

บทที่ 7

นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของ ระดับราคา

1. คำนำ

ตั้งที่กล่าวในบทที่ 1 แล้วว่า การศึกษาทฤษฎีและนโยบายการคลังเป็นการศึกษาวิชาการคลังด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค หรือเป็นการศึกษานโยบายการคลังด้านการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ คำว่า เสถียรภาพด้านเศรษฐกิจหมายความถึงเสถียรภาพของรายได้และการมีงานทำ ระดับราคา ค่าจ้าง อัตราดอกเบี้ย ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ จะนั้น เสถียรภาพด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเสถียรภาพโดยส่วนรวมของระบบเศรษฐกิจ มิใช่เสถียรภาพเพียงด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่นระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพภายใน (internal equilibrium) แต่ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศหรือเสถียรภาพภายนอก (external equilibrium) อาจจะเกินดุลหรือขาดดุลก็ได้ ซึ่งจะกล่าวว่าระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพยังไม่ได้

ในบทที่ศึกษาผ่านมาก่อนหน้านี้ ก็เป็นการศึกษานโยบายการคลังเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของรายได้และการมีงานทำ โดยการสมดุลให้ตลาดแรงงานอยู่ในดุลยภาพหรืออัตราค่าจ้างอยู่ในดุลยภาพในบทที่จะเป็นการศึกษาเสถียรภาพของระดับราคา โดยที่เสถียรภาพการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจและเสถียรภาพของการค้าระหว่างประเทศ จะได้ศึกษาในบทที่ 8 และ 9 ต่อไปตามลำดับ

การศึกษาโดยนายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาก็เป็นการพิจารณา
ลักษณะและประเภทของเงินเพื่อ สาเหตุการเกิดเงินเพื่อ วิธีการควบคุมและระบบการเกิดเงิน
เพื่อ แต่ก่อนอื่นจะเป็นการพิจารณาการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ และการดำเนิน
นโยบายการคลังแบบจัดก่อนเป็นเบื้องต้น

2. การดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ

การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อต่อต้านวงจรทางเศรษฐกิจ (counter-fiscal policy) ในบางครั้งไม่จำเป็นต้องเจาะจงว่าจะดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลในภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำหรือดำเนินนโยบายการคลังแบบเกินดุลในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง เพราะรายได้จากการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายรัฐบาลจะปรับตัวเองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจเกิดการตกต่ำ รายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลจะน้อยกว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลหรือจะบานะณการใช้จ่ายของขาดดุล การดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลจะทำให้อำนาจชี้ของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น ระบบเศรษฐกิจเกิดการฟื้นตัวในทางกลับกัน เมื่อเศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรือง รายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลจะมากกว่าการใช้จ่าย หรืองบประมาณการใช้จ่ายรัฐบาลเกินดุล การดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเกินดุลจะทำให้อำนาจชี้ของประชาชนลดลง อุปสงค์รวมลดลง ระบบเศรษฐกิจเกิดการหดตัว

ฉะนั้น ถ้ารัฐบาลไม่ตั้งใจที่จะทำให้งบประมาณการใช้จ่ายสมดุลอยู่ตลอดหรือสมดุลทุกปีแล้ว ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ งบประมาณจะขาดดุลและในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองงบประมาณจะเกินดุล ได้เองโดยอัตโนมัติ ไม่จำเป็นที่รัฐบาลจะไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีหรือโครงสร้างการใช้จ่ายเพื่อให้งบประมาณการใช้จ่ายขาดดุลหรือเกินดุลแต่อย่างใด การดำเนินนโยบายการคลังแบบนี้จะทำให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ดุลภาพของรายได้ที่ระดับการมีงานทำเต็มที่ได้เองโดยอัตโนมัติ เราเรียกการดำเนินนโยบายการคลังแบบนี้ว่า “การเปลี่ยนแปลงแบบอัตโนมัติ (automatic change)” หรือ “เสถียรภาพแบบอัตโนมัติ (automatic stability)” หรือ “เสถียรภาพภายใน (built-in stability)”

การที่ระบบเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงได้เองแบบอัตโนมัติหรือมีเสถียรภาพได้เองแบบอัตโนมัติ เนื่องจาก โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีตัวปรับเสถียรภาพแบบอัตโนมัติ (automatic stabilizer) หรือตัวปรับเสถียรภาพภายใน (built-in stabilizer) หรือระบบเศรษฐกิจมี

ความยืดหยุ่นภายใน (built-in flexibility)¹

2.1 ค่าความยืดหยุ่นภายใน

การที่ระบบเศรษฐกิจจะปรับตัวเองให้มีเสถียรภาพอย่างอัตโนมัติได้มากน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นภายในของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ว่าจะก่อให้เกิดการรักษาเสถียรภาพภายในได้มากน้อยเพียงไร เห็นได้จากการกำหนดให้

$$F = 1 - \frac{\Delta Y^2}{\Delta Y_a} ; 0 \leq F \leq 1$$

โดยที่ F คือ ค่าความยืดหยุ่นภายในที่มีค่าตั้งแต่ศูนย์ขึ้นไปแต่ไม่เกินหนึ่ง ΔY คือ การเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือฐานภาษี ΔY_a คือ การเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือฐานภาษี

ถ้าให้

$$Y = C + I + G$$

โดยที่

$$C = cY_a$$

$$Y_a = Y - T$$

$$I = \bar{I}$$

$$G = \bar{G}$$

จะได้รายได้ดุลยภาพว่า

$$Y = c(Y - T) + \bar{I} + \bar{G}$$

¹ ดร. ชุมเพ็ติน อันทรีเร่องพัฒนา, ทฤษฎีรายได้ พลิตผล และการว่าจ้างทำงาน (กรุงเทพฯ, บริษัท สำนักพิมพ์ ไทย-สัมนาพาณิช จำกัด, 2517), หน้า 112.

² ดร. R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (Tokyo; McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1959), pp. 505-17.

หรือ

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

ถ้าการเปลี่ยนแปลงของรายได้ (ΔY) เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษี (ΔT) และการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน (ΔI) โดยที่การใช้จ่ายรัฐบาล (G) คงที่ จะได้ว่า

$$\Delta Y = c\Delta Y - c\Delta T + \Delta I$$

ถ้า E_T คือ ความยึดหยุ่นของภาษี³ นั่นคือ

$$E_T = \frac{\Delta T}{\Delta Y} \cdot \frac{Y_0}{T_0}$$

โดยที่ Y_0 และ T_0 คือรายได้และภาษีในปัจจุบัน จากค่าความยึดหยุ่นของภาษี จะได้การเปลี่ยนแปลงของภาษีว่า

$$\Delta T = E_T \cdot \Delta Y \cdot \frac{T_0}{Y_0}$$

แทนค่า ΔT ใน $\Delta Y = c\Delta Y - c\Delta T + \Delta I$ จะได้ว่า

$$\Delta Y = c\Delta Y - cE_T \cdot \Delta Y \cdot \frac{T_0}{Y_0} + \Delta I$$

นั่นคือ

$$\Delta Y = c\Delta Y + cE_T \cdot \Delta Y \cdot \frac{T_0}{Y_0} = \Delta I$$

ซึ่งเท่ากับ

$$Y = \frac{1}{1 - c + cE_T \cdot (T_0/Y_0)} \cdot \Delta I$$

³ ค่าความยึดหยุ่นของภาษีท่าให้ออกสองประเภทคือ ความยึดหยุ่นของอัตราภาษี (E_T) ซึ่งเท่ากับ $(\Delta t/t) \cdot (B/\Delta B)$ และความยึดหยุ่นของฐานภาษี (E_B) ซึ่งเท่ากับ $(\Delta B/B) \cdot (Y_0/\Delta Y)$

ซึ่งจะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงของรายได้ (ΔY) ขึ้นอยู่กับค่าแนวโน้มในการบริโภค (c) ค่าความยืดหยุ่นของภาษี (E_T) และสัดส่วนของภาษีต่อรายได้ในปัจจุบัน (T_0/Y_0) และการเปลี่ยนแปลงของการลงทุน

ถ้าให้ $t = E_T \cdot (T_0/Y_0)$ จะได้ว่า

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c + ct} \cdot \Delta I$$

ดังที่กล่าวแล้วว่า Y_a คือ รายได้ที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีและฐานภาษี นั่นคือ จะได้ว่า

$$Y_a = C + I$$

โดยที่ $C = cY_a$ นั่นคือ จะได้ว่า

$$Y_a = cY_a + I$$

ถ้าการลงทุนเปลี่ยนไปเท่ากับ ΔI ก็จะทำให้ Y_a เปลี่ยนไปเท่ากับ ΔY_a จะได้ดูโดยภาพใหม่ของ Y_a ว่า

$$\Delta Y_a = c\Delta Y_a + \Delta I$$

$$\Delta Y_a = \frac{1}{1 - c} \cdot \Delta I$$

แทนค่า ΔY และ ΔY_a ลงในสมการค่าความยืดหยุ่น F จะได้ว่า

$$F = 1 - \frac{(1/(1 - c + ct)) \cdot \Delta I}{(1/(1 - c)) \cdot \Delta I}$$

หรือ

$$F = 1 - \frac{1 - c}{1 - c + ct}$$

หรือ

$$F = \frac{ct}{1 - c + ct}; 0 \leq F \leq 1$$

นั่นคือ ค่าความยึดหยุ่นภายในจะมีค่าตั้งแต่ศูนย์เต็มเกินหนึ่ง ถ้า $F = 0$ แสดงว่าระบบเศรษฐกิจไม่มีความยึดหยุ่นภายในเลย การดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติจะไม่ก่อให้เกิดการปรับเสถียรภาพภายใน แต่ถ้า $F = 1$ แสดงว่าระบบเศรษฐกิจมีความยึดหยุ่นภายในอย่างสมบูรณ์ หรือ 100 เปอร์เซนต์ การดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ จะก่อให้เกิดการปรับเสถียรภาพภายในได้ 100 เปอร์เซนต์ แต่โอกาสที่ค่าความยึดหยุ่นภายในจะเท่ากับ 1 ได้นั้น ค่าแนวโน้มในการบริโภคเพิ่ม (c) จะต้องเท่ากับ 1 ซึ่งเป็นไปได้ยาก ค่าความยึดหยุ่นภายในจึงอยู่ระหว่างศูนย์และหนึ่ง

ค่าความยึดหยุ่นภายในจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าของ c , E_r และ T_0/Y_0 ถ้าให้ค่า c คงที่ ค่า F จะแปรผันตามค่า E_r และ T_0/Y_0 กล่าวคือ ถ้าค่า $E_r \cdot (T_0/Y_0)$ มีค่ามาก ค่า F ก็จะมากตาม ในทางกลับกัน ค่า F ก็จะน้อย ถ้าให้ $c = .75$ และ $E_r(T_0/Y_0) = .25$ จะได้ค่าความยึดหยุ่นภายในเท่ากับ .43 ซึ่งหมายความว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติก่อให้เกิดการปรับเสถียรภาพภายในได้เพียง 43 เปอร์เซนต์ ซึ่งไม่ถึง 50 เปอร์เซนต์ โดยนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติจึงไม่เหมาะสมในการรักษาเสถียรภาพของระดับรายได้และการมีงานทำสำหรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบนี้ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติจะต้องขึ้นอยู่กับ (1) โครงสร้างภาษีที่ต้องมีความก้าวหน้า และ (2) ฐานภาษีต้องกว้างลักษณะเช่นนี้จะทำให้ค่า $E_r \cdot (T_0/Y_0)$ มีค่ามากและทำให้ค่า F มากตาม

2.2 ประเภทภาษีที่มีอิทธิพลต่อกำไรยึดหยุ่นภายใน⁴

ตั้งที่กล่าวแล้วว่าค่าความยึดหยุ่นภายในจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอัตราภาษีและ

⁴ B.P. Herber, **Modern Public Finance : The Public Sector Economics** (Homewood, Ill. ; Richard D. Irwin, Inc., 1975) pp 626-29.

ฐานภาษีหรือขั้นอยู่กับโครงสร้างภาษีนั้นเอง การจะดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติจะต้องรู้ว่าภาษีประเภทใดมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีและต่อรายได้ประชาชาติอย่างไร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากการจัดเก็บภาษีจะเป็นเครื่องชี้ว่าในภาวะเศรษฐกิจเกิดการตกต่ำและรุ่งเรือง งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลจะขาดดุลและเกินดุลอย่างไร นั่นคือ โครงสร้างภาษีจะเป็นตัวกำหนดระดับความยืดหยุ่นภายในการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติส่วนใหญ่แล้วไม่เหมาะสมสำหรับประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งฐานภาษียังแคมและโครงสร้างภาษีมีลักษณะถดถอย⁵ แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาของ Lewis และ Eibott พบว่า การดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจในภาวะที่เศรษฐกิจเกิดการตกต่ำและรุ่งเรืองได้เป็นอย่างดี⁶ ประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดหรือรักษาเสถียรภาพภายใต้คือ

1. ภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income taxes) ภาษีประเภทนี้ก่อให้เกิดการปรับเสถียรภาพภายใต้การเปลี่ยนแปลงแบบอัตโนมัติได้ต่อประเทศหนึ่ง เพราะเป็นภาษีที่แปรผันกับรายได้ประชาชาติในทางตรงได้ดี กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำรายได้จากการจัดเก็บภาษีประจำปีจะลดลงเป็นสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ประชาชาติที่ลดลง ทำให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลขาดดุล ในทางกลับกัน ในภาวะที่เศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรืองรายได้จากการจัดเก็บภาษีประจำปีจะเพิ่มเป็นสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ประชาชาติ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลก็จะเกินดุล ดูนสมบัติเช่นนี้ จะทำให้รัฐบาลหรือบรรเทาภาวะเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ภาษีเงินได้นิติบุคคลยังมีความสำคัญอย่างมากกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมด้าในการรักษาเสถียรภาพภายใต้ เพราะโครงสร้างภาษีมีความสมบูรณ์น้อยกว่าและมีผลกระทบต่อเงินได้สุทธิในทางตรงน้อยกว่า

2. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมด้า (personal income taxes) ถือว่าเป็นภาษีที่เป็นตัวปรับให้เกิดเสถียรภาพภายใต้ต่อสุด เพราะสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วภาษีเงินได้บุคคลธรรมด้า

⁵ ดร. ศุนทร ราชวงศ์ศักดิ์. การคลังประเทศด้อยพัฒนา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525) บทที่ 3.

⁶ ดร. W.Lewis, Tr., *Federal Fisical Policy in The Postwar Recessions* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1962) and P.Eibott, "The Effectiveness of Automatic Stabilizer", *American Economic Review* (June, 1966), pp. 450-65.

จะมีบทบาทในการกำหนดงบประมาณรายได้ของรัฐบาล อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รายได้จากภาษีอากร 45 เปอร์เซนต์จะมาจากการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา⁷ ฉะนั้น เมื่อเกิด การเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมภาษีประเภทนี้จะส่งผลต่อเงินได้สุทธิ หนี้ภาษี (tax liabilities) และรายได้ของรัฐบาลอย่างรวดเร็ว จึงเป็นภาษีที่เหมาะสมที่สุด ในการใช้เพื่อเป็นเครื่องมือต่อต้านวัฏจักรธุรกิจ หรือใช้เป็นเครื่องมือเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยน แปลงอัตโนมัติ

3. ภาษีการทำงาน (employment taxes หรือ payroll taxes) และเงินชดเชยการว่างงาน (unemployment compensation payments) ในขณะที่การมีงานทำกำลังก้าวเข้าสู่ระดับการมี งานทำเต็มที่ การจัดเก็บภาษีการทำงานและการจ่ายเงินชดเชยการว่างงานจะมีความสัมพันธ์ กัน และมีผลต่อการรับหรือบรรเทาภาวะเงินเฟ้อได้ กล่าวคือ ถ้าจัดเก็บภาษีการทำงาน เพิ่มขึ้น และจ่ายเงินชดเชยการว่างงานลดลง อำนาจการซื้อสุทธิของภาคเอกชนจะลดลง ในทางกลับกัน ถ้าจัดเก็บภาษีการทำงานลดลง และจ่ายเงินชดเชยการว่างงาน เพิ่มขึ้น อำนาจการซื้อสุทธิภาคเอกชนจะเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้เกิดการหดตัวและขยายตัวของระบบ เศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษีการทำงานจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการคลังแบบอัตโนมัติที่ สำคัญ ด้านงบประมาณรายได้ ขณะที่การจ่ายเงินชดเชยการว่างงานจะก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการคลังแบบอัตโนมัติด้านงบประมาณรายจ่าย

4. ภาษีสรรพสามิต (excise taxes) ภาษีประเภทนี้จะแปรผันในทางตรงต่อรายได้ ประชาชาติเช่นกัน กล่าวคือ ถ้าสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเปลี่ยนแปลงไป ในลักษณะที่ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น รายได้จากภาษีสรรพสามิตก็จะเพิ่มขึ้นในทาง กลับกัน รายได้จากภาษีสรรพสามิตก็จะลดลง เมื่อรายได้ประชาชาติลดลง ภาษีประเภท นี้จึงให้วัตต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นประเภทภาษีที่เหมาะสม ที่จะใช้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบอัตโนมัติ

⁷ B.P. Herber, เว็บเดิม, หน้า 627.

3. การดำเนินนโยบายการคลังแบบงใจ

ดังที่ทราบอยู่แล้วว่านโยบายภาษีและ/หรือนโยบายการใช้จ่ายรัฐบาลเป็นเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบายการคลัง ถ้ารัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติดังหัวข้อที่อธิบายผ่านมา จะเห็นว่านโยบายภาษีอ้างอิงและนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้เองโดยอัตโนมัติ ในจำนวนที่รัฐบาลจะไปปรับหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีหรือการใช้จ่ายแต่อย่างใด ขณะที่เศรษฐกิจเพิ่มขึ้นกับวัฏจักรธุรกิจล่าwiększ์ ขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำ โครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่จะทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อยลง บประมาณการใช้จ่ายก็จะขาดดุล อำนาจการซื้อของประชาชนก็จะเพิ่มขึ้น อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น ระบบเศรษฐกิจจะเกิดการฟื้นตัว ในทางกลับกัน ถ้าเศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรือง รายได้จากการจัดเก็บภาษีก็จะมากกว่ารายจ่าย บประมาณก็จะเกินดุล อำนาจซื้อของประชาชนก็จะลดลง อุปสงค์รวมลดลง เศรษฐกิจก็จะเกิดการตกต่ำ ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากโครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่จะก่อให้เกิดการลดลงของรายได้จากการเป็นสัดส่วนมากกว่ารายได้ประชาชาติที่ลดลงเมื่อเศรษฐกิจเกิดการตกต่ำและก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการเป็นสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น เมื่อเศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรือง การเพิ่มขึ้นและลดลงของรายได้จากภาษีเกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติโดยไม่มีการจัดให้จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีด้วยการปรับอัตราภาษีหรือเปลี่ยนแปลงฐานภาษีแต่อย่างใด แต่ในบางครั้ง นโยบายการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจอาจจำเป็นต้องเกี่ยวพันกับการเจตนาหรือจังใจที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีและ/หรือการใช้จ่ายเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจโดยส่วนรวม การดำเนินนโยบายการคลังประเภทหลังนี้เรียกว่า “การดำเนินนโยบายการคลังแบบงใจ (discretionary fiscal policy)”

การเจตนาหรือจังใจเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีก็ตี ฐานภาษีก็ตี การใช้จ่ายก็ตี หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีและการใช้จ่ายก็ตีจะมีผลกระทบต่ออุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อเป้าหมายการมีงานทำเต็มที่และการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาก่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบงใจจะทำงานผ่านค่าตัวที่ทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยค่าตัวที่ของภาษีอ้างอิง ค่าตัวที่ของเงินโอน ค่าตัวที่ของการใช้จ่ายเพื่อคูดซับทรัพยากร (exhaustive expenditure multiplier) และค่าตัวที่ของบประมาณสมดุล⁸ ซึ่งค่าตัวที่เหล่านี้จะสัมพันธ์กับค่าแนวโน้มในการจัดเก็บภาษี (marginal propensity to tax : MPT) ความจำเป็น

⁸ รายละเอียดคุณใน เว็บไซต์ หน้า 571-80.

ที่ต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบง่ายใจก็เพื่อที่จะรักษาระดับรายได้และการมีงานทำ และระดับราคาให้มีเสถียรภาพนั่นเอง ตัวอย่างเช่น ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลอาจจะเจาะจงใช้นโยบายคือ (1) ลดอัตราภาษี (2) เพิ่มการใช้จ่าย (4) เพิ่มเงินโอน และ (4) ใช้นโยบายเหล่านี้ร่วมกันหรือจับคู่กัน ทั้งนี้ก็เพื่อจะยกระดับอุปสงค์รวมให้เพิ่มสูงขึ้น ระดับรายได้และการมีงานทำก็จะสูงขึ้น ในทางกลับกัน ในภาวะที่เศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรืองรัฐบาลก็อาจเจาะจงใช้นโยบายคือ (1) เพิ่มอัตราภาษี (2) ลดการใช้จ่าย (3) ลดเงินโอน และ (4) ใช้นโยบายทั้งสามร่วมกันหรือจับคู่กัน นโยบายเหล่านี้จะลดอำนาจซื้อของประชาชนลง และทำให้อุปสงค์รวมลดลง ระดับราคาก็จะกลับมามีเสถียรภาพอีกทีหนึ่ง นโยบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี และ/หรือการใช้จ่ายรัฐบาลจึงเป็นการใช้นโยบายการคลังแบบง่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นนโยบายที่นิยมใช้อยู่ทั่วไป

1. นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา

การขาดเสถียรภาพของระดับราคาเกิดขึ้นในภาวะเศรษฐกิจเกิดการตกต่ำ (depression) และภาวะเศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรือง (boom) กล่าวคือ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจะเกิดภาวะเงินเฟ้อ และในภาวะเศรษฐกิจเกิดการรุ่งเรืองจะเกิดภาวะเงินแพ้อ การแก้ภาวะเงินผิดมักจะกระทำได้ยากกว่าการแก้ภาวะเงินแพ้อ และสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบันมักจะเชี่ยวขันกับภาวะเงินแพ้มากกว่าเงินเฟ้อ การศึกษานโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาจะเป็นการศึกษานโยบายการคลังกับการรับการเกิดภาวะเงินแพ้อ

เงินเฟ้ออาจให้คำจำกัดความได้ว่า หมายถึง “การเพิ่มขึ้นของระดับราคาโดยทั่วไปอย่างเห็นได้ชัดและต่อเนื่อง” ซึ่ง E.Shapiro ให้คำจำกัดความของเงินแพ้อ ว่า “a persistent and appreciate rise in general level of price”⁹ และ W.L.Smith ให้คำจำกัดความว่า “a tendency toward a continuing rise in the general level of price”¹⁰ จึงสรุป ภาวะเงินแพ้อได้ว่า คือ (1) การเพิ่มขึ้นของระดับราคาโดยทั่วไป (2) ระดับราคามีแนวโน้ม

⁹ E. Shapiro, *Macroeconomic Analysis* (New York : Harcourt, Brace & World, Inc., 1970) p.

¹⁰ W.L.Smith, *Macroeconomics* (Homewood, Ill.; Richard D. Irwin, Inc., 1970), p. 338.

เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และ (3) ระดับราคาเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดหรือเห็นได้ชัดเจน เพราะฉะนั้น การเกิดเงินเพ้อระดับราคานั้นต้องสูงผิดปกติ เช่น ระดับราคาเพิ่มจาก 6 เปอร์เซนต์ จากที่เป็นอยู่ไปเป็น 10, 14, 18 และ 22 เปอร์เซนต์ เป็นต้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของระดับราคา เช่นนี้เห็นได้ชัด เพราะเพิ่มขึ้นแบบผิดปกติและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคโดยทั่วไป แต่ถ้าระดับราคาเพิ่มจาก 6 เปอร์เซนต์ไปเป็น 8, 9, 10 และ 9 เปอร์เซนต์ ลักษณะเช่นนี้ไม่เรียกว่าเกิดภาวะเงินเพ้อ เนื่องจากแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

ก. เงินเพ้อด้านอุปสงค์ (demand pull inflation)

แล้ว

ข. เงินเพ้อด้านอุปทาน (cost-push inflation)

ทั้งเงินเพ้อด้านอุปสงค์และเงินเพ้อด้านอุปทานจะมีผลกระทบต่อกลุ่มนบุคคลคือ

(1) ผู้มีเงินได้จากการผลกำไรจะได้รับผลประโยชน์จากการเกิดเงินเพ้อ เพราะต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มว่าจะต่ำกว่าราคาก้ำขาย หลังจากที่ปรับราคาตามสภาวะเงินเพ้อแล้ว

(2) ผู้ที่มีรายได้จากการค้าจ้างอาจจะได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการเกิดเงินเพ้อ ก็ได้ ขึ้นอยู่กับราคาก้าจ้างจะปรับตัวได้ทันกับสภาวะเงินเพ้อหรือไม่

(3) สนับสนุนแรงงานอาจจะเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้าง เพื่อป้องกันคนงานไม่ให้สูญเสียจากการเกิดเงินเพ้อ อีกทั้งในกรณีที่สัญญาการจ้างงานอาจทำให้การปรับค่าจ้างล่าช้าไป ฐานะของคนงานจึงตกต่ำลงในขณะที่เกิดเงินเพ้อ

(4) ผู้ที่มีรายได้จากการเดือน เช่น ข้าราชการ พนักงานธุรกิจวิสาหกิจ และพนักงานบริษัท เป็นผู้สูญเสียและได้รับความทารุณจากการเกิดเงินเพ้อ เมื่อจาก การปรับเงินเดือนทำได้ช้ามากไม่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา

(5) ผู้ที่มีรายได้จากการอัตราดอกเบี้ยและค่าเช่าก็จะสูญเสียและได้รับความทารุณจากการเกิดเงินเพ้อ เพราะผลตอบแทนจากการอัตราดอกเบี้ย และค่าเช่าจะคงที่ตามสัญญา จะแก้ไขสัญญาได้ก็เมื่อมคาดการณ์สัญญาหรือเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา

(6) สุดท้ายจะได้ประโยชน์จากการเกิดเงินเพ้อ เพราะสัญญาการคุ้มครองจะทำงานที่ถูกกฎหมายที่ เมื่อเกิดเงินเพ้อค่าของเงินจะลดลงและการห้ามจัดซื้อจัดจ้าง

(7) ผู้เป็นเจ้าของหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ และผู้กักตุนสินค้าจะได้ประโยชน์จากการเกิดเงินเพื่อ เนื่องจาก ราคาหุ้น ราคารสังหาริมทรัพย์และราคสินค้าเพิ่มสูงกว่าระดับราคา

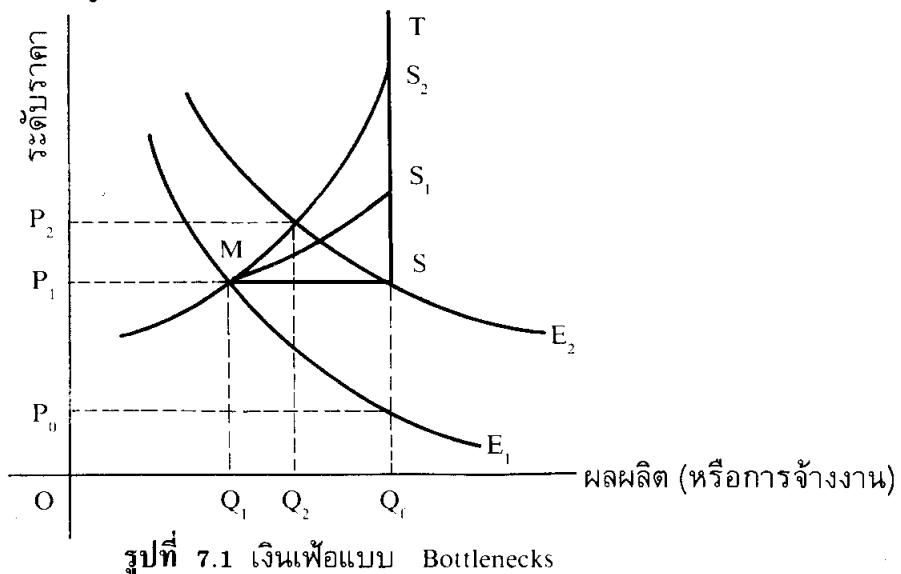
(8) ผู้เป็นเจ้าของความมั่งคั่งในรูปของการถือเงินสด เงินฝากธนาคารหรือเจ้าหนี้ จะเป็นผู้สูญเสียจากการเกิดภาวะเงินเพื่อ เนื่องจากมูลค่าที่แท้จริงในรูปของตัวเงินของความมั่งคั่ง ที่ถืออยู่ลดลง

4.1 เงินเพื่อด้านอุปสงค์

เงินเพื่อด้านอุปสงค์เกิดจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจแล้วผลักดันให้ระดับราคาโดยทั่วไปเพิ่มสูงขึ้นเงินเพื่อประเทณนี้ สามารถใช้นโยบายการคลังป้องกัน หรือรับรองการเกิดภาวะเงินเพื่อได้ เงินเพื่อด้านอุปสงค์จะประกอบด้วย เงินเพื่อแบบ Bottlenecks เงินเพื่อแบบต่อเนื่อง และเงินเพื่อที่ปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ¹¹

ก. เงินเพื่อแบบ Bottlenecks

เงินเพื่อประเทณนี้เกิดจากการที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายรวดเร็วเกินไปทำให้ระดับผลผลิต และจ้างงานเพิ่มตามไม่ทัน ทำให้อุปสงค์รวมมีมากกว่าผลผลิต ระดับราคาโดยทั่วไปก็จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังรูปที่ 7.1



¹¹ ดู R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice.** (Tokyo; McGraw-Hill Kegaku Co., Ltd., 1973) pp. 517-21.

ตามรูป ให้แกนตั้งแทนด้วยระดับราคา (P) แกนนอนแทนด้วยระดับผลผลิต (Q) หรือการจ้างงาน E , เป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับราคาและผลผลิต หรือ การจ้างงาน เดิมดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจอยู่ที่ $P_1 Q_1$ หรือจุด M และที่ดุลยภาพ นี้ การว่างงานแบบไม่สมัครใจ (involuntary unemployment) เท่ากับ $Q_1 Q_2$ ฉะนั้นที่จุด M หรือระดับราคา P_1 การจ้างงาน Q_1 จึงไม่ใช่ดุลยภาพที่ระดับการมีงานทำเต็มที่ที่ ระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล จำนวน E_1 นี้ ถ้าต้องการให้ได้ดุลยภาพที่ระดับการมีงานทำ เต็มที่ระดับราคาจะอยู่ที่ P_0 แต่ด้วยเหตุผลบางอย่าง ทำให้ระดับราคานัดต่ำลงมาอยู่ที่ P_0 ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าต้องการยกระดับการมีงานทำให้สูงขึ้น รัฐบาลจะต้องเพิ่มการใช้จ่าย ขึ้นจาก E_1 ไปเป็น E_2 ถ้าเส้นอุปทานของระบบเศรษฐกิจเป็นเส้น MS ก็จะได้ดุลยภาพ ที่ระดับการมีงานทำเต็มที่ ที่จุด S หรือ $P_2 Q_2$

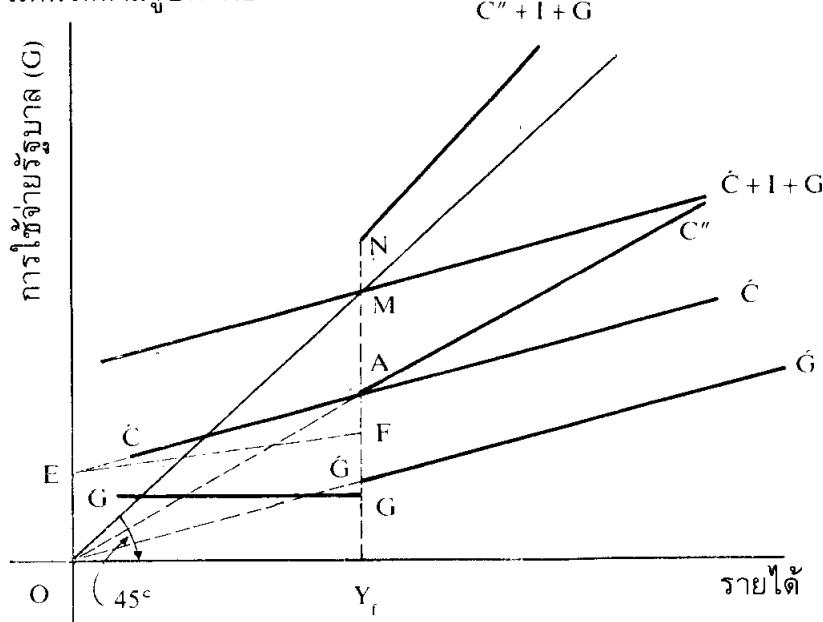
แต่การเพิ่มการใช้จ่ายจากจำนวน E_1 ไปเป็นจำนวน E_2 นี้ จะไม่ทำให้ระดับ ผลผลิตเพิ่มจาก Q_1 ไปเป็น Q_2 ได้ เพราะในสภาพที่เป็นจริงเส้นอุปทานจะไม่มีความยืดหยุ่น อย่างสมบูรณ์เมื่อมองเส้น MS แต่เส้นอุปทานจะมีลักษณะเป็นเส้น MS_1 หรือ MS_2 และ แต่ว่าลักษณะการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นรวดเร็วมากน้อยเพียงไร ถ้ารัฐบาล เพิ่มการใช้จ่ายอย่างรวดเร็ว เส้นอุปทานก็จะเป็นเส้น MS_2 ถ้าเพิ่มช้าหน่อยก็จะเป็นเส้น MS_1 และถ้ารัฐบาลค่อยๆ เพิ่มการใช้จ่ายเส้นอุปทานก็จะมีลักษณะทดสอบต่ำใกล้เคียงกับเส้น MS ถ้า รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายทำให้เส้นอุปทานเป็นเส้น MS_2 ระดับราคา ก็จะเพิ่มเป็น P_2 และ ผลผลิตก็จะเพิ่มจาก Q_1 เป็น Q_2 การที่เส้นอุปทานมีความยืดหยุ่นต่ำหรือมีลักษณะเป็น เส้น MS_2 เนื่องจาก การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลกระทำการรวดเร็วเกินไป ฉะนั้น ถ้าเส้น MS_1 เป็นเส้นอุปทานที่ตอบสนองการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายรัฐบาลที่ใช้เวลาในวงเดือนที่ ส่อง (ควอร์เตอร์ที่ 2) และเส้น MS_2 เป็นเส้นอุปทานที่สອนตอบสนองการเพิ่มการใช้จ่ายในวง 3 เดือนแรก ถ้าในวง 3 เดือนแรกรัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายจำนวน E_2 ระดับราคาจึงเป็น P_2 ผลผลิตหรือการจ้างงานจึงเป็น Q_2 แต่ถ้ารัฐบาลค่อยๆ เพิ่มการใช้จ่ายขึ้นในช่วง 3 เดือนที่ส่อง 3 เดือน ที่สาม และ 3 เดือนที่สี่ ระดับราคา ก็จะค่อยๆ ลดลง ผลผลิตก็จะ ค่อยๆ เพิ่มขึ้น จนในที่สุดจะได้ดุลยภาพที่จุด S ที่ระดับราคา P_1 ผลผลิต Q_1 ซึ่งเป็น ผลผลิตที่ระดับการมีงานทำเต็มที่

กล่าวโดยสรุป ถ้าค่อยๆ เพิ่มการใช้จ่ายขึ้น เส้นอุปทานการผลิตก็จะมีความ ยืดหยุ่นสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าต้องการหลีกเลี่ยงเงินเฟ้อประเทณนี้

ก็ทำได้โดยการลดการใช้จ่ายลง แต่การลดการใช้จ่ายลงจะทำให้ผลผลิตและการจ้างงานลดลง การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งจำเป็นอยู่ แต่ควรเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ให้สมพันธ์กับผลผลิตและการมีงานทำที่เพิ่มขึ้น เงินเพื่อประทานี้ ถ้าแก้ไขไม่ถูกจุดจะเป็นสาเหตุให้เกิดเงินเพื่อย่างรุนแรงขึ้น ในระยะต่อมา หรือเป็นสาเหตุของเงินเพื่อด้านอุปทานได้ นั่นคือ ดันทุกการผลิตสูงขึ้น ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราการว่างงานสูง ซึ่งจะได้พิจารณาให้หัวข้อของเงินเพื่อด้านอุปทานต่อไป

๙. เงินเพื่อเกิดจากบประมาณการใช้จ่าย

เงินเพื่อที่เกิดจากบประมาณการใช้จ่าย (budgetary inflation) เป็นเงินเพื่อที่เกิดจากการดำเนินนโยบายงบประมาณการใช้จ่ายแบบขาดดุล (deficit spending) ของรัฐบาล เงินเพื่อประทานี้มีอยู่สองลักษณะคือ (1) เงินเพื่อแบบต่อเนื่อง และ (2) เงินเพื่อที่ปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ ดันกำเนิดของเงินเพื่อส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากเงินเพื่อบOTTlenecks แต่เกิดจากเงินเพื่อที่เนื่องมาจากการใช้จ่ายงบประมาณแบบขาดดุล โดยเฉพาะขณะที่เศรษฐกิจมีดุลยภาพของรายได้อยู่ที่ระดับการมีงานทำเต็มที่อยู่แล้ว นโยบายงบประมาณขาดดุลจะทำให้อุปสงค์ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพิ่มเป็นสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ประชาชาติ ซึ่งเห็นได้ตามรูปที่ 7.2 และ 7.3



รูปที่ 7.2 เป็นลักษณะของเงินเพื่อที่เกิดขึ้นต่อเนื่องอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

รูปที่ 7.2 เป็นลักษณะของเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นต่อเนื่องอย่างไม่มีที่สิ้นสุด (continuous inflation) หรือไม่มีโอกาสปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพได้ (divergent inflation) เงินเฟ้อประเภทนี้ เกิดจากการใช้จ่ายนโยบายบประมาณขาดดุลของรัฐบาล และการขยายบประมาณขาดดุล รัฐบาล ก็จะถูกจำกัดการคลาย และธนาคารพาณิชย์ ในกรณีที่ถูกจำกัดการพาณิชย์รัฐบาลจะยอมให้ ธนาคารพาณิชย์ใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นทุนสำรองเงินฝากตามกฎหมายได้ ลักษณะเบื้องนี้ จะทำให้ ฐานปริมาณเงิน (monetary base) เพิ่มขึ้น ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น อุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจ เพิ่มสูงขึ้น ระดับราคาเพิ่มขึ้น

ตามรูป ให้แทนนอนแทนด้วยรายได้และแทนตั้งแทนด้วยการใช้จ่ายรัฐบาล Y_r คือ รายได้ดุลยภาพที่ระดับการมีงานทำเต็มที่ เส้นอุปสงค์รวม $Y = C + I + G$ เกิดจาก ระดับการใช้จ่ายเพื่อบริโภค Y_A และการลงทุน I และการใช้จ่ายรัฐบาล $Y_r G$ ถ้ารัฐบาลดำเนินนโยบายบประมาณขาดดุล โดยการเพิ่มการใช้จ่ายเป็น $Y_r G'$ การเพิ่มการ ใช้จ่ายจำนวนนี้ จะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น โดยที่ผลผลิตไม่เพิ่มขึ้นระดับราคาโดยทั่วไป จึงเพิ่มสูงขึ้น ถ้ารัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายตามเส้น $G G'$ ในเมืองผู้บริโภคจะตระหนักว่า รายได้ที่เป็นตัวเงินของตนเพิ่มขึ้น (รายได้ที่แท้จริงคงที่) ก็จะใช้จ่ายเพื่อบริโภคตาม เส้น $A C''$ การใช้จ่ายของรัฐบาล $G G'$ และการใช้จ่ายเพื่อบริโภค $A C''$ จะทำให้ ได้เส้นอุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจเป็น $Y = C'' + I + G$ จะเห็นว่าเป็นเส้นที่อยู่ สูงกว่าเส้นอุปทาน (เส้น 45°) และไม่มีแนวโน้มว่าจะตัดกับเส้นอุปทานได้ นั่นคือ การเพิ่ม ขึ้นของระดับราคาย่างไม่มีที่สิ้นสุด หรือเกิดเงินเฟ้อแบบต่อเนื่อง