



บทที่ 2

รายได้ของรัฐบาล

ในการบริหารประเทศรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหารายได้เป็นจำนวนมาก การแสวงหารายได้ของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริโภคและการผลิตของเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม มีผู้ให้คำจำกัดความว่ารายได้ของรัฐบาลหมายถึงภาษีอากร กำไรจากการดำเนินกิจการของรัฐ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่น ๆ นักการคลังหลายท่านได้แบ่งประเภทรายได้ของรัฐบาลไว้หลายแบบด้วยกัน ตัวอย่างเช่น

1. John F. Due จำแนกรายได้ของรัฐบาลออกเป็น <sup>1</sup>

- ก. ภาษีอากร
- ข. การขายสิ่งของบริการ
- ค. การกู้เงิน
- ง. การช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- จ. การพิมพ์เงินกระดาษ (Paper Money)

2. James M. Buchanan จำแนกรายได้ของรัฐบาลออกเป็น <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Due, John F. Government Finance (Homewood Illinois; Richard D. Irwin Inc., p. 81-83)

<sup>2</sup> Buchanan, James M. Public Finances (Homewood, Illinois; Richard D. Irwin, Inc) p. 428

- ก. ภาษีอากร
- ข. เงินโอนระหว่างรัฐบาล
- ค. ค่าตอบแทนจากกิจการสาธารณะ
- ง. ภาษีชดเชยการว่างงาน

3. Phillip E. Taylor จำแนกรายได้ของรัฐบาลออกเป็น<sup>3</sup>

ก. รายรับที่ไม่เป็นรายได้ (Non Revenue Receipt) ได้แก่ การกู้เงิน ซึ่งมีภาระที่จะต้องใช้คืน

ข. รายรับที่เป็นรายได้ (Revenue Receipt) ได้แก่ รายได้ที่จัดเก็บโดยไม่ต้องมีภาระใช้คืน ประกอบด้วย

- (1) รายได้จากภาษีอากร
- (2) รายได้จากกิจการสาธารณะ
- (3) รายได้จากรัฐวิสาหกิจ
- (4) รายได้จากการให้

4. Alison Martin และ W. Arthur Lewis จำแนกรายได้ของรัฐบาลออกเป็น<sup>4</sup>

1. ภาษีทางตรง ซึ่งได้แก่ภาษีเงินได้ ภาษีศอหัว ภาษีประกันสังคม ภาษีที่ดิน

<sup>3</sup> Taylor, Phillip E., The Economics of Public Finance, New York, The Macmilkan Company 1961, 3<sup>rd</sup> edt p.248-255

<sup>4</sup> Bird and Oldman (ed.) Readings on taxation in Developing Countries, Baltimore : The John Hopkins Press, 1964, p.106

2. ภาษีการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ภาษีสินค้าเข้าและออก
  3. รายได้อื่น ซึ่งได้แก่ภาษีสรรพสามิต ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม
- รายได้รัฐพาณิชย์ คอกเบี้ย

จากแนวความคิดในการจำแนกประเภทรายได้ดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเห็นว่า รายได้ของรัฐบาลสามารถจำแนกเป็นประเภทสำคัญได้ 2 ประเภท คือ

1. รายได้ที่เป็นภาษีอากร (Tax Revenue) ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดในรายได้ของรัฐบาล ประกอบด้วยรายได้สำคัญ คือ ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

2. รายได้ที่ไม่เป็นภาษีอากร (Non tax revenue) เป็นรายได้ที่นอกเหนือจากภาษีอากร ส่วนใหญ่จะเป็นผลประโยชน์ค่าตอบแทนที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาล (เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต) เงินช่วยเหลือและเงินกู้ เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหลายประเทศ รายได้ที่เป็นภาษีอากรมีความสำคัญที่สุด ฉะนั้น ในการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาล จึงมักจะพิจารณารายได้จากภาษีอากรเป็นสำคัญ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็จะเน้นเฉพาะรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เป็นสำคัญ จึงควรจะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรไว้บ้างเล็กน้อย

### วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลโดยทั่ว ๆ ไป มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ

1. เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญที่สุด เพราะรัฐบาลต้องใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ก็จำเป็นที่จะต้องหารายได้มาเพื่อใช้จ่าย

2. เพื่อการควบคุมและส่งเสริม เพราะภาษีอากรมีลักษณะเป็นการบังคับ เรียกเก็บจากประชาชนผู้เสียภาษี ดังนั้น สามารถจำกัดการบริโภคของประชาชนได้บางส่วน เช่น เก็บภาษีให้สูงขึ้น ถ้าหากต้องการลดการอุปโภคบริโภคสินค้าบางชนิด เก็บภาษีต่ำเมื่อต้องการส่งเสริมสินค้าบางชนิด

3. เพื่อการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ โดยรัฐใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และทรัพยากรทั้งในค้ำระหว่างบุคคล ระหว่างวัย และระหว่างท้องถิ่น เช่น การใช้ภาษีอากรอัตราก้าวหน้า แต่ในบางครั้งการใช้นโยบายภาษีควรใช้ควบคู่กับนโยบายอื่น เช่น นโยบายรายจ่าย เป็นต้น

4. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบันขณะที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ รัฐอาจใช้นโยบายภาษีอากรแบบยืดหยุ่น โดยอาจจะเพิ่มอัตรากำไรเพื่อดึงเงินจากมือประชาชน เพื่อให้อำนาจซื้อน้อยลง และในขณะที่เกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐก็อาจจะลดภาษีอากร เพื่อช่วยให้อำนาจซื้อสูงขึ้น การหมุนเวียนของธุรกิจการเงินต่าง ๆ คีขึ้น ช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวเร็วขึ้น

#### ลักษณะของระบบการภาษีอากรที่ดี

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรอาจมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ดังนั้น จึงมีผู้วางหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีไว้หลายแนวทาง นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่สุดที่ควรจะได้กล่าวถึงในเรื่องนี้คือ อาคัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งกล่าวว่า การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ 4 ประการ คือ <sup>5</sup>

1. หลักความยุติธรรม (Equity)
2. หลักความแน่นอน (Certainty)
3. หลักความสะดวก (Convenient)
4. หลักประหยัด (Economy)

<sup>5</sup> ดร.อรุณ ชรรณโน, การคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต 2512)

ในปัจจุบันเนื่องจากความจำเป็นในการหารายได้ ใ้มีความสลับซับซ้อนและทวีจำนวนขึ้นในการจัดเก็บภาษีอากรควรจะคำนึงถึงหลักการสำคัญอื่น ๆ ด้วย ได้แก่

1. หลักทำรายได้ดี (Productivity) เนื่องจากรัฐบาลมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ภาษีที่จัดจึงควรจะทำรายได้ได้ดีทันกับความต้องการของรัฐบาลในด้านรายจ่ายด้วย

2. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจมีความรุนแรงตลอดเวลา บางครั้งเศรษฐกิจรุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว แต่บางครั้งก็ตกต่ำ เกิดปัญหาทั้งในด้านเอกชนและรัฐบาล ดังนั้น การจัดเก็บภาษีควรจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ เช่น ในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้จากภาษีอากรควรจะเพิ่มสูงขึ้นและในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้จากภาษีอากรควรจะลดน้อยลงโดยอัตโนมัติเช่นเดียวกัน เพื่อให้รายได้เพื่อใช้จ่ายใช้สอยของประชาชนไม่เปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไป

3. หลักการยอมรับทั่วไป (Acceptability) รัฐบาลต้องหารายได้มากขึ้น เพื่อให้ทันกับรายจ่าย ดังนั้น การจัดเก็บภาษีควรมีลักษณะเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีมากขึ้น

4. หลักการบริหารได้ดี (Administrative Feasibility) การจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็ตามต้องแน่ใจว่ารัฐมีกลไกในการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพพอที่จะจัดเก็บได้

006395

### การจำแนกประเภทภาษีอากร

ภาษีอากรสามารถจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายแบบ แต่ที่เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย ได้แก่

ก. การจำแนกประเภทออกตามลักษณะการผลักรภาษี จำแนกเป็น

(1) ภาษีทางตรง (Direct Taxes) ได้แก่ภาษีประเภทต่าง ๆ ที่

ผู้เสียภาษีอากรไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นต่อไป เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้บริษัท ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

(2) ภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) ได้แก่ ภาษีประเภทต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นต่อไปได้ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร ภาษีการใช้จ่าย

ข. การจำแนกประเภทออกตามลักษณะของฐานภาษี จำแนกเป็น

(1) ภาษีเงินได้ ซึ่งได้แก่

- ก. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ข. ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- ค. ภาษีการให้
- ง. ภาษีมรดก
- จ. ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน
- ฉ. ภาษีกำไร

(2) ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่

- ก. ภาษีทรัพย์สิน
- ข. ภาษีกองมรดก
- ค. ภาษีที่ดิน

(3) ภาษีการบริโภค ซึ่งได้แก่

- ก. ภาษีการขายทั่วไป
- ข. ภาษีการขายเฉพาะ
- ค. ภาษีศุลกากร
- ง. ภาษีการใช้จ่าย

## อัตราภาษี

การจัดเก็บภาษีอากรจะได้มากหรือน้อย ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดสำคัญตัวหนึ่ง นอกจากฐานภาษีก็คือ อัตราภาษี โดยทั่วไปแบ่งอัตราภาษีเป็น 3 ประเภท คือ-

1. อัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive Tax Rates) อัตราภาษีจะสูงขึ้น ถ้าหากฐานภาษี ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กฎหมายภาษีอากรแต่ละฉบับกำหนดให้ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีเพิ่มขึ้น ตัวอย่าง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็กำหนดให้เงินได้บุคคลธรรมดา เป็นฐานภาษี ตามประมวลรัษฎากรของไทยกำหนดไว้ว่า

เงินได้สุทธิ ไม่เกิน 10,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 10

เงินได้สุทธิ เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 13

เงินได้สุทธิ เกิน 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท เสียภาษี ร้อยละ 16 เป็นต้น

2. อัตราภาษีคงที่ (Proportional Tax Rate) อัตราภาษีคงเดิมเสมอไม่ว่าฐานภาษีจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง

3. อัตราภาษีถอยหลัง (Regressive Tax Rates) อัตราภาษีจะลดเมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น ฐานภาษี 10,000 บาท เสียภาษี 10% ถ้าฐานภาษี 100,000 บาท เสียภาษี 5% ฐานภาษี 200,000 บาท เสียภาษี 3% เป็นต้น

อัตราภาษีแบบต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ฐานภาษี	อัตราก้าวหน้า	อัตราคงที่	อัตราถอยหลัง
1-10,000	5	10	20
10,000-50,000	10	10	15
50,000-100,000	15	10	10
100,001-200,000	20	10	5

การจัดเก็บภาษีตามอัตราภาษีทั้ง 3 ลักษณะข้างต้น ประเทศต่าง ๆ มักจะนำไปใช้แตกต่างกันกับความเหมาะสมของภาษีแต่ละประเภท แต่ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบกระเทือนต่อการผลิต การบริโภค การลงทุน การออมทรัพย์ ฯลฯ ที่จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมด้วย

### หลักในการจัดเก็บภาษีอากร

การจัดเก็บภาษีอากรอาศัยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

1. หลักประโยชน์ (Benefit principle) หมายความว่าเรียกเก็บภาษีตามประโยชน์ที่บุคคลได้รับ แต่มีผู้ค้านว่าถ้ายึดหลักประโยชน์อาจจะขัดกับหลักความยุติธรรม เพราะกิจการหลาย ๆ อย่างให้ประโยชน์กับคนจนมากกว่าคนรวย ถ้าหากใช้หลักประโยชน์คนจนจะต้องเสียภาษีมาก

2. หลักความสามารถ (Ability to Pay Principle) กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีตามความสามารถของบุคคล บุคคลที่มีความสามารถเท่ากันก็ควรจะต้องเสียภาษีเท่ากัน ถ้าหากบุคคลมีความสามารถมากกว่าผู้อื่นก็ควรจะต้องเสียภาษีมากกว่าผู้อื่นด้วย ซึ่งในหลักนี้ก็ยอมรับกันว่าเป็นธรรม แต่มีผู้แย้งว่าอาจจะทำให้บุคคลบางกลุ่มหมดกำลังใจที่จะทำงานต่อไปก็ได้

### ความเป็นมาของรายได้ของรัฐบาลไทย

ในสมัยโบราณการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ อำนาจการควบคุมและอำนาจการใช้จ่ายรายได้ขึ้นอยู่กับรายโอบายจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ กล่าวสืบมาว่ารายรับของแผ่นดินในสมัยสุโขทัยประกอบด้วยรายได้ 6 ประเภท คือ

1. จังกอบ ใต้แก่ค่าผ่านค่านซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าและขนาดของเกวียนที่ผ่านค่าน
2. การประกอบธุรกิจของพระมหากษัตริย์



3. ทรัพย์สินที่ได้จากสงคราม
4. เครื่องราชบรรณาการ
5. คาสินใหม่ทดแทน
6. คาชกรรมนิยม

การจัดเก็บรายได้ของประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ไม่มีหลักฐานยืนยันแน่ชัด แต่ทราบกันว่าได้มีการจัดเก็บรายได้แผ่นดินเพิ่มขึ้นหลายประเภท ได้แก่ อากรสมพัตรสร ส่วยค่าน้ำ เเชิงเรือ่น ขนอน สวนเตาอิฐ เตาหม้อ ไร่นา ตลาด สุรา บ่อนเบี้ย เตาหน้าตาล เรือจ้าง เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการติดต่อค้าขายกับชาวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวยุโรป ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใหม่โดยมีการจัดตั้งจตุสดมภ์ขึ้นมา มีขุนเวียงเป็นนครบาล ขุนวังเป็นกรมราชการ ขุนคลังเป็นโกษาธิบดี และขุนนาเป็นเกษตราธิการ โดยขุนคลังซึ่งเป็นโกษาธิบดีมีหน้าที่ 2 ประการ คือ

1. ติดต่อกับต่างประเทศ ซื้อขายกับประเทศใกล้เคียงเพื่อหารายได้เข้าประเทศ
2. เป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน มาถึงสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถ ได้มีการจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เรียกว่า ส่วยสัดพัฒนากรขนอนตลาดซึ่งประกอบด้วยรายได้ 3 ประเภท คือ <sup>6</sup>

ก. ส่วย สันนิษฐานว่ามาจากคำว่า "โม่ส่วย" หมายถึง สิ่งของที่บุคคลต้องส่งให้แก่รัฐแทนการใช้แรงงาน กับส่วยที่เป็นเครื่องบรรณาการที่ประเทศราชต้องส่งให้ ตามกำหนด ส่วยนี้ได้จัดเก็บเป็นรายได้เข้าคลังสืบต่อมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้เปลี่ยนรูปมาเป็น "เงินรัชชูปการ" ซึ่งรัฐเรียกเก็บจากชาวยุโรปเป็นรายหัวในอัตราคนละ 6 บาท ต่อปี และได้ยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2482

ข. อากรขนอน เป็นภาษีที่เก็บในจังหวัดราชธานีโดยตั้งค่านขึ้นทางน้ำ หรือทางบก ที่ราษฎรไปมาค้าขายต้องผ่าน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรียกค่านภาษีว่า "ขนอน"

<sup>6</sup> เอนก เขียวถาวร และคนอื่น ๆ "การคลังรัฐบาล", กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 9

ผู้เฒ่าเฒ่าหรือเกวียนบรรทุกสินค้านั้นเป็นภาคหลวงในอัครราชธานีหนึ่ง

ค. อากาศลาด คือจังกอบหรือจังกอบที่จัดเก็บในจังหวัดราชธานีที่ราษฎรมาประชุมกันตั้งตลาดค้าขาย จะมีก้านตลาดเก็บภาษีจากร้านและผู้นำมาขาย

นอกจากนี้ยังมีรายได้อื่น เช่น ฤชา ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมศาลที่ประชาชนเสียให้เมื่อมีคดีสู่ศาล รายได้จากค่าน้ำหลวงและสวนหลวง และรายได้จากพระคลังสินค้า เป็นต้น

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น สมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เรียกเก็บ อากาศสุรา อากาศบ่อนเบี้ย อากาศขนอนตลาด ค่าน้ำ อากาศสมพิตรสาร อากาศสวน และเก็บจากส่วยสินค้าต่าง ๆ แต่มีจำนวนไม่มากนัก รายได้ส่วนใหญ่ได้มาจากการติดต่อซื้อขายกับประเทศจีนโดยการแต่งเรือสำเภาไปค้าขายได้ผลกำไรมาก

ล่วงมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า ได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน ด้วยวิธีประมูลเก็บภาษี โดยให้ผู้รับประมูลผูกขาดตัดตอนไปจัดเก็บแทนรัฐบาล เรียกว่าเจ้าภาษี เจ้าภาษีจะจัดตั้งโรงภาษีขึ้นมาเมื่อจัดเก็บภาษีจากราษฎรที่ทำมาหาได้ วิธีการนี้ปรากฏว่าราษฎรได้รับความเดือดร้อนมากเพราะเจ้าภาษีมักจะรีดภาษีอากรราษฎรเกินความสามารถ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการติดต่อเจริญสัมพันธไมตรีกับชาวต่างประเทศ มีการทำสัญญาการค้า การทูต ยกเลิกการเก็บรายได้โดยใช้ระบบเจ้าภาษีสร้างระบบภาษีขึ้นมาใหม่ โดยในสมัยนั้นมีรายได้แผ่นดินสำคัญ 6 ประเภท คือ

1. ส่วยสาอากร ใต้แก่ทรัพย์สินที่เจ้าประเทศราชนำมามอบให้
2. อากาศคานา เรือสวน และการปลูกไม้ยืนต้น
3. ค่าน้ำหลวง เป็นผลตอบแทนจากการให้สัมปทาน
4. ภาษีศุลกากร เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้า
5. ค่าธรรมเนียม เรียกเก็บจากเรือสำเภาและเรือกำปั่นจากยุโรป
6. ค่าปรับเป็นพินัยหลวงและการยึดทรัพย์

การจัดเก็บรายได้แผ่นดินได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยมากขึ้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินตามแบบอารยประเทศ โดยให้จัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้น 12 กรม แบ่งแยกหน้าที่เป็นสัดส่วน ต่อมาได้ยกฐานะเป็นกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงโปรดฯ ให้จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลควบคุม เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดิน หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้แผ่นดินให้เหมาะสมอยู่ตลอดเวลา ยกเลิกการผูกขาดเก็บภาษีและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองโดยกรมสรรพากร-กรมสรรพากร กรมศุลกากร เป็นผู้จัดเก็บ สถานที่จัดเก็บเรียกว่าด่านภาษี นอกจากนี้ยังได้จ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษา กู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ และได้เริ่มทำงบประมาณประจำปีขึ้น เพื่อแสดงรายรับรายจ่ายของแผ่นดินให้เป็นที่เชื่อถือกับชาวต่างประเทศในการกู้เงิน

ส่วนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การรับจ่ายเงินแผ่นดินมีจำนวนมากขึ้น ทรงโปรดฯ ให้มีการประกาศกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เรียกว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2475 ในด้านการจัดเก็บภาษีได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่หลายหน่วย เช่น กรมสารบัญชี กรมตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจทางการเมืองที่เคยอยู่ภายใต้พระบรมราชวินิจฉัยก็กลายเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะต้องให้ความเห็นชอบ ได้มีการนำหลักการบริหารการคลังจากต่างประเทศมาใช้ ได้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2476 ขึ้นมาใช้ ด้านการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ นั้นจากเวลานั้น กล่าวกันว่ารายได้แผ่นดินได้มาจาก 6 งบสำคัญ คือ

1. งบภาษีอากร ซึ่งแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ
  - 1.1 ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีโรงเรือน ภาษีโรงค้า เป็นต้น
  - 1.2 ภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีศุลกากร อากรโภคภัณฑ์ภายใน เช่น อากรสุรา ยาสูบ เป็นต้น
2. งบรัฐสามิต ได้แก่ รายได้ของแผ่นดินที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติและทรัพย์สินของรัฐ แบ่งเป็น
  - 2.1 ผลผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ได้แก่ รายได้จาก ป่าไม้ ทวี รังนก การประมง
  - 2.2 ทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่าและค่าขายที่ดินตีกราม โรงงาน ฯลฯ
3. งบรัฐพาณิชย์ ได้แก่ รายได้จากการผูกขาดสินค้า เช่น ดิน สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง การสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า รถไฟ เป็นต้น
4. งบค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตต่าง ๆ ที่รัฐบาลออกให้และเรียกค่าตอบแทนรวมทั้งค่าปรับต่าง ๆ ที่บังคับจากราษฎร เป็นการลงโทษเมื่อกระทำความผิด
5. งบรายได้อื่น เป็นรายได้เบ็ดเตล็ดที่ไม่สามารถจัดเข้าเป็นรายได้งบใด ๆ ได้แก่ ดอกเบี้ยเงินกู้ ผลประโยชน์เบ็ดเตล็ด
6. งบรายได้พิเศษ เป็นรายได้ชั่วคราวชั่วคราว เช่น รายได้จากการขายข้าวให้แก่สหประชาชาติตามสัญญาระหว่างที่ข้าวขาดแคลนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจำแนกประเภทรายได้แผ่นดินข้างต้นแสดงได้ตารางต่อไปนี้<sup>7</sup>

(ล้านบาท)

รายการ	งบประมาณรายได้ พ.ศ.2496	งบประมาณรายได้ พ.ศ.2497	งบประมาณรายได้ พ.ศ.2498
1. งบภาษีอากร	2,297.6	2,302.0	2,537.9
2. งบรัฐสามิต	119.8	106.3	118.5
3. งบรัฐพาณิชย์	512.0	586.3	662.8
4. งบค่าธรรมเนียมใบอนุญาตค่าปรับ	479.4	362.3	372.9
5. งบรายได้อื่น	419.2	512.7	49.0
6. งบรายได้พิเศษ	322.0	322.0	438.9
รวม	4,150.0	4,191.7	4,180.1

รายได้ของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังในด้านเศรษฐกิจและสังคม การแสวงหารายได้ของรัฐบาลมีขอบเขตจำกัดทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ทางด้านกฎหมายมีกฎหมายเกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ เงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และขอบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย"

<sup>7</sup> ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์, การคลัง, พระนคร, โรงพิมพ์พระจันทร์ 2498 หน้า 228

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 4 วรรคแรกบัญญัติว่า "บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สินหรือ เก็บคอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการให้ส่วนราชการนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือ ข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น..."

จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ พอจะสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการ คือ

ก. แหล่งที่มาของรายได้ได้มาจาก

1. ภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ฯลฯ
2. ค่าธรรมเนียม เช่น ค่าธรรมเนียมการบิน ค่าธรรมเนียมการโฆษณา
3. ค่าปรับ เช่น ค่าปรับสุรา ค่าปรับเปรียบเทียบคดี ฯลฯ
4. รายได้ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือตามอำนาจหน้าที่ตามสัญญา เช่น คอกเบี้ยเงินกู้ เงินรับจากการผลิตเหรียญกษาปณ์ ฯลฯ
5. รายได้จากกรให้ทรัพย์สินหรือเก็บคอกผลจากทรัพย์สินของราชการ เช่น ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายของเบ็ดเตล็ด ค่าขายพืชผลและพันธุ์สัตว์ เป็นต้น

ข. ในการจัดเก็บรายได้และรายรับทั้งหมดจะต้องนำเข้าสู่คลังแผ่นดินทั้งสิ้น เว้นแต่จะได้รับยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 24 วรรค 2, 3, 4 ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

"ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้น ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อ ฝากคอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือถอนเงิน ภายใต้วงเงินที่ได้รับนั้นได้และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ททบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่ารวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นว่านั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้คืนทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอื่นเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ"

คำว่า "รายได้" ที่ใช้กล่าวมาข้างต้นส่วนใหญ่มีความหมายถึงเงินได้ทุกประเภทที่รัฐได้รับ ไม่ว่าจะได้มาจากการบังคับเก็บหรือไม่ก็ตาม เงินกู้ เงินผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่ในการทำงบประมาณแผ่นดินของไทย คำว่า รายได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของงบประมาณรายรับหรือประมาณการรายรับ (Receipt) นั่นคือ งบประมาณรายรับหรือรายรับของรัฐบาลประกอบด้วยส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ <sup>8</sup>

1. รายได้ (Revenue)
2. เงินกู้ (Borrowing)
3. เงินคงคลัง (Treasury Account Withdrawal)

รายได้ เป็นส่วนประกอบสำคัญของงบประมาณรายรับและเพื่อประโยชน์ในการ

<sup>8</sup> สำนักงบประมาณ, งบประมาณการรายรับ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) หน้า 3

พิจารณางบประมาณ จัดทำสถิติและสะดวกในการประสานงาน ในปัจจุบันได้แบ่งรายได้ออกเป็นประเภทสำคัญ 5 ประเภท คือ

1. รายได้จากงบภาษีอากร เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีทางตรงและทางอ้อมครอบคลุมไปถึงค่าพรีเมียมข้าวและน้ำตาล (ในปี 2519) ได้มีกฎหมายโอนรายได้ประเภทนี้ไปเพิ่มรายได้ขององค์การตลาด ดังนั้น ในปีต่อไปจะไม่มีรายได้นี้ปรากฏอยู่ในรายได้แผ่นดินต่อไป) ค่าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ รายได้จากการผูกขาด เช่น กำไรจากการจำหน่ายยาเสพติด กำไรจากการผลิตแผ่นป้ายรถยนต์ ฯลฯ ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ โดยจำแนกประเภทได้ดังนี้ คือ

- 1.1 ภาษีเงินได้
- 1.2 ภาษีการขายทั่วไป
- 1.3 ภาษีการขายเฉพาะ
- 1.4 ภาษีสินค้าเข้า-ออก
- 1.5 ค่าพรีเมียม
- 1.6 ค่าธรรมเนียมการนำทองคำเข้า
- 1.7 ภาษีลักษณะการอนุญาต
- 1.8 ภาษีลักษณะอื่น

2. รายได้จากงบการขายสิ่งของและบริการประกอบด้วยรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สิน และหลักทรัพย์ของรัฐบาลและสิ่งของอื่น ๆ จำแนกได้ดังนี้คือ

- 2.1 รายได้จากการขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน
- 2.2 รายได้การขายบริการ

3. รายได้จากงบรัฐพาณิชย์ เป็นรายได้จากผลการดำเนินการหรือผลกำไรของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของเงินปันผล จากกิจการที่รัฐมีหุ้นส่วน รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ จากกิจการธุรกิจของรัฐ จำแนกเป็นรายละเอียดได้ดังนี้คือ



- 3.1 เงินส่วนแบ่งธนาคารแห่งประเทศไทย
- 3.2 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาสาธารณูปโภค
- 3.3 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาการคมนาคม
- 3.4 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาอุตสาหกรรม
- 3.5 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาเกษตรกรรม
- 3.6 รายได้จากองค์การของรัฐสาขาพาณิชย์กรรมและบริการ
- 3.7 เงินปันผล
- 3.8 รายได้จากโรงงานยาสูบ
- 3.9 รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่ง

5. รายได้จากงบรายได้อื่น ได้แก่ แสตมป์รถชา ค่าปรับ รายได้เบ็ดเตล็ด และ รายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วจำแนกได้ดังนี้

5.1 แสตมป์รถชากรและค่าปรับ ได้แก่ แสตมป์รถชากร ค่าปรับ ค่าปรับสุรา ค่าปรับภาษีอากร ค่าปรับเปรียบเทียบคดี ค่าปรับอื่น

5.2 เงินรับคืนอื่น ประกอบด้วยเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เงินรับคืนจาก สิ้นทรัพย์พาณิชย์ เงินกู้รับคืน เงินเยนพิเศษ เงินรับคืนอื่น

5.3 รายได้เบ็ดเตล็ด ประกอบด้วย ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินรับจากการผลิต เหรียญกษาปณ์ รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น

เงินกู้ เป็นส่วนหนึ่งของรายรับที่ปรากฏในงบประมาณรายรับหรือประมาณการ รายรับของรัฐบาล แต่มีข้อกำหนดว่าเงินกู้ดังกล่าวจะต้องเป็นเงินกู้ภายในประเทศ (Domestic loan) เท่านั้น ส่วนเงินกู้นอกประเทศ (Foreign Loan) และ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Foreign Aid) ไม่ถือว่าเป็นเงินกู้ที่แสดงไว้ใน งบประมาณรายรับ

การกู้เงินมาใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดิน อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 มาตรา 9 ทวิ บัญญัติว่า "เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้วหรือเมื่อกรณีที่จะต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้าย่อยจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินตามความจำเป็นแต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

1. ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณีกับอีก

2. ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ค้างไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่งจะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ทราสารอื่นหรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด หรือการทำสัญญาต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาการกู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีที่ทำสัญญาให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาการกู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญานั้น

ประกาศกระทรวงการคลัง ตามความในวรรคสี่ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

จากกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ

1. กำหนดขอบเขตอำนาจการกู้เงินในงบประมาณของรัฐบาลไว้อย่างแน่นอน สามารถอธิบายได้อย่างง่าย ๆ ดังตัวอย่างในปีงบประมาณ 2520 รัฐบาลตั้งเป้าหมายว่า จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนถึง 68,790.0 ล้านบาท แต่คาดว่าจะจึ้เก็บรายได้

ทั้งหมดเพียง 50,470.0 ล้านบาท ดังนั้นงบประมาณขาดดุลไปเป็นจำนวน 18,320.0 ล้านบาท ส่วนที่ขาดดุลอยู่นั้นรัฐบาลจะได้มาจากเงินกู้และเงินคงคลัง รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ตามกฎหมายกำหนดคือ 14,899.1 ล้านบาท (ซึ่งสามารถคำนวณวงเงินกู้ได้ดังนี้คือ)

ก. ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี =  $\frac{68,790 \times 20}{100}$   
= 13,758.0 ล้านบาท

ข. ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่าย  
ที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ =  $\frac{1,426.4 \times 80}{100}$   
= 1,141.1 ล้านบาท

จำนวนเงินกู้ที่รัฐบาลจะกู้ได้ในขอบเขตกฎหมาย = 13,758.0 + 1,141.1  
= 14,899.1 ล้านบาท

2. กำหนดวิธีการกู้เงินซึ่งสามารถกระทำได้โดยวิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือพาสัญญา โดยการดำเนินการดังกล่าวจะมีกฎหมายอื่น ๆ รับรอง อีกชั้นหนึ่ง การกู้เงินโดยทั่วไปสามารถจำแนกออกตามระยะเวลาการกู้ได้ดังนี้ คือ <sup>9</sup>

(1) การกู้ระยะสั้น โดยรัฐบาลอาจจะออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) หรือเบิกเงินเกินบัญชี (Overdraft)

ก. ตั๋วเงินคลัง โดยปกติใช้ในการกู้เงินระยะสั้นประมาณ 3 หรือ 4 เดือนเท่านั้น อัตราดอกเบี้ยต่ำ วิธีการกู้เงินวิธีนี้อาศัยอำนาจที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ

<sup>9</sup> สมนึก แดงเจริญ, โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, ไพศาล ชัยมงคล (ed.) การคลังของประเทศไทย : (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2515) หน้า 82 - 83

ตั๋วเงินคลัง พ.ศ.2497 เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การออกตั๋วเงินคลังจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินได้เสียก่อน

ข. เงินเบิกเกินบัญชี เป็นการกู้เงินในระยะสั้นโดยกฎหมายงบประมาณ ให้อำนาจกระทรวงการคลังเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ต้องใช้จ่าย ภายใน 3 เดือนแรกของปีถัดไป นั่นคือ เบิกงบประมาณปีใหม่ให้หนี้เก่า แต่ในปัจจุบัน วิธีการนี้เลิกใช้ไปแล้ว

(2) การกู้ระยะยาว รัฐบาลกู้โดยการออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใด หรือทำสัญญา โดยดำเนินการตามกฎหมายและวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ในทางปฏิบัติ การกู้เงินในระยะยาวมักจะกระทำกันโดยการออกพันธบัตรจำหน่าย ซึ่งเปรียบเสมือน ใบรับรองการกู้ยืมที่รัฐบาลออกให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยสัญญาว่าจะจ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อใด โดยให้อัตราดอกเบี้ยเท่าใด

สำหรับพันธบัตรที่ออกจำหน่ายอยู่ในขณะนี้สามารถจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

ก. พันธบัตรทั่วไป ดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 กำหนดชำระคืนภายใน 5 ปี  
จำหน่ายเป็นการทั่วไป

ข. พันธบัตรลงทุน ดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 9-9.5 กำหนดชำระคืนภายใน 5 - 15 ปี จะจำหน่ายให้เฉพาะห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด หรือธนาคารแห่งประเทศไทย

ค. พันธบัตรออมทรัพย์ ดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 กำหนดชำระคืน 10 ปี  
จำหน่ายให้แก่บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล

การไถ่ถอนพันธบัตร โดยปกติมักจะเป็นไปตามกำหนด แต่อาจจะมีการไถ่ถอนก่อนกำหนด ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ร่วมพิจารณา

ตามเอกสารงบประมาณเงินกู้ไ้มาจากแหล่งสำคัญ คือ

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ธนาคารออมสิน
3. ธนาคารพาณิชย์และเอกชนอื่น

การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ จะมีผลกระทบกระเทือนแตกต่างกันไป เช่น การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำให้เกิดการขยายตัวทางเครดิตมากกว่าการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ทำให้เครดิตขยายตัวมากกว่าการกู้เงินจากเอกชน เป็นต้น

เงินคงคลัง (Treasury Account Withdrawal) ที่ปรากฏในงบประมาณรายรับเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลังที่รัฐบาลมีอยู่ในคลังทั้งหมด และรัฐบาลสามารถนำไปใช้จ่ายได้เพื่อการบริหารประเทศตามงบประมาณแผ่นดิน เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะหารายได้หรือกู้เงินมาใช้จ่ายได้พอเพียง หรือรัฐบาลจะเห็นว่าเงินคงคลังของแผ่นดินมีอยู่เป็นจำนวนมากเกินความต้องการ ควรจะได้นำเงินนั้นมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่จะเก็บไว้เฉย ๆ ในคลัง แต่ในทางปฏิบัติขณะนี้เงินคงคลังในงบประมาณรายรับควรจะเรียกว่าเงินเหลือจ่าย (Under Spending) อันหมายถึงเงินที่จ่ายไม่หมดตามงบประมาณที่ตั้งไว้มากกว่า เพราะยอดเงินคงคลังที่จะนำมาใช้ตามกฎหมายงบประมาณปกติเท่ากับยอดเงินรายจ่ายที่คาดว่าจะจ่ายไม่หมด

#### หน่วยงานสำคัญในการจัดเก็บภาษีอากร

การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แต่รายได้จากภาษีอากรซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดของรายได้รัฐบาลนั้น จัดเก็บโดยหน่วยงานสำคัญ 3 หน่วยงาน คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต

1. กรมสรรพากร มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้สำคัญดังนี้ คือ
  - 1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
  - 1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล
  - 1.3 ภาษีทรัพย์สิน
  - 1.4 ภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
  - 1.5 ภาษีมรดก
  - 1.6 ภาษีการค้า
  - 1.7 อากรแสตมป์
  - 1.8 อากรมหรสพ
  - 1.9 อากรรังนก
  - 1.10 ค่าขายของเบ็ดเตล็ด
  - 1.11 ค่าปรับภาษีอากร
  - 1.12 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น
2. กรมศุลกากร มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้ดังนี้คือ
  - 2.1 อากรขาออก
  - 2.2 อากรขาเข้า
  - 2.3 ค่าขายของเบ็ดเตล็ด
  - 2.4 ค่าธรรมเนียมศุลกากร
  - 2.5 ค่าปรับภาษีอากร
3. กรมสรรพสามิต มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้ดังนี้คือ
  - 3.1 ภาษีและแสตมป์สุรา
  - 3.2 ภาษีเบียร์
  - 3.3 ภาษีเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์
  - 3.4 ภาษีไม้ขีดไฟและเครื่องขีดไฟ

- 3.5 แสตมป์ยาสูบ
- 3.6 ภาษีซีเมนต์
- 3.7 แสตมป์ยานักดู
- 3.8 ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน
- 3.9 ค่าใบอนุญาตจำหน่ายและประมูลสุรา
- 3.10 ค่าใบอนุญาตอื่นค่านศรพิสามิต
- 3.11 เงินช่วยราชการไฟ
- 3.12 ค่าปรับสุรา
- 3.13 ค่าปรับเปรียบเทียบคดี
- 3.14 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น

นอกจากกรมทั้ง 3 นี้แล้ว ยังมีส่วนราชการอื่นและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้รัฐบาลประเภทอื่น ๆ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ที่จัดเก็บเป็นรายได้ในงบการขายสิ่งของและบริการ งบรัฐพาณิชย์ และงบรายได้อื่น

#### สถานการณ์เกี่ยวกับรายรับของรัฐบาลไทย

รายรับจะประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ ๆ 3 ส่วนคือ 1 รายได้ 2. เงินกู้ 3. เงินคงคลัง จากข้อมูลที่ผ่านมารายได้ นับว่าเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญที่สุด เพราะประมาณร้อยละ 73.4 - 90.9 ของงบประมาณรายรับเป็นรายได้ เงินกู้และเงินคงคลังเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในระยะหลัง เพราะประเทศมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการพัฒนาเพิ่มขึ้นรายได้ไม่พอเพียง

#### ค่านายได้

รายได้ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในรายรับดังกล่าวประกอบด้วยรายได้จาก 4 งบสำคัญ คั่งรายละเอียดตามตารางที่ 2

จากตารางดังกล่าวแสดงว่า รายได้จากภาษีอากร เป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุด ประมาณร้อยละ 85-92% ของรายได้ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างหรือลักษณะอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับรายได้จากภาษีอากร จะมีผลกระทบต่อเงินต้องงบประมาณรายรับหรืองบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปยังระบบเศรษฐกิจส่วนรวมด้วย เพราะนอกจากจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแล้วยังเป็นเครื่องมือสร้างและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย

รายได้จากภาษีอากรในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ รายได้จากภาษีทางตรงและรายได้จากภาษีทางอ้อม

รายได้จากภาษีทางตรง ประกอบด้วย

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล
3. ภาษีทรัพย์สิน

รายได้จากภาษีทางอ้อม ประกอบด้วย

1. ภาษีการขายเฉพาะ
2. ภาษีการขายทั่วไป
3. ภาษีขาเข้า-ขาออก
4. ภาษีสัมภาระอนุญาต
5. ภาษีสัมภาระอื่น

จากข้อมูลที่ผ่านมาปรากฏว่า รายได้จากภาษีทางอ้อมเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุด ภาษีทางตรงคิดเป็นเพียงร้อยละ 13-19 ของรายได้จากภาษีอากร ตามรายละเอียดในตารางที่ 3

ถ้าเทียบกับประเทศที่มีความก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของรายได้จากภาษีอากรแตกต่างกันมาก เพราะใน



ประเทศดังกล่าวรายได้จากภาษีอากรประมาณร้อยละ 50-90 เป็นรายได้จากภาษีทางตรง  
คงรายละเอียดยังในตารางที่ 4

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วรายได้จากภาษีอากรส่วนใหญ่  
ได้มาจากภาษีทางตรง ตรงข้ามกับประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนารายได้จากภาษีอากร  
ส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีทางอ้อม และประเทศไทยก็อยู่ในข่ายนี้ด้วย รัฐบาลพยายามหาทางที่  
จะเปลี่ยนโครงสร้างภาษีของไทยให้ขึ้นกับภาษีทางตรงมากขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ในปี 2519  
รัฐบาลตั้งงบประมาณแผ่นดินประจำปีสูง เป็นประวัติการณ์ คือ กำหนดยอดงบประมาณรายรับ  
ไว้เป็นจำนวน 62,650 ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายรับในปี 2518 เป็นจำนวน  
18,055.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 40.5 และเกือบจะเป็น 2 เท่าของงบประมาณในปี 2516  
ซึ่งตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ 32,030 ล้านบาท โดยประมาณการว่าจะได้มาจากรายได้  
48,675.0 ล้านบาท เงินกู้ 12,095.0 ล้านบาท และเงินคงคลัง 1,880.0 ล้านบาท  
คงรายละเอียดยังในตารางที่ 5 มีข้อสังเกตว่าแนวโน้มการจัดเก็บรายได้จากภาษีทางตรง  
ขึ้นมาก โดยประมาณว่าจะเก็บภาษีทางตรงเป็นจำนวนถึง 9,700 ล้านบาท หรือประมาณ  
ร้อยละ 23.3 ของรายได้จากภาษีอากร ซึ่งสูงกว่าอัตราส่วนการจัดเก็บในระยะเวลาที่ผ่านมา  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งสูงกว่ารายได้เก็บจริงในปี 2518 ซึ่งเก็บได้เป็นจำนวน 6,199.7 ล้านบาท  
หรือร้อยละ 17.9 ของรายได้จากภาษีอากร และในการแถลงนโยบายของรัฐบาล  
ในขณะนั้น (รัฐบาล มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีแถลงเมื่อ 31 กรกฎาคม 2518)  
ได้แถลงรายละเอียดยังเกี่ยวกับจัดเก็บภาษีว่า "...รัฐบาลได้ตัดสินใจปรับปรุงภาษีโรงเรือน  
และที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่เพื่อลดภาระภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่สร้างขึ้นบนที่ดินจากผู้มีฐานะดีแทน  
ภาษีทรัพย์สินในรูปใหม่จะเป็นเครื่องมือหารายได้ให้แก่รัฐในปีแรกเริ่มราว 1,200 ล้านบาท  
หรือเท่ากับร้อยละ 3.00 ของยอดรายได้ภาษีอากรของงบประมาณการนำเอาภาษีประเภทนี้  
มาใช้เพื่อจะเก็บภาษีทางตรงจากอสังหาริมทรัพย์ของผู้มีฐานะดี ตัวเลขที่คาดว่าจะเรียกเก็บ  
ภาษีประเภทนี้ได้นั้นจะทำให้อัตราส่วนของหมวด "ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา" เพิ่มขึ้นเป็น  
ร้อยละ 11.00 ของบรรดารายได้ภาษีอากรทั้งหมดของงบประมาณ (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา  
ร้อยละ 8.00 ภาษีทรัพย์สินร้อยละ 3.00 และ เมื่อรวมภาษีที่ประมาณว่าจะเรียกเก็บได้

ในหมวด "ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา" เท่ากับหมวด "ภาษีเงินได้นิติบุคคล" การเก็บภาษีทางตรงทั้งหมดก็จะมีอัตราส่วนราวร้อยละ 24.0 ของยอดรายได้ภาษีอากรของงบประมาณ เทียบกับยอดรวมของภาษีทางตรงในปี 2518 ซึ่งมีจำนวนเท่ากับร้อยละ 14 ของยอดรายได้ภาษีอากรทั้งหมด แสดงว่า อัตราส่วนของภาษีทางตรงได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10 ตรงตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ต่อรัฐสภาเมื่อเดือนมีนาคมที่ผ่านมา" <sup>10</sup>

คำกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพยายามที่จะจัดเก็บภาษีทางตรงให้มากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายว่าจะมีการเก็บภาษีทรัพย์สิน (โดยจะออกกฎหมายใหม่เพราะแต่ก่อนไม่มีการเก็บภาษีทรัพย์สิน) และจะปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ผลปรากฏว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2519 รัฐบาลจัดเก็บภาษีทางตรงได้จริงเพียง 6,806.3 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการที่ตั้งไว้ 9,700 ล้านบาท ประมาทร้อยละ 29.8 และรายได้เก็บจริงทั้งหมดเก็บได้เพียง 42,920.2 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการซึ่งตั้งไว้ 48,675.0 ล้านบาท ประมาทร้อยละ 11.8 หมายความว่า รัฐบาลไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ เนื่องจากสาเหตุสำคัญหลายประการ กล่าวคือการตั้งงบประมาณรายรับ ภาษีทรัพย์สินกระทำก่อนที่จะมีการออกกฎหมายบังคับจนกระทั่งสิ้นปีงบประมาณกฎหมายดังกล่าวก็มีอัตราขึ้นมา ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายในเรื่องดังกล่าวจึงชะงักไประยะหนึ่ง แม้วรัฐบาลชุดต่อมาจะมีการรื้อฟื้นในเรื่องจัดเก็บภาษีทรัพย์สินขึ้นอีก แต่ก็ยังไม่บรรลุผลสำเร็จจนกระทั่งปัจจุบันนี้และในปีงบประมาณ 2520 ตั้งงบประมาณการรายรับจากภาษีทางตรงไว้เป็นจำนวน 10,270.0 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นรายได้จากภาษีทรัพย์สิน ออกเบี้ยเงินฝากและภาษีมรดก จำนวน 1,770.0 ล้านบาท ซึ่งเป็นที่คาดหมายว่าคงจะจัดเก็บจริงไม่ได้ในปี 2520 เพราะยังไม่มีกฎหมายจัดเก็บภาษีดังกล่าว

<sup>10</sup> เอกสารคำแถลงงบประมาณแถลง ณ ที่รัฐสภา เมื่อ 31 กรกฎาคม 2518

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่บรรลุเป้าหมายในการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี  
หันมาเก็บภาษีทางตรงให้มากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นนิมิตต์ในแง่ที่ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญ  
ในการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และได้ให้ความสนใจ  
ในการที่จะใช้ระบบภาษีอากรแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจการคลังมากกว่าในระยะที่ผ่านมา

ถ้าพิจารณาขนาดของรายได้ภาษีอากร ในระยะที่ผ่านมารายได้จากภาษีอากร  
มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในปี 2505 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รายได้  
เก็บจริงจากภาษีอากรเป็นจำนวน 7,419.1 ล้านบาท ในปี 2515 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มแผน  
พัฒนาฯ ฉบับที่ 2 รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นเป็น 19,044.6 ล้านบาท และในปี 2519  
ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นเป็น 37,878.1  
ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเป็น 5.1 เท่าของ 2505

ถ้าเปรียบเทียบรายได้จากภาษีอากรกับรายได้ประชาชาติจะเห็นได้ว่าอัตรา  
เปรียบเทียบดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ดังรายละเอียดตามตารางที่ 6

รายได้จากการขายสิ่งของและบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามรายละเอียด  
ในตารางที่ 2 และทำรายได้ให้ประมาณร้อยละ 2-3 ของรายได้ทั้งหมด แหล่งที่มาสำคัญ  
ของรายได้นี้ก็คือ ค่าธรรมเนียมการบิน ค่าธรรมเนียมการขนส่ง ค่าธรรมเนียมการค้า  
 ฯลฯ

รายได้จากรัฐพาณิชย์โดยขนาดรายได้มีแนวโน้มสูงขึ้นทุก ๆ ปี แต่มีประมาณ  
ร้อยละ 4-5 ของรายได้ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2 ในปีงบประมาณ 2519  
รายได้นี้สูงขึ้นมาก เนื่องจากรายได้จากคลังสินค้าสูงขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบาย  
ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำรายได้ส่งคลังมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้

รายได้อื่น ๆ โดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้นมีประมาณร้อยละ 4-5 ของรายได้  
แต่มีบางปีที่รายได้ประเภทนี้ลดลง ทั้งนี้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดเก็บ  
บางประการ เช่น ในปี 2515 มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการนำรายได้จากการผลิต

เหรียญกษาปณ์ส่งคลังจากที่เคยถือเป็นรายได้ 100 เปอร์เซ็นต์ มาเป็นนำส่งคลังเป็น 60 เปอร์เซ็นต์และที่เหลือ 40 เปอร์เซ็นต์ นำไปเป็นเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

จากรายละเอียดต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ขนาดของรายได้ทั้งหมดของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่อัตราการเพิ่มขึ้นไม่สม่ำเสมอ บางปีก็เพิ่มขึ้นสูงมาก แต่บางปีก็เพิ่มขึ้นน้อย เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ภาวะเงินเฟ้อ การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น แต่เมื่อเทียบสัดส่วนกับรายได้ประชาชาติแล้วมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ คือประมาณร้อยละ 13-14 ของรายได้ประชาชาติ ดังรายละเอียดตามตารางที่ 7

### ค่านเงินกู

เงินกู้เข้ามามีบทบาทในประมาณรายรับเพิ่มขึ้นตลอดเวลา เพราะรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในการพัฒนาเพิ่มขึ้น แต่ไม่สามารถขยายในรายได้ให้พอเพียงได้ และการขาดดุลงบประมาณมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ณ วันที่ 30 กันยายน 2519 รัฐบาลมีหนี้สินเป็นเงินกูภายในประเทศเป็นจำนวนถึง 54,338 ล้านบาท (ไม่รวมเงินค้ำประกันอีก 3,293 ล้านบาท) และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี เพราะการกู้เงินในแต่ละปีมักจะสูงกว่ารายจ่ายชำระต้นเงินกูเสมอ ดังรายละเอียดตามตารางที่ 8 ถ้าพิจารณาถึงแหล่งเงินกู จะเห็นได้ชัดแจ่มว่า เงินกูส่วนใหญ่ได้มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย รองลงมาคือธนาคารพาณิชย์และเอกชน ธนาคารออมสินตามลำดับ ดังตารางที่ 9 โดยปกติรัฐบาลสามารถจะบังคับกูเงินได้ตามต้องการ แต่การที่จะกูจากแหล่งใด เพิ่มจำนวนเท่าใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปริมาณเงินหมุนเวียนความคล่องตัวของแหล่งเงินกู ระยะเวลาชำระคืนเงินกู อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ อย่างไรก็ตามในระยะ 5-10 ปีข้างหน้าเงินกูในงบประมาณรายรับคงมีแนวโน้มไม่ลดลงแน่นอน เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่ทำให้รายจ่ายสูงขึ้นเรื่อย ๆ เช่น รายจ่ายที่ไม่มีแผนการล่วงหน้าเกิดขึ้น การให้รัฐสวัสดิการ การศึกษา การพยาบาล การสงเคราะห์ การจัดตั้งสถาบันใหม่ ๆ มหาวิทยาลัย การปฏิรูปที่ดิน การจัดเก็บภาษีอากรไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เป็นต้น

## ด้านเงินคลัง

เริ่มมีการกำหนดเงินคลังเป็นส่วนประกอบรายได้เมื่อปี 2519-2520 โดยให้เหตุผลว่า เงินคลังมีอยู่เกินความจำเป็น สามารถนำมาใช้ได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจอื่น ๆ แต่ในขณะนี้ยังมีได้มีการใช้เงินคลังดังกล่าวเลย ในทางปฏิบัติการจะนำเงินคลังมาใช้หรือไม่ขึ้นกับนโยบายของรัฐเป็นหลัก ถ้าหากรัฐไม่สามารถขยายรายได้ให้พอเพียง ไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้ได้ และสำคัญที่สุดคือไม่สามารถจำกัดขอบเขตการใช้จ่ายไม่ให้สูงชันมากแล้ว รัฐก็จะต้องนำเงินคลังมาใช้ แต่ความจำเป็นดังกล่าวคงไม่เกิดขึ้นในระยะนี้

สรุปได้ว่า ขนาดของรายรับของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันจำนวนงบประมาณขาดดุลมีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน เพราะรายได้ไม่สามารถขยายให้ทันความจำเป็นในการใช้จ่ายของรัฐบาล เงินกู้จะต้องขยายตัวต่อไปและในบางครั้งเงินคลังจะถูกนำออกมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตาม รายละเอียดเกี่ยวกับรายได้หรือรายรับของรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้นไม่เป็นการเพียงพอในแง่ของรัฐบาลที่จะนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพราะรัฐบาลไม่ทราบว่าในอนาคตรายได้จะมีจำนวนสูงขึ้นมากน้อยเพียงใด ทำให้ไม่สามารถจะกำหนดและวางแผนการใช้จ่ายหรือนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากรายได้เป็นปัจจัยสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ประเทศชาติกำลังต้องการการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ถ้าหากมีการวางแผนการใช้จ่ายไว้ล่วงหน้า แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงเวลาจะต้องจ่ายเงินกลับไม่มีเงินจ่าย ก็จะทำให้แผนงานนั้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายในการบริหารงานของรัฐบาลโดยตรง รัฐบาลจึงควรจะได้ทราบล่วงหน้าว่า ในอนาคตรัฐจะมีรายได้จากแหล่งใด มากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้วางแผนหรือนโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับรายได้หรือรายรับที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ความจำเป็นในการประมาณการรายได้ของรัฐบาลในอนาคตจึงเกิดขึ้นมา

ตารางที่ 1 แสดงส่วนประกอบของรายรับปีงบประมาณ 2515 - 2520

(ล้านบาท)

รายการ	2515		2516		2517		2518		2519		2520	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. รายได้	21,296.6	78.7	25,634.1	79.2	38,370.9	90.9	38,484.4	86.3	42,915.8	78.0	50,371.8	73.4
2. เงินกู้	5,753.8	21.3	6,750.0	20.8	3,842.3	9.1	6,110.0	13.7	12,095.0	22.0	13,730.0	6.7
3. เงินคงคลัง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	27,050.4	100	32,384.1	100	42,213.2	100	44,594.4	100	55,010.8	100	68,691.8	100

ที่มา. เอกสารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ  
 งบประมาณการปรับปรุง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 แสดงส่วนประกอบของรายได้ในประมาณการรายรับปีงบประมาณ 2515-2520

(ล้านบาท)

รายการ	2515		2516		2517		2518		2519		2520	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. รายได้จากภาษีอากร	19,044.6	89.4	22,737.9	88.7	35,475.4	92.5	34,604.7	89.9	35,771.0	83.3	43,001.8	85.4
2. รายได้จากการขายทรัพย์สินและบริการ	557.5	2.6	646.5	2.5	707.7	1.8	817.0	2.1	1,925.8	4.5	1,617.8	3.2
3. รายได้จากรัฐพาณิชย์	826.9	3.9	892.2	3.5	958.4	2.5	1,835.5	4.8	3,822.4	8.9	3,765.5	7.5
4. รายได้อื่น ๆ	867.6	4.1	1,357.5	5.3	1,229.4	3.2	1,227.2	3.2	1,396.6	3.3	1,986.3	3.9
รวม	21,296.6	100	25,634.1	100	38,370.9	100	38,484.4	100	42,915.8	100	50,371.7	100

ที่มา. เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ

ประมาณการปรับปรุง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 แสดงส่วนประกอบของรายได้จากภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมระหว่างปีงบประมาณ 2515-2520

หน่วย : ล้านบาท

	2515		2516		2517		2518		2519		2520	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ภาษีทางตรง	2,583.0	13.6	3,184.8	14.0	4,736.4	13.3	6,199.7	17.9	6,771.4	18.9	8,000.0	18.6
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	1,553.8	8.2	1,703.7	7.5	2,037.1	5.7	2,643.8	7.6	3,000.8	8.4	3,600.0	8.4
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	1,029.2	5.4	1,481.1	6.5	2,699.3	7.6	3,555.9	10.3	3,770.6	10.5	4,400.0	10.2
2. ภาษีทางอ้อม	16,461.6	86.4	19,553.1	86.0	30,739.0	86.7	28,405.0	82.1	28,999.6	81.1	35,001.8	81.4
ภาษีการขายเฉพาะ	3,967.9	20.8	4,905.3	21.6	7,161.9	20.2	7,772.8	22.5	8,882.8	24.8	10,965.0	25.5
ภาษีการขายทั่วไป	4,471.4	23.5	5,262.3	23.1	7,502.0	21.2	7,974.7	23.0	9,160.4	25.6	11,035.0	25.7
ภาษีสินค้าเข้า-ออก	6,072.0	31.9	7,201.5	31.7	13,060.6	36.8	10,418.9	30.1	10,427.9	29.2	12,650.0	29.4
ภาษีสักขณະอนุญาต	409.7	2.1	478.7	2.1	490.3	1.4	449.9	1.3	521.3	1.5	344.3	0.8
ภาษีสักขณະอื่น	1,540.6	8.1	1,705.3	7.5	2,524.2	7.1	1,788.7	5.2	7.2	-	7.5	-
รวมรายได้ภาษีอากร	19,044.6	100.0	22,737.9	100.0	35,475.4	100.0	34,604.7	100.0	35,770.0	100.0	43,001.8	100.0

ที่มา : เอกสารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ  
 ประมาณการปรับปรุง



ตารางที่ 4 เปรียบเทียบอัตราการรายได้จากภาษีทางตรงและทางอ้อมในปี 2519

ประเทศ	ภาษีทางตรง	ภาษีทางอ้อม
สหรัฐอเมริกา	89.1	10.9
ญี่ปุ่น	73.9	26.1
อังกฤษ	61.2	38.8
เยอรมัน	54.4	45.6
ไทย	18.9	81.1

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 รายรับจำแนกตามประเภทปีงบประมาณ 2518 และ 2519

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	รายรับจริง 2518		ประมาณการ 2519	
	จำนวน	%	จำนวน	%
(1) รายได้	38,484.4	86.3	48,675.0	77.7
1.ภาษีอากร	34,604.7	77.6	41,632.1	66.5
ก.ภาษีทางตรง	6,199.7	13.9	9,700.0	15.5
ข.ภาษีทางอ้อม	28,405.0	63.7	31,932.1	51.0
2.การขายทรัพย์สินและหลักทรัพย์	148.5	0.3	2,076.2	3.3
3.การขายบริการ	668.5	1.5	763.5	1.2
4.รัฐพาณิชย์	1,835.5	4.1	2,618.6	4.2
5.รายได้อื่น	1,227.1	2.8	1,584.5	2.5
(2) เงินกู้	6,110.0	13.7	12,095.0	19.3
(3) เงินคงคลัง	-	-	1,880.0	3.0
รวมรายรับ	44,594.4	100.0	62,650.0	100.0

ที่มา: เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 6 รายใ้กำไรอากรเปรียบเทียบกับผลิตภัณ์พระชาชาติ

ปีงบประมาณ	รายใ้กำไรอากร (ล้านบาท)	ผลิตภัณ์พระชาชาติ (ล้านบาท)	รายใ้กำไรอากร คิดเป็นรอยละของ ผลิตภัณ์พระชาชาติ
2509	11,522.9	101,366.5	11.4
2510	13,393.7	108,391.8	12.4
2511	14,958.9	116,770.0	12.8
2512	116,715.4	128,566.0	13.0
2513	16,906.2	135,939.0	12.4
2514	17,254.5	144,607.0	11.9
2515	19,044.6	164,626.0	11.6
2516	22,737.9	216,543.0	10.5
2517	35,475.4	268,973.0	13.2
2518	34,604.7	291,787.0	11.8
2519	35,771.0	325,112.0	11.0
* 2520	43,001.8	376,125.0	11.4

ที่มา : เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ

\* งบประมาณการปรับปรุง

ตารางที่ 7 รายได้ของรัฐบาลทั้งหมดเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ

ปีงบประมาณ	รายได้ (ล้านบาท)	ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ล้านบาท)	รายได้คิดเป็นร้อยละของ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ
2509	12,763.9	101,366.5	12.6
2510	14,934.2	108,391.8	13.8
2511	16,733.6	116,770.0	14.3
2512	18,636.8	128,566.0	14.5
2513	18,993.3	135,939.0	14.0
2514	19,459.7	144,607.0	13.4
2515	21,296.7	164,626.0	13.0
2516	25,634.1	216,543.0	11.8
2517	38,370.8	268,973.0	14.3
2518	38,484.4	291,787.0	13.2
2519	42,915.8	325,112.0	13.2
2520	50,371.8	376,125.0	13.4

ที่มา. เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ  
 ประมาณการปรับปรุง

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบเงินกู้จริงกับรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ปีงบประมาณ 2509-2520

ปีงบประมาณ	เงินกู้จริง (1)	รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ (2)	เงินกู้สุทธิ (1)-(2)-(3)
2509	2,523.9	110.4	2,413.5
2510	2,200.0	1,017.5	1,182.5
2511	1,670.3	103.1	1,567.2
2512	4,198.8	627.8	3,571.0
2513	3,734.9	845.7	2,889.2
2514	5,058.3	576.2	4,482.1
2515	5,753.8	1,012.3	4,741.5
2516	6,750.0	716.5	6,033.5
2517	3,842.3	1,511.6	2,330.7
2518	6,110.0	2,357.2	3,752.8
2519	12,095.0	3,244.3 <sup>1</sup>	8,850.7
2520*	13,730.0	1,426.4 <sup>1</sup>	12,303.6

ที่มา เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ

\* งบประมาณการปรับปรุง

<sup>1</sup> งบประมาณ

ตารางที่ 9 แสดงแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ระหว่างปีงบประมาณ 2515-2520

(ล้านบาท)

รายการ	2515		2516		2517		2518		2519		2520	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เงินกู้												
ก. กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย	815.0	14.2	111.9	1.6	1.4	-	2,132.1	34.9	8,564.8	70.8	7,730.0	56.3
ข. กู้จากธนาคารออมสิน	1,500.0	26.1	2,300.0	34.1	2,350.0	61.2	1,110.0	18.2	1,700.0	14.1	1,700.0	12.4
ค. กู้จากธนาคารพาณิชย์และเอกชน	3,438.8	59.7	4,338.1	64.3	1,490.0	38.8	2,867.9	46.9	1,830.2	15.1	4,300.0	31.3
รวมเงินกู้	5,753.8	100	6,750.0	100	3,842.3	100	6,110.0	100	12,095.0	100	13,730.0	100

ที่มา: เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ  
 ประมาณการปรับปรุง