

บทที่ 6

ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายด้านนโยบายและ เครื่องมือด้านนโยบาย

1. คำนำ

การดำเนินนโยบายการคลังหรือนโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ สิ่งที่ยูกำหนดนโยบายควรจะพึงระวังก็คือ *ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายด้านนโยบาย (policy goals) และเครื่องมือด้านนโยบาย (policy instrument)* กล่าวคือ ในการวางแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ นั้น จะต้องกำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุให้ชัดเจน และเมื่อกำหนดเป้าหมายแล้วจะต้องมีเครื่องมือด้านนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น ระบบเศรษฐกิจต้องการยกระดับรายได้และการมีงานทำให้สูงขึ้น 100 ล้านบาท รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษีอย่างไร ซึ่งระดับรายได้และมีการมีงานทำ 100 ล้านบาทคือ เป้าหมายด้านนโยบาย ส่วนการใช้จ่ายรัฐบาลและการจัดเก็บภาษีก็คือ เครื่องมือด้านนโยบาย นั่นเอง

บทนี้จะเป็นการศึกษาการดำเนินนโยบายการคลังที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายด้านนโยบาย และเครื่องมือด้านนโยบายและข้อจำกัดของนโยบายที่จะจงใช้เป็นเครื่องมือ แต่เป้าหมายด้านเศรษฐกิจบางอย่างมีการขัดแย้งกัน จึงจะพิจารณาลักษณะการขัดแย้งด้านเป้าหมาย และการบรรลุสวัสดิการที่ดีที่สุดของสังคมจากการขัดแย้งด้านเป้าหมายก่อนเป็นเบื้องต้น

2. ลักษณะการขัดแย้งด้านเป้าหมาย

เป้าหมายด้านเศรษฐกิจจะมีอยู่ 4 เป้าหมายใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ (1) การจัดสรรทรัพยากร (2) การกระจายรายได้ (3) การเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ และ (4) การรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งอาจจะไปขัดแย้งกับอีกเป้าหมายหนึ่งก็ได้ เช่น การขัดแย้งของเป้าหมายด้านกระจายรายได้และการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ เพราะในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตระดับหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยการสะสมทุนซึ่งเกิดจากเงินออมจำนวนหนึ่ง และถ้าต้องการระดมเงินออมให้สูงขึ้นก็อาจทำได้โดยการทำให้โครงสร้างภาษีมีลักษณะถดถอย การกระจายรายได้ในสังคมก็จะลดลง เป็นต้น หรือบางครั้งเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจอาจขัดแย้งกันได้เช่น การขัดแย้งของระดับราคาและอัตราการว่างงาน กล่าวคือ ถ้าระดับราคาสูงการว่างงานจะต่ำ ในทางกลับกัน ถ้าระดับราคาต่ำการว่างงานจะสูง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจาก ขณะที่เศรษฐกิจกำลังก้าวเข้าสู่ภาวะการมีงานทำเต็มที่ ระดับราคาโดยทั่วไปจะเพิ่มขึ้น เพราะอุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น การศึกษาลักษณะการขัดแย้งด้านเป้าหมาย จะใช้การขัดแย้งของระดับราคาและอัตราการว่างงานเป็นตัวอย่างในการศึกษา โดยการกำหนดสมการต่าง ๆ ดังข้างล่าง¹

$$E = cY \quad (1)$$

$$u = N - E \quad (2)$$

$$\mu = U/N = 1 - E/N \quad (3)$$

$$p^* = \Delta p/p = \beta \left(\frac{Y - Y^*}{Y} \right) \quad (4)$$

$$Y = c + I + G$$

$$C = cY \quad (6)$$

$$N = N \quad (7)$$

$$I = I \quad (8)$$

$$G = \bar{G} \quad (9)$$

$$Y^* = \bar{Y}^* \quad (10)$$

¹ J.F.Due and A.F.Friedlaender, *Government Finance: Economics of the Public Sector* (Homewood, Ill.; Richard D. Irwin, Inc., 1973), pp. 581-83.

โดยที่

E = ระดับการมีงานทำ (employment level)

e = อัตราการมีงานทำต่อรายได้

U = ระดับการว่างงาน

N = กำลังแรงงาน (labor force)

μ = อัตราการว่างงาน

p' = อัตราเพิ่มของระดับราคา

Y^* = รายได้ศักยภาพ²

จากสมการที่ให้มาเราสามารถที่จะหาอัตราการว่างงาน ระดับราคา และความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงานที่เหมาะสมและระดับราคาที่เหมาะสมได้

กรณีที่ 1 หาอัตราการว่างงาน ทำได้โดยการแทนค่า C , I และ G ลงในสมการดุลยภาพ (สมการที่ 5) จะได้ว่า

$$Y = cY + \bar{I} + \bar{G}$$

จากสมการที่ 1 จะได้ว่า $Y = E/e$ เพราะฉะนั้น จะได้ว่า

$$\frac{E}{e} = \frac{cE}{e} + \bar{I} + \bar{G}$$

นั่นคือ

$$E = cE + e(\bar{I} + \bar{G})$$

เพราะว่า $E = N - U$ นั่นคือ

$$N - U = c(N - U) + e(\bar{I} + \bar{G})$$

เอา N หารตลอด จะได้ว่า

$$1 - \frac{U}{N} = c(1 - \frac{U}{N}) + \frac{e(\bar{I} + \bar{G})}{N}$$

เพราะว่า U/N คือ อัตราการว่างงาน แทนด้วย μ จะได้ว่า

$$1 - \mu = c(1 - \mu) + \frac{e(\bar{I} + \bar{G})}{N}$$

² รายละเอียดดูในบทที่ 8

โดยการปรับสมการ จะได้ว่า

$$\mu = \frac{(1 - c)N - e(\bar{I} + \bar{G})}{(1 - c)N}$$

แต่เพราะว่า $N = \bar{N}$ เพราะฉะนั้น ถ้าการใช้จ่ายรัฐบาลเท่ากับ \bar{G} และการลงทุนเท่ากับ \bar{I} และกำลังแรงงานเท่ากับ \bar{N} อัตราการว่างงานของระบบเศรษฐกิจก็จะเท่ากับ

$$\mu = \frac{(1 - c)\bar{N} - e(\bar{I} + \bar{G})}{(1 - c)\bar{N}} \quad (11)$$

กรณีที่สอง หาระดับราคาหรืออัตราเพิ่มของระดับราคาก็สามารถทำได้เช่นเดียวกับหาอัตราการว่างงาน นั่นคือ แทนค่า C, I, G ลงในสมการดุลยภาพ จะได้ว่า

$$Y = cY + \bar{I} + \bar{G}$$

จากสมการที่ 4 จะได้ว่า $Y = -\beta Y^*/(p^* - \beta)$

เมื่อแทนค่า Y จะได้ว่า

$$-\frac{\beta Y^*}{(p^* - \beta)} = -\frac{c\beta Y^*}{(p^* - \beta)} + \bar{I} + \bar{G}$$

โดยการปรับสมการ จะได้ว่า

$$p^* = \frac{\beta (\bar{I} + \bar{G}) - (1 - c)Y^*}{(\bar{I} + \bar{G})}$$

แต่เพราะว่า $Y^* = \bar{Y}^*$ และถ้าให้การลงทุนเท่ากับ \bar{I} และการใช้จ่ายรัฐบาลเท่ากับ \bar{G} ก็จะได้อัตราเพิ่มของระดับราคาว่า

$$p^* = \frac{\beta |(\bar{I} + \bar{G}) - (1 - c)\bar{Y}^*|}{(\bar{I} + \bar{G})} \quad (12)$$

กรณีที่สาม หาดความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงานที่เหมาะสมและระดับราคาที่เหมาะสม ดังที่กล่าวแล้วว่า ขณะที่เศรษฐกิจกำลังก้าวเข้าสู่ระดับการมีงานทำเต็มที่ อุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นและระดับราคาจะเพิ่มขึ้น หรือเกิดการขัดแย้งด้านเป้าหมายของ

ระดับราคาและอัตราการว่างงาน ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าระดับราคาที่เหมาะสมและอัตราการว่างงานที่เหมาะสมของระบบเศรษฐกิจจะอยู่ที่ระดับใด ถ้าให้ μ^* แทนอัตราการว่างงานที่เหมาะสม และ p^* แทนระดับราคาที่เหมาะสมก็จะได้สมการที่ 11 และ 12 ใหม่ว่า

$$\mu^* = \frac{(1 - c)\bar{N} + e(\bar{I} + \bar{G})}{(1 - c)\bar{N}} \quad (13)$$

และ

$$p^* = \frac{\beta [(\bar{I} + \bar{G}) - (1 - c)\bar{Y}^*]}{(\bar{I} + \bar{G})} \quad (14)$$

โดยการกำหนดให้ปัจจัยอื่นคงที่ ที่ระดับการใช้จ่ายรัฐบาลจำนวน \bar{G} ซึ่งถือว่าเป็นระดับการใช้จ่ายที่จะบรรลุอัตราการว่างงานที่เหมาะสมและระดับราคาที่เหมาะสมก็จะได้ว่าจากสมการที่ 13 ได้ว่า

$$\bar{G} = -\bar{I} - \frac{(\mu^* - 1)(1 - c)\bar{N}}{e} \quad (15)$$

และจากสมการที่ 14 จะได้ว่า

$$\bar{G} = -\bar{I} - \frac{\beta(1 - c)\bar{Y}^*}{(p^* - \beta)} \quad (16)$$

เอาสมการที่ 15 เท่ากับสมการที่ 16 จะได้ว่า

$$-\bar{I} - \frac{(\mu^* - 1)(1 - c)\bar{N}}{e} = -\bar{I} - \frac{\beta(1 - c)\bar{Y}^*}{(p^* - \beta)}$$

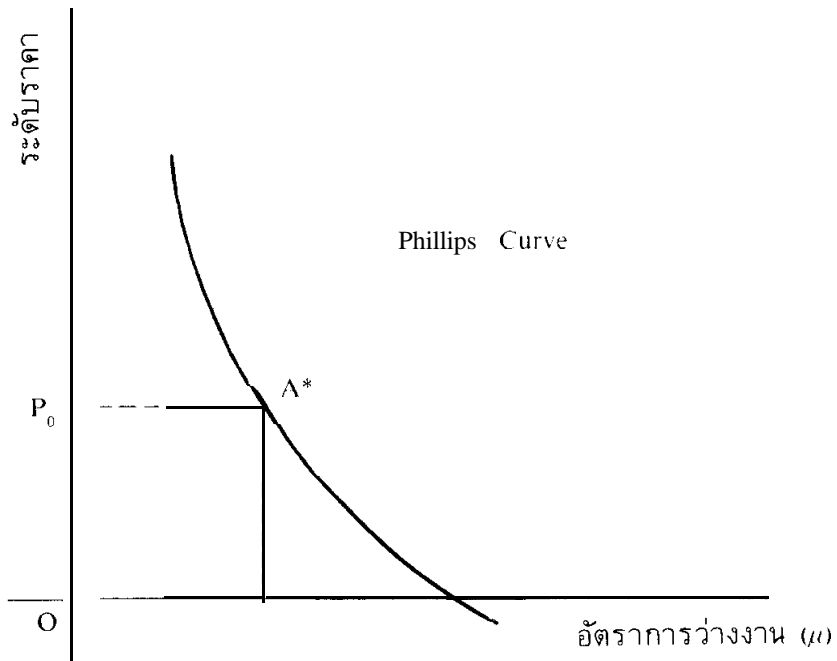
โดยการแก้สมการ ก็จะได้ความสัมพันธ์ของระดับราคาและอัตราการว่างงานที่เหมาะสมได้ว่า

$$p^* = \beta + \frac{e\beta\bar{Y}^*}{(\mu^* - 1)\bar{N}}$$

และเพราะว่า $\mu^* - 1 = - (1 - \mu^*)$ เพราะฉะนั้น จะได้ระดับราคาที่มีสัมพันธ์กับอัตราการว่างงานว่า

$$P^* = \beta - \frac{c\beta\bar{Y}^*}{(\mu^* - 1)\bar{N}}$$

ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระดับราคา (P^*) และอัตราการว่างงาน (μ^*) มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกัน นั่นคือ ที่ระดับราคาสูงอัตราการว่างงานจะต่ำ และที่ระดับราคาต่ำ การว่างงานจะสูง ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า Phillips Curve³ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ดังรูป



รูปที่ 6.1 Phillips Curve

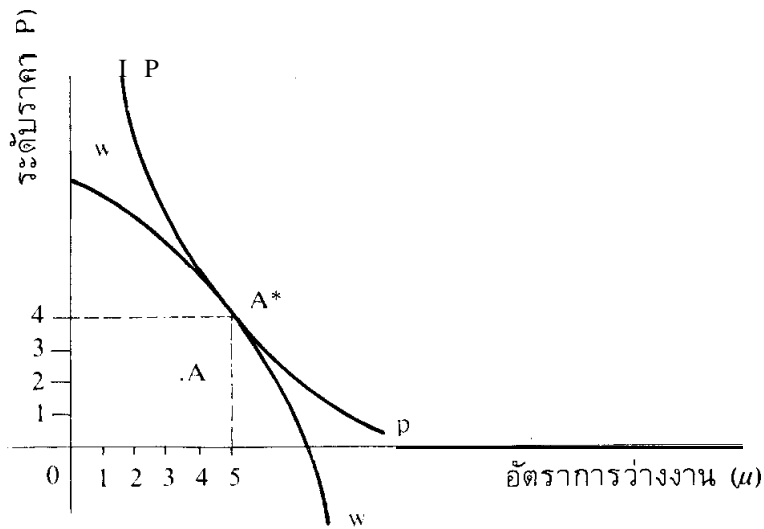
ตามรูป ให้แกนนอนแทนด้วยอัตราการว่างงาน แกนตั้งแทนด้วยระดับราคา การที่ระดับราคาและอัตราการว่างงานมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกัน อธิบายได้สอง

³ เรียกตามชื่อของ A.W.Phillips, "The Relation between Unemployment and the Rate of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957", *Economics*, Vol.25(Nov, 1958), pp. 283-99.

ประเด็นคือ ประการแรก เกิดจากเงินเพื่อด้านสถาบัน นั่นคือ ถ้าเกิดอุปสงค์ส่วนเกินในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ แต่นโยบายการต่อต้านเงินเพื่อมีผลกระทบต่อทุกภาคเศรษฐกิจ การพยายามควบคุมภาวะเงินเฟ้อก็จะก่อให้เกิดการว่างงานขึ้น ประการที่สอง เกิดจากการตั้งราคาของระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการแข่งขัน กล่าวคือ ถ้าผู้ผลิตรวมตัวกันตั้งราคาสินค้า และสหภาพแรงงานก็กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ก็จะเป็นผลให้ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้นก็จะเกิดการว่างงาน ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคานั้นเอง โดยเหตุผลสองประการนี้ ชี้ให้เห็นว่าเส้น Phillips curve จะไม่เป็นเส้นตรง กล่าวคือ เมื่ออัตราการว่างงานลดลง ระดับราคาจะเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น (เห็นจุด A* ขึ้นไป) และเพื่อบรรลุเสถียรภาพของระดับราคา อัตราการว่างงานต้องเพิ่มเป็นสัดส่วนมากกว่าระดับราคาที่ลดลง (ได้จุด A* ลงมา)

3. การบรรลุสวัสดิการที่ดีที่สุดตามเงื่อนไขของ Phillips Curve

เส้น Phillips Curve เป็นเส้นที่แสดงให้เห็นว่าระดับราคาและอัตราการว่างงานมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามดังที่ได้อธิบายมา ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมใดสังคมหนึ่งอยู่ที่ จะให้อัตราการว่างงานและระดับราคาอยู่ที่อัตราใดจึงจะเหมาะสม เพราะว่าขณะที่การว่างงานลดลง ระดับราคาจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน อัตราการว่างงานมีมากขึ้น ระดับราคาก็จะลดลง ถ้าสังคมต้องการให้อัตราการว่างงานเป็น 4 เปอร์เซ็นต์ จากเส้น Phillips curve ในรูปที่ 6.2 ก็จะทำให้เห็นว่าระดับราคาจะเป็น 2 เปอร์เซ็นต์จะอยู่ที่จุด A ซึ่งไม่อยู่บนเส้น Phillips curve ดังรูป



รูปที่ 6.2 การบรรลุสวัสดิการที่ดีที่สุดตามเงื่อนไขของ Phillips Curve

แต่ถ้าต้องการบรรลุอัตราเพิ่มของระดับราคา 2 เปอร์เซ็นต์ อัตราการว่างงานจะต้องไม่ต่ำกว่า 6.5 เปอร์เซ็นต์ และถ้าต้องการบรรลุการว่างงาน 4 เปอร์เซ็นต์ อัตราเพิ่มของระดับราคาต้องไม่ต่ำกว่า 5.5 เปอร์เซ็นต์ ฉะนั้น เป้าหมายการบรรลุอัตราการว่างงาน 4 เปอร์เซ็นต์ และอัตราเพิ่มของระดับราคา 2 เปอร์เซ็นต์จึงเป็นไปไม่ได้

สมมติให้ผู้วางนโยบายเผชิญกับเส้น Phillips curve pp ตามรูป จุดที่ผู้วางนโยบายต้องการบรรลุความพอใจของเขาก็สามารถใช้ทฤษฎีพฤติกรรมผู้บริโภคมาอธิบายได้ กล่าวคือ ผู้บริโภคจะบรรลุสวัสดิการที่ดีที่สุดของเขาจะต้องขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของงบประมาณ ผู้วางนโยบายด้านระดับราคาและอัตราการว่างงานก็เช่นเดียวกัน จะบรรลุสวัสดิการหรือความพึงพอใจก็ถูกจำกัดโดยเส้น Phillips curve

เนื่องจาก การเพิ่มขึ้นของระดับราคาก็ดีหรืออัตราการว่างงานก็ดีเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาด้วยกันทั้งคู่ ถ้าให้เส้นความพอใจเท่ากันของผู้วางนโยบายแทนด้วย ww ตามรูป จะเห็นว่าเส้นความพอใจ (indifference curve) ของผู้วางนโยบายจะโค้งออกจากจุดกำเนิด ซึ่งชี้ให้เห็นความแตกต่างจากเส้นความพอใจเท่ากันทั่ว ๆ ไปได้ว่า⁴ (1) ผู้วางนโยบายยอมรับที่จะให้ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้น ถ้าอัตราการว่างงานลดลง หรือยอมรับที่จะให้มีการว่างงานสูงขึ้น ถ้าระดับราคาลดลง (2) ชี้ให้เห็นอัตราการทดแทนที่ลดน้อยถอยลง

⁴ J.F.Due and A.F.Friedlaender, เรื่องเดิม, หน้า 585.

กล่าวคือ ขณะที่ระดับราคาเพิ่มขึ้น ผู้วางนโยบายต้องให้อัตราการว่างงานลดลงเป็นสัดส่วนที่มากกว่าระดับราคาที่เพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน ขณะที่อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น ผู้วางนโยบายต้องการให้ระดับราคาลดลงเป็นสัดส่วนที่มากกว่าอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้น เส้นความพึงพอใจเท่ากับของผู้วางนโยบายจึงเป็นเส้น ww ดังรูป

ตามรูปที่ 6.2 จะเห็นว่าสังคมบรรลุสวัสดิการดีที่สุดที่จุด A^* ซึ่งเป็นจุดที่อัตราการว่างงานเป็น 5 เปอร์เซ็นต์และระดับราคาเป็น 4 เปอร์เซ็นต์ และที่ระดับอัตราการว่างงานและอัตราเพิ่มของระดับราคานี้ ก็สามารถที่จะหาการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เหมาะสมได้ โดยการเอาอัตราการว่างงาน 5 เปอร์เซ็นต์แทนในสมการที่ 15 และอัตราเพิ่มของระดับราคา 4 เปอร์เซ็นต์แทนในสมการที่ 16

4. ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายด้านนโยบายและเครื่องมือด้านนโยบาย

การวางนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ ผู้วางนโยบายหรือผู้กำหนดนโยบายจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่านโยบายนั้นต้องชัดเจนและมีเครื่องมือด้านนโยบาย (policy instruments) ที่จะใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย (policy goals) และเครื่องมือที่ใช้ก็ควรที่จะเจาะจงใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ และไม่ควรถือจะใช้เครื่องมือด้านนโยบายอันเดียวในการบรรลุเป้าหมายหลายๆ อย่าง กล่าวคือ เครื่องมือด้านนโยบายต้องมีมากกว่าหรือเท่ากับเป้าหมาย การวางนโยบายจึงจะประสบความสำเร็จ

เมื่อมองในแง่สมการเป้าหมาย และสมการเครื่องมือด้านนโยบายก็จะได้ความสัมพันธ์ว่า (1) สมการเครื่องมือด้านนโยบายต้องมีมากกว่าหรือเท่ากับสมการด้านเป้าหมาย และ (2) สมการที่ตั้งขึ้นต้องเป็นสมการเส้นตรงและเป็นอิสระต่อกัน (linear and independent) ซึ่งสามารถเห็นได้จากตัวแบบ

กำหนดให้

$$C = C_0 + cY_d$$

$$Y_d = Y \quad T$$

$$\begin{aligned}
T &= T^* + tY \\
I &= I_0 + i_y R \\
G &= G^* \\
Y &= C + I + G \\
MD &= kY + M_0 - mR \\
MS &= M^* \\
MS &= MD
\end{aligned}$$

โดยที่ความหมายของสัญลักษณ์ต่าง ๆ เหมือนกับที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 ส่วนที่แตกต่างออกไปคือ $T = T^* + tY$, $G = G^*$ และ $MS = M^*$ สัญลักษณ์ที่มีดอกจันคือเครื่องมือของรัฐบาลที่จะใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยสมมติให้รัฐบาลใช้ระดับภาษี (T^*) การใช้จ่ายรัฐบาล (G^*) และปริมาณเงิน (M^*) เพียงสามเครื่องมือนี้เท่านั้น รัฐบาลมีเป้าหมายด้านเศรษฐกิจอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ (1) ต้องการบรรลุรายได้ประชาชาติที่ระดับการมีงานทำเต็มที่ (2) ต้องการบรรลุระดับการลงทุนที่จะทำให้การสะสมทุนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพการผลิต และ (3) ต้องการบรรลุระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่จะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลอย่างเหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะบรรลุ Y , T และ G โดยที่รัฐบาลรู้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดีในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย 3 ประการข้างต้นวิธีการทำได้โดย

ขั้นแรก แก้มการเพื่อให้ Y เป็นฟังก์ชันของเครื่องมือด้านนโยบาย G^* , T^* , และ M^* ซึ่งทำได้โดยทำสมการการบริโภค C ให้เห็นฟังก์ชันของ Y นั่นคือ

$$C = C_0 + c(Y - T^* - tY)$$

หรือ

$$C = C_0 - cT^* + cY - ctY$$

ทำสมการ I ให้เป็นฟังก์ชันของ Y จะได้ว่า

$$I = I_0 + i_y (Y - T^* - tY) - i_r R$$

หรือ

$$I = I_0 - i_y T^* + i_y Y - i_y tY - i_r R$$

แทนค่า C, I, G ลงในสมการ $Y = C + I + G$ จะได้ว่า

$$Y = C_0 - cT^* + cY - ctY + I_0 - i_y T^* + i_y Y - i_t Y - i_r R + G^*$$

จะเห็นว่าสมการที่ได้มาใหม่นี้มีตัวแปรที่ไม่ทราบค่าอยู่เพียง 2 ตัว คือ Y และ R จึงเป็นสมการดุลยภาพของตลาดผลผลิตหรือเส้น IS

ขั้นที่สอง เป็นการหาค่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน ทำได้โดยเงื่อนไขดุลยภาพปริมาณเงินเท่ากับความต้องการถือเงิน นั่นคือ

$$M^* = kY + M_0 - mR$$

$$R = \frac{M_0 - M^*}{m} + \frac{k}{m} Y$$

ค่า R ที่ได้มาก็คือสมการ LM นั้นเอง แทนค่า R ในสมการ IS จะได้ว่า

$$Y = C_0 - cT^* + cY - ctY + I_0 - i_y T^* + i_y Y - i_t Y - i_r \left(\frac{M_0 - M^*}{m} + \frac{k}{m} Y \right) + G^*$$

หรือ

$$Y = C_0 - cT^* + cY - ctY + I_0 - i_y T^* + i_y Y - i_t Y - \frac{i_r}{m} M_0 + \frac{i_r}{m} M^* - \frac{i_r k}{m} Y + G^*$$

หรือ

$$Y - cY + ctY - i_y Y + i_t Y + \frac{i_r k}{m} Y = C_0 + I_0 - \frac{i_r}{m} M_0 - (c + i_y) T^* + \frac{i_r}{m} M^* + G^*$$

$$(1 - c + ct - i_y + i_t + \frac{i_r k}{m} Y) = C_0 + I_0 - \frac{i_r}{m} M_0 - (c + i_y) T^* + \frac{i_r}{m} M^* + G^*$$

นั่นคือ

$$Y = \frac{1}{1 - c + ct - i_y + i_t + \frac{i_r k}{m}} (C_0 + I_0 - \frac{i_r}{m} M_0 - (c + i) T^* + \frac{i_r}{m} M^* + G^*)$$

จากรายได้ดุลยภาพที่ได้มาถ้าให้ค่า C_0 , I_0 และ M_0 คงที่ แต่ให้ T^* , M^* , และ G^* เปลี่ยนแปลง ก็จะได้การเปลี่ยนแปลงของ Y ว่า

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c + ct - i_y + i_t + \frac{i_r k}{m}} [-(c + i) \Delta T^* + \frac{i_r}{m} \Delta M^* + \Delta G^*]$$

สมการนี้จะบอกเราว่าเมื่อระดับภาษี (T^*) ปริมาณเงิน (M^*) และการใช้จ่ายรัฐบาล (G^*) เปลี่ยนแปลงไป จะทำให้รายได้ (Y) เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

ขั้นที่สาม เป็นการหาการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนว่าจะมีผลกระทบต่อเครื่องมือด้านนโยบาย T^* , M^* และ G^* อย่างไร ดังที่กล่าวแล้วว่า การใช้เครื่องมือด้านนโยบายก็เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายการลงทุนที่เหมาะสม ทำได้โดยการเอาค่า Y และ R แทนสมการการลงทุน แล้วปรับสมการหาค่าจะได้ว่า

$$\Delta I = \frac{1}{1 - c + ct - i_y + i_t + \frac{i_r k}{m}} [(\frac{i_r k c}{m} - i_y) \Delta T^* + \frac{i_r}{m} (1 - c + ct) \Delta M^* + (i - i_t - \frac{i_r k}{m}) \Delta G^*]$$

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อระดับภาษี (T^*) ปริมาณเงิน (M^*) และการใช้จ่ายรัฐบาล (G^*) เปลี่ยนแปลงไป จะทำให้การลงทุนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

เป้าหมายที่สามของการใช้เครื่องมือด้านนโยบายคือ การบรรลุระดับการใช้จ่ายรัฐบาลที่จะทำให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลอย่างเหมาะสม เนื่องจาก การใช้จ่ายรัฐบาลเป็นตัวแปรภายนอก ก็จะได้ว่า

$$\Delta G = \Delta G^*$$

นั่นคือ ระดับการใช้จ่ายรัฐบาลไม่มีผลกระทบจากระดับภาษี (T^*) และปริมาณเงิน (M^*) จากที่ได้พิสูจน์มาก็สามารถที่จะสรุปผลอันเกิดจากการใช้เครื่องมือด้านนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ (Y) การลงทุน (I) และการใช้จ่ายรัฐบาลได้ดังตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1
ผลการใช้เครื่องมือด้านนโยบายต่อเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ

เป้าหมาย	เครื่องมือด้านนโยบาย		
	ΔT^*	ΔM	ΔG^*
$\Delta Y =$	$\frac{-(c + i_r)}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k/m}$	$\frac{i_r/m}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k/m}$	$\frac{1}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k/m}$
$A \quad Y$	$\frac{i \quad kc/m \quad i}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k/m}$	$\frac{(i/m)(1 - c + ct)}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k/m}$	$\frac{i_y - i_y t - i_r k/m}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k/m}$
$\Delta G =$	0	0	1

วิธีการที่ง่ายที่สุดในการที่จะชี้ให้เห็นว่าการใช้เครื่องมือด้านนโยบายมีผลต่อเป้าหมายด้านเศรษฐกิจที่กำหนดให้อย่างไร ทำได้โดยการแทนค่าตัวพารามิเตอร์ในสมการต่าง ๆ นั้นคือ

$$\begin{aligned}
 C &= 70 + .75Y_d \\
 Y_d &= Y - T \\
 T &= -40 + .2Y \\
 I &= 81 + .1Y_d - 4R \\
 G &= 155 \\
 Y &= c + I + G \\
 MD &= .25Y + 20 - 10R \\
 MS &= 220 \\
 MS &= MD
 \end{aligned}$$

ตัวแบบที่ให้มาจะได้ค่าพารามิเตอร์ว่า $c = .75$, $t = .2$, $i_y = .1$, $i_r = 4$, $k = .25$, $m = 10$, $C_0 = 70$, $I_0 = 81$ และ $M_0 = 20$ ค่าของเครื่องมือด้านนโยบายคือ $T^* = -40$, $M^* = 220$ และ $G^* = 155$ ถ้าเราแทนค่าเหล่านี้ลงในสมการรายได้ดุลยภาพ

$$Y = \frac{1}{1 - c + ct - i_y + i_y t + i_r k / m} (C_0 + I_0 - \frac{i_r}{m} M_0 - (c + i_y) T^* + \frac{i_r}{m} M^* + G^*)$$

จะได้ว่า

$$Y = \frac{1}{1 - .75 + .75(.2) - .1 + (.2) + 4(.25)/10} (70 + 81) - (4/10)20 - (.75 + .1)(-40) + (4/10)220 + 155$$

นั่นคือ จะได้รับรายได้ดุลยภาพที่ยังไม่มีการใช้เครื่องมือด้านนโยบายว่า

$$Y = 1,000 \text{ ล้านบาท}$$

ถ้าที่ระดับรายได้ประชาชาติจำนวน 1,000 ล้านบาทนี้ เป็นรายได้ดุลยภาพที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ผู้กำหนดนโยบายได้ศึกษาและพิจารณาสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรอบคอบแล้วว่า รายได้ดุลยภาพควรจะเพิ่มขึ้นอีก 100 ล้านบาท ทั้งนี้เพื่อบรรลุระดับการมีงานทำเต็มที่ของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ได้ก็โดยการเพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาลขึ้นอีก 20 ล้านบาท เพิ่มการลงทุนอีก 14 ล้านบาท ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะใช้เครื่องมือด้านนโยบาย T^* , M^* และ G^* อย่างไร จึงจะทำให้ได้ $Y = 100$, $I = 14$ และ $G = 20$

ขั้นแรก ทำได้โดยการหาค่าของเครื่องมือด้านนโยบายจากตารางที่ 1 โดยการแทนค่าพารามิเตอร์ลงไป จะได้ว่า

เป้าหมาย	ผลของเครื่องมือด้านนโยบาย		
	ΔT^*	ΔM^*	ΔG^*
AY	- 85	20	50
	42	21	21
AI	- 5	8	1
	84	21	21
ΔG	0	0	1

จากค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้มาก็สามารถเขียนสมการเป้าหมายและนโยบายได้ว่า

$$\Delta Y = -\frac{85}{42} \Delta T^* + \frac{20}{21} \Delta M^* + \frac{50}{21} \Delta G^*$$

$$\Delta I = -\frac{5}{84} \Delta T^* + \frac{8}{21} \Delta M^* + \frac{1}{21} \Delta G^*$$

$$\Delta G = \Delta G^*$$

เนื่องจาก กำหนดให้ค่าของเป้าหมาย $\Delta Y = 100$, $\Delta I = 14$ และ $\Delta G = 20$ เพราะฉะนั้น จะได้ว่า

$$100 = -\frac{85}{42} \Delta T^* + \frac{20}{21} \Delta M^* + \frac{50}{21} \Delta G^*$$

$$14 = -\frac{5}{84} \Delta T^* + \frac{8}{21} \Delta M^* + \frac{1}{21} \Delta G^*$$

$$20 = \Delta G^*$$

แทนค่า $\Delta G^* = 20$ ลงในสมการที่ 1 และ 2 แล้วปรับสมการจะได้ว่า

$$-85\Delta T^* + 40\Delta M^* = 2,200$$

$$-5\Delta T^* + 32\Delta M^* = 1,256$$

เมื่อแก้สมการแล้วจะได้ $\Delta T^* = -8$ และ $\Delta M^* = 38$ จึงกล่าวได้ว่า ถ้าต้องการเพิ่มรายได้ประชาชาติขึ้น 100 ล้านบาท การลงทุน 14 ล้านบาทและการใช้จ่ายรัฐบาล 20 ล้านบาท จะต้องมีการปรับเครื่องมือด้านนโยบายคือ (1) เพิ่มปริมาณเงิน (M^*) 38 ล้านบาท (2) ลดระดับภาษี (T^*) 8 ล้านบาท และ (3) เพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาล 20 ล้านบาท หลังจากใช้เครื่องมือด้านนโยบายเหล่านี้แล้วจะทำให้ได้ค่าดุลยภาพใหม่ของฟังก์ชันต่าง ๆ ตามตารางที่ 6.2

ตารางที่ 62.

การใช้เครื่องมือด้านนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ

	ดุลยภาพเดิม	ดุลยภาพใหม่	Δ
รายได้ประชาชาติ (Y)	1,000	1,100	+ 100
การบริโภค (C)	700	766	+ 65
การลงทุน (I)	145	159	+ 14
การใช้จ่ายรัฐบาล (G*)	155	175	+ 20
รายได้จากภาษี (T)	160	172	+ 12
เงินได้สุทธิ (Y - T)	840	928	+ 88
เงินออม (Y _d - C)	140	162	+ 22
ดุลงบประมาณ (G - T)	- 5	3	+ 8
ปริมาณเงิน (M*)	220	258	+ 38
ระดับภาษี (T*)	- 4.0	- 4.8	- 8
อัตราดอกเบี้ย (R)	5%	3.1%	- 1.37

จะเห็นว่าการใช้เครื่องมือด้านนโยบายสามารถที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจตามที่ต้องการได้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังที่กล่าวมาคือ เครื่องมือด้านนโยบายต้องมากกว่าหรือเท่ากับเป้าหมายที่ต้องการบรรลุและจะต้องมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นเส้นตรง และเป็นอิสระต่อกัน ตามตัวอย่างจะเห็นว่า เรามีเครื่องมือด้านนโยบายอยู่ 3 อย่าง และใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายอยู่ 3 อย่าง เช่นกัน โดยที่เครื่องมือด้านนโยบายเป็นตัวแปรอิสระ และเป้าหมายด้านนโยบายเป็นตัวแปรตาม

5. ข้อจำกัดของนโยบายที่เจาะจงใช้เป็นเครื่องมือ

การใช้นโยบายทางด้านเศรษฐกิจเพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ

อาจจะมีความเหมาะสมและถูกต้องในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือเป็นเหตุผลที่ถูกต้องทางด้านเศรษฐศาสตร์ แต่เมื่อมองด้านการเมืองแล้ว “ความถูกต้องด้านเศรษฐศาสตร์อาจจะไม่ใช่ความถูกต้องด้านการเมือง” เพราะในแง่การเมืองแล้วมีข้อจำกัดมากมายที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น

ประการแรก การเพิ่มอัตราภาษีหรือการขยายฐานภาษีก็ดี แม้จะทำด้วยเหตุผลที่เหมาะสมด้านเศรษฐกิจ เช่น ต้องการให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เพื่อลดส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่บุคคลมีอยู่ และเพื่อลดอุปสงค์ส่วนเกินอันจะนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น ข้อเสนอให้เพิ่มอัตราภาษีหรือการขยายฐานภาษีอาจจะไม่ผ่านสภาหรือรัฐบาลอาจจะไม่กล้าทำ เพราะกลัวเสถียรภาพรัฐบาลจะสั่นคลอน เห็นได้จากการที่ประเทศไทยไม่กล้าจัดเก็บภาษีมรดก

ประการที่สอง การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจจะกระทำได้ง่าย แต่การลดการใช้จ่ายลงทำได้ยาก เพราะการที่จะไปตัดงบประมาณของแต่ละกระทรวงโดยเฉพาะกระทรวงที่ใหญ่ ๆ และมีความสำคัญ ก็จะทำให้เกิดการทะเลาะกันในคณะรัฐมนตรีได้ เพราะเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงถือเป็นแพชชั่นว่าตราบใดที่หนึ่งว่าการอยู่งบประมาณกระทรวงของตนจะต่ำกว่าปีก่อนหรือต่ำกว่าที่รัฐมนตรีคนก่อนหนึ่งว่าการไม่ได้ เพราะจะทำให้เสียหน้าและถือว่าขาดความสามารถอย่างยิ่ง ข้าราชการในกระทรวงจะไม่ให้ความเกรงกลัวเคารพนับถือ นอกจากนั้น กระทรวงบางกระทรวงยังเป็นผู้กำหนดเสถียรภาพรัฐบาลได้อีกด้วย การตัดงบประมาณกระทรวงเช่นที่ว่านี้รัฐบาลก็อาจจะล้มได้

ประการที่สาม ในสถานะการณ์ปกติที่อัตราการเจริญเติบโตของรายได้อยู่ในขั้นที่น่าพอใจและมีเสถียรภาพ การออมและการสะสมทุนมีความสัมพันธ์กันดีอยู่ รัฐบาลอาจจะไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี การใช้จ่ายรัฐบาล หรือแม้แต่การลงทุน แต่กระแสทางการเมืองอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งเหล่านี้ได้ เพราะเหตุการณ์ทางการเมืองจะมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยการลงทุน การออม และอื่น ๆ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เครื่องมือด้านนโยบายเข้าควบคุม

นอกจากเครื่องมือด้านนโยบายจะมีข้อจำกัดโดยเหตุผลด้านการเมืองแล้ว นโยบายบางอย่างเมื่อไข่ออกไปแล้วอาจก่อให้เกิดผลลบในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น การใช้นโยบายเพิ่มการใช้จ่ายหรือนโยบายงบประมาณขาดดุลโดยมุ่งหวังจะขยายรายได้และการมีงานทำให้

สูงขึ้น แต่เนื่องจากค่าแนวโน้มในการบริโภคค่อนข้างสูง การดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลจะทำให้การบริโภคเพิ่มขึ้น ระดับราคาโดยทั่วไปสูงขึ้นหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอาจทำให้มีการสั่งเข้า (import) มากขึ้น ทำให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินขาดดุล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของค่าเงินและอื่น ๆ ตามมา เป็นต้น

ฉะนั้น การใช้เครื่องมือด้านนโยบายนอกจากจะคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจแล้ว ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบด้านอื่น ๆ มากนัก

6. สรุป

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายด้านนโยบายและเครื่องมือด้านนโยบายได้ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายอื่น เช่น การกระจายรายได้และการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ การขัดแย้งด้านเป้าหมายอัตราการว่างงานและระดับราคา เป็นต้น โดยยกตัวอย่างการขัดแย้งของระดับราคาและอัตราการว่างงาน แล้วได้เส้น Phillips curve ซึ่งเป็นเส้นที่ชี้ให้เห็นว่าระดับราคาและอัตราการว่างงานสัมพันธ์กันในทางลบ การจะบรรลุจุดที่เหมาะสมของระดับราคาและอัตราการว่างงานหรือการบรรลุสวัสดิการที่ดีที่สุดได้นั้น เส้น Phillips curve จะต้องสัมผัสกับเส้นความพอใจเท่ากันของผู้วางแผนหรือผู้วางนโยบาย

การใช้เครื่องมือด้านนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึง (1) เครื่องมือด้านนโยบายต้องมีมากกว่าหรือเท่ากับเป้าหมาย และ (2) ต้องเป็นอิสระต่อกัน อย่างไรก็ตาม นโยบายที่เจาะจงให้เป็นเครื่องมือก็มีอุปสรรคที่สำคัญคือ (1) ไม่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง และ (2) ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบด้านเป้าหมายอื่น ๆ ฉะนั้น ผู้ใช้เครื่องมือด้านนโยบายจะต้องใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจจึงจะประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

หนังสืออ้างอิง

- Due, J.F. and Friedlaender, A.F. **Government Finance : Economics of the Public Sector.** Homewood, Ill.; Richard D. Irwin, Inc., 1973.
- Mueller, M.G., **Readings in Macroeconomics.** New York; Holt Rinehart and Winston, Inc., 1971.
- Musgrave, R.A. **The Theory of Public Finance.** Tokyo; McGraw- Hill Rogakusha, Ltd., 1959.
- Smith, W.L. **Macroeconomics.** Homewood, Ill.; Richard D. Irwin, Inc., 1970.
- _____ and Teigen, R.L. **Readings in Money National Income and Stabilization Policy.** Homewood, Ill.; Richard D. Irwin, Inc., 1971.