

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม 2537

กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กับเงินเฟ้อ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความปริวิตกเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ทราบดัชนีราคาผู้บริโภคในเดือนกันยายน 2537 เงินเฟ้อจึงกลายเป็นข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์เกือบตลอดเดือนตุลาคม 2537 ที่ผ่านมา

เดิมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอประมาณการว่า อัตราเงินเฟ้อในปี 2537 ทั้งปีจะอยู่ในระดับ 4.2% ประมาณการดังกล่าวนี้ถูกปรับเป็น 4.8% ในเดือนกรกฎาคม 2537 และ 5.0% ในเดือนกันยายน 2537

แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์นิยมวัดภาวะเงินเฟ้อจากอัตราค่าเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคแต่ปัญหาพื้นฐานก็มีอยู่ว่า ดัชนีราคาผู้บริโภคจะต้องเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดจึงจะถือว่า ระบบเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อ ข้อวินิจฉัยในเรื่องนี้ย่อมต้องอาศัยดุลพินิจส่วนบุคคลอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ บางคนอาจถือว่า ภาวะที่ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปเพิ่มไม่เกิน 5% มิใช่ภาวะเงินเฟ้อ โดยที่คนอื่นๆในสังคมอาจยึดถือตัวเลขที่แตกต่างกันออกไป ด้วยเหตุดังนี้ ภาวะเงินเฟ้อจึงขึ้นอยู่กับการรับรู้ของประชาชน หากประชาชนมีอาจทนต่อภาวะการถีบตัวของราคาสินค้า ณ ระดับใด ข้อต่อระหว่างภาวะเศรษฐกิจปกติกับภาวะเงินเฟ้อก็จะอยู่ประมาณระดับราคาสินค้านั้น

ระดับความอดทนของประชาชนที่มีต่อภาวะการถีบตัวของราคาสินค้า นับเป็นปัจจัยสำคัญในการนิยาม 'ภาวะเงินเฟ้อ' แต่ระดับความอดทนดังกล่าวนี้มีได้อยู่คงที่ หากแต่แปรเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ในทศวรรษ 2500 ระบบเศรษฐกิจมีต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก ระดับความอดทนของประชาชนที่มีต่อภาวะการถีบตัวของค่าครองชีพจึงอยู่ในระดับต่ำ แม้เพียงดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเกินกว่า 2-3% ก็ถือเป็นภาวะเงินเฟ้อแล้ว ดังจะเห็นได้จากภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปี 2510 ซึ่งดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นไม่เกิน 4% แต่ประชาคมเศรษฐกิจกลับแตกตื่นกับสิ่งที่เรียกกันว่า 'ภาวะเงินเฟ้อ'

ภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ระดับความอดทนของประชาชนปรับตัวสูงขึ้น สภาวะการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 2-3% เกือบจะไม่ปรากฏให้เห็น

อีกต่อไป เกือบจะไม่ปรากฏให้เห็นอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี 2516-2525 นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยพากันรู้สึกว่ ภาวะที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ 8% เป็นภาวะที่ประชาชนพอรับได้

สถานการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้นเพียง 5% ในปี 2537 จะถือเป็น 'ภาวะเงินเฟ้อ' หรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้มาก ในด้านหนึ่ง อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคเพียง 5% นับว่าอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ในอีกด้านหนึ่ง 'อัตราเงินเฟ้อ' ในปี 2537 มิได้แตกต่างจากช่วงปี 2533-2536 มากนัก เพียงแต่ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว อัตราเงินเฟ้อลดลงจากระดับ 5.98% ในปี 2533 เหลือเพียง 3.29% ในปี 2536 (ดูตารางที่ 1) หากอัตราเงินเฟ้อในปี 2537 เป็น 5% ก็อาจเป็นจุดหักเหที่ภาวะเงินเฟ้อทะยานขึ้นในอนาคต

กระทรวงการคลังเป็นผู้นำการตื่นตระหนกกับอัตราเงินเฟ้อระดับ 5% ในปีนี้ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงกับหยิบยกเรื่องเงินเฟ้อขึ้นหารือในคณะกรรมการกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ในการประชุมเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2537 (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันจันทร์ที่ 3 ตุลาคม 2537) หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวในเวลาต่อมาต้องตรงกันว่า กระทรวงการคลังพยายามกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินมาตรการทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะทำเช่นนั้น เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคเพียง 4-5% ยังไม่นับว่าสูง

ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเงินเฟ้อที่แตกต่างกันระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย ดูเหมือนว่าจะมีมากพอที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสอง เพราะในเวลาใกล้เคียงกันนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแสดงความเห็นว่า อำนาจในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพของราคาควรจะมีศูนย์กลางอยู่ที่กระทรวงการคลัง เพราะในปัจจุบันกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการใช้เครื่องมือทางการคลังเท่านั้น ส่วนเครื่องมือทางการเงินอยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การโอนอำนาจการใช้เครื่องมือทางการเงินไปให้แก่กระทรวงการคลังจะทำให้การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะเกื้อกูลให้มีการประสานการใช้เครื่องมือทางการคลังกับเครื่องมือทางการเงินมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันพุธที่ 28 กันยายน 2537)

ในทันทีที่ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปรากฏสู่สาธารณชน เสียงชยันโตก็ดังขรม มิใช่ต้องกล่าวว่า เศรษฐศาสตร์ข้างต้นนี้มีข้อสนับสนุนเชิงวิชาการอยู่หาหน่อยไม่ ความเกรงกลัวว่า ฝ่ายการเมืองจะล่วงล้ำความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นมรดกที่ตกทอดมาช้านาน ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านการควบอำนาจของกระทรวงการคลัง จนในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องร่นถอยทางการเมือง

แต่แรงกดดันจากกระทรวงการคลังทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้องขยับตัวเพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ โดยไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นคล้อยตามกระทรวงการคลังเกี่ยวกับความร้ายแรงของปัญหาเงินเฟ้อหรือไม่

แรงกดดันของเงินเฟ้อ ซึ่งก่อกระแสขึ้นในปี 2537 นี้เกิดจากเหตุปัจจัยภายในประเทศยิ่งกว่าปัจจัยภายนอกประเทศ ทั้งนี้ปรากฏว่า ดัชนีราคาสินค้าออกและดัชนีราคาสินค้าเข้ามิได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะผิดปกติ อีกทั้งราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่จะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อได้

การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายภายในประเทศนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อกระแสเงินเฟ้อ จนมีลักษณะเป็นภาวะเงินเฟ้อด้านอุปสงค์ (Demand Inflation) ยิ่งกว่าเงินเฟ้อด้านอุปทาน (Supply Inflation)

การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศ (Aggregate Demand) เห็นได้จากการขยายตัวของสินเชื่อภายในประเทศ ซึ่งบัดนี้สูงกว่า 21% ต่อปี ตามเป้าหมายที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ระบบธนาคารพาณิชย์ได้ขยายสินเชื่อ จนกระทั่งอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (Credit - Deposit Ratio) สูงถึง 118% นั้นหมายความว่า ปริมาณสินเชื่อมีมากกว่าเงินฝาก

ความต้องการใช้จ่ายเงินภายในประเทศมีมากเกินไปที่เงินออมภายในประเทศจะสนองตอบได้ ระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องหยิบยืมเงินออมจากต่างประเทศมาใช้จ่าย ผลก็คือระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มจากระดับ 183,184 ล้านบาท ในปี 2536 เป็นมากกว่า 200,000 ล้านบาท ในปี 2537

ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานว่ ในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2537 มีเงินทุนนำเข้าถึง 237,644 ล้านบาท เทียบกับ 49,456 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกันของปี 2536 เงินทุนนำเข้าเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นเงินลงทุนโดยตรง และเงินลงทุนซื้อหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินที่นำเข้ามาให้กู้

การขยายตัวของอุปสงค์มวลรวม ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของภาคการส่งออกอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปรับเงินเดือนทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมตลอดจนการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีผลในการเพิ่มพูนอำนาจซื้อของประชาชนและผลักดันให้การใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่ง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคาค่อนข้างมาก ในด้านนโยบายการคลัง การใช้งบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2538 สะท้อนให้เห็นความระมัดระวังมิให้การใช้จ่ายของรัฐบาล สร้างแรงกดดันด้านเงินเฟ้อมากเกินไป

หากรัฐบาลยังคงยึดถือแนวนโยบายนี้ต่อไป ก็เป็นที่คาดได้ว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2539 จะยังคงเป็นงบประมาณสมดุล

ในด้านนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เลือกใช้มาตรการในการชะลอการขยายตัวของปริมาณเงินและอุปสงค์มวลรวมตามลำดับ เริ่มต้นด้วยการประกาศเพิ่มอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยงที่ธนาคารพาณิชย์จำต้องชำระจาก 7% เป็น 8% ในเดือนมิถุนายน 2537 และการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจาก 9.0% เป็น 9.5% ในเดือนกันยายน ศกเดียวกัน มาตรการทางการเงินทั้งสองนี้มีผลในการชะลอการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2537 ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การดำรงฐานะเงินตราต่างประเทศเฉลี่ยรายสัปดาห์ของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ

(ก) ในกรณีที่เกิดดุล การถือเงินตราต่างประเทศจำต้องไม่เกิน 20% ของเงินกองทุน หรือไม่เกิน 5 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ลดลงจากระดับ 25% ที่กำหนดไว้เดิม

(ข) ในกรณีที่ขาดดุล การถือเงินตราต่างประเทศจำต้องไม่เกิน 15% ของเงินกองทุน หรือไม่เกิน 5 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ลดลงจากระดับ 20% ที่กำหนดไว้เดิม

หลักเกณฑ์ใหม่นี้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2537 เป็นต้นไป การลดสัดส่วนการถือเงินตราต่างประเทศดังกล่าวนี้ จะมีผลให้การนำเข้าเงินทุนต่างประเทศชะลอตัวลงนั้นหมายความว่า ธนาคารพาณิชย์จะสามารถแปลงเงินตราต่างประเทศเพื่อปล่อยกู้ได้น้อยลง หากธนาคารพาณิชย์ต้องการขยายสินเชื่อ จำต้องปรับอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงดูดเงินฝาก โดยที่อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้จำต้องปรับตามอัตราดอกเบี้ยเงินฝากด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมั่นใจว่า ด้วยการปรับเปลี่ยนมาตรการทางการเงินตามลำดับดังที่พรรณนาข้างต้น อัตราเงินเฟ้อในปี 2537 น่าจะอยู่ในระดับเพียง 5%

บางทีแล้ว ความแตกตื่นในปัญหาเงินเฟ้อในปี 2537 เป็นเพียงเพราะกระทรวงการคลังเป็น 'กระต่าย' ที่วิ่งนำหน้ากระแสเงินเฟ้อเท่านั้น

ตารางที่ 1

อัตราเงินเฟ้อระหว่างปี 2533-2536
คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภค (ปี 2529 = 100)
(%)

ปี	อัตราเงินเฟ้อ
2533	5.98
2534	5.72
2535	4.14
2536	3.29

ที่มา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์