องเผชิญกับปัญหาของการมีอยู่อย่างจำกัด (scarcity) ของทรัพยากรการผลิต จึงมีปัญหาว่าจะจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างไร จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดี การที่ภาครัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าทางตรง คือการผลิตสินค้าและบริการด้วยตนเอง หรือทางอ้อม คือ การเก็บภาษีหรือการกำหนดนโยบายต่าง ๆ และการดำเนินนโยบาย ล้วนแต่ทำให้รัฐบาลต้องมีค่าใช้จ่าย หากรัฐบาลใช้ทรัพยากรของสังคมมากขึ้น ทรัพยากรส่วนที่เหลือไว้ใช้ในภาคเอกชนย่อมมีน้อยลง นโยบายการคลังจึงมีบทบาทในการกำหนดว่า การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนเป็นไปในสัดส่วนที่ทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาว่าการจัดสรรทรัพยากรภายในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด รัฐบาลสามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (public goods and services) ในปริมาณและคุณภาพตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่

ประการที่สอง ส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เนื่องจากแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลจะเป็นตัวกำหนดว่าประชาชนกลุ่มใดจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐ และแต่ละกลุ่มจะได้ประโยชน์มากน้อยต่างกันเท่าใด ส่วนแผนการหารายได้ก็ควรจะมีการวิเคราะห์ว่าประชาชนกลุ่มใดจะเป็นผู้รับภาระการใช้จ่ายของรัฐ และแต่ละกลุ่มจะรับภาระมากน้อยต่างกันเท่าใด ฉะนั้น นโยบายการคลังจึงสามารถนำไปสู่การปรับปรุงการกระจายรายได้เบื้องต้นของประชาชนให้มีความทัดเทียมมากขึ้น แต่ทั้งนี้ยังต้องมีเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ มีกลไกการเมืองที่นักการเมืองจำเป็นต้องฟังเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิออกเสียง (voters)

ประการที่สาม เสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจจะมีการขยายตัวก็ต่อเมื่อการสะสมทุน (capital formulation) มีอัตราการเพิ่มสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากร รัฐบาลอาจใช้นโยบายการคลังรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การลงทุนและการผลิตของภาคเอกชน รวมทั้งการเลือกใช้ประเภทและอัตราภาษีเพื่อชักนำให้เอกชนมีการออมและการทุนในกิจการบางประเภท

ประการที่สี่ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ขาดเสถียรภาพหรือมีความผันผวนในด้านต่าง ๆ เช่น การจ้างงาน รายได้ของแรงงาน ระดับราคา เป็นต้น มักจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก นโยบายการคลังจึงต้องพยายามสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับสิ่งเหล่านี้ รวมทั้งการสร้างเสถียรภาพในตลาดเงินและความสมดุลในบัญชีเดินสะพัด

เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการในด้านต่าง ๆ ของประเทศมากมาย เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน และการจัดสวัสดิการเพื่อสังคม เป็นต้น ในการทำงานหน้าที่ดังกล่าวรัฐบาลต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้ โดยหลักการแล้วรายได้ของรัฐบาลจะต้องมาจากประชาชน กล่าวคือ การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นจะได้อมาโดยการโยกย้ายทรัพยากรบางส่วนจากภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรต่าง ๆ ของสังคมนั้นมีอยู่อย่างจำกัดซึ่งจะต้องแบ่งกันใช้ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2543: 101)

การดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลดำเนินการโดยผ่านนโยบายการคลัง ซึ่งหมายถึง นโยบายเกี่ยวกับการใช้รายได้และรายจ่ายของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแนวทางเป้าหมาย และการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญ 3 เครื่องมือ เครื่องมือทางด้านรายได้ และรายจ่าย และหนี้สาธารณะ

## 2. รายได้ของรัฐบาล (government revenue)

รายได้ของรัฐบาลอาจจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากร (tax revenue) และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (non-tax revenue) ซึ่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลคือรายได้ที่เป็นภาษี ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะรายได้ประเภทนี้

### รายได้ที่เป็นภาษีอากร

รายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลคือรายได้จากการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าในแต่ละปีรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องเก็บภาษีจากประชาชนมากขึ้น

ภาษี หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลจัดเก็บจากราษฎร และนำมาเพื่อใช้ประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี อีกความหมายถึงคือ ภาษี เงินได้ หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ซึ่งหากรวมทั้งสองความหมายเข้าด้วยกันจะได้ว่า “ภาษีคือ เงินได้หรือทรัพยากรที่รัฐบังคับให้เกิดการเคลื่อนย้ายจากประชาชนไปสู่รัฐบาล เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม” แต่ทั้งนี้การด่วนสรุปว่า ภาษีอากรจะต้องมีลักษณะเป็นการบังคับเก็บมิได้เป็นโดยสมัครใจนั้น เป็นข้อสรุปที่อาจชักนำไปให้หลงผิดได้ง่าย เพราะมีภาษีบางประเภทที่ไม่ได้มีลักษณะของเป็นการบังคับเก็บ เช่น ภาษีสินค้าอุปโภคบริโภค ประชาชนอาจเลี่ยงภาษีประเภทนี้ได้ด้วยการไม่บริโภคสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีการเก็บภาษีประเภทนี้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ม.ป.พ.: 8)

### ประเภทภาษี

การแบ่งประเภทของภาษีโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็นภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม

**ภาษีทางตรง (Direct Tax)** คือ ภาษีที่รัฐทำการจัดเก็บจากรายได้ของบุคคลและกำไรของธุรกิจ เป็นภาษีที่ผู้มีรายได้หรือผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้ที่ต้องรับภาระภาษีไว้ทั้งหมด ไม่สามารถผลักภาระให้กับผู้อื่นได้

ประเภทของภาษีทางตรง

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ ภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลธรรมดาผู้มีรายได้ โดยผู้มีรายได้อาจต้องเสียภาษีประจำปีตามรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้น โดยรัฐบาลยินยอมให้หักค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล คือ ภาษีที่จัดเก็บจากบริษัท ห้างร้านที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล โดยจัดเก็บจากกำไรที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ ถ้านิติบุคคลใดไม่มีกำไรก็ไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้ แต่จะต้องทำการยื่นแบบแสดงการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามที่รัฐกำหนด

3. ภาษีทรัพย์สิน คือ ภาษีที่จัดเก็บจากผู้ครอบครองทรัพย์สินทุกประเภท ทั้งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ ตัวอย่างสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ รถยนต์ เพชรพลอย ไข่มุก ฯลฯ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

4. ภาษีมรดก คือ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บจากกองมรดก ในประเทศไทยในปัจจุบันไม่มีการจัดเก็บภาษีนี้นี้

ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) คือ ภาษีที่เก็บจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าและบริการ รวมทั้งผู้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ก็จะผลักภาระภาษีเหล่านี้ไปยัง ผู้บริโภค โดยนำส่วนที่จะต้องเสียภาษีไปบวกเพิ่มเข้าไปในราคาสินค้าและบริการที่ขาย

ภาษีทางอ้อมแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) คือ ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจากสินค้าที่ผลิตในประเทศเฉพาะอย่าง เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีบุหรี่ ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีซีเมนต์ เป็นต้น

2. ภาษีสรรพากร (Revenue Tax) คือ ภาษีที่กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรมหรสพ อากรมแสตมป์ เป็นต้น

3. ภาษีศุลกากร (Custom Duties) คือ ภาษีที่กรมศุลกากรจัดเก็บจากผู้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิต ภาษีเบียร์ ภาษีน้ำมันเบนซิน เป็นต้น

#### ตัวอย่างการจัดเก็บรายได้รัฐบาล

(หน่วย: ล้านบาท)						
ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2551		ปีงบประมาณ 2552		ปีงบประมาณ 2553	
	จัดเก็บได้	ปมก.	จัดเก็บได้	ปมก.	จัดเก็บได้	ปมก.
ภาษีทางตรง	1,276,079.9	1,208,800.0	1,138,564.9	1,322,300.0	1,264,583.9	1,097,900.0
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	204,847.3	215,000.0	198,095.4	218,650.0	208,374.0	185,000.0
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	460,650.4	397,900.0	392,171.9	458,650.0	454,565.3	397,000.0
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	74,033.4	67,000.0	90,712.4	75,000.0	67,599.0	88,000.0
<b>ภาษีทางอ้อม</b>						
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	503,438.7	481,000.0	431,775.4	542,500.0	502,175.6	403,300.0
ภาษีสรรพสามิตเฉพาะ	25,132.6	40,000.0	18,099.0	19,000.0	22,892.0	17,000.0
อากรมแสตมป์	7,723.5	7,700.0	7,487.8	8,250.0	8,734.8	7,350.0
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	67,211.4	79,421.0	91,058.5	97,860.0	152,825.1	99,000.0
ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง						

#### ฐานภาษี

ฐานภาษี (tax base) คือสิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินเก็บภาษีอากรแต่ละชนิดตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปแล้วสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษีนี้นักจะถูกใช้เป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็นลักษณะด้วยกัน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2543: 131-2)

ฐานที่เกี่ยวกับรายได้ (income base) โดยทั่วไปแล้วถือว่ารายได้นั้นสามารถใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษี (ability-to-pay) ของแต่ละคนได้ดีที่สุด ทั้งนี้เพราะรายได้ของแต่ละคนนั้นเป็นสิ่งที่แสดงถึงอำนาจซื้อในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ในปัจจุบันภาษีที่ทำการเก็บจากฐานรายได้นั้น ได้แก่ ภาษีสองชนิดด้วยกัน คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (personal income tax) และภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax)

ฐานการบริโภค (consumption base) คือการจัดเก็บภาษีจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ฐานที่เกี่ยวกับความมั่งคั่ง (wealth) คือ การเก็บภาษีที่พิจารณาจากรายได้หรือทรัพย์สินสมบัติที่ประชาชนสะสมไว้ในรูปทรัพย์สินต่าง ๆ การเก็บภาษีจากความมั่งคั่งจึงถือได้ว่าเป็นการเก็บภาษีจากรายได้หรือประโยชน์ที่เกิดจากรายได้นั้น (capital-income) ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นนอกจากจะได้รับความพอใจหรือใช้ประโยชน์จากรายได้นั้นแล้ว ยังอาจใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมือในการหารายได้ หรือสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีที่เก็บจากสิ่งปลูกสร้าง ภาษีโรงงาน เป็นต้น

### โครงสร้างอัตราภาษี

โดยปกติรายได้จากภาษีอากร (tax yield) แต่ละประเภทจะเท่ากับมูลค่าของฐานภาษีคูณด้วยอัตราภาษีที่จัดเก็บ แต่ทั้งนี้ในการจัดเก็บภาษีอากรโดยทั่วไปมักจะต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการเสียภาษีหรือความสามารถในการเสียภาษี ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากอัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจากประชาชนแต่ละคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โครงสร้างอัตราภาษีสามารถพิจารณาได้ 3 แบบด้วยกัน คือ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. 2545: 182)

อัตราภาษีแบบก้าวหน้า (progressive) หมายถึง อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (marginal tax rate) มีค่ามากกว่าอัตราภาษีเฉลี่ยเมื่อฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้น หรืออัตราภาษีที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าฐานภาษีที่เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

อัตราภาษีแบบคงที่ (proportion) หมายถึง อัตราภาษีส่วนเพิ่มมีค่าเท่ากับอัตราภาษีเฉลี่ยไม่ว่าฐานภาษีจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรืออัตราภาษีที่จัดเก็บจะคงที่เมื่อฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม

อัตราภาษีแบบถดถอย (regressive) หมายถึง อัตราภาษีส่วนเพิ่มมีค่าน้อยกว่าอัตราภาษีเฉลี่ยเมื่อฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้น หรืออัตราภาษีจะลดลงเมื่อฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้น เช่น ภาษีบำรุงท้องที่

### ตัวอย่างการพิจารณาโครงสร้างอัตราภาษี

โครงสร้างอัตราภาษี	ฐานภาษี (Y)	อัตราภาษี (%)	จำนวนภาษี (T)	อัตราภาษีเฉลี่ย (T/Y)	เปรียบเทียบ	อัตราภาษีส่วนเพิ่ม ( $\Delta Y/\Delta T$ )
อัตราภาษี	1,000	7	70	$(70/1,000)=0.07$	-	-

แบบก้าวหน้า	2,000	10	200	$(200/2,000)=0.10$	<	$(200-70)/(2,000-1,000)=0.13$
	3,000	15	450	$(450/3,000)=0.15$	<	$(450-200)/(3,000-2,000)=0.25$
อัตรากาซี แบบคงที่	1,000	7	70	$(70/1,000)=0.07$	-	-
	2,000	7	140	$(140/2,000)=0.07$	=	$(140-70)/(2,000-1,000)=0.07$
	3,000	7	210	$(210/3,000)=0.07$	=	$(210-140)/(3,000-2,000)=0.07$
อัตรากาซี แบบถดถอย	1,000	15	150	$(150/1,000)=0.15$	-	-
	2,000	10	200	$(200/2,000)=0.10$	>	$(200-150)/(2,000-1,000)=0.05$
	3,000	7	210	$(210/3,000)=0.07$	>	$(210-200)/(3,000-2,000)=0.01$

### หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีที่ดี

การที่จะมีระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ก็จำเป็นจะต้องมีหลักเกณฑ์การจัดเก็บที่ดีเป็นแนวทางในการกำหนดการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีพอจะสรุปได้ดังนี้

1. หลักของความแน่นอน หมายความว่า กฎหมายที่ใช้ในการเก็บภาษีทุกประเภทที่จะต้องมีความแน่นอนและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษีทุกคน กล่าวคือ ภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับและมีความแน่นอนในเรื่องฐานภาษี อัตรากาซี ตลอดจนวันเวลาและวิธีการจัดเก็บ

2. หลักของความประหยัด หมายถึง ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุดด้วย ทั้งนี้เพราะทั้งภาระข้อยุ่งยากในการเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บมิได้ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลผลิตประชาชาติ หากแต่เป็นการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของสังคมไปในทางที่สูญเปล่า

3. หลักความเสมอภาค หมายความว่า การจัดเก็บภาษีที่ดีนั้นจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเสมอภาคในหมู่ผู้เสียภาษีทุกคน หลักความยุติธรรมในการเก็บภาษีนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญของระบบภาษีที่ดี การพิจารณาความเป็นธรรมนั้นจะต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีที่จัดเก็บและความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจัดเก็บภาษีนั้น

4. หลักของการยอมรับ หมายความว่า การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจะทำให้ได้ง่ายขึ้นหากประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษี การที่ประชาชนจะยินดีให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอากรนั้นภาษีอากรทุกชนิดที่จัดเก็บจากประชาชนจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ด้วย

5. หลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หมายความว่า ในระบบภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารการจัดเก็บอย่างได้ผลในทางปฏิบัติ ภาษีอากรบางประเภทแม้จะมีเหตุผลที่ดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บนั้นเป็นไปได้ยาก เช่น ภาษีมรดก

6. หลักของการทำรายได้ หมายความว่า ภาษีที่ดีสำหรับรัฐบาลควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างดีด้วย กล่าวคือ เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีอากรนั้นได้มาก โดยที่ไม่ต้องเพิ่มอัตรากาซีการจัดเก็บภาษีนั้น

7. หลักของความยืดหยุ่น หมายความว่า ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าในขณะที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว รายได้ของประชาชนจะเพิ่มขึ้น แต่อัตรากาซีที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่า

รายได้ที่เพิ่มขึ้น ภาษีที่จะเก็บนั้นจะไปลดอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชนซึ่งจะช่วยลดแรงกดดันของเงินเฟ้อได้มาก ในกรณีตรงกันข้ามขณะที่เศรษฐกิจซบเซา รายได้ของประชาชนจะลดลง อัตราภาษีที่เก็บจะลดลงในอัตราที่เร็วกว่ารายได้ ซึ่งจะช่วยลดความเดือดร้อนของผู้เสียภาษี และพอจะลดความซบเซาของเศรษฐกิจได้บ้าง

### 3. รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure)

เมื่อกล่าวถึงรายจ่ายของรัฐบาลเรามักจะกล่าวถึง “การงบประมาณ” (Budgeting) ซึ่งแม้ว่าความจริงแล้วงบประมาณจะกล่าวถึงทั้งการประมาณรายจ่าย การประมาณรายได้และเงินกู้ แต่โดยทั่วไปแล้ว ความสำคัญอยู่ที่ประมาณการรายจ่าย จึงมักเรียกสั้น ๆ ว่าเป็น “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” เพราะการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจะต้องได้รับอนุมัติอย่างชัดเจนจากผู้แทนของประชาชนทั้งในด้านจำนวนและวัตถุประสงค์ ซึ่งในแต่ละปีการประมาณการรายจ่ายมีลักษณะของความไม่แน่นอนสูง เพราะภาวะเศรษฐกิจอาจจะเปลี่ยนแปลงไปจากระยะเวลาที่เสนองบประมาณ จึงไม่สามารถระบุรายได้ที่แน่นอนได้ แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารจะต้องพยายามประมาณการรายได้ให้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด (อรัญ ธรรมโน. 2548: 49)

งบประมาณ หมายถึง แผนงานอันเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรการเงินให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน (สำนักงบประมาณ)

งบประมาณ ความหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 คือ จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่าย หรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณ คือแผนการด้านรายจ่าย การหารายได้ และการกู้เงินของรัฐบาล โดยปกติจะเป็นแผนประจำปี แต่ในระยะหลัง ๆ ได้มีการขยายระยะเวลาการใช้จ่ายบางแผนหรือบางรายการเป็น 2 ปี ซึ่งงบประมาณแผ่นดิน โดยปกติจะเป็นแผนทางด้านการจ่ายเงิน หรือให้ความสำคัญทางด้านการจัดสรรรายจ่ายมากกว่าด้านรายได้และการกู้เงิน (อรัญ ธรรมโน. 2548: 48-50)

ลักษณะโดยทั่วไปของงบประมาณ จะเป็นแผนประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายได้ และแผนกรู้อเงินมาใช้ ในระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติจะเป็นระยะเวลาหนึ่งปีหรือแผนประจำปี หรือที่เรียกว่า “ปีงบประมาณ” (fiscal year) ซึ่งไม่จำเป็นต้องตรงกับปีปฏิทิน (calendar year) ตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณของอเมริกา เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ไปสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายนของปีถัดไป ของประเทศญี่ปุ่น เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ไปสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป และในกรณีของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ไปสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

งบประมาณเป็นเอกสารการเงินที่สำคัญที่รัฐบาลได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐบาลสามารถให้บริการแก่ประชาชนตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ถ้าขาดงบประมาณ รัฐบาลก็ไม่สามารถคงอยู่ทำหน้าที่ได้ ดังนั้นงบประมาณจึงควรมีลักษณะของความสมดุล (equilibrium) ระหว่างรายจ่ายกับรายได้ โดยเป็นรายจ่ายที่มีความครอบคลุม (comprehensiveness) รายจ่ายทั้งหมดทุกรายการของรัฐบาล ที่มีความเป็นเอกภาพ (unity) ของการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดไว้ในฉบับเดียว โดยมีการกำหนดระยะเวลา (periodicity) ในการวางแผนและระยะเวลาของงบประมาณที่แน่นอน



## ระบบงบประมาณของไทย

วิวัฒนาการของระบบงบประมาณไทยตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสำนักงบประมาณในปี 2502 จนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งระบบงบประมาณออกได้เป็น 3 ยุค คือ (เชาว์ อรรถมานะ. 2554: 1-10)

**ยุคที่ 1: ยุคต้น** เป็นช่วงของการใช้งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) อยู่ระหว่างปี 2502 ถึงต้นปี 2524

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่รายละเอียดของการใช้จ่ายในรูปแบบที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจ่ายอะไรไปบ้าง มีการจำแนกหมวดหมู่ของงบประมาณรายจ่ายไว้โดยละเอียด โดยมุ่งหวังให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง ง่ายต่อการตรวจสอบและเพื่อป้องกันการทุจริต แต่ยังไม่ให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่าย ซึ่งเรียกระบบงบประมาณในลักษณะที่ให้น้ำหนักที่การควบคุมปัจจัยนำเข้า (input) ค่อนข้างมากเช่นนี้ว่า "ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ" ซึ่งเป็นระบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมด้านบุคลากรของทุกฝ่าย ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และวงเงินงบประมาณของประเทศ

ในยุคนี้ตรงกับช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 การงบประมาณถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศและมีส่วนช่วยให้การพัฒนาประเทศมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.5 - 8.0 โดยสำนักงบประมาณมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองงานโครงการต่าง ๆ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง รอบคอบตามวิชาการ มีการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าของโครงการ อัตราผลตอบแทนการลงทุน ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบของงานโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังยุคนี้ ซึ่งตรงกับช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 นั้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ที่เป็นผลจากการพัฒนาอย่างไม่สมดุลจนเกิดปัญหาช่องว่างของการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของคนในชนบทมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณในระยะหลังจึงได้เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การลดอัตราการเพิ่มประชากร และกระจายรายได้มากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 เศรษฐกิจของโลกได้เกิดความผันผวนอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันที่กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน (โอเปค) ได้ร่วมกันกำหนดราคาน้ำมันดิบไว้สูงจนมีผลกระทบต่อ การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกอย่างทั่วหน้า เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวจนก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง ในช่วงนั้นสำนักงบประมาณได้เข้าไปมีส่วนสนับสนุนการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการใช้วินัยทางการคลังอย่างเข้มงวดควบคุมการเพิ่มของรายจ่ายประจำและสนับสนุนรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนในอัตราสูง ลดการลงทุนที่ต้องใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศหรือการนำเข้าวัตถุดิบ ซึ่งมีส่วนทำให้ประเทศไทยสามารถผ่านพ้นวิกฤตและทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับมาสู่ความมั่นคงได้อีกครั้งในเวลาอย่างรวดเร็ว

**ยุคที่สอง ยุคกลาง** เป็นช่วงของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programme Budgeting) หรือ ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System: PPBS) อยู่ระหว่าง พ.ศ. 2524 - ปี พ.ศ. 2540

เป็นช่วงที่มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมมาใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ซึ่งเป็นระบบที่เริ่มให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณควบคู่ไปกับการพิจารณารายละเอียดของการใช้จ่ายในรายการที่สำคัญ ๆ โดยมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในสาระสำคัญให้สอดคล้องกับระบบแบบแสดงแผนงาน นอกจากนั้น ยังมีการปรับปรุงและประกาศ ใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2524 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัด พ.ศ. 2524 ทำให้มีการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณให้แก่หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการสามารถที่จะมอบและแบ่งปันอำนาจการบริหารงบประมาณในพื้นที่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น นับว่าเป็นการนำเอาหลักวิชาการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้กับการงบประมาณ (Management Approach to Budgeting)

จากที่ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณตามหมวดรายจ่าย ทำให้ไม่สามารถสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน และไม่สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรไปกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณจึงได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ หรือระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System : PPBS) นั้นเอง

ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (ระบบพีพีบี) นั้นเป็นการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญแก่การเชื่อมโยงแผนงานหรือกิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลดำเนินการเข้ากับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการจะบรรลุผลจากแผนงานหรือการดำเนินการนั้นๆ แม้ระบบงบประมาณดังกล่าวจะให้ความสำคัญแก่ผลผลิตหรือผลลัพธ์มากขึ้น แต่ระบบดังกล่าวก็ยังคงเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร (input) ง่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน (ผลผลิตผลลัพธ์) โดยมีการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ นอกจากนี้แล้วแผนงานต่างๆ ยังขาดความเชื่อมโยงกันและในบางครั้งซ้ำซ้อนกัน และที่สำคัญคือ ระบบดังกล่าวขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติงานกับการจัดสรรงบประมาณส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณในทางปฏิบัติยังคงยึดวิธีการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานราชการกับสำนักงบประมาณ และการอนุมัติโครงการมีลักษณะแบบเพิ่มเสริม (incremental) ซึ่งสุดท้ายแล้วขึ้นอยู่กับ "ดุลยพินิจ" ของผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรค่อนข้างมาก

การคุมเข้มด้านรายจ่ายดังกล่าวภายใต้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและระบบพีพีบี จะสามารถช่วยให้รัฐสามารถควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยราชการมิให้มีการรั่วไหลได้ค่อนข้างดีแต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังต่อไปนี้

1. การคุมเข้มด้านการใช้จ่ายทำให้มีการพัฒนาระเบียบ ขั้นตอนในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ละเอียดและซับซ้อนส่งผลให้หน่วยงานราชการขาดความคล่องตัวเช่นในกรณีของระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

2. การที่หน่วยงานไม่สามารถโยกเงินที่ประหยัดได้ไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือโครงการอื่นๆ ที่อาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอหรือมีความจำเป็นที่ต้องการงบประมาณเพิ่มเติม ทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะประหยัดต้นทุนและปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หากแต่จะ

ใช้วงเงินที่ได้รับการจัดสรรให้หมดภายในปีงบประมาณโดยจะเห็นได้บ่อยครั้งว่าหน่วยงานราชการจะมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณมากเป็นพิเศษในช่วงก่อนสิ้นปีงบประมาณ

3. การจัดสรรงบประมาณที่มีได้คำนึงถึงผลงาน ทำให้หน่วยงานราชการไม่ต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของผลงาน ทำให้หน่วยงานราชการมีแรงจูงใจที่จะขยายกรอบภารกิจหน้าที่ของตนให้กว้างมากขึ้นอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะสามารถของงบประมาณได้มากขึ้นโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น ความคุ้มค่าหรือความซ้ำซ้อนของโครงการ การแผ่ขยายอาณาจักรของส่วนราชการสวนกระแสโลกที่ต้องการให้ภาครัฐเล็ก กะทัดรัดแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. การที่หน่วยงานราชการไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเท่าที่ควรทำให้ขาดการพัฒนาฐานข้อมูลที่ต้องใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น ระบบบัญชีการเงินของหน่วยงานราชการไม่มีการพัฒนาวิธีการคำนวณต้นทุนในการให้บริการหรือในการดำเนินกิจกรรมซึ่งจะต่างกับในกรณีของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานอันเป็นปัจจัยให้มีการปรับปรุงบัญชีด้านต้นทุนมากขึ้น

ในยุคนี้ตรงกับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 – ฉบับที่ 7 รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลเล็กน้อย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและเร่งรัดการพัฒนาประเทศ ประหยัดการใช้จ่ายในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต และยังเน้นการรักษาวินัยด้านการเงินการคลังเพื่อแก้ไขวิกฤตด้านรายรับ จำกัดอัตราค่าจ้างราชการให้เพิ่มไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี เน้นนโยบายพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) มุ่งการพัฒนาชนบท แก้ปัญหาด้านก่อการร้าย จนกระทั่งเศรษฐกิจเติบโตขึ้นจนถึงยุคที่เรียกว่า “ยุคโชติช่วงชัชวาล”

ต่อมา ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงิน มีการกักเงินจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศมาลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ไม่เป็นการลงทุนที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เศรษฐกิจขยายตัวแบบฟองสบู่ ประกอบกับภาคการเงินของประเทศขาดความพร้อมที่จะเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ จนต้องมีการลดค่าเงินบาท ทำให้เศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ธุรกิจล้ม เกิดภาวะฟองสบู่แตก สำนักงบประมาณได้เข้ามามีส่วนในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง มีการยืดระยะเวลาการจ่ายเงินภาครัฐ ให้สอดคล้องกับฐานะการคลังของประเทศในขณะนั้น โดยอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ

ปัญหาต่างๆ ในการปฏิรูประบบงบประมาณภายใต้ระบบพีพีพีเป็นปัจจัยกระตุ้นให้มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบงบประมาณอีกเพื่อที่จะให้หน่วยงานราชการมีอิสระในการบริหารจัดการวงเงินงบประมาณของตนเองมากขึ้น โดยปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณจากการจัดสรรตามคำขอของหน่วยงานใช้จ่ายของหน่วยงานราชการซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายการใช้จ่าย มาเป็นการจัดสรรงบประมาณที่อิงกับผลงานของหน่วยงานราชการ

**ยุคที่ 3: ยุคการปฏิรูป** เป็นช่วงเวลาของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ในยุคนี้เป็นยุคที่สำนักงบประมาณต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ เนื่องจากภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น พรรคการเมืองเริ่มมีศักยภาพที่จะพัฒนานโยบายของพรรคโดยไม่ต้องอาศัยแนวนโยบายที่ข้าราชการ

ประจำเป็นผู้เสนอหรืออิงอยู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเหมือนที่เช่นในอดีต ทำให้ข้าราชการที่เคยเป็นหลักในการบริหารประเทศต้องปรับบทบาทตนเองให้เป็นเครื่องมือในการนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ในส่วนของระบบงบประมาณ เริ่มมีแนวคิดที่จะทำให้ระบบงบประมาณสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ จะต้องเป็นงบประมาณที่ตอบคำถามได้ว่า “ประชาชนได้รับอะไรจากงบประมาณแผ่นดิน” จึงเริ่มได้มีการพัฒนาและนำ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance Based Budgeting System)” ซึ่งเน้นถึงผลที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณ (Output) มาใช้ โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ก่อนจำนวน 7 หน่วยงานและสำนักงบประมาณได้นำผลจากโครงการนำร่องดังกล่าวมาพัฒนาเป็นระบบงบประมาณที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)” เพื่อให้ระบบงบประมาณสามารถตอบสนองการทำงานตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ระบบงบประมาณใหม่นี้สำนักงบประมาณได้มีการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญครั้งใหญ่ โดยมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายของการให้บริการ การกำหนดผลผลิต และความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณให้แก่ส่วนราชการมากขึ้น โดยมีระบบการวัดผลสำเร็จและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ สำนักงบประมาณได้ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ไปสู่งานที่ต้องอาศัยวิชาการและเทคนิคเฉพาะด้านในระดับที่สูงขึ้น เน้นหนักในเรื่องของการพัฒนาระบบและวิธีการกำหนดกรอบและแนวทางในการจัดสรรและบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผลและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการงบประมาณให้แก่รัฐบาล ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถจัดทำและบริหารงบประมาณด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักการซึ่งมีความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ เหตุผลความจำเป็น และเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

1. กำหนดให้ระเบียบมีความสอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
2. กำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายได้อย่างรวดเร็วให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า
3. กำหนดการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจในการบริหารงบประมาณรายจ่ายได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง
4. กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบริหารงบประมาณรายจ่ายให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ตามแผนงบประมาณ และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้
5. กำหนดให้มีเครื่องมือในการบริหารงบประมาณ ดังนี้
  - (1) การจัดทำ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย
  - (2) การจัดทำ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
  - (3) การรายงานผล
  - (4) การจัดทำ และรับส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

6. กำหนดให้การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาล คือ ให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณะได้

#### **การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่าย**

การจำแนกประเภทรายจ่ายของรัฐบาลอาจทำได้หลายวิธี แต่ละวิธีมีจุดมุ่งหมายและประโยชน์แตกต่างกันไป การจำแนกประเภทรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล คือ การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 วิธีย่อย คือ (สำนักงบประมาณ)

#### **หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ**

หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. รายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ
2. รายจ่ายงบกลาง
1. รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

**รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ** หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทบรายจ่าย ได้แก่

**งบบุคลากร** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าจ้างลูกจ้างสัญญาจ้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

**งบดำเนินงาน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

**งบลงทุน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

**งบเงินอุดหนุน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุน การดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคม มูลนิธิ องค์กรระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชน หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุนงบประมาณพระมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ งบเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท ได้แก่

- เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอตุณนิยมมิวทิยาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งเอเชีย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ และตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น ค่าครุภัณฑ์รายการรถโดยสารขนาด 12 ที่นั่ง หรือค่าสิ่งก่อสร้าง รายการค่าก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ เป็นต้น

งบรายจ่ายอื่น ๆ หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่งหรือรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น เงินราชการลับ เงินค่าปรับที่จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาหรือพัฒนาระบบต่างๆ เช่น ระบบการบริหารจัดการ ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ ระบบการจราจร เป็นต้น

#### รายจ่ายงบกลาง

รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปใช้จ่าย เช่น เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

งบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำแนกตามลักษณะงานและงบรายจ่าย						
หน่วย : ล้านบาท						
	งบบุคลากร	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น ๆ	รวม
การบริหารทั่วไปของรัฐ	45,066.80	108,377.40	42,803.30	48,892.20	274,270.40	519,410.10
การป้องกันประเทศ	73,647.80	18,298.10	4,420.50	1,889.30	71,875.00	170,130.70
การรักษาความสงบภายใน	61,915.90	23,474.60	8,349.80	503.6	29,997.20	124,241.10
การเศรษฐกิจ	43,087.90	26,772.00	120,408.00	161,560.80	69,365.20	421,193.90
การสิ่งแวดล้อม	312.4	485.8	207.7	1,651.20	424.7	3,081.80
การเคหะและชุมชน	4,813.30	10,161.80	18,650.80	7,812.90	4,172.70	45,611.50
การสาธารณสุข	59,255.30	12,393.40	15,892.90	20,218.60	102,087.80	209,848.00
การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ	2,502.40	1,649.70	2,567.40	7,081.50	1,020.90	14,821.90
การศึกษา	203,091.40	28,858.20	26,779.60	136,080.50	27,385.40	422,195.10
การสังคมสงเคราะห์	2,286.50	3,735.90	881.9	132,067.50	494.1	139,465.90
รวมทั้งสิ้น	495,979.70	234,206.90	240,961.90	517,758.10	581,093.4	2,070,000.00

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ (งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554)

#### รายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ (ยววรรณ รัฐกุล. 2547: 6)

บทบาทหลักในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คือ การแก้ไขความบกพร่องของกลไกตลาด การใช้จ่ายรายจ่ายเป็นการแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดที่สุดและชัดเจนกว่านโยบายภาษี รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อจัดสรรสินค้าสาธารณะอันได้แก่ งบป้องกันประเทศ งบการรักษาความสงบภายใน งบการบริหารชุมชนและสังคม รวมทั้งงบพัฒนาเศรษฐกิจ การจะพิจารณาว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาใดโดยใช้นโยบายรายจ่ายสามารถพิจารณาได้จากงบประมาณและรายจ่ายที่ออกไปจริงที่แบ่งตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ

รายจ่ายทั่วไปจะแบ่งออกตามลักษณะเศรษฐกิจได้สองประเภทด้วยกัน คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

รายจ่ายประจำ (current expenditure) คือ รายจ่ายที่ใช้สำหรับค่าจ้าง ดอกเบี้ย ซื้อมูลค่าและบริการ และเงินอุดหนุนโดยทั่วไป รายจ่ายประจำประเภทเงินเดือนข้าราชการและค่าชำระดอกเบี้ยเป็นรายจ่ายที่ผูกพันต่อเนื่องตลอดไป การปรับลดรายจ่ายประเภทนี้จะทำได้ยาก

รายจ่ายลงทุน (capitale expenditure) คือ รายจ่ายสำหรับการซื้อสินทรัพย์ถาวรที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 1 ปีขึ้นไป หรือการก่อสร้างสินทรัพย์ถาวร หรือการซ่อมบำรุงที่สามารถยืดอายุการใช้งานของสินทรัพย์ถาวรออกไปได้มากกว่า 1 ปี ซึ่งงบลงทุนจะเป็นรายจ่ายที่ไม่มีภาระผูกพันต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันยาวนานเว้นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในบางปี เมื่อมีการควบคุมรายจ่ายโดยรัฐบาลโดยรวม รายจ่ายที่ปรับลดก่อนจะเป็นรายจ่ายลงทุน จึงจะพบว่ารายจ่ายลงทุนมีความผันผวนและบางครั้งหดตัวในขณะที่รายจ่ายประจำเพิ่มขึ้น

รายจ่ายสองประเภทนี้มีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและผลต่อเศรษฐกิจแตกต่างกัน รายจ่ายลงทุนจะเสริมสร้างความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ในขณะที่รายจ่ายประจำจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะสั้น

### หลักการของงบประมาณที่ดี

งบประมาณเป็นเครื่องมือเอนกประสงค์ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ มีประโยชน์หลายประการ เช่น เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในด้านกาพัฒนาประเทศ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ขจัดความยากจน แก้ไขข้อบกพร่องและความอ่อนแอทางสังคมและการเมือง เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนรวมเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงประชาชนจะได้ทราบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้หรือที่ให้สัญญาแก่ประชาชนไว้เพียงใดหรือไม่ ดังนั้นจึงควรมีหลักการที่เหมาะสมสำหรับงบประมาณที่ดี โดย ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ได้กล่าวว่า งบประมาณที่ดีควรมีหลักการ 6 ประการ คือ

หลักการคาดการณ์ไกล (foresight) หมายความว่า จะทำอะไร จะใช้เงินในปีใด เท่าใด ก็ต้องคิดวางแผนไว้

หลักประชาธิปไตย (democracy) คือ ต้องให้ราษฎรเจ้าของเงินได้รู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งเงินได้และเงินจ่าย

หลักดุลยภาพ (balance) คือ งบประมาณต้องสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายได้รายจ่ายต้องเท่ากันทุกปี บางปี หรือ 2-3 ปีอาจจะขาดดุลบ้าง แต่ก็ต้องพยายามให้มีเกินดุลบ้าง มิฉะนั้นจะมีหนี้สินล้นพ้นตัว

หลักสารัตถประโยชน์ (utility) คือ ต้องคำนึงผลประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต จึงต้องมีรายจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วนเหมาะสมกับรายจ่ายประจำ

หลักความยุติธรรม (equity) คือ ต้องพยายามให้ความยุติธรรมทั้งด้านรายได้และรายจ่าย

หลักสมรรถภาพ (efficiency) หลักการนี้เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่จะต้องระวังสอดส่องให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

### ตัวอย่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 นั่นคือการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณไว้ 8 ยุทธศาสตร์และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติราชการตามภารกิจของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

และประเทศชาติสูงสุด โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานที่สำคัญและวงเงินงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์การจัดสรร (สำนักงบประมาณ, 2553) ดังนี้

**1. ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมั่นของประเทศ** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อส่งเสริมและปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ สร้างความสมานฉันท์สามัคคีของคนในชาติ สนับสนุนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจ รวมทั้ง พัฒนาระบบประกันภัยพิบัติ ตลอดจนสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 161,989 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 7.8 ของวงเงินงบประมาณ

**2. ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เติบโตและพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเสริมสร้าง พัฒนาระบบป้องกันประเทศให้มีความพร้อมและมีศักยภาพ แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ พัฒนาระบบข่าวกรองของรัฐ รวมทั้ง เตรียมความพร้อมในการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 186,364.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของวงเงินงบประมาณ

**3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคทางการศึกษาแก่ประชาชนทุกกลุ่มทุกวัยอย่างทั่วถึง และต่อเนื่องตลอดชีวิต พัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีระบบบริการสุขภาพที่ได้มาตรฐานในทุกระดับ มีระบบหลักประกันสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอ คุ้มครองและสนับสนุนการจัดสวัสดิการด้านแรงงาน เพิ่มโอกาสการมีงานทำของประชากรในทุกกลุ่มทุกวัย ส่งเสริมการทำนุบำรุงศาสนา รักษาศิลปะ วัฒนธรรมไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่น เสริมสร้างสังคมและคนไทยให้มีคุณภาพ จริยธรรมและค่านิยมที่ดีงาม มีหลักธรรมทางศาสนาในการดำรงชีวิตและอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร จัดสวัสดิการสังคมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีภูมิคุ้มกันภัยจากปัญหาเสพติด สนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนได้ออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพื่อพัฒนาสู่ความเป็นเลิศและกีฬาอาชีพ โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 624,418.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 30.2 ของวงเงินงบประมาณ

**4. ยุทธศาสตร์การจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อให้การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคเกิดความยั่งยืน รักษาวินัยทางการเงินการคลัง โดยดำเนินการในภารกิจต่างๆ ได้แก่ การเพิ่มมูลค่าเศรษฐกิจภาคเกษตร ส่งเสริมสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตรอย่างครบวงจรเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของเกษตรกรและชุมชน ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมให้มีมูลค่าเพิ่มด้วยนวัตกรรมและสินค้าเชิงสร้างสรรค์ เสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวและบริการทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีมาตรฐานเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ พัฒนาโครงสร้างการตลาด การค้าและการลงทุนให้มีการดำเนินการเชิงรุกเพื่อการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการเพื่อยกระดับคุณภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานอย่างมีเสถียรภาพทั้งพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกอื่นเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนของประเทศ



นอกจากนี้ยังพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารและบริการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 219,797.3 หรือคิดเป็นร้อยละ 10.6 ของวงเงินงบประมาณ

**5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศของโลก** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุลและการใช้ประโยชน์ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการคุ้มครอง อนุรักษ์ ป่าไม้ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทรัพยากรธรณี และทรัพยากรน้ำ ทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อคืนความสมบูรณ์สู่ธรรมชาติ จัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจน ส่งเสริมการปลูกป่าไม้ จัดให้มีระบบป้องกัน เตือนภัยทางธรรมชาติและสาธารณภัย และบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาและใช้พลังงานสะอาด เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศของโลก โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 36,954.8 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.8 ของวงเงินงบประมาณ

**6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม แก่เยาวชนให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง รวมทั้ง สนับสนุนทั้งภาครัฐและเอกชนในการผลิตและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรโดยเฉพาะในระดับบัณฑิต ให้มีความสามารถตอบสนองภาคการผลิตและบริการ นอกจากนี้ยังส่งเสริมองค์ความรู้ ถ่ายทอดเทคโนโลยีและบริหารจัดการ งานวิจัย บุคลากรและระบบฐานข้อมูลการวิจัยของประเทศอย่างบูรณาการ เผยแพร่และขยายผลการปฏิบัติในภาคการผลิต และบริการสู่การพัฒนาโดยความร่วมมือในระดับประเทศและภูมิภาค โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 18,532.3 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 0.9 ของวงเงินงบประมาณ

**7. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศขยายความร่วมมือทั้งทวีภาคีและพหุภาคีในทุกมิติกับประเทศคู่ค้าและประเทศหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อสร้างความแข็งแกร่งของอาเซียน สนับสนุนให้ไทยมีบทบาทสำคัญในองค์การระหว่างประเทศ และเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลก การดำเนินการด้านพิธีการทูตเชิงรุก และกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครอง รักษา ส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของไทย โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 8,182.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.4 ของวงเงินงบประมาณ

**8. ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งส่วนราชการ จังหวัด และกลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสนับสนุนการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 304,287.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.7 ของวงเงินงบประมาณ

**9. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่ได้คาดหมายกรณีฉุกเฉินและจำเป็น การบริหารบุคลากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

มากยิ่งขึ้นรวมทั้งการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ โดยได้จัดสรรงบประมาณไว้จำนวนทั้งสิ้น 509,473.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 24.6 ของวงเงินงบประมาณ

#### 4. หนี้สาธารณะ

ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 “หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

##### วัตถุประสงค์ของหนี้สาธารณะ (กระทรวงการคลัง)

รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ก่อหนี้สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์พอสรุปได้ดังนี้

##### เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ

ในยามที่มีภาวะเงินฝืดเกิดขึ้น การกู้ยืมของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ในโครงการต่าง ๆ จะเป็นการช่วยฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจ เพราะเมื่อรัฐบาลกู้ยืมและนำมาใช้จ่ายนั้นจะทำให้ประชาชนมีรายได้และเป็นการจูงใจให้มีการลงทุนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้มีการจ้างทำ งานเพิ่มขึ้น มีการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวและกลับสู่สภาวะปกติ ส่วนในยามที่มีภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้นนั้นก็ต้องแก้ไขด้วยการทำให้อุปสงค์รวม (aggregate demand) ลดลง ดังนั้น นโยบายการคลังที่นำมาใช้ในช่วงเวลานี้จึงควรใช้นโยบายภาษีเพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชนให้น้อยลงไป และรัฐบาลก็อาจจะใช้นโยบายการเงินด้วยการออกพันธบัตรขายให้กับประชาชนและสถาบันการเงิน เพื่อทำให้ปริมาณเงินในมือของประชาชนลดลง และทำให้อุปสงค์รวมลดลงได้ เงินที่กู้ยืมมาที่รัฐบาลก็อาจจะสะสมไว้ในรูปของเงินคงคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นได้ เงินที่กู้ยืมมาที่รัฐบาลก็อาจจะสะสมไว้ในรูปของเงินคงคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น

##### เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

เมื่อประเทศมีการติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศในบางระยะอาจต้องประสบกับปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุล ซึ่งเป็นระยะที่ประเทศมีรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่ำกว่ารายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลอาจแก้ไขโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพื่อใช้แก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินที่ขาดดุล เพื่อให้ประเทศสามารถดำรงรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไว้ได้โดยไม่ต้องปรับมูลค่าอัตราแลกเปลี่ยน

##### เพื่อใช้จ่ายในกิจการฉุกเฉินหรือรายจ่ายที่มีลักษณะผิดปกติไปจากรายจ่ายตามปกติ

เช่น การกู้มาเพื่อใช้จ่ายในการสงคราม การบูรณะฟื้นฟูประเทศหลังสงครามหรือภัยธรรมชาติ ต่าง ๆ เป็นต้น

##### เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล

เมื่อรายได้ที่ได้รับจากภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ และจากรัฐพาณิชย์มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ในงบประมาณก็จะเกิดงบประมาณขาดดุลขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาเงินมาชดเชยการขาดดุลนี้ซึ่งทางหนึ่งที่มีความสำคัญที่สุดจะให้ได้เงินมาก็คือการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ มาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล

##### เพื่อใช้ในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เหตุผลอันนี้เป็นเหตุผลที่ประเทศที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายยึดถือในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาต่างพยายาม

ที่จะยกระดับการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อที่จะหลุดพ้นออกไปจากวงจรของความยากจน (vicious circles of poverty) ซึ่งกล่าวได้ว่าความยากจนเป็นอุปสรรคอันสำคัญในการพัฒนาประเทศและทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต เนื่องจากความยากจนทำให้พัฒนาประเทศไม่ได้และประเทศไม่มีการพัฒนาจึงยากจน ซึ่งเป็นเหตุผลซึ่งกันและกันดังนั้น ประเทศด้อยพัฒนาจึงมีการออมน้อย มีอัตราการเกิดสูง มีอัตราคนไม่รู้หนังสือสูง เทคนิคในการผลิตต่ำดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงพยายามหาทางที่จะหลุดพ้นออกไปจากวงจรอันนี้ โดยพยายามระดมทรัพยากรต่าง ๆ และเงินลงทุนเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่เนื่องจากกำลังคนและกำลังเงินภายในประเทศมีจำกัด ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ในโครงการอันเร่งรัดได้ ประเทศกำลังพัฒนาจึงขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินให้เปล่าสำหรับใช้ในโครงการต่าง ๆ ก็มีอยู่จำกัดรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องกู้ยืมจากต่างประเทศมาใช้พัฒนาประเทศ

*เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า*

เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระเงินต้นและดอกเบี้ย หากรัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้สินได้ รัฐบาลอาจใช้วิธีกู้ยืมหนี้ใหม่เพื่อมาชำระหนี้เก่า การกู้หนี้ใหม่เพื่อมาล้างหนี้เก่า (refinance) เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ให้มีระยะเวลาชำระคืนยาวนานออกไป และลดภาระการชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ หรืออาจจะเป็นกรณีเปลี่ยนพันธบัตรหรือใบหุ้นใหม่แทนฉบับเก่า ซึ่งโดยปกติจะให้ดอกเบี้ยหรือเงินปันผลต่ำกว่าเดิม

**หลักการก่อหนี้สาธารณะ**

ในการก่อหนี้สาธารณะนั้นรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงหลักในการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อให้การก่อหนี้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นผลดีแก่ประเทศมากกว่าเป็นผลเสีย

*หลักผลประโยชน์ของเงินกู้*

เมื่อมีการกู้เงิน เงินกู้นั้นควรจะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ คือเกิดดอกออกผล ดังนั้น การกู้เงินที่ดี ควรยึด หลักว่าเป็นการกู้เพื่อการลงทุนให้เกิดประโยชน์ แทนที่จะเป็นการกู้เพื่อใช้จ่ายหมดไปโดยไม่ทำให้เกิดดอกออกผล ซึ่งมักเรียกว่า เป็นการกู้เพื่อการบริโภค และถึงแม้ว่าเป็นการกู้เพื่อการลงทุนก็ตาม อย่างน้อยควรจะเป็นการลงทุน ในโครงการที่สามารถให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนของเงินกู้

*หลักภาระหนี้*

การกู้เงินมาใช้จ่ายจะต้องมีภาระในการชดใช้คืนเงินต้นที่กู้มาและค่าดอกเบี้ย ยิ่งรัฐบาลกู้เงินจำนวนมาก ในอนาคตรัฐบาลก็ต้องชดใช้คืนเงินต้นและค่าดอกเบี้ยจำนวนมากเช่นกัน ซึ่งจะทำให้รายจ่ายของรัฐบาลสูงขึ้นมาก และถ้าเป็นการกู้เงินจากต่างประเทศอาจจะทำให้ประเทศต้องประสบปัญหาการขาดดุลในดุลการชำระเงินก็ได้ ถ้าประเทศไม่มีเงินตราต่างประเทศมากเพียงพอ ดังนั้น ในการกู้เงิน รัฐบาลจึงต้องคำนึงภาระหนี้ด้วย คือไม่ก่อหนี้มากเกินไปจนทำให้เป็นภาระหนักต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล และดุลการชำระเงินของประเทศ

*หลักเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ*

เมื่อรัฐบาลกู้ยืมเงินจากประชาชนจะมีผลทำให้การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนลดลง การขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศจะชะลอตัวลง ดังนั้น รัฐบาลจะต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อหนี้ภายในประเทศมากเกินไปจนอาจทำให้เศรษฐกิจของประเทศหดตัวอย่างรุนแรง และในทางตรงกันข้าม เมื่อมีการชดใช้เงินกู้ภายในประเทศ ปริมาณเงินในมือของประชาชนจะเพิ่มขึ้น ทำ

ให้การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายอื่นควบคู่ไปด้วยเพื่อมิให้ การชดใช้คืนเงินกู้และการชำระค่าดอกเบี้ย ทำให้เกิดปัญหาหาระดับราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

### ประเภทของหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะอาจจะแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ในการจำแนกประเภท หนี้ สาธารณะได้ดังนี้

#### แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้ อาจจำแนกออกเป็น

**หนี้ภายในประเทศ (internal debt)** เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกู้เงินจากแหล่งเงินกั ต่างๆ ภายในประเทศ เป็นต้นว่า กู้ยืมจากเอกชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง และสถาบันการเงิน อื่น เช่น บริษัทประกันภัย ธนาคารออมสิน ซึ่งอยู่ในประเทศ และเงินที่กู้ยืมนั้นรัฐบาลอาจจะชอกู้เป็น เงินตราของประเทศนั้น หรือชอกู้เป็นเงินตราต่างประเทศก็ได้

**หนี้ภายนอกประเทศ (external debt)** เป็นหนี้ที่รัฐบาลชอกู้ยืมมาจากแหล่งเงินกู้ภายนอก ประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นการกู้เงินจากบุคคลหรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่าง ประเทศ เช่น การกู้ยืมจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และพัฒนาการหรือธนาคารโลก (IBRD)

#### แบ่งตามระยะเวลาของการกู้

โดยยึดเอาระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ของรัฐบาลเป็นหลัก โดยทั่วไปแล้วระยะเวลาการ กู้ยืมของรัฐบาลจะแบ่งออกเป็น

**หนี้ระยะสั้น (Short term)** เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาในการชำระคืนภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี เมื่อ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินในระยะเวลาอันสั้นแต่รัฐบาลมีเงินคงคลังไม่พอ

**หนี้ระยะปานกลาง (Intermediate term)** เป็นหนี้ที่มีกำหนดในการชำระเงินคืนใน ระยะเวลา 2 ปีถึง 5 ปี เมื่อรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะก่อหนี้ในระยะกลาง รัฐบาลจะออกใบรับรอง หนี้ให้แก่เจ้าหนี้โดยสัญญาว่าจะจ่ายเงินคืนให้เป็นจำนวนเท่าใด เมื่อไร และผลตอบแทนการกู้ยืมใน รูปดอกเบี้ยเท่าใด

**หนี้ระยะยาว (Long term)** เป็นหนี้ที่กำหนดชำระคืนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่โดยมากมักจะอยู่ ในระหว่าง 10 – 20 ปี ในการก่อหนี้ระยะยาวนั้นรัฐบาลจะออกพันธบัตรของรัฐบาล (Government bond) ซึ่งเป็นใบรับรองการเป็นหนี้ให้แก่เจ้าหนี้โดยสัญญาว่าจะจ่ายเงินกู้และดอกเบี้ยให้ตาม กำหนดเวลา

จากที่กล่าวมาคือเครื่องมือที่สำคัญของนโยบายการคลัง คือเครื่องมือด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ต่อไปจะเป็นการนำเสนอถึงการนำนโยบายการคลังไปใช้ในระบบเศรษฐกิจตาม ลักษณะต่าง ๆ

## 5. ประเภทของนโยบายการคลัง

โดยทั่วไปอาจแยกประเภทของนโยบายการคลังเป็นสองแบบ แบบหนึ่งเป็นการแบ่งนโยบาย การคลังตามลักษณะการทำงาน อีกแบบหนึ่งเป็นการแบ่งนโยบายการคลังตามปัญหาที่ต้องการแก้ไข (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. 2545: 186-91)

**นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะการทำงาน** แบ่งเป็นนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ และนโยบายการคลังแบบตั้งใจ

**นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (non-discretionary fiscal policy or built-in stabilizer)** เป็นนโยบายการคลังที่สามารถปรับตัวเพื่อให้เกิดเสถียรภาพหรือลดความผันผวนได้โดยอัตโนมัติ คือ จะช่วยลดการใช้จ่ายมวลรวมไม่ให้เพิ่มสูงขึ้นมากเกินไปในขณะที่เกิดภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟู และช่วยพยุงการใช้จ่ายมวลรวมมิให้ลดลงมากเกินไปในขณะที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งการรักษาเสถียรภาพแบบอัตโนมัติ คือ การปรับตัวทางการคลังและการใช้จ่ายของประชาชนผ่านเครื่องมือของนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ ได้แก่ ภาษีเงินได้และรายจ่ายเงินโอนรัฐบาล

**นโยบายการคลังแบบตั้งใจ (discretionary fiscal policy)** ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจมีความผันผวนมากและเกิดขึ้นเป็นเวลานาน การแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติอาจจะไม่ได้ผล รัฐบาลจะต้องใช้นโยบายการคลังแบบตั้งใจ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงชนิดของภาษี อัตราภาษี และการเปลี่ยนแปลงระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล

**นโยบายการคลังจำแนกตามปัญหาที่ต้องการแก้ไข** แบ่งได้เป็นนโยบายการคลังแบบขยายตัวและนโยบายการคลังแบบหดตัว

**นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary fiscal policy)** คือนโยบายการคลังที่เพิ่มงบประมาณรายจ่ายและลดภาษี เป็นการใช้งบประมาณแบบขาดดุล เป็นการยกระดับรายจ่ายมวลรวมของระบบเศรษฐกิจ เพราะนอกจากการจ่ายของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นแล้ว การลดภาษียังมีผลให้รายจ่ายในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นด้วย การดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าว ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว การจ้างงานและรายได้ประชาชาติจะเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวในกรณีที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายจ่ายมวลรวมของระบบเศรษฐกิจมีไม่พอที่จะทำให้เกิดภาวะการจ้างงานเต็มที่

**นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary fiscal policy)** คือ นโยบายการคลังที่ลดงบประมาณรายจ่ายและเพิ่มภาษี หรือการตั้งงบประมาณแบบเกินดุล เพื่อให้ความต้องการใช้จ่ายมวลรวมลดลง ซึ่งนำไปสู่การลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ

#### **กรณีตัวอย่างแนวนโยบายการคลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2554**

แนวทางการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รัฐบาล

ยังคงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างยิ่ง ยี่สิบ ควบคู่กับการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังบนพื้นฐานของการนำแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ดังนั้น ในการบริหารจัดการการใช้จ่ายภาครัฐ จะยึดหลักผลสำเร็จของการดำเนินงานตามเป้าหมาย ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ระมัดระวังปัจจัยเสี่ยงต่างๆ และเพื่อให้สามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติและเกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จึงกำหนดนโยบายงบประมาณ ดังนี้

1. ดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง
2. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ
3. ทบทวนเพื่อชะลอหรือยกเลิกการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ (Redeploy) ที่มีลำดับความสำคัญลดลงหรือหมดความจำเป็น และสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้
4. เพิ่มสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในระดับที่เหมาะสมในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

5. สนับสนุนงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในจำนวนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาล

ภายใต้กรอบนโยบายงบประมาณข้างต้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รัฐบาลจึงกำหนดให้เป็นงบประมาณขาดดุล โดยกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 2,070,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จำนวน 370,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 21.8 และประมาณการรายได้สุทธิ จำนวน 1,650,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยกำหนดเป็นวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน 420,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล สนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องภายใต้ความเสี่ยงจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งสะท้อนภาระค่าใช้จ่ายที่มีอยู่จริงจากการดำเนินนโยบายและมาตรการด้านต่างๆ ของรัฐบาล โดยยังคงคำนึงถึงการรักษาวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

#### คำถามทบทวน

1. จงอธิบายถึงความสำคัญของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบที่เป็นรูปธรรม
2. จงอธิบายถึงลักษณะเครื่องมือทางการคลังแต่ละประเภทว่ามีลักษณะอย่างไร และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
3. จงอธิบายประเภทของภาษีที่เป็นภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อมว่ามีลักษณะสำคัญอย่างไร แตกต่างกันอย่างไรร
4. จงอธิบายระบบงบประมาณที่ใช้ในประเทศไทยในแต่ละยุค อธิบายลักษณะสำคัญ และสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ
5. จงอธิบายหลักการของงบประมาณที่ดี และยกตัวอย่างการนำไปประยุกต์ใช้ของประเทศไทย
6. จงอธิบายความสำคัญ วัตถุประสงค์ และหลักการก่อกำหนดนี้สารณะของรัฐบาล
7. จงอธิบายประเภทของนโยบายการคลัง และวิเคราะห์ว่าประเทศไทยใช้นโยบายการคลังในลักษณะใด

#### เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง. **หนี้สาธารณะ**. เข้าถึงได้จาก [www.mof.go.th/pdmo/pdf/publicdebt.pdf](http://www.mof.go.th/pdmo/pdf/publicdebt.pdf)  
 เกริกเกียรติ พิพัฒน์ศรีธรรม. (2543). **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
 เชาว์ อรรถมานะ. **สำนักงบประมาณ: ห้าทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง**. เข้าถึงได้จาก <http://www.bb.go.th/bbhome...ห้าทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง>.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ยุววรรณ รัฐกุล. 2547. **คู่มือการใช้ข้อมูลการคลังของประเทศ**. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (ม.ป.ป). **ทฤษฎีการภาษีอากร**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2545). **หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

สำนักงบประมาณ. **ความหมายของงบประมาณ**. เข้าถึงได้จาก [www.bb.go.th](http://www.bb.go.th)

สำนักงบประมาณ. **หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ**. เข้าถึงได้จาก

[http://www.bb.go.th/Support/bud\\_law/bb-0704-w33.pdf](http://www.bb.go.th/Support/bud_law/bb-0704-w33.pdf)

สำนักงบประมาณ. **งบประมาณโดยสังเขป ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554** เข้าถึงได้จาก

<http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER14/GENERAL/DATA0001/00001230.PDF>

อรัญ ธรรมโน. 2548. **ความรู้ทั่วไปทางการคลัง**. กรุงเทพฯ: ไทยวิจัยและฝึกอบรม.