

บทที่ 8 นโยบายการคลัง(Fiscal Policy)

1. ความหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง
2. เครื่องมือของนโยบายการคลัง
3. ประเภทของนโยบายการคลัง
4. นโยบายการคลังของไทยโดยสังเขป

1. ความหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง

ความหมายของนโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) คือนโยบายเกี่ยวกับการใช้รายได้ (T) และรายจ่าย (G) ของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแนวทาง เป้าหมาย และการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลังที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (เพื่อตอบสนองเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค)

1. ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรของระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ
2. ส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม
3. เสริมสร้างความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจ
4. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังกับการบรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจ

- รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยผ่านการใช้จ่ายรัฐบาล และการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือชะลอภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายรวม คือ การบริโภค การลงทุน
- การใช้งบประมาณที่เกินดุลหรือขาดดุล ส่งผลต่อตลาดเงิน ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง มีผลต่อการบริโภค การลงทุนด้วย

2. เครื่องมือของนโยบายการคลัง

งบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายการคลัง =
แผนการเงินของรัฐบาล ประกอบด้วยงบประมาณด้าน รายได้และ
รายจ่าย และการจัดหาเงินเพื่อให้ใช้จ่ายได้ใน 1 ปี ตามที่ได้
ประมาณการรายจ่ายไว้

ปีงบประมาณแผ่นดินของไทย เริ่มจาก 1 ต.ค. – 31 ก.ย. ของทุกปี

การจัดทำงบประมาณ มี 3 ลักษณะ

- งบประมาณสมดุล (balanced budget) → รายได้ = รายจ่าย
- งบประมาณเกินดุล (balanced budget) → รายได้ > รายจ่าย
- งบประมาณขาดดุล (balanced budget) → รายได้ < รายจ่าย

เครื่องมือของนโยบายการคลัง

- **งบประมาณรายจ่าย**
(จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ)
 - งบลงทุน และงบประจำ
 - รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการและรายจ่ายเงินโอน
- **งบประมาณรายรับ**
 - ภาษี
- **หนี้สาธารณะ**
 - ตามระยะเวลา
หรือ ตามแหล่งที่มา

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล (government expenditure)

จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

วิธีที่ 1 แบ่งเป็น

- รายจ่ายในการลงทุนของภาครัฐบาล (capital or investment expenditure; G_K)
- รายจ่ายประจำหรือรายจ่ายในการบริโภค (current or consumption expenditure คือ G_C)
- $Y = C + I + G$ ไม่ได้แยกกิจกรรมระหว่างการบริโภคกับการลงทุน
- $Y = C + I + G_C + G_K$

วิธีที่ 2 แบ่งเป็น

- รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล (exhaustive expenditure)
- รายจ่ายเงินโอน (Transfer expenditure)
 - รายจ่ายเงินโอนที่ไม่มีผลต่อการสร้างผลผลิต
เช่น เงินบำนาญ เงินบำนาญ
 - รายจ่ายในการซื้อทรัพย์สินมือสอง
เช่น ซื้อสิ่งก่อสร้างเก่า จ่ายค่าเวนคืนที่ดิน

- **รายจ่ายเพื่อการลงทุน GK**

- : รายจ่ายเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายเพื่อการได้มาซึ่ง ทรัพย์สิน ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง**

- **รายจ่ายประจำ GC**

- : รายจ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ
เงินรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และรายจ่ายเพื่อ
สวัสดิการแก่ข้าราชการ**

งบประมาณรายรับของรัฐบาล (government revenue)

1. รายได้จากการเก็บภาษีอากร (Tax revenue)

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ภาษีศุลกากร
- ภาษีสรรพสามิต

ภาษีทางตรง VS. ภาษีทางอ้อม (สไลด์ที่10,11)

2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non tax revenue)

- รายได้จากรัฐพาณิชย์
- รายได้จากการขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์
- รายได้จากค่าธรรมเนียม



วัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีอากร

- จัดหารายได้
- เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ
- รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ
- รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ
- เร่งรัดความจำเป็นทางเศรษฐกิจ
- เกิดความเสมอภาคในการกระจายรายได้

ภาษีทางตรง

: ภาษีที่ผู้เสียภาษีตามกฎหมายจะต้องรับภาระภาษีไว้เอง โดย
จะผลักไปให้ผู้อื่นได้ยาก

: เช่น

- (1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (personal income taxes)
- (2) ภาษีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (expenditure taxes)
- (3) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income taxes)
- (4) ภาษีการประกันสังคม (social security tax including pay-roll)
- (5) ภาษีมรดกและภาษีที่เก็บจากทุน (death duties tax)
- (6) ภาษีการให้โดยเสน่หา (gift taxes)

ภาษีทางอ้อม

: ภาษีที่ผู้เสียภาษีตามกฎหมายสามารถผลักภาระภาษีให้ผู้อื่น
ได้ง่าย

: เช่น

(1) ภาษีสินค้าขาออก (export duties)

(2) ภาษีสินค้าขาเข้า (import duties)

(3) ภาษีสรรพสามิต (excise tax)

(4) ภาษีการค้า (sales tax)

(5) ภาษีทรัพย์สิน (property tax)

โครงสร้างอัตราภาษี (Tax rate)

อัตราภาษีที่จัดเก็บแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. อัตราภาษีถดถอยหรือถอยหลัง (regressive tax rate) เป็นอัตราภาษีที่เก็บลดลง เมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้น
2. อัตราภาษีตามสัดส่วน (proportional tax rate) เป็นอัตราภาษีที่มีลักษณะคงที่ ไม่ว่าฐานภาษีจะเป็นจำนวนเท่าใด
3. อัตราภาษีก้าวหน้า (progressive tax rate) เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บสูงขึ้น เมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้น

การพิจารณาโครงสร้างอัตราภาษี ว่าเป็นโครงสร้างแบบใดนั้น พิจารณาจากการเปรียบเทียบ อัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) กับอัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) ซึ่งคำนวณได้ดังนี้

อัตราภาษีเฉลี่ย

=

$\frac{\text{จำนวนภาษีที่ต้องชำระ} \times 100}{\text{ฐานภาษี}}$

ฐานภาษี

อัตราภาษีส่วนเพิ่ม

=

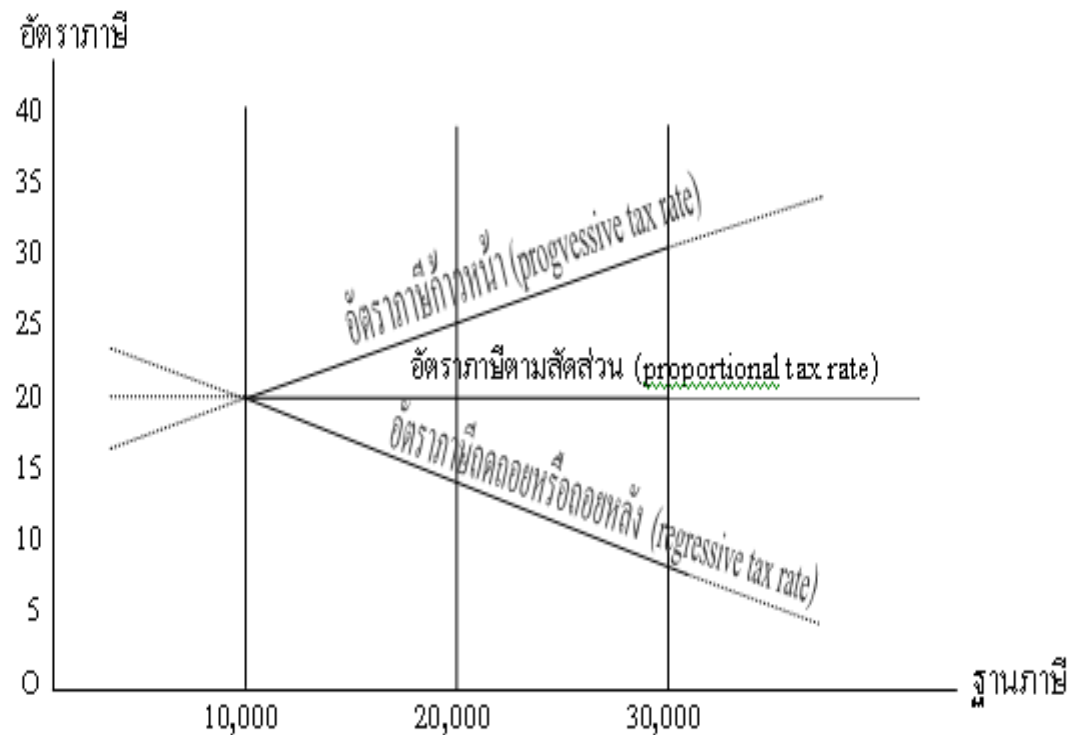
$\frac{\text{จำนวนภาษีที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น} \times 100}{\text{ฐานภาษีส่วนที่เพิ่ม}}$

ฐานภาษีส่วนที่เพิ่ม

โครงสร้างอัตราภาษีแสดงโดยตารางได้ดังนี้

โครงสร้างอัตราภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี %	จำนวนภาษี
อัตราภาษีแบบก้าวหน้า	1,000	7	70
	2,000	10	200
	3,000	15	450
อัตราภาษีแบบคงที่	1,000	7	70
	2,000	7	140
	3,000	7	210
อัตราภาษีแบบถดถอย	1,000	15	150
	2,000	10	200
	3,000	7	210

ลักษณะโครงสร้างอัตราภาษีทั้งสามแบบดังกล่าวอาจพิจารณาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของฐานภาษีกับอัตราภาษีเฉลี่ยได้โดยรูปภาพ ดังนี้



หนี้สาธารณะ (Public Debt)

- หนี้สาธารณะ เกิดขึ้นเมื่อ**งบประมาณแผ่นดินขาดดุล** รัฐบาลจึงจัดหาเงินมาใช้ในส่วนที่ขาดดุล โดยการ**ก่อหนี้สาธารณะ** จำแนกเป็น หนี้ระยะสั้น กับหนี้ระยะยาว และ หนี้ภายในประเทศ กับหนี้ต่างประเทศ
- วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ
 - การกู้เงินภายในประเทศ
 - ✓ เพื่อชดเชยงบประมาณการขาดดุลชั่วคราว
 - ✓ เพื่อใช้ในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - ✓ เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการกู้เงินภายในประเทศ
 - การกู้เงินจากต่างประเทศ
 - ✓ เมื่อไม่สามารถหารายได้จากแหล่งภายในประเทศได้เพียงพอ
 - ✓ ต้องการทำการลงทุนโครงการใหญ่ๆ (mega Project)

หนี้สาธารณะ (Public Debt)

0 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกู้เงินภายในประเทศ ของรัฐบาล

- ✓ ผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร
- ✓ ผลกระทบต่อภาวะตลาดเงินและตลาดทุน
- ✓ ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
- ✓ ผลกระทบต่อการกระจายรายได้
- ✓ ผลกระทบต่ออุปสงค์มวลรวมและภาวะดุลการค้า

$G \uparrow \Rightarrow I \downarrow$

หนี้

เหลื่อมล้ำ

มากขึ้น

ขาดดุล

เครื่องมือของนโยบายการคลัง(ตามลักษณะการทำงาน)

แบบตั้งใจ

ด้านรายได้

ด้านรายจ่าย

แบบอัตโนมัติ

ภาษีอัตรา
คงที่/
ก้าวหน้า

เงินโอน/เงิน
ช่วยเหลือ

นโยบายการคลัง(ตามลักษณะปัญหาศกที่ต้องแก้ไข)



3. ประเภทของนโยบายการคลัง

ประเภทของนโยบายการคลัง จำแนกตามลักษณะการทำงาน

□ 3.1 นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (non-discretionary fiscal policy or build-in stabilizer)

เป็นนโยบายการคลังที่สามารถปรับตัวเพื่อให้เกิดเสถียรภาพหรือลดความผันผวนได้โดยอัตโนมัติ ไม่ให้การใช้จ่ายมวลรวมมากเกินไปหากเศรษฐกิจมีการขยายตัว และไม่ให้การใช้จ่ายมวลรวมน้อยเกินไปหากเศรษฐกิจหดตัว

เครื่องมือที่มีผลทำให้รายได้จากภาษีอากร และรายจ่ายเปลี่ยนแปลงไปเองโดยรัฐบาลไม่ต้องดำเนินการใดๆ

✓ การเก็บภาษีเงินได้ในอัตราคงที่และอัตราก้าวหน้า

การเก็บอัตราก้าวหน้าจะรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติได้ดีกว่าอัตราคงที่

✓ เงินโอนและเงินช่วยเหลือ

- คนมีรายได้ลด ⇒ ให้เงินโอนเพิ่ม
- คนมีรายได้เพิ่ม ⇒ ให้เงินโอนลดลง

3. ประเภทของนโยบายการคลัง

ประเภทของนโยบายการคลัง จำแนกตามลักษณะการทำงาน

□ 3.2 นโยบายการคลังแบบตั้งใจ (discretionary fiscal policy)

- ✓ การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี
- ✓ การเปลี่ยนแปลงระดับงบประมาณรายจ่าย
- ✓ การเปลี่ยนแปลงทั้งงบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษี

ข้อดี คือ นโยบายการคลังแบบตั้งใจจะแก้ไขปัญหา

เศรษฐกิจได้ดีกว่าแบบอัตโนมัติ

ข้อเสีย คือ ล่าช้าอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์

เพราะต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมาย

3. ประเภทของนโยบายการคลัง

ประเภทของนโยบายการคลัง จำแนกตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องแก้ไข

- **นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy)**

คือ นโยบายการคลังที่เพิ่มรายจ่ายของภาครัฐบาล และลดอัตราภาษี (ใช้งบประมาณแบบขาดดุล) ใช้เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สินค้าและบริการของผู้ผลิตขายไม่ออก ระดับการว่างงานภายในประเทศสูง

- **นโยบายการคลังแบบหดตัว (contractionary fiscal policy)**

คือ นโยบายการคลังที่ ลดรายจ่ายของภาครัฐบาลและเพิ่มอัตราภาษี (ใช้งบประมาณแบบเกินดุล) ใช้เมื่อ ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวมากเกินไป (Overheat) เกิดภาวะเงินเฟ้อ

ปัญหา	เศรษฐกิจขยายตัวมาก เงินเฟ้อ	เศรษฐกิจตกต่ำ เงินฝืด,ว่างงาน
นโยบาย	นโยบายการคลัง แบบหดตัว	นโยบายการคลัง แบบขยายตัว
วิธีการ	- ลดรายจ่ายรัฐ - เพิ่มรายได้ (ภาษี)	- เพิ่มรายจ่ายรัฐ - ลดรายได้ (ภาษี)
งบประมาณ	งบประมาณแบบเกินดุล	งบประมาณแบบขาดดุล

4. นโยบายการคลังของไทยโดยสังเขป

การใช้นโยบายการคลังของไทยที่ผ่านมา มุ่งเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจในเรื่อง

- ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

ในขณะที่เป้าหมายที่ให้ความสำคัญน้อยกว่า คือ

- การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้