

บทที่ 4

การคลังรัฐบาล (Public Finance)

“การคลังรัฐบาล” เป็นการศึกษาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ทฤษฎี วิธีการ และผลกระทบของการรับ-จ่ายเงินของรัฐบาล และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีเนื้อหาที่จะต้องพิจารณา 5 เรื่องด้วยกัน คือ

- (1) รายได้ของรัฐบาล (Government Revenues)
- (2) รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditures)
- (3) หนี้สาธารณะ (Public Debt)
- (4) งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget)
- (5) นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)

ทั้ง 5 เรื่องนี้ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลซึ่งดึงเอาเงินจากภาคเอกชน กิติ การใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชนกิติ หรือการก่อหนี้ผูกพันของรัฐบาลกิติ ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระดับรายได้ประชาชาติทั้งสิ้น

1. รายได้ของรัฐบาล*

รายได้ของรัฐบาลอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 รายได้จากภาษีอากร (Tax-revenue) ภาษีอากรคือ “สิ่งที่รัฐบาลบังคับเรียกเก็บจากบุคคลที่มีรายได้ให้บริจาคให้แก่รัฐเพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศและกิจการอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยผู้บริจาคเงินมิได้รับประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดที่มีมูลค่าเท่ากันหรือมีส่วนร่วมกับจำนวนเงินที่เสียภาษีเป็นการตอบแทนโดยตรง หากแต่ได้รับประโยชน์ทางอ้อมเพราะรัฐบาลได้นำเงินภาษีอากรไปใช้จ่ายทุนบำรุงประเทศเป็นสาธารณประโยชน์แก่บุคคลทั่วไปที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ”

1.1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ ภาษีอากรนับเป็นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลต่าง ๆ

*รายได้ของรัฐบาล (Government Revenues) ได้แก่รายได้จากภาษีอากร (Tax revenue) กับรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non-Tax revenue) ส่วนรายรับรัฐบาล (Government Receipt) ได้แก่ รายได้ของรัฐบาล รวมเงินกู้และเงินคลัง

(2) เพื่อการควบคุม (Regulatory Taxation) โดยรัฐบาลใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการ

— ควบคุมการบริโภคสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

— ควบคุมธุรกิจให้มีการลงทุนไปในทางที่สมควร

— ป้องกันการผูกขาด โดยเก็บภาษีอย่างรุนแรงกับธุรกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด

(3) เพื่อการจัดสรรและกระจายรายได้ โดยจัดเก็บภาษีอากรในอัตราสูงจากผู้มีรายได้มาก แล้วนำไปใช้จ่ายช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนให้มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น

(4) เพื่อชำระหนี้สินของรัฐ เมื่อรัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นแล้วรัฐบาลมีภาระต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคืนโดยจัดเก็บภาษีอากรจากผู้ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาของรัฐหรือจากประชาชนผู้ได้รับประโยชน์ทางอ้อมทั่วไป

(5) เพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายทางธุรกิจ โดยใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือจำกัดการลงทุนของธุรกิจบางประเภท เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(6) เพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายการคลัง โดยใช้นโยบายภาษีอากรเข้าแก้ไขเมื่อประเทศชาติต้องประสบกับปัญหาภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืด เพื่อให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปตามแผนที่วางไว้ เศรษฐกิจของประเทศ เช่น ในภาวะเงินฝืด หากรัฐบาลต้องการจะเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชนก็อาจจะลดอัตราภาษีให้ต่ำลง และในภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจลดอำนาจซื้อของประชาชน โดยการเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น เป็นต้น

1.1.2 ลักษณะของระบบภาษีอากร อาดัม สมิธ ได้เสนอลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดีไว้ 4 ประการคือ

(1) หลักความยุติธรรม (Equity) คือบุคคลที่มีฐานะเท่าเทียมกันต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกัน ความยุติธรรมในที่นี้พิจารณาจากความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay) ซึ่งดูจาก (1) รายได้ (income) (2) ทรัพย์สิน (wealth) และ (3) รายจ่าย (expenditure)

(2) หลักความแน่นอน (Certainty) โดยกำหนดสิ่งเหล่านี้ไว้ในกฎหมายภาษี

อย่างแจ่มชัด

— อัตราภาษี

— วิธีการจัดเก็บ

- กำหนดเวลาจัดเก็บ
- สถานที่ที่จะชำระค่าภาษี

(3) หลักความสะดวก (Convenience) โดยคำนึงถึงความสะดวกทั้งของผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษีเกี่ยวกับ

- ระยะเวลา เช่น หลังฤดูเก็บเกี่ยว หักภาษี ณ ที่จ่าย
- วิธีการจัดเก็บ เช่น ไม่ยุ่งยากซับซ้อน
- สถานที่ เช่น คำนึงถึงการคมนาคม ค่าใช้จ่าย

(4) หลักประหยัด (Economy) โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บเปรียบเทียบกับจำนวนภาษีที่เก็บได้

1.1.3 ประเภทของภาษีอากร แบ่งได้ 2 วิธีคือ

(1) แบ่งตามหลักการผลัการะ มี 2 ประเภทคือ

(ก) ภาษีทางตรง (Direct Tax) เป็นภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียตามกฎหมายต้องรับภาระภาษีไว้เอง ไม่สามารถผลักภาระไปยังผู้อื่นได้หรือกระทำได้โดยยาก เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

(ข) ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) เป็นภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายสามารถผลักภาระไปยังผู้อื่นได้บางส่วนหรือทั้งหมด เช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร เป็นต้น

(2) แบ่งตามลักษณะของฐานภาษี (tax base) มี 3 ประเภทคือ

(ก) ภาษีที่เก็บจากเงินได้ (Taxes on income) ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) เป็นต้น

(ข) ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน (Tax on property) ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

(ค) ภาษีที่เก็บจากการบริโภค (Taxes on commodity) ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร เป็นต้น

1.1.4 ภาระภาษี (Incidence of Taxation) ตามปกติผู้เสียภาษีที่กฎหมายระบุไว้ (impact) จะเป็นผู้รับภาระภาษีที่ชำระให้รัฐบาล แต่ภาษีบางประเภท ผู้เสียภาษีตามกฎหมายอาจผลักภาระไปยังบุคคลต่าง ๆ จนกระทั่งถึงคนสุดท้ายที่ไม่สามารถจะผลักภาระต่อไปได้เรียกว่า ผู้รับภาระภาษีอันแท้จริง (incidence หรือ burden)

การผลักภาระภาษีโดยวิธีคุมราคา (Price Manipulation) อาจกระทำได้ 3 ทางคือ

(1) การผลักภาระภาษีไปข้างหน้า (Forward Shifting) เป็นกรณีที่ผู้เสียภาษีเสียภาษีตามกฎหมายผลักภาระไปยังผู้บริโภคโดยการขึ้นราคาสินค้าให้สูงขึ้น

(2) การผลักภาระภาษีไปข้างหลัง (Backward Shifting) เป็นกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายผลักภาระโดยพยายามลดต้นทุนการผลิต เช่น ลดอัตราค่าจ้างแรงงานลง ลดราคาค่าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตลง เป็นต้น

(3) การผลักภาระกระจาย (Diffused) เป็นกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายทางผลักภาระภาษีไปข้างหน้าโดยการขึ้นราคาสินค้าส่วนหนึ่ง ผลักไปข้างหลังโดยการลดอัตราค่าจ้างลงส่วนหนึ่ง และที่เหลืออาจต้องรับไว้เอง

การผลักภาระภาษีจะกระทำได้น้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าแต่ละชนิด ถ้าอุปสงค์ของสินค้าชนิดใดมีความยืดหยุ่นมาก ซึ่งเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย หากผู้ขายจะผลักภาระโดยการขึ้นราคาสินค้าให้สูงขึ้นจะขายไม่ได้ สินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์มากกว่าหนึ่งจึงผลักภาระได้ยาก ส่วนใหญ่ผู้ขายต้องรับภาระไว้เอง ตรงข้ามกับสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์น้อยกว่าหนึ่ง ซึ่งเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ เช่น ข้าวสาร กะปิ น้ำปลา ผู้ขายจะสามารถผลักภาระให้ผู้บริโภคโดยการขึ้นราคาสินค้าได้มากกว่าที่จะรับไว้เอง ส่วนสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปทานน้อยกว่าหนึ่ง ผู้ขายจะผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้น้อย แต่ถ้าเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปทานมากกว่าหนึ่ง ผู้ขายจะผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้มาก

1.1.5 การวิภาคภาษีอากร (Distribution of Taxation) การวิภาคภาษีอากรอาจกระทำได้โดยกำหนดอัตราภาษีตามลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ :-

(1) อัตราก้าวหน้า (Progressive rate) ซึ่งอัตราจะสูงขึ้น เมื่อรายได้มากขึ้น หรือฐานภาษี (tax base) กว้างขึ้น เช่น

รายได้ 1-10,000 บาท เสียภาษี 10%

รายได้ 10,000 บาท - 50,000 บาท เสียภาษี 20%

รายได้ 50,000 บาท - 100,000 บาท เสียภาษี 30%

(2) อัตราคงที่ (Proportional rate) เป็นอัตราที่กำหนดไว้คงที่ตายตัว เช่น กำหนดไว้ 10% ก็หมายความว่า ผู้มีเงินทุกระดับจะต้องเสียภาษีในอัตรา 10% เหมือนกันทุกคน

(3) อัตราถอยหลัง (Regressive rate) ซึ่งอัตราภาษีจะลดต่ำลงเมื่อรายได้สูงขึ้น หรือมีฐานภาษีกว้างขึ้นคือยังมีรายได้สูงยิ่งเสียภาษีน้อย เช่น รายได้ 10,000 บาท เสียภาษี 15% รายได้ 50,000 บาท เสียภาษี 12% รายได้ 100,000 บาท เสียภาษี 10% เป็นต้น

1.1.6 ผลของการเก็บภาษี (Effect of Taxation) การเก็บภาษีอากรอาจมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศได้หลายประการคือ

(1) ผลต่อการผลิต เนื่องจากภาษีเป็นต้นทุนในการผลิต ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีจากการผลิตใดสูงเกินไป อาจมีผลให้การผลิตนั้นต้องเลิกผลิตหรือหันไปผลิตสินค้าอื่นที่เสียภาษีน้อยกว่า ในทางตรงข้ามถ้ารัฐบาลมีนโยบายจะส่งเสริมการผลิตบางอย่างโดยการลดหรืองดเว้นภาษีให้ก็จะมีผลให้การผลิตสินค้านั้นขยายตัว

(2) ผลต่อความสามารถในการทำงานของบุคคล ภาระภาษีย่อมมีผลไปลดอำนาจซื้อของบุคคลลง ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีจากสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพจนกระทั่งผู้มีรายได้น้อยต้องลดมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน

(3) ผลต่อการออกและความปรารถนาที่จะทำงาน ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าอย่างชัน (Steep progressive rate) จะมีผลให้ประชาชนเก็บออมได้ต่ำลง และถ้าเก็บภาษีในอัตราที่สูงเกินไปเช่นบางประเทศเก็บถึง 80% ในเงินได้ก้อนสูง ๆ จะมีผลให้เกิดความท้อใจและหมดกำลังใจที่จะทำงาน

(4) ผลต่อการกระจายรายได้ การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าจะเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ แต่ในการจัดเก็บภาษีในอัตราถอยหลังจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากยิ่งขึ้น

(5) ผลต่อการมีงานทำ การที่รัฐบาลเก็บภาษีจากตลาดเอกชนเท่ากับดึงเอาเงินในมือเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ถ้าทำให้ภาคเอกชนต้องลดการลงทุนจะมีผลทำให้การจ้างงานลดลง แต่ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีไปแล้วตั้งงบประมาณใช้จ่ายออกมาหรือมีงบประมาณขาดดุลย่อมมีผลให้การจ้างงานสูงขึ้น

1.2 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (Non-Tax Revenues) รายได้อื่นของรัฐนอกเหนือจากภาษีอากรก็คือ

1.2.1 รายได้จากรัฐสมบัติ (Public domain) เป็นรายได้อันเกิดจากกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources) เช่น ค่าภาคหลวงป่าไม้ เหมืองแร่ การประมง ซึ่งรัฐบาลเรียกเก็บจากผู้เช่าทรัพยากรของชาติไปประกอบอาชีพ

1.2.2 รายได้จากรัฐพาณิชย์ (State enterprise) เป็นรายได้จากผลกำไรในการประกอบวิสาหกิจของรัฐ เช่น รายได้จากกิจการรถไฟ โรงงานยาสูบ การไฟฟ้า การประปา และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

1.2.3 เงินค่าธรรมเนียม เป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชากรผู้ใช้บริการของ

รัฐในรูปแบบของเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาต หรือค่าจดทะเบียน

1.2.4 รายได้จากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ประเทศที่กำลังพัฒนามีรายได้จากเงินช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายพัฒนาประเทศตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ความช่วยเหลือ

1.2.5 รายได้อื่น นอกจากรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ยังมีรายได้จากค่าดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าปรับ และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น

2. รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure)

ปกติงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลแต่ละประเทศต่าง ๆ จะมีจำนวนสูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ จึงมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศในประการต่าง ๆ กัน

2.1 ประเภทรายจ่ายของรัฐ อาจจำแนกตามลักษณะงาน (functional classification) ได้ดังนี้.—

2.1.1 รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยรายจ่ายด้านการคมนาคมการเกษตร การพลังงานและเชื้อเพลิง การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ รวมทั้งการบริหารด้านเศรษฐกิจอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการพาณิชย์ การส่งเสริมการท่องเที่ยว และเศรษฐกิจอื่น ๆ เป็นต้น

2.1.2 รายจ่ายด้านการศึกษา เป็นรายจ่ายเพื่อจัดการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาได้อย่างทั่วถึงซึ่งจะส่งช่วยให้การพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2.1.3 รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ส่วนใหญ่ได้แก่รายจ่ายในการบริหารงานของสามกองทัพอ และรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอก เช่น ในภาวะสงคราม หรือในยามที่เอกราชของชาติอยู่ในระหว่างอันตราย เป็นต้น

2.1.4 รายจ่ายด้านการสาธารณสุขและสาธารณสุขการ เป็นรายจ่ายเพื่อให้บริการด้านสุขภาพอนามัย และสวัสดิการแก่ประชากรส่วนใหญ่

2.1.5 รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการศาลสถิตย์ยุติธรรม และสวัสดิการแก่ตำรวจ และการราชทัณฑ์ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2.1.6 รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป เป็นรายจ่ายในการบริหารงานธุรการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การบริหารงานคลัง การต่างประเทศ และอื่น ๆ เพื่อให้มีหน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล

2.1.7 รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของเงินกู้ที่ได้ทำการกู้ยืมไว้ในรูปของเงินต้นและดอกเบี้ย

2.1.8 รายจ่ายด้านอื่น ๆ เป็นรายจ่ายเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนองค์การระหว่างประเทศและอื่น ๆ

2.2 ผลทางเศรษฐกิจของรายจ่ายรัฐบาล การใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นจำนวนสูงมากเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ จึงก่อผลทางเศรษฐกิจทั้งทางด้านการผลิตและการวิภาครายได้ ดังนี้

2.2.1 ผลต่อการผลิต การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลต่อการผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ถ้าการใช้จ่ายของรัฐบาลทำให้ประชาชนมีอำนาจซึ่งสูงขึ้นย่อมจูงใจให้มีการผลิตมากขึ้น และถ้ารัฐบาลใช้จ่ายเพื่อการลงทุนโดยตรงก็ย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตของประเทศสูงขึ้น

2.2.2 ผลต่อการวิภาครายได้ หากรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นประโยชน์แก่คนยากจนก็จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ แต่ถ้าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนที่มีรายได้สูงก็จะยิ่งทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ของบุคคลในสังคมมากยิ่งขึ้น

3. หนี้สาธารณะ (Public Debt)

หนี้สาธารณะเป็นความผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และหรือเกิดจากการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ก่อหนี้สาธารณะเพื่อพัฒนาและแก้ไขภาวะเศรษฐกิจมากขึ้น

3.1 วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม การกู้เงินของรัฐบาลนั้นอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันได้หลายกรณี คือ :-

3.1.1 เพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนของรัฐบาลเนื่องจากรายได้จากภาษีอากรไม่เพียงพอ

3.1.2 เพราะเก็บรายได้ไม่ทันรายจ่าย จึงต้องกู้ยืมระยะสั้นให้เพียงพอกับรายจ่ายเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะสามารถเก็บรายได้ได้เต็มตามจำนวน

3.1.3 เพื่อรักษาดุลงบประมาณ โดยกรณีรัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (งบประมาณขาดดุล) จำเป็นต้องกู้ยืมเงินมารักษาดุลงบประมาณ

3.1.4 เพื่อใช้จ่ายเมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน เช่น เกิดภาวะสงคราม เกิดภัยธรรมชาติ ซึ่งรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อแก้ไขภาวะการณดังกล่าว หากมิได้ตั้งงบประมาณไว้จึงต้องกู้ยืมมาใช้จ่าย

3.2 ประเภทของการกู้เงิน แยกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

3.2.1 แบ่งตามระยะเวลาของการกู้ จำแนกเป็น

(1) กู้ระยะสั้น ไม่เกิน 1 ปี

(2) กู้ระยะปานกลาง ระหว่าง 1–5 ปี และ

(3) กู้ระยะยาว ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

3.2.2 แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้ จำแนกเป็น

(1) กู้ภายในประเทศ จากเอกชนและสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารกลาง เป็นต้น

(2) กู้ภายนอกประเทศ จากรัฐบาลและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือกู้จากธุรกิจเอกชนในต่างประเทศโดยออกพันธบัตรจำหน่าย

3.3 ภาระของหนี้สาธารณะ (Burden of Public Debt) มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ

3.3.1 ฝ่ายที่เห็นว่าหนี้สาธารณะเป็นสิ่งชั่วร้าย ให้เหตุผลว่า

(1) การกู้เงินเป็นวิธีหาเงินมาได้ง่าย ๆ และเมื่อหามาได้ง่าย ๆ ก็มักใช้จ่ายออกไปง่าย ๆ อย่างฟุ่มเฟือยไม่ประหยัด

(2) การกู้เงินเป็นการสร้างหนี้สินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย

(3) การกู้เงินภายในประเทศทำให้ปริมาณเงินภาคเอกชนลดลง ซึ่งจะมีผลทำให้ปริมาณการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนลดต่ำลง

3.3.2 ฝ่ายที่เห็นว่าหนี้สาธารณะมิใช่สิ่งที่เลวร้าย ให้เหตุผลว่า

(1) การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีรัฐสภาควบคุมจึงต้องใช้จ่ายด้วยความระมัดระวังตามรายการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น

(2) การกู้เงินอาจเป็นภาระให้อนุชนรุ่นหลังต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นแต่ก็ได้รับการชดเชยจากการลงทุนตามโครงการต่าง ๆ จากเงินที่รัฐบาลกู้มาใช้จ่าย เช่น การคมนาคม การพลังงาน การชลประทาน เป็นต้น เป็นการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infra-structure) ที่อนุชนรุ่นหลังจะได้รับประโยชน์

(3) การกู้เงินภายในประเทศอาจทำให้ปริมาณเงินภาคเอกชนลดลงในระยะแรก แต่เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเงินออกไปก็จะมีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว

การก่อหนี้ของรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยก็เหมือนกับรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ คือ ได้กู้ยืมเงินทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการชดเชยรายจ่ายสูงกว่ารายได้ การลงทุนทางรัฐวิสาหกิจ การสาธารณูปโภค และในการพัฒนาประเทศแหล่งกู้ภายในประเทศ ก็คือ การกู้จากเอกชน สถาบันการเงินต่าง ๆ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนการกู้จากต่างประเทศนั้น ก็คือ การกู้จากเอกชนในต่างประเทศ สถาบันการเงินหรือ

ธนาคารในต่างประเทศ และจากรัฐบาลต่างประเทศ

ปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีภาระผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินและดอกเบี้ยทุกปีประมาณร้อยละ 20–30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การก่อหนี้ของรัฐบาลไทย หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ซึ่งโดยตรงและการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล 2 ลักษณะคือ

(ก) หนี้ภายในประเทศ เมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ กฎหมายให้อำนาจรัฐบาลที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายตามความจำเป็นได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอีกร้อยละ 80 ของรายจ่ายส่วนที่ชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปี ปัจจุบันรัฐบาลกู้เงินภายในประเทศ โดยออกตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลขายธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินอื่น แต่ละปีคิดเฉลี่ยร้อยละ 17.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต่ำกว่าเงินที่กฎหมายได้กำหนดไว้

(ข) หนี้ภายนอกประเทศ รัฐบาลไทยได้กู้เงินต่างประเทศมากกว่า 80 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2437 ได้มีผู้เชี่ยวชาญการคลังจากรัฐบาล ชื่อ Mitchel Innes ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังในสมัยนั้น แนะนำให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ก่อสร้างทางรถไฟ การกู้เงินครั้งแรกเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2448 เพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟจากตลาดเงินในปารีสและลอนดอน โดยออกพันธบัตรอายุ 40 ปี เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงค์และให้ธนาคารฮ่องกง กับธนาคารอินโดจีนเป็นผู้จัดการเงินกู้อย่างนี้ โดยให้ดอกเบี้ย $4\frac{1}{2}$ เปอร์เซ็นต์ต่อปี

หลังจากปี 2448 แล้ว ก็ได้มีการกู้เงินต่างประเทศอีกหลายครั้ง ทั้งจากเอกชน สถาบันการเงิน และรัฐบาลต่างประเทศตามวัตถุประสงค์ในการกู้ที่แตกต่างกันออกไป เช่น สร้างทางรถไฟ กู้เพื่อนำเงินเข้าทุนสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เพื่อการชลประทาน การประปา การทำเรือ เพื่อซื้อของใช้และเวชภัณฑ์ และเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศตามโครงการต่าง ๆ เช่น สร้างเขื่อน ถนน โทรคมนาคม เป็นต้น

4. งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget)

งบประมาณ (Budget) เป็น “แผนทางการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายตามโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในปีต่อไป โดยระบุไว้ในแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น” ตามปกติงบประมาณจะมีกำหนดเวลา 1 ปี เรียกว่า “ปีงบประมาณ (Fiscal Year)” แต่ถ้ากรณีพิเศษที่จะต้องเพิ่มงบประมาณระหว่างปีซึ่งมีกำหนดเวลาไม่ถึงปีเรียกว่า “งบประมาณเพิ่มเติม (Supplementary Budget)”

4.1 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน สรุปได้ว่า

4.1.1 เป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย

4.1.2 เป็นเครื่องมือที่ดีที่จะใช้ประกอบการคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในระยะหลังประกาศใช้งบประมาณแล้ว

4.1.3 เป็นเครื่องมือในการวางแผนดำเนินงานของรัฐบาลว่าจะมีรายได้จากทางใดเป็นจำนวนเท่าใด และควรใช้จ่ายเพื่อการใดเป็นจำนวนเท่าใด

4.1.4 เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหารโดยเป็นผู้พิจารณาว่างบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอ

4.1.5 เนื่องจากการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณของรัฐบาลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมให้รัฐบาลเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินไปตามรายการที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น

4.2 ลักษณะของงบประมาณที่ดี ควรมีลักษณะดังนี้

4.2.1 เป็นศูนย์รวมของเงินแผ่นดินคือรายรับรายจ่ายของรัฐบาลจากรายการจะต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ไม่ควรมีงบพิเศษนอกรายการซึ่งจะทำให้ยุ่งยากแก่การควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม ก็อาจยอมให้ตั้งเงินงบพิเศษไว้บ้างเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกบางประการ เช่น กรณีประเทศไทยมีเงินงบพิเศษตั้งไว้ของงบประมาณได้แก่ เงินทุนหมุนเวียนเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินรายได้ของสถาบันการศึกษา กับสาธารณสุข เป็นต้น

4.2.2 งบประมาณต้องถือหลักพัฒนาโดยใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศให้มากที่สุด

5. นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)

นโยบายการคลังเป็นการเปลี่ยนแปลงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลโดยใช้นโยบายภาษีอากร (Taxation Policy) นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล (Public expenditure policy) และนโยบายหนี้สาธารณะ (Public debt policy) อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสามประการซึ่งแสดงออกมาในรูปของงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศให้มากที่สุด

ตามปกตินโยบายการคลังหรือนโยบายงบประมาณของรัฐบาลมักจะอยู่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

(1) งบประมาณสมดุล (Balanced budget) คือรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล มีจำนวนเท่ากับ ($T = G_s$) ถ้า $T =$ ภาษีซึ่งเป็นรายได้ของรัฐบาลและ $G_s =$ การใช้จ่ายของรัฐบาล

(2) งบประมาณขาดดุล (Deficit budget) คือ รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่ารายจ่าย (T_{G_s})

(3) งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) คือ รายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่าย (T_{G_s})

เนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลก็เป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายรวมของประเทศประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเพื่ออุปโภคบริโภคและลงทุนซึ่งเป็นส่วนกระตุ้น (injection) ในขณะเดียวกันการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลก็จะเป็นส่วนรั่วไหล (leakages)

ดังนั้น การใช้จ่ายเงินและการเก็บภาษีของรัฐบาลจึงมีผลต่อระดับรายได้ประชาชาติเช่นเดียวกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภค เพื่อการลงทุนและการเก็บออมของประชาชน

สำหรับเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลนั้น ในขั้นต้นนี้เราพอสรุปได้ว่า รัฐบาลมีเครื่องมือดำเนินนโยบายการคลังที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(ก) การจัดเก็บภาษีอากร รัฐบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากประชาชน นอกจากจะเพื่อเป็นรายได้ของรัฐบาลแล้ว ยังสามารถใช้ภาษีเป็นเครื่องมือเข้าแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ด้วย กล่าวคือ เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นเพราะประชาชนมีอำนาจซื้อมากกว่าสินค้าและบริการที่มีอยู่ รัฐบาลก็อาจเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น เพื่อดึงเอาเงินจากมือประชาชนเข้ามา ทำให้ประชาชนมีอำนาจซื้อน้อยลง ให้ทางตรงกันข้ามเมื่อเกิดภาวะเงินฝืด มีปัญหาว่างงานเกิดขึ้นทั่วไปรัฐบาลก็อาจลดอัตราซื้อน้อยลง ในทางตรงกันข้ามเมื่อเกิดภาวะเงินฝืด มีปัญหาว่างงานเกิดขึ้นทั่วไปรัฐบาลก็อาจลดอัตราภาษีให้ต่ำลง เมื่อประชาชนต้องเสียภาษีน้อยลง ก็จะมีรายได้หลังจากเสียภาษีแล้วสูงขึ้น มีอำนาจซื้อมากขึ้น เมื่อประชาชนมีเงิน มีความต้องการสินค้าและบริการสูงขึ้นจะจูงใจให้ผู้ผลิตขยายการผลิตสินค้าสนองความต้องการมากขึ้น และเมื่อมีการผลิตมากขึ้นก็จะมีการใช้ทรัพยากรและใช้แรงงานสูงขึ้น ปัญหาการว่างงานก็เบาบางลง

(ข) การใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อมีภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้น รัฐบาลต้องการจะลดปริมาณเงินภาคเอกชนให้ลดลง รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล คือ เก็บภาษีเข้าคลังแผ่นดินให้มากขึ้นในขณะเดียวกันก็ลดการใช้จ่ายของรัฐบาลให้น้อยลง เป็นผลให้ปริมาณเงินภาคเอกชนลดลง ในทางตรงกันข้าม ถ้ามีภาวะเงินฝืดเกิดขึ้น รัฐบาลต้องการจะเพิ่มปริมาณเงินภาคเอกชนให้สูงขึ้น รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล คือ เก็บภาษีเข้าคลังแผ่นดินให้น้อยลง ในขณะเดียวกันก็เพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลให้มากขึ้น จะเป็นผลให้ปริมาณเงินภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

ปัจจุบันงบประมาณของรัฐบาลย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ (Automatic Changes) ในกรณีที่รัฐบาลเก็บภาษีซึ่งมีอัตราสามารถปรับเข้ากับภาวะเศรษฐกิจได้อย่างเช่น ภาษีเงินได้ซึ่งใช้อัตราก้าวหน้า อัตราภาษีจะทำหน้าที่ Built in โดยอัตโนมัติ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำประเทศมีรายได้ประชาชาติลดลง รัฐบาลจะมีงบประมาณขาดดุล กล่าวคือ จำนวนภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากภาคเอกชน (private sector) จะลดลงเป็นผลให้รายได้ของรัฐบาลลดลงโดยอัตโนมัติ และในขณะเดียวกันรายจ่ายของรัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อแก้ไขการว่างงาน การให้สวัสดิการแก่สังคมจะเพิ่มขึ้นตามความจำเป็น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจึงกดดันรัฐบาลให้มีงบประมาณขาดดุล แต่ถ้าเป็นภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองประเทศมีรายได้ประชาชาติสูงขึ้น รัฐบาลจะมีนโยบายเกินดุล (surplus budget) กล่าวคือ เมื่อรายได้ประชาชาติสูงขึ้นจะทำให้รัฐบาลเก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ ส่วนรายจ่ายเพื่อแก้ไขการว่างงานและการให้สวัสดิการต่าง ๆ จะลดลง เพราะไม่มีความจำเป็น ในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองจึงกดดันให้รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุล สิ่งที่ทำให้งบประมาณของรัฐบาลปรับตัวได้ตามภาวะเศรษฐกิจนี้ก็คือ automatic stabilizers

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ (Discretionary Changes) ในบางกรณีรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องใช้นโยบายการคลังเข้าแก้ไขภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดอย่างรุนแรง ซึ่งกลไกอัตโนมัติจะทำงานไม่ได้ผลรวดเร็วตามที่ต้องการ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีนโยบายเพิ่มลดรายได้และรายจ่ายหรือเพิ่มลดอัตราภาษีเพื่อแก้ไขสถานการณ์ ซึ่งเป็นการพิจารณาใช้นโยบายการคลัง (fiscal policy) ให้สัมพันธ์กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศใน 2 กรณี คือ

1. นโยบายการคลังในภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากภาวะเงินเฟ้ออาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุหลายประการ และเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจากแต่ละสาเหตุก็มีผลทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะนำเอานโยบายการคลังมาใช้แก้ไขภาวะเงินเฟ้อ จึงควรที่จะได้ทราบถึงสาเหตุต่าง ๆ ของภาวะเงินเฟ้อไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะได้หาทางแก้ไขภาวะเงินเฟ้อนั้น ๆ ให้ถูกจุดและการแก้ไขจะได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าวดังกล่าวจะได้กล่าวถึงภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ พร้อมทั้งการดำเนินนโยบายทางการคลังเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อเป็นกรณี ๆ ไป ดังนี้

ก. ในกรณีที่ภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้นเพราะรัฐบาลขยายรายจ่ายอย่างรวดเร็วจนปริมาณเงินขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และอยู่ในระดับสูงกว่าปริมาณผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) การแก้ไขภาวะเงินเฟ้อกรณีนี้จะต้องหาทางลดอัตราการเพิ่มของปริมาณเงิน โดยใช้นโยบายการเงิน ประกอบกับนโยบายการคลัง การดำเนินนโยบายการคลัง อาจทำได้โดยอาศัยนโยบายงบประมาณ คือพยายามลดอัตราการขาดดุลให้ต่ำลงเพื่อทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลงเช่นเดียวกัน

ข. ถ้าภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้นเพราะอุปสงค์ในสินค้าและบริการ (Aggregate Demand) เพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าอุปทานของสินค้าและบริการ (Aggregate Supply) หรือที่เรียกว่า Demand pull Inflation ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มรายจ่ายส่วนรัฐบาล (Public sector) การเพิ่มรายจ่ายส่วนเอกชน (Private sector) หรือการเพิ่มรายจ่ายภาคการค้าต่างประเทศก็ตามการแก้ไขภาวะเงินเฟ้อในกรณีนี้อาจทำได้โดยพยายามเพิ่มปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับสูงเพียงพอกับความต้องการของประชาชนภายในประเทศ ซึ่งการแก้ไขนี้ทำได้ค่อนข้างมากเพราะเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในสภาพการมีงานทำเต็มที่ (Full employment) แล้ว การพยายามเพิ่มผลผลิตจะยังมีผลทำให้ราคาสินค้าและบริการยิ่งสูงมากขึ้นไปอีก การดำเนินนโยบายการคลังในกรณีนี้รัฐบาลควรมีนโยบายกับภาคีการเพิ่มขึ้น เพื่อลดความต้องการส่วนประชาชน (Private Sector) หรือมีเช่นนั้นก็ลดรายจ่ายส่วนรัฐบาล ซึ่งเป็นการลดอุปสงค์ในสินค้าและบริการของประชาชนโดยตรง ในลักษณะเช่นนี้การทำงานงบประมาณแผ่นดินจะต้องพยายามมิให้รายจ่ายสูงกว่ารายรับ หรือควรมีนโยบายงบประมาณเกินดุล

วิธีแก้ไขภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นเพราะอุปสงค์เป็นต้นเหตุ (Demand Pull) อีกวิธีหนึ่ง ก็คือต้องพยายามลดปริมาณอุปสงค์ในสินค้าและบริการให้น้อยลง เพื่อรักษาระดับของอุปสงค์ให้เท่ากับระดับการผลิตด้วยการวัดอุปสงค์ในสินค้าเพื่อการบริโภคและเพื่อการผลิต

ค. ถ้าเงินเฟ้อเกิดขึ้นเพราะต้นทุนการผลิตสูง อันเป็นผลเนื่องมาจากค่าจ้างแรงงานสูง ราคาวัตถุดิบสูง หรือต้องเสียภาษีการเพิ่มขึ้นสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง อันมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจึงต้องขายสินค้าในราคาสูงขึ้นแล้ว เงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ เรียกว่า “Cost Push Inflation” อาจแก้ไขได้โดยการหาทางลดต้นทุนการผลิต โดยการหาทางหลีกเลี่ยงกรรมวิธีการผลิตใด ๆ ที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นดังนี้ เป็นต้น

2. นโยบายการคลังในภาวะเงินฝืด เนื่องจากภาวะเงินฝืดเป็นผลเนื่องมาจากปริมาณเงินที่หมุนเวียนอยู่ในท้องตลาดน้อยกว่าปริมาณของสินค้าและบริการ ซึ่งมีผลทำให้อุปสงค์ในสินค้าและบริการมีน้อยกว่าอุปทานและการลงทุนของเอกชนมีปริมาณไม่พอ ในภาวะเช่นนี้รัฐบาลควรมีนโยบายเพิ่มการลงทุน และการบริโภคด้วยการเร่งการใช้จ่ายเงินโดยเฉพาะรายจ่ายซึ่งสนับสนุนมิให้ยอดเงินลงทุนทั้งหมดต้องลดลงเพื่อให้ทดแทนกับการลดลงของจำนวนเงินใช้จ่ายของประชาชนคือ รัฐบาลควรมีนโยบายงบประมาณขาดดุล

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขภาวะเงินฝืดเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพโดยการดำเนินนโยบายทางการคลังเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่สามารถที่จะแก้ไขภาวะทั้งสองดังกล่าวให้หมดสิ้นลงได้โดยง่ายหากแต่ต้องใช้นโยบายการเงิน (Monetary policy) และนโยบายการคลังควบคู่กัน

กันไปด้วยเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่เศรษฐกิจอยู่ในสภาพเงินเฟ้อ นโยบายการเงินนั้น
ว่ามีความสำคัญมาก แต่ถึงกระนั้นก็ยังต้องใช้นโยบายทั้งสองอย่างประกอบกัน จึงจะสามารถดำเนิน
การแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หนังสือแนะนำคัมภีร์เพิ่มเติม บทที่ 4

- ไกรยุทธ วีรตยาสินันท์, ดร., ระบบงบประมาณแบบ พีพีบีเอส. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2526.
- ขจร สารุพันธ์ และพนม ทินกร ณ อยุธยา, คำบรรยายวิชาหลักการคลัง ฉบับพิมพ์โรเนียว. คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.
- โมเชิต บันเปียมวัชรภู, นโยบายการคลังระหว่างประเทศด้อยพัฒนา. พระนคร : โรงพิมพ์อำพลพิทยา, 2514.
- ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารคลังรัฐบาล. ธนบุรี : เทพนมิตรการพิมพ์, 2513.
- ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน. ธนบุรี : เทพนมิตรการพิมพ์, 2513.
- ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร : เทพนมิตรการพิมพ์, 2516
- สวงศ์ เสวตวัฒนา, ดร., นโยบายการเงินกับการพัฒนาเศรษฐกิจ : แนวการปฏิรูปการเงินในประเทศด้อยพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2522.
- สมนึก แต่งเจริญ, การคลัง. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513
- สมนึก แต่งเจริญ, และคณะ, การคลังของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2515
- เอนก เขียวถาวร, การคลังรัฐบาล กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงจันทร์การพิมพ์, 2529.
- Musgraue, Richard A., THE THEORY OF PUBLIC FINANCE. New york : Mcgraw Hill Book Co., 1959.
- Sharp. and Sliker. PUBLIC FINANCE. Revised Edition, Irwin Dorsey Limite.
- Shoup, and Carl., PUBLIC FINANCE. Chicago : Aldine Publishing Co., 1970.
- Shultz. William J., and Harriss, C. Lowell. AMERICAN PUBLIC FINANCE. New Jercy : Prentice — Hall Inc., 1959.
- Taylor, Philip E., THE ECONOMICS OF PUBLIC FINANCE. New York : Macmillan Co., 1953.
-