

บทที่ 6

เป้าหมายของการดำเนินนโยบายการเงิน (Objectives of Monetary Policy)

เป้าหมายของการดำเนินนโยบายการเงินที่เรากำลังจะศึกษาต่อไปนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเป้าหมายทางเศรษฐกิจส่วนรวม (Economic objectives) ⁽¹⁾ ทั้งนี้เพราะการที่เราจะนำพาระบบเศรษฐกิจให้บรรลุถึงเป้าหมายต่างๆ ที่ต้องการได้นั้น จะต้องมี การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ออกไปพร้อมๆ กันในทิศทางและขนาดที่จะต้องมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน นโยบายการเงินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจทั้งหมดก็ย่อมใช้เป็นแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจได้เพียงบางส่วนเท่านั้น บางเป้าหมายนั้นเราจะพบว่านโยบายการเงินอาจจะใช้ไม่ได้ผลเลยหรือได้ผลที่เป็นทางอ้อมเพียงเล็กน้อย บางเป้าหมายนโยบายการเงินอาจใช้เป็นแนวทางที่สำคัญในการนำพาระบบเศรษฐกิจให้เข้าสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาในเรื่องของเป้าหมายของการดำเนินนโยบายการเงินในเบื้องต้นนี้ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่า เป้าหมายใดบ้างที่นโยบายการเงินสามารถนำมาใช้เพื่อควมมีประสิทธิภาพ

เมื่อกล่าวถึงการดำเนินนโยบายการเงิน เราก็อาจจะให้ความหมายอย่างกว้างๆ ได้ว่าเป็นความพยายามอย่างรอบคอบที่จะดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทางการเงินของธนาคารกลางในอันที่จะควบคุมสภาวะทางด้านการเงินของประเทศ โดยเฉพาะทางด้านปริมาณเงินและปริมาณเครดิตให้อยู่ในระดับเพียงพอกับความต้องการที่เกิดขึ้นอีกทั้งยังเป็น การสร้างระบบทางการเงินต่างๆ ให้มีการพัฒนาขึ้นเพียงพอต่อการทำงานของกลไกทางการเงิน

(1) เป้าหมายของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมที่สำคัญๆ คือ (1) อัตราความจำ เร็ยเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงอย่างเพียงพอ (2) การจ้างงานอย่างเต็มที่ (3) การมีเสถียรภาพของระดับราคา (4) การได้ดุลยภาพของดุลการชำระเงิน (5) มีการแบ่งสรรรายได้ที่เป็นธรรม (6) การรักษาสภาวะสิ่งแวดล้อม (7) การจัดสรรการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

เงินต่างๆ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายต่างๆ ของการดำเนินนโยบายการเงิน หรือที่เราจะเรียกค่อไปว่า เป็นเป้าหมายขั้นสุดท้าย (Ultimate goals) นั้น ได้เริ่มบังเกิดเด่นชัดขึ้นที่ละเป้าหมาย ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งระบบธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา (Reserve System) เมื่อปี ค.ศ. 1913 เป็นต้นมา

ในช่วง ค.ศ. 1914-1921 การดำเนินงานของธนาคารกลางยังไม่มีจุดหมาย หมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยส่วนใหญ่ก็เป็นการให้กู้ยืมแก่ภาคธุรกิจเอกชนและในภาวะที่ เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ธนาคารกลางก็ทำหน้าที่ให้กู้ยืมแก่รัฐบาลเพื่อนำไปใช้ในการทำ สงคราม (ซึ่งธนาคารกลางก็พบว่าได้กำไรน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับที่ให้ภาคธุรกิจเอกชน กู้ยืม)

ในช่วงทศวรรษ 1920 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลง ธนาคาร กลางได้มีการพัฒนาเป็นครั้งแรกอย่างแท้จริงเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย และมาตรการที่ จะใช้ดำเนินการ มาตรการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาล (open market operations) ได้ มีการถูกค้นพบขึ้นโดยบังเอิญ ในปี ค.ศ. 1923 จุดมุ่งหมายของการดำเนินนโยบายการเงิน ที่เกิดขึ้นคือ การรักษาเสถียรภาพของระดับราคา โดยที่ธนาคารกลางใช้มาตรการซื้อขาย หลักรทรัพย์รัฐบาลเพื่อควบคุมปริมาณเงินสำรอง, ปริมาณการเงิน และปริมาณเครดิต ให้ อยู่ในระดับที่พอเหมาะและไม่เป็นสาเหตุของการเกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือภาวะเงินฝืด

หลักพื้นฐานทางทฤษฎีที่เชื่อมโยงการดำเนินนโยบายการเงิน ให้เข้าสู่เป้าหมายของการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาก็คือ ทฤษฎีปริมาณเงินดั้งเดิม (The old quantity theory of money) โดยมีแนวคิดที่มีมานานแล้วของนัก เศรษฐศาสตร์ที่เชื่อ ว่าการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา ส่วน รายได้ที่แท้จริงหรือผลผลิตจะถูกกำหนดมาจากปัจจัยที่แท้จริง เช่น ประชากร,

ทรัพยากรที่มีนำมาใช้, เทคโนโลยี, รสนิยมและความพอใจ และการคาดคะเนของผู้บริโภคและผู้ผลิตแต่ละคน เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินถูกเชื่อว่ามีผลน้อยมากหรือไม่มีเลยต่อระดับผลผลิตของประเทศ ดังนั้น นโยบายการเงินจึงถูกใช้เพียงเพื่อทำให้ระดับราคาเกิดเสถียรภาพขึ้น โดยที่ถ้าเกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้อ นโยบายการเงินก็จะถูกดำเนินในลักษณะบีบรัด (Contractionary) คือลดอัตราการขยายตัวของปริมาณเงิน เช่นเดียวกันถ้าเกิดภาวะเงินฝืด (คือระดับราคาลดต่ำลง) นโยบายการเงินก็จะถูกดำเนินในลักษณะขยายตัว (Expansionary) คือเพิ่มอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินออกไป

อย่างไรก็ตามก็เป็นการไม่ถูกต้องนักที่จะกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ของธนาคารกลางจะถูกชักจูงให้ปฏิบัติไปตามแนวคิดของทฤษฎีปริมาณเงินดังกล่าว จริงๆ แล้วเป็นอิทธิพลที่มาจากแนวการปฏิบัติของธนาคารที่มีมาอยู่แล้ว ไม่ใช่มาจากทางด้านวิชาการเท่าไรนัก เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารกลางไม่ได้ตระหนักอย่างจริงจังว่า การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินจะมีผลกระทบเพียงอย่างเดียวต่อระดับราคา หรือระดับราคาจะได้รับผลกระทบเพียงอย่างเดียวมาจากการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน การรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพเป็นเป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึง แต่ก็เชื่อว่าเป้าหมายนี้การดำเนินนโยบายการเงินเพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

ในช่วงทศวรรษของปี 1930 ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้น 2 ประการที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาทของการดำเนินนโยบายการเงินถึงการบรรลุวัตถุประสงค์

ประการแรกก็คือ สภาพของเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างรุนแรง ได้ทำให้เกิดภาวะการว่างงานจำนวนมาก และต่อเนื่องที่ยาวนาน อัตราการว่างงาน⁽²⁾ ในช่วงทศวรรษดังกล่าวนี้อยู่ในระหว่าง 15 ถึง 25 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น จึงทำให้แนวความคิดของการจัดทำ

(2)

เปอร์เซ็นต์ของคนว่างงานต่อกำลังแรงงาน (Labor force) ทั้งหมด

นโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ได้มุ่งมาที่การแก้ไขปัญหาภาวะการว่างงานที่เกิดขึ้นนี้ให้หมดสิ้นไป

ประการที่สอง ก็คือ หนังสือเศรษฐศาสตร์เล่มสำคัญชื่อ "The General Theory" ที่เกี่ยวกับเรื่องของ รายได้, การจ้างงาน, เงิน และดอกเบี้ย เขียนโดย John Maynard Keynes ได้ถูกตีพิมพ์ออกมาในปี 1936 โดยมีแนวคิดในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาทของเงินได้แย้งแนวความคิดของทฤษฎีปริมาณเงินของสำนักคลาสสิกที่กล่าวว่าบทบาทของเงินจะไม่มีผลกระทบแต่ประการใดต่อกิจกรรมที่แท้จริงของระบบเศรษฐกิจ ในแนวคิดของเคนส์นั้นบทบาทของเงินสามารถที่จะส่งผลกระทบที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ยกเว้นในสภาพเศรษฐกิจที่เกิดกับดักสภาพคล่อง) ได้ โดยผ่านการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย นำพาผลกระทบไปสู่การเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อการผลิตสินค้าและบริการในที่สุด⁽³⁾

จากปรากฏการณ์ที่สำคัญเหล่านี้ ทำให้ทัศนะที่เกี่ยวข้อกับบทบาทของการดำเนินนโยบายการเงิน ถูกเปลี่ยนแปลงไปใช้เพื่อการกระตุ้นกิจกรรมของระบบเศรษฐกิจ และลดภาวะการว่างงานลง

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวมานั้นก็ไม่ได้หมายความว่า นโยบายการเงินได้สามารถหยุดยั้งสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และสามารถเพิ่มการมีงานทำให้เกิดขึ้น สาเหตุที่สำคัญก็คือ เจ้าหน้าที่ทางการเงินของธนาคารกลางยังขาดความรู้และประสบการณ์ที่เพียงพอที่จะดำเนินนโยบายการเงิน ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เพียงเพื่อป้องกันไม่ให้อัตราการพาลิชย์ล้มละลาย และก็ได้ผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ไม่มีการดำเนินการอย่างเพียงพอที่จะสามารถหยุดภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำที่เกิดขึ้นได้

จากสภาพเหตุการณ์ดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มก็เริ่มที่จะเชื่อมั่นว่า นโยบายการเงินไม่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการเพิ่มระดับรายได้ที่แท้จริงและระดับการจ้าง

(3)

ภายใต้ข้อสมมุติว่า "wage rate inflexibility" ในตลาดแรงงาน

งาน โดยให้ตั้งข้อสมมุติ (ที่ไม่ถูกต้อง) ว่า ธนาคารกลางได้ดำเนินนโยบายการเงินทุกวิธีทางแล้ว และผลก็คือประสบความล้มเหลว และก็ยังตั้งข้อสมมุติต่อไปอีก (และก็ไม่ถูกต้องอีก) ว่า กรณีภาวะเศรษฐกิจที่เกิดกับดักสภาพคล่องที่เคนส์กล่าวถึงนั้น เป็นภาวะที่เกิดขึ้นอยู่ในช่วงของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในครั้งนี้อยู่

ถัดมาในทศวรรษ 1940 เป็นช่วงที่มีความคล้ายคลึงกับในช่วงทศวรรษ 1910 คืออยู่ในช่วงที่เกิดสงครามโลก หน้าที่ของธนาคารกลางที่สำคัญในช่วงนี้ก็ คือ จัดการเกี่ยวกับเรื่องเงินทุนเพื่อใช้ในการทำสงครามโลกครั้งที่ 2 เหมือนกับที่เคยทำมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ใกล้จะยุติลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจอยู่ในลักษณะที่ไม่แน่นอน บางกลุ่มมีความเห็นว่าเมื่อสงครามยุติลง ค่าใช้จ่ายต่างๆ ทางทหารจะลดลงอย่างรวดเร็ว และก็อาจจะเป็นสาเหตุที่สำคัญที่จะนำมาสู่ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากผลของการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจในลักษณะเช่นนี้ ประกอบกับความสูญเสียที่ประสพมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อทศวรรษ 1930 ทำให้ในสหรัฐอเมริกามีการประกาศพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างงานขึ้นเมื่อปี 1946 โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายของประเทศอย่างเป็นทางการ คือการทำให้เกิดสภาพของการทำงานได้อย่างเต็มที่ ส่วนนักสังเกตุการณ์อีกกลุ่มหนึ่งก็มองไปว่า การยกเลิกนโยบายควบคุมราคาที่เคยจัดทำในระหว่างสงครามนั้น จะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงขึ้นได้ อีกทั้งปริมาณเงินที่ออกมาหมุนเวียนอย่างมากมายในระหว่างสงคราม ก็จะเป็นเหตุผลสนับสนุนภาวะเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้นมากกว่าที่จะเกิดปัญหาการว่างงาน ซึ่งนักสังเกตุการณ์ในกลุ่มหลังนี้ก็ คือ กลุ่มของฟริดแมน หรือพวกนักเศรษฐศาสตร์สำนักการเงินนิยมนั่นเอง

ดังนั้น ในช่วงปลายของทศวรรษ 1940 ธนาคารกลางก็พยายามที่จะใช้นโยบายการเงินเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ยังคงมีการดำเนินงานในโครงการประกันราคาหลักทรัพย์รัฐบาล เพื่อกำหนดระดับอัตราดอกเบี้ย ไว้ในระดับที่ต่ำๆ อยู่ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ทำให้ปริมาณเงินสำรอง, ปริมาณเงินขยายตัวออกไปเรื่อยๆ และก็ยังเพิ่มปัญหา

ภาวะเงินเฟ้อขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุด เมื่อปี 1951 ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาเริ่มดำเนินงานอย่างมีอิสระ ยกเลิกการประกันราคาหลักทรัพย์รัฐบาลที่เคยทำมา จึงทำให้นโยบายการเงินถูกนำมาใช้เพื่อต่อสู้กับภาวะเงินเฟ้อ ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง และขจัดภาวะการว่างงานในช่วงเศรษฐกิจถดถอย การมีเสถียรภาพของระดับราคาและการมีการทำงานอย่างเต็มที่จึงเป็นเป้าหมายที่ควบคู่กันของการดำเนินนโยบายการเงิน

ในช่วงทศวรรษ 1950 เป้าหมายของการดำเนินนโยบายการเงินประการที่ 3 ได้ถูกกำหนดขึ้น นั่นก็คือ "การมีความจำเป็นเพียงพอของระบบเศรษฐกิจในระดับที่เพียงพอ (adequate economic growth)" เป้าหมายนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการฟื้นตัวภายหลังสงครามของบรรดาประเทศต่างๆ ในยุโรป, รัสเซีย และญี่ปุ่น มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จากความกลัวของประเทศสหรัฐอเมริกาที่อาจจะสูญเสียความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจไปให้กับประเทศคู่แข่งที่สำคัญ คือรัสเซีย จึงทำให้สหรัฐอเมริกา กำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจของชาติขึ้นมาอีก เป้าหมายหนึ่ง คือการเพิ่มการจำเป็นต่อทางเศรษฐกิจในระดับที่เพียงพอ โดยการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญคือ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง บทบาทของนโยบายการเงิน ที่สำคัญคือ การกระตุ้นการขยายตัวของค่าใช้จ่ายลงทุนทางภาคเอกชน ซึ่งก็พบว่า เท่าที่ผ่านมามาธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ต้องการ ทั้งนี้ เพราะความผิดพลาดจากการพิจารณาระดับของอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำที่เป็นอยู่ในช่วงทศวรรษ 1950 เป็นเครื่องบ่งบอกของการดำเนินนโยบายการเงินว่ากำลังดำเนินนโยบายการเงินในแบบขยายตัว ทั้งที่ตามความเป็นจริงแล้ว ในช่วงขณะนั้นนโยบายการเงินอยู่ในลักษณะที่บีบรัดหรือจำกัด โดยที่ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยมาก

ในช่วงทศวรรษ 1960 เป้าหมายที่ 4 ของการดำเนินนโยบายการเงินก็ได้บังเกิดขึ้น ก็คือ "การได้ดุลยภาพของดุลการชำระเงิน (equilibrium in the balance of payment) ในช่วงทศวรรษ 1950 การขาดดุลในดุลการชำระเงินของประเทศ

สหรัฐอเมริกา นั้นถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาไม่ก่อให้เกิด เป็นปัญหาแก่ประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะสหรัฐอเมริกา มีปริมาณทองคำ และหลักทรัพย์ต่างๆ อยู่อย่างมหาศาลที่จะใช้จับจ่ายไป ยังต่างประเทศ มาในทศวรรษ 1960 สถานการณ์ต่างๆ เริ่ม เปลี่ยนไป จากค่าใช้จ่ายทางด้าน ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดุลการชำระเงินที่ขาดดุลต่อเนื่อง เรือร้งมาเรื่อยๆ การ สูญเสียทองคำจำนวนมากๆ ติดต่อเนื่องกันมา มีผลอย่างสำคัญต่อค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ ในตลาดการเงินของโลกเริ่มอ่อนตัวลงเรื่อยๆ (ค่าทางการที่กำหนดไว้สูงสูงกว่าความเป็นจริงของอัตราแลกเปลี่ยนในตลาด) และก็ยังเพิ่มปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน ให้ยิ่งรุนแรง มากขึ้น

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้ สหรัฐอเมริกามีวิธีการที่จะใช้แก้ไขอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ วิธีที่ 1 คือการลดค่าเงินดอลลาร์ให้ลงมาให้อยู่ในระดับที่เป็นจริง ซึ่งวิธีการนี้สหรัฐพยายาม หลีกเลี่ยง เพราะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงที่มีต่อค่าของเงินดอลลาร์ที่จะต้องเสียไป วิธีที่ 2 คือความพยายามที่จะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินดอลลาร์ในตลาดการเงินของโลก และขณะเดียวกันก็จะพยายามทำให้ ปริมาณเงินดอลลาร์ส่วน เกินที่อยู่นอกประเทศลดน้อยลง และจากทางเลือกที่ 2 นี้ นโยบายการเงินก็สามารถนำมาใช้เพื่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว คือ การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อผลักอัตราดอกเบี้ยในประเทศให้เพิ่มสูงขึ้น และในขณะ เดียวกันก็ทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ประชาชาติลดต่ำลง จากอัตราดอกเบี้ยภายใน ประเทศอยู่ในระดับสูง ก็จะเป็นการสกัดกั้นการไหลออกของเงินดอลลาร์ และส่งเสริมการ ไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน การทำให้รายได้ประชาชาติขยายตัวลดลง ก็จะทำให้การใช้จ่ายเพื่อส่งสินค้า เข้าจากต่างประเทศลดลง (ซึ่งแน่นอนวิธีการดำเนินนโยบาย การเงินในลักษณะ เช่นที่ว่านี้ เจ้าหน้าที่ของธนาคารกลางก็ตระหนักดีว่า อาจก่อให้เกิด ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศถดถอย และปัญหาการว่างงานที่จะเกิดขึ้นติดตามมา) ที่กล่าว มานี้ก็เพียงเพื่อให้ทราบถึงวิธีการที่นโยบาย การเงิน เข้าไปมีบทบาทได้อย่างไรคือการบรรลุ เป้าหมายที่ต้องการ เท่านั้น ปัญหาการประสานดุลยภาพภายในและดุลยภาพภายนอกอย่างไรนั้น

เป็นการตัดสินใจในระดับของการบริหารอีกชั้นตอนหนึ่ง

ดังนั้น โดยสรุปแล้วจากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เป้าหมายที่สำคัญของการดำเนินนโยบายการเงินทั้งในแง่ของทฤษฎีทางการเงิน และในทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป (มิใช่เพียงประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น) ก็มีอยู่ 4 เป้าหมายคือ

1. การรักษาเสถียรภาพของระดับราคา
2. การมีกำลังงานในระดับที่เต็มที
3. การมีความจำเป็นโดยของระบบเศรษฐกิจในระดับที่เพียงพอ
4. การรักษาดุลยภาพของดุลการชำระเงิน

เมื่อเป้าหมายได้ถูกกำหนดออกมาว่ามีอะไรบ้างแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือการให้ความหมาย (defining) แก่เป้าหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งในที่นี้เราจะหมายความถึงการบรรลุเป้าหมายแต่ละประการนั้น จะวัดผลแห่งความสำเร็จด้วยหน่วยวัดอะไรบ้าง เช่น ในเรื่องของการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา ระดับราคาในที่นี้อาจจะหมายถึงดัชนีราคาสินค้าของผู้บริโภค (Consumer price index) หรืออาจจะหมายถึง ดัชนีราคาโดยเฉลี่ยของสินค้าและบริการต่างๆ ไป เป็นต้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับของความจำเป็นโดยเศรษฐกิจ เราก็อาจวัดได้จากการขยายตัวของระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริงต่อบุคคล ทางด้านการว่างงานก็อาจจะหมายถึง อัตราส่วนของผู้ที่ว่างงานต่อกำลังแรงงานทั้งหมด และทางด้านดุลการชำระเงินได้ดุลยภาพก็อาจจะหมายถึง การมีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ เหล่านี้เป็นต้น การให้ความหมายแก่เป้าหมายต่างๆ อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ, แต่ละช่วงเวลา และความเหมาะสมอื่นๆ เป็นต้น ส่วนเรื่องของอันดับความสำคัญของเป้าหมาย และอัตราที่ต้องการจะเป็นอย่างไรนั้นก็เป็นการพิจารณาตัดสินใจในระดับของผู้บริหารประเทศอีกชั้นตอนหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการกำหนดอัตราที่ต้องการสำหรับเป้าหมายที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก อันควรที่จะต้องมีมติระวางอย่างรอบคอบในการกำหนดอัตรา

เป้าหมายที่ต้องการขึ้นมา..และความสามารถดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะถ้าเราพิจารณาในแต่ละเป้าหมาย การกำหนดอัตราเป้าหมายที่ต้องการจะเป็นเท่าไรนั้นจะไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด ขึ้นอยู่กับความสามารถของการดำเนินการ และทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของการจะต้องบรรลุเป้าหมายต่างๆ ก็ต้องการพร้อมๆ กันไปนั้น เราอาจจะประสบกับปัญหาที่สำคัญ หลายประการที่จะทำให้การบรรลุเป้าหมายต่างๆ ในอัตราที่ต้องการนั้นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ ถ้าหากการกำหนดอัตราเป้าหมายที่ต้องการเหล่านั้น เป็นไปโดยปราศจากการเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับลักษณะธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายต่างๆ ที่ต้องการเหล่านั้น

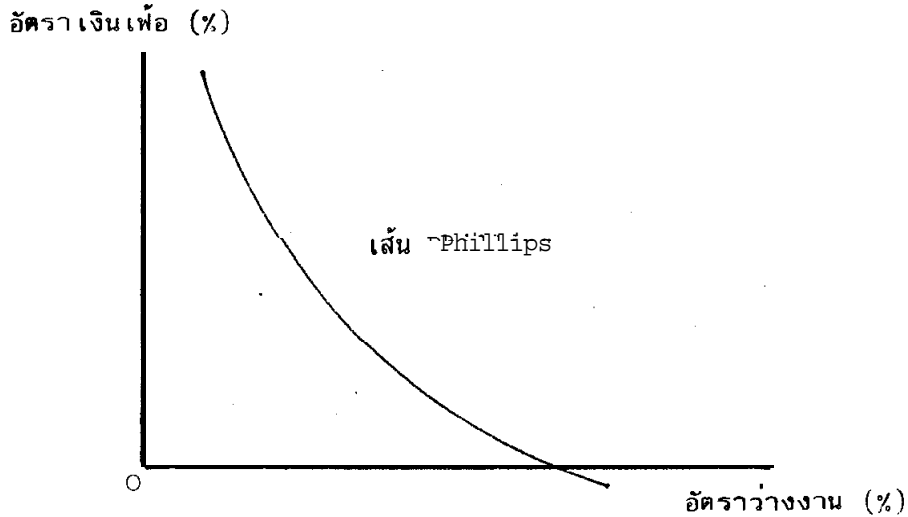
ความสัมพันธ์ของเป้าหมายต่างๆ ที่ต้องการอาจจะอยู่ในลักษณะ ดังนี้⁽⁴⁾

1. ในลักษณะที่ขัดแย้ง (conflict) ซึ่งกันและกัน หรือมีความสัมพันธ์ในแบบของการเป็นเป้าหมายที่ทดแทนกัน (Substitues)
2. ในลักษณะที่ร่วมกัน หรือการเป็นเป้าหมายที่จะต้องดำเนินควบคู่กันไป (Complements)
3. ในลักษณะที่เกื้อกูลหรือส่งเสริมซึ่งกัน (Subsidiary)

จากความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายต่างๆ ดังที่กล่าวมานี้ สิ่งที่ได้รับ ความสนใจ และมีการกล่าวถึงอย่างมากที่สุดได้แก่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน หรือทดแทนกัน ซึ่งจะมีความหมายโดยทั่วไปว่า ถ้าเป้าหมายใดๆ มีลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ การที่ยิ่งเข้าใกล้เป้าหมายหนึ่งได้มากเท่าไร ก็ยิ่งออกห่างจากเป้าหมายอีกประการหนึ่งมากยิ่งขึ้นเท่านั้น หรือพูดง่ายๆ ว่า ได้สิ่งหนึ่งมาจะต้องเสียอีกสิ่งหนึ่งไป ตัวอย่างของเป้าหมายที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ก็คือ การรักษาเสถียรภาพของระดับราคากับการเพิ่มระดับการจ้างงาน โดยจากเหตุผลการขัดแย้งที่อธิบายได้ในทางทฤษฎี และจากปรากฏการณ์จาก

(4) Victoria Chick, The Theory of Monetary Policy, Groy-Mills Publishing Ltd. (London) , 1973, PP. 8-9.

สภาพความเป็นจริงที่ผ่านมา เป็นข้อสนับสนุนการขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว การศึกษาในเรื่อง "Phillips Curve" ⁽⁵⁾ ทำให้ทราบได้ถึงความสัมพันธ์ในทิศทางที่ตรงข้ามระหว่างการมีเสถียรภาพของระดับราคากับภาวะของจ้างงาน ดังรูป



รูปที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับราคากับการว่างงาน (อัตรา)

การเข้าใจความสัมพันธ์ของเป้าหมายที่ต้องการในลักษณะนี้จะทำให้สามารถกำหนดอัตราที่ต้องการของเป้าหมายทั้งสองประการนี้ ในแบบที่ได้อย่างเสียอย่าง (Trade off) ซึ่งกันและกัน จะน้อยจะมากอย่างไรก็ขึ้นกับการตัดสินใจของผู้บริหาร สำคัญอยู่ที่จะต้องยอมรับว่าจะบรรลุเป้าหมายทั้งสองในอัตราที่สูงๆ พร้อมๆ กันนั้นไม่สามารถกระทำได้ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้แล้ว เป้าหมายอื่นๆ ก็อาจจะมี ความขัดแย้งในทำนองดังกล่าวนี้ เช่น ความพยายามที่จะทำให้ดุลการชำระเงินได้ดุลยภาพ (ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยน

(5) A.W. Phillips, "The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom", 1861-1957, Economic (N.S.) , November 1958, PP. 283-299.

คงที่) ก็อาจจะมีผลที่ทำให้เกิดการผันผวนของระดับราคา (เงินเพื่อหรือเงินฝืด) อีกทั้งเป้าหมายทางด้าน การขยายตัวของระบบ เศรษฐกิจก็อาจจะมี ความขัดแย้งกับเป้าหมายอื่นๆ ที่เหลือได้เช่นเดียวกัน

เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงธรรมชาติของความขัดแย้งต่างๆ ที่มีอยู่ระหว่างเป้าหมายทางด้านความจำเป็นโดยตัวของระบบเศรษฐกิจกับเป้าหมายอื่นๆ อีก 3 ประการที่เหลือ นั้น เราจะต้องแยกความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างความขัดแย้งที่เป็นแบบ "necessary conflict" และ "Policy conflict" ออกมาเสียก่อน⁽⁶⁾

- "necessary conflict" หมายถึง ความขัดแย้งในสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ว่า การบรรลุเป้าหมายหนึ่งได้นั้นเป้าหมายอื่นๆ อีกเป้าหมายหนึ่งก็จะไม่สามารถบรรลุได้ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนในเรื่องนี้คือ "Phillips Curve"

- "Policy conflict" หมายถึง ว่าเป้าหมาย 2 ประการไม่จำเป็นต้องมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน แต่เป็นเพราะว่านโยบายการเงินที่จัดดำเนินการลงไปไม่สามารถที่จะทำให้เป้าหมายทั้งสองประการนั้นบรรลุผลได้ตามต้องการพร้อมๆ กัน เช่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างความจำเป็นโดยตัวของเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาก็เป็นความขัดแย้งประเภทที่เป็น Policy conflict นี้ จากอดีตที่ผ่านมาอาจจะพบได้ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของระดับราคาในระดับหนึ่งอาจจะมี ความสอดคล้องต่อการจำเป็นโดยตัวของระบบเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง แต่ในสถานการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจกำลัง เติบโตอยู่ในขณะที่ได้เกิดภาวะเงินเฟ้อในอัตราสูงและความจำเป็นโดยตัวอยู่ในระดับต่ำ เมื่อนี้ เจ้าหน้าที่ทางการเงินก็จะต้องอยู่ในภาวะที่อดัดใจ เพราะว่าถ้าดำเนินการขจัดเงินเฟ้อโดยการใช้นโยบายการเงินที่เป็นแบบบีบรัด (Tight money) การเพิ่มสูงขึ้นของอัตราดอกเบี้ยก็จะมีผลต่อการขยายตัวของค่าใช้จ่ายลงทุน และก็ทำให้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจลดน้อยลง

(6) Dudley G. Lockett, Money And Banking, Mc Graw-Hill, Inc., 1976, P. 505.

แต่ถ้าดำเนินนโยบายการเงินในแบบขยาย (easy money) เพื่อที่จะกระตุ้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ การลดค่าลงของอัตราดอกเบี้ยก็จะมีผลต่อการทำให้ภาวะเงินเฟ้อรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ policy conflict ยังอาจเกิดขึ้นได้กับเป้าหมายระหว่างการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายของการจ้างงานเต็มที่หรือกับเป้าหมายของการมีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

ลักษณะความสัมพันธ์ของเป้าหมายในแบบที่สองก็คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นเป้าหมายที่ประกอบกัน (Complements) หรือ เป็นเป้าหมายที่จะต้องเกิดขึ้นควบคู่กันไป ยกตัวอย่างเช่น การมีเสถียรภาพของระดับราคากับสถานะภาพของดุลการชำระเงินที่จะต้องควบคู่กันไป ขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไปอีกสิ่งหนึ่งก็จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้

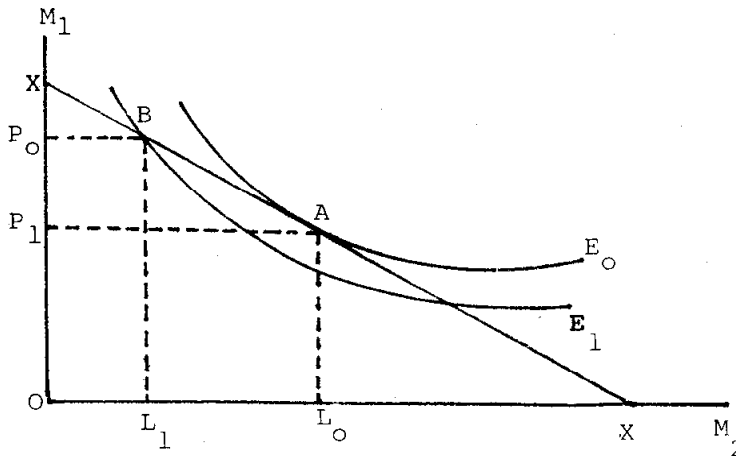
และความสัมพันธ์ของเป้าหมายในแบบสุดท้ายก็คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกื้อกูล, ส่งเสริม (Subsidiary) กัน หรือมีความหมายอย่างง่ายๆ ก็คือ ถ้าเป้าหมายคู่ใดมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็น "Subsidiary" แล้ว การบรรลุเป้าหมายหนึ่งจะนำมาซึ่งความสามารถในการบรรลุถึงของอีกเป้าหมายหนึ่ง เช่น การที่สามารถรักษาเสถียรภาพของระดับราคาไว้ได้ จะเป็นผลที่ทำให้เป้าหมายทางด้านความจำเริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถเข้าใจได้อย่างถ่องแท้แน่นอนในเรื่องของธรรมชาติความสัมพันธ์ในส่วนนี้ เป็นเรื่องที่ลำบาก ทั้งนี้เพราะมีแนวคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการ เป็นเหตุ เป็นผลที่แตกต่างกันสำหรับการบรรลุถึงของเป้าหมายหนึ่งๆ เช่น จากตัวอย่างเดิม บางแนวคิดก็ว่า การเกิดภาวะเงินเฟ้อจะเป็นปัจจัยที่ช่วยให้เศรษฐกิจสามารถจำเริญเติบโตได้รวดเร็วตามที่ต้องการ เป็นต้น ดังนั้น การทำความเข้าใจในเรื่องของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

ในกรณีที่เกิดความสับสนหรือการเข้าใจผิดในเรื่องนี้ขึ้นมา เกี่ยวกับการให้ความสำคัญของเป้าหมายต่างๆ ไม่เป็นไปตามลำดับความสัมพันธ์ของธรรมชาติเป้าหมายในแต่ละ

ชนิด (ในขณะที่เรากำลังต้องการบรรลุเป้าหมายต่างๆ ให้เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน) หรือการให้ความสำคัญของแต่ละชนิดเท่าเทียมกันหมด เช่นนี้ จากที่กล่าวมาแต่ต้นเราก็พอจะทราบได้ว่าผลลัพธ์ที่ได้คือความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการเงิน, การสูญเสียทรัพยากรเวลา และสวัสดิภาพทางเศรษฐกิจของสังคมไปโดยเปล่าประโยชน์ หรือมากกว่าความจำเป็น

โดยเราจะอธิบายให้เห็นชัดเจนขึ้นจากตัวอย่างของการดำเนินงานผิดพลาดอันเนื่องมาจากความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการ (means) ที่จะใช้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (ends) แล้วก่อให้เกิดเป็นต้นทุนแก่สังคมขึ้น ซึ่งจะแสดงเป็นรูปให้เห็นอย่างง่ายๆ โดยใช้หลักการวิเคราะห์แบบเดียวกับเส้นผลผลิตเท่ากัน และเส้นต้นทุนเท่ากัน (Isoquant-Isocost analysis)

สมมติว่ามีวิธีการอยู่ 2 วิธี คือ นโยบายแรงงาน (M_1) และนโยบายราคา (M_2) ในการที่จะใช้ดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ การเพิ่มสูงขึ้นของระดับรายได้ต่อหัว (E) ในที่นี้วิธีการทั้งสองคือ M_1 และ M_2 ก็เปรียบเสมือนวัตถุดิบ(inputs) และเป้าหมาย (E) ก็คือผลผลิตที่จะได้รับ (outputs)



รูปที่ 2 แสดงการวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการ (means) กับเป้าหมาย (ends) ที่ต้องการ

จากรูป แต่ละเส้นของ Iso-E Curve แสดงถึงระดับรายได้ต่อหัวต่างๆ กัน เส้นที่อยู่สูงขึ้นไปก็แสดงระดับรายได้ที่สูงขึ้นไป (ลักษณะเหมือนเส้นผลผลิตเท่ากัน) ซึ่งการที่จะได้รับระดับรายได้ที่สูงขึ้นกว่าเดิมนั้นจะต้องทำให้ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้น หรือเพิ่มระดับการจ้างงานขึ้น หรือทั้งสองอย่างพร้อมๆ กัน

กำหนดให้เส้น XX แสดงเป็นเส้นงบประมาณ หรือเส้นที่แสดงถึงทรัพยากรทั้งหมดที่มีสำหรับเพื่อใช้ในการดำเนิน M_1 และ M_2 (กำหนดให้ต้นทุนเปรียบเทียบของการใช้ M_1 และ M_2 อยู่ในระดับหนึ่ง) ในสัดส่วนต่างๆ เส้น XX นี้ก็เสมือนกับเส้นต้นทุนเท่ากันนั่นเอง

โดยจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะทำให้ระดับรายได้ต่อหัวอยู่ในระดับที่สูงที่สุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ หรือให้สูญเสียการใช้ทรัพยากรในระดับที่น้อยที่สุด จากรูป ภายใต้ขบวนการของการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวนี้ จุดดุลยภาพหรือส่วนผสมที่ดีที่สุดจะต้องอยู่ที่ เส้นงบประมาณหรือเส้น XX สัมผัสกับเส้นรายได้เท่ากัน (E) นั่นก็คือจุด A จากทรัพยากรที่มีอยู่ และจัดสรรไปใช้ M_1 เท่ากับ OP_0 และ M_2 เท่ากับ OL_0 ซึ่งจะทำให้รายได้ต่อหัวอยู่ในระดับที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้จากทรัพยากรที่มีอยู่ (คือเส้น E_0 จากรูป สมมติว่ามีค่าเท่ากับ 30,000 บาท/ปี)

แต่จากความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการที่มุ่งให้ความสำคัญแก่นโยบายทางด้าน M_1 มากเกินไป โดยจัดสรรการใช้ทรัพยากรไปเพื่อ M_1 เท่ากับ OP_1 ทางด้าน M_2 ลดน้อยแค่เพียง OL_1 หรือที่จุด B ในรูป จากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ผลที่ได้คือระดับ รายได้ต่อหัวจะอยู่ในระดับของเส้น E_1 (สมมติระดับรายได้ต่อหัว 20,000 บาท/ปี) ซึ่งอยู่ต่ำกว่าเส้น E_0 เช่นนี้ก็แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าต้นทุนที่เกิดการสูญเสียไปของแต่ละบุคคลที่เกินความจำเป็นในที่นี้ก็อาจจะวัดได้จากขนาดของระดับรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างเส้น E_0 กับ E_1 (คือ 30,000 - 20,000 = 10,000 บาท/ปี)

จากตัวอย่างดังกล่าวก็เท่ากับเป็นอุทาหรณ์ที่คอยเตือนให้เห็นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจในธรรมชาติของความสัมพันธ์ในแต่ละเป้าหมายต่าง ๆ ที่ต้องการ มิใช่ว่าเมื่อมีเป้าหมายมาแล้วก็จะกำหนดความต้องการในแต่ละเป้าหมายได้ตามใจชอบ ผู้บริหารประเทศที่ขาดความเข้าใจในธรรมชาติเหล่านี้มักจะประสบกับความล้มเหลวจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่มีข้อจำกัดอยู่อย่างมากมาย .

หนังสืออ้างอิง

A.W. Phillips, "The Relationship Between Unemployment and the Rate of change of Money Wage in the United Kingdom", 1961-1957, Economica (N.S.) November, 1958.

Dewayne Wrightman, An Introduction to Monetary Theory and Policy., The Free Press, (New York), 1971.

Duc-ley G. Lockett, Money And Banking, Mc Graw-Hill, Inc., 1976

J.M. Culbertson, Macro-economic Theory and Stabilization Policy, New York, Mc Graw-Hill, 1963

Robert A. McMillan, "A Reexamination of the Full Employment Goal," Federal Reserve Bank of Cleveland. Economic Review , March/April 1973.

Thomas M. Humphrey "Changing View of the Phillips Curve", Federal Reserve Bank of Richmond Monthly Review, July, 1973.

Victoria Chick, The Theory of Monetary Policy, Gray-Mills Publishing Ltd. (London), 1973.