บทที่ 3

โครงสร้างทางการคลังของไทย

ภายหลังจากที่มีการใช้นโยบายเสรีทางการเงิน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา (พิจารณาจากการเปิดกิจการวิเทศธนกิจ/BIBFs) จะพบว่ามีการไหลเข้าและออกของเงินทุนระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลมาจากการผ่อนผันการควบคุมการปริวรรตเงินตราต่างประเทศและยิ่งการที่ธนาคารกลางได้ประกาศใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (Managed Float) ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ที่ผ่านมา ก็ยิ่งทำให้การควบคุมปริมาณเงินโดยใช้มาตรการอัตราดอกเบี้ยมีประสิทธิภาพที่ลดลง เพราะว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศก็จะต้องได้รับอิทธิพลจากการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจากผลดังกล่าวอาจจะชี้ให้เห็นได้ว่าการใช้นโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพที่ลดลง ซึ่งในภาวะปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน เช่น ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน เป็นต้น นโยบายการคลังจึงถูกพิจารณาให้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเพิ่มขึ้น

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะ (Public Finance) ได้ให้ความสำคัญของภาครัฐบาลที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมซึ่งจะประกอบไปด้วยหน้าที่ ๆ สำคัญ 3 ประการคือ หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Allocation Function) หน้าที่ในการกระจายรายได้ (Distribution Function) และหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) โดยในบทนี้จะได้กล่าวถึงโครงสร้างทางการคลังโดยรวม รายรับและรายจ่ายของรัฐบาล และการขยายตัวของการขาดดุลในประเทศไทย ดังนี้

3.1 โครงสร้างทางการคลังโดยรวมในประเทศไทย

จากบทบาทและหน้าที่ของภาครัฐบาลดังกล่าว รัฐบาลสามารถที่จะดำเนินการโดยผ่านทางนโยบายการคลังซึ่งจะประกอบไปด้วย การใช้จ่ายของรัฐบาลและการหารายได้ของรัฐบาล โดยในส่วนของรายจ่ายรัฐบาลจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาล

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และภาคเอกชน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะดำเนินงานเพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่นั้น จำเป็นต้องอาศัยรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ทำให้หน้าที่ของรัฐบาลในการจัดหารายได้มีความสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้รายจ่ายของรัฐบาลจะนำไปจัดหาสินค้าและบริการให้กับประชาชน แต่เนื่องจากสินค้าและบริการบางอย่างมีต้นทุนที่สูงมากเกินกว่าที่ภาคเอกชนจะทำการลงทุนได้ เช่น การประปา เป็นต้น ทำให้รัฐบาลต้องหันมาดำเนินงานแทนภาคเอกชน ประกอบกับสินค้าและบริการบางประเภทจะส่งผลเสียต่อสวัสดิการของสังคม จึงทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานนั้นๆ และรายจ่ายของรัฐบาลยังต้องก่อให้เกิดรายได้ต่อประชาชนด้วย เช่น การก่อสร้างที่จะต้องมีการใช้ทุนและแรงงานเป็นจำนวนมาก ก็จะก่อให้เกิดรายได้แก่เจ้าของปัจจัยเหล่านั้นด้วย ตลอดจนรายจ่ายของรัฐบาลในรูปของเงินโอน (Transfer Payments) เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ ก็จัดเป็นการโอนอำนาจซื้อของรัฐบาลไปยังผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือด้วย ในขณะที่การหารายได้ของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากภาษีอากรเป็นหลัก ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลโดยภาษีที่ดีควรมีลักษณะยืดหยุ่นพอสมควรในการเก็บรายได้เพิ่มขึ้นขณะที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโต และในการบริโภคสินค้าบางประเภทก็อาจจะให้โทษมากกว่าประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ รัฐบาลจึงจัดเก็บภาษีสินค้าที่มีลักษณะดังกล่าว เช่น สุรา บุหรี่ เพื่อควบคุมการบริโภคของประชาชน นอกจากนี้การจัดเก็บภาษียังทำหน้าที่ในการกระจายรายได้เพื่อลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวย โดยการเก็บภาษีรายได้ในอัตราที่สูงสำหรับผู้ที่มีรายได้มากและจัดเก็บในอัตราที่ต่ำสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย และนำเอารายได้ทั้งหมดไปใช้เพื่อสังคมส่วนรวมต่อไป นอกจากนั้นแล้วยังสามารถนำรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ไปใช้ในการชำระหนี้สินของรัฐบาลได้ด้วย และจากความสำคัญของรายรับและรายจ่ายรัฐบาลที่ประกอบกันเป็นนโยบายการคลังนั้น รัฐบาลสามารถที่จะใช้นโยบายการคลังในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ในขณะที่เกิดภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลจะใช้นโยบายเกินดุลทางการคลังเพื่อช่วยลดภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวจะทำให้รายรับของรัฐบาลมีมากกว่ารายจ่ายจึงช่วยชะลอภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐบาลมีความสำคัญมากในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภายหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ก็ได้ทำให้การวางกรอบและเป้าหมายของนโยบายการคลังของไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจุดประสงค์ของนโยบายการคลังก็คือมุ่งเน้นที่จะรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป (กองนโยบายการคลังและภาษีอากร, 2534: 144) โดยพยายามที่จะหารายรับให้เพียงพอกับรายจ่าย กล่าวคือเป็นความพยายามที่จะให้มีการใช้นโยบาย

การคลังแบบสมดุลมากกว่าที่จะเป็นนโยบายการคลังแบบขาดดุล แต่เนื่องจากภายหลังการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา นโยบายการคลังกลับมีลักษณะขาดดุลมาโดยตลอด (ยกเว้นปี พ.ศ.2517) เนื่องจากความจำเป็นในการที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการใช้จ่ายทางด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น การคมนาคม การไฟฟ้า เป็นต้น เป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะให้เป็นพื้นฐานในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไป จึงทำให้แนวทางของภาครัฐบาลที่เน้นการคลังแบบสมดุลเป็นไปไม่ได้ในช่วงระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านมา และในปี พ.ศ.2523-25 ในช่วงของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐบาลได้ริเริ่มให้มีโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งหรือก็คือโครงการเงินผันนั่นเอง (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2528: 121) มีผลให้รายจ่ายรัฐบาลสูงขึ้นกว่าปีก่อนถึงร้อยละ 35.23 (ตารางที่ 1.1) ซึ่งเป็นเกณฑ์การขยายตัวที่สูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา การดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าวจึงมีลักษณะขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้ง ๆ ที่เกิดภาวะเงินเฟ้อจากปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Shock) ครั้งที่ 2 ขึ้นในช่วงนี้ จนกระทั่งสภาวะเงินคงคลังในเวลาดังกล่าวลดลงถึงร้อยละ 47.10 ซึ่งถือว่าเป็นการลดลงที่มากที่สุดเช่นกัน ดังนั้นนโยบายการคลังแบบขยายตัวดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุพื้นฐานที่สำคัญทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังขึ้น

ในส่วนของการชดเชยการขาดดุลทางการคลัง รัฐบาลได้เลือกที่จะกู้จากธนาคารกลางมากที่สุดถึง 12,560.4 ล้านบาท จากการกู้ยืมเงินภายในประเทศทั้งสิ้น 25,655.8 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 48.9 และจากผลที่เกิดขึ้นนี้เอง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะใช้จ่ายเกินตัวได้อีกต่อไป จนในปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลจึงได้มีการปรับนโยบายการคลังเสียใหม่จากที่เคยเป็นนโยบายการคลังแบบใช้จ่ายเกินตัวมาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด โดยการตัดงบประมาณการใช้จ่ายลงซึ่งก็คือการมีวินัยทางการคลังนั่นเอง ทั้งนี้ในปี พ.ศ.2525 รัฐบาลได้นำเอานโยบายงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Growth Budget) มาใช้ ซึ่งงบประมาณในลักษณะนี้จะคงรายจ่ายที่แท้จริงให้เท่าเดิม กล่าวคือการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลจะมีขนาดเดียวกันกับเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้การใช้นโยบายดังกล่าวก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการพยายามควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ให้มีการเพิ่มขึ้นมากนัก เพื่อช่วยลดปัญหาการขาดดุลทางการคลังที่มีมาอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

นับจากประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา แนวทางการพัฒนาในลักษณะที่เปิดประเทศค่อนข้างมากได้ส่งผลให้ภาวะเงินเฟ้อเริ่มเข้ามามีบทบาท

ที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น โดยมีงานศึกษาที่อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะเงินเฟ้อ เช่น บุญตั้ง เตชะมาถาวร (2519) ได้ศึกษาถึงภาวะเงินเฟ้อของไทยในช่วงปี พ.ศ.2504-14 นิมิตร ยุทธโยธิน (2529) ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยและนโยบายแก้ไข ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2535) ศึกษาถึงนโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจน Aghevli และ Khan (1977,1978) ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์กันระหว่างการขาดดุลของรัฐบาลซึ่งจะส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน และปริมาณเงินนี้เองจะก่อให้เกิดแรงกดดันต่อระดับราคาจนเกิดเงินเฟ้อขึ้น ซึ่งเงินเฟ้อก็จะไปกระทบต่อการปรับตัวของรายจ่ายรัฐบาลให้มีความรวดเร็วกว่ารายรับจึงเกิดการขาดดุลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นวัฏจักร (Cycle) เช่นนี้ไปตลอด และได้ทดสอบกับประเทศไทยและพบว่าเป็นเช่นสมมติฐานดังกล่าว ในช่วงปี ค.ศ.1961-74

ภายหลังการเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลได้พยายามใช้นโยบายการคลังในลักษณะอนุรักษ์นิยมมาโดยตลอด แต่ในช่วงปีพ.ศ.2525-30 ประเทศไทยก็ยังคงมีการขาดดุลทางการคลังมาโดยตลอด จนกระทั่งเศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวในปี พ.ศ.2531 จึงมีผลให้การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดนั้น ก่อให้เกิดการเกินดุลงบประมาณมาโดยตลอดจนถึงปี พ.ศ.2539 เมื่อพิจารณาฐานะการคลังของรัฐบาลโดยรวมในช่วงปี พ.ศ.2523-38 พบว่ารัฐบาลมีการเกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 6.6 (คิดเป็นร้อยละ 1.48 ของรายได้ประชาชาติ) โดยในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นั้นมีอิทธิพลในการกำหนดการเกินดุลของรัฐบาลมากที่สุดคือ มีการเกินดุลเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 30.1 (คิดเป็นร้อยละ 3.04 ของรายได้ประชาชาติ) ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ.2523-30 กลับมีการขาดดุลโดยเฉลี่ยร้อยละ 16.9 (คิดเป็นร้อยละ 2.97 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการที่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525-29 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยอยู่ในช่วงตกต่ำ ทำให้รายรับรัฐบาลที่เก็บได้นั้นมีขนาดที่น้อยกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ ขนาดของรายจ่ายจึงมากกว่ารายรับถึงแม้รัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังแบบสมดุลก็ตาม ทั้งนี้นอกเหนือจากนั้นแล้วความจำเป็นของรัฐบาลในการที่จะเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นเหตุผลอีกส่วนหนึ่งที่ช่วยเสริมให้เกิดการขาดดุลเพิ่มขึ้นด้วย โดยจะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยในช่วงนี้มีเพียงร้อยละ 4.93 เท่านั้น แต่รายจ่ายรัฐบาลรวมเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 11.79 (คิดเป็นร้อยละ 17.97 ของรายได้ประชาชาติ) ในขณะที่รายรับรัฐบาลกลับมีการเพิ่มขึ้นเพียงเฉลี่ยร้อยละ 12.49 (คิดเป็นร้อยละ 13.63 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งมากกว่ารายจ่ายเพียงร้อยละ 0.70 เท่านั้น สำหรับในช่วงปี พ.ศ2531-38 นั้น เศรษฐกิจของไทยได้มีการฟื้นตัวขึ้นมากโดยรายรับเฉลี่ยในช่วงนี้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 18.57 (คิดเป็นร้อยละ16.85 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่ง

มากกว่าช่วงปี พ.ศ.2523-30 ถึงร้อยละ 6.06 ในขณะที่รายจ่ายรัฐบาลได้มีการเพิ่มขึ้นเพียงเฉลี่ยแล้วร้อยละ 14.98 (คิดเป็นร้อยละ 15.27 ของรายได้ประชาชาติ) โดยจะพบว่าการเพิ่มขึ้นของรายรับมีมากกว่ารายจ่ายถึงร้อยละ 3.5

มีข้อที่น่าสังเกตในเรื่องของการขาดดุลหรือเกินดุลทางการคลัง นอกจากจะขึ้นอยู่กับลักษณะของการตั้งงบประมาณในแต่ละปีว่าจะใช้นโยบายการคลังแบบใดแล้ว อีกส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดขนาดของดุลการคลังก็คือสภาวะทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง (Actual Government Expenditure) จะใกล้เคียงกับที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่าย (Planned Government Expenditure) เอาไว้ ในขณะที่รายรับของรัฐบาลขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวแปรที่สำคัญในการทำให้เกิดการขาดดุลหรือเกินดุล เพราะถ้าระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงขาลงก็จะทำให้รายรับที่จัดเก็บได้มีขนาดน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ ในทางตรงกันข้ามก็เช่นกัน ถ้าหากเศรษฐกิจอยู่ในช่วงขาขึ้น ก็จะทำให้รายรับที่จัดเก็บได้มีขนาดมากกว่าที่ประมาณการไว้ ดังนั้นการประมาณการรายรับของรัฐบาลจะเป็นตัวแปรที่สำคัญในกระบวนการทางด้านงบประมาณของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะว่าลักษณะการตั้งงบประมาณรายรับของไทยเป็นแบบมองย้อนในอดีต (Backward Looking)

แม้ว่ารายจ่ายรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นี้จะเพิ่มขึ้นมากกว่าช่วงปี พ.ศ.2523-30 ก็ตาม แต่ภาวะเงินเฟ้อในช่วงปี พ.ศ.2523-30 จะมีเพียงเฉลี่ยร้อย 2.7 เท่านั้น ถ้าหRกตัดผลของวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Shock) ครั้งที่ 2 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2523-24 ออกไปจากการพิจารณา ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ.2531-38 นี้ ภาวะเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4.89 เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ความต้องการสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น และในส่วนของปริมาณเงินจะพบว่าตลอดเวลาที่ทำการศึกษาจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยแล้วร้อยละ 12.22 โดยที่ในช่วงปี พ.ศ.2525-30 มีการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยแล้วเพียงร้อยละ 10.01 เท่านั้น ในขณะที่ในช่วงปี พ.ศ .2531-38 กลับมีการเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.43 ซึ่งถ้าเรายอ้นกลับไปดูความสัมพันธ์กันระหว่างเงินเฟ้อกับปริมาณเงินแล้วก็จะเห็นว่ามีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกันในแต่ละช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ทั้งนี้น่าจะเป็นผลมาจากการที่ในช่วงปี พ.ศ.2523-30 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Shock) ครั้งที่ 2 จนส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ขยับตัวสูงขึ้น (แต่การปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำเพียงเฉลี่ยร้อยละ 4.46 ต่อปีเท่านั้น) รวมทั้งมีการปรับลดค่าเงินบาทด้วย จึงทำให้ภาวะเงินเฟ้อในช่วงปี พ.ศ.2523-30 เพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด แต่ในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นั้น

ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านอุปสงค์เป็นสำคัญ เนื่องจากมีการขยายตัวของรายได้ของประชาชนมากขึ้น (อัตราการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ที่สูง) และที่สำคัญในปี พ.ศ.2532-34 นั้น ราคาของหลักทรัพย์และที่ดินที่มีการปรับตัวสูงขึ้นมาก รวมทั้งมีการปรับเงินเดือนข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจ ค่าแรงขั้นต่ำ ตลอดจนการส่งออกก็อยู่ในเกณฑ์สูงและยังเกิดภาวะน้ำท่วมในปี พ.ศ.2538 จนทำให้รัฐบาลต้องมีการใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหานี้ด้วย จึงส่งผลต่อภาวะเงินเฟ้อในช่วงนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1.1 รายรับและรายจ่ายรวมของรัฐบาล เงินคงคลัง ปริมาณเงิน เงินเฟ้อ รายได้ประชาชาติที่เป็นตัวเงินและดุลการคลังของรัฐบาล ปี พ.ศ2523-3((หน่วย : ล้านบาท)

ปี	รายจ่ายรวม		รายรับรวม		เงินคงคลัง		ปริมาณเงิน		เงินเฟ้อ	ดุลการคลัง		รายได้ประชาชาติ	สัดส่วนของรายจ่าย	สัดส่วนของรายรับ	สัดส่วนของดุลการคลัง
	มูลค่า	%*	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%		มูลค่า	%	ที่เป็นตัวเงิน	ต่อรายได้ (%)	ต่อรายได้ (%)	ต่อรายได้ (%)
2523	120973	35.23	88473	20.15	6737.5	-47.10	71.6	12.76	19.71	23843	120.9	662.5	18.26	13.35	3.60
2524	133444	10.31	100906	14.05	7724.4	14.65	73.9	3.21	12.77	21599	-9.4	760.4	17.55	13.27	2.84
2525	157017	17.67	105076	4.13	7590.7	-1.73	78.9	6.77	5.18	41037	90.0	841.6	18.66	12.49	4.88
2526	167088	6.41	129062	22.83	7215.7	-4.94	83	5.20	3.76	23530	-42.7	921	18.14	14.01	2.55
2527	182228	9.06	136246	5.57	7398.5	2.53	88.8	6.99	0.88	33984	44.4	988.1	18.44	13.79	3.44
2528	200028	9.77	14494[illegible]	6.39	11893	60.75	85.9	-3.27	2.35	39405	16.0	1056.5	18.93	13.72	3.73
2529	204279	2.13	154202	6.39	10949.2	-7.94	103.4	20.37	1.94	34355	-12.8	1133.4	18.02	13.61	3.03
2530	211988	3.77	185690	20.42	11104.1	1.41	132.4	28.05	2.49	9966	-71.0	1299.9	16.31	14.28	0.77
เฉลี่ยช่วงที่1	**172131**	**11.79**	**130575**	**12.49**	**8826.6**	**2.20**	**89.7**	**10.01**	**6.14**	**28465**	**16.9**	**957.9**	**17.97**	**13.63**	**2.97**
2531	223089	5.24	241745	30.19	21319.7	92.00	148.5	12.16	3.82	-35080	-452.0	1559.8	14.30	15.50	-2.25
2532	263798	18.25	320057	32.39	60967.5	185.97	174.7	17.64	5.36	-63351	80.6	1857	14.21	17.24	-3.41
2533	304473	15.42	385742	20.52	132679	117.62	195.4	11.85	5.93	-107179	69.2	2191.1	13.90	17.60	-4.89
2534	362238	18.97	427214	10.75	183299	38.15	222.4	13.82	5.70	-100370	-6.4	2505.6	14.46	17.05	-4.01
2535	442611	22.19	456572	6.87	226895	23.78	249.7	12.28	4.07	-68706	-31.5	2804.9	15.78	16.28	-2.45
2536	521066	17.73	522004	14.33	242684	6.96	296.2	18.62	3.36	-53866	-21.6	3170.5	16.43	16.46	-1.70
2537	579216	11.16	619406	18.66	237977	-1.94	346.4	16.95	5.10	-101239	87.9	3601.6	16.08	17.20	-2.81
2538	642321	10.89	711099	14.80	319915	34.43	388.3	12.10	5.77	-134965	33.3	4173.0	15.39	17.04	-3.23
เฉลี่ยช่วงที่2	**417352**	**14.98**	**460480**	**18.57**	**178217.1**	**62.12**	**252.7**	**14.43**	**4.89**	**-83095**	**-30.1**	**2732.9**	**15.27**	**16.85**	**-3.04**
เฉลี่ยทั้งหมด	**294741**	**13.39**	**295528**	**15.53**	**93521.9**	**32.16**	**171.2**	**12.22**	**5.51**	**-27315**	**-6.6**	**1845.4**	**15.97**	**16.01**	**-1.48**

* อัตราการเปลี่ยนแปลง

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.2 โครงสร้างของรายรับและรายจ่ายรัฐบาล

ในส่วนของรายรับจากภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม และรายจ่ายแยกประเภทตามลักษณะเศรษฐกิจ ในช่วงปี พ.ศ.2523-30 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 12.92 (คิดเป็นร้อยละ 14.86 ของรายได้ประชาชาติ) (ตารางที่1.2) ในขณะที่รายจ่ายลงทุนกลับมีอัตราการขยายตัวเพียงเฉลี่ยร้อยละ 7.15 เท่านั้น (คิดเป็นร้อยละ 3.11 ของรายได้ประชาชาติ) แต่ในช่วงปี พ.ศ.2531-38 กลับพบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อรายจ่ายลงทุนเฉลี่ยร้อยละ 27.65 (คิดเป็นร้อยละ 4.01 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งเมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำซึ่งขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 11.91 เท่านั้น (แต่คิดเป็นร้อยละ 11.26 ของรายได้ประชาชาติ) จึงเป็นตัวชี้วัดได้ว่ารัฐบาลพยายามที่จะส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น (ซึ่งสอดคล้องกับอัตราการขยายตัวในช่วงนี้) ตลอดจนผลอีกประการหนึ่งซึ่งช่วยเสริมก็คือ รัฐบาลได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และพยายามจำกัดการขยายตัวของจำนวนข้าราชการและการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนอันจะส่งผลต่อภาวะเงินเฟ้อได้ ทางด้านรายรับรัฐบาลนั้นโดยเฉลี่ยแล้วภาษีทางตรงขยายตัวถึงเฉลี่ยร้อยละ 20.32 (คิดเป็นร้อยละ 4.52 ของรายได้ประชาชาติ) (ตารางที่ 1.3) แต่ภาษีทางอ้อมขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 13.98 เท่านั้น (คิดเป็นร้อยละ 11.43 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งรายรับจากภาษีทางตรงในช่วงปี พ.ศ.2523-30 มีการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 13.13 (คิดเป็นร้อยละ 3.01 ของรายได้ประชาชาติ) ส่วนภาษีทางอ้อมมีการขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 12.50 เท่านั้น (คิดเป็นร้อยละ 10.62 ของรายได้ประชาชาติ) ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ.2531-38 จะพบว่ารายรับจากภาษีทางตรงมีการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 27.52 (คิดเป็นร้อยละ 5.06 ของรายได้ประชาชาติ) แต่ถ้าภาษีทางอ้อมกลับขยายตัวเพียงเฉลี่ยร้อยละ 15.46 (คิดเป็นร้อยละ 11.71 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งถ้าหากเปรียบเทียบกันระหว่างการขยายตัวของภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อมในแต่ละช่วงแล้ว จะพบว่าในช่วงปี พ.ศ.2523-30 ภาษีทางตรงขยายตัวโดยเฉลี่ยมากกว่าภาษีทางอ้อมเพียงร้อยละ 0.63 แต่ในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นี้ ภาษีทางตรงมีการขยายตัวโดยเฉลี่ยมากกว่าภาษีทางอ้อมถึงร้อยละ 12.06 จึงน่าจะเป็นผลจากในช่วงหลังได้มีการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีมาโดยตลอด โดยเฉพาะการปรับปรุงการจัดเก็บทางด้านภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล จึงเกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น และส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากการที่สภาพเศรษฐกิจไทยในช่วงปี พ.ศ.2531-38 ดีกว่าในช่วงปี พ.ศ.2523-30 มาก ดังนั้นรายรับภาษีที่ขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจก็น่าจะเป็นจริงด้วย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจากการที่รัฐบาลได้รับภาษีทางตรงมากขึ้นนั้นน่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ก็จะมีรายรับจากภาษีทางตรงมากกว่าภาษีทาง

อ้อมเช่นกัน และถึงแม้ว่าภาษีทางอ้อมจะยังคงเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญของรัฐบาลกล่าว คือ มีสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ก็ตาม แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็คงจะมีแนวโน้มที่ประเทศไทยจะหันมาให้ความสำคัญกับภาษีทางตรงมากขึ้น

สำหรับรายรับต่าง ๆ และรายจ่ายแยกตามลักษณะงาน จะพบว่าโดยเฉลี่ยตลอดเวลาที่ทำการศึกษาแล้ว รายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจมีการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 16.57 (คิดเป็นร้อยละ 3.44 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งมากที่สุดในบรรดารายจ่ายต่าง ๆ ทั้งนี้อิทธิพลส่วนใหญ่จะมาจากผลของรายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ.2531-38 คือ มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 24.78 (คิดเป็นร้อยละ 3.61 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งมากที่สุดในบรรดารายจ่ายทางด้านต่าง ๆ ในช่วงนี้เช่นกัน โดยในช่วงปี พ.ศ.2523-30 กลับมีลักษณะตรงกันข้ามกับช่วงปี พ.ศ .2531-38 เพราะจะเห็นได้ว่า รายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจในช่วงนี้มีการขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 8.36 เท่านั้น (คิดเป็นร้อยละ 2.94 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งนับเป็นรายจ่ายที่น้อยที่สุดในช่วงเวลานี้ ในขณะเดียวกันกลับพบว่าในช่วงปี พ.ศ.2523-30 นี้ รายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศกลับมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 12.33 (คิดเป็นร้อยละ 3.59 ของรายได้ประชาชาติ) ทั้ง ๆ ที่รายจ่ายประเภทนี้ในทางเศรษฐศาสตร์แล้วถือว่าไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตที่แท้จริงขึ้นในระบบเศรษฐกิจ แต่ก็เป็นน่าพอใจที่ว่า ในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นั้นรัฐบาลได้หันมาเน้นรายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และลดรายจ่ายทางด้านป้องกันประเทศลงเป็นอันดับที่ 4 เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายทางด้านอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ นอกจากนั้นแล้วจากการที่รายจ่ายทางด้านสังคมซึ่งอยู่ในอันดับที่ 4 ของการใช้จ่ายในช่วงปี พ.ศ.2523-30 โดยมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.31 (คิดเป็นร้อยละ 5.34 ของรายได้ประชาชาติ) แต่ในช่วงปี พ.ศ.2531-38 กลับมีการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 18.58 (คิดเป็นร้อยละ 5.34 ของรายได้ประชาชาติเช่นกัน) ซึ่งถือเป็นอันดับที่ 2 ในช่วงนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้เน้นความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปมากขึ้น ทางด้านรายรับนั้นภาษีอื่น ๆ จะมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้นในตลอดช่วงเวลาทั้งหมดเฉลี่ยแล้วสูงถึงร้อยละ 32.19 (คิดเป็นร้อยละ 2.68 ของรายได้ประชาชาติ) ทั้งนี้เนื่องจากว่าในปี พ.ศ.2535 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) ในการจัดเก็บภาษีแทนภาษีการค้า (Business Tax) เนื่องจากการพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ภาษีการค้านั้นมีลักษณะการจัดเก็บซ้ำซ้อน (Double Taxation) เพราะว่ามีถึง 21 อัตรา ตั้งแต่ร้อยละ 0.10 จนถึงร้อยละ 50 มีบัญชีรายการสินค้า 3 บัญชี และยังมีตัวบทกฎหมายที่ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดมาแล้วหลายฉบับ ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดเก็บและปฏิบัติตาม ตลอดจนการ

วิเคราะห์ถึงผลกระทบของภาษีการค้าทำได้ยาก (พนัส สิมะเสถียร และสมชัย ฤชุพันธ์, 2534: 144) ส่วนทางด้านภาษีมูลค่าเพิ่มก็จะถูกใช้เป็นตัวหลักในการหารายได้ของรัฐบาลต่อไป เพราะว่ามีลักษณะที่เป็นภาษีการขายทั่วไปซึ่งจัดเก็บตามหลักความเป็นกลางในการจัดเก็บภาษี การเก็บภาษีในทางทฤษฎีจึงถือว่าก่อให้เกิดการบิดเบือน (Distortion) ในทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด จึงทำให้ในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นี้ ภาษีอื่น ๆ จึงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 54.85 (คิดเป็นร้อยละ 3.16 ของรายได้ประชาชาติ) และมีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดารองลงมาเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.58 (คิดเป็นร้อยละ 1.55 ของรายได้ประชาชาติ) ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ.2531-38 ภาษีเงินได้นิติบุคคลมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 32.25 (คิดเป็นร้อยละ 3.11 ของรายได้ประชาชาติ) โดยส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะมีการเพิ่มขึ้นรองลงมาเฉลี่ยร้อยละ 21.55 (คิดเป็นร้อยละ 1.86 ของรายได้ประชาชาติ) ซึ่งภาษีทั้ง 2 นี้อยู่ในภาษีทางตรง ดังนั้นจึงสอดคล้องกันในแง่ที่ว่าในช่วงปี พ.ศ .2531-38 นี้ รัฐบาลได้มีการจัดระบบและปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีให้ดีขึ้น และภาวะทางเศรษฐกิจก็ขยายตัวเป็นอย่างมาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1.2 รายจ่ายของรัฐบาลแยกตามลักษณะเศรษฐกิจและตามลักษณะงาน ปี พ.ศ.2523-38 (หน่วย : ล้านบาท)

ปี	รายจ่ายของรัฐบาลแยกตามลักษณะเศรษฐกิจ						รายจ่ายของรัฐบาลแยกตามลักษณะงาน														
	ประจำ			ลงทุน			เศรษฐกิจ			สังคม			ป้องกันประเทศ			บริหารและบริการ			อื่นๆ		
	มูลค่า	% *	สัดส่วน**	มูลค่า	%	สัดส่วน**	มูลค่า	%	สัดส่วน**	มูลค่า	%	สัดส่วน**	มูลค่า	%	สัดส่วน**	มูลค่า	%	สัดส่วน**	มูลค่า	%	สัดส่วน**
2523	94370	34.5	14.24	26603	37.91	4.02	22804	33.41	3.44	35474	28.05	5.35	24398	40.74	3.68	17705	42.45	2.67	20592	38.25	3.11
2524	105259	11.54	13.84	28185	5.95	3.71	26218	14.97	3.45	37586	5.95	4.94	25917	6.23	3.41	19424	9.71	2.55	24299	18.00	3.20
2525	125904	19.61	14.96	31113	10.39	3.70	27902	6.42	3.32	47940	27.55	5.70	31350	20.96	3.73	18134	-6.64	2.15	31691	30.42	3.77
2526	137355	9.10	14.91	29733	-4.44	3.23	27969	0.24	3.04	50524	5.39	5.49	31685	1.07	3.44	24556	35.41	2.67	32354	2.09	3.51
2527	154481	12.47	15.53	27747	-6.68	2.81	28573	2.16	2.89	55419	9.69	5.61	36034	13.73	3.65	24304	-1.03	2.46	37898	17.14	3.84
2528	166937	8.06	15.80	33091	19.26	3.13	30534	6.86	2.89	58949	6.37	5.58	43184	19.84	4.09	25765	6.01	2.44	41596	9.76	3.94
2529	173557	3.97	15.31	30722	-7.16	2.71	29928	-1.98	2.64	60156	2.05	5.31	41125	-4.77	3.63	25716	-0.19	2.27	47309	13.73	4.17
2530	180671	4.10	13.90	31317	1.94	2.41	31357	4.77	2.41	63421	5.43	4.88	41485	0.88	3.19	26995	4.97	2.08	48730	3.00	3.75
เฉลี่ยช่วงที่ 1	**142317**	**12.92**	**14.86**	**29814**	**7.15**	**3.11**	**28161**	**8.36**	**2.94**	**51184**	**11.31**	**5.34**	**34397**	**12.33**	**3.59**	**22825**	**11.34**	**2.38**	**35559**	**16.55**	**3.71**
2531	193542	7.12	12.41	29547	-5.65	1.89	30924	-1.38	1.98	65647	3.51	4.21	44149	6.42	2.83	28059	3.94	1.80	54310	11.45	3.48
2532	226179	16.86	12.18	37619	27.32	2.03	40038	29.47	2.16	79760	21.50	4.30	47830	8.34	2.58	35360	26.02	1.90	60818	11.98	3.28
2533	249210	10.18	11.37	55263	46.90	2.52	53420	33.42	2.44	95097	19.23	4.34	57422	20.05	2.62	42947	21.46	1.96	55587	-8.60	2.54
2534	283718	13.85	11.32	78520	42.08	3.13	85040	59.19	3.39	115700	21.67	4.62	62090	8.13	2.48	46350	7.92	1.85	53058	-4.55	2.12
2535	327092	15.29	11.66	115519	47.12	4.12	107741	26.69	3.84	153381	32.57	5.47	74076	19.30	2.64	54929	18.51	1.96	52484	-1.08	1.87
2536	357292	9.23	11.27	163774	41.77	5.17	143204	32.92	4.52	194880	27.06	6.15	75631	2.10	2.39	59816	8.90	1.89	47535	-9.43	1.50
2537	382898	7.17	10.63	196318	19.87	5.45	159764	11.56	4.44	221332	13.57	6.15	86230	14.01	2.39	62843	5.06	1.74	49047	3.18	1.36
2538	442456	15.55	10.60	199865	1.81	4.79	169964	6.38	4.07	242417	9.53	5.81	96331	11.71	2.31	72974	16.12	1.75	60635	23.63	1.45
เฉลี่ยช่วงที่ 2	**307798**	**11.91**	**11.26**	**109553**	**27.65**	**4.01**	**98762**	**24.78**	**3.61**	**146027**	**18.58**	**5.34**	**67970**	**11.26**	**2.49**	**50410**	**13.49**	**1.84**	**54184**	**3.32**	**1.98**
เฉลี่ยทั้งหมด	225058	12.41	12.20	69684	17.40	3.78	63461	16.57	3.44	98605	14.94	5.34	51184	11.80	2.77	36617	12.41	1.98	44871	9.94	2.43

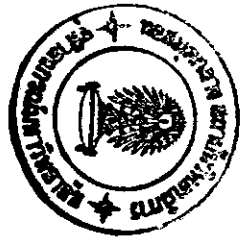
* อัตราการเปลี่ยนแปลง

** สัดส่วนของรายจ่ายนั้น ๆ ต่อรายได้ประชาชาติ

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 1.3 รายรับของรัฐบาลจากภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ปี พ.ศ.2523-38

ปี	ภาษีทางตรง								
	รวม			ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา			ภาษีเงินได้นิติบุคคล		
	มูลค่า	%*	สัดส่วน**	มูลค่า	%*	สัดส่วน**	มูลค่า	%*	สัดส่วน**
2523	16880	19.65	2.55	7268	15.9	1.10	9612	22.65	1.45
2524	22484	33.20	2.96	9036	24.33	1.19	13448	39.91	1.77
2525	24790	10.26	2.95	12011	32.92	1.43	12779	-4.97	1.52
2526	27870	12.42	3.03	14672	22.15	1.59	13198	3.28	1.43
2527	31810	14.14	3.22	17194	17.19	1.74	14616	10.74	1.48
2528	35231	10.75	3.33	19841	15.39	1.88	15390	5.30	1.46
2529	34767	-1.32	3.07	19218	-3.14	1.70	15549	1.03	1.37
2530	36817	5.90	2.83	19194	-0.12	1.46	17623	13.34	1.36
เฉลี่ยช่วงที่ 1	**23831**	**13.13**	3.01	**14804**	**15.58**	1.55	**14027**	**11.41**	1.46
2531	51896	40.96	3.33	24545	27.88	1.57	27351	55.20	1.75
2532	68325	31.66	3.68	28958	17.98	1.56	38755	41.70	2.09
2533	101940	49.20	4.65	41524	43.39	1.90	58658	51.36	2.68
2534	126960	24.54	5.07	49200	18.49	1.96	74934	27.75	2.99
2535	138683	9.23	4.94	50109	1.85	1.79	85586	14.22	3.05
2536	162745	17.35	5.13	56502	12.76	1.78	103038	20.39	3.25
2537	206149	26.67	5.72	67800	20.00	1.88	134783	30.81	3.74
2538	248568	20.58	5.96	88170	30.04	2.11	157160	16.60	3.77
เฉลี่ยช่วงที่ 2	**138158**	**27.52**	5.06	**50851**	**21.55**	1.86	**85033**	**32.25**	3.11
เฉลี่ยทั้งหมด	83495	20.32	4.52	32828	18.56	1.78	49530	21.83	2.68



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1.3 (ต่อ)

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ภาษีทางอ้อม														
	รวม			ภาษีนำเข้า			ภาษีการค้า			ภาษีสรรพสามิต			อื่นๆ		
	มูลค่า	%*	สัดส่วน**	มูลค่า	%*	สัดส่วน**	มูลค่า	%*	สัดส่วน**	มูลค่า	%*	สัดส่วน**	มูลค่า	%*	สัดส่วน**
2523	71593	20.27	10.81	19463	12.59	2.94	18363	20.89	2.77	21308	31.01	3.22	12459	15.49	1.88
2524	78422	9.54	10.31	21896	12.50	2.88	21521	17.20	2.83	24767	16.23	3.26	10238	-17.83	1.35
2525	80286	2.38	9.54	20183	-7.82	2.40	22487	4.49	2.67	28253	14.08	3.36	9363	-8.55	1.11
2526	101192	26.04	10.99	28014	38.80	3.04	25698	14.28	2.79	31851	12.73	3.46	15629	66.92	1.70
2527	104436	3.21	10.57	29692	5.99	3.00	30191	17.48	3.06	34209	7.40	3.46	10344	-33.82	1.05
2528	109716	5.06	10.38	30742	3.54	2.91	29515	-2.24	2.79	37642	10.04	3.56	11817	14.24	1.12
2529	119435	8.86	10.54	31106	1.18	2.74	28150	-4.62	2.48	46332	23.09	4.09	13847	17.18	1.22
2530	148873	24.65	11.45	40002	28.60	3.08	34726	23.36	2.67	57154	23.36	4.40	16991	22.71	1.31
เฉลี่ยช่วงที่ 1	101744	12.50	10.62	27637	11.92	2.89	26331	11.35	2.75	35190	17.24	3.67	12586	9.54	1.31
2531	189894	27.55	12.17	58664	46.65	3.76	51796	49.16	3.32	61054	6.82	3.91	18335	7.91	1.18
2532	233732	23.09	12.59	71173	21.32	3.83	67244	29.82	3.62	72822	19.27	3.92	41105	124.19	2.21
2533	283802	21.42	12.95	93218	30.97	4.25	90157	34.07	4.11	72210	-0.84	3.30	29975	-27.08	1.37
2534	300254	5.80	11.98	82809	-11.17	3.30	101789	12.90	4.06	89413	23.82	3.57	29069	-3.02	1.16
2535	317889	5.87	11.33	89769	8.40	3.20	12037	-88.17	0.43	106135	18.70	3.78	112936	288.51	4.03
2536	359259	13.01	11.33	104123	15.99	3.28	1707	-85.82	0.05	127678	20.30	4.03	128956	14.19	4.07
2537	413257	15.03	11.47	118712	14.01	3.30	834	-51.14	0.02	142428	11.55	3.95	154849	20.08	4.30
2538	462530	11.92	11.08	127389	7.31	3.05	699	-16.19	0.02	161170	13.16	3.86	176511	13.99	4.23
เฉลี่ยช่วงที่ 2	320077	15.46	11.71	93232	16.69	3.41	40783	-14.42	1.49	104114	14.10	3.81	86467	54.85	3.16
เฉลี่ยทั้งหมด	210911	13 98	11.43	60435	14.30	3.27	33557	-1.53	1.82	69652	15.67	3.77	49527	32.19	2.68

* อัตราการเปลี่ยนแปลง

** สัดส่วนของรายรับนั้น ๆ ต่อรายได้ประชาชาติ

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.3 การชดเชยการขาดดุลของรัฐบาล

การกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังนั้น รัฐบาลสามารถที่จะกู้ได้จากธนาคารกลาง ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน จากต่างประเทศ และจากแหล่งอื่น ๆ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วในช่วงปี พ.ศ.2523-30 รัฐบาลเลือกที่จะกู้จากธนาคารพาณิชย์มากที่สุด โดยเฉลี่ยคิดเป็นสัดส่วนต่อการกู้ยืมภายในประเทศสูงถึงร้อยละ 36.56 (ตารางที่1.4) และเลือกที่จะกู้จากธนาคารกลางเฉลี่ยแล้วเพียงร้อยละ 18.72 เท่านั้น แต่ถ้าหากเราพิจารณาถึงอัตราการขยายตัวของการกู้ยืมเงิน ก็จะพบว่ารัฐบาลมีการขยายตัวในการกู้ยืมต่อธนาคารพาณิชย์เฉลี่ยถึงร้อยละ 525.2 (เนื่องจากในปี พ.ศ.2529 รัฐบาลได้ทำการกู้ยืมภายในประเทศเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2528 โดยที่การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 50 จากการกู้ยืมภายในประเทศทั้งหมด จึงทำให้การขยายตัวในการกู้ยืมจากธนาคารพานิชย์มีอัตราที่สูงมาก และในการกู้ยืมจากต่างประเทศนั้นกลับพบว่ามีการชำระหนี้เงินกู้เป็นจำนวนมาก) ในขณะที่การกู้ยืมจากธนาคารกลางจะขยายตัวเพียงเฉลี่ยร้อยละ 18.9 เท่านั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากรัฐบาลได้มีการใช้หนี้เงินกู้เข้าธนาคารกลางมากกว่าการใช้หนี้ต่อแหล่งอื่น ๆ จึงทำให้เกิดผลดังกล่าว ซึ่งการกู้ยืมของรัฐบาลเป็นจำนวนมากในช่วงนี้ เปรียบเสมือนการผลักภาระหนี้ให้แก่ประชาชน เนื่องจากรัฐบาลจะต้องมีการใช้หนี้เงินกู้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น ส่งผลให้รัฐบาลอาจจะต้องทำการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้รายได้ของประชาชนลดลงได้ แต่เมื่อกลับมาพิจารณาถึงช่วงปี พ.ศ.2531-38 แล้ว โดยเฉลี่ยรัฐบาลจะมีการใช้หนี้เงินกู้จากเจ้าหนี้ทุกแหล่ง เนื่องจากว่ารัฐบาลไม่มีความจำเป็นในการกู้ยืมเพื่อมาชดเชยการขาดดุลทางการคลังดังเช่นในอดีต เพราะว่ารัฐบาลมีการเกินดุลมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลไม่ต้องทำการเพิ่มอัตราภาษีเพื่อใช้หนี้เงินกู้ในสินค้าอุปโภคบริโภคซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมมากนัก ผลกระทบที่จะเกิดแก่ประชาชนจึงถูกชดเชยจากการเกินดุลทางการคลังนั่นเอง โดยจะพบว่ารัฐบาลมีการใช้คืนหนี้เงินกู้ต่อธนาคารพาณิชย์มากที่สุด และรองลงมาก็คือ การใช้คืนหนี้เงินกู้ต่อธนาคารกลาง จึงมีผลทำให้ปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2531-38 นี้ เฉลี่ยร้อยละ 14.43 นั้น อาจจะเกิดจากปัจจัยทางด้านอื่น ๆ มากกว่า

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะพบว่าทั้งในส่วนของรายรับและรายจ่ายรัฐบาล จะมีความเกี่ยวข้องกันในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการคลังที่จะใช้ในแต่ละปี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยแตกต่างกันไปตามลักษณะของนโยบายการคลังนั้น ๆ โดยเฉพาะในอดีต รัฐบาลได้ประสบกับปัญหาการขาดดุลอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน อันเป็นผลจากการขยายตัวในการใช้จ่ายทางด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับต่ำจึง

ทำให้ภาษีที่จัดเก็บได้มีขนาดน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของรายจ่าย จึงส่งผลที่สำคัญต่อการเกิดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนขึ้น รัฐบาลจึงต้องทำการกู้ยืมเงินจากทั้งในประเทศและนอกประเทศเพื่อชดเชยกับการขาดดุลดังกล่าว แต่ในภายหลังจากการที่รัฐบาลมีฐานะเกินดุลทางการคลัง จึงส่งผลให้ลักษณะที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เพราะรัฐบาลสามารถที่จะชำระหนี้เงินกู้และไม่ต้องชดเชยการขาดดุลอีกต่อไป ประกอบกับนโยบายการคลังของไทยก็มีวินัยมากขึ้นจากผลของการเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลัง จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

T 175848 99

ตารางที่ 1.4 การกู้ยืมของรัฐบาล ปี พ.ศ.2523-38

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ธนาคารกลาง		ธนาคารพาณิชย์		ธนาคารออมสิน		อื่นๆ		ภายในประเทศ		ต่างประเทศ	
	มูลค่า	%*	มูลค่า	%*	มูลค่า	%*	มูลค่า	%*	มูลค่า	%*	มูลค่า	%*
2523	12560.4	47.8	5950.5	287.6	5173.2	176.3	1981.7	121.2	25665.8	99.2	-1026.8	-30.1
2524	13463.6	7.2	6384.1	7.3	1687	-67.4	571.3	-71.2	22106	-13.9	-1023.4	15.2
2525	16511	22.6	13700.3	114.6	5018	197.5	8315.6	1355.6	43544.9	97	779.4	176.2
2526	9767.1	-40.8	3640.4	-74.7	6350.3	26.6	5797	-30.3	25374.8	-41.7	927.9	19.1
2527	-3283.7	-133.6	23429	577.1	8934	40.7	6789.6	17.1	35868.9	41.4	-715.3	-177.1
2528	11325.9	444.9	700.6	-97	8358.5	-6.4	11203.4	65	31588.4	-11.9	14189.9	2683.8
2529	-5928.4	-152.3	24818.2	3442.4	23553.1	181.8	7805.9	-30.3	50248.8	59.1	-6451.5	-145.5
2530	-8558.1	-44.4	10952.3	-55.9	3888.1	-83.5	4355.7	-44.2	10638	-78.8	-3270.9	49.3
เฉลี่ยช่วงที่ 1	**5732.2**	**18.9**	**11196.9**	**525.2**	**7870.3**	**58.2**	**5852.5**	**172.9**	**30629.5**	**18.8**	**426.2**	**323.9**
2531	-47907.1	-459.8	9805.2	-10.5	10360.7	166.5	-1083.4	-124.9	-28824.6	-371	-4537.6	-38.7
2532	-7885.4	83.5	3842.4	-60.8	-1784.7	-117.2	-5322.6	-391.3	-11150.3	61.3	-6196.4	-36.6
2533	7334.2	193	-3373.9	-187.8	-7710	-332	-8114	-52.4	-11863.7	-6.4	-39217.6	-352.9
2534	5088	-30.63	-39954	1084.21	-3780	-50.97	-8226	1.38	-46872	295.09	-3780	-90.36
2535	-1765	-134.69	-11891	-70.24	-10529	178.54	-4428	-46.17	-28613	-38.96	-17354	359.10
2536	-14134	700.79	-18115	52.34	-8400	-20.22	-3698	-16.49	-44347	54.99	-4353	-74.92
2537	-16213	14.71	-15460	-14.66	-19700	134.52	-7499	102.79	-58872	32.75	-17426	300.32
2538	-4514	-72.16	-9303	-39.83	-10970	-44.31	-5787	-22.83	-30574	-48.07	-4855	-72.14
เฉลี่ยช่วงที่ 2	**-9999.5**	**36.8**	**-10556.2**	**94.1**	**-6564.1**	**-10.6**	**-5519.8**	**-68.7**	**-32639.6**	**-2.5**	**-12215.0**	**-0.8**
เฉลี่ยทั้งหมด	-2133.7	27.9	320.4	309.6	653.1	23.8	166.4	52.1	-1005.1	8.1	-5894.4	161.5

* อัตราการเปลี่ยนแปลง

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย