

อาจารย์ป่วยกับทฤษฎีสามลูกสูบ

กีความนำ

ในยุคที่อาจารย์ป่วย อังภากรณ์ เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ.2505-2514) มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและมาตรการการเงิน การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและให้คำแนะนำด้านนโยบายการคลังแก่รัฐบาล ท่านใช้สูตรง่าย ๆ ซึ่งเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “ทฤษฎีสามลูกสูบ” เพื่อวิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจ และกำหนดมาตรการบริหารเศรษฐกิจมหภาค คำอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีนี้ปรากฏอยู่ในคำถอดเทปการบรรยายของอาจารย์ป่วย ซึ่งบรรยายแก่นักศึกษาคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2512

เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 มีผู้สนใจต้องการทราบแนวคิดนี้ เพราะเป็นที่ทราบกันว่าในยุคนั้นเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ในยุคที่อาจารย์ป่วยเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กับในยุคปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศ ซึ่งเปลี่ยนจากการควบคุมอย่างเข้มงวดมาเป็นการปล่อยเสรี เปลี่ยนจากการกีดกันข้ามประเทศเฉพาะภาครัฐมาเป็นการกีดกันข้ามประเทศในภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังไม่มีตลาดที่เปิดกว้างสำหรับการลงทุนทางการเงินจากต่างประเทศ ผู้กำหนดนโยบายและบริหารเศรษฐกิจมหภาคในยุคปัจจุบันจึงควรตระหนักและใช้วิชาการในการรองรับการบริหารเศรษฐกิจมหภาค ดังที่อาจารย์ป่วยได้กล่าวเน้นในการบรรยายครั้งนี้

แต่น่าเสียดายว่าผู้บริหารเศรษฐกิจมหภาคในยุคหลังนอกจากขาดความสนใจในหน้าที่รับผิดชอบแล้ว ยังไม่สนใจในการใช้องค์ความรู้เพื่อรองรับการกำหนดนโยบาย มีการบริหารเศรษฐกิจแบบสุ่มเสี่ยง แม้ว่าจะองค์กรของตนมีบุคลากรในฝ่ายวิชาการจำนวนมาก แต่ไม่มีการเรียกใช้ อีกทั้งยังปล่อยปละละเลย ทำให้ขาดการพัฒนาองค์ความรู้ที่ก้าวหน้าทันต่อความเปลี่ยนแปลง

อนึ่ง เนื่องจากเนื้อหาเกี่ยวกับ “ทฤษฎีสามลูกสูบ” ตามต้นฉบับคำถอดเทปคำบรรยายดังกล่าวมีความยาวเกินกว่าพื้นที่ของ **เศรษฐสาร** ในที่นี้จึงเป็นการตัดต่อและเรียบเรียง มีใช้ข้อความที่ตรงตามต้นฉบับ

การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพ

เสถียรภาพในแง่การเงินหมายถึงเสถียรภาพของค่าเงินบาท ถ้าพัฒนาแล้วเงินบาทลดค่าลงไปทุกทีทั้งที่เป็นค่าภายนอกและค่าภายใน ก็เท่ากับว่าเราสร้างปัญหาขึ้น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในด้านค่าครองชีพสูงขึ้นมาก ตัวอย่างเช่นประเทศชิลอน อินโดนีเซีย กานา และแอฟริกาพยายามพัฒนา แต่การพัฒนานั้นดำเนินไปไม่ได้ดี กลับถอยหลัง

ถ้าเงินน้อยเกินไป ก็ทำให้ฝืดเคือง การพัฒนาก็เดินไม่ได้แน่ ถ้าหากว่าเงินมากเกินไป ก็เกิดเงินเฟ้อซึ่งเสียหายเช่นเดียวกัน

ฉะนั้นเมื่อเรามีความมุ่งหมายที่จะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นทุกปีๆ เราก็จำเป็นที่จะต้องให้ปริมาณเงิน

สมดุลกับการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ ความสมดุลนี้ไม่ได้หมายความว่าทั้งสองส่วนนี้จะต้องเพิ่มในอัตราที่เท่ากัน

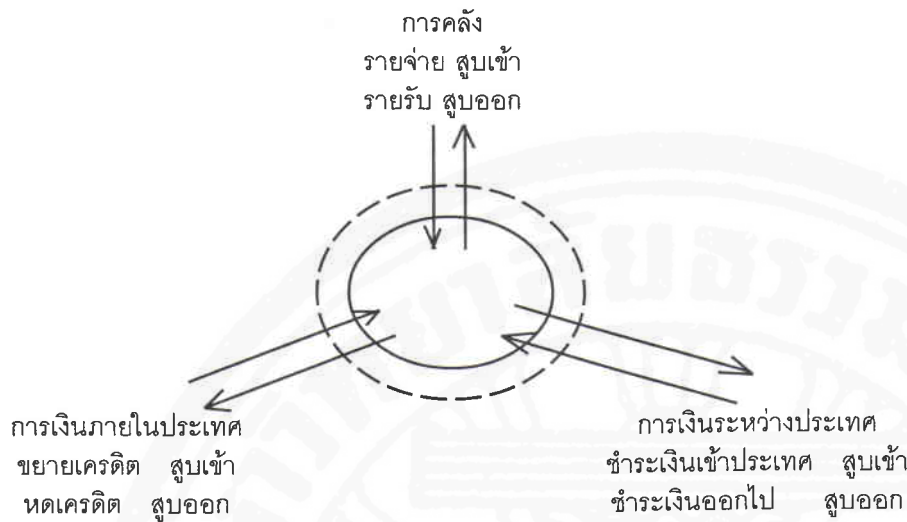
วิธีที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยฝ่ายวิชาการคิดนั้น คือคาดคะเนว่ารายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้นด้วยอัตราเท่าใด และเราควรทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใดในระยะนั้น จึงจะเหมาะสมกัน

ทฤษฎีสามลูกสูบ

ตามปกติสูตรที่เราคิดกันไว้ เรียกว่า Rule of Thumb หมายความว่า เป็นสูตรที่เราใช้กันอย่างหยาบๆ ไม่ได้เอารายละเอียดมาวิจัยจนเกินไปนัก สูตรนั้นก็คือถ้าหากเราคาดคะเนว่ารายได้ประชาชาติจะสูงขึ้นสมมติว่า 8% ในปีนั้น เราก็ควรจะให้ปริมาณเงินสูง

ขึ้นประมาณ 8% บวกด้วยประมาณ 2% หรือ 3% ทำไมบวกด้วย 2% และ 3% คำตอบก็คือทุกวันนี้ตามหัวบ้านหัวเมืองนั้น คนไทยเราใช้เงินกันน้อย เมื่อเราพัฒนาเพิ่มขึ้น เขาก็ใช้เงินกันแพร่หลายยิ่งขึ้น แม้แต่ว่าไม่มีการพัฒนา การใช้เงินในชนบทก็ค่อยๆ เพิ่มขึ้นปีละ 2% หรือ 3% เป็นปกติ

ปริมาณเงินนี้วัดด้วยอะไร ตอบอย่างคร่าวๆ ว่า เราเอาธนบัตรที่เราออกใช้ทั้งหมด (ซึ่งมีตัวเลขเปิดเผยออกมาทุกสัปดาห์ในวันพฤหัสบดี) บวกด้วยยอดรวมของสิ่งที่ “เหมือนกับเงิน” คือ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน แล้วก็คาดคะเนว่า ในปีนี้ถ้าเหตุเกิดอย่างนั้นๆ แล้วปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นเท่าใด ถ้าเพิ่มมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ต้องไปแก้ไขเสีย เหตุอย่างนั้นๆ คือ ลูกศรที่ปรากฏในรูป



วงกลมในสุดแสดงรายได้ประชาชาติ วงกลมนอกแสดงปริมาณเงินที่จะขยายตัวโดยให้สมดุลกับอัตราเพิ่มรายได้ประชาชาติ ถ้ารายได้ประชาชาติเพิ่มในอัตรา 11% ปริมาณเงินควรเพิ่มขึ้น $11\% + 2\%$ ถึง 3% สาเหตุที่จะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นแยกได้เป็น 3 ประการคือ

1. ลูกศรคู่ที่หนึ่ง การคลัง
2. ลูกศรคู่ที่สอง การเงินระหว่างประเทศ
3. ลูกศรคู่ที่สาม การเงินภายในประเทศ

ด้านการคลัง ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีอย่างเดียวและไม่จ่ายเงินเลย เงินก็ออกจากการหมุนเวียนในหมู่ประชาชนเข้าสู่คลัง ลูกศรที่มีลูกศรออกจากวงกลมหมุนเวียนคือรายรับของรัฐบาล ลูกศรเข้าสู่วงกลมคือรายจ่ายของรัฐบาล รายรับคือภาษีอากรบวกด้วยเงินที่รัฐบาลกู้จากประชาชน แต่ไม่บวกด้วยเงินที่ธนาคารชาติให้รัฐบาลกู้เพราะเป็นภาครัฐด้วยกัน นับเฉพาะที่ประชาชนเปลี่ยนถ้ำมือไปให้รัฐบาลไปเข้าคลัง

ด้านการเงินระหว่างประเทศ

ลูกศรอีกคู่หนึ่งนั้นเป็นเรื่องของดุลการชำระเงิน และดุลการค้ารวมอยู่ในนั้นด้วย เอาเฉพาะเรื่องดุลการค้า รัฐบาลออกนั้นคือสินค้าขาเข้า รัฐบาลเข้าคือสินค้าออก เพราะเวลาที่มีผู้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ผู้นั้นจะต้องเอาเงินบาทไปแลกเป็นเงินตราต่างประเทศและขออนุญาตจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ก็เอาเงินบาทนั้นไปขอซื้อจากธนาคารแห่งประเทศไทย เงินบาทจากลูกค้าผู้นำสินค้าเข้าจะไปสู่ธนาคารพาณิชย์ จะไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เท่ากับรัฐบาลออกจากการหมุนเวียนในมือประชาชน

ตรงกันข้าม ผู้ที่ส่งสินค้าออกก็ได้รับเงินตราต่างประเทศจากลูกค้าของเขาในต่างประเทศ เอาเงินตราต่างประเทศมาขายให้ธนาคารพาณิชย์ แล้วธนาคารพาณิชย์ขายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เท่ากับเอาเงินบาทรัฐบาลเข้าไปในวงกลมหมุนเวียน

นอกจากการค้า ถ้ามีใครเอาเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ จะเข้ามาด้วยการให้เปล่า เข้ามาลงทุน ส่งเงินมาชำระหนี้ หรือเข้ามาสร้าง

ฐานทัพในเมืองไทย ทั้งหมดนี้เป็นรัฐบาลเข้าทั้งนั้น และตรงกันข้าม ก็เป็นการรัฐบาลออก

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายของทหารอเมริกันในเมืองไทยก็เกี่ยวกับเรื่องนี้ ถ้าปีใดเขามาใช้จ่ายในเมืองไทยเรามาก เฉพาะอย่างยิ่งในปี 2509 กับ 2510 ที่เขามาใช้งบประมาณ 215 ล้านดอลลาร์ต่อปีมาสร้างสนามบินอยู่ตะเภาสนามบินตาคีลี เวลาที่เขาทำก่อสร้าง ตอนนั้นเงินดอลลาร์ สรอ. ไหลเข้าเรื่อย ทำให้เงินบาทเข้าไปในวงกลมหมุนเวียน และในปี 2509 นั้นปริมาณเงินเพิ่มขึ้นไปถึง 16% ทั้งๆ ที่รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเพียงประมาณ 11%

ด้านการเงินภายในประเทศ ลูกศรอีกคู่หนึ่งคือการเงินภายในประเทศ นี้ก็เกี่ยวกับการลงทุน ต้องการเงินมาใช้จ่าย การทำอะไรเ็นต้องไปกู้หนี้สินธนาคารปล่อยเครดิตไปซื้อที่ดินไปซื้ออะไรต่างๆ อะไรที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีเงินผ่านมือ ก็มาเข้าสู่คู่นี้ และพูดโดยทั่วๆ ไปก็คือว่า ถ้าหากว่าธนาคารพาณิชย์เอาเงินไปจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากแค่ไหนก็รัฐบาลเข้ามากเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์มาชำระหนี้หรือนำเงินมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากแค่ไหนก็รัฐบาลออกเท่านั้น

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสามคู่นี้เดินพร้อมๆ กัน ที่นี้สมมุติว่ารัฐบาลคลังแรงไปหน่อย รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินมากมายทีเดียว แล้วก็รัฐบาลเสียมากทีเดียว แต่การเก็บภาษีอากรนั้นยังคงเป็นไปตามเดิม ไม่ได้ขึ้นภาษีอากร ในกรณีนี้ก็มิใช่ช่องทางที่ปริมาณเงินจะมากขึ้นทุกทีๆ จนอาจจะเกินกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติไปมาก อาจจะ

เกินกว่า 2% หรือ 3% ในกรณีเช่นนี้ ผู้รับผิดชอบในธนาคารกลางก็จำเป็นต้องพิจารณาว่าสมควรจะอย่างไร ในเมื่อเกิดปัญหาว่าจะเกิดเงินเฟ้อขึ้นแล้ว

ก็มีอยู่สองสามวิธี วิธีหนึ่งพยายามแก้ไขด้านการคลัง คือ ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลว่าควรที่จะลดค่าใช้จ่ายลง แต่บางทีทำไม่ได้ เพราะเวลาที่รัฐบาลต้องการจ่ายเงินมากๆ ไปก่อสร้างโครงการ จะมาห้ามลั่นนี้ยากมาก ก็ต้องพยายามใช้สับด้านออกของการคลัง คือเก็บภาษีให้ได้มากขึ้น และกู้จากประชาชนให้มากขึ้น

นอกจากนั้น ผู้รับผิดชอบก็ต้องไปดูอีกสองสับว่า สับต่างประเทศนี้เป็นอย่างไร เราควรจะแก้ไขทางด้านนี้ไหม หรือสับภายในประเทศนี้เป็นอย่างไร

ตามปกติเรามีเครื่องมืออยู่หลายอย่างที่เกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ เช่น เราอยากจะให้ธนาคารพาณิชย์เขาปล่อยเงินให้ประชาชนน้อยลงเพื่อแก้เรื่องการคลังขาดดุล เราก็ทำได้โดยที่ทำตามตำราเรียนของพวกคุณ คือขึ้นอัตราเงินเสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ หรือขายหลักทรัพย์ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ หรือเรียกเงินคืนจากธนาคารพาณิชย์ถ้าเขาเป็นลูกหนี้อยู่ อย่างนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องหดเครดิตของตัวเอง ถ้าหากทางด้านการค้าระหว่างประเทศเลวลง จะมีทางช่วยเหลืออย่างไร นี่ก็ต้องไปทำทางด้านสับนี้เหมือนกัน

แต่ละช่วงๆ ของการทำงานนั้นเราจำเป็นต้องคาดคะเนอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติ แล้วก็พยายามปรับการทำงานของสับสามคู่นี้ให้ปรับ-

มาณเงินไปได้พอสมควร แต่การคาดคะเนนี้ก็อาจจะผิด ซึ่งอาจจะสร้างความเสียหายได้ ฉะนั้นตัวเลขสถิติทั้งทางด้านการผลิต การค้าขาย กับทางด้านปริมาณเงินจะต้องได้มาโดยถูกต้องพอใช้ และรวดเร็วทันใจ

การรักษาเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในฐานะที่ควรจะเป็น และการจัดการเพื่อที่จะให้ได้ผลประโยชน์ให้ดีที่สุดนั้น เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินสำรองนี้ก็ขึ้นๆ ลงๆ อยู่เสมอ ตอนสงครามเกาหลีเราค้าขายได้ดี เงินสำรองก็ขึ้น พอเลิกสงครามเกาหลีก็ลงไปเกือบหมด เมื่อผมรับหน้าที่เป็นผู้ว่าการเมื่อสิบปีที่แล้วนั้น เงินสำรองอยู่ในระดับประมาณ 300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เคราะห์ดีที่ในระหว่าง 10 ปีนี้ เงินสำรองก็เข้ามาเรื่อยๆ จนถึงพันล้าน

ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน

ปัญหาที่มีขึ้นอีก คนก็ชอบถามว่าทหารอเมริกันออกไปแล้ว เขาไม่มาใช้เงินอีกแล้ว ผมก็บอกว่าเมื่อก่อนนี้เราก็เคยสะสมเงินสำรองได้ด้วยฝีมือของเราเองจาก 300 ล้านดอลลาร์ ขึ้นมาเป็น 800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ตอนนี้เขาจะไปก็ไป เราก็แก้ปัญหามาของเราไป

เมื่อ 16 ปีมาแล้วสภาพการณ์ก็เป็นเช่นเดียวกัน คือเมื่อเลิกสงครามเกาหลีใหม่ๆ ค.ศ.1950 นั้นเราร่ำรวยเหลือเกินเพราะทั่วโลกมีแต่ข้าวไทยเท่านั้น ไม่มีคนอื่นขาย พม่าก็รบกัน ยังไม่เสร็จ เกาหลีรบกัน อเมริกาก็ซื้อทั้งตึกและยาง ราคาดี พอถึงปี 1952 เขาเลิกรบกันที่เกาหลี ตึกกับยางลดราคา และข้าวพม่าก็ผลิตได้มากขึ้น

พม่าเคยอยู่ในอันดับที่หนึ่งในเรื่องการขายข้าว ไทยอยู่อันดับที่สาม อินโดจีนแต่ก่อนนั้น (รวมทั้งเขมร เวียดนาม ลาว) ส่งข้าวเป็นที่สองในโลก แล้วที่นี้พม่าก็กำลังขึ้นมาเวลานั้นเราก็เดือดร้อนอยู่มาก

ในเวลานั้นเราก็ได้แก้ไขเศรษฐกิจของเราหลายทาง ทั้งในด้านการค้า ระบบการเงินระหว่างประเทศ และระบบการคลัง แก้ไขมาจนกระทั่งสภาพการคลังเป็นไปโดยดีแล้ว อย่างเช่นก่อนนี้กรมบัญชีกลางไม่ค่อยได้ทำบัญชีเท่าใด ทั้งๆ ที่ชื่อ “บัญชีกลาง” บัญชีต่างๆ งบดุล งบปีของรัฐบาลนั้นบางทีล่าช้าถึง 10 ปี 20 ปีก็มี เดียวนี้เขาทำเรียบร้อยดีแล้ว ระบบเศรษฐกิจก็แก้ไขมา จนกระทั่งสภาพทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยเรียบร้อย

ด้านถนนหนทางเราก็ทำให้ดีขึ้น ถนนสายแรกที่ทำถูกแบบมาตรฐานของสากลคือ ถนนสระบุรี-โคราช ก่อนนี้เราจะไปทางภาคอีสาน หรือจากกรุงเทพฯ ไปสระบุรีแค่นี้ คนแก่คนเฒ่า เด็กๆ กลายเป็นฝรั่งผมแดงไปหมด ถนนลูกรัง ฝุ่นคลุ้งเหลือเกิน เดียวนี้เคยชินกับถนนเหล่านี้แล้ว

ตอนนี้กำลังเดือดร้อน ต้องใช้ฝีมือแก้ไข ต้องให้มีแผนในการที่จะผลิตสินค้าเกษตรกรรมให้มากขึ้นเพื่อที่จะส่งออกให้มากขึ้น วางเป็นโครงการเพื่อระดมเงิน ระดมพลไปทำให้เต็มที่

ที่กล่าวเป็นตัวอย่างนี้ ก็เพื่อให้เข้าใจว่าในฐานะที่เป็นผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เราทำกันและรับผิดชอบกันในเรื่องอย่างนี้

