

บทที่ 5

รัฐบาล การคลัง และนโยบายการคลัง

นับตั้งแต่มนุษย์รวมตัวกันก่อตั้งเป็นชุมชน และเกิดเป็นอาณาจักรต่าง ๆ อาทิ กรีก โรมัน จีน และอินเดีย มนุษย์ก็ได้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของพลาโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีกที่กล่าวถึง รัฐในอุดมคติว่า "บุคคลควรอยู่ภายใต้บังคับของรัฐ คนงานควรฝึกให้มีความชำนาญเฉพาะอย่าง คนฉลาดควรเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง" นอกจากนี้ ในช่วงเสรีนิยมก่อนสำนักคลาสสิก โดย เซอร์ วิลเลียม เพตตี (Sir William Petty) และในช่วงของสำนักคลาสสิกโดย อדם สมิธ (Adam Smith) ยังได้มีการกล่าวถึงหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของรัฐบาลอีกด้วย สิ่งนี้ล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันที่มีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมาเป็นระยะเวลาช้านานแล้ว

เมื่อเราพิจารณาถึงบทบาทของรัฐในด้านของนโยบายเศรษฐกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์แล้ว เราจะพบว่า บทบาทของรัฐที่ควรจะมีต่อระบบเศรษฐกิจในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์แบ่งออกได้เป็น 2 ทัศนะด้วยกัน คือ 1.) กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกและสำนักเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวคิดเดียวกันที่เชื่อในหลักกลไกตลาดแบบเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ และปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี โดยรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเป็นไปอย่างเรียบร้อย ซึ่งผลลัพธ์จากการดำเนินตามหลักการดังกล่าวย่อมจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ และ 2.) กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์และนักเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวคิดเดียวกันที่เชื่อว่า กลไกตลาดนั้นไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์และอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและความไม่สงบสุขของสังคมได้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาด รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรสินค้าและบริการในส่วนที่เอกชนไม่สามารถทำได้ดี หรือดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับหรือชักนำให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนเป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ

หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

1. หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (allocation function) การให้ความสำคัญกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลของทุกประเทศให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐบาลทั้งนี้ ในหลักการแล้ว เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเครื่องมือที่จะช่วยให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ก็คือ กลไกตลาด ในบางสถานการณ์กลไกตลาดก็ไม่สามารถที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมได้ ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าวนี้เราเรียกว่า เป็นสถานการณ์ความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) ปัจจัยสำคัญซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของระบบตลาดไว้ 2 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ 1) ผลภายนอก (externalities) และ 2) สินค้าสาธารณะ (social goods หรือ public goods)

ผลภายนอก หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ผลของการกระจาย (spillovers) เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมไม่มีประสิทธิภาพ โดยผลภายนอกอาจจะอยู่ในรูปของผลภายนอกที่เป็นลบ (negative externalities) หรือก่อให้เกิดต้นทุน (spillover costs) อาทิ ผลภายนอกที่เกิดจากการปล่อยควันพิษ น้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม หรือภายนอกที่เป็นบวก (positive externalities) หรือก่อให้เกิดประโยชน์ (spillover benefits) อาทิ การคิดค้นวัคซีนป้องกันโรค การให้การศึกษาแก่ประชาชน

ในกรณีของผลภายนอกนี้หากปล่อยให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเป็นไปตามการทำงานของกลไกตลาดแล้ว รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมในกรณีที่เกิดผลภายนอกขึ้นในสังคม โดยในกรณีผลภายนอกที่เป็นลบรัฐบาลอาจนำมาตรการทางด้านกฎหมายหรือมาตรการทางด้านภาษีมาบังคับใช้ ส่วนในกรณีผลภายนอกที่เป็นบวก รัฐบาลอาจใช้มาตรการในรูปของการให้การอุดหนุน (subsidy)

สินค้าสาธารณะ' (social goods หรือ public goods) เป็นอีกปัจจัยที่สามารถสะท้อนถึงความล้มเหลวของกลไกตลาดในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของสังคมส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้เพื่อการผลิตสินค้าชนิดหนึ่งซึ่งเรียกว่าสินค้าเอกชน (private goods) ซึ่งเป็นสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นมาเพื่อซื้อขายกันในตลาดทั่วไปนั่นเอง โดยเหตุผลสำคัญที่ทำให้ภายใต้การทำงานของกลไกตลาดมีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมไปผลิตสินค้าเอกชนเป็นส่วนใหญ่ นั่น เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานของกลไกตลาดนั้นเกิดขึ้นจากการต่อรองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่ต่างก็มุ่งแสวงผลประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง การจัดสรรการใช้ทรัพยากรโดยกลไกตลาดจะนำไปสู่การผลิตสินค้าเอกชนเป็นส่วนใหญ่

ในสังคมของประเทศหนึ่ง ๆ ยังมีสินค้าและบริการอีกชนิดหนึ่งซึ่งสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ในรูปของความสะอาดสบาย ความมั่นคง ปลอดภัย ฯลฯ แก่ประชาชนทุกคนในประเทศได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเราเรียกสินค้านี้ว่า สินค้าสังคม (social goods) หรือสินค้าสาธารณะ (public goods) ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดิน ไฟฟ้าสาธารณะ สวนสาธารณะ บริการรักษาความปลอดภัยของตำรวจ และการป้องกันประเทศของทหาร เป็นต้น

สินค้าสาธารณะการบริโภคสินค้าสาธารณะของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งจะไม่ทำให้จำนวนสินค้าที่เหลืออยู่ให้ผู้บริโภคคนอื่น ๆ ได้บริโภคลดลงแต่อย่างใด (nonrivalry)

จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรอีกกลไกหนึ่งควบคู่กับกลไกตลาด โดยรัฐบาลจะนำทรัพยากรส่วนหนึ่งมาแบ่งผลิตเป็นสินค้าสาธารณะ ขณะที่ทรัพยากรอีกส่วนจึงปล่อยให้ภาคเอกชนนำไปผลิตเป็นสินค้าเอกชนโดยอาศัยกลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรต่อไป

2. หน้าที่ในการกระจายรายได้ (distribution function) เป็นอีกหน้าที่หนึ่งของรัฐบาลที่ต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้การทำงานของกลไกตลาดจะไม่สามารถสร้างหลักประกันได้ว่าผลผลิตหรือรายได้ที่ประชาชนในประเทศได้สร้างขึ้นจะสามารถกระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ ในสังคมได้อย่าง

ทั่วถึง หากในสังคมมีแต่เฉพาะสินค้าเอกชน ผู้บริโภคบางกลุ่มที่ขาดรายได้ย่อมไม่มีโอกาสที่จะได้บริโภคสินค้าเหล่านั้นทั้งที่เป็นผลผลิตของทรัพยากรร่วมกันของสังคม ถ้าตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์แล้ว กลไกตลาดย่อมสามารถที่จะทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรและการกระจายรายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากจะทำให้บรรดาเจ้าของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน พูน และการประกอบการ ได้รับผลตอบแทนจากการทำงานอย่างยุติธรรมได้

ในความเป็นจริงแล้วกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการแข่งขันแบบสมบูรณดั่งกล่าวนั้นไม่มีอยู่จริง และแม้ว่าในทางปฏิบัตินั้นอัตราผลตอบแทนหรือราคาของผลงานที่เกิดจากปัจจัยการผลิต จะถูกกำหนดโดยหลักของอุปสงค์อุปทานและประสิทธิภาพของการทำงานก็ตาม แต่ว่าลักษณะในการต่อรอง หรืออำนาจในการผูกขาดของแต่ละฝ่ายไม่เท่ากัน จึงย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำหนดอัตราผลตอบแทนขึ้นได้ ด้วยความไม่สมบูรณ์ในการทำงานของกลไกตลาดในแง่ของความไม่สามารถก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้นี้ จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขการทำงานของกลไกตลาด และช่วยทำให้การกระจายรายได้ภายในสังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยรัฐบาลอาจจะใช้ทั้งมาตรการทางการคลังโดยตรงในรูปของมาตรการทางด้านภาษี หรือมาตรการโดยอ้อม อาทิ การออกกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำหรือออกกฎหมายควบคุมค่าเช่า และอัตราดอกเบี้ยตลอดจนมาตรการควบคุมราคาและคุณภาพของสินค้า เป็นต้น

3. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization function) หน้าที่ในการเข้ามารักษาสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจก็เป็นอีกหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล เนื่องจากพฤติกรรมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนนั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนบุคคล กล่าวคือแต่ละบุคคลจะตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับตน แต่จะไม่คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของสังคม ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมหรือที่เรียกว่า "ผลภายนอกทางมหเศรษฐกิจ" (macroeconomic externality) รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพโดยใช้เครื่องมือทางการคลังไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการคลังหรือมาตรการทางด้านการใช้เงินของรัฐบาล หรือมาตรการทางด้านภาษี เป็นต้น

4. หน้าที่ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (promoting economic growth function) การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถือเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลต้องทำควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ เพราะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถือเป็นเป้าหมายลำดับต้น ๆ ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของทุกประเทศ การที่ประเทศมีผลผลิตหรือรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นอีกนัยหนึ่งว่าประชากรในประเทศมีงานทำมากขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น อันจะเป็นผลให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ ในทางเศรษฐศาสตร์เป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถือเป็นเป้าหมายระยะยาวที่จำเป็นต้องมีการวางรากฐานเพื่อการเติบโตในอนาคต จำเป็นต้องอาศัยการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐบาลในการสร้างสิ่งจำเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อาทิ โครงการสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา โครงการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลอาจใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนมีการลงทุนมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มอัตราการสะสมทุน (capital formation)

การคลังรัฐบาล

สาระสำคัญของเรื่องการคลังรัฐบาล (public finance) ได้แก่ รายรับของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐบาล

1. รายรับของรัฐบาล

รายรับของรัฐบาล (government receipts) หมายถึง เงินรายได้ที่รัฐบาลจัดหามาไว้เพื่อการใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล โดยเราสามารถแบ่งประเภทของรายรับของรัฐบาลออกได้ตามหลักการที่นิยมกันโดยทั่วไปเป็น 3 ส่วนสำคัญ ดังนี้

1.1 รายได้ของรัฐบาล (government revenue) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ก. รายได้ที่เป็นภาษีอากร (tax revenue) เป็นรายได้ที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ อาทิ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (personal income taxes) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income taxes) ภาษีการค้า (business tax) ภาษีสรรพสามิต (excise tax) อากรขาเข้า (import duties) และอากรขาออก (export duties) เป็นต้น

1.2 เงินกู้ (barrowing) เป็นเงินที่รัฐบาลกู้มาจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แหล่งเงินกู้ภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารกลาง สถาบันการเงินในประเทศและประชาชน โดยการออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารอื่น ๆ จำหน่ายให้แก่เอกชน

1.3 เงินคงคลัง (treasury cash balance) เป็นเงินออมของรัฐบาลที่เก็บสะสมไว้จากเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายในปีก่อน ๆ ทั้งนี้ โดยทั่วไป เงินคงคลังจะมีจำนวนสะสมเพิ่มมากขึ้นได้เมื่อรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล

2. รายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาล (government expenditures who government outlays) หมายถึง รายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ปกติ 1 ปีงบประมาณ) โดยรายจ่ายของรัฐบาลนั้น นอกจากจะนับรวมรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของรายจ่ายที่ใหญ่ที่สุดแล้วยังรวมถึงรายจ่ายประเภทอื่น ๆ อาทิ เงินโอน (transfers) การจ่ายชำระดอกเบี้ย (net interest paid) และเงินอุดหนุนต่าง ๆ (subsidies) เป็นต้น แต่รายจ่ายเหล่านี้จะไม่ถูกนำไปคิดรวมในในคำนวณ GDP เช่นเดียวกับรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล

ในการจำแนกประเภทของรายจ่ายของรัฐบาล เราสามารถจำแนกประเภทรายจ่ายของรัฐบาลออกได้เป็นหลายลักษณะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่เรานำมาใช้ในการจำแนกประเภท ได้แก่

2.1 การจำแนกตามลักษณะงาน เป็นการจำแนกประเภทของรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะงานที่สำคัญ ๆ ซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วย' การบริหารทั่วไป การป้องกันประเทศ การบริการทางสังคมและชุมชน การบริการทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายอื่น ๆ ที่ไม่สามารถจำแนกประเภทได้

2.2 การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เป็นการจำแนกประเภทของรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็นรายจ่าย 2 ลักษณะสำคัญ ได้แก่ 1) รายจ่ายประจำ (current - expenditure) หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการดำเนินงานตามปกติ 2) รายจ่ายลงทุน (capital expenditure) หมายถึง รายจ่ายที่ใช้สำหรับการสะสมทุนเพื่อการเพิ่มผลผลิตของประเทศในอนาคต

2.3 การจำแนกตามหน่วยงานที่ใช้จ่าย เป็นการจำแนกประเภทของรายจ่ายตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

3. รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลไทย

การจำแนกประเภทของรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลไทย ดังนี้

3.1 รายรับของรัฐบาลไทย

รายรับของรัฐบาลไทย แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ ได้แก่ 1) รายได้ของรัฐบาลที่ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร ซึ่งได้มีการจำแนกตามฐานภาษีที่สำคัญ 3 ชนิด ได้แก่ ฐานรายได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้าระหว่างประเทศ และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรซึ่ง ประกอบด้วย รายได้จากการขายทรัพย์สินและบริการ รัฐพาณิชย์และอื่น ๆ 2) เงินกู้ที่ได้มาจากการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และ 3) เงินคงคลัง ซึ่งเป็นเงินเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายในปีก่อน ๆ ซึ่งรัฐบาลได้มีการเก็บสะสมไว้

3.2 รายจ่ายของรัฐบาลไทย

ในการจำแนกประเภทของรายจ่ายของรัฐบาลไทยก็สามารถจำแนกออกได้เป็นหลายลักษณะ ได้แก่

รายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

1. รายจ่ายประจำ

เงินเดือนและค่าจ้าง

ซื้อสินค้าและบริการ

ดอกเบี้ยจ่าย

เงินอุดหนุนและเงินโอนเพื่อใช้ประจำ

2. รายจ่ายลงทุน

จัดหาสินทรัพย์ถาวร

เงินโอนเพื่อการลงทุน

การให้กู้ยืมกับหน่วยงานอื่น

รายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน

1. รายจ่ายประจำ

การบริหารทั่วไป

การป้องกันประเทศ
การรักษาความสงบภายใน
การศึกษา
การสาธารณสุข
การสังคมสงเคราะห์
การเคหะและชุมชน
การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ
การบริหารเศรษฐกิจ
 การซื้อเพลิงและพลังงาน
 การเกษตร ประมงและป่าไม้
 การอุตสาหกรรมเหมืองแร่และโยธา
 การขนส่งและสื่อสาร
 การบริการเศรษฐกิจอื่น ๆ
การดำเนินงานอื่น ๆ

2. รายจ่ายเงินลงทุน

การบริหารทั่วไป
การป้องกันประเทศ
การรักษาความสงบภายใน
การศึกษา
การสาธารณสุข
การสังคมสงเคราะห์
การเคหะและชุมชน
การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ
การบริหารเศรษฐกิจ
 การซื้อเพลิงและพลังงาน
 การเกษตร ประมงและป่าไม้
 การอุตสาหกรรมเหมืองแร่และโยธา
 การขนส่งและสื่อสาร
 การบริการเศรษฐกิจอื่น ๆ
การดำเนินงานอื่น ๆ
การให้กู้ยืมกับหน่วยงานอื่น

4. ฐานะการคลังของรัฐบาล (national government finance)

ซึ่งเป็นรายการที่แสดงถึงฐานะทางด้านรายได้ รายจ่าย ดุลเงินงบประมาณ ดุลเงินสด การชดเชยดุลเงินสด และการใช้เงินคงคลัง ครอบคลุมเฉพาะธุรกรรมของรัฐบาลเท่านั้น

โดยความหมายของรายการสำคัญ ๆ ในการแสดงฐานะการคลังของรัฐบาล พอสรุปได้ดังนี้

4.1 รายได้ของรัฐบาล หมายถึง รายได้ในงบประมาณที่เป็นภาษี และรายได้ที่มีใช้ภาษี โดยรายได้ภาษีจะแบ่งเป็นภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม ส่วนรายได้ที่มีใช้ภาษี จะประกอบด้วย รายได้จากการขายทรัพย์สิน รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ๆ

4.2 รายจ่ายของรัฐบาล หมายถึง รายจ่ายในงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ

4.3 ดุลในงบประมาณ (budgetary balance) หมายถึง ผลต่างระหว่างวงรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นตามงบประมาณในแต่ละปี

4.4 ดุลนอกงบประมาณ (non-budgetary balance) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของบัญชีเงินฝากของส่วนราชการ และองค์กรต่าง ๆ ที่มีใช้เงินงบประมาณ และนำมาฝากไว้กับกระทรวงการคลัง เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

4.5 ดุลเงินสด (cash balance) หมายถึง ผลรวมระหว่างดุลเงินในงบประมาณกับดุลนอกงบประมาณ

4.6 การชดเชยดุลเงินสด หมายถึง การหาเงินมาเพื่อชดเชยในกรณีที่ดุลเงินสดขาดดุลโดยรัฐบาลอาจชดเชยโดยการกู้เงินจากทั้งภายในและต่างประเทศ หรือนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่าย

นโยบายการคลัง

การคลังได้ถูกนำมาได้และเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.1930 ซึ่งทั้งความเชื่อทางด้านทฤษฎีและนโยบายของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก ที่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะมีกลไกปรับตัวเองโดยอัตโนมัติให้เข้าสู่ดุลยภาพที่มีการจ้างงานเต็มที่เสมอและปริมาณเงินสามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรงต่างไม่สามารถให้คำอธิบายและแนวทางแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้

บทบาทของนโยบายที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์แต่ละสำนักต่างมีแนวทางที่แตกต่างกันออกไป โดยนักเศรษฐศาสตร์แต่ละสำนักต่างก็สนับสนุนการใช้นโยบายที่แตกต่างกันออกไปในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากนักเศรษฐศาสตร์แต่ละสำนักต่างก็มีพื้นฐานความเชื่อด้านแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไปนั่นเอง แต่ในปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันว่าทั้งนโยบายการเงินและนโยบายการคลังต่างก็มีบทบาทต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น

1. ความหมายของนโยบายการคลัง

นโยบายการคลังได้ว่า หมายถึง ความพยายามของรัฐบาลที่ต้องบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคที่ตั้งไว้ โดยอาศัยวิธีการเปลี่ยนแปลงในการใช้จ่ายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี และการเปลี่ยนแปลงเงินโอนให้เป็นไปในทิศทางที่จะทำให้การดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจบรรลุยังเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคที่ตั้งไว้ได้

2. ประเภทของนโยบายการคลัง

เราแบ่งนโยบายการคลังออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) นโยบายการคลังโดยอัตโนมัติ (non-discretionary fiscal policy) และนโยบายการคลังโดยตั้งใจ (discretionary fiscal policy)

2.1 นโยบายการคลังโดยอัตโนมัติ เป็นนโยบายการคลังที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาลในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้โดยอัตโนมัติ (automatic fiscal policy) จะเป็นไปในลักษณะเมื่อระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอยหรือตกต่ำ รายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บจากประชาชนหรือหน่วยธุรกิจก็จะลดลงด้วย ขณะเดียวกันก็จะมีรายจ่ายของรัฐบาลส่วนหนึ่งเพิ่มสูงขึ้นเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาของประชาชนหรือหน่วยธุรกิจในยามภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือตกต่ำ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอยหรือตกต่ำ แม้จะไม่มี การเปลี่ยนแปลงในรายได้และรายจ่ายจากรัฐบาลโดยตรง แต่ด้วยการทำงานของนโยบายการคลังโดยอัตโนมัติก็สามารถหรือชะลอภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้ในระดับหนึ่ง นโยบายการคลังโดยอัตโนมัติจึงเปรียบเสมือนนโยบายที่จะช่วยในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้ โดยอัตโนมัตินั่นเอง

องค์ประกอบในส่วนที่เป็นเครื่องมือของนโยบายการคลังโดยอัตโนมัติแต่ละด้าน ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวรู้จักกันในทางเศรษฐศาสตร์ในชื่อของ ตัวรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (automatic or built-in stabilizers) โดยทางด้านรายได้ของรัฐบาล ตัวรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติก็คือ ภาษี เงินได้ (income taxes) ขณะที่ด้านรายจ่ายของรัฐบาล ตัวรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ ก็คือ รายจ่ายเงินโอน (transfer payment) และเงินอุดหนุน (subsidy)

2.2 นโยบายการคลังโดยตั้งใจ เป็นนโยบายการคลังที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาลโดยตั้งใจ เพื่อมุ่งหวังที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการดำเนินนโยบายการคลังโดยตั้งใจนี้ การเปลี่ยนแปลงในรายได้และจ่ายของรัฐบาลจะต้องมีการกระทำผ่านกระบวนการทางรัฐสภาในการพิจารณาออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ต่อไป

นโยบายการคลังโดยตั้งใจถือว่าเป็นนโยบายการคลังหลักที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมาก การแก้ไขภาวะเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยนโยบายการคลังโดยตั้งใจซึ่งเป็นนโยบายที่มีพลังในการเปลี่ยนแปลงทั้งขนาดและทิศทางของระบบเศรษฐกิจได้มากกว่า ดังนั้น เพื่อที่จะช่วยให้รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลของทุกประเทศย่อมดำเนินนโยบายการคลังโดยตั้งใจเป็นเครื่องมือหลัก ซึ่งรูปแบบของการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ ดังนี้

ก. นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansion fiscal policy) เป็นลักษณะการดำเนินนโยบายการคลังที่ต้องการให้มีการใช้จ่ายของรัฐบาล (G) เพิ่มขึ้นหรือเลือกที่จะลดการจัดเก็บภาษี (Tx) ลงเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ข. นโยบายการคลังแบบหดตัว (contractionary fiscal policy) เป็นลักษณะการดำเนินนโยบายการคลังที่มุ่งลดการใช้จ่ายของรัฐบาล (G) หรือเพิ่มการจัดเก็บภาษี (Tx) ขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะลดการขยายตัวทางเศรษฐกิจลง รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวเมื่อเห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงเกินไปซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาเงินเฟ้อตามมาได้ โดยเมื่อรัฐบาลเห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเกิดภาวะดังกล่าว รัฐบาลอาจเลือกที่จะใช้วิธีการลดการใช้จ่ายของรัฐบาลหรือการเพิ่มการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น เพื่อให้ความต้องการใช้จ่ายมวลรวมลดลงและทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงตามมาได้

3. ปัญหาในทางปฏิบัติของนโยบายการคลัง

โดยอาศัยหลักการตามที่กล่าวมาในข้างต้นเกี่ยวกับการนำนโยบายการคลังไปใช้ในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ นโยบายการคลังย่อมน่าที่จะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจอย่างได้ผลเป็นที่น่าพอใจ สำหรับนโยบายการคลังเราพอที่จะสรุปถึงปัญหาในทางปฏิบัติของการดำเนินนโยบายการคลังได้ดังนี้

3.1 ปัญหาผลกระทบจากการตัดโอกาสการใช้จ่ายของภาคเอกชน (crowding-out effect) เป็นปัญหาที่เกิดจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวซึ่งมีแนวโน้มที่จะเป็นสาเหตุให้การลงทุนหรือการบริโภคของภาคเอกชนลดลง

การดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวเป็นลักษณะของการจัดหางบประมาณแบบขาดดุลโดยอาจมุ่งเน้นการใช้จ่ายของรัฐบาลให้เพิ่มขึ้นหรือการลดการจัดเก็บภาษีลง และผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวย่อมทำให้เศรษฐกิจขยายตัว รายได้ประชาชาติดูดยภาพจึงมีการเพิ่มขึ้น

ผลกระทบจากปัญหาการตัดโอกาสการใช้จ่ายของภาคเอกชนจะเป็นสาเหตุทำให้การเพิ่มขึ้นในรายได้ประชาชาติดูดยภาพอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายขยายตัวนั้น มีการเพิ่มขึ้นในขนาดที่เล็กกว่ากรณีที่ได้คำนึงถึงผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวนี้

3.2 ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินนโยบาย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินนโยบายการเงินมีความล่าช้าของแต่ละขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ ความล่าช้าในการตระหนัก (recognition lag) ซึ่งหมายถึง ความล่าช้าที่จะตระหนักหรือรับรู้ว่าได้เกิดปัญหาขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ ความล่าช้าในการบริหาร (administrative lag) ซึ่งหมายถึง ความล่าช้าที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตระหนักหรือรับรู้ว่าได้เกิดปัญหขึ้นแล้ว แต่กระบวนการทางรัฐสภาที่จะอนุมัติให้ดำเนินการตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารเสนอก็ยังคงมีความล่าช้าอยู่ และความล่าช้าในการดำเนินงาน (operational lag) ซึ่งเป็นความล่าช้าที่เกิดขึ้นภายหลังจากการอนุมัติให้มีการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดแล้ว แต่ผลจากการดำเนินนโยบายที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน

เป้าหมายที่ตั้งไว้ก็ยังคงต้องอาศัยเวลาอีกระยะหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินนโยบายจึงอาจนำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพของนโยบายการคลังได้

3.3 ปัญหาด้านการเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นค่อนข้างเด่นชัดสำหรับนโยบายการคลัง เนื่องจากการดำเนินนโยบายคลังถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนักการเมืองฝ่ายบริหาร การใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาของระบบเศรษฐกิจอาจไม่เกิดประสิทธิภาพนัก ขณะเดียวกัน หากมีการใช้นโยบายการคลังไป เพื่อมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดผลในด้านการเมืองมากเกินไปจนไม่ได้คำนึงถึงเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจแล้ว อาจทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและอาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคตได้ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์ได้สร้างแนวคิดที่จะใช้ในการในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในแนวคิดที่ชื่อว่า วัฏจักรธุรกิจการเมือง (political business cycle) ที่อธิบายถึงการดำเนินนโยบายที่มุ่งหวังหวังประโยชน์ทางการเมืองที่อาจนำไปสู่การขาดเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้