

บทที่ 9

เศรษฐกิจภาครัฐบาล นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง

1. เศรษฐกิจภาครัฐบาล

1.1 บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ

บทบาทสำคัญของรัฐบาล คือ การช่วยเหลือประชาชนในประเทศ จัดการแก้ไขปัญหาภาวะความขาดแคลน โดยนำเอากลไกอื่น ๆ มาเสริมสร้างกลไกตลาดในการจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้ทั่วถึง บทบาทของรัฐบาลจึงเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารประเทศ ให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี สำหรับบทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจนั้น อาจได้แก่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

1) บทบาทเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการผลิตสินค้าและบริการบางชนิดถ้าปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาด รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า การประปา การสร้างถนน สะพาน การให้การศึกษา

2) บทบาทในการกระจายรายได้ รัฐบาลมีหน้าที่ในการเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ คือการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน โดยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้ของประชากรให้สูงขึ้น

3) บทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรักษาระดับราคาสินค้ามิให้สูงหรือต่ำจนเกินไป ประชากรมีอัตราว่างงานน้อยที่สุด

4) บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลมีบทบาทเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนประเมินผลการพัฒนาในแต่ละช่วง เพื่อให้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแผนที่ใช้อยู่ และเป็นรากฐานในการวางแผนพัฒนาต่อไป

1.2 หน้าที่สำคัญของรัฐบาล คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีปัจจัย 4 ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ หน้าที่ ที่สำคัญทางเศรษฐกิจของรัฐบาล อาจแบ่งออกได้ 4 ประการ หลัก ๆ คือ

- 1) การจัดให้มีสินค้าและบริการสาธารณะ **สินค้าสาธารณะ** คือ สินค้าและบริการที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์หรือบริโภคได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนใด ๆ
- 2) การป้องกันปัญหาการผูกขาด การผูกขาด คือ การมีผู้ผลิตสินค้าหรือบริการเพียงรายเดียว
- 3) การแก้ปัญหา ที่เกิดจากผลกระทบภายนอก ซึ่งมีทั้งบวก และลบ ที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หน้าที่ของรัฐบาล คือ การลดผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสีย

- 4) การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ภาระหน้าที่สำคัญของรัฐบาลทุกประเทศในโลก คือ การแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้

1.3 เครื่องมือของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ

1) ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น

2) นโยบายทางการเงิน หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ของนโยบายการเงิน มี 3 ประการ คือ

- ควบคุมอุปทานของเงินหรือปริมาณเงิน
- ควบคุมอัตราดอกเบี้ย
- ควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

3) นโยบายการคลัง หมายถึง นโยบายเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของรัฐบาล โดยรายรับของรัฐบาล มาจากการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ การขายสินค้าและบริการของรัฐ เป็นต้น รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงสินค้าและบริการโดยทางด้านภาษี เพื่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น

1.4 รายรับและรายจ่ายของรัฐบาล

1.4.1 รายรับของรัฐบาล หมายถึง ยอดเงินรวมที่รัฐบาลจะได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบด้วย 3 ประเภทคือ

1) รายได้ รัฐบาลมีรายได้ที่สำคัญจาก ที่ต่าง ๆ ดังนี้

- รายได้จากภาษีอากร เป็นรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาล โดยได้จากภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม
- จากการขายสิ่งซื้อและบริการของรัฐบาล เช่น ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าขายหนังสือราชการ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายของกลางที่ยึดในคดี เป็นต้น

- รายได้จากรัฐพาณิชย์ ได้แก่ กำไรขององค์กรรัฐบาล เช่น โรงงานยาสูบ สลากกินแบ่งรัฐบาล เงินปันผลจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้น รายได้พิเศษจากรัฐวิสาหกิจ ส่วนแบ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย

- รายได้อื่น ๆ เช่นค่าปรับ ค่าแสตมป์ฤชากร รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

2) เงินกู้ หรือ หนี้สาธารณะ คือ เงินที่เกิดจากการกู้ยืมโดยตรง หรือค้ำประกันของภาครัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจจัดรายได้ให้เพียงพอกับยอดรายจ่าย

3) เงินคงคลัง เป็นเงินที่รัฐบาลมีอยู่และยังไม่จ่ายออกไป ประกอบด้วย

- เงินคงคลังที่เป็นเงินสด หรือสิ่งที่ใกล้เคียงกับเงินสด รัฐบาลเก็บไว้จ่ายในคราวจำเป็น เช่น เมื่อเกิดปัญหางบประมาณขาดดุล

- เงินคงคลังที่ได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากราชกร แล้วยังมีได้จ่ายออกไป เงินที่รัฐบาลกู้ยืมแต่ไม่ได้ใช้จ่าย เงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายปีก่อน ๆ

1.4.2 รายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาล หมายถึง ยอดเงินรวมที่รัฐบาลมีอยู่และยังไม่ได้จ่ายออกไป เพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะจัดทำเป็นแผนประมาณการรายจ่าย ประจำปีรายได้ของรัฐบาล(Public Revenue) ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ๆ ถ้านำรายได้ของรัฐเหล่านี้มารวมกับเงินกู้และเงินคงคลังแล้วจะเป็นรายรับของรัฐบาล (Public Receipt) การคลังสาธารณะหรือการคลังรัฐบาล (Public Finance) หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลกำหนดระดับและโครงสร้างของรายได้ การใช้จ่าย การเก็บภาษี และการก่อหนี้สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ

ความมุ่งหมายในการใช้จ่ายของรัฐบาล

- ส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจ อันเป็นการเพิ่มรายได้ประชาชาติ
- จัดให้บริการแก่ประชาชนในด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณสุขโลก
- ดูแลป้องกันและรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศชาติ
- รักษาความสงบเรียบร้อยภายในให้ประชาชน มีสวัสดิการ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ประเภทของรายจ่ายของรัฐบาล

- 1) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายจ่ายด้านเกษตรกรรม การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การพลังงาน และเชื้อเพลิง การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การท่องเที่ยวและการพาณิชย์ เป็นต้น
- 2) ด้านการศึกษา ได้แก่ รายจ่ายด้านการบริหารการศึกษา ระดับต่าง ๆ เป็นต้น
- 3) ด้านสาธารณสุข และสาธารณสุขโลก ได้แก่ รายจ่ายด้านสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การบริการชุมชน และการบริการสังคมอื่น ๆ เช่น การระบายน้ำโสโครก การกำจัดขยะมูลฝอย การประปา การสุขาภิบาล เป็นต้น
- 4) ด้านการป้องกันประเทศ ได้แก่ รายจ่ายด้านงานกองทัพต่าง ๆ การรักษาดินแดน และการป้องกันอื่น ๆ เช่น งานของสำนักงานสภาคมนั่นคงแห่งชาติ งานของกรมประมวลข่าวกลาง เป็นต้น
- 5) ด้านรักษาความสงบภายใน ได้แก่ งานตำรวจ งานด้านตุลาการ และงานราชทัณฑ์ เป็นต้น
- 6) ด้านบริหารทั่วไป ได้แก่ การบริหารงานการต่างประเทศ และงานบริหารการคลัง เป็นต้น
- 7) ด้านการชำระหนี้เงินกู้ เป็นการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ ทั้งแหล่งภายในและต่างประเทศ

8) ด้านอื่น ๆ เป็นรายจ่ายเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายสมทบโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นต้น

1.5 หนี้สาธารณะ (Public Debt)

หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ภาครัฐบาลเกิดจากการกู้ยืมโดยตรงของรัฐบาล หรือการกู้ยืมของ รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งประชาชนทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันอย่างเท่าเทียม และหลีกเลี่ยงไม่ได้

การสร้างหนี้สาธารณะของรัฐบาล มีสาเหตุสำคัญดังนี้

- 1) เมื่อมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยรัฐบาลอาจกู้เงินระยะสั้น เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้ให้ครบตามที่ประมาณการไว้
- 2) กู้มาเพื่อการลงทุนเพิ่ม เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- 3) เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มรายจ่าย ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงิน
- 4) กู้เงินเพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

ประเภทของหนี้สาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) **หนี้ภายในประเทศ** หมายถึง หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ สถาบันทางการเงิน ประเภทต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป วิธีการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศนั้น รัฐบาลจะจำหน่ายพันธบัตร ซึ่งเป็นการกู้ยืมระยะยาว หรือ จำหน่ายตั๋วคลังซึ่งเป็นการกู้ระยะสั้น

2) **หนี้ต่างประเทศ** หมายถึง หนี้สาธารณะที่เกิดจากรัฐบาลกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ เพื่อนำเงินมาสนับสนุนการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลหรือค้ำประกันเงินกู้ของ รัฐวิสาหกิจแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่สำคัญ คือ ธนาคารโลก กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โฟ้นทะเล แห่งประเทศญี่ปุ่น (OECF) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ABD Bank) และตลาดการเงิน เป็นต้น

ผลดีและผลเสียของหนี้สาธารณะ หนี้สาธารณะมีทั้งผลดีและผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศและประชาชนร่วมกัน ดังนี้

ผลดี ได้แก่

- 1) นำมาใช้พัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศให้ทันกับความต้องการ
- 2) นำมาใช้แก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ โดยนำเงินกู้มาสร้างงาน ทำให้ประชาชนมีรายได้เป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชนให้สูงขึ้น

ผลเสีย ได้แก่

- 1) ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ถ้ารัฐบาลนำมาใช้จ่ายมากเกินไป
- 2) เป็นภาระแก่ประชาชน เมื่อรัฐบาลต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ ทำให้รายได้ที่รัฐบาลจะนำมาพัฒนาประเทศน้อยลง
- 3) ทำให้รัฐบาลใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ขาดความระมัดระวังในการใช้จ่ายอย่างประหยัด

1.6 งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์ แหล่งที่มาของรายรับรายจ่ายของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติถือเอาระยะเวลา 1 ปี คือ เริ่มจาก 1 ตุลาคม จนถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป

สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยราชการที่รับผิดชอบจัดทำงบประมาณประจำปี โดยจะรวบรวมโครงการและรายจ่ายด้านต่างๆ ของหน่วยราชการทุกหน่วย รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด เพื่อนำเสนอขออนุมัติจากรัฐสภา และประกาศใช้ต่อไป

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน คือ

- 1) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล
- 2) เป็นเครื่องมือของรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้ถูกต้องเหมาะสม
- 3) เป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินการของรัฐบาล

ลักษณะของงบประมาณ

งบประมาณของรัฐบาล มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย ผลกระทบจะมากน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้งบประมาณของรัฐบาล ซึ่งมี 3 ลักษณะ คือ

- 1) งบประมาณสมดุล หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายเท่ากับรายได้พอดี งบประมาณสมดุลจะมีข้อจำกัด ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินฝืด อัตราการว่างงานสูง การดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลจะไม่ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลถูกกำหนดโดยรายได้
- 2) งบประมาณขาดดุล หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ และจำเป็นต้องนำรายรับจากเงินกู้ หรือเงินคงคลังมาชดเชยการขาดดุล บัณฑิตนักเศรษฐศาสตร์มีแนวคิดว่าการที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ และรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะมาใช้จ่ายนั้น ไม่ใช่สิ่งที่เสียหาย ถ้าเงินที่กู้มาถูกใช้ในการเพิ่มผลผลิต การเพิ่มการลงทุน และการจ้างงาน
- 3) งบประมาณเงินดูล หมายถึง การที่รัฐบาลใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ ทำให้มีเงินเหลือเข้าเป็นเงินคงคลังเพิ่มขึ้น

2. นโยบายการเงิน

ความหมายของนโยบายการเงิน

นโยบายการเงิน (Monetary Policing) หมายถึง นโยบายที่ธนาคารกลางใช้สำหรับควบคุมปริมาณเงิน และต้นทุนของเงิน (ดอกเบี้ย) ที่หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และมีการเจริญเติบโตในทิศทางที่ต้องการ ส่วนใหญ่จะใช้นโยบายนี้ร่วมกับนโยบายการคลังของรัฐบาล

หน่วยงานสำคัญที่กำหนดนโยบายการเงิน คือ **ธนาคารแห่งประเทศไทย**

2.1 การเงิน

ความหมายของเงิน คือ สิ่งที่ทุกคนในสังคมเดียวกันยอมรับและใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการรวมทั้งการชำระหนี้และอื่น ๆ ตามต้องการ

วิวัฒนาการของเงิน

วิวัฒนาการของเงิน มี 3 ลำดับขั้น คือ

1. ระบบเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งของในการแลกเปลี่ยน (Barter Economy)
2. ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (Money Economy)
3. ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เครดิตเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (Credit Economy)

ระบบเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งของในการแลกเปลี่ยน

ในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการใช้เงิน จำเป็นต้องใช้การแลกเปลี่ยนสิ่งของต่อสิ่งของ (Barter) ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนกันโดยตรง (direct exchange) ภายหลังเมื่อระบบเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้นจำนวนสินค้าที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้น การแลกเปลี่ยนสินค้ากันโดยตรงจึงประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก ได้แก่

1. ปัญหาความต้องการตรงกันทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรงจะต้องหาผู้ที่มีสินค้าที่เราต้องการ และผู้นั้นยินดีที่จะแลกเปลี่ยนกับสินค้าของเราด้วย
2. ปัญหาการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้าชนิดหนึ่งกับสินค้าชนิดอื่น เมื่อจำนวนสินค้ามากขึ้น จำนวนอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้าจะเพิ่มขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้ามีสินค้า 100 ชนิดสินค้าสินค้าแต่ละชนิดต้องมีอัตราแลกเปลี่ยนถึง 99 อัตรา
3. ปัญหาในการเก็บรักษาและขนส่งสินค้า กล่าวคือ สินค้าบางชนิดที่เสื่อมคุณภาพได้ง่าย จำเป็นต้องมีการเก็บรักษาที่ดีเพื่อรอการแลกเปลี่ยน ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา อีกทั้งการแลกเปลี่ยนกันโดยตรงในสินค้าบางชนิดมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งสูง

ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน

จากปัญหาในระบบเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งของในการแลกเปลี่ยน การแลกเปลี่ยนสินค้าในระยะต่อมา จึงถูกพัฒนาเป็นการแลกเปลี่ยนโดยอ้อม(Indirect exchange) โดยใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ซึ่งมีวิวัฒนาการดังนี้

1. เงินที่เป็นสิ่งของหรือสินค้า (Commodity money) สิ่งที่ถูกเลือกใช้เป็นเงินจะต้องมีค่าในตัวเอง ซึ่งคนในสังคมต้องการและยอมรับ เช่น ประเทศที่มีอากาศหนาวเย็นมักใช้ขนสัตว์ประเทศจีนใช้ใบชา นอกจากนี้ยังมีสิ่งอื่นๆ ที่ถูกนำมาใช้เป็นเงิน ได้แก่ ยาสูบ เกลือ เปลือกหอย ลูกบิด อย่างไรก็ตาม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีข้อเสียคือขาดความคงทนถาวร ไม่สามารถพกพาได้สะดวกและแบ่งแยกเป็นหน่วยย่อยได้ยาก
2. เงินโลหะ (metallic money) ในระยะต่อมา มีการนำโลหะมีค่ามาใช้เป็นเงิน ได้แก่ โลหะเงิน ทองคำ และมีการนำโลหะดังกล่าวมาหลอมเป็นเหรียญที่มีค่าแน่นอน เงินเหรียญในระยะแรกเป็นเงินที่มีมูลค่าเต็มตัว (Full bodies coins) คือค่าของเงินเท่ากับค่าของโลหะที่ใช้ทำเหรียญ
3. เงินกระดาษ (Paper money) สมัยก่อนการเก็บรักษาโลหะมีค่าและเงินเหรียญไว้กับตนเองหรือพกพาไปยังที่ต่าง ๆ ขาดความสะดวก จึงได้นำโลหะมีค่าไปฝากไว้กับช่างทองซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือในสมัยนั้น ช่างทองจะออกใบรับให้แก่ผู้ที่มาฝาก แต่เนื่องจากโลหะที่นำมาฝากนั้นมักจะไม่มี การได้ถอนคืนพร้อมกัน ช่างทองจึงถือโอกาสออกใบรับให้แก่ผู้ที่ไม่ได้นำโลหะมาฝากด้วยโดยคิดค่าบริการตามสมควร ต่อมาช่างทองเหล่านี้ได้กลายมาเป็นนายธนาคาร ใบรับฝากทองนั้นคือบัตรธนาคาร (bank notes)

ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เครดิตเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน

เงินอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้แทนเงินสดคือเงินฝากกระแสรายวัน (demand deposits) ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายโอนกันโดยเช็คแต่ไม่เป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เพราะเจ้าหนี้สามารถปฏิเสธการรับชำระหนี้ด้วยเช็คได้ ประเทศที่มีระบบธนาคารพัฒนาแล้วมักใช้เงินฝากกระแสรายวันอย่างแพร่หลายเงินที่ใช้ทั่วไปในปัจจุบันมี 3 แบบคือเหรียญกษาปณ์ ธนบัตร และเงินฝากกระแสรายวัน

หน้าที่ของเงิน

หน้าที่ของเงินที่สำคัญมี 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เงินทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดตามหลักการแบ่งงาน (division of labor) และความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (specialization) คือแต่ละคนไม่จำเป็นต้องผลิตสินค้าทุกอย่างเพื่อนำมาใช้ แต่จะเลือกผลิตสินค้าเฉพาะที่ตนมีความชำนาญเท่านั้น แล้วจึงนำมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เงินจะทำหน้าที่นี้ได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในค่าของเงิน ในภาวะปกติ

ค่าของเงินจะมีความมั่นคงและได้รับการยอมรับ แต่ในภาวะสงครามหรือเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพ ความเชื่อมั่นในค่าของเงินจะลดลง

2. เป็นสิ่งวัดมูลค่า เงินเป็นสิ่งที่ใช้วัดมูลค่าของสินค้าและบริการ เพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบราคาระหว่างกัน

3. เป็นมาตรฐานในการชำระหนี้ เมื่อมีกู้ยืมกันเกิดขึ้น เงินสามารถบอกจำนวนหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยในรูปตัวเงินที่ต้องชำระคืนในอนาคต ทำให้เกิดความสะดวกในการกู้ยืม โดยมีข้อแม้ว่ามูลค่าของเงินต้องไม่เปลี่ยนแปลงมากเกินไป เพื่อมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่เจ้าหนี้และลูกหนี้

4. เป็นสิ่งสะสมมูลค่าและให้สภาพคล่อง การสะสมสินทรัพย์บางประการต้องมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาหรือการเสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา ทำให้ผู้ถือสินทรัพย์นั้นขาดทุน จึงมีการสะสมเงินตราเนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่ได้รับการยอมรับและมีสภาพคล่องสูงสุด อีกทั้งการสะสมในรูปของเงินฝากที่สถาบันการเงินจะก่อให้เกิดผลดีแก่ระบบเศรษฐกิจ เพราะสถาบันการเงินสามารถนำเงินฝากเหล่านั้นไปให้กู้ยืมเพื่อการลงทุนและจ้างงานได้

สิ่งที่คล้ายเงิน (Near money) คือสินทรัพย์ที่ทำหน้าที่ในการเก็บมูลค่าและเปลี่ยนสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน แต่มีความแตกต่างจากเงินตรงที่ไม่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าและบริการได้ทันทีที่ต้อนนำไปแลกเปลี่ยนเงินสดที่สถาบันการเงินก่อน โดยมูลค่าไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เช่น เงินฝาก ออมทรัพย์ ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น

สิ่งที่ทดแทนเงิน (Money substitutes) คือ สิ่งที่ทำหน้าที่ชั่วคราวในฐานะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแต่ไม่ทำหน้าที่ในการรักษามูลค่า เช่น บัตรเครดิต กล่าวคือบัตรเครดิตสามารถใช้ซื้อสินค้าและบริการบางประเภทได้ แต่ผู้ที่รับเครดิตจะไม่สามารถใช้บัตรเครดิตนั้นไปทำธุรกรรมต่อไปได้อีก

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน

การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินนอกจากจะขึ้นอยู่กับคำจำกัดความของปริมาณเงินแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย คือ

1. การใช้นโยบายการเงิน หากทางการใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นการขยายเครดิต เช่น การขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ จะมีผลให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

ในทางตรงข้าม การใช้นโยบายการเงินแบบเข้มงวดโดยการลดเครดิต เช่น การขึ้นอัตราดอกเบี้ย จะมีผลให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจลดลง

2. การใช้นโยบายการคลัง หากรัฐบาลใช้งบประมาณขาดดุลหรือรายจ่ายของรัฐบาลสูงกว่ารายได้ของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุล เช่น อาจจะนำเงินคงคลังมาใช้หรือกู้จากธนาคารกลาง เป็นต้น ย่อมมีผลทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

หากรัฐบาลใช้งบประมาณเกินดุลหรือรายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่ายของรัฐบาล เช่น การเพิ่มภาษี ทำให้เงินส่วนหนึ่งของประชาชนอยู่ในมือรัฐบาล ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจึงลดลง

3. การชำระหนี้ระหว่างประเทศ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในดุลการชำระเงินย่อมส่งผลโดยตรงต่อปริมาณเงินในประเทศ หากดุลการชำระเงินเกินดุล อันเนื่องมาจากการส่งออก การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น เงินส่วนนี้จะถูกนำไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราในประเทศ ทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น

ในทางตรงกันข้าม หากดุลการชำระเงินขาดดุล เนื่องจากการนำเข้า การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น เงินในประเทศเป็นส่วนหนึ่งจะถูกแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศ ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจึงลดลง

มูลค่าของเงิน

ค่าของเงิน หมายถึง อำนาจในการซื้อหรืออำนาจในการแลกเปลี่ยนระหว่างสกุลหนึ่งกับสินค้าหรือบริการ โดยปกติค่าของเงินจะไม่คงที่ อาจเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้เสมอ

ค่าในตัวของเงินเอง มี 2 ชนิด คือ

(1) ค่าของเงินภายนอก หมายถึง อำนาจในการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือราคาของเงินตราสกุลหนึ่ง เมื่อคิดเป็นราคาของเงินสกุลอื่น ซึ่งเป็นอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เช่น

เดิม เงิน 1 ดอลลาร์สหรัฐ แลกได้ 25 บาท

ต่อมา เงิน 1 ดอลลาร์สหรัฐ แลกได้ 53 บาท

แสดงว่า ค่าเงินบาทลดต่ำลง และค่าเงินดอลลาร์สหรัฐเพิ่มสูงขึ้น

(2) ค่าของเงินภายใน หมายถึง อำนาจในการซื้อสินค้าและบริการของเงินแต่ละหน่วย สิ่งที่จะทำให้ทราบว่าค่าของเงินเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ก็คือ “ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไป” (ดัชนีราคาสินค้า) กล่าวคือ

ถ้าราคาสินค้าสูงขึ้น แสดงว่า ค่าของเงินลดลง

ถ้าราคาสินค้าลดลง แสดงว่า ค่าของเงินเพิ่มขึ้น

ค่าของเงินจะเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้าม (ผกผัน) กับระดับราคาสินค้าทั่วไป

การลดค่าเงิน

การลดค่าเงิน คือ การลดอำนาจซื้อของเงินและราคาของเงินตราสกุลหนึ่งต่อเงินอีกสกุลหนึ่ง เช่น การลดค่าเงินบาท

การลดค่าเงินบาท หมายถึง การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ต้องจ่ายเงินบาทจำนวนมากขึ้น เพื่อให้ได้เงินสกุลอื่นจำนวนเท่าเดิม เช่น เดิม 23 บาท แลกได้ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อมาประมาณปี 2527 รัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาท โดยกำหนดให้ 27 บาท แลกได้ 1 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น

การลดค่าเงินบาท หรือ การกำหนดให้ค่าเงินบาทลอยตัว เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้แก้ปัญหา การขาดดุลการค้า หรือการขาดดุลการชำระเงิน

ประเทศไทยกับการลดค่าเงินบาท และค่าเงินบาทลอยตัว

- (1) ปี พ.ศ. 2527 รัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ปัญหาขาดดุลการค้า
- (2) ปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลประกาศค่าเงินบาทลอยตัวเพื่อแก้ปัญหา การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและการขาดดุลการชำระเงิน

ผลจากการลดค่าเงินบาท หรือค่าเงินบาทลอยตัว

การลดค่าเงินบาท หรือการกำหนดให้ค่าเงินบาทลอยตัว ทำให้เกิดผลดังนี้

- 1) การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ต้องจ่ายเงินบาทเพิ่มมากขึ้น
- 2) การชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะเพิ่มขึ้น
- 3) สินค้าไทยที่ส่งขายต่างประเทศจะมีราคาถูกลง ทำให้ต่างประเทศซื้อสินค้าไทยเพิ่มขึ้น
- 4) สินค้านำเข้าจากต่างประเทศ จะมีราคาเป็นเงินบาทสูงขึ้น
- 5) ราคาสินค้าไทยที่ผลิตเองก็มีแนวโน้มสูงขึ้น ถ้าใช้ปัจจัยการผลิตต่างประเทศ
- 6) คนต่างประเทศมาท่องเที่ยวเมืองไทยมากขึ้น แต่คนไทยจะเดินทางไปต่างประเทศน้อยลง

การกำหนดมาตรฐานเงินตรา

การกำหนดมาตรฐานเงินตรา หมายถึง การกำหนดมูลค่าของเงินสกุลหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าของทองคำหรือเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่เดิมใช้ทองคำจึงเรียกว่า **มาตรฐานทองคำ** ปัจจุบันใช้มาตรฐานเงินตรา ที่เรียกว่า มาตรฐานสมภายใต้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ กล่าวคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเงินตราแต่ละสกุลว่ามีค่าเสมอภาคเท่าใด โดยคิดเทียบกับมูลค่าทองคำ หรือเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (เช่น 1 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เท่ากับ 25.20 บาทไทย) ค่า

เสมอภาคนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามภาวะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ แต่การเปลี่ยนแปลงต้องได้รับความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศก่อน

ปริมาณเงิน (Money Supply)

ปริมาณเงิน คือ จำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในมือมหาชนขณะใดขณะหนึ่ง ทั้งนี้ไม่นับรวมปริมาณเงินตราที่อยู่ในมือของรัฐบาล และเงินฝากของรัฐบาลในธนาคาร เพราะถือว่าเงินเหล่านี้ยังมีได้นำออกมาใช้หมุนเวียน

โดยทั่วไปปริมาณเงินอาจจำแนกได้ 2 อย่าง คือ

(1) ปริมาณเงินตามความหมายอย่างแคบ เป็นปริมาณเงินที่ประชาชนถือไว้เพื่อเป็นสื่อในการซื้อขายแลกเปลี่ยน ประกอบด้วย

- ธนบัตร
- เหรียญกษาปณ์
- เงินฝากกระแสรายวัน

(2) ปริมาณเงินตามความหมายอย่างกว้าง เป็นปริมาณเงินที่ประชาชนถือไว้เพื่อเป็นสื่อในการซื้อขายแลกเปลี่ยน รวมทั้งเงินที่ถือไว้เพื่อการออม ซึ่งจะได้ผลตอบแทน ประกอบด้วย

- ธนบัตร
- เหรียญกษาปณ์
- เงินฝากกระแสรายวัน
- เงินฝากออมทรัพย์
- เงินฝากประจำ

ระบบการเงินของประเทศกำลังพัฒนา เป็นปริมาณเงินตามความหมายแคบ ส่วนระบบการเงินของประเทศพัฒนาแล้วเป็นปริมาณเงินตามความหมายกว้าง

สรุป -ปริมาณเงินหมุนเวียนมาก ทำให้อำนาจซื้อสูง มีผลให้ราคาสินค้าราคาสูงขึ้น ค่าเงินลดลง เรียกว่า ภาวะเงินเฟ้อ
-ปริมาณเงินหมุนเวียนน้อย ทำให้อำนาจซื้อน้อย มีผลให้ราคาสินค้าลดลง ค่าเงินเพิ่มขึ้น เรียกว่า ภาวะเงินฝืด

ภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืด

ประเด็นที่ควรทราบ	เงินเฟ้อ	เงินฝืด
ราคาสินค้า	สูงขึ้น	ลดต่ำลง
มูลค่าของเงิน	ลดลง	เพิ่มขึ้น
ปริมาณเงิน	มาก	น้อย
สาเหตุ	1. อุปสงค์มากกว่าอุปทาน	1. อุปทานมากกว่าอุปสงค์
	2. ต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น	2. รัฐบาลเก็บภาษีมากเกินไป
ขนาด	ราคาสินค้าที่เปลี่ยนแปลงสูง	ราคาสินค้าที่เปลี่ยนแปลงลดลง
1. อย่างอ่อน	1. ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ต่อปี เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ เพราะกระตุ้นการลงทุนของผู้ผลิต	1. ระดับราคาสินค้าลดต่ำลงเล็กน้อย เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะกระตุ้นการบริโภคของประชาชน
2. อย่างปานกลาง	2. ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นระหว่าง 6-20 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ประชาชนจะเดือดร้อนจากสินค้าที่มีราคาแพง	2. ระดับราคาสินค้าลดต่ำลงมาก เป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ การผลิตลดลง
3. อย่างรุนแรง (เกินกว่า 20 %)	3. ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นเกินกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ มักเกิดในภาวะสงครามหรือการจลาจล	3. ระดับราคาสินค้าลดลงอย่างมาก เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ การผลิตหยุดชะงักเกิดปัญหาการว่างงาน เศรษฐกิจตกต่ำ
ผลกระทบ	1. คนใช้จ่ายมากขึ้นเพราะกลัวราคาสินค้าจะแพงขึ้นอีกในอนาคต 2. ค่าครองชีพสูงขึ้น 3. เป็นผลดีต่อพ่อค้า ลูกหนี้ และนายธนาคาร 4. เป็นผลเสียต่อผู้มีรายได้ประจำ ผู้มีเงินออม และเจ้าหนี้	1. การค้าซบเซา การลงทุนลดน้อยลง 2. ปัญหาการว่างงาน และเศรษฐกิจตกต่ำ 3. เป็นผลดีต่อผู้มีรายได้ประจำ และเจ้าหนี้ 4. เป็นผลเสียต่อพ่อค้า ผู้ประกอบการ ลูกหนี้ และผู้มีรายได้ไม่แน่นอน

ประเด็นที่ควรทราบ	เงินเพื่อ	เงินฝืด
แนวคิดเพื่อแก้ปัญหา	ดึงเงินจากมือประชาชนเข้ามาไว้ ดึงเงินจากมือประชาชนเข้ามาไว้ที่ ธนาคาร และรัฐบาลมาก ๆ	กระจายเงิน ไปอยู่ที่ประชาชนมาก ๆ
วิธีแก้ไข		
1. นโยบายการเงิน	1. เพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ 2. เพิ่มการขายพันธบัตรให้ธนาคาร พาณิชย์ประชาชน 3. ลดการรับซื้อพันธบัตรคืนจาก ประชาชน 4. ลดการขยายเครดิตของธนาคาร พาณิชย์	1. ลดดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ 2. ลดการขายพันธบัตรให้ธนาคาร พาณิชย์และประชาชน 3. เพิ่มการรับซื้อพันธบัตรคืนจาก ประชาชน 4. เพิ่มการขยายเครดิตของธนาคาร พาณิชย์
2. นโยบายการคลัง	1. เก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มขึ้น 2. ใช้งบประมาณเกินดุล 3. ลดการใช้จ่ายภาครัฐบาล	1. เก็บภาษีจากประชาชนลดลง 2. ใช้งบประมาณขาดดุล 3. เพิ่มปริมาณความต้องการสินค้า และบริการให้มากขึ้น
3. นโยบายสินค้า	1. เพิ่มปริมาณสินค้าในตลาดให้ มากขึ้น	1. เพิ่มปริมาณความต้องการสินค้า และบริการให้มากขึ้น

เงินตึงตัว

เงินตึงตัว หมายถึง ภาวะที่กระแสเงินเกิดการชะงักงันเนื่องจากปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีจำกัดเป็นภาวะที่ปริมาณเงินไหลออกนอกประเทศมากกว่าไหลเข้า ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินไม่มีเงินให้เอกชนกู้ยืม ผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นคือ พ่อค้าและนักธุรกิจขาดเงินที่ใช้จ่ายหมุนเวียน ขาดเงินลงทุน ซึ่งจะกระทบต่อการลงทุนในทุกสาขาอย่างมาก

สรุป นโยบายการเงินที่สำคัญ คือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การกำหนดเงินสดสำรองกฎหมายของธนาคารพาณิชย์ การกำหนดอัตราซื้อลด การซื้อขายพันธบัตรรัฐบาล

2.2 การธนาคาร

การธนาคาร หรือสถาบันการเงิน เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นแหล่งที่ช่วยระดมเงินออมจากเอกชน ธุรกิจและรัฐบาล เพื่อนำไปบริการเงินกู้แก่เอกชน ธุรกิจ หรือรัฐบาลที่มีความต้องการเงินทุนไปลงทุน

2.2.1 สถาบันการเงิน

สถาบันการเงิน หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ระดมเงินออม และให้กู้ยืมแก่ผู้ที่ต้องการเงินไปเพื่อการบริโภค หรือเพื่อการลงทุนดำเนินธุรกิจโดยจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ออมและคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืม

สถาบันการเงินในประเทศไทย เริ่มติดต่อทำการค้ากับนานาประเทศ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยชาวอังกฤษได้เข้ามาตั้งธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ เมื่อ พ.ศ. 2431 ธนาคารพาณิชย์ที่สร้างขึ้นในระยะแรก ๆ ล้วนเป็นชาวต่างประเทศทั้งสิ้น ซึ่งจัดตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนการค้าต่างประเทศจนถึง พ.ศ. 2449 จึงมีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของไทยขึ้นเป็นครั้งแรก ชื่อ “แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด” และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด เมื่อ พ.ศ. 2482 ปัจจุบันสถาบันการเงินของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จำแนกออกได้ดังนี้

1) สถาบันการเงินประเภทธนาคาร

ธนาคารอาจแบ่งออกได้หลายประเภทตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง คือ

1.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสถาบันการเงินที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อเพื่อให้เกิดสภาพคล่อง โดยมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีเสถียรภาพ

การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเป็นอิสระจากรัฐบาลไม่แสวงหารายได้และผลกำไรจากการประกอบการ และไม่ทำธุรกิจติดต่อกับประชาชนโดยตรง

หน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

- 1) ออกธนบัตร การออกธนบัตรใหม่เพื่อแทนธนบัตรเก่าที่ชำรุด หรือเมื่อได้รับทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น
- 2) เป็นนายธนาคารของรัฐบาล และเป็นตัวแทนการเงินของรัฐบาล โดย
 - รับฝากเงินจากหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ
 - ใ้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงิน
 - เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล เช่น หาแหล่งเงินกู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

- 3) เป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ โดยรับฝากเงินและรับฝากเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ และให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมเงิน
- 4) กำกับดูแลการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- 5) ควบคุมตรวจสอบสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการเงินของประเทศมีเสถียรภาพและการดำเนินงานของสถาบันการเงินมั่นคง
- 6) การเก็บรักษาทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
- 7) การรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ โดยดำเนินนโยบายการเงิน ในการควบคุมปริมาณเงินของประเทศให้เหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืด

2.2.2 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ เป็นธนาคารที่ดำเนินงานโดยเอกชน ซึ่งเป็นธนาคารที่มีจำนวนมากที่สุด และมีปริมาณเงินหมุนเวียน ตลอดจนทรัพย์สินมากที่สุด มีบทบาทสูงต่อธุรกิจการเงินของประเทศ เนื่องจากเป็นหน่วยธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ หน้าที่ของธนาคารพาณิชย์มีดังนี้

- รับฝากเงินจากธนาคาร มีทั้งเงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ และเงินฝากกระแสรายวัน โดยเงินฝากแต่ละประเภทจะมีอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน
- การให้กู้ยืมเงิน เพื่อการบริโภคหรือการลงทุน ตลอดจนนำเงินออมที่มีผู้นำมาฝากไปลงทุนในหลักทรัพย์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทน
- การให้บริการอื่น ๆ เช่น การโอนเงิน การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การให้เชาผู้รับประกัน การรับชำระค่าบริการต่าง ๆ เป็นต้น

2.2.3 ธนาคารพิเศษ หรือธนาคารที่จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์

2) สถาบันการเงินประเภทมิใช่ธนาคาร

(1) บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนทำหน้าที่ ประกอบกิจการกู้ยืมหรือรับเงินจากประชาชน แล้วนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ เช่น ให้กู้ยืมระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี ส่วนบริษัทหลักทรัพย์ ทำหน้าที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ เช่น กิจการนายหน้าซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ กิจการค้าหลักทรัพย์

หลักทรัพย์ (Securities) หมายถึง ตราสาร หรือเอกสารการแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สินที่ซื้อขายกัน เช่น หุ้น หุ้นกู้ พันธบัตร ตั๋วเงิน เป็นต้น

(2) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหาทุนเพื่อให้ผู้ประกอบการ

อุตสาหกรรม เพื่อสร้างสินทรัพย์ถาวร เช่น สร้างโรงงาน เครื่องมือ เครื่องจักร เป็นต้น นอกจากนี้บริษัท
เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ยังรับประกันเงินกู้ให้กับลูกค้าที่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน
ทั้งในและนอกประเทศเพื่อส่งเสริมพัฒนากิจการอุตสาหกรรมอีกด้วย

(3) บริษัทประกันชีวิตและประกันภัย เป็นสถาบันการเงินอีกประเภทหนึ่งที่ส่งเสริมให้
ประชาชนรู้จักประหยัดสร้าง ความมั่นคงแก่กิจการและครอบครัวของตน การประกันที่แพร่หลาย มี 2 ชนิด
คือ การ

- **ประกันชีวิต** เป็นการประกันความตายที่ทุกคนต้องประสบ เมื่อทำประกันและเสียชีวิตลง
ทายาทจะได้รับเงิน

- **การประกันวินาศภัย** เป็นการประกันอาจเกิดจากทรัพย์สิน เมื่อผู้เอาประกันได้รับความ
เสียหาย บริษัทประกันภัยอาจจะต้องจ่ายสินไหมทดแทน

(4) สหกรณ์การเกษตร เป็นสถาบันการเงินที่สร้างขึ้นเพื่อให้เกษตรกรร่วมมือกันช่วยเหลือการ
ประกอบอาชีพของเกษตรกร

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินที่รับฝากเงินจากสมาชิกและให้สมาชิกกู้ยืมเงิน โดย
คิดดอกเบี้ย และนำกำไรมาปันผลให้สมาชิกตามมูลค่าหุ้นที่ถือ

(6) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (Credit Fancier Companies) เป็นบริษัทที่ดำเนินกิจการระดมทุนด้วย
การออกตั๋วสัญญาใช้เงินเสนอขายต่อประชาชนทั่วไป เพื่อนำมาให้ประชาชนกู้เงิน ไปซื้อที่ดินและสร้างที่
อยู่อาศัย

(7) ไร่รับจำนำ เป็นสถาบันการเงินขนาดเล็กที่พบเห็น โดยทั่วไปตามแหล่งชุมชน ทำหน้าที่ให้
กู้ยืมทั่วไป โดยการรับจำนำสิ่งของและเครื่องใช้ต่าง ๆ ทั้งของใหม่และของที่ใช้แล้ว ไร่รับจำนำมี 3
ประเภท ตามลักษณะของผู้ดำเนินงาน คือ ไร่รับจำนำที่ดำเนินการโดยเอกชน ไร่รับจำนำที่ดำเนินการ
โดยกรมประชาสงเคราะห์ เรียกว่า สถานธนานุเคราะห์ และ ไร่รับจำนำที่ดำเนินการโดยเทศบาล เรียกว่า
สถานธนานุบาล

สรุป การธนาคาร หรือสถาบันการเงิน ที่กล่าวข้างต้น เป็นสถาบันที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน
กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นแหล่งระดมเงินทุน จากประชาชน แล้วนำมาให้ผู้ลงทุนกู้ยืมไปเพื่อการบริ โภคหรือ
การลงทุน ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมกับผู้ลงทุน โดยมีกฎหมายให้ความคุ้มครอง ลดการเอาเปรียบ
เปรียบ

3. นโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง คืออะไร

นโยบายการคลัง (Fiscal policy) คือ นโยบายในการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล รัฐบาลหารายได้โดยการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ทั้งจากผู้ผลิต ผู้บริโภค และผู้มีรายได้ อาทิเช่น ภาษีเงินได้ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร เป็นต้น ส่วนการใช้จ่ายก็กระทำโดยจ่ายจากเงินงบประมาณ โดยผ่านทางส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

บทบาทของนโยบายการคลัง ที่โดดเด่นมี 3 ประการ คือ

1. บทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ดังนั้น เมื่อใดที่ระบบเศรษฐกิจเกิดปัญหาขึ้นรัฐบาล ก็จะเข้ามาแก้ไขโดยการใช้นโยบายการคลังและการเงินตามความเหมาะสมตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในประเทศ ระดับราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลกระทบที่ตามมาจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการใช้ทรัพยากรการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการออมเงินของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังโดยการเก็บภาษีเพิ่ม เช่น ภาษีเงินได้ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะมีผลต่อปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบ และต่อระดับราคาสินค้า

2. บทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ (Allocation of Resource)

เนื่องจากทรัพยากรหรือปัจจัยในการผลิตของประเทศมีจำกัด รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือบทบาทในการจัดสรร แบ่งปันทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน สินค้าและบริการนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- สินค้าและบริการสาธารณูปโภค คือ สินค้าที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอุปโภคบริโภคได้ เป็นสินค้าบริการสาธารณะ สินค้าประเภทนี้มักจะผลิตหรือดำเนินการโดยรัฐ เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำประปา การรถไฟ เป็นต้น หรือเป็นธุรกิจประเภทที่มีผลทางสังคมโดยรวม เช่น การสร้างโรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล เป็นต้น โดยรัฐอาจจะทำเองหรือส่งเสริมให้เอกชนทำ โดยให้การอุดหนุน (Subsidize) ก็ได้

- สินค้าสำหรับผู้บริโภคทั่วไป ส่วนใหญ่จะผลิตโดยผู้ประกอบการเอกชนทั่วไป ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า รถ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3. บทบาทในการกระจายรายได้

จุดมุ่งหมายในการกระจายรายได้ของรัฐบาลก็คือ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้เพราะประชาชนในสังคมยังมีโอกาสและความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงใช้นโยบายการคลัง โดยการเก็บภาษีจากประชาชนทั่วไปที่มีความสามารถเสียภาษี และกระจายรายได้ไปให้กับ คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส โอกาส ผู้พิการ เด็กจรจัด และคนสูงอายุ ตัวอย่าง เช่น จัดสร้างที่พักพิงสำหรับเด็กเร่ร่อนเร่จรจัด คนสูง อายุ จัดสร้างโรงพยาบาลรักษาคนพิการฟรีเมื่อในอัตราต่ำ จัดตั้งโรงเรียนสอนคนตาบอด เป็นต้น

เครื่องมือนโยบายการคลัง

ทางด้านกรคลังของรัฐบาลที่นำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. นโยบายการจัดเก็บภาษีอากร(Taxation)
2. นโยบายทางด้านรายจ่ายของรัฐ(Government Expenditure)
3. การก่อหนี้สาธารณะ(Public Debt)
4. นโยบายงบประมาณ(Government Budget)

นโยบายการจัดเก็บภาษีอากร (Taxation)

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร มี 3 ประการ คือ

1. จัดเก็บภาษีเพื่อรายได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะภาษีเป็นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาล
2. จัดเก็บภาษีเพื่อการควบคุม ซึ่งรัฐบาลอาจใช้ภาษีเพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางประเภทที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเพื่อควบคุมธุรกิจและคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมทั้งเพื่อป้องกันการผูกขาดของผู้ผลิต
3. จัดเก็บภาษีเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของรายได้และการว่างงาน โดยรัฐบาลอาจทำได้ด้วยการเพิ่มหรือลดอัตราภาษี ซึ่งสามารถอธิบายได้เป็น 2 กรณีคือ
 - 1) ถ้าเกิดภาวะเงินฝืด จะมีการว่างงานโดยทั่วไป รัฐบาลจะลดภาษีลงเพื่อให้ประชาชนมีเงินเหลือสำหรับจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้จำนวนคนว่างงานลดลงและเศรษฐกิจจะฟื้นตัวเร็วขึ้น
 - 2) ถ้าเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจะเพิ่มภาษีให้สูงขึ้น เพื่อลดปริมาณเงินหรือลดอำนาจซื้อของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้การบริโภคลดลง

ประเภทของภาษีอากร

การเก็บภาษีอากรแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การเก็บภาษีตามลักษณะการผลักภาระภาษี แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ภาษีทางตรง (Direct Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สิน และภาษีมรดก

2) ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาษีไปให้ผู้อื่นได้ทั้งหมด หรือบางส่วน ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร และภาษีมหรสพ

2. การเก็บภาษีตามลักษณะของฐานภาษี แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ภาษีที่เก็บจากเงินได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2) ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน และภาษีมรดก ภาษีที่เก็บจากการบริโภค ได้แก่ ภาษีการใช้จ่าย ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร

● ภาระภาษีอากร

ภาระภาษี หมายถึง ความรับผิดชอบในการเสียภาษี กล่าวคือ ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีจะเสียภาษีตามความสามารถซึ่งวัดได้จากการหารายได้และการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

การผลักภาระหน้าที่ สามารถทำได้ 3 วิธี คือ

1. การผลักภาระภาษีไปข้างหน้า คือผู้เสียภาษีจะสามารถผลักภาระภาษีไปให้บุคคลอื่นได้
2. การผลักภาระภาษีไปข้างหลัง คือผู้เสียภาษีจะต้องรับภาระภาษีไว้เอง ทำให้ผู้ผลิตต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง
3. การผลักกระจาย คือการผลักภาระภาษีไปข้างหน้าและข้างหลัง โดยผู้เสียภาษีอาจรับภาระไว้บางส่วน

ภาระภาษีที่ผู้ซื้อและผู้ขายรับจะมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าแต่ละชนิด

● อัตราภาษีและผลต่อการกระจายรายได้

ในการกำหนดอัตราภาษีตามหลักความสามารถอาจเก็บได้ใน 3 ลักษณะ คือ

1. อัตราก้าวหน้า คือ อัตราภาษีที่จะสูงขึ้นเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งการเก็บภาษีตามอัตรานี้ได้รับการยกย่องว่าให้ความเป็นธรรมแก่สังคมดีเยี่ยม ทั้งนี้เพราะจะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้บุคคล และช่วยให้การกระจายรายได้เป็นไปอย่างทั่วถึง

2. อัตราคงที่ คือ อัตราภาษีที่จะคงที่เสมอไม่ว่ารายได้จะมากหรือน้อยเพียงใด เช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ของบุคคล
3. อัตราถอยหลัง คือ อัตราภาษีที่จะลดต่ำลงเมื่อรายได้สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ของบุคคล

● **ผลของการเก็บภาษีอากร**

การเก็บภาษีจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ ดังนี้

1. ผลต่อการผลิต ภาษีบางประเภทอาจใช้ในการส่งเสริมการผลิตภายในประเทศได้ เช่น รัฐอาจเก็บภาษีสินค้านำเข้าให้สูงขึ้น เพื่อจำกัดการนำเข้าให้น้อยลง แต่ภาษีบางประเภทอาจทำให้การผลิตลดลงได้เช่นเดียวกัน
2. ผลต่อความสามารถในการทำงานของบุคคล ภาษีอาจมีผลต่อการลดอำนาจซื้อของประชาชน และอาจบั่นทอนความสามารถหรือประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคลไปได้ด้วย
3. ผลต่อการออมทรัพย์และความปรารถนาที่จะทำงาน เช่น ถ้ารัฐเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้ามาก ๆ อาจทำให้ปริมาณเงินออมลดลง ซึ่งจะส่งผลให้การลงทุนของประเทศลดน้อยลง นอกจากนี้ การที่ประชาชนต้องเสียภาษีให้รัฐเป็นเงินจำนวนมาก อาจทำให้ประชาชนหมกมุ่นใจในการทำงานได้
4. ผลต่อการกระจายรายได้ การเก็บภาษีจะสามารถกระจายรายได้มากหรือน้อยเพียงใดจะขึ้นอยู่กับอัตราภาษี ถ้าเป็นภาษีอัตราก้าวหน้าจะช่วยให้การกระจายรายได้เป็นอย่างทั่วถึง
5. ผลต่อการมีงานทำ ถ้ารัฐนำเงินภาษีที่เก็บที่เก็บจากประชาชนไปใช้จ่ายทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จะทำให้ระดับการจ้างงานสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การผลิตขยายตัว และทำรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นด้วย

4. สภาพการเงินและการคลังของไทยในปัจจุบัน

ให้นักเรียนอ่านบทความต่อไปนี้แล้วสังเคราะห์

1. นโยบายการเงินในรัฐบาลปัจจุบันยกตัวอย่างการดูแลเงินเพื่อและสร้างเสถียรภาพเศรษฐกิจผู้ว่าฯ_ธปท. ประกาศนโยบายการเงิน ดูแลเสถียรภาพด้านราคาเนื่องจากความเสถียรด้านเงินเพื่อยังเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อไป พร้อมยอมรับการเข้มงวดนโยบายการเงินกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่จัดขึ้นเป็นปีที่ 9 นับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ภายใต้หัวข้อการสัมมนา "นโยบายการเงิน ในโลกที่ผันผวน: ความท้าทายและกลยุทธ์ที่รับมือ" วานนี้ (3 ก.ย.) นางธาริษา วัฒนเกส ผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กล่าวว่า จากการที่แรงกดดันด้านราคาและความเสี่ยงต่อการเติบโตของเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นพร้อมๆ กันจากทั้งปัจจัยภายในและนอกประเทศอย่างเช่นในขณะนี้ การดำเนินนโยบายการเงินจึงมีความท้าทายมากขึ้นเนื่องจากทุกทางเลือกของนโยบายต่างส่งผล กระทบต่อเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักของแต่ละทางเลือกอย่างรอบคอบ และคำนึงผลประโยชน์โดยรวมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับนโยบายการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการดูแล เสถียรภาพทางด้านราคา ขณะเดียวกันก็ได้ดูแลการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ขอย้ำว่านโยบายการเงินที่มุ่งรักษาเสถียรภาพด้านราคาหรือดูแลให้เงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำก็เพื่อช่วยรักษาอำนาจซื้อของประชาชนและความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนสร้างสมดุลให้กับภาคการออมที่ถูกกระทบจากภาวะอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ติดลบต่อเนื่องเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจ และมีผลให้เศรษฐกิจเติบโตในระยะยาวอีกด้วย" นางธาริษาระบุว่า หัวใจสำคัญของการดำเนินนโยบายการเงิน ในภาวะปัจจุบัน จึงอยู่ที่การหาจุดสมดุลระหว่างการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในช่วงที่ผ่านมา นโยบายการเงินที่เริ่มเข้มงวดมากขึ้นนี้เป็นการแสดงความแน่วแน่ของ ธปท.ที่จะดูแลให้เงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ สร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชน และลดการคาดการณ์ความรุนแรงของอัตราเงินเฟ้อในอนาคต "การดูแลเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำลงในอนาคตนี้ จะสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของผู้บริโภคและนักลงทุนซึ่งในที่สุดเป็นการ เพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในระยะยาว" ผู้ว่าฯ ธปท.กล่าวและย้ำว่า จุดสมดุลของการดำเนินนโยบายการเงินในขณะนี้ จึงเป็นไปในทิศทางที่ต้องดูแลเสถียรภาพด้านราคาเนื่องจากความเสถียรด้านเงินเพื่อยังเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อไป อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าฯ ธปท.ยอมรับว่า นโยบายการเงินที่เข้มงวดขึ้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่

จากการปรับตัวทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงพื้นฐานเศรษฐกิจไทยที่ยังคงมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะรองรับกับการชะลอตัวดังกล่าวได้ ผู้สื่อข่าวรายงานว่า การสัมมนาวิชาการของ ธปท.ปีนี้ นักเศรษฐศาสตร์ของ ธปท.จะนำเสนอ ผลงานการศึกษาวิจัย 5 เรื่อง เพื่อตอบ คำถามตามโจทย์ที่ตั้งไว้ตามหัวข้อสัมมนาดังกล่าว คือ 1. พรหมแดนของนโยบายการเงินในสภาพแวดล้อมทางการเงินยุคใหม่ 2. พลวัตของเงินเฟ้อและนัยต่อการดำเนินนโยบายการเงิน 3. บทบาทของอัตราแลกเปลี่ยนใน การดำเนินนโยบายการเงินภายใต้กรอบ เป้าหมายเงินเฟ้อของไทย 4. ความไม่แน่นอนของระดับศักยภาพการผลิตกับการดำเนินนโยบายการเงิน และ 5. ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินในโลกที่มีความเชื่อมโยงสูง ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิจัยทั้ง 5 หัวข้อ นอกจากจะตอบโจทย์ตามหัวข้อสัมมนาที่ตั้งไว้แล้ว ยังเป็นการศึกษา ที่ต้องการคำตอบว่า ช่องทางการส่งผ่านนโยบายการเงิน ซึ่งมี 5 ช่องทางหลักที่ได้แก่ ตลาดการเงิน สินเชื่อ ราคาสินทรัพย์ อัตราแลกเปลี่ยน และช่องทางการคาดการณ์ยังใช้ได้หรือไม่ เพราะภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน เศรษฐกิจการเงินผันผวนและมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ทำให้ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินอาจได้รับผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อก่อน โดยเฉพาะสถานการณ์ราคาน้ำมันและราคาสินค้าโภคภัณฑ์อื่นๆ ในตลาดโลกทำสถิติสูงสุดเป็นประวัติการณ์ กำลังเป็นความท้าทายของธนาคารกลางทั่วโลกที่จะรักษาเสถียรภาพด้านราคาไปพร้อมๆ กับการดูแลให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยความผันผวนของเศรษฐกิจการเงินโลก อาจทำให้การส่งผ่านทั้ง 5 ช่องทางไม่เป็นอย่างที่ ธปท. คิด หรือไม่ เป็นไปตามทฤษฎี จึงมีความ จำเป็นต้องศึกษาวิจัยว่าช่องทางการ ส่งผ่านนโยบายการเงินทั้ง 5 ช่องทาง ในปัจจุบันนี้ ยังใช้ได้หรือไม่ นอกจากนี้ เวทีสัมมนาครั้งนี้ ยังมีการเสวนาโดยวิทยากรรับเชิญอย่างเช่น นายวิโรพงษ์ รามางกูร ประธานกรรมการที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ นายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ประธานคณะที่ปรึกษาเจ้าหน้าที่บริหาร ธนาคารกสิกรไทย นายสุภูฒิ สายเชื้อ กรรมการผู้จัดการบริษัทหลักทรัพย์ ภัทร จำกัด (มหาชน) เป็นต้น สำหรับงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 ของ ธปท.จะจัดขึ้นในวันที่ 3-4 ก.ย. 51 ที่ รร.เซ็นทารา แกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์

2.นโยบายการคลังของรัฐบาลในปัจจุบันยกตัวอย่างการแก้ปัญหาการว่างงาน

ปัญหาการว่างงานถือได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของทุกประเทศที่ประสบ ซึ่งสาเหตุหลัก ๆ ของการว่างงาน เช่นการว่างงานตามฤดูกาล การว่างงานแอบแฝง การว่างงานที่มาจาก การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ หรือแม้กระทั่งเป็นการว่างงานที่มาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่อำนวย ปัญหาการว่างงานถือได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของทุกประเทศที่ประสบ ซึ่งสาเหตุหลัก ๆ ของการว่างงาน เช่นการว่างงานตามฤดูกาล การว่างงานแอบแฝง การว่างงานที่มาจาก การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ หรือแม้กระทั่งเป็นการว่างงานที่มาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่อำนวย ถ้าหากการว่างงานเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากก็ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการดำรงชีพของ

ประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เปราะบาง นอกจากนี้ยังมีการว่างงานในลักษณะชั่วคราว (frictional unemployment) แต่ไม่ใช่ว่างงานมากนัก เพราะเป็นการว่างงานที่อยู่ในช่วงของการสำรวจหรือรองานอยู่พอดี การแก้ไขปัญหาการว่างงานเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีนโยบายการคลัง (fiscal policy) และนโยบายการเงิน (monetary policy) เป็นเครื่องมือที่สำคัญ นโยบายการคลังเริ่มรู้จักและมีบทบาทในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อครั้งที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงในทศวรรษที่ ๑๙๓๐ ทำให้เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ที่แนะนำให้แต่ละประเทศแก้ปัญหาการว่างงานดังกล่าวโดยใช้นโยบายการคลังคือ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เนื่องจากเคนส์มองว่า กลไกการตลาดไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่จุดดุลยภาพได้ด้วยตัวเอง เนื่องจากว่าระดับอุปสงค์มวลรวม (aggregate demand) อยู่ในระดับที่ต่ำ โดยเฉพาะ การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน ดังนั้นภาครัฐต้องทำหน้าที่ในการกระตุ้นอุปสงค์โดยใช้นโยบายการคลังขาดดุลเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง นโยบายการคลัง (fiscal policy) คือ มาตรการที่รัฐบาลใช้เครื่องมือด้านรายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งมาตรการทางด้านการคลังนั้นมีผลต่อเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้นนั้นมาตรการทางด้านการคลังจะส่งผลกระทบต่อตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ เช่น อุปสงค์รวม ระดับการจ้างงาน ระดับราคา และดุลการชำระเงิน ส่วนในระยะยาว มาตรการการคลังมุ่งเน้นในเรื่องของอัตราการเจริญเติบโตที่แท้จริงของผลผลิต การบริหารเงินของรัฐ และการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งนโยบายการคลังเป็นการรักษาผลิตผลของชาติให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับภาวะการจ้างงานให้เต็มที่มากที่สุด ประเทศไทยเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ เกิดการหดตัว อย่างรุนแรงของอุปสงค์มวลรวมทั้งทางด้านการบริโภคและการลงทุนลดลงเป็นอย่างมาก การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมติดลบ โดยในปี ๒๕๔๐ ติดลบร้อยละ ๑.๔ และในปี ๒๕๔๑ ติดลบร้อยละ ๑๐.๕ เป็นผลให้บริษัทต่าง ๆ ลดต้นทุน โดยการเลิกจ้างพนักงาน หรือให้ลาออกด้วยความสมัครใจ ซึ่งทำให้เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมาก และรัฐบาลในขณะนั้นได้ใช้นโยบายทางการคลังโดยการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการจ้างงานอีกครั้ง ในภาวะปัจจุบันถึงแม้ว่าจะยังไม่ประสบกับปัญหาการว่างงานในอัตราที่สูงมากนัก แต่ถ้าหากประสบกับปัญหาการว่างงานที่สูงเพิ่มขึ้นในอนาคต รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาได้ คือ นโยบายการคลังแบบขาดดุล และมาตรการทางด้านภาษีโดยการลดภาษี - การใช้นโยบายการคลังโดยการขาดดุลงบประมาณ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ส่งผ่านตรงถึงระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะไปช่วยกระตุ้นทางด้านการจ้างงานทำให้เกิดการบริโภคของภาคประชาชนเพิ่มขึ้นและส่งผลถึงการลงทุนของภาคเอกชน - การใช้มาตรการทางด้านภาษีโดยการปรับลดอัตราภาษี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจะช่วยเหลือกระตุ้นทางด้านการบริโภคของประชาชนให้เพิ่มขึ้น และก็จะส่งผลดีต่อการลงทุนและการจ้างงานเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะไม่ประสบกับปัญหาการ

ว่างงานที่สูงมากนัก แต่ด้วยปัญหาภายในทางด้านการเมืองที่เกิดขึ้น กอปรกับปัญหาภายนอกจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นและภาวะเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ภาวะถดถอยอย่างรุนแรงซึ่งส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจของโลก เป็นผลให้เกิดการชะลอตัวทั้งทางด้านการบริโภคและการลงทุน ซึ่งเสี่ยงต่อการชะลอตัวของเศรษฐกิจได้ ดังนั้นรัฐบาลควรรักษาอุปสงค์รวมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน แต่ถ้าหากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและมีการว่างงานเกิดขึ้นจำนวนมากมาตรการทางการคลังที่นำมาใช้ควรจะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านอุปสงค์ซึ่งก็คือการใช้งบประมาณขาดดุลและการลดภาษี แต่ด้วยภาวะปัจจุบันการลดภาษีเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของภาครัฐซึ่งการจืดเก็บภาษียังไม่ได้ตามเป้าหมายอยู่แล้ว ซึ่งก็จะปัญหาทางด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นหากเกิดปัญหาการว่างงานขึ้นในปัจจุบันนโยบายการคลังทางด้านการขาดดุลงบประมาณน่าจะเหมาะสมกว่า เนื่องจากว่าเป็นนโยบายที่เห็นผลได้เร็วเพราะส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มปริมาณเงินไหลเวียนในระบบทันที และกระตุ้นอุปสงค์รวมได้รวดเร็วซึ่งเป็นผลดีต่อการบริโภค การลงทุน และการจ้างงาน แต่รัฐบาลต้องพึงระวังในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วย

3. ปัจจุบันรัฐบาลใช้งบประมาณแบบระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามที่ประเทศไทย
 ประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ส่งผลกระทบต่อการบริหารหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน รวมถึงการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งจำเป็นต้องปรับตัวให้สนองตอบต่อปัญหา และการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขปัญหาของชาติอย่างจริงจัง เนื่องจากทรัพยากร และงบประมาณของประเทศมีจำนวนจำกัด หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริหารและการปฏิบัติกันใหม่ เพื่อพลิกฟื้นปัญหาให้เป็นโอกาสที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและคุณค่างานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการ ปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้เป็น "รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" (NEW PUBLIC MANAGEMENT) ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์ เป็นหลักมีการวัดผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการทำงานเพื่อประชาชน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทาง ดังกล่าวครอบคลุม 5 ด้าน ดังนี้ 1. ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงิน และการพัสดุ 3. ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4. ปรับเปลี่ยนกฎหมาย 5. ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม จากนโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูประบบงบประมาณตามข้อ 2 สำนักงานงบประมาณจึงได้มอบหมายให้บริษัทที่ปรึกษา KPMG BARENTS ทำการศึกษาระบบการจัดการงบประมาณและได้มีข้อเสนอแนะให้จัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PERFORMANCE BASED BUDGETING) และต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ซึ่งการ

ปรับระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ก็เป็นส่วนหนึ่งของแผนดังกล่าวด้วย ลักษณะของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1. มุ่งเน้นผลงานและผลผลิต การจัดทำงบประมาณในตอนแรกจัดทำแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรมากกว่าผลสำเร็จในการผลิตผลผลิต ดังนั้น จึงควรปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) เป็นระบบการจัดการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศ ผ่านองค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ โดยมอบและกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณให้กับผู้ที่ใช้งบประมาณโดยอิสระ แต่ในขณะเดียวกันผู้ใช้งบประมาณจะต้องมีความรับผิดชอบจากการใช้งบประมาณของประเทศด้วย

2. ความโปร่งใสและการรายงาน โครงสร้างการรายงานผลทางการเงินในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ยืนยันสถานะทางการเงินของส่วนราชการ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นฐานการรายงานไว้เพียงเล็กน้อยที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผล เช่นการรายงานผลประจำปี จึงควรมีการกำหนดกรอบการรายงานผลประจำปีและการรายงานผลทางการเงินที่สอดคล้องกับการกระจายความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ควรทำควบคู่กับการกระจายความรับผิดชอบ

3. กระจายความรับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณแก่หน่วยราชการ กระบวนการงบประมาณปัจจุบันเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานกลาง ทำให้หน่วยงานราชการขาดความรู้ลึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในความสำเร็จ ดังนั้น จึงควรมีการปฏิรูปกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยให้หน่วยราชการเป็นผู้จัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณ ให้อยู่ในกรอบเป้าหมายที่กำหนดจากหน่วยงานกลาง

4. กรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) เนื่องจากกระบวนการวางแผนงบประมาณในปัจจุบันเป็นการวางแผนแบบปีต่อปี ซึ่งยังไม่มีมีการคำนึงถึงการวางแผนระยะปานกลางทางที่ปรึกษาจึงเสนอให้มีการทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework) หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า MTEF ซึ่งจะมีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ๔ ปี (งบประมาณปีที่ขอตั้ง + งบประมาณการรายจ่ายปีถัดไปอีก ๓ ปี) ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ

5. ความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณปัจจุบันนี้ไม่ได้สะท้อนถึงรายจ่ายและรายรับทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริง ตัวอย่างทางด้านรายจ่าย เช่น การให้เงินช่วยเหลือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการค้ำประกันการกู้ยืมเงิน การค้ำประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ทางด้านรายรับ เช่น รายได้ที่เกิดจากการอุดหนุนของภาคเอกชนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรมีการขยายความครอบคลุมของงบประมาณให้รวมไปถึงรายรับนอกเหนือจากการกู้ยืมเงินและใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดนี้ควรแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณเพื่อสะท้อนถึงการใช้จ่ายที่แท้จริงของภาครัฐ **มาตรฐานการจัดการทางการเงิน**

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น สำนักงบประมาณได้กำหนดมาตรการขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากกรณีที่หน่วยงานภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งนี้ เพราะงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการกระจายอำนาจในการจัดการระบบงบประมาณไปสู่หน่วยปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยผู้ปฏิบัติงานมีความคล่องตัว ในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ เรียกว่า "มาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ประการ" (7 HURDLES) ซึ่งประกอบด้วย

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) ส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ โดยพิจารณาบทบาทหน้าที่ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ อันสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งต้องมีการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ด้วย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- จัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย วิเคราะห์สภาพแวดล้อม พันธกิจ ผลลัพธ์ ผลผลิต (เครื่องมือการดำเนินงานของรัฐบาล) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิต

- กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์และตัวชี้วัด โดยพิจารณาว่าอะไรคือผลผลิต วิเคราะห์การดำเนินงานปัจจุบัน แหล่งเงิน ผู้รับบริการ การดำเนินงาน กระบวนการ และบทบาทว่าผลผลิตนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่

- แปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน

- นำแผนดำเนินงานมาจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (1+ 3 ปี) และแผนประจำปี

2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Outputs Costing) การกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างมีคุณภาพตามที่กำหนดอันจะสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลผลิตและต้นทุนของผลผลิต มีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- กำหนดกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลผลิต

- จำแนกต้นทุนตามกระบวนการ

- กระจายต้นทุนที่เกิดขึ้นตามกระบวนการเข้าสู่ผลผลิต

- คำนวณต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตตามเกณฑ์เงินสด /คงค้าง

3. การบริหารการจัดหา (Procurement Management) การบริหารการจัดหา ให้มีประสิทธิภาพ รัดกุม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management/Fund Control) เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารทางการเงินและงบประมาณให้มีมาตรฐานเดียวกันผ่าน

ระบบการเงินและบัญชี ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการควบคุมงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

4.1 การบริหารงบประมาณ เป็นการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและกำหนดพัฒนามาตรฐานการบริหารการเงิน และการควบคุมภายในที่โปร่งใสเป็นธรรม

4.2 พัฒนาระบบบัญชีและระบบข้อมูลสารสนเทศทางการเงิน (FMIS) โดยระบบบัญชีในปัจจุบันเป็นระบบบัญชีเงินสด (Cash basis) บันทึกเงินสดรับ - จ่าย ในแต่ละปี ใช้ในการติดตามผลการจัดเก็บรายได้ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เปรียบเทียบกับแผนการจัดหารายได้และวงเงินงบประมาณของส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ ไม่ได้แสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน เพื่อวัดความสำเร็จ และประสิทธิภาพการบริหาร ไม่ได้แสดงหนี้สินและภาระผูกพันทั้งระยะสั้นและระยะยาวไม่ได้แสดงผลค่าทรัพย์สินในครอบครอง จึงต้องมีการปรับปรุงดังนี้

- จัดทำระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะแสดงภาพรวมของทรัพย์สิน/ทรัพยากรหรือภาระผูกพันตามแผนงาน/โครงการที่ส่วนราชการ มีอยู่ทั้งหมดแสดงผลการดำเนินงานของส่วนราชการในรูปการเปรียบเทียบรายได้

- รายจ่ายที่แท้จริงในแต่ละงวดบัญชี เหมือนกับการวัดผลการดำเนินงานทางธุรกิจ เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพการดำเนินงาน และเพื่อใช้วางแผน และจัดสรรงบประมาณ ได้อย่างเหมาะสม

- พัฒนา ระบบ FMIS เพื่อให้การบริหารและควบคุมงบประมาณ บรรลุเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสามารถรายงานผลการบริหารงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

4.3 การควบคุมงบประมาณ หน่วยงานกลางจะกระจายอำนาจในการบริหารงานให้แก่หน่วยปฏิบัติ โดยเน้นการติดตามผลการดำเนินงาน (Performance) แทนการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) หน่วยงานปฏิบัติ จะเพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้นในการบริหารงานทั้งในการบริหารปัจจัยนำเข้า การบริหารดูแลงบประมาณที่ได้รับ โดยคำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์ที่ต้องดำเนินการ

5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานจากการใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความโปร่งใส ทั้งนี้ ประกอบด้วย

- การรายงานทางการเงิน (Financial Reporting) แบ่งเป็น การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในกับรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในจะรายงาน งบแสดงผลการดำเนินงาน (Operation Statement) งบกระแสเงินสด และรายงานแสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรม ในส่วนของการรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงาน

ภายนอก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะมีรายละเอียดงบแสดงผลการดำเนินงาน (Operating Statement) งบกระแสเงินสด (Cash Flow Statement) งบดุล (Balance Sheet) รายงานที่แสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรม รายงานภาระผูกพันและภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Commitment and Contingent Liabilities)

- การรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report) รายงานผลการดำเนินงานภายในหน่วยงาน สำหรับการจัดสรรงบประมาณ การติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในหน่วยงาน และรายงาน ผลการดำเนินงานต่อภายนอก โดยแสดงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมาย เพื่อแสดงถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงาน

6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) จุดประสงค์ของการบริหารสินทรัพย์นั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม การสำรวจสถานะของสินทรัพย์ที่มีอยู่และการลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็นผ่านระบบการวางแผนที่เป็นระบบ โดยต้องมีการจัดทำข้อมูลสินทรัพย์ของหน่วยงาน วางแผนการบริหารสินทรัพย์ และจัดทำระเบียบและขั้นตอนภายในหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) เป็นการควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยหน่วยตรวจสอบภายในของส่วนราชการ ควรมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารจัดการและระบบตรวจสอบภายในใหม่ มีการวางแผนการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด โดยสามารถแบ่งการตรวจสอบเป็น 3 ประเภท คือ ตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงิน และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

แหล่งข้อมูล <http://comptro.rtaf.mi.th/NEWS/S-NEWS-1.htm>

อ้างอิง <http://theeratida.exteen.com/20090817/entry>

แหล่งข้อมูล <http://gotoknow.org/blog/model1/168393>

แหล่งข้อมูล <http://www.gotomanager.com/news/details.aspx?id=72760>