

บทที่ ๒

การใช้จ่ายของรัฐบาล



บทนี้จะพิจารณาถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลว่ากระทบต่อภาวะเงินเฟ้ออย่างไร โดยพิจารณาจากสาเหตุของภาวะเงินเฟ้อ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลของรายจ่ายของไทยในช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๑ ว่ารัฐบาลใช้นโยบายรายจ่ายในทางป้องกันเงินเฟ้อหรือซ้ำเติมเงินเฟ้อ

แนวความคิดเกี่ยวกับผลของการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อภาวะเงินเฟ้อ

ภาวะเงินเฟ้อตามความหมายทั่วไปก็คือ ภาวะที่ค่าของหน่วยเงินลดลงเรื่อย ๆ ทำให้เงินจำนวนเดียวกันไม่สามารถซื้อสินค้าจำนวนเดียวกันได้เมื่อเวลาผ่านไป ได้มีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับเงินเฟ้อไว้มาก แต่ที่สมบูรณ์ก็คือ คำจำกัดความของแซมมวลสัน ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ภาวะเงินเฟ้อ หมายถึง "ระยะเวลาที่ระดับราคาโดยทั่ว ๆ ไปสูงขึ้นเรื่อย ๆ"

การพิจารณาสาเหตุของภาวะเงินเฟ้อได้มีการศึกษามากมาย แต่ในบทนี้จะศึกษาภาวะเงินเฟ้ออันเนื่องมาจากการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงปี ๒๕๑๗-๒๕๒๑ ว่ามีส่วนซ้ำเติมให้ภาวะเงินเฟ้อที่กำลังเกิดในช่วงนี้มากน้อยเพียงใด

สาเหตุของภาวะเงินเฟ้อ

สาเหตุที่ทำให้เกิดเงินเฟ้อนั้น ได้มีทฤษฎีมากมายที่อธิบาย ทฤษฎีต่าง ๆ นี้ได้มีการพัฒนากันมานานแล้ว เริ่มแรกที่เตียวได้นำไปประยุกต์ใช้กับประเทศพัฒนาแล้ว และต่อมาได้นำมาใช้กับประเทศกำลังพัฒนา ทฤษฎีต่าง ๆ นี้พอจะสรุปได้ดังนี้

* ทางด้านอุปสงค์รวม เราจะอาศัยทฤษฎีเงินเฟ้อของ Keynes มาอธิบายแต่จะไม่เน้นมากนัก เพียงสรุปผลย่อ ๆ เท่านั้น ตามทฤษฎีกล่าวว่า อุปสงค์รวมจะเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Demand Pull Inflation) กล่าวคือ ขณะที่อุปสงค์รวมของประเทศเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่อุปทานรวมของสินค้าเพิ่มได้จำกัด จะทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลนระดับราคาจึงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ การที่อุปทานรวมเพิ่มได้จำกัด อาจจะเป็นเพราะ

ปัจจัยการผลิตถูกนำมาใช้งานอย่างเต็มที่แล้ว ดังนั้น การขยายการผลิตจึงทำได้อีกเล็กน้อย หรือ อาจจะเป็นเพราะ การขยายการผลิตไม่สามารถทำได้รวดเร็วทันกับการขยายตัวของอุปสงค์รวม ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานจะผลักดันให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น และตราบไคที่ยังมี อุปสงค์ส่วนเกินอยู่ระดับราคาสินค้าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น

× ทฤษฎีเงินเฟ้อเพราะต้นทุนเพิ่ม (Cost Push Inflation) สาเหตุจะเกิดจากด้าน อุปทานของสินค้า เงินเฟ้อชนิดนี้เกิดขึ้นในยุคของอุตสาหกรรม เมื่อราคาสินค้าอุตสาหกรรมสูงขึ้น สมาคมกรรมกรเข้มแข็งก็เรียกร้องค่าแรงงานให้สูงตามราคาสินค้าและค่าครองชีพที่สูงขึ้น เมื่อ ค่าแรงงานเพิ่ม ผู้ผลิตจำเป็นต้องเพิ่มราคาของสินค้า ลักษณะเช่นนี้จะดำเนินไปจนอาจจะก่อให้เกิด ภาวะเงินเฟ้อได้

× ทฤษฎีเงินเฟ้ออีกชนิดหนึ่งเรียกว่า เงินเฟ้อที่เกิดจากการบวกกำไร (Mark-up inflation) เป็นภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากการที่พ่อค้าบวกกำไรที่ต้องการเข้าไปในราคาสินค้า เพราะพ่อค้าอาจจะต้องการกำไรเป็นอัตราที่แน่นอน เช่น ปกติพ่อค้าซื้อของมาขายในราคา ๑๐๐ บาท ถ้าต้องการกำไร ๑๐% ก็จะขายสินค้าไปในราคา ๑๑๐ บาท แม้ต้นทุนจะสูงมากกว่า ๑๐๐ บาท พ่อค้าก็ยังคงต้องการกำไรในอัตราเดิม ราคาก็จะสูงขึ้น นอกจากนี้เงินเฟ้อชนิดนี้ อาจจะเกิดจากภาวะการผูกขาดในตลาดทำให้ราคาของสินค้าสูงขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อหวังผลกำไร การ เพิ่มราคานั้นอาจจะเพิ่มภายหลังจากที่รัฐบาลได้จัดเก็บภาษีเพิ่มแก่สินค้าเข้าหรือในกรณีที่มีการแข่งขันกันเพื่อทำลายอุตสาหกรรมอื่น อุตสาหกรรมของตนจะได้หยุดแล้วจึงเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น เรื่อย ๆ

× ทฤษฎีที่สี่ คือ ทฤษฎีเงินเฟ้อจากการที่โครงสร้างอุปสงค์เปลี่ยนแปลง (Bottleneck of structural inflation)^๑ ผู้คิดค้นขึ้นได้ก็คือ ศาสตราจารย์ Charles Schultze ตามทฤษฎีนี้กล่าวว่า แม้อุปสงค์รวมไม่เพิ่มขึ้นและการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไม่มี เงินเฟ้อก็ยัง

^๑ สุรรัชช์ บุนนาค และวันรัชช์ มีงมณีนาคนิ, เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (มหภาค), (กรุงเทพ : พิมพ์บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒) หน้า ๒๐๕-๒๐๖.

อาจเกิดขึ้นได้ ถ้าหากโครงสร้างหรือส่วนประกอบของอุปสงค์รวมเปลี่ยนแปลงเร็วเกินไปจนปัจจัยการผลิตไม่สามารถโยกย้ายเคลื่อนไหวได้ทัน

× ทฤษฎีเงินเพื่อที่ห้า ก็คือ ทฤษฎีเงินเพื่อทางการเงิน นักการเงินนิยมได้เน้นว่าการขยายตัวของปริมาณเงินอย่างรวดเร็วกว่าเมื่อเทียบกับอุปสงค์การถือเงินแล้ว การขยายตัวของปริมาณเงินจะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพราะเหตุว่า เมื่อความต้องการถือเงินน้อยกว่าจำนวนเงินที่บุคคลได้รับมา จะทำให้มีการใช้จ่ายซื้อทรัพย์สินหรือสินค้าและบริการ ทำให้การลงทุนและการบริโภคเพิ่มขึ้น ถ้าผลผลิตขยายตัวไม่ทันระดับราคาจะสูงขึ้นจนเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น

สาเหตุหนึ่งที่มีการขยายตัวของปริมาณเงินในปัจจุบันของประเทศกำลังพัฒนาก็เนื่องมาจากความต้องการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตในอัตราสูง รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ จึงต้องมีการระดมเงิน ขยะเดียวกันรายได้ของประชาชนต่ำ การออมจึงต่ำทำให้การลงทุนภายในประเทศที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนทำให้เกิดความเจริญเติบโต โดยการจัดทำแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้น ในแต่ละปี รัฐบาลต้องหาเงินมาใช้จ่ายสูงมากขึ้นทุก ๆ ปี ขยะเดียวกันระบบโครงสร้างของภาคีอากรในประเทศกำลังพัฒนาไม่เอื้ออำนวยต่อรายจ่าย กล่าวคือ ไม่สามารถจะปรับตัวให้ทันกับการเพิ่มของรายจ่าย รัฐบาลจึงต้องมึงงบประมาณขาดดุลทุก ๆ ปี ส่วนที่ขาดดุลรัฐบาลก็หามาชดเชยโดยการกู้จากธนาคารกลางและเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐบาลสามารถกู้จากระบบการเงินภายในประเทศได้เป็นสัดส่วนมากกว่าต่างประเทศ จึงทำให้สินเชื่อของรัฐบาลขยายตัวอย่างรวดเร็วมีผลต่อปริมาณเงินให้ขยายตัวตามไปด้วย ดังนั้น ตามทฤษฎีเงินเพื่อทางการเงินปริมาณเงินจะมีผลทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น ขยะเดียวกันผลผลิตประชาชาติในประเทศกำลังพัฒนาขยายตัวในอัตราที่ต่ำ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ เช่น เทคนิคการผลิตต่ำ ความผันผวนทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น เมื่ออุปสงค์รวมขยายตัวในอัตราที่สูง ขณะที่อุปทานรวมขยายตัวในอัตราที่ต่ำ ย่อมเป็นแรงผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้

อย่างไรก็ตามเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้มีการศึกษาและวิจัยกันมากกว่า ทำให้รายจ่ายหรือการขาดดุลของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจึงเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี จนทำให้ภาครัฐบาลเป็นปัจจัยที่ทำให้ปริมาณเงินขยายตัวในอัตราที่สูง การศึกษาได้ทำกันทั้งสภาวะที่ประเทศกำลังพัฒนาประสบกับ

ปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง (Hyperinflation) และสภาวะที่ประเทศมีเงินเฟ้อไม่รุนแรงจากการศึกษาพบว่า ในสภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ รายได้จากภาษีเพิ่มตามไม่ทัน ทำให้รัฐบาลขาดดุลมากขึ้น ทำให้สิ้นเชื่อภาครัฐบาลขยายตัวเพิ่มขึ้น ปริมาณเงินจึงเพิ่มขึ้นจนเป็นแรงผลักดันต่อภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงอยู่แล้วหนักยิ่งขึ้น ตัวอย่างของการศึกษา เช่น Olivera (1967) และ Dutton (1971) Aghevli และ Khan (1977) พบว่าระดับราคาจะเป็นตัวทำให้ปริมาณเงินขยายตัว เพราะเกิดการขาดดุลของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เมื่อปริมาณเงินขยายตัวจะส่งผลกระทบต่อระดับราคาอีกครั้ง และสรุปว่าปริมาณเงินและระดับราคามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ปริมาณเงินเป็นตัวกำหนดราคาแต่ฝ่ายเดียว ในระยะหลังนี้แนวความคิดนี้ได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อย ๆ

ปกติแล้วการใช้จ่ายของรัฐบาล ตามลักษณะงบประมาณจะมี ๓ แบบด้วยกันคือ

๑. งบประมาณสมดุล (Balance Budget)

ลักษณะงบประมาณนี้จะมีรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลเท่ากัน ถ้าหากรัฐบาลดำเนินตามงบประมาณสมดุลก็จะมีผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ แต่อาจจะมีผลต่อระดับรายได้ประชาชาติผ่านตัวคูณ Balanced budget multiplier หากรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องอยู่ในรูปของรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ ไม่ใช่อยู่ในรูปของเงินอุดหนุนหรือเงินโอน (Transfer payments)

๒. งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget)

งบประมาณประเภทนี้มีรายรับมากกว่ารายจ่าย ลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลตามลักษณะนี้จะมีผลทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจลดลง เพราะว่ารัฐบาลจะดึงเงินออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ระดับราคาสินค้าและบริการอาจจะลดลง

๓. งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)

งบประมาณประเภทนี้รัฐบาลจะมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ดังนั้น ถ้าฐานะการรับการจ่ายเงินของรัฐบาลมีลักษณะขาดดุล ก็จะมีผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ คือจะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ระดับราคาสูงขึ้น

ในที่นี้จะพิจารณาถึงกรณีที่รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุล แล้วหาเงินมาชดเชย ส่วนขาดดุลว่ามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในปริมาณเงินอย่างไร ตามปกติเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายรับหรือเรียกว่า งบประมาณขาดดุล รัฐบาลอาจจะดำเนินการแก้ไขได้อย่างน้อย ๒ วิธี คือ

๑) นำเงินคงคลังมาใช้จ่ายเพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเงินคงคลังมักมีข้อจำกัด เพราะเงินคงคลังอาจจะไม่มี เนื่องจากนักการคลังมักไม่เห็นด้วยกับการที่ให้รัฐบาลสะสมเงินคงคลังไว้มาก เงินคงคลังเป็นเงินที่เก็บเข้าคลังในงวดงบประมาณก่อน ที่ถูกดึงออกจากการใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและได้นำเอามาใช้อีกครั้ง มีผลทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น

๒) พยายามหาทางเพิ่มรายได้ ซึ่งอาจจะทำโดยการเก็บภาษีเพิ่ม แต่การจะหารายได้ให้ทันกับรายจ่ายในเชิงงบประมาณหนึ่ง ๆ ย่อมทำได้ยาก เพราะการเพิ่มอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ต้องใช้เวลาอย่างน้อยช่วงหนึ่ง และถ้าหากประเทศอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว การเพิ่มภาษียิ่งทำได้ยาก

ดังนั้น จะเห็นว่าวิธีทั้งสองดังกล่าวมีข้อจำกัดมาก เมื่องบประมาณขาดดุลรัฐบาลจึงมักใช้วิธีการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ แหล่งเงินกู้ของรัฐบาล แบ่งออกได้เป็น

๑. แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ได้แก่

ก. กู้จากประชาชน รัฐบาลสามารถจะกู้จากประชาชนได้ก็โดยการขายหลักทรัพย์ (Security) เช่น ตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรรัฐบาล การกู้โดยวิธีนี้ของรัฐบาลปกติจะไม่กระทบต่อปริมาณเงิน แต่อาจจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ประชาชนในระบบเศรษฐกิจถือเงินไว้เฉย ๆ (Hoarding) หรือไม่ หากถือไว้เฉย ๆ ไม่ได้นำไปทำประโยชน์อะไร และนำมาซื้อพันธบัตรจะทำให้มีการเปลี่ยนมือการถือเงินจากประชาชนไปสู่รัฐบาล เมื่อรัฐบาลนำไปใช้จ่ายจะทำให้อุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณเงินไม่เพิ่ม แต่ถ้าหากประชาชนถือเงินเพื่อใช้จ่ายหรือฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ และนำมาซื้อพันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง ลักษณะเช่นนี้ไม่ค่อยจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจ

ข. การกู้จากธนาคารพาณิชย์ การกู้จากธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาลใช้วิธีเดียวกับการกู้จากประชาชนคือ การขายตั๋วเงินคลังและพันธบัตร ลักษณะนี้ปกติแล้วจะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น เพราะเป็นการสร้างเงินขึ้นมา (Creation of Money) อย่างไรก็ตาม อาจจะทำให้ปริมาณเงินลดลงได้ หากเกิดสภาวะเงินตึงตัว กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์มีเงินสำรองไม่พอเพียงกับความต้องการ

เงินทุนของเอกชนและรัฐบาลก็ต้องการกู้จากธนาคารพาณิชย์ด้วย จึงทำให้ปริมาณเงินมีแนวโน้มลดลง เพราะแทนที่ธนาคารพาณิชย์จะนำเงินไปให้กู้เพื่อขยายเครดิตตามขบวนการสร้างเครดิต กลับต้องนำไปให้รัฐบาลกู้ยืมจึงไม่สามารถจะขยายเครดิตได้

ค. การกู้จากธนาคารออมสิน และสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น บริษัทประกันภัย เป็นต้น ธนาคารออมสินเป็นธนาคารของรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินออมจากผู้ออมรายย่อย และใช้เงินส่วนใหญ่ในการลงทุนหลักทรัพย์รัฐบาลเพื่อเป็นการ ชดเชยงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล ดังนั้นถึงแม้ว่าธนาคารออมสินเป็นสถาบันที่สามารถสร้างเครดิตได้ก็ตาม แต่เงินส่วนใหญ่จะลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลหมด และให้กู้ยืมเป็นจำนวนน้อย การกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินของรัฐบาลจึงมีผลกระทบต่อปริมาณเงินน้อยมาก รวมทั้งการกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ก็เป็นเพียงการโอนเงินจากประชาชนมาสู่มือรัฐบาล รัฐบาลนำไปใช้จ่ายอีกทีเท่านั้น

ง. การกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย การกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น รัฐบาลใช้วิธีการออกพันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิมพ์พันธบัตรใหม่ให้กับรัฐบาล ดังนั้น เมื่อรัฐบาลนำเงินที่ได้จากการกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยไปใช้จ่าย จะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ปัจจุบันรัฐบาลมักนิยมกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะสะดวกรวดเร็วมีข้อจำกัดเล็กน้อย จำนวนเงินที่กู้จึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี ในแบบจำลองทางการเงินที่ใช้ในการศึกษาก็ได้เน้นวิธีการกู้ประเภทนี้ว่าจะมีส่วนทำให้ปริมาณเงินเปลี่ยนแปลงมากตามตัวคูณขยาย (Multiplier)

๒. การก่อกับต่างประเทศ

การก่อกับต่างประเทศ หมายความว่า การกู้เงินของรัฐบาลจากรัฐบาล หรือสถาบันการเงินในต่างประเทศ การกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งการก่อกับในรูปแบบสินค้าและบริการ

การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย แบ่งได้เป็น ๓ ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ การกู้เงินโดยตรงของภาครัฐบาล ประเภทสอง เงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกันให้หน่วยงานรัฐบาล ประเภทสุดท้าย เงินกู้ที่รัฐบาลรับประกันเงินตราต่างประเทศเพื่อการชำระหนี้

การกู้เงินโดยตรงของภาครัฐบาลหากเป็นการกู้ในรูปของเงินตราต่างประเทศ จากแหล่งต่าง ๆ เช่น รัฐบาลญี่ปุ่นและสหรัฐ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ฯลฯ การกู้ในลักษณะนี้

จะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพราะเมื่อรัฐบาลกู้เงินตราต่างประเทศมาจะต้องนำไปแลกเปลี่ยนเงินบาทที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถจะนำมาใช้จ่าย เงินที่อยู่ในระบบธนาคารจะถูกนำออกมาใช้จ่ายหมุนเวียน ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

ส่วนการก่อหนี้ในรูปของสินค้าและบริการของรัฐบาลไม่เป็นการทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป เพราะไม่ได้มีการนำเงินจากระบบธนาคารมาใช้หมุนเวียน

ต่อไปจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้รายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตลอดจนพิจารณาว่ารายจ่ายของรัฐบาลจะมีแนวโน้มซ้ำเติมต่อระดับราคาอย่างไรบ้าง

การวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐบาลกับภาระเงินเฟ้อของไทยช่วงปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑

ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา เศรษฐกิจของไทยต้องประสบกับปัญหาภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงอย่างน่าวิตก โดยเฉพาะปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ นับเป็นปีที่มีปัญหานักหน่วงยิ่ง ภาวะเศรษฐกิจซบเซาพร้อม ๆ กับราคาสินค้าโดยทั่วไปเพิ่มอย่างไม่หยุดยั้ง และในช่วงหลังปี ๒๕๑๗-๒๕๒๑ ถึงแม้ว่าระดับราคาบางปีได้ลดลงอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพพอสมควร เช่นปี ๒๕๑๙ อัตราการเพิ่มของระดับราคามีเพียง ๔.๒ แต่หลังจากนี้ระดับราคาได้เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ดังนั้น จึงอาจจะชี้ให้เห็นได้ว่าแนวโน้มทั่วไปตลอดช่วงปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑ นับได้ว่าเป็นช่วงของการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าทั่วไป

ตาราง ๒.๒ อัตราการเพิ่มของรายจ่ายรัฐบาล

ปี	งบประมาณรายจ่ายรัฐบาลจริง ณ ราคาปี ๒๕๑๕ (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม
๒๕๑๕	๒๘,๔๐๒.๑	๑๐.๑
๒๕๑๖	๒๖,๗๘๘.๘	-๕.๖
๒๕๑๗	๒๘,๕๑๑.๑	-๘.๕
๒๕.๘	๓๑,๔๘๕.๘	๒๘.๔
๒๕๑๙	๔๑,๓๔๘.๗	๓๑.๓
๒๕๒๐	๔๐,๕๑๙.๔	-๒.๐
๒๕๒๑	๔๐,๓๘๒.๗	-๐.๓
๒๕๒๒	๔๖,๔๑๗.๗	๑๕.๐

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย

*ตัวเลขได้จากรายจ่ายจริงปรับด้วย GNP deflator

จากตาราง ๒.๒ จะพบว่ารายจ่ายของรัฐบาลโดยเฉลี่ยเพิ่มในอัตราไม่เกิน ๑๐% และรายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่แม้บางปีจะลดลง เช่นปี ๒๕๑๖ และปี ๒๕๑๗ แต่ไม่ใช่เพราะว่ารัฐบาลจะใช้นโยบายรายจ่ายต่อต้านเงินเฟ้อ ที่รายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่ลดลงเป็นเพราะ ระดับราคาในปีนี้สูงมาก (ดูตาราง ๒.๑) ประกอบกับในปี ๒๕๑๖ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย รัฐบาลจึงระมัดระวังในการใช้จ่ายให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายอนุญาตและในปี ๒๕๑๗ รายจ่ายบางหมวดมีปัญหาในการเบิกจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดก่อสร้างระดับราคาสินค้าผลักดันให้ค่าก่อสร้างเพิ่ม สูงเกินงบประมาณที่ตั้งไว้จึงไม่มีการเบิกจ่ายออก ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้รายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่เพิ่มในอัตราที่ลดลงไม่ใช่รัฐบาลใช้นโยบายจ่ายต่อต้านภาวะเงินเฟ้อเพราะรายจ่ายจริง ณ ราคาปกติยังคงเพิ่มขึ้น (ดูตาราง ๑.๑)

ส่วนในปี ๒๕๑๘ และปี ๒๕๑๙ จะพบว่า รายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่ เพิ่มขึ้นอัตราสูงมาก ถึงร้อยละ ๒๘.๔ และร้อยละ ๓๑.๓ ตามลำดับ ทั้งนี้เพราะในปี ๒๕๑๘ รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาให้กระเตื้องขึ้นจึงใช้นโยบายเงินผันด้วยการผันเงินไปสู่ชนบท อีก ทั้งระดับราคาสินค้าในปีนั้นเพิ่มขึ้นอัตราค่าจึงทำให้รายจ่ายเพิ่มขึ้นอัตราสูงมาก ส่วนในปี ๒๕๑๙ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเช่นเดิม จึงทำให้รายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๑.๓ แต่ในปี ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ จะพบว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่ายติดลบที่เป็นเช่นนี้ไม่ใช่เพราะ รัฐบาลจะใช้นโยบายรายจ่ายบรรเทาหรือลดภาวะเงินเฟ้อ แต่เป็นเพราะระดับราคาสินค้าได้เพิ่มขึ้นมาก รายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่ จึงเพิ่มขึ้นอัตราติดลบ แต่ถ้าหากพิจารณาจำนวนรายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๕ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท ที่ประสบภัยธรรมชาติในปี ๒๕๒๑

ดังนั้นจะพบว่าในช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๒ รัฐบาลไม่เคยใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อลดหรือบรรเทา ภาวะเงินเฟ้อ แต่บางปีกลับมีอัตราการเพิ่มของรายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่เพิ่มสูงมาก แม้ว่าจะบางปี จะมีรายจ่ายจริง ณ ราคาคงที่เพิ่มขึ้นอัตราติดลบ แต่ไม่ใช่เพราะรัฐบาลใช้นโยบายรายจ่าย เพื่อลด ภาวะเงินเฟ้อ และพิจารณาจากยอดจำนวนเงินรายจ่ายจริงจะพบว่าเพิ่มขึ้นอัตราสูงมากทุก ๆ ปี จึงอาจจะสรุปได้ว่า จำนวนเงินรายจ่ายจริงของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ได้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อลดภาวะเงินเฟ้อเลย อีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งอาจจะให้ข้อมูลอย่างคร่าวๆ ได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มในทางก่อให้เกิดผลผลิตและช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือ ไม่ก็โดยการพิจารณาลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๑ จากตาราง ๒.๓ รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศและด้านบริการความสงบภายใน ซึ่งเป็นรายจ่ายที่เชื่อกันว่าไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตมีอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ เลย บางปีก็เพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ ๒๕ และจะพบว่ารายจ่ายทั้งสองประเทศนี้มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นสูง เกือบทุกปี ส่วนรายจ่ายด้านเศรษฐกิจจะพบว่าจะมีอัตรา ส่วนค่อนข้างคงที่ ดังนั้นจึงอาจจะพอสรุปได้ว่า รัฐบาลกำหนดรายจ่ายไปในด้านที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผล ผลิตมากกว่ารายจ่ายด้านเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดผลผลิต

ผลกระทบจากการขาดดุลงบประมาณ

การพิจารณาโดยอาศัยเพียงจำนวนและลักษณะการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลอย่างเดียว ยังไม่พอ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงดุลงบประมาณด้วยว่า เป็นแบบเกินดุลหรือขาดดุล

การที่รัฐบาลใช้จ่ายขาดดุล ซึ่งโดยทั่วไปจะมีผลต่อการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งย่อมเป็นการซ้ำเติมต่อภาวะเงินเฟ้อมากขึ้นไปอีก และเราจะพิจารณาส่วนชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่มาจากที่ต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อภาวะเงินเฟ้อต่างกัน

ก. การขาดดุลงบประมาณ

เนื่องจากความต้องการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีมีแต่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างลักษณะการใช้จ่าย กับการเพิ่มขึ้นอย่างล่าช้าของรายได้ เพราะไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ ทำให้รัฐบาลขาดดุลมาตลอด ยกเว้นปี ๒๕๑๗ ดังตารางที่ ๑.๑ ในปี ๒๕๑๗ แม้จะมีผลในทางลดแรงกดดันทางเงินเฟ้อบ้าง แต่ถ้าพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของรัฐแล้วไม่ได้เป็นไปตามปรากฏการณ์ที่เราพบ กล่าวคือ รายจ่ายจริงต่ำกว่าที่ตั้งไว้ถึง ๔๐๐๑.๑ ล้านบาท ทั้งนี้เพราะมีความล่าช้าในการเบิกจ่าย ถ้ารัฐบาลได้มีการจ่ายเต็มจำนวนงบประมาณแล้ว แน่แน่นอน ย่อมส่งผลต่อภาวะเงินเฟ้ออย่างไม่ต้องสงสัยสิ่งที่น่าสังเกตจากตาราง ๑.๑ ก็คือ ในช่วง ปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘ ประเทศไทยอยู่ในช่วงภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง โดยอัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๑๖ สูงร้อยละ ๑๕.๔๗ ปี ๒๕๑๗ ร้อยละ ๒๔.๓๓ ลักษณะเช่นนี้จะทำในปี ๒๕๑๘ รัฐบาลขาดดุลถึง ๗,๔๗๐ ล้านบาท และในปี ๒๕๑๙ ขาดดุลถึง ๑๖,๑๔๓.๔ ล้านบาท ปี ๒๕๒๐ ขาดดุลถึง ๑๒,๕๑๓.๑ ล้านบาท

ข. ส่วนชดเชยงบประมาณขาดดุลกับแรงดันภาวะเงินเฟ้อ

จากตารางที่ ๑.๑ จะเห็นว่าในปี ๒๕๑๕-๒๕๒๒ รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายขาดดุลมาตลอด (ยกเว้นปี ๒๕๑๗) ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาเงินมาชดเชยด้วยการก่อหนี้สาธารณะ และการนำเงินคงคลังออกมาใช้ การดำเนินงานเช่นนี้ย่อมมีผลในการเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ

จากตารางที่ ๒.๔ พบว่ารัฐบาลหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุลด้วยการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่สำคัญ ๓ แห่ง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ และเอกชน และจะเห็นว่าในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลได้นำเงินคงคลังมาใช้ถึง ๓,๓๐๐ ล้านบาท และปี ๒๕๒๓ นำออกมาใช้ถึง ๓,๕๐๐ ล้านบาท การที่รัฐบาลนำเงินคงคลังมาใช้นั้น ย่อมมีผลทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นและสร้างความกดดันต่อสภาวะเงินเฟ้อที่เป็นอยู่ให้รุนแรงยิ่งขึ้น เพราะเหตุว่า

ตาราง ๒.๕ สรุปประมาณการรายรับและรายจ่าย ปี ๒๕๑๔-๒๕๒๒

(ล้านบาท)

	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒
รายจ่าย	๒๘,๖๔๕.๐	๒๙,๐๐๐.๐	๓๑,๖๐๐.๐	๓๖,๐๐๐.๐	๔๘,๐๐๐.๐	๖๒,๖๕๐.๐	๖๘,๗๙๐.๐	๘๑,๐๐๐.๐	๙๒,๐๐๐.๐
รายรับ									
๑. รายได้	๒๑,๘๐๐.๐	๒๑,๗๐๐.๐	๒๓,๓๐๐.๐	๒๖,๕๒๐.๐	๓๘,๕๐๐.๐	๔๘,๖๗๕.๐	๕๐,๔๗๐.๐	๖๒,๐๐๐.๐	๗๒,๐๐๐.๐
๒. เงินกู้ในประเทศ									
- จาก ธ.ป.ท.	๓,๕๐๐.๐	๔,๐๐๐.๐	๓,๗๐๐.๐	๔,๐๐๐.๐	๔,๐๐๐.๐	๖,๐๐๐.๐	๗,๗๓๐.๐	๘,๖๐๐.๐	๗,๖๐๐.๐
- จากธนาคาร ออมสิน	๘๐๐.๐	๖๐๐.๐	๑,๕๕๐.๐	๑,๕๐๐.๐	๒,๒๐๐.๐	๑,๗๐๐.๐	๑,๗๐๐.๐	๒,๔๐๐.๐	๒,๕๐๐.๐
- จากธ.พ.และ เอกชน	๑,๐๐๐.๐	๑,๒๐๐.๐	๑,๕๐๐.๐	๒,๘๐๐.๐	๑,๘๐๐.๐	๔,๓๗๕.๐	๔,๓๐๐.๐	๕,๘๐๐.๐	๖,๖๐๐.๐
รวมเงินกู้	๕,๓๐๐.๐	๕,๘๐๐.๐	๖,๗๕๐.๐	๘,๓๐๐.๐	๘,๐๐๐.๐	๑๒,๐๗๕.๐	๑๓,๗๓๐.๐	๑๖,๘๐๐.๐	๑๖,๗๐๐.๐
๓. เงินคงคลัง	๑,๕๔๕.๐	๑,๕๐๐.๐	๑,๕๕๐.๐	๑,๐๘๐.๐	๑,๕๐๐.๐	๑,๘๘๐.๐	๔,๕๙๐.๐	๒,๒๐๐.๐	๓,๓๐๐.๐
รวมทั้งสิ้น	๒๘,๖๔๕.๐	๒๙,๐๐๐.๐	๓๑,๖๐๐.๐	๓๖,๐๐๐.๐	๔๘,๐๐๐.๐	๖๒,๖๕๐.๐	๖๘,๗๙๐.๐	๘๑,๐๐๐.๐	๙๒,๐๐๐.๐

ที่มา: ธ.ป.ท.

เงินคงคลังคือ เงินส่วนหนึ่งของปริมาณเงินที่รัฐบาลดึงออกจากระบบเศรษฐกิจ ในปีงบประมาณในอดีตและเมื่อนำออกมาใช้ย่อมเป็นการเพิ่มปริมาณเงินเข้าในระบบเศรษฐกิจอย่างแน่นอน

ต่อมาเราจะแยกพิจารณาถึงการกู้เงินของรัฐบาลจากสถาบันการเงินเหล่านี้ว่าจะมีผลกระทบต่อภาวะเงินเฟ้ออย่างไร

๑. ด้านการกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย จะพบว่าในช่วง ปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑ จำนวนเงินกู้ของรัฐบาลจากธนาคารกลางเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี ๒๕๒๑ มียอดถึง ๘,๖๐๐ ล้านบาท การกู้ในลักษณะนี้จะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยตรง เพราะเป็นการสร้างเงินใหม่ (Creation of Money) ขึ้นมา ดังนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าและบริการอย่างมาก การที่รัฐบาลกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยในปี ๒๕๑๘-๒๕๒๒ เพิ่มมากขึ้น เพราะเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจและการค้าตกต่ำทั่วโลก ซึ่งไทยก็ได้รับผลกระทบครั้งนี้ด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามดำเนินมาตรการต่าง เพื่อกระตุ้นการลงทุนให้เพิ่มขึ้น ด้วยการเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจลดการกู้จากธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ สามารถขยายเครดิตได้มาก เพื่อแก้ไขปัญหามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำให้ดีขึ้น ดังนั้นจะเห็นว่าการกู้เงินในช่วงนี้จากธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะก่อให้เกิดเงินเฟ้อยิ่งขึ้นไปอีก

๒. ด้านการกู้เงินจากธนาคารออมสินถึงแม้ว่าจะเพิ่มขึ้นทุกปีก็ตามแต่การกู้เงินของรัฐบาลจากธนาคารออมสินอาจจะไม่ส่งผลกระทบต่อภาวะเงินเฟ้อน้อยหรือไม่มีเลย

๓. ส่วนการกู้จากธนาคารพาณิชย์และเอกชน แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลจากธนาคารพาณิชย์จะส่งผลกระทบต่อภาวะเงินเฟ้อ แต่การกู้จากเอกชนอาจจะไม่มีผลก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรายที่ ๒.๔ จะพบว่าในช่วงปี ๒๕๑๕-๒๕๒๒ การกู้ของรัฐบาลจากสถาบันเหล่านี้เพิ่มในอัตราที่ต่ำทั้งนี้เพราะ เป็นช่วงที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งรัฐบาลได้กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยมากพอแล้ว

สรุป จากการพิจารณาถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อภาวะเงินเฟ้อในปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑ อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะใช้รายจ่ายเพื่อลดภาวะเงินเฟ้อเลย และจากการพิจารณาลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลตามลักษณะงานแล้วลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มไปในทางใด

ไม่ได้ช่วยก่อให้เกิดผลผลิต นอกจากนี้งบประมาณของรัฐบาลส่วนมากจะขาดดุลซึ่งรัฐบาลหาเงิน
ชดเชยส่วนที่ขาดดุลด้วยการกู้เงินจากธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์จำนวนเงินกู้เพิ่มขึ้นทุกปี
มีผลทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น อาจจะส่งผลต่อระดับราคาได้ ดังนั้นจึงอาจจะ
พอสรุปได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงดังกล่าวอาจจะมีส่วนในการก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น