

บทที่ 10

นโยบายการคลัง



อาจารย์ ดร. ธีรรัตน์ สืบญาติ

1. แนวคิดทั่วไป

- นโยบายการคลังเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในการจัดเก็บภาษีอากร การตัดสินใจในการใช้จ่ายสาธารณะ การตัดสินใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ และรวมไปถึงนโยบายการเงิน สาเหตุที่ต้องพิจารณา นโยบายการเงินด้วย เนื่องจาก หากไม่นำนโยบายการเงินมาพิจารณาด้วยแล้วนั้นจะเป็นทำให้ นโยบายการคลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการหารายได้ของรัฐบาลจากการเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของรัฐบาล เท่านั้น
- ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศต่างๆ มักจะใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล คือ กำหนดงบประมาณรายจ่ายเท่ากับประมาณการรายได้ แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ประมาณ ค.ศ. 1929) เกิดภาวะการว่างงานอันเนื่องมาจากภาวะสงคราม ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาโดยการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

- นโยบายการคลัง หมายถึง นโยบายการใช้งบประมาณของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจมหภาค
 - อาทิ เพิ่มระดับการจ้างงาน
 - รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ
 - เพิ่มระดับการจ้างงาน รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ
- กระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

นโยบายการคลัง

นโยบายการคลังแบบไม่ตั้งใจ
หรือแบบอัตโนมัติ (non-
discretionary fiscal
policy) คือ

นโยบายการคลังแบบตั้งใจ
(discretionary fiscal
policy)

. นโยบายการคลัง

นโยบายการคลังแบบตั้งใจ

- นโยบายที่รัฐจงใจดำเนินการทางด้านรายได้หรือทางด้านรายจ่าย โดยอาจจะออกกฎหมายข้อกำหนด หรือกฎหมายต่างๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงรายได้ภาษีอากร และ/หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล
- ตัวอย่างเช่น มีการเปลี่ยนแปลงอัตรภาษี
- มีการเก็บภาษีชนิดใหม่ หรือยกเลิกการจัดเก็บภาษี
- บางชนิดตัดวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือยกเลิกโครงการการลงทุนของรัฐบาลบางโครงการ

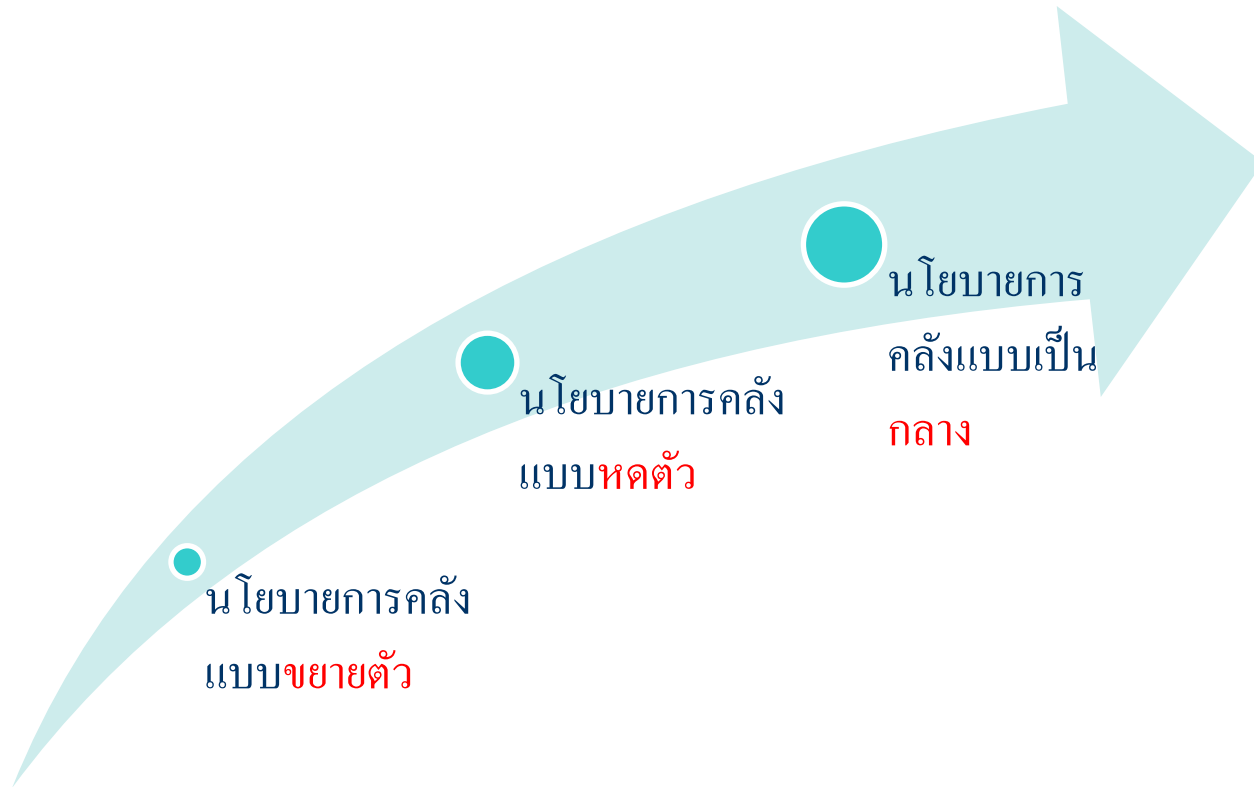
นโยบายการคลังแบบไม่ตั้งใจ หรือแบบอัตโนมัติ

- คือ นโยบายการคลังที่มีผลทำให้รายได้ภาษีอากร และรายจ่ายของรัฐบาลผันแปรไปในทิศทางที่ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- โดยที่รัฐบาลไม่ต้องดำเนินการสิ่งใดเพิ่มเติม ไม่ต้องออกกฎหมายปรับปรุงแก้ไขใดๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านภาษีอากร หรือทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล

นโยบายการคลังแบบไม่ตั้งใจ หรือแบบอัตโนมัติ

- มาตรการทางด้านการคลังที่ดำเนินการอยู่แล้วเป็นปกติจะช่วยปรับรายได้ ภาษีอากรและรายจ่ายของรัฐบาล
- มาตรการทางด้านการคลังบางอย่างที่รัฐบาลดำเนินการอยู่เป็นปกติ จะช่วยทำให้งบประมาณของรัฐบาลเกินดุล ในยามที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง
- แต่ช่วยทำให้งบประมาณขาดดุล ในยามที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
- มาตรการทางด้านการคลังดังกล่าวจึงช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ บางที่เรียกมาตรการดังกล่าวว่า **มาตรการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (built-in stabilizers)**

นโยบายการคลังในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมี 3 รูปแบบ



นโยบายการคลัง

นโยบายการคลังแบบขยายตัว

- เป็นการใช้จ่ายการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล และการลดภาษีของรัฐบาล
- ส่งผลให้ความต้องการรวมของเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น
- ส่งผลให้รายได้ประชาชาติโดยรวม
- สามารถใช้เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ หรือเศรษฐกิจที่กำลังประสบปัญหาเงินฝืดได้

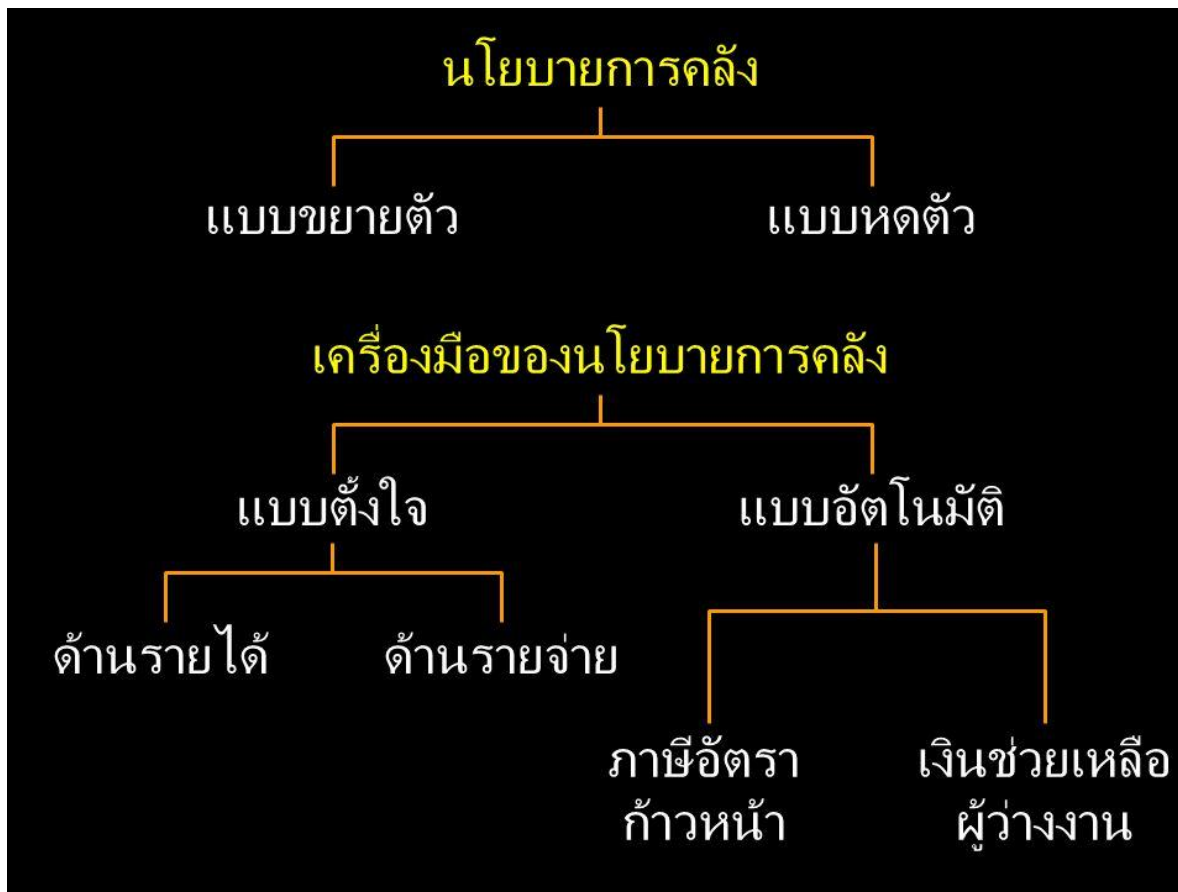
นโยบายการคลังแบบหดตัว

- การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายของรัฐบาลลดลง และมีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้น
- การใช้จ่ายรวมของประชากรในประเทศลดลง
- ส่งผลให้รายได้ประชาชาติลดลงด้วย
- ดังนั้นนโยบายในลักษณะนี้จึงเหมาะกับการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ

นโยบายการคลังแบบเป็นกลาง

- การที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ และเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเท่าๆ กัน
- นโยบายการคลังนี้ไม่มีผลต่อการใช้จ่ายรวม
- ดังนั้นจึงไม่ทำให้รายได้ประชาชาติเกิดการเปลี่ยนแปลง

นโยบายการคลัง



สถานการณ์ในการดำเนินนโยบายการค้า

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการค้า

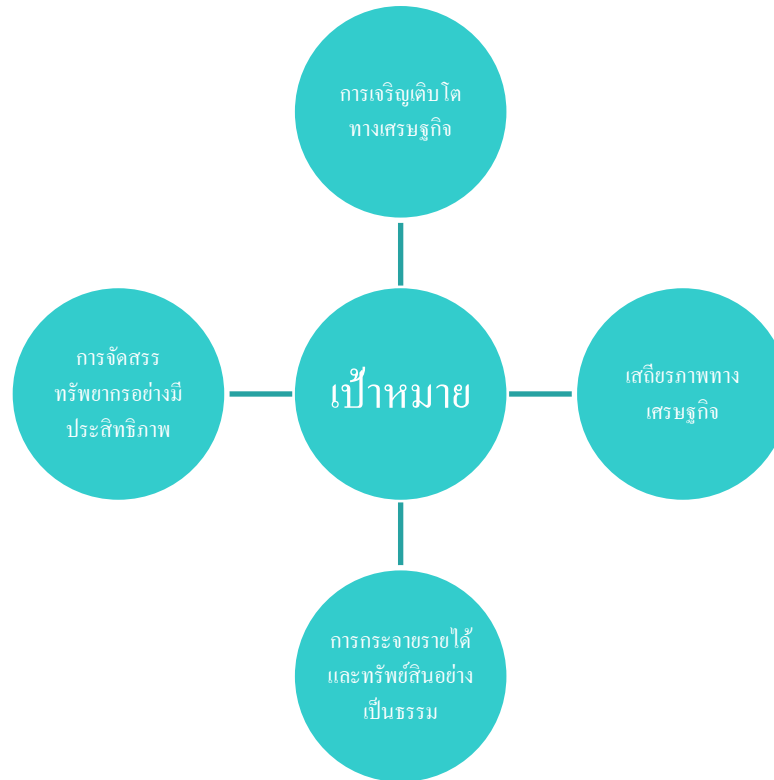
"ต้องกำหนดและดำเนินนโยบายการค้าให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ"

นโยบายการค้า	เป้าหมาย	วิธีการ
หดตัว	ลดความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศ ทำให้รายได้ประชาชาติลดลง เพื่อชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจ	- จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบเกินดุล - จัดเก็บภาษีมากขึ้น
ขยายตัว	เพิ่มความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศ เพื่อให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น	- จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล - ลดภาษี

วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง

- นโยบายการคลังที่ดีย่อมนำมาซึ่ง กระบวนการและมาตรการที่รัฐบาลจะแสวงหารายได้และวิธีการใช้จ่ายให้ได้ผล และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจใน 4 ประการใหญ่ๆ ดังนี้
- 1. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (**economic growth**) คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นเครื่องวัดอัตราการขยายตัวของการผลิตสินค้าและบริการในภาคเศรษฐกิจต่างๆ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และอยู่ในระดับที่เหมาะสม

เป้าหมายทางเศรษฐกิจใน 4 ประการใหญ่ๆ ดังนี้



เป้าหมายทางเศรษฐกิจ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

- การดูแลให้ภาวะเศรษฐกิจมีความสมดุลในภาคเศรษฐกิจการผลิตและภาคการเงิน
- รวมถึงความมั่นคงของประเทศของรัฐบาลและสถาบันการเงิน

การกระจายรายได้และทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม

- การกระจายความเจริญและผลการพัฒนาไปสู่ประชาชนให้มีความยุติธรรมยิ่งขึ้น เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้และความมั่งคั่งระหว่างกลุ่มรายได้หรือกลุ่มอาชีพ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและความมั่นคงแห่งชาติ
- ตัวอย่างการดำเนินนโยบายการคลังในเรื่องนี้ เช่น การจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดการสร้างงานในท้องถิ่น

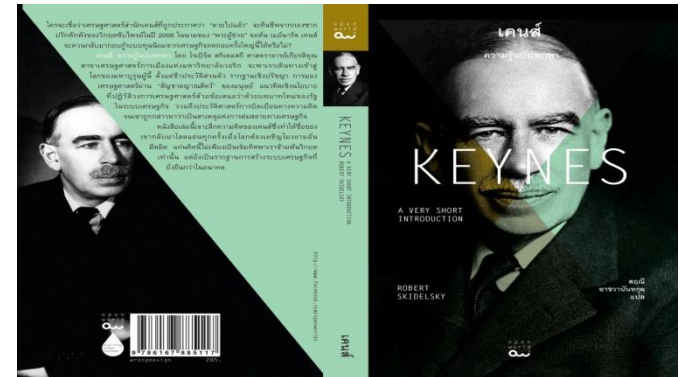
การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

- การดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ
- โดยการให้มีการผลิตสินค้าและบริการในราคาต่ำที่สุด
- เช่น การลดกำแพงภาษีนำเข้า เพื่อเปิดให้อุตสาหกรรมภายในประเทศต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้า จึงทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศต้องปรับตัวเพื่อลดต้นทุนการผลิต และทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- หรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าที่ควรจำกัดการบริโภค เช่น น้ำมัน รถยนต์ ทำให้การบริโภคอยู่ในระดับจำกัด และจะต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

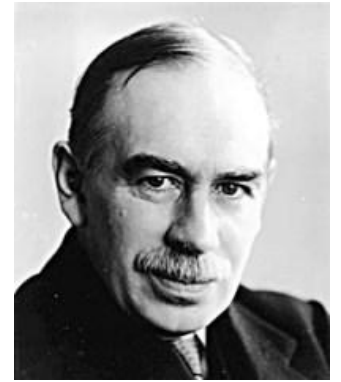
1. แนวคิดทั่วไปของนโยบายการคลัง

- John Maynard Keynes และนักเศรษฐศาสตร์ในสำนักเคนส์มีความเห็นว่า ระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะขาดเสถียรภาพ

- เช่น
- การผลิตชะลอตัวลงและมีการว่างงานเกิดขึ้น
- ทำให้รายได้ของประชาชนทั้งผู้ประกอบการ ภาครัฐและผู้ที่ผลิตลดลง
- ความสามารถในการจับจ่ายใช้สอยทั้งการอุปโภคบริโภคและการลงทุนลดลง
- เป็นผลให้ภาวะเศรษฐกิจซบเซามากขึ้น และการว่างงานมากขึ้น



สำนัก Keynes

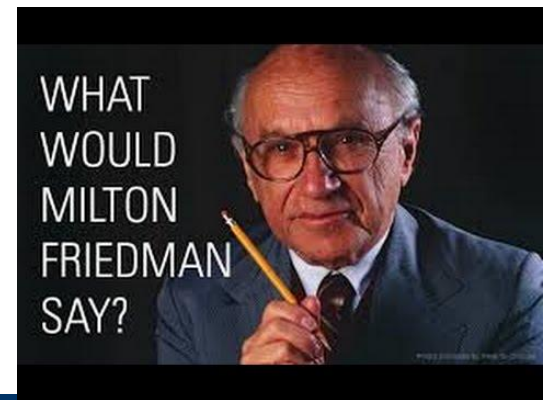


- สำนัก Keynes เห็นว่า รัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายการคลังมากกว่านโยบายการเงิน เพราะมีประสิทธิผลกว่า กล่าวคือ
- ในกรณีที่เศรษฐกิจซบเซา รัฐบาลควรกระตุ้นโดยดำเนินนโยบายขาดดุลทางการคลัง คือ การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือลดอัตราภาษี หรือทั้งสองอย่างรวมกัน
- แต่หากเศรษฐกิจมีภาวะเฟื่องฟูหรือขยายตัวมากเกินไป จนเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลก็สามารถแทรกแซงด้วยนโยบายเกินดุลทางการคลัง เพื่อลดอุปสงค์ โดยการลดการใช้จ่ายหรือเพิ่มภาษี

สำนัก Keynes

- ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา
- รัฐบาลอาจจะแก้ไขโดยการเพิ่มปริมาณเงิน ถ้าหากอุปสงค์ต่อปริมาณเงินเท่าเดิม
- เมื่ออุปทานของเงินมากขึ้น อัตราดอกเบี้ยจะลดต่ำลง ซึ่งอาจจะกระตุ้นให้มีการลงทุนมากขึ้นและจะมีผลกระตุ้นให้เกิดการผลิตและการจ้างงานตามมา
- ในทางตรงกันข้าม กรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเฟื่องฟูหรือขยายตัวมากเกินไป รัฐบาลก็อาจจะแทรกแซงโดยการลดปริมาณเงิน

สำนักการเงิน (Monetarist)



- แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนักการเงิน (Monetarist) ซึ่งนำโดย **Milton Friedman** แห่งมหาวิทยาลัย **Chicago**
- มีความเห็นตรงกันข้ามกับแนวคิดของ **Keynes**
- โดยเห็นว่า ระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะมีเสถียรภาพในตัวของมันเองอยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นผลพลอยได้จากนโยบายอื่น ซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพ
- เช่น **นโยบายการจับเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า** เพื่อการกระจายรายได้ แต่ก็มิพลงได้ทำให้ประชาชนเสียภาษีน้อยลงในช่วงที่มีรายได้ลดลงจากภาวะเศรษฐกิจซบเซา ทำให้มีรายได้สุทธิมากขึ้นที่จะใช้จ่ายและกระตุ้นภาวการณ์ผลิตให้สูงขึ้น

สำนักการเงิน (Monetarist)

- ในทางตรงกันข้าม
- ถ้าภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟูมากการ**จัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า**ก็จะช่วยดูดซับรายได้บางส่วนที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ทำให้ประชาชนมีรายได้สุทธิสำหรับการใช้จ่ายน้อยลงและช่วยชะลอการผลิตให้ต่ำลง
- ผลพลอยได้เหล่านี้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติโดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีมาตรการแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพ โดยเฉพาะ

สำนักการเงิน (Monetarist)

รัฐบาลยังไม่เข้าไปแทรกแซงอีกด้วย ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

1) การดำเนินนโยบายมีความล่าช้า สืบเนื่องจากสาเหตุ คือ

- * ความล่าช้าในการรับทราบปัญหา
- * ความล่าช้าในการตัดสินใจ
- * การบรรลุผลของนโยบายต้องใช้เวลา

2) การดำเนินนโยบายอาจมีความผิดพลาดจากการคาดคะเนได้

3) มาตรการแทรกแซงที่มุ่งเพิ่มเสถียรภาพโดยการลดการว่างงานนั้น อาจจะไม่มิต่อการลดการว่างงานเลย แต่อาจมีผลเพียงเพิ่มภาวะเงินเฟ้อเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเอกชนจะทำการคาดการณ์อย่างมีเหตุผล

แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ในทางสายกลาง

- ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรจะยึดแนวทางสายกลาง โดยยอมรับแนวคิดของเคนส์ และของนักการเงินว่ามีความถูกต้องภายใต้สถานการณ์แตกต่างกัน เพราะแท้จริงแล้วเศรษฐกิจไม่ได้มีลักษณะมีหรือไม่มีเสถียรภาพอยู่เสมอ กรณีที่การปรวนแปรทางเศรษฐกิจมีไม่มาก เศรษฐกิจก็อาจจะสามารถปรับตัวกลับเข้าสู่เสถียรภาพเองใหม่ได้
- แต่ถ้าการปรวนแปรมีมากหรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีภาวะรุนแรง การจะหวังพึ่งให้เศรษฐกิจปรับตัวของมันเองอาจจะต้องใช้เวลานาน และความเสียหายก็จะมีมาก จึงอาจจำเป็นต้องมีมาตรการแทรกแซงเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพใหม่ได้เร็วขึ้น
- นักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่จึงมีแนวคิดว่ารัฐบาลควรมีนโยบายแทรกแซงเฉพาะในกรณีที่ปัญหาที่มีความรุนแรง ไม่ใช่แทรกแซงอย่างพร่ำเพรื่อเพราะอาจจะเป็นการเพิ่มความไม่เสถียรภาพที่นักการเงินกล่าวไว้ได้ และในการดำเนินนโยบายก็ต้องคำนึงถึงประเด็นความล่าช้า และความผิดพลาดจากการคาดคะเน โดยพยายามให้มีความผิดพลาดน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตลอดจนต้องพิจารณาถึงนโยบายอย่างรอบคอบ และคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจจะไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการคาดการณ์อย่างสมเหตุสมผลของเอกชน

แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ในทางสายกลาง

- สำหรับเครื่องมือที่จะใช้รักษาเสถียรภาพนั้น นักเศรษฐศาสตร์ในทางสายกลางเห็นว่ารัฐบาลควรจะใช้นโยบายการคลังและการเงิน จริงอยู่ในนโยบายการคลังมีโอกาสที่จะเกิดความล่าช้าในช่วงการพิจารณาได้ เพราะต้องผ่านการพิจารณาและรับรองของรัฐสภา แต่นโยบายการคลังก็อาจจะกระตุ้นหรือชะลอเศรษฐกิจได้เร็วกว่า เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจโดยตรงส่วนนโยบายการเงินนั้น
- แม้ว่าจะพิจารณาได้รวดเร็วกว่าและคล่องตัวกว่า แต่ผลในการเปลี่ยนแปลงภาวะการผลิตจะเกิดขึ้นหลังจากที่อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน และเอกชนตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าระหว่างนโยบายการคลังกับนโยบายการเงิน นโยบายใดจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน รัฐบาลจึงควรใช้ทั้งนโยบายการคลังหรือการเงิน แล้วแต่โอกาสหรือความเหมาะสม

Eckstein

- ในความเห็นของ **Eckstein** นโยบายการคลัง (**Fiscal Policy**) มักจะเป็นการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะสั้นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการคือ
 - (1) การใช้จ่ายของรัฐบาล (**Expenditures**)
 - (2) การหารายได้จากการเก็บภาษีอากร (**Taxes**)

นโยบายการคลังกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ

- 1) นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินฝืด (**Deflation**)
- ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำบางครั้งเรียกว่าการเกิด**ภาวะเงินฝืด** คือภาวะที่ระดับราคาสินค้าและบริการลดลง อุปสงค์รวมต่อสินค้าและบริการมีน้อยกว่าอุปทานรวม
- การแก้ไขภาวะการเงินฝืดหรือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมักกระทำโดยการเพิ่มอุปสงค์รวมหรือการทำให้มีการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ได้แก่
 - การใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค (**Consumption**)
 - การใช้จ่ายลงทุน (**Investment**)
 - การใช้จ่ายของรัฐบาล (**Government Expenditure**)

นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินฝืด (Deflation)

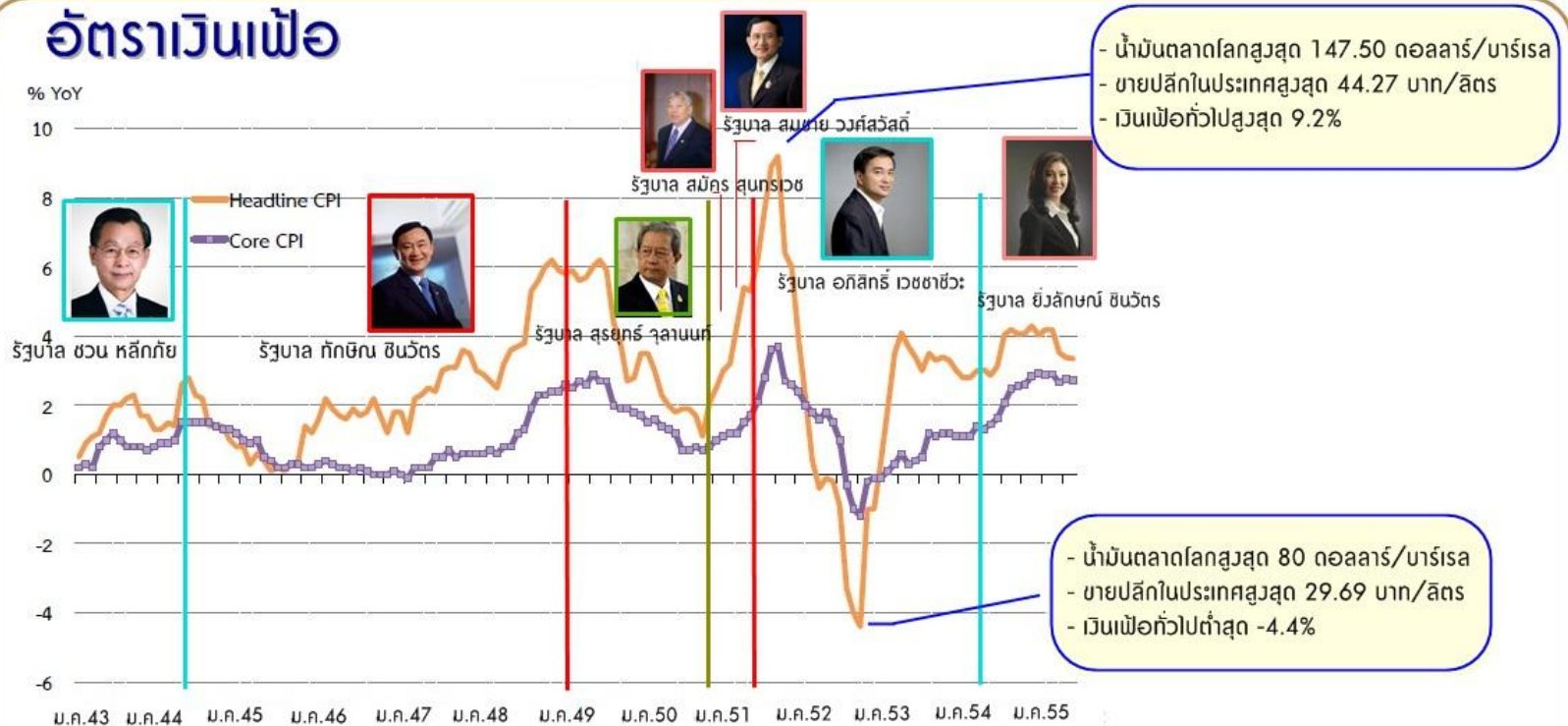
- **การแก้ปัญหาภาวะเงินฝืด** โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล และการลดภาษีอากรของประชาชนมีข้อควรพิจารณา ดังนี้
- (1) **การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล** ควรเป็นการใช้จ่ายในโครงการใดโครงการหนึ่งที่สามารถเริ่มดำเนินการได้เร็ว และสิ้นสุดได้เร็ว เพื่อช่วยให้คนมีงานทำได้เร็ว
- (2) **การลดอัตราภาษีอากร** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดอัตราภาษีทางอ้อมที่มีผลสามารถกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคมากขึ้น

นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ

- ภาวะเงินเฟ้อ คือ ภาวะที่ราคาสินค้าและบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยมีสาเหตุได้จากสาเหตุ ได้แก่
- ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดึงของอุปสงค์ (Demand Pull Inflation)
- ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดันของต้นทุน Cost Push Inflation)
- ปัญหาเงินเฟ้อแบบผสมที่เกิดจากทั้งอุปสงค์และอุปทาน

อัตราเงินเฟ้อ (Inflation)

อัตราเงินเฟ้อ



- น้ำมันตลาดโลกสูงสุด 147.50 ดอลลาร์/บาร์เรล
 - ขายปลีกในประเทศสูงสุด 44.27 บาท/ลิตร
 - เงินเฟ้อทั่วไปสูงสุด 9.2%

- น้ำมันตลาดโลกสูงสุด 80 ดอลลาร์/บาร์เรล
 - ขายปลีกในประเทศสูงสุด 29.69 บาท/ลิตร
 - เงินเฟ้อทั่วไปต่ำสุด -4.4%

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

ระดับของภาวะเงินเฟ้อ

ขนาด (ระดับ) ของภาวะเงินเฟ้อ

1. เงินเฟ้ออย่างอ่อน

- * ราคาสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้นอย่างช้าๆ
- * จูงใจให้ผู้ผลิตขยายการผลิต
- * โดยทั่วไปถือว่าเป็นสถานการณ์ปกติ เป็นบรรยากาศที่ดี

2. เงินเฟ้ออย่างรุนแรง

- * ระดับราคาสินค้าและบริการสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว
- * ประชาชนเดือดร้อนจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น
- * เกิดผลเสียดต่อบรรยากาศเศรษฐกิจ

อัตราเงินเฟ้อ

อัตราเงินเฟ้อทั่วไปของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ณ เดือนมิถุนายน 2558



ที่มา : สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์

ประชาชาติธุรกิจ

เงินเฟ้อ

ประมาณการเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ

%yoy	2556*	2557	2558
GDP	2.9	2.7	4.8
อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน	1.0	1.5	1.3
อัตราเงินเฟ้อทั่วไป	2.2	2.5	2.3

*ข้อมูลจริง

อัตราเงินเฟ้อ

อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (Headline inflation)

- การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าและบริการที่บริโภคโดยทั่วไป ซึ่งคำนวณทุกกลุ่มรายการสินค้า
- โดยแบ่งเป็นกลุ่มอาหารและเครื่องดื่ม เครื่องใช้ส่วนตัว เครื่องใช้ภายในบ้าน ที่พักอาศัย การรักษาพยาบาล การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การศึกษา และการันทนาการ เป็นต้น

อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (Core inflation)

- อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (Core inflation) จะไม่นำสินค้าในกลุ่มอาหารสดและพลังงานมาคำนวณอัตราเงินเฟ้อ
- เนื่องจากราคาสินค้ากลุ่มดังกล่าวมีความผันผวนสูง
- ทั้งนี้อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานนี้ถูกใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย
- โดยจะต้องอยู่ในกรอบ 0.5-3.0%

นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ

- **กรณีการเกิดภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดึงของอุปสงค์ (Demand pull inflation) ตามความเห็นของ Keynes**
- ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดึงของอุปสงค์นั้น
- การใช้จ่ายในเศรษฐกิจที่จะสร้างอุปสงค์หรือความต้องการสินค้าและบริการรวมในระบบเศรษฐกิจที่จะสร้างอุปสงค์หรือความต้องการสินค้าและบริการรวมในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่
 - ใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค (Consumption)
 - รวมจ่ายในการลงทุนของภาคเอกชน (Investment)
 - และรายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure)
- ถ้าอุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะของการจ้างงานเต็มที่ ระบบเศรษฐกิจอาจจะประสบกับปัญหาภาวะเงินเฟ้อ

นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ



- **มาตรการทางการคลังที่จะช่วยแก้ไขหรือบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ** โดยจะมีผลต่อการลดการใช้จ่ายหรือโดยการลดอุปสงค์รวม ได้แก่
- **ลดการใช้จ่ายของภาครัฐบาล (Government Expenditure)**
- **การเพิ่มภาษีอากร (Taxation)** โดยอาจเพิ่มทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม
 - ในทางปฏิบัติการเพิ่มภาษีทางอ้อม เช่น
 - การเพิ่มภาษีการค้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต
 - มักจะส่งผลเร็วกว่าการเพิ่มภาษีทางตรง เนื่องจากภาษีทางอ้อม ซึ่งจัดเก็บจากการซื้อขายสินค้าและบริการโดยตรง
 - การเพิ่มอัตราภาษีมีผลทำให้ราคาสูงขึ้น โดยทั่วไปผู้บริโภคก็จะลดการบริโภคลง

นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ

- **กรณีเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดันของต้นทุน (Cost Push Inflation)**
- หมายถึง การที่ระดับราคา (Price Level) สูงขึ้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น
- รัฐบาลอาจแก้ไขโดยการลดอัตราภาษีสำหรับวัตถุดิบ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการหรืออาจลดอัตราภาษีแก่สินค้าสำเร็จรูปก็ได้

นโยบายการคลังกับปัญหาเงินเฟ้อ

- ตัวอย่าง ภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงที่เริ่มเกิดขึ้นในปี 2515 ถึงปี 2516 และ 2517 ซึ่งมีสาเหตุจากวิกฤตการณ์น้ำมันที่ทำให้ปัญหาเงินเฟ้อกลายเป็นปัญหาเศรษฐกิจดำดิ่งทั่วโลก
- ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนั้น ประเทศต่าง ๆ เลือกใช้มาตรการที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยทั่วไปใช้นโยบายการเงินและการคลังที่เข้มงวดขึ้น รวมทั้งมาตรการที่จะมุ่งแก้ไขในด้านอุปทานรวม โดยการลดต้นทุนการผลิตและมาตรการควบคุมระดับราคาค่าเช่า และค่าจ้างโดยตรง

ภาวะเงินเฟ้อ

ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น
(รายได้ที่เป็นตัวเงินคงที่)



รายได้ที่แท้จริงลดลง



อำนาจซื้อลดลง

ภาวะเงินเฟ้อ → อำนาจซื้อลดลง

กรณีมีการค้ากับต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ ก. ซื้อสินค้าจากประเทศ ข.



ถ้าประเทศ ข. เกิดเงินเฟ้อ



ราคาสินค้าส่งออกสูงขึ้น



ประเทศ ก. : ราคาสินค้านำเข้า
จาก ข. สูงขึ้น



ค่าครองชีพสูงขึ้น



เรียกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้น



ต้นทุนเพิ่มขึ้น



ราคาสินค้าใน ก.
เพิ่มขึ้น



ภาวะเงินเฟ้อ

นโยบายการคลังกับปัญหาการว่างงาน

- การจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) คือ ภาวะที่มีระดับการว่างทำงานเมื่อบุคคลทุกคนที่มีความสามารถ และมีความเต็มใจที่จะหางานทำ มีงานทำทั้งหมด หรือมีการว่างงานชั่วคราวอยู่น้อยที่สุด ซึ่งการว่างงานมีหลายลักษณะเช่น
 - การว่างงานที่เกิดจากภาวะเงินฝืด
 - การว่างงานแอบแฝง
 - การว่างงานตามฤดูกาล
 - การว่างงานจากการใช้เครื่องจักรแทนคน
 - การว่างงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

นโยบายการคลังกับปัญหาการว่างงาน

- ตามแนวความคิดของ Keynes
- การว่างจ้างแรงงานถูกกำหนดโดยอุปสงค์รวม (Demand) และอุปทานรวม (Aggregate Supply) ในการแก้ไขปัญหาการว่างงานจึง
- ต้องพยายามเพิ่มอุปสงค์รวม
 - เพิ่มการใช้จ่ายอุปโภคบริโภค
 - การใช้จ่ายในการลงทุน
 - และการใช้จ่ายของรัฐบาล

นโยบายการคลังกับปัญหาการว่างงาน

- **เพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล** ให้กับโครงการในลักษณะ ดังนี้
 - การจ่ายเงินประกันการว่างงาน
 - การจ่ายเงินสงเคราะห์
 - การลงทุนในโครงการที่ใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมที่มีผลต่อ
- **การลงทุนทางสังคม (Social Investment)** ของรัฐเพิ่มขึ้น
 - เช่น โครงการสร้างถนน โครงการสร้างเขื่อน หรือโครงการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ฯลฯ

นโยบายการคลังกับปัญหาการว่างงาน

- **การลดภาษีอากร** โดยพิจารณาได้ดังนี้
 - การลดภาษีการค้าหรือภาษีการขาย เพื่อกระตุ้นการบริโภค
- (1.2) **ลดราคาสินค้าส่งออก** โดยการลด/หรือยกเว้นอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออก เป็นการสนับสนุนให้สามารถขายสินค้าได้ถูกลง และราคาสินค้าถูกลงในสายตาของชาวต่างประเทศ
- (2) **ด้านสินค้าเข้า** ลดการนำเข้าโดยดำเนินมาตรการด้านภาษีอากรในลักษณะต่างๆ ดังนี้
- (2.1) **เพิ่มต้นทุนการนำเข้า** โดยการเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง เพื่อลดปริมาณการนำเข้าในคำดังกล่าว และเพื่อเป็นการช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผลิตวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง ในกรณีที่วัตถุดิบประเภทนั้นในประเทศสามารถผลิตได้มีคุณภาพเท่าเทียมการนำเข้าและราคาถูกลงหรือเท่ากับราคาสินค้านำเข้า
- (2.2) **ราคาสินค้านำเข้า** เพิ่มอัตราภาษีขาเข้าให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าฟุ่มเฟือย ที่มีราคาแพงควรจัดเก็บในอัตราสูง เพื่อให้ผู้บริโภคตระหนักถึงภาระภาษีและลดการนำเข้า



นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

- ตามแนวคิดของ **Harrod** และ **Domar** ได้ให้ความสำคัญต่อการลงทุนว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ทฤษฎีของ **Domar** มองสถานการณ์ข้างหน้าโดยเน้นถึงผลการลงทุนสุทธิในปัจจุบันที่จะมีต่อความสามารถในการผลิตของประเทศในอนาคต
- **Domar** ให้ความสนใจกับอัตราที่เศรษฐกิจจะเจริญเติบโต ถ้าใช้ความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ในอนาคต
- ตามแนวคิดของ **Domar** การลงทุนในรูปแบบของการจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จึงมีผลต่ออัตราการเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

- ตามแนวทฤษฎีของ **Harrod** เป็นการพิจารณารายได้ประชาชาติปัจจุบันที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาเดียวกันในช่วยที่ผ่านมาว่าเป็นจำนวนเพียงพอที่จะจูงใจให้มีการลงทุนในปัจจุบันเป็นจำนวนเท่ากับการออมทรัพย์ในปัจจุบันหรือไม่
- **Harrod** ใช้หลักการของตัวเร่ง ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนในปัจจุบันกับการเปลี่ยนแปลงรายได้
- การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลของประเทศกำลังพัฒนา
- จึงเป็นการช่วยเหลือจากภาครัฐบาลที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- ประเทศที่กำลังพัฒนาโดยส่วนใหญ่จึงมีการตั้งงบประมาณแบบขาดดุลเสมอเนื่องจากรายได้ของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

- เศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่เกินกว่ากำลังความสามารถของภาคเอกชนที่จะสามารถอาศัยกลไกของตลาดในการแก้ปัญหา และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามามีส่วนในการร่วมวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและพยายามเร่งอัตราการลงทุนให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยอาจกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการทางการคลังดังนี้ เช่น
- เพิ่มการใช้จ่ายของรัฐในโครงการที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยการจัดลำดับโครงการที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้มากที่สุด

นโยบายการคลังกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

- การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตและเพื่อจูงใจให้มีการพัฒนาเฉพาะด้าน
 - เช่น การยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก
 - ภาษีเงินปันผล
- การเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูง เป็นต้น

นโยบายการคลังกับปัญหาการกระจายรายได้

- ตามแนวคิดของ **Simon KuZnets**
- การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะต้น ๆ ของกาพัฒนา
- ระดับรายได้ประชาชาติจะมีระดับสูงเช่นกัน
- การกระจายรายได้ของบุคคลจะเลวลง จนกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจมีระดับสูง เช่นกัน การกระจายรายได้ของบุคคลจะเลวลง จนกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเติบโตไปได้ระดับหนึ่งแล้วการกระจายรายได้จึงจะดีขึ้น
- โดยทั่วไป นโยบายการคลังที่เหมาะสมต่อการกระจายรายได้ของบุคคลอาจทำได้โดยใช้มาตรการดังต่อไปนี้

นโยบายการคลังที่เหมาะสมต่อการกระจายรายได้ของบุคคล โดยใช้มาตรการดังต่อไปนี้

- **มาตรการด้านรายจ่าย** ประกอบด้วย
- การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยเลือกโครงการใช้จ่ายที่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยมากกว่าที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง
- การให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า เช่น เงินช่วยเหลือคนว่างงานหรือคนตกงาน
- การใช้จ่ายในโครงการพุงราคา เช่น โครงการพุงราคาสินค้าเกษตรเมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร

นโยบายการคลังกับปัญหาการกระจายรายได้

- **มาตรการด้านรายได้** ประกอบด้วย
- **การจัดเก็บภาษีในอัตราแบบก้าวหน้า (Progressive Tax Rate)**
 - โดยการเก็บภาษีในอัตราสูงจากผู้มีรายได้สูง
 - จัดเก็บในอัตราที่ต่ำจากผู้ที่มีรายได้น้อย
 - หรือการขยายเพดานภาษีที่เก็บจากผู้มีรายได้น้อยให้สูงขึ้น
- จัดเก็บภาษีมรดกและภาษีทรัพย์สิน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้
- โดยการจัดเก็บจากการถ่ายโอนมรดก หรือการถ่ายโอนทรัพย์สินของบุคคล

ข้อจำกัดในการใช้นโยบายการคลัง

- ข้อจำกัดในเรื่องของเวลา ได้แก่
 - การเก็บข้อมูลต้องใช้เวลานาน
 - การวิเคราะห์ข้อมูลต้องใช้เวลานาน
 - การเสนองานและการตัดสินใจ
- ข้อจำกัดทางการเมือง
 - การคลังเป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองในทุกขั้นตอน
 - นโยบายการคลังอาจถูกคัดค้านและแทรกแซงโดยกลุ่มการเมืองอื่น กลุ่มผลประโยชน์ และข้าราชการ

ข้อจำกัดในการใช้นโยบายการคลัง

- **3) ปัญหาข้อมูลด้านการคลัง**
- 3.1) การเก็บข้อมูลและการรายงานข้อมูลฐานะการคลังมีการรายงานที่ล่าช้า ทำให้ฝ่ายบริหาร ไม่มีตัวเลขการคลังที่สมบูรณ์
- 3.2) การคาดคะเนสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องยุ่งยาก และต้องอาศัยสถิติข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจมาก
- 3.3) ความไม่สมบูรณ์ ถูกต้อง แน่นอนของข้อมูล

ปัญหาของระบบการคลังของไทย

- 4.1 ปัญหาทางประมาณการงบประมาณที่ต้องประมาณการล่วงหน้ากว่า 1 ปี จึงมีโอกาสเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เมื่อสถานะเศรษฐกิจหรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป
- 4.2 หน่วยงานควบคุมรายได้ รายจ่ายอยู่ต่างหน่วยงาน ยุ่งยากที่จะทำให้ประสิทธิภาพ ในการควบคุม และการบริหารรายได้ ซึ่งถ้าเป็นของภาคเอกชน ทั้งสองหน่วย มักจะกำหนดให้อยู่ในฝ่ายเดียวกัน
- 4.3 รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยได้มาจากประเภทภาษีทางอ้อมซึ่ง ลักษณะภาษีมีลักษณะถดถอย และไม่ส่งเสริมการเพิ่มรายได้ของรัฐบาล

ปัญหาของระบบการคลังของไทย

- **4.4** รายจ่ายของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาเพิ่มขึ้น ความผูกพันในอดีตและรายจ่ายชำระหนี้ มีสัดส่วนมาก และใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ
- **4.5** ฐานภาษีและอัตราภาษี ไม่ยืดหยุ่น เมื่อรัฐบาลจะใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาวะเงินเฟ้อ ก็ไม่อาจกระทำได้ง่าย
- **4.6** ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศไทยที่ผ่านมาเกิดจากปัจจัยระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งการใช้มาตรการทางการคลังของประเทศไทยแก้ได้ยาก เพราะโครงสร้างการผลิตและอุตสาหกรรมภายในประเทศต้องพึ่งพิงสินค้านำเข้าจากต่างประเทศมาก น้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ภายในประเทศส่วนใหญ่ก็เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ ประกอบกับนโยบายการเปิดเสรีทั้งทางการค้าและการเงินระหว่างประเทศ นโยบายการคลังที่ใช้ในกรณีทั่วไปมาตั้งแต่อดีต จึงตามไม่ทันต่อการป้องกันปัญหาหรือไม่อาจปกป้องเศรษฐกิจและการเงิน การคลังของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาของระบบการคลังของไทย

- **4.7** ระบบงบประมาณของประเทศไทยยึดตัวเลขรายจ่ายตามที่กำหนดในเอกสารเพื่อการเบิกจ่ายประจำงวด โดยไม่คำนึงถึงกระแสเงินได้ที่รัฐบาลจะจัดเก็บได้จริง ซึ่งเป็นระบบที่เรียกว่าระบบ **Funding Budgeting** ที่อาจมีผลทำให้มาตรการทางกาคคลังควบคุมการขาดดุลไม่ได้ ถ้ารายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ประมาณการไว้เดิม
- **4.8** การรายงานหรือพิจารณาฐานะการคลังที่ผ่านมามักพิจารณาเฉพาะเงินในงบประมาณ โดยไม่นำรายการใช้จ่ายนอกเงินงบประมาณมาพิจารณาด้วย ทำให้พิจารณาภาพรวมประเทศ(**Macro**) ไม่ได้ และมีผลกระทบทำให้การนำมาตรการหรือนโยบายการเงินการคลังของประเทศมาใช้ผิดพลาด หรือใช้ไม่ได้ผล

ปัญหาของระบบการคลังของไทย

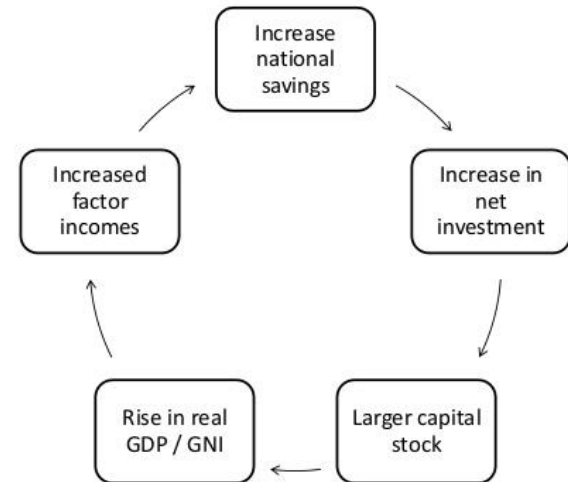
- **4.9** ระบบการคลังของประเทศไทยมีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทิศทางเดียว ไม่ว่าภาวะเศรษฐกิจประเทศจะเป็นอย่างไรรายจ่ายก็เป็นไปตามงบประมาณที่ตั้งไว้ การที่ประเทศไทยไม่มีระบบการให้เงินช่วยเหลือการว่างงาน จึงขาดตัวกระตุ้นเศรษฐกิจ

ปัญหาการประสานสอดคล้องกันนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง

- การใช้นโยบายคลัง ควรประสานสอดคล้องกับนโยบายการเงินนโยบายการคลัง และการประสานกับต่างประเทศ จึงจะเป็นนโยบายที่ใช้ได้ผลให้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและทางการคลังได้
- นโยบายการคลังและนโยบายการเงินต้องใช้ควบคู่กันจึงจะได้ผลในการสร้างและควบคุมปริมาณเงินให้อยู่ในการปริมาณที่เหมาะสม บ่อยครั้งที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายที่ไม่ ประสานกันหรือใช้มาตรการที่ไม่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน
- ความขัดแย้งระหว่างนโยบายการคลังและนโยบายดุลการชำระเงิน เช่น ดุลการค้าเกินดุลไม่มาก ขณะที่รัฐบាយจัดเก็บภาษีได้น้อยและส่งผลให้ขาดดุลมาก

Thank You

Harrod-Domar Model



3:10:24 PM