

## บทที่ 8

### นโยบายการคลัง

(Fiscal Policy)

นโยบายการคลังถูกนำมาเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายของรัฐบาลและนำไปใช้ในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศให้บรรลุตามเป้าหมายของรัฐบาลที่กำหนดไว้

#### 8.1 ความเป็นมาของนโยบายการคลัง

สืบเนื่องจากในปี ค.ศ. 1921 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศสหรัฐอเมริกาและได้เริ่มมีความสนใจที่จะนำวิธีการทางการคลังมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่ยังไม่มีการนำมาใช้เนื่องจากเศรษฐกิจได้ฟื้นตัวก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินการ จนกระทั่งในช่วงปีค.ศ. 1929-1933 เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็นระยะเวลาอันยาวนานประชาชนมีความเคลื่อนไหว รัฐบาลขณะนั้นต้องให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็วจึงเป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายการคลัง โดยมีการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลใน 2 รูปแบบคือ ใช้จ่ายเงินช่วยเหลือในโครงการต่างโดยไม่สนใจว่าโครงการเหล่านั้นจะก่อให้เกิดการผลิตเพิ่มหรือเป็นประโยชน์ต่อการผลิตหรือไม่ และจ่ายเงินเพื่อการสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ยากจน ในช่วงปีค.ศ. 1933-1937 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นเงิน 10,000 ล้านดอลลาร์แต่ไม่ได้ผลทั้งนี้เนื่องจากปริมาณเงินที่รัฐบาลใช้จ่ายไปมีปริมาณน้อยไปเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและการจ่ายเงินเพิ่มของรัฐบาลส่งผลให้ค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นและระดับราคาก็สูงขึ้นและที่สำคัญก็คือเงินที่นำมาใช้จ่ายรัฐบาลได้มาจากการเก็บภาษี ทำให้ธุรกิจต่างไม่สามารถขยายตัวได้อย่างเต็มที่ ผลทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวช้าลง อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเริ่มใช้นโยบายการคลัง J.M. Keynes ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ

General Theory on Employment Interest and Money ที่กล่าวถึงแนวความคิดว่า เศรษฐกิจโดยปกติจะมีการว่างงานอยู่เพื่อลดการว่างงานรัฐบาลควรใช้นโยบายการคลังเพื่อ แก้ไขปัญหา และต่อมาในปีค.ศ. 1946 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Employment Act โดยวางเป้าหมายการว่างงานและรัฐบาลต้องรักษาระดับการจ้างงานเต็มและควรใช้ นโยบายการคลัง นับเป็นจุดเริ่มของการใช้นโยบายการคลัง

อย่างก็ตามสาเหตุที่นโยบายการคลังถูกสนใจซ้ำกว่านโยบายอื่นๆก็เนื่องมาจาก สาเหตุต่างๆดังนี้

- 1) อิทธิพลความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่มีความเชื่อว่าระบบ เศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงในลักษณะจะเป็นวงจร กล่าวคือเจริญรุ่งเรืองขึ้นจนถึงจุดหนึ่งจาก นั้นก็จะเริ่มตกต่ำจนถึงจุดหนึ่งก็จะเจริญรุ่งเรืองใหม่และเศรษฐกิจจะปรับตัวโดยอัตโนมัติ
- 2) ความเชื่อแนวความคิดของ Adam Smith ที่ว่ารัฐบาลที่ดีควรที่บทบาทน้อย ที่สุด เพราะหวังว่าจะเป็นกำกัคเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและ
- 3) แนวความคิดเรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจของนักเศรษฐศาสตร์รุ่นเก่าไม่ ได้ให้ความสำคัญในบทบาทของรัฐบาล

## 8.2 ความหมายของนโยบายการคลัง

นโยบายการคลังหมายถึงการใช้มาตรการด้านการแสวงหารายได้ของรัฐ การใช้จ่าย การก่อหนี้สาธารณะของรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคตามที่รัฐกำหนด

ส่วนนโยบายการเงินหมายถึงการควบคุมอุปทานเงินตราและอัตราดอกเบี้ยเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคตามที่รัฐกำหนด

ความแตกต่างและความเหมือนของนโยบายการคลังกับนโยบายการเงินก็คือ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สุนทร ราชวงศ์ศึก รศ. 2529 . "ทฤษฎีและนโยบายการคลัง" กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชน จำกัด หน้า ที่ 15

1) ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ใช้นโยบาย: รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขหรือใช้นโยบายการคลัง ส่วนธนาคารกลางหรือธนาคารชาติของแต่ละประเทศซึ่งถือเสมือนเป็นหน่วยงานอิสระเป็นผู้กำหนดหรือใช้นโยบายการเงิน

2) เครื่องมือด้านนโยบาย: นโยบายการคลังใช้การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือหลัก ส่วนนโยบายการเงินอาศัยการควบคุม และหรือการปรับปริมาณเงินและอัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือหลัก

3) ผลกระทบ: นโยบายการคลังมีผลกระทบต่อการบริโภค การออม การลงทุน ระดับรายได้ การมีงานทำ ระดับราคา ค่าจ้างและอัตราดอกเบี้ย ส่วนนโยบายการเงินมีผลกระทบต่อปริมาณเงินและปัจจัยอื่นๆ เช่นเคียวกันกับนโยบายการคลัง แต่การดำเนินนโยบายการคลังมีผลกระทบต่อ การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของปริมาณเงินน้อยกว่า นโยบายการเงิน

4) เป้าหมาย: นโยบายทั้งสองอย่างไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน

แม้ว่านโยบายทั้งสองจะมีความหมายที่แตกต่างกันและเหมือนกันบางอย่างแต่ก็มีเป้าหมายเหมือนกัน คือรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางปฏิบัติรัฐบาลอาจใช้นโยบายทั้งสองพร้อมกัน หรือเลือกใช้นโยบายใดนโยบายหนึ่งก็ได้ขึ้นกับสภาวะเศรษฐกิจและปัญหาที่เกิดขึ้น

### 8.3 วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง

วัตถุประสงค์ในการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เพื่อ

1) การจ้างงานเต็มที่ ( Full Employment) รัฐบาลทุกรัฐบาลมีความต้องการเหมือนกันคือต้องการให้ประชาชนส่วนใหญ่มีงานทำและมีการว่างงานน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานเนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ(Structural Unemployment)และการว่างงานเนื่องจากฤดูกาล(Underemployment) ซึ่งการแก้ปัญหาการว่างงานเนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ(Structural Unemployment)เป็นเรื่องยาก

2) รักษาเสถียรภาพ(Economics and Stability) โดยปกติเศรษฐกิจจะเคลื่อนไหวเป็นวงจรตลอดเวลา และมีผลกระทบต่อประชาชน เช่นในช่วงเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง

ระดับราคาสินค้ามักจะเพิ่มขึ้น ผู้ที่มีรายได้น้อยก็จะเดือดร้อน และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำก็  
จะเกิดการว่างงานประชาชนก็จะเดือดร้อน ดังนั้นรัฐต้องพยายามรักษาเสถียรของเศรษฐกิจ  
ให้มีเสถียรมากที่สุด

3) พัฒนาประเทศ ในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาจะใช้นโยบายการ  
คลังเป็นตัวเร่งให้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลอาจก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินไป  
พัฒนาประเทศ

4) รักษาคุณภาพการชำระเงินระหว่างประเทศ เป็นการทำหน้าที่ทางอ้อม รัฐบาลจะพยายามรักษาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมิให้ขาดดุลหรือเกินดุลมากเกินไป เช่นถ้า  
ประเทศมีการส่งสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศมากจนดุลการค้าเกินดุลมากๆ ประชาชนก็จะ  
ได้รับเงินจากการขายสินค้ามากทำให้มีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น หรือสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่าย  
อาจขาดแคลนทำให้ราคาในประเทศสูงขึ้น ในกรณีแบบนี้ทำให้เกิดเงินเพื่อเข้าได้ รัฐอาจ  
ต้องใช้มาตรการทางภาษีมาใช้ป้องกันการมิให้เกิดเงินเพื่อ หรือถ้ามีการนำเข้าสินค้าจากต่าง  
ประเทศมากจนอุตสาหกรรมในประเทศไม่สามารถผลิตแข่งขันได้และต้องปิดโรงงาน ก็จะ  
เกิดการว่างงานขึ้นรัฐก็ต้องหามาตรการป้องกัน อาจจะให้เงินสนับสนุนหรือใช้มาตรการ  
ทางภาษีในการช่วยเหลือแต่ก็อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาล

#### 8.4 รูปแบบของนโยบายการคลัง

ในการบริหารการคลังของรัฐบาลมีหลายรูปแบบด้วยกันขึ้นกับแนวความคิดที่  
รองรับอยู่เบื้องหลัง

1. นโยบายงบประมาณสมดุล(Balanced Budget Theory) เป็นแนวความคิด  
ของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเห็นว่ารัฐบาลควรมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจน้อยที่สุด  
รัฐบาลควรแสวงหารายได้มาใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายอย่างสมดุลกันระหว่างรายได้และ  
รายจ่าย วิธีบริหารงบประมาณแบบนี้เหมาะสมสำหรับสภาวะเศรษฐกิจที่ค่อนข้างราบเรียบ  
และมีอัตราการเจริญเติบโตสม่ำเสมอ ไม่เหมาะสำหรับสภาวะเศรษฐกิจไม่แน่นอนและมีการ  
แกว่งไกวมาก หรือในประเทศที่ต้องการเร่งพัฒนาประเทศ

2. นโยบายแบบยืดหยุ่น(Built-in Flexibility Policies) เป็นแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่มีความยืดหยุ่นกว่าแบบแรก มีการยอมให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่ารายได้ที่หาได้หรือยอมให้มีการใช้จ่ายเงินน้อยกว่ารายได้ที่รัฐแสวงหามาได้ไม่จำเป็นต้องสมดุลเสมอไปทั้งนี้ขึ้นกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

3. นโยบายแบบจงใจ (Discretionary Policies) งบประมาณแบบนี้จะเป็นการจงใจที่จะใช้จ่ายตามความต้องการของรัฐบาลเป็นประการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาระบบเศรษฐกิจและให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลต้องการ นโยบายแบบนี้รัฐบาลต้องเข้มแข็งและได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร และการใช้นโยบายแบบนี้มักจะเกิดในกรณีที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจค่อนข้างจะรุนแรงและต้องการควรวัดเร็วในการแก้ไขปัญหา ในอดีตมักพบว่างบประมาณแบบนี้มักถูกใช้โดยรัฐบาลเผด็จการและจงใจใช้จ่ายเงินไปในรูปของการซื้ออาวุธมากกว่าการพัฒนาประเทศ

## 8.5 ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการคลังมีประสิทธิภาพ

ในการใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหาระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพนั้นมีปัจจัยหลายอย่างที่ด้วยกัน อาทิเช่น

1) ข้อมูลและความสามารถในการพยากรณ์สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆที่จะนำมาใช้ในการพยากรณ์สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจต้องมีความถูกต้องเชื่อถือได้และทันต่อเหตุการณ์มิฉะนั้นจะทำให้การพยากรณ์ต่างผิดพลาดและการกำหนดนโยบายก็ผิดพลาดด้วย และความสามารถในการพยากรณ์สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งสำคัญแม้ข้อมูลจะดีเพียงใดแต่ความสามารถในการพยากรณ์ไม่ดี ก็จะส่งผลให้กำหนดนโยบายผิดพลาดเช่นกัน ในการพยากรณ์สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจมีเทคนิคมากมายหลายวิธีแต่ละวิธีมีความยากง่ายแตกต่างกันและผลลัพธ์ที่ได้ก็แตกต่างกัน การที่จะตัดสินใจว่าวิธีใดเหมาะสมที่สุดเป็นเรื่องยากที่จะตัดสินใจ ทางที่สมควรใช้หลายๆวิธีในการพยากรณ์แล้วพยายามเลือกผลลัพธ์ที่น่าเชื่อถือที่สุดเป็นเกณฑ์

2) ความร่วมมือจากสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศประชาธิปไตยการดำเนินนโยบายการคลังมักจะต้องตราเป็นกฎหมาย หากรัฐบาลไม่ได้รับความร่วมมือจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วโอกาสที่จะนำนโยบายมาใช้ให้ทันเวลานี้น้อยมาก

3) ความร่วมมือจากข้าราชการประจำ ข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติและเป็นที่จะทำให้นโยบายการคลังบรรลุตามวัตถุประสงค์ต้องมีความเข้าใจและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ นโยบายก็จะสัมฤทธิ์ผล

## 8.6 การใช้นโยบายการคลัง

ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้มีการนำนโยบายการคลังมาแก้ไขต่างๆมากมายในที่นี้จะขอกล่าวถึงพอสังเขปดังนี้

### 8.6.1 นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ

สถานะเงินเฟ้อหากไม่รุนแรงมากก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่น่ากลัวแต่ถ้าเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจากนำมาซึ่งความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถทำลายสถาบันการเมืองและเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างง่ายดาย สาเหตุของเงินเฟ้อโดยปกติเกิดขึ้นได้ 3 ทางคือ

1) เงินเฟ้อทางด้านอุปสงค์ฉุด(Demand-Pull Inflation) เนื่องจากความต้องการในสินค้าและบริการมีเพิ่มขึ้นมากกว่าอุปทานที่มีอยู่ ทำให้มีการแข่งขันกันในการซื้อและระดับราคาก็จะสูงขึ้น

2) เงินเฟ้อทางด้านต้นทุนผลัก(Cost-Push Inflation) เนื่องจากต้นทุนในการผลิตสินค้าสูงขึ้น อาจเกิดจากการขึ้นค่าจ้างแรงงาน หรือราคาวัตถุดิบสูงขึ้นทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ผู้ผลิตจำเป็นต้องขึ้นราคาสินค้า

3) เงินเฟ้อจากการฉวยโอกาสของพ่อค้า(Marked-Up Inflation) เป็นการฉวยโอกาสของพ่อค้าที่ต้องการกำไรมากขึ้นจะเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น อาจมีการสร้างสถานการณ์ให้ดูเหมือนว่าสินค้าขาดแคลน หากผู้ซื้อต้องการก็ต้องซื้อในราคาที่สูงเป็นต้น

มาตรการทางการคลังที่รัฐบาลจะนำมาใช้ได้แก่ มาตรการด้านภาษี ด้านรายจ่าย และการก่อกั้นสาธารณะ

#### 1) มาตรการด้านภาษี

กรณีเงินเพื่อทางด้านอุปสงค์จุด รัฐควรใช้มาตรการเพิ่มภาษีเพื่อลดความต้องการหรืออำนาจซื้อของประชาชนลง ภาษีที่มีผลกระทบกระเทือนโดยเร็วให้แก่ภาษีเงินได้ และภาษีการบริโภค สำหรับภาษีบริโภคจะทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นไปอีกผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระแต่จะมีผลให้ความต้องการบริโภคลดลงหรือถ้าผู้บริโภคยังคงบริโภคเท่าเดิมรัฐบาลก็จะได้รับภาษีเพิ่มขึ้นและอุปทานเงินตราที่ใช้หมุนเวียนในตลาดลดลง ซึ่งจะมีผลเงินเพื่อลด

กรณีเงินเพื่อเกิดจากต้นทุนจุด ในกรณีนี้รัฐอาจแก้ไขได้โดยลดอัตราภาษีลงเพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง สำหรับมาตรการลดอัตราภาษีนี้น่าจะใช้กับสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพหรือปัจจัยการผลิตที่จะนำไปผลิตสินค้าที่จำเป็นเท่านั้นเพราะจะเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั่วไปและประชาชนผู้มีรายได้น้อยจะได้ประโยชน์มาก สำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยรัฐบาลไม่ควรลดอัตราภาษีให้

อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการทางภาษีอากรจะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรทำให้ต้องใช้เวลา หากรัฐบาลไม่ได้รับความร่วมมือจากสภาแล้วมาตรการภาษีอาจไม่สามารถดำเนินการได้และสิ่งทีควรระมัดระวังก็คือการเพิ่มหรือลดอัตราภาษีใดๆก็ตามจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้มีการบิดเบือนการบริโภคทรัพยากรได้

2) มาตรการด้านหนี้สาธารณะ ในขณะที่เงินเพื่อรัฐบาลมักมีรายได้จากภาษีอากรและงบประมาณมักจะเกินดุล จึงดูเหมือนไม่จำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะ แต่เพื่อลดปริมาณเงินตราที่ใช้หมุนเวียนในตลาดให้ตกลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลอาจก่อหนี้ซึ่งจะไม่เกิดเงินเพื่อโดยการกู้ยืมจากประชาชนและสถาบันการเงินในประเทศ ในการก่อหนี้ของรัฐบาลในการฉินี้จะต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเพื่อจูงใจให้ประชาชนลดการบริโภคลงและนำเงินมาให้รัฐบาลกู้ยืมภาวะเงินเฟ้อก็จะลดลงแต่รัฐบาลจะรับภาระดอกเบี้ยที่สูงและผลภาระนี้ก็จะย้อนกลับมาสู่ประชาชนในอนาคตและรัฐบาลต้องแสวงหารายได้เพื่อนำมาชำระดอกเบี้ยซึ่งหมายถึงรัฐบาลต้องนำเงินที่ได้จากการเก็บภาษีอากรมาจ่ายนั่นเอง อย่างไรก็ตามการก่อหนี้จากแหล่งเงินในประเทศรัฐบาลควรก่อหนี้ระยะยาวจะมีผลดีกว่าหนี้ระยะสั้น

ในกรณีนี้รัฐบาลอาจก่อหนี้จากแหล่งเงินตราต่างประเทศแล้วนำไปซื้อสินค้ามาจำหน่าย เป็นการเพิ่มอุปทานสินค้าทำให้ระดับราคาสินค้าลดลง

แต่โดยปกติแล้วมาตรการกีดกันนี้สามารถเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเพื่อไม่ควรนำมาใช้เพราะรัฐบาลจะมีภาระอัตราดอกเบี้ยที่สูงในอนาคตและไม่ยุติธรรมสำหรับประชาชนในอนาคตด้วย

2) มาตรการรายจ่าย ในกรณีเกิดเงินเพื่อไม่ว่าจะจะเป็นสาเหตุใดก็ตามรัฐบาลสามารถลดผลเงินเพื่อโดยการลดรายจ่ายของรัฐบาลลงหรือชะลอการใช้จ่ายลง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ของประเทศ หากรัฐบาลลดการใช้จ่ายลงความต้องการสินค้าต่างๆ ก็ลดลงมาก มาตรการนี้ในแง่ทฤษฎีน่าจะทำได้ง่ายและในทางปฏิบัติจะมีผลทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่สามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้มาก อย่างไรก็ตามในการแก้ปัญหาเงินเพื่อรัฐบาลอาจเลือกการจ่ายเงินอุดหนุนแทนการลดรายจ่ายของรัฐบาลแทนก็ได้ อาทิเช่น ในการผลิตสินค้ามีความสามารถจำกัด รัฐบาลอาจจ่ายเงินอุดหนุนให้เพื่อให้สามารถขยายการผลิตสินค้าให้มากขึ้นเพียงพอกับความต้องการ เป็นต้น

#### 8.6.2 นโยบายการคลังกับปัญหาเงินฝืด

ในภาวะเศรษฐกิจที่มีปัญหาเงินฝืดหรือเศรษฐกิจตกต่ำ การใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหานี้จะง่ายกว่าปัญหาเงินเฟ้อ เพราะมาตรการที่รัฐบาลจะนำมาใช้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

1) มาตรการด้านภาษี ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้หากเป็นช่วงเริ่มเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ มาตรการภาษีจะใช้ได้ผลแต่ถ้าเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำแล้วมาตรการภาษีจะใช้ไม่ค่อยได้ผล ภาษีที่ควรใช้ได้แก่ภาษีรายได้และภาษีการบริโภค เมื่อรัฐบาลลดภาษีรายได้หรือภาษีการบริโภคลงเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจซื้อมากขึ้น และเมื่อประชาชนใช้จ่ายเงินเพิ่มผลจะมีการผลิตสินค้าเพิ่ม มีการจ้างงานเพิ่ม ประชาชนที่ตกงานมีรายได้เพิ่มและการใช้จ่ายเงินเพิ่ม ก็จะมีการผลิตเพิ่มเป็นวงจร ภาวะเศรษฐกิจก็จะฟื้นตัว แต่มาตรการภาษีจะไม่ได้ผลถ้าเศรษฐกิจตกต่ำมาเป็นเวลานานเพราะประชาชนจะไม่มีอำนาจซื้อเนื่องจากการว่างงานไม่มีรายได้แม้ว่าจะลดภาษีลง ในกรณีนี้รัฐบาลต้องใช้มาตรการอื่น

2) มาตรการด้านหนี้สาธารณะ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจะมีรายได้น้อยในขณะที่รัฐบาลต้องการเงินมาใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องกีดกันหนี้สาธารณะ ในการกีดกันนี้รัฐบาลต้องเลือกแหล่งเงินกู้ที่จะทำให้เกิดการขยาย



เครดิตได้มากที่สุด เพื่อให้อุปทานเงินตราในตลาดมีมากขึ้น และต้องระมัดระวังต้องไป  
แย่งแหล่งเงินกู้จากภาคเอกชน และในด้านการชำระหนี้ที่ครบกำหนดคืนแก่ประชาชนใน  
ช่วงเวลาดังกล่าวนั้นก็ควรเร่งชำระคืนเพื่อประชาชนจะได้มีเงินเพิ่มและนำไปใช้จ่ายก็จะเป็น  
การกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง

3) มาตรการด้านรายจ่าย ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจำเป็นต้อง  
เพิ่มรายจ่ายเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ พยายามใช้จ่ายเงินไปในโครงการที่ก่อให้เกิดผล  
ผลิตและให้เงินตกอยู่ในมือประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุดและรวดเร็วที่สุด เพื่อสร้างอำนาจ  
ซื้อ และที่สำคัญคือปริมาณเงินที่จ่ายออกไปต้องมากพอที่จะแก้ไขปัญหา แต่รัฐบาลต้อง  
ระมัดระวังการใช้จ่ายเงินอย่างรวดเร็วและปริมาณมากอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อตามมาด้วยก็  
ได้ นอกจากการใช้จ่ายเงินในโครงการที่ก่อให้เกิดการผลิตแล้ว รัฐบาลควรใช้จ่ายไปใน  
โครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยตรง

### 8.6.3 นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก  
และงบประมาณของประเทศมักเป็นแบบขาดดุล(Deficit Budget) รายได้ของรัฐบาลมักจะ  
ต่ำ

1) มาตรการด้านภาษี เพื่อแสวงหาเงินไปใช้ในการพัฒนาประเทศรัฐ  
บาลจำเป็นต้องใช้ภาษีในการหารายได้ รัฐบาลต้องพยายามจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึง  
ความสำคัญในการเสียภาษีเพื่อรัฐบาลจะได้นำไปพัฒนาเศรษฐกิจ และอาจใช้นโยบายการ  
ลดภาษีเป็นการชั่วคราวเพื่อกระตุ้นการลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา  
ประเทศ

2) มาตรการด้านหนี้สาธารณะ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรัฐ  
บาลจะมีค่าใช้จ่ายในการผลิตปัจจัยการผลิตพื้นฐาน(Infrastructure) เช่น การคมนาคม การ  
สื่อสาร ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น รัฐบาลจึงมีความจะเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะ ในการก่อ  
หนี้ควรพิจารณาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย(ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องหนี้สาธารณะ)

3) มาตรการด้านรายจ่าย ในการพัฒนาประเทศรัฐบาลต้องเน้นการใ้  
จ่ายในโครงการที่ให้ผลตอบแทนสูงและจำเป็นก่อน เพราะทรัพยากรของประเทศมีจำนวน

จำกัด และควรวัด โครงการพัฒนาเศรษฐกิจต่างอยู่ในระบบงบประมาณเพื่อจะสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการคอร์รัปชัน

#### 8.6.4 นโยบายการคลังกับการกระจายรายได้

ปัญหาการกระจายรายได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาเป็นส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลต้องแก้ไข นโยบายการคลังสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ แต่ก็ขึ้นกับความจริงจังของรัฐบาลเป็นประการสำคัญ

- 1) มาตรการด้านภาษี รัฐบาลสามารถใช้ระบบภาษีเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหการกระจายรายได้ ภาษีที่นิยมใช้ได้แก่ภาษีเงินได้ ภาษีมรดก และภาษีทรัพย์สิน
- 2) มาตรการด้านหนี้สาธารณะ รัฐบาลอาจก่อหนี้โดยขอกู้ยืมจากคนรวยและให้อักราคดอกเบี้ยที่ต่ำหรือไม่ให้ เพื่อนำเงินไปช่วยเหลือคนจน ซึ่งการก่อหนี้แบบนี้จะเป็นการขอร้องหรือการขอบริจาคจากคนรวย แต่มาตรการนี้มักไม่นิยมใช้
- 3) มาตรการด้านรายจ่าย การใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถก่อเกิดการกระจายได้ที่เป็นธรรมได้ โดยรัฐบาลจะพยายามใช้จ่ายเงินไปในโครงการที่เอื้อประโยชน์ให้คนจน อาทิเช่น

โครงการการศึกษา เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนด้อยโอกาสสามารถเรียนรู้และนำความรู้ไปประกอบอาชีพที่ให้ผลตอบแทนสูงสามารถยกระดับรายได้ของเขา และความแตกต่างของระดับรายได้จะลดลง

โครงการรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย ถือเป็น การเพิ่มรายได้ทางอ้อมให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งโครงการนี้นอกจากเพิ่มรายได้ทางอ้อมให้แก่ผู้มีรายได้น้อยแล้วยังทำให้ผู้มีรายได้น้อยมีสุขภาพแข็งแรงสามารถทำงานได้เป็นการเพิ่มผลผลิตของประเทศทางหนึ่งด้วย

โครงการประกันสังคม เป็นการช่วยเหลือผู้ว่างงานและคนพิการ เนื่องจากการทำงานและคนชรา โดยรัฐบาลจ่ายสมทบถ้วนหนึ่ง

โครงการช่วยเหลือเกษตรกร เช่น จัดหาสินเชื่อกอเบี้ยต่ำ ปังจัยการผลิตราคาต่ำ การพยุงราคาในผลผลิตมีราคาสูง ตลอดจนการให้ความรู้ในด้านการผลิต การตลาดให้แก่เกษตรกร

## 8.6.5 / นโยบายการคลังในประเทศกำลังพัฒนา

ในประเทศกำลังพัฒนาการใช้นโยบายการคลังมีปัญหาและอุปสรรค อาทิ  
เช่น

1) ผลการเปลี่ยนของภาวะเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เกิดจากภายนอกประเทศและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในประเทศ อาจมีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ การใช้นโยบายภาษีอาจถูกโต้ตอบได้ และจะมีผลต่อรายได้รายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งทำให้นโยบายการคลังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2) การเพิ่มลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทำได้ยาก เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายประจำมากกว่าการลงทุน

3) ระบบภาษีไม่สมบูรณ์ ในประเทศกำลังพัฒนาระบบบัญชีไม่สมบูรณ์ ระบบภาษีที่เหมาะสมไม่สามารถใช้ได้ผล

4) การก่อหนี้สาธารณะมักกระทำได้ง่ายและต้นทุนสูง เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามักถูกจัดเป็นประเทศที่มีเครดิตเรตติ้งต่ำ การกู้ยืมเงินมักต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง

## 8.7 สรุป

นโยบายการคลังหมายถึงการใช้มาตรการด้านการแสวงหารายได้ของรัฐ การใช้จ่าย การก่อหนี้สาธารณะของรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคตามที่รัฐกำหนด

ส่วนนโยบายการเงินหมายถึงการควบคุมอุปทานเงินตราและอัตรากอเบี้ยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคตามที่รัฐกำหนด

วัตถุประสงค์ในการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เพื่อ

- 1) การจ้างงานเต็มที่ ( Full Employment)
- 2) รักษาเสถียรภาพ(Economics and Stability)
- 3) พัฒนาประเทศ
- 4) รักษาคุณภาพการชำระเงินระหว่างประเทศ

**รูปแบบของนโยบายการคลัง ในการบริหารการคลังของรัฐบาลมีหลายรูปแบบด้วยกันขึ้นกับแนวความคิดที่รองรับอยู่เบื้องหลัง**

1. นโยบายงบประมาณสมดุล(Balanced Budget Theory)
2. นโยบายแบบยืดหยุ่น(Built-in Flexibility Policies)
3. นโยบายแบบจงใจ (Discretionary Policies)

การใช้นโยบายการคลัง ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้มีการนำนโยบายการคลังมาแก้ไขต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาเงินฝืด พัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้