

---

# Public Finance and Budgeting administration

---

การบริหารงานคลังและงบประมาณ



# ขอบข่ายการศึกษาการคลังสาธารณะ

---

- บทบาทหน้าที่ของรัฐบาล
- การใช้จ่ายของรัฐบาล
- แหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาล
- การกู้เงินหรือการก่อหนี้สาธารณะ



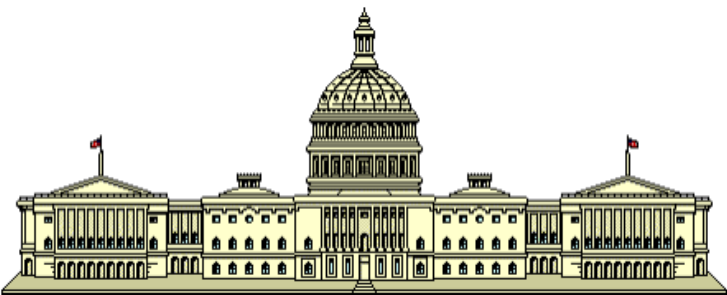
# บทบาทหน้าที่ของรัฐบาล

- บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลตามแนวคิด อัดัม สมิท
  - ป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอก
  - รักษาความสงบภายใน
  - ดำเนินกิจกรรมอื่นที่เอกชนทำไม่ได้
- บทบาทหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล
  - จัดสรรการใช้ทรัพยากร
  - กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม
  - รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ



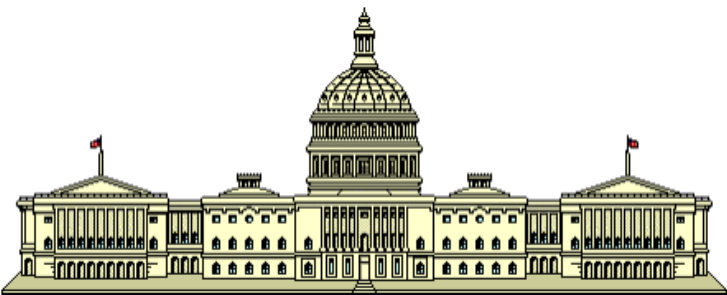
# ความหมายของการคลังสาธารณะ

- Public + Finance
- การคลังรัฐบาล การคลังภาครัฐ
- แตกต่าง business finance และ private finance
- หมายถึง บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ การใช้จ่าย และการ ก่อหนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล



# ทฤษฎีการคลังสาธารณะ

- ทฤษฎีการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
  - แนวคิดสำนักคลาสสิก (Classical)
  - แนวคิดสำนักเคนส์เซียน (Keynesian)
  - แนวคิดสำนักการเงิน (Monetarist)
  - แนวคิดนักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่



# ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ

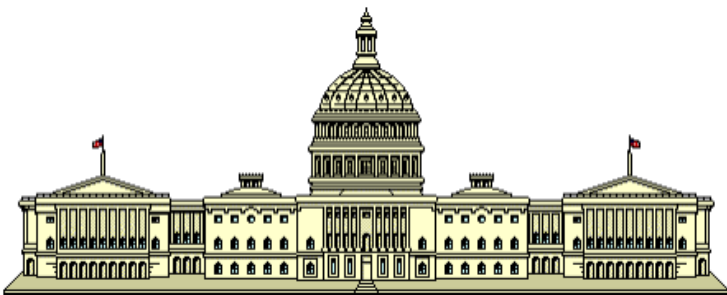
- สินค้าสาธารณะ (public goods)
  - ประเภทของสินค้าหรือบริการ
    - exclusion principle
    - rival consumption
  - ลักษณะของสินค้าและบริการ
    - pure private goods
    - impure private goods
    - pure public goods



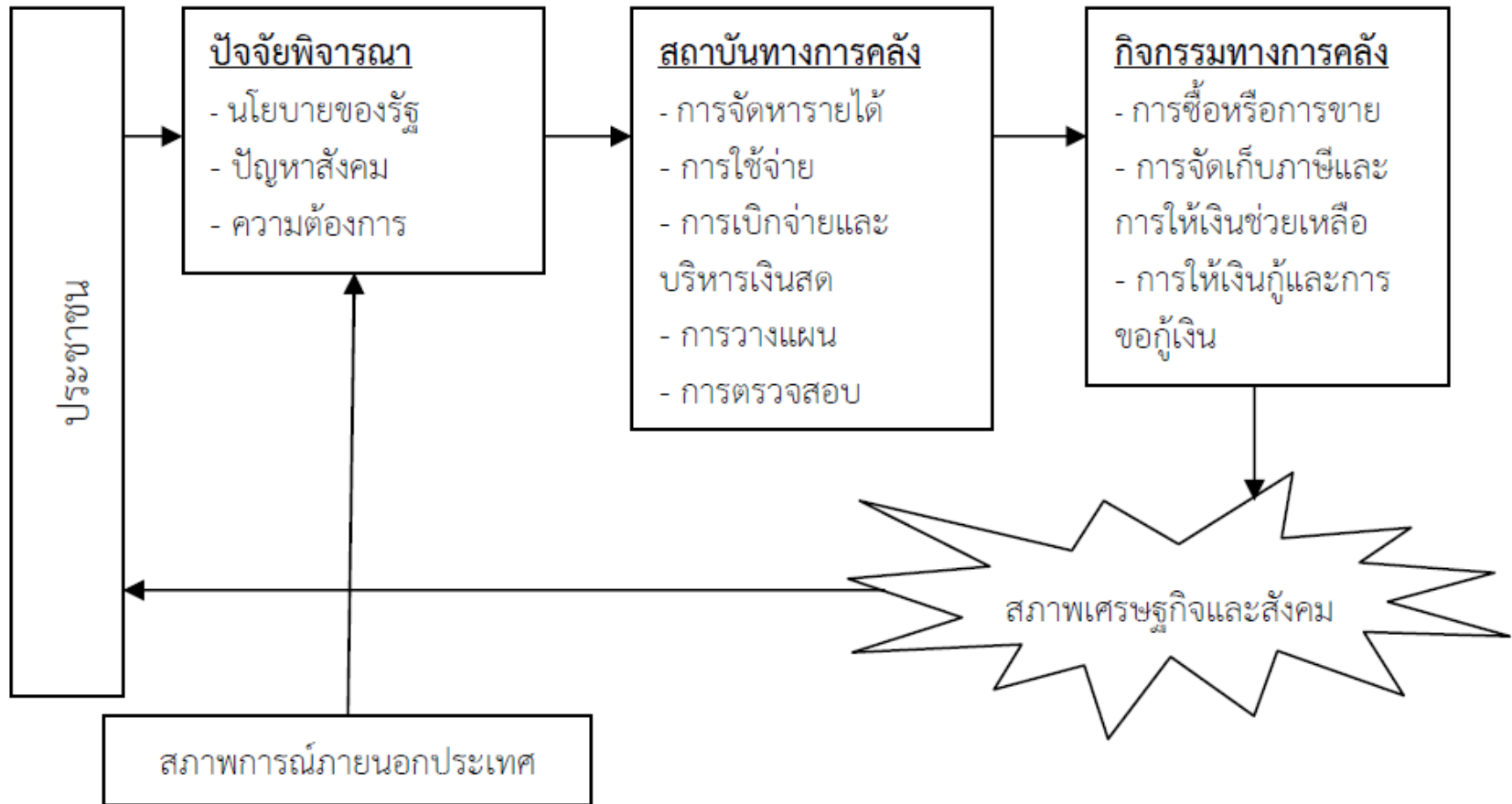
# ทฤษฎีผลกระทบภายนอก

## ■ ผลกระทบภายนอก Externalities

- ผลที่เกิดจากการกระทำของผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่ผู้สร้าง  
ผลนั้นจะจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม และก่อให้เกิดแก่บุคคล  
ที่สามซึ่งอาจเป็นผลทางลบหรือบวกก็ได้
  - ผลกระทบภายนอกทางบวก
  - ผลกระทบภายนอกทางลบ



# ระบบการคลังและสถาบันการคลัง



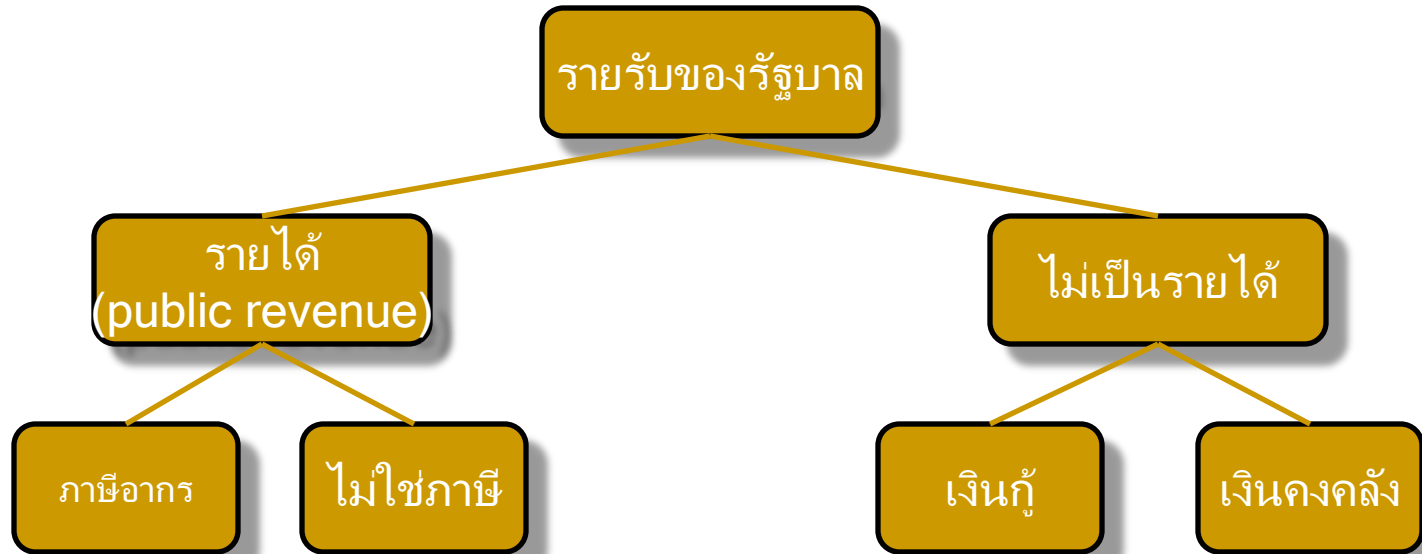


# รายรับของรัฐบาล

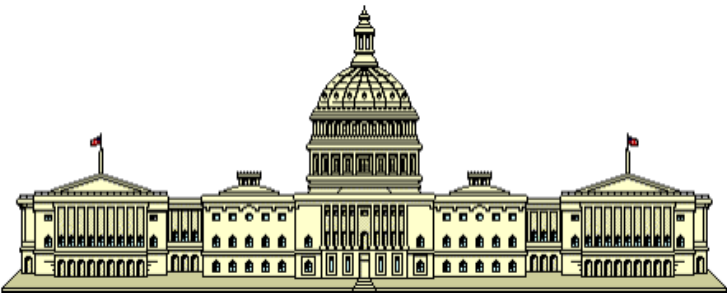
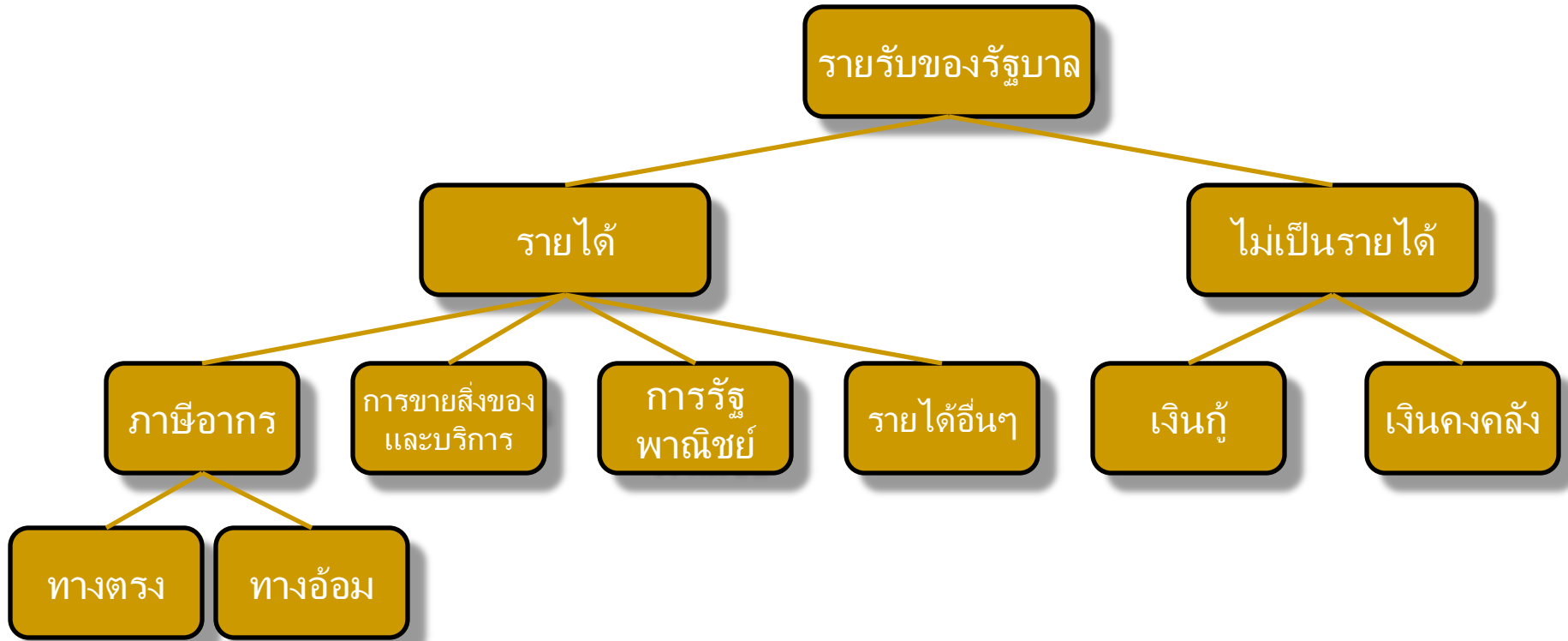
- รายรับของรัฐบาล public receipt
  - 1. รายได้ของรัฐบาล public revenue
    - 1.1 รายได้ภาษีอากร
    - 1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร
      - 1.2.1 ธุรกิจของรัฐบาล
      - 1.2.2 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
      - 1.2.3 เงินบริจาคหรือช่วยเหลือ
  - 2. รายรับที่ไม่ใช่รายได้ของรัฐบาล
    - 2.1 เงินกู้
    - 2.2 เงินคงคลัง



# รายรับของรัฐบาล (public receipt)



# โครงสร้างรายรับของรัฐบาลไทย



# ภาษีอากร

- ภาษี+อากร

- ความหมาย

- นัยแรก สิ่งที่รัฐบาลบังคับเก็บจากประชาชนและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม มิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี
- นัยสอง รายได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล และไม่ก่อให้เกิดภาระในการชำระคืนของรัฐบาล



# หลักภาษีอากรที่ดี

---

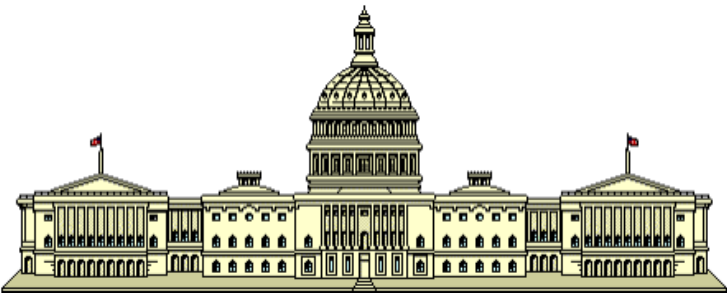
## ■ Smith's Tax Canon

- หลักความแน่นอน (certainty)
- หลักความประหยัด (economy)
- หลักความเป็นธรรม (equity)
- หลักการยอมรับ (Acceptability)
- หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)
- หลักการทำได้ (Productivity)
- หลักความยืดหยุ่น (Flexibility)

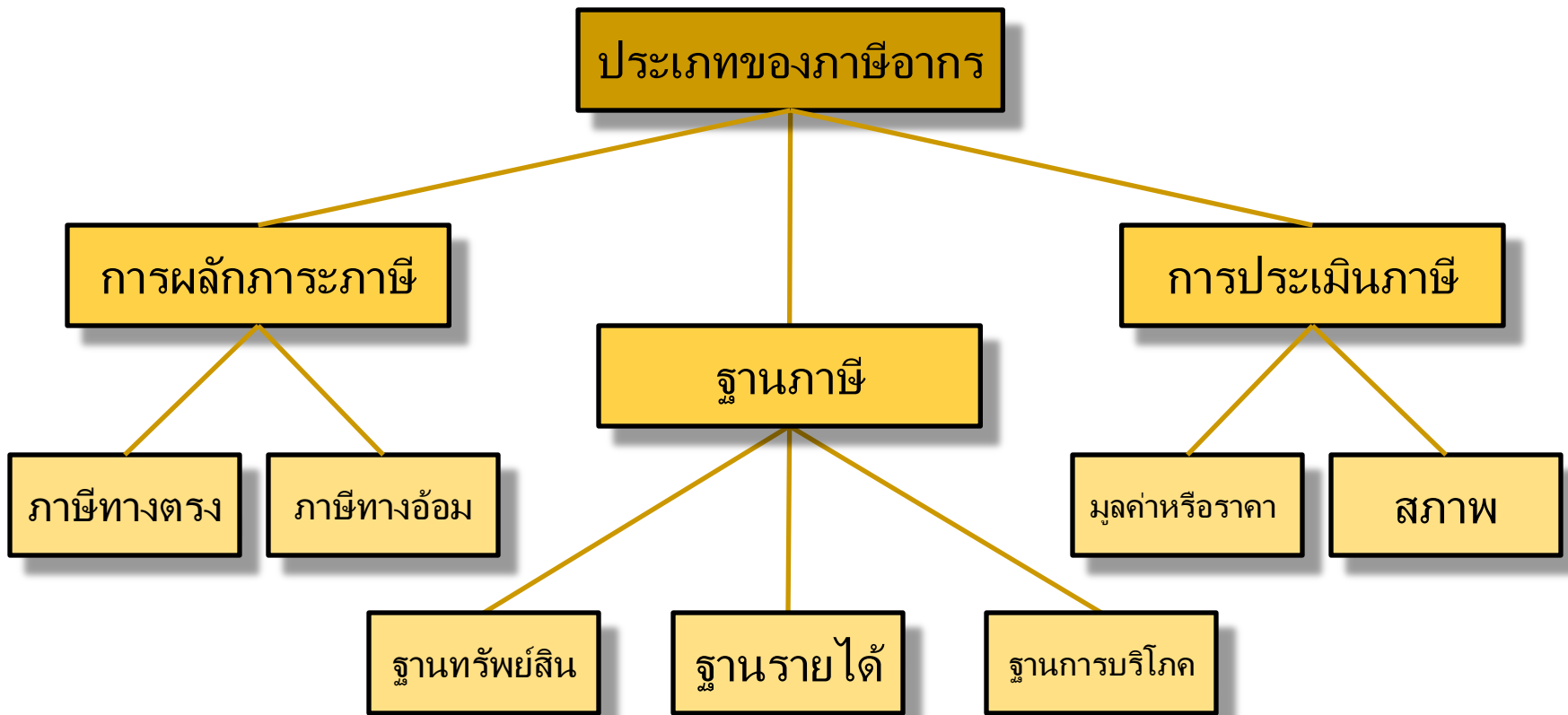


# ฐานภาษี

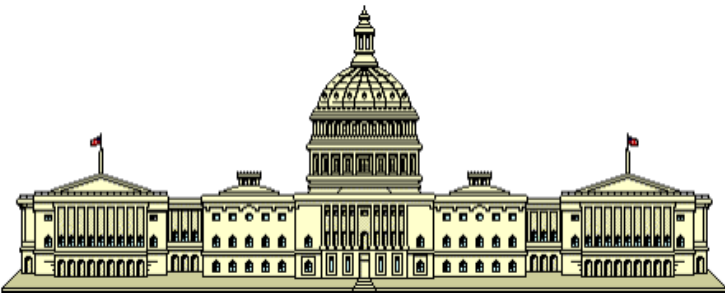
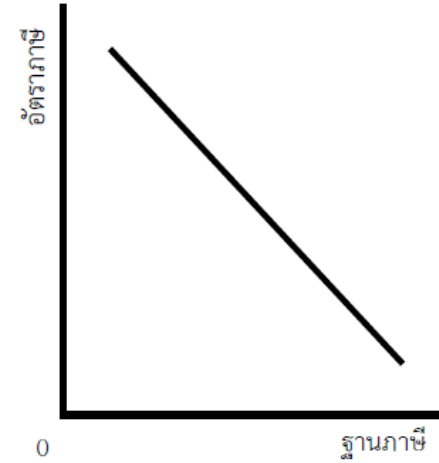
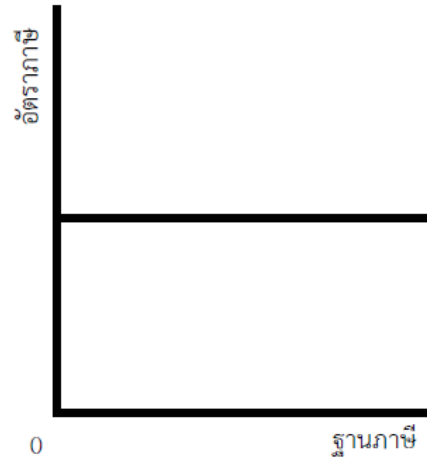
- สิ่งที่ถูกใช้ในการประเมินการเก็บภาษีแต่ละชนิดตาม tax rate
  - ฐานรายได้
    - ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล
  - ฐานการบริโภค
    - ภาษีการขาย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร
  - ฐานความมั่งคั่ง
    - ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก



# ประเภทของภาษีอากร

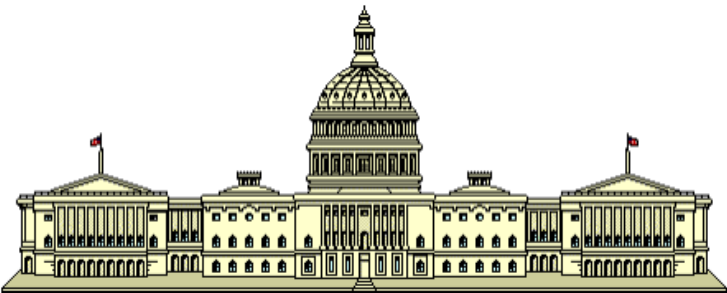
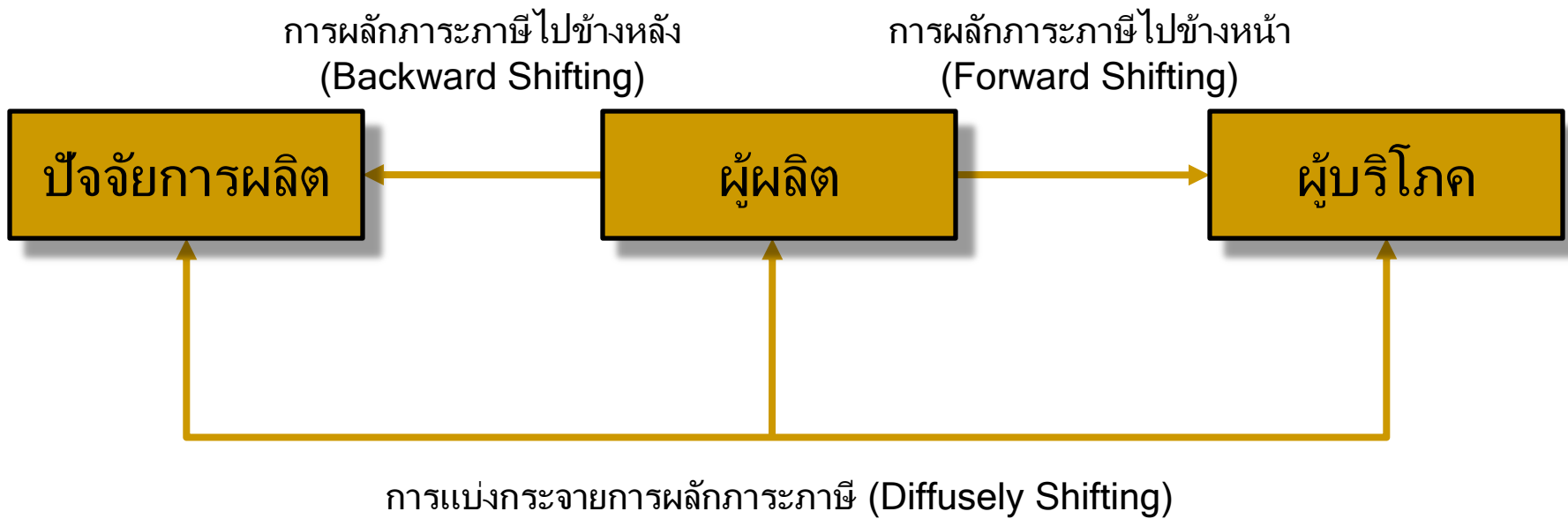


# อัตราภาษี





# การผลักภาระภาษี (Tax Shifting)



# อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เงินได้สุทธิ (Net Income)	อัตราภาษี (Tax Rate)
0-300,000	5%
300,001-500,000	10%
500,001-750,000	15%
750,001-1,000,000	20%
1,000,001-2,000,000	25%
2,000,001-4,000,000	30%
มากกว่า 4,000,001	35%



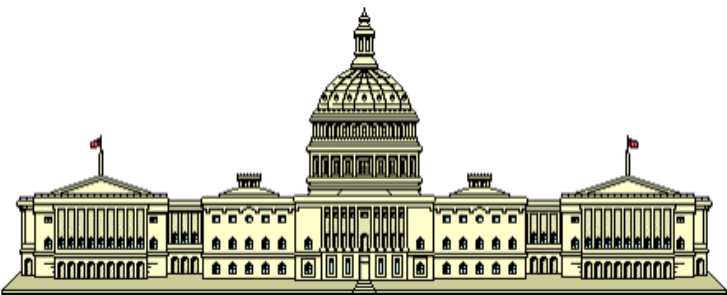
# หนี้สาธารณะ (Public Debt)

- ความหมายทั่วไปของหนี้สาธารณะ

- หนี้ที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นผู้กู้หรือเป็นผู้ค้ำประกัน

- ความหมายตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551

- หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน



# หลักการพื้นฐานก่อนนี้สาธารณะที่เหมาะสม

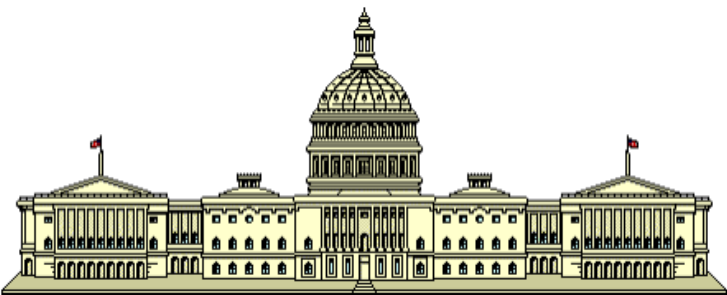
- กู้เงินมาใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ที่เหมาะสม
- ไม่กู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำตามงบประมาณประจำปี
- กู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ที่ได้เปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์อย่างรอบคอบแล้ว
- ดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- รัฐบาลไม่ก่อสงครามที่ไม่จำเป็น



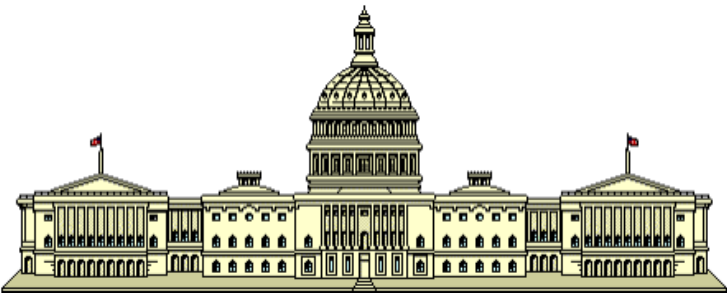
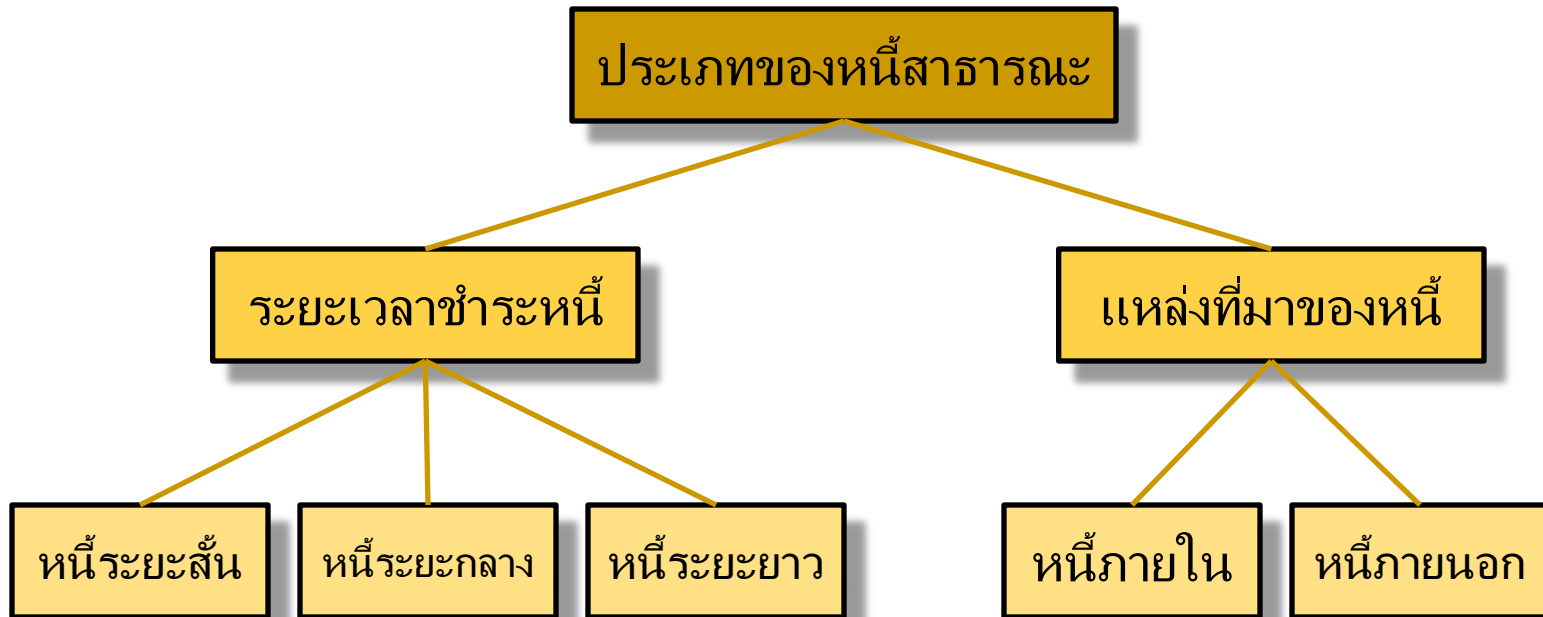
# วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมายไทย

## ■ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551

- ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- พัฒนาศลาตราสารหนี้ในประเทศ



# ประเภทของหนี้สาธารณะ



# หลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ

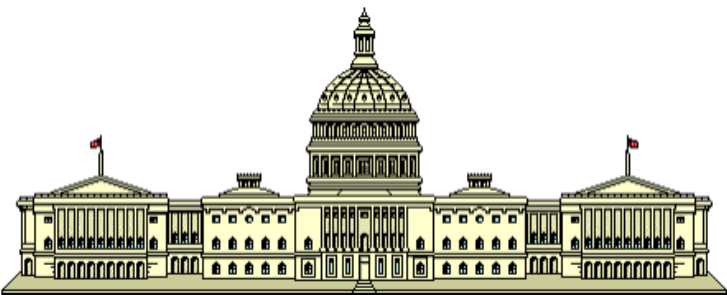
- หลักของการประหยัด (canon of economy)
- หลักของผลประโยชน์ (canon of benefit)
- หลักของการกั้นกรอง (canon of sanction)
- หลักของการสร้างส่วนเกิน (canon of surplus)
- หลักของการรักษาวินัยทางการคลัง (fiscal discipline)
- หลักของการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิผล (effective allocation)
- หลักของการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ (operation efficiency)



# ประเภทของรายจ่ายสาธารณะ

## ■ รายจ่ายเงินในงบประมาณ

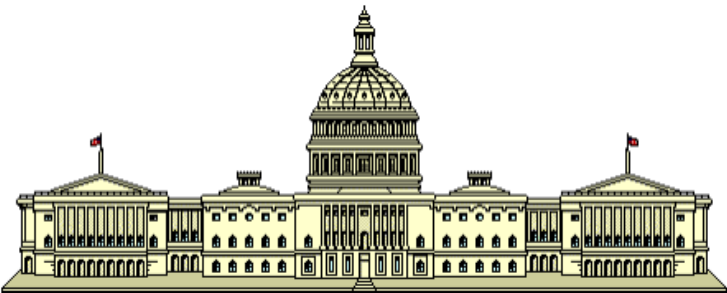
- รายจ่ายประจำ (current expenditure)
  - เงินเดือนและค่าจ้าง (wages and salaries)
  - รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการที่ไม่เป็นสินทรัพย์ประเภททุน (expenditure on goods and services)
  - ดอกเบี้ยจ่าย (interest payments)
- เงินโอนรายจ่ายประจำ (current transfer)
- รายจ่ายลงทุน (capital expenditure)
- เงินโอนรายจ่ายลงทุน (capital transfers expenditure)





# ประเภทของรายจ่ายสาธารณะ

- รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ
  - รายจ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
  - รายจ่ายจากเงินกู้จากต่างประเทศ
  - รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ
  - รายจ่ายของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น
  - เงินหมุนเวียนและเงินกองทุน
  - เงินบำรุงสถาบันการศึกษาและการสาธารณสุข
  - เงินบริจาคหรือผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ



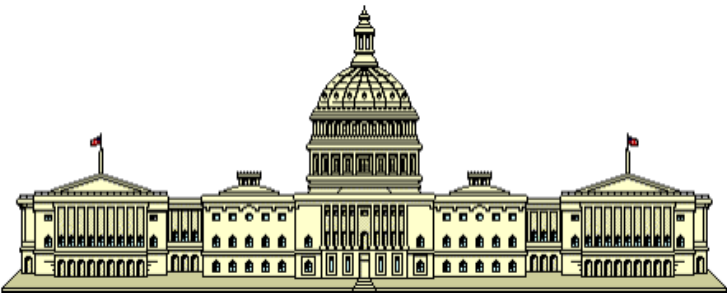
# ลักษณะทั่วไปของงบประมาณแผ่นดิน

- เป็นแผนการเงินของรัฐบาล แสดงถึงประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายได้ และแผนการกู้เงินมาใช้จ่าย
- ปีงบประมาณ (fiscal year) ไม่จำเป็นต้องตรงกับปีปฏิทิน (calendar year) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับฤดูกาล ขนบธรรมเนียม ประเพณี และความจำเป็นของแต่ละประเทศ
- การเตรียมงบประมาณเป็นภาระของฝ่ายบริหารและต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ
- งบประมาณแสดงให้เห็นถึงการแบ่งสรรทรัพยากรของประเทศ
- หากขาดงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ดังนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติหากฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อนุมัติแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องลาออก



# ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน : ป่วย อิงภากรณ์

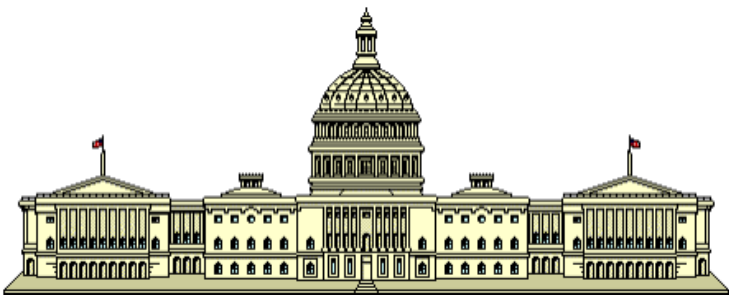
- หลักการการณ์ไกล (foresight)
- หลักประชาธิปไตย (democracy)
- หลักดุลยภาพ (balance)
- หลักสวัสดิประโยชน์ (utility)
- หลักความยุติธรรม (equity)
- หลักประสิทธิภาพ (efficiency)



# นโยบายงบประมาณ (budget policy)

---

- นโยบายงบประมาณแบบสมดุล (balanced budget policy)
- นโยบายงบประมาณแบบเกินดุล (surplus budget policy)
- นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล (deficit budget policy)



# ความแตกต่างของงบประมาณแผ่นดินและ งบประมาณเอกชน

- งบประมาณแผ่นดินก่อนจะนำไปใช้ในการบริหารประเทศต้องตราเป็นกฎหมาย
- งบประมาณแผ่นดินมีบทบาทกว้างขวางมากกว่างบประมาณเอกชน
- งบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ในการจัดหา การบริหารและการใช้จ่ายที่เป็นทางการมากกว่าเอกชน
- จำนวนงบประมาณแผ่นดินมีขนาดใหญ่กว่างบประมาณเอกชน
- งบประมาณแผ่นดินไม่จำเป็นต้องอาศัยรายได้มาเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่าย (revenue vs expenditure) ขณะที่เอกชนมักอาศัยรายได้มาเป็นตัวกำหนดงบประมาณ
- งบประมาณแผ่นดินเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง
- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของงบประมาณแผ่นดินมุ่งประโยชน์ของสังคมโดยรวม ขณะที่งบประมาณเอกชนมุ่งแสวงหากำไร



# ประเภทของระบบงบประมาณ

- ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line item budgeting system)
- ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (performance budgeting system)
- ระบบงบประมาณแบบการวางแผนแผนงาน (planning programming budgeting system : ppbs)
- ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (zero-based budgeting)
- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (strategic performance based budgeting system)



# การจำแนกประเภทงบประมาณ

## ■ การจำแนกประเภทงบประมาณ

□ การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่าย และ งบประมาณรายรับ

### ■ การจำแนกประเภทงบประมาณรายรับ (กรณีประเทศไทย)

□ ส่วนที่ 1 รายได้ ประกอบด้วย

- ภาษีอากร
- การขายสิ่งของและบริการของรัฐ
- รายได้จากการรัฐพาณิชย์
- รายได้อื่นๆ

□ ส่วนที่ 2 เงินกู้ (ภายในประเทศ)



# การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่าย

- การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะการใช้จ่าย (classification by objects of expenditure)
- การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน (functional classification)
- การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ (economic character classification)
- การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะการลงทุน (direct and indirect investment)
- การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามส่วนราชการ (classification by organizational units)

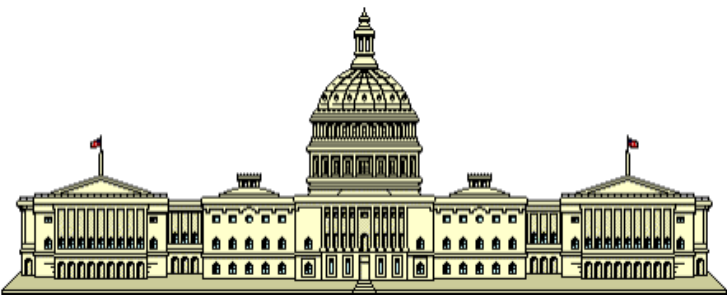




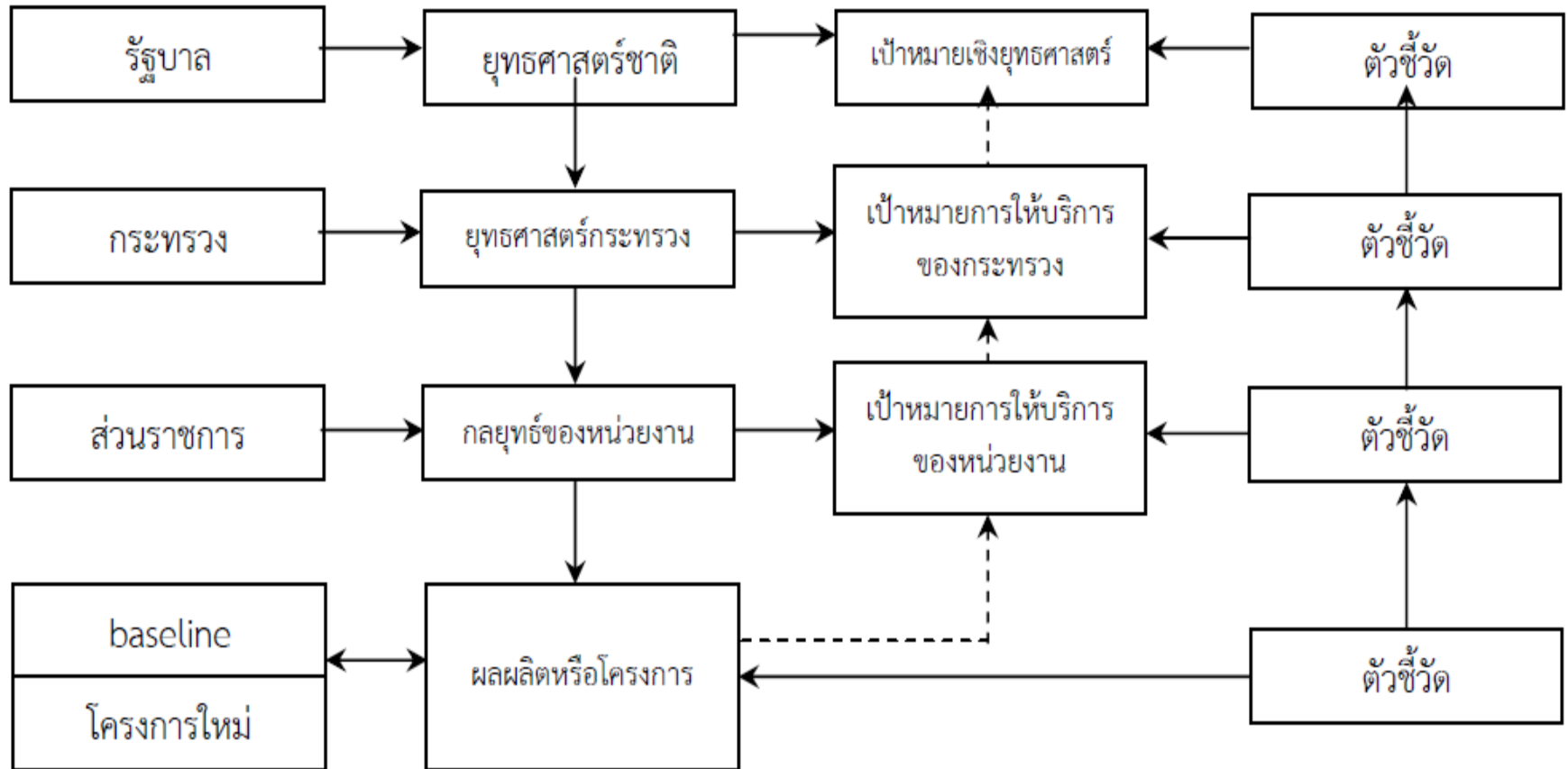
# กระบวนการงบประมาณ

---

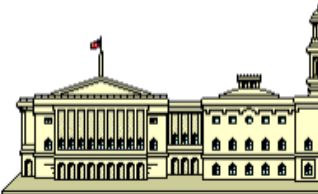
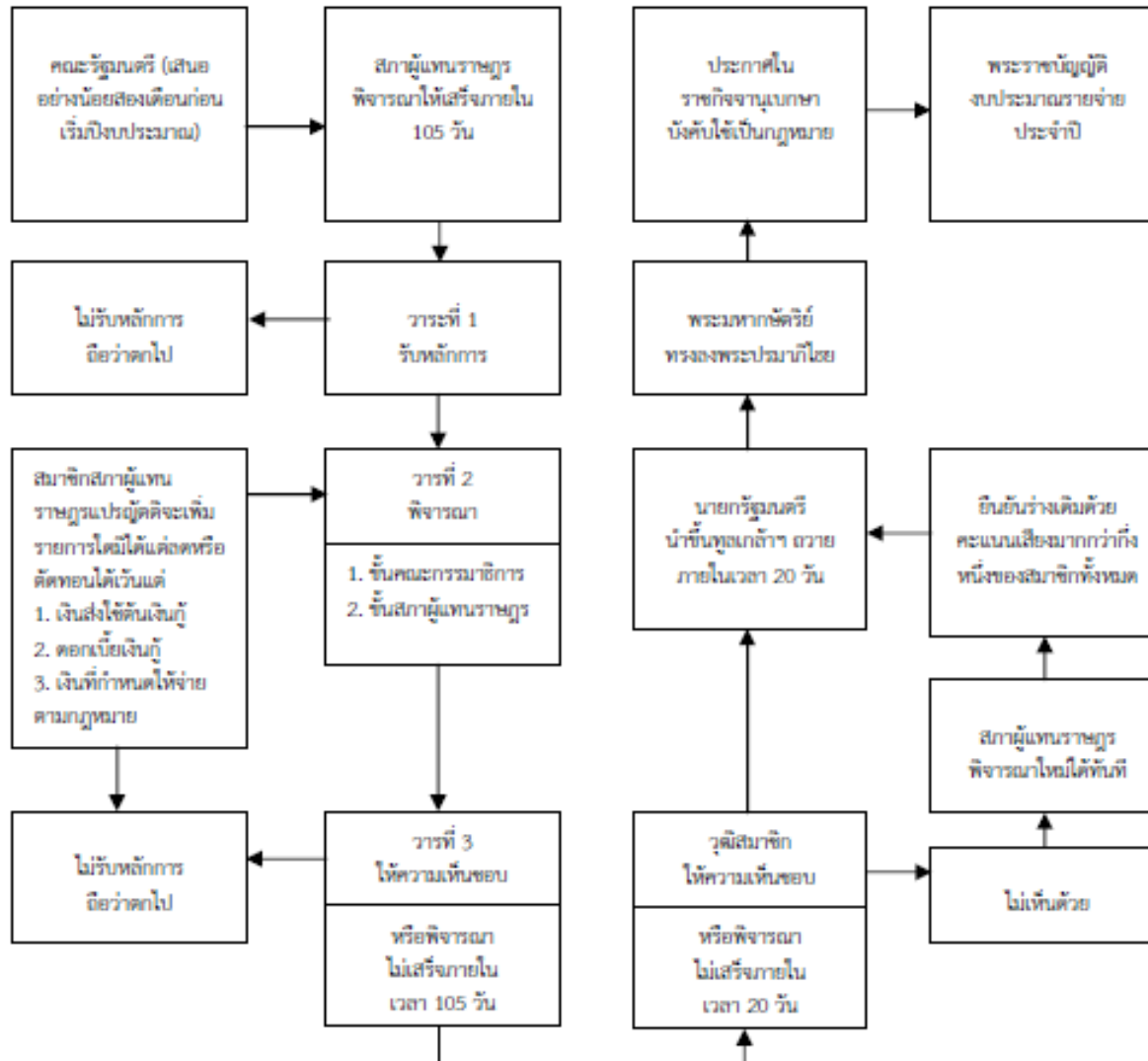
- ขั้นตอนกระบวนการงบประมาณ
  - ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation)
  - ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (budget adoption)
  - ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (budget execution)



# ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



# การอนุมัติงบประมาณของไทย



# นโยบายการคลังต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

ประเด็น	มาตรการด้านภาษี	มาตรการด้านรายจ่าย	การก่อกำหนดสาธารณะ
แก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ	<u>กรณีเงินเฟ้อที่เกิดจากอุปสงค์</u> -เพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีฐานการบริโภค	งบประมาณแบบเกินดุล	ก่อกำหนดโดยการกีดกันจากประชาชน
	<u>กรณีเงินเฟ้อที่เกิดจากต้นทุน</u> -ลดอัตราภาษีเกี่ยวกับต้นทุนการผลิต		
แก้ไขปัญหาเงินฝืด	ลดภาษีฐานเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม	งบประมาณแบบขาดดุล	ก่อกำหนดสาธารณะ
การพัฒนาเศรษฐกิจ	เพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต และลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้า	งบประมาณแบบขาดดุลเพื่อมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน	ก่อกำหนดสาธารณะเพื่อมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน
การกระจายรายได้	เก็บภาษีฐานเงินได้ในอัตราก้าวหน้า และเก็บภาษีฐานทรัพย์สิน	โครงการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อผู้มีรายได้น้อย	

# เครื่องมือนโยบายทางการเงินกับการควบคุมปริมาณเงิน

เครื่องมือ	ลดปริมาณเงิน	เพิ่มปริมาณเงิน
การขายหลักทรัพย์	ขายหลักทรัพย์	ซื้อคืนหลักทรัพย์
การกำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรองตามกฎหมาย	เพิ่มอัตราส่วนเงินสดสำรองฯ	ลดอัตราส่วนเงินสดสำรองฯ
การเพิ่มลดอัตรารับช่วงซื้อลด	เพิ่มอัตรารับช่วงซื้อลด	ลดอัตรารับช่วงซื้อลด
การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน	เพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน	ลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน

