

การคลังสาธารณะ: เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่อยู่รวมกันมีความสัมพันธ์กันตามวิถีการผลิตจากหน่วยเล็กสู่หน่วยใหญ่ ตั้งแต่ระดับภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐบาลและภาคต่างประเทศ การดำเนินชีวิตให้มีความเป็นปกติสุขได้ต้องมีกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติซึ่งทำให้มีความเสมอภาคสมดุลไม่ขัดแย้ง บทบาทในการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่สำคัญ ผู้ที่บทบาทนี้ คือ รัฐบาลของประเทศที่ต้องดำเนินการสร้างความมั่นคง เชื่อมโยงและสร้างกฎระเบียบความสัมพันธ์ต่างๆ ของหน่วยภายในประเทศ อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของรัฐบาลต้องมีงบประมาณในการดำเนินงานเพื่อสะดวกในการปกครองและปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงต้องมีเครื่องมือที่สำคัญที่มุ่งแสวงหารายได้มาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการบริหารประเทศ เรียกว่า “คลังสาธารณะ”¹

การคลังสาธารณะมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 อันเนื่องระบบกลไกตลาดไม่สามารถดำเนินการได้ปกติที่ก่อให้เกิดความสมดุลตามแนวคิดของสำนักคลาสสิก จากภาคธุรกิจของนักลงทุนไม่ทำการผลิตสินค้าและบริการในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคมวลรวมของระบบเศรษฐกิจเนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ภาคธุรกิจจึงลดต้นทุนการผลิต อาทิ การเลิกจ้างแรงงาน การลดการผลิตลง เป็นต้น ขณะนั้นทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยและเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในที่สุด จึงเกิดแนวคิดของเคนส์เกี่ยวกับการให้ภาครัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยการกระตุ้นผ่านรายจ่ายและการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวในระยะต่อมาและได้รับความยอมรับจากนักเศรษฐศาสตร์เป็นจำนวนมาก²

ความหมายและความสำคัญของการคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะ³ หมายถึง การพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมเศรษฐกิจมวลรวมที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลว่าด้วยเรื่องรายรับ รายจ่ายและหนี้สาธารณะของรัฐบาล เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเสมอภาคจากการใช้ทรัพยากรทำให้เกิดการกระจายรายได้และระดับการจ้างงานเต็มที่ ดังนั้นการพิจารณาถึงผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงรายรับ รายจ่ายและหนี้สาธารณะมุ่ง

¹ ประพันธ์ เสวदनันท์และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 209.

² วันรักษ์ มิ่งมณีนานิน, หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 205.

³ ศิริน พงศ์มพัฒน์, เศรษฐศาสตร์มหภาค: ทฤษฎี นโยบายและการวิเคราะห์สมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 107.

แสวงหาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเล็งเห็นถึงสวัสดิการอันพึงมีพึงได้ในกิจกรรมเศรษฐกิจมวลรวมของประเทศก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนภายในประเทศรวมทั้งวิธีการผลิตของภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐบาลและภาคการค้าต่างประเทศ

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการคลังสาธารณะในที่นี้ประกอบด้วย งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget) รายรับของรัฐบาล (Government Revenue)หนี้สาธารณะ (Public Debt) รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) และนโยบายการคลัง (Fiscal Policy)

งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน⁴ ถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินการมาตรการของภาครัฐบาลทางด้านการนโยบายการคลังว่าด้วยการพิจารณากรอบการวางแผนของรายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลให้เหมาะสมกับช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด โดยทั่วไปกำหนดระยะเวลา 1 ปีตามการจัดทำระบบบัญชี อาทิ เช่นงบประมาณประจำปีของรัฐบาลไทยเริ่มดำเนินการจัดทำบัญชีงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป เรียกว่า “ปีงบประมาณ” (Fiscal or Financial Year) หรือ “งบประมาณประจำปี” (Annual Budget) ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget) คือ รายได้มากกว่ารายจ่าย งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) คือ รายได้น้อยกว่ารายจ่ายและงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) คือ รายได้เท่ากับรายจ่าย กรณีกำหนดแผนงบประมาณขาดดุลนั้นรัฐบาลต้องมีการสร้างหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้ในการบริหารประเทศในที่นี่จะกล่าวต่อไป

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารประเทศในการวางแผนล่วงหน้าในการพัฒนาประเทศมีความสำคัญหลายประการกล่าวคือ เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาลโดยการใช้นโยบายการคลังเมื่อเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจโดยแก้ปัญหาประสานผ่านหน่วยงานของรัฐในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน อีกทั้งสามารถตรวจสอบความโปร่งใส ประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาลว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ และประชาชนสามารถเกิดความเข้าใจแผนการดำเนินงานจากรัฐบาลได้จากแถลงการณ์จัดตั้งงบประมาณผ่านรัฐสภาเพื่อพิจารณาความเห็นชอบของแผนงานการดำเนินการงบประมาณแผ่นดิน

ในประเทศไทยนั้นมีการดำเนินการจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2502⁵ มีกระบวนการที่สำคัญในการดำเนินการจัดทำมี 3 ช่วงคือ ช่วงแรกจัดเตรียมงบประมาณ

⁴กฤษฎา ศิริธรรม, เศรษฐศาสตร์มหภาคเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 7. (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 291-293.

⁵เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสริมธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 532-551.

ช่วงที่สองการอนุมัติงบประมาณและช่วงที่สามการบริหารและการกำกับดูแลตรวจสอบงบประมาณ หน่วยงานที่ดำเนินการรับผิดชอบจัดทำงบประมาณแผ่นดินคือ สำนักงบประมาณและสัมพันธ์กับหลายหน่วยงานในการดำเนินการจัดทำ อาทิเช่น กระทรวงการคลัง กรมตรวจเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการวางแผนจัดทำให้องค์กรต้องสอดคล้องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการเงินและนโยบายความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้งบประมาณประจำปีดังกล่าวไปแล้วนั้นยังมี “งบประมาณเพิ่มเติม” (Supplementary Budget) กรณีภาครัฐบาลมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินกิจการเป็นกรณีพิเศษโดยมิได้กำหนดจัดตั้งตามแผนงบประมาณแผ่นดินประจำปี

รายรับของรัฐบาล

การสร้างรายรับของรัฐบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศจากการใช้นโยบายคลัง กล่าวคือ รายรับมีความสัมพันธ์กับรายจ่ายของรัฐบาลในการนำมาเสริมสร้างพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามการดำเนินการหารายรับของรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง เนื่องจากส่งผลกระทบต่อระดับภาคครัวเรือนในการบริโภค ภาคธุรกิจเพื่อการลงทุนในการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งระดับรายได้ประชาชนของประเทศ โดยในการสร้างรายรับของรัฐบาลสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน⁶ ได้แก่ 1.รายได้ 2.เงินกู้หรือหนี้สาธารณะ 3.เงินคงคลัง ดังรายละเอียดดังนี้

1.รายได้ของรัฐบาล เป็นรายได้ที่จำแนกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ 1.รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร (Tax Revenue) ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีศุลกากร 2.รายได้จากการจัดเก็บที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non-Tax Revenue) ได้แก่ รัฐพาณิชย์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับประเภทต่างๆ เงินบริจาคและเงินโอน เป็นต้น ขณะที่ประเทศไทยได้จำแนกรายได้ของรัฐบาลเป็น 4 หมวดหมู่ ได้แก่ 1.รายได้ที่มีการจัดเก็บจากภาษีอากร ถือว่าเป็นรายได้ที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับหมวดอื่นๆ ประกอบด้วย รายได้จากภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ค่าธรรมเนียมนำเข้า ภาษีการผูกขาดของรัฐ 2.รายได้จากการขายสินค้าและบริการ ประกอบด้วย ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ของหน่วยราชการ ค่าเช่าซื้อขายทรัพย์สินของรัฐบาล 3.รายได้จากการทำรัฐพาณิชย์ ประกอบด้วย รายได้จากผลตอบแทนของกำไร เงินปันผลรวมทั้งส่วนแบ่งผลตอบแทนของธนาคารกลาง 4.รายได้ส่วนอื่นๆ ประกอบด้วย ค่าอากรแสตมป์ ค่าปรับของหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นต้น

⁶ประพันธ์ เสวตนันทน์และไพศาล เล็กอุทัย (2556), เพิ่งอ้าง, หน้า 211-212.

ภาษีอากร (Taxes)

ภาษีอากร คือ สิ่งชำระเป็นเงินสดของประชาชนจากข้อบังคับของรัฐบาล เพื่อนำมาดำเนินการของรัฐบาลในการสร้างผลประโยชน์สวัสดิการของสังคมโดยรวม ภายใต้เงื่อนไขผู้ชำระเงินจากข้อบังคับของรัฐบาลไม่มีผลตอบแทนโดยตรงจากการเสียภาษีอากร⁷

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร

ความสำคัญของการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลมีความจำเป็นต่อการนำเงินเพื่อสร้างผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรหลายประการ กล่าวคือ 1.การจัดสรรและกระจายรายได้ของสังคมให้มีความเหลื่อมล้ำของสังคมน้อยลง 2.สร้างรายได้ให้กับรัฐบาล 3. เป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ 4.รายได้เพื่อการลงทุนและชำระหนี้สินของรัฐบาล

การจำแนกประเภทของภาษี

วิธีการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลสามารถจำแนกได้หลายวิธี โดยทั่วไปสามารถจำแนกอย่างกว้างๆ ได้ 2 วิธีคือ 1.ภาษีตรง (Direct Tax) คือการเสียภาษีของประชาชนที่ไม่สามารถผลักภาระภาษีให้กับผู้อื่นได้โดยต้องเสียภาษีทั้งหมด ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกหรือการให้โดยเสน่หา ภาษีการประกันสังคม เป็นต้น 2.ภาษีอ้อม (Indirect Tax) คือ การเสียภาษีของประชาชนที่สามารถผลักภาระภาษีให้กับผู้อื่นได้บางส่วนหรือทั้งหมด ได้แก่ ภาษีการขาย ภาษีการใช้จ่าย ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร เป็นต้น

นอกจากวิธีดังกล่าวการจัดเก็บภาษีอากรยังสามารถจำแนกตามลักษณะฐานของภาษี คือ เป็นการจัดเก็บภาษีตามฐานในลักษณะแบบต่างๆ เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ 1.ภาษีตามฐานรายได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีค่าเพิ่มของทรัพย์สิน 2.ภาษีเก็บตามทรัพย์สินจากสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ภาษีที่ดิน ภาษีมรดกและให้โดยเสน่หา 3.ภาษีของสินค้าและบริการ ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีการขาย/ซื้อสินค้าและบริการ ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต

ลักษณะโครงสร้างอัตราภาษี

การจัดเก็บภาษีตามอัตราภาษีเป็นลักษณะการกำหนดอัตราภาษีของหน่วยราชการนั้นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างเป็นเกณฑ์กลางในการกำหนดมาตรฐานทั่วไป โดยลักษณะโครงสร้างอัตราภาษีแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ อัตราภาษีลักษณะก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) อัตราภาษีลักษณะคงที่ (Proportional Tax Rate) และอัตราภาษีลักษณะถอยหลัง (Regressive Tax Rates) โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁷วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 208-209.

1. อัตราภาษีลักษณะก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) เป็นการจัดเก็บอัตราภาษีเพิ่มขึ้นตามฐานรายได้ที่เพิ่มขึ้น โดยลักษณะอัตราภาษีลักษณะก้าวหน้าสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ อัตราภาษีลักษณะก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (Steep Progression) คืออัตราภาษีที่มีการเพิ่มการจัดเก็บในปริมาณที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วฉับพลัน และอัตราภาษีลักษณะก้าวหน้าลดน้อยถอยลง (Degressive Progression) คือ อัตราภาษีมีการเพิ่มขึ้นในช่วงแรกๆ ของการจัดเก็บ แต่ในช่วงเวลาถัดมาอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นกลับลดจำนวนลงไปเรื่อยๆ จนในช่วงเวลาหนึ่งอัตราภาษีจะคงที่ หรือเรียกอัตราภาษีลักษณะดังกล่าวว่า “อัตราภาษีลักษณะก้าวหน้าอย่างเบี่ยงเบน”

2. อัตราภาษีลักษณะคงที่ (Proportional Tax Rate) เป็นการจัดเก็บอัตราภาษีเท่ากับอัตราภาษีเฉลี่ย กล่าวคือ เก็บภาษีเท่ากันทั้งหมดไม่ว่าระดับรายได้จะเพิ่มขึ้นหรือลดลง การจัดเก็บอัตราภาษีลักษณะคงที่สามารถแยกเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1. อัตราภาษีเฉพาะ คือเป็นการกำหนดอัตราภาษีลักษณะของปริมาณหรือขนาดของสินค้า เช่น การกำหนดอัตราภาษีสุราคิดจากปริมาณหน่วยของลิตร เป็นต้น 2. อัตราภาษีค่าสัดส่วนราคา คือเป็นการกำหนดอัตราภาษีเป็นสัดส่วนร้อยละของราคานั้นๆ เช่น จัดเก็บภาษีการนำเข้าคอมพิวเตอร์ด้วยอัตราส่วนร้อยละ 10 ของราคาสินค้า เป็นต้น

3. อัตราภาษีลักษณะถอยหลัง (Regressive Tax Rates) เป็นการกำหนดอัตราภาษีลดลงเมื่อระดับรายได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นตรงกันข้ามกับอัตราภาษีลักษณะก้าวหน้า อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเก็บภาษีเป็นจำนวนเงินคงที่ลักษณะแบบเหมาจ่ายทำให้จำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นจากการเสียภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราน้อยกว่าอัตราการเพิ่มของฐานภาษี

ตาราง 21 ลักษณะโครงสร้างอัตราภาษี

ลักษณะอัตราภาษี	ฐานภาษี (Y)	ระดับอัตราภาษี	จำนวนเงิน เก็บจากภาษี (T)	อัตราภาษีเฉลี่ย (T/Y)	ส่วนเพิ่ม ของอัตราภาษี ($\Delta T/\Delta Y$)
แบบก้าวหน้า	100	5	5	0.05	-
	200	7	14	0.07	0.05
	300	9	27	0.09	0.13
แบบคงที่	100	5	5	0.05	-
	200	5	10	0.05	0.05
	300	5	15	0.05	0.05
แบบถอยหลัง	100	9	9	0.09	-
	200	7	14	0.07	0.05
	300	5	15	0.05	0.01

ที่มา: ประยุกต์จากวันรักษ์ มิ่งมณีนาถ, หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค, 2552, หน้า 209.

2. เงินกู้หรือหนี้สาธารณะ

การพัฒนาประเทศต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนเมื่อไม่เพียงพอต่อการความต้องการใช้จ่ายในการขับเคลื่อนประเทศ รัฐบาลจะดำเนินการจัดทำงานงบประมาณขาดดุลในการเสริมสร้างจากการกู้ยืมหรือสร้างหนี้สาธารณะ ก่อนดำเนินการกู้ยืมหรือสร้างหนี้สาธารณะภาครัฐบาลอาจดำเนินการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นไปพร้อมกันอย่างน้อย 2 วิธี^๖ คือ 1.การนำเงินคงคลังที่เก็บสะสมมาชดเชยการขาดดุลแต่มีข้อจำกัดหลายประการเนื่องจากผู้เชี่ยวชาญไม่นิยมให้สะสมเงินคงคลังเป็นจำนวนมากส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของสังคม 2.รัฐบาลสร้างรายได้เพิ่มด้วยการเพิ่มอัตราภาษีของประชาชนแต่มีจำกัดเช่นกันเพราะไม่สามารถดำเนินการได้ทันทั่วทั้งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนดังนั้นไม่นิยมกระทำโดยเฉพาะช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ฉะนั้นการกู้ยืมหรือสร้างหนี้สาธารณะจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดทำงานงบประมาณขาดดุล โดยวัตถุประสงค์การสร้างหนี้สาธารณะมีหลายประการสามารถจำแนกได้ดังนี้^๗

1.เพื่อการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในการพัฒนาประเทศเพื่อความผาสุกเป็นเป้าหมายที่สำคัญหนึ่งของรัฐบาลที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศให้หลุดพ้นความยากจน ฉะนั้นการลงทุนปัจจัยพื้นฐานต่างๆของประชาชนให้มีความเสมอภาคและสร้างรายได้ อีกทั้งได้รับสวัสดิการต่างๆทางสังคมให้ครอบคลุม เช่น การศึกษา สุขภาพ เบี้ยยังชีพ ที่ดินทำกิน การพัฒนาแรงงาน เป็นต้น

2.เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล เมื่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรไม่เป็นไปตามแผน เท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลให้กับหน่วยงานราชการต่างๆ ก่อให้เกิดงบประมาณขาดดุล ดังนั้นเพื่อให้เกิดสภาพคล่องต่อสถานการณ์ต้องดำเนินการชดเชยการขาดดุลดังกล่าวด้วยการกู้ยืมหรือสร้างหนี้สาธารณะ

3.เพื่อดำรงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่าเมื่อประเทศมีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ภาคลงทุนลดการผลิตลงทำให้เกิดการเลิกจ้างแรงงาน ประชาชนไม่มีรายได้ในการอุปโภคบริโภค ดังนั้นรัฐบาลต้องมีการกู้ยืมหรือสร้างหนี้สาธารณะเพื่อนำมาสร้างความเชื่อมั่นและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศด้วยการอัดฉีดรายจ่ายเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในการกระตุ้นให้ภาคลงทุนเพิ่มการผลิต ก่อให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ ทำให้ภาวะเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะปกติ

ประเภทของเงินกู้หรือหนี้สาธารณะสามารถจำแนกได้หลายประเภท กล่าวคือ

1.แบ่งตามแหล่งที่มาของการกู้ยืม คือ การกู้ยืมภายในประเทศเป็นการกู้ยืมที่รัฐบาลยืม

^๖เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสริมธรรม (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 590.

^๗วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 209-210.

เงินในแหล่งต่างๆ ภายในประเทศ อาทิเช่น ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน ธนาคารกลาง เป็นต้น และการกู้ยืมนอกประเทศเป็นการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เช่น บุคคลภายนอกหรือรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินต่างๆ อาทิ ธนาคารโลก(World Bank) องค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นต้น¹⁰

2.แบ่งตามระยะเวลาการกู้ เป็นการกำหนดระยะเวลาการกู้ยืม คือ เงินกู้ระยะสั้นที่มีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีในการชำระเงิน เช่น รัฐบาลออกตั๋วเงินคลังโดยส่วนใหญ่ไม่เกิน 1 ปี เงินกู้ระยะปานกลางที่มีระยะเวลาระหว่าง 1 ปีถึง 5 ปี เช่น ตั๋วจากกระทรวงการคลัง (Treasury note) เป็นการรับรองให้กับเจ้าหนี้ว่าจะชำระเมื่อไร ผลตอบแทนอย่างไรแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้รับความนิยมนเท่าที่ควร และเงินกู้ระยะยาวที่ระยะเวลาดั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เช่นการออกพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น¹¹

3.แบ่งตามหนี้เบื้องต้นและหนี้สุทธิ เป็นการกำหนดด้วยการแบ่งตามหนี้ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หนี้เบื้องต้นเป็นหนี้ทั้งหมดจากการขายหลักทรัพย์ที่รัฐบาลออกจำหน่าย เช่น พันธบัตรรัฐบาล ขณะที่หนี้สุทธิเกิดจากการหนี้เบื้องต้นหักเงินทุนเพื่อการชำระหนี้และหักเงินคงคลังที่คงอยู่ขณะนั้น ข้อดีของการแบ่งตามหนี้ดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถสร้างสภาพคล่องทางการเงินให้กับเงินคลังได้โดยไม่เกี่ยวกับหนี้สุทธิแต่อย่างใด

4.แบ่งหนี้สามารถเปลี่ยนมือได้กับหนี้ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ เป็นการกำหนดเงื่อนไขในของรัฐบาล กรณีหนี้สามารถเปลี่ยนมือได้นั้นผู้เป็นเจ้าของหนี้ถือพันธบัตรรัฐบาลสามารถขายเปลี่ยนมือให้กับบุคคลใดก็ได้ ขณะที่หนี้ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้นั้นผู้เป็นเจ้าของหนี้ไม่สามารถขายเปลี่ยนมือให้กับบุคคลใดได้เว้นแต่รัฐบาลเท่านั้น เช่น พันธบัตรออมทรัพย์ (Savings Bonds)

5.แบ่งตามวิธีการสร้างหนี้สาธารณะ สามารถแบ่งได้คือ 1.การกู้วิธีฉุกเฉินเป็นการกู้เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อประเทศ เช่น เกิดภัยพิบัติรุนแรง ภาวะเงินเฟ้อรุนแรง 2.การกู้วิธีความมั่นคงของประเทศ เช่น เกิดภาวะสงครามโดยการอ้างเหตุผลการรักษาชาติ 3.การกู้วิธีปกติเป็นการกู้ยืมโดยปกติทั่วไปของรัฐบาล ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าด้วย จุดมุ่งหมายของการกู้ จำนวนการกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาสัญญาการกู้และหลักทรัพย์ค้ำการกู้ เป็นต้น

6.แบ่งตามจุดมุ่งหมายแห่งการกู้ เป็นการกำหนดเป้าหมายของการกู้ยืม ประกอบด้วย การกู้เมื่อรายได้จัดเก็บภาษีไม่ทัน การกู้เมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย การกู้เพื่อนำไปลงทุน การกู้เฉพาะกรณี

¹⁰ประพันธ์ เสวตนันท์และไพศาล เล็กอุทัย (2556), เพิ่งอ้าง, หน้า 218-219.

¹¹เทอดศักดิ์ ศรีสุพล, วิจัยชัย ศรีแสง, และมงคล ลีลาธรรม. เศรษฐศาสตร์มหภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 9.(กรุงเทพฯ : สถาบันราชภัฏ สวนดุสิต, 2546), หน้า 139-140.

ภาระทางเศรษฐกิจของหนี้สาธารณะเกิดจากแหล่งเงินกู้

การสร้างหนี้สาธารณะของรัฐบาลมีเหตุปัจจัยหลายประการในการกู้ยืมไม่ว่าจะเป็นการชดเชยงบประมาณขาดดุล การทำโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การรักษาเสถียรภาพการหมุนเวียนระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการสร้างหนี้สาธารณะถือว่าเป็นก่อให้เกิดภาระผูกพันของรัฐบาลที่ต้องชำระหนี้ในอนาคตสร้างผลกระทบภาพโดยรวมทางเศรษฐกิจหลายประการเช่นเดียวกัน ในที่นี้สามารถพิจารณาภาระทางเศรษฐกิจได้ดังนี้¹²

1.ภาระหนี้สาธารณะจากธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจในการสร้างเงินฝากสำรองส่วนเกินในการขยายเครดิตเพื่อเพิ่มค่าเงินฝาก กรณีธนาคารพาณิชย์นำเงินฝากสำรองส่วนเกินไปลงทุนซื้อพันธบัตรรัฐบาลโดยไม่ทำให้เงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ลดลงแต่อย่างใด เนื่องจากพันธบัตรรัฐบาลถือว่าเป็นสัญญาที่ผูกมัดกับรัฐบาลถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นธนาคารพาณิชย์สามารถนำมาสร้างในการขยายการให้เครดิตได้ โดยไม่ต้องลดปริมาณเงินการลงทุน

2.ภาระหนี้สาธารณะจากธนาคารกลาง กล่าวคือ ในระบบเศรษฐกิจทางการเงินสามารถขยายตัวเพิ่มได้ จากธนาคารกลางนำหลักทรัพย์ของรัฐบาลที่ทำการกู้ยืมมาเป็นเงินทุนสำรองในการสร้างธนบัตรเพื่อมาหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปริมาณเงินในระบบเพิ่มขึ้นทั้งที่ระดับการผลิตสินค้าและบริการคงเดิมก่อให้เกิดระดับราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อของประเทศ อีกกรณีถ้าธนาคารกลางนำหลักทรัพย์ของรัฐบาลดังกล่าวไปขยายฐานการให้สินเชื่อแก่ธนาคารพาณิชย์ ส่งผลให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นสู่ภาคประชาชนส่งผลการขยายเครดิตเพิ่ม

3.ภาระหนี้สาธารณะจากสถาบันการเงินต่างๆ และประชาชน กล่าวคือเป็นการสร้างหนี้ผ่านสถาบันการเงินต่างๆ ของเอกชน อาทิเช่น บริษัทประกันภัย บริษัทเงินทุน ห้างร้าน สหกรณ์ต่างๆ เป็นต้น รวมทั้งภาคประชาชนเป็นการโอนสิทธิทางการเงินจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาลโดยลักษณะดังกล่าวไม่ส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณเงินภายในระบบเศรษฐกิจเหมือนกับธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ ก่อให้ปริมาณเงินของสถาบันการเงินหรือประชาชนลดปริมาณการลงทุนลง

ในการพิจารณาการสร้างหนี้สาธารณะของรัฐบาลมีผลต่างกันไป กล่าวได้ว่าเมื่อมีการกู้ยืมผ่านธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ส่งผลต่อปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นในระบบการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะธนาคารกลางสามารถสร้างฐานขยายปริมาณเงินเครดิตได้มากกว่าธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่สถาบันการเงินต่างๆ ของเอกชนรวมทั้งภาคประชาชนไม่ส่งผลต่อปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใดเนื่องจากไม่สามารถสร้างเงินฝากได้เช่นเดียวกันกับธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ ทำให้ไม่ส่งผลต่อระดับราคาสินค้าและบริการก่อให้เกิดเงินเฟ้อ ดังนั้นรัฐบาลหลีกเลี่ยงประเด็นดังกล่าวแหล่งกู้ยืมที่เหมาะสมควรเป็นสถาบันการเงินต่างๆ และภาคประชาชน

¹²วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 210-213.

4.ภาระหนี้สาธารณะจากต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องมีผลกระทบหลายด้านทางเศรษฐกิจของประเทศ สามารถพิจารณาได้ดังนี้ 1.ด้านการใช้ทรัพยากรกล่าวได้ว่า เป็นการนำทรัพยากรจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ภายในประเทศในช่วงเวลาหนึ่งเมื่อถึงเวลาต้องดำเนินการชำระหนี้พร้อมด้วยผลตอบแทนตามสัญญาการกู้ยืมให้กับเจ้าหนี้ส่งผลให้ปริมาณทรัพยากรของลูกหนี้มีปริมาณลดลงของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ 2.ด้านงบประมาณรายจ่ายก่อให้เกิดการขาดดุลของรัฐบาล 3.ด้านดุลการชำระเงินของประเทศกล่าวคือการกู้ยืมเงินต่างประเทศมีสกุลเงินที่มีอำนาจทางการเงินไม่เท่ากัน เวลาชำระหนี้ต้องชำระด้วยสกุลเงินตราต่างประเทศที่ทำการกู้ยืมอาจส่งผลให้เกิดการขาดดุลการชำระเงินของบัญชีเดินสะพัดทางการค้าและการบริการระหว่างเงินตราการแลกเปลี่ยนภายในประเทศกับเงินตราต่างประเทศ

3. เงินคลัง

เงินคลัง¹³ คือ เงินจากการใช้จ่ายของรัฐบาลที่รัฐบาลสะสมไว้จากการใช้คงเหลือในแต่ละช่วงปีจากการจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายมารวบรวม รัฐบาลสามารถนำเงินดังกล่าวมาสร้างสภาพคล่องในการหมุนเวียนจากการขาดดุลงบประมาณได้แต่ต้องนำเงินมาคืนในปีถัดไป โดยเงินคลังถือว่าเป็นตัวชี้วัดในการบริหารจัดการทางการเงินอีกหนึ่งตัวที่บ่งบอกถึงนโยบายการขับเคลื่อนของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพอย่างไร ในการสร้างความเชื่อมั่นกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินทางเศรษฐกิจรวมทั้งป้องกันการสร้างหนี้สาธารณะจากการผิดนัดสัญญาการชำระหนี้ของรัฐบาลสามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้ได้ทันทีทั้งที่ในการแก้ปัญหา

รายจ่ายของรัฐบาล

จุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ สร้างความเสมอภาคก่อให้เกิดการจ้างงานรวมถึงได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมในการดำรงชีวิต รัฐบาลจึงสร้างประสิทธิภาพในด้านต่างๆให้เกิดเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวต้องมีงบประมาณรายจ่ายในการก้าวสู่การพัฒนาประเทศ ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายของรัฐบาลในที่นี้จะพิจารณาประกอบด้วย ความสำคัญของรายจ่ายของรัฐบาลและจำแนกลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาล

ความสำคัญของรายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีมีจำนวนมากเพื่อส่งเสริมสนับสนุนภาคครัวเรือนในการอุปโภคบริโภค ภาคธุรกิจเพื่อกระตุ้นและสร้างความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อีกทั้งเสริม

¹³กรีกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 592-593.

สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศ โดยความสำคัญของรายจ่ายของรัฐบาลสามารถจำแนกหลายประการ กล่าวคือ¹⁴

1. เพื่อจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จุดมุ่งหมายของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการอันเนื่องจาก ระบบเศรษฐกิจแบบการค่าเสรีให้สิทธิต่อการผลิตสินค้าและบริการของภาคเอกชนในการแข่งขันของตลาดเสรีจากแรงจูงใจคือผลกำไร อย่างไรก็ตามถ้าภาคเอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเกิดการผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคมทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ดังนั้นการผลิตสินค้าและบริการบางประเภทที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมพร้อมทั้งมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อสังคมส่วนรวม อาทิเช่น การศึกษา สาธารณูปโภคต่างๆ การไฟฟ้า ประปา ระบบขนส่ง การคมนาคม เป็นต้น รวมทั้งการป้องกันประเทศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

2. เพื่อเกิดจ้างงานเต็มที่สร้างการกระจายรายได้ โดยปัจจัยการผลิตของเศรษฐศาสตร์ประกอบด้วย ที่ดิน แรงงาน ทุน ผู้ประกอบการ ถือเป็นสิ่งสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการ ดังนั้นรัฐบาลมีหน้าที่ในการใช้ปัจจัยการผลิตต่างๆให้เต็มที่ในการจัดสรรที่ดินทำกิน การจ้างให้เต็มที่สร้างแหล่งทุนให้กับผู้ประกอบการหรือประชาชนให้เข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายเพื่อสร้างรายได้ก่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีไม่เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้มากจนเกินไป

3. เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งที่รัฐบาลต้องสร้างความเชื่อมั่นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น ความเสถียรภาพทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ สถาบันการเงินต่างๆต่อระบบปริมาณเงินที่หมุนเวียน ภาวะจ้างงานเต็มที่ ระดับราคาสินค้าและบริการอยู่ในระดับไม่ผันผวน เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลต้องตระหนักต่อการใช้งบประมาณรายจ่ายต่างๆ เพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศชาติ

4. สร้างสวัสดิการเพื่อความเสมอภาค ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ต้องได้รับจากรัฐบาล โดยรายจ่ายของรัฐบาลอาจมิได้ทำให้รายได้เพิ่มแต่อย่างใดต่อสวัสดิการ อาทิเช่น บำเหน็จ บำนาญ เงินอุดหนุนภาคเกษตรกร เงินจ่ายสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ค่ารักษาพยาบาล เงิน-ชดเชยการว่างงาน เป็นต้น แต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะสร้างความเสมอภาคในการดูแลสิทธิต่างๆให้เท่าเทียมกันตามสิทธิอันพึงได้รับ

¹⁴เทอดศักดิ์ ศรีสุพล, วิจัยกษณ์ ศิริแสง, และมงคล ลีลาธรรม (2546), เพิ่งอ้าง, หน้า 136-137.

จำแนกลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาล

ลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถจำแนกเพื่อใช้ในการวิเคราะห์แตกต่างกันขึ้นอยู่กับมีเป้าหมายหรือจะนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะใด การพิจารณาการจำแนกลักษณะในที่นี้จะแบ่งตามลักษณะทางเศรษฐกิจสามารถแบ่งได้ 3 วิธี¹⁵ กล่าวคือ 1. ลักษณะรายจ่ายเพื่อการลงทุน คือ รายจ่ายในการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อาทิเช่น สิ่งก่อสร้าง สาธารณูปโภค ครุภัณฑ์ เป็นต้น 2. ลักษณะรายจ่ายประจำ คือ รายจ่ายที่รัฐบาลให้หน่วยงานราชการต่างๆ ในการขับเคลื่อนตามนโยบายการบริหารงาน สวัสดิการต่างๆ ได้แก่ เงินสงเคราะห์คนชรา เงินอุดหนุนต่างๆ ให้กับผู้บริโภคนและผู้ผลิต สมาคมและมูลนิธิ เงินบำนาญ เงินบำนาญ เงินชดเชยการว่างงาน เป็นต้น 3. ลักษณะรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ คือ หนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้กู้ยืมเพื่อสร้างสภาพคล่องทางเศรษฐกิจการเงินแต่มีสัญญาผูกพันชำระคืนต้นเงินกู้ในแหล่งต่างๆ

นโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง¹⁶ คือ เครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐบาลว่าด้วยการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมายในระบบเศรษฐกิจจากการจัดเก็บภาษีอากร การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมทั้งหนี้สาธารณะ เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีกระจายรายได้อย่างเสมอภาคกับประชาชนและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มีความเชื่อมั่นในการพัฒนาประเทศ

การดำเนินมาตรการของนโยบายการคลัง

ในการดำเนินมาตรการของนโยบายการคลังที่สำคัญสามารถจำแนกมาตรการเพื่อใช้ในการดำเนินงานของรัฐบาลสามารถแยกเป็น 2 แบบ กล่าวคือ¹⁷

1. มาตรการนโยบายการคลังแบบอิสระ (Non-discretionary Fiscal Policy) เป็นมาตรการที่ปรับตัวได้ตามสถานการณ์ความผันผวนหรือสร้างความสมดุลให้เกิดเสถียรภาพขึ้นเองโดยอัตโนมัติของการเปลี่ยนแปลง กล่าวได้ว่า สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้หรือรายจ่ายมวลรวมของประเทศไม่เกิดเศรษฐกิจที่ร้อนแรงจนเกินไปสร้างความสมดุลจากความยืดหยุ่นของภาวะเศรษฐกิจนั้นๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อาทิเช่นช่วยเมื่อรัฐบาลมีการใช้จ่ายสูงขึ้นเกิดจากการอัดฉีดทางการเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ในทางตรงกันข้ามถ้าเศรษฐกิจรุ่งเรืองก็สามารถทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น และเป็นการลดรายจ่ายมวลรวมของประเทศไม่ให้

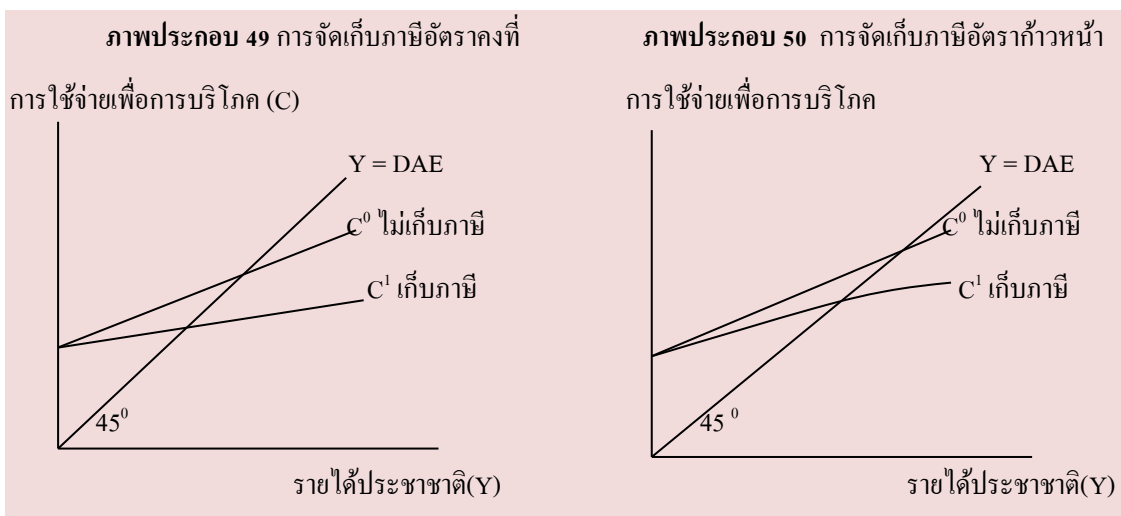
¹⁵วันรักษ์ มิ่งมณีนาน (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 207-208.

¹⁶Baumol, William J. and Alan S. Blinder, *Macroeconomic: Principles and Policy*. 11th ed., (Thomson South-Western, 2009), p. 221.

¹⁷วันรักษ์ มิ่งมณีนาน (2552), เพิ่งอ้าง, หน้า 213-220.

เศรษฐกิจรุ่งเรืองจนร้อนแรงเกินไป โดยมาตรการนโยบายการคลังแบบอิสระสามารถพิจารณาเครื่องมือดังกล่าวดังนี้

1.1 การจัดเก็บภาษี (Tax Rate) ในการจัดเก็บภาษีแบบอิสระประกอบด้วย การจัดเก็บภาษีอัตราคงที่ (Constant Tax Rate) และการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) โดยการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้านั้นเป็นการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามฐานรายได้ที่เปลี่ยนแปลงทำให้ช่วยให้รักษาความผันผวนสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้เกิดสมดุลเป็นไปโดยอัตโนมัติ โดยการเพิ่มหรือลดในการจัดภาษีนั่นขึ้นอยู่กับอัตราภาษีที่กำหนดขึ้น ขณะที่การจัดเก็บภาษีอัตราคงที่เป็นการจัดเก็บอัตราคงเดิมเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลง เมื่อเปรียบเทียบพบว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีก้าวหน้าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มมากกว่าอันเนื่องมาจากเพิ่มหรือลดตามฐานรายได้ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนการจัดเก็บภาษีคงที่คงเดิมทั้งที่รายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงทำให้ประสิทธิภาพในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่สุดคือการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า จากการพิจารณาดังต่อไปนี้



ที่มา: วันรักษ์ มิ่งมณีนากิน, หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค, 2552, หน้า 214-215.

จากภาพประกอบ 49 การจัดเก็บภาษีอัตราคงที่ กล่าวคือ เมื่อยังไม่มีการจัดเก็บภาษีอัตราคงที่เส้นอยู่ระดับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอยู่ที่ระดับ C^0 เมื่อมีการจัดเก็บภาษีอัตราคงที่แล้ว พบว่าเส้นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเปลี่ยนไปที่ระดับ C^1 โดยมีค่าลดลงลักษณะของเส้นจะเป็นเส้นตรงและมีช่องว่างของความห่างมากยิ่งขึ้นเมื่อมีระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ภาพประกอบ 50 การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า เมื่อไม่มีการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าเส้นอยู่ระดับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอยู่ที่ระดับ C^0 เป็นเส้นตรงเมื่อมีการจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า พบว่าเส้นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเปลี่ยนแปลงไปที่ระดับ C^1 โดยมีค่าลดลงลักษณะของเส้นจะเป็นเส้นโค้งเมื่อระดับรายได้

เพิ่มมากขึ้นและช่องว่างความห่างเพิ่มขึ้น คือ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นมากเท่าใดทำให้ตัวคูณอัตรากำหนดหน้าก่อให้เกิดรายได้ประชาชาติเปลี่ยนแปลงได้น้อยลงทำการจัดเก็บอัตรากำหนดหน้ามีประสิทธิภาพเหมาะสมกว่าการจัดเก็บอัตรากำหนดที่

1.2 เงินโอนและเงินช่วยเหลือ ถือว่าเป็นมาตรการของรัฐบาลที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจในช่วงหนึ่งช่วงใดเพื่อเพิ่มการใช้จ่ายของประชาชนให้มีอำนาจในการบริโภคสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นในกรณีเกิดความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น เกิดอุทกภัยทำให้พืชเศรษฐกิจเสียหาย การรับจํานําราคาข้าว เงินประกันการว่างงาน เกิดภัยพิบัติ เป็นต้น การนำเงินโอนและเงินช่วยเหลือของรัฐบาลเข้าไปอัดฉีดทางในระบบเศรษฐกิจถือว่าการแก้ปัญหาระยะสั้นของระบบเศรษฐกิจเท่านั้นเพื่อบรรเทาความเสียหายซึ่งทำให้ไม่ส่งผลกระทบต่อระดับรายได้ประชาชาติเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยการใช้มาตรการดังกล่าวมีลักษณะแปรผันผกผันกับระดับรายได้ กล่าวคือ เมื่อระดับรายได้ลดลงทำให้เงินโอนและเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้น ตรงข้ามเมื่อระดับรายได้เพิ่มขึ้นทำให้เงินโอนและเงินช่วยเหลือลดลงเช่นกัน

2.มาตรการนโยบายการคลังแบบแทรกแซง (Discretionary Fiscal Policy) ตามแนวคิดของจอห์น เมนาร์ด เคนส์ กล่าวว่า รัฐบาลมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเกิดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจที่มีความรุนแรงอาจส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศ การใช้มาตรการนโยบายการคลังแบบอิสระอาจไม่เป็นผลและการให้กลไกตลาดหรือกลไกราคาคำเนินการเพื่อเข้าสู่ระบบดุลยภาพด้วยระบบของมันเองคงเป็นไปได้ ฉะนั้นเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวรัฐบาลต้องมีหน้าที่ในการแทรกแซงจากการใช้เครื่องมือที่มีอยู่คือ นโยบายการคลัง เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงประเภทของภาษี อัตราภาษีอากรต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้เข้าใจมาตรการนโยบายการคลังแบบแทรกแซงโดยรัฐบาลในที่นี้จะพิจารณาเรื่องของการเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนดกับการเปลี่ยนแปลงระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล

2.1 การเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนด (Changing the Tax Rate) ในการเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนดหรือระดับรายได้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์มวลรวมทั้งประเทศ กล่าวคือ เมื่อเกิดเศรษฐกิจของประเทศถดถอยหรือเศรษฐกิจซบเซา เมื่อมีการปรับลดอัตรากำหนดให้ภาคครัวเรือนมีระดับรายได้มีเพิ่มขึ้นสามารถนำไปใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้นรวมทั้งเงินออมก็เพิ่มขึ้น ส่วนของภาคลงทุนส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนทำการค้าเพิ่มขึ้นเกิดการจ้างงานและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น เช่น การลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การลดภาษีเงินได้นิติบุคคล การลดภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามเมื่อเกิดเศรษฐกิจที่มีความร้อนแรงของประเทศอาจส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ ดังนั้นรัฐบาลเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนดเพิ่มขึ้นทำให้อุปสงค์มวลรวมทั้งประเทศมี

การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการค้าการลงทุนลดลงจากมาตรการนโยบายการคลังแบบแทรกแซงด้วยการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี

2.2 การเปลี่ยนแปลงปริมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล (Changing the Expenditure Government) เป็นการเพิ่มหรือลดปริมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์มวลรวมทั้งประเทศ กล่าวคือ เมื่อเกิดเศรษฐกิจตกต่ำภาครัฐบาลควรเพิ่มปริมาณการใช้จ่ายเข้าสู่ระบบการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดการบริโภค การจ้างงานและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ขยายระบบสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งเงินช่วยเหลือหรือเงินโอนต่างๆ เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามเมื่อเกิดเศรษฐกิจร้อนแรงอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภาครัฐบาลสามารถลดปริมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล อาทิ ลดงบประมาณการลงทุนในส่วนต่างๆ ส่งผลให้อุปสงค์มวลรวมทั้งประเทศลดลง

นโยบายการคลังกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ

การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ 1.นโยบายการคลังขยายตัว 2.นโยบายการคลังหดตัว

1.นโยบายการคลังขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เป็นการดำเนินนโยบายเมื่อเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ การใช้นโยบายการคลังขยายตัวเป็นการเปลี่ยนแปลงปริมาณงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นการบริโภคและการลงทุนในระบบเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวโดยงบประมาณที่รัฐบาลอัดฉีดเข้าสู่ระบบเป็นการสร้างงบประมาณแบบขาดดุลทำให้เพิ่มอำนาจในการใช้จ่ายของภาครัฐเร็วขึ้น อีกทั้งเกิดการจ้างงานและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้สามารถลดอัตราภาษีควบคู่ไปด้วยเพื่อลดการใช้จ่ายภาครัฐเร็วขึ้นและภาคลงทุนให้สามารถลงทุนเพิ่มเพื่อส่งผลต่ออุปสงค์มวลรวมทั้งประเทศเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจปกติ

2.นโยบายการคลังหดตัว (Contractionary Fiscal Policy) เป็นการดำเนินนโยบายด้วยการสร้างงบประมาณเกินดุลในการลดปริมาณงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล ส่งผลให้ระดับการบริโภคและการลงทุนภายในประเทศชะลอตัวลงก่อให้เกิดอุปสงค์มวลรวมทั้งประเทศลดลงเพื่อลดระดับปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจอาจส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

สรุป

1.การคลังสาธารณะเป็นการพิจารณาถึงกิจกรรมเศรษฐกิจมวลรวมที่เกี่ยวข้องกับรายรับรายจ่ายและหนี้สาธารณะของภาครัฐบาลในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

2.การจัดทำงบประมาณแผ่นดินสามารถพิจารณาได้เป็น 3 ประเภท คือ งบประมาณเกินดุล งบประมาณขาดดุลและงบประมาณสมดุล โดยการกำหนดงบประมาณแผ่นดินจะดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไปที่เรียกว่า “ปีงบประมาณ”

3.รายรับของรัฐบาลมีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการพัฒนาประเทศจากการใช้นโยบายการคลังซึ่งคำว่ารายรับมีองค์ประกอบด้วย 1.รายได้ที่เกิดจากรัฐบาลดำเนินการในส่วนทั้งการจัดเก็บภาษีและมีการทำรัฐพาณิชย์ 2.เงินกู้หรือหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้ยืมของภาครัฐบาลเพื่อสร้างสภาพคล่องทางการเงินตลอดจนการพัฒนาประเทศ โดยสามารถหาแหล่งกู้ยืมได้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ 3.เงินคงคลังเป็นเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายของรัฐบาลรวมทั้งเงินที่มีการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานของรัฐบาล

4.รายจ่ายของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดก่อให้เกิดการจ้างงานเต็มที่สร้างการกระจายรายได้สร้างความมั่นคงให้กับประเทศ การจำแนกการใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศ กลุ่มรายจ่ายประจำให้กับหน่วยราชการต่างๆ กลุ่มจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ที่รัฐบาลได้มีการกู้ยืมเพื่อสร้างสภาพคล่องทางเศรษฐกิจทางการเงิน

5.เครื่องมือของรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศที่สำคัญคือ นโยบายการคลังที่สามารถดำเนินนโยบายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการดำเนินนโยบายการคลังสามารถดำเนินได้ 2 แบบ คือ นโยบายการคลังแบบอิสระและนโยบายการคลังแบบแทรกแซง ซึ่งทั้ง 2 แบบสามารถช่วยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินการไปให้เหมาะสมที่สามารถขยายตัวหรือหดตัวทางเศรษฐกิจได้

คำถามทบทวน

1. การคลังสาธารณะมีบทบาทสำคัญอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
ให้อธิบายพร้อมทั้งยกตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงพอสังเขป
2. การจัดทำงานประมาณแผ่นดินมีความสำคัญอย่างไรในการบริหารประเทศ และใน
ประเทศไทยมีการดำเนินการจัดทำงานประมาณแผ่นดินมีทั้งกี่ช่วง อะไรบ้าง
3. อธิบายถึงการสร้างรายรับของรัฐบาลว่ามีองค์ประกอบอะไรบ้างพร้อมทั้งบรรยายในแต่ละ
องค์ประกอบพร้อมทั้งยกตัวอย่าง
4. วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรเพื่ออะไรเหตุใดต้องมีการจัดเก็บภาษีอากร
เราสามารถไม่เสียภาษีอากรได้หรือไม่ อธิบาย
5. ลักษณะโครงสร้างภาษีประกอบด้วย 3 ลักษณะคือ อัตราภาษีลักษณะก้าวหน้า อัตราภาษี
คงที่และอัตราภาษีถอยหลัง ให้อธิบายลักษณะโครงสร้างภาษีทั้ง 3 ลักษณะพร้อมทั้งสร้างรูปภาพ
ประกอบการบรรยายให้ชัดเจน
6. ประเภทของเงินกู้หรือหนี้สาธารณะสามารถแบ่งเป็นกี่ประเภทอะไรบ้าง อธิบาย
7. ความสำคัญของรายจ่ายของรัฐบาลมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร อธิบาย
8. นโยบายการคลังแบบอิสระเป็นอย่างไร จะใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจเมื่อใด
ให้อธิบายพร้อมยกตัวอย่างประกอบ