

บทที่ 1

เป้าหมายและนโยบายการคลัง

1. คำนำ

ปัจจุบันจะสังเกตว่าบทบาทรัฐบาลด้านเศรษฐกิจได้ทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศด้อยพัฒนา และประเทศยุโรปตะวันตกที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ส่วนประเทศสังคมนิยม กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลจะกินขอบเขตกว้างขวางมากกว่า กล่าวคือ กิจกรรมการผลิตจะตกอยู่ในมือของรัฐบาล¹ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจะมีบทบาทด้านเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศที่กล่าวมา² ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างด้านเศรษฐกิจมีระดับ (degree) ของความเป็นทุนนิยมอยู่สูงนั่นเอง

ความสำคัญของบทบาทรัฐบาลด้านเศรษฐกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเห็นได้จากรายได้จากภาษีอากร งบประมาณการใช้จ่าย และปริมาณการก่อกำเนิดของรัฐบาล เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ได้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งนโยบายภาษีอากรที่ดี งบประมาณการใช้จ่ายที่ดี และการก่อกำเนิดของรัฐบาลที่ดี ล้วนแต่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของบุคคล ครัวเรือน และประเทศชาติโดยส่วนรวม

¹ เรื่องการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล (product mix) ของระบบเศรษฐกิจ แบบต่างๆ ดูได้จาก R.A. Musgrave. Fiscal System (New Haven, Conn. : Yale University Press, 1969).

² J.F. Due and A.F. Friedlaender. Government Finance : Economics of the Public Sector (Homewood, Ill : Richard D. Irwin Inc., 1973). p. 1.

เมื่อรัฐบาลมีบทบาทด้านเศรษฐกิจสำคัญมากมายถึงเพียงนี้ จึงจำเป็นต้องอยู่ที่นักศึกษา เศรษฐศาสตร์ควรจะได้อีกวิชาที่ทฤษฎีและนโยบายการคลัง ซึ่งถือว่าเป็นวิชาหลักวิชาหนึ่งของภาควิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง แต่ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการคลังก่อนเป็นเบื้องต้น ความหมายของนโยบายการคลังนั้นมีนักเศรษฐศาสตร์การคลังได้ให้คำจำกัดความไว้หลายลักษณะ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วใจความสำคัญจะคล้ายคลึงกัน นั่นคือนโยบายการคลังหมายถึง การกำหนดโครงสร้างภาษีอากร³ การใช้จ่ายและการชดเชยงบประมาณเกินดุลและขาดดุลเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจมหภาคที่เกี่ยวกับการมีงานทำเต็มที่⁴ เสถียรภาพของระดับราคา การเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ เสถียรภาพดุลการชำระเงินและอื่น ๆ⁵

กล่าวโดยสรุป นโยบายการคลังเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ รายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งบางครั้งการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลจะต้องอาศัยเทคนิค หลักการ ทฤษฎี กฎเกณฑ์ นโยบาย การขึ้นนำ การครอบงำ และวิธีการต่าง ๆ⁶ ทั้งนี้ เนื่องจากถ้าปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการด้านเศรษฐกิจแต่เพียงผู้เดียวหรือถ้าปล่อยให้เศรษฐกิจปรับตัวเอง อาจจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

2. กิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม⁷

ก่อนจะชี้ให้เห็นความสำคัญของบทบาทของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจควรจะได้อธิบาย

³ โครงสร้างภาษีอากรก็คือ โครงสร้างด้านรายได้ของรัฐบาลนั่นเอง เพราะภาษีอากรเป็นรายได้ที่สำคัญมากกว่ารายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินและรายได้จากการขายสินค้าและบริการ เป็นต้น

⁴ ในบางครั้งอาจใช้คำว่าจ้างงานเต็มที่แทนก็ได้ เพราะตรงกับภาษาอังกฤษว่า *full employment* เช่นเดียวกัน แต่เมื่อมองเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคแล้ว น่าจะแปลว่า การมีงานทำเต็มที่จะเหมาะสมกว่า เพราะการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคนั้นกำหนดปัจจัยทุนและที่ดินคงที่

⁵ J.F. Due and A.F. Friedlaender. *op. cit.*, p. 524.

⁶ A.F. Sharp and B.F. Sliger. *Public Finance : An Introduction to the study of the Public Economy* (Homewood, Ill : The Dorsey Press, 1964), p.5.

⁷ ลัทธิเสรีนิยมเป็นทั้งลัทธิเศรษฐกิจและลัทธิการเมือง ในเชิงเศรษฐศาสตร์อาจจะเรียกว่าระบบทุนนิยม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของพวกพาณิชยนิยม (*mercantilists*) พวกยึดถือเสรีภาพตามธรรมชาติเป็นแนวในการประกอบธุรกิจ (*physiocrats*) และนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (*classical economists*) เช่น อดัม สมิธ เดวิด ริคาร์โด จอห์น สจ๊วตมิลล์ เป็นต้น ดู สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ *ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520), หน้า 83-166.

ถึงข้อดีข้อเสียของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก่อนเป็นเบื้องต้น ก่อนสมัยกลาง (Middle Ages) นั้น กล่าวได้ว่ารัฐบาลไม่มีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจแต่อย่างใด จนล่วงมาถึงตอนปลายสมัยกลาง รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรเพื่อทำสงคราม ต่อมากิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลก็ได้ลดน้อยลงอีกครั้งหนึ่งในยุคการค้าเสรี (laissez - faire) ถึงกับมีคำกล่าวในประเทศอังกฤษว่า “รัฐบาลที่ดีที่สุดคือ รัฐบาลที่ทำน้อยที่สุด (The best government is the government that does the least)”⁸

นอกจากนั้น กระแสต้านบทบาทรัฐบาลด้านเศรษฐกิจยังได้รับอิทธิพลจากหลักคำสอน “มือที่มองไม่เห็น (invisible hand)” ของ อัดัม สมิท หลักการใหญ่คือ ถ้าทุกคนต่างก็ทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดแล้ว สังคมจะได้รับประโยชน์สูงสุดได้ด้วยตัวมันเอง กล่าวขยายความคือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และมีศาลสถิตยยุติธรรมเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่ทำหน้าที่ของตนเองไป⁹ เอกชนมีหน้าที่ในการผลิตจำหน่ายแจกสินค้าและบริการก็ทำไป สังคมก็จะได้รับประโยชน์สูงสุดหรือบรรลุสวัสดิการดีที่สุด หรือบรรลุจุดเหมาะสมของพาเรโต (Pareto optimality)¹⁰ นั่นคือ เมื่อสวัสดิการของคนหนึ่งดีขึ้นจะไม่ทำให้สวัสดิการของอีกคนหนึ่งเลวลง¹¹ ซึ่งการผลิตและจำหน่ายแจกสินค้าและบริการของภาคเอกชนจะมีกลไกราคา (price mechanism) หรือกลไกตลาด (market mechanism) เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบรรลุสวัสดิการดังที่กล่าวมานี้คือที่มาและหลักการของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (laissez - faire) ซึ่งอาจเรียกได้อีกว่า ระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างเสรี (free competitive economy) ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy) หรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายเด่นชัดเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง

⁸ J.F.Due and A.F. Friedlaender. *op. cit.*, p.2.

⁹ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเห็นว่ารัฐบาลควรมีบทบาทเพียงสามด้านนี้เท่านั้น ในด้านเศรษฐกิจอื่นใดไม่ควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงหรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแข่งขันกับเอกชน

¹⁰ ดังชื่อตาม วิลเฟรโด พาเรโต นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี เกิดเมื่อปี ค.ศ. 1848 เริ่มแรกเป็นวิศวกรแล้วหันมาสนใจวิชาเศรษฐศาสตร์ และศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ตามแนวของลีโอเน่ วาลรัส จนเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงแห่งมหาวิทยาลัยโลซานน์ และต่อมาได้อาศัยอยู่ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มากมาย ตายเมื่อปี ค.ศ. 1923

¹¹ รายละเอียดดูใน C.E. Ferguson. *Microeconomic Theory* (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1972), pp. 456-494.

2.1 เป้าหมายด้านเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ดังที่กล่าวแล้วว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นทั้งลัทธิเศรษฐกิจและการเมือง เมื่อมองด้านลัทธิเศรษฐกิจจะเป็นระบบเศรษฐกิจที่ปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยมีกลไกราคาหรือกลไกตลาดทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร เป้าหมายหลักใหญ่ของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจึงประกอบด้วย

1. เพื่อบรรลุเสรีภาพในการเลือกส่วนบุคคล

เสรีภาพในการเลือกส่วนบุคคลหมายถึง เสรีภาพในการผลิต การบริโภค การทำงาน จะเห็นว่าบุคคลสามฝ่ายคือ ผู้ผลิต ผู้บริโภค และแรงงาน ต่างก็มีเสรีภาพเป็นพื้นฐานของตนเอง กล่าวคือ ผู้ผลิตจะเลือกผลิตสินค้าบนปัญหาพื้นฐานด้านเศรษฐศาสตร์ นั่นคือ ผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ส่วนผู้บริโภคจะมีอำนาจธิปไตยในการบริโภค (consumer sovereignty) บนข้อสมมติฐานว่า ผู้บริโภคมีความรู้เกี่ยวกับสินค้าที่วางขายอยู่อย่างสมบูรณ์ (perfect knowledge) จึงสามารถเลือกซื้อสินค้าได้ตามความพอใจ (preference) และเหมาะสมกับรายได้ของตนเอง สำหรับแรงงานซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตคือ แรงงาน ก็จะสามารถเลือกทำงาน โดยมีค่าจ้างเป็นตัวกำหนดอุปทานของแรงงาน¹² และประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานเป็นตัวกำหนดอุปสงค์ต่อแรงงานเสรีภาพในการเลือกทำงานของแรงงานตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานว่า ตลาดแรงงานมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แรงงานมีความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานอย่างสมบูรณ์

2. เพื่อบรรลุระดับการครองชีพที่ดีที่สุด

เป้าหมายนี้ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมยึดหลักการผลิต การบริโภค และการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency of resource allocation) นั่นคือ ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้ผลิตจะเลือกใช้เทคนิคการผลิตที่จะก่อให้เกิดต้นทุนการผลิตต่ำสุด โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นหลัก และราคาสินค้าและบริการจะถูกกำหนดที่ระดับต้นทุนเฉลี่ย (average costs) เท่ากับต้นทุนเพิ่ม (marginal costs) ซึ่งเป็นระดับราคาที่ผู้ผลิตได้กำไรปกติ (normal profit) และผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าในราคาต่ำสุดโดยที่ผู้ผลิตไม่ขาดทุน ในแง่ของแรงงานการทำงานร่วมกันของอุปทานของแรงงานและอุปสงค์

¹² แม้ว่าอุปทานแรงงานจะถูกกำหนดโดยค่าจ้าง แต่ทัศนะของคลาสสิกและเคนส์มีความเห็นแตกต่างกันอยู่บ้างคือ คลาสสิกให้อุปทานของแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่แท้จริง (real wage) แต่เคนส์ให้ขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (money wage) และค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะอยู่ที่ระดับค่าจ้างตายตัว (rigid wage) ซึ่งจะศึกษารายละเอียดในบทต่อไป

ต่อแรงงาน แรงงานก็จะได้รับค่าจ้างตามขีดความสามารถของตนเอง ซึ่งจะทำให้ทั้งผู้ผลิต และแรงงานต่างก็พอใจที่ระดับค่าจ้างนั้น กล่าวโดยสรุป ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสามารถ บรรลุระดับการครองชีพที่ดีที่สุดได้โดยยึดหลักประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร การนำ ปัจจัยการผลิต (ทุน ที่ดิน และแรงงาน) มาทำการผลิตอย่างเต็มที่ (full employment of resources) และการผลิตจะคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นหลัก โดยวิธีการที่กล่าวมา จะทำให้สังคมบรรลุระดับการครองชีพที่ดีที่สุด

3. เพื่อบรรลุเสถียรภาพและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ

บนพื้นฐานของปัจจัยการผลิตไม่มีการว่างงาน หรือมีการนำปัจจัยการผลิตมาใช้งานอย่างเต็มที่ (full employment) ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก่อให้เกิดการมีเสถียรภาพ และการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจได้ นั่นคือ การมีงานทำเต็มที่ในตลาดแรงงาน จะก่อให้เกิดดุลยภาพในภาคการผลิต (real sector) และภาคการเงิน (monetary sector) เพราะว่าการดุลยภาพในตลาดแรงงานจะกำหนดระดับผลผลิตรวม (total product) ที่ระดับการออม เท่ากับการลงทุนในตลาดผลผลิตหรือภาคการผลิตและอุปทานของปริมาณเงินเท่ากับอุปสงค์ ต่อปริมาณเงินในตลาดเงินหรือภาคการเงิน เพราะฉะนั้น งบประมาณที่ระดับค่าจ้าง ราคา และอัตราดอกเบี้ย มีความยืดหยุ่น ก็จะเป็นกลไกปรับให้ระบบเศรษฐกิจมีดุลยภาพที่ระดับ การมีงานทำเต็มที่เสมอ ระบบเศรษฐกิจก็จะไม่เกิดภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด นั่นคือ การมี เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโต ระดับรายได้ต่อหัวก็ จะเพิ่มสูงขึ้น

4. เพื่อบรรลุความเป็นธรรมในการกระจายรายได้

ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (equity in the distribution of income) จะ เกิดขึ้นจากเงื่อนไขของตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ผู้ผลิตจะมีกำไรปกติ เท่านั้น ผู้บริโภคจะได้บริโภคสินค้าที่ระดับราคาต่ำสุด และแรงงานได้ค่าจ้างตามขีดความ สามารถในการผลิตของตนเอง โดยนัยที่กล่าวมาจะเห็นว่ากระบวนการจัดสรรทรัพยากร ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ ทุกคนต่างก็จะได้รับความพอใจ นั่นคือ สังคมบรรลุสวัสดิการ ดีที่สุด หรือมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม¹³

¹³ ดูใน J.F. Due. Government Finance : Economics of the Public Sector (Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc.. 1963), pp. 5-6.

2.2 ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม¹⁴

โดยแนวคิดและเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมดังที่กล่าวมานั้นได้รับความนิยมและเชื่อถือเป็นอย่างสูงในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 และส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ผลของการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจได้นำไปสู่สิ่งที่ไม่ดีงามหลายอย่างด้วยกัน เช่น การขูดรีดเอารัดเอาเปรียบแรงงาน การใช้แรงงานเด็กและผู้หญิง การเกิดแหล่งสลัมเสื่อมโทรม การเก็งกำไรจากที่ดิน การผูกขาดการผลิตและการจำหน่าย จ่ายแจกสินค้าและบริการ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดคำถามและความสงสัยเกี่ยวกับรูปแบบและปรัชญาการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหลายประการด้วยกันคือ

ประการแรก : ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้เกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ในระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลตลาดในการผลิตและจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าและบริการ นักเศรษฐศาสตร์ชื่อ คาร์ล โพลันยี และคนอื่นๆ ให้ทัศนะว่ากลไกตลาดไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้แต่อย่างใด เพราะในโลกของการแข่งขันนั้นผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่ขาดแคลนจะเป็นผู้มีรายได้สูง ขณะที่ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่เหลือเฟือจะมีรายได้ต่ำ เพราะฉะนั้นในศตวรรษที่ 19 จะเห็นว่านายทุนผู้เป็นเจ้าของปัจจัยทุน ซึ่งมีจำนวนน้อยและขาดแคลนจะมีความมั่งคั่งร่ำรวย แต่แรงงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากจะมีสภาพยากจนและอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดการขัดแย้งและนำไปสู่สงครามระหว่างชนชั้น (class war) ตามที่ คาร์ล มาร์กซ ได้พยากรณ์ไว้ และในที่สุดระบบทุนนิยมก็จะถูกทำลายให้หมดสิ้นไป

ประการที่สอง : กลไกตลาดไม่สามารถทำการผลิตสินค้าทุกอย่างได้ สินค้าเช่นที่ว่านั้นคือ **สินค้าสังคม (social goods) หรือสินค้าสาธารณะ (public goods) ซึ่งมีลักษณะแบ่งปันหน่วยย่อยไม่ได้** การบริโภคจึงไม่มีการแก่งแย่งกัน เป็นการบริโภคร่วมกัน ผู้บริโภคจึงได้บริโภคเป็นจำนวนเท่ากัน และได้รับความพอใจเท่ากัน ตัวอย่างสินค้าประเภทนี้ที่เห็นเด่นชัดที่สุดคือ กองทัพแห่งชาติ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (กิจการตำรวจ)¹⁵ ฉะนั้น กลไกตลาดจึงไม่สามารถทำการผลิตและจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าประเภทนี้ได้

¹⁴ ดูใน J.F. Due and A.F. Friedlaender, *op. cit.*, pp. 3-6. และ R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice** (Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1973), pp. 4-5.

¹⁵ รายละเอียดดูใน R.A. Musgrave and P.B. Musgrave *op.cit.*, pp. 51-81.

ประการที่สาม: กิจกรรมการผลิตบางอย่างก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแก่สังคม หรือไม่ก่อให้เกิดการประหยัด ขณะที่ผู้ผลิตมุ่งประสิทธิภาพการผลิตและทำการผลิตบนหลักผลกำไร แต่ลักษณะที่ตั้งของโรงงานหรือการผลิต ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแก่สังคมได้ ตัวอย่างเช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำดอนเหนือ จะปล่อยของเน่าเสียลงในแม่น้ำ ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำทางตอนใต้ไม่สามารถใช้น้ำได้ นี่คือตัวอย่างหนึ่งของ การผลิตที่ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแก่สังคมหรือเกิด externalities¹⁶

ประการที่สี่: กิจกรรมการผลิตบางอย่างไม่สามารถทำการผลิตภายใต้เงื่อนไขการแข่งขันอย่างเสรีได้ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นกิจกรรมการผลิตขนาดใหญ่ เช่น โรงงานไฟฟ้า ปรมาณู อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมัน การวางท่อแก๊สธรรมชาติจากอ่าวไทยมายังกรุงเทพฯ และเมืองบริวาร โรงงานแยกแก๊ส ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมการผลิตแบบนี้ต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ จะต้องมีความชำนาญงานและอาศัยผู้เชี่ยวชาญ และอื่น ๆ เพราะฉะนั้น การแข่งขันอย่างเสรีจึงไม่มี และบางกรณีให้เกิดขึ้นไม่ได้ ต้องยอมให้บริษัทที่มีความพร้อมเท่านั้นทำการผลิต

ประการที่ห้า: ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสามารถรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจได้จริงหรือไม่ กล่าวคือ ในขณะที่ใดขณะหนึ่งอาจจะเกิดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของอุปสงค์รวมโดยไม่ได้คาดหวังและไม่ทราบสาเหตุล่วงหน้ามาก่อน สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่การเกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ ตัวอย่างเช่น การเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะเห็นว่า ระดับราคาค่าจ้างและอัตราดอกเบี้ยตกต่ำอย่างรุนแรง การว่างงานปรากฏอยู่ทั่วไป การเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจหยุดชะงักกันเป็นเวลานาน กลไกตลาดก็ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

ประการที่หก: อัตราการสะสมทุนไม่สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าอัตราการสะสมทุนในบางครั้งสูงหรือต่ำเกินกว่าที่จะบรรลุอัตราการเจริญเติบโตที่เหมาะสม ถ้าเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ กลไกตลาดไม่สามารถควบคุมหรือเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจได้ เช่น การไม่สามารถควบคุมหรือเปลี่ยนแปลงระดับการออม การลงทุน ประสิทธิภาพการผลิต อัตราการเพิ่มของประชากร และอื่น ๆ

¹⁶ Externalities มีอยู่สองลักษณะคือ การผลิตที่ก่อให้เกิดการประหยัดหรือประโยชน์ภายนอกแก่สังคมเราเรียกว่า external economy แต่ถ้การผลิตไม่ก่อให้เกิดการประหยัดหรือก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแก่สังคม เราเรียกว่า external diseconomy เช่น ตัวอย่างที่ได้อธิบายมาแล้ว

เป็นต้น

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีข้อจำกัดอยู่มากมายทำให้ไม่สามารถบรรลุอุดมการณ์ประชาธิปไตยหรือเป้าหมายหลักของตนเองได้ทั้งหมด หรืออย่างสมบูรณ์แบบ เนื่องจากสภาพตลาดไม่ได้แข่งขันอย่างสมบูรณ์อย่างแท้จริง ข้อเท็จจริงคือ ตลาดมีการผูกขาด ผู้ผลิต ผู้บริโภค และแรงงานไม่มีความรู้อย่างสมบูรณ์ (perfect knowledge) ตามเงื่อนไข ขาดกลไกในการควบคุมเปลี่ยนแปลงปัจจัยบางอย่าง สินค้าบางอย่างไม่อาจจะผลิตบนเงื่อนไขของกลไกตลาดได้ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

3. บทบาทด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

ปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่าไม่มีรัฐบาลประเทศใดในโลกที่ไม่ได้แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในที่นี้ หมายถึง การแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน (product mix) รวมทั้งนโยบายในการขึ้นค่า การควบคุม และอื่น ๆ ของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม รัฐบาลจะมีบทบาทในเชิงกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระดับความเข้ม (degree) ของความเป็นทุนนิยม และสังคมนิยม¹⁷ หรือแม้แต่ประเทศทุนนิยมด้วยกันเอง บทบาทรัฐบาลในเชิงกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ยังมีระดับแตกต่างกันออกไป อย่างเช่น รัฐบาลสหรัฐจะมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงอื่น ๆ เช่น ประเทศแคนาดา และประเทศยุโรปตะวันตก เป็นต้น

ฉะนั้น เมื่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่บริสุทธิ์แท้จริง (pure capitalist economy) ไม่มีปรากฏอยู่ในโลกปัจจุบันระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ของประเทศในโลกฝ่ายเสรี จึงเป็นระบบทุนนิยมสมัยใหม่ (modern capitalist economy) ทั้งหมดหรือเรียกอีกอย่างว่าระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy)¹⁸ ซึ่งคือภาครัฐบาลและภาคเอกชนต่างก็มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากจุดนี้จะนำไปสู่ความสำคัญของบทบาทรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

¹⁷ ในที่นี้หมายถึงความถึงบทบาทในเชิงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลประเทศทุนนิยมแบบผสมเท่านั้น เพราะประเทศสังคมนิยมที่ไม่ยอมรับการทำงานของกลไกตลาด กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดจะตกอยู่ในมือของรัฐบาล

¹⁸ R.A. Musgrave and P.B.Musgrave op. cit., p. 1.

หรือการดำเนินนโยบายการคลัง นั่นเอง

3.1 ความจำเป็นของรัฐบาลในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ดังที่กล่าวแล้วว่าปรัชญาหรือแนวคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งความทุกข์ยากแสนสาหัสให้กับชนชั้นกรรมาชีพ การขาดดุลงบงาน การเอาผิดเอาเปรียบซึ่งกันและกันของชนชั้นในสังคม การฉกฉวยผลประโยชน์ของพ่อค้ายาทุน การผูกขาดทางเศรษฐกิจ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ให้หันมาทบทวนปรัชญาและแนวนโยบายในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เพราะถ้าปล่อยให้สภาพการณ์ดังกล่าวดำเนินต่อไป จะเป็นการเสริมสร้างคำทำนายของคาร์ล มาร์กซ ให้เป็นจริงเป็นจังมากยิ่งขึ้น นั่นคือ คาร์ล มาร์กซ ได้ทำนายได้ว่า การต่อสู้ระหว่างชนชั้นจะนำมาซึ่งความสูญสิ้นของระบบทุนนิยม¹⁹ ด้วยเหตุที่กล่าวมาและความหวาดกลัวว่าคำทำนายของ คาร์ล มาร์กซ จะเป็นจริง ทำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เริ่มแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็เพิ่มความเด่นชัดมากขึ้นตามลำดับ จนในปัจจุบันกล่าวได้ว่าบทบาทรัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับระบบทุนนิยมแบบผสม (mixed economy) ด้วยสาเหตุคือ²⁰

1. รัฐบาลจำเป็นต้องหามาตรการจำกัดการเอาเปรียบชนชั้นที่ยากจน ซึ่งทำได้โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การห้ามการใช้แรงงานเด็กและผู้หญิง การใช้นโยบายการใช้จ่ายและนโยบายภาษีอากรเพื่อกระจายความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น

2. ที่กล่าวว่าระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy)²¹ ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะเป็นจริงได้นั้นต่อเมื่อตลาดมีการแข่งขันอย่างเสรี ผู้ผลิตและผู้บริโภคมีความรู้อย่างสมบูรณ์ (perfect knowledge) เงื่อนไขที่กล่าวมาจะสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นถ้ารัฐบาลควบคุมการทำงานของกลไกตลาดให้เป็นไปตามเงื่อนไข

3. ป้องกันการผูกขาดตัดตอน การผูกขาดนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค สวัสดิการของสังคมโดยรวมลดลง รัฐบาลต้องหา

¹⁹ J.F. Due and A.F.Friedlaender, *op. cit.*, p. 3.

²⁰ *Ibid.*, pp. 3-4 และ R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, *op. cit.*, p. 5

²¹ หมายถึงระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั่นเอง

มาตรการเพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอน เช่น การออกกฎหมายห้ามการรวมตัวของธุรกิจ หรือ นโยบายการควบคุมอื่น ๆ

4. สังคมต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง ทั้งจากระบบตลาดที่เป็นอยู่ และโดยการใช้มาตรการด้านภาษีซึ่งอาจทำได้โดยจัดเก็บภาษีมรดก เป็นต้น

5. เป็นความต้องการร่วมกันของคนในสังคม กล่าวคือ สินค้าบางอย่างเอกชนไม่สามารถทำการผลิตได้ เช่น กองทัพแห่งชาติ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รัฐบาลจำเป็นต้องให้บริการเหล่านี้แก่สังคม เพื่อสังคมจะได้รับการป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการทำหน้าที่ของกิจการตำรวจ กล่าวโดยสรุปคือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะ ซึ่งเป็นสินค้าที่เอกชนไม่สามารถทำการผลิตได้ นั่นเอง

6. ป้องกันการผลิตที่เกิดต้นทุนภายนอกแก่สังคมและส่งเสริมการผลิตที่เกิดประโยชน์ภายนอกแก่สังคม กล่าวคือ การผลิตใดที่ก่อให้เกิดต้นทุนแก่การผลิตชนิดอื่น หรือก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคม รัฐบาลมีหน้าที่ในการควบคุมหรือป้องกันการผลิตชนิดนั้น ในทางตรงกันข้ามก็ส่งเสริมสนับสนุนการผลิตที่ก่อให้เกิดประโยชน์ภายนอกแก่สังคม หรือการผลิตที่ไปช่วยลดต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมอื่น

7. กิจกรรมการผลิตขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถทำการผลิตภายใต้เงื่อนไขการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ได้ รัฐบาลอาจต้องทำการผลิตเอง หรือควบคุมและ/หรือสนับสนุนให้การผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายได้

8. ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดอาจจะไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ กล่าวคือในภาวะที่เศรษฐกิจเกิดการตกต่ำหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ กลไกตลาดอาจจะไม่สามารถปรับตัวเองเข้าสู่ดุลยภาพของรายได้ที่ระดับการมีงานทำเต็มที่ไว้ ซึ่ง อาร์.เอ.มัสเกรฟ และ พี.บี. มัสเกรฟ กล่าวว่า “The market system, especially in a highly developed financial economy, does not necessarily bring high employment and price stability.”²² กรณีเช่นนี้ รัฐบาลอาจจะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้โดยการดำเนินนโยบายการคลังและการเงิน

9. หน้าที่ในการควบคุมหรือส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่ต้องการ (acceptable rate of growth) ซึ่งรัฐบาลทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงระดับการออมและการลงทุนโดยส่วนรวมของประเทศ การควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรและอื่น ๆ เป็นต้น

²² R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, op., cit., p. 5.

จากที่กล่าวมาแล้ว ที่ให้เห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมีความจำเป็นมากน้อยเพียงไร แต่อย่างไรก็ตามระดับกิจกรรมหรือขอบเขตการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล จะอยู่ที่ระดับใดหรือกินขอบเขตมากน้อยเพียงไรจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่จะให้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

3.2 เป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล

จากปรัชญาการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม จนในที่สุดได้ชี้ให้เห็นจุดบกพร่องและความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ทำให้รัฐบาลมองเห็นความจำเป็นในการเข้ามาดำเนินการด้านเศรษฐกิจหรือเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันจะเห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกินขอบเขตอย่างกว้างขวาง จึงเป็นการยากที่จะกำหนดระดับหรือขอบเขตกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลให้แน่นอนเด่นชัดได้ อย่างไรก็ตาม อาร์.เอ.มัสเกรฟ ก็ได้กำหนดเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลไว้ 3 ประการคือ²³ (1) หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร (2) หน้าที่ในการกระจายรายได้ (3) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะศึกษาในรายละเอียดแต่ละหัวข้อต่อไป แต่จะแยกพิจารณาหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจออกจากกันต่างหาก²⁴ นั่นคือ

1. หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร

หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร (allocation function) ของรัฐบาลก็คือ การทำหน้าที่แก้ปัญหาพื้นฐานด้านเศรษฐกิจว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ลักษณะหน้าที่ที่เช่นเดียวกับภาคเอกชนในการแก้ปัญหาพื้นฐานดังกล่าว แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่รัฐบาลยอมรับการทำงานของกลไกตลาดอยู่มากทีเดียวนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องทำการผลิตทุกอย่างเสมอไป แต่จะทำการผลิตสินค้าในส่วนที่เอกชนทำการผลิตไม่ได้หรือทำการผลิตได้แต่อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคม เพราะฉะนั้น รัฐบาลทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรก็ด้วยเหตุผลคือ

²³ รายละเอียดในด้านเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลทั้ง 3 ประการดูได้จาก R.A. Musgrave. *The Theory of Public Finance* (New York : McGraw-Hill, Inc., 1959), pp. 6-27.

²⁴ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากมักจะแบ่งเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลออกเป็น 3 ประการ ตามแนวของ อาร์.เอ.มัสเกรฟ แต่ก็มีอยู่บ้างที่แยกหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจออกจากกัน เช่น B.P. Herber. *Modern Public Finance : The Study of Public Sector Economics* (Homewood, Ill : Richard D. Irwin, Inc., 1975), pp. 4-5.

ประการแรก : เป็นความต้องการของสังคม (social or community wants) นั่นคือ สังคมมีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะมีกองทัพแห่งชาติไว้เพื่อป้องกันประเทศ มีกิจการตำรวจไว้เพื่อรักษาความสงบภายใน และมีศาลสถิตยุติธรรมไว้เพื่อพิจารณาพิพากษาคดี เป็นต้น ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการสินค้าสังคมหรือความต้องการสินค้าสาธารณะ นั้นเอง

ประการที่สอง : เป็นความต้องการที่เป็นคุณ (merit wants) ซึ่งหมายความว่าถ้ารัฐบาลเล็งเห็นว่าการผลิตและการบริโภคสินค้าบางอย่างจะเป็นคุณประโยชน์อันดีต่อผู้บริโภคเอง และต่อสังคมโดยรวม รัฐบาลก็จะทำการผลิตเอง และในบางครั้งอาจจะบังคับให้ประชาชนบริโภคสินค้านั้น ๆ เช่น การออกกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น เพราะฉะนั้น การศึกษาจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของสินค้าที่เป็นคุณ

ประการที่สาม : ป้องกันการผลิตการบริโภคสินค้าที่ทำลายคุณธรรม (demerit goods) สินค้าบางอย่างเมื่อมีการผลิตและการบริโภคแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลต้องห้ามการผลิตและจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าประเภทนั้น เช่น เฮโรอีน ผิ่น และกัญชา สินค้าบางอย่างรัฐบาลต้องควบคุมการผลิตและการจำหน่ายจ่ายแจก เช่น สุรา เบียร์ และบุหรี่

ประการที่สี่ : ป้องกันและ/หรือ ควบคุมการผลิตที่ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแก่สังคม และส่งเสริมและ/หรือให้การอุดหนุน (subsidy) แก่การผลิตที่ก่อให้เกิดประโยชน์ภายนอกแก่สังคม

ประการที่ห้า : ทำการผลิตสินค้ากึ่งสาธารณะ (quasi-public goods) เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การไฟฟ้า น้ำประปา การโทรศัพท์ ฯลฯ เพราะสินค้านี้ถ้าปล่อยให้เอกชนทำการผลิตแล้วจะเป็นการผูกขาดและไม่เป็นธรรมสำหรับผู้บริโภค รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ผูกขาดเสียเอง

ประการที่หก : ป้องกันการผูกขาดตัดตอน ในการผลิตสินค้าบางอย่างรัฐบาลต้องควบคุมและ/หรือบังคับให้เป็นไปตามกลไกตลาด ออกกฎหมายห้ามการรวมตัวของธุรกิจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อความเป็นธรรมของผู้บริโภค

ประการที่เจ็ด : การผลิตสินค้าบางอย่างซึ่งต้องใช้เทคนิคการผลิตระดับสูง เงินทุนเป็นจำนวนมาก และต้องอาศัยความชำนาญงาน และอื่น ๆ ที่รัฐบาลปล่อยให้เอกชนแข่งขันกัน

ผลิตไม่ได้ รัฐบาลต้องคอยควบคุมการผลิต และจำหน่ายแจกสินค้าดังกล่าว หรือไม่ รัฐบาลก็ทำหน้าที่ผลิตด้วยตนเอง เช่น กิจการการกลั่นน้ำมัน การตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู ฯลฯ

2. หน้าที่ในการกระจายความเป็นธรรม

หน้าที่ในการกระจายความเป็นธรรม (distribution function) ของรัฐบาลกินความหมายกว้างกว่าคำว่าหน้าที่ในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เพราะฉะนั้น หน้าที่ในการกระจายความเป็นธรรมจึงกินความถึง การก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผลผลิต และการได้รับบริการของรัฐ เป็นต้น²⁵ หน้าที่ในการกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลทำได้โดยใช้นโยบายภาษีอากรโดยยึดหลักความสามารถ (ability-to-pay) และนโยบายการใช้จ่ายโดยการผลิตสินค้าสาธารณะและกิจการสาธารณะให้กระจายไปสู่ชนบทหรือกลุ่มชนที่มีรายได้ต่ำ นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตแรงงานและเกษตรกร นโยบายการจ่ายเงินเพื่อการประกันสังคม เช่น การประกันการว่างงาน การประกันราคาผลผลิตตกต่ำ และนโยบายการจ่ายเงินโอนให้แก่คนวัยชรา เป็นต้น

3. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ

การรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ (economic stabilisation) ของรัฐบาลไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ในภาวะเศรษฐกิจขาดเสถียรภาพเท่านั้น แม้แต่ในภาวะเศรษฐกิจปกติ รัฐบาลยังต้องพยายามรักษาระดับการออม การลงทุน อัตราดอกเบี้ย ค่าจ้าง ประสิทธิภาพการผลิต อัตราการเพิ่มของประชากรให้สัมพันธ์กับอัตราการเจริญเติบโตที่เหมาะสมด้วย ในภาวะเศรษฐกิจเกิดการตกต่ำหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลต้องพยายามปรับระดับราคา ค่าจ้าง และอัตราดอกเบี้ยให้มีความยืดหยุ่น ทั้งนี้เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ ซึ่งการปรับใช้ปัจจัยดังกล่าวมีความยืดหยุ่น รัฐบาลอาจใช้นโยบายการคลังหรือนโยบายการเงิน หรือใช้นโยบายทั้งสองร่วมกัน

4. หน้าที่ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ

การผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโต (economic growth) เป็นหน้าที่

²⁵ เป็นทัศนะของผู้เขียน เนื่องจากการมองความเป็นธรรมอันเกิดจากผลตอบแทนจากการใช้ปัจจัยการผลิต ผลตอบแทนของผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ด้านคงในแง่ของรายได้เป็นกรณีของแบบ earned income และแบบ unearned income นอกจากนี้ การกระจายความเป็นธรรมซึ่งมองได้จากการใช้โครงสร้างภาษี การแบ่งก้าวหน้า และการใช้โครงสร้างการใช้จ่ายแบบถดถอย จากที่กล่าวมา จะเห็นว่าการกระจายความเป็นธรรมมองได้ในเรื่องของรายได้ ผลผลิตและบริการ

หลักอย่างหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้หน้าที่อื่น ๆ ที่กล่าวมา เพราะว่ารัฐบาลต้องพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของสังคมในอันที่จะยกระดับรายได้ต่อหัวให้สูงขึ้น หน้าที่ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นสำหรับประเทศด้อยพัฒนาที่เผชิญกับระดับการออม การลงทุน และการสะสมทุนต่ำ เพราะฉะนั้น รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังในอันที่จะยกระดับการออม การลงทุน และการสะสมทุนให้สูงขึ้น นอกจากนี้ นโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานก็จะไปประสานกับนโยบายการคลังดังกล่าว และร่วมผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวรวดเร็วยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตการศึกษา

จากเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลจะเห็นว่าแม้จะระบุเป้าหมายที่ชัดเจนลงไปเพียง 4 ประการก็ตาม แต่วิชาเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยการคลังรัฐบาล (government finance) หรือการคลังสาธารณะ (public finance) ก็ยังมีเนื้อหาสาระกินขอบเขตกว้างขวางอยู่นั่นเอง เพราะฉะนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการตีกรอบเพื่อการศึกษาวิชาทฤษฎีและนโยบายการคลัง แต่ก่อนอื่นจะขอชี้ให้เห็นความแตกต่างของนโยบายการคลัง และนโยบายการเงินก่อนเป็นเบื้องต้น

4.1 ข้อแตกต่างของนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน

คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าคำว่า การคลัง (fiscal) และการเงิน (monetary) หมายความว่าถึงสิ่งเดียวกัน ถ้ามองจากศัพท์ภาษาอังกฤษจะเห็นว่าแตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่สำหรับภาษาไทยเรามักจะพูดการเงินการคลังจนเคยชิน จนดูคล้ายประหนึ่งว่าเป็นคำเดียวกัน แต่แท้ที่จริงแล้วคำว่า การเงินและคำว่า การคลังนั้นแตกต่างกันทั้งคำศัพท์และความหมาย เพราะฉะนั้น นโยบายการเงิน (monetary policy) และนโยบายการคลัง (fiscal policy) จึงมีความหมายแตกต่างกันออกไปด้วย ความแตกต่างกันในที่นี้หมายถึง การกำหนดนโยบายและผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย แต่สิ่งหนึ่งซึ่งเหมือนกันคือ การดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังนั้นก็เพื่อบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวกัน

เพื่อชี้ให้เห็นข้อแตกต่างและสิ่งที่เหมือนกันของนโยบายทั้งสอง ลองย้อนไปพิจารณาความหมายของนโยบายการคลังใหม่อีกครั้งหนึ่ง นั่นคือ นโยบายการคลัง หมายถึง การกำหนดโครงสร้างรายได้ การใช้จ่าย และการกอบนี้สาธารณะเพื่อบรรลุเป้าหมายด้าน

เศรษฐศาสตร์มหภาคที่เกี่ยวกับ การมีงานทำเต็มที่ เสถียรภาพของระดับราคา ค่าจ้าง และ อัตราดอกเบี้ย การเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ เสถียรภาพดุลการชำระเงินและอื่น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกันนโยบายการเงินจะเห็นว่านโยบายการเงินหมายถึง การควบคุมปริมาณเงิน และอัตราดอกเบี้ยเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคเช่นเดียวกับนโยบายการคลัง²⁶ จากคำจำกัดความของนโยบายทั้งสองชี้ให้เห็นความแตกต่างและสิ่งที่เหมือนกันคือ

ประเด็นแรก ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ใช้นโยบาย รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไข หรือใช้นโยบายการคลัง ธนาคารกลางหรือธนาคารชาติของแต่ละประเทศซึ่งถือเสมือนว่า เป็นหน่วยงานอิสระเป็นผู้กำหนดหรือใช้นโยบายการเงิน

ประเด็นที่สอง เครื่องมือด้านนโยบาย (policy instruments) นโยบายการคลังใช้นโยบายภาษีอากร การใช้จ่าย และการกอบนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือหลัก ส่วนนโยบายการเงินใช้การควบคุมและ/หรือปรับปริมาณเงิน²⁷ และอัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือหลัก

ประเด็นที่สาม ผลกระทบ นโยบายการคลังมีผลกระทบต่อการบริโภคการออม การลงทุน ระดับรายได้ การมีงานทำระดับราคา ค่าจ้าง และอัตราดอกเบี้ย นโยบายการเงินมีผลกระทบต่อปริมาณเงินและปัจจัยอื่น ๆ เช่นเดียวกันกับนโยบายการคลัง แต่การดำเนินนโยบายการคลังมีผลกระทบต่อเพิ่มขึ้นหรือลดลงของปริมาณเงินน้อยกว่านโยบายการเงิน

ประเด็นสุดท้าย เป้าหมาย นโยบายทั้งสองอย่างใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคเช่นเดียวกัน

เมื่อชี้ให้เห็นข้อแตกต่างและสิ่งที่เหมือนกันของนโยบายการเงินและนโยบายการคลังแล้ว ก็พอจะมองเห็นแล้วว่าแนวทางการศึกษาวิชาทฤษฎีและนโยบายการคลังนั้นไม่สามารถแยกออกจากนโยบายการเงินได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การศึกษาทฤษฎีและนโยบายการคลังจะชี้ให้เห็นความเด่นชัดของนโยบาย เครื่องมือด้านนโยบาย ผลกระทบและเป้าหมาย อันเกิดจากการดำเนินนโยบายการคลัง โดยจะหลีกเลี่ยงสิ่งดังกล่าวอันเกิดจากการดำเนิน

²⁶ J.F. Due and A.F. Friedlaender. *op.cit.*, p. 524.

²⁷ การดำเนินนโยบายการเงินโดยการควบคุมปริมาณเงิน เมื่อแยกตามลักษณะการดำเนินงานมีอยู่ 3 ประการคือ การควบคุมทางปริมาณ การควบคุมทางคุณภาพ และการควบคุมโดยตรง รายละเอียดดูใน เรืองชัย มะระกานนท์. *การเงินและการธนาคารในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521), หน้า 289-317. ส่วนปริมาณเงินมีทั้งความหมายอย่างแคบและอย่างกว้าง รายละเอียดดูในเพ็งอ้วน หน้า 35-39

นโยบายการเงิน แม้ว่าในบางครั้งจะมีการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินประสานกันก็ตาม แต่ก็เป็นการชี้ให้เห็นเพียงว่าการดำเนินนโยบายทั้งสองร่วมกัน ก่อให้เกิดระดับรายได้และการมีงานทำเต็มที่อยู่อย่างไรเท่านั้นเอง

4.2 เนื้อหาสาระของการศึกษา

เนื่องจากวิชาการคลังกินขอบเขตอย่างกว้างขวางดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และถ้าพิจารณาเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วยแล้ว ก็ยังจะเห็นว่าถ้าจะศึกษาการคลังให้ละเอียดทั้งหมดภายในวิชาเดียวหรือเทอมการศึกษาเดียวนั้นไม่สามารถจะทำได้ วิชาเศรษฐศาสตร์การคลังจึงได้แบ่งย่อยเป็นรายวิชามากมาย เช่น ทฤษฎีการภาษีอากร เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ วิธีการงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะ ฯลฯ ทฤษฎีและนโยบายการคลังก็เป็นกระบวนวิชาหนึ่งของภาควิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง จากวิชาต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะเห็นว่าเป็นการแบ่งย่อยกระบวนวิชาออกตามเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การศึกษาการคลังตามแนวเศรษฐศาสตร์จุลภาค (microeconomics of the public finance) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้
2. การศึกษาการคลังตามแนวเศรษฐศาสตร์มหภาค (macroeconomics of the public finance) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ

วิชาทฤษฎีและนโยบายการคลังจึงเป็นการศึกษาตามแนวเศรษฐศาสตร์มหภาคเพื่อการบรรลุเป้าหมายด้านการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจรายละเอียดยของเนื้อหาการศึกษาจะประกอบด้วย การกำหนดขึ้นเป็นรายได้ประชาชาติของเคนส์และคลาสสิก รายได้ ผลผลิต ปริมาณเงิน และอัตราดอกเบี้ย การดำเนินนโยบายการคลังในระบบเศรษฐกิจแบบปิดและแบบเปิด นโยบายงบประมาณขาดดุล นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา ค่าจ้าง และอัตราการว่างงาน และนโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ

การศึกษาเนื้อหาสาระดังกล่าวจะเป็นการเน้นตัวแบบ (model) โดยอาศัยวิชาคณิตศาสตร์ชั้นสูง (calculus) เข้าช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งผู้ศึกษาจะต้องมีพื้นฐานด้านคณิตศาสตร์ และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาบ้างพอสมควร วิธีการศึกษาจะมีวิธีการ (approach) 3 วิธีคือ การอธิบายโดยคำพูด โดยกราฟ และโดยวิธีคณิตศาสตร์ กระบวนวิชานี้จึงไม่เหมาะสำหรับบุคคลทั่วไป แต่เหมาะสำหรับผู้ศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

สำหรับผู้ศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง เพื่อประโยชน์ในด้านการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์สถานะการณ์ทางเศรษฐกิจ และเพื่อการทำงานและการศึกษาต่อในระดับสูงต่อไป

5. การขัดแย้งด้านนโยบายและเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ²⁸

ก่อนจะชี้ให้เห็นว่านโยบายและเป้าหมายด้านเศรษฐกิจมีการขัดแย้งกันอย่างไรนั้น ควรจะมีการพิจารณาก่อนว่านโยบายคืออะไร นโยบายหมายถึง หลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ อย่างเช่น นโยบายการคลังก็เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค ตามที่ได้ให้คำจำกัดความไว้แล้ว นโยบายใดๆ ก็แล้วแต่จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (1) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (policy targets or goals) (2) เครื่องมือด้านนโยบาย (policy tools or instruments) และ (3) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ การกำหนดนโยบายขาดองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 3 ประการ ที่กล่าวมา ทำให้นโยบายนั้นๆ ประสบความล้มเหลว หรือแม้ว่านโยบายจะมีองค์ประกอบครบถ้วนบริบูรณ์ แต่ผู้กำหนดนโยบายมักจะเพิกเฉยต่อความสัมพันธ์ของเป้าหมายของนโยบาย (policy targets) และเครื่องมือของนโยบาย (policy instruments) ทำให้นโยบายต่างๆ ประสบความล้มเหลวได้อีกเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น นักเศรษฐศาสตร์พึงสังวรอยู่เสมอว่า ถ้าต้องการให้นโยบายประสบความสำเร็จแล้ว นอกจากจะมีองค์ประกอบดังที่กล่าวมาแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายของนโยบายและเครื่องมือของนโยบายต้องเป็นไปในลักษณะที่เครื่องมือของนโยบายต้องมากกว่าหรือเท่ากับเป้าหมายของนโยบาย²⁹

แม้ว่านโยบายจะมีองค์ประกอบครบถ้วนแล้ว และได้ดูความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและเครื่องมือของนโยบายแล้วว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กล่าวมา แต่ก็ใช่ว่าปัญหาของผู้กำหนดนโยบายได้สิ้นสุดลงแล้วเลยทีเดียว เพราะปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะติดตามมาก็คือ การขัดแย้งด้านเป้าหมายของนโยบายด้วยกันเอง กล่าวคือ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งจะไปขัดแย้งกับเป้าหมายอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะขอยกตัวอย่างดัง

²⁸ รายละเอียดจะได้ศึกษาในบทที่ 6

²⁹ R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, *op.cit.*, p. 18. and J.F. Due and A.F.Friedlaender, *op.cit.*, pp. 585-89.

ข้างล่าง โดยยึดเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของนโยบายการคลังเป็นสำคัญ

ประการแรก: การขัดแย้งของเป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายความเป็นธรรม โดยเป้าหมายการกระจายความเป็นธรรม ผู้กำหนดนโยบายจะออกแบบโครงสร้างภาษีให้มีอัตราก้าวหน้า โดยยึดหลักความสามารถของบุคคลในการมีรายได้ ทรัพย์สิน และการใช้จ่าย เป็นเครื่องวัดการจัดเก็บภาษีอากร นั่นคือ ผู้มีความสามารถมากจะเป็นผู้เสียสละรายได้หรือเสียภาษีมากกว่าผู้มีความสามารถน้อย เมื่อรัฐมีรายได้จากภาษีอากรก็จะนำไปใช้จ่ายโดยการผลิตสินค้าสาธารณะหรือจัดทำโครงการการใช้จ่ายให้กระจายไปยังกลุ่มชนที่มีรายได้น้อย การใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวจะเห็นว่าไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับผู้ที่เสียภาษีมากกว่า เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ได้ยึดหลักผลตอบแทนจากการใช้ปัจจัยการผลิต และผลตอบแทนของผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เพราะฉะนั้น ในทัศนะของผู้มีรายได้มาก และเสียภาษีมากด้วยนั้น จึงเห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลไม่ได้ยึดหลักประสิทธิภาพ นั่นคือ การขัดแย้งของเป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายความเป็นธรรม

ประการที่สอง: การขัดแย้งของเป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรและการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ ในภาวะการที่เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ เช่น การเกิดภาวะเงินเฟ้อ และการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งก่อให้เกิดภาวะการว่างงาน การรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในภาวะเศรษฐกิจเกิดเงินเฟ้อ ทำได้โดยการลดการใช้จ่าย ส่วนในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็กระทำในลักษณะตรงกันข้ามคือ การเพิ่มการใช้จ่าย แต่ในบางครั้ง รัฐบาลไม่สามารถทำได้ทั้งสองกรณี เพราะความจำเป็นของรัฐบาลที่จะใช้จ่ายเพื่อผลิตสินค้าสาธารณะ ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากความต้องการหรือบรรทัดฐานของสังคม การรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจก็ไม่สามารถจะทำได้ นี่ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งของการขัดแย้งด้านเป้าหมาย

ประการที่สาม: การขัดแย้งของเป้าหมายการกระจายความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ การขัดแย้งของเป้าหมายนี้ชี้ให้เห็นได้ในภาวะการเกิดเงินเฟ้อ กล่าวคือ ถ้ามองในแง่ของสัดส่วนการบริโภคต่อรายได้หรือแนวโน้มในการบริโภคเพิ่ม (marginal propensity to consumer : MPC) ของผู้มีรายได้แล้ว จะเห็นว่าค่าแนวโน้มการบริโภคเพิ่มของผู้มีรายได้มากจะต่ำกว่าของผู้มีรายได้น้อย เพราะฉะนั้น ถ้าต้องการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจในภาวะเงินเฟ้อแล้ว จะต้องเก็บภาษีผู้มีรายได้น้อยเป็นสัดส่วนต่อรายได้มากกว่าผู้มีรายได้มาก เพื่อจะลดระดับการบริโภคโดยรวม ลักษณะเช่นนี้เป็นการ

ขัดแย้งของเป้าหมายการกระจายรายได้และการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ

ประการที่สี่ : การขัดแย้งของเป้าหมายการกระจายความเป็นธรรมและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นประเด็นสุดท้ายที่จะชี้ให้เห็นถึงการขัดแย้งด้านเป้าหมาย ถ้าต้องการให้ระบบเศรษฐกิจมีอัตราการเจริญเติบโตระดับสูงแล้ว ระบบเศรษฐกิจนั้นจะต้องเพิ่มอัตราการสะสมทุนให้สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ได้โดยการเพิ่มระดับการออม ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นว่าแนวโน้มในการออมเพิ่ม (marginal propensity to save : MPS) ของผู้มีรายได้สูงจะมากกว่าของผู้มีรายได้ต่ำ ถ้าต้องการจะเพิ่มระดับการออมโดยส่วนรวมให้สูงขึ้น จะต้องทำโครงสร้างภาษีให้มีลักษณะถดถอย นั่นคือ เก็บภาษีคนจนมากกว่าคนรวย ลักษณะเช่นนี้ก็จะก่อให้เกิดการขัดแย้งของเป้าหมายประเด็นนี้เกิดขึ้นทันที

นอกจากจะเกิดการขัดแย้งระหว่างเป้าหมายดังที่ยกตัวอย่างมาแล้ว ในบางครั้งเป้าหมายก็เกิดการขัดแย้งภายในตัวเอง เช่น การเพิ่มอัตราภาษีโดยมีเป้าหมายว่าจะทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น ถ้ามองอย่างผิวเผินแล้ว ก็น่าจะเป็นจริงคือ การเพิ่มอัตราภาษีทำให้มีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มมากขึ้น แต่ถ้าอัตราภาษีมีความสัมพันธ์กับรายได้จากภาษีอากรในทิศทางผกผันหรือตรงกันข้ามแล้ว การเพิ่มอัตราภาษีก็จะไม่ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามจะทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อยลงด้วยซ้ำไป

ที่ยกตัวอย่างมาให้เห็นนี้ ก็เพื่อที่ผู้วางนโยบายหรือกำหนดนโยบายจะได้ระวังอยู่เสมอว่า นโยบายมีองค์ประกอบครบถ้วนหรือไม่ เป้าหมายของนโยบายและเครื่องมือของนโยบายสัมพันธ์กันอย่างไร นโยบายที่วางไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งไปขัดแย้งกับเป้าหมายอีกอย่างหนึ่งหรือไม่ และนโยบายมีการขัดแย้งภายในตัวเองหรือไม่ ถ้าผู้วางนโยบายหรือกำหนดนโยบายระมัดระวังในสิ่งเหล่านี้แล้ว ความผิดพลาดด้านนโยบายก็จะมีน้อยที่สุด และการกำหนดนโยบายก็จะสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคม ซึ่งการศึกษาทฤษฎีและนโยบายการคลังจะเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่จะกำหนดนโยบายการคลังได้อย่างมีคุณธรรมและประสิทธิภาพ

6. สรุป

นโยบายการคลังเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างรายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค บทบาท

ของนโยบายการคลังมีความเด่นชัดมากในระบบเศรษฐกิจแบบผสม การที่รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือเข้ามาดำเนินนโยบายการคลังนั้นเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไม่สามารถบรรลุปรัชญาและอุดมการณ์ของตนเอง นอกจากนี้รูปแบบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมติดตามมามากมาย

จากข้อบกพร่องของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายคือ : (1) เพื่อการจัดสรรทรัพยากร (2) เพื่อการกระจายความเป็นธรรม (3) เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ และ (4) เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ โดยเป้าหมายที่เด่นชัด 4 ประการนี้ ทำให้บทบาทรัฐบาลด้านเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยมแบบผสมมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จึงเป็นจุดนำไปสู่การศึกษาการคลังสาธารณะหรือการคลังรัฐบาล ซึ่งวิชาทฤษฎีและนโยบายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของการคลังรัฐบาล และเป็นการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกำหนดโครงสร้างของรายได้ การใช้จ่าย และการกอบกู้หนี้สาธารณะว่ามีผลก่อให้เกิดเสถียรภาพของรายได้ การมีงานทำ ระดับราคา ค่าจ้าง และอัตราดอกเบี้ย ธุรกรรมทางการเงินและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจอย่างไร หรือเป็นการศึกษาการคลังด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำหนดนโยบายหรือผู้ศึกษานโยบายการคลังพึงระวัง คือ องค์ประกอบของนโยบายความสัมพันธ์ของเป้าหมายและเครื่องมือของนโยบายและการขัดแย้งด้านนโยบาย จึงจะทำให้การกำหนดนโยบายบรรลุเป้าหมายได้ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานความต้องการของสังคม และถือได้ว่าเป็นผู้กำหนดนโยบายที่มีคุณธรรม

หนังสืออ้างอิง

Due, J.F. **Government Finance : Economics of the Public Sector.** Homewood, Ill : Richard D. Irwin, Inc., 1968.

_____and Friedlaender A.F. **Government Finance : Economics of the Public Sector.** Homewood, Ill : Richard D. Irwin, Inc., 1973.

Herber, B.P. **Modern Public Finance : The Study of Public Sector Economics.** Homewood, Ill : Richard D. Irwin, Inc., 1975.

Ferguson, C.E. **Microeconomic Theory.** Homewood, Ill : Richard D. Irwin, Inc., 1972.

Musgrave, R.A. **Fiscal Systems.** New Haven, Conn : Yale University Press, 1969.

_____ **The Theory of Public Finance.** New York : McGraw-Hill, Inc., 1959.

_____and Musgrave, P.B. **Public Finance in Theory and Practice.** Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1973.

Sharp, A.M. and Sliger, B.F. **Public Finance : An Introduction to the study of the Public Economy.** Homewood, Ill. : The Dorsey Press, 1964.

เริ่งชัย มะระกานนท์. **การเงินและการธนาคารในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

สมพงษ์ เกษมสิน และ จรูญ สุภาพ, **ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520.