

จับจ่ายใช้สอย (disposable income) ย่อมจะน้อยลง หรืออำนาจซื้อของเงินลดลง (เพราะราคาสินค้าแพงขึ้น) ภาษีที่เก็บจากการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยหรือสินค้าที่ไม่จำเป็น อาจมีผลในทางตรงข้าม เช่น การเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย อาจทำให้ความสามารถในการบริโภคฟุ่มเฟือยลดลง หรือไม่สามารถที่จะบริโภคได้ การออมก็จะสูงขึ้น (ถ้าไม่มีทางเลือกใช้เงินในทางเลือกอื่นมาชดเชย) ในทำนองเดียวกัน การเก็บภาษีบางประเภทอาจไปลดแรงจูงใจในการออม เช่น การเก็บภาษีดอกเบี้ย (ซึ่งโดยทั่วไปกระทำเพื่อเป้าหมายในการกระจายรายได้) จะมีผลไปลดแรงจูงใจในการออมลดลง การเก็บภาษีทรัพย์สิน ทำให้การออมในรูปของทรัพย์สินลดลง (หรือมีการเสี่ยงภาษีมากขึ้น) เป็นต้น

-ทัศนคติของประชาชนในเรื่องการบริโภคและการออม (ทัศนคติเกี่ยวกับชีวิต)

สังคมที่เน้นแต่ความสะดวกสบายทางวัตถุ หรือมีทัศนคติในการใช้ชีวิตที่เน้นการประจบ ประชัน แข่งขันทางวัตถุ ย่อมเป็นสังคมที่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือยและคำนึงถึงการบริโภคในปัจจุบันมากกว่าอนาคต ความต้องการที่จะออมจึงมักจะน้อยเกินไป สังคมที่ประชาชนมีความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันต่อความก้าวหน้า และชนรุ่นหลังจะให้ความสำคัญกับเรื่องของ การออม

-ขนาดและโครงสร้างของประชาชน

การเพิ่มขึ้นของประชากร (ที่มีคุณภาพ) ช่วยเพิ่ม

ความสามารถในการผลิตและการออมของสังคม โครงสร้างอายุและอาชีพของประชากร ก็มีส่วนกำหนดระดับการออมเพราะความสามารถในการออมที่แต่ละระดับอายุ และแต่ละอาชีพไม่เท่ากัน

-ลักษณะและรูปแบบทางสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการออม

รูปแบบสถาบันทางสังคม หรือลักษณะทางสถาบันจะกำหนดลักษณะนิสัยในการออม เช่น ในระบบครอบครัวแบบขยายที่มีการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันมาก อาจบ่มเพาะนิสัยพึ่งพาคนอื่นแทนที่จะเก็บออมเพื่อความมั่นคงในชีวิตของตนเอง หรืออาจสร้างนิสัยให้ออมมากขึ้นเพราะการที่ต้องคำนึงถึงครอบครัวแทนที่จะคำนึงถึงเฉพาะตนเอง การมีอยู่ของสถาบันบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชีวิต เช่น การมีกฎหมายประกันสังคม ระบบเงินบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ ก็มีผลต่อการออม เช่น การมีกองทุนประกันสังคม ทำให้เกิดการออม (โดยบังคับ) ในวิถีชีวิตปกติของคนงาน นายจ้าง และรัฐบาลที่ต้องนำเงินเข้ากองทุน ซึ่งย่อมจะเป็นการดี

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศยากจนที่คนงานมักไม่สามารถที่จะเก็บออมได้

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงตามกลไกปกติของระบบเศรษฐกิจที่มีผลให้ปัจเจกหรือตัวแปรดังกล่าวข้างต้นเปลี่ยนแปลงไป จะมีผลให้การออมโดยสมัครใจ (voluntary saving) เปลี่ยนไป นั่นคือ การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีผลต่อตัวแปรดังกล่าวข้างต้น จะส่งผลถึงการออมโดยสมัครใจด้วย ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่าง ๆ (เพื่อบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ) จึงต้องคำนึงถึงผลที่จะตามมาดังกล่าว

การใช้มาตรการเพื่อระดับเงินออมในภาคเอกชน เป็นความพยายามที่จะผลักดัน หรือบังคับให้มีการออมมากกว่าที่กระทำโดยสมัครใจ (เพราะได้มีการศึกษาวิเคราะห์แล้วว่ากลไกตามปกติของระบบเศรษฐกิจไม่เพียงพอที่จะทำให้การออมในระบบเศรษฐกิจเพียงพอสำหรับการลงทุน หรือการบรรลุเป้าหมายของการระดมเงินทุนเพื่อการพัฒนา) การออมที่เกิดขึ้นเพราะการกระตุ้น ผลักดัน หรือบังคับให้ออม โดยมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล ก็คือ เงินออมที่เรียกว่า เงินออมโดยไม่สมัครใจ (involuntary saving) หรือเงินออมโดยบังคับ (forced saving) นั่นเอง

มาตรการสำคัญ ๆ เพื่อการระดมเงินออมจากภาคเอกชนได้แก่

ก. มาตรการด้านภาษีอากร

มาตรการด้านภาษีอากร เป็นมาตรการบังคับออม เพราะภาษีที่ (บังคับ) เก็บจะกลายมาเป็นการเพิ่มการออมในภาครัฐบาล (หรือลดขนาดการขาดดุลในงบประมาณของรัฐบาล) ปกติจะมีการใช้มาตรการนี้เมื่อเห็นว่าเอกชนจะไม่ออม (เงินจำนวนนี้) ภายใต้กลไกปกติของระบบเศรษฐกิจ และ/หรือ รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจำนวนนี้เพื่อการพัฒนา การใช้มาตรการด้านภาษีอากรจะได้ผลในการเพิ่มการออมรวมในระบบเศรษฐกิจ ก็ต่อเมื่อมาตรการที่ใช้ไม่มีผลไปลดแรงจูงใจในการออม (โดยสมัครใจ) ของเอกชนลง ตัวอย่างเช่น การเพิ่มอัตราภาษีรายได้ เพื่อให้มีเงินภาษีไปเพิ่มในการออมภาครัฐบาลและเพิ่มการออมของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมจะต้องเป็นอัตราภาษีที่จะไม่ทำให้ผู้ที่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ลดการออมที่เคยทำอยู่ลง มิฉะนั้นภาษีที่เพิ่มก็เป็นเพียงการเคลื่อนย้ายเงินออมจากมือเอกชนมาสู่รัฐบาลเท่านั้น (โดยไม่ทำให้ยอดรวมของการออมในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น)

ในประเทศกำลังพัฒนา มาตรการด้านภาษีอากรเพื่อระดมเงินออมในภาคเอกชน ควรเป็นไปใน 3 แนวทางต่อไปนี้

-เน้นการเก็บภาษีทางตรง (direct tax) ให้มากขึ้น

ในประเทศกำลังพัฒนา รายได้ภาษีจากภาษีทางตรง

ยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีทางอ้อม และก็ยังมีความเป็นไปได้อีกมากที่จะจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะยังมีภาษีหลายประเภทที่ไม่เคยจัดเก็บ หรือจัดเก็บในอัตราต่ำเกินไป หรือจัดเก็บอย่างไม่เหมาะสม เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีที่เก็บจากความมั่งคั่งในรูปแบบอื่น และภาษีรายได้บุคคล และนิติบุคคล เป็นต้น ในความเป็นจริงภาษีเหล่านี้เป็นเครื่องมือระดมเงินออม (บังคับออม) ที่ดี เพราะเก็บตามหลักความสามารถที่จะจ่าย และเก็บตามหลักความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม มักมีการอ้างกันเสมอว่า ภาษีเหล่านี้อาจมีผลไปลดแรงจูงใจในการทำงานเพื่อเพิ่มพูนความมั่งคั่ง หรือในกรณีของหน่วยธุรกิจ ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เก็บในอัตราสูง อาจจูงใจให้ธุรกิจใช้จ่ายมากขึ้นเพื่อให้กำไรที่ต้องเสียภาษีลดลง และข้ออ้างที่ว่า ภาษีทางตรงเก็บยาก ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูง และการเลี่ยงภาษีทำได้ง่ายกว่าภาษีทางอ้อม เป็นต้น แม้ว่าข้ออ้างดังกล่าวจะจริงในระดับหนึ่งแต่เมื่อคำนึงถึงผลในระยะยาว รวมทั้งผลในด้านความยุติธรรม การจัดเก็บภาษีทางตรงให้มากขึ้นจะเป็นนโยบายที่ถูกต้องกว่า

-เน้นการจัดเก็บภาษีการใช้จ่ายและการบริโภคที่

ฟุ่มเฟือย

การเก็บภาษีการบริโภคและการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยเพื่อลดการบริโภคฟุ่มเฟือย นอกจากจะช่วยให้การออมในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมเพิ่มขึ้น ยังเป็นนโยบายที่ดีเพราะไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิการบริโภคของคนที่มีรายได้ต่ำ (ซึ่งการบริโภคฟุ่มเฟือยมีน้อย) และยังเป็นเครื่องมือที่ดีในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร เพราะทำให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ในการผลิตที่เหมาะสมขึ้นกว่าการปล่อยให้ถูกใช้ไปในการผลิตสินค้าฟุ่มเฟือยมากเกินไป ตัวอย่างของภาษีที่อาจจะจัดเก็บได้แก่ ภาษีการค้า และภาษีการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย (ซึ่งควรจะตั้งมีการจัดเก็บในอัตราสูงด้วย)

-เน้นการขยายฐานภาษี (tax-base) หรือประเภท

ภาษีที่จัดเก็บ

การขยายฐานภาษีหรือประเภทภาษีที่จัดเก็บเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มการ (บังคับ) ออมในภาคเอกชน ภาษีที่มักถูกเสนอว่าควรมีการจัดเก็บ คือภาษีที่เก็บจากการใช้จ่าย (expenditure tax) เพราะเป็นภาษีที่เก็บจากรายได้ที่มีไว้ใช้จ่าย (เป็นภาษีที่เก็บจากรายได้ส่วนที่หักลบเงินออมออกแล้ว) จึงไม่มี

ผลกระทบต่อการออมในภาคเอกชน (ไม่ทำให้การออมที่เคยมีอยู่ลดลง) เหตุผลที่มี การสนับสนุนให้จัดเก็บภาษีชนิดนี้ นอกเหนือจากเหตุผลที่ว่า ภาษีก่อนการใช้จ่าย เป็นการจำกัดการบริโภคและเพิ่มการออมในระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังมีเหตุผลที่ว่าภาษี ประเภทนี้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและความยุติธรรม ไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบ ต่อการออมและการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจ และยังเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาการตี ความค่าว่ารายได้ในกรณีที่จะมีการเก็บภาษีนี้แทนภาษีรายได้ อย่างไรก็ตามวิธีการปรับใช้ ภาษีประเภทนี้ในอินเดียและศรีลังกา¹³ ให้ผลดีไม่น่าพอใจนัก เพราะบทได้ภาษีที่ได้ เพิ่มขึ้นจะไม่คุ้มกับการที่ต้องมีการปฏิรูประบบภาษีรายได้ใหม่ นอกเหนือไปจาก ปัญหาในด้าน การดำเนินการจัดเก็บที่ยุ่งยากมาก

อย่างไรก็ดีฐานภาษีที่อาจจะขยายได้ก็ ได้แก่ ภาษีการ ให้โดยเสนหา (gift tax) ภาษีทรัพย์สิน (wealth tax) ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งภาษี ประเภทใหม่ๆ จากการทำธุรกิจ หรือจากธุรกิจที่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บ หรือเก็บภาษี ต่ำ เป็นต้น

ข. มาตรการด้านอัตราดอกเบี้ย

โดยที่อัตราดอกเบี้ยเป็นตัวกำหนดการออมที่สำคัญตัว หนึ่ง ในภาคเอกชน การใช้นโยบายเพื่อเพิ่มการออมในภาคเอกชน จึงอาจทำได้โดย การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แต่ทั้งนี้อัตราดอกเบี้ยจะต้องสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ จึงจะ ทำให้การออมเพิ่มขึ้นได้จริง เพราะในระยาะที่เงินเฟ้อมาก ๆ ค่าของเงินจะลดลงเร็ว ประชาชนจึงเร่งการใช้จ่าย ซึ่งจะมีผลให้การออมลดลง มักมีการกังวลกันว่า การใช้ มาตรการอัตราดอกเบี้ยสูง จะส่งผลกระทบต่อการลงทุน แต่แท้ที่จริงถ้าหากว่าผู้ลงทุน คาดการณ์ว่าแนวโน้มของผลตอบแทนของการลงทุนจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ย เขาก็จะ ยังลงทุนอยู่ดี ยิ่งไปกว่านั้นการมีอัตราดอกเบี้ยสูง ยังอาจทำให้ประสิทธิภาพการลงทุน สูงขึ้นด้วย เพราะผู้ประกอบการต้องพยายามเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อรักษากำไรในระดับ สูงไว้ให้ได้

ค. มาตรการด้านงบประมาณ

รัฐบาลอาจจูงใจให้ภาคเอกชนออมมากขึ้น โดยใช้ นโยบายขาดดุลทางงบประมาณ (คือการใช้จ่ายมากกว่ารายได้) แต่ทั้งนี้ต้องเป็น นโยบายในช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจยังมีการใช้ทรัพยากรไม่เต็มที่ การใช้จ่ายของ รัฐบาลเป็นการเพิ่มอุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจ ช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวมาก ขึ้น และดึงดูดให้มีการลงทุน การจ้างงานมากขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นระบบ เศรษฐกิจจะมีรายได้เพิ่มขึ้นตราบเท่าที่แนวโน้มของการบริโภคส่วนเพิ่มต่ำกว่า 1 การ

ออมย่อมเพิ่มขึ้น ข้อที่พึงระวังก็คือการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลในช่วงที่มีการใช้ ทรัพยากรเต็มที่แล้วในระบบเศรษฐกิจอาจก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาล อาจไม่สามารถใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลได้มากนัก เพราะอาจมีข้อจำกัดในด้าน ความสามารถในการหาเงินทุนเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ กล่าวคือ การหาราย ได้จากรัฐวิสาหกิจ หรือการกอบหนี้สาธารณะเพื่อนำรายได้ส่วนนี้มาชดเชยการขาดดุล งบประมาณทำได้โดยมีข้อจำกัด และการกอบหนี้สาธารณะมากเกินไปอาจเป็นภาระที่ มากเกินไปสำหรับระบบเศรษฐกิจ หรือชนรุ่นหลัง

ง. มาตรการด้านเงินเฟ้อ

รัฐบาลอาจกระตุ้นให้เกิดการออมในภาคเอกชน โดย ใช้มาตรการกระตุ้นให้เกิดเงินเฟ้อ การเกิดภาวะเงินเฟ้ออ่อน ๆ (การที่ระดับราคาสินค้ากำลังสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่ไม่รวดเร็ว) เพราะการซื้อ-ขายที่คล่องตัว (ซื้อขายง่าย-ขายคล่อง) หรือมีการขยายตัวของค่าใช้จ่าย ทำให้รายได้ที่เป็นตัวเงินของประชาชนเพิ่มขึ้น แม้ว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินสูงขึ้นอาจจะทำให้เกิดภาพลวงตาทางการเงิน (money illusion) คือประชาชนรู้สึกว่ามีรายได้มากขึ้น (ทั้งที่อาจจะมียาได้ที่แท้จริงลดลงเพราะราคาเพิ่มสูงขึ้นมากกว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น) แต่ภาพลวงตาทางการเงินนี้อาจทำให้เกิดการใช้จ่ายเพิ่มอันจะเป็นการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจต่อเนื่องไป ซึ่งจะทำให้มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ และการออมในระบบเศรษฐกิจ

จ. มาตรการพัฒนาสถาบันการเงิน และระบบการเงิน

การพัฒนาสถาบันการเงินในด้านต่าง ๆ จะกระตุ้น การออมหรือเพิ่มการออมของระบบเศรษฐกิจได้ เช่น การขยายการดำเนินงานของ สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ (เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน และสถาบัน การเงินประเภทอื่น ๆ) ไปสู่ส่วนต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ จะทำให้การระดมเงินออม เข้าสู่ระบบเป็นไปได้ทั่วถึงมากขึ้น การพัฒนาระบบการเงินและสถาบันการเงินจะทำให้ สามารถดึงเงินออมมาสู่การลงทุน เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนนิสัยการออมในรูปของ การเก็บเงินสดหรือทรัพย์สินมีค่าไว้ มาสู่การฝากเงินกับสถาบันการเงิน หรือถือหลัก ทรัพย์ทางการเงิน (ซึ่งจะกลายเป็นเงินออมที่มีประสิทธิผล) การเกิดขึ้นของสถาบัน การเงินรูปแบบใหม่ ๆ เช่น การเกิดขึ้นของกองทุนประกันสังคม หรือการจัดตั้งหรือ พัฒนาสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การ เกษตร บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม) ก็จะช่วยในด้านของการระดมเงินออม และ/หรือ ช่วยจัดสรรทุนไปสู่การลงทุนที่เหมาะสมได้ดีขึ้น ในด้านของตลาดเงินนอกกรอบ^{20/} ควรมีการห้ามตลาดเงินที่มีรูปแบบที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินของระบบ

เศรษฐกิจ เช่น แอร์ลูโก้ ส่วนเงินออมนอกระบบที่มีส่วนเพิ่มยอดเงินออมในระบบเศรษฐกิจและเป็นแหล่งเสริมการลงทุนควรได้รับการดูแลและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์เงินทุนให้ดีขึ้นมากกว่าที่จะห้ามถ้าหากการพัฒนาจำเป็นต้องพึ่งเงินทุนจากส่วนนี้ อยู่อีก

จ. มาตรการพัฒนาตลาดทุน

การพัฒนาตลาดทุนช่วยให้การระดมเงินออมเพื่อการลงทุน (ระยะยาว) เป็นไปได้มากขึ้นและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น การพัฒนาตลาดทุน เช่น การจัดตั้งศูนย์กลางในการซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพมั่นคงจะทำให้ประชาชนเกิดความสนใจและหันมาทำการซื้อ-ขายหลักทรัพย์มากขึ้น นั่นคือมีการเพิ่มและ/หรือ เปลี่ยนรูปแบบการออมในระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะช่วยให้การระดมทุนเพื่อการลงทุนเป็นไปได้อย่างคล่องตัวขึ้น

ข. มาตรการอื่น ๆ

โดยที่ลักษณะความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของคนมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมการออม รัฐบาลอาจใช้มาตรการบางอย่าง เช่น การรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ถูกต้องในด้านการออม (การใช้ชีวิต) ค่านิยมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (เช่น ทัศนคติเกี่ยวกับภาษี ฯลฯ) เป็นต้น

2.2.2.2 มาตรการในการระดมเงินออมในภาครัฐบาล

โดยทั่วไป เงินออมในภาครัฐบาลมาจาก 3 แหล่งคือ เงินออมที่เกิดจากส่วนเกินดุลในงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล เงินออมจากรัฐวิสาหกิจและเงินออมจากการกอบกู้หนี้สาธารณะ โดยทั่วไปรัฐบาลกลางของประเทศต่าง ๆ มักจะมีความสามารถในการออมที่น้อยมาก เพราะภาระรับผิดชอบในด้านการพัฒนาทำให้ต้องใช้จ่ายและลงทุนค่อนข้างสูงอยู่เสมอ ในขณะที่ความสามารถในการหารายได้ค่อนข้างจำกัดหรือไม่เพียงพอ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 8.2 ว่า การขาดดุลงบประมาณกลายเป็นสถานการณ์ที่ค่อนข้างปกติในหลาย ๆ ประเทศ

ตาราง 8.2

การใช้จ่ายของรัฐบาล รายได้ภาษีของรัฐบาล และลักษณะงบประมาณของบางประเทศ

ประเทศ	2529			2530			2531		
	(คิดเป็นร้อยละของ GNP)			(คิดเป็นร้อยละของ GNP)			(คิดเป็นร้อยละของ GNP)		
	รายจ่าย	รายได้	ส่วนเกิน ดุล (ขาดดุล)	รายจ่าย	รายได้	ส่วนเกิน ดุล (ขาดดุล)	รายจ่าย	รายได้	ส่วนเกิน ดุล (ขาดดุล)
อินเดีย	16.4	13.3	(8.1)	18.1	14.5	(8.1)	17.8	14.0	(7.9)
อินโดนีเซีย	26.9	23.1	(3.9)	24.0	23.1	(0.9)	22.7	19.2	(3.3)
ฟิลิปปินส์	10.8	11.5	(1.9)	13.5	12.9	(5.0)	15.6	14.3	(2.8)
ไทย	21.7	16.3	(5.6)	18.7	16.2	(2.3)	16.4	17.4	1.0
มาเลเซีย	36.6	29.3	(7.2)	31.9	24.8	(8.2)	31.3	25.1	(8.0)
บราซิล	26.4	27.2	(11.6)	26.1	22.1	(13.3)	25.1	34.4	(12.2)
นิวซีแลนด์	42.8	39.5	(4.9)	47.1	44.7	0.6	49.1	46.6	(0.7)
สิงคโปร์	26.5	27.0	2.0	28.9	26.3	1.4	35.0	29.6	(2.7)
อังกฤษ	40.6	37.9	(3.4)	38.9	37.3	(1.8)	37.6	36.4	(0.8)
ฝรั่งเศส	44.1	40.9	(2.8)	45.1	42.5	(0.8)	43.1	41.4	(2.3)
ญี่ปุ่น	17.4	12.6	(4.9)	17.4	12.6	(4.9)	17.0	13.6	(3.5)
สหรัฐอเมริกา	24.5	19.5	(5.0)	23.3	20.1	(3.3)	22.9	19.7	(3.2)

ที่มา : World Development Report 1988, 1989, 1990

การขาดดุลในงบประมาณ ทำให้ต้องมีการชดเชยการขาดดุลงบประมาณด้วย การก่อหนี้สาธารณะ (หรือการกู้จากประชาชนหรือแหล่งอื่น ๆ ในรูปของการขายตั๋วเงินคลังหรือพันธบัตรรัฐบาล) โดยที่การออมในรัฐวิสาหกิจมักมีจำกัดเพราะการขาดประสิทธิภาพในรัฐวิสาหกิจ และการก่อหนี้สาธารณะก็จะใช้เป็นเครื่องมือหารายได้มาชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณมากกว่า เราจึงกล่าวได้ว่า การออมในภาครัฐบาลมีน้อยมากและควรที่จะมีการกระตุ้นหรือพัฒนาเพื่อให้เกิดการขาย การออมในภาครัฐบาลโดยใช้มาตรการต่าง ๆ มาตรการสำคัญ ๆ ในการระดมเงินออมภาครัฐบาลได้แก่

ก. มาตรการด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล

การเพิ่มการออมในภาครัฐบาลสามารถกระทำโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาล (หรือการจัดสรรเงินทุนเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น) เพราะการวางแผนการใช้จ่ายโดยประสานโครงการลงทุนอย่างดี เพื่อมิให้มีการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยหรือไม่เหมาะสม จะทำให้เกิดการออมในภาครัฐบาลมากขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าขนาดโดยเปรียบเทียบของภาครัฐบาล (relative size of the public sector) มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้ต่อหัวของประชาชนเพิ่มขึ้น (หรือเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวออกไป) ตาม “กฎการขยายตัวของการทำกิจกรรมของรัฐบาล” (law of expanding state activity) ของ Adolph Wagner^{21/}

มักเป็นที่ยอมรับกันว่า การใช้จ่ายลงทุนของรัฐบาล เป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการของการพัฒนา ในขณะที่การใช้จ่ายด้านการบริโภคของภาครัฐบาล (ซึ่งหมายถึงรายจ่ายในการบริหารงานราชการ หรือการใช้จ่ายที่จำเป็นในการสนับสนุนกิจกรรมการลงทุนและการบริหารงานต่าง ๆ ของภาครัฐบาล นอกเหนือไปจากรายจ่ายลงทุน) ซึ่งแม้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ก็ไม่มีผลในด้านการเพิ่มความสามารถในการผลิต (productive capacity) ของระบบเศรษฐกิจโดยตรง และมักได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นรายจ่ายที่เพิ่มในอัตราที่สูงกว่ารายได้ที่เพิ่ม (ปรากฏการณ์ที่เราเรียกว่า Please effect ที่พูดถึงในหัวข้อ 2.1.2) ดังนั้นการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการลงทุนนอกจากต้องมีการลงทุนอย่างเหมาะสมแล้ว การบำรุงรักษาและดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ลงไปแล้วอย่างเต็มที่ก็เป็นสิ่งจำเป็น ส่วนการใช้จ่ายด้านการบริโภคของรัฐบาลก็ควรจะมีนโยบายที่จะก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายประจำที่มีสัดส่วนที่สูง เช่นรายจ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง การใช้จ่ายในด้านการดำเนินงาน การบำรุงรักษา การใช้จ่ายทางทหาร รายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินโอน เงินอุดหนุนต่าง ๆ เป็นต้น

ข. มาตรการด้านรายได้ของรัฐบาล : การเก็บภาษี

การบริหารงานและการลงทุนของภาครัฐบาลอาศัยรายได้จากภาษีเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 80 ของรายได้รัฐบาลจะมาจากภาษี) แต่ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของประเทศกำลังพัฒนาค่อนข้างต่ำ (โดยเฉลี่ยจะอยู่ในระดับต่ำกว่า 18% ของ GDP สำหรับประเทศที่มีรายได้ในระดับต่ำกว่า \$ 1,550 ต่อปี ในช่วง 1977-1981^{22/} และอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 25 ของ GNP สำหรับประเทศส่วนใหญ่ที่มีรายได้ในระดับต่ำกว่า \$ 2,200 ในปี 1988^{23/}) ดังนั้นการออมของรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปจึงมีน้อยมาก

(ดูตาราง 8.2) การเพิ่มการออมของรัฐบาลอาจทำได้โดยการเข้ามาตราการด้านภาษีซึ่งอาจประกอบด้วยมาตรการสำคัญ ๆ 4 ด้านคือ

- การเพิ่มอัตราภาษีของภาษีที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วในระบบเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มอัตราภาษีที่เก็บจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีการส่งออก-นำเข้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีการขายและภาษีการค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเพิ่มอัตราภาษีอาจทำได้โดยมีขอบเขตจำกัดและอาจมีผลกระทบบางอย่างที่ควรระวัง เช่น ในด้านของภาษีที่เก็บจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏว่าในประเทศกำลังพัฒนามีการจัดเก็บในอัตราต่ำเมื่อเทียบกับแนวโน้มของราคาที่สูงขึ้น ดังนั้นควรจะมีการเพิ่มอัตราภาษีประเภทต่าง ๆ ที่เก็บจากการใช้ทรัพยากร (เช่น จากอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ผู้ประกอบกิจการส่งออกสินค้าจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ น้ำมัน ฯลฯ) เช่นในประเทศอินโดนีเซีย (ในปี 1978) สามารถเพิ่มอัตราภาษีส่งออกไม้ถึง 2 เท่า โดยไม่มีผลกระทบต่อการผลิตและส่งออกไม้ (อินโดนีเซียส่งออกไม้ปีอันดับ 2 ของโลก) อย่างไรก็ตามการเพิ่มอัตราภาษีควรจะต้องพิจารณาด้วยว่า จะมีผลให้มีการเลื่อนเวลาหรือยกเลิกการลงทุนใหม่ ๆ หรือไม่เพียงไร

ในด้านของภาษีการค้าระหว่างประเทศปรากฏว่าในอดีตประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนต้องพึ่งรายได้จากแหล่งนี้ค่อนข้างสูง (ดูตาราง 8.3) แต่ในปัจจุบันความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีหรือเพิ่มรายได้จากภาษีนี้ทำได้ไต่ถลง (หรือไม่เป็นที่พึงประสงค์) เช่นในด้านของภาษีจากการนำเข้า ปรากฏว่า อัตราภาษีนำเข้าเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษีหรือลักลอบนำเข้า (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางประเทศที่ลักษณะทางธรณแดนทำให้มีความเป็นไปได้ในการลักลอบหรือหลบเลี่ยงสูง) นอกจากนี้ตามลักษณะของภาษีนำเข้าที่จัดเก็บอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ปรากฏว่ามักมีการจัดเก็บภาษีนำเข้าสินค้าบริโภคสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูง เก็บภาษีนำเข้าสินค้าขั้นกลางในอัตราปานกลาง และอัตราต่ำสำหรับสินค้าทุนและสินค้าจำเป็น เมื่อต้องการเพิ่มอัตราภาษีก็ต้องเพิ่มในสินค้าเหล่านั้น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เช่น การเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าสินค้าจำเป็นมีผลต่อการกระจายรายได้ในสังคม การเพิ่มอัตราภาษีสินค้านำเข้าสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลางจะทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปได้ช้าลงและการเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยก็อาจไม่มีผลต่อการเพิ่มรายได้ภาษี (แต่เป็นการบังคับยอมมากกว่า)

ในด้านของภาษีจากการส่งออก เช่นภาษี (ฟรีเมียมหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) จากการส่งออกอาหารและวัตถุดิบ (เช่น ดีบุก, ปอแก้ว,

ตาราง 8.3

รายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ จัดเป็นร้อยละของรายได้ของบางประเทศ (เปรียบเทียบปี 2515 และ 2531)

ประเทศ	ภาษีรายได้		เงินสมทบใน		ภาษีภายในประเทศ		ภาษีเก็บจากการ		ภาษีอื่น ๆ		รายได้ที่มีภาษี	
	กำไร	และส่วนเกินทุน	สวัสดิการสังคม	เก็บจากสินค้าและ	บริการ	มูลค่าเพิ่ม	การค้าและการเปลี่ยน	มีระหว่างประเทศ				
	2515	2531	2515	2531	2515	2531	2515	2531	2515	2531	2515	2531
กลุ่มประเทศรายได้ต่ำ												
อินเดีย	21.3	14.5	0.0	0.0	44.5	35.3	20.1	30.3	0.9	0.3	13.2	19.5
อินโดนีเซีย	45.5	55.9	0.0	0.0	22.8	24.5	17.6	5.6	3.5	3.0	10.6	11.0
กลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง												
ฟิลิปปินส์	13.8	21.5	0.0	0.0	24.3	37.5	23.0	24.5	29.7	2.2	9.3	14.3
ไทย	12.1	19.9	0.0	0.0	46.3	46.3	28.7	22.9	1.8	2.9	11.2	8.0
มาเลเซีย	25.2	32.2	0.1	0.7	24.2	18.0	27.9	17.3	1.4	2.0	21.2	29.8
บราซิล	20.0	11.5	27.7	16.6	35.4	13.6	7.7	1.7	3.1	2.8	6.2	53.8
กลุ่มประเทศรายได้สูง												
นิวซีแลนด์	61.4	51.4	0.0	0.0	19.9	26.3	4.1	2.8	4.5	2.0	10.0	17.5
สิงคโปร์	24.4	19.1	0.0	0.0	17.6	14.5	11.1	2.7	15.5	9.7	31.4	54.0
อังกฤษ	39.4	38.0	15.6	18.5	27.1	30.6	1.7	0.1	5.4	2.5	10.8	10.2
ฝรั่งเศส	16.8	17.4	37.0	42.4	37.9	29.4	0.3	0.0	3.0	3.1	4.9	7.6
สหรัฐอเมริกา	59.4	51.5	23.6	34.2	7.1	3.6	1.6	1.7	2.5	0.8	5.7	8.1

ที่มา : World Development Report, 1990

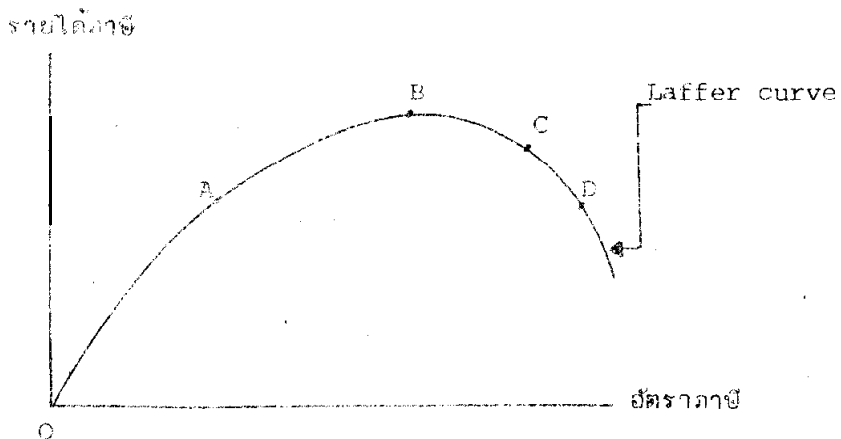
ข้าว โกโก้, ชา ฯลฯ) ที่จัดเก็บอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ปรากฏว่าการเก็บภาษีชนิดนี้ มักส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น ปลอดภัยความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก หรือความหวังที่ว่า การเก็บภาษีการส่งออกวัตถุดิบสูงกว่าสินค้าสำเร็จรูป หรือสำเร็จรูปจะทำให้มีการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value-added) ในทรัพยากรหรือวัตถุดิบ ในระบบเศรษฐกิจ อันจะก่อให้เกิดการจ้างงาน และการพัฒนาอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมเกษตรก็มักปรากฏว่าเป็นได้น้อยมาก^{24/} ดังนั้นการเพิ่มอัตราภาษีจากการส่งออกจึงไม่ใช่สิ่งที่พึงประสงค์

ในด้านของภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มักจะเชื่อกันว่าระบบเศรษฐกิจยังมีศักยภาพที่จะเก็บได้มากขึ้น ด้วยการเพิ่มอัตราภาษี หรือปรับปรุงโครงสร้างอัตราความก้าวหน้าของภาษีให้เหมาะสม แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในหลายประเทศชี้ว่า การเพิ่มอัตราภาษีเงินได้ มิได้ก่อผลที่น่าพึงพอใจในแง่ของการเพิ่มรายได้ภาครัฐบาลอย่างที่เราคาดไว้^{25/}

ในด้านของภาษีการขาย (sales taxes)^{26/} ซึ่งเก็บจากการบริโภคก็ปรากฏว่า มักจะมีปัญหาในด้านของการดำเนินการจัดเก็บ เช่น การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัตถอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปเมื่อมีการจัดเก็บแล้ว การเพิ่มอัตราภาษีช่วยเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลได้ แต่จะมีผลในด้านราคา และการบิดเบือน (distortion) ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ส่วนภาษีการค้า (excise taxes)^{27/} ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นแหล่งที่จะเพิ่มรายได้ภาษีได้ดีที่สุด เพราะโดยปกติจะเก็บจากสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ค่อนข้างต่ำ (เช่น บุหรี่ สุรา ฯลฯ) ดังนั้นการเพิ่มอัตราภาษีมีผลให้การบริโภคลดลงในอัตราที่ต่ำกว่า นั่นคือรายได้จากภาษีจะเพิ่มขึ้น และยังมีเหตุผลในเชิงศีลธรรมว่า การเก็บภาษีในสินค้าซึ่งเป็นผลเสียต่อสุขภาพเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดี ข้อที่ควรระวังก็คือ โดยที่สินค้าเหล่านี้มักจะเป็นสินค้าประเภทที่ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ค่อนข้างต่ำด้วย นั่นคือรายได้ที่ใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าเหล่านี้จะมีสัดส่วนที่สูงสำหรับคนที่มีรายได้ต่ำ ในขณะที่คนที่มีรายได้สูงจะใช้จ่ายซื้อสินค้าเหล่านี้ลดลง ดังนั้นการเพิ่มอัตราภาษีเท่าที่เป็นการเพิ่มภาระกับคนที่ยากจนกว่า นั่นคือจะมีผลต่อการกระจายรายได้ในสังคม

ในเรื่องของการเพิ่มอัตราภาษีนี้ ควรจะต้องมีการพิจารณาให้เหมาะสม การขึ้นอัตราภาษีมีผลกระทบต่อการทำงาน และการตัดสินใจออมและลงทุน เพราะการตัดสินใจทำงานหรือพักผ่อนขึ้นอยู่กับขนาดของรายได้

หลังหักภาษีและความเต็มใจที่จะออมและลงทุนก็จะขึ้นกับอัตราผลตอบแทนของทรัพย์สินหลังภาษีด้วยเช่นกัน ถ้าหากรัฐบาลขึ้นภาษีในอัตราสูงเกินไป จนมีผลให้เกิดการลดแรงจูงใจในการทำงานและการลงทุน ความสามารถในการหารายได้จากภาษีของรัฐบาลอาจลดลงในระยะต่อไป เพราะฐานเงินได้ที่จะต้องเสียภาษีเล็กลง ในเรื่องนี้ Arthur Laffer ได้เสนอถึงลักษณะความสัมพันธ์ของรายได้ภาษีและอัตราภาษีว่า จะมีความสัมพันธ์ ดังเส้น Laffer ในรูป



จากรูป สมมุติว่า เรากำลังพิจารณาการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้ จะเห็นว่าเมื่ออัตราภาษี = 0% รายได้ภาษี = 0 ถ้าภาษี = 100% ก็จะไม่เกิดผลที่คนจะทำงาน เพราะรายได้จะถูกเก็บเป็นภาษีหมด ถ้าอัตราภาษีเพิ่มจาก 0% เป็นอัตราอื่น เช่น 3% รายได้ภาษีย่อมเกิดขึ้น และการเพิ่มอัตราภาษีต่อจากอัตราที่ย่อมจะมีผลในการเพิ่มรายได้ภาษี ตราบเท่าที่อัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่มีผลไปลดแรงจูงใจในการทำงาน จนกระทั่งรายได้ที่ใช้เป็นฐานภาษีรายได้ลดลง อยากรู้ก็ดี ถ้าอัตราภาษีสูงเกินจุดหนึ่งเช่น เกินกว่าจุด B ในรูป รายได้ภาษีจะลดลง

ด้วยเหตุนี้การเพิ่มอัตราภาษีเพื่อเพิ่มเงินออมในภาครัฐบาล จึงต้องได้รับการพิจารณาให้รอบคอบว่าไม่เป็นการเพิ่มในอัตราที่สูงเกินไป จนทำให้รายได้จากภาษีของรัฐบาลลดลง

- การหาแหล่งรายได้ภาษีแหล่งใหม่

ทางเลือกที่สองในการเพิ่มรายได้ภาษีก็คือการเก็บภาษีจากแหล่งใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งยังมีความเป็นไปได้สูงในการขยายฐานภาษี (ประเภทภาษีที่จัดเก็บ) ให้มากขึ้น เช่น ในหลาย ๆ ประเทศ ยังไม่มีการเก็บภาษีทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ในหลายประเทศยังไม่มีการเก็บภาษีจากรุกิจบริการบางประเภท หรือไม่มีการเก็บภาษีการใช้ที่ดินในกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือ

บางอย่าง เป็นต้น ภาษีเหล่านี้ ไม่เพียงแต่จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแต่ฐานภาษีเหล่านี้ เช่น ทรัพย์สิน บริการ มักมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ค่อนข้างสูง (การมีรายได้สูงขึ้น มีการสะสมทรัพย์สินมากขึ้น) ดังนั้นจึงสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษี

- การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารภาษี (tax administration)

กล่าวกันว่า วิธีที่สำคัญที่สุดในการเพิ่มรายได้ของรัฐบาลก็คือการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้เพราะประเทศกำลังพัฒนามักขาดแคลนบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างดีในด้านเกี่ยวกับการบริหาร การจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ มีกฎหมายภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพ ยุ่งยากหรือซับซ้อนเกินไป มีบทลงโทษการหลีกเลี่ยงภาษีที่เบาเกินไป มีเทคนิคการจัดเก็บที่ล้าสมัยหรือมีปัญหาอุปสรรค ดังนั้นจึงมักจะมีการเสนอว่า การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีเป็นมาตรการสำคัญอันดับแรกของการเพิ่มรายได้ภาษี

- การปฏิรูประบบภาษี

การปฏิรูประบบภาษีเป็นวิธีที่ยากที่สุด แต่มีประสิทธิภาพที่สุดในการเพิ่มรายได้ภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบภาษีที่ล้าสมัยและไม่มีประสิทธิภาพ การปฏิรูประบบภาษีหมายถึงการทดแทนระบบภาษีเก่าด้วยระบบภาษีใหม่ (มีกฎหมายและข้อบังคับด้านภาษีใหม่) ที่สมบูรณ์ การปฏิรูประบบภาษีนอกจากจะต้องมีข้อมูลและวิธีทางเทคนิคต่าง ๆ มาเกี่ยวข้อง ยังจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองและปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ดังนั้นโดยปกติ การปฏิรูประบบภาษีมักจะใช้เมื่อมีวิกฤตการณ์ด้านการคลังอันเป็นปัญหาที่พื้นฐานซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูประบบภาษีเพื่อแก้ปัญหา หรือใช้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจ (เช่น มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากรัฐมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีมากขึ้น เป็นต้น) ซึ่งการดำเนินการต้องใช้เวลาและการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจจะมากกว่าการเพิ่มรายได้จากภาษีโดยวิธีอื่น

ค. มาตรการเพิ่มการออมในรัฐวิสาหกิจ

ในขณะที่วิสาหกิจรัฐในประเทศสังคมนิยมมีส่วนในการเพิ่มการออมของระบบเศรษฐกิจ ในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนไม่น้อยกลับมีรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุน และต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง หรือโดยการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ (โดยมีรัฐบาลค้ำประกัน)^{28'} ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้มักจะได้รับสิทธิพิเศษ หรือการคุ้มครองอย่างมากจากรัฐบาลเมื่อ

เปรียบเทียบกับวิสาหกิจเอกชน (เช่น มีการผูกขาดตลาด หรือได้รับการสนับสนุนส่งเสริมในด้านเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น) สาเหตุสำคัญของการขาดประสิทธิภาพ (หรือเกิดความล้มเหลวในการลดต้นทุน) ก็คือการขาดการบริหารงานและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เพราะการมีโครงสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม การมีนโยบายควบคุมราคาผลผลิตของรัฐวิสาหกิจและความไม่ยืดหยุ่นในการปรับตัวทางด้านราคา และการที่รัฐบาลกำหนดบทบาทรัฐวิสาหกิจให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลอันทำให้การหารายได้ (กำไร) เป็นไปไม่ได้ เช่น การใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเพิ่มการจ้างงาน หรือรักษาระดับการจ้างงานของระบบเศรษฐกิจ หรือเพื่อแก้ปัญหาการกระจายรายได้ หรือเพื่อการเสนอบริการสังคมบางประเภท เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การเพิ่มการออมในรัฐวิสาหกิจ (หรือการลดการขาดทุน) อาจจะทำได้โดยการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพให้ออกชนดำเนินการ (เพื่อว่ารัฐจะได้ไม่ต้องรับภาระการขาดทุนนั้น) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยให้อิสระมากขึ้นในด้านของนโยบายและการบริหารงานและการสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้เหมาะสม การปรับปรุงราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมตามต้นทุน ลดการให้การอุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเองของรัฐวิสาหกิจขึ้น

ง. มาตรการชดเชยการขาดทุนในงบประมาณหรือเพิ่มการออมภาครัฐบาลโดยการก่อกหนี้สาธารณะ

โดยที่การใช้จ่ายของรัฐบาลต้องสมดุลกับรายรับของรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการขาดดุลในงบประมาณ ซึ่งก็คือการที่รัฐบาลมีรายได้น้อยเกินไปพอสำหรับการใช้จ่าย รัฐบาลก็ต้องหารายรับมาชดเชยการขาดดุลนี้ด้วยการก่อกหนี้สาธารณะ ซึ่งก็คือการกู้จากเอกชนโดยการกู้ยืมในตลาดทุน หรือโดยการออกพันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง ดังนั้น มาตรการการก่อกหนี้สาธารณะก็คือการเพิ่มการออมในภาครัฐบาล ถ้าเป็นการชักจูงให้เกิดการออมของภาคเอกชนมากขึ้นในรูปของการถือหลักทรัพย์รัฐบาล แต่จะไม่มีผลในการเพิ่มเงินออมของระบบเศรษฐกิจถ้าเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบการออมของเอกชน (เช่น เปลี่ยนจากการออมในรูปเงินฝากธนาคารหรือการถือหลักทรัพย์ทางการเงินของเอกชนมาเป็นของรัฐบาล เป็นต้น) ซึ่งเท่ากับเป็นการแย่งใช้เงินทุนกับภาคเอกชน นอกจากนี้การที่รัฐบาลสามารถดึงเงินออมมาได้ ย่อมแสดงว่าต้องมีการให้ดอกเบี้ยในอัตราสูงพอที่จะจูงใจให้ประชาชนหันมาให้รัฐบาลกู้ หรือถือหลักทรัพย์รัฐบาล ดังนั้นเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระการใช้จ่าย (ดอกเบี้ย) ในอนาคต

ของรัฐบาล ดังนั้นการใช้มาตรการนี้จึงต้องระมัดระวังว่าจะต้องไม่ก่อภาระแก่รัฐบาลมากเกินไป

3. เงินทุนเพื่อการพัฒนาจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ (the finance of development from external sources)

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 1 ของบทนี้ นักศึกษาทราบว่า ถ้าหากรายได้ที่เกิดจากความสามารภในการส่งออกของระบบเศรษฐกิจไม่เพียงพอสำหรับการนำเข้าที่ต้องเกิดขึ้น ณ ระดับรายได้ประชาชาติ (หรือระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ) ที่ต้องการ และถ้าหากการออม (หรือเงินทุน) ภายในระบบเศรษฐกิจไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนที่ควรจะต้องเกิดขึ้นเพื่อการเจริญเติบโตตามเป้าหมาย ประเทศก็ต้องพยายามหาเงินทุนเพื่อการพัฒนาจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เงินทุน (ทรัพยากร) จากภายนอกประเทศ ทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโต (และพัฒนา) ได้ดีกว่าการอาศัยเฉพาะเงินออมภายในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว

3.1 ขนาดของเงินทุน (ทรัพยากร) ที่ต้องการจากภายนอกประเทศ

เราอาจสามารถพิจารณาขนาดของเงินทุนที่ต้องการจากภายนอกประเทศได้ง่าย ๆ โดยใช้การวิเคราะห์ช่องว่างสองระดับ (two-gaps analysis)^{29/} กล่าวคือ จากสมการ (5) ในหัวข้อที่ 1 ของบทนี้ เรามีสมการ

$$I = S + (T - G) + (M - X) \dots\dots\dots(5)$$

ซึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบเศรษฐกิจจะเกิดดุลยภาพที่รายได้ระดับที่ต้องการ (Y) ถ้าการออมภายในระบบเศรษฐกิจ (การออมภาคเอกชน และการออมภาครัฐบาล) มีมากพอสำหรับการลงทุนและการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่จำเป็นสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่ต้องการนั้น แต่ถ้าการออมภายในมีไม่เพียงพอประเทศต้องหาเงินออมต่างประเทศ (foreign savings) หรือเงินทุนจากภายนอกมาช่วยเสริมการออมภายใน โดยในขณะเดียวกันจะช่วยให้สามารถนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่จำเป็นเพื่อการบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตที่ต้องการได้ ขนาดของ

เงินทุนที่ต้องการ ณ ระดับรายได้ดุลยภาพดังกล่าวจะเท่ากับขนาดของช่องว่างการออมภายในประเทศ ซึ่งพอดีเท่ากับช่องว่างการค้าระหว่างประเทศที่ดุลยภาพ กล่าวคือ จาก (5)

$$I - S - (T - G) = M - X$$

$$(I + G) - (S + T) = M - X \quad \dots\dots\dots(6)$$

โดยที่ I คือการลงทุนของภาคเอกชน G คือการใช้จ่ายของรัฐบาล S คือการออมของภาคเอกชนซึ่งสามารถนำมาใช้จ่ายในการลงทุนเอกชน และ T คือรายได้ (ภาษี) ของรัฐบาลซึ่งสามารถนำมาใช้จ่ายในภาครัฐบาล ดังนั้น $(I+G) - (S+T)$ ก็คือช่องว่างการออมภายในประเทศ (saving gap หรืออาจเรียกว่า domestic investment-saving gap) และเมื่อ M คือการนำเข้า และ X คือการส่งออก ดังนั้น $(M-X)$ คือช่องว่างการค้าระหว่างประเทศหรือช่องว่างเงินตราต่างประเทศ (trade gap หรือ foreign exchange gap) นั่นเอง นั่นคือ สมการที่ (6) บอกเราว่าที่ดุลยภาพช่องว่างการออมภายในประเทศเท่ากับ ช่องว่างการค้ามันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำเงินทุนจากภายนอกประเทศในขนาดเท่ากับ $(M-X)$ จะพอดี ทำให้ช่องว่างการออมหมดไปพร้อม ๆ กับปิดช่องว่างการค้าต่างประเทศ และระบบเศรษฐกิจจะมีรายได้ประชาชาติ ณ ระดับดุลยภาพเท่ากับ Y ตามต้องการ

เราทราบว่า ดุลยภาพตามสมการ (6) จะเกิดขึ้นเสมอเมื่อสิ้นระยะเวลาบัญชีเพราะกระบวนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในรอบระยะเวลาบัญชีนั้น (เหมือนการปรับตัวของรายได้ประชาชาติ ตามสมการ (1) ในหัวข้อที่ 1 ของบทนี้ ดังกล่าวแล้ว) แต่ที่เราสนใจมิใช่สมดุลที่จะเกิดขึ้นจริง (actual) ดังกล่าวแต่เราสนใจว่าความไม่สมดุลของสมการ (6) ที่เกิดจากการวางแผนลงทุน และการวางแผนการออม (ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน) และการวางแผนการนำเข้าและส่งออก ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเพราะเป็นการตัดสินใจของคน คนละกลุ่ม และขึ้นกับปัจจัยที่แตกต่างกัน หรือเป็นอิสระต่อกันมีมากน้อยแค่ไหน กล่าวคือ นอกจากช่องว่างการออม และช่องว่างการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นแล้ว เรายังคาดได้ว่าช่องว่างการออม (ตามแผนการออม-การลงทุน ของผู้ออม-ผู้ลงทุน) จะไม่เท่ากับช่องว่างการค้า (ตามแผนการนำเข้าและส่งออกของผู้นำเข้าและส่งออก) ด้วย สิ่งนี้นักวางแผนต้องการจะทราบก็คือ ช่องว่างการออมที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (ex-ante หรือ anticipated saving gap) มีขนาดเท่าไร และช่องว่างการค้าระหว่างประเทศที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (ex-ante หรือ

anticipated trade gap) มีขนาดเท่าไร เพื่อจะได้หามาตรการและเครื่องมือที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมจากต่างประเทศเข้ามาได้อย่างเหมาะสมเพียงพอและสามารถเกื้อหนุนต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจตามที่ต้องการ

โดยปกติ ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาหรือในประเทศกำลังพัฒนา ช่องว่างการออม (ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น) มักจะใหญ่กว่าช่องว่างการค้า (ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น) นั่นคือการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจถูกจำกัดด้วยการลงทุน (investment-limited growth) ภายในระบบเศรษฐกิจ การปิดช่องว่างการออมด้วยการนำทุนเข้าจากต่างประเทศหรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จะทำให้การเจริญเติบโตเป็นไปได้ตามต้องการ และการปิดช่องว่างการออมนี้ก็จะเป็นการปิดช่องว่างทางการค้าไปด้วย ในขณะเดียวกัน ในทางตรงกันข้าม ถ้าช่องว่างการค้าใหญ่กว่าช่องว่างการออม ซึ่งมักเป็นกรณีที่ประเทศพัฒนามาได้ระดับหนึ่งแล้ว เรากล่าวว่าการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจถูกจำกัดโดยการค้า (trade-limited growth) เพราะถ้าไม่สามารถหาเงินทุนเพื่อการนำเข้าที่จำเป็น ระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่ต้องการได้ ดังนั้นในกรณีนี้ขนาดของเงินทุนที่ต้องการ จะเท่ากับช่องว่างการค้า เพราะจะขจัดข้อจำกัดของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการค้า (ระหว่างประเทศ) ไปได้พอดี และปิดช่องว่างการออม (ซึ่งมีขนาดเล็กกว่า) ไปด้วยพร้อม ๆ กัน

ลองพิจารณาตัวอย่างต่อไปนี้^{30/} สมมติประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็ก ประเทศหนึ่งมีการออม (S) 150 ล้านจากรายได้ประชาชาติ (Y) ซึ่งเท่ากับ 1,000 ล้าน ถ้าอัตราส่วนเพิ่มของทุนต่อผลผลิต (ICOR) = 3 อัตราเพิ่มของประชากร (n) = 2% มีการนำเข้าสินค้า (M) = 120 ล้าน และส่งออก (X) = 100 ล้าน คาดว่าการนำเข้าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ในปีหน้า การส่งออกจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ในปีหน้า จากข้อมูลข้างต้นเราอาจหาขนาดของเงินทุนที่ต้องการจากภายนอกประเทศได้ดังนี้

(สมมติประเทศนี้ต้องการให้อัตราการเจริญเติบโตของรายได้เฉลี่ยต่อคนที่แท้จริงเพิ่มขึ้น 4% ต่อปี หรือ $D = 0.04$)

โดยที่การเจริญเติบโตที่แท้จริง (D) = การเจริญเติบโตที่เป็นตัวเงิน-อัตราการเพิ่มของประชากร

$$\text{ดังนั้น } D = G - n$$

จากแบบจำลองของฮาร์รอด-โดมาร์ : $G = \frac{s}{v}$ โดยที่ $v = 3 = ICOR$

เราได้ว่า $G = \frac{s}{3}$ ดังนั้น

$$D = \frac{s}{3} - 0.02$$

$$\text{นั่นคือ } 0.04 = \frac{s}{3} - 0.02$$

$$s = 0.06 \times 3 = 0.18$$

s ก็อัตราการออมหรือ $\frac{S}{Y}$ ดังนั้นถ้า $Y = 1,000$ ล้าน

$$\text{ระดับการออมที่ต้องการ} = 0.18 \times 1,000 = 180 \text{ ล้าน}$$

ขณะนี้การออมของระบบเศรษฐกิจ = 150 ล้าน

ดังนั้นช่องว่างการออมที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (ex-ante หรือ anticipated saving gap) = $180 - 150 = 30$ ล้าน

ในด้านการค้าต่างประเทศ โดยที่การนำเข้าจะเพิ่มขึ้น 10% หรือ 12 ล้าน นั่นคือการนำเข้าจะมีมูลค่า 132 ล้าน ส่วนการส่งออกเพิ่มขึ้น 5% (หรือ 5 ล้าน) หรือคือมีการส่งออกมูลค่า 105 ล้าน ช่องว่างการค้าที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (ex-ante หรือ anticipated trade gap) = $132 - 105 = 27$ ล้าน

จะเห็นได้ว่าสำหรับประเทศนี้ ช่องว่างการออมใหญ่กว่าช่องว่างการค้า การปิดช่องว่างการออม (ซึ่งจะปิดช่องว่างการค้าไปพร้อม ๆ กัน เพราะช่องว่างการค้า เล็กกว่าช่องว่างการออม) ต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอกประเทศจำนวน 30 ล้าน เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการ แต่ถ้าความสามารถในการหา เงินทุนจากต่างประเทศมีจำกัด ประเทศอาจไม่สามารถปิดช่องว่างการออมนี้ได้หมดซึ่ง หมายความว่า ประเทศจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตที่ต้องการ ในกรณีนี้ จำนวนเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนต่ำสุดที่ต้องการ (เพื่อทำให้เกิดสมดุล ตามสมการ (6) หรือ เพื่อให้ช่องว่างการออม เท่ากับ ช่องว่างการค้า) ก็คือส่วนต่าง ของช่องว่างทั้งสองนั่นเองซึ่งก็คือ 3 ล้านนั่นเอง

จาก (6) เราทราบว่าที่ดุลยภาพช่องว่างการออม = ช่องว่างการค้า แต่จากตัวอย่าง เรามีช่องว่างการออม = 30 \neq ช่องว่างการค้าซึ่ง = 27 แต่ถ้ามีการ นำเงินเข้ามา 3 ล้าน เพื่อปิดช่องว่างการออม เราได้

$$(30 - 3) = 27$$

นั่นคือเกิดสมดุลของสมการ (6) แต่ระบบเศรษฐกิจจะไม่ได้ growth rate 4%

กล่าวโดยสรุปเมื่อช่องว่างการออมภายในประเทศไม่เท่ากับช่องว่างการค้ำระหว่างประเทศ ขนาดของเงินออมสูงสุดที่ต้องการจากภายนอกประเทศ จะเท่ากับขนาดของช่องว่างที่ใหญ่กว่าในระหว่างช่องว่างทั้งสองนี้ และขนาดของเงินออมต่ำสุดที่ต้องการจากภายนอกประเทศ จะเท่ากับผลต่างของช่องว่างทั้งสองนี้

3.2 แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ

แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศหรือการออมต่างประเทศ (foreign savings) ที่อาจนำมาใช้เป็นเงินทุนเพื่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจนอกเหนือไปจากรายได้จากการส่งออก (export) สินค้าและบริการ ประกอบด้วย^{31/}

ก. การออมเอกชน (private savings) จากต่างประเทศ

การออมของเอกชนต่างประเทศ ที่สามารถนำเข้ามาจะประกอบด้วย การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign private investment) การลงทุนในหลักทรัพย์ (portfolio investment) การให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (commercial bank lending) แก่รัฐบาลหรือธุรกิจ และเครดิตการส่งออก (export credits) หรือการให้สินเชื่อเพื่อการนำเข้าสินค้าจากประเทศผู้ให้สินเชื่อนั่นเอง

ข. การออมทางการ (official savings) จากต่างประเทศ

การออมทางการมีชื่อเรียกเป็นทางการว่า official development assistant (ODA) หรือ foreign aid ซึ่งเรามักเรียกรวม ๆ ว่า การช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือการออมทางการนี้อาจจะเป็นแบบ bilateral aid ซึ่งเป็นการช่วยเหลือของรัฐบาลประเทศหนึ่งแก่รัฐบาลของอีกประเทศหรือเป็นแบบ multilateral aid ซึ่งก็คือการที่เงินทุนจากประเทศต่าง ๆ เคลื่อนไปสู่องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะให้กู้หรือให้การช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอีกต่อหนึ่ง การให้การช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นแบบ bilateral หรือ multilateral aid อาจจะถูกจัดอยู่ในรูปของเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grant) เงินให้กู้ยืมที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาคืนเงินยาวนาน ที่เรียกว่า "soft" loans หรือการให้กู้ยืมเพื่อการค้ำระหว่างประเทศในรูปของเครดิตเพื่อการส่งออก หรือการลงทุนในหลักทรัพย์ (ของประเทศที่รับการช่วยเหลือ) ที่เรียกว่า "hard"

loans นอกจากนี้การช่วยเหลือยังอาจจะอยู่ในรูปของการช่วยเหลือทางเทคนิคหรือการช่วยเหลือด้านต้นทุน (เครื่องจักร เครื่องมือ ฯลฯ)

แนวโน้มของการนำเข้าเงินออมสุทธิจากต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2503, 2513 และ 2526 แสดงอยู่ในตาราง 8.4 ซึ่งจะเห็นว่ายอดรวมสุทธิของการนำเงินทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นกว่า 12 เท่าตัวในช่วง 23 ปี (คือจาก 7.95 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 98.05 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ทั้งนี้โดยแหล่งที่เป็นการออมเอกชนมีความสำคัญเพิ่มขึ้น และหมวดที่สำคัญที่สุด (ขนาดเงินทุนมากที่สุด) ในแหล่งนี้ก็คือการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (ดูตาราง 8.4)