

BEC1116 หลักเศรษฐศาสตร์

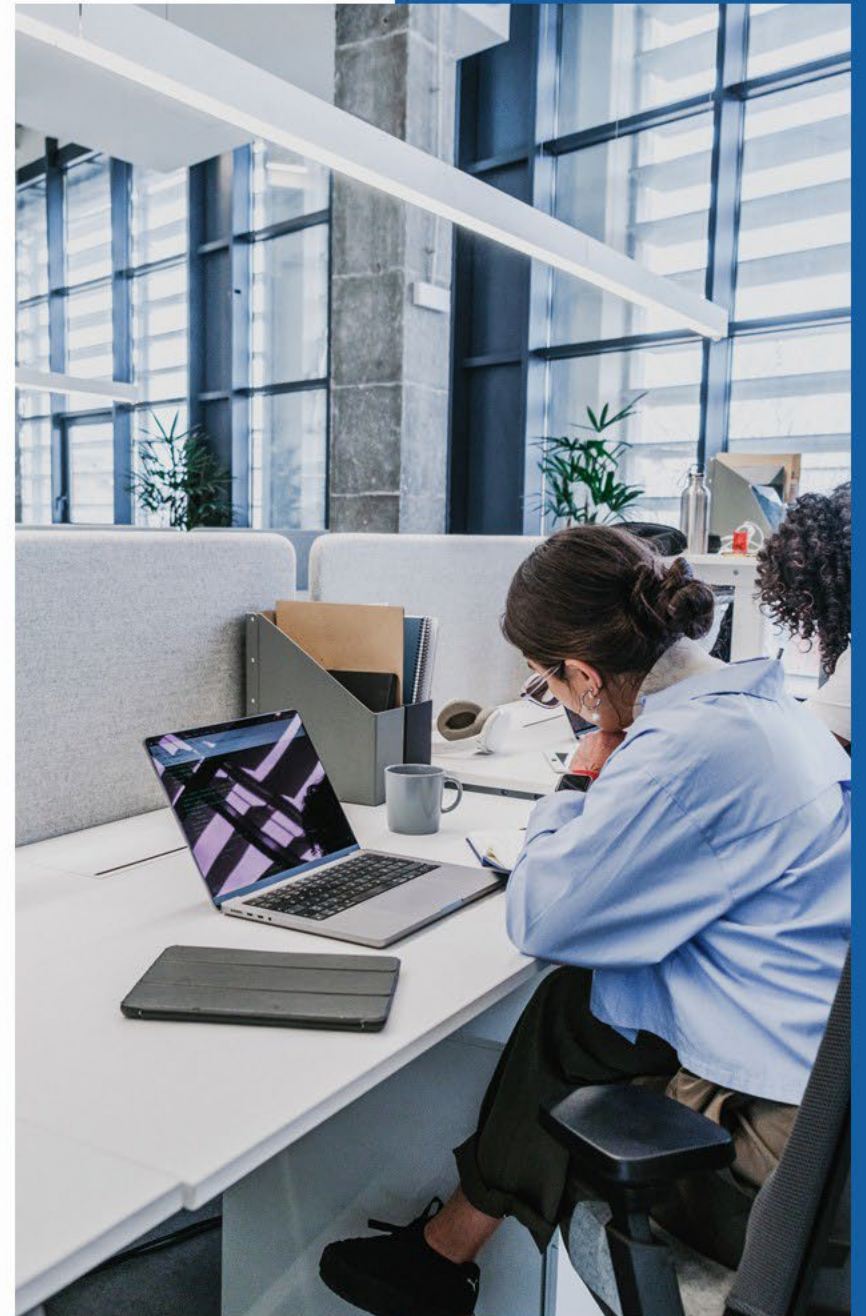
Principles of Economics

การคลังและนโยบายการคลัง

(Public Finance and Fiscal Policy)

หัวข้อบรรยาย

1. หลักการงบประมาณแผ่นดิน
2. ลักษณะงบประมาณแผ่นดิน
3. ภาษีอากร
4. หนี้สาธารณะ
5. นโยบายการคลังและวินัยทางการคลัง



หลักการงบประมาณแผ่นดิน

- หลักการงบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือการคลังรัฐบาลที่สำคัญของประเทศไทยที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย
- งบประมาณหมายถึง เป็นแผนการเงินขององค์กรที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร
- สำหรับงบประมาณภาครัฐ การใช้งบประมาณจะระบุอย่างชัดเจนว่าจะเก็บภาษีอย่างไรและจะใช้จ่ายเงินภาษีนั้นอย่างไร และมีกรอบระยะเวลาของการใช้งบประมาณ

ปัจจัยกำหนดวงเงินงบประมาณรายรับและรายจ่าย

1. คำนวณรายได้ประชาชาติ
2. การประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ
3. การประเมินสถานการณ์ทางการเงินและการคลัง
4. นำนโยบายรัฐบาลมาวิเคราะห์
5. นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาวิเคราะห์
6. นำดัชนีค่าครองชีพมาวิเคราะห์
7. นำเงินผูกพันที่รัฐบาลต้องชำระมาคำนวณด้วย

ลักษณะงบประมาณแผ่นดิน

1. งบประมาณสมดุล (Balanced Budget)

Government Revenue = Government Expenditure (ไม่นับรวมการชำระหนี้)

2. งบประมาณเกินดุล (Budget Surplus)

Government Revenue > Government Expenditure (ไม่นับรวมการชำระหนี้)

3. งบประมาณขาดดุล (Budget Deficit)

Government Revenue < Government Expenditure (ไม่นับรวมการชำระหนี้)

โครงสร้างงบประมาณแผ่นดิน

หน่วย : ล้านบาท

โครงสร้างงบประมาณ	ปีงบประมาณ 2558		ปีงบประมาณ 2559	
	จำนวน	เพิ่ม/ลด ร้อยละ	จำนวน	เพิ่ม/ลด ร้อยละ
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	2,575,000.0	2.0	2,720,000.0	5.6
(สัดส่วนต่อ GDP ¹)	20.4		20.4	
(สัดส่วนต่อ GDP ²)	19.1		19.3	
- รายจ่ายประจำ	2,027,858.8	0.5	2,100,117.9	3.6
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	78.7		77.2	
- รายจ่ายเพื่อซื้อใช้เงินคงคลัง	41,965.4	212.6	13,536.1	-67.7
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	1.6		0.5	
- รายจ่ายลงทุน	449,475.8	1.9	544,354.3	21.1
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	17.5		20.0	
- รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	55,700.0	5.4	61,991.7	11.3
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	2.2		2.3	
2. รายรับ	2,575,000.0	2.0	2,720,000.0	5.6
(สัดส่วนต่อ GDP ¹)	20.4		20.4	
(สัดส่วนต่อ GDP ²)	19.1		19.3	
- รายได้	2,325,000.0	2.2	2,330,000.0	0.2
- เงินกู้	250,000.0	-	390,000.0	56.0
3. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP ¹)	12,627,000.0	4.0	13,359,400.0	5.8
4. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP ²)	13,451,000.0	2.3	14,123,600.0	5.0

หมายเหตุ : 1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP¹) ในข้อ 3 เป็นข้อมูลพื้นฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมเดิม ณ ราคาประจำปี ของปี 2558 ตามแถลงภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ปี 2557 และแนวโน้ม ปี 2558 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558

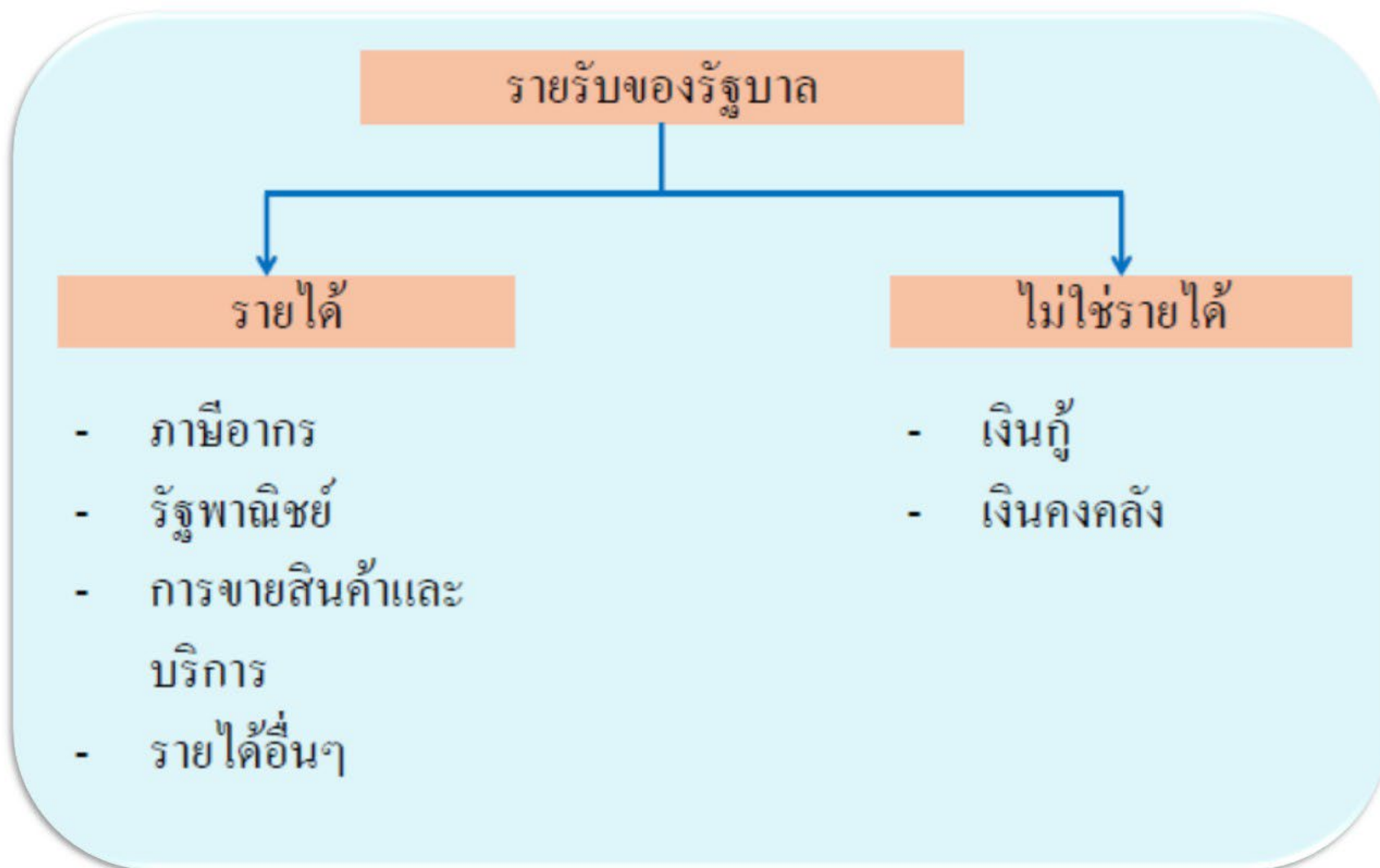
2) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP²) ในข้อ 4 เป็นข้อมูลพื้นฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ ณ ราคาประจำปี ตามแถลงภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สามและแนวโน้มปี 2558-2559 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2558

3) สัดส่วนต่อ GDP¹ คำนวณโดยใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP¹) ในข้อ 3

4) สัดส่วนต่อ GDP² คำนวณโดยใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP²) ในข้อ 4

ที่มา : 1. สำนักงบประมาณ
2. กระทรวงการคลัง
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ลักษณะงบประมาณแผ่นดิน



วัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษี

1. เพื่อการจัดการสินค้าสาธารณะ
2. เพื่อการกระจายรายได้
3. เพื่อการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
4. เพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้กับรัฐบาล
5. ความเท่าเทียม กับ ความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีอากร

รายรับของรัฐบาล : ภาษี

ภาษี คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎรและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมโดยมิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี

- 1.ฐานภาษี
- 2.โครงสร้างภาษี
- 3.การจำแนกประเภทภาษีอากร
- 4.หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร

ฐานภาษี

ฐานภาษี หมายถึง สิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินเก็บภาษีอากรแต่ละชนิด ตามอัตราภาษีที่ได้กำหนดไว้

ฐานในการจัดเก็บภาษี ได้แก่ รายได้ ความมั่งคั่ง มูลค่าของสินค้า หรือบริการที่ทำการซื้อขายกัน หรือสิ่งอื่นๆ ที่กำหนดขึ้น

ฐานภาษีนั้นมักจะถูกใช้เป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคล

1. ประเภทฐานภาษี

1.1 ฐานที่เกี่ยวกับรายได้ (Income Base)

- รายได้บอกลถึงความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) เนื่องจากรายได้แสดงถึงอำนาจซื้อที่ได้รับในช่วงเวลาหนึ่ง
- ภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ (Income-based Tax) ได้แก่
 - ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT)
 - ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax: CIT)

1. ประเภทฐานภาษี

1.2 ฐานการบริโภค (Consumption Base)

- จัดเก็บภาษีจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค หรือการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าต่างๆ
- ตัวอย่างภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค
 - ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax)
 - ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-added Tax)
 - ภาษีสินค้าขาเข้า (Import Duty)

1. ประเภทฐานภาษี

1.3 ฐานที่เกี่ยวกับความมั่งคั่ง (Wealth)

- การวัดความสามารถในการเสียภาษีจากรายได้หรือทรัพย์สินสมบัติที่สะสมได้ในรูปของทรัพย์สินต่างๆ ตัวอย่างภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค
 - ภาษีที่ดิน (Land Tax)
 - ภาษีโรงเรือน (Building Tax / Property Tax)

1.4 ฐานอื่นๆ

- การเก็บภาษีบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับฐานทั้งสามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งการจัดเก็บมิได้มุ่งเพื่อรายได้เป็นสำคัญ

2. โครงสร้างอัตราภาษี

2.1 อัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive Tax)

คือ อัตราภาษีที่จัดเก็บในอัตราสูงขึ้น เมื่อผู้เสียภาษีมีรายได้มากขึ้น

2.2 อัตราภาษีตามสัดส่วน (Proportional Tax)

คือ อัตราภาษีที่เก็บในอัตรา เดียวกันทุกระดับรายได้ ซึ่งอัตราภาษีที่จัดเก็บจะ อยู่คงที่เมื่อฐานของภาษีขยายใหญ่ขึ้นฐานอื่นๆ

2.3 อัตราภาษีแบบถดถอย (Regressive Tax)

คือ อัตราภาษีที่เก็บลดลงเมื่อรายได้มากขึ้นซึ่งอัตราภาษีที่จัดเก็บลดลง เมื่อ ฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้น

3. จำแนกประเภทภาษีอากร

3.1 ภาษีทางตรง (Direct Tax)

คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้รับภาระภาษีนั้น ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ไม่สามารถผลักภาระของภาษีดังกล่าวไปให้แก่ผู้อื่นได้ ภาษีทางตรงที่รัฐบาลจัดเก็บจะทำให้ผู้เสียภาษีมีรายได้ลดลง แต่จะไม่ไปเพิ่มต้นทุนของสินค้าหรือบริการที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้ผลิต ทั้งยังเก็บจากฐานรายได้

ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้ ภาษีเงินได้ นิติบุคคล ภาษีประกันสังคม

3.2 ภาษีทางอ้อม (indirect tax)

คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีมิได้เป็นผู้รับภาระภาษีนั้นทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ สามารถที่จะผลักภาระภาษีที่เสียให้ผู้อื่น เชื่อกันว่า ภาษีทางอ้อมจะทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น โดยทั่วไป ภาษีทางอ้อมจัดเก็บจากฐาน การใช้จ่าย หรือการซื้อขายแลกเปลี่ยน

ตัวอย่างเช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม

4. หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร

4.1 กรมสรรพากร (Revenue Department)

มีหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้ นิติบุคคลภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรแสตมป์ อากรรังนก เป็นต้น

4.2 กรมสรรพสามิต (Excise Department)

มีหน้าที่จัดเก็บภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสุรา และแสตมป์ สุรา ภาษียรถยนต์ ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีเรื่อยอร์ช ภาษีน้ำหอม แอร์ เป็นต้น

4.3 กรมศุลกากร (Customs Department)

มีหน้าที่จัดเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและภาษีสินค้าขาออก เป็นต้น

4.4 หน่วยราชการอื่น ๆ นอกจากหน่วยงานหลักๆ 3 หน่วยแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่จัดเก็บรายได้ให้รัฐบาลด้วย เช่น เทศบาล อบต. จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

รายรับของรัฐบาล

การคลังด้านรายรับ

- 90% อยู่ในรูปของภาษี (มูลค่าเพิ่ม เงินได้ สรรพสามิต นำเข้า-ส่งออก)
- 30% ของยอดรายรับภาษีได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (เก็บ 7% ของยอดขายสินค้าและบริการ)

รายจ่ายของรัฐบาล

หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามปกติ และเพื่อประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม

วัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินของรัฐบาล

1. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใน ภายนอกประเทศ
2. ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ
3. รักษาสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

การจําแนกรายจ่ายของรัฐบาล

1. จําแนกตามโครงสร้างแผนงาน
2. จําแนกตามลักษณะงาน
3. จําแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ
4. จําแนกตามงบประมาณจ่าย
5. จําแนกตามส่วนราชการ

หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ (public debt) คือ

- หนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้
- หนี้ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้
- หนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (ไม่รวมถึงหนี้ของ
รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลัง
มิได้ค้ำประกัน)

ประเภทหนี้สาธารณะ

1. หนี้ภายในประเทศ (Internal debt)

หมายถึง หนี้ที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกู้เงินภายในประเทศ กู้จากประชาชน หรือสถาบันการเงินภายในประเทศ

- แหล่งเงินกู้ที่สำคัญ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ
- การกู้ทำโดยการออกตราสารทางการเงินขายให้แก่เอกชน และสถาบันการเงินหนี้ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้

ประเภทหนี้สาธารณะ

2. หนี้ภายนอกประเทศ (External debt)

หมายถึง หนี้ที่รัฐบาลกู้จากเอกชนหรือสถาบันการเงินหรือรัฐบาลต่างประเทศ
จำแนกเป็น

2.1 การกู้โดยตรงของรัฐบาล เป็นการกู้เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายหรือลงทุน
เร่งรัดการพัฒนาประเทศและป้องกันประเทศ แหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศที่
สำคัญเช่น ธนาคารโลกธนาคารพัฒนาเอเชีย สถาบันการเงินเอกชนใน
ต่างประเทศ

2.2 การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

สาเหตุการก่อหนี้สาธารณะ

1. ก่อหนี้เพื่อนำเงินมาลงทุนในโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศ
2. ก่อหนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ เช่น ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ
3. ก่อหนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น ภาวะสงคราม หรือ สาธารณภัยครั้งใหญ่
4. ก่อหนี้เพื่อนำมาใช้ชำระหนี้เก่า
5. ก่อหนี้เพื่อมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ประเภทหนี้สาธารณะตามการแบ่งชำระ

- | | |
|-----------------|------------------------------|
| 1. หนี้ระยะสั้น | ระยะเวลาชำระคืน ไม่เกิน 1 ปี |
| 2. หนี้ระยะกลาง | ระยะเวลาชำระคืน 1 - 5 ปี |
| 3. หนี้ระยะยาว | ระยะเวลาชำระคืน 5 ปีขึ้นไป |

ประเภทหนี้สาธารณะแบ่งตามแนวทางสมาชิก IMF

1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง

1.1 หนี้ต่างประเทศ

1.2 หนี้ภายในประเทศ

2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน

2.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน

2.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน

3. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน

3.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน

3.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน

4. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูสถาบันการเงิน

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy: FP)

นโยบายการคลัง (Fiscal policy) หมายถึง นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับ

1. รายได้รัฐบาล
2. รายจ่ายของรัฐบาล
3. การก่อหนี้สาธารณะ

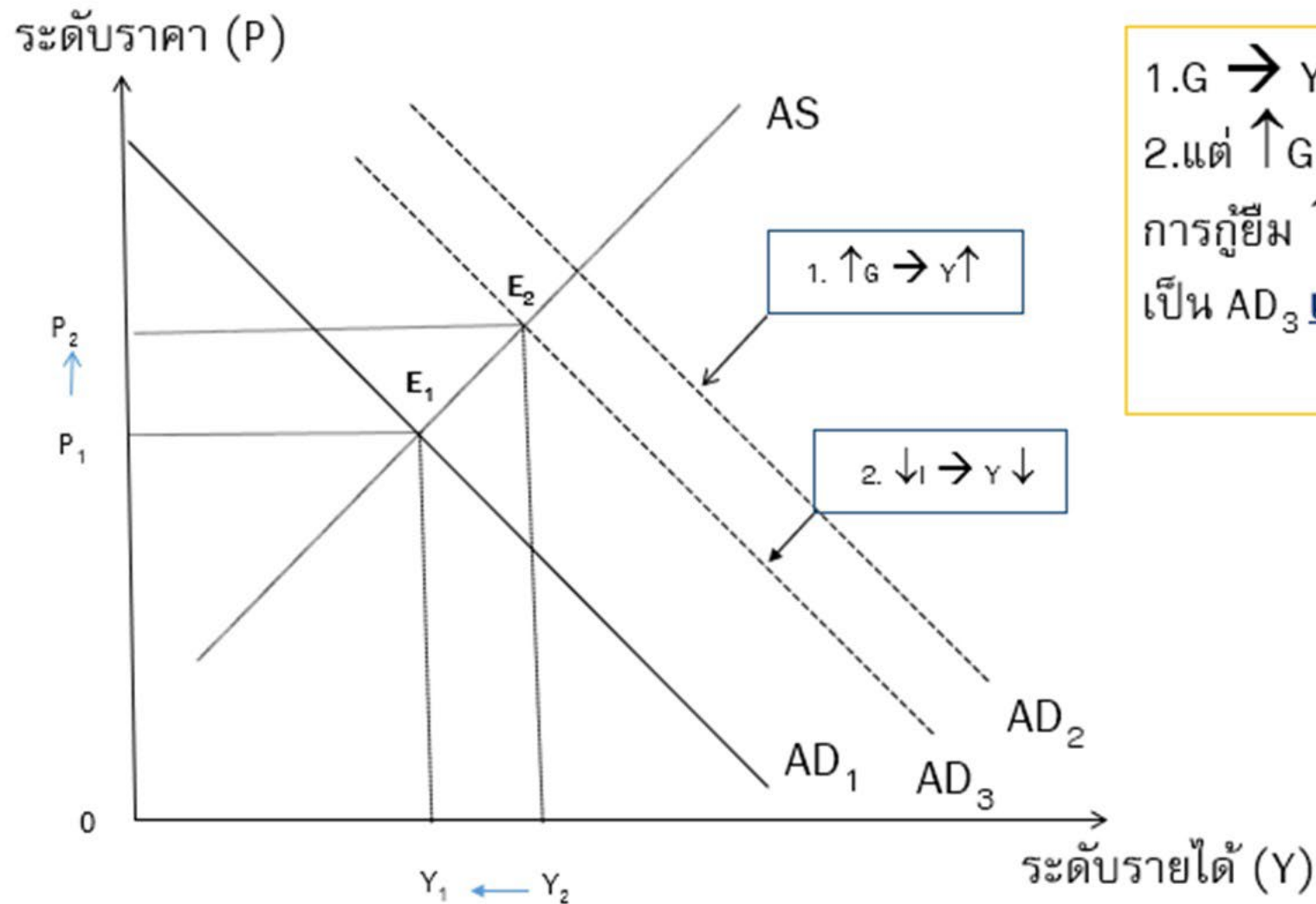
จุดประสงค์ของการใช้นโยบายการคลัง เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ
เช่น ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาเงินเฟ้อ

ประเภทนโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง (fiscal policy) แบ่งเป็น 2 ประเภท

- **นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy: EFP)** ทำได้โดย
 1. เพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐ ($\uparrow G$)
 2. ลดภาษี ($\downarrow T$)
 3. ใช้นโยบายการคลังขาดดุล (Fiscal Budget Deficit: $G - T > 0$)
- **นโยบายการคลังแบบเข้มงวดหรือหดตัว (Contractionary Fiscal Policy: CFP)** ทำได้โดย
 1. ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ ($\downarrow G$)
 2. เพิ่มภาษี ($\uparrow T$)
 3. ใช้นโยบายการคลังเกินดุล (Fiscal Budget Surplus: $G - T < 0$)

นโยบายการคลังขยายตัวกับการกระตุ้นเศรษฐกิจ



1. $G \rightarrow Y \uparrow$ จาก AD_1 เป็น AD_2
2. แต่ $\uparrow G \rightarrow M^d \uparrow \rightarrow i \uparrow \rightarrow$ ต้นทุน
การกู้ยืม $\uparrow \rightarrow I \downarrow \rightarrow Y \downarrow$ จาก AD_2
เป็น AD_3 เกิด Crowding Out Effect

นโยบายการคลังขยายตัวกับอุปสงค์รวม (AD)

นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy: EFP)

การที่รัฐเพิ่มการใช้จ่าย ($\uparrow G$) หรือ ลดภาษี ($\downarrow T$) หรือใช้นโยบายการคลังขาดดุล ($G-T > 0$) แม้ว่าจะส่งผลให้ระดับรายได้เพิ่มขึ้น ($Y \uparrow$) แต่ก็มีได้ทำให้ระดับรายได้เพิ่มขึ้นเท่าที่ควรเนื่องจากเกิด

Crowding Out Effect

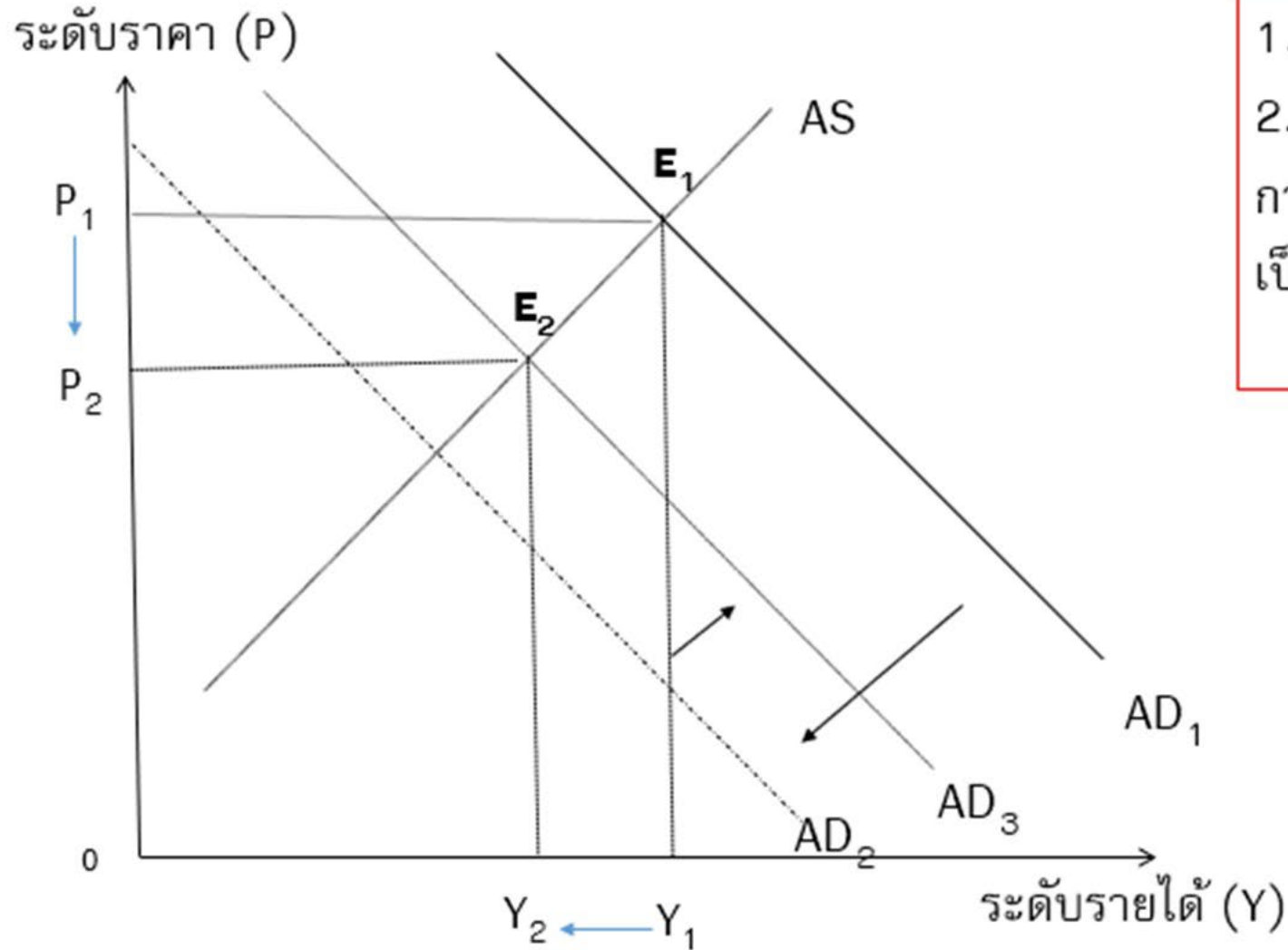
Crowding Out Effect เกิดขึ้นเมื่ออุปสงค์เงินที่เพิ่มขึ้น ($M^d \uparrow$) ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ($i \uparrow$) อัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินสูงขึ้นจนทำให้การลงทุน ($I \downarrow$) ลดลง และผลผลิต (Y) หรืออุปสงค์รวมจะลดลง ($AD \downarrow$)

เมื่อรัฐใช้นโยบายการคลังขยายตัว ทำให้เกิด

$$1. G \rightarrow Y \uparrow$$

$$2. \uparrow G \rightarrow M^d \uparrow \rightarrow i \uparrow \rightarrow \text{ต้นทุนการกู้ยืม} \uparrow \rightarrow I \downarrow \rightarrow Y \downarrow \text{ เกิด Crowding Out Effect}$$

นโยบายการคลังเข้มงวดกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ



1. $\downarrow G \rightarrow Y \downarrow$ จาก AD₁ เป็น AD₂
2. แต่ $\downarrow G \rightarrow M^d \downarrow \rightarrow i \downarrow \rightarrow$ ต้นทุนการกู้ยืม $\downarrow \rightarrow I \uparrow \rightarrow Y \uparrow$ จาก AD₂ เป็น AD₃ **เกิด Crowding In Effect**

นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพกับอุปสงค์รวม (AD)

นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Contractionary Fiscal Policy: CFP)

การที่รัฐลดการใช้จ่าย ($\downarrow G$) หรือ ขึ้นภาษี ($\uparrow \uparrow T$) หรือใช้นโยบายการคลังเกินดุล ($G-T < 0$) นโยบายดังกล่าวแม้ว่าจะส่งผลให้ระดับการเติบโตเศรษฐกิจลดลง ($Y \downarrow$) แต่ก็มีได้ทำให้เศรษฐกิจถดถอยเท่าที่ควรเนื่องจากเกิด Crowding In Effect

Crowding In Effect เกิดขึ้นเมื่ออุปสงค์เงินที่ลดลง ($M^d \downarrow$) ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยลดลง ($i \downarrow$) อัตราดอกเบี้ยที่ลดลงนี้ทำให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินลดลงจนเกิดการกระตุ้นการลงทุน ($I \uparrow$) ให้เพิ่มขึ้น และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจผลผลิต (Y) หรืออุปสงค์รวมจะเพิ่มขึ้น ($AD \uparrow$)

เมื่อรัฐใช้นโยบายการคลังหดตัวเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ทำให้เกิด

$$1. \downarrow G \rightarrow Y \downarrow$$

$$2. \downarrow G \rightarrow M^d \downarrow \rightarrow i \downarrow \rightarrow \text{ต้นทุนการกู้ยืม} \downarrow \rightarrow I \uparrow \rightarrow Y \uparrow \text{ เกิด Crowding In Effect}$$