

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการบริหารประเทศของทุกรัฐบาลทั่วโลกย่อมมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารงานตามภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยทั้ซไปและเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งโดยปกติรายได้หรือเงินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายจะไ้จากการจัดเก็บภาษีอากรและการดำเนินกิจการธุรกิจของรัฐบาลบางประเภท ดังนั้นในแต่ละช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เช่น 1 ปี หรือ 2 ปี ตามที่แต่ละประเทศเห็นสมควร) รัฐบาลแต่ละประเทศจะมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ของรัฐบาลเพื่อใช้ในการบริหารประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุผลตามต้องการ การจัดทำแผนการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ของรัฐบาลนี้เรียกกันว่าการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งถือกันว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลเพราะงบประมาณแผ่นดินจะเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามต้องการ โดยมีแผนการหารายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน ดังนั้นงบประมาณแผ่นดินจะเป็นตัวการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นไปยังหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาลให้เหมาะสมตามความต้องการ จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจะมีความสามารถทำหน้าที่ใดก็ตามได้ก็มิใช่เพราะเพียงโดยมขึ้นอยู่กับงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญนั้นเอง และในขณะที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินก็มีความสำคัญต่อความอยู่กินดีของประชาชน เพราะการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน เพราะประชาชนจะได้รับบริการอะไรจากรัฐบาลมากน้อยเพียงใดและดีเลวอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับจำนวนงบประมาณและประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาล ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องหมกภาระภาษีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ดังนั้นในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจึงถือเป็นหลักการอันสำคัญว่างบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจะใช้ดำเนินการต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย การได้รับอนุมัติจากรัฐบาลจึงถือว่า

รัฐบาลได้รับความยินยอมของประชาชนให้เก็บภาษีเพื่อไปใช้จ่ายในกิจกรรมที่รัฐบาลเสนอ
 มานั้นเอง ฉะนั้นในแต่ละปีงบประมาณ (อาจมีระยะเวลา 1 ปี หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนด)
 รัฐบาลจะต้อง เสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภาโดยเสนอเป็นกฎหมายงบประมาณ
 แผ่นดิน เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วรัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณและจัดเก็บภาษีอากร
 ได้ แต่จะต้องดำเนินการอยู่ภายในวงเงินอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาล

1. แนวความคิดและทฤษฎีการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล

ปรัชญาและแนวความคิดในการจัดหางบประมาณแผ่นดินในระยะแรกถือหลักว่า
 การจัดหารายได้ของรัฐบาลจะต้องสูงกว่าหรือเท่ากับรายจ่าย กรณีที่การจัดเก็บรายได้
 ไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็ต้องเพิ่มอัตราภาษีหรือตัดทอนรายจ่ายลง ไม่ยอมให้รัฐบาลกู้
 เงินมาใช้จ่าย เพราะเกรงว่ารัฐบาลอาจนำค่าใช้จ่ายโดยไม่ระมัดระวังและประชาชน
 ต้องเสียภาษีเพื่อนำมาใช้หนี้เป็นจำนวนมาก และการกู้เงินมาใช้จ่ายจำนวนมากโดยไม่
 ระมัดระวังอาจทำให้ประเทศล้มละลายได้ในที่สุด และในระยะต่อมาแนวความคิดและ
 ปรัชญาในการจัดหางบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปโดยเห็นว่ารัฐบาลควรจัดหางบประมาณ
 เพื่อสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานเพื่อให้คนมีงานทำ มีรายได้ และมีอำนาจซื้อ ซึ่งจะก่อ
 ให้เกิดการลงทุนผลิตสินค้าบริการออกขายและทำให้ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น
 รัฐบาลก็จะจัดเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น ดังนั้น แม้รัฐบาลจะต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายบ้างก็
 ควรทำ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลจึงมีอยู่ 2 แนว
 ความคิด คือ (Anderson 1973 : 239-240)

1.1 แนวความคิดของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ในยุคเก่า

ผู้นำของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ในยุคนี้คนสำคัญได้แก่ เควิส ฮูม อคัมสมิท
 และจอห์น สจ๊วคมิล ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายเพราะมีความเห็นโดย
 สรุปว่า

1) การกู้เงินหรือก่อหนี้ของรัฐบาลก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่
 ประเทศเป็นการสร้างภาระภาษีแก่คนรุ่นหลัง



- 2) การกู้เงินมาใช้จ่าย รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายโดยไม่ระมัดระวัง อาจนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมเพราะหาว่าได้ง่ายกว่าการ เก็บภาษีโดยตรง
- 3) การกู้เงินของรัฐบาลเป็นการแย่งทุนมาจากเอกชน ทำให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ทั้ง ๆ ที่การใช้จ่ายของรัฐบาลก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มผลผลิตน้อยกว่าภาคเอกชน
- 4) จะก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ
- 5) เมื่อรัฐบาลเริ่มมีการกู้เงินขึ้นมาแล้ว มักไม่สามารถหยุดการกู้ยืมได้ แต่จะขยายการกู้เงินขึ้นเรื่อย ๆ จนอาจจะทำให้ประเทศประสบภาวะล้มละลายได้ในที่สุด

1.2 แนวความคิดของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่

นักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่คนสำคัญ ได้แก่ เจมส์ สจ๊วต โรเบิร์ต มิลล์ และอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เป็นต้น มีความคิดสนับสนุนการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลเพราะเห็นว่า

- 1) การกู้เงินมาใช้จ่ายทำให้มีปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาดเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดการขยายตัวของการผลิต
- 2) การกู้เงินของรัฐบาลมาใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันการขาดแคลนอำนาจซื้อโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะ เศรษฐกิจขมเขารัฐบาลควรเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้น
- 3) รัฐบาลควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตของ เศรษฐกิจของประเทศ การกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเพิ่มปริมาณเงินและการลงทุน อันจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองขึ้นในที่สุด

ในปัจจุบันรัฐบาลส่วนใหญ่มักยึดถือตามแนวความคิดของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่ จึงยอมรับว่าการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ใช่เรื่องที่เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ได้นำแนวความคิดนี้มาใช้ในการจัดทำงบประมาณของประเทศ เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนามีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงควรกู้เงินมาใช้จ่ายดำเนินการ

ทั้งนี้เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น เมื่อประชาชนมีรายได้ดี รัฐบาลก็จะเก็บภาษีได้มากขึ้น และสามารถชำระหนี้ได้ ดังนั้น แนวความคิดในการกู้เงินเพื่อลงทุนพัฒนาประเทศจึงเป็นเรื่องที่ยอมรับกันทั่วไป และได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้การกู้ยืมเงินแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายสถาบัน เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยก็ได้ถือหลักการจัดท่างบประมาณตามแนวทางนี้ กล่าวคือ เห็นสมควรกู้เงินมาใช้จ่ายเพราะประเทศเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาย่อมจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก และอย่างค่อนเนื่อง การจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้หลักอันสำคัญเพียงประการเดียวย่อมไม่อาจสนองตอบความต้องการในการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ ฉะนั้นการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนในขณะใดขณะหนึ่ง หรือเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย

อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาแนวความคิดของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ในยุคเก่าแก่อย่างแท้จริงแล้วอาจถือได้ว่ามิได้มีแนวความคิดที่ไม่ยอมรับการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลในทุกกรณี เพราะมีแนวความคิดโดยสรุปว่า ไม่ควรก่อหนี้ เพราะอาจจะนำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและขาดประสิทธิภาพ ก็อาจตีความได้ว่า ถ้านำเงินไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แล้วก็น่าจะกู้ได้ (วันรักษณ์ มิ่งมณีนาคิน 2528 : 4.1 - 4.2) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นักเศรษฐศาสตร์นักปรัชญาในทุกยุคที่ผ่านมามีแนวความคิดที่สอดคล้องกันที่ว่า การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลควรเป็นการกู้มาเพื่อนำไปใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความประหยัดและไม่สูญเปล่านั้นเอง

2. แนวความคิดหลักเกี่ยวกับภาระหนี้สินของประชาชนในการกู้เงินของรัฐบาล

ประเด็นสำคัญที่มีแนวความคิดขัดแย้งกันเกี่ยวกับการกู้ยืมหรือการก่อหนี้สินของรัฐบาลก็คือ การกู้ยืมของรัฐบาลนั้นจะเป็นการสร้างภาระแก่ลูกหลานในอนาคตหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้นักเศรษฐศาสตร์ได้มีการโต้เถียงกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งพอสรุปแนวความคิดออกได้เป็น 2 ฝ่าย ด้วยกันดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2525 : 441 - 442).

2.1 ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะเป็น

ภาระของลูกหลาน

นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การกู้ยืมเงินของรัฐบาลในปัจจุบัน จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหลานในอนาคตโดยมีแนวความคิดว่าการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องตกเป็นภาระของผู้เสียภาษีเนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลนั้นมาจากภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีในปัจจุบันหรือการเก็บภาษีในอนาคต การกู้ยืมเงินของรัฐบาลในปัจจุบันจึงเท่ากับเป็นการผลักภาระเก็บเงินภาษีในปัจจุบันแต่จะต้องไปเก็บภาษีเพื่อชดเชยและดอกเบี้ยในอนาคต ดังนั้นภาระของการก่อหนี้ของรัฐบาลย่อมเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหลานในอนาคต

2.2 ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ของรัฐบาล ไม่

เป็นภาระของลูกหลาน

นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่สองมีความเห็นว่า การกู้ยืมภายในประเทศของรัฐบาลในเวลาปัจจุบันนั้นจะไม่เป็นภาระของลูกหลานในอนาคตโดยมีความเห็นว่ารัฐบาลสามารถที่จะก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศใดเสมอ ดังนั้น จึงอาจไม่มีการชำระหนี้ที่แท้จริงในอนาคต กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดที่รัฐบาลจะชำระหนี้ให้แก่ประชาชน รัฐบาลก็อาจจะกู้ยืมเงินใหม่เพื่อนำมาชำระหนี้เดิม ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น สิ่งที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นคือดอกเบี้ยซึ่งรัฐบาลอาจจะต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อจ่ายดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม ภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นนั้นก็จ่ายกลับมาสู่ประชาชนอีก ดังนั้นเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ประชาชนก็จะเป็นทั้งผู้เสียภาษีและผู้รับดอกเบี้ย เพราะฉะนั้น รวมภาระหนี้สินจึงไม่ได้ตกเป็นภาระของลูกหลานในอนาคตแต่อย่างใด เพราะแนวความคิดนี้ถือหลักว่าประชาชนในรุ่นต่อมาจะเป็นผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้นและเป็นผู้ได้รับชำระดอกเบี้ยและเงินคืนของหนี้สาธารณะที่คนรุ่นก่อนได้ก่อไว้ ดังนั้น ผลสุทธิแล้ว ประชาชนจะไม่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการก่อหนี้ของคนรุ่นก่อน เพราะการเก็บภาษีเพื่อนำไปชำระเงินคืนและดอกเบี้ยแก่ประชาชนจะไม่ทำให้จำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ในมือของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงจากเดิมจำนวนเงินหรือรายได้ที่อยู่ในภาคเอกชนยังคงเท่าเดิม การกระทำของรัฐบาลเพียงแต่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

การใช้ทรัพยากรในหมู่ของประชาชนเท่านั้น กล่าวคือ ทรัพยากรหรือรายได้ของประชาชนที่ถูกเก็บภาษีจะลดลง แต่ทรัพยากรหรือรายได้ของผู้ที่เป็นเจ้านิและรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลชำระเงินคืนและคอกเบี้ย

สำหรับแนวความคิดของฝ่ายที่ 2 นี้ ได้พิจารณาเฉพาะกรณีที่เป็นการกู้ยืมเงินภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้นกรณีที่เป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศ ถ้านำแนวความคิดนี้มาพิจารณาจะถือว่าการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหลานตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มแรกเพราะการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมีลักษณะแตกต่างไปจากการกู้ยืมเงินภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกู้มาเพื่อบริโภค กล่าวคือในขณะที่รัฐบาลกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายนั้นคนที่อยู่ในรุ่นปัจจุบันจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล แต่ในขณะที่ถึงเวลาต้องชำระเงินคืนและคอกเบี้ยในอนาคต คนรุ่นต่อไปหรือรุ่นลูกหลานต้องเป็นฝ่ายเสียภาษีแล้วส่งไปชำระหนี้ต่างประเทศ ซึ่งมีผลเท่ากับว่าจำนวนทรัพยากรที่มีเหลือสำหรับบริโภคและการลงทุนของคนในรุ่นนั้นมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นคนรุ่นลูกหลานจึงเป็นผู้แบกภาระของหนี้สินที่คนรุ่นก่อนได้ถือไว้ แต่กรณีที่รัฐบาลกู้ยืมเงินจากต่างประเทศและการลงทุนนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างคุ้มค่ากับเงินที่ใช้ในการลงทุน กรณีเช่นนี้การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศก็จะเป็นภาระแก่ลูกหลานในอนาคต ตรงกันข้ามคนรุ่นลูกหลานอาจจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์เนื่องจากคนรุ่นก่อนได้ทำการลงทุนไว้ให้

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวแล้ว อาจสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจะเป็นภาระแก่ลูกหลานหรือไม่ ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม 2525 : 443-447)

1) ถ้าเป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในปัจจุบันถือว่าภาระหนี้สินจะตกแก่ลูกหลาน

การกู้เงินมาใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในปัจจุบัน ได้แก่ การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต เช่น เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อป้องกันประเทศ เป็นต้น คนที่เกิดอยู่ในรุ่นปัจจุบันจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์

แต่คนในรุ่นลูกหลานจะต้องเป็นผู้เสียภาษีเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในการใช้จ่ายดังกล่าว ดังนั้นจึงควรใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากคนที่อยู่ในรุ่นปัจจุบัน

2) ถ้าเป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายลงทุนไม่ถือว่าเป็นภาระหนี้สิน

ในกรณีที่รัฐบาลกู้ยืมเงินมาเพื่อการลงทุนระยะยาวหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการลงทุนนั้นจะเป็นหนี้ระยะยาวนาน เช่น การสร้างถนน การสร้างทางรถไฟ หรือสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น การใช้จ่ายในโครงการเหล่านี้จะทำให้คนที่อยู่ในรุ่นปัจจุบันและในรุ่นต่อไปต่างก็ได้รับประโยชน์จากโครงการนั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการลงทุนระยะยาว ผลประโยชน์มักจะตกแก่คนรุ่นต่อไปเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นแม้ว่าคนรุ่นต่อไปจะเป็นผู้เสียภาษีเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ แต่ก็เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเพื่อการนี้ดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นการรับภาระหนี้สินแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้โครงการลงทุนแต่ละโครงการนั้นจะต้องเกิดประโยชน์คุ้มค่าของเงินที่ต้องลงทุนไป ถ้าหากเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์น้อยกว่าการลงทุนไปแล้ว การใช้จ่ายในโครงการของการลงทุนดังกล่าวย่อมตกเป็นภาระแก่สังคมอย่างไม่มีปัญหาซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่คนในรุ่นปัจจุบันและแก่ลูกหลานในอนาคต

จากข้อสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับภาระหนี้สินดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปเป็นข้อสังเกตหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาหาแหล่งของเงินที่นำมาใช้จ่ายของรัฐบาลได้ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2525 : 444)

ข้อสรุปเกี่ยวกับแหล่งของเงินและการใช้จ่ายของรัฐ

แหล่งของเงิน	ประเภทการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อการบริโภคในปัจจุบัน	เพื่อการลงทุน
1. โดยวิธีการภาษีอากร	ยุติธรรม	ไม่ยุติธรรม
2. โดยวิธีการกู้ยืมเงิน หรือ การกอบหนี้สาธารณะ	ไม่ยุติธรรม	ยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม โครงการลงทุนบางอย่างอาจจะเกิดผลประโยชน์ทั้งแก่คน
 ในรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไป การจัดหาเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในโครงการเช่นที่ว่่านี้ จึง
 ควรใช้ทั้งวิธีการภาษีอากร และวิธีการกู้ยืมร่วมกันโดยพยายามหาอัตราส่วนของเงิน
 ทั้งสองแหล่งอย่างเหมาะสม ค่ายการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คนแต่ละรุ่นจะได้รับเป็น
 สำคัญ

วัตถุประสงค์และเหตุผลความจำเป็นในการกู้เงินของรัฐบาล

การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อระดมเงินทุนมาใช้จ่าย ซึ่งเป็นการก่อหนี้ผูกพันตาม
 กฎหมายทำให้เกิดมีการะหนักที่คงชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ทั้ง เงินต้นและดอกเบี้ยในอนาคต
 และการกู้เงินของรัฐบาลทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินหลายด้าน
 การกู้เงินของรัฐบาลจึงมักจะกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยทั่วไปรัฐบาลต่าง ๆ
 จะทำการกู้ยืมวัตถุประสงค์และเหตุผลที่สำคัญดังนี้

1. เพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลของประเทศ
 ที่กำลังพัฒนา ก็คือ การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า
 ทัดเทียมกับอารยประเทศ ในการพัฒนาประเทศจะต้องมีการลงทุนหรือจัดทำโครงการ
 พื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากเกินกว่าความสามารถในการจัดหารายได้
 และการออมของรัฐบาลในการลงทุน เช่น การสร้างถนนหลวง การสร้างเขื่อน การ
 ผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกู้เงินจากภายในและต่างประเทศมา
 เพื่อลงทุนดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้เงินจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อ
 เป็นการโอนทรัพยากรจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา

2. เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ซึ่งให้ผลในระยะยาว

การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ เป็นต้นว่าการสร้างถนนสายสำคัญ ๆ
 การสร้างเขื่อน จำเป็นจะต้องมีการใช้เงินจำนวนมากและประโยชน์จากโครงการเหล่านี้
 ก็จะตกแก่คนในอนาคตเป็นระยะเวลาานาน ดังนั้น การเก็บภาษีอากรมาใช้จ่ายใน

โครงการเหล่านี้อาจไม่เหมาะสมเพราะนอกจากจะเป็นการเก็บภาษีมากเกินไปแล้วยังอาจจะไม่ถูกหลักความยุติธรรมด้วย คนในอนาคตจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการ จึงควรจะต้องช่วยรับภาระในการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยด้วย (อรัญ ชรรมนโน 2529 : 3)

3. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล ก็คือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในยามที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองจนคนมีงานทำเต็มที่ เกิดปัญหาเงินเฟ้อขึ้น รัฐบาลก็ควรกู้เงินเพื่อต่อสู้กับภาวะเงินเฟ้อ การกู้ที่เหมาะสมก็ควรกู้จากผู้มีรายได้ต่ำ หรือผู้มีรายไดปานกลาง (เพราะบุคคล 2 กลุ่มนี้มีความอยากบริโภคค่อนข้างสูง) แล้วนำมาเก็บไว้ มีลักษณะเป็นการโอนทรัพยากรจากบุคคลที่ต้องการใช้เงินมาสู่รัฐบาลซึ่งจะเก็บเงินไว้

ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ การกู้เงินมาใช้ก็จะช่วยแก้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้มากกว่าการเก็บภาษีมาใช้มากมายนัก เพราะถึงแม้จะมีลักษณะเป็นการโอนทรัพยากรจากเอกชนมาให้รัฐบาลใช้ แต่ในขณะเดียวกันเอกชนที่ให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้ก็จะไม่รู้สึกตัวว่าจนลง จึงยังคงจ่ายเงินบริโภคจำนวนเกือบเท่าเดิมทำให้ลักษณะเป็นการฉีดเงินเข้าไปสู่วงการเศรษฐกิจมากขึ้น (จรัญ ชรรมนโน 2518 : 405 - 406).

4. เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายชั่วคราว ในบางฤดูกาลที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินออกไปก่อนโดยที่ยังไม่ถึงเวลาที่จะมีรายรับจากภาษีอากร เพราะภาษีอากรบางประเภทมีการนำส่งรัฐบาลไม่สม่ำเสมอตลอดปี ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลจะมีการนำส่งมากในระยะเวลาเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน เป็นต้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องทำการกู้เงินระยะสั้นเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเป็นการชั่วคราว จนกว่าเมื่อได้รับภาษีอากรแล้วจึงได้ถอนคืนหนี้ระยะสั้น ๆ นั้น (พิสิฐ ลีอาธรรม 2528 : 331)

5. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศ สำหรับประเทศที่มีการส่งออกอยู่ในระดับต่ำ ทำให้มีรายได้จากเงินตราต่างประเทศต่ำ จึงไม่มีเงินตรา

ต่างประเทศเพื่อการซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์จากต่างประเทศมาทำการขยายการผลิต โดยอย่างพอเพียง รัฐบาลก็อาจมีความจำเป็นต้องทำการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำเงินตราต่างประเทศนั้น ๆ มาใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศจนกว่าการผลิตภายในประเทศจะสามารถอำนวยให้การส่งออกขยายตัวจนมีรายได้จากต่างประเทศเพื่อการชำระหนี้เหล่านี้ (พิธีรัฐ ลีอาธรรม 2528 : 332)

6. เพื่อกู้เงินแทนรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อทำการกู้เงินสำหรับใช้ในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพราะลำพังรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ อาจจะยังไม่ได้รับความเชื่อถือหรือได้รับความยินยอมให้กู้จากเจ้าหนี้ โดยเฉพาะเจ้าหนี้ต่างประเทศ ทั้งนี้โดยที่รัฐบาลเล็งเห็นประโยชน์อันจะเกิดขึ้นต่อส่วนรวม จากกิจกรรมของการใช้เงินกู้ดังกล่าวและอาจมีนโยบายอย่างเด่นชัดในการเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ยังจะเป็นการช่วยลดต้นทุนการกู้หนี้ยืมสิน เพราะรัฐบาลมักจะกู้ได้ในเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าและดอกเบี้ยต่ำกว่า (พิธีรัฐ ลีอาธรรม 2528 : 332)

7. เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินสำหรับรายจ่ายพิเศษ ในภาวะการฉุกเฉิน เช่น ในภาวะสงคราม รัฐบาลจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจำนวนมากเพื่อต่อสู้เอาชัยชนะ แต่ถ้าวินิจฉัยรัฐบาลเก็บภาษีสูงเกินไปก็อาจจะมีผลเป็นการทำลายกำลังใจของประชาชนได้ นอกจากนี้อาจมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อแก้ปัญหากรณีเกิดภัยธรรมชาติหรือภัยเหตุผลทางการเมืองของประเทศ ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะระดมทุนโดยการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพิ่มขึ้น

ประเภทของการกู้เงินของรัฐบาล

โดยทั่วไปมีวิธีแบ่งประเภทของการกู้เงินของรัฐบาลอยู่ 2 วิธี คือ แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้และแบ่งตามระยะเวลาของการชำระหนี้ (อริญ ธรรมโน 2529 : 4-6)

1. แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้ จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การกู้เงินภายในประเทศ

หมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลที่กู้จากผู้กู้ที่อยู่ในประเทศโดยไม่คำนึงถึงสกุลเงินตราที่กู้ เช่น กรณีที่รัฐบาลไทยกู้เงินในรูปของเงินดอลลาร์สหรัฐหรือเมริกัจำนวนหนึ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย การกู้เงินนั้นก็ถือว่าเป็นการกู้เงินในประเทศ แต่โดยปกติแล้วการกู้เงินภายในประเทศมักจะกู้เงินในรูปเงินตราสกุลของประเทศนั้น ๆ เอง

1.2 การกู้เงินจากต่างประเทศ

หมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลที่กู้จากผู้ให้กู้ที่อยู่นอกประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นการกู้เงินจากเอกชนในต่างประเทศ สถาบันการเงินต่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ หรือประเทศที่รวมกลุ่มกันให้กู้เงินรวมกันก็ได้

2. แบ่งตามระยะเวลาของการชำระหนี้คืน

2.1 การกู้ระยะสั้น

คือ การกู้เงินที่มีกำหนดเวลาการชำระคืนเงินภายในระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันกู้ โดยปกติแล้วการกู้เงินระยะสั้นจะทำกันในระยะเวลาเพียง 3 เดือน หรือ 90 วัน เท่านั้น เพื่อหาเงินมาใช้ในระยะคับขันประมาณ เพราะในระยะดังกล่าวภารกิจของรัฐบาลที่ทำให้ต้องจ่ายเงินเกิดขึ้นแล้ว แต่เงินรายได้ยังไม่เข้าสู่คลังไม่ทันจึงจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้ก่อนชั่วคราว

2.2 การกู้ระยะกลาง

คือ การกู้เงินที่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนภายในระยะเวลา 1 ปี ถึง 5 ปี การกู้เงินในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลอาจทำเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินในกิจการบางประเภท ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถจะจัดสรรเงินงบประมาณในปีปัจจุบันเพื่อการใช้จ่ายดังกล่าวได้ การกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในกิจการที่ว่านี้รัฐบาลจะต้องพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อลงทุนดำเนินกิจการไปแล้วจะได้ผลตอบแทนในระยะเวลายาวนานจนเกินไปนัก

2.3 การกู้เงินระยะยาว

หมายความถึงการกู้เงินที่มีกำหนดระยะเวลาการชำระคืนเงินตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปนับตั้งแต่วันกู้ แต่โดยปกติมักจะมิมีระยะเวลาตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป รัฐบาลอาจทำการ

กู้เงินระยะยาวเมื่อมีนโยบายงบประมาณเกินดุลย์ หรือเมื่อภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาพที่เจริญรุ่งเรืองเต็มที่หรือที่ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) เงินกู้จะช่วยบรรเทาการหมุนเวียนของเงินในตลาดได้ซ้าลงได้มาก แต่โดยมากรัฐบาลมักจะกระทำเมื่อต้องการนำเงินไปใช้จ่ายตามโครงการลงทุนต่าง ๆ เพราะกิจการลงทุนตามปกติจะต้องใช้เวลาานกว่าโครงการนั้น ๆ จะสำเร็จเรียบร้อยได้รับผลตอบแทนระยะเวลาของการกู้จะมากน้อยแค่ไหนนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการเป็นสำคัญ เช่น โครงการเงินกู้สำหรับการลงทุนทั่ว ๆ ไปก็จะมีระยะเวลา 10-12 ปี เงินกู้สำหรับโครงการที่ให้ผลตอบแทนช้า เช่น เงินกู้เพื่อการศึกษาหรือโครงการอื่นที่มีลักษณะใหญ่มากก็จะมีระยะเวลาของการกู้ 40 - 50 ปี

ผลกระทบจากการกู้เงินของรัฐบาล

การกู้เงินของรัฐบาลก็คือการได้เงินมาใช้ก่อนโดยที่ยังไม่มีรายได้ในขณะนั้น แต่มีข้อผูกพันที่จะต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยพร้อมทั้งค่าธรรมเนียมเงินกู้ต่าง ๆ จากรายได้ของรัฐบาลในภายหลัง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินของรัฐบาล นอกจากผลกระทบโดยตรงต่อรัฐบาลจะต้องจัดหารายได้เพื่อชำระหนี้เงินกู้ตามข้อผูกพันแล้ว เนื่องจากรัฐบาลเป็นองค์ประกอบส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น การกู้เงินของรัฐบาลจึงมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองหลายประการ ทั้งผลกระทบจากการกู้เงินภายในประเทศและจากต่างประเทศย่อมมีผลกระทบที่แตกต่างกันไป จึงจะได้กล่าวถึงผลกระทบจากการกู้เงินของรัฐบาลที่สำคัญอันพิจารณา ดังนี้

1. ผลกระทบจากการกู้เงินในประเทศ

การพิจารณาผลกระทบจากการกู้เงินในประเทศอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน 2528 : 4-7-4-9)

1.1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป

1.1.1 ผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ของรัฐบาลมีผลให้รัฐบาลมีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและเอกชนมีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

และเอกชนมีเงินใช้จ่ายน้อยลง เท่ากับเป็นการคืนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาค
 รัฐบาล ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการใช้ทรัพยากรของภาครัฐบาลโดยทั่วไปมี
 ประสิทธิภาพต่ำกว่าภาคเอกชน ดังนั้นการกู้เงินของรัฐบาลจึงอาจทำให้การใช้ทรัพยากร
 ในระบบเศรษฐกิจโดยรวมมีประสิทธิภาพลดลง

1.1.2 ผลกระทบต่อภาวะตลาดเงินและการลงทุน

การกู้เงินของรัฐบาลจากตลาดเงินทุนก็คือการแย่ง
 เงินทุนจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ทำให้ตลาดเงินทุนมีเงินทุนเหลือน้อยลง สำหรับ
 ภาคเอกชนและการกู้เงินของรัฐบาลมักจะต้องการเงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งการดึงเงิน
 ออกจากตลาดเงินทุนเป็นจำนวนมากก็อาจส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดพุ่งสูงขึ้น มี
 ผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนรวมทั้งบรรยากาศ
 หรือการตัดสินใจลงทุนของธุรกิจเอกชน

1.1.3 ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

การกู้เงินของรัฐบาลก่อให้เกิดภาวะการชำระคืนเงินต้น
 และดอกเบี้ยรวมทั้งค่าธรรมเนียมการกู้ยืมต่าง ๆ ในอนาคตรัฐบาล ต่อมาจะต้องรับภาระ
 การชำระหนี้ที่รัฐบาลปัจจุบันได้ก่อขึ้น ภาระหนักในการชำระหนี้ในอนาคตจะมีผลทำให้
 งบประมาณขาดดุลยคลอไปแล้ว ยังทำให้รัฐบาลในอนาคตขาดแคลนเงินทุนเพื่อการ
 ใช้จ่ายเพราะต้องแบ่งรายได้ที่หามาได้ตามปกติส่วนหนึ่งไปชำระหนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
 ดังนั้น จึงอาจไม่มีเงินเหลือมากพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการริเริ่มหรือขยายกิจกรรมต่าง ๆ
 ได้ตามต้องการ

1.1.4 ผลกระทบต่อการกระจายรายได้

ในการชำระหนี้ของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
 รายได้ของประชาชน 2 กลุ่ม ในลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ ในการชำระหนี้รัฐบาล
 จะต้องเก็บภาษีอากรจากประชาชนทั่วไปซึ่งมีทุกระดับรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินต้น
 และดอกเบี้ยแก่ผู้ถือหลักทรัพย์ของรัฐบาลซึ่งมักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า
 ประชาชนทั่วไปหากจำนวนเงินกู้มีมากจำนวนดอกเบี้ยก็จะมีมากตามไปด้วย ดังนั้น การ

กฎและการชำระหนี้ของรัฐบาลจึงมีผลทำให้การกระจายรายได้ของส่วนรวมมีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการหารายได้ของรัฐโดยการเก็บภาษีอากร

1.1.5 ผลกระทบต่ออุปสงค์รวมและภาวะดุลการค่า

การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลอาจทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นมากเกินไป กล่าวคือ ถ้าเป็นการกู้จากธนาคารกลาง (ซึ่งพิมพ์ธนบัตรได้) และระบบธนาคารพาณิชย์ (ซึ่งอาจขยายสินเชื่อโดยการสร้างเงินฝากได้) จะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น หรือถ้าเป็นการกู้เงินจากเอกชน การบริโภคและการลงทุนของเอกชนจะลดลงน้อยกว่าการเก็บภาษี (เพราะประชาชนมีความรู้สึกว่ารายได้ของตนไม่ลดน้อยลงไปในการให้กู้เหมือนกับการเสียภาษี) จากสาเหตุเหล่านี้ร่วมกันทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้ภาวะเงินเฟ้อหรือมีเงินเฟ้อขึ้นก็อาจมีการซื้อสินค้าจากต่างประเทศมากขึ้น อาจทำให้เกิดปัญหาการค้าขาดดุล

1.2 ผลกระทบต่อปริมาณเงินและสินเชื่อของการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ

การกู้เงินโดยทั่ว ๆ ไป จะก่อให้เกิดการขยายสินเชื่อต่างกับการเก็บอากรอันมีผลเท่ากับว่ารัฐบาลคือเงินที่ประชาชนมีไว้มาใช้จ่ายแทนเสียเอง การเก็บภาษีจึงไม่มีผลต่อการขยายสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม การกู้เงินจำนวนเท่ากันจากแหล่งเงินกู้ที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการขยายสินเชื่อมากขึ้นหรือน้อยไม่เท่ากันดังนี้

1.2.1 การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลัง

การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลังมีผลเท่ากับการพิมพ์ธนบัตรออกใช้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารกลางสามารถให้หลักทรัพย์รัฐบาลเป็นทุนสำรองหนุนหลังการนำธนบัตรออกใช้ตาม พ.ร.บ. เงินตรา การที่ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยที่ปริมาณสินค้าและบริการยังคงผลิตได้เท่าเดิมก็จะมีผลทำให้ระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปสูงขึ้น

นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลนำเงินที่กู้จากธนาคารกลางและเงินคงคลังไปใช้จ่ายแล้วเงินเหล่านี้จะกลายเป็นฐานเงินในการขยายสินเชื่อเพราะธนาคารพาณิชย์จะได้รับเงิน



ฝากมากขึ้น และสามารถใช้เป็นเงินลงทุนในการขยายสินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไป
ฉะนั้นหากธนาคารกลางไม่มีการใช้นโยบายการเงินเพื่อลดสินเชื่ออันของแบบธนาคาร เป็น
การทดแทนแล้วก็จะทำให้สินเชื่อรวมเพิ่มขึ้นได้

ดังนั้น หากพิจารณาผลรวม 2 ประการนี้แล้ว จะเห็นว่าการกู้เงินของ
รัฐบาลจากทั้ง 2 แหล่งนี้มีผลต่อการเพิ่มปริมาณเงินได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการ
กู้จากแหล่งอื่น ๆ

1.2.2 การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์

การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เป็นผลให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นได้
เช่นกันเพราะธนาคารสามารถให้รัฐบาลกู้เงินโดยการขยายสินเชื่อ โดยไม่ต้องลดการ
ลงทุนของธนาคารในค่านอกลง เมื่อรัฐบาลนำเงินมาใช้จ่ายย่อมทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น
และหากประชาชนนำเงินมาฝากธนาคารพาณิชย์อีกก็จะทำให้ธนาคารสามารถขยายสินเชื่อ
ทำการสร้างเงินให้รอบคอบ ๆ ไปได้

การให้กู้เงินของธนาคารพาณิชย์แก่รัฐบาลทำให้ธนาคารต้องลดการให้กู้แก่
ธุรกิจเอกชนในจำนวนที่สอดคล้องกัน การกู้เงินของรัฐบาลจากธนาคารพาณิชย์จึงเป็น
การแย่งทรัพยากรการเงินจากธุรกิจเอกชนมาสู่รัฐบาล ดังนั้นในขณะที่เศรษฐกิจกำลัง
ตกต่ำมีความต้องการสินเชื่อของการกู้เงินของรัฐบาลอาจจะมีผลดีเป็นการรักษาระดับ
ของอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจรวมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่ถ้าเป็นกรณีที่เศรษฐกิจ
กำลังฟื้นตัวการกู้เงินของรัฐบาลจากธนาคารพาณิชย์ก็อาจทำให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ
รวมเพราะในเศรษฐกิจที่กำลังฟื้นตัว ธุรกิจเอกชนย่อมมีความต้องการสินเชื่อจากระบบ
ธนาคารมากกว่าปกติโดยเฉพาะสินเชื่อค่านการลงทุนหากไม่มีสินเชื่อเหลืออยู่หรือเหลือ
อยู่น้อยเพราะรัฐบาลกู้ยืมไปมากก็อาจทำให้ธุรกิจเอกชนประสบปัญหาทางการเงินไม่สามารถ
ฟื้นตัวได้

1.2.3 การกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่นและประชาชน

การกู้เงินของรัฐบาลจากสถาบันการเงินอื่น ๆ และประชาชน
เช่น บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงรับจำนำและบริษัท

ห้างร้านต่าง ๆ เป็นต้น ไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงินทั้งนี้เพราะการกู้จากแหล่งต่าง ๆ นี้เท่ากับเป็นการโอนเงินจากเอกชนมาให้รัฐบาล ผู้ให้กู้จะต้องลดการใช้จ่ายและการลงทุนในส่วนของตนให้น้อยลง จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า การกู้เงินจากเอกชนของรัฐบาลจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อและควรสนับสนุนให้รัฐบาลกู้เงินจากแหล่งนี้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่นและประชาชนจะไม่ทำให้เกิดเงินเฟ้อเหมือนกับการกู้เงินจากระบบธนาคาร แต่ก็ยังเป็นการแยกทรัพยากรทางการเงินจากเอกชน ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินสูงสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะในระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำ

โดยสรุป การกู้เงินจากทั้ง 3 แหล่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป การกู้เงินจากธนาคารกลางและการใช้เงินคงคลังจะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าการกู้จากธนาคารพาณิชย์ ส่วนการกู้จากเอกชนอื่น ๆ ไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงิน

2. ผลกระทบจากการกู้เงินต่างประเทศ

การกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศผู้กู้ที่สำคัญ คือ

2.1 ผลกระทบต่อดุลการชำระเงินและดุลการค้า

ในระยะแรกของการกู้เงินต่างประเทศจะมีผลต่อดุลการชำระเงินในทางบวกเพราะเป็นการได้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งในระยะแรกของการกู้เงินมักจะมีการเบิกใช้เงินกู้มากกว่าจำนวนที่ต้องชำระหนี้ แต่มีการกู้เงินมาก ๆ ขึ้น ภาวะการชำระคืนย่อมมีมากขึ้นจนในที่สุดจำนวนเงินที่ได้รับอาจน้อยกว่าจำนวนเงินที่ต้องชำระหนี้ซึ่งการชำระหนี้จะต้องใช้เงินตราต่างประเทศ ประเทศผู้กู้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีรายได้จากการส่งออกสินค้าไม่กึ่งชนิดและมักจะเป็นสินค้าทางเกษตร ซึ่งผลผลิตแต่ละปีขึ้นอยู่กับภาวะดินฟ้าอากาศและราคาจะถูกกำหนดโดยตลาดโลกหรือประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย ทำให้รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่ได้รับแต่ละปีไม่แน่นอนในทางที่ต้องซื้อสินค้าประเภททุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศอยู่เสมอ

ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงมักมีปัญหาขาดดุลการชำระเงินอยู่ ภาระหนี้ต่างประเทศจึงยิ่งจะทำให้ปัญหาขาดดุลการชำระเงินทวีความรุนแรงขึ้นซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนถึงฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศและเสถียรภาพของเงินตราอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ประเทศผู้กู้เงินมาเพื่อซื้อสินค้าทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นสำคัญก็ก่อให้เกิดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศอีกปัญหาหนึ่งด้วย

2.2 ผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

ผลกระทบของการกู้เงินต่างประเทศต่องบประมาณรายจ่ายมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการกู้เงินในประเทศดังกล่าวไปแล้ว แต่ในจำนวนภาระหนี้เท่ากัน ภาระหนี้ต่างประเทศอาจเพิ่มขึ้นมากกว่าเนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในปีที่ต้องชำระหนี้สูงขึ้น

2.3 ผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

ประเทศที่กู้เงินจากต่างประเทศย่อมได้รับอิทธิพลจากประเทศผู้ให้กู้ (หรือประเทศที่มีอิทธิพลต่อสถาบันการเงินที่ให้กู้) ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไม่มากนักย ทั้งนี้เพราะประเทศผู้ให้กู้ส่วนใหญ่มักเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่มีทรัพยากรมั่งคั่งซึ่งจะกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้ซึ่งทำให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์ในระยะยาวจากการให้กู้ เช่น กำหนดเทคโนโลยีหรือแนวทางในการผลิต ตลอดจนวัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตที่จะใช้ในโครงการก็จะเป็นวัตถุดิบที่ต้องซื้อจากประเทศผู้ให้กู้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจส่วนหนึ่งต้องพึ่งพิงกับประเทศผู้ให้กู้ในระยะยาว ทำให้ประเทศผู้ให้กู้สามารถมีอิทธิพลในการเสนอแนะแนวทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศผู้กู้ได้ นอกจากนี้เมื่อมีสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือการเมืองที่กระทบประเทศผู้ให้กู้ก็จะมีผลกระทบถึงประเทศผู้กู้ด้วย

2.4 ผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ

ประเทศที่มีการกู้ยืมเงินต่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ การสะสมของจำนวนภาระหนี้ย่อมมากขึ้นแนวโน้มของการชำระหนี้ก็จะสูงเป็นลำดับ ในที่สุดจำนวนเงินทุนสุทธิและทรัพยากรสุทธิที่ได้รับจากต่างประเทศอาจมีแนวโน้มลดลง ซึ่งมีผลกระทบให้ทุนและปริมาณเงินที่รัฐบาลใช้จ่ายลดลง จึงอาจมีผลทำการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ

ลดลงไปด้วย

ขอบเขตและความเหมาะสมในการกู้เงินของรัฐบาล

แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลจะมีประโยชน์ทำให้รัฐบาลมีเงินมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่ารายไคที่มีอยู่ (หรือที่คาดว่าจะไครับ) เพื่อนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ หลายประการ แต่ขณะเดียวกันการกู้เงินของรัฐบาลก็มีผลกระทบทางค่านเศรษฐกิจและการเมืองหลายประการ เช่นกันดังได้กล่าวมาแล้วตามลำดับ ฉะนั้นการกู้เงินของรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนดาบสองคมซึ่งมีทั้งคุณและโทษ กล่าวคือ ถ้ามีการกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่เหมาะสมถูกต้องตามหลักวิชาการ และอยู่ในวงเงินที่เหมาะสม ก็จะเป็นคุณก่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างกว้างขวางทั้งภาครัฐบาลและเอกชน แต่ถ้ามีการกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสม หรือมีจำนวนมากเกินไปไม่เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศก็จะเกิดโทษนอกจากจะทำให้ประเทศชาติมีหนี้สินล้นพ้นตัวและขาดความเชื่อถือจากต่างประเทศแล้วผลกระทบย่อมเกิดแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ก่อให้เกิดความเสียหายในหลายด้าน ฉะนั้นการพิจารณา กำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของการกู้เงินของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงและยึดเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัด หลักการสำคัญที่พึงพิจารณาในการกำหนดวงเงินกู้ของรัฐบาลมีอยู่ 5 ประการ คือ หลักผลประโยชน์ หลักความสามารถในการให้กู้ของแหล่งต่าง ๆ หลักการกำหนดจากนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจ หลักการกำหนดจากภาวะการคลัง และหลักการกำหนดอำนาจการกู้เงินตามกฎหมาย ทั้งนี้ (พิสิฐ ลี้อาธรรม และสังวาลย์ พูลท้วม 2527 : 59-64)

1. หลักผลประโยชน์

การกำหนดขอบเขตและความเหมาะสมของวงเงินกู้ตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ สำนัก classics เห็นว่าการกู้เงินควรกู้เฉพาะส่วนที่นำมาใช้จ่ายในการลงทุนเพราะจะมีผลประโยชน์ตอบแทนภายหลังไม่สมควรที่รัฐบาลจะกู้เงินมาใช้จ่ายหมกเป็ลือง เช่น การใช้จ่ายประจำเพราะจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในแง่การสะสมทรัพย์สิน มีแต่หนี้สินที่ชนรุ่นหลังต้องชื้อหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารัฐบาลจะตั้งรายจ่ายประจำ

ไม่เกินกว่ารายได้และให้มีการชดเชยเกิดขึ้นเฉพาะส่วนที่เท่ากับรายจ่ายลงทุนเท่านั้น และ
 ค่อมานักเศรษฐศาสตร์สำนัก Keynes ได้พัฒนาหลักผลประโยชน์นี้ต่อไปอีกว่า นอกจาก
 จะเป็นการ ฎเงินเพื่อการ ลงทุนที่มีผลประโยชน์ตอบแทนแล้ว ยังต้องคำนึงว่าการ ลงทุนนั้น
 จะได้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพออย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนของการ
 ลงทุนนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ถ้าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาลเท่ากับร้อยละ 12-13 ต่อปี
 รัฐบาลก็ควรตั้งงบลงทุนเฉพาะโครงการ ที่จะให้อัตราผลตอบแทนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 12-13
 ต่อปีเช่นกัน หลักการนี้ได้มีการใช้ เป็นหลักการสำคัญในการ ะเมินผลโครงการ เพื่อ
 ประกอบการ คัดลึนใจว่าสมควรจะอนุมัติให้ดำเนินการ ต่อไปทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน

คามหลักผลประโยชน์ วงเงินกู้ของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาล
 ในการทำการลงทุน (Absorptive capacity) การ ฎเงินจากต่างประเทศของรัฐบาล
 ไทยอาจนับได้ว่ามีวง เงินกู้ในแต่ละปีที่ถูกกำหนดโดยหลักผลประโยชน์ เพราะแต่ละ
 โครงการที่ผ่านการอนุมัติจะมีการ วิเคราะห์ถึงผลตอบแทนของโครงการ เกี่ยวกับต้นทุนการ
 กู้ยืม นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีแหล่ง เงินกู้รายสำคัญ ๆ เช่น ธนาคาร โลกและธนาคาร พัฒนา
 แห่ง เอเชียยังมีวง เงินที่จะให้รัฐบาลไทยอีกมาก แต่เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลไทยไม่สามารถ
 หาโครงการการลงทุนที่มีผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงพอมาทำการ ฎเงินได้ และสำหรับการ
 กู้เงินในประเทศรัฐบาลไทยได้พยายามจำกัดการ ฎเงินไม่ให้มากกว่าวง เงินลงทุนหรืออีก
 นัยหนึ่ง ไม่มีการ ฎเพื่อชดเชยงบประมาณหรืองบใช้จ่ายสิ้นเปลือง ซึ่งถือได้ว่าได้ยึดหลักผล
 ประโยชน์ตามแนวคิดของสำนัก Classics แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าได้
 ยึดแนวคิดของสำนัก Keynes ที่ให้มีการ กำหนดวง เงินกู้สำหรับโครงการที่มีอัตรา
 ผลตอบแทนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าต้นทุนการ กู้ยืม

2. หลักความสามารถในการให้เงินของแหล่งต่าง ๆ

การ กำหนดวง เงินกู้ตามหลักการนี้คือการ พิจารณาความสามารถในการให้
 กู้ของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ว่าในแต่ละปีให้รัฐบาลกู้ได้มากน้อยเพียงใดเมื่อรวมกันแล้วจะเป็น
 วง เงินที่รัฐบาลจะ ฎได้อย่างเหมาะสมโดยไม่กระทบกระ เทือนต่อระบบการเงินมากเกินไป
 วิธีนี้ค่อนข้าง ได้ผลสำหรับการ ปร ะมาณการ แหล่ง เงินกู้ที่มีลักษณะบังคับ (Captive Market)
 สำหรับในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลได้กู้จากธนาคาร พาณิชย์โดยธนาคาร แห่งประเทศ
 ไทยกำหนดเป็นเงื่อนไขในการ ขออนุญาตเบิกสาขาว่าจะต้องค้ำวง หลักทรัพย์รัฐบาลเป็น

สัดส่วนร้อยละ 16 ของยอดเงินฝากที่ระดมได้ นอกจากนี้ธนาคารออมสินก็เป็นแหล่งเงิน
ที่สำคัญที่รัฐบาลสามารถกู้ได้ในลักษณะเป็นการบังคับ

3. หลักการ กำหนดวง เงินกู้โดยพิจารณาจากนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจ

หลักการนี้คือหลักการ เกี่ยวกับการ กำหนดวง เงินซากุศลรัฐบาลนั่นเอง
หลักการนี้จะต้องมีการ ประมาณการว่า หากเศรษฐกิจอยู่ในภาวะปกติ เช่น ไม่มีการว่าง
งานอันเนื่องมาจากการขึ้นลงของภาวะเศรษฐกิจ อุปสงค์รวมและผลิตภัณฑ์ประชาชาติจะมี
ระดับเท่าใดเทียบกับอุปสงค์รวมและผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่เป็นไปตามที่เป็นไปตามแนวโน้ม
ขณะนั้น ผลต่างระหว่างอุปสงค์รวมที่ไม่มีการว่างงานและอุปสงค์รวมที่จะเป็นไปตาม
แนวโน้มนั้น คือ ตัวกำหนดขนาดของการ ซากุศลหรือเกินดุลย์ในงบประมาณในการผลักดัน
ให้เศรษฐกิจมีอุปสงค์รวมเป็นไปในทิศทางของอุปสงค์รวมที่ไม่มีการ ว่างงานหรือมีการจ้าง
งานสูงสุดนั้น แต่การกำหนดวงเงินกู้และวงเงินซากุศลตามหลักการนี้อยู่ที่การคาดคะเน
ภาวะเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับของการจ้างงานเต็มที่หรือมีการ ใช้กำลังการผลิตอย่างเต็มที่
ทั้ง 2 ด้านนี้เป็นสิ่งที่ยากมากแก่การกำหนด นอกจากนี้ผลของนโยบายการคลังต่อการ เพิ่ม
อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งที่ยากแก่การ ชี้ชัดหรือวัดให้แน่นอน ดังนั้นหลักการนี้
จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากแก่การนำมาปฏิบัติ

4. หลักพิจารณาจากภาระหนี้

หลักการนี้คือการกำหนดภาระหนี้เป็นส่วนกับตัวแปรทาง เศรษฐกิจมหภาค
ที่มีผลต่อความสามารถในการชดใช้หนี้ เช่น สัดส่วน ของภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่ง
ออก หรือสัดส่วน ภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น หลักการนี้จึง เป็นวิธี
การที่ดีทำให้สามารถควบคุมภาระหนี้โดยตรง แต่โดยเหตุที่ตัวแปรทาง เศรษฐกิจที่กำหนด
ภาระหนี้เป็นส่วนไว้มักกล่าวเป็นตัวเลขประมาณการซึ่งอาจคลาดเคลื่อนจากที่ เกิดขึ้นจริง
ได้มาก ดังนั้นการกำหนดวงเงินกู้ตามหลักการนี้จึงมักจะไม่ค่อยเป็นผลในทางปฏิบัติ
ตัวอย่างเช่น รัฐบาลจำกัดภาระหนี้ภายในสัดส่วนที่กำหนดไว้กับรายได้จากการส่งออกใน
เวลาที่ทำการ ก่อหนี้ แต่ผลปรากฏว่ารายได้จากการส่งออกไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ ทำให้
สัดส่วนดังกล่าวสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิมรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขอะไรได้เพราะได้ทำสัญญา
ก่อกหนี้จนมีภาระหนี้ไว้แล้ว

หลักการนี้ประเทศไทยได้นำมาใช้เป็นหลักปฏิบัติโดยมีการ กำหนดขอบเขตการ ะ
 หน้ต่างประเทศไว้โดยมติคณะรัฐมนตรี ส่วนการ ฎเงินในประเทศของรัฐบาลไม่มีการกำหนด
 ขอบเขตการะหน้ไว้แต่อย่างใด

5. หลักกำหนดขอบเขตของวงเงิน ฎโดยกำหนดเป็นอำนาจตามกฎหมาย

หลักการนี้เป็นการจำกัดวงเงินการ ฎเงินของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจของ
 ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีวิธีดำเนินการ แยกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา
 รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลพึงมีได้ ดังนั้น หากจะมีการ ฎเงินจนทำให้
 ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลมีจำนวนสูงเกินที่กำหนดก็จะต้องมีการขออนุมัติทุกครั้งไป สำหรับ
 ในประเทศอื่นก็จะมี การ กำหนดวงเงินที่พึงจะ ฎได้โดยอาจตราออกเป็นกฎหมายหรือใช้อำนาจ
 ตามกฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดฉบับหนึ่ง

สำหรับประเทศไทยได้มีการ กำหนดขอบเขตของการ ฎเงินของรัฐบาลโดยตรา
 เป็นพระราชบัญญัติ รัฐบาลจะ ฎเงินได้ภายในขอบเขตวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น
 ซึ่งจะไ้พิจารณาโดยละเอียดในบทต่อไป.