



ดร.สิงห์ทอง บัวชุม
D.P.A., บ.ร.ด., พ.ด., พ.ม., พ.ช.

สถาบัน THE BEST CENTER

2145/7 ซ.รามคำแหง 43/1 ถ.รามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

โทร. 0-2318-6868, 0-2314-1492 โทรสาร 0-2718-6274

คุณภาพทางวิชาการต้องมาที่ 1

www.thebestcenter.com;



www.facebook.com/bestcentergroup

คู่มือเตรียมสอบ

ก ร ง เ ท พ ม ห า น ค ร

นักวิเคราะห์

งบประมาณ

ปฏิบัติกา

ประกอบด้วย

ทดสอบความรู้ความสามารถดังต่อไปนี้ โดยวิธีการสอบข้อเขียน (คะแนนเต็ม 200 คะแนน)

- ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการงบประมาณ
- ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร
- หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ วิเคราะห์ บริหาร ควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
- ความรู้เกี่ยวกับการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ - รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เปิดติวครบวงจร

ทุกหน่วยงานสอบ และติวทางไปรษณีย์

ติดต่อ 02-3186868, 02-3141492

ศูนย์รวมคู่มือเตรียมสอบและแนวข้อสอบ
มีวางจำหน่ายตามศูนย์หนังสือทั่วประเทศ
หรือ www.thebestcenter.com

E-book download

ติดต่อไลน์ Line ID : @thebestcenter

270.-

คู่มือเตรียมสอบ

นักวิเคราะห์ห้องประมาณปฏิบัติการ

กทม.

ราคา 270.-

คำนำ

ชุดคู่มือเตรียมสอบ สำหรับตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ กทม.
โดยทางสถาบัน THE BEST CENTER และคณะได้เรียบเรียงขึ้น เพื่อให้ผู้สมัครสอบใช้สำหรับ
เตรียมตัวสอบในการสอบแข่งขันฯ ในครั้งนี้

ทางสถาบัน THE BEST CENTER ได้เล็งเห็นความสำคัญจึงได้จัดทำหนังสือ
เล่มนี้ขึ้นมา โดยได้รวบรวมขึ้นจากประสบการณ์ตรงทั้งเล่มเป็นการเจาะเนื้อหาและเจาะข้อสอบ
ระเบียบ พ.ร.บ. ที่กำหนดในการสอบและเจาะแนวข้อสอบ เพื่อให้ผู้ที่สอบได้เตรียมตัวอ่าน
ล่วงหน้า มีความพร้อมในการทำข้อสอบ

ท้ายนี้ คณะผู้จัดทำขอขอบคุณทางสถาบัน THE BEST CENTER ที่ได้ให้การ
สนับสนุนและมีส่วนร่วมในการจัดทำต้นฉบับนี้ ทำให้หนังสือเล่มนี้สามารถสำเร็จขึ้นมาเป็นเล่ม
ได้ พร้อมกันนี้คณะผู้จัดทำขออภัยขอรับข้อบกพร่องใด ๆ อันเกิดขึ้นและยินดีรับฟัง

ขอให้โชคดีในการสอบทุกท่าน
ฝ่ายวิชาการ
สถาบัน The Best Center
www.thebestcenter.com

สารบัญ

| | |
|--|-----|
| ➤ ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการงบประมาณ | 1 |
| ➤ ความรู้เกี่ยวกับงบประมาณ | 32 |
| ➤ ความรู้เกี่ยวกับเกี่ยวกับเศรษฐกิจ | 46 |
| ➤ ความรู้เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายรัฐบาล | 46 |
| ➤ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ) | 63 |
| ★ แนวข้อสอบยุทธศาสตร์ชาติ | 75 |
| ➤ แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี | 81 |
| ➤ หลักจําแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ | 84 |
| ➤ การวิเคราะห์ วางแผน บริหาร ควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ของกรุงเทพมหานคร | 97 |
| ➤ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 | 182 |
| ★ แนวข้อสอบ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 | 196 |
| ➤ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 | 201 |
| ★ แนวข้อสอบ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561 | 219 |
| ➤ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 | 228 |
| ★ แนวข้อสอบข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 | 235 |
| ➤ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533 | 241 |
| ★ แนวข้อสอบระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ | 250 |
| ★ แนวข้อสอบ การเงินการคลังและการงบประมาณ ชุดที่ 1. | 256 |
| ★ แนวข้อสอบ การเงินการคลังและการงบประมาณ ชุดที่ 2. | 267 |
| ★ แนวข้อสอบ การวางแผนและการวิเคราะห์ | 287 |

ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการงบประมาณ

.....

นโยบายการเงิน (Monetary policy) ถูกกำหนดขึ้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทย หรือที่รู้จักกันในนาม “แบงก์ชาติ” เป็นนโยบายที่ว่าด้วยเรื่องราวเกี่ยวข้องกับเครื่องมือทางการเงินที่ใช้กำหนดปริมาณการเงิน (Money supply) ในระบบเศรษฐกิจไม่ให้มีมาก หรือ น้อยจนเกินไป (เงินเฟ้อ เงินฝืด) เช่น

1) อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange rate) กำหนดให้คงที่ หรือ อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว มีผลทำให้ค่าเงินแข็งค่าหรืออ่อนค่า เช่น กรณีค่าเงินบาทอ่อนค่า ก็จะทำให้สามารถส่งออกสินค้าได้มากขึ้น เนื่องจากเงินสกุลอื่นจะมีมูลค่ามากขึ้น สามารถซื้อของจากประเทศไทยได้มากขึ้น

2) อัตราดอกเบี้ย (Interest rate) กำหนดให้ปรับลด หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ย เช่น กรณีเมื่อมีการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนี้การลงทุนก็จะถูกเงินมาลงทุนมากขึ้น เนื่องจากดอกเบี้ยต่ำ ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์การลงทุนจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ ผ่านภาคการผลิตและการบริโภค เป็นต้น

การดำเนินนโยบายการเงินนั้นขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจในขณะนั้น หรือการคาดการณ์สภาพเศรษฐกิจในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น หากสถานการณ์เศรษฐกิจอยู่ในช่วงซบเซา หรือเศรษฐกิจตกต่ำ แบงก์ชาติ ก็จะตัดสินใจดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary monetary policy) เช่น การลดอัตราเงินสำรองที่ต้องดำรง (Reserve ratio), ปรับลดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารกลางให้ธนาคารพาณิชย์กู้, ขอความร่วมมือให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อ, ธนาคารกลางซื้อหลักทรัพย์จากภาคเอกชนเพื่อปล่อยเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น สำหรับในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟูจนเกินไป ซึ่งอาจจะนำมาสู่ภาวะฟองสบู่แตก ธนาคารกลางก็จะป้องกันโดยใช้นโยบายการเงินแบบหดตัว (Tight monetary policy) คือ การทำในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับนโยบายการเงินแบบขยายตัวนั่นเอง

นโยบายการคลัง (Fiscal policy) คือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ และรายจ่ายของรัฐบาล รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลมาจากการเก็บภาษี (Tax) ประเภทต่างๆ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปรับสมดุลทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง หรือที่เรียกว่า การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเพิ่มหรือลดภาษี ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น การขึ้นอัตราภาษีมีผลให้เงินสดที่อยู่ในมือเราลดลง เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งต้องนำไปจ่ายภาษีมากขึ้น เงินที่เหลือจะใช้จ่ายก็จะลดลง ทำให้เศรษฐกิจชะลอตัว นโยบายการคลังสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกับนโยบายการคลัง ได้แก่

นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary fiscal policy) คือ การที่รัฐบาลใช้จ่ายมากกว่ารายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ หรือที่เรียกว่า “งบประมาณขาดดุล” (deficit budget) กรณีนี้จะใช้เมื่อเศรษฐกิจถดถอย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเปรียบเสมือนการอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังแบบหดตัว (contractionary fiscal policy) คือ การที่รัฐบาลจ่ายน้อยกว่ารายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ หรือการเพิ่มภาษีเพื่อลดเงินออกจากระบบเศรษฐกิจ อาจจะเรียกว่า งบประมาณเกินดุล (surplus budget) จะใช้ก็ต่อเมื่อยามที่เกิดปัญหาเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ

การเงิน

- เงิน คือ วัตถุที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย
- เงิน คือ สิ่งที่ซึ่งทุกคนในสังคมยอมรับเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (medium)
- เงินคือ สื่อ กลาง ที่ใช้ในการแจ้งราคาสินค้า

เมื่อกฎหมายบัญญัติให้เป็น “สิ่งที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เงินก็เป็นสิ่งที่ปลดเปลื้องหนี้สิน”

- เงิน คือ สิ่งที่ใช้สำหรับซื้อสินค้า และชำระราคา
- เงินคือ สิ่งที่ใช้เป็น “สำรอง” ของธนาคารพาณิชย์
- เงิน ได้แก่ธนบัตร และเหรียญกษาปณ์บวกด้วยเงินฝากธนาคาร ประเภทจ่ายคือหรือทวงถาม (current-deposit)
- เงินคือ สิ่งต่างๆที่มีได้หมุนเวียน ในท้องตลาดด้วย เช่น เงินมาตรฐาน (standard money) (เงินสำรอง - พันธบัตรและทองคำ)
- สิ่งที่เกิดเป็นเงิน (near money) เงินฝาก ประเภทกำหนดเวลาถอนคืน(time deposit)
- เงิน คือ “หน่วยทางการบัญชี” (unit of account) ซึ่งเป็นแหล่งเก็บสถิติ แหล่งเปรียบเทียบมูลค่า (value)
- เงิน นอกจากที่เป็นโลหะหรือเหรียญเงินและทองคำไม่ถือกันว่าเป็นทรัพย์สิน โดยตัวของมันเอง แต่เป็นเพียงวิธีการ “เก็บ” และ “การวัด” ความมั่งมีเท่านั้น

- เงินในฐานะเป็นเงิน มิได้เป็น “สินค้า” หรือสิ่งของบริโภคได้
- ธรรมชาติ “รูปลักษณะ และการใช้เงิน” เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การใช้ credit card
- Taloy : Money trade and industry

- เงินคือ สื่อ ในการแลกเปลี่ยนที่ยอมรับกันทั่วไป
- Cassel : The social theory of economy
- เงิน คือ สิ่งที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องวัดทั่วไปเพื่อทราบราคาของสินค้านั้น
- Robert : Economics
- เงิน คือ เครื่องชำระหนี้อันดับสุดท้าย

- Baudin : Economic Politique
- เงินเป็นสิ่งที่นำทุกสิ่งทุกอย่างมาให้เจ้าของ ผู้มีเงินสามารถทำอะไรต่ออะไรได้
- Simmel : Philosophie des Geldes
- เงินเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดหรือเมื่อใด และไม่ว่าจะเป็นการ

แลกเปลี่ยนสินค้าชนิดใด

ประเภทของเงิน เงินแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) เหรียญกษาปณ์ ผลิตโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
- 2) ธนบัตร ผลิตโดยธนาคารแห่งประเทศไทย
- 3) เงินฝากกระแสรายวัน หรือเงินฝากเพื่อเรียก หรือเงินฝากเดินสะพัด เช่น เช็ค และบัตรเครดิต เป็นต้น ผลิต

โดยธนาคารพาณิชย์ทั่วไป สำหรับ พันธบัตร เงินฝากประจำ เงินออมทรัพย์ บัตร เอ.ที.เอ็ม หรือคูปอง ไม่ถือว่าเป็นเงิน เพราะต้องนำไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินก่อนจึงนำมาใช้ได้ เรียกว่า เป็นสิ่งใกล้เคียงเงิน (Near Money)

➤ ความสำคัญของเงิน

เงินมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตในสังคมปัจจุบันทั้งทางตรงและทางอ้อม บุคคลทั่วไปให้ความสำคัญกับเงิน เพราะเป็นสิ่งใช้แลกเปลี่ยนกับทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องการได้ ความสำคัญของเงิน พอสรุปได้ดังนี้

1) มีความสำคัญสำหรับธุรกิจในการผลิต เนื่องจากเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการลงทุน และการซื้อปัจจัยการผลิต ดังนั้นราคาของปัจจัยการผลิต และการใช้จ่ายในการผลิตทั้งหมด เงินจะเป็นสิ่งกำหนดราคาสินค้าที่ผลิตว่าควรจำหน่ายในราคาเท่าไร จึงจะได้กำไร และมีทุนหมุนเวียนเพื่อขยายกิจการต่อไป

2) มีความสำคัญสำหรับธุรกิจในการบริโภค เนื่องจากเงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ดังนั้นผู้บริโภคจึง

ได้รับความสะดวกในการนำเงินไปแลกเปลี่ยนกับทุกสิ่งที่ต้องการบริโภค เพราะผู้ผลิตจะนำสินค้าออกสู่ตลาด และกำหนด

ราคาสินค้าหรือบริการเอาไว้ เงินเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ทำให้ระบบการแลกเปลี่ยนมีมาตรฐาน

3) มีความสำคัญสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของสังคม เงินช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลต่าง ๆ ในสังคมดีขึ้น เนื่องจากสินค้าหรือบริการสำหรับอุปโภค บริโภค ถูกกำหนดราคาด้วยเงิน และใช้เงินเป็นสิ่งแลกเปลี่ยน ดังนั้นบุคคลต่าง ๆ จึงต้องหาเงินมาแลกเปลี่ยน

➤ หน้าที่ของเงิน

เงินมีความสำคัญในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ และมีความสำคัญต่อระดับอัตราดอกเบี้ย มีผลต่อการลงทุนและการจ้างงาน ดังนั้น หน้าที่สำคัญของเงินจึงสรุปได้ 5 ประการคือ

1) เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นหน้าที่พื้นฐานอันดับแรกที่มีความสำคัญ เนื่องจากการหมุนเวียนของเงินจะช่วยกระตุ้นการผลิต การบริโภค และการลงทุนของประเทศช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัว

2) เป็นมาตรฐานในการวัดมูลค่าสินค้าและบริการ เช่น ไข่ไก่ตัวละ 60 บาท เสื่อราคาตัวละ 100 บาท ค่าคิดผมครั้งละ 40 บาท เป็นต้น การวัดค่าเปรียบเทียบค่าของสิ่งต่าง ๆ ทำให้ง่ายและสะดวก ช่วยให้การตัดสินใจซื้อขายทำได้เร็วขึ้น เป็นประโยชน์ในการทำบัญชี เพราะสามารถรวมมูลค่าของสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เนื่องจากใช้หน่วยเดียวกันหมด

3) เป็นมาตรฐานในการชำระหนี้ในอนาคต การกู้ยืม หรือการแลกเปลี่ยนสินค้ากันโดยตรง อาจมีข้อจำกัดในการชำระหนี้ว่าต้องเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน ดังนั้นการชำระหนี้ว่าต้องเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน ดังนั้นการชำระหนี้ด้วยเงินจะช่วยอำนวยความสะดวกทั้งแก่ลูกหนี้และเจ้าหนี้ ก่อให้เกิดการใช้จ่ายและการลงทุนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัว เช่น หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืม ค่าเช่าที่ดิน ค่าจ้างแรงงาน ที่ต้องจ่ายปลายเดือน ดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายปลายปี เป็นต้น

4) เป็นเครื่องรักษามูลค่า เงินเป็นสินทรัพย์ที่คนทั่วไปนิยมสะสมไว้เป็นสมบัติ เพราะมีสภาพคล่องสูงสุด สามารถใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการได้ทันที จึงไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าไว้ เนื่องจากสินค้าอาจมีสภาพเสื่อม

คุณภาพลงได้ จึงนิยมขายสินค้านั้น ไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินมาเก็บไว้แทน และสามารถสะสมไว้เงินกว่าจะถึงเวลาที่
ต้องการใช้เงินเพื่อซื้อสินค้าอื่นที่ต้องการ

5) เป็นตัวแปรที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดระดับสินค้า อัตรา
ดอกเบี้ย การลงทุน รายได้ประชาชาติ และการจ้างงานของประเทศ กล่าวคือ ถ้าปริมาณเงินมาก ระดับราคาสินค้าจะ
สูงขึ้น หรือปริมาณเงินมีอิทธิพลต่ออัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยจะเป็นตัวกำหนดการลงทุน ซึ่งมีผลกระทบต่อ
รายได้ประชาชาติ และการจ้างงาน

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของเงินในด้านเป็นสื่อกลาง เป็นมาตรฐานวัดมูลค่า เป็นมาตรฐานชำระหนี้ และเป็น
เครื่องรักษามูลค่านั้น เป็นหน้าที่ช่วยให้การดำเนินการของระบบเศรษฐกิจเป็นไปด้วยดีสนองความต้องการของผู้
ต้องการถือเงิน และชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ส่วนหน้าที่เป็นตัวแปรในระบบเศรษฐกิจนั้นสนองความต้องการของรัฐบาล
หรือธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้เงินทำหน้าที่ควบคุมหรือกำหนดทิศทาง ตลอดจนแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น
ในระบบเศรษฐกิจ

➤ มูลค่าของเงิน

มูลค่าของเงิน หมายถึง อำนาจในการซื้อสินค้าและบริการ หรืออำนาจในการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่าง
ประเทศ ค่าของเงินจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

ค่าของเงินภายใน หมายถึง อำนาจซื้อสินค้าหรือบริการของเงินแต่ละหน่วย ซึ่งพิจารณาได้จากดัชนีราคา
สินค้า กล่าวคือ ถ้าราคาสินค้าสูงขึ้นแสดงว่า ค่าของเงินลดลง ถ้าราคาสินค้าลดลง แสดงว่า ค่าของเงินเพิ่มขึ้น ค่าของ
เงินจึงเปลี่ยนแปลงในทิศทางตรงกันข้าม (ผกผัน) กับราคาสินค้าเสมอ

ค่าของเงินภายนอก หมายถึง อำนาจในการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือราคาของเงินตราสกุล
หนึ่ง เมื่อคิดเป็นราคาของเงินตราสกุลอื่น ซึ่งเป็นอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เช่น เดิมเงิน 1 ดอลลาร์เท่ากับ
25 บาท ต่อมา เงิน 1 ดอลลาร์สหรัฐ เท่ากับ 39 บาท แสดงว่า ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐเพิ่มขึ้น แต่ค่าเงินบาทลดลง เป็นต้น
กล่าวโดยสรุป การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ถ้าต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้น แสดงว่า ค่าเงินลดลงหรือเงินอ่อนตัว แต่ถ้า
จ่ายเงินน้อยลงจากเดิม แสดงว่าค่าเงินเพิ่มขึ้น หรือค่าเงินแข็งตัว

➤ ปริมาณเงิน

ปริมาณเงิน หมายถึง เงินที่หมุนเวียนในมือประชาชน เอกชน บริษัทต่าง ๆ ในขณะใดขณะหนึ่ง โดยไม่นับเงินที่
อยู่ในมือของรัฐบาล องค์ประกอบของปริมาณเงินที่สำคัญ จึงประกอบด้วย ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ เงินฝากกระแ
สรายวัน เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากประจำ ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในมือประชาชนจะมีผลต่ออำนาจการซื้อสินค้า
และบริการของประชาชน กล่าวคือ ถ้าปริมาณเงินที่หมุนเวียนอยู่ในมือประชาชนมาก ทำให้อำนาจซื้อของประชาชน
มีมากขึ้นด้วย ส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ค่าของเงินลดลง เรียกว่า ภาวะเงินเฟ้อ แต่ถ้าปริมาณเงินที่
หมุนเวียนอยู่ในมือประชาชนน้อย ทำให้อำนาจซื้อของประชาชนมีน้อยลงด้วย ส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการลดลง
ค่าของเงินเพิ่มขึ้น เรียกว่า ภาวะเงินฝืด

➤ ภาวะเงินเฟ้อ

เงินเฟ้อ หมายถึง ภาวะที่ราคาสินค้าและบริการในคลาดสูง ค่าของเงินลดลง ปริมาณเงินอยู่ในมือประชาชน
มากเกินไป

สาเหตุของเงินเฟ้อ เงินเฟ้อเกิดจากสาเหตุหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

1) เกิดจากอุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้น คือ ภาวะที่ปริมาณความต้องการในการซื้อสินค้าหรือบริการมีมากกว่าปริมาณความต้องการในการขายสินค้าหรือบริการทำให้ปริมาณสินค้าและบริการในตลาดขาดแคลน ไม่เพียงพอกับความ ต้องการที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นเหตุให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

2) เกิดจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เนื่องจากระดับราคาวัตถุดิบที่นำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตมีราคาสูงขึ้น หรือ อัตราค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เป็นเหตุให้ราคาสินค้าสูงตามไปด้วย

➤ ผลกระทบของเงินเฟ้อ

เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ราคาสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น การใช้จ่ายในสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้น เพราะกลัวราคาสินค้าจะแพงขึ้นอีกส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสินค้า ทำให้ราคาสินค้ายิ่งสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาวะเงินเฟ้อจะเกิดผลดีหรือผลเสียต่อบุคคลแต่ละกลุ่ม ดังนี้

1) ผลดีคือพ่อค้า นักธุรกิจ เพราะขายสินค้าหรือบริการได้ราคาสูงขึ้น และส่งผลดีต่อลูกหนี้ เพราะเงินที่เป็นหนี้มีอำนาจซื้อลดลง ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น จำนวนเงินเท่าเดิมซื้อของได้น้อยลง เท่ากับลูกหนี้ใช้หนี้น้อยลง แม้ว่าจำนวนเงินที่ชำระจะยังคงเท่าเดิม นอกจากนี้ภาวะเงินเฟ้อจะเกิดผลดีต่อบุคคลที่มีรายได้จากการเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจ เพราะสามารถเรียกค่าบริการ หรือตั้งราคาสินค้าได้ตามความต้องการ เช่น แพทย์ ช่างตัดผม ช่างตัดเสื้อ เป็นต้น

2) ผลเสีย คือผู้มีรายได้ประจำ เพราะรายได้เท่าเดิม แต่ราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ทำให้รายจ่ายเพิ่มขึ้นด้วย เจ้าหน้าที่และผู้มีเงินออมจะเสียเปรียบ เพราะมูลค่าของเงินลดลง เช่น สมชายมีเงินฝากธนาคารหนึ่งแสนบาทในภาวะเงินเฟ้อเงินหนึ่งแสนที่สมชายมีอยู่ จะมีค่าของเงินลดลงเพราะเงินเท่าเดิม แต่จะซื้อสินค้าได้น้อยลง หรือถ้าต้องการสินค้าเท่าเดิม ต้องจ่ายเป็นเงินเพิ่มขึ้น เป็นต้น

➤ แนวทางแก้ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ

เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อระดับราคาสินค้าสูงขึ้นจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเดือดร้อน ทำให้เกิดปัญหา

เศรษฐกิจ

รัฐบาลจึงกำหนดแนวทางแก้ไข ดังนี้

1) ใช้นโยบายทางการเงิน แนวทางในการดำเนินนโยบายการเงิน โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก และเงินกู้เพื่อลดปริมาณเงินในมือประชาชนให้น้อยลง ทำให้ปริมาณความต้องการในการซื้อสินค้า ของผู้บริโภคลดลงนอกจากนี้ยังเพิ่มการขายพันธบัตรรัฐบาลให้ธนาคารพาณิชย์และประชาชนมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ลดการรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลคืนจากประชาชนและลดการขยายเครดิตหรือปล่อยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์

2) นโยบายการคลัง แนวทางในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยเพิ่มการเก็บภาษีจากประชาชน ใช้งบประมาณแบบเกินดุล คือ ลดรายจ่ายภาครัฐให้น้อยลง แต่เพิ่มรายได้ของรัฐบาล โดยการเก็บภาษีให้มากขึ้นเพื่อลดปริมาณเงินในมือประชาชนให้น้อยลง

➤ ภาวะเงินฝืด

เงินฝืด หมายถึง ภาวะที่ราคาสินค้าและบริการในตลาดลดลง ค่าของเงินเพิ่มขึ้น ปริมาณเงินอยู่ในมือประชาชนน้อยเกินไป

สาเหตุของเงินฝืด เงินฝืดจะเกิดจากสาเหตุ ต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เกิดจากปริมาณความต้องการในการซื้อสินค้าหรือบริการมีน้อยกว่าปริมาณความต้องการในการขายสินค้าหรือบริการ ทำให้สินค้าเหลือเกินความต้องการ ราคาสินค้าลดลง
- 2) เกิดจากรัฐบาลเก็บภาษีมากเกินไป ทำให้ปริมาณเงินที่ประชาชนจะซื้อสินค้าน้อยลง
- 3) ประชาชนเก็บเงินไว้กับตัวมากเกินไป ทำให้การบริโภคโดยรวมลดลง
- 4) มีการส่งเงินตราออกไปต่างประเทศมากเกินไป ทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในประเทศมีน้อย

➤ ผลกระทบของเงินฝืด

เงินฝืดทำให้ ผู้ผลิตขาดทุน การค้าซบเซา การผลิตเลิกกิจการ ลูกจ้างแรงงานตกงาน เกิดปัญหาว่างงาน เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีจากผู้มีรายได้และผู้ผลิตได้ตามเป้าหมาย ในขณะเดียวกันรัฐบาลต้องแบกรับภาระในการแก้ปัญหาคนว่างงานและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อย่างไรก็ตาม ภาวะเงินฝืดจะเป็นผลดีและผลเสียต่อบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ผลดีคือผู้มีรายได้ประจำ เพราะซื้อสินค้าหรือบริการได้ในราคาลดลง ส่วนเจ้าหน้าที่ และผู้มีเงินออมจะได้เปรียบ เนื่องจากราคาสินค้าลดลง ค่าของเงินเพิ่มขึ้น ทำให้อำนาจซื้อจะเพิ่มขึ้น
- 2) ผลเสียต่อผู้ผลิตจะได้รับผลกระทบ เพราะราคาสินค้าลดลง อาจต้องประสบปัญหาขาดทุน นอกจากนี้ ลูกหนี้และนายธนาคาร จะเกิดความเสียเปรียบในด้านค่าของเงิน

➤ แนวทางแก้ไขภาวะเงินฝืด

เมื่อเกิดภาวะเงินฝืด การผลิตลดลง เกิดปัญหาว่างงาน เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงกำหนดแนวทางแก้ไข ดังนี้

1) ใช้นโยบายทางการเงิน

แนวทางในการดำเนินนโยบายการเงินโดยลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้เพื่อเพิ่มปริมาณเงินในมือประชาชนให้มากขึ้น ทำให้ปริมาณความต้องการในการซื้อสินค้าของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังลดการขายพันธบัตรรัฐบาลให้ธนาคารพาณิชย์และประชาชน แต่ขณะเดียวกันก็เพิ่มการรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลคืนจากประชาชนให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชนให้สูงขึ้นตลอดจนเพิ่มการขยายเครดิตหรือปล่อยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ไปยังกลุ่มผู้ประกอบการ หรือผู้ผลิต เพื่อช่วยให้การผลิตดำรงอยู่ได้

2) ใช้นโยบายการคลัง

แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาเงินฝืด โดยรัฐบาลรัฐบาลใช้งบประมาณแบบขาดดุล คือเพิ่มรายจ่ายภาครัฐให้มากขึ้น และลดรายได้ภาครัฐให้น้อยลง เพื่อทำให้ปริมาณเงินในมือประชาชนเพิ่มขึ้น

➤ การธนาคาร

ธนาคาร หรือสถาบันการเงิน เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นแหล่งที่ช่วย

ระดมเงินออมจากเอกชน ธุรกิจและรัฐบาล เพื่อนำไปบริการเงินกู้แก่เอกชน ธุรกิจ หรือรัฐบาลที่มีความต้องการเงินทุนไปลงทุน

สถาบันการเงิน หมายถึง สถาบันธุรกิจที่ทำหน้าที่ระดมเงินออกจากประชาชน มาให้ผู้ที่ต้องการกู้ยืมเพื่อบริโภค การลงทุน หรือการประกอบธุรกิจต่าง ๆ และรับภาระการเสี่ยงจากการให้กู้ยืมนั้นแทน โดยอาศัยเครื่องมือเครื่องมือหรือตราสารทางการเงิน สถาบันการเงินจึงทำหน้าที่เสมือนตัวกลางระหว่างผู้ออม และผู้ลงทุน โดยมีกฎหมายให้การคุ้มครองจึงช่วยลดการเอาเปรียบจากเจ้าหนี้และสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ช่วยเหลือผู้กู้เงินเพื่อการลงทุน โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับช่องทางการลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้กู้สามารถตัดสินใจในการลงทุนได้ดียิ่งขึ้น

➤ สถาบันการเงินที่สำคัญของประเทศไทย

ประเทศไทยแบ่งประเภทของสถาบันการเงิน เป็น 2 ประเภท คือ สถาบันการเงินประเภทธนาคาร และสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร พอสรุปได้ดังนี้

- 1) สถาบันการเงินประเภทธนาคาร เช่น ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น
- 2) สถาบันการเงินประเภทมีใช้ธนาคาร เช่น กิจการประกันภัย สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ โรงรับจำนำ เป็นต้น

1. สถาบันการเงินประเภทธนาคาร

1) ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารกลาง เป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 มีฐานะเป็นองค์การอิสระอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีลักษณะสำคัญ คือ ไม่แสวงหากำไรจากการประกอบการและไม่ทำธุรกิจโดยตรงกับประชาชน จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังนี้

- จัดพิมพ์ธนบัตรและนำออกใช้เป็นเงินตรา
- รักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ
- ควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์
- เป็นนายธนาคารของรัฐบาล กล่าวคือ ให้ความคิดเห็นแก่รัฐบาลในด้านการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ

รักษาบัญชีเงินฝากของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐบาล ให้รัฐวิสาหกิจและรัฐบาลกู้ยืมเงิน คลอดจน เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาลทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น คิดค่าหาแหล่งเงินกู้ให้รัฐบาล เป็นตัวแทนขายพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น

- เป็นแหล่งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจและการเงินทั้งในและประเทศและต่างประเทศ
- ควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ
- ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ

2) ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์นับเป็นสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย สามารถระดมเงินออมจากประชาชนได้มากที่สุด เพราะมีปริมาณเงินฝากและจำนวนเงินให้กู้สูงสุด เมื่อเทียบกับสถาบันการเงิน อื่น ๆ ทำหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ มีดังนี้

- รับฝากเงินจากประชาชน มีทั้งเงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ และเงินฝากกระแสรายวัน โดยเงินฝากแต่ละประเภทจะมีอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน

- การให้กู้ยืมเงิน เพื่อการบริโภคหรือการลงทุนตลอดจนนำเงินออมที่มีผู้นำมาฝากไปลงทุนในหลักทรัพย์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทน

- การให้บริการอื่น ๆ เช่น การโอนเงิน การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การให้เชาผู้บริภัก การรับชำระค่าบริการต่าง ๆ เป็นต้น

3) **ธนาคารพิเศษ** หรือธนาคารที่จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ประกอบด้วยธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์

1. **ธนาคารออมสิน** เป็นสถาบันการเงินของรัฐ ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการระดมเงินออมจากประชาชนสู่รัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจนำไปใช้เป็นเงินทุนพัฒนาประเทศ ปัจจุบันธนาคารออมสินดำเนินงานตามพระราชบัญญัติออมสิน พ.ศ. 2489 ให้บริการแก่ประชาชนทั้งทางด้านการธนาคารและการออกสิน ดังนี้

ด้านการธนาคาร มีการรับฝากและให้บริการ 4 ประเภท คือ รับฝากเงินกระแสรายวัน รับฝากเงินประจำ จำหน่ายตั๋วแลกเงินเพื่อเดินทางภายในประเทศ และให้ผู้เช่าผู้บริภัก

ด้านการออมสิน มีการรับฝากเงินรวม 8 ประเภท คือ รับฝากเพื่อเรียกและฝากประจำ ออกฉลากออมสินพิเศษ ออกพันธบัตรออมสิน รับฝากประเภทรับจ่ายและ โอนเงิน รับฝากประเภทสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว รับฝากประเภทชีวิตและการศึกษา รับฝากประเภทสงเคราะห์ทวีคูณ และรับฝากประเภทเคหะสงเคราะห์

เงินทุนที่ระดมได้ของธนาคารออมสินจะนำเงินรับฝากส่วนใหญ่ไปลงทุนซื้อตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาล ตลอดจนให้กู้แก่เอกชนเพื่อการลงทุน

2. **ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร** จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2509 เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง การดำเนินงานของธนาคารที่สำคัญ คือ การให้เงินกู้และรับประกันกู้แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร นอกจากนี้ยังมีโครงการพิเศษ อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เช่น โครงการเงินกู้เพื่อรวบรวมข้าวเปลือกและผลผลิตทางการเกษตร โครงการปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกร โครงการเงินกู้ระดับปานกลางพิเศษ เป็นต้น

3. **ธนาคารอาคารสงเคราะห์** จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2496 โดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ที่มีฐานะปานกลางให้สามารถมรบ้านที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินกล่าวคือ ให้กู้ในระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำ

2. สถาบันการเงินประเภทมิใช่ธนาคาร

1) **บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์** เริ่มดำเนินการในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 แล้วขยายตัวอย่างรวดเร็ว บริษัทเงินทุน ทำหน้าที่ประกอบกิจการกู้ยืมหรือรับเงินจากประชาชน แล้วนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ เช่น ให้

กู้ยืมเงินระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี ซึ่งเรียกว่า ธุรกิจเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ ให้กู้ยืมเงินระยะเกิน 1 ปีขึ้นไป ซึ่งเรียกว่า ธุรกิจเพื่อการพัฒนา ให้กู้ยืมแก่ผู้ประกอบการให้เข้าซื้อหรือให้ประชาชนเข้าซื้อซึ่งเรียกว่า ธุรกิจเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและการบริโภค และให้กู้ยืมแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการอันเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินและบ้านที่อยู่อาศัยโดยให้ประชาชนเข้าซื้อ ซึ่งเรียกว่า ธุรกิจเงินทุนเพื่อการเคหะ เป็นต้น ส่วนบริษัทหลักทรัพย์ ทำหน้าที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภท ได้แก่ กิจการนายหน้าซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ กิจการค้าหลักทรัพย์ กิจการที่ปรึกษาการลงทุน กิจการการจำหน่ายหลักทรัพย์ กิจการจัดการลงทุน

คำว่า หลักทรัพย์ (Securities) หมายถึง ตราสารหรือเอกสารการแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สินที่ซื้อขายกัน เช่น หุ้น หุ้นกู้ พันธบัตร ตั๋วเงิน เป็นต้น

2) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหาทุนเพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เพื่อสร้างสินทรัพย์ถาวร เช่น สร้างโรงงาน เครื่องมือ เครื่องจักร เป็นต้น นอกจากนี้บริษัทฯ ยังรับประกันเงินกู้ให้กับลูกค้าที่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและนอกประเทศ เพื่อส่งเสริมพัฒนากิจการอุตสาหกรรมอีกด้วย

บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการในรูปแบบจำกัด มีธนาคารพาณิชย์สถาบันการเงินต่าง ๆ บริษัทห้างร้าน และประชาชนทั่วไปเป็นผู้ถือหุ้น รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินกู้ และส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการของบริษัทด้วย

3) บริษัทประกันชีวิตและประกันภัย เป็นสถาบันการเงินอีกแบบหนึ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักประหยัด สร้างความมั่นคงแก่กิจการและครอบครัวของตน ดำเนินการรับประกันภัยให้แก่ผู้อื่น โดยได้รับเบี้ยประกันตอบแทน และบริษัทผู้รับประกันจะต้องเสียค่าสินไหมให้แก่ผู้เอาประกันเมื่อได้รับความเสียหาย และจะต้องคืนเบี้ยประกันให้เมื่อหมดกำหนดอายุสัญญาประกันภัย การประกันที่นิยมแพร่หลาย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การประกันชีวิต เป็นการประกันความตายที่ทุกคนต้องประสบ แต่เมื่อได้ประกันชีวิตไว้โดยเสียค่าประกันที่ตกลงกันไว้ หากผู้ประกันชีวิตเสียชีวิตลง ทายาทก็จะได้รับเงินจำนวนหนึ่ง หรือถ้าครบกำหนดแล้วผู้เอาประกันยังมีชีวิตอยู่ บริษัทผู้รับประกันก็จะคืนเงินให้ตามเงื่อนไขที่ตกลงกัน

2. การประกันวินาศภัย เป็นการประกันภัยอันอาจจะพึงเกิดแก่ทรัพย์สิน เมื่อผู้เอาประกันได้รับความเสียหาย บริษัทผู้ประกันวินาศภัยจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้แก่ผู้เอาประกัน

4) สหกรณ์การเกษตร เป็นสถาบันการเงินที่จัดขึ้นเพื่อให้เกษตรกรร่วมมือกันช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของเกษตรกร และให้เกษตรกรกู้เงินสหกรณ์การเกษตร ส่วนใหญ่จึงตั้งอยู่ในชนบท และมีผู้บริหารเป็นข้าราชการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511

5) สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินที่รับฝากเงินจากสมาชิกและให้สมาชิกกู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย และนำกำไรที่ได้รับจากการดำเนินงานมาแบ่งปันให้สมาชิกตามมูลค่าหุ้นที่ถือและตามมูลค่าดอกเบี้ยเงินกู้ เงินทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่ได้จากเงินค่าหุ้นของสมาชิก ซึ่งผ่อนชำระเป็นรายเดือนจนกว่าจะครบมูลค่าหุ้นที่มีสิทธิถือได้ แล้วนำเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน เช่น เพื่อเหตุฉุกเฉิน เพื่อการอุปโภคบริโภค สหกรณ์ที่มีเงินทุนมากก็อาจให้สมาชิกกู้ยืมระยะยาว เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยด้วย

6) บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ (Credit Foncier Companies) เป็นบริษัทที่ดำเนินกิจการระดมทุนด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินเสนอขายต่อประชาชนทั่วไป เพื่อนำมาให้ประชาชนกู้ไปซื้อที่ดินและสร้างที่อยู่อาศัย

7) โรงรับจำนำ เป็นสถาบันการเงินขนาดเล็กที่พบเห็นได้ทั่วไปตามแหล่งชุมชน ทำหน้าที่ให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชนทั่วไป โดยการรับจำนำสิ่งของและเครื่องใช้ต่าง ๆ ทั้งของใหม่และของที่ใช้แล้ว โรงรับจำนำมีอยู่ 3 ประเภทตามลักษณะของผู้ดำเนินงานคือ โรงรับจำนำที่ดำเนินการโดยเอกชน โรงรับจำนำที่ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ เรียกว่า สถานชนานุเคราะห์ และโรงรับจำนำที่ดำเนินการโดยเทศบาล เรียกว่า สถานชนานุบาล

ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่กล่าวมาข้างต้นนี้ นักเรียนจะเห็นว่าเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นแหล่งระดมเงินทุน จากประชาชน แล้วนำมาให้ผู้ลงทุนกู้ยืมไปเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการลงทุน สถาบันการเงินที่ทำหน้าที่เสมือนตัวกลางระหว่างผู้ออมและผู้ลงทุน โดยมีกฎหมายให้ความคุ้มครอง จึงช่วยลดการเอาเปรียบจากเจ้าหนี้และสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน อุดสาหกรรมแห่งประเทศไทยเหล่านี้ยังช่วยเหลือผู้กู้เงิน โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับช่องทางการลงทุน ในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้กู้เงินสามารถตัดสินใจในการลงทุนได้ดียิ่งขึ้น

➤ ความหมายขอบเขตและความสำคัญของการคลัง

ความหมายของการคลัง

การคลัง (Public Finance or Government Finance) ในตำราเศรษฐศาสตร์จะเรียกว่า เศรษฐศาสตร์การคลัง ซึ่งมีผู้ให้ความหมายการคลังไว้ ดังนี้

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ การคลัง คือ การเงินส่วนกลางของชาติ

จรัญ ธรรมโน การคลัง คือ การศึกษาข้อเท็จจริง ทฤษฎี วิธีการ และผลกระทบกระเทือนของการรับและจ่ายเงินของรัฐบาลและการบริหารหนี้สาธารณะ

ริชาร์ดมีสเตอร์ การคลัง คือ การศึกษาเศรษฐศาสตร์ของภาครัฐ และเขายังอธิบายเพิ่มเติมอีกว่าการดำเนินการทางการคลังในที่สุดแล้วก็คือส่วนสำคัญในการดำเนินการในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

สรุป การคลังคือ การศึกษากิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล

การศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ (Political economy) หรือเศรษฐกิจการเมือง ในปัจจุบันแม้จะมีการแยกสาขาออกไปเป็นการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์การคลังถือว่าเป็นวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับระหว่างสองสาขาวิชานี้เป็นอย่างมาก

ขอบเขตของการคลัง

โดยทั่วไปแล้วการศึกษาในเรื่องของการคลังอาจจำแนกศึกษาได้ในแง่มุมต่างๆ เช่น ในแง่กฎหมาย ในแง่การบริหารจัดการและในแง่เศรษฐศาสตร์

ในแง่กฎหมายเป็นการศึกษากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้ของรัฐบาล เช่น กฎหมายประมวลรัษฎากร พรบ. วิธีการงบประมาณ พรบ.เงินคงคลัง ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ เป็นต้น

ในแง่เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ การกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรม การสร้างความเจริญเติบโต และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การคลังยังมีความสัมพันธ์กับศาสตร์ในสาขาวิชาต่างๆ อีกมากมาย อาทิ เช่น

การคลังกับจริยศาสตร์ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล หลักความเป็นธรรม ในการจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น

การคลังกับการบัญชี ความรู้ทางการบัญชีจะช่วยให้การจัดทำและพัฒนาระบบงบประมาณและการบัญชีรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการคลัง เป็นต้น

การคลังกับสถิติ ข้อมูลทางสถิติจะช่วยให้การวางแผนและการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องรายรับรายจ่าย รวมทั้งการก่อหนี้ของภาครัฐเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม การคลังกับจิตวิทยาพิจารณาถึงผลกระทบของการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อพฤติกรรมต่างๆของมนุษย์

การคลังกับสังคมวิทยาสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ย่อมมีผลต่อการจัดหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล

การคลังกับประวัติศาสตร์ประสพการณ์ในอดีตจะเป็นบทเรียนสำคัญที่ช่วยให้การตัดสินใจทางการคลังในปัจจุบันและอนาคต

ความสำคัญของการคลัง

1. ในแง่ปัจเจกบุคคล ทุกคนหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการเสียภาษี การได้รับบริการต่างๆ จากรัฐบาล
2. ในแง่ของสังคมการจัดเก็บภาษีและ การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลกระทบต่อรายได้ การบริโภคการลงทุนของภาคเอกชน รวมทั้งการนำเข้าและการส่งออกด้วย
3. ในแง่ของรัฐบาล งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะช่วยให้ทราบว่าในแต่ละปีรัฐบาลจะมีรายได้จากแหล่งใดมากน้อยเพียงใดมีรายจ่ายสำหรับแผนงาน/โครงการใด

➤ ระบบบริหารการคลัง

ระบบ บริหารการคลังประกอบด้วย 2 องค์ประกอบสำคัญ คือ การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และการนำนโยบายปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีองค์ประกอบย่อยที่สำคัญ คือ การบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย การบริหารเงินคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

➤ ความสัมพันธ์ของกิจกรรมทางการคลัง

เพื่อให้การกำหนดนโยบายประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ลองมีการแปลงนโยบายเป็นการปฏิบัติ โดยมีมาตรการที่รัฐใช้ให้บรรลุผลทางเศรษฐกิจสามารถแยกได้เป็น 3 กิจกรรม "ได้" (1) การซื้อและการขาย (2) การให้เงินช่วยเหลือและการเก็บภาษีอากร (3) การให้เงินกู้และการขอเงินกู้ ซึ่งกิจกรรมการคลังที่รัฐดำเนินการทั้ง 3 ประการมีผลต่อการทำหน้าที่และการบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ

การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมและส่งผลกระทบต่อปริมาณเงิน การใช้จ่าย การลงทุน และการบริโภคของประชาชน ทั้งนี้รัฐควรพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ คือมีการ

วางแผนรองรับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง การตัดสินใจดำเนินการที่ดีจะต้องมีข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เพียงพอถูกต้องทันสมัย และเชื่อถือได้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของกิจกรรมทางการคลังดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็นมาตรการหรือกิจกรรมทางการคลังที่เป็นรูปธรรมได้แก่ การกำหนดนโยบายการคลัง การบริหารรายรับ การบริหารรายจ่าย การบริหารเงินคงคลัง และกิจกรรมอื่นๆ

➤ ความแตกต่างระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาล

บทบาทระหว่างเอกชนกับรัฐบาล มีความแตกต่าง พอสรุปได้ดังนี้

1) ด้านวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภาครัฐบาลมุ่งเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เช่น การจัดให้มีบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ เป็นต้น การใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมของภาครัฐบาลส่วนใหญ่ได้มาจากค่าภาษีอากร และใช้จ่ายไปโดยมิได้แสวงหากำไร ส่วนการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจของภาคเอกชนส่วนใหญ่มุ่งเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด และประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

2) ด้านการวางแผนดำเนินกิจกรรม ในการวางแผนรัฐบาลมีรายจ่ายเป็นเครื่องกำหนดรายได้ กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาลมักเริ่มด้วยการวางแผนตั้ง โครงการพร้อมด้วยประมาณรายจ่ายในแต่ละโครงการแล้วจึงประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ หากไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ก็อาจก่อหนี้สาธารณะมาชดเชย แต่ภาคเอกชนมีรายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย กล่าวคือ ภาคเอกชนจะพิจารณารายได้ที่คาดว่าจะได้รับก่อนแล้วจึงวางแผนดำเนินการใช้จ่ายออกไป

3) ด้านการตัดสินใจดำเนินกิจกรรม การตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภาครัฐบาลจะมีขั้นตอนซับซ้อนผ่านการพิจารณาตัดสินใจของหลายฝ่าย แต่ภาคเอกชนมีขั้นตอนน้อยกว่า ตัดสินใจได้ด้วยตนเอง โดยผู้ถือหุ้นหรือคณะกรรมการไม่กี่คน การตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชนจึงสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่ารัฐบาล

4) ด้านระยะเวลาของโครงการ กิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลมักเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนในระยะยาว ซึ่งงบประมาณจำนวนมาก ส่วนภาคเอกชนใช้เงินทุนน้อยกว่า และมักให้ผลตอบแทนในระยะสั้น เพื่อนำรายได้นั้นเป็นทุนหมุนเวียนในกิจกรรมต่อไป

จะเห็นได้ว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตลอดเวลา การดำเนินการของภาครัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อภาคเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม สำหรับเศรษฐกิจภาคเอกชน ก็จะมีผลต่อรายได้ของภาครัฐบาล

➤ ความสำคัญของการคลัง

การคลังมีความสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะใช้ นโยบายการคลัง ควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทรัพยากรของสังคมในการผลิตสินค้าและบริการให้เกิดประโยชน์เต็มที่อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การป้องกันประเทศ การบริการการแพทย์ พยาบาล ดำรวจตลอดจนรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการใช้นโยบายงบประมาณที่กำหนดไว้

2) การกระจายรายได้ของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นมา ได้รับการจัดสรร จำแนกแจกจ่ายได้ทั่วถึง และเป็นธรรม ซึ่งรัฐบาลสามารถได้มาตรการทางด้านภาษีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการ

3) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยรัฐบาลจะควบคุมดูแลให้เศรษฐกิจของสังคม เป็นไป ด้วยความราบรื่นด้วยการรักษาระดับการจ้างให้อยู่ในอัตราสูง ระดับราคาสินค้าเสถียรภาพ รวมทั้งมีอัตราการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

กล่าวโดยสรุป การคลังจึงมีความสำคัญมากในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะ ใช้ นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการควบคุม ดูแล ตลอดจนแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้เศรษฐกิจ ของประเทศคงไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพ

◆ วินัยทางการคลัง

I วินัยทางการคลัง

I.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง

ความหมายอย่างกว้างของคำว่า “วินัยทางการคลัง” เมื่อแปลตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพบว่า คำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า “การคลัง” หรือ “การคลังสาธารณะ” หมายถึง การจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง “ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการ การเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ” การกำหนดค่านิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการ คลัง” ตามความหมายแคบหรือการระบุถึงระเบียบแบบแผนที่เฉพาะเจาะจงและมีรายละเอียดในการบริหารจัดการ ด้านการคลังที่ชัดเจน นั้นมีความซับซ้อนและยุ่งยาก เนื่องมาจากการกำหนดค่านิยามไม่สามารถกระทำได้โดยการ พิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐบาลเฉพาะในช่วงระยะเวลาปีใดปีหนึ่งได้ นอกจากนั้น สภาพของเศรษฐกิจและ ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของแต่ละประเทศยังเป็น

▶ ปัจจัยสำคัญ ซึ่งทำให้การกำหนดนิยามในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาทบทวนบทความและผลงานวิชาการด้านการคลังที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังที่มี ปรากฏอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีการกำหนดนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ในลักษณะที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดของแต่ละประเทศ จากผลการศึกษาขององค์กรและนักวิชาการ ต่างประเทศได้มีการกำหนดค่านิยามและให้ความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” พอสรุปได้ ดังนี้

วินัยทางการคลัง หมายถึง การชดเชยการขาดดุล (Deficit Financing) ในการดำเนินงานประจำ (Current Operation) ของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำจากรายได้ประจำเท่านั้น ถึงแม้ว่าการขาดดุลอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการเพิ่มภาระทาง ภาษีให้ผู้ชำระภาษีในอนาคต” (Richard Musgrave 1959; Musgrave and Musgrave 1989)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การกำหนดเพดานของการใช้จ่าย เพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่าง จำกัด วินัยทางการคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยผลักดันให้เกิดการบัญชี และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่น ในการควบคุมดูแล รายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายระบุ (John Mikesell, 1999)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของความสามารถในการจัดหารายได้และการจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อรองรับกับงบประมาณรายจ่าย และอยู่ในขอบเขตที่สามารถดูแลระดับหนี้ได้ (National Association of State Budget Officers: NASBO, 2002)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพในการดำเนินการทางการเงินเพื่อใช้จ่ายประจำ และความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Health) ในระยะยาว โดยวินัยทางการคลังสามารถแบ่งออกเป็น (1) ผลสัมฤทธิ์ด้านงบประมาณระยะปานกลาง (2) กลไกในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลัง และ (3) เสถียรภาพของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Yilin Hou, 2003)

วินัยทางการคลังในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หมายถึง การบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างรัดกุม (Judith Streak, 2003)

วินัยทางการคลัง เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นเป้าหมายหรือเพดานที่ชัดเจน เพื่อดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังโดยรวม (Fiscal Aggregate) ซึ่งได้แก่ รายได้ รายจ่ายและหนี้ของรัฐบาล ให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ด้วยความระมัดระวังรอบคอบ (Timothy Irwin and Luis Servén, 2005)

วินัยทางการคลัง คือ การควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Territorial Administration) อย่างรัดกุมและเป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ (IMF Preliminary Conclusions; Spain, 2001)

วินัยทางการคลังโดยรวม (Aggregate Fiscal Discipline) คือ ผลลัพธ์ของการจัดทำงบประมาณโดยรวมตามข้อตกลงหรือข้อบังคับที่ชัดเจน ซึ่งควรที่จะกำหนดก่อนกระบวนการจัดทำงบประมาณและไม่ควรคำนึงถึงความต้องการใช้จ่ายแต่เพียงอย่างเดียว รวมทั้งต้องสนับสนุนการสร้างความยั่งยืนทางการคลังผ่านการดำเนินนโยบายหรือเครื่องมือของรัฐบาล ซึ่งสนับสนุนวินัยทางการคลังทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณโดยรวมต้องมีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่เด็ดขาด มั่นคงและสมเหตุสมผล ไม่ควรกำหนดเป็นเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง และต้องบังคับใช้ตลอดปีงบประมาณ ไม่ควรบังคับเฉพาะในช่วงของการจัดทำงบประมาณ (Allen Schick, 1998)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ภาวะที่รัฐบาลสามารถรักษาความแข็งแกร่งทางการคลัง โดยดูจากดุลการคลังที่มั่นคงและระดับหนี้รัฐบาลที่สามารถดูแลได้ (IMF, 2007)

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้จะต้องก่อหนี้แต่พอสมควรและสามารถบริหารให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต จนต้องไปเบียดบังงบประมาณส่วนที่จะเหลือไว้ใช้ในการลงทุน แต่จะต้องสามารถใช้นั้นคืนได้ (วีรพงษ์ รามางกูร, 2540)

ทั้งนี้ความนิยามและความหมายของคำว่า “วินัยทางการคลัง” จากมุมมองและแนวคิดที่แตกต่างกันข้างต้น มีคล้ายคลึงกันพอสรุปได้ ดังนี้

วินัยทางการคลัง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล อาทิ รายได้ รายจ่าย คุลการคลัง หนี้สิน ตลอดจนภาวะทางการคลังอื่นๆ ของรัฐบาล ซึ่งอาจหมายถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลกลางเท่านั้น หรืออาจหมายรวมถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

การที่จะรักษาวินัยทางการคลัง รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นอาจกำหนดอยู่ในรูปเพดานของตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical Indicators) หรือแนวทางในการบริหารการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ควรกำหนดเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง

ในภาพรวมแล้ว “วินัยทางการคลัง” เปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

1.2 วินัยทางการคลังตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำนักต่างๆ

เนื่องจากแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (Classical Economics) เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะมีการจ้างงานเต็มที่อยู่เสมอ (Full Employment) นอกจากนี้ตลาดแรงงาน ตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าและบริการเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ โดยไม่มีผู้ใดสามารถกำหนดราคาในตลาดได้ ค่าจ้างและปริมาณการจ้างงาน ราคาและปริมาณปัจจัยการผลิต ราคาและปริมาณสินค้าและบริการจะถูกกำหนดด้วย กลไกราคาของตลาด (Price Mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hands) ในขณะที่การเข้าแทรกแซงของรัฐบาลโดยขาดความรู้และความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของภาคเอกชนอาจทำให้เกิดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ โดยกลไกราคาคาดจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงหรือมีบทบาททางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้จ่ายแบบขาดดุล ดังนั้น การตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงเป็นกฎหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลต้องยึดถือ หรือเรียกได้ว่าเป็น “วินัยทางการคลัง” ตามแนวความคิดของ เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกจึงไม่สามารถอธิบายปัญหาดังกล่าวได้ สำนัก Keynes ได้อธิบายว่าราคาสินค้าและค่าจ้างที่เป็นตัวเงินไม่สามารถปรับขึ้นลงได้อย่างเสรี ซึ่งอาจนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกราคาได้ รัฐบาลจึงควรเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เพื่อปรับเปลี่ยนอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ให้สมดุลกับอุปทานมวลรวม ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสำนัก Keynes โดยลักษณะของการจัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นการจัดทำงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์หรือ “วินัยทางการคลัง” ที่รัฐบาลต้องยึดถือปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวมตามแนวคิดของสำนัก Keynes อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาได้ เช่น หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น หรือภาวะหนี้คงค้างต่อคนรุ่นหลัง ดังนั้นรัฐบาลควรใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง และควรคำนึงถึงความเสี่ยงต่อฐานะทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ

เมื่อเกิดปัญหา Stagflation ในปี 2511 และวิกฤตการณ์น้ำมันโลก ครั้งที่ 1 ระหว่างปี 2516-2517 แนวคิดของสำนัก Keynes เริ่มหมดความสามารถในการอธิบายและเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แนวคิดที่เรียกว่า “ฉันทามติแห่งวอชิงตัน” (Washington Consensus) ซึ่งเป็นคำที่คิดขึ้น โดย จอห์น วิลเลียมสัน (John

Williamson) จึงได้เข้ามามีบทบาทในการนำเสนอแผนนโยบาย (Policy Menu) ในการปฏิรูปเศรษฐกิจและแก้ปัญหาหนี้สาธารณะ ซึ่งแผนนโยบายดังกล่าวประกอบไปด้วยชุดของนโยบาย 10 ชุด โดยนโยบายชุดหนึ่งที่วิไลเยียมสันได้เสนอ คือ การรักษา "วินัยทางการคลัง" ซึ่งหมายถึง การลดการขาดดุลงบประมาณ (Fiscal Deficit) ตามความหมายกว้างของการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่เจาะจงให้หมายถึง การใช้งบประมาณ แบบสมดุล (Balanced Budget) ต่อมาในภายหลังธนาคารโลกและ IMF ได้แนะนำให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศต่างๆ ที่มีการใช้จ่ายเกินตัวและมีการขาดดุลงบประมาณในระดับสูง ให้ยึดถือวินัยทางการคลังตามความหมายแคบ โดยการกำหนดให้ใช้งบประมาณสมดุล เนื่องจากการใช้งบประมาณขาดดุลอาจจะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อและทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล

1.3 เหตุผล ความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการคลัง

เนื่องจากการกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง (Fiscal Position) และการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการคลังต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ในระดับที่สูงเกินความจำเป็น มีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแยลงเรื่อยๆ และหนี้คงค้างอยู่ในระดับสูง จนทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤติหรือไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ และยังเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติทางการเงินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดดุลการคลังในระดับสูงจะสร้างแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ที่เร่งสูงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยนให้อ่อนค่าลงและส่งผลกระทบต่อรายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาล และทำให้อัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลการชำระเงิน (Balance of Payment) อยู่ในระดับสูง ส่งผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณ ระดับเงินคงคลัง เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Macroeconomic Stability) นอกจากนั้นยังสร้างภาระต่อการดำเนินนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการด้านการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) การหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลัง การกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้ที่มากเกินไปเกินความจำเป็น และรักษาระดับหนี้คงค้างให้ไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินไปได้ รัฐบาลย่อมมีศักยภาพในการเข้าไปแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งแรงกดดันทางการคลัง (Fiscal Pressures) ซึ่งอาจเกิดมาจากภาวะการณ์ต่างๆ เช่น ภาวะประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (Population Aging) อันเป็นผลทำให้ภาระต้องงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น

ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) กล่าวคือ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Consolidation) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary) ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ แต่รัฐบาลมักมีแรงจูงใจที่จะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical Policy) โดยมี