

ภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจมหภาคไทย

ประสพโชค มั่งสวัสดิ์¹ และ นิรมล อริยาภาภมล

2

บทคัดย่อ

จากความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจโลกที่สูงขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของประเทศขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของตนเองเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลกในระดับที่เพิ่มขึ้น และวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งหรือภูมิภาคหนึ่งสามารถแผ่ขยายสู่ประเทศอื่นหรือภูมิภาคอื่นได้อย่างรวดเร็วและรุนแรง จากปรากฏการณ์ดังกล่าว สำหรับประเทศที่มีขนาดเล็กแล้วการให้ความสำคัญต่อการเตรียมพร้อมรับมือจากผลกระทบจากภายนอกเหล่านี้เป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีส่วนเปิดประเทศสูงนั้น ต้องเผชิญความท้าทายในการดำเนินนโยบายทั้งเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเตรียมพร้อมรับมือจากผลกระทบจากโลกภายนอก และจากประสบการณ์วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติที่เกิดขึ้นอย่างไม่ทันเตรียมการ ยังตอกย้ำให้พึงพิจารณาว่าการเตรียมพร้อมและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

บทความนี้นำเสนอแนวคิดการสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย โดยเสนอการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่หน่วยเศรษฐกิจ (Economic agents) ได้แก่ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐบาล และสร้างภูมิคุ้มกันป้องกันผลกระทบจากเศรษฐกิจภายนอก โดยภูมิคุ้มกันของภาคครัวเรือนได้แก่ระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องรายได้ และการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน ภูมิคุ้มกันของภาคธุรกิจเน้นที่การบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร ประกอบกับการมีสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจที่เข้มแข็ง ภูมิคุ้มกันของภาครัฐที่เน้นเพิ่มความโปร่งใสและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยใช้สถาบันการคลังที่มีความเป็นอิสระเพื่อเป็นองค์กรช่วยตรวจสอบ วิเคราะห์ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายทางการคลัง และสำหรับภูมิคุ้มกันผลกระทบจากปัจจัยภายนอกนั้น ให้ความสำคัญกับมาตรการควบคุมเงินทุนอย่างรอบคอบ เพื่อการลดความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นอันรวดเร็วและผันผวน ซึ่งระบบภูมิคุ้มกันนี้จะเป็นกุญแจสำคัญสู่การขยายตัวของประเทศอย่างยั่งยืน

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² อาจารย์ประจำ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำสำคัญ

ภูมิคุ้มกันเศรษฐกิจ เศรษฐกิจมหภาค การบริหารความเสี่ยง สภาการคลัง

การควบคุมเงินทุนระยะสั้น ระบบสวัสดิการสังคม

ภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจมหภาคไทย

ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ และ นิรมล อริยาภาภมล

บทนำ

จากความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจโลกที่สูงขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของประเทศขนาดใหญ่มีผลกระทบมีเพียงต่อระบบเศรษฐกิจของตนเองเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลกในระดับที่เพิ่มขึ้น และวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งหรือภูมิภาคหนึ่งสามารถแผ่ขยายสู่ประเทศอื่นหรือภูมิภาคอื่นได้อย่างรวดเร็วและรุนแรง จากปรากฏการณ์ดังกล่าว สำหรับประเทศที่มีขนาดเล็กแล้วการให้ความสำคัญต่อการเตรียมพร้อมรับมือจากผลกระทบจากภายนอกเหล่านี้เป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีส่วนเปิดประเทศสูง³ นั้น ต้องเผชิญความท้าทายในการดำเนินนโยบายทั้งเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเตรียมพร้อมรับมือจากผลกระทบจากโลกภายนอก และจากประสบการณ์วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติที่เกิดขึ้นอย่างไม่ทันเตรียมการ ยิงตอกย้ำให้พึงพิจารณาว่าการเตรียมพร้อมและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งระบบภูมิคุ้มกันนี้จะเป็นกุญแจสำคัญสู่การขยายตัวของประเทศอย่างยั่งยืน

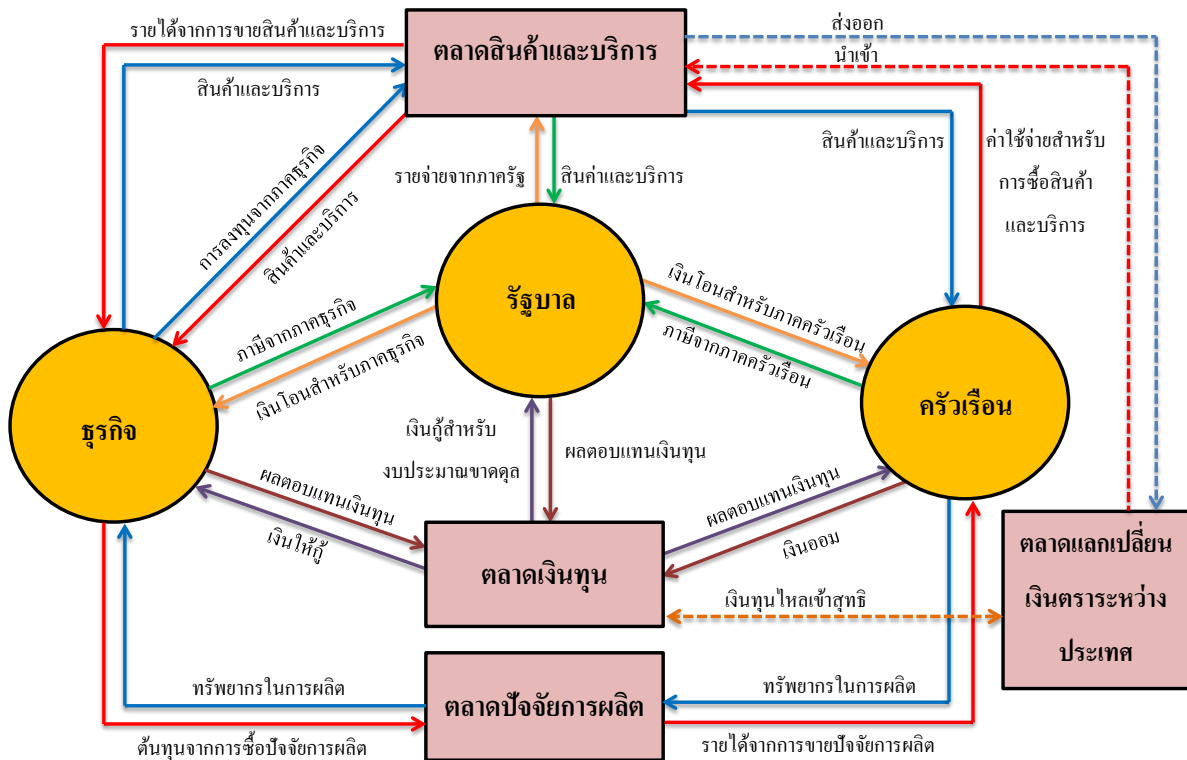
รูปที่ 1 แสดงระบบเศรษฐกิจแบบเปิด โดยมีหน่วยเศรษฐกิจ (economic agents) ได้แก่ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐบาล ซึ่งหน่วยเศรษฐกิจทั้งสามมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรง หรือทางอ้อมโดยผ่านระบบตลาด ซึ่งภายในประเทศมีสามตลาดได้แก่ ตลาดสินค้าและบริการ ตลาดปัจจัยการผลิต และตลาดเงินทุนเพื่อการกู้ยืม ภาคครัวเรือนเป็นหน่วยหลักที่จัดสรรอุปทานปัจจัยใน ตลาดปัจจัยการผลิตให้แก่ภาคธุรกิจ และรับผลตอบแทนหรือรายได้หลังหักภาษี⁴ เพื่อการอุปโภคบริโภคในตลาดสินค้าและบริการ และรายได้ที่เหลือจะเป็นเงินออมหรือนับเป็นอุปทานในตลาดเงินทุนเพื่อการกู้ยืม ภาคธุรกิจมีหน้าที่หลักในการผลิตสินค้า

³ วัดจากปริมาณการค้าระหว่างประเทศ (ปริมาณส่งออกนำเข้า) ที่ระดับกว่าร้อยละ 150 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี 2555

⁴ หรือรับเงินโอนจากรัฐบาลในกรณีสงเคราะห์หรือสวัสดิการสังคม

และบริการ และเป็นผู้กู้ในตลาดเงินทุน เพื่อใช้ในการลงทุน และเช่นเดียวกับภาคครัวเรือนที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษี (หรือรับเงินโอนจากรัฐบาล) ให้แก่ภาครัฐ ภาครัฐบาลเป็นหน่วยกลางที่ทำหน้าที่จัดสรรสินค้าสาธารณะให้แก่ระบบเศรษฐกิจ มีรายได้จากภาษีจากภาคครัวเรือนและภาคเอกชน โดยใช้รายได้เพื่อการใช้จ่ายด้านต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม และหากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย (หรืองบประมาณขาดดุล) โดยการกู้เงินจากตลาดเงินทุน สำหรับระบบเศรษฐกิจแบบเปิดซึ่งหมายถึงมีการดำเนินธุรกรรมการค้า (ส่งออกและนำเข้าจากต่างประเทศ) และมีการดำเนินธุรกรรมทางการเงินและมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกได้

รูปที่ 1 โครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบเปิด



โดยแนวคิดสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจไทย บทความนี้เสนอแนวคิดที่จะสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่แต่ละหน่วยเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐบาล ซึ่งหากสามารถบ่งชี้ความเสี่ยงที่ไทยกำลังประสบหรืออาจประสบได้ ก็จะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งได้ นอกจากนี้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเปิด จึงจำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศที่อาจสร้างความผันผวนของระบบ

เศรษฐกิจ ซึ่งหากแต่ละหน่วยเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง แล้วค่อยส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมมีความเข้มแข็ง และทนทานต่อ shocks ที่อาจเกิดขึ้นได้

ภาคครัวเรือน

ภาคครัวเรือนซึ่งนับเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญที่สุด เนื่องจากภาคครัวเรือนหรือประชากรในประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน เนื่องจากประชากรที่มีสุขภาพกายและจิตใจที่สมบูรณ์ย่อมเป็นปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืนนี้แท้จริงแล้ว มีเป้าหมายเพื่อความความอยู่ดีกินดีของประชากรในประเทศ ดังนั้นประชากรจึงนับเป็นเป้าหมายและเครื่องมือในขณะเดียวกัน

หากตีความหมายภูมิคุ้มกันของภาคครัวเรือน น่าจะมีความหมายว่าภาคครัวเรือนหรือประชาชนในประเทศได้รับการดูแลขั้นพื้นฐานของการมีชีวิตอย่างเพียงพอ พร้อมทั้งจะรับมือกับทุกสภาวะการณ์หรือรับความเสี่ยงที่เข้ามาในแต่ละช่วงชีวิตได้อย่างเข้มแข็ง เช่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในชีวิตจากเหตุไม่คาดฝัน หรือได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นต้น การสร้างภูมิคุ้มกันนี้จำเป็นต้องร่วมมือกันทั้งของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคครัวเรือนเอง หลักประกันสังคม โดยหลักการแล้วการจัดสรรสิ่งจำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน (welfare) นั้นภาครัฐจะเป็นผู้จัดหาให้กับประชากรในประเทศ ซึ่งได้แก่ เงินโอนจากภาครัฐ (เพื่อช่วยเหลือการใช้ในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน เช่น เพื่ออาหาร หรือช่วยลดภาระที่อยู่อาศัย) การศึกษาขั้นพื้นฐาน การรักษาพยาบาล ความช่วยเหลือผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และคนชราที่ไม่สามารถดำรงชีพด้วยตนเองได้ หรือเป็นการช่วยเหลือจากทางภาครัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น สำหรับระบบประกันสังคม (social security) เป็นระบบการประกันภัยโดยค้ำจุนจ่ายเบี้ยประกันเพื่อคุ้มครองในเรื่องต่างๆ ได้แก่ หลักประกันรายได้ในยามชราภาพ ยามเจ็บป่วยหรือพิการ และยามว่างงาน

ซึ่งภูมิคุ้มกันที่กล่าวมานี้จะช่วยสร้าง ความมั่นคงทางรายได้ของประชาชนที่จะมีเงินพอเพียงตามมาตรฐานการครองชีพของประเทศ มีหลักประกันสุขภาพที่จะมีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาที่ช่วยพัฒนาความรู้และทักษะตามความถนัดและสนใจของบุคคลและความต้องการของตลาดแรงงาน เหล่านี้เป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี จึงเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลในทุกประเทศที่ต้องสร้าง ภูมิคุ้มกัน ทั้งในแง่รายได้ที่เป็นตัวเงิน เช่น หลักประกันรายได้ในยามชราภาพ ยามเจ็บป่วยหรือว่างงาน และความทัดเทียมกันในการเข้าถึงกระบวนการที่

มีผลต่อการสร้างรายได้ของบุคคล เช่น โอกาสทางการศึกษา การทำงาน การเข้าถึงบริการทางการแพทย์ ข่าวสารข้อมูล และบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

จากปัญหา Adverse Selection ที่ทำให้กลไกราคาไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในตลาดประกัน สนับสนุนให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรหลักประกันสุขภาพและหลักประกันรายได้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการแทรกแซงของภาครัฐในหลายกรณีก็ไม่ได้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรให้ดีขึ้น แต่กลับบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรในตลาดสินค้าและบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง

นักเศรษฐศาสตร์มีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องการจัดสรรหลักประกันรายได้กับการออมและการบริโภคของครัวเรือน Feldstein (1974) และ Munnell (1977) มองว่า เนื่องจากเบี้ยบำนาญช่วยให้ครัวเรือนมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องออม จึงส่งเสริมให้ครัวเรือนบริโภคเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น (wealth effect) แต่นักเศรษฐศาสตร์บางท่านเช่น Barro (1978) มีความเห็นแตกต่างออกไปว่า ผู้สูงอายุที่มองการณ์ไกลจะออมเพิ่มขึ้น (bequest effect) เพื่อลดภาระภาษีเงินได้ที่ลูกหลานของตนต้องจ่ายสมทบกองทุนประกันสังคมเพื่อเลี้ยงดูตนเอง อย่างไรก็ตามทั้ง wealth effect และ bequest effect ต่างแสดงว่า เบี้ยบำนาญสำหรับผู้สูงอายุมีผลบิดเบือนการออมของภาคครัวเรือนในระยะยาว แม้แนวคิดทั้งสองจะขัดแย้งกัน

นอกจากผลกระทบต่อการออมแล้ว หลักประกันรายได้ในยามชราภาพก็มีผลต่อการตัดสินใจทำงานของผู้สูงอายุในประเทศที่จ่ายเบี้ยบำนาญในอัตราที่เพียงพอต่อการยังชีพหลังเกษียณอายุ ผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงจะตัดสินใจเกษียณอายุเร็วขึ้น (early retirement) เนื่องจาก ผลของรายได้จากเงินบำนาญ (income effect) จะมีค่ามากกว่าผลของการทดแทน (substitution effect) จากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ หากทำงานต่อไป เปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นเมื่อหลังเกษียณอายุแล้ว

นอกจากนี้ จากประสบการณ์การจัดสรรหลักประกันสังคมในประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่พบว่า การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น แต่มีจำนวนผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง การเติบโตของประสิทธิภาพการผลิตของประเทศที่มีอัตราค่าจ้างที่หรือถดถอย ในขณะที่ผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะมีอายุยืนยาวขึ้นเนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ เหล่านี้เป็นปัจจัยเสี่ยงที่กองทุนประกันสังคมในหลายประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเผชิญอยู่ ทำให้อัตราผลประโยชน์ต่อเงินสมทบกองทุนมีแนวโน้มลดลงในขณะที่จำนวนผู้เกษียณอายุเพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งกลุ่มของประชาชนออกได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ เพื่อความสะดวกในการพิจารณาถึงภูมิคุ้มกันที่แต่ละกลุ่มได้รับ ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยสามกลุ่มได้แก่

1. กลุ่มข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ และอื่นๆ (เช่น ข้าราชการการเมือง และทหารผ่านศึก) และผู้เกษียณอายุ

กลุ่มนี้ครอบคลุมประชากรจำนวน 5.59 ล้านคน หรือสัดส่วนร้อยละ 8.63 ของประชากรทั้งหมดในปี 2555 กลุ่มนี้ที่นับได้ว่ามีระบบภูมิคุ้มกันที่ครอบคลุมและดีที่สุด เนื่องจากข้าราชการได้รับผลตอบแทนในรูปแบบของสวัสดิการนี้แทนผลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงิน โดยในกลุ่มนี้จะได้รับสวัสดิการรักษายาบาล ที่นับว่าเป็นสวัสดิการรักษายาบาลที่ดีที่สุด จากการรักษาที่ครอบคลุม ถึงแม้ในระยะหลังจะมีออกข้อกำหนดที่เข้มงวดมากขึ้นก็ตาม และเงินบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณอายุ

2. กลุ่มแรงงานในระบบประกันสังคม

กลุ่มนี้ครอบคลุมประชากรจำนวน 10.19 ล้านคน หรือสัดส่วนร้อยละ 15.82 เป็นกลุ่มวัยแรงงานที่ถูกกำหนดตามกฎหมายให้เข้าหลักประกันสังคม โดยเป็นการสมทบจากสามฝ่ายคือ ผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง และภาครัฐ ซึ่งหลักประกันสังคมครอบคลุมทั้งในเรื่องการรักษายาบาล เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร พิการ และเสียชีวิต นอกจากนี้ยังมีการประกันเพื่อความมั่นคงทางรายได้ ได้แก่ เงินชดเชยว่างงาน และเงินบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณอายุ อย่างไรก็ตามระบบประกันสังคมยังคงมีปัญหาในหลายประการ เช่นการรักษายาบาลยังไม่ครอบคลุมอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะโรคร้ายแรง⁵ และเมื่อเกษียณอายุก็ต้องออกจากระบบรักษายาบาลของประกันสังคม และเงินบำนาญหลังเกษียณอายุยังคงเป็นจำนวนที่น้อยมาก (โดยยอดสูงสุดที่ 5,000 บาทต่อเดือน) เนื่องมีการกำหนดเพดานสูงสุดไว้

3. กลุ่มแรงงานนอกระบบประกันสังคม

กลุ่มนี้ครอบคลุมประชากรมากที่สุดจำนวน 48.6 ล้านคน หรือสัดส่วนร้อยละ 75.44 กลุ่มนี้นับรวมทั้งหมดของประชากรวัยเด็ก ประชากรวัยทำงานที่ไม่เข้าระบบประกันสังคมตามกฎหมาย และประชากรวัยชรา จึงมีจำนวนที่สูง ซึ่งในกลุ่มนี้ภาครัฐได้จัดสรรการรักษายาบาลคือ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งประชาชนจะได้รับสิทธิในการรักษาที่ขั้นพื้นฐานที่ค่อนข้าง

⁵ ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ (2555)

ครอบคลุม⁶ เนื่องจากการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในกลุ่มนี้ขาดความคุ้มครองในด้านรายได้ที่ครอบคลุม เช่นยังขาดเงินชดเชยเมื่อต้องหยุดงาน อันเนื่องมาจากตงานเจ็บป่วย คลอดบุตร พิการ หรือเสียชีวิต ขาดเงินออมเพื่อการเกษียณอายุ แม้ภาครัฐจะมีเบี้ยยังชีพคนชรา ก็เป็นจำนวนที่ต่ำมากไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าภูมิคุ้มกันของภาคครัวเรือนหรือของประชากรไทยนั้น ยังไม่ครอบคลุมในทุกด้าน และที่มีอยู่ก็ยังไม่เพียงพอ ไทยยังต้องพบความท้าทายที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดในเรื่องนี้ จากการที่สังคมไทยจะเข้าสู่สังคมชราภาพ โดยในปี 2030 ประเทศไทยจะเป็นสังคมชราภาพโดยสมบูรณ์ โดยมีประชากรอายุสูงกว่า 60 ถึงร้อยละ 25⁷ ซึ่งทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องร่วมกันหาทางแก้ไขต่อไป เพราะภาระค่าใช้จ่ายทั้งด้านสุขภาพและเบี้ยชราภาพ จะเป็นภาระใหญ่ของภาครัฐหากต้องรับภาระแต่ผู้เดียว ดังนั้นการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชากรออมเงินเพื่อชราภาพโดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน เช่นกองทุนการออมแห่งชาติ จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยลดภาระทางการคลังลงได้ พร้อมทั้งช่วยเพิ่มภูมิคุ้มกันให้แก่ประชากรในประเทศ

ภาคธุรกิจ

ในการสร้างภูมิคุ้มกันสำหรับภาคธุรกิจ นั้นจำเป็นต้องเป็นการสร้างจากภาคธุรกิจเองและภาครัฐ โดยภูมิคุ้มกันนี้ประกอบไปด้วยสองส่วนที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ได้แก่ ภูมิคุ้มกันที่สร้างขึ้นจากภายในองค์กรเอง และภูมิคุ้มกันจากภายนอกที่ต้องจัดสรรโดยภาครัฐ

ภูมิคุ้มกันภายในของภาคธุรกิจนั้นหมายถึง การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร (Enterprise Risk Management- ERM) โดยคำจำกัดความของการบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร หมายถึง “กระบวนการที่กำหนดขึ้นและนำไปใช้โดยคณะกรรมการฝ่ายบริหารที่บุคลากรอื่นๆ ขององค์กร เพื่อกำหนดกลยุทธ์และใช้กับหน่วยงานทั้งหมดในองค์กร โดยได้รับการออกแบบมาเพื่อระบุเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นซึ่งอาจมีผลกระทบต่อองค์กร รวมทั้งบริหารความเสี่ยง ให้อยู่ภายใต้ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ทั้งนี้เพื่อความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าองค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้”⁸

⁶ ซึ่งครอบคลุมการรักษาระบบมากกว่าระบบประกันสังคม (ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ 2555)

⁷ วุฒิพงษ์ ตั้งจิตสกุล และคณะ (2556)

⁸ “... a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk

การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กรนั้น เป็นการบริหารจัดการขององค์กรในเชิงรุกในการสร้างภูมิคุ้มกันภายในโดยเป็นการประเมินความเสี่ยงและหาทางป้องกัน มากกว่าที่จะรอให้เกิดปัญหาแล้วจึงหาทางแก้ไข ซึ่งเป็นการจัดทำเป็นกระบวนการต่อเนื่อง มิใช่จัดทำเป็นการเฉพาะกิจเท่านั้น และเป็นการดำเนินการแบบบูรณาการภายในองค์กร ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ภายใต้บริบทของพันธกิจหรือวิสัยทัศน์ขององค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ กรอบโครงสร้างการบริหารความเสี่ยงระดับองค์กรจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยวัตถุประสงค์ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) ด้านกลยุทธ์ ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายระดับสูง ต้องสอดคล้องและสนับสนุนพันธกิจขององค์กร 2) ด้านการปฏิบัติการ คือการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3) ด้านการรายงาน การรายงานนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือ 4) ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน ของ Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO) ประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment)

องค์ประกอบนี้ มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดและความเชื่อในการบริหารระดับสูง ที่มีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการบริหารความเสี่ยงและองค์ประกอบอื่นๆ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร เช่น วัฒนธรรมขององค์กร นโยบายของผู้บริหาร กระบวนการทำงาน เป็นต้น ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดทิศทางของการบริหารความเสี่ยง

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)

การกำหนดวัตถุประสงค์ นับว่าเป็นการสร้างความมั่นใจว่ามีการเลือกวัตถุประสงค์สำคัญที่เชื่อมโยงจากวิสัยทัศน์หรือพันธกิจขององค์กรกับกลยุทธ์และแผนงาน เพื่อนำมาบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรรับได้ องค์ประกอบย่อยที่สำคัญมีดังนี้ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ดี ความเสี่ยงและความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ เป็นต้น

3. การระบุเหตุการณ์ (Event Identification)

appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives.” ที่มา : COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework. 2004. COSO.

การระบุเหตุการณ์ คือ การรวบรวมเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นกับองค์กรไม่ว่าจะเป็นจากปัจจัยภายในหรือภายนอก (ทั้งที่เคยเกิดและไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน) และควรแยกแยะความเสี่ยงและโอกาสออกจากกัน การระบุเหตุการณ์นี้ จะช่วยให้เข้าใจสถานการณ์ต่างๆ และทำให้สามารถกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้

4. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

การประเมินความเสี่ยงเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงโดยพิจารณาจากโอกาสที่จะเกิด (Likelihood) และผลกระทบ (Impacts) การประเมินความเสี่ยงนี้ ควรประเมินทั้งความเสี่ยงจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

5. การตอบสนองต่อความเสี่ยง (Risk Response)

หลังจากที่ระบุและประเมินความเสี่ยงแล้ว ผู้บริหารต้องดำเนินการตอบสนองอย่างเหมาะสม โดยการตอบสนองนั้น ทำได้หลายวิธี เช่น การหลีกเลี่ยง การยอมรับ การลดและการกระจายความเสี่ยง ทั้งนี้ วิธีการตอบสนองความเสี่ยงต้องสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงที่องค์กรยอมรับได้

6. กิจกรรมควบคุม (Control Activities)

กิจกรรมควบคุม หมายถึง นโยบายและวิธีการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นและนำไปดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามวิธีการหรือแผน ซึ่งจะนำไปสู่การการตอบสนองความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ

7. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)

ระบบสารสนเทศและการสื่อสารเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้อย่างเหมาะสม การสื่อสารที่มีประสิทธิผลต้องทำได้ในวงกว้างและทั่วทั้งองค์กร

8. การติดตามประเมินผล (Monitoring)

การบริหารความเสี่ยงขององค์กรต้องได้รับการติดตามประเมินผล และต้องมีการปรับเปลี่ยนตามความจำเป็น การมีระบบติดตามประเมินผลจะทำให้ทราบผลการดำเนินงานว่ามีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงใด

การบริหารความเสี่ยงตามกรอบ ERM นั้น ได้เน้นในด้านการบริหารความเสี่ยงในภาพรวมทั้งองค์กร ไม่ใช่การบริหารความเสี่ยงเฉพาะฝ่าย จึงทำให้ทุกส่วนขององค์กรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันและมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ ระบบ ERM มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร การระบุความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยงทั้งในด้านโอกาสที่จะเกิดและผลกระทบที่อาจจะตามมา และวิธีการตอบสนองความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมถึงการติดตามและประเมินผล จึงนับได้ว่าเป็นระบบที่ชัดเจนและช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นการเตรียมตัวพร้อมรับความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกโอกาส

หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ภาคธุรกิจโดยเฉพาะองค์กรขนาดใหญ่ ได้มีการปรับตัวและดำเนินการบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร อย่างเป็นมาตรฐาน เนื่องจากได้รับบทเรียนสำคัญในครั้งนั้น ทำให้ภาคธุรกิจเป็นผู้นำในด้านการบริหารความเสี่ยง อย่างไรก็ตามการบริหารความเสี่ยงระดับองค์กรนี้ ยังคงนับเป็นเพียงการสร้างภูมิคุ้มกันภายในของภาคธุรกิจ ซึ่งยังไม่เพียงพอเนื่องจากความเสี่ยงหลายประการเป็นความเสี่ยงที่ภาคธุรกิจไม่สามารถบริหารจัดการได้ ต้องอาศัยภาครัฐในการจัดสรร

เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่าสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ดีจะช่วยส่งเสริมการดำเนินธุรกิจ และเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ภาคธุรกิจไม่พินตัวได้เร็วในยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ดีที่ช่วยส่งเสริมการดำเนินธุรกิจและสามารถนับเป็นภูมิคุ้มกันให้กับภาคธุรกิจด้วยนั้นครอบคลุมในหลายด้าน ซึ่งหลายองค์กรได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้และมีการประเมินสภาพแวดล้อมทางธุรกิจของแต่ละประเทศ เช่น Doing Business โดย World Bank, Global Competitiveness โดย World Economic Forum และ Economic Freedom of the World โดย Fraser Institution เป็นต้น ซึ่งหัวใจสำคัญร่วมกันของตัวชี้วัดลักษณะสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ดีเหล่านี้คือ คุณภาพของสถาบันของประเทศนั่นเอง ประเทศที่มีข้อกำหนดกฎหมายที่ดี มีการบังคับกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคล ลิขสิทธิ์ และการควบคุมให้ดำเนินการตามสัญญาต่างๆ นับเป็นประเทศที่มีคุณภาพสถาบันที่ดีที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม the Global Competitiveness Report 2013-2014 ได้เน้นถึงบทบาทของสถาบันว่ามีใช่เป็นเพียงในเรื่องของกฎหมายและการบังคับใช้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงทัศนคติของภาครัฐที่มีต่อกลไกตลาด และความมีอิสระของตลาด ภาครัฐต้องไม่เป็นสาเหตุให้ประสิทธิภาพของการดำเนินธุรกิจลดลง โดยสร้าง

ต้นทุนที่ไม่จำเป็นให้แก่ภาคธุรกิจ เช่น การคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใสในโครงการของรัฐ และความมีอิสระอย่างแท้จริงของระบบยุติธรรมจากทุกๆ ฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายการเมือง (the Global Competitiveness Report 2013-2014; p.5)

สำหรับประเทศไทยนั้นคุณภาพสถาบันได้ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับ Legal System and Property Rights (จาก Economic Freedom of the World 2013 Annual Report) โดยดัชนีในกลุ่มนี้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยดัชนีสำคัญที่มีระดับต่ำได้แก่ Military interference in rule of law and politics, Impartial courts และ Protection of property rights เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาประสิทธิภาพของภาครัฐในการทำงานในด้านต่างๆ ที่รวมถึงการควบคุมปัญหาคอร์รัปชัน และคุณภาพการควบคุมดำเนินการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากดัชนีชี้วัดของ World Bank เช่น Government effectiveness, Control of corruption, Rule of law และ Regulatory quality ที่มีระดับที่ต่ำลง

หากประเทศมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงสถาบัน ย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ และลดประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย ภาคธุรกิจในประเทศซึ่งขาดประสิทธิภาพเหล่านี้จะประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจ และไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว แม้ว่าองค์กรธุรกิจเองได้ดำเนินการบริหารความเสี่ยงแล้วก็ตาม ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับภาครัฐในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับภาคธุรกิจ โดยการพัฒนาคุณภาพสถาบันให้เข้มแข็งและมีคุณภาพ

ภาครัฐบาล

เป็นที่ยอมรับในระยะเวลาหลังว่าบทบาทของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจถดถอย หรือวิกฤติต่างๆ ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการนำพาประเทศให้หลุดพ้นจากความยากลำบากในช่วงวิกฤติดังกล่าว อย่างไรก็ตามเป็นที่ประจักษ์เช่นกันว่าการภาครัฐนั้นเป็นต้นเหตุของปัญหาที่ก่อความล้มเหลวให้ระบบเศรษฐกิจ (Government failure) และส่งเสริมการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจได้ จากการใช้นโยบายที่มากเกินไป และ/หรือใช้เครื่องมือที่มากเกินไปจนเกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ จึงนับเป็นความท้าทายของภาครัฐที่จะต้องดำเนินนโยบายที่ช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจและลดโอกาสที่ภาครัฐจะเป็นสาเหตุหรือที่มาของปัญหาเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน

ในปัจจุบันจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจภาครัฐในหลายประเทศ ภาครัฐได้ใช้นโยบายทางการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งผลให้ภาครัฐต้องดำเนินงบประมาณขาดดุลในช่วงเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งนับว่าเป็นการใช้

นโยบายการคลังในลักษณะ Counter-cyclicality อย่างไรก็ตามกลับพบว่าภาครัฐของหลายประเทศมีแนวโน้มที่จะดำเนินงบประมาณขาดดุล (หรือการใช้การเงินนอกงบประมาณ) และใช้นโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องแม้ในยามที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวดี ซึ่งนับเป็นการดำเนินนโยบายในลักษณะ Pro-cyclicality ในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้น ดังตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายประชานิยมต่างๆ เพื่อสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งการดำเนินงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องย่อมส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะให้สูงขึ้น (รวมถึงหนี้ซ่อนเร้นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต : implicit contingent liability) ซึ่งอาจก่อให้เกิดวิกฤติหนี้ (Debt crisis) ดังที่ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศ นอกจากนี้การที่มีระดับหนี้สาธารณะที่สูงนั้นยังส่งผลให้การเพิ่ม “พื้นที่ทางการคลัง” (Fiscal space)⁹ เป็นไปได้อย่างลำบาก มีผลให้ภาครัฐอาจมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่จำเป็นในช่วงเศรษฐกิจถดถอย

จากความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risk) ที่อาจสร้างปัญหาแก่ภาครัฐในอนาคตดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งจะส่งผลดีต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย โดยภูมิคุ้มกันนั้นเป็นที่แน่นอนว่าจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แนวคิดหนึ่งที่กำลังได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในหลายประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม OECD คือ การจัดตั้งสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ (Independent Fiscal Institution หรือ Independent Fiscal Authority) หรือสภาการคลัง (Fiscal Council) โดยมีวัตถุประสงค์หลักๆ เพื่อวิเคราะห์และประเมินนโยบายการคลังอย่างมีความเป็นเอกเทศ ทำการพยากรณ์อย่างตรงไปตรงมาและไม่มีอคติ รวมถึงการให้คำวิจารณ์และแนะนำนโยบายการคลัง (IMF, 2005) ซึ่งตัวอย่างประเทศที่มีการจัดตั้งสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ ได้แก่ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (1975) สาธารณรัฐเกาหลี (2003) สวีเดน (2007) แคนาดา (2008) สโลวีเนีย (2010) สหราชอาณาจักร (2010) อังการี (2011) ออสเตรเลีย (2011) โปรตุเกส (2011)

สถาบันการคลังที่เป็นอิสระหรือสภาการคลัง จำเป็นต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นเอกเทศ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-partisan) ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการจัดการครอบงำทางการเมือง (Depoliticizing) ในการจัดทำงบประมาณ (Hagemann, 2011; p.80) ซึ่งลักษณะการจัดตั้งสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ นับเป็นประเด็นที่สำคัญมากเนื่องจากสถาบันการคลังจำเป็นต้องประเมินนโยบายโดยหลักวิชาการด้วยความเป็นกลาง เพื่อให้สถาบันได้รับความเชื่อถือและสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามวัตถุประสงค์ และเมื่อได้รับความเชื่อถือแล้ว ข้อเสนอแนะของสถาบันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยเพิ่มความโปร่งใสของการจัดทำ

⁹ พื้นที่การคลัง (Fiscal space) คือพื้นที่ในงบประมาณของภาครัฐ ที่ภาครัฐสามารถใช้เพื่อจัดสรรทรัพยากรไปใช้ตามประสงค์ โดยไม่กระทบต่อความยั่งยืนทางการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Heller, 2005)

งบประมาณของภาครัฐ ช่วยลดการจัดทำงบประมาณที่มีความโน้มเอียงไปเพื่อเหตุผลทางการเมือง ซึ่งสถาบันการคลังนั้นอาจเป็นในรูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ (Stand-alone institution) หรือเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ภาครัฐ เช่นรัฐสภา หรือกระทรวง

OECD (2012) ได้เสนอหลักการสำคัญในการจัดตั้งสถาบันการคลังหรือสภาการคลัง ที่จะส่งเสริมการทำงานให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จากการเรียนรู้จากประสบการณ์ของ 15 ประเทศที่ได้มีการจัดตั้งและประสบความสำเร็จ โดยมีหลักการที่สำคัญ 7 ประการคือ

1. Local ownership: การจัดตั้งสถาบันการคลังควรใช้คณะกรรมการภายในประเทศเป็นหลัก ไม่ควรลอกแบบจากต่างประเทศ ควรมีความสอดคล้องกับกฎหมายและวัฒนธรรมของประเทศ
2. Independence and non-partisanship: ต้องมีความเป็นอิสระและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยผู้นำองค์กรต้องคัดเลือกจากความสามารถ มีข้อกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนถึงการกำหนดวาระและการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ ให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง
3. Mandate: สถาบันการคลังต้องมีธรรมนูญที่ชัดเจน ถึงภาระหน้าที่ของสถาบัน
4. Resources: การจัดสรรทรัพยากรให้สถาบันจำเป็นต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และงบประมาณที่จัดสรรควรเป็นงบประมาณหลายปีมิใช่ปีต่อปี เพื่อความเป็นอิสระและลดอิทธิพลทางการเมือง
5. Relationship with the legislature: สถาบันการคลังควรมีความรับผิดชอบและรับชอบ (accountability) ต่อรัฐสภา โดยต้องมีการรายงานและตอบคำถามต่อรัฐสภา
6. Access to information: สถาบันการคลังต้องสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูล และหากจำเป็นต้องมีข้อห้ามในการเข้าถึงข้อมูลต้องมีการประกาศไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย
7. Transparency, communication and evaluation: สถาบันการคลังต้องมีความโปร่งใส มีช่องทางสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับสื่อ สังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ข้อมูลหรือรายงานการประเมินต้องแสดงต่อสาธารณะ และควรสร้างกลไกการรับการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก

หากสถาบันการคลังหรือสภาการคลังได้รับการจัดตั้งอย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการวิเคราะห์ ประเมินผล และให้คำแนะนำแก่สังคมถึงการจัดทำงบประมาณ และการดำเนินนโยบายการคลังต่างๆ เพื่อช่วยสร้างความโปร่งใส ลดความเบี่ยงเบนในการจัดทำงบประมาณและการออกนโยบายการคลังที่ได้รับอิทธิพลทางการเมืองซึ่งนับว่า จะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้แก่ภาครัฐ เพื่อความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวม

ภาคระหว่างประเทศ

ประโยชน์ของเงินทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะเงินทุนระยะยาว¹⁰ โดยทางทฤษฎีแล้วมีประโยชน์อย่างมากต่อทั้งประเทศที่รับเงินทุน (host country) และประเทศเจ้าของเงินทุน (home country) โดยประเทศที่รับเงินทุนจะได้ประโยชน์จากแหล่งเงินทุนระยะยาวเพื่อการลงทุน และอาจได้รับผลพลอยได้จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยในกรณีเป็นการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment) หรือช่วยพัฒนาการด้านการเงินจากการเปิดสาขาของสถาบันการเงินจากต่างประเทศ สำหรับประเทศของแหล่งเงินทุนจะได้ประโยชน์จากผลตอบแทนจากเงินทุนและยังช่วยกระจายความเสี่ยงจากการลงทุนด้วย

สำหรับเงินทุนระยะสั้น¹¹ นั้นในทางตรงกันข้ามกับเงินทุนระยะยาว สามารถสร้างความผันผวนให้กับระบบเศรษฐกิจและส่งผลเสียที่รุนแรง เช่นวิกฤติการเงินได้ เนื่องจากในช่วงภาวะเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวดีจะพบความเสี่ยงของการไหลเข้าของเงินทุน ซึ่งส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยนแข็งค่าส่งผลเสียต่อการส่งออก และในยามที่เศรษฐกิจไม่ดีจะพบความเสี่ยงของการไหลออกของเงินทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการไหลออกในลักษณะตื่นตระหนก การเคลื่อนย้ายของเงินทุนระยะสั้นนี้จึงสร้างความผันผวนต่ออัตราแลกเปลี่ยนของประเทศที่รับเงินทุนนั้น นอกจากนี้ในระยะหลังจากวิกฤติการเงินโลกปี 2008 หลายประเทศมีการดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลาย เงินทุนระยะสั้นเหล่านี้ตอบสนองต่อส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตลาดเกิดใหม่นั้นจะรุนแรงมาก เนื่องจากขนาดของตลาดเหล่านี้มีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับเงินทุนเหล่านี้ นอกจากนี้ผลกระทบจากเงินทุนระยะสั้นนี้จะรุนแรงมากหากประเทศที่รับเงินทุนนั้นไม่มีการพัฒนาทางการเงินที่ดีพอ ขาดความลึกทางการเงิน (financial depth) มีปัญหาพัฒนาเชิงสถาบัน และมีการดำเนินนโยบายมหภาคที่เหมาะสม ซึ่งผลกระทบขั้นรุนแรงอาจก่อให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจได้ ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศต้องแบกรับภาระหนี้หลังจากวิกฤติ และแน่นอนว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบที่รุนแรงที่สุดคือประชาชนในประเทศที่มีรายได้น้อย (Birdsall, 2007)

จากผลกระทบของเงินทุนระยะสั้นที่ก่อความผันผวนต่อระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่มตลาดเกิดใหม่นั้น ส่งผลให้หลายประเทศมีการออกมาตรการควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุน และแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นซึ่งมาตรการการควบคุมมีทั้งในลักษณะ ปริมาณ ราคา หรือมาตรการอื่นๆ เป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากถึงความเหมาะสมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดมาตรการเหล่านี้ เนื่องจากจะเป็นการลดผลเชิงบวก

¹⁰ ได้แก่ การลงทุนจากต่างประเทศ (foreign investment) ระยะยาวทั้งประเภททุน (equity) และหนี้ (debt)

¹¹ ได้แก่ เงินที่ลงทุนในตราสารหนี้ระยะสั้น และตลาดทุน

ต่อระบบเศรษฐกิจของการเปิดเสรีทางการเงิน (ซึ่งได้แก่การช่วยส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ) อย่างไรก็ตาม Klein and Olivie (2008) ได้ชี้ให้เห็นว่าผลเชิงบวกซึ่งได้แก่ของการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายเงินทุนนั้นส่งผลกระทบต่อแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน เนื่องจากผลกระทบเชิงบวกนี้ต้องผ่านช่องทางความลึกทางการเงิน ซึ่งประเทศที่มีความลึกทางการเงิน เช่น ประเทศอุตสาหกรรม OECD จะได้รับผลกระทบเชิงบวกนี้ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนากลับไม่พบผลกระทบนี้ ซึ่งกลุ่มประเทศที่จะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีเงินทุนนั้นต้องมีสถาบันทางการเงินที่เข้มแข็ง และมีนโยบายมหภาคที่ดี ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศที่มีการพัฒนาในระดับที่น้อยกว่ายังขาดไป จึงไม่ได้รับผลเชิงบวกจากการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายเงินทุน ซึ่งข้อสรุปนี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Jeanne *et al* (2012) ซึ่งแสดงผลเชิงประจักษ์จากว่า การเปิดเสรีเงินทุน (โดยเฉพาะหนี้) ส่งผลน้อยมากต่อการเจริญเติบโตของประเทศในระยะยาว

นอกเหนือจากไม่ได้รับผลกระทบเชิงบวกของการเปิดเสรีเงินทุนของประเทศที่ยังมีการพัฒนาทางการเงินที่ไม่ดีพอ ประเทศเหล่านี้อาจได้รับประโยชน์จากมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุน Korinek (2011) ชี้ให้เห็นว่าการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนจะช่วยแก้ปัญหา externality จากการก่อหนี้ที่สูงมากเกินไป ออกสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูง หรือกู้ยืมเงินทุนระยะสั้นมากเกินไป ซึ่งจะเพิ่มความเปราะบางทางการเงินโดยรวมของเศรษฐกิจและโอกาสเกิดวิกฤติ ดังนั้นการมีมาตรการควบคุมเงินทุนอย่างรอบคอบ (prudential capital control) เช่นการเก็บภาษี เป็นต้น จะช่วย internalize externality ได้ มาตรการควบคุมเงินทุนที่รอบคอบและ counter-cyclical จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดความผันผวนตามเศรษฐกิจของเงินทุน (boom and bust) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Jeanne *et al*, 2012) นอกจากนี้ Magud *et al* (2012) ได้ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของมาตรการควบคุมเงินทุนโดยเฉพาะการควบคุมเงินทุนไหลเข้าว่าช่วยให้ภาครัฐมีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินมากขึ้น ช่วยลดแรงกดดันต่ออัตราแลกเปลี่ยน เปลี่ยนส่วนผสมของประเภทเงินทุน และไม่เปลี่ยนยอดเงินทุนสุทธิ อย่างไรก็ตามมาตรการควบคุมเงินทุนที่เหมาะสมควรเป็นมาตรการด้านราคา ที่ใช้เป็นตามลำดับขั้น (pecking orders) จากสินทรัพย์ที่สร้างความผันผวนมากไปน้อย เช่นจาก หนี้ระยะสั้น หุ้น และการลงทุนทางตรง ตามลำดับ (Klein, 2012)

มาตรการควบคุมเงินทุนที่ใช้เพื่อลดความผันผวนระยะสั้นหรือมาตรการที่ถูกใช้เป็นครั้งคราวนี้ Klein (2012) เรียกว่า “Gate” ในขณะที่มาตรการควบคุมที่เป็นมาตรการถาวรนั้นเรียกว่า “Wall” ซึ่งจากการสำรวจของ Klein พบว่าประเทศส่วนใหญ่มักใช้ Gate เช่น บราซิล ฝรั่งเศส เม็กซิโก สวีเดน และตุรกี เป็นต้น และประเทศที่ใช้ Wall เช่น จีน มาเลเซีย อินเดีย และไทย เป็นต้น โดย Klein พบว่า Wall จะมีประสิทธิภาพมากกว่า Gate แต่อย่างไรก็ตามหากควบคุมระดับรายได้ของประเทศแล้วพบว่าไม่มีความแตกต่าง อย่างไรก็ตามแนวคิดการมีมาตรการควบคุมอย่างถาวร หรือ Wall นั้นได้รับการสนับสนุนมากขึ้น เนื่องจากจะช่วยในการ

เป็นมาตรการป้องกันให้แก่เศรษฐกิจในสถานการณ์อื่นๆ เช่น ประเทศที่ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อาจใช้ มาตรการควบคุมเงินทุนในการป้องกันการแข็งค่าเกินควรของอัตราแลกเปลี่ยน หรือใช้เป็นเครื่องมือในการ ปกป้องภาคธนาคารที่เปราะบางของประเทศจากการเข้ามาของธนาคารต่างประเทศ (Jeanne *et al*, 2012)

ดังนั้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ยังมีการพัฒนาทางการเงินไม่สมบูรณ์ ขาดความความลึกทาง การเงิน และอาจมีปัญหายุบายมหภาคที่ไม่เข้มแข็ง อาจได้รับประโยชน์จากการมีมาตรการควบคุมเงินทุนใน ลักษณะที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ประเทศเผชิญ

บทสรุป

บทความนี้นำเสนอการสร้างความคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจไทย โดยเสนอแนวคิดให้แต่ละหน่วย เศรษฐกิจมีการสร้างความคุ้มกันของตนเอง ซึ่งการสร้างความคุ้มกันนี้มาจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่แต่ละหน่วย เศรษฐกิจมีโอกาสประสบ และหากแต่ละหน่วยเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง สามารถผ่านช่วงวิกฤติไปได้ หรือลด ผลกระทบหรือความเสียหายได้ ย่อมส่งผลกระทบทางบวก (positive externality) ให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดยรวม หากหน่วยเศรษฐกิจใดมีความเปราะบางต่อแรงกระทบภายนอก ย่อมส่งผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจ โดยรวมเช่นกัน (negative externality) ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความคุ้มกันให้แต่ละหน่วย เศรษฐกิจอย่างไม่สามารถละเลยหน่วยใดหน่วยหนึ่งไปได้

สำหรับภาคครัวเรือนสวัสดิการสังคมที่ช่วยทั้งในด้านรายได้และรักษาพยาบาลที่ดีมีมาตรฐาน เป็น ภูมิคุ้มกันให้ในยามฉุกเฉินหรือในยามที่ไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ และยังรวมไปถึงชีวิตความเป็นอยู่ในช่วง ชรภาพ นับเป็นสิ่งจำเป็นที่ไทยต้องพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป สำหรับภูมิคุ้มกันของภาคธุรกิจนั้นได้แก่ การ บริหารความเสี่ยงขององค์กร ซึ่งภาคธุรกิจได้มีความตื่นตัวและได้มีการจัดทำการบริหารความเสี่ยงอยู่แล้ว สำหรับองค์กรขนาดใหญ่ แต่หากทุกองค์กรให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงนี้ย่อมส่งผลดีต่อองค์กร และส่วนรวม อย่างไรก็ตามการบริหารความเสี่ยงขององค์กรยังไม่เพียงพอ ภาครัฐจำเป็นต้องช่วยสร้าง สภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจที่ดีซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีระบบสถาบันที่เข้มแข็ง สำหรับภาครัฐบาลเองซึ่งมีกำลังเผชิญความท้าทายทางการคลังหรือความเสี่ยง ทางการคลัง จำเป็นต้องให้ความสำคัญ การจัดตั้งสถาบันการคลังที่เป็นอิสระ หรือสภารการคลัง นับเป็น แนวทางหนึ่งในการเป็นตัวช่วยเพิ่มความโปร่งใสและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยจะทำหน้าที่เป็นองค์กร อิสระที่ช่วยในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังและการจัดทำ งบประมาณของภาครัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับภาครัฐ และท้ายที่สุดคือการสร้างภูมิคุ้มกันที่

เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจภายนอก ซึ่งความเสี่ยงที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ การเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและในปริมาณสูง และส่งผลสร้างความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยน การค้า และผลิตภัณฑ์มวลรวม หรืออีกนัยหนึ่งคือสร้างความผันผวนต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งการดำเนินมาตรการควบคุมเงินทุนแบบรอบครอบ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อความเหมาะสม

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Barro, Robert, 1978, “Unanticipated Money, Output, and the Price Level in the United States” *Journal of Political Economy*, vol. 86, no. 4, pp. 549-580.

Birdsall, Nanacy, 2007, “Asymmetries in the Global economy,” in George Mavrotas and Anthony Shorrocks (eds.), *Advancing Development*, New York: Palgrave Macmillan.

Economic Freedom of the World, 2013, Fraser Institution.

Feldstein, Martin, 1974, “Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation.” *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 5, pp. 905-926.

Hagemann, Robert, 2011, “How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance,” *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011/1.

Heller, Peter, 2005, “Back to Basic—Fiscal Space: What It Is and How to Get It,” *Finance and Development*, vol. 42, no.2.

International Monetary Fund, 2005, “Promoting Fiscal Discipline: Is There a Role of Fiscal Agencies?” *IMF Policy Paper*, Washington: DC, International Monetary Fund.

International Monetary Fund, 2013, “The Function and Impacts of Fiscal Councils,” *IMF Policy Paper*, Washington: DC, International Monetary Fund.

Jeanne, Oliver and Anton Korinek, 2013, “Macroprudential Regulation versus Mopping Up

after the Crash,” NBER Working paper 18675, January.

Jeanne, Olivier, John Williamson, and Arvind Subramanian, (2012), *Who Needs to Open the Capital Account?*, Peterson Institute for International Economics

Klein, Michael W., 2012, “Capital Controls: Gates versus Walls,” *Brookings Papers on Economic Activity*, forthcoming, also published as an NBER Working Paper, 18526, November

Klein, Michael W. and Giovanni P. Olivei, 2008, “Capital Account Liberalization, Financial Depth, and Economic Growth”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 27, pp. 861-875.

Magud, Nicolas, Carmen M. Reinhart, and Kenneth S. Rogoff, 2011, “Capital Controls: Myth and Reality – A Portfolio Balance Approach,” NBER Working paper 16805, February.

The Global Competitiveness Report 2013-2014, World Economic Forum.

ภาษาไทย

ประสพโชค มั่งสวัสดิ์, 2555, “การศึกษาความสมดุลและยั่งยืนของโครงการสวัสดิการสังคม,”
ภายใต้ชุดโครงการวิจัย *การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่สมดุลและยั่งยืนของประเทศไทย*, รายงาน
ฉบับสมบูรณ์ (ระยะที่ 1), สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

เว็บไซต์

สุทธิพันธุ์ ถาวรวงษ์ และ ฉัตรพงศ์ วัฒนจิรัฐ (2556) “แนวคิดความเสี่ยงเชิงองค์กรและกระบวนการจัดการ”

สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2556 จากเว็บไซต์ <http://www.tsi->

[thailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=353&Itemid=1290](http://www.tsi-thailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=353&Itemid=1290)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552, “คู่มือการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2556

จากเว็บไซต์ <http://www.ru.ac.th/doc/ERM.pdf>

Guidance on Enterprise Risk Management, 2013, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2556 จากเว็บไซต์

http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecSummary_Thai.pdf

ระบบ ERM, 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2556 จากเว็บไซต์

<http://ermthailand.blogspot.com/p/erm-thailand.html>

การบริหารจัดการความเสี่ยง (ERM และ COSO), 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2556 จากเว็บไซต์

<http://ermthailand.blogspot.com/p/erm-coso.html>

การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กรแนว COSO-ERM, 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2556 จากเว็บไซต์

http://risk.pwa.co.th/newweb/document/from_web/coso-erm.pdf

การบริหารความเสี่ยงแบบบูรณาการ (Enterprise wide Risk Management- ERM) คืออะไร, 2556, สืบค้น

เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2556 จากเว็บไซต์ www.sepo.go.th/files/risk/RM3.ppt