

## บทนำ : การบริหารการคลังสาธารณะ

### ความหมาย

การคลังสาธารณะ (Public Finance) หรือการคลังรัฐบาล (Government Finance) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ การใช้จ่ายเงินของรัฐ และการก่อหนี้สาธารณะ เป็นการจัดสรรทรัพยากรของสังคมโดยรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุหน้าที่ในการปกครองประเทศของรัฐ

การบริหารการคลังสาธารณะ เป็นเรื่องของการกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาลในการบริหารหน่วยงานด้านการคลังสาธารณะให้เป็นไปตามหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และเพื่อให้บรรลุหน้าที่ในการปกครองประเทศของรัฐ

### แนวความคิดในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม

1. แนวคิดแบบสังคมนิยมเบ็ดเสร็จ รัฐเท่านั้นที่มีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม รัฐใช้การวางแผนจากส่วนกลาง ประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานล้วนเป็นลูกจ้างรัฐ ทำงานให้กับรัฐบาล

2. แนวคิดแบบเสรีนิยม รัฐพึงเข้าไปจัดสรรทรัพยากรในเรื่องที่เอกชนทำไม่ได้หรือทำไม่ได้ดี เอกชนจะใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการจัดสรร สินค้าใดที่ต้นทุนบวกด้วยกำไรแล้วผู้ซื้อยังมีความต้องการที่จะซื้อ สินค้านั้นก็ขายได้ด้วยกลไกราคา เสรีภาพในการประกอบอาชีพและเสรีภาพในการค้าขายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรตามแนวคิดเสรีนิยม

### แนวความคิดในการศึกษาการคลังสาธารณะ

1. แนวความคิดแบบ Predictive Approach (Positive Economic)
  - เป็นการใช้ข้อเท็จจริงมาอธิบายสิ่งที่จะทำ เช่น เก็บภาษีมาก อำนาจซื้อจะน้อยลง
2. แนวความคิดแบบ Normative Approach (Optimal Theory)
  - ศึกษากฎเกณฑ์ที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด : หาระบบที่ควรจะเป็น
  - ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ควรปรับระบบภาษีอากรเป็นเช่นใด

### หน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ

หน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ มี 4 ประการ คือ

1. การจัดสรรทรัพยากรของสังคม (Allocation Function)
  - เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ → ผลผลิตมวลรวม
2. การกระจายรายได้ให้กับประชาชน (Distribution Function)
  - เป็นธรรม เสมอภาค → ครีวเรือน

3. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function)
  - เงินฝืด เงินเพื่อ ราคาสินค้า
4. การสร้างประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Management Function)
  - ต้นทุนต่ำ (ปัจจัยการผลิต : ที่ดิน แรงงาน ทุน)
  - ประสานความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ
  - ดูแลกลไกตลาด
  - เลือกบริโภคในปัจจุบันหรืออนาคต

### ลักษณะของสินค้า และกลไกในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม

#### พิจารณาจากลักษณะของสินค้า

1. สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เป็นสินค้าที่ไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค และไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ เช่น บริการการป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวกสาธารณะ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น
2. สินค้าเอกชน (Private Goods) เป็นสินค้าที่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค และแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ เช่น ข้าว คน ๆ หนึ่งทานข้าวอีกคนหนึ่งย่อมไม่ได้ทาน เป็นต้น

#### พิจารณาจากลักษณะความต้องการ

1. Private Want → กลไกราคาทำงานได้
2. Public Want → Public Goods and Social Goods (ภาษี)
3. Mixed Want → การศึกษา และสาธารณูปโภค
4. Merit Goods คือ สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคมที่รัฐต้องการให้มี เช่น การศึกษาภาคบังคับ (ส่วน Demerit Goods คือ สินค้าที่รัฐชกนนำไม่ให้บริโภค เช่น ยาสูบ สุรา)

#### กลไกในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม

- กลไกราคา (Price Mechanism) กฎของ Demand และ Supply
- กลไกทางการเมือง ประโยชน์ของประชาชน

### รายได้ของรัฐ

รายได้ของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายได้ที่เป็นภาษี และรายได้ที่มิใช่ภาษี

#### รายได้ที่เป็นภาษี

##### ข้อพิจารณาในการจัดเก็บภาษี

1. การใช้จ่ายจะมากน้อยเพียงใด เก็บจากใคร จำนวนเท่าไร (การจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐกับเอกชน) พิจารณาจากความเป็นธรรมของระบบภาษี และการมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

2. ความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน พิจารณาจากรายได้ประชาชาติ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และระดับการค้าขายระหว่างประเทศ

3. ความพยายามในการจัดเก็บภาษี ในการจัดเก็บภาษี พิจารณาจากระบบภาษีที่ดี และความร่วมมือของประชาชน

**ประเภทของภาษี** แบ่งตามลักษณะของการใช้จ่ายมี 2 ประเภท คือ

1. General Tax คือ ภาษีอากรโดยทั่วไปใช้เพื่อป้องกันประเทศและลงทุนทางเศรษฐกิจ
2. Earmarked Tax คือ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เฉพาะเท่านั้น เช่น เงินกองทุนน้ำมัน ภาษีประกันสังคม เป็นต้น

### **รายได้ที่มีใช้ภาษี**

รายได้และรายรับที่มีใช้ภาษี มีดังนี้

1. รายได้จากการประกอบธุรกิจของรัฐบาล รัฐพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ
2. การก่อกวนในสาธารณะในประเทศและต่างประเทศ
3. รายได้จากการบริหารค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับที่เกิดจากการละเมิดกฎระเบียบของสังคม
4. การบังคับกู้ยืมจากประชาชน (ติดตั้งโทรศัพท์ บังคับซื้อพันธบัตร)
5. รายได้จากการบริโภค

### **ความรู้เรื่องภาษีอากร**

**ความหมายของภาษีอากร**

1. เป็นสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชนเป็นการทั่วไปและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนหรือเกิดผลประโยชน์โดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอากร
2. เงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ยกเว้นการกู้ยืมและการขายสินค้าและบริการในราคาทุนของรัฐบาล
  - สินค้าที่รัฐบาลขายต่ำกว่าทุน เรียกว่า "Negative Tax"
  - ภาษีที่ไม่อยู่ในรูปเงินตรา เรียกว่า "Tax in Kind" เช่น
    - 1) การถูกบังคับไปเป็นทหารเกณฑ์ ได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

- 2) การบังคับกู้ยืมโดยจ่ายดอกเบี้ยต่ำกว่าที่ควร
- 3) การบังคับซื้อสินค้าในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

### ฐานภาษี

ฐานภาษี หมายถึง สิ่งที่ใช้เป็นฐานในการประเมินเก็บภาษีอากรแต่ละชนิดตามอัตราที่กำหนดไว้ เช่น ฐานรายได้ ฐานของจำนวนสินค้าที่ขายได้ เป็นต้น

ฐานภาษี แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ฐานเกี่ยวกับรายได้ (Income Base) รายได้เป็นตัววัดความสามารถในการเสียภาษีและแสดงอำนาจซื้อของคน ฐานรายได้แบ่งเป็นส่วนที่ใช้จ่ายในปัจจุบันและส่วนที่เก็บสะสมไว้เพื่อใช้จ่ายในอนาคต ฐานรายได้จะไม่เป็นกรรมกรณีก่อนสะสมไว้ไม่ใช่ ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

2. ฐานการบริโภค (Consumption Base) เก็บจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค หรือการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น

1) ภาษีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (Expenditure Tax) เป็นภาษีทางตรง ยุ่งยากในทางปฏิบัติ เช่น จ่ายค่าอาหาร จ่ายค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

2) ภาษีการขาย (Sales Tax) เก็บจากสินค้าหรือบริการที่ทำการซื้อขายเพื่อการบริโภค

3) ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) เก็บจากสินค้าหรือบริการเฉพาะอย่าง เป็นรูปแบบหนึ่งของภาษีการค้าหรือการขาย เช่น สุรา ยาสูบ เครื่องดื่ม น้ำมัน เป็นต้น

4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value – added Tax) เป็นภาษีการขายรูปแบบหนึ่ง แต่จะทำการคำนวณภาษีจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของสินค้าที่ทำการผลิตในแต่ละช่วง

5) ภาษีสินค้านำเข้า (Imports Tax) เข้ามาเพื่อการบริโภค

ข้อดีของภาษีจากฐานการบริโภค คือ

1) การบริโภคเป็นการนำเอาทรัพยากรไปใช้ส่วนตัว ใช้มากเสียภาษีมาก ดังนั้นจึงเป็นการส่งเสริมการทำงานและการออมทรัพย์

2) เป็นกลาง ยุติธรรมระหว่างการบริโภคในปัจจุบันกับการบริโภคในอนาคต บริโภคเมื่อไร เสียภาษีเมื่อนั้น

ข้อเสีย คือ ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับภาระภาษีมากกว่าผู้มีรายได้มาก

3. ฐานความมั่งคั่ง (Wealth Base) เก็บจากรายได้หรือทรัพย์สินสมบัติที่เก็บสะสมไว้ในรูปของทรัพย์สินต่าง ๆ อาจถือเป็นภาษีจากรายได้ (Capital – Income Tax) หรือประโยชน์ที่เกิดจาก

ทรัพย์สิน มักเรียกว่า ภาษีทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน ภาษีรถยนต์ ภาษีโรงงาน ภาษีมรดก ภาษีดอกเบี้ย เป็นต้น

หมายเหตุ ภาษีทรัพย์สิน ถือเป็นการจัดเก็บภาษีซ้ำ (Double Taxation) ไม่เป็นธรรม เพราะ ทรัพย์สินเป็นผลมาจากรายได้ที่สะสมไว้ ซึ่งรายได้ถูกเก็บภาษีไปครั้งหนึ่งแล้ว

### รายจ่ายสาธารณะ

การใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นไปเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐ และเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม แบ่งเป็น รายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อลงทุน และรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือ

ผลของการใช้จ่าย มีดังนี้

- ลงทุน → เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต
- ประจำ → รักษาระดับ
- ช่วยเหลือ (การให้) นำไปลงทุน รักษาระดับ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า

พิจารณาการใช้จ่ายในแง่การเคลื่อนย้ายของทรัพยากร

1. เป็นการเคลื่อนย้ายโดยตรงจากเอกชนมาสู่รัฐ
2. ไม่มีการเคลื่อนย้ายโดยตรง เป็นการโอนเงินไปสู่เอกชน เช่น การให้บำเหน็จบำนาญ

(เป็นการนำภาษีมาจ่ายคืน)

### หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ เป็นการใช้จ่ายก่อนแล้วเก็บภาษีมาใช้หนี้ในภายหลัง เช่น พันธบัตรเงินกู้ ตัวเงินคลัง หนี้ต่างประเทศ รัฐบาลสามารถใช้การใช้จ่ายเป็นตัวกำหนดรายรับ หากรายรับจากภาษีอากร รัฐพาณิชย์ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มีไม่พอเพียง รัฐยังมีเครดิตที่ดีในการก่อหนี้สาธารณะ

หนี้สินภายในประเทศ → เป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากเอกชนมาสู่ภาครัฐ

หนี้สินต่างประเทศ → ทรัพยากรไหลเข้าสู่ประเทศ

### นโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการหารายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ เครื่องมือทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่ ภาษี งบประมาณ ระเบียบทางการคลัง

นโยบายทางการเงิน (Monetary Policy) หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การควบคุม/กำกับดูแลสินเชื่อ การควบคุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา การออก

ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางการเงิน เป็นต้น โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลนโยบายการเงินก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย

เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงิน ได้แก่ การควบคุมปริมาณเงิน การกำหนดอัตราดอกเบี้ย และการควบคุมเงินที่ไหลเข้าออกระหว่างประเทศ

## การบริหารรายได้ของภาครัฐ

รายได้ของภาครัฐกับการจัดบริการสาธารณะ

ลักษณะของการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีดังนี้

1. มีปริมาณและคุณภาพตรงกับความต้องการของประชาชนทั่วไปในสังคม ไม่มากหรือน้อยเกินไป (No over or under supplies)
2. ประชาชนทั่วไปในสังคมไม่บริโภคหรือใช้บริการสาธารณะนั้นมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น (No over or under consumptions)
3. ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (Resource Maximization)

คุณลักษณะของสินค้าหรือบริการสาธารณะ

พอล แอน โทนี แซมมวลสัน (Paul A. Samuelson) ได้แบ่งประเภทของสินค้าโดยใช้ลักษณะของสินค้าเป็นเกณฑ์ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากคุณสมบัติพื้นฐาน 2 ประการ คือ

1. การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Rival Consumption) คือ การดูว่าเมื่อสินค้าใด ๆ ถูกใช้หรือบริโภคโดยคนหนึ่งคนใดแล้ว จะเป็นเหตุให้บุคคลอื่นไม่สามารถใช้สินค้านั้นหรือไม่ หรือทำให้บุคคลอื่นได้รับความพึงพอใจน้อยลงจากการใช้สินค้านั้นหรือไม่ หากสินค้านั้นถูกใช้โดยคนหนึ่งแล้วทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถใช้สินค้านั้นได้ หรือเกิดความพึงพอใจในสินค้านั้นน้อยลง จะเรียกสินค้านั้นว่าเป็นสินค้าที่ "เป็นปรปักษ์ในการบริโภค" (Rival Consumption) ในทางตรงกันข้าม หากสินค้านั้นถูกใช้โดยคนหนึ่งแล้วไม่ทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถใช้สินค้านั้นได้ จะเรียกสินค้านั้นว่าเป็นสินค้าที่ "ไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค" (Non – Rival Consumption)

สินค้าหรือบริการสาธารณะต้องมีลักษณะไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non – Rival Consumption) คือ ต้องเป็นสินค้าหรือบริการที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์จากบริการหน่วยเดียวกันได้ โดยไม่ทำให้คนหนึ่งคนใดสูญเสียประโยชน์จากสินค้าหรือบริการนั้น ๆ และลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แม้จะมีผู้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นเพิ่มขึ้น ต้องไม่ทำให้ต้นทุนการจัดให้มีสินค้าหรือบริการนั้นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย นั่นหมายถึง ต้นทุนส่วนเพิ่มเมื่อมีผู้ซื้อสินค้าเพิ่มขึ้นนั้นมีค่าเท่ากับศูนย์ (Zero – Marginal Cost) นั่นเอง

2. การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน (Exclusion Principle) คือ การดูว่าสินค้านั้นสามารถใช้กลไกราคาหรือมาตรการบางอย่างเป็นเครื่องมือเพื่อกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นได้ใช้สินค้านั้นหรือไม่ หากสินค้านั้นสามารถใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ จะเรียกว่าเป็นสินค้าที่ "สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้" (Excludable) ในทางตรงกันข้าม หากสินค้านั้นไม่สามารถใช้ราคาหรือมาตรการอื่นเป็นเครื่องมือในการกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ จะเรียกว่าเป็นสินค้าที่ "ไม่สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้" (Non – Excludable)

สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้น ต้องมีลักษณะที่ไม่สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Non – Excludable) โดยประชาชนหรือสาธารณชนในสังคมต้องได้รับประโยชน์จากการบริการเสมอเหมือนกัน โดยที่รัฐหรือหน่วยบริการไม่สามารถจัดแบ่งสินค้าหรือบริการออกเป็นหน่วยย่อยๆ และส่งมอบให้กับคนบางคนเป็นการเฉพาะได้

สรุป สินค้าหรือบริการสาธารณะ มีลักษณะดังนี้

1. ไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non – Rival Consumption)
2. ไม่มีต้นทุนส่วนเพิ่มในการจัดให้มีสินค้า คือ ต้นทุนส่วนเพิ่มเมื่อมีผู้ซื้อสินค้าเพิ่มขึ้นนั้นมีค่าเท่ากับศูนย์ (Zero – Marginal Cost)
3. ไม่สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Non – Excludable) หรือไม่สามารถกีดกันบุคคลอื่นไม่ให้ใช้สินค้านั้นได้

ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ เช่น ไฟฟ้าบนถนนสาธารณะ น้ำสาธารณะ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ การป้องกันและรักษาความปลอดภัยของประเทศ การทำความสะอาดถนนสาธารณะ การควบคุมดูแลด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เป็นต้น

จากลักษณะของสินค้าสาธารณะดังกล่าว ภาครัฐต้องเป็นผู้เข้ามาจัดสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน เนื่องจากสินค้านั้นหากผลิตสินค้าไปก็ไม่สามารถใช้กลไกใดมาคิดกันการบริโภคได้ ผู้ผลิตเอกชนจึงก็ไม่มีใครยอมที่จะผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เนื่องจากไม่สามารถเก็บเงินจากผู้บริโภคได้ ในทางกลับกันผู้บริโภคที่มีเหตุผลตามหลักเศรษฐศาสตร์เองก็ไม่ยินดีที่จะจ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการสาธารณะ แต่จะได้รับอรรถประโยชน์จากการที่มีคนบางคนยอมจ่ายเพื่อให้มีสินค้าและบริการดังกล่าวขึ้น จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น อาจทำให้เกิดปัญหาการบริโภคโดยไม่จ่าย หรือ Free – Rider Problem ได้ด้วยเช่นกัน

Free – Rider Problem คือ การได้รับประโยชน์จากการที่บางคนยอมจ่ายเงินเพื่อให้มีสินค้าและบริการโดยที่ตนเองไม่ยอมจ่าย

ประเภทของสินค้าและบริการ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

ลักษณะของสินค้า	เป็นประโยชน์ในการบริโภค	ไม่เป็นประโยชน์ในการบริโภค
สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้	สินค้าเอกชน (Private Goods)	สินค้าสโมสร (Club Goods)
ไม่สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้	สินค้าทั่วไป (Common Goods)	สินค้าสาธารณะ (Public Goods)

1. **สินค้าเอกชน (Private Goods)** เป็นสินค้าที่เป็นประโยชน์ในการบริโภคและแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ หรือในบางครั้งเรียกให้ชัดเจนว่าเป็น "สินค้าเอกชนอย่างแท้ (Pure Private Goods)" ได้แก่ สินค้าหรือบริการทั่วไปที่ซื้อขายกันตามท้องตลาด เนื่องจากการเพิ่มเข้ามาของผู้บริโภค รายใหม่ทำให้ความพึงพอใจของผู้บริโภค รายเดิมที่มีอยู่ลดน้อยลง นอกจากนี้ยังสามารถกีดกันการเข้ามาของผู้บริโภค รายใหม่ได้อีกด้วย เช่น การซื้ออาหาร การซื้ออาหารของผู้บริโภค รายใหม่อาจทำให้ปริมาณที่สามารถจะซื้อของผู้บริโภค รายเดิมลดน้อยลงได้ หรือผู้บริโภค รายใหม่อาจแบ่งส่วนใดส่วนหนึ่งของสินค้าไปทำให้ความพึงพอใจจากผู้บริโภค ที่มีอยู่เดิมลดน้อยลงไป อีกทั้งผู้บริโภค รายใหม่อาจไม่พึงพอใจที่จะขายให้ เป็นต้น

2. **สินค้าทั่วไป (Common Goods)** เป็นสินค้าที่เป็นประโยชน์ในการบริโภคแต่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ มีลักษณะเป็นสินค้าลักษณะผสม หรือสินค้ากึ่งสาธารณะ (Quasi – Public Goods) ประเภท Congestible Public Goods เนื่องจากการเข้ามาของผู้บริโภค รายใหม่อาจทำให้ความพึงพอใจของผู้บริโภค รายเดิมลดน้อยลง แต่ไม่สามารถกีดกันให้บุคคลอื่นไม่สามารถเข้ามาเป็นผู้บริโภค ได้ เช่น การใช้สนามหลวงในวันที่มีงานพิธี การใช้ถนนสาธารณะ หรือการใช้ห้องสมุดสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถกีดกันให้ผู้อื่นใดเข้ามาใช้บริการ แต่การเข้ามาของผู้ใช้บริการ รายใหม่อาจก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนผู้อื่น ดังนั้นการกระทำของผู้รับบริการ รายใหม่จึงเป็นการทำให้ความพึงพอใจของคนที่ใช้บริการเดิมอยู่ก่อนแล้วนั้นลดลง เป็นต้น

3. **สินค้าสโมสร (Club Goods)** เป็นสินค้าที่ไม่เป็นประโยชน์ในการบริโภคแต่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ มีลักษณะเป็นสินค้าลักษณะผสม หรือสินค้ากึ่งสาธารณะ (Quasi – Public Goods or Impure Public Goods) ประเภท Price – Excludable Public Goods เนื่องจากการเข้ามาของผู้บริโภค รายใหม่ไม่ทำให้ความพึงพอใจของผู้บริโภค เดิมลดน้อยลง อย่างไรก็ตามเราสามารถป้องกันไม่ให้ผู้บริโภค สามารถบริโภคสินค้าชนิดนี้ได้ เช่น บริการส่งวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ในระบบสมาชิก เป็นต้น

4. **สินค้าสาธารณะ (Public Goods)** เป็นสินค้าที่ไม่เป็นประโยชน์ในการบริโภคและแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ เรียกว่าเป็น "สินค้าสาธารณะแบบแท้ (Pure Public Goods)"



กล่าวคือ การเข้ามาของผู้บริโภครายใหม่ไม่ทำให้ความพึงพอใจของผู้บริโภคเดิมลดน้อยลง และไม่สามารถกีดกันใครจากการเข้ามาบริโภคสินค้าและบริการชนิดนี้ได้ เช่น การดำเนินนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ เป็นต้น

อีกหนึ่งลักษณะที่สำคัญของสินค้าสาธารณะคือ การที่ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ของผู้บริโภคใหม่เป็นศูนย์ กล่าวคือ การเพิ่มเข้ามาของผู้บริโภค ผู้ผลิตไม่มีต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสินค้านั้นเพิ่มขึ้น 1 หน่วย หรือต้นทุนของการเพิ่มขึ้นของผู้บริโภคก็ยังคงเท่าเดิมซึ่งก็แล้วแต่ว่าสินค้าสาธารณะนั้นมีต้นทุนในการผลิตเท่าไร นอกจากนั้นสินค้าสาธารณะยังไม่สามารถแบ่งแยกได้อีกด้วย ทุกคนในสังคมจะได้อย่างเท่าเทียมกัน สถานะทางสังคม สีผิว ฯลฯ ไม่มีบทบาทต่อการได้รับสินค้าหรือบริการสาธารณะดังกล่าว

### แหล่งรายได้ของภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะ

แหล่งรายรับของรัฐบาลไทย มาจาก 2 ส่วน คือ

1. รายรับที่เป็นรายได้ ได้แก่ ภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ (เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าสัมปทาน ค่าบริการ ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ ค่าขายของกลางที่ยึดมาจากคดี) รัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าแสตมป์อุทยาน ค่าปรับ เป็นต้น

2. รายรับที่ไม่เป็นรายได้ ได้แก่ การกู้เงิน การใช้เงินคงคลัง การขายหุ้น เป็นต้น

แหล่งรายได้ของรัฐบาล จำแนกออกเป็น 2 แหล่งใหญ่ คือ

1. **รายได้จากภาษีอากร (Tax Revenue)** ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาล โดยคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ โดยกรมสรรพากรมีสัดส่วนการจัดเก็บรายได้มากที่สุดคือประมาณร้อยละ 70 รองลงมาคือ กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ตามลำดับ ซึ่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ภาษีทางตรง (Direct Tax) คือ ภาษีอากรที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องรับภาระภาษีไว้เองไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นต่อไปได้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

2) ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) คือ ภาษีที่ไม่มีผลต่อผู้ชำระภาษีโดยตรง ซึ่งผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ ส่วนมากมักเป็นภาษีด้านธุรกิจที่เก็บจากผู้ผลิตและผู้ขาย เช่น ภาษีการขายทั่วไป ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรแสตมป์ หรือภาษีการขายเฉพาะ ได้แก่ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิต ภาษีโรคภัยอื่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น รวมถึงภาษีศุลกากร (ภาษีสินค้าเข้า – ออก) และภาษีลักษณะอนุญาติด้วย

ภาษีหลักที่สร้างรายได้ให้รัฐบาลมากที่สุด คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคล และ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามลำดับ

## 2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non – Tax Revenue) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ เป็นรายได้ที่เกิดจากการบริหารงานของรัฐบาล เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าบริการ ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ ค่าขายของกลางที่ยึดมาจากคดีต่าง ๆ ค่าขายทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหลักทรัพย์ ค่าขายหนังสือราชการ เป็นต้น

2) รายได้จากรัฐพาณิชย์ มาจากการที่รัฐบาลเข้าไปลงทุนในรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทต่าง ๆ เช่น ผลกำไรขององค์การรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รายได้จากโรงงานยาสูบ รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเงินปันผลจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้น เป็นต้น

3) รายได้อื่น ๆ เช่น ค่าแสตมป์ฤชากร ค่าปรับ เงินรับคืนและรายได้เบ็ดเตล็ด รวมถึงรายได้จากการอุดหนุนและการให้ซึ่งมาจากเงินบริจาคหรือเงินให้เปล่าของประชาชน ภาคเอกชน หรือรัฐบาลประเทศอื่นด้วย

## ภาษีอากรกับการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

รัฐมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อประชาชนทุกคนภายในประเทศ ซึ่งต้องอยู่ร่วมกันในสังคม เช่น บริการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสังคม การศึกษาขั้นพื้นฐาน การควบคุมดูแลด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้มีคุณลักษณะของการเป็น "สินค้าสาธารณะแบบแท้" (Pure Public Goods) ซึ่งเป็นสินค้าและบริการที่ไม่สามารถกีดกันไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับประโยชน์ได้ รวมทั้งทุกคนสามารถเข้าร่วมกันได้โดยไม่ทำให้คนใดคนหนึ่งสูญเสียประโยชน์ ดังนั้น กลไกตลาดภาครัฐที่เหมาะสมสำหรับใช้จัดบริการหรือผลิตสินค้าประเภทนี้ก็คือ "ภาษี"

ลักษณะของตลาดภาครัฐที่ใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนระหว่าง "รัฐ" ในฐานะผู้ประกอบการ และ "เอกชน" (ประชาชน) ในฐานะผู้บริโภค มีดังนี้

1. รัฐบาลเก็บภาษีจากประชาชนทุกคนเป็นการทั่วไปตามความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีจากการบริโภค ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน

2. ประชาชนสามารถแสดงความต้องการบริการสาธารณะได้โดยผ่านการเลือกตั้ง การลงประชามติ การลงความเห็นผ่านเวทีสาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

เพื่อให้รัฐได้รับทราบความต้องการของประชาชนและรับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชน

3. รัฐบาลนำเงินภาษีมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนทุกคน โดยไม่เก็บค่าบริการ และไม่มีเงื่อนไขข้อจำกัดในการใช้บริการใด ๆ

### แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับภาษีอากร

นิยามของคำว่าภาษีอากร

คำว่า "ภาษีอากร" เป็นคำที่มีความหมายหลายแง่มุม หากต้องให้คำนิยามคำว่าภาษีอากรนี้อาจให้ความหมายได้ต่างกัน ดังนี้

1. นิยามในแนวของการบังคับจัดเก็บ ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากรายกรหรือพลเมืองในประเทศ และนำเงินที่จัดเก็บนั้นมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี

2. นิยามในแนวของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ภาษีอากร หมายถึง เงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ยกเว้นการกู้ยืมและการขายสินค้าหรือบริการในราคาทุนของรัฐบาล

สิ่งที่อาจคิดเป็นภาษีอากรได้สามารถปรากฏได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่ เงินตรา การบังคับใช้แรงงาน เช่น การเกณฑ์ทหาร การบังคับการกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และการบังคับขายสินค้าหรือบริการในราคาต่ำ

### ฐานภาษี

ฐานภาษี (Tax Base) หมายถึง สิ่งที่เป็นมูลเหตุขั้นต้นที่ทำให้บุคคลต้องเสียภาษีอากร หรือสิ่งที่ใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีอากร โดยในการจัดเก็บภาษีรัฐต้องมีการบริหารจัดการเก็บว่าจะใช้ฐานภาษีอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายต่าง ๆ ของรัฐ

ฐานภาษี แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ฐานเกี่ยวกับรายได้ (Income Base) เป็นฐานภาษีที่วัดจากความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) ของประชาชนแต่ละคน โดยพิจารณาจากเงินได้ของบุคคลหรือหน่วยภาษีต่าง ๆ เช่น

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา พิจารณาจากเงินได้ของบุคคล
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล พิจารณาจากกำไรหรือเงินได้ของธุรกิจการค้าที่มีฐานะเป็น

นิติบุคคล

2. **ฐานการบริโภค (Consumption Base)** เป็นฐานภาษีที่พิจารณาจากการใช้จ่ายเพื่อบริโภคของประชาชน รวมถึงการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าด้วย เช่น ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสินค้าขาเข้า เป็นต้น

3. **ฐานความมั่งคั่ง (Wealth Base)** เป็นฐานภาษีที่พิจารณาจากรายได้หรือประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินที่บุคคลได้ครอบครองอยู่ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีโรงงาน ภาษีรถยนต์ ภาษีมรดก ภาษีดอกเบี้ย เป็นต้น

### **โครงสร้างอัตราภาษี**

อัตราภาษี หมายถึง อัตราที่กฎหมายภาษีอากรฉบับนั้นกำหนดให้เสียค่าภาษีอากรตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภาษีอากร ในการกำหนดว่า รายได้ภาษีจากภาษีจะมีมูลค่าเท่าใด สามารถคำนวณได้จากฐานภาษีคูณด้วยอัตราภาษี นอกจากนี้ในการพิจารณาโครงสร้างอัตราภาษีอาจดูได้จากการเปรียบเทียบระหว่างอัตราภาษีโดยเฉลี่ย (Average Tax Rate) กับอัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate)

โครงสร้างอัตราภาษี แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า หมายถึง อัตราภาษีส่วนเพิ่มมีค่าสูงกว่าอัตราภาษีโดยเฉลี่ย
2. โครงสร้างอัตราภาษีแบบสัดส่วน หมายถึง อัตราภาษีส่วนเพิ่มมีค่าเท่ากับอัตราภาษีโดยเฉลี่ย
3. โครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย หมายถึง อัตราภาษีส่วนเพิ่มมีค่าน้อยกว่าอัตราภาษีโดยเฉลี่ย

### **วิธีการประเมินภาษี**

1. การเก็บภาษีตามมูลค่าหรือราคา อาจประเมินจากมูลค่าหรือราคาของสิ่งที่ถูกเก็บภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น
2. การเก็บภาษีตามปริมาณหรือจำนวน อาจประเมินตามปริมาณ/จำนวน/น้ำหนักของสิ่งที่ถูกประเมินภาษี เช่น ภาษีรัชชูปการ ภาษีศุลกากรบางชนิด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกใช้อัตราภาษีแบบใด รัฐอาจพิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ประกอบด้วย เช่น หากต้องการสร้างความเป็นธรรมในการเสียภาษีอาจกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีโดยให้คนมีรายได้มากเสียภาษีมาก คนมีรายได้น้อยเสียภาษีน้อย หรือหากต้องการให้เกิดความสะดวกในการประเมินภาษีอาจใช้อัตราภาษีตามสัดส่วนซึ่งจะช่วยให้การประเมินภาษีทำได้ง่ายขึ้น

### **หลักการจัดเก็บภาษีในระบอบประชาธิปไตย**

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนต้องจ่ายภาษีให้กับรัฐเพื่อนำไปใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับตน ดังคำกล่าวที่ว่า "Taxes are the price of democracy" ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง "ภาษีกับประชาธิปไตย" ได้เป็นอย่างดี คำกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีหน้าที่จ่ายภาษีให้กับรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับการมีรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน

**หลักการพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีที่ดี มี 6 ประการ ดังนี้**

1. **หลักการทำได้ที่พอเพียง** ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่สามารถทำได้ให้กับรัฐได้ เช่น เป็นภาษีที่มีฐานภาษีกว้าง รวมถึงฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีอากรโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีจากประชาชน

2. **หลักความยินยอมของประชาชน** ภาษีทุกชนิดที่จัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ จึงจะทำให้การบริหารจัดเก็บภาษีทำได้ง่ายขึ้น การยอมรับของประชาชนจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งความเป็นธรรมของภาษี ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดเก็บภาษีกับผู้เสียภาษี วัฒนธรรมในระบบภาษี ฯลฯ รัฐต้องสามารถแสดงให้เห็นประชาชนเห็นว่า เงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต อันจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีสำนึกในการเสียภาษีมากขึ้น

3. **หลักความเสมอภาค** หมายถึง การที่ประชาชนพลเมืองแต่ละคนควรรับภาระจากการจัดเก็บภาษีและภาระรายได้อื่น ๆ ของรัฐตามสัดส่วนของความสามารถในการเสียสละ (Ability to Pay) หรือตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับบริการของรัฐ (Benefit Principle) ถ้าหากระบบภาษีอากรมีความยุติธรรมแล้วก็จะนำไปสู่ความยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจของผู้เสียภาษี

การเสียภาษีตามหลักความสามารถในการเสียสละ (Ability to Pay) จำแนกออกเป็น 2 หลักใหญ่ คือ

1) **หลักความเสมอภาคตามแนวนอน (Horizontal Equity)** มีสาระสำคัญว่า "ผู้ที่มีฐานะหรือรายได้เท่ากันต้องเสียภาษีเท่ากัน" ในลักษณะที่ว่า "Equals Should Be Treated Equally"

2) **หลักความเสมอภาคในแนวตั้งหรือแนวค้ำ (Vertical Equity)** มีสาระสำคัญว่า "ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีหรืออยู่ในสภาวะการณ์ในการเสียภาษีที่แตกต่างกัน ควรเสียภาษีแตกต่างกัน" ในลักษณะที่ว่า "Unequal Should Be Treated Unequally"

4. **หลักความไม่ซับซ้อน** Buchanan ได้ระบุไว้ว่า การจัดเก็บภาษีที่มีความซับซ้อนนั้นอาจทำให้เกิดปรากฏการณ์ "ภาพลวงตาทางการคลัง" (Fiscal Illusion) ขึ้นได้ ความซับซ้อนของระบบภาษีและการหารายได้ของรัฐอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น รัฐบาลจัดเก็บภาษีหลายประเภท

หลายอัตรา มีข้อลดหย่อนยกเว้นทางภาษีที่ซับซ้อน มีโครงสร้างภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่สูง มีการจัดเก็บภาษีร่วมกับ (Shared Taxes) เป็นต้น ระบบภาษีที่ดีควรหลีกเลี่ยงการดำเนินการในลักษณะเช่นว่านี้

5. **หลักความแน่นอน คงเส้นคงวา** ภาษีที่จัดเก็บมานานจนเป็นที่รู้จักดีของประชาชน ย่อมเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บได้ดี มีรายได้แน่นอน ชัดเจน คงเส้นคงวา รัฐควรหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี เช่น ยกเลิกภาษีหรือเพิ่มภาษีใหม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการประเมินภาษีบ่อย ๆ เนื่องจากภาษีเป็นต้นทุนของการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงภาษีบ่อย ๆ อาจนำไปสู่การต่อต้านภาษี (Tax Revolt) นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนของระบบภาษียังส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่และมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ซึ่งเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อสถานภาพรัฐบาลในระยะยาว

6. **หลักสวัสดิการสังคม** ภาษีที่ดีตามหลักสวัสดิการสังคม คือ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บจากประชาชนน้อยที่สุดเพื่อนำไปใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยรัฐบาลต้องเปรียบเทียบกันระหว่างภาระภาษีกับผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับคืนมาจากการเสียภาษี ลดความสูญเสียจากการจัดเก็บภาษี (Deadweight Loss) หรือลดภาระภาษีส่วนเกินให้เหลือน้อยที่สุดหรือไม่มีการเสียภาษีส่วนเกิน (Excess Burden)

**ภาระภาษีส่วนเกิน (Excess Burden)** หมายถึง ภาระที่พลเมืองแบกรับจากการเก็บภาษีซึ่งเกินจำนวนเงินรายได้ที่รัฐบาลต้องการจัดเก็บ

### พฤติกรรมทางการเมืองว่าด้วยเรื่องภาษี

1. **พฤติกรรมการยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจ (Tax Compliance)** หมายถึง การที่พลเมืองยินยอมเสียภาษีให้รัฐ เนื่องจากรับรู้ว่าเป็นหน้าที่ของพลเมือง และมีความต้องการเสียภาษีเพื่อให้รัฐบาลนำไปจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีคุณภาพให้กับประชาชน ทั้งนี้การที่ประชาชนจะยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจนั้นเกิดได้จากเหตุผลหลายประการ เช่น การได้รับประโยชน์จากภาษีอย่างคุ้มค่า หรือเป็นภาษีที่สร้างประโยชน์ให้กับคนจำนวนมาก คนในสังคมส่วนมากได้ประโยชน์จะทำให้ประชาชนยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจมากกว่า

2. **พฤติกรรมการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance)** คือ การที่พลเมืองผู้มีหน้าที่เสียภาษีใช้วิธีการใด ๆ ตามกฎหมายที่มุ่งสร้างให้เกิดผลต่อภาระภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อที่จะได้มีภาระภาษีที่จะต้องเสียต่ำกว่าเดิม หรือใช้วิธีการ "บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย" ซึ่งการเลี่ยงภาษีนี้นับเป็นพฤติกรรมที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และส่งผลโดยตรงให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

3. **พฤติกรรมกบฏภาษี (Tax Evasion)** คือ การไม่ยินยอมเสียภาษีให้กับรัฐ เป็นการกระทำที่มีเจตนาจงใจละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อไม่ต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีให้น้อยลงโดยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย

4. **พฤติกรรมกบฏด้านภาษี (Tax Revolt)** คือ การใช้สิทธิขัดขืนของพลเมืองโดยการไม่จ่ายภาษี ซึ่ง "ในทางรัฐศาสตร์ รัฐบาลและพลเมืองจะต้องมีจริยธรรมด้วยกันทั้งคู่ จึงจะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น" หากรัฐไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของพลเมืองโดยรวม พลเมืองย่อมมีสิทธิปฏิเสธรัฐบาล โดยการไม่ทำหน้าที่พื้นฐานของพลเมืองด้วยการไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แสดงเจตนาที่จะไม่เลือกตัวแทนขึ้นไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาล ประท้วงรัฐบาลตามหลัก Exit – Voice Principle และการไม่จ่ายภาษีให้รัฐบาล

#### **การบริหารจัดการภัยอากรของรัฐบาลไทย**

การบริหารจัดการภัยอากรในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของภาษีเงินได้ ใช้หลักการบริหารความเสี่ยง หรือ Compliance Risk Management (CRM) ซึ่งหมายถึง การมีกระบวนการบริหารการจัดการจัดการภัยอากรโดยเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสมกับคุณลักษณะของผู้เสียภาษีแต่ละประเภท และทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามหน้าที่ทางภาษีให้ถูกต้องและป้องกันการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ทางภาษี ซึ่งประเทศที่นำหลักการ CRM มาใช้และประสบความสำเร็จ ได้แก่ ประเทศในแถบทวีปยุโรป เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย

หลักการบริหารความเสี่ยง หรือ CRM มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ด้าน ประกอบด้วย ผู้เสียภาษี ทรัพยากร เครื่องมือ และผลลัพธ์

#### **ขั้นตอนการบริหารจัดการภัยอากรตามหลักการ CRM**

เริ่มจากการเลือกกลุ่มผู้เสียภาษี โดยแยกเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีที่ดี (เสียภาษีครบถ้วน ถูกต้อง) และกลุ่มผู้เสียภาษีที่ไม่ดี (เสียภาษีไม่ครบถ้วน หรือไม่ถูกต้อง) เพื่อหน่วยจัดเก็บจะใช้เครื่องมือที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่ม จากนั้นจะทำการวิเคราะห์สาเหตุที่ผู้เสียภาษีไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ทางภาษี โดยใช้ข้อมูลจากผู้เสียภาษี ข้อมูลจากภายนอก และข้อมูลจากการวิเคราะห์ผู้เสียภาษีในปีที่ผ่านมา ขั้นตอนต่อมาคือการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ทางภาษีของผู้เสียภาษีในแต่ละกลุ่ม วิเคราะห์ความร้ายแรงของปัญหา ตั้งผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ ประเมินผลเพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการ

เมื่อมีการศึกษาและพัฒนาเครื่องมือแล้วจะนำมาใช้งานจริงด้วยการเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมกับประเภทผู้เสียภาษี และปัญหาที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น ให้ผู้เสียภาษีที่สมัครใจที่จะเป็น "ผู้เสียภาษีที่ดี" ทำข้อตกลงกับหน่วยจัดเก็บ โดยหน่วยจัดเก็บจะใช้เครื่องมือส่งเสริมให้ความรู้ด้านภาษี การกำกับดูแล การคืนภาษีอากร และการให้คำปรึกษาอย่างทันท่วงที แต่

ถ้าเป็น "ผู้เสียหายที่ไม่ดี" หน่วยจัดเก็บจะให้เครื่องมือป้องกัน เช่น การตรวจสอบทั่วไป การตรวจสอบเชิงลึก การตรวจประเมิน การออกหมายเรียก เป็นต้น

**ภาษีอากรที่รัฐไทยจัดเก็บ ประกอบด้วยภาษีหลัก 5 ประเภท คือ**

**1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา**

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ ภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลทั่วไป หรือจากหน่วยภาษีที่มีลักษณะพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดและมีรายได้เกิดขึ้นตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยปกติจัดเก็บเป็นรายปี รายได้ที่เกิดขึ้นในปีใด ๆ ผู้มีรายได้มีหน้าที่ต้องนำไปแสดงรายการตนเองตามแบบแสดงรายการภาษีที่กำหนดภายในเดือนมกราคม – มีนาคมของปีถัดไป สำหรับผู้มีเงินได้บางกรณีกฎหมายยังกำหนดให้ยื่นแบบฯ เสียภาษีตอนครึ่งปี สำหรับรายได้ที่เกิดขึ้นจริงในช่วงครึ่งปีแรกเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีที่ต้องชำระ และเงินได้บางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้จ่ายทำหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่ายจากเงินได้ที่จ่ายบางส่วนเพื่อให้เกิดการทยอยชำระภาษีขณะที่มีเงินได้เกิดขึ้นอีกด้วย

**ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้แก่**

1. บุคคลธรรมดา
2. ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล
3. ผู้ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี
4. กองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง

**เงินได้พึงประเมิน**

ตามกฎหมายเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เรียกว่า "เงินได้พึงประเมิน" หมายถึง เงินได้ของบุคคลใด ๆ หรือหน่วยภาษีใดข้างต้นที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 ธันวาคมของปีใด ๆ หรือเงินได้ที่เกิดขึ้นในปีภาษี ได้แก่

1. เงิน
2. ทรรศน์ซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงินที่ได้รับจริง
3. ประโยชน์ซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน
4. เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้
5. เครดิตภาษีตามที่กฎหมายกำหนด

**เงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากร มี 8 ประเภท ดังนี้**

1. **เงินได้ประเภทที่ 1** ได้แก่ เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะเป็น
  - เงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยง โบนัส เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
  - เงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับจากนายจ้าง
  - เงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้าน ซึ่งนายจ้างให้อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า



- เงินที่นายจ้างจ่ายชำระหนี้ใด ๆ ซึ่งลูกจ้างมีหน้าที่ต้องชำระ
- เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใด ๆ บรรดาที่ได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน เช่น มูลค่าของการได้รับประทานอาหาร เป็นต้น

2. เงินได้ประเภทที่ 2 ได้แก่ เงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้ ไม่ว่าจะ เป็น

- ค่าธรรมเนียม ค่านายหน้า ค่าส่วนลด
- เงินอุดหนุนในงานที่ทำ เบี้ยประชุม บำเหน็จ โบนัส
- เงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับเนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้
- เงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่ผู้จ่ายเงินได้ให้อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า
- เงินที่ผู้จ่ายเงินได้จ่ายชำระหนี้ใด ๆ ซึ่งผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้องชำระ
- เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใด ๆ บรรดาที่ได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ นั้น ไม่ว่าจะหน้าที่หรือตำแหน่งงาน หรืองานที่รับทำให้นั้นจะเป็นการประจำหรือชั่วคราว

3. เงินได้ประเภทที่ 3 ได้แก่ ค่าแห่งกุศลวิมล ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น เงินปี หรือเงินได้ที่มีลักษณะเป็นเงินรายปีอันได้มาจากพันธกรรม นิติกรรมอย่างอื่น หรือคำพิพากษาของศาล

4. เงินได้ประเภทที่ 4 ได้แก่ ดอกเบี้ย เงินปันผล เงินส่วนแบ่งกำไร เงินลดทุน เงินเพิ่มทุน ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนหุ้น เป็นต้น

- ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยหุ้นกู้ ดอกเบี้ยตัวเงิน ดอกเบี้ยเงินกู้ยืม
- เงินปันผล เงินส่วนแบ่งกำไร หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้จากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน – นิติบุคคล กองทุนรวม หรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายไทยให้จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะสำหรับให้กู้ยืมเงิน
- เงินโบนัสที่จ่ายแก่ผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- เงินทดทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเฉพาะส่วนที่จ่ายไม่เกินกว่ากำไรหรือเงินที่กันไว้รวมกัน

- เงินเพิ่มทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งตั้งจากกำไรที่ได้มาหรือรับช่วงกันไว้รวมกัน
- ผลประโยชน์ที่ได้จากการที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลคว่ำเข้ากันหรือรับช่วงกัน หรือเลิกกัน ซึ่งตราความเป็นเงิน ได้เกินกว่าเงินทุน
- ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนการเป็นหุ้นส่วนหรือ โอนหุ้น หุ้นกู้ พันธบัตร หรือตั๋วเงิน หรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ออก ทั้งนี้เฉพาะซึ่งตราความเป็นเงิน ได้เกินกว่าที่ลงทุน

5. เงินได้ประเภทที่ 5 ได้แก่ เงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้เนื่องจาก

- การให้เช่าทรัพย์สิน
- การผิดสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน
- การผิดสัญญาซื้อขายเงินผ่อน ซึ่งผู้ขายได้รับคืนทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น โดยไม่ต้องคืนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไว้แล้ว

6. เงินได้ประเภทที่ 6 ได้แก่ เงินได้จากวิชาชีพอิสระ คือ วิชากฎหมาย การประกอบโรคศิลป์ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี ประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอื่น ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดชนิดไว้

7. เงินได้ประเภทที่ 7 ได้แก่ เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนด้วยการจัดสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือ

8. เงินได้ประเภทที่ 8 ได้แก่ เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การเกษตร การขนส่ง การขายอสังหาริมทรัพย์ หรือการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในประเภทที่ 1 – 7

**อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา**

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในระดับที่แตกต่างกันไปตามรายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีอัตราดังต่อไปนี้

เงินได้สุทธิ	อัตราภาษี	จำนวนภาษีแต่ละขั้นสุทธิ
0 – 150,000	ยกเว้น	-
150,001 – 300,000	5%	7,500
300,001 – 500,000	10%	20,000
500,001 – 750,000	15%	37,500
750,001 – 1,000,000	20%	50,000

1,000,001 – 2,000,000	25%	250,000
2,000,001 – 4,000,000	30%	600,000
มากกว่า 4,000,000	35%	ไม่มีกำหนด

## 2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล

**ภาษีเงินได้นิติบุคคล** คือ ภาษีที่จัดเก็บจากเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยคำนวณจากเงินได้ที่ใช้เป็นหลักฐานในการคำนวณภาษีคูณด้วยอัตราภาษีที่กำหนด ดังนั้นเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือฐานภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น โดยทั่วไป ได้แก่ กำไรสุทธิที่คำนวณตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่เพื่อความเป็นธรรมและอุดช่องว่างในการจัดเก็บภาษีเงินได้ จึงได้มีการบัญญัติจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากเงินได้หรือฐานภาษีที่แตกต่างกัน เช่น จากกำไรสุทธิจากยอดขายได้ก่อนหักรายจ่าย จากเงินได้ที่จ่ายจากหรือในประเทศไทย และจากการจำหน่ายเงินกำไรออกไปจากประเทศไทยตามแต่กรณี

**ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ได้แก่**

### 1. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ได้แก่

- บริษัทจำกัด
- บริษัทมหาชนจำกัด
- ห้างหุ้นส่วนจำกัด
- ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน

### 2. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่เสีย

ภาษีเงินได้นิติบุคคลในประเทศไทยก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

- เข้ามากระทำการกิจการในประเทศไทย
- กระทำการกิจการในที่อื่น ๆ รวมทั้งในประเทศไทย
- กระทำการกิจการอื่น ๆ รวมทั้งในประเทศไทยและกิจการที่กระทำนั้นเป็นกิจการ

ขนส่งระหว่างประเทศ

- มิได้ประกอบกิจการในประเทศไทย แต่ได้รับเงินได้พึงประเมินที่จ่ายจากหรือ

ในประเทศไทย

- ได้จำหน่ายเงินกำไรหรือเงินประเภทอื่นที่กันไว้จากกำไร หรือถือได้ว่าเป็น

เงินกำไรออกไปจากประเทศไทย

- มิได้เข้ามาทำกิจการในประเทศไทยโดยตรง หากแต่มีลูกจ้างหรือผู้ทำการแทน

หรือผู้ทำการติดต่อในการประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งเป็นเหตุให้ได้รับเงินหรือผลกำไรในประเทศไทย

3. กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไร โดย

- รัฐบาลต่างประเทศ
- องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ
- นิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

4. กิจการร่วมค้า ได้แก่ กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรระหว่างบุคคล ดังต่อไปนี้

- บริษัทกับบริษัท
- บริษัทกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- บริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา
- บริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับคณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล
- บริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนสามัญ
- บริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับนิติบุคคลอื่น

5. มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้ แต่ไม่รวมถึงมูลนิธิหรือสมาคมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศล

6. นิติบุคคลที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร

กิจการ/นิติบุคคลที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ได้แก่

1. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ตามสัญญาว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือทางเทคนิคระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ
2. บริษัทจำกัดที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
3. บริษัทจำกัดและนิติบุคคลซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม
4. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่อยู่ในประเทศที่มีอนุสัญญาว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อนกับประเทศไทย

3. ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ ภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ที่ขายสินค้าหรือบริการเป็นอาชีพรูปแบบใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือนิติบุคคล ซึ่งมีรายได้หรือยอดขายเกินกว่า 1.8 ล้านบาทต่อปี โดยต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนและคำนวณภาษีที่

ต้องเสียจากภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อ และต้องชำระภาษีเป็นรายเดือน โดยยื่นแบบแสดงรายการ ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป

ทั้งนี้ เจ้าของธุรกิจต้องออก "ใบกำกับภาษี" ซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญให้กับผู้ซื้อสินค้า หรือผู้รับบริการทุกครั้งที่มีการขายสินค้าหรือให้บริการ เพื่อแสดงมูลค่าของสินค้าหรือบริการและ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อ

#### บุคคลที่ไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

1. ผู้ประกอบการที่มีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี
2. ผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือให้บริการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตาม กฎหมาย
3. ผู้ประกอบการที่ให้บริการจากต่างประเทศและได้มีการใช้บริการนั้นใน ราชอาณาจักร
4. ผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักรและเข้ามาประกอบกิจการขายสินค้าหรือ ให้บริการในราชอาณาจักรเป็นครั้งคราว
5. ผู้ประกอบการอื่นตามที่อธิบดีจะประกาศกำหนดเมื่อมีเหตุอันสมควร

#### 4. ภาษีศุลกากร

ภาษีศุลกากร คือ ภาษีที่เรียกเก็บจากการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ หรือส่ง สินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีนำเข้าเรียกว่า "อากรขาเข้า" และในกรณีส่งออกเรียกว่า "อากรขาออก" โดยจะจัดเก็บตามราคาหรือร้อยละของมูลค่าสินค้า และจัดเก็บตามสภาพของสินค้า ปริมาณ น้ำหนัก ความยาว หรือปริมาตร เป็นต้น

#### 5. ภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้อง รับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น บริโภคแล้วก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม มี ลักษณะเป็นสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือย หรือได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ

สินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สุรา ยาสูบ ไฟ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องดื่ม เรือ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน น้ำหอมและเครื่องสำอาง หินอ่อน และหินแกรนิตที่แปรรูปแล้ว สนามกอล์ฟ สนามแข่งม้า ไนต์คลับและดิสโก้เทค สถานอาบน้ำหรือ อบตัว สลากกินแบ่งรัฐบาล กิจการโทรคมนาคม แก้วและเครื่องแก้ว พรมและสิ่งปูพื้นอื่น ๆ

#### ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต เช่น

1. ผู้ประกอบอุตสาหกรรม
2. ผู้ประกอบการกิจการสถานบริการ

3. ผู้นำเข้าซึ่งสินค้า เช่น รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น
4. ผู้ดัดแปลงรถยนต์
5. เจ้าของคลังสินค้าทัณฑ์บน
6. ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการสถานบริการอันตั้งขึ้นใหม่ โดยการควบเข้ากัน หรือผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการสถานบริการที่รับโอนกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมเดิม
7. ผู้จัดการมรดก หรือทายาท ผู้ได้รับมรดกสินค้านำเข้าที่ได้รับการยกเว้นหรือลดอัตราภาษี
8. ผู้จัดการมรดก ทายาท หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดก ผู้อนุญาต หรือผู้พิทักษ์
9. ผู้ชำระบัญชี และกรรมการผู้อำนวยการหรือผู้จัดการ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันเลิกกิจการในกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการสถานบริการเป็นนิติบุคคลและเลิกกิจการโดยมีการชำระบัญชี

### ค่าธรรมเนียมและค่าบริการกับการจัดบริการในเชิงธุรกิจ

#### ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการกับประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ

รัฐอาจผลิตหรือให้บริการในลักษณะสินค้าเอกชน เช่น การบริการขนส่ง การบริการด้านการเงินการธนาคาร เป็นต้น หรืออาจจัดบริการสาธารณะที่ประชาชนสามารถเลือกซื้อตามความต้องการของแต่ละคนได้ หรือเป็นสินค้าประเภท Price – Excludable Goods หรือ Club Goods เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า พลังงาน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังอาจจัดบริการสาธารณะที่ต้องจำกัดจำนวนผู้ใช้บริการในบางช่วงเวลา (Congestible Public Goods) เช่น ศูนย์สุขภาพ สนามกีฬา ทางด่วน เป็นต้น

การใช้บริการสาธารณะประเภทดังกล่าว ประชาชนจะมีพฤติกรรมการใช้บริการแตกต่างจากบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานหรือสินค้าที่เป็นสินค้าสาธารณะสมบูรณ์ กล่าวคือ ประชาชนจะมีพฤติกรรมความต้องการใช้บริการอย่างไม่มีขีดจำกัด หากรัฐนำเงินภาษีมาจัดบริการสาธารณะในสินค้าประเภทดังกล่าวนี้ โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียเงินหรือจ่ายอะไรเลย จะทำให้ประชาชนมีแนวโน้มที่จะใช้บริการสาธารณะเหล่านี้เกินความจำเป็น โดยไม่คำนึงถึงความสิ้นเปลืองและขาดความรับผิดชอบ

สินค้าหรือบริการสาธารณะที่รัฐควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ควรมีลักษณะดังนี้

1. Price – Excludable คือ เลือกซื้อได้ตามความต้องการของแต่ละคน

2. Rival – Consumption คือ ประโยชน์จากการบริโภคเกิดขึ้นเฉพาะตัวและการบริโภคส่งผลให้ประโยชน์ของสินค้าลดลง

3. Non – Zero – Marginal Cost คือ ต้นทุนการจัดบริการเพิ่มขึ้นเมื่อมีผู้ใช้บริการเพิ่มขึ้น  
**หลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ**

ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจากบริการสาธารณะบางประเภท รัฐควรมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้เหมาะสม และคำนึงถึงสถานะตลาด ต้นทุนการผลิตหรือการส่งมอบบริการ รวมถึงอุปสงค์ของบริการ และผลกระทบภายนอก (Externality) ของบริการเหล่านั้นที่เกิดขึ้นกับสังคมอย่างถูกต้องตรงไปตรงมา

**หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบริการ มีดังนี้**

1. **ค่าบริการที่เป็นไปตามกลไกตลาด** หากรัฐจัดบริการสาธารณะที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชนตามหลักการแข่งขันเสรี เช่น กิจการโทรคมนาคม กิจการขนส่ง (เช่น รถโดยสารประจำทาง) กิจการธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสินค้าจากบริการเหล่านี้มักเป็น "สินค้าเอกชน" หรืออาจเป็นสินค้ากึ่งสาธารณะประเภทต่าง ๆ ซึ่งไม่มีสถานะ Externality ชัดเจน ในกรณีเช่นนี้หน่วยจัดบริการควรกำหนดอัตราค่าบริการให้เป็นไปตามกลไกตลาดของบริการหรืออุตสาหกรรมนั้น ๆ

หมายเหตุ Externality คือ ผลกระทบภายนอกอันเกิดจากต้นทุนหรือผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งที่ตกกระทบไปยังหน่วยเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น

2. **ค่าบริการที่แปรผันไปตามต้นทุนการผลิต** ในกรณีที่รัฐให้บริการแบบผูกขาด โดยมีรัฐเป็นผู้ผลิตรายเดียวในตลาด หรืออาจมีผู้ผลิตรายอื่นเพียงสองสามราย ซึ่งสามารถร่วมกันกำหนดราคาและแบ่งตลาดกันได้โดยไม่ได้แข่งขันกันอย่างจริงจัง กรณีเช่นนี้รัฐต้องมีกระบวนการกำหนดราคาที่มีหลักประกันคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและกำหนดค่าบริการที่คำนึงถึงความคุ้มทุนของบริการนั้น ๆ กล่าวคือ อัตราค่าบริการต่อหน่วยควรจะทำเท่ากับหรือน้อยกว่าต้นทุนรวมต่อหน่วยภายใต้กำลังการผลิต ณ ช่วงเวลานั้น ๆ

ยกเว้นบริการที่รัฐผลิตมีผลกระทบจากสถานะ Externality ซึ่งจะทำการผลิตและบริโภคสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างชัดเจน กรณีเช่นนี้รัฐควรกำหนดอัตราค่าบริการต่ำกว่าต้นทุนทางบัญชีและจัดสรรเงินอุดหนุนชดเชยส่วนที่ขาดทุน เมื่อบริการนั้นก่อให้เกิด Benefit Externality หรือผลกระทบเชิงบวกต่อสังคม และควรกำหนดอัตราค่าบริการสูงกว่าต้นทุนทางบัญชีและนำเงินส่วนที่ต่างไปอุดหนุนชดเชยผู้ที่ได้รับความเสียหาย เมื่อบริการนั้นก่อให้เกิด Cost Externality หรือผลกระทบทางลบต่อสังคม

ตัวอย่างกิจการที่ควรกำหนดค่าบริการโดยใช้หลักการแปรผันตามต้นทุนการผลิต เช่น กิจการไฟฟ้า กิจการไปรษณีย์ เป็นต้น

3. **ค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนการลงทุน** หากรัฐไม่สามารถกำหนดค่าบริการให้คุ้มกับต้นทุนรวมต่อหน่วยได้ รัฐควรกำหนดค่าบริการให้คุ้มกับต้นทุนแปรผันต่อหน่วยเป็นอย่างต่ำ และควรเก็บค่าบริการเพิ่มเติมที่สะท้อนต้นทุนการลงทุนหรือค่าเสื่อมราคาของทุนด้วย

4. **ค่าบริการที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและสิทธิของพลเมืองในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน** การจัดเก็บค่าบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีพของประชาชนต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วย โดยการเก็บค่าบริการของรัฐจะต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือกีดกัน ไม่ให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะนั้น รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้ให้บริการทั่วไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายค่าบริการ เพื่อเป็นหลักประกันความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของสังคม

#### ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการกิจการสาธารณะประเภทต่าง ๆ

ในปัจจุบันรัฐได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจากกิจการสาธารณะประเภทต่าง ๆ หลายประเภท ได้แก่ การบำบัดน้ำเสีย การระบายน้ำ การจัดเก็บขยะ ไฟฟ้า/แก๊ส การรักษาพยาบาล ศูนย์สุขภาพขนส่งมวลชน สาธารณูปโภค และการรักษาความปลอดภัย

รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการ เป็นอีกแหล่งที่มาของรายได้ภาครัฐที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภาษี รัฐสามารถพัฒนาแหล่งรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ ในอนาคตอาจมีการกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับสินค้าสาธารณะรูปแบบใหม่ที่สังคมมีความต้องการ ซึ่งอาจเป็นแหล่งรายได้ที่ดีแหล่งหนึ่งของภาครัฐ ดังนั้น รัฐควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการค่าธรรมเนียมและค่าบริการด้วย

### หนี้สาธารณะ และนโยบายการเงิน

#### หนี้สาธารณะ

**ส่วนขาดดุลทางการคลัง (Fiscal Deficit)** เกิดจากรัฐบาลมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณมากกว่ารายได้ที่มีรัฐบาลก็อาจกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยส่วนขาดดุล ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวก็คือ การก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt)



**หนี้สาธารณะ (Public Debt)** หมายถึง หนี้สินที่รัฐบาลก่อขึ้นเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐบาล และที่อยู่ในรูปของสัญญาใช้เงินที่รัฐบาลให้ไว้แก่ผู้ที่รัฐบาลกู้ยืมว่า รัฐบาลจะจ่ายคืนเงินต้นที่กู้มาพร้อมดอกเบี้ยจำนวนหนึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา

หนี้สาธารณะ ได้แก่

1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงทั้งนี้ในประเทศและต่างประเทศ
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจ (ไม่เป็นสถาบันการเงิน) ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน
3. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน
4. หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
5. หนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐ

การก่อหนี้สาธารณะของรัฐมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเงินก่อนแล้วเก็บภาษีมาใช้หนี้ที่หลัง ดังนั้นการก่อหนี้ของรัฐบาลจึงเป็นการผลักภาระให้แก่อนุชน

**ประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ**

**นักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (Classical Economist) หรือสำนักเสรีนิยม (Liberalist)** ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดอยู่ในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 มีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรก่อหนี้สาธารณะ โดยมองว่า รัฐบาลควรมีบทบาทน้อยที่สุดในระบบเศรษฐกิจ หรือบทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจควรเป็นไปอย่างจำกัด (Minimalist State) นั่นคือ รัฐบาลควรใช้จ่ายงบประมาณอย่างจำกัด ดังนั้นการใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาลซึ่งนำไปสู่การก่อหนี้สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์สำนักนี้

ในช่วงทศวรรษ 1930 เกิดปรากฏการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก หรือที่เรียกว่า "The Great Depression" นักเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์เซียน (Keynesian Economics) ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ โดยมีสาระสำคัญว่า ในบางกรณีมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ที่มีอยู่ ซึ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวจะมีผลในการยกระดับอุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) อันเป็นแนวทางในการแก้ไขสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ วิธีการดังกล่าวในปัจจุบันเรียกว่า การกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังนั้น ในมุมมองของสำนักเคนส์เซียนจะต้องพิจารณาว่ารายจ่ายที่เกิดจากการก่อหนี้สาธารณะถูกนำไปใช้เพื่อสิ่งใด หากรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากการก่อหนี้สาธารณะถูกนำไปใช้จ่ายแล้วก่อให้เกิดผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจและเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม การก่อหนี้สาธารณะที่เป็นเรื่องที่ยอมรับได้

James Buchanan เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่เสนอว่า "ภาระของหนี้สาธารณะเกิดขึ้นข้ามช่วงอายุของคน" กล่าวคือ การก่อหนี้สาธารณะมีลักษณะของการนำเงินที่ได้มาจากการก่อหนี้สาธารณะ

มาใช้ภายในปัจจุบันแต่โดยปกติการใช้คืนหนี้จะกำหนดเป็นระยะยาวในอนาคต ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงมีผลทำให้ผู้ที่ต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะก็คือคนรุ่นถัดไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดภาระหนี้สาธารณะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศในอนาคต รัฐบาลควรคำนึงถึง "ความยั่งยืนทางการคลัง" (Fiscal Sustainability) โดยต้องคอยติดตามและระมัดระวังให้การก่อหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งมีเรื่องชีวิตที่สำคัญ เช่น สัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (Debt to GDP) หนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี และภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐต่อรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio) เป็นต้น

### หนี้สาธารณะในประเทศไทย

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การผูกพันหนี้ การบริหารหนี้ และการชำระหนี้ในประเทศและต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งที่ค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน

### ขีดจำกัดของการก่อหนี้สาธารณะในประเทศไทย

บทบัญญัติในมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดขีดจำกัดของการก่อหนี้สาธารณะสำหรับประเทศไทยไว้ว่า การกู้เงินในปีงบประมาณจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ประกาศบังคับใช้ในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารหนี้สาธารณะ

ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

1. ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
2. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
3. ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
4. ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ
5. พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

ตราสารหนี้ ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ คือ ตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน และพันธบัตร

**ตัวเงินคลัง** คือ เอกสารการก่อหนี้ผูกพันระยะสั้นที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ออก โดยมีอายุ นับแต่วันที่ออกไม่เกินสิบสองเดือน

**พันธบัตร** คือ เอกสารการก่อหนี้ผูกพันระยะยาวที่มีอายุนับแต่วันที่ออกตั้งแต่สิบสองเดือน ขึ้นไป

**การปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ** คือ การกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม การแปลงหนี้ หรือ การชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ

#### **คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ**

คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน และ กรรมการอื่นอีก 13 คน เช่น ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

**กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ** ในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกัน ได้ไม่เกิน 2 วาระ

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ** เช่น

1. รายงานสถานะของหนี้สาธารณะต่อคณะรัฐมนตรี
2. เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
3. จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ สาธารณะและการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

### **นโยบายการเงิน**

#### **ความสำคัญของนโยบายการเงิน**

นโยบายการเงิน (Monetary Policy) เป็นประเด็นศึกษาในวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่ง เศรษฐศาสตร์มหภาค หมายถึง การศึกษาเศรษฐกิจในภาพรวม ดังนั้นปรากฏการณ์ กิจกรรมต่าง ๆ หรือ นโยบายที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจมหภาคจะมีผลกระทบไปยังประชาชนทุกในระบบเศรษฐกิจ

#### **บทบาทของเงินในระบบเศรษฐกิจ มีดังนี้**

1. การเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน

2. การเป็นเครื่องมือสะสมความมั่งคั่ง
3. การเป็นมาตรฐานในการกำหนดมูลค่า

เงินในฐานะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน อาจอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น ธนบัตร เหรียญ กษาปณ์ เช็ค ตั๋วแลกเงิน บัตรเครดิต เป็นต้น

เงินเป็นสิ่งสำคัญและมีบทบาทอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะของการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนของเงินนั่นเอง ซึ่งทำให้ภาคครัวเรือนเกิดความต้องการถือเงินเมื่อมีความต้องการใช้จ่ายใช้สอย เมื่อเกิดการใช้จ่ายใช้สอยก็จะก่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจ เมื่อเกิดการหมุนเวียนของเงินก็จะส่งผลกระทบต่อไปยังเครื่องชี้วัดทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ระดับราคา อัตราดอกเบี้ย และการจ้างงาน เป็นต้น

การดำเนินนโยบายการเงินมีผลกระทบต่อสืบเนื่องไปยังการจ้างงาน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลนโยบายการเงินก็คือ ธนาคารกลาง ซึ่งในปัจจุบันธนาคารกลางที่มีชื่อเสียงในระดับโลก ได้แก่ ธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank : ECB) ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Bank : FED) เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลางในการดำเนินนโยบายทางการเงิน คือ มีอิสระจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากการดำเนินนโยบายทางการเงินนั้นมีเป้าหมายที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการดำเนินนโยบายโดยหน่วยงานที่มีอิสระจากฝ่ายการเมืองย่อมจะเป็นผลดีต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบายการเงินมากกว่าการกำหนดนโยบายโดยนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้ง

**เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลาง ประกอบด้วย 3 เครื่องมือ คือ**

1. การควบคุมปริมาณเงิน
2. การกำหนดอัตราดอกเบี้ย
3. การควบคุมเงินที่ไหลเข้าออกระหว่างประเทศ

**บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงิน**

**ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)** ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2485 เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ ดังนี้

1. ออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร
2. กำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน ได้แก่ รับเงินฝาก กำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ซื้อขายเงินตราต่างประเทศและแลกเปลี่ยนกระแสดเงินสดในอนาคต กู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา กู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินนโยบาย

การเงิน ซื้อขายหลักทรัพย์เท่าที่จำเป็นและแลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคตเพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบการเงินของประเทศ รวมถึงยืมหรือให้ยืมหลักทรัพย์ตามที่กำหนดโดยมีหรือไม่มีคำตอบแทน

3. บริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท. โดยคำนึงถึงความมั่นคง สภาพคล่อง ผลประโยชน์ตอบแทนของสินทรัพย์ และความเสี่ยงในการบริหารจัดการ

4. เป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล

1) เป็นนายธนาคารของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรับจ่ายเงินเพื่อบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลัง การรับเก็บรักษาเงิน หลักทรัพย์ หรือของมีค่าอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ของรัฐบาล การเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการซื้อขายโลหะทองคำและเงิน การซื้อขายและโอนตัวแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์และใบหุ้น การควบคุมและการรวมไว้ในแหล่งกลางซึ่งเงินปรีวรรตต่างประเทศ หรืออาจเป็นนายธนาคารของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

2) เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล โดยมีอำนาจกระทำการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ของรัฐบาล จ่ายเงินต้นและดอกเบี้ย หรืออาจเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

5. เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้กู้ยืมเงินหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน การรับเก็บรักษาเงิน หลักทรัพย์ หรือของมีค่าอย่างอื่นของสถาบันการเงิน รวมถึงการสั่งให้สถาบันการเงินส่งรายงานหรือชี้แจงเพื่ออธิบายเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน หรือภาระผูกพันได้

6. จัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน ระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน และบริหารจัดการระบบดังกล่าวให้เกิดความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

7. กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน กำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเพื่อให้มีเสถียรภาพ

เป้าหมายของการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ได้แก่

- 1) ระบบการเงินมีเสถียรภาพและความมั่นคง
- 2) การบริหารงานด้วยธรรมาภิบาล
- 3) การบริหารความเสี่ยงที่ดี
- 4) ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพและการแข่งขันของระบบสถาบันการเงิน
- 5) การเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

8. บริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

## 9. ความคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

### งบประมาณแผ่นดิน

#### ความหมายและบทบาทของงบประมาณแผ่นดิน

##### ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

พจนานุกรมของ Webster ให้ความหมายไว้ว่า Budget มาจากคำว่า Boget หรือ Bouget ในภาษาอังกฤษโบราณ แปลว่า กระเป๋านัก ซึ่งเสนาบดีกระทรวงการคลังของอังกฤษในสมัยนั้น ใช้เป็นที่ใส่เอกสารทางการเงินที่แสดงรายรับและรายจ่ายของรัฐเพื่อแถลงต่อสภา และปัจจุบันหมายความว่า หลักฐานทางการเงินที่แสดงงบประมาณการของรายได้และรายจ่ายในอนาคตที่มีช่วงระยะเวลาที่แน่นอน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า งบประมาณ คือ บัญชีหรือจำนวนที่รวมกะกำหนดรายรับรายจ่ายเพื่อราชการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

Thomas D. Lynch ให้ความหมายไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จของโครงการ ซึ่งเกี่ยวพันกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประกอบด้วยประมาณการของทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน รวมทั้งประมาณการของทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่ โดยทั่ว ๆ ไปจะเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือหลาย ๆ ช่วงที่ผ่านมานในอดีตและแสดงให้เห็นถึงความต้องการในอนาคต

ในยุคที่มีความเชื่อว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการใช้ทรัพยากร หรือควบคุมตรวจสอบความถูกต้องและความซื่อสัตย์สุจริตในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง รายละเอียดของบัญชีที่แสดงประเภทของการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือรายละเอียดของทรัพยากรที่หน่วยงานเสนอของงบประมาณจากรัฐบาล

ในยุคที่มีความเชื่อว่า งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนการของโครงการใด ๆ ของรัฐในรูปของตัวเงินที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินในโครงการนั้น ๆ ในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน

ในยุคที่มีความเชื่อว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการวัดความสำเร็จของงานหรือโครงการ งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนการล่วงหน้าของโครงการใด ๆ ของรัฐในระยะเวลาที่แน่นอน (อาจเป็นปีก็ได้) ที่แสดงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ แสดงจำนวนเงินที่ต้องการใช้ตลอดจนแสดงทรัพยากรและบุคลากรในการสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา งบประมาณแผ่นดินเป็นเงินของประชาชนที่มอบให้กับรัฐบาลในรูปของภาษีอากรและการกู้ยืมเพื่อนำไปใช้ในการบริหารประเทศ ดังนั้นการใช้จ่ายงบประมาณจึงต้องได้รับการอนุมัติหรือยินยอมจากประชาชนเสียก่อน แต่เนื่องจากการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประชาชนได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับรัฐบาลไปแล้ว งบประมาณแผ่นดินซึ่งการจัดทำเป็นหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลโดยเฉพาะจึงจำเป็นต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาโดยต้องทำเป็นกฎหมายก่อนที่จะนำไปใช้ เพราะถ้างบประมาณไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสภา รัฐบาลก็จะบริหารประเทศต่อไปไม่ได้ ดังนั้นจึงถือว่างบประมาณเป็นเครื่องมือเงื่อนไข หรือกลไกรับรองการเป็นรัฐบาลหรือการจัดตั้งรัฐบาลในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

### ความแตกต่างระหว่างงบประมาณแผ่นดินกับงบประมาณเอกชน

งบประมาณแผ่นดินกับงบประมาณเอกชนมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. **ฐานของรายรับ** การกำหนดรายรับรายจ่าย และวิธีการจัดหารายได้ คือ รัฐบาลมีแหล่งของรายรับที่กว้างขวาง โดยมีรายจ่ายเป็นตัวกำหนดรายรับ และการหารายได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรและการกอบกู้หนี้สาธารณะ ส่วนเอกชนมีแหล่งของรายรับที่จำกัด โดยมีรายรับเป็นตัวกำหนดรายจ่าย และการหารายได้ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการขายสินค้าและบริการเป็นสำคัญ

2. **วัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณ** คือ งบประมาณแผ่นดินคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นแรงจูงใจในการจัดทำ ส่วนงบประมาณเอกชนคำนึงถึงผลกำไรและความอยู่รอดเป็นแรงจูงใจในการจัดทำ

3. **ลักษณะของสินค้าและบริการ** คือ สินค้าและบริการของรัฐมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณูปโภค (Public Goods) เมื่อจัดทำแล้วประชาชนได้รับประโยชน์โดยทั่วไป ไม่อาจแบ่งแยกการบริโภคเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถซื้อมาใช้เป็นการส่วนตัวได้ และไม่อาจใช้กลไกราคาเป็นเครื่องวัดมูลค่าได้ ส่วนสินค้าและบริการของเอกชนมีลักษณะเป็นสินค้าส่วนตัว (Private Goods) ผู้บริโภคสามารถซื้อมาใช้เป็นการส่วนตัวได้ และมีมูลค่าที่วัดได้ด้วยกลไกราคา คือ วัดด้วยปริมาณสินค้าและความต้องการบริโภคของคนทั่วไป

4. **ลักษณะของการเป็นเจ้าของ** คือ งบประมาณแผ่นดินมีประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นเจ้าของกิจการ ส่วนงบประมาณเอกชนมีผู้ลงทุนเป็นเจ้าของกิจการ

5. **การเป็นกฎหมาย** คือ งบประมาณแผ่นดินเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับต่อประชาชนทุกคนในชาติ ส่วนงบประมาณเอกชนมิได้มีลักษณะเป็นกฎหมาย

6. **ลักษณะของการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ** คือ งบประมาณแผ่นดินมีกระบวนการจัดทำที่กระจายอำนาจ ส่วนงบประมาณเอกชนมีกระบวนการจัดทำที่รวมอำนาจ

7. **การอนุมัติ** คือ งบประมาณแผ่นดินต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนงบประมาณเอกชนอำนาจในการอนุมัติอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง

8. **การควบคุมหรือการบริหาร** คือ งบประมาณแผ่นดินจะถูกควบคุมร่วมกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนงบประมาณเอกชนจะถูกควบคุมโดยผู้บริหารระดับสูง

**องค์ประกอบที่สำคัญหรือลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน มีดังนี้**

1. **จะต้องมีลักษณะเป็นศูนย์รวมเงินของแผ่นดิน** หมายความว่า ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะต้องมีการบูรณาการแผนทางการเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นแผนเดียวกัน มีการจัดเตรียมและอนุมัติงบประมาณเพียงครั้งเดียว รวมทั้งกระบวนการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องดำเนินไปภายใต้กฎข้อบังคับเดียวกัน ใ้ช้บทบัญญัติเดียวกัน และมีสถาบันหรือหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารงบประมาณเดียวกัน โดยงบประมาณที่ใช้หลักศูนย์รวมเงินของแผ่นดิน ได้แก่ งบประมาณประจำปีของส่วนราชการทั่ว ๆ ไป เช่น งบคลังของมหาวิทยาลัย งบประมาณของสำนักงบประมาณ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมทางหลวง กรมอนามัย กรมป่าไม้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลทางการบริหารและเหตุผลทางการเมือง จึงได้มีการแบ่งแยกเงินบางประเภทออกจากความเป็นศูนย์รวมเงินของแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า "เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน"

**เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน** หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหามาได้เองด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ใช่มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่

- 1) เงินทุนหมุนเวียน
- 2) งบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เช่น งบประมาณของ ขสมก. เป็นต้น
- 3) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- 4) งบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
- 5) เงินรายได้หรืองบรายได้ของสถาบันการศึกษาและสถาบันสาธารณสุข เช่น งบรายได้ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น

2. **จะต้องมีระยะเวลาที่แน่นอน** หมายความว่า ระยะเวลาของการบริหารงบประมาณหรือการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ เรียกว่า "ปีงบประมาณ" หรือ "ปีคลัง" (Fiscal Year) จะต้องมี



ระยะเวลาที่แน่นอน โดยอาจเป็น 6 เดือน 1 ปี (12 เดือน) หรือ 2 ปี (24 เดือน) ก็ได้ แต่จะต้องเป็น เช่นนั้นทุก ๆ ปี และจะเริ่มต้นในเดือนใดของปีปฏิทินก็ได้

สำหรับปีงบประมาณของไทยจะมีระยะเวลา 12 เดือน คือ เริ่มต้นจากวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี และไปสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป โดยใช้ชื่อปีถัดไปเป็นชื่อปีงบประมาณ ตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ 2563 เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม 2562 และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2563

3. **จะต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง และเชื่อถือได้** เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นกฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในชาติ กฎหมายที่ดีจึงควรมีความชัดเจน ถูกต้อง ตีความแล้ว เข้าใจอย่างเดียวกันผู้ที่เข้าไปศึกษาจะต้องอ่านรายละเอียดแล้วสามารถเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และ รายละเอียดของการดำเนินงานอย่างชัดเจน

4. **จะต้องคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ของงบประมาณ**แผ่นดิน จะมองในแง่ของความประหยัดหรือความคุ้มค่าของเงินที่ใช้ในการจัดสรรทรัพยากร โดยเน้นการเปรียบเทียบผลผลิตหรือผลงานกับต้นทุนหรืองบประมาณที่ใช้ เช่น ผลผลิตเพิ่มขึ้นด้วยเงินลงทุนที่เท่าเดิม ซึ่งต่างจากหลักประสิทธิผล (Effectiveness) ของงบประมาณที่มองในแง่ของการบรรลุเป้าหมายหรือผลเป็นไปตามที่กำหนดโดยเน้นการเปรียบเทียบผลผลิตหรือผลงานกับแผนงานหรือเป้าหมายที่วางไว้

5. **จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชน** ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งของการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินของประชาชน ดังนั้นประชาชนก็ควรจะได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากมากในสังคมมีความแตกต่างทางความคิดมาก ๆ

**ปัญหาเบื้องต้นของการจัดสรรทรัพยากรของชาติ มี 3 ประการ คือ**

1. **รัฐหรือเอกชนควรเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของชาติ** จัดเป็นปัญหาในระดับมหภาค ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาและความเชื่อ เช่น

- แนวคิดสังคมนิยม เชื่อว่า รัฐควรเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของชาติ เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคม

- แนวคิดเสรีนิยม เชื่อว่า เอกชนควรเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิส่วนบุคคล และความเป็นธรรมย่อมเกิดขึ้นจากคามมีเสรีภาพ

2. **รัฐควรมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรเพียงใด** ควรจัดสรรในสินค้าประเภทใดและเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมของเอกชนมากน้อยเพียงใด จัดเป็นปัญหาในระดับมหภาคที่ต่อ

เนื่องมาจากปัญหาข้อแรก กล่าวคือ หากว่ารัฐยึดแนวทางเสรีนิยมแล้วก็จะต้องพิจารณาว่ารัฐควรมีบทบาทประการใดในการจัดสรรทรัพยากรของชาติ

3. รัฐจะมีวิธีการและเครื่องมือใดในการจัดสรรทรัพยากรของชาติ เป็นการคิดหาวิธีการที่จะใช้ในการคัดเลือกจัดสรรเงินให้กับโครงการต่าง ๆ ซึ่งจัดเป็นปัญหาระดับจุลภาค

#### บทบาทของรัฐในการจัดสรรทรัพยากร

ในส่วนนี้จะพิจารณาเฉพาะบทบาทของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรตามแนวคิดเสรีนิยม ซึ่งแนวคิดเสรีนิยม เชื่อว่า รัฐควรจะไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ให้น้อยที่สุด และให้เอกชนเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร โดยอาศัยตลาดเป็นเครื่องมือวัดความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน และใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือวัดมูลค่าของสินค้าและบริการนั้น ๆ

แต่ในทางปฏิบัติการใช้กลไกดังกล่าวไม่สามารถจัดสรรสินค้าและบริการให้กับประชาชนไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ มีกิจกรรมหลายอย่างที่เอกชนไม่ประสงค์จะเข้าไปจัดสรร หรือเมื่อจัดสรรแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น

#### รัฐควรมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากร ดังนี้

1. กิจกรรมที่มีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Collective Goods หรือ Public Goods) หมายถึง สินค้าที่ไม่อาจแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ เป็นสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีประโยชน์ต่อคนส่วนรวม ซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายและรายได้จากภาษีอากรของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นสินค้าและบริการที่มุ่งอรรถประโยชน์สูงสุดของระบบเศรษฐกิจ และไม่อาจใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือวัดมูลค่าได้ เช่น บริการป้องกันประเทศ บริการรักษาความสงบภายใน การจัดการศึกษา การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวก การควบคุมน้ำท่วม การจัดแสงสว่างในทางเดินสาธารณะ เป็นต้น

2. กิจกรรมที่เป็นปัญหาในสังคม หรือกิจกรรมที่เอกชนไม่ประสงค์จะทำ เป็นกิจกรรมที่สามารถจัดสรรได้ด้วยกลไกราคา และเป็นกิจกรรมที่เป็นผลมาจากความบกพร่องในการทำงานของระบบเสรีนิยม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องนำเงินภาษีอากรของประชาชนมาช่วยแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เช่น บริการด้านสังคมสงเคราะห์ การช่วยเหลือคนจน คนว่างงาน หรือผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น

3. กิจกรรมที่ช่วยเสริมสร้างให้กลไกทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้ การปล่อยให้กลไกราคาและระบบตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของชาตินั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาพิสัยต่อสังคม เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเรื่องคุณภาพของสินค้าและบริการ ปัญหาเนื่องจาก

การไม่รู้ของผู้บริโภค ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากความไม่รับผิดชอบต่อสังคมของเอกชน และความต้องการที่จะเอาชนะคู่แข่งกันในการจำหน่ายสินค้าและบริการ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวและจัดบริการเกี่ยวกับการรักษาภาวะแวดล้อม การให้บริการเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานของสินค้าและการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

4. กิจกรรมที่เอกชนจัดทำแล้วประชาชนอาจเสียประโยชน์ เป็นกิจกรรมที่รัฐจะต้องเข้าไปควบคุมมาตรฐานเพื่อความเหมาะสมถูกต้อง เนื่องจากสินค้าและบริการประเภทนี้ถ้าประชาชนเลือกที่จะไม่บริโภคแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมขึ้นได้ เช่น บริการด้านการศึกษา (การจัดการศึกษาภาคบังคับ) บริการด้านสาธารณสุข (การป้องกันโรคติดต่อ การให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณสุขขั้นมูลฐาน) เป็นต้น

5. กิจกรรมที่มีลักษณะผูกขาดได้โดยง่าย เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคหรือสินค้าจำเป็น ถ้าให้เอกชนแข่งขันกันทำแล้วจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น รัฐจึงหาทางออกด้วยการให้สัมปทานแก่เอกชนในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยมีเงื่อนไขเรื่องคุณภาพและราคา หรือรัฐอาจเข้าดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด เช่น กิจการไปรษณีย์ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ประปาขนส่งมวลชน เป็นต้น

6. กิจกรรมที่มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง เป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่อาจไม่ได้รับผลกำไร หรือได้รับผลตอบแทนน้อยเมื่อดำเนินการแล้ว ดังนั้นเอกชนจึงไม่ประสงค์จะทำ เช่น บริการไฟฟ้าและประปาในเขตชนบทยากจน หรือมีประชากรน้อย การค้นหาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

7. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ เป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงในการผลิตสูง และผลผลิตนั้นอาจถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ไม่หวังดีต่อประเทศชาติ ทำให้เป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เช่น การสร้างอาวุธสงคราม การใช้พลังงานปรมาณู เป็นต้น

### เป้าหมายในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

การจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจกรรมทั้งหลายของรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงเป้าหมายดังนี้

#### 1. เป้าหมายทางการเมือง ได้แก่

1) การเสริมสร้างการปกครองในระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเลือกตั้ง สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาชน เป็นต้น

2) การดำรงไว้ซึ่งสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง และสถาบันตุลาการ เพื่อเสริมสร้างดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

## 2. เป้าหมายทางเศรษฐกิจ ได้แก่

- 1) การสร้างความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถวัดได้โดยการดูอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตมวลรวม
- 2) การสร้างเสถียรภาพให้กับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถวัดได้โดยการดูอัตราการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ และอัตราเงินเพื่อ
- 3) การสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งสามารถวัดได้โดยการดูผลผลิตต่อหน่วย
- 4) การสร้างความเสมอภาคหรือการกระจายทางเศรษฐกิจ หรือการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้กับสังคม ซึ่งสามารถวัดได้โดยการเปรียบเทียบความแตกต่างของรายได้ อัตราการใช้จ่าย และทรัพย์สินที่มี

3. เป้าหมายทางสังคม หมายถึง งบประมาณแผ่นดินจะต้องยกระดับความเป็นอยู่ของสังคมให้ดีขึ้น ส่งเสริมและจัดสรรสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตให้กับสังคม เช่น ปัจจัย 4 (ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค) ระบบความปลอดภัยของสังคม ระบบการศึกษา สุขภาพอนามัย การบำรุงสถาบันที่มีค่าของสังคม (เช่น ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์) เป็นต้น

4. เป้าหมายทางการบริหาร หมายถึง งบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหาร ใช้เป็นเครื่องชี้แจงนโยบายที่รัฐได้เลือก และเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของรัฐ ควบคุมการดำเนินงานและประเมินประสิทธิภาพการทำงานของโครงการต่าง ๆ

## นโยบายงบประมาณแผ่นดิน

นโยบายงบประมาณแผ่นดิน แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1. นโยบายงบประมาณสมดุล คือ นโยบายที่รัฐบาลมีรายรับเท่ากับรายจ่าย
2. นโยบายงบประมาณเกินดุล คือ นโยบายที่รัฐบาลมีรายรับมากกว่ารายจ่าย
3. นโยบายงบประมาณขาดดุล คือ นโยบายที่รัฐบาลมีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณแผ่นดิน มีดังนี้

### 1. นักทฤษฎีการคลังสมัยเก่าหรือยุคคลาสสิก (Classical Theory of Public Finance)

นักทฤษฎีการคลังสมัยเก่าหรือยุคคลาสสิก เช่น Adam Smith มีความเชื่อว่า "นโยบายงบประมาณสมดุลเป็นนโยบายที่ดีที่สุด" โดยรัฐบาลควรจะใช้จ่ายเงินตามความสามารถในการหารายได้ของตน ไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อย ๆ และไม่ควรก่อกวนนี้สาธารณชน

นักทฤษฎีการคลังสมัยเก่าหรือยุคคลาสสิก เชื่อว่า นโยบายงบประมาณขาดดุลไม่ดี เพราะ

1) ทำให้ประเทศมีหนี้สิน เพราะการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลจะเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะ เช่น ออกพันธบัตรเงินกู้ ออกตั๋วเงินคลัง กู้เงินจากต่างประเทศ เป็นต้น

2) ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจ เมื่อรัฐใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลทางหนึ่งของการหารายได้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจได้

3) อาจทำให้เกิดเงินเฟ้อถ้าใช้การหารายได้โดยการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น เพราะจะเป็นผลให้เงินตราของประเทศเพิ่มขึ้น แต่ผลผลิตของประเทศไม่เพิ่ม

4) ไม่เป็นการประหยัด เพราะใช้เงินมากกว่าความสามารถในการหารายรับ

นอกจากนี้ นักทฤษฎีการคลังสมัยเก่าหรือยุคคลาสสิกยังเชื่อว่า นโยบายงบประมาณเกินดุลเป็นวิธีที่ไม่ดี เพราะเมื่อรัฐบาลใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ที่มีจะทำให้รัฐบาลมีเงินคลังเพิ่มขึ้น เมื่อมีเงินคลังมากขึ้นประชาชนก็จะเรียกร้องให้มีการใช้จ่ายเงินนั้น ซึ่งจะนำไปสู่การใช้จ่ายที่ปราศจากการวางแผนล่วงหน้าและจะทำให้กลายเป็นการขาดดุลได้ในที่สุด

## 2. นักทฤษฎีการคลังสมัยใหม่หรือยุคนีโอคลาสสิก (Neo – Classical Theory of Public Finance)

นักทฤษฎีการคลังสมัยใหม่หรือยุคนีโอคลาสสิก เชื่อว่า "งบประมาณเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุล ต่างก็มีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น" โดยผลกระทบจะเป็นเช่นใดขึ้นอยู่กับวิธีการหารายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐ และไม่เชื่อว่านโยบายงบประมาณจะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีประสิทธิภาพ แต่เชื่อว่าเครื่องมือทางการคลังที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นจากการจัดระบบการบริหารรายได้และรายจ่ายของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคม

นักทฤษฎีการคลังสมัยใหม่หรือยุคนีโอคลาสสิก เชื่อว่า นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะจะช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจขึ้นได้ และโต้แย้งพวกคลาสสิกว่า

1) ในด้านสภาพหนี้สิน หากส่วนที่ขาดดุลถูกนำไปใช้ในการลงทุน ก็ย่อมขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่จะได้รับการลงทุน เมื่อลงทุนแล้วคุ้มค่าก็ควรลงทุน

2) ในด้านความแน่นอนในระบบเศรษฐกิจ การรักษานโยบายงบประมาณสมดุลทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อย ๆ คือ เมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงก็ต้องตั้งอัตราภาษีสูง เมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายต่ำก็ต้องตั้งอัตราภาษีต่ำ แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น รายจ่ายของรัฐบาลไม่แน่นอนจึงทำให้อัตราภาษีไม่แน่นอนไปด้วย

3) ในด้านเงินเฟ้อ นโยบายงบประมาณขาดดุลอาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืดหรือ  
คงตัวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการหารายได้และวิธีการใช้จ่ายของรัฐบาล

4) ในด้านความประหยัด ความประหยัดอยู่ที่ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน ต้อง  
มองให้ลึกกลงไปถึงวิธีการใช้จ่ายเงินของโครงการต่าง ๆ และผลตอบแทนที่ได้รับ

### ผลกระทบจากวิธีการหารายได้และการใช้จ่าย

การพิจารณาถึงผลกระทบจากวิธีการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล สามารถอธิบาย  
ได้ดังนี้

#### ด้านรายได้

##### 1. การเก็บภาษีอากรหรือกู้เงินจากคนกลุ่มใด

- คนกลุ่มใหญ่ที่มีรายได้น้อย จะทำให้เศรษฐกิจหดตัว
- คนกลุ่มน้อยที่มีรายได้มาก จะทำให้เศรษฐกิจคงตัว

##### 2. อัตราภาษีทำให้เกิดความเสมอภาคเพียงใด

- อัตราภาษีคงที่ จะทำให้คนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยต้องรับภาระมากกว่าคนกลุ่ม  
น้อยที่มีรายได้มาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันและอาจเกิดการหดตัวทางเศรษฐกิจได้
- อัตราภาษีก้าวหน้า จะช่วยสร้างความเสมอภาคต่อคนในสังคม ถ้าจัดเก็บในอัตรา  
สูงจะทำให้เศรษฐกิจหดตัว แต่ถ้าจัดเก็บในอัตราต่ำจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว

##### 3. เก็บภาษีจากสินค้าประเภทใด

- สินค้าจำเป็น จะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพราะสินค้านี้มีราคาสูง แต่ความต้องการที่จะ  
บริโภคสินค้านั้นไม่ได้ลดลง
- สินค้าฟุ่มเฟือย จะทำให้เศรษฐกิจหดตัว เพราะความต้องการที่จะบริโภคสินค้า  
ลดลง

#### ด้านรายจ่าย

##### 1. ต้องพิจารณาว่ารายจ่ายของรัฐเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มใด

- คนกลุ่มใหญ่ที่มีรายได้น้อย จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว
- คนกลุ่มน้อยที่มีรายได้มาก จะทำให้เศรษฐกิจคงตัว และเกิดความไม่เป็นธรรม

##### 2. จำนวนรายจ่ายของรัฐมีมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

- หากจ่ายมากเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ โอกาสที่เศรษฐกิจจะขยายตัวก็มีมาก
- หากจ่ายน้อยเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ โอกาสที่เศรษฐกิจจะหดตัวก็มีมาก

##### 3. เป็นรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายลงทุน

- ถ้าเป็นรายจ่ายประจำ จะช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่เศรษฐกิจจะไม่ขยายตัวในระยะยาว

- ถ้าเป็นรายจ่ายลงทุน เศรษฐกิจจะขยายตัวขึ้นได้ในระยะยาว แต่จะไม่เห็นผลทันที การพิจารณาถึงผลกระทบของแต่ละโครงการของรัฐต่อระบบเศรษฐกิจ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ในกรณีงบประมาณขาดดุล ไม่ควรเกิดขึ้นในภาวะที่เกิดการจ้างงานเต็มที่ และมีการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการขาดดุลจะไม่ทำให้สังคมได้รับผลตอบแทนอย่างเต็มที่และทำให้ค่าของเงินตกต่ำลง

2. ในกรณีงบประมาณเกินดุล ถ้ารัฐบาลเก็บเงินส่วนที่เกินดุลไว้เฉย ๆ จะทำให้เงินคลังของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจะเป็นเช่นใดอาจพิจารณาได้โดยเปรียบเทียบเงินส่วนที่เกินดุลนี้กับเงินออมของเอกชน ดังนี้

- ถ้าเงินส่วนเกินดุลเท่ากับเงินออมของเอกชน เศรษฐกิจจะคงตัว
- ถ้าเงินส่วนที่เกินดุลมีค่ามากกว่าเงินออมของเอกชน เศรษฐกิจจะหดตัว
- ถ้าเงินส่วนที่เกินดุลมีค่าน้อยกว่าเงินออมของเอกชน เศรษฐกิจจะขยายตัว
- ถ้ารัฐบาลนำเงินส่วนที่เกินดุลไปใช้ในกิจการที่เป็นการลงทุน เศรษฐกิจจะขยายตัว
- ถ้ารัฐบาลนำเงินส่วนที่เกินดุลไปใช้หนี้เงินกู้ภายในประเทศ จะทำให้เงินออมของเอกชนเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจก็จะขยายตัวขึ้น

### วงจรรงบประมาณ (Budget Cycle)

พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทย ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ในการจัดเตรียมและการควบคุมหรือการบริหารงบประมาณ ส่วนการอนุมัติงบประมาณจะเป็นไปภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกำหนดวิธีการกว้าง ๆ ในการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา

#### ลักษณะของวงจรรงบประมาณ

ระยะเวลาของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน เรียกว่า วงจรรงบประมาณ (Budget Cycle) ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานที่สุด โดยวงจรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยจะใช้เวลาประมาณ 22 เดือน ประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมประมาณ 6 – 7 เดือน การอนุมัติประมาณ 3 – 4 เดือน และการควบคุมการบริหารเป็นเวลา 12 เดือน

วงจรรงบประมาณเป็นวัฏจักรสืบเนื่องที่คาบเกี่ยวซ้อนกันอยู่ระหว่าง 2 ปีงบประมาณ หรือมากกว่านั้น หมายความว่า ในขณะที่มีการใช้หรือควบคุมงบประมาณของปีหนึ่ง จะต้องมีการ

จัดเตรียมงบประมาณของปีต่อไปไว้ล่วงหน้าเพื่อให้อนุมัติได้ทันใช้เมื่อสิ้นปีงบประมาณของปีปัจจุบัน ดังนั้น กิจกรรมของการดำเนินการงบประมาณจึงเป็นกิจกรรมที่ซ้อนกันอยู่

### การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐบาล

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ มี 2 ขั้นตอน คือ

1. **ขั้นการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ (Budget Ceiling)** ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญคือ

1) สำนักงานงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณ (Budget Calendar) เพื่อแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบถึงขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติ

2) ขั้นการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ (Budget Ceiling) โดยสำนักงานงบประมาณร่วมมือกับกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมาณการรายได้และรายจ่ายในปีต่อไป

3) สำนักงานงบประมาณเสนอขอต่อคณะรัฐมนตรี

4) สำนักงานงบประมาณแจ้งยอดที่ได้รับอนุมัติให้กับส่วนราชการต่าง ๆ

2. **ขั้นการจัดทำรายละเอียดงบประมาณ** ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญคือ

1) เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ พิจารณาวิเคราะห์งบประมาณร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

3) นายกรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา

**เอกสารงบประมาณประจำปี (Budget Documents) ของไทย** มีส่วนประกอบที่สำคัญดังนี้

1. **คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายทางการคลังและการเงินของประเทศ**

- สาระสำคัญของงบประมาณ ได้แก่ รายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายแบ่งแยกตามสาขาและกรมกองต่าง ๆ และรายละเอียดของรายรับแบ่งแยกตามที่มาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษีเงินกู้ เงินคงคลัง เป็นต้น

- ความสัมพันธ์ของงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่ายที่ขอตีงว่าขาดดุลสมดุล หรือเกินดุลเพียงใด



2. ตารางแสดงรายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมา ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
3. รายละเอียดของหน่วยงาน โครงการ และงานต่าง ๆ ของราชการและรัฐวิสาหกิจในแง่ของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน
4. รายงานเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ
5. รายละเอียดเกี่ยวกับหนี้สินของรัฐบาลที่มีอยู่ทั้งหมด รวมทั้งที่จะเสนอขอผู้เพิ่ม
6. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในฐานะที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เจ้าของประเทศคือประชาชนจึงต้องมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาอนุมัติ บทบาทของรัฐบาลในรัฐสภาจึงเป็นเพียงผู้เสนอและคอยตอบข้อสงสัยจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณเป็นการนำเอางบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญยิ่ง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการทดสอบความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่เห็นด้วยต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเป็นผลให้รัฐบาลต้องเลือกทางเดิน 2 ทาง คือ

1. ลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิเสี่ยงสนับสนุนคิดว่าจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือ
2. ยุบสภา เพื่อกลับไปเลือกตั้งใหม่ให้ประชาชนตัดสินใจเข้ามาใหม่เพื่อให้มีเสียงสนับสนุนมากยิ่งขึ้น

ในทางปฏิบัติ ขั้นตอนของการอนุมัติจะเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางฉบับก็ให้อำนาจสูงสุดแก่สภาผู้แทนราษฎร บางฉบับก็ให้ใช้ที่ประชุมรัฐสภาโดยรวมสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเข้ามาประชุมพร้อมกัน โดยทั่วไประเบียบการประชุมจะกำหนดให้มีการพิจารณาเป็น 3 วาระ ได้แก่

- วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาขั้นต้นว่าสภาจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่
- วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตราเพื่อแก้ไขเล็กน้อย ๆ
- วาระที่ 3 เป็นการสรุปสุดท้ายว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## การควบคุมงบประมาณ (Budget Execution)

การควบคุมงบประมาณ หรืออาจเรียกว่า การบริหารงบประมาณ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ที่จะต้องหาหลักเกณฑ์และมีวิธีการเพื่อควบคุมให้ใช้จ่ายเงินของโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขั้นของการควบคุมหรือการบริหารงบประมาณนี้ จะเริ่มตั้งแต่ตอนที่กระทรวง กรม ต่างๆ ขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณเรื่อยไปจนถึงตอนที่คณะรัฐมนตรีเสนอ รายการรายรับรายจ่ายประจำปี เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในขั้นการควบคุม งบประมาณนี้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็มีบทบาทร่วมกัน ซึ่งพอจะแยกกล่าวได้ดังนี้

### การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

การควบคุมโดยฝ่ายบริหารแบ่งออกได้เป็นหลายวิธีด้วยกัน คือ การควบคุมโดยอาศัยเงิน ประจำงวด การควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่าย การควบคุมการเบิกจ่าย การตรวจสอบบัญชี และรายงานการเงินของแผ่นดิน การประเมินผลโครงการและงาน ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบในการควบคุมนี้ ได้แก่

1. สำนักงบประมาณ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เป็นหน่วยงานที่มีฐานะ เทียบเท่ากรม สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

#### อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ มีดังนี้

1) อนุมัติเงินประจำงวด โดยส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องยื่นขออนุมัติเงินประจำงวด ต่อสำนักงบประมาณ และชี้แจงถึงรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินในงวดเวลาหนึ่ง ๆ เมื่อส่วน ราชการได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วจึงจะสามารถก่อหนี้ผูกพันหรือทำการว่าจ้างตามโครงการที่ กำหนดไว้ได้

2) ควบคุมการใช้จ่ายแต่ละรายการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

3) ควบคุมการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างงวดในงบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน

4) ปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพของการใช้จ่ายของรัฐบาลร่วมกับสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

5) วิเคราะห์ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้ การใช้จ่ายของรัฐบาลเกิดประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

**เงินประจำงวด (Apportionment)** หมายถึง เงินที่จะจัดสรรให้กับส่วนราชการหนึ่ง ๆ ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยปีหนึ่งจะแบ่งเป็น 4 งวด งวดละ 3 เดือน ซึ่งในกรณีของประเทศ ไทยการกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดนั้นจะเป็นอำนาจของสำนักงานประมาณ

### ประโยชน์ของเงินประจำงวด มีดังนี้

- 1) เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานไปตามแผนที่กำหนดและสามารถนำเงินไปใช้จ่ายได้ทันปีงบประมาณ
- 2) เป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ
- 3) ทำให้รัฐบาลดำเนินการทางการคลังได้ผลดียิ่งขึ้น

**2. กรมบัญชีกลาง** เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ส่วนราชการจะต้องทำฎีกาขอเบิกเงินขึ้นต่อกรมบัญชีกลางในกรณีของราชการส่วนกลาง และยื่นต่อสำนักงานคลังจังหวัด ในกรณีของราชการส่วนภูมิภาค โดยกรมบัญชีกลางและสำนักงานคลังจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติฎีกา และสั่งจ่ายเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติแล้วที่เรียกว่า เงินจัดสรร (Budget Allotments) ให้กับส่วนราชการนั้น ๆ เป็นคราว ๆ ไป

กรมบัญชีกลางมีหน้าที่หลัก คือ การควบคุมการโอนย้ายและอนุมัติเงินจัดสรรด้วยวิธีการตรวจและอนุมัติฎีกาเพื่อให้การใช้จ่ายถูกต้องเป็นไปตามแผนการเงินประจำงวด

ในการเบิกเงินกับกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัด ให้กระทำได้เฉพาะภายในวงเงินประจำงวดหรือเงินจัดสรรแล้วแต่กรณี ยกเว้นงบประมาณรายจ่ายหมวดที่ต้องจ่ายเป็นประจำทุกเดือน กฎหมายอนุญาตให้เบิกได้โดยไม่ต้องขอโอนเงินจัดสรร ซึ่งในการขอเบิกเงินนี้ให้ระบุถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินนั้นไปจ่าย และห้ามมิให้ขอเบิกเงินจนกว่าจะถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนด

การตรวจและอนุมัติฎีกาในกรณีที่เบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไปเป็นผู้อนุมัติ ส่วนในกรณีที่เบิกเงินจากคลังจังหวัด การตรวจฎีกาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคลังจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณีเป็นผู้อนุมัติฎีกา

การเบิกเงินในส่วนกลางนั้น เมื่อกรมบัญชีกลางตรวจสอบฎีกาและอนุมัติเรียบร้อยแล้ว ก็จะออกเช็คสั่งจ่ายเงินให้กับส่วนราชการนั้น ๆ โดยโอนเงินไปเข้ากับบัญชีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เปิดไว้ ส่วนการเบิกเงินในส่วนภูมิภาคนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องให้กรมบัญชีกลางโอนเงินจัดสรรไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ซึ่งการเบิกจ่ายเงินในส่วนภูมิภาคนี้ เมื่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตรวจสอบฎีกาถูกต้องแล้ว ก็จะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติฎีกาสั่งจ่ายเงิน

**หมายเหตุ เงินจัดสรร (Budget Allotments)** หมายถึง เงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติแล้วและยกมาตั้งจ่ายที่คลังจังหวัด คลังอำเภอ หรือที่กรมบัญชีกลางเพื่อส่งจ่ายเมื่อถึงเวลาที่กำหนด โดยจะเป็นเครื่องมือของกรมบัญชีกลางในการควบคุมการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งจะทำให้มีการเบิกจ่ายเงินเฉพาะเมื่อถึงเวลาจะต้องจ่ายจริง และผู้บริหารหน่วยงานทำฎีกาอนุมัติเบิกจ่ายมาเท่านั้น

3. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ โดยแยกการตรวจสอบออกเป็น 2 ระดับ คือ

1) **การตรวจสอบระดับหน่วยงาน** คือ การตรวจสอบส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ รวมถึงการตรวจสอบเงินทุนต่าง ๆ ของส่วนราชการในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

การตรวจสอบส่วนราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนี้ จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ งานตรวจสอบงบเดือนและใบสำคัญคู่จ่ายกับงานตรวจสอบบัญชี

สำหรับการตรวจสอบส่วนราชการในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจของราชการส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกองตรวจเงินเทศบาล และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขต จะตรวจสอบเมื่อสิ้นงวดการบัญชีของปีงบประมาณแต่ละปี โดยไม่มีการตรวจสอบงบเดือนและใบสำคัญคู่จ่ายต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ ดังเช่นในกรณีของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ จะตรวจสอบเฉพาะบัญชีการเงินของหน่วยงานในแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น

การตรวจสอบระดับหน่วยงานนี้ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานให้หน่วยงานรับตรวจหรือแจ้งสังกัดของหน่วยงานที่รับตรวจ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะในรายงานการตรวจสอบต่อไป

2) **การตรวจสอบระดับรัฐบาล** คือ การตรวจสอบรายงานการเงินของแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากบัญชีการเงินของแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง โดยรายงานการเงินชุดนี้จะแสดงฐานะการเงินของรัฐบาล ณ วันสิ้นงวดการบัญชีปีงบประมาณแต่ละปี รวมถึงรายได้แผ่นดินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเงินทุนนำส่งคลัง และงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเงินทุนต่าง ๆ เบิกจากคลังด้วย

สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกองสารบบบัญชี จะตรวจสอบรายงานการเงินของแผ่นดินตามวันที่และงวดการบัญชีปีงบประมาณที่ระบุในรายงานการเงินนั้น และเสนอรายงานการตรวจสอบต่อรัฐสภา โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทั้งระดับหน่วยงานและระดับรัฐบาล มีดังนี้

- 1) เพื่อรับรองความถูกต้องของบัญชีและรายงานการเงินตามหลักบัญชี
- 2) เพื่อรับรองความถูกต้องของบัญชีและรายงานการเงินตามความเป็นจริงตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
- 3) เพื่อรับรองความถูกต้องและความเหมาะสมของการใช้ รวมถึงการดูแลและรักษาทรัพย์สินของทางราชการ
- 4) เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยราชการต่าง ๆ

#### **การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ**

เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้วก็ต้องมีหน้าที่ติดตามผลด้วยว่ารัฐบาลได้ใช้งบประมาณดังกล่าวไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อสภาเพียงใด และได้ผลเพียงใด

นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนราชการใด ๆ ถ้าหากมีข้อข้องใจเกิดขึ้น และถ้ารัฐบาลไม่สามารถตอบให้หายข้องใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ย่อมจะทำได้

#### **งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary Budget)**

ในการปฏิบัติราชการงบประมาณที่ได้รับอาจไม่พอเพียงจึงทำให้จำเป็นต้องของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยการของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนี้มักเกิดขึ้นในกรณีวิกฤตต่าง ๆ เช่น เกิดสงครามระหว่างประเทศ เกิดปัญหาอย่างรุนแรงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

การของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้ดังนี้ "ในกรณีจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด"

#### **เงื่อนไขที่จะขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีดังนี้**

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วยังไม่เพียงพอ และถ้าไม่ได้รับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วจะเสียหายแก่ราชการ
2. ไม่สามารถโอนเงินงบประมาณจากส่วนราชการอื่น หรืองานอื่นมาใช้ในส่วนราชการที่จำเป็นต้องของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้
3. รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากร หรือรายได้อื่นใดสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้ตอนต้นปี

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำหากไม่มีความจำเป็น เพราะ

1. เป็นผลทำให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไปโดยมิได้ระมัดระวัง
2. ทำให้รัฐบาลต้องหารายได้เพิ่ม อาจด้วยการกู้ยืมหรือขึ้นอัตราภาษีอากร
3. ทำให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

**งบประมาณรายจ่ายประจำปี และการกันเงินไว้เบิกเหลือปี**

การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่เป็น

1. **งบประมาณรายจ่ายข้ามปี** ซึ่งการขอเบิกเงินคลังตามงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น ให้กระทำได้เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่องหนูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกิน 3 เดือน

2. **งบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่องหนูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ** หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เบิกเหลือปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งในการขอเบิกจ่ายเงินจากคลังสามารถขยายเวลาไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ หรือภายในเวลาที่ได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

สำหรับเงินที่เบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมดให้ส่วนราชการผู้เบิกนำส่งคืนคลังภายใน 15 วันนับจากวันที่รับเงินจากคลัง และถ้าเป็นเงินที่จ่ายไปแล้วถ้ารับคืนให้ส่วนราชการผู้เบิกนำส่งคืนคลังภายใน 15 วันนับจากวันรับคืน

เงินที่นำส่งคลังถ้า นำส่งก่อนสิ้นปีหรือนำส่งก่อนสิ้นระยะเวลาที่กันเงินไว้เบิกเหลือปีให้นำส่งเป็นเงินเบิกเกินส่งคืน แต่ถ้า นำส่งภายหลังกำหนดดังกล่าวให้นำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินประเภทเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

ดังนั้นเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ หรือสิ้นระยะเวลาที่ได้ขอกันเงินไว้ หน่วยราชการต่าง ๆ มักจะพยายามใช้งบประมาณที่ตนได้รับในปีงบประมาณนั้น ๆ ให้หมดไป โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเพราะงบประมาณที่ใช้ไม่หมดจะต้องถูกส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด และยังทำให้ผู้บริหารระดับสูง ตลอดจนสำนักงานงบประมาณเห็นว่าหน่วยงานของตนไม่มีประสิทธิภาพในการประมาณการใช้จ่ายเงิน ดังนั้นงบประมาณในปีต่อไปของหน่วยงานนั้นก็อาจได้รับการพิจารณาตัดทอนเพื่อให้เหมาะสมตามความเป็นจริง

**แนวความคิดในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน**

**ทฤษฎีการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน**

แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสามารถแบ่งวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจได้ เป็น 3 ประเภท ดังนี้

### 1. การตัดสินใจโดยใช้หลักของเหตุผล (Pure Rationality)

แนวความคิดนี้เป็นการตัดสินใจโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือ มีวิธีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ กำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้หลาย ๆ ทาง และวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกแต่ละทาง เปรียบเทียบประโยชน์กับต้นทุนที่ลงไป ผลงานที่ได้กับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นต้น ภายใต้กระบวนการตัดสินใจดังกล่าวจะต้องใช้เทคนิคประกอบการวิเคราะห์ เช่น Systems Analysis, Economic Analysis, Program Evaluation เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อที่จะหาข้อสรุปที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด

การใช้หลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เป็นที่ถูกใจจากนักพฤติกรรมศาสตร์และนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพื่อจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารและระบบดังกล่าวใช้ไม่ได้ในการพิจารณาถึงพฤติกรรมทางการเมือง และในทางเศรษฐกิจของบุคคล

ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงถูกนำมาใช้น้อยในระดับมหภาคหรือระดับของการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่มีอิทธิพลอย่างมากในการตัดสินใจระดับจุลภาคหรือในระดับการคัดเลือกโครงการ และการจัดทำรายละเอียดของโครงการ

### 2. การตัดสินใจโดยใช้หลักของความพึงพอใจ (Mudding Through หรือ Incrementalism)

แนวความคิดนี้เชื่อว่า การตัดสินใจที่ดีในการจัดสรรงบประมาณ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของความมีเหตุผล หากแต่เป็นกระบวนการของการปรับตัวเข้าหากันทีละน้อย เพื่อที่จะสร้างความปรองดองและการยอมรับร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเรียกว่า Disjointed Incrementalism

Incrementalism เป็นการพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มโดยไม่สนใจถึงสิ่งที่มีมาก่อน แต่จะประเมินส่วนที่เพิ่มนั้นโดยอาศัยหลักของความพอใจ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ (Political Bargaining) และสิ่งที่จะนำมาพิจารณาตัดสินใจกันก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะ โครงการใหม่ หรือพิจารณาแต่ส่วนที่เพิ่มขึ้นของวงเงินงบประมาณจากปีที่ผ่านมาเท่านั้น

หลักการดังกล่าวนี้ช่วยแก้ไขปัญหาการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร รวมถึงความล่าช้าในการประเมินโครงการใหม่ทุก ๆ ปี ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในระดับมหภาคหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ

### 3. การตัดสินใจโดยใช้หลักของความพึงพอใจผสมกับหลักของเหตุผล (Limited Rationality หรือ Mixed Scanning)

แนวความคิดนี้เป็นการผสมระหว่างหลักของเหตุผลและหลักของความพอใจ โดยยอมรับว่าไม่สามารถนำหลักของเหตุผลโดยสมบูรณ์ไปใช้แก้ปัญหาที่ซับซ้อน เพราะว่ามีข้อจำกัดในการรับรู้ จึงเปลี่ยนจากการค้นหาข้อสรุปที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพที่สุด เป็นการใช้เหตุผลเพื่อค้นหาข้อสรุปที่พึงพอใจขึ้น

#### เทคนิคในการวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน

เทคนิคในการวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องของการใช้หลักเหตุผลเพื่อค้นหาประสิทธิภาพและพัฒนาทางเลือกเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจคัดเลือกโครงการและจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์ระบบโครงสร้างโครงการของรัฐ (Program Structure) เพื่อแสดงให้เห็นถึงสายความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายโครงการหลัก โครงการรอง และโครงการย่อยทั้งหลาย รวมทั้งผลงานที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ ความไม่สอดคล้องระหว่างปัจจัยทั้งหลายดังกล่าวจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการใช้งบประมาณแผ่นดิน

2. แผนงาน (Planning) หมายถึง ประมาณการทางความคิดหรือกรอบของความคิดที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพหรือความเป็นไปได้ในอันที่จะเลือกวิธีการดำเนินงานจากทางเลือกที่กำหนดหลาย ๆ ทางโดยอาศัยการพิจารณาอย่างเป็นระบบ

3. โปรแกรมการทำงานหรือการทำงานของโครงการ (Programming) คือ แผนที่แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของการตัดสินใจในการดำเนินงาน บุคลากรที่จำเป็น อุปกรณ์และเครื่องมืออื่น ๆ ในการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

4. การวิเคราะห์โปรแกรมการทำงานหรือการวิเคราะห์โครงการ (Program Analysis) คือ การวิเคราะห์โครงการ โดยอาศัยหลักของ Systems Analysis, Economic Analysis วิธีการทางคณิตศาสตร์และสถิติ เป็นต้น มาประกอบเพื่อค้นหาความถูกต้อง ความเป็นไปได้ และประสิทธิภาพของโปรแกรมการทำงาน

กระบวนการในการวิเคราะห์โปรแกรมหรือการวิเคราะห์โครงการ สามารถแสดงให้เห็นเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

- 1) กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการ
- 2) เลือกเครื่องชี้วัดความสำเร็จของโครงการ
- 3) พัฒนาทางเลือกในแต่ละทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์



- 4) ประเมินค่าใช้จ่ายในแต่ละทางเลือก
- 5) ประเมินผลที่ได้จากแต่ละทางเลือก
- 6) พิจารณาปัญหาและปัจจัยที่ไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้น
- 7) แสดงต้นทุนและผลงานของแต่ละทางเลือกในรูปแบบที่สามารถทำให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจได้โดยง่าย

5. การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) คือ การวิเคราะห์ในระดับมหภาคของโครงการ โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับโครงการอื่น ๆ ซึ่งต่างจาก Program Analysis ที่เป็นการพิจารณาถึงรายละเอียดของโครงการนั้น ๆ

6. การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis) คือ การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจที่พยายามจะเปรียบเทียบหาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนในการดำเนินงานและผลงานที่ได้รับ เช่น

1) Cost and Profit Analysis เป็นการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนในการผลิตกับมูลค่าของสินค้าหรือบริการที่เกิดขึ้นจากการขาย

$$\text{กำไร} = \text{มูลค่าที่ขายได้} - \text{ต้นทุนในการผลิต}$$

2) Cost and Benefit Analysis เป็นการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตกับมูลค่าที่เป็นตัวเงินของผลงานที่ได้รับจากโครงการ

$$\text{อัตราส่วนกำไร} = \frac{\text{Output ที่เป็นตัวเงิน}}{\text{Input ที่เป็นตัวเงิน}}$$

3) Cost and Effectiveness Analysis เป็นการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนในการผลิตกับผลงานในเชิงปริมาณที่ได้รับจากโครงการ ( $\frac{\text{Output ที่เป็นตัวเงิน}}{\text{Input ที่เป็นตัวเงิน}}$ ) แต่ในกรณีนี้จะหารกันจริง ๆ ไม่ได้ เพราะไม่ได้อยู่ในหน่วยเดียวกัน แต่จะเปรียบเทียบกันอยู่ในรูปของสัดส่วน

### แนวความคิดในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

#### 1. การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบนี้ย่ำในด้านการควบคุม

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในยุคที่ระบบการบริหารราชการยังไม่พัฒนา และเป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนแนวทางของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเงื่อนไขของการเป็นรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีหน้าที่ในการอนุมัติและติดตามควบคุมดูแลความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามแนวความคิดนี้ จะเน้นที่ความถูกต้องและความซื่อสัตย์สุจริตของการใช้จ่ายเงิน หรือให้ความสำคัญกับความถูกต้องของปัจจัย

นำเข้า (Inputs) หรือการจัดสรรทรัพยากรของงานหรือโครงการ โดยเน้นที่กฎระเบียบและการควบคุมให้เป็นไปตามกฎระเบียบนั้น ดังนั้นหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารงบประมาณก็คือ การสร้างระบบในการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงิน จัดทำบัญชีทางการเงินและรายงานทางการเงินของแผ่นดิน เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบความถูกต้องและเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติงานของรัฐบาล

งบประมาณแผ่นดินตามแนวความคิดนี้จึงมีระบบที่มุ่งจะตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายและมีการแบ่งแยกประเภทและชนิดของการใช้จ่าย (Objects of Expenditure Classification) ออกเป็นหมวดต่าง ๆ เช่น หมวดเงินเดือน หมวดสาธารณูปโภค หมวดครุภัณฑ์ ฯลฯ โดยพิจารณาตามคู่มือการจำแนกประเภทและชนิดของการใช้จ่าย

ในการจัดเตรียมงบประมาณจะมีการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ โดยใช้หลักความพึงพอใจ (Muddling Through) หรือการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่ม (Incrementalism) และจะชี้ให้เห็นความต้องการใช้จ่ายเงินของแต่ละหน่วยราชการ โดยแบ่งเงินงบประมาณออกไปตามหน่วยราชการต่าง ๆ (Agencies Classification หรือ Organizations Classification) ซึ่งจะแบ่งให้เห็นถึงในระดับกรมเท่านั้น

ส่วนในการพิจารณาอนุมัติยอดวงเงินงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จะมีการพิจารณาเป็นรายกระทรวงทีละกรมโดยอาศัยหลักของ Incrementalism หรือ Muddling Through เป็นหลัก และในการควบคุมหรือบริหารงบประมาณนั้นจะมุ่งเน้นที่ความถูกต้องของการใช้จ่าย และมีระเบียบข้อบังคับในการเบิกจ่ายโดยหน้าที่หลักของผู้บริหารงบประมาณแผ่นดินก็คือ การจัดทำบัญชีทางการเงินของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้รัฐบาลตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่าย และมีการตรวจสอบรายงานทางการเงินของแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวความคิดของงบประมาณแบบที่ย้ำในด้านการควบคุมนี้ อาจเรียกชื่อหนึ่งว่า งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budget) หรืองบประมาณแบบเก่า (Conventional Budget) หรืองบประมาณแบบประเพณี (Traditional Budget)

## 2. การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบที่ย้ำในประสิทธิภาพของการบริหาร

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเมื่อได้มีการพัฒนาระบบการบริหารราชการ และพบว่างบประมาณแผ่นดินมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการควบคุมความซื่อสัตย์สุจริตของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น แต่งบประมาณแผ่นดินยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพการทำงานได้ งบประมาณแผ่นดินตามแนวใหม่จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของชาติโดยอาศัยหลักเกณฑ์และเหตุผล (Pure Rationality) เป็นเครื่องมือ

วัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามแนวความคิดนี้ จะเน้นการควบคุมประสิทธิภาพของการใช้จ่าย หรือให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งนี้ก็เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างประหยัด

ในการจัดเตรียมงบประมาณจะมีการวิเคราะห์โครงการ (Program Analysis) เพื่อให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ และการคัดเลือกโครงการจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิภาพซึ่งโครงการต่าง ๆ นี้จะต้องมีการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจ (Economic Analysis) เช่น การจัดทำ Cost and Effectiveness Analysis, Cost and Benefit Analysis เป็นต้น

การอนุมัติงบประมาณจะใช้หลักของเหตุผล (Pure Rationality) ประกอบการพิจารณา และมีการแบ่งเงินงบประมาณออกตามโครงการหรือตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล (Objectives Classification) หรือตามหน้าที่ของรัฐ (Functional Classification) เช่น งบประมาณทางด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข การศึกษา การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน กิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น

การควบคุมงบประมาณจะมุ่งเน้นที่การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ การแก้ไขและปรับปรุงการปฏิบัติงาน การเปรียบเทียบผลงานกับค่าใช้จ่ายที่ลงไป การนำเอาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานไปแก้ไขและพัฒนาหน่วยงาน การวิเคราะห์ทางสถิติ คณิตศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อค้นหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานจะถูกจัดตั้งขึ้นและมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะพัฒนาแก้ไขข้อบกพร่องในการดำเนินงาน

แนวความคิดของงบประมาณแบบที่ย้ำในประสิทธิภาพของการบริหารนี้ อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า งบประมาณแบบโครงการ (Program Budget) หรืองบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget)

### 3. การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบที่ย้ำในด้านการวางแผนวางโครงการ

แนวความคิดนี้เป็นความพยายามที่จะปรับปรุงงบประมาณแบบโครงการหรืองบประมาณแบบแสดงผลงานให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้น ไม่เพียงแต่ต้องการประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร แต่ยังต้องการให้นโยบายของชาติบรรลุเป้าหมายและคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงได้มีการนำเอาวิชาการวางแผนวางโครงการเข้ามาใช้ในการจัดทำโครงการ และมีการจัดทำแผนระยะยาวในการใช้จ่ายเงินของโครงการประกอบการดำเนินงาน

การจัดเตรียมงบประมาณตามแนวความคิดนี้ จะต้องมีการจัดทำแผนงานและแผนทางการเงินระยะยาว (อาจเป็น 3 ปี หรือ 5 ปี) มีการจัดทำโครงสร้างแผนงานหรือโครงการ

(Program Structure) โดยการนำเอาเทคนิคการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์โครงการ (Program Analysis) เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ มีการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจ (Economic Analysis) และการวิเคราะห์ในเชิงสถิติเพื่อค้นหาประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของโครงการ มีการแบ่งเงินงบประมาณออกตามโครงสร้างแผนงาน และมีการตัดสินใจคัดเลือกโครงการโดยใช้หลักของเหตุผล (Pure Rationality) เป็นเครื่องมือ

การอนุมัติงบประมาณจะใช้หลักความพึงพอใจผสมกับหลักเหตุผล (Limited Rationality หรือ Mixed Scanning) มีการใช้นโยบายสาธารณะ ผลการวิเคราะห์ และผลงานในอดีตเป็นองค์ประกอบเพื่อพิจารณาโดยการอนุมัติโครงการนี้จะมีผลผูกพันถึงการดำเนินงานของโครงการในระยะ 3 – 5 ปี เพราะโครงการต่าง ๆ จะเสนองบประมาณที่ต้องการในวันละ 3 – 5 ปี และผลงานที่คาดว่าจะได้รับประกอบด้วย

การควบคุมงบประมาณจะเน้นที่การติดตามประเมินผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามความต้องการของโครงการหรือไม่ สอดคล้องกับผลงานที่คาดว่าจะได้รับเพียงใด โดยจะมีการกำหนดตัวบ่งชี้หรือวัดความสำเร็จของแผนงานหรือโครงการเพื่อการติดตามประเมินผล

แนวความคิดของงบประมาณที่ย้ำในด้านการวางแผนวางโครงการนี้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า งบประมาณแบบวางแผนวางโครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS)

หมายเหตุ นอกจากแนวความคิดของงบประมาณแบบแสดงรายการ งบประมาณแบบโครงการหรืองบประมาณแบบแสดงผลงาน และงบประมาณแบบวางแผนวางโครงการแล้ว ยังมีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณอีกหนึ่งแนวคิดที่มีความสำคัญ นั่นคือ แนวความคิดของ "งบประมาณฐานศูนย์" (Zero – Base Budget : ZBB)

**งบประมาณฐานศูนย์ (Zero – Based Budget : ZBB)** เป็นแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่อาศัยหลักของเหตุผล (Pure Rationality) เป็นเครื่องมือ โดยกำหนดให้โครงการหรืองานที่เสนอของงบประมาณในทุก ๆ ปีงบประมาณจะต้องได้รับการตรวจสอบวิเคราะห์ทั้งระบบ ทั้งงานหรือโครงการเดิมที่เคยทำมาแล้ว และงานหรือโครงการใหม่ ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีเหตุผล แต่แนวความคิดนี้มักจะก่อให้เกิดความล่าช้าหรืออาจทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ