

นโยบายการเงินการคลัง ในภาวะฟืดเคือง

ภาวะฟืดเคืองตามนัยแห่งบทความนี้ หมายถึง ภาวะปัจจุบันของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นภาวะที่เราขายสินค้าไปต่างประเทศไม่มีใครสะดวก ราคาสินค้าออกของไทยตกต่ำ การชำระเงินกับต่างประเทศขาดดุล รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินมากทั้งในด้านบริหาร ด้านพัฒนา และด้านป้องกันประเทศ

เนื่องด้วยผมเขียนเรื่องนี้ในขณะที่อยู่ต่างประเทศ ได้รับข่าวเศรษฐกิจอยู่เสมอก็จริง แต่ยังไม่

ได้รับสถิติแน่นอนและละเอียดอย่างใกล้ชิด ฉะนั้นขอให้นักศึกษาและผู้อ่านอื่น ๆ โปรดให้อภัยที่จะไม่ยกเอาสถิติละเอียดมาแสดง จะขอขยายความแต่เป็นเลา ๆ และถ้าท่านผู้ใดสนใจก็คงจะค้นตัวเลขดูได้จากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและจากที่อื่น ๆ

สินค้าออกที่เป็นปัญหามากที่สุดคือข้าว เพราะข้าวเป็นสินค้าที่คนไทยส่วนมากเป็นผู้ผลิตและผู้ค้า ไทยเราส่งข้าวออกในปี ๒๕๑๓ นี้ได้เป็นจำนวนสูงกว่าในปี ๒๕๑๒ แต่ราคาคงต่ำลงมากเพราะต้นทุนการผลิตข้าวในโลกได้ลดลง ส่วนดินบุก ข้าวโพด มันสำปะหลัง กุ้งสด และยาสูบนั้นดีขึ้น แต่ยาง ปอ และไม้ของเรายังมีมูลค่าส่งออกต่ำลง รายรับจากการท่องเที่ยวลดลงเล็กน้อย แต่รายจ่ายจากการเดินทางของคนไทยไปต่างประเทศเพิ่มขึ้น รายจ่ายในการส่งสินค้าเข้าเลาก็ยังสูงอยู่ แม้ว่าการขึ้นภาษีเมื่อกลางปีจะมีผลจำกัดมูลค่าสินค้าเข้าอยู่บ้างก็ตาม แต่ยังไม่คุ้มกับที่มูลค่าสินค้าเข้าเมื่อต้นปีสูงขึ้นเป็นอันมาก

ในจำนวนเงินที่เราเอาไปใช้จ่ายในต่างประเทศเมื่อปี ๒๕๑๓ (และคงจะต่อไปในปี ๒๕๑๔) มีเรื่องน่าสังเกตคือ เราได้สั่งซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ด้วยเงินตราต่างประเทศมากขึ้น ผลส่วนรวมของการชำระเงินระหว่างประเทศในปี ๒๕๑๓ ก็คือขาดดุลค่อนข้างสูง เงินสำรองระหว่างประเทศของเราได้ลดลงเป็นจำนวนมากกว่า ๑๐๐ ล้านเหรียญอเมริกัน ส่วนด้านการคลังและงบประมาณนั้น แม้ว่ารัฐสภาจะได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายล่าช้าก็ตาม รายจ่ายของรัฐบาลก็ยังสูงขึ้นกว่าในปีก่อน ๆ เฉพาะอย่างยิ่งในด้านรายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศ รายได้จากภาษีอากรนั้นเพิ่มไม่มาก เพราะการขึ้นภาษีเมื่อกลางปีเป็นมาตรการเพื่อจำกัดสินค้าเข้า จึงทำให้เงินรายรับศุลกากรในปลายปีลดลง พันธบัตรรัฐบาลก็ขายไม่ดีนัก ฉะนั้นในปี ๒๕๑๓ รัฐบาลจึงต้อง

กู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้น

นี่แหละเป็นภาวะฝืดเคือง และในภาวะเช่นนี้เราจะควรดำเนินนโยบายการเงินการคลังอย่างไรดี

หลัก ๓ ประการ

นักศึกษาที่เคยฟังหรืออ่านคำบรรยายของผม คงจำได้ว่าตามทัศนะของผม นโยบายการเงินการคลังของประเทศควรจะกำหนดให้เป็นไปตามหลัก ๓ ประการคือ

ก. หลักพัฒนา คือพยายามให้ผลผลิตของประเทศสูงขึ้น และประชาชนมีรายได้สูงขึ้น มีการลงทุนมากขึ้นเพื่อส่งเสริมการผลิตในขนาดด้วย

ข. หลักความยุติธรรมในสังคม คือพยายามให้การพัฒนาได้ผลกระจายไปทั่วถึงกันในบรรดาประชาชนทั่วประเทศ ใครจนก็ให้จนน้อยลง ซึ่งหมายความว่าใครมั่งมีก็อย่าให้มั่งมีจนเกินไปนัก

ค. หลักเสถียรภาพ คือพยายามรักษาค่าของเงินบาทให้คงที่อยู่ และราคาสินค้าให้คงที่อยู่ที่เท่าที่จะทำได้ อย่าให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางขึ้นหรือทางลงมากหรือน้อยนัก

หลักดังกล่าวยังนำมาใช้ได้แม้ในภาวะฝืดเคืองเยี่ยงปัจจุบัน แต่วิธีการจะต้องแตกต่างไปบ้างจากภาวะเศรษฐกิจที่ส่วนรวมยังรุ่งเรืองเช่นเมื่อ ๒-๓ ปีก่อน

ในตอนต่อ ๆ ไปจะได้กล่าวถึง

(ก) นโยบายการค้าและชำระเงินกับต่างประเทศ

(ข) นโยบายการคลัง

(ค) นโยบายเศรษฐกิจภาคเอกชน

และจะสรุปในตอนสุดท้ายว่าด้วยการกำหนดปริมาณเงิน

(ก) นโยบายการค้าและชำระเงินกับต่างประเทศ

เราจะต้องพยายามแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระเงินกับต่างประเทศให้คืนที่ขึ้นมาให้ได้ภายในระยะเวลาอันไม่ชักช้า ขณะนี้เรายังมีเงินสำรองระหว่างประเทศมากพอใช้ แต่จะต้องพยายามแก้ไขให้สำเร็จภายใน ๒ ปีข้างหน้าเป็นอย่างช้า

ในด้านสินค้าเข้า การขึ้นภาษีเมื่อกลางปี ๒๕๑๓ ได้ผล จำกัดการนำเข้าได้ดีพอสมควร และคงจะมีผลต่อไปในปี ๒๕๑๔ แต่ในขณะที่เราจำกัดการนำเข้าสินค้าเข้าโดยทั่วไปนั้น ยังมีสินค้าบางชนิดที่สำคัญรอดพ้นจากจำกัดมาได้และเป็นสิ่งที่รัฐบาลสั่งเข้ามาเอง เช่น รถยนต์ประจำตำแหน่ง หรือรถยนต์ประเภทอื่นที่ใช้ในราชการ อีกประเภทหนึ่งได้กล่าวถึงแล้วคืออาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งน่าจะพิจารณาให้ต้องห้าม เมื่อเราต้องป้องกันประเทศ ไม่มีวิธีอื่นใดแล้วหรือที่จะอำนวยความสะดวกให้เราไม่ต้องเสียเงินต่างประเทศมากนัก อนึ่ง การที่คนไทยเดินทางไปต่างประเทศมากขึ้นนั้น ประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นการลงทุน เช่น ไปเที่ยว และจะควรจำกัดหรือไม่เพียงใด จะใช้วิธีจำกัดวิธีใดจึงจะแยบคายและเหมาะสม มีผู้กล่าวขวัญอยู่บ้างว่าทางราชการอาจจะใช้วิธีแก้ดุลชำระเงินด้วยการลดค่าของเงินบาท วิธีนี้ผมขอตอบเด็ดขาดว่าเป็นมาตรการที่ไร้ประโยชน์ และจะทำให้เสื่อมเสียโดยไม่จำเป็น การลดค่าเงินบาทเท่ากับการลดราคาสินค้าออกของเรา ถ้าลดแล้วขายได้มากต่อมากก็น่าจะลด แต่ในสภาพปัจจุบันและในปัญหาปัจจุบัน การลดราคาสินค้าขาออกในส่วนรวมของเรานั้นจะเป็นการสูญเสียเสียเปล่า ไม่ทำให้รายรับจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น มีแต่ผลร้ายไม่มีประโยชน์เลย

การแก้ปัญหาด้านสินค้าออกนั้น ได้แก่ การสนับสนุนให้ประชาชนผลิตสินค้าต่าง ๆ ด้วยสมรรถภาพ ทำให้ต้นทุนถูกลงจะได้แข่งขันกับต่างประเทศได้ดีขึ้น สำหรับสินค้าออกที่ตลาดวายแล้ว เราก็คงต้องหันไปผลิตสินค้าอื่นซึ่งมีผู้ซื้อมากขึ้น เช่น เนื้อสัตว์ ปลา กุ้ง และอาหารสัตว์ เป็นต้น ตลอดจนสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิดที่เราได้ลงทุนส่งเสริมไว้ ที่จะสนับสนุนให้ประชาชนผลิตสินค้าใหม่ดังกล่าวเพื่อส่งออกนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องใช้เจ้าหน้าที่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นสื่อผู้ชักนำ ฉะนั้นน่าจะพิจารณาว่ากระทรวงทบวงกรมของเรานี้ปฏิบัติราชการได้ผลเป็นอย่างไร ถ้าปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่มีการประสานงานกัน หรือมีแต่การเกี่ยงกันทำงาน หรือทำซ้ำกัน หรือทำกันคนละทีไม่เป็นที่พอใจเป็นพยายายอย่างที่ผมเชื่อว่าเป็นอย่างทุกวันนี้ ก็น่าจะได้มีการส่งคายนาปรับปรุงเสียโดยไม่ต้องเกรงใจกัน ให้ปฏิบัติราชการได้ผลดีทะมัดทะแมงยิ่งกว่านี้

รายได้จากต่างประเทศประเภทหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยเราสามารถเพิ่มขึ้นได้เพราะมีบุญ ภูมิประเทศของเราตั้งอยู่ในทำเลที่ดี คือรายได้จากการท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศ รัฐบาลน่าจะลงทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ได้ผลดียิ่งไปกว่าปัจจุบัน

(ข) นโยบายการคลัง รายจ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศนั้น ได้เสนอมมาแล้วว่าควรจะพิจารณาโดยถ่วงน้ำหนักส่วนรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ในขณะนี้ไม่ควรประหยัดตัดทอน แต่ควรจะควบคุมกวัดขั้นให้ลงทุนได้ประโยชน์จริง ๆ เต็มเม็ดเต็มหน่วย และให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรมแห่งสังคม เช่น สนับสนุนการศึกษาพัฒนาในชนบท เป็นต้น รายจ่ายด้านบริหารนั้นควรจะประหยัดให้มาก โดยปรับปรุงให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมี

สมรรถภาพมากกว่าทุกวันนี้

รัฐบาลได้เพิ่มรายจ่ายขึ้นทุกปี ก็ควรจะเพิ่มรายได้ขึ้นทุกปีด้วย ให้สมส่วนกัน การแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินนั้นจะทำให้รายได้ของรัฐบาลลดน้อยลง เช่น ค่าพรีเมียมข้าวที่ลดลงมาก และการขึ้นภาษีเพื่อสกัดสินค้าเข้า ก็จะทำให้รายได้จากศุลกากรลดต่ำลง รัฐบาลจึงยังจะมีความจำเป็นแสวงหารายได้อย่างอื่นมาทดแทนกันด้วย มาตรการเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นนี้ ข้อแรกคือการปรับปรุงการเก็บภาษีให้รั่วไหลน้อยลงซึ่งจะช่วยได้มากแต่ก็ไม่พอ ฉะนั้นในยามยากเช่นนี้ รัฐบาลมีเหตุผลพอที่จะเพิ่มภาษีขึ้นอีก และควรถือโอกาสเช่นนี้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรมในสังคม ภาษีที่จะเพิ่มควรเรียกเก็บจากคนมั่งมีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่ดิน (อันจะช่วยยี่ดราค่าที่ดินให้ทรงอยู่ได้ ไม่เพิ่มขึ้นฮวบฮาบอย่างทุกวันนี้เพราะการเก็งกำไร) ภาษีเก็บจากลาภมิควรได้ เช่น ที่ดินที่มีค่าสูงขึ้นเพราะรัฐบาลหรือเทศบาลตัดถนนผ่าน ภาษีมรดกและภาษีการรับมรดก เป็นต้น มาตรการภาษีอากรดังกล่าวนี้ควรจะรีบดำเนินการ

การกู้เงินของรัฐบาลทั้งภายในและภายนอกประเทศนั้นคงจำเป็นอยู่ และแท้จริงหนี้สินต่างประเทศของรัฐบาลในขณะนี้ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับเงินสำรองและรายได้เงินต่างประเทศประจำปีของเรา ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยจะควรให้รัฐบาลกู้มากขึ้นเพียงใดนั้น จะได้กล่าวในตอนสุดท้ายที่ว่าด้วยปริมาณเงิน

(ค) นโยบายเศรษฐกิจภาคเอกชน เศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นรากฐานแห่งภาวะการคลังและภาวะการค้ากับต่างประเทศ เพราะถ้าเอกชนมีเศรษฐกิจรุ่งเรือง รัฐบาลก็จะสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นสำหรับ

ทำนุบำรุงบ้านเมือง และถ้าเอกชนสามารถผลิตมากขึ้นด้วยต้นทุนต่ำลง ก็จะสามารถนำสินค้าส่งออกไปขาย ณ ต่างประเทศมากขึ้น เป็นการบรรเทาปัญหาดุลการชำระเงิน ฉะนั้นนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจภาคเอกชนจึงเป็นความจำเป็นและสำคัญยิ่งนัก

การกำกับและส่งเสริมเศรษฐกิจภาคเอกชนนั้นมีอยู่ ๒ ด้าน คือ ด้านการเงินและด้านบริการ ด้านบริการนั้นหน่วยราชการที่จะช่วยเอกชนได้คือ หน่วยราชการที่เกี่ยวกับการเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง และการค้า ในด้านการเงิน กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที โดยผ่านธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม และสถาบันการเงินอื่นๆ ซึ่งจะพึงขยายสินเชื่อให้พอเพียงแก่การผลิตและการค้า

สรุป : ปริมาณเงิน

ในการรักษาเสถียรภาพของเงินบาท รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องอำนวยความสะดวกให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราที่พอเหมาะกับการขยายตัวและการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ต้องเพิ่มไม่มากนักมิฉะนั้นเงินจะเฟ้อ และไม่ใช่น้อยนักมิฉะนั้นเงินจะฝืด ปริมาณเงินที่ว่ามีได้แก่ธนบัตรที่ออกใช้บวกกับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ประเภทเผื่อเรียก

ในภาวะฝืดเคืองอย่างปัจจุบัน เมื่อการค้าและการทำระเงินขาดดุลก็ย่อมตั้งให้ปริมาณเงินบาทในท้องตลาดลดลง หรือถ้าจะเพิ่มขึ้นก็เพิ่มแต่น้อย อีกด้านหนึ่งถ้าเศรษฐกิจภาคเอกชนขยายตัวขึ้นโดยรวดเร็ว และธนาคารกับสถาบันการเงินต่างๆ ขยายสินเชื่อขึ้นด้วยความสนับสนุนของธนาคารแห่งประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาในตอนก่อน ก็

เป็นเหตุดันให้ปริมาณเงินบาทในท้องตลาดเพิ่มขึ้น ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า แรงดันให้ปริมาณเงินลดลง (การค้าขาดดุล) กับแรงดันให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น (เศรษฐกิจเอกชนขยายตัว) อย่างไหนจะมีกำลังมากกว่ากัน

ในปัจจุบันพอจะสันนิษฐานได้ แรงดันให้ปริมาณเงินลดลงจะมีกำลังมากกว่าแรงดัน เพราะประเทศไทยเราอาศัยการค้ากับต่างประเทศ มากอยู่โดยปกติ ฉะนั้นในแง่นโยบายการคลัง ประเด็นที่ว่า ธนาคารชาติ จะควรให้รัฐบาลกู้เงินมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ควรจะมีคำตอบว่า ธนาคาร ชาติสามารถให้รัฐบาลกู้ในยามผืดเคืองนี้ได้มากกว่าในระยะรุ่งเรือง เพื่อ ปริมาณเงินจะได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่พอเพียงแก่หลักเสถียรภาพ แต่ทั้งนี้ มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ ๒ ประการคือ

(๑) รัฐบาลพึงวางนโยบายภาษีอากรให้ได้รายได้เพิ่มขึ้นจากภาษี ประเภททางตรง ซึ่งจะได้ผลทางหลักความยุติธรรมในสังคมด้วย และ

(๒) เงินภาษีอากรที่ดี หรือเงินกู้ต่าง ๆ รวมทั้งที่กู้จากธนาคาร แห่งประเทศไทยก็ดี รัฐบาลพึงนำไปจ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมให้เป็นประโยชน์ให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยจริง ๆ

Woodrow Wilson School Princeton University

๗ มกราคม ๒๕๑๔