

# แนวโน้มเศรษฐกิจไทยหลังเงินบาทลอยตัว

โดย

ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

16 กรกฎาคม 2540

รายงานนี้วิเคราะห์แนวโน้มเศรษฐกิจในกรณีต่างๆ หลังจากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐ ได้ลดลงจากประมาณ 25.8 บาทต่อดอลลาร์ เป็นประมาณ 30 บาทต่อดอลลาร์ สิ่งที่ได้เกิดขึ้นนี้ย่อมมีผลต่อแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าทางด้านการขยายตัว เงินเฟ้อ หรือการค้าขายกับต่างประเทศ รายงานนี้เสนอผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบใน 4 กรณี กรณีที่ 1 คือสมมุติว่าเงินบาทปรับตัวอยู่ในระดับ 29 บาทต่อดอลลาร์ โดยเฉลี่ยในครึ่งหลังของปี 2540 และอยู่ในระดับดังกล่าวในปี 2541 และ 2542 กรณีที่ 2 สมมุติว่าเงินบาทอ่อนตัวมากกว่า คืออยู่ในระดับ 31 บาทต่อดอลลาร์โดยเฉลี่ยในครึ่งหลังของปี 2540 และอยู่ในระดับเดียวกันโดยเฉลี่ยในปี 2541 และ 2542 ทั้งในกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 ได้สมมุติว่ามีการรักษาวินัยทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะทางด้านนโยบายการเงินการคลัง สำหรับในกรณีที่ 3 สมมุติว่าปี 2540 เป็นดังเช่นในกรณีที่ 1 คือเงินบาทอ่อนตัวอยู่ในระดับ 29 บาทต่อดอลลาร์ในครึ่งหลังของปี 2540 แต่ในปี 2541 และ 2542 ภาครัฐโดยรวมขาดวินัยและพยายามปรับการใช้จ่ายให้เพิ่มขึ้นตามเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น ในกรณีนี้ ได้สมมุติว่าการรักษาระดับเงินบาทไว้ในระดับ 29 บาทโดยเฉลี่ยทำได้ยาก และเงินบาทอ่อนตัวลงเป็น 31 บาทต่อดอลลาร์ในปี 2541 และ 33 บาทต่อดอลลาร์ในปี 2542 นอกจากนี้ เพื่อให้เห็นผลของการที่เงินบาทอ่อนตัวลงได้มีการวิเคราะห์กรณีที่สมมุติว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนยังเป็นเช่นเดิม (โดยต้องสมมุติว่าทางการสามารถรักษาระบบไว้ได้) กรณีนี้ทำขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับกรณีอื่นเท่านั้น เนื่องจากการที่ทางการได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ก็หมายความว่าระบบเดิมไม่สามารถรักษาไว้ได้ นอกจากนี้รายงานมีข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายเพื่อบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว

ส่วนต่อไปจะเริ่มโดยให้ภาพแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในกรณีที่สมมุติว่ายังสามารถใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบเดิมได้

## แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในกรณีที่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิมภายใต้ข้อสมมุติฐานว่าทางการสามารถรักษา ระบบเดิมไว้ได้

จากการที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นระบบเงินบาทลอยตัว ก็แสดงให้เห็นว่าการรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิมไว้คงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีความเชื่อกันในวงกว้างว่าจะต้องมีการปรับค่าเงินบาทให้อ่อนตัวลง ดังนั้น การวิเคราะห์ในกรณีนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์ในเชิงสมมุติเท่านั้น และการวิเคราะห์ก็เพื่อแสดงข้อมูลเปรียบเทียบกับกรณีที่เงินบาทได้อ่อนตัวลงภายใต้ระบบใหม่ ให้เห็นผลกระทบของการนำระบบใหม่มาใช้ โดยเฉพาะผลกระทบของการอ่อนตัวลงของเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่นๆ ผลการวิเคราะห์แสดงอยู่ในตารางที่ 1

ปี 2540

เศรษฐกิจไทยได้ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง จากปี 2539 ภาวะการลงทุนซบเซามาก ซึ่งดูได้จากการที่มูลค่าการนำเข้าลดลงประมาณร้อยละ 5 ในช่วง 4 เดือนแรกของปี และดัชนีการลงทุนภาคเอกชน (ซึ่งจัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนอยู่ในระดับ “ขยายตัวน้อย” ในเดือนเมษายน ประกอบกับการขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างต่อเนื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน และปัญหาของสถาบันการเงิน ทำให้แนวโน้มการลงทุนในปี 2540 ตกต่ำลงกว่าในปี 2539 และช่วง 4-5 ปีก่อนหน้านี้มาก สำหรับทั้งปีคาดว่าภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิม (ถ้าสมมุติว่าทางการสามารถรักษาไว้ได้) ปริมาณการลงทุนรวมจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.3 และการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.3 สำหรับการส่งออกขยายตัวประมาณร้อยละ 2.4 ในช่วง 4 เดือนแรก เทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี 2539 แต่แนวโน้มในครึ่งหลังของปีน่าจะดีขึ้นมาก เนื่องจากการส่งออกในช่วงครึ่งหลังของปี 2539 ตกต่ำลงมาก สำหรับทั้งปี คาดว่าการส่งออกจะขยายตัวได้ประมาณร้อยละ 6.8 ในกรณีนี้ ซึ่งถือว่าการส่งออกฟื้นตัวขึ้นอย่างชัดเจนเทียบกับปี 2539 โดยที่การส่งออกในปี 2539 ลดลงจากปี 2538 ร้อยละ 0.2 เนื่องจากการส่งออกฟื้นตัวขึ้นและการนำเข้ายังคงขยายตัวในอัตราที่ต่ำ การขาดดุลบัญชีการค้าลดลงจากปี 2539 มาก คือการขาดดุลการค้าอยู่ในระดับประมาณ 364.2 พันล้านบาท (ร้อยละ 7.2 ของรายได้ประชาชาติ) เทียบกับ 417.6 พันล้านบาทในปี 2539 (ร้อยละ 9.0 ของรายได้ประชาชาติ) การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับประมาณ 315.2 พันล้านบาท (ร้อยละ 6.2 ของรายได้ประชาชาติ) เทียบกับ 372.6 พันล้านบาทในปี 2539 (ร้อยละ 8.1 ของรายได้ประชาชาติ)

ทางด้าน การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวคาดว่าจะอยู่ในระดับที่ต่ำ ถึงแม้ว่าการส่งออกฟื้นตัวขึ้นบ้างแต่ภาวะการลงทุนซบเซามาก คาดว่าระบบเศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวประมาณร้อยละ 4.3 ในปี 2540 โดยที่ภาคเกษตรขยายตัวร้อยละ 1.9 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 5.1 และภาคบริการร้อยละ 4.2 จากการทำเศรษฐกิจซบเซาในปี 2540 ทำให้แรงกดดันทางด้านราคามีน้อย และคาดว่าอัตราเงินเฟ้อทั้งปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.0 เทียบกับร้อยละ 5.9 ในปี 2539 โดยรวม เศรษฐกิจไทยในปี 2540 มีแนวโน้มของการขยายตัวที่ชะลอตัวอย่างชัดเจนแต่ในเวลาเดียวกันปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจบรรเทาลงมาก ทั้งปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อย่างไรก็ตาม ในช่วงครึ่งแรกของปี ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในระดับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาททวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเก็งกำไรในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนจากทั้งภายนอกและภายในประเทศอย่างรุนแรง จนนำมาซึ่งการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

### ปี 2541 และปี 2542

ภายใต้ข้อสมมุติฐานว่าทางการสามารถรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิมไว้ได้ (ซึ่งก็เป็นเพียงข้อสมมุติฐานสำหรับการวิเคราะห์) คาดว่าเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2541 และ 2542 จะเริ่มฟื้นตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภาวะการลงทุนปรับตัวสูงขึ้น โดยขยายตัวร้อยละ 3.5 และ 4.6 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ การส่งออกขยายตัวประมาณร้อยละ 10-11 ต่อปี ส่วนการนำเข้าขยายตัวร้อยละ 7.9 และ 9.2 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ระดับของการขยายตัวยังต่ำกว่าที่เคยเป็นมาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยขยายตัวร้อยละ 4.8 ในปี 2541 และร้อยละ 5.5 ในปี 2542 ในเวลาเดียวกันเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มดีขึ้นด้วย อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับร้อยละ 4.0-4.1 และส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเทียบกับรายได้ประชาชาติลดลงเป็นร้อยละ 5.4 และ 4.8 ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ โดยรวม แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในกรณีนี้มีลักษณะของการเริ่มฟื้นตัวขึ้นช้าๆ โดยที่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจเริ่มปรับตัวดีขึ้น

### แนวโน้มเศรษฐกิจหลังเงินบาทลอยตัว

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เงินบาทได้อ่อนตัวลง ในช่วงแรกของการใช้ระบบใหม่นี้ เป็นปกติที่อัตราแลกเปลี่ยนจะมีความผันผวน โดยที่ตลาดยังไม่มั่นใจในระดับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทที่น่าจะเหมาะสม และทางการเองก็คงต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และแทรกแซงตลาดบ้างตามความเหมาะสม ในช่วงหลังนี้ อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐ มีการปรับตัวขึ้นลงอยู่ระหว่าง 29-31 บาทต่อดอลลาร์ และคาดว่าความผัน

สวนของอัตราแลกเปลี่ยนคงมีอยู่ต่อไปอีกระยะหนึ่ง เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรง ทั้งทางด้านผลกระทบต่อราคาสินค้านำเข้าและส่งออก เมื่อคิดเป็นเงินบาท และผลกระทบต่อภาระหนี้ต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์แนวโน้มเศรษฐกิจภายใต้ข้อสมมุติฐานต่างๆ เกี่ยวกับแนวโน้มอัตราแลกเปลี่ยน การวิเคราะห์ได้ทำขึ้นใน 3 กรณี

**กรณีที่ 1** สมมุติว่าอัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวเป็น 29 บาทต่อดอลลาร์โดยเฉลี่ยในช่วงครึ่งหลังของปี 2540 และรักษาระดับนี้โดยเฉลี่ยอยู่ต่อไปในปี 2541 และ 2542

**กรณีที่ 2** สมมุติว่าอัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวเป็น 31 บาทต่อดอลลาร์ โดยเฉลี่ยในช่วงครึ่งหลังของปี 2540 และรักษาระดับนี้ โดยเฉลี่ยอยู่ต่อไปในปี 2541 และ 2542

กรณี 1 และกรณี 2 นี้ เปรียบเสมือนการปรับลดค่าเงินบาทจากระดับที่เคยเป็นอยู่ (ประมาณ 25.8 บาทต่อดอลลาร์ ในช่วงครึ่งแรกของปี 2540) และรักษาระดับใหม่ต่อไป (โดยเฉลี่ย) ในช่วง 2-3 ปีข้างหน้า ผลต่อระบบเศรษฐกิจในรอบแรกที่เราเห็นได้ชัดจากการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ คือการที่ราคาสินค้าที่มีการซื้อขายกับต่างประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อคิดกลับมาเป็นราคาในเงินบาท และการปรับตัวสูงขึ้นของราคาสินค้าต่างๆ เหล่านี้ ก็จะมีผลมากระทบราคาสินค้าอื่นๆ ของทั้งระบบเศรษฐกิจไปด้วย เช่นสินค้าที่ผลิตในประเทศที่ไว้วัตถุดิบ หรือเครื่องจักรนำเข้าก็จะมีต้นทุนที่สูงขึ้นและมีแนวโน้มที่ราคาจะสูงขึ้นด้วย สินค้าที่ทั้งส่งออกและมีการบริโภคหรือใช้ภายในประเทศก็มีแนวโน้มที่ราคาในประเทศจะสูงขึ้นเช่นกัน โดยที่ในที่สุด ไม่ว่าจะขายในประเทศหรือต่างประเทศ ราคาหลักจากหักโซห่วยต่างๆ ในการนำสินค้าไปสู่ตลาดแล้วจะต้องเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นการขายในประเทศหรือต่างประเทศ จุดจบของผลกระทบของการปรับอัตราแลกเปลี่ยน หรือ Equilibrium ใหม่ของระบบเศรษฐกิจนั้น จะขึ้นอยู่กับกลไกของตลาดที่จะสะท้อนต้นทุนที่สูงขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของสินค้าต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจด้วย ในเชิงทฤษฎีแล้ว สมมุติว่าค่าของเงินบาทลดลงร้อยละ 15 ถ้าทุกอย่างในระบบเศรษฐกิจปรับตัวสูงขึ้นร้อยละ 15 ด้วย คือราคาต่างๆ ในประเทศรวมถึงดอกเบี้ย (ราคาของทุน) ค่าเช่าค่าจ้างต่างๆ ตลอดจนมูลค่าการใช้จ่ายทางด้านต่างๆ ทั้งระบบ ก็จะหมายความว่าราคาที่แท้จริงและการใช้จ่ายที่แท้จริงของทั้งระบบเหมือนกับสถานการณ์ก่อนการลดลงของเงินบาท และจะเป็น Equilibrium ใหม่ของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ หมายความว่าระบบเศรษฐกิจในเชิงปริมาณจะเหมือนเดิมทุกอย่าง อุปสงค์เหมือนเดิม อุปทานเหมือนเดิม คือกลับไปเท่า เพราะฉะนั้นระบบเศรษฐกิจก็จะไม่ได้ผลประโยชน์อะไรเลยจากการที่เงินบาทอ่อนตัวลง ดังนั้นถ้าจะได้ประโยชน์จากการที่เงินบาทอ่อนตัวลง จำเป็นต้องมีบางสิ่งบางอย่างในระบบเศรษฐกิจที่จะไม่ลอยขึ้นตามระดับราคาที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นทั้งระบบตามกลไกของตลาด และเครื่องมือทางด้านนโยบายที่ดีที่สุดคือการใช้จ่ายของภาครัฐ เมื่อระดับราคา

เพิ่มขึ้น ถ้าภาครัฐ (รวมรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) ตรึงการใช้จ่ายและการลงทุนให้อยู่ในระดับเดิมหรือลดลง อุปสงค์ที่แท้จริงของระบบจะลดลง คือ เมื่อใช้จ่ายเป็นเงินบาทเหมือนเดิมหรือลดลง ในขณะที่ราคาเพิ่มขึ้น ก็หมายความว่าค่าใช้จ่ายในเชิงปริมาณจะน้อยลง อุปสงค์รวมของระบบ เศรษฐกิจในเชิงปริมาณก็จะน้อยลง และจะเป็นสิ่งที่ตรึงระดับราคาของทั้งระบบไม่ให้ลอยขึ้นไปเท่ากับ อัตราการอ่อนตัวลงของเงินบาท ความได้เปรียบของสินค้าไทย เมื่อเทียบกับสินค้าต่างประเทศก็จะสูงขึ้น ทำให้ปริมาณการส่งออกสูงขึ้น และปริมาณการนำเข้าลดลง

เครื่องมืออื่นๆ ที่สามารถนำมาใช้ได้ จะต้องพิจารณาถึงการลดอุปสงค์รวมของระบบ หรือการเพิ่มอุปทาน (ซึ่งมักจะเป็นเครื่องมือที่มีผลระยะยาว) เป็นหลัก เช่น การรณรงค์ให้มีการประหยัด หรือการเพิ่มการส่งออก หรือดำเนินการในเชิงบังคับ เช่น การเพิ่มภาษีโดยที่รัฐต้องไม่เอารายได้ที่เพิ่มขึ้นไปเพิ่มรายจ่ายของรัฐเอง หรือโครงการเพิ่มการออมในเชิงบังคับ จะช่วยลดอุปสงค์ในระบบลงได้เช่นกัน เครื่องมือเช่น การแทรกแซงตลาดเพื่อควบคุมราคาสินค้าจะไม่ได้ประโยชน์ดีเท่ากับเครื่องมือที่ลดอุปสงค์ของระบบลง เพราะเมื่อตรึงราคาสินค้าบางอย่างไว้ อุปสงค์รวมในเชิงปริมาณสูงกว่ากรณีที่ทำให้ราคาเป็นไปตามกลไกของตลาด และในที่สุดก็จะสะท้อนออกมาในราคาของสินค้าอื่นที่เพิ่มสูงขึ้นไปอีก นอกจากนี้การตรึงราคา อาจจะทำให้อุปทานลดลง ซึ่งก็เป็นแรงกดดันให้ราคาเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง ดังนั้น การตรึงราคาสินค้าคงต้องพิจารณาเป็นกรณีเฉพาะ เช่น สินค้าที่มีการผูกขาด และไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกของตลาดอย่างเป็นธรรมชาติ หรือสินค้าที่มีการฉวยโอกาสขึ้นราคาจนเกินเหตุ (ซึ่งก็ต้องอาศัยอำนาจการผูกขาดจึงจะเป็นไปได้) หรือราคาสินค้าหรือบริการที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่อยู่ในฐานะที่จะช่วยแบกรับภาระได้ แต่ในเวลาเดียวกัน เมื่อรายรับของรัฐวิสาหกิจลดลงจากการตรึงราคาแล้ว รายจ่ายก็ควรลดลงด้วย เพื่อเป็นการช่วยลดอุปสงค์รวมของระบบอีกทางหนึ่ง

การตรึงราคาต่ำข้างขึ้นต่ำไม่ให้สูงขึ้นมากกว่ากรณีปกติ ก็จะช่วยลดอุปสงค์รวมของระบบได้ และในเวลาเดียวกัน จะช่วยตรึงต้นทุนการผลิตโดยตรงด้วย อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนอัตราค่าข้างขึ้นต่ำควรให้สะท้อนกลไกของตลาดเป็นหลัก

โดยรวม ถ้าการลดลงของค่าเงินบาทจะไม่นำไปสู่การลอยตัวขึ้นของระดับราคาทั้งระบบเท่ากับ อัตราการลดลงของค่าเงินบาท และนำกลับไปสู่สถานการณ์เดิม โดยไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย จำเป็นต้องเข้มงวดต่อการลดอุปสงค์รวมของระบบลง โดยเฉพาะทางด้านค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และการดูแลการใช้จ่ายของประชาชนไม่ให้เพิ่มขึ้นจนเกินไป ในส่วนนี้อาจจะเรียกว่าการรักษาวินัยของระบบเศรษฐกิจ มีวินัยทางการเงินการคลังทั้งระบบ

การวิเคราะห์แนวโน้มในกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 นั้นได้สมมุติว่า ภาครัฐรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีการเพิ่มการใช้จ่ายจากกรณีของระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิมเลย ส่วนทางด้านค่าจ้างในภาคเอกชน นั้น ได้สมมุติให้เป็นไปตามกลไกของตลาด ข้อสมมุติฐานที่ใช้สำหรับกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 นี้ถือว่าสำคัญมาก เพราะถ้าขาดวินัยแล้ว โอกาสที่สถานการณ์จะกลับไปสู่จุดที่คล้ายกับก่อนการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นไปได้นั้นได้มาก และเนื่องจากในจุดก่อนการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นจุดที่คาดกันว่าคงไม่สามารถรักษาระดับของอัตราแลกเปลี่ยนไว้ได้ ดังนั้น ถ้าขาดวินัยในระบบเศรษฐกิจแล้ว โอกาสที่อัตราแลกเปลี่ยนจะอ่อนตัวลงไปอย่างต่อเนื่อง และมีแรงกดดันต่อระดับราคาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มีความเป็นไปได้สูง และเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในกรณีที่ไม่รักษาวินัยในระบบเศรษฐกิจไว้ ในกรณีที่ 3 จะแสดงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

กรณีที่ 3 เป็นกรณีที่ภาครัฐเพิ่มการใช้จ่ายตามระบบเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น เริ่มตั้งแต่ปี 2541 และเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่อง คือ 29 บาทต่อดอลลาร์โดยเฉลี่ยในครึ่งหลังของปี 2540 31 บาทต่อดอลลาร์โดยเฉลี่ยในปี 2541 และ 33 บาทต่อดอลลาร์โดยเฉลี่ยในปี 2542

### แนวโน้มเศรษฐกิจในกรณีที่ 1 — 29 บาทต่อดอลลาร์โดยเฉลี่ยจากครึ่งหลังของปี 2540

ผลการวิเคราะห์ในกรณีนี้แสดงอยู่ในตารางที่ 2

ปี 2540

สิ่งแรกที่ควรคำนึงถึงคือ การอ่อนตัวลงของเงินบาทภายใต้ระบบใหม่มีผลเฉพาะครึ่งหลังของปี ดังนั้น อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยสำหรับปี 2540 ทั้งปีไม่ใช่ 29 บาทต่อดอลลาร์ แต่เป็นประมาณ 27.4 บาทต่อดอลลาร์ หรือลดลงจากอัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของปี 2539 ร้อยละ 8.3 สิ่งที่สองคือ ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนจะไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่โดยทันที จะมี Time Lag อยู่พอสมควร สินค้าบางอย่าง เช่น น้ำมันมีการสำรองไว้น้อย ราคาจึงเพิ่มขึ้นเร็ว ส่วนสินค้าอื่นอาจจะเริ่มเพิ่มราคาหลังจาก 1-3 เดือน และกว่าการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าที่มีการค้าขายกับต่างประเทศจะกระจายเป็นรอบสองรอบสามไปสู่ราคาสินค้าหว่าๆ ไปในระบบเศรษฐกิจ ก็จะใช้เวลามากขึ้นอีก อาจจะ 4-8 เดือน ดังนั้น ผลกระทบในปี 2540 จะไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ การวิเคราะห์นี้ได้สมมุติว่า ผลกระทบในปีนี้จะเพียงประมาณครึ่งเดียวของผลกระทบเต็ม และผลกระทบที่เหลือจะเกิดขึ้นในปีถัดๆ ไป โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นในปี 2541 ดังนั้น จากการที่ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.3 เมื่อเทียบกับปี 2539 การวิเคราะห์นี้ได้สมมุติว่า ผลกระทบในปี 2540 จะคล้ายกับผลกระทบของการลดค่าเงินบาทเพียงประมาณร้อยละ 4 กว่าๆ

จากการที่สินค้าทุนมีราคาสูงขึ้น และผู้ผลิตบางส่วนถูกระทบโดยภาระหนี้ที่สูงขึ้นเมื่อคิดเป็นเงินบาท ทำให้ภาวะการลงทุนลดลงเมื่อเทียบกับกรณีระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิม ปริมาณการลงทุนลดลงร้อยละ 1.3 เทียบกับกรณีระบบเดิมที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ทางด้านการค้าระหว่างประเทศ การลดลงของเงินบาททำให้ราคาสินค้านำเข้าและส่งออก (เมื่อคิดเป็นเงินบาท) สูงขึ้น มูลค่าการส่งออกในเงินบาทคาดว่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.7 (เทียบกับร้อยละ 6.8 ในกรณีระบบเดิม) และการนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 (เทียบกับร้อยละ 2.3 ในกรณีเดิม) การขาดดุลการค้าใกล้เคียงกับกรณีระบบเดิม คือ 363.1 พันล้านบาท เทียบกับ 364.2 พันล้านบาท

ทางด้านดุลบัญชีเดินสะพัด ผลทางบวกคือ รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น แต่ปริมาณนักท่องเที่ยวคงเริ่มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนปี 2541 ส่วนผลทางลบคือ การขายสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น และการใช้จ่ายในการเดินทางของคนไทยออกนอกประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยรวม การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เป็น 318.4 พันล้านบาท (เทียบกับ 315.2 พันล้านบาทในกรณีระบบเดิม) เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวต่ำลงคือ ร้อยละ 3.9 เทียบกับร้อยละ 4.3 ในกรณีระบบอัตราแลกเปลี่ยนเดิม ส่วนอัตราเงินเฟ้อในปี 2540 คาดว่าจะอยู่ในระดับร้อยละ 6.8 เทียบกับร้อยละ 4.0 ในกรณีระบบเดิม การที่เงินเฟ้อสูงขึ้นช่วยให้ส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเทียบกับรายได้ประชาชาติอยู่ในระดับใกล้เคียงกับกรณีระบบเดิม คือ ร้อยละ 6.2

## ปี 2541

ผลของการลดลงของเงินบาทเริ่มปรากฏมากขึ้นในปี 2541 นอกจากผลที่ค้างมาจาก Time Lag ของปี 2540 แล้ว อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยยังลดลงอีก คือ จาก 27.4 บาทเป็น 29 บาท หรือประมาณร้อยละ 5.8 การลงทุนเริ่มฟื้นตัวขึ้นบ้าง โดยขยายตัวร้อยละ 2.1 แต่ยังต่ำกว่าในกรณีระบบเดิม คือ ร้อยละ 3.5 การส่งออกและการนำเข้าขยายตัวสูงขึ้นมากในเชิงของเงินบาท คือ ร้อยละ 17.7 และ 13.8 ตามลำดับ การขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงจากกรณีระบบเดิม คือ 352.4 พันล้านบาท และ 302.3 พันล้านบาทตามลำดับ (เทียบกับ 360.9 พันล้านบาท และ 302.8 พันล้านบาท) เศรษฐกิจโดยรวมเริ่มได้รับการกระตุ้นจากการส่งออกและการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า และคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 4.9 (เทียบกับร้อยละ 4.8 ในกรณีระบบเดิม) ทางด้านเงินเฟ้อจะสูงในปี 2541 คือ ร้อยละ 9.2 การที่เงินเฟ้อสูงและการขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงจากกรณีระบบเดิม ทำให้สัดส่วนระหว่างการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดกับรายได้ประชาชาติลดลงจากในกรณีระบบเดิมมาก คือ ร้อยละ 6.0 และ 5.1 เทียบกับร้อยละ 6.5 และ 5.4 ตามลำดับ

ในปีนี้อาจว่า ระดับเงินเพื่อจะเริ่มเข้าใกล้ภาวะปกติ และระบบเศรษฐกิจจะเริ่มได้ประโยชน์จากการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทอย่างชัดเจน การส่งออกและการนำเข้าคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 14.1 และ 11.9 ตามลำดับ การลงทุนเริ่มปรับตัวสูงขึ้นอย่างชัดเจน คือ คาดว่าขยายตัวร้อยละ 6.8 อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจสูงสุดในช่วง 4 ปี คือ ร้อยละ 6.9 ส่วนอัตราเงินเฟ้อลดลงเหลือร้อยละ 4.4 ทางด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเทียบกับรายได้ประชาชาติลดลงเหลือร้อยละ 4.6 ดังนั้น เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งอัตราเงินเฟ้อ และส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

### กรณีที่ 2 - 31 บาทต่อดอลลาร์ในครั้งหลังของปี 2540 และในปี 2541 และ 2542

ผลของกรณีนี้แสดงในตารางที่ 3 โดยรวมภาพจะคล้ายกับในกรณี 1 แต่ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจะมีมากกว่า การลงทุนถูกกระทบรุนแรงกว่า โดยติดลบร้อยละ 2.1 ในปี 2540 และขยายตัวร้อยละ 0.9 ในปี 2541 ก่อนที่จะเริ่มฟื้นตัวอย่างชัดเจนในปี 2542 โดยขยายตัวร้อยละ 6.2 ทางด้านเงินเฟ้อจะสูงกว่าในกรณีที่ 1 คือร้อยละ 8.7 ในปี 2540 ร้อยละ 11.9 ในปี 2541 ก่อนที่จะลดลงมาเป็นร้อยละ 5.0 ในปี 2542 การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะต่ำกว่าในกรณีที่ 1 คือขยายตัวร้อยละ 3.7 ร้อยละ 4.6 และร้อยละ 6.6 ในปี 2540 ปี 2541 และปี 2542 ตามลำดับ (เทียบกับร้อยละ 3.9 ร้อยละ 4.9 และ ร้อยละ 6.9 ในกรณีที่ 1) ส่วนการส่งออกและการนำเข้าขยายตัวสูงกว่าในกรณีที่ 1 เนื่องจากผลกระทบจากระดับราคาเป็นหลัก และเนื่องจากเงินเฟ้อในกรณีนี้สูงกว่าในกรณีที่ 1 สัดส่วนระหว่างการค้าดุลบัญชีเดินสะพัดกับรายได้ประชาชาติในกรณีนี้จะต่ำกว่าในกรณีที่ 1 คือร้อยละ 6.1 ในปี 2540 (เทียบกับร้อยละ 6.2 ในกรณีที่ 1) ร้อยละ 4.8 ในปี 2541 (เทียบกับร้อยละ 5.1) และร้อยละ 4.2 ในปี 2542 (เทียบกับร้อยละ 4.6)

### กรณีที่ 3 - เงินบาทลอยตัวแต่วินัยต่ำ

ผลในกรณีนี้แสดงอยู่ในตารางที่ 4 ปี 2540 เป็นดังเช่นกรณีที่ 1 แต่ในปี 2541 และ 2542 เงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่อง จากการขาดวินัยในระบบเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อคาดว่าจะสูงขึ้นมาก คือร้อยละ 13.1 ในปี 2541 และร้อยละ 10.0 ในปี 2542 และตามแนวโน้มจากการวิเคราะห์จะยังสูงต่อไปในปี 2543 ภาวะการลงทุนคาดว่าจะยังซบเซาอย่างต่อเนื่องโดยขยายตัวร้อยละ 1.5 ในปี 2541 และร้อยละ 3.7 ในปี 2542 การขยายตัวทางเศรษฐกิจคาดว่าจะยังไม่ฟื้นตัวอย่างชัดเจน โดยขยายตัวร้อยละ 5.3 ในปี 2542 เทียบกับร้อยละ 6.9 ในกรณีที่ 1 และร้อยละ 6.6 ในกรณีที่ 2 การส่งออกและการนำเข้าขยายตัวสูงจากผลกระทบของระดับราคาและส่วนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเทียบกับรายได้ประชาชาติใกล้เคียงกับในกรณีที่ 2 ผลโดยรวมคือการขาดวินัยทางการเงินการคลัง แทนที่จะสามารถกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวดีขึ้น กลับทำ



ให้การรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนทำได้ยาก และคาดว่าจะส่งผลในทางลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เมื่อเทียบกับกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2

## ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว

ในส่วนนี้เฉพาะข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ความจำเป็นของนโยบายทางด้านต่างเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีความแข็งแกร่งขึ้น เช่น การส่งเสริมการส่งออก การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การปฏิรูประบบการศึกษา และระบบราชการ รวมถึงระบบการเมือง เป็นที่ทราบดีว่ามีความจำเป็น แต่จะไม่กล่าวถึงอีกในรายงานนี้

จากการวิเคราะห์กรณีต่างๆ ที่ได้นำเสนอมาแล้ว สิ่งที่สำคัญที่จำเป็นต้องเน้นคือ

1. ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว วินัยทางการเงินและการคลังยังมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนสามารถปรับตัวได้ง่ายและเร็ว การขาดวินัยทางการเงินการคลัง แม้กระทั่งเพียงการมีภาพว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ จะทำให้การบริหารระดับอัตราแลกเปลี่ยนทำได้ยากขึ้นมาก การขาดวินัยจะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีโอกาsoftenตัวลงอย่างต่อเนื่อง และอาจจะกลายเป็นวงจรที่ทวีความรุนแรงขึ้น เช่น อัตราแลกเปลี่ยนอ่อนตัวลง เงินเพื่อเพิ่มขึ้น รักษาวินัยไม่ได้ อัตราแลกเปลี่ยนอ่อนตัวลงอีก ฯลฯ วงจรเช่นนี้ได้เคยประสบกับหลายประเทศมาแล้วจนเข้าขั้น Hyper Inflation สิ่งนี้คงเป็นสิ่งสุดท้ายที่สังคมไทยอยากเห็น

2. ภาครัฐต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และสามารถทำให้สาธารณชนเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจนด้วย ภาครัฐเองอาจจะเข้าใจนโยบายของตนเองว่ามีความชัดเจน แต่ในปัจจุบันเกิดปัญหามากกว่าสิ่งต่างๆ ที่ปรากฏมาสู่สาธารณชนผ่านสื่อต่างๆ ขาดความชัดเจน จนทำให้เกิดความสับสนอยู่มาก ข่าวที่ออกมาจากการสัมภาษณ์ หรือการปราศรัยในที่ต่างๆ จะออกมาอย่างแยกส่วน บางข่าวอาจจะเน้นถึงความมุ่งมั่นของทางการในการเคร่งครัดต่อวินัยทางการเงินการคลัง แต่ในวันเดียวกันมีข่าวอื่นซึ่งตีความได้ว่าเป็นแนวนโยบายตรงกันข้าม สิ่งเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว และโดยหลักการแล้ว ถ้านโยบายบางด้านยังหาข้อสรุปไม่ได้ระหว่างส่วนต่างๆ ของภาครัฐ ก็ไม่ควรให้เกิดมาเป็นการคิดกันดั่งๆ ผ่านสื่อต่างๆ เพราะยังทำให้เกิดความสับสนมากขึ้น

3. นโยบายต่างๆ เพื่อดูแลภาวะเงินเพื่อไม่ให้บานปลาย โดยเน้นการควบคุมอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจไม่ให้ลอยขึ้นตามระดับราคาที่จะต้องสูงขึ้นจากการที่เงินบาทอ่อนตัวลง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

4. นอกจากภารกิจในด้านการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยเน้นวินัยทางการเงินและการคลังที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องนับแต่บัดนี้เป็นต้นไป ทางการคงต้องเริ่มศึกษา และดำเนินการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอีกหลายประการ คือ

ในประการแรก การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว ย่อมเพิ่มความไม่แน่นอนแก่ผู้ประกอบการ เป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ ดังนั้น ทางการคงจะต้องสนับสนุนให้เกิดตลาดเงินตราต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบัน เพื่อลดส่วนต่างระหว่างราคาซื้อและราคาขาย และเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าในปัจจุบัน

ในประการที่สอง การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวนั้น มีผลทำให้ทางกรมมีเครื่องมือทางนโยบายเพิ่มขึ้น ในระบบเดิมที่อัตราแลกเปลี่ยนถูกกำหนดอย่างตายตัวนั้น กล่าวได้ว่า ทางกรมไม่สามารถมีนโยบายทางการเงินที่เป็นอิสระได้ เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องตรึงอัตราแลกเปลี่ยนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ หรือ อีกนัยหนึ่ง ในระบบเดิมนั้น นโยบายการเงินมีไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายเดียว คือ ระดับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท บัดนี้ การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ทางกรมมีโอกาสใช้มาตรการทางการเงิน เพื่อลดภาวะเงินเฟ้อ หรือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้พ้นจากสภาวะตกต่ำได้รวดเร็วขึ้นได้

ความคล่องตัวที่เกิดจากโอกาสที่จะมีนโยบายการเงินได้นี้ ในแง่หนึ่งก็นับได้ว่าเป็นผลดีที่เกิดจากการปล่อยให้ค่าของเงินบาทลอยตัวได้ แต่ถ้ากระบวนการตัดสินใจของทางกรมไม่มีการพิจารณาและขาดความรอบคอบแล้ว ก็มีโอกาสสูงที่ทางกรมจะใช้โอกาสนี้ปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบการเงินมากเกินไป จนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงและไม่สามารถควบคุมได้

บัดนี้ถึงเวลาอันควรแล้วที่รัฐบาลจะเริ่มพิจารณาปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคประจำปี จากแนวทางที่ได้ปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งอาศัยการประสานงานอย่างใกล้ชิดจากข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่จากสี่หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยแทบจะไม่มีแทรกแซง (หรือรับรู้) จากฝ่ายการเมืองเลย ในปัจจุบันนี้ นอกจากเอกภาพที่เคยมีระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่จากสี่หน่วยงานดังกล่าวได้ลดน้อยถอยลงไปมากแล้ว

ขณะเดียวกัน ฝ่ายการเมืองก็ไม่มีบทบาทให้ความเห็นชอบหรือมีส่วนร่วมรับรู้ในองค์ประกอบสำคัญ ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตั้งแต่ต้น และอาจใช้อำนาจ ทำให้เป้าหมายหลักๆ ของนโยบายมหภาคถูกบั่นทอนหรือลดทอนจนทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเสถียรไปได้

แนวทางในการปรับปรุงนั้น คงจะต้องเริ่มต้นด้วยการพิจารณาบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหลักอยู่ที่ประการด้วยกัน

ในประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ใช้มาตรการทางการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในอดีต ธปท. ได้มุ่งใช้อำนาจนี้ตรึงค่าเงินบาทไว้แต่ถ่ายเดียว ซึ่งในแง่หนึ่งแล้วเป็นภารกิจที่ไม่มีความซับซ้อนเท่าใดนัก ในแง่ของส่วนรวม การตรึงค่าเงินบาทก็มีผลทำให้ภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศถูกจำกัดลงโดยอัตโนมัติ เมื่อ ธปท. มีเป้าหมายที่จำกัดเช่นนี้ ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง (ตามที่กำหนดโดยกฎหมายที่เลียนแบบมาจากของอังกฤษ) ได้สร้างปัญหาค่อนข้างน้อย (แต่กระนั้นก็ตามในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ก็ได้มีผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกปลดจากตำแหน่งไปแล้วสองท่าน) ในอนาคตเมื่อการใช้มาตรการทางการเงินจะมีเป้าหมายที่ซับซ้อนขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่าง ธปท. กับฝ่ายการเมืองก็ยิ่งจะมีความราบรื่นน้อยลง สมควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีความชัดเจนขึ้น (และจากความชัดเจนนี้ก็หวังว่าจะมีความราบรื่นขึ้น) ความสัมพันธ์นี้จะเป็นอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ได้มีการวิจัยและถกเถียงกันมามาก พอที่จะมีทางเลือกได้หลายทาง (ดูรังสรรค์ 2539:95-102)

บทบาทที่สองของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินต่างๆ ในอดีตบทบาทดังกล่าวตกมาเป็นของ ธปท. เนื่องจากการเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (lender of last resort) ได้ทำให้ ธปท. ต้องติดตามและมีข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่อ่อนแอ แต่ในหลักการแล้ว บทบาทแรกและบทบาทที่สองไม่จำเป็นต้องตกเป็นขององค์กรเดียวกัน ฉะนั้นจึงมีข้อเสนอให้แยกบทบาทนี้ออกไปจาก ธปท. ให้แก่หน่วยงานใหม่ (รังสรรค์ 2539:103-105) แต่ถึงจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ก็ตาม ก็ควรจะมีการทบทวนทำทีในปัจจุบันของทางการ ที่ให้รัฐเป็นผู้รับภาระการเสี่ยงจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินแต่เพียงฝ่ายเดียว ปลดปล่อยให้ภาระบางส่วนตกอยู่กับผู้ถือหุ้น ผู้ที่เป็นเจ้าหนี้ และผู้ฝากบ้าง โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของสถาบันการเงินต่างๆ อย่างโปร่งใสและทันการ

อนึ่ง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำกับตรวจสอบสถาบันนี้ เป็นเรื่องที่จะดำเนินการได้หลังจากปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันได้รับการสะสางจนเสร็จสิ้นไปแล้ว

บทบาทที่สามของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน คืองานสนับสนุนการแข่งขันและการพัฒนาตลาดการเงิน ในเรื่องนี้ นโยบายที่ผ่านมาของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความชัดเจนในปรัชญา (แต่มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน กล่าวคือ ธนาคารที่ได้รับอนุญาตไปแล้วได้รับการคุ้มครองจากการแข่งขันอย่างค่อนข้างจะสมบูรณ์) และในปัจจุบัน บทบาทที่สามนี้ได้ถูกแทรกซึมและทดแทนด้วยบทบาทที่สอง กล่าวคือ ธปท. ได้นำเอาใบอนุญาตตั้งธนาคารใหม่เป็นตัวล่อให้สถาบันการเงินต่างๆ เข้ามาโอบอุ้มบริษัทเงินทุนที่มีปัญหา

บทบาทที่สี่ของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยที่เศรษฐกิจของเราล่าช้าหลังกว่าในปัจจุบันมาก ทำให้ระบบธนาคารที่ ธปท. เป็นผู้กำกับดูแลนั้นเป็นแหล่งระดมทุนหลักของประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้รับบทบาทในการโอนเงินทุนที่ระดมมาได้ ไปให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่ทางการเห็นสมควรว่าน่าจะได้รับการสนับสนุน ในปัจจุบัน เมื่อมีหลายสถาบันหลายองค์กรที่ทำหน้าที่ระดมเงินทุนแล้ว บทบาทส่วนนี้ของ ธปท. ก็น่าจะลดน้อยถอยลงหรือหมดสิ้นไปตามกาลเวลา แต่นอกจากเหตุผลตามกาลเวลาดังกล่าวนี้แล้ว ก็มีเหตุผลที่สำคัญกว่า กล่าวคือ การที่ ธปท. มีบทบาทส่งเสริมภาคเศรษฐกิจ พร้อมๆ กับบทบาทที่ควรจะเป็นบทบาทหลักคือการควบคุมภาวะเงินเฟ้อ อาจทำให้ ธปท. มีบทบาทที่ขัดกันเอง และชวนให้สับสนได้

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของปัญหาการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การกำหนดนโยบายการคลัง ก็จะต้องได้รับการปรับปรุง และจะต้องมีกลไกที่จะประสานนโยบายการเงินและการคลังให้มีเอกภาพมากขึ้นอีกด้วย

ตลอดช่วงระยะเกือบ 4 ทศวรรษนับตั้งแต่การปฏิรูปครั้งใหญ่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รุดหน้าไปอย่างมาก องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้อย่างไม่หยุดยั้งก็คือ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างชาญฉลาดและรอบคอบ แต่ในระยะเวลาเดียวกันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะสิบปีที่ผ่านมา สถานการณ์ภายนอกก็ได้แปรเปลี่ยนไปมาก และนโยบายของรัฐบาลเองก็ได้เปิดเศรษฐกิจไทยให้ถูกกระแสของโลกภายนอกเข้ามากระทบกระทั่งอย่างไม่ขาดสาย บัดนี้ นโยบาย กลไก และสถาบันที่ครั้งหนึ่งเคยอำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติมาเป็นระยะเวลายาวนาน อาจไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไปได้ สมควรที่จะมีการทบทวนบทบาทอย่างถี่ถ้วนในระยะ 3-12 เดือนข้างหน้า

## เอกสารอ้างอิง

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ “การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต: บททดลอง  
เสนอ” เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2539 เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย

ตารางที่ 1

แนวโน้มเศรษฐกิจไทยกรณีระบบอัตราแลกเปลี่ยนยืดหยุ่น

(เป็นการนิยามเพื่อเปรียบเทียบผลกระทบของเงินบาทลอยตัว)

	2539	2540	2541	2542
อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย (Baht/US\$)	25.3	25.8	25.8	25.8
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (% เพิ่ม)				
เกษตร	2.6	1.9	2.8	2.8
อุตสาหกรรม	6.7	5.1	5.2	6.1
บริการ	6.4	4.2	5.0	5.5
รวม (Real GDP)	6.1	4.3	4.8	5.5
อัตราเงินเฟ้อ (% เพิ่ม)	5.9	4.0	4.0	4.1
ระดับราคาเฉลี่ย (CPI)	133.8	139.2	144.8	150.6
ปริมาณการลงทุนรวม (% เพิ่ม)	6.8	0.3	3.5	4.6
การส่งออกสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,378.9	1,473.1	1,621.5	1,801.4
% เพิ่ม	-0.2	6.8	10.1	11.1
การนำเข้าสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,796.5	1,837.3	1,982.5	2,165.3
% เพิ่ม	2.3	2.3	7.9	9.2
ดุลการค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-417.6	-364.2	-360.9	-364.0
% ของรายได้ประชาชาติ	-9.0	-7.2	-6.5	-5.9
ดุลบัญชีเดินสะพัด				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-372.6	-315.2	-302.8	-295.0
% ของรายได้ประชาชาติ	-8.1	-6.2	-5.4	-4.8
รายได้ประชาชาติต่อหัว (บาท)	76,973	84,028	91,064	100,397
รายได้ประชาชาติต่อหัว (US\$)	3,038	3,257	3,530	3,891

ตารางที่ 2

แนวโน้มเศรษฐกิจไทย เงินบาทลอยตัวกรณีที่ 1

เฉลี่ย USS = 29 บาท ครั้งหลังปี 2540 และในปี 2541 และ 2542

	2539	2540	2541	2542
อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย (Baht/US\$)	25.3	27.4	29.0	29.0
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (% เพิ่ม)				
เกษตร	2.6	2.0	3.1	2.6
อุตสาหกรรม	6.7	4.5	5.4	8.4
บริการ	6.4	3.9	4.9	6.5
รวม (Real GDP)	6.1	3.9	4.9	6.9
อัตราเงินเฟ้อ (% เพิ่ม)	5.9	6.8	9.2	4.4
ระดับราคาเฉลี่ย (CPI)	133.8	139.1	145.9	156.0
ปริมาณการลงทุนรวม (% เพิ่ม)	6.8	-1.3	2.1	6.8
การส่งออกสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,378.9	1,540.8	1,814.0	2,069.4
% เพิ่ม	-0.2	11.7	17.7	14.1
การนำเข้าสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,796.5	1,903.9	2,166.3	2,424.9
% เพิ่ม	2.3	6.0	13.8	11.9
ดุลการค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-417.6	-363.1	-352.4	-355.6
% ของรายได้ประชาชาติ	-9.0	-7.0	-6.0	-5.4
ดุลบัญชีเดินสะพัด				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-372.6	-318.4	-302.3	-304.3
% ของรายได้ประชาชาติ	-8.1	-6.2	-5.1	-4.6
รายได้ประชาชาติต่อหัว (บาท)	76,973	85,328	96,529	108,006
รายได้ประชาชาติต่อหัว (US\$)	3,038	3,114	3,329	3,724

ตารางที่ 3

แนวโน้มเศรษฐกิจไทย เงินบาทลอยตัวกรณีที่ 2

เฉลี่ย USS = 31 บาท ครึ่งหลังปี 2540 และในปี 2541 และ 2542

	2539	2540	2541	2542
อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย (Baht/US\$)	25.3	28.4	31.0	31.0
การขยายตัวของเศรษฐกิจ (% เพิ่ม)				
เกษตร	2.6	2.0	3.1	2.6
อุตสาหกรรม	6.7	4.3	5.0	8.0
บริการ	6.4	3.6	4.5	6.2
รวม (Real GDP)	6.1	3.7	4.6	6.6
อัตราเงินเฟ้อ (% เพิ่ม)	5.9	8.7	11.9	5.0
ระดับราคาส่งออก (CPI)	133.8	138.8	145.1	154.7
ปริมาณการลงทุนรวม (% เพิ่ม)	6.8	-2.1	0.9	6.2
การส่งออกสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,378.9	1,580.7	1,923.2	2,202.7
% เพิ่ม	-0.2	14.6	21.7	14.5
การนำเข้าสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,796.5	1,940.1	2,264.5	2,539.2
% เพิ่ม	2.3	8.0	16.7	12.1
ดุลการค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-417.6	-359.5	-341.3	-336.5
% ของรายได้ประชาชาติ	-9.0	-6.9	-5.6	-4.9
ดุลบัญชีเดินสะพัด				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-372.6	-317.7	-294.8	-287.9
% ของรายได้ประชาชาติ	-8.1	-6.1	-4.8	-4.2
รายได้ประชาชาติต่อหัว (บาท)	76,973	86,441	99,512	111,635
รายได้ประชาชาติต่อหัว (US\$)	3,038	3,044	3,210	3,601



ตารางที่ 4

แนวโน้มเศรษฐกิจไทยกรณีที่ 3 เงินบาทลอยตัว และวินัยต่ำ

การใช้จ่ายภาครัฐปรับขึ้นตามเงินเฟ้อในปี 2541 และ 2542

เฉลี่ย US\$ = 29 บาท ครั้งหลังปี 2540 US\$ = 31 บาทในปี 2541 และ US\$ = 33 บาท ในปี 2542

	2539	2540	2541	2542
อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย (Baht/US\$)	25.3	27.4	31.0	33.0
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (% เพิ่ม)				
เกษตร	2.6	2.0	3.1	2.6
อุตสาหกรรม	6.7	4.5	5.1	6.5
บริการ	6.4	3.9	4.1	4.9
รวม (Real GDP)	6.1	3.9	4.4	5.3
อัตราเงินเฟ้อ (% เพิ่ม)	5.9	6.8	13.1	10.0
ระดับราคาเฉลี่ย (CPI)	133.8	139.1	145.2	152.9
ปริมาณการลงทุนรวม (% เพิ่ม)	6.8	-1.3	1.5	3.7
การส่งออกสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,378.9	1,540.8	1,899.2	2,268.2
% เพิ่ม	-0.2	11.7	23.3	19.4
การนำเข้าสินค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	1,796.5	1,903.9	2,245.9	2,599.0
% เพิ่ม	2.3	6.0	18.0	15.7
ดุลการค้า				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-417.6	-363.1	-346.7	-330.7
% ของรายได้ประชาชาติ	-9.0	-7.0	-5.7	-4.7
ดุลบัญชีเดินสะพัด				
มูลค่า (พันล้านบาท)	-372.6	-318.4	-305.2	-302.2
% ของรายได้ประชาชาติ	-8.1	-6.2	-5.0	-4.3
รายได้ประชาชาติต่อหัว (บาท)	76,973	85,328	98,990	114,951
รายได้ประชาชาติต่อหัว (US\$)	3,038	3,114	3,193	3,483