

**The Economics of Public Finance** by Philip E. Taylor. New York, The Macmillan Company, 1961, 588 p.

เทย์เลอร์ ศาสตราจารย์ทางวิชาเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยคอนเนตทิคัต เป็นศาสตราจารย์ผู้มีชื่อเสียงคนหนึ่งในสหรัฐ หนังสือเศรษฐกิจการคลังซึ่งศาสตราจารย์ผู้ประพันธ์ เป็นไปตามแนวการศึกษาเศรษฐกิจการคลังที่สำคัญสองประการคือ การศึกษาในแง่สถาบันอันว่าด้วยสถาบันของรัฐบาลและสถาบันเศรษฐกิจ ซึ่งทำหน้าที่บริหารการคลังสาธารณะ

---

ประการหนึ่ง กับการศึกษาในแง่วิเคราะห์ขั้นก้าวหน้าด้วยเทคนิค ในการวิเคราะห์เหตุและผลในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการคลังสาธารณะอีกประการหนึ่ง

เนื่องด้วยกระแสรายได้ประชาชาตินั้นมีผลอันสำคัญยิ่งเหนือการคลังเศรษฐกิจทั้งหมด จุดสำคัญของหนังสือฉบับนี้จึงอยู่ที่ผลกระทบ (Impact) จากการเก็บภาษี และการใช้จ่ายเงินของรัฐ อันมีต่อปริมาณและการกระจายรายได้ (ประชาชาติ) ที่แท้จริง ผู้ประพันธ์ได้กล่าวเปรียบเทียบว่า รัฐเป็นธุรกิจที่ยิ่งใหญ่ การปฏิบัติทางการคลังย่อมมีความสำคัญต่อความอยู่ดีกินดี และเศรษฐกิจของประชาชน ซึ่งจะต้องศึกษาและวิเคราะห์ให้เข้าใจแจ่มแจ้ง เป้าหมายสุดท้ายในการศึกษาการคลังสาธารณะก็เพื่อพัฒนานโยบายการคลัง กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการคลังให้เหมาะสม ในการกำหนดนโยบายทางการคลังนั้น ย่อมต้องอาศัยบุคคลหลายฝ่าย เช่น นักเศรษฐกิจ นักรัฐศาสตร์ นักการเมือง และนักบริหาร (รัฐประศาสนกร) ร่วมกันรับผิดชอบ และในฐานะที่วิชาการบริหารการคลังนั้นเป็นแขนงหนึ่งของการบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ฉะนั้นหนังสือเล่มนี้จึงให้ประโยชน์เป็นอันมากแก่นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และผู้สนใจเกี่ยวกับกาหนดนโยบาย และบริหารการคลังสาธารณะ ดังมีสาระสำคัญที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

หัวใจของการบริหารการคลังนั้น อยู่ที่การงบประมาณ ผู้ประพันธ์ได้กล่าวถึงกระบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา เริ่มตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ โดยฝ่ายบริหาร เพื่อนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ การตราเป็นพระราชบัญญัติ การจัดวงเงิน และการควบคุมการรับ-จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปี นอกจากนี้ ผู้ประพันธ์ได้บรรยายถึงประเภทของงบประมาณในรูปต่าง ๆ กัน รวมถึงการแก้ไขวิธีการงบประมาณมาสู่งบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance Budget) ด้วย ปัญหาที่น่าสนใจในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ก็คืออุดมการณ์ของงบประมาณ เทย์เลอร์กล่าวได้ตอนหนึ่งว่า “โดยอุดมการณ์แล้ว งบประมาณเป็นงบรายงาจนถึงการงบประมาณโดยระมัดระวัง และความตั้งใจอันซื่อสัตย์ แต่ทางปฏิบัติแล้วมันน้อยกว่าที่กล่าวนั้น” เราทราบแล้วว่า การจัดตั้งระบบงบประมาณนั้น ก็เพื่อให้การควบคุมการปฏิบัติทางด้านรายได้และรายจ่าย ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและโดยรอบคอบที่สุด หากหลักการประชาธิปไตยของรัฐภาคมั่นคง อุดม

การของงบประมาณ ในฐานะเป็นเครื่องมือของแผนการคลังตามแนวทางประชาธิปไตยของรัฐบาลกึ่งมั่นคงด้วย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ เครื่องวัดประสิทธิภาพในการบริหาร หน้าที่ของรัฐควรจะได้รับปฏิบัติโดยการเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เท่าที่มาตรฐานของงานตามที่ต้องการจะพึงอำนวยให้ ในที่นี้หมายถึงว่าการจัดสรรเงินไว้เพื่อการใด ควรจะให้ตกถึงมือผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์มากที่สุด และตกเสียหายน้อยที่สุด การงบประมาณที่ดีจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ฉะนั้น จึงถือว่าการงบประมาณนั้นเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพในการบริหาร

ในด้านรายจ่ายสาธารณะ ผู้ประพันธ์ได้อ้างถึง กฎแห่งการเพิ่มกิจกรรมของรัฐ โดยอดอล์ฟ แวกเนอร์ นักเศรษฐกิจชาวเยอรมัน มีใจความโดยย่อว่า กิจกรรมของรัฐนับวันจะขยายเพิ่มชนทั้งกิจกรรมที่มีอยู่แล้วและที่เพิ่มขึ้นใหม่ (Intensive & Extensive) เพราะหน้าที่ใหม่ ๆ อันเนื่องมาจากความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชนเพิ่มขึ้น และประชาชนต้องการความพอใจมากขึ้น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ที่จะบำบัดความต้องการเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้รายจ่ายของรัฐบาลจึงมีแนวโน้มจะสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ปัญหาสำคัญจึงมาอยู่ที่การควบคุมรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงว่า รายจ่ายของรัฐบาลจะต้องเป็นไปโดยประหยัด สัมเหตุสมผล ซึ่งได้แก่วิธีการจำกัดอัตราภาษี การจำกัดจำนวนหนี้ และการดำเนินนโยบายจ่ายเงินเท่าที่มิ (ไม่ยอมเป็นหนี้ใคร) "Pay as you go" วิธีการเหล่านี้เป็นสิ่งที่น่าสนใจและควรศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในอนาคตที่จะนำมาใช้ตามความเหมาะสม

สำหรับนโยบายทางการคลังและระดับกิจกรรมในทางเศรษฐกิจนั้น ผู้ประพันธ์ได้เริ่มด้วยเครื่องวัดกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ เช่น ผลิตรวมของประชาชาติ Gross National Product และรายได้ประชาชาติ National Income อันเป็นประโยชน์ในการคำนวณผลทางเศรษฐกิจจากนโยบายการคลัง อันมีต่อการจ่ายเงินเพื่อบริโภคของเอกชน และการจ่ายเงินเพื่อลงทุนทางธุรกิจ การกำหนดนโยบายทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาล พึงคำนึงถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะหยั่งให้ทราบว่าภาวะเศรษฐกิจอยู่ในวิสัยที่จะบริโภค หรือจะลงทุน หรืออยู่ในวิสัยที่จะกักตุนเงิน ผู้อ่านจะได้รู้จักกับ "กฎของตัวคูณ Principle of Multiplier" กับ "กฎของอัตราเร่ง หรือการเพิ่มกำลังในการขยายตัว Principle of Acceleration" ซึ่ง

๕  
 ทงต้องประการหนึ่งเป็นคตินหนุนเนื่อง อันแสดงถึงผลของการจ่ายเงินของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง ทำให้รายจ่ายเพื่อบริโภคของเอกชน และรายจ่ายเพื่อลงทุนทางธุรกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ผลจากการจ่ายเงินอันมีต่อการบริโภคและการลงทุน<sup>๕</sup> คำศัพท์จารย์ แผ่นเซน เรียกวมกันว่า Leverage Effect ผู้ประพันธ์ได้สรุปในตอนท้ายว่า การปฏิบัติทางการคลังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัว หดตัว หรือจะให้มันเป็นปานกลางก็ตามย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อิทธิพลสำคัญอันมีต่อรายได้อันมีต่อชนอยู่กับผลทั้งสิ้น จากการปฏิบัติทางการคลังต่ออุปสงค์ในสินค้าและบริการ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากอุปสงค์ของรัฐบาล โดยทางงบประมาณรายจ่ายกับอีกส่วนหนึ่งเป็นผลทางอ้อมจากการปฏิบัติทางการคลังต่อรายจ่ายของเอกชน ในสินค้าและบริการ แนวปรัชญาต่าง ๆ อันกล่าวข้างบนนี้ มีประโยชน์ยิ่งแก่ผู้ที่จะใช้ศึกษาและวิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาล

ผู้ประพันธ์ได้อธิบายถึงเศรษฐกิจวัฏจักรอันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งสังเกตได้จากสถิติของผลผลิต รายได้ และการจ้างแรงงานเริ่มตั้งแต่เศรษฐกิจรุ่งเรือง, ชะงักงั้น, ตกต่ำ, ฟื้นฟูและรุ่งเรืองขึ้นตามเดิม โดยยกตัวอย่างภาวะเศรษฐกิจตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองประกอบ ผู้ประพันธ์ได้อธิบายถึงนโยบายการจ่ายเครดิตเซย์ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาวะเศรษฐกิจต่าง ๆ กัน เช่น กรณีที่คาดว่า ภาวะการเศรษฐกิจจะตกต่ำลง หรือจะรุ่งเรืองขึ้น หรือในยามที่เศรษฐกิจชะงักงั้น หลักเกณฑ์เหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ยิ่ง ในการจะพิจารณา กำหนดนโยบายการคลังของประเทศ แต่มีปัญหาที่น่าสนใจว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้ได้ในประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมแล้ว จะยังใช้ได้ผลดีในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ไทยหรือไม่ เป็นสิ่งที่ควรวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและพื้นฐานทางสังคมให้รอบคอบเสียก่อนจะนำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาปฏิบัติ

๕  
 สำหรับเรื่องการบริหารหนี้สาธารณะ ผู้ประพันธ์ได้อธิบายประโยชน์แห่งหนี้สาธารณะไว้ว่าหนี้สาธารณะมีประโยชน์ทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ กล่าวคือช่วยให้สามารถรักษาระดับการบริโภคของประชาชนและของรัฐบาลไว้ในระดับสูง ถ้ารัฐบาลสามารถจัดให้ผู้มีรายได้น้อย เป็นผู้ถือพันธบัตรชนิดใดถอนได้ง่ายแล้ว ก็จะทำให้ถือว่าเป็นการช่วยระดมทรัพย์สินที่อาจเปลี่ยนเป็นเงินได้ เพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือเพื่อไว้ออมสินค้า

เพื่อบริโภคและประเภทถาวรได้ ส่วนเรื่องภาระแห่งหนี้ หากการก่อหนี้เป็นการกระทำเพื่อนำเงินมาลงทุนพัฒนาประเทศนั้นจะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต และทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นแล้ว ภาระแห่งหนี้ย่อมจะตุน้อยลง

ผู้ประพันธ์ ได้อธิบายถึงรายได้ค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ โดยละเอียด จุดที่น่าสนใจมากที่สุดคือวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษี ๓ ประเภท ซึ่งได้แก่เก็บไว้เป็นรายได้ เพื่อวางระเบียบหรือควบคุมความประพฤติของประชาชน และเพื่อวางระเบียบหรือรักษาระดับรายได้ของประชาชาติ นอกจากนี้ผู้ประพันธ์ได้อธิบายเรื่องการแบ่งสรรภาระภาษีไว้อย่างน่าฟังว่า “ภาระภาษีนั้น ควรกระจายให้ (แก่สังคม) อย่างเป็นธรรมหรือสมเหตุสมผล...” จึงมีปัญหาคำว่าแนวปรัชญาของคำว่า “เป็นธรรม” และ “สมเหตุสมผล” นั้นคืออะไร? ผู้อ่านก็จะทราบได้จากคำบรรยายของผู้ประพันธ์ โดยละเอียด

หนังสือฉบับนี้ว่า ควรแก่การสนใจอย่างยิ่งโดยเฉพาะในวงการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ยังให้ประโยชน์อย่างมากสำหรับนักบริหาร นักเศรษฐกิจ นักรัฐศาสตร์ และนักการเมือง ผู้อ่านจะได้ทราบแนวปรัชญาและแนวความคิดของนักเศรษฐกิจการคลังในสมัยปัจจุบัน และผู้ประพันธ์ก็ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ทันกับเหตุการณ์ ไม่ด้าสมัย ภาษาที่ใช้ก็ไม่ยากเกินไปนัก หนังสือฉบับนี้หาอ่านได้ที่ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โทรเลขหนังสือ L.02  
เลขหมู่หนังสือ T 245

เสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์