

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความนำ

การกระจายความเป็นธรรมเป็นหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล บทบาท และแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลไทย ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเป็นลำดับมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และเป็นช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 4 จนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการกระจายรายได้เป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง ตลอดจนมาตรการต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกระจายรายได้ และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท และในแวดวงวิชาการ การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมก็ได้รับความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับด้วย

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาเบื้องต้นเข้าไปพิจารณาในรายละเอียดของเนื้อหาทั้งหมดที่ เราจะศึกษาในกระบวนวิชานี้ เนื้อหาในบทนี้จะ เป็นแนวความคิดพื้นฐานที่จะใช้ในการวิเคราะห์หรือทำความเข้าใจเนื้อหาในบทต่อไป ขอบเขตของเนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วย ระเบียบวิธีการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์การคลัง ความเป็นมาของการศึกษาการคลัง ว่าด้วยการกระจายความเป็นธรรม หน้าที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ และหลักเกณฑ์ สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะ รายละเอียดพิจารณาได้ตามลำดับ

## 2. ระเบียบวิธีการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ การคลัง

การจำแนกเนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์การคลังมีหลักเกณฑ์ในการจำแนก

2 วิธี คือ

วิธีที่ 1 การจำแนกตามเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล  
(Policy Goals)

วิธีที่ 2 การจำแนกตามวิธีการวิเคราะห์ (Analysis Types)

หลักเกณฑ์ทั้งสองวิธี เราอาจจำแนกขอบเขตของเนื้อหาวิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง  
ออกเป็นวิชาย่อยๆ ได้อีกหลายวิชา พิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

### 2.1 การจำแนกวิชาเศรษฐศาสตร์การคลังตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลมี 4 ประการ คือ การจัดสรรการใช้  
ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพ  
ทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยวิธีนี้ เราจำแนกสาขาเศรษฐศาสตร์  
การคลัง ออกได้ 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

ประการแรก การศึกษาการคลังรัฐบาลตามแนวเศรษฐศาสตร์จุลภาค  
(Microeconomic of public finance)

ประการที่สอง การศึกษาการคลังรัฐบาลตามแนวเศรษฐศาสตร์มหภาค  
(Macroeconomic of public finance)

ข้อแตกต่างของวิธีการศึกษาแต่ละลักษณะเป็นดังนี้

#### 2.1.1 การศึกษาการคลังรัฐบาลตามแนวเศรษฐศาสตร์จุลภาค

ขอบเขตของการศึกษาตามแนวนี้นี้จะครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้  
ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ซึ่งอาจแยกย่อย

ออกเป็นกระบวนวิชาต่างๆได้อีกมากเช่น วิชาทฤษฎีการภาษีอากร วิชาทฤษฎีการผลิตและการตั้งราคาสินค้าสาธารณะ วิชาการคลังว่าด้วยการกระจายความเป็นธรรม เป็นต้น

### 2.1.2 การศึกษาการคลังรัฐบาลตามแนวเศรษฐศาสตร์มหภาค

ขอบเขตของการศึกษาตามแนวนี้นั้น ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น วิชาทฤษฎีและนโยบายการคลัง เป็นต้น

## 2.2 การจำแนกเศรษฐศาสตร์การคลังตามวิธีการวิเคราะห์

รูปแบบวิธีการวิเคราะห์ ทางเศรษฐศาสตร์แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ Positive Economics และ Normative Economics ฉะนั้น โดยวิธีนี้ เราจึงจำแนก ลักษณะของวิชาเศรษฐศาสตร์การคลังออกได้ 2 ลักษณะใหญ่ คือ

ประการแรก เศรษฐศาสตร์การคลังตามทฤษฎีที่เป็นจริง

(Positive public finance)

ประการที่สอง เศรษฐศาสตร์การคลังตามทฤษฎีที่ควรจะเป็น

(Normative Public Finance)

ข้อแตกต่างของวิธีการศึกษาแต่ละลักษณะเป็นดังนี้

### 2.2.1 เศรษฐศาสตร์การคลังตามทฤษฎีที่เป็นจริง

ขอบเขตของการศึกษา เป็นการศึกษาในลักษณะของการเรียนรู้ว่า สิ่งนั้นเคยเป็นอย่างไร ปัจจุบันเป็นอย่างไร และสิ่งนั้นจะเป็นอย่างไรในอนาคต โดยอาศัยวิธีการศึกษาวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเชิงเหตุผล การศึกษาตามทฤษฎีที่เป็นจริงนี้ สามารถทดสอบความถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง โดยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริงได้ โดยทั่วไป นักเศรษฐศาสตร์จะใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ กำหนดตัวแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ โดยพยายามจำลองสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง และพยายามให้คำอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์

เชิงปริมาณระหว่างตัวแปรต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไป จะแบ่งรูปแบบการศึกษาออกได้ 2 วิธี คือ  
วิธีแรก เป็นการศึกษาถึงปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพล ในการกำหนดตัวแปรทาง  
การคลัง

วิธีที่สอง เป็นการศึกษาผลกระทบที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทาง  
การคลัง

### 2.2.2 เศรษฐศาสตร์การคลังตามทฤษฎีที่ควรจะเป็น

การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจตามทฤษฎีที่ควรจะเป็นนี้ เป็นการศึกษาพิจารณา  
ว่าสิ่งที่อยู่ในขณะนั้นเป็นที่พึงปรารถนา และเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในการศึกษาวิเคราะห์  
ตามแนวนี้นักศึกษาจะต้องมีความเข้าใจหลักจริยธรรมและกฎเกณฑ์ของสังคมเป็นอย่างดี โดย  
ทั่วไป การพิจารณาว่าสิ่งนั้นควรเป็นอย่างไร จะขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณส่วนบุคคล ซึ่งแต่ละ  
คนจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป ดังนั้นเนื้อหาของเศรษฐศาสตร์การคลังตาม  
ทฤษฎีที่ควรจะเป็นนี้ จึงมีอาจหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริงมาสนับสนุนได้

## 3. ความเป็นมาของการศึกษาการคลังว่าด้วย การกระจายความเป็นธรรม

การศึกษาทบทวนของรัฐบาลในการกระจายความเป็นธรรมได้รับความสนใจจากนัก  
เศรษฐศาสตร์มาเป็นเวลานานแล้ว เริ่มตั้งแต่นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก Adam Smith ได้  
กล่าวไว้ในหนังสือ The Wealth of Nation ว่า การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลต้อง  
ยึดหลักที่สำคัญ 4 ประการ คือ หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความแน่นอน  
(Certainty) หลักความสะดวก (Convenience) และหลักความประหยัด (Economy)  
โดยเฉพาะหลักความเป็นธรรม เขามีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ต้องมีความ  
เป็นธรรมทั้งในแนวดิ่ง (Vertical Equity) และความเป็นธรรมในแนวนอน  
(Horizontal Equity) เพื่อการบรรลุความเป็นธรรม เขาสนับสนุนให้รัฐบาลเก็บภาษี  
ตามหลักความสามารถ (Ability to pay) ส่วนทางด้านค่าใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น

นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ไม่ให้ความสำคัญมากนัก กิจกรรมทางเศรษฐกิจปล่อยให้ เป็นหน้าที่ ของเอกชน ดังนั้น ในยุคแรกๆนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือทางการคลัง เกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรม จึงเน้นเฉพาะแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐหรือการจัดเก็บภาษี อากรณ์เท่านั้น และรูปแบบการวิเคราะห์ผลของการจัดเก็บภาษีในยุคนั้น ก็ยังเป็นการ วิเคราะห์แบบดุลยภาพบางส่วน

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี มีฟิโ อ ปานตาลีโอนิ (Maffeo Pantaleoni) อุโก มาสโซลา (Ugo Mazzola) เอ็นริโก บาร์โณเน (Enrigo Barone) ได้พยายาม ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบดุลยภาพทั่วไป (General Equilibrium Analysis) การศึกษาเกี่ยวกับระบบการคลัง เพื่อความเป็นธรรมในการ กระจายรายได้ประชาชาติ กล่าวคือ เป็นการศึกษาวเคราะห์ทั้งทางด้านภาษีอากรและการ ใช้จ่ายของรัฐบาลควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดใหม่นี้ เขียนด้วยภาษาอิตาลี เยอรมัน และสวีเดน ทำให้ความก้าวหน้าทางวิชาการอยู่ในขอบเขตจำกัด<sup>1</sup>

ครั้นในช่วงปี ค.ศ. 1929-1945 ประเทศต่างๆประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จึงเกิด การปฏิบัติแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลโดยจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (J.M.Keynes) ได้เขียนหนังสือ The General Theory of Employment Interest and Money ขึ้น ในปี ค.ศ. 1936 เขาเสนอให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการใช้งบประมาณขาดดุล อย่างไรก็ตาม บทบาทของ รัฐบาลในยุคนั้น เน้นไปที่การเข้ามาทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ต่อมาในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศคือพัฒนาหลายประเทศ ได้รับ เอกราช รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ และสร้างความสำเร็จเติบโตทาง เศรษฐกิจ บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงเพิ่มขึ้นตามลำดับ และจากการที่รัฐบาลได้ เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ผลการพัฒนาทำให้รายได้ประชาชาติขยายตัวในอัตราสูง ทำให้ สวัสดิการความเป็นอยู่ของประชาชนสูงขึ้น ค่าการสูงขึ้นของระดับน้ำในแม่น้ำอ้อมตกระดับ เรือทุกลำให้สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามผลพวงของการพัฒนา ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในสังคมมากขึ้นด้วย ดังนั้น หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอีกประการหนึ่ง คือ การ กระจายความเป็นธรรมจึงได้เริ่มมีบทบาทขึ้น และหน้าที่ในด้านนี้ ได้ทวีความสำคัญมากขึ้น

เป็นลำดับ ประเทศต่างๆ ได้หันไปปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร และปรับปรุงโครงสร้างการใช้ภาษี เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และยกระดับสวัสดิการสังคมโดยส่วนรวมให้สูงขึ้น

#### 4. หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

แนวความคิดในการจำแนกหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลว่ารัฐบาลควรทำหน้าที่อะไรบ้าง โดยทั่วไปนักเศรษฐศาสตร์การคลัง มักจะอาศัยแนวความคิดของ Richard A. Musgrave ซึ่งเขาได้จำแนกหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่สำคัญออกได้ 3 ประการคือ<sup>๕</sup>

ประการแรก หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร (allocation function)

ประการที่สอง หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง

(distribution function)

ประการที่สาม หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(stabilization and growth function)

ความแตกต่างในหน้าที่ทั้งสามประการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาผลของนโยบายของรัฐบาลต่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากร การกระจายรายได้และความมั่งคั่งและการรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

##### 4.1 หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร

หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดหาบริการของรัฐบาลมาให้กับสังคม ในการแบ่งสรรทรัพยากรของชาติมาทำการผลิตสินค้าและบริการของรัฐบาลนั้น จะโยกย้ายทรัพยากรมาจากฝ่ายเอกชนในรูปของภาษีอากร เพื่อรัฐบาลนำมาใช้

จ่ายในการผลิตสินค้าสาธารณะที่แท้จริง (pure public goods) และผลิตสินค้าที่เกิดผลภายนอก (externalities) เช่น การศึกษา และสินค้าเอกชนบางชนิดเพื่อป้องกันมิให้การผลิตตกอยู่ในมือของผู้ผูกขาดฝ่ายเอกชน และเป็นการหลีกเลี่ยงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ที่ไม่ยุติธรรม เช่น การสร้างทางหลวง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของสังคมซึ่งหามาได้ยาก (scarcity) ได้รับการแบ่งสรรการใช้ในการผลิตสินค้าและบริการระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

#### 4.2 หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง

หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้มีการกระจายรายได้เสียใหม่ให้เสมอภาคยิ่งขึ้น เป็นต้นว่าการใช้จ่ายเงินโอนแบบให้เปล่าแก่คนยากจน การให้เงินช่วยเหลือคนตกงาน และการเก็บภาษีตามกำลังความสามารถในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาระบบการกระจายรายได้ที่เหมาะสม (The proper state of distribution) นั้นมีความยุ่งยากมาก และเป็นเรื่องที่ทำข้อยุติได้ยาก เพราะคนแต่ละคนจะมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นธรรมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิดเห็น และผลประโยชน์ของแต่ละคนเป็นสำคัญ

#### 4.3 หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

หน้าที่ของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเพิ่มพูนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการพยายามลดการว่างงาน ลดอัตราเงินเฟ้อ รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพภายนอกและดูแลการชำระเงินให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม และการกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยพยายามเพิ่มอัตราการสะสมทุน (Capital formation) ของประเทศ เพื่อช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต ทำให้การขยายตัวของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รายได้โดยเฉลี่ย

สูงขึ้น มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนสูงขึ้น

การแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐบาลออกเป็น 3 ประการดังกล่าวนี้ เป็นเพียงการจำแนก เพื่อความสะดวกในการศึกษาเท่านั้น ในทางปฏิบัติ กิจกรรมในด้านต่างๆของรัฐบาลมีความต่อเนื่องและขึ้นอยู่ซึ่งกันและกัน แม้ว่าในการดำเนินงานในแต่ละหน้าที่ รัฐบาลได้มอบหมายงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละด้านแยกออกจากกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะมีหน่วยงานในการจัดหารายได้ให้รัฐ หน่วยงานในการจัดหาสินค้าและบริการต่างๆที่จำเป็น แต่ผลจากการดำเนินงานนโยบายภาษีและการใช้จ่ายของรัฐ ย่อมเกิดผลทั้งในด้านการจัดสรรการใช้ทรัพยากร การกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยเสมอ หน่วยงานที่จัดหาบริการต่างๆ และการจัดเก็บภาษี พอดีจัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง (distribution function) แต่การจัดเก็บภาษีอากรก็มีผลต่อราคาสินค้าและราคาปัจจัยการผลิต จึงรวมอยู่ในหน้าที่การจัดสรรการใช้ทรัพยากร (allocation function) ด้วย นอกจากนี้ นโยบายการรักษาเสถียรภาพก็มีผลทางด้าน การกระจายรายได้และการจัดสรรทรัพยากรด้วย การที่รัฐบาลจะบรรลุเป้าหมายในหน้าที่ด้านต่างๆ รัฐบาลจะต้องพิจารณาปัญหาของเป้าหมายต่างๆ และเลือกใช้นโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจ ที่สามารถทำให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆพร้อมๆกัน โดยที่ไม่ทำให้จุดมุ่งหมายใด ต้องได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล กล่าวคือ ระบบการจัดเก็บภาษีอากรและระบบการใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องเป็นระบบที่ดี เอื้ออำนวยในการเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายความเป็นธรรม และสามารถทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในอัตราที่สูงพอสมควรด้วย

## 5. หลักเกณฑ์สำหรับการประเมิน

### นโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปการประเมินนโยบายสาธารณะ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิจารณ์คุณค่า (value judgement) เกี่ยวกับผลของนโยบายที่เกิดขึ้น คำนิยม หรือวิจารณ์คุณค่าของนโยบายนั้น



ค่านิยมที่ใช้ในระบบเซตที่กว้างขวาง ใช้ในการประเมินนโยบายบ่อยมาก และมีประโยชน์  
อย่างมากต่อการพิจารณาโยบาย แม้ว่ามันจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับค่านิยมที่แฝงอยู่ในตัว  
บุคคล ซึ่งแต่ละคนจะประเมินแตกต่างกัน แต่เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญต่อการประเมิน  
นโยบายสาธารณะ เราจึงควรพิจารณาจุดเด่น จุดด้อยของแต่ละหลักเกณฑ์ เพื่อนำไปใช้  
เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาต่อไป หลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการประเมินนโยบายที่สำคัญมี  
4 ประการ คือ<sup>3</sup>

ประการแรก ความเป็นธรรม (Equity)

ประการที่สอง ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic efficiency)

ประการที่สาม การที่มากของรัฐบาล (Paternalism)

ประการที่สี่ เสรีภาพส่วนบุคคล (Individual freedom)

หลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการ พิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

### 5.1 ความเป็นธรรม

ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม (fairness) เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ  
ประเมินนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางมากที่สุด ในความรู้สึกโดยทั่วไป นโยบายของ  
รัฐบาลควรเป็นนโยบายที่เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน กล่าวคือ ผลของนโยบายนั้นมี  
ประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนเหมือนกัน นโยบายใดก็ตามที่ไม่มีใครพูดเลยว่า "ไม่มีความ  
เป็นธรรม " ส่อมเป็นนโยบายที่พึงปรารถนา แต่อย่างไรก็ตาม เป็นการยากอย่างยิ่งที่คน  
ในสังคมจะให้คำนิยามหรือความหมายว่า " ความเป็นธรรมคืออะไร " ทั้งๆที่ทุกคนต้อง  
การให้ผลของนโยบายเกิดความเป็นธรรม แต่มีน้อยคน ที่ตีความหรือให้ความหมายในแนว  
เดียวกัน เช่น ในกรณีที่รัฐบาลใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ มีความเป็นธรรมหรือไม่ เพราะ  
ผลของนโยบายทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับค่าจ้างสูงขึ้น ประชาชนบางกลุ่มเกิดการ  
ว่างงาน และค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไปสูงขึ้น ผลที่เกิดขึ้นต่อประชาชนทุกกลุ่มมี

ความเป็นธรรมหรือไม่ ช่างนักที่แต่ละคนมีความเห็นตรงกัน หรือในกรณีที่รัฐบาล ชกเว้นภาษีดอกเบ้สให้แก่ผู้ถือพันธบัตรรัฐบาล ทำให้คนร่ำรวยเล็งงภาษีอย่างชอบธรรม โดยการได้รับชกเว้นภาษีดอกเบ้ส การพิจารณาว่า การชกเว้นภาษีดอกเบ้สดังกล่าว ีความเป็นธรรมหรือไม่ เพราะผลประโยชน์หลักของผู้ถือพันธบัตร คือ ผลตอบแทนจากอัตราดอกเบ้ส การได้รับชกเว้นภาษีดอกเบ้ส ซึ่งมีใช้ประโยชน์หลัก และจะทำให้รัฐบาลสามารถขายพันธบัตรแก่ผู้ถือในอัตราดอกเบ้สที่ต่ำกว่าผู้กู้ยืมรายอื่นๆและเป็นประโยชน์หลัก กล่าวคือ พันธบัตรปลอดภาษีในอัตราดอกเบ้ส 10 เปอร์เซ็นต์ การชกเว้นภาษีควร หมายถึง รัฐบาลต้องจ่ายดอกเบ้ส 12 เปอร์เซ็นต์ ในการแข่งขันกับพันธบัตรอื่นๆ และผู้ถือพันธบัตรควรเสียภาษีตามฐานรายได้จากดอกเบ้สในอัตราสูง อย่างไรก็ตาม เราจะต้องพิจารณาว่า เงินได้สุทธิทั้งสองกรณีเป็นอย่างไร แต่กระนั้นก็ตาม ความเป็นธรรมที่เกิดขึ้น จะเกี่ยวข้องกับผลของนโยบายที่เกิดตามมา การพิจารณาอย่างมีเหตุผล (Positive analysis) เป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาผลเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แม้เราจะให้ความหมายได้ว่าความเป็นธรรม คือ อะไร และวิเคราะห์ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นได้ แต่หลักเกณฑ์ความเป็นธรรมยังมีข้อยุ่งยากมากต่อการนำไปใช้ เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมอาจจะยุ่งยากที่จะชี้ชัดลงไปอย่างชัดเจนได้ ดังนั้นนักเศรษฐศาสตร์จึงมักพิจารณาความหมายของความเป็นธรรมในความหมายอย่างแคบ โดยการอ้างถึงผลของนโยบายด้านการกระจายรายได้ว่า นโยบายใดๆที่เกิดผลต่อการกระจายความเป็นธรรม ก็ต่อเมื่อผลของนโยบายเกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มคนยากจนมากกว่ากลุ่มคนร่ำรวย ทั้งนี้ เพื่อให้ผลของนโยบายเกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ยิ่งขึ้น

## 5.2 ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภาวะที่ดีที่สุดแบบพาเรโต (Pareto optimality) เป็นหลักเกณฑ์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้ในการประเมินนโยบาย

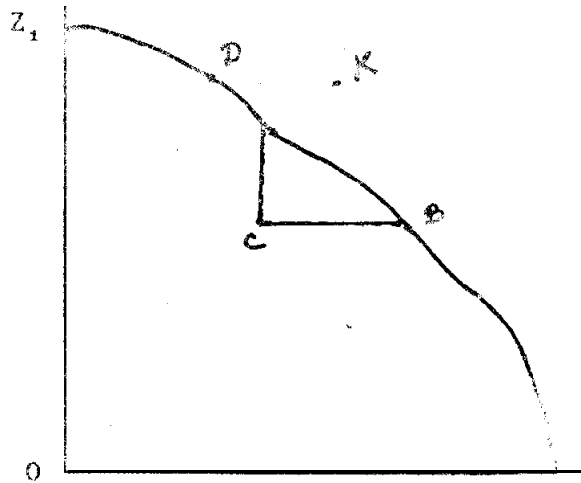
อย่างแพร่หลาย นักวิชาการสาขาอื่น ๆ จะไม่ใช่คำนี้กันมากนัก ในความเป็นจริงบ่อยครั้งที่ เรากล่าวถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เรามักจะหมายถึง ต้นทุนต่ำที่สุด ถ้าไรสูงที่สุด ถ้าจะกล่าวในเชิงวิชาการอย่างไม่มีพิพัตันกันมากนัก เราอาจกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจ ที่มีประสิทธิภาพ คือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีที่สุดในสิ่งที่จะเป็นไปได้ โดยทุกวิถีทางที่จะให้ผลทางเศรษฐกิจ เกิดความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชน การตีความตามแนวนี้ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

สำหรับคำนิยามของคำว่า " ประสิทธิภาพ" ที่เป็นคำนิยามที่รัดกุมในเชิงวิชาการ ทางเศรษฐศาสตร์นั้น เราอาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ภาวะที่เป็นไปไม่ได้อีกแล้ว ที่การเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากร ทำให้คนใดคนหนึ่งมีความ เป็นอยู่ดีขึ้น โดยปราศจากการทำให้ใครคนใดคนหนึ่งมีความเป็นอยู่เลวลง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เมื่อระบบเศรษฐกิจมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เราไม่มีทางที่จะ ปรับปรุงการใช้ทรัพยากร เพื่อให้ใครคนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยไม่ทำให้บุคคลอื่น ต้องได้รับผลเสียหายหรือขาดผลประโยชน์ที่เขาคิดไว้ก่อนการปรับปรุง และนั่น การใช้ ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจยังไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่า เราสามารถเปลี่ยนแปลงการ จัดสรรการใช้ทรัพยากรเสียใหม่แล้ว ทำให้ใครคนใดคนหนึ่งดีขึ้น โดยไม่มีใครเสียหาย หรือขาดผลประโยชน์ที่เขาคิด แสคงให้เห็นว่าการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้น ระบบ เศรษฐกิจเกิดการสูญเสียไปจากการใช้ทรัพยากร กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถสนอง ความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดเท่าที่มันควรจะเป็นไปได้

เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น เราอาจอธิบายโดยใช้ภาพประกอบดังนี้

อรรถประโยชน์

ของนายแดง



$Z_2$  อรรถประโยชน์

ของนายดำ

รูปที่ 1-1 ขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์

จากรูป สมมติว่าระบบเศรษฐกิจมีคนเพียง 2 คน คือ นายแดง และนายดำ ระดับความเป็นอยู่หรือสวัสดิการของนายแดงวัดในแนวตั้ง ส่วนของนายดำวัดในแนวนอน เส้น  $Z_1 Z_2$  เป็นเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์

เนื่องจากจำนวนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมีจำกัด ทำให้มีขอบเขตจำกัดต่อสวัสดิการ ของนายดำและนายแดงที่ควรจะเป็นไปได้ และแสดงได้โดย เส้น  $Z_1 Z_2$  จุดใดๆที่อยู่นอกเหนือเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์ จะเป็นจุดที่สังคมไม่อาจบรรลุถึงได้ กล่าวคือ สังคมไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการ เพื่อทำให้นายแดงและนายดำได้รับสวัสดิการตรงจุด  $X$  ได้ ในทางกลับกัน จุดใดๆที่อยู่บนเส้นหรือภายในขอบเขตของเส้นความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์ จะเป็นจุดที่สังคมสามารถบรรลุถึงได้ นั่นคือ สังคมสามารถจัดสรรทรัพยากรไปผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อให้นายดำและนายแดงตามแนวของเส้น  $Z_1 Z_2$  หรือภายในเส้น  $Z_1 Z_2$  ได้

การจัดสรรทรัพยากร ณ จุดใดๆบนเส้น  $Z_1 Z_2$  การใช้ทรัพยากรจะมีประสิทธิภาพ

กล่าวคือ ที่จุด A การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ เพราะว่ามันเป็นไปได้ที่จะทำให้นายแดงมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยไม่ทำให้นายดำมีความเป็นอยู่เลวลง ตรงจุด B และจุด D เราก็อธิบายได้ในทำนองเดียวกัน ทุกๆจุดบนเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์ การใช้ทรัพยากรจึงอยู่ในภาวะที่ตรงตามความหมายของคำว่า " ประสิทธิภาพ" ดังนั้น บนเส้น  $Z_1, Z_2$  จึงมีจุดการจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากมายนับไม่ถ้วนและหลักเกณฑ์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ มันมิได้บอกเราว่า จุดใดดีที่สุด

จากรูปที่ 1-1 ถ้าเราพิจารณาจุดที่มีประสิทธิภาพแต่ละจุด จะแสดงให้เห็นว่าการกระจายรายได้ที่แท้จริง หรือสวัสดิการที่คนในสังคมได้รับมีความแตกต่างกัน

ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจไม่อาจตอบคำถามได้ว่า การแบ่งปันรายได้ที่แท้จริงระหว่างคนสองคนควรเป็นอย่างไร หลักเกณฑ์ประสิทธิภาพไม่สามารถเปรียบเทียบให้เห็นได้ว่า จุด A และจุด B จุดใดดีกว่ากัน เพราะว่าทั้งสองจุดต่างก็เป็นจุดที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การใช้วิภาษวิธีจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเปรียบเทียบการกระจายรายได้ที่แท้จริงที่แตกต่างกัน

เราหันมาพิจารณาตรงจุด C ตรงจุดนั้นการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ เพราะว่ายังมีทางเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรที่ทำให้ใครคนหนึ่งได้รับ

ประโยชน์ การเคลื่อนย้ายจากจุด C ไปยังจุด A จะทำให้นายแดงได้ประโยชน์ โดยที่นายดำไม่เสียประโยชน์เลย การเคลื่อนย้ายจากจุด C ไปยังจุด B ทำให้นายดำได้ประโยชน์ โดยที่นายแดงไม่เสียประโยชน์เลย ดังนั้น การเคลื่อนย้ายในขอบเขตของเส้น CAB จึงเป็นพื้นที่ ที่เกิดประโยชน์แก่คนทั้งสอง ดังนั้น การไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจึงบอกให้เราทราบว่า ยังสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง การจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้อีก และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนา ด้วยเหตุนี้ นักเศรษฐศาสตร์จึงเชื่อว่า ประสิทธิภาพ เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญใช้ในการประเมินนโยบายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม มันก็อาจมีอันธพาลได้ว่า จุดที่มีประสิทธิภาพทุกจุด จะดีกว่าจุดที่ไม่มีประสิทธิภาพทุกจุด ลองพิจารณาตรงจุด D ซึ่งเป็นจุดที่การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ การเคลื่อนจากจุด D ไปยังจุด C เป็นการเคลื่อนย้าย จากจุดที่การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ไปยังจุดการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่คนหนึ่งได้

ประโยชน์ ในขณะที่คนหนึ่งเสียประโยชน์ เราจะกล่าวได้ว่าจุด D ดีกว่าจุด C ก็ต่อเมื่อเราไม่ผูกพันกับลักษณะ การกระจายรายได้ที่แท้จริงในสังคม แต่ถ้านายค่าเป็นคนยากจน และนายแดงเป็นคนร่ำรวย ดังนั้นการเคลื่อนย้ายจากจุด D ไปยังจุด C จึงเป็นการกระจายรายได้เสียใหม่ อันเป็นที่พอใจของคนยากจน และถ้าบุคคลในสังคมมีวิจารณ์ถึงความเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาว่า สังคมอาจจะชอบตรงจุด C เมื่อเปรียบเทียบกับจุด D ทั้งๆที่ในความเป็นจริง การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ อาจจะแย้งว่า ถ้าเรากระจายรายได้จากนายแดงซึ่งร่ำรวยไปให้นายค่าซึ่งยากจน ควรเลือกเอาจุดใดๆบนเส้น  $z_1 z_2$  ในช่วง AB จะดีกว่าตรงจุด C กล่าวคือ การกระจายรายได้ใหม่จากจุด D ไปยังจุด A จะเป็นประโยชน์แก่นายค่ามากกว่าตรงจุด C และ นายแดงก็ได้รับความพอใจสูงกว่าด้วย ในกรณีนี้ การพิจารณาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์การกระจายรายได้ใหม่

เท่าที่ได้พิจารณาทำให้เราทราบว่า หลักเกณฑ์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจไม่อาจตอบคำถามนโยบายทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับการกระจายรายได้ ซึ่งยังคงอยู่กับวิจารณ์คุณค่าส่วนบุคคลที่หลากหลาย (nonobjective value judgement) ยิ่งกว่านั้น มีคำถามในเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์นี้ กล่าวคือ ในโลกแห่งความเป็นจริงที่สลับซับซ้อน มันเป็นการยากที่จะกำหนดลงไปได้ว่านโยบายใดมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะว่าส่วนใหญ่แล้วขึ้นอยู่กับวิจารณ์ และสวัสดิการของแต่ละบุคคลจะเป็นไปตามที่แต่ละคนประเมิน

### 5.3 การชักนำของรัฐบาล

แนวความคิดเกี่ยวกับการชักนำการบริโภคสินค้าหรือการบังคับให้ประชาชนบริโภคสินค้าบางอย่าง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการไม่อิงความพอใจของผู้บริโภค ได้รับความพึงพอใจจากการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternalism) โดยรัฐบาลได้กำหนดรูปแบบในการจัดหาสินค้าและบริการให้ประชาชนบริโภค โดยนโยบายประเภทนี้จะอยู่บนพื้นฐานของข้ออ้างที่ว่า ประชาชนไม่สามารถเลือกอย่างฉลาด เพราะประชาชนมิได้อยู่ในสภาพที่ร่ำรวย

อย่างเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่ตนต้องการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสินค้าและบริการกับสวัสดิการของผู้บริโภค ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ 5 ประการ คือ<sup>4</sup>

ประการแรก ความไม่รู้ (ignorance)

ประการที่สอง ความไม่แน่นอน (uncertainty)

ประการที่สาม การขึ้นต่อกัน (interdependence)

ประการที่สี่ ความลำบากในการประเมิน (evaluation difficulties)

ประการที่ห้า การขาดประสิทธิภาพและการขาดเหตุผลของครัวเรือน

(household inefficiency and irrationality)

สาเหตุทั้งห้าประการ วิจารณ์ในรายละเอียดดังนี้

### 5.3.1 ความไม่รู้

ความไม่รู้ หมายถึง การที่ผู้บริโภคไม่ตระหนักถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่เขากระทำหรือขาดความรู้เกี่ยวกับทางเลือกอื่นๆ เพื่อสมรรถนะสวัสดิภาพของเขา เมื่อผู้บริโภคไม่รู้ผลที่จะเกิดขึ้น หรือไม่รู้ทางเลือกอื่นๆ มิว่าจะเกิดจากการขาดข้อมูลข่าวสารหรือความอ่อนด้อยปัญญาของเขา หากปล่อยให้ผู้บริโภคเลือกเอง สิ่งที่เขากระทำไป แทนที่จะทำให้สวัสดิการเขาสูงขึ้น กลับทำให้สวัสดิการเขาตกลง และอาจไปกระทบสวัสดิการของสังคมด้วย เช่น เขาเสพยาเสพติดเพราะขาดความรู้เกี่ยวกับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น ทำให้เขาซื้อยาบริโภค โดยเข้าใจว่าสวัสดิการเขาจะเพิ่มขึ้น เป็นต้น

### 5.3.2 ความไม่แน่นอน

ความไม่แน่นอน หมายถึง ความไม่แน่นอนของผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้า ถ้าปล่อยให้ประชาชนเลือกบริโภคเอง บางคนอาจบริโภค บางคนอาจไม่เห็นความสำคัญ เพราะความไม่แน่นอนต่อประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ตัวเขา รัฐบาลจึงต้องบังคับหรือชักนำเพื่อสมรรถนะสวัสดิการของสังคม

### 5.3.3 การขึ้นต่อกันของอรรถประโยชน์

การขึ้นต่อกันของอรรถประโยชน์ หมายถึง ผลกระทบต่อสภาพจิตใจของบุคคลหนึ่งอันเนื่องมาจาก การกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง หรืออันเกิดจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของบุคคลอื่น เช่น การกระทำของเด็กไปกระทบอรรถประโยชน์ของผู้ปกครอง ฐานะความเป็นอยู่ของคนยากจนไปกระทบอรรถประโยชน์ของคนร่ำรวย เป็นต้น

### 5.3.4 ความซากล้าปากในการประเมิน

ความซากล้าปากในการประเมิน หมายถึง ความซากล้าปากในการทำนายผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลเพราะทักษะในการประเมินของบุคคลมีข้อจำกัดจากความไม่รู้ หรือการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทำให้บุคคลไม่สามารถประเมินผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำของเขาได้ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อประกันว่า สวัสดิการของผู้บริโภคจะอยู่ในระดับที่สูงขึ้น

### 5.3.5 การขาดประสิทธิภาพและการขาดเหตุผลของครัวเรือน

การขาดประสิทธิภาพและการขาดเหตุผลของครัวเรือน หมายถึง ผลจากการตัดสินใจของผู้บริโภค ไม่อาจนำไปสู่สวัสดิการที่สูงที่สุดของผู้บริโภคเอง การปล่อยให้อาการเช่นนี้เกิดขึ้น ส่อมขัดกับหลักการ ที่ต้องการให้ผู้บริโภคได้รับสวัสดิการสูงสุด รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงชักนำการบริโภค เพื่อให้สวัสดิการของผู้บริโภคและสังคมสูงสุด

เราอาจกล่าวได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจจะมีสินค้าจำนวนหนึ่งที่สามารถสร้างความแตกต่างระหว่างความพึงพอใจของผู้บริโภค และสวัสดิการที่เขาได้รับอันเนื่องมาจากความไม่รู้จักความไม่แน่นอน การขึ้นต่อกันของอรรถประโยชน์ ความซากล้าปากในการประเมิน และการขาดประสิทธิภาพและการขาดเหตุผลของครัวเรือนในการตัดสินใจ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาบังคับหรือชักนำ โดยการใช้มาตรการต่างๆของรัฐ หรือนำไปสู่การแทรกแซงของรัฐบาล ในรูปของการจัดหาสินค้าและบริการที่ Richard A. Musgrave เรียกว่า สินค้าเป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (merit wants) อันเป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยผู้รัฐบาล



บังคับหรือชักนำ อันอาจจะเป็นสินค้าเอกชน (private goods) ซึ่งประโยชน์จากการบริโภคตกแก่ผู้บริโภค (private wants) เป็นสำคัญหรือเป็นสินค้าสาธารณะที่คนประโชชน์จากการบริโภคตกแก่สังคม (social wants) เป็นสำคัญ การบังคับหรือชักนำของรัฐบาลนั้น อาจจะสอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของผู้บริโภคเองหรือไม่ก็ตาม แต่เป็นสินค้าที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มสวัสดิการให้กับผู้บริโภคทำให้รัฐจัดการผลิตสินค้าที่เป็นคนประโยชน์แก่สังคมในจำนวนที่มากกว่า การปล่อยให้ผู้บริโภคเลือกเองตามความพึงพอใจของตน ในทางตรงกันข้าม สินค้าที่ให้โทษแก่สังคม (demerit wants) รัฐบาลจะเข้าควบคุมการบริโภค ทำให้ปริมาณการผลิตมีปริมาณที่ต่ำกว่าการปล่อยให้ผู้บริโภคเลือกเองตามความพึงพอใจ

มีตัวอย่างสินค้าและบริการบางชนิดที่ใช้ข้อบทยหลักเกณฑ์การไม่อิงความพึงพอใจของผู้บริโภค เช่น โครงการประกันความมั่นคงทางสังคม รัฐบาลจะอ้างเหตุผลว่าประชาชนไม่อาจออมได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายในยามชราได้ บางคนอาจจะออมได้ แต่บางคนอาจจะออมน้อยเกินไป หรือโครงการสวัสดิการจำนวนมาก รัฐบาลไม่ยินยอมให้คนยากจนใช้จ่ายเงินที่รัฐบาลให้การสงเคราะห์ตามที่เขาปรารถนา แต่จะระบุให้เขาต้องจ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล เป็นต้น หรือการจัดการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลจะบังคับให้เด็กทุกคนไปโรงเรียนจนกระทั่งพ้นการศึกษาภาคบังคับหรืออายุ 15 ปี โดยไม่สนใจว่า เด็กอยากไปโรงเรียนหรือพ่อแม่อยากส่งลูกเข้าโรงเรียนหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ประชาชนจำนวนมากสนับสนุนนโยบายแบบการไม่อิงความพึงพอใจหรือการชักนำการบริโภคของรัฐบาล มิใช่เพราะเขาคิดว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่เขาสันนิษฐานเพราะเขาคิดว่า รัฐบาลรู้ดีกว่า ว่าอะไรดีสำหรับประชาชน และรัฐบาลอยู่ในฐานะที่รู้ดีกว่าในการประเมินผล และในบางครั้งจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกเอง

#### 5.4 เสรีภาพส่วนบุคคล

คนจำนวนมากเห็นคุณค่าของเสรีภาพส่วนบุคคล และปรารถนาที่จะเห็นรัฐบาล

จำกัดเสรีภาพให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในความเป็นจริงแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพนั้น อาจที่จะชี้ชัดลงไปอย่างชัดเจน โดยทั่วไปแล้วจะหมายถึงการที่รัฐบาลกำหนดขอบเขตทางเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด ปล่อยให้การจัดการทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยความสมัครใจ การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ ปล่อยให้เป็นไปตามผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ตามราคาที่ตกลงกันทั้งสองฝ่าย แนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ แบบ Normative โดยเชื่อว่า การปล่อยให้กลไกทางเศรษฐกิจทำงานโดยมีการแข่งขันแบบเสรีจะดีที่สุด รัฐบาลควรมีบทบาทเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ทั้งนี้เนื่องจากทฤษฎีนี้เชื่อว่า หากรัฐบาลปล่อยให้ประชาชนมีอิสระ ในการตัดสินใจประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ จะทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และสังคมได้รับความพอใจหรือสวัสดิการสูงสุด การที่เป็นเช่นนี้ก็คือเหตุผลที่สำคัญสองประการ คือ

ประการแรก สินค้าและบริการต่างๆที่จะผลิตในสังคมนั้น ควรจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนแต่ละคน หรือปัจเจกบุคคลให้มากที่สุด

ประการที่สอง ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม ควรถูกนำไปใช้ในการผลิตเฉพาะสินค้าและบริการที่อยู่ในความต้องการของประชาชนเท่านั้น ซึ่งจะช่วยให้การใช้ทรัพยากรของสังคมใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนมีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงต่อการใช้ทรัพยากรดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของสังคมได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของสังคม โดยปล่อยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงกลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรได้อย่างสมบูรณ์ ความล้มเหลวของกลไกตลาด การเกิดผลภายนอก ปัญหาสินค้าสาธารณะ และแนวความคิดของลัทธิการปกครองแบบพ่อปกครองลูกที่เสนอแนะให้รัฐบาลเข้ามาชั่งน้ำหนักการบริโภคสินค้าบางอย่าง ก็ชี้ให้เห็นแล้วว่า การปล่อยเสรีมากเกินไปก็ไม้อาจทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดได้ ฉะนั้น ในการดำเนินนโยบายของรัฐ จึงควรพิจารณาควบคู่ไปกับรากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น (basis of wants determination) ประกอบด้วย

## เชิงอรรถบทที่ 1

1. ริงส์เวิร์ค ณะพรพันธ์. เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยรายจ่ายรัฐบาล. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535 หน้า 4 - 5
  2. R.A. Husgrave and P.B. Musgrave . Public Finance in Theory and Practice (5th ed.) New York : McGraw - Hill,1989 chapter 1 pp.7 - 12
  3. Edgar K. Browning and J. M. Browning Public Finance and The Price Systems, (2nd ed.) New York : Macmillian Publishing Co. Inc; 1983 chapter 1 pp. 8 - 15
  4. ไกรยุทธ อัครธาศินันท์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทชวัฒนาพานิชย์, 2525 หน้า 122 - 114
-