



คู่มือในการวางแผนการกำหนดนโยบายการคลัง
สาธารณะเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นโยบายการคลังสาธารณะ: ทฤษฎีสู่การประยุกต์ใช้ (Public Fiscal Policy: Theory to Practice)

หนังสือเล่มนี้ ได้ถูกเขียนขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษา วางแผน และเป็นแนวทาง
วิจัย ต่อการกำหนดนโยบายการคลังเพื่อประกอบการพัฒนาประเทศไทยต่อไป เหมาะ
สำหรับผู้สนใจศึกษาทั่วไป รวมทั้งนักศึกษาในระดับปริญญาตรี โท และเอก ทาง
สังคมศาสตร์ ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

ผู้แต่ง รองศาสตราจารย์ ดร. พงษ์สรรค์ สุธธิไชยเมธี

หนังสือเรื่อง นโยบายการคลังสาธารณะ: ทฤษฎีสู่การประยุกต์ใช้
(Public Fiscal Policy: Theory to Practice)

ชื่อผู้แต่ง รองศาสตราจารย์ ดร.พฤษ์สรรค์ สุทธิไชยเมธี

ปีที่พิมพ์ 2564

จัดพิมพ์โดย รองศาสตราจารย์ ดร.พฤษ์สรรค์ สุทธิไชยเมธี

ISBN (e-book) 978-616-577-962-3

ราคา 259 บาท,

Price 8.5 USD

คำนำ

หนังสือเรื่อง นโยบายการคลังสาธารณะ: ทฤษฎีสู่การประยุกต์ใช้ (Public Fiscal Policy: Theory to Practice) เล่มนี้ ได้เรียบเรียงขึ้นเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายและแผนในส่วนองภาครัฐบาล ประกอบการเรียนรู้เพิ่มเติม และประกอบการเรียนการสอน ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ในสาขาวิชาสังคมศาสตร์ เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 6 บท เนื้อหาจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับ การคลังสาธารณะ งบประมาณแผ่นดิน และนโยบายการคลัง ทั้งนี้หนังสือเล่มนี้จะสร้างความแตกต่างจากหนังสือที่มีให้เรียนรู้ที่ผ่านมา ซึ่งผู้เขียนได้แสดงรายละเอียดในการนำนโยบายการคลังในแต่ละประเภทมาใช้สำหรับการวางแผนกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจเพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อประเทศชาติต่อไป

ขอขอบคุณ ครอบครัวสำหรับทุกๆ คำกำลังใจที่ให้มาตลอด และกราบขอบพระคุณผู้มีพระคุณทั้งหลายที่เมตตาและหยิบยื่นสิ่งดีๆ ให้มาตลอด ขอบคุณมิตรสหายที่ดี ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจให้ผมได้เรียบเรียงหนังสือเล่มนี้สำเร็จได้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและประเทศชาติ

รองศาสตราจารย์ ดร.พฤษ์สรรค์ สุทธิไชยเมธี

สารบัญ

บทที่ 1 การคลังสาธารณะและงบประมาณแผ่นดิน

1.1 การคลังสาธารณะ	1
1.2 งบประมาณแผ่นดิน	7

บทที่ 2 นโยบายการคลัง: ดุลยภาพในตลาดสินค้าและบริการ

2.1 แบบจำลองผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	11
2.2 การกำหนดตัวแปรในแบบจำลอง	13
2.3 การหา MPC, MPS, APC และ APS	16
2.4 ฟังก์ชันต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของรายจ่ายมวลรวม	25
2.5 การกำหนดระดับรายได้ประชาชาติ	29
2.6 ความสัมพันธ์ของอัตราดอกเบี้ยกับรายได้	38
2.7 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของนโยบายการคลัง	41

บทที่ 3 นโยบายการคลัง : ผลกระทบต่ออุปสงค์รวมและอุปทานรวม

3.1 อุปสงค์รวม (Aggregated Demand)	46
3.2 ผลของนโยบายการคลังและการเงินในอุปสงค์รวมที่ระดับราคาคงที่	48
3.3 ดุลยภาพตลาดแรงงาน	67
3.4 อัตราค่าจ้างเหนียว (Rigidity Wage)	91

บทที่ 4 นโยบายการคลัง : ประสิทธิภาพนโยบายการเงินและการคลังในระบบเศรษฐกิจแบบปิด

4.1 การวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดของ Keynes	98
4.2 การวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดของ General Keynesian ($0 < p' < 1$)	102
4.3 การวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดของ Classic ($p' = 1$)	106

บทที่ 5 นโยบายการคลัง : ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินและการคลังในระบบเศรษฐกิจเปิด (Open Economy)

5.1 ส่วนนำ	123
5.2 ความสมดุลของบัญชีชำระเงิน	125
5.3 การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน	128
5.4 IS ในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด	131
5.5 ดุลยภาพในระบบเศรษฐกิจ	133

สารบัญ (ต่อ)

5.6	สรุปประสิทธิภาพของนโยบายการเงินและการคลัง	155
5.7	อัตราแลกเปลี่ยนกับดุลการค้าของ Marshall – Lerner (ML)	156
บทที่ 6 นโยบายการคลัง : เงินเฟ้อและเงินฝืด		
6.1	เงินเฟ้อและปริมาณเงิน	159
6.2	สาเหตุของการเกิดเงินเฟ้อ	161
6.3	ต้นทุนสังคมของเงินเฟ้อ	165
6.4	เงินเฟ้อแบบสูง (Hyperinflation)	167
6.5	เส้น Phillips Curve	168
บรรณานุกรม		177
ประวัติผู้เขียน		193

บทที่ 1

การคลังสาธารณะและงบประมาณแผ่นดิน

1.1 การคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะ (Public finance) เป็นศาสตร์ที่มุ่งแนวทางในการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยเกี่ยวข้องกับรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะเพื่อการพัฒนาประเทศให้เติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป การคลังสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและเติบโตไปด้วยกัน ทั้งนี้รัฐบาลมีมาตรการสำคัญเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะดังนี้

1. มาตรการด้านรายได้ เป็นมาตรการที่มุ่งแสวงหารายได้เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ ได้แก่

1.1 รายได้จากภาษีอากร คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับจากประชาชนเพื่อนำมาใช้จ่ายอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักสำคัญของประเทศ และมีปริมาณที่เยอะที่สุดถึงร้อยละ 80-90 ของรายได้รวมของประเทศ หลักในการเก็บภาษีที่ดีตามแนวทางของ Adam Smith มี 4 ประการ ได้แก่

1) หลักความเป็นธรรม (Equity) เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในสังคมขึ้น โดยการเก็บภาษีสำหรับแบบ vertical equity คือ เก็บภาษีจากผู้มีรายได้แตกต่างกัน จะต้องมีการเก็บภาษีที่แตกต่างกัน และการเก็บภาษีแบบ horizontal equity คือการเก็บภาษีจากคนที่มีรายได้ไม่ต่างกันจะต้องมีการเก็บในอัตราเดียวกัน

2) หลักความแน่นอน (Certainty) เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายและเกิดความชัดเจนในการจ่ายภาษี ซึ่งรัฐบาลต้องมีการกำหนดอัตราภาษีไว้อย่างชัดเจน มีหลักการที่ถูกต้อง มีการกำหนดฐานภาษีไว้ในแต่ละอัตรา วันเวลาในการชำระภาษีที่ชัดเจน เป็นต้น

3) หลักความสะดวก (Convenience) เพื่ออำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้กับผู้ที่ต้องชำระภาษีให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และเหมาะสมที่สุด นอกจากนี้การกำหนดแบบฟอร์มต่างๆ ต้องไม่ยุ่งยากและมีช่องทางการชำระที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ง่าย

4) หลักการประหยัด (economy) เพื่อให้หลักการนี้เกิดขึ้นทั้งสองฝ่ายในทุกๆ ด้าน ทั้งฝ่ายรัฐบาล (Administrative cost) และฝ่ายผู้เสียภาษีหรือประชาชน (Cost of compliance)

ดังนั้น การใช้มาตรการด้านภาษีอากรนั้น สามารถจำแนกตามภาระในการผลักภาระภาษีได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) ภาษีทางตรง (Direct tax) คือภาษีที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระภาษีให้กับคนอื่นได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

2) ภาษีทางอ้อม (Indirect tax) คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีให้กับคนอื่นได้ ได้แก่ ภาษีการขายทั่วไป ประกอบด้วย (1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ (2) ภาษีสรรพสามิต ประกอบด้วย ภาษียาสูบ ภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสราและเงินผลประโยชน์ ภาษีเบียร์ ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีเครื่องไฟฟ้า ภาษียรถยนต์และอื่นๆ (3) ภาษีศุลกากร ประกอบด้วย อากรนำเข้า และอากรส่งออก (4) ภาษีอื่นๆ ประกอบด้วย ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ

1.2 รายได้อื่นๆ ที่มีใช้ภาษีอากร เป็นรายได้อื่นจากการประกอบธุรกิจต่างๆ ในภาครัฐบาล เช่น การลงทุนในรูปของรัฐวิสาหกิจ (State enterprise) รายได้จากค่าธรรมเนียมต่างๆ รายได้จากค่าปรับ รายได้จากค่าเช่า รายได้จากค่าสัมปทานต่างๆ รวมทั้งรายได้จากเงินบริจาคของภาคเอกชนเพื่อช่วยเหลือองค์กรการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1) รายได้จากการขายสินค้าและบริการ ได้แก่ รายได้จากการให้เช่าสิ่งหาริมทรัพย์และสิ่งหาริมทรัพย์ต่างๆ เช่น รายได้จากค่าเช่าที่ดินอาคาร หรือพาหนะของทางราชการ เป็นต้น รายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ตามธรรมชาติ เช่น พืช

พันธุ์ทางการเกษตร ขายไม้ ขายของกลางในคดีอาญา เป็นต้น และรายได้จากบริการ เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น

2) รายได้ในรัฐพาณิชย์ เป็นรายได้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของรัฐบาลในรูปของรัฐวิสาหกิจ

3) รายได้อื่นๆ เป็นรายได้ที่เกิดขึ้นจาก ค่าแสตมป์และค่าปรับ ค่าเงินคืนที่เหลือจากปีเก่า และรายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ เงินได้จากเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

ดังนั้น รายได้ของรัฐบาล (Public revenue) หมายถึง รายได้จากภาษีอากร + รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นรายรับ (Public receipt) หมายถึง รายได้ของรัฐบาล + เงินกู้ภายในประเทศเท่านั้นหรือเรียกว่าการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล (Public debt) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล + เงินคงคลัง (Treasury balance) หรือเป็นรายรับเหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากปีใดที่งบประมาณเกินดุลส่งผลให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้น และหากปีใดงบประมาณแบบขาดดุลก็จะส่งผลให้เงินคงคลังลดลง ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องมีการประมาณการเงินคงคลังให้เพียงพอในรอบปีงบประมาณนั้นๆ

2. มาตรการด้านรายจ่าย เป็นมาตรการที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศ โดยประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อรักษาการดำเนินงานของประเทศหรือรายจ่ายด้านการบริหารให้เกิดความสงบเรียบร้อยนั่นเอง และรายจ่ายเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมหรือรายจ่ายสาธารณะ (Public expenditure) เป็นรายจ่ายเพื่อการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนและเพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของรายจ่ายสาธารณะไว้คือ เพื่อเป็นการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ทางสังคมส่วนรวม และเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศ ทั้งนี้สามารถจำแนกรายจ่ายสาธารณะเป็น 3 ลักษณะ โดยมีหลักการพิจารณาดังนี้

2.1 พิจารณาจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถจำแนกรายจ่ายสาธารณะได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การจ่ายเพื่อการเพิ่มทุนประสิทธิภาพโดยตรง (Capital stock expenditure) ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล ได้แก่ รายจ่ายที่เป็นการความจำเป็นพื้นฐานให้ประชาชน (Infrastructure) เช่น การสร้างรถไฟไฟฟ้า สร้างถนน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายจ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้กับบุคลากร เช่น รายจ่ายการฝึกอบรม รายจ่ายการวิจัย เป็นต้น และรายจ่ายที่มีได้เป็นการเพิ่มทุน