

กลยุทธ์ของธนาคารกลางในการยกระดับเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
ในบริบทการเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน

โดย

นางสาวนภาพร มหารักษ์กะ
ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายตรวจสอบกิจการภายใน
ธนาคารแห่งประเทศไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 26
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

บทคัดย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง กลยุทธ์ของธนาคารกลางในการยกระดับเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในบริบท

การเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน

ผู้วิจัย นางสาวนวพร มหารักษ์กะ หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายตรวจสอบกิจการภายใน

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ กับไทย ด้านการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน และการก้าวข้าม Middle-income Trap โดยวิเคราะห์ สถานะแวดล้อม จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยงที่เศรษฐกิจไทยจะประสบปัญหา Middle-income Trap และ ศึกษาความท้าทายด้านนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และแนวทางการ พัฒนากลยุทธ์องค์กรและกรอบนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) ควบคู่กับดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และใช้โอกาสเพิ่มอำนาจการ ต่อรองในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลก กำหนดทิศทางสากลด้านระบบการเงิน โลกให้เหมาะสมกับประเทศ ในภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์ในเชิงรุกเพื่อดูแลเสถียรภาพทางการเงิน

ขอบเขตของการวิจัยครอบคลุมแนวคิดทางทฤษฎีด้านการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจ การวางกรอบนโยบายของธนาคารกลางทั้งด้านนโยบายการเงิน นโยบายเสถียรภาพทางการเงิน รวมถึงการศึกษาความท้าทายในการก้าวข้าม Middle-income Trap ตลอดจนนัยของการ เปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน ต่อความท้าทายของธนาคารกลาง งานศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาจากบทความเชิงวิชาการ งานวิเคราะห์ และงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

ผลศึกษาพบว่าการขยายตัวของไทยในช่วง พ.ศ. 2543 – 2553 ต่ำกว่าในช่วง พ.ศ. 2523 – 2533 อย่างไรก็ตามไทยมีจุดแข็งในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มีจุดอ่อนด้านการกระจาย รายได้ ขณะที่ความสามารถในการแข่งขันอ่อนลงไทยมีลักษณะที่อาจเข้าข่ายติดกับดักประเทศรายได้ ปานกลาง (Middle-income Trap) ปัจจัยถ่วง คือ ประสิทธิภาพของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐาน และที่เป็นจุดอ่อนอย่างมาก คือ ความอ่อนแอของระบบการบริหารจัดการประเทศ การติดสินบนและ

คอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใส ความท้าทายจะสูงขึ้นในระยะยาวหากไม่มีมาตรการที่เหมาะสม ปัจจัยท้าทาย คือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ทำให้ความต้องการบริการสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) จะสูงขึ้น ขณะเดียวกันวินัยทางการเงินอ่อนลงในภาคครัวเรือนและในภาคการเงินของรัฐ ฐานะการเงินภาครัฐมีความซับซ้อนมากขึ้น ความโปร่งใสลดลงจากภาระหนี้ที่ไม่เปิดเผยในงบดุลหรืออยู่นอกงบประมาณ (Contingent liability)

ความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. และการประเมินโอกาสที่ ธปท. จะใช้จุดแข็งของระบบการเงินและขององค์กรในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย พบว่าบทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงินมีจุดแข็ง คือ มีกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ใช้ได้ผลในการดูแลเสถียรภาพแม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก จึงมีทุนด้านความน่าเชื่อถือในระดับประเทศและระดับสากล มีความพร้อมด้านการวิเคราะห์และวิจัย บทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน ธปท. จุดแข็ง คือ กรอบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นมาตรฐานสากล ผู้กำกับได้รับการยอมรับในระดับสากล บทบาทด้านวิจัย ธปท. มีจุดแข็ง คือ มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ระบบการเงิน บุคลากรที่มีความสามารถ

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากลยุทธ์องค์กรและกรอบการนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทานควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม ได้แก่ ด้านบทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน ควรเสริมสร้างกระบวนการวิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบายจะมีความท้าทายและซับซ้อนมากขึ้น เช่น มาตรการด้าน Macroprudential ศักยภาพการเติบโต (Growth Potential) ของเศรษฐกิจในระยะยาว โครงสร้างระบบการเงินและรูปแบบสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย ความเสี่ยงที่สำคัญในระบบการชำระเงินเมื่อมีการเปิดเสรี AEC ด้านบทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน ควรเสริมการประสานงานกับสมาคมธนาคารภาคธุรกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมที่เป็นความท้าทาย เช่น การหารือประเด็นเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability)

ข้อเสนอแนะบทบาทงานวิจัยเพื่อยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ธปท. ควรร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องคือ รัฐบาล เอกชน องค์กรอิสระ สถาบันการศึกษา เพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อทำการวิจัยนโยบายของชาติ ที่สำคัญได้แก่ วิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายของชาติเรื่องการดูแลผลกระทบของการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ต่อฐานะการเงินของระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ความพร้อมของตลาดทุนในประเทศให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนระยะยาว ศึกษาวิจัยแนวทางและวางกรอบเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของภาระหนี้สินโดยตรงและทางอ้อมของภาครัฐ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานสากล มีการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ รวมทั้ง

ก

สามารถสื่อให้ประชาชนและตลาดการเงินเข้าใจเพื่อใช้วิจัยและเสริมวินัยทางตลาด (Market Discipline) โดยข้อมูลที่โปร่งใสจะช่วยให้ภาคส่วนที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และมีความสามารถวิเคราะห์เชิงลึก มีบทบาทสอบทานข้อมูลที่มีความซับซ้อนด้านธุรกรรมทางการเงินภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เสริมความโปร่งใสและกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชนและองค์กรอิสระได้เข้มแข็งมากขึ้น

คำนำ

การเปรียบเทียบพัฒนาการของเศรษฐกิจไทยกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาชี้ว่าการขยายตัวของไทยในช่วง พ.ศ. 2543 – 2553 ต่ำกว่าในช่วง พ.ศ. 2523 – 2533 อย่างไรก็ดี ไทยมีจุดแข็งในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระบบการเงินและสถาบันการเงินมั่นคงด้านการกระจายรายได้และพัฒนาการของทรัพยากรมนุษย์มีการปรับตัวดีขึ้นบ้าง แต่ยังเป็นจุดด้อยในระยะปานกลางเศรษฐกิจไทยเผชิญความเสี่ยงที่อาจเข้าสู่สภาวะที่ศักยภาพการเติบโตลดลง หากความสามารถในการแข่งขันลดลงโดยไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนหรือยกระดับการผลิตได้ ซึ่งสภาพดังกล่าวเรียกว่ากับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap)

ในระยะยาวเศรษฐกิจมีจุดอ่อนและปัจจัยท้าทายคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ส่งผลจำกัดความสามารถในการสร้างรายได้ ความต้องการบริการสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) จะสูงขึ้นตามไป ขณะที่ฐานะการเงินภาครัฐ ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนต่าง ๆ นอกงบประมาณ มีความซับซ้อนมากขึ้น ความโปร่งใสลดลงจากภาระหนี้ที่ไม่เปิดเผยในงบดุลหรืออยู่นอกงบประมาณ (Contingent liability) ยิ่งกว่านั้นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพของเศรษฐกิจต้องมีการลงทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนภายในประเทศและพันธมิตรธุรกิจจากต่างประเทศ แต่จากข้อมูลของ IMD ไทยมีจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนพัฒนาได้แก่ ประสิทธิภาพของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐาน การคิดสินบนและคอร์รัปชัน และความไม่โปร่งใส ตลอดจนพัฒนาการของทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น บทบาทภาครัฐที่สำคัญคือ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาและสุขภาพ การวางกรอบกฎหมายและการบังคับใช้ที่โปร่งใส การสนับสนุนการวิจัยเพื่อยกระดับการผลิต อย่างไรก็ตามภาครัฐมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะหากฐานะการคลังอ่อนแอ

หากปล่อยให้ศักยภาพในการเติบโตตกต่ำ อาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่รุนแรงขึ้นและลุกลามจากปัญหาเศรษฐกิจออกไปสู่ปัญหาสังคมและปัญหาการเมือง จนอาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (Threat to National Security) ประสบการณ์ของประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจเป็นบทเรียนที่สำคัญ เช่นกรณีประเทศเยอรมนีซึ่งในที่สุดนำไปสู่กระแสนิยมพรรคการเมืองหัวรุนแรงจนถึงการทำสงครามระหว่างประเทศ วิกฤตเศรษฐกิจของเอเชียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และของยุโรปในปี พ.ศ. 2551 ชี้ให้เห็นถึงการถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Sovereignty) ในระดับหนึ่งในช่วงที่ต้องพึ่งพาเงินของต่างชาติ

ในสถานะที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำ จะยังมีความเสี่ยงจากการขาดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐบาลสูงขึ้นอีกด้วย เพราะรัฐบาลจะเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองให้กระตุ้นเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารกลางมักเผชิญกับแรงกดดันให้ใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเกินควร หรือให้ลดความเข้มงวดในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ธนาคารกลางมีศักยภาพและมาตรการในหลายด้านที่สามารถช่วยนำไปสู่การยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ ธนาคารกลางจึงจำเป็นต้องวางกลยุทธ์ที่เหมาะสมและประสานกับการบริหารนโยบายภาครัฐ (Public Policy Management) อย่างเหมาะสม เพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศให้ก้าวข้ามกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง ความท้าทายของธนาคารแห่งประเทศไทย (ชปท.) คือการวางกลยุทธ์ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมประสานนโยบายภาครัฐ โดยมีบทบาทที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนนโยบายด้านอุปทาน หรือด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในขณะที่ต้องรักษาสมดุลของความเป็นอิสระ (Central Bank Independence) และความน่าเชื่อถือในการดำเนินนโยบายเพื่อการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงิน ในบริบทที่ความท้าทายและเติมพันสูงขึ้นภายใต้พลวัตรของความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงของคัวอำนาจในเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงของกติกาสากลในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลก การเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน ตลอดจนพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเมืองในประเทศ

โดยในบทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน เป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของ ชปท. โดยมีจุดแข็งและโอกาสคือ ชปท. มีกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ใช้ได้ผลในการดูแลเสถียรภาพแม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก จึงมีทุนด้านความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในระดับประเทศและระดับสากล มีความพร้อมด้านการวิเคราะห์และวิจัย ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายตามกรอบที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง (Operational Independence) และเสริมสร้างความสามารถบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของภาคธุรกิจควบคู่กัน เพื่อให้มีความพร้อมและดูแลตนเองได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้เป็นการสนับสนุนการขยายการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ด้านการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability) ชปท. ได้วางกรอบการวิเคราะห์และพิจารณา นโยบายที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายกำกับความเสี่ยงสถาบันการเงิน (Microprudential Policy) และนโยบายดูแลความเสี่ยงเชิงระบบ (Macropurdenial Policy) ส่วนบทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน ชปท. มีจุดแข็งและโอกาสคือ มีกรอบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นมาตรฐานสากลคือ Basel III การกำกับดูแลได้รับความน่าเชื่อถือและผ่านการประเมิน FSAP ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคง

ในการจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. การประเมินโอกาสที่ ธปท. จะใช้จุดแข็งของระบบการเงินและขององค์กรในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยหวังว่าข้อมูลและประสบการณ์ของผู้วิจัยจากการทำงานด้านนโยบายการเงินและเสถียรภาพระบบการเงิน การพัฒนาระบบการเงิน การเจรจาเปิดเสรีทางการเงิน และการตรวจสอบกิจการภายในขององค์กรจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เพื่อให้เห็นการเชื่อมโยงของปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยต่างประเทศ ภายในประเทศ และภายในองค์กร ที่มีผลต่อการดำเนินการและวางกลยุทธ์ของธนาคารกลางในช่วงต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากลยุทธ์ขององค์กรและกรอบนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทานควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม ครอบคลุมบทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน บทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน บทบาทงานวิจัยเพื่อยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยและเศรษฐกิจไทยอยู่ที่จุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ ความสำเร็จของการยกระดับโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง ระบบธรรมาภิบาล ย่อมมีผลเชื่อมโยงกับศักยภาพทางเศรษฐกิจและในทางกลับกันเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้ปฏิรูประบบสังคมและการเมืองได้ ดังนั้น การวางบทบาทและกลยุทธ์ของ ธปท. เพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อการปรับเปลี่ยนและยกระดับประเทศ

(นางสาวนวพร มหารักขกะ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ง
สารบัญ	ช
สารบรรณตาราง	ณ
สารบัญแผนภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	6
บทที่ 2 แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับศักยภาพ ความสามารถในการแข่งขัน และปัญหา Middle-income Trap	7
ความสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจต่อผลประโยชน์แห่งชาติ	7
ความหมายของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ	8
เปรียบเทียบพัฒนาการของไทยกับต่างประเทศ	12
ประสบการณ์ต่างประเทศในการยกระดับเศรษฐกิจ	30
บทที่ 3 ความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย และ ปัญหา Middle-income Trap	32
ผลของสภาวะแวดล้อมต่อเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว	35
สรุป	45
บทที่ 4 ความท้าทายด้านนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย	47
ปัจจัยแวดล้อมในปัจจุบัน	47
ความท้าทายในปัจจุบัน	47
ยุทธศาสตร์การดำเนินการของ ธปท.	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5	
กรอบนโยบายของประเทศในระยะปานกลางและบทบาทของ ธปท.	61
โอกาสยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและบทบาทของ ธปท.	61
บทบาทของธนาคารกลางและทิศทางกลยุทธ์ของ ธปท.	62
บทบาทสำคัญของ ธปท.	67
บทที่ 6	
สรุปและข้อเสนอแนะ	73
สรุป	73
ผลสรุปจากการศึกษาวิจัย	74
ข้อเสนอแนะ	78
บรรณานุกรม	81
ประวัติย่อผู้วิจัย	84

สารบัญตาราง

ตารางภาพที่	หน้า	
2-1	แผนพัฒนาของประเทศที่ประสบความสำเร็จ : ประเทศเกาหลีใต้	30
2-2	แผนพัฒนาของประเทศที่ประสบความสำเร็จ : ประเทศมาเลเซีย	31
4-1	ยุทธศาสตร์การดำเนินการของ ธปท.	50

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2 – 1 การเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรวมทั้งจริง (ใช้ปี 2548 เป็นราคาปีฐาน)	14
2 – 2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554	14
2 - 3 สัดส่วนการลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Investment as percentage of GDP)	15
2 – 4 อัตราเงินเฟ้อ	16
2 – 5 ดุลบัญชีเดินสะพัด (Current account balance)	16
2 - 6 สัดส่วนปริมาณทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศต่อหนี้สินระยะสั้นต่างประเทศ (Reserve to external short term debt ratio)	17
2 – 7 การจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	17
2 – 8 เสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน	18
2 – 9 รายได้ต่อหัวของประชากรเทียบกับของสหรัฐอเมริกาปี พ.ศ. 2503 เปรียบเทียบกับในปี พ.ศ. 2551	19
2 – 10 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม (Overall Competitiveness) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international)	21
2 – 11 อันดับความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของแต่ละประเทศ จากทั่วโลก (Overall Competitiveness Ranking)	22
2 – 12 ศักยภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)	23

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
2 – 13	ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) เปรียบเทียบกับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรจริงคิดตามหลักความ เท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)	24
2 – 14	ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) เปรียบเทียบกับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากร คิดตามหลักความ เท่าเทียมกันของอำนาจซื้อปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)	25
2 – 15	โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวม ที่แท้จริงต่อจำนวนประชากร คิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจ ซื้อปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)	26
2 – 16	ดัชนีความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายรัฐบาล (10 = ดีที่สุด 0 = แย่ที่สุด)	27
2 – 17	ดัชนีการคิดสินบนและคอร์รัปชัน (10 = ดีที่สุด 0 = แย่ที่สุด)	27
2 – 18	HDI Index/GDP (2548-2555)	29
2 – 19	Gini Coefficient and GDP per capita (2543-2554)	29
3 – 1	ส่วนประกอบของอัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมแท้จริง ภายในประเทศ	35
3 – 2	สัดส่วนสินเชื่อระบบสถาบันการเงิน ตลาดหลักทรัพย์ และ ตลาดพันธบัตร ต่อ GDP ของไทย	38
3 – 3	ฐานะการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในตลาดพันธบัตรไทย ยอดคงค้างการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในตลาดพันธบัตรไทย	39
3 – 4	ปริมาณธุรกรรมของนักลงทุนต่างชาติในตลาดหลักทรัพย์ไทย มูลค่าลงทุนสะสมในตลาดหลักทรัพย์ไทย	39
3 – 5	วัฏจักรเศรษฐกิจและแนวโน้ม	43

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่	หน้า	
4-1	การเปิดเสรีภาคการธนาคาร	49
4-2	ทิศทางยุทธศาสตร์ของ ธปท.	50
4-3	สรุปปัญหาและแนวทางการกำกับดูแลตามเกณฑ์ Basel III	53
4-4	ภาพรวมเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน	54
4-5	แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2	56
4-6	ขั้นตอนการเปิดเสรีตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2	60

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางเผชิญความเสี่ยงที่อาจเข้าสู่ภาวะที่ศักยภาพการเติบโต (Potential Growth) มีแนวโน้มลดลง ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของเศรษฐกิจไทยอาจลดลงเมื่อเทียบกับประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ที่มีต้นทุนต่ำ โดยเศรษฐกิจไทยไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการผลิตเพื่อลดต้นทุนให้แข่งขันได้ หรือไม่สามารถยกระดับการผลิตเพื่อที่จะแข่งขันในตลาดเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วที่สร้างมูลค่าเพิ่ม (Value added) จากความสามารถด้านเทคโนโลยี ซึ่งสภาพดังกล่าวเรียกว่ากับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap)

หากเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในสภาวะกับดักของประเทศรายได้ปานกลางเป็นเวลานาน ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่รุนแรงขึ้น และคุกคามจากปัญหาเศรษฐกิจออกไปสู่ปัญหาสังคมและปัญหาการเมือง จนอาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (Threat to National Security) ได้ ตัวอย่างของสถานการณ์ดังกล่าวมีให้เห็นในหลายประเทศที่ประสบกับความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยจะเผชิญกับสภาพที่รายได้ประชาชาติ (Gross National Income) ตกต่ำ ในที่สุดก็จะกระทบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการใช้จ่ายที่เกินกำลังการผลิตของประเทศ มีผลได้สองทาง คือ

1. ผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในประเทศ (Internal Economic Stability) กล่าวคือ หากการใช้จ่ายในประเทศสูงกว่ารายได้อย่างต่อเนื่อง จะส่งผลให้ระดับราคาสินค้าในประเทศและภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้น

2. เสถียรภาพเศรษฐกิจภาคต่างประเทศ (External Economic Stability) โดยหากการใช้จ่ายสูงกว่าผลผลิต ทำให้ต้องพึ่งพิงการนำเข้าสุทธิจากต่างประเทศ ส่งผลให้ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดหนี้ต่างประเทศเพิ่มและฐานะการเงินระหว่างประเทศทรุดลง

ประเทศที่มีหนี้ต่างประเทศสูงจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเจรจาหนี้กับเจ้าหนี้ ซึ่งอาจเป็นประเทศอื่นหรือองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) หรือสถาบันการเงินเอกชน แม้กระทั่งกองทุน Hedge Fund เงื่อนไขการเจรจาหนี้ โดยที่อำนาจการต่อรองของลูกหนี้ต่ำย่อมมีผลให้เจ้าหนี้ยาวงเงื่อนไขผูกมัด

การดำเนินนโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจของประเทศลูกหนี้เพื่อให้มั่นใจว่าลูกหนี้จะรัดเข็มขัดเพื่อมีเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้ จึงเสมือนรัฐลูกหนี้ถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Sovereignty) ของประเทศ

ประสบการณ์หลากหลายยุคสมัยของประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจเป็นบทเรียนที่ต้องศึกษา ตั้งแต่กรณีประเทศเยอรมนีก่อนวิกฤตเศรษฐกิจโลกช่วง ปี พ.ศ. 2472 (The Great Depression) ที่เยอรมนีต้องชดใช้หนี้ค่าความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 1 (War Reparation) รัฐบาลขาดเงิน ธนาคารกลางพิมพ์เงินจำนวนมาก เกิดปัญหาเงินเฟ้อที่รุนแรงจนเงินไร้ค่า (Hyper Inflation) ทำให้ระบบเศรษฐกิจล้มเหลวลง การว่างงานสูง เกิดปัญหาความยากจน ความอดอยาก ความขัดแย้งในสังคมที่รุนแรงและในที่สุดนำไปสู่กระแสนิยมพรรคการเมืองหัวรุนแรง (Political Radicalism) การขึ้นสู่อำนาจของ Hitler และในที่สุดความขัดแย้งระหว่างประเทศจนเป็นสงครามโลกครั้งที่ 2

วิกฤตเศรษฐกิจของเอเชียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และของยุโรปในปี พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะกรณีของกรีซ ชี้ให้เห็นถึงการถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่งในช่วงที่ต้องพึ่งพาเงินของต่างชาติเช่นเดียวกัน โดยรัฐต้องตกลงเรื่องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจกับเจ้าหนี้

นอกจากนี้ ในสถานะที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำ อาจมีความเสี่ยงด้านการขาดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐสูงขึ้นด้วย เพราะรัฐบาลจะเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองให้กระตุ้นเศรษฐกิจในวัฏจักรการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม หากสาเหตุของปัญหาการขยายตัวต่ำเกิดจากการขาดประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันแล้ว นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเร่งใช้จ่าย หรือ นโยบายด้านอุปสงค์ (Demand-side Policy) ไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายภาครัฐหรือนโยบายการคลังแบบขาดดุลหรือการใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเกินควร จะไม่ได้ผลที่ยั่งยืนเพราะไม่ได้แก้ที่เหตุ แต่เป็นเพียงการชะลอการแก้ปัญหาออกไป โดยเอื้อให้มีการใช้จ่ายเกินกำลังของเศรษฐกิจ อาศัยการก่อหนี้ซึ่งในที่สุดจะบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือลดทอนความแข็งแกร่งและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ (Economic Power & Influence) ที่ถือเป็นฐานอำนาจของชาติ (National Power) เช่น กรณีประเทศญี่ปุ่นใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา และสหรัฐอเมริกาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี 2551

ในสถานะดังกล่าว การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ทั้งในกรอบของอาเซียนและในกรอบอื่น ๆ จะยิ่งทวีความท้าทาย เพราะการแข่งขันจะสูงขึ้นจากคู่แข่ง ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ธุรกิจไทยสามารถเข้าสู่ตลาดที่ใหญ่ขึ้น การเปิดเสรีอย่างเหมาะสมจึงเป็นปัจจัยกระตุ้น (Catalyst) การปรับตัวทางเศรษฐกิจที่สำคัญมาก เพราะทำให้เดิมพันสูงขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การเปิดเสรีทางการเงิน เป็นเรื่องที่ยังต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงได้ตกลงร่วมกันให้ใช้เวลา

ดำเนินการได้ถึงปี พ.ศ. 2563 นานกว่าการเปิดภาคการค้าและบริการถึง 5 ปี เพราะภาคการเงินเชื่อมโยงกับทุกภาคเศรษฐกิจ และการเปิดเสรีทางการเงินโดยขาดความพร้อมอาจนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีของประเทศสมาชิกยูโรโซน (Eurozone) ที่ใช้เงินยูโรเป็นเงินสกุลเดียว

จากประสบการณ์ของหลายประเทศ ในสถานะที่ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจตกต่ำหรือเผชิญปัญหา Middle-income Trap ธนาคารกลางมักเผชิญกับความท้าทายจากแรงกดดัน ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนให้ใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเกินควร หรือให้ลดความเข้มงวดในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อไปปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น หากนโยบายนั้นไม่ได้แก้ที่สาเหตุของปัญหา ในที่สุดการขาดวินัยทางการเงินและหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจะนำไปสู่วิกฤตการทางการเงินได้ ดังเช่นกรณีสหรัฐอเมริกา ยุโรป โดยเฉพาะกรีซในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม ธนาคารกลางมีศักยภาพและมาตรการในหลายด้านที่สามารถช่วยนำไปสู่การยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ ธนาคารกลางจึงจำเป็นต้องวางกลยุทธ์ที่เหมาะสมและประสานการบริหารนโยบายภาครัฐ (Public Policy Management) เพื่อช่วยสนับสนุนการยกระดับการพัฒนาของประเทศให้ก้าวพ้น Middle-income Trap โดยศักยภาพที่สำคัญของธนาคารกลาง คือ ด้านการวิเคราะห์วิจัย การดำเนินมาตรการพัฒนาระบบการเงิน ทั้งระบบธนาคาร ตลาดการเงิน และระบบการชำระเงิน เพื่อให้มีประสิทธิภาพตอบสนองภาคธุรกิจทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก และประชาชนได้ด้วยบริการที่ดีและหลากหลาย ด้วยต้นทุนที่สามารถแข่งขันได้ ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจในทุกภาคส่วน เพราะระบบการเงินเชื่อมโยงกันทุกจุด ทั้งที่ต้องทำอย่างระมัดระวังควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability) ที่ท้าทายขึ้นภายใต้การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นซึ่งมีการไหลเวียนของเงินทุนระหว่างประเทศที่รวดเร็วและสูงมากขึ้น

ดังนั้น ความท้าทายของธนาคารกลาง คือ การวางกลยุทธ์ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมประสานนโยบายภาครัฐ โดยมีบทบาทที่เหมาะสมสนับสนุนนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) หรือด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Policy) ในขณะที่ต้องรักษาสมดุลของความเป็นอิสระ (Central Bank Independence) และความน่าเชื่อถือ (Policy Credibility) ในการการดำเนินนโยบายการเงินที่เน้นหน้าที่หลักเพื่อการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงิน ในบริบทที่ความท้าทายและเดิมพันสูงขึ้นภายใต้การเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน ที่มีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการทางการเงิน (Financial Service Liberalisation) การเปิดเสรีด้านการลงทุน (Investment Liberalisation) การเปิดเสรีในระดับที่สูงขึ้นด้านเงินทุนเคลื่อนย้าย (Capital Account Liberalisation) การเชื่อมโยงระบบการชำระเงิน (Payment System Linkage) และการวางระบบรักษาเสถียรภาพทางการเงินในภูมิภาค (Regional Financial Stability Arrangement)

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารกลางส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับบทบาทด้านการรักษาเสถียรภาพมากกว่าบทบาทเชิงพัฒนาเศรษฐกิจ โดยในช่วง พ.ศ. 2503 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เคยมีบทบาทร่วมกับส่วนงานหลักอื่น ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้น การจะวางบทบาทที่เหมาะสมและสมดุลในด้านนี้ จึงเป็นประเด็นระดับวิสัยทัศน์และการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรที่จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมาย บทบาท หน้าที่องค์กร และการบริหารความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) การกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรอย่างดี คือ การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างดีเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติในระยะยาว

ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นผู้บริหารของ ธปท. ซึ่งมีประสบการณ์กว่า 10 ปีในด้านนโยบายเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน โดยเป็นหัวหน้าคณะทำงานการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เลขานุการวางแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 ของ ธปท. และเป็นผู้แทน ธปท. ในคณะอนุกรรมการเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินของประเทศไทยที่กำหนดกลยุทธ์และการเจรจาการเปิดเสรี ทั้งในอาเซียนตลอดจนเวทีอื่น เช่น การเจรจาเปิดเสรีกับ สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น ยุโรป อินเดีย เกาหลี และออสเตรเลีย เป็นต้น จึงมุ่งมั่นว่าการศึกษาจะช่วยผนวกรวมประเด็นที่หลากหลายเชิงนโยบาย โดยอาศัยกรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ การบริหารจัดการนโยบายรัฐ การบริหารธุรกิจ ประสบการณ์จริงในระดับการเจรจาระหว่างประเทศมาวิเคราะห์ปัญหา ความท้าทาย ความเสี่ยง แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อม เพื่อเสนอกลยุทธ์ของธนาคารกลางเพื่อรับความท้าทายในระยะปานกลางให้เหมาะสมในการผลักดันให้เศรษฐกิจไทยยกระดับศักยภาพการเติบโต (Potential Growth) ให้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นและมีคุณภาพอย่างยั่งยืน (Higher Sustainable Growth) เสริมฐานอำนาจของชาติด้านเศรษฐกิจ (National Economic Power Base) และบทบาทที่สูงขึ้นในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยใช้โอกาสจากการที่ประเทศในอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกรวมกันมีอำนาจต่อรองสูงขึ้นในเวทีโลก หลังวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. 2551 จากการที่ระบบการเงินแข็งแกร่ง มีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศสูงมาก และมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ประเทศตะวันตก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโอกาส และความเสี่ยงที่เศรษฐกิจไทยจะประสบปัญหา Middle-income Trap และปัจจัยที่เป็นสาเหตุของจุดอ่อนที่สำคัญ
2. เพื่อศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในการก้าวข้าม Middle-income Trap โดยเน้นบทบาทที่เหมาะสมของธนาคารกลาง และกลยุทธ์การเพิ่มบทบาท อำนาจต่อรองในเวทีการเงินโลก

3. เพื่อศึกษาความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทสนับสนุนนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) โดยดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม ตลอดจนศึกษานัยของการเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียนต่อความท้าทายดังกล่าว (เพื่อประเมินความเหมาะสมและความเพียงพอของกลยุทธ์องค์กรและกรอบนโยบายที่ ธปท. ใช้ในปัจจุบัน)

4. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากลยุทธ์องค์กร และกรอบนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) โดยดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และใช้โอกาสดูแลเสถียรภาพทางการเงินในเชิงรุก (Proactive Strategy for Financial Stability) โดยมีกลยุทธ์เพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลก อาทิ การมีบทบาทร่วมกับอาเซียนและประเทศภาคี (ASEAN Dialogue Partner) เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลี ในการกำหนดกติกาสากลด้านระบบการเงินโลกให้เหมาะสมกับประเทศในภูมิภาคมากขึ้นในระยะปานกลาง

ขอบเขตของการวิจัย

งานศึกษานี้ครอบคลุมแนวคิดทางทฤษฎีของการวางกรอบนโยบายของธนาคารกลาง ทั้งด้านนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Policy) นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างระบบการเงิน (Financial Sector Development Policy) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) และนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Policy) รวมถึงการศึกษความท้าทายและประสบการณ์ นโยบายและกลยุทธ์ของ ธปท. และธนาคารในต่างประเทศในการก้าวข้าม Middle-income Trap ตลอดจนนัยของการเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียนต่อความท้าทายของเป้าหมายของธนาคารกลาง เพื่อประเมินความเหมาะสม เสนอแนะการวางกรอบนโยบายของ ธปท. พัฒนากลยุทธ์องค์กรในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทานควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และใช้โอกาสเพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลก ในการกำหนดกติกาสากลด้านระบบการเงินโลกให้เหมาะสมกับประเทศมากขึ้นในระยะปานกลาง

วิธีดำเนินการวิจัย

1. งานศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาจากบทความเชิงวิชาการ งานวิเคราะห์ และงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. ศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในการก้าวข้าม Middle-income Trap โดยเน้นบทบาทของธนาคารกลาง

3. วิเคราะห์ความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทสนับสนุนนโยบายด้านอุปทาน พร้อมกับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และวิเคราะห์นัยของการเปิดเสรีทางการเงิน ในอาเซียนต่อความท้าทายของ ธปท. ดังกล่าว

4. วิเคราะห์ ประเมินความเหมาะสม และความเพียงพอของกลยุทธ์องค์กร และกรอบการ นโยบายที่ ธปท. ใช้ในปัจจุบัน เพื่อสนับสนุนการก้าวข้าม Middle-income Trap

5. เสนอแนะแนวทางการพัฒนากลยุทธ์องค์กร และกรอบการนโยบายของ ธปท. ในการมี บทบาทนโยบายด้านอุปทาน พร้อมกับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และกลยุทธ์เพื่อ เพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลกให้เหมาะสมกับประเทศมากขึ้นในระยะปานกลาง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ความเข้าใจในความเสี่ยงของปัญหา Middle-income Trap ความท้าทายต่อ ธปท. ในระยะ ปานกลางในบริบทของการเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน

2. แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินนโยบายของ ธปท. เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ ประเทศในระยะปานกลาง

3. ธปท. มีบทบาทที่เหมาะสมที่ช่วยให้ประเทศมีศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่าง มีเสถียรภาพมั่นคง

บทที่ 2

แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับศักยภาพ ความสามารถในการแข่งขัน และปัญหา Middle-income Trap

ความสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

ระบบเศรษฐกิจที่ดีเป็นวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ (Basic National Objective) ที่สำคัญของประเทศ แต่เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นี้ จำเป็นต้องมีกระบวนการที่จะกำหนดความชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลจริง กล่าวคือ อะไรคือเป้าหมายที่ชัดเจนของการพัฒนาเศรษฐกิจหรือวัตถุประสงค์เฉพาะ (Specific National Objective) โดยอาจมีความหมายได้หลายอย่าง เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ หรือการมีรายได้ต่อหัวของประชากร (Per capita income) ที่เข้าสู่ระดับของประเทศที่พัฒนาแล้วภายในกี่ปี หรือหมายถึงการกระจายรายได้ที่ทั่วถึง

การตั้งเป้าหมายที่เหมาะสมมีความสำคัญมาก โดยจะต้องเป็นเป้าหมายที่มีความเป็นไปได้ (Feasibility) เป็นที่ยอมรับได้ (Acceptability) และเหมาะสม (Suitability) การตั้งเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ไม่เหมาะสมสามารถก่อให้เกิดผลเสียได้มาก เช่น การตั้งเป้าหมายที่เน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราที่สูงเกินไป ก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยหากมีการใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลาย หรือการใช้จ่ายภาครัฐที่สูงเกินพื้นฐานของภาคการผลิตและแรงงาน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ความต้องการใช้จ่ายที่สูงขึ้นนี้จะนำมาสู่การนำเข้าจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อดุลการค้า และส่งผลให้เกิดเงินเฟ้อหรือการเก็งกำไรในภาคการเงินหรืออสังหาริมทรัพย์ได้ในที่สุด ดังนั้น การตั้งเป้าหมายทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสถานะแวดล้อม (Environment) ซึ่งรวมถึงปัจจัยผลักดัน (Forces) ทางเศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อนทั้งในภาคการผลิต ภาคบริการ ภาคการเงิน ตลาดแรงงาน พฤติกรรมของผู้บริโภค ความเชื่อมั่นของนักลงทุนในและต่างประเทศ ตลอดจนปัจจัยภายนอกประเทศ เช่น การแข่งขันทางการค้า และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ ความเชื่อมโยงดังกล่าวนี้ มีความซับซ้อนซึ่งยากแก่การคาดการณ์ และมีปัจจัยบวกปัจจัยลบที่ให้ผลตรงข้ามกัน จึงต้องอาศัยการติดตามและศึกษาอย่างใกล้ชิด รวมถึงการประสานงานของส่วนงานภาคเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ธปท. สำนักงบประมาณ

การกำหนดเป้าหมายยังมีความท้าทายมากขึ้น เมื่อคำนึงถึงความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจกับปัจจัยแวดล้อมทางสังคมจิตวิทยา การเมือง ตลอดจนสถานะสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยเหล่านี้ทำให้การเชื่อมโยงซับซ้อนขึ้นอีก และเพิ่มความท้าทายในการประสานงานของส่วนงาน เพราะความเชื่อมโยงจะหลากหลายขึ้น และมีโอกาสที่เป้าหมายจะขัดกันในระยะสั้น ทำให้ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ

ปัญหาความขัดแย้งของประเทศในปัจจุบัน สะท้อนความยากในการตั้งเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมาะสม โดยที่ผ่านมามีความสำคัญกับด้านภาพรวมเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ แต่ปัญหาด้านการกระจายรายได้และโอกาสในสังคมยังอาจไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

ความหมายของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ

แนวทฤษฎีที่มีความสำคัญต่องานวิจัยนี้มี 4 ด้าน คือ

1. แนวทางด้านพัฒนาการทางเศรษฐกิจ
2. ทฤษฎีที่อธิบายเหตุผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดของการยกระดับเศรษฐกิจกับต่างประเทศรายได้ปานกลาง
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ โดยจะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าใน AEC และนัยต่อภาคการผลิตต่าง ๆ และการลงทุน

1. พัฒนาการทางเศรษฐกิจ¹

แนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพนั้น มีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์รองรับหลากหลาย โดยเฉพาะแขนงวิชาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development Economics) ซึ่งเป็นแขนงวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสังคม การเมือง และทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน (Institutional Theory) เพราะมีอิทธิพลสูงต่อความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ศาสตราจารย์ Amartya Sen ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ได้กล่าวว่าการตั้งคำถามที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในทุกการศึกษา คำถามที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ อะไรคือพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีได้หลายความหมายในทางทฤษฎี เช่น ประเทศมีผลผลิตที่ขยาย

¹ Michael P. Todaro and Stephen C. Smith. Economic Developments, 9th edition, (United Kingdom : Prentice Hall. Cloth, 2005).

ตัวเร็ว หรือผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย หรือประชาชนมีรายได้ต่อหัวที่สูงและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี
 วิวัฒนาการของนิยามและเครื่องวัดระดับการพัฒนาจึงมีความหลากหลาย ส่งผลให้มีเป้าหมายของ
 การพัฒนาและนโยบายการพัฒนาที่หลากหลายเช่นกัน โดยมีแนวคิดที่สำคัญ ได้แก่

1.1 รายได้ของประเทศขยายตัวหรือมีอัตราการเติบโตที่เหมาะสมยั่งยืน ซึ่งจะวัด
 จากระดับของรายได้ของประชากร (Gross National Income: GNI) หรือวัดจากผลผลิตมวลรวม
 ภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) โดยมีแนวคิดต่อไปว่าเมื่อประเทศในภาพรวมมี
 การผลิตและรายได้สูง ประโยชน์ก็จะกระจายไปสู่ประชาชนและทำให้มีความกินคืออยู่ดี (“trickle
 down”) นั่นคือจะเห็นรายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per capita) สูงขึ้น

1.2 ประเทศมีความสามารถในการผลิตสินค้า บริการ ที่หลากหลายและมีคุณค่าสูง
 โดยวัดได้จากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตจากภาคการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่อุตสาหกรรม
 และต่อไปภาคบริการ

1.3 เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีคุณภาพ กล่าวคือมีการขยายตัวที่นำไปสู่การเสริมสร้าง
 ความแข็งแกร่ง (Capability) ให้แก่ประชากรที่นับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของระบบการ
 ผลิตและการสร้างรายได้ของประเทศ นั่นคือขณะที่ GDP ขยายตัวนั้นต้องควบคู่ไปกับพัฒนาการของ
 มนุษย์ คือมีการศึกษาและมีความรู้ความสามารถประกอบกับมีสุขภาพที่ดี ซึ่งจะทำให้ประเทศมีความ
 แข็งแกร่งในการผลิต การจ้างงาน และการแข่งขันที่ยั่งยืน

แนวทางนี้เป็นตามแนวคิดของ Amartya Sen ว่าด้วย Capability Approach โดย
 องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้นำแนวคิดนี้ไปเป็นหลักในการตั้งเป้าหมายการพัฒนา
 โดยอาศัยเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาของมนุษย์ (Human Development Index : HDI) โดยดัชนีนี้จะ
 เป็นค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของ 3 ปัจจัย คือ

1.3.1 ความรู้ที่วัดจาก ความสามารถอ่านออกเขียนได้ (Adult Literacy) และ
 จำนวนปีของการเรียนหนังสือ

1.3.2 รายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per capita)

1.3.3 ความอายุยืนของประชากร (Life expectancy)

2. ทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ทฤษฎีที่อธิบายอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ (Growth Theory) ที่สำคัญได้แก่
 ทฤษฎีของ Robert Solow ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลในงานนี้ (Solow Neoclassical Growth Model)
 โดยอธิบายว่าการผลิตและรายได้ของประเทศ (GDP : Y) ขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน
 (Labor : L) เครื่องจักรการผลิตหรือเศรษฐศาสตร์เรียกว่าสินค้านำทุน (Capital : K) ซึ่งผนวกรวมถึง
 ความรู้ความสามารถของคน (Human Capital) และเทคโนโลยีด้วย

โดย $Y = F(L, K, \text{Technology})$ ตามนี้เศรษฐกิจจะขยายตัวได้จาก 3 ปัจจัย คือ

2.1 แรงงานมีจำนวนสูงขึ้น หรือมีคุณภาพดีขึ้น (จากการศึกษา)

2.2 มีเครื่องจักรการผลิตหรือทุนมนุษย์สูงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการลงทุนซึ่งก็โยงกับการออม ซึ่งอาจเป็นเงินออมในประเทศ หรือเงินออมจากต่างชาติในรูปของเงินลงทุน ทั้งนี้ ประเทศที่วางกรอบนโยบายเศรษฐกิจที่น่าเชื่อถือและเปิดรับการค้าการลงทุนจากต่างประเทศก็จะอาศัยปัจจัยนี้ส่งเสริมการเติบโตได้

2.3 เทคโนโลยี คือ ปัจจัยที่กำหนดว่าการนำปัจจัยการผลิตคือแรงงานและเครื่องจักรมาใช้มีประสิทธิภาพการผลิตเพียงไร ตามทฤษฎีของ Solow นั้น อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจที่ถือว่า มีเสถียรภาพและยั่งยืนนั้น ขึ้นอยู่กับอัตราการขยายตัวของแรงงานและประชากร อัตราการขยายตัวของเงินออมที่สามารถนำไปลงทุนในเครื่องจักรการผลิตเพื่อทดแทนเครื่องจักรเก่าที่สึกหรอ (Depreciation) และพอเพียงกับจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของประชากร

สำหรับเทคโนโลยีนั้นก็มีการเติบโต ซึ่งภายใต้ทฤษฎีด้าน Endogenous Growth Theory เช่น David Romer อธิบายว่าการลงทุนในทุนมนุษย์ (Human capital) ของรัฐบาลและภาค เอกชนมี ผลเสริมซึ่งกันและกัน (Complimentary investment) และกระจายประสิทธิภาพออกไปสู่เศรษฐกิจในวงกว้าง มิใช่เฉพาะผู้ที่ลงทุนพัฒนาเอง เป็นวงจรเสริมที่ดี (Virtuous cycle) โดยการลงทุนที่สำคัญของรัฐบาล จะช่วยแก้ปัญหาที่กลไกตลาดไม่ทำงาน อาทิ ปัญหาการประสานงาน (Coordination Problem) เช่นปัญหาเชิง “ไก่เกิดก่อนไข่” เช่นยกตัวอย่างว่านักลงทุนจะไม่เข้ามาเริ่มเปิดโรงงานอบรมพนักงานเพื่อยกระดับประสิทธิภาพแรงงานเพราะกลัวถูกบริษัทอื่นแย่งซื้อตัว ดังนั้น ถ้าทุกโรงงาน คาดการณ์แบบนี้จะไม่เกิดการลงทุน อบรม และเศรษฐกิจไม่เจริญ หรือการลงทุนวิจัยโดยไม่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ในสถานการณ์เช่นนี้ ทางออกอาจต้องเข้ามาแก้ปัญหาได้ 2 ด้าน คือ ลงทุนตั้ง โรงงานวิจัยและอบรมพนักงาน ซึ่งก็จะกระตุ้นให้มีโรงงานเอกชนตามมา หรือลงทุนใน โครงสร้างเชิงสร้างสถาบัน (Institutional Building) ของประเทศ ที่สำคัญคือด้านกฎ กติกา ของระบบ เศรษฐกิจ อาทิ ลงทุนวางระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งโครงสร้างทางกฎหมาย ดังกล่าวถือเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่เกิดจากการลงทุนภาครัฐที่เอื้อต่อการลงทุนของ ภาคเอกชน (Complimentary Investment) และช่วยให้เกิดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ภาคเอกชนคิดค้นที่จะ เสริมประสิทธิภาพของแรงงานและเครื่องจักรในประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ เช่น Paul Rosenstein-Rodan และงานวิจัยของ Kevin Murphy, Andrei Shleifer and Robert Vishny

3. แนวคิดด้านกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle income-Trap)

ดร. สมชาย จิตสุชน แห่ง Thailand Development Research Institute (TDRI) ได้ทำการศึกษาที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในบทความ “Thailand in a Middle-income Trap” TDRI Quarterly Review มิถุนายน 2555 โดยอิงนิยามของ Middle-income Trap ตามแนวคิดของ Indermit Gill ว่าเป็นสถานการณ์ที่ประเทศหนึ่งได้ประสบความสำเร็จในการยกระดับจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่ำหรือประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ประเทศรายได้ปานกลาง และติดอยู่ในระดับนั้นโดยไม่สามารถพัฒนาได้ตามประเทศที่พัฒนาแล้วและรายได้สูงสำเร็จ

ในทางทฤษฎียังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนที่อธิบาย แต่มีแนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งเมื่อนำ Growth Model มาวิเคราะห์แล้ว สรุปได้ว่าข้อจำกัดที่สำคัญมาจากด้านแรงงาน ด้านทุน ทั้งที่เป็น Human Capital และ Physical Capital เช่น เครื่องจักร โครงสร้างพื้นฐาน และด้านเทคโนโลยี โดยมีแนวเหตุผล คือ

3.1 แรงงาน : การพัฒนาของประเทศในช่วงแรกเกิดจากการดึงแรงงานเข้ามาสู่ภาคการผลิต และเมื่อถึงจุดที่ชนข้อจำกัดของขนาดประชากรและระดับความสามารถแล้วก็ไม่สามารเพิ่มปัจจัยการผลิตได้

3.2 ทุนทางมนุษย์ (Human Capital) : หากจำนวนประชากรมีขีดจำกัด การจะขยายตัวเพิ่มขึ้นต้องเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงาน โดยการลงทุนด้านการศึกษาและต้องปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่สินค้าหรือบริการที่อาศัยแรงงานที่มีความสามารถสูงขึ้น เพราะหากไม่ปรับเปลี่ยน ประเทศที่ยังมีแรงงานส่วนเกินเหลือก็จะมิต้นทุนต่ำกว่าทำให้แข่งไม่ได้

3.3 ข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดินดี แร่ธาตุ แหล่งน้ำ ตลอดจนธรรมชาติที่รองรับการท่องเที่ยว เป็นต้น

3.4 เทคโนโลยี ในช่วงต้นของการพัฒนาประเทศอาจพึ่งพาเทคโนโลยีจากภายนอก เช่น การซื้อเครื่องจักร ตลอดจนการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งช่วยด้านของวิวัฒนาการของกระบวนการทำงาน (Process Innovation) แต่หากเป็นเทคโนโลยีที่ประเทศคู่แข่งอื่น ๆ ก็สามารถซื้อ/หรือเลียนแบบได้ ความสามารถในการแข่งขันก็จะถูกกลืน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนในการวิจัยและพัฒนา (Research & Development : R & D) เพื่อให้สร้างความรู้เฉพาะที่จะนำไปสู่การมีผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ ๆ (Product Innovation) ได้ด้วย ดังนั้น ประเทศที่มีจุดอ่อนในเรื่องเหล่านี้ก็จะพบข้อจำกัดในการพัฒนาและไม่ก้าวหน้าต่อไป

4. ทฤษฎีด้านความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

การส่งออกถือเป็นเครื่องจักรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ความสามารถในการผลิตและความสามารถในการแข่งขันในการส่งออกจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในการเปิดตลาดให้มีการค้าระหว่างประเทศเสรีเพิ่มขึ้นดังเช่นใน AEC หรือในระบบการค้าเสรีของ World Trade Organization หรือในเวทีเจรจาการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) ต่าง ๆ คำถามที่สำคัญ คือ ภาคการผลิตใดจะได้ประโยชน์และภาคการผลิตใดจะมีปัญหาแข่งขันไม่ได้

ทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage Theory) ของ David Ricardo อธิบายปัจจัยที่กำหนดว่าแต่ละประเทศที่ค้าขายและแข่งขันกันในตลาดโลกจะมีความได้เปรียบและส่งออกสินค้าประเภทใด ตามทฤษฎีนี้แต่ละประเทศจะมีพื้นฐานด้านปัจจัยการผลิต เช่น แรงงาน ทุน และทรัพยากรธรรมชาติไม่เหมือนกัน โดยบางประเทศคู่ค้ามีปัจจัยทุกด้านมากกว่าประเทศคู่ค้าของตนทุกเรื่อง แต่ก็จะมีส่งออกสินค้าที่เน้นปัจจัยการผลิตที่ตนมีมากกว่าปัจจัยอื่น โดยเปรียบเทียบ เช่น สหรัฐอเมริกากับไทย สหรัฐอเมริกามีประชากรและแรงงานมากกว่าไทยและก็มีทุนคือเครื่องจักรการผลิตมากกว่า แต่ก็ไม่ได้แปลว่าสหรัฐอเมริกามีความได้เปรียบทั้งในสินค้าที่เน้นแรงงาน (labor intensive) และสินค้าที่เน้นเครื่องจักรและทุน (capital intensive) แต่สัดส่วนทุนหรือเครื่องจักรต่อหัวของแรงงานในสหรัฐอเมริกาสูงกว่าไทย เพราะไทยมีการลงทุนในเครื่องจักรน้อยกว่าสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สินค้าที่สหรัฐอเมริกาส่งออกมาที่ไทยจะเป็นสินค้าที่เน้นทุน และจะซื้อสินค้าที่เน้นแรงงานจากไทย เพราะโดยเปรียบเทียบ (comparative) แล้วแรงงานหายากกว่าทุนในสหรัฐอเมริกา จึงมีค่ากว่าเมื่อแลกกับเครื่องจักรโดยเปรียบเทียบ และทุนมีค่ากว่าเมื่อแลกกับแรงงานในไทยโดยเปรียบเทียบ ซึ่งแนวคิดว่าอัตราส่วนราคาโดยเปรียบเทียบ (relative price) ของแรงงานและเครื่องจักรที่ต่างกันระหว่างสองประเทศนี้คือปัจจัยที่อธิบายความได้เปรียบในการแข่งขันระหว่างประเทศของสินค้าต่าง ๆ

เปรียบเทียบพัฒนาการของไทยกับต่างประเทศ

1. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายได้ประชากร

ในทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real Gross Domestic Product, GDP) เติบโตเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปีในช่วงปี 2543-2555 (แผนภาพที่ 2-1) อย่างไรก็ตาม เป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่าในอดีตคือช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2523 และ 2533 ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเกิดคำถามว่าคุณภาพของพัฒนาการของเศรษฐกิจดีพอหรือไม่ มีจุดอ่อนในระบบเศรษฐกิจและมีความเสี่ยงอะไรต่อเศรษฐกิจ

หรือจะมีผลโยงไปบั่นทอนความแข็งแกร่งด้านสังคม การเมือง จนถึงอาจกระทบความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติหรือไม่ และควรมีนโยบายมาดูแลเพื่อแก้ไขหรือไม่ หรือหากมีจุดแข็งตลอดจนโอกาส ควรมีการวางกลยุทธ์ใดเพื่อผลักดันเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และ ความท้าทาย (Strength, Weakness, Opportunity, and Threat หรือ SWOT Analysis) เพื่อประเมินคุณภาพของพัฒนาการของเศรษฐกิจ สามารถดูได้จากสามด้านที่สำคัญคือ

- 1.1 เศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพหรือไม่
- 1.2 ประชากรมีรายได้ต่อหัวเพิ่มมากขึ้นเพียงไร และมีโอกาสในการดำรงชีพที่ดีขึ้นหรือไม่ เช่น มีการศึกษาหรือสุขภาพที่ดีขึ้น และ
- 1.3 ศักยภาพของเศรษฐกิจที่จะปรับตัวต่อความท้าทายในอนาคตและใช้โอกาสต่าง ๆ ในการเติบโตอย่างมีคุณภาพต่อไป ซึ่งประเด็นหลังนี้เกี่ยวข้องกับความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจ

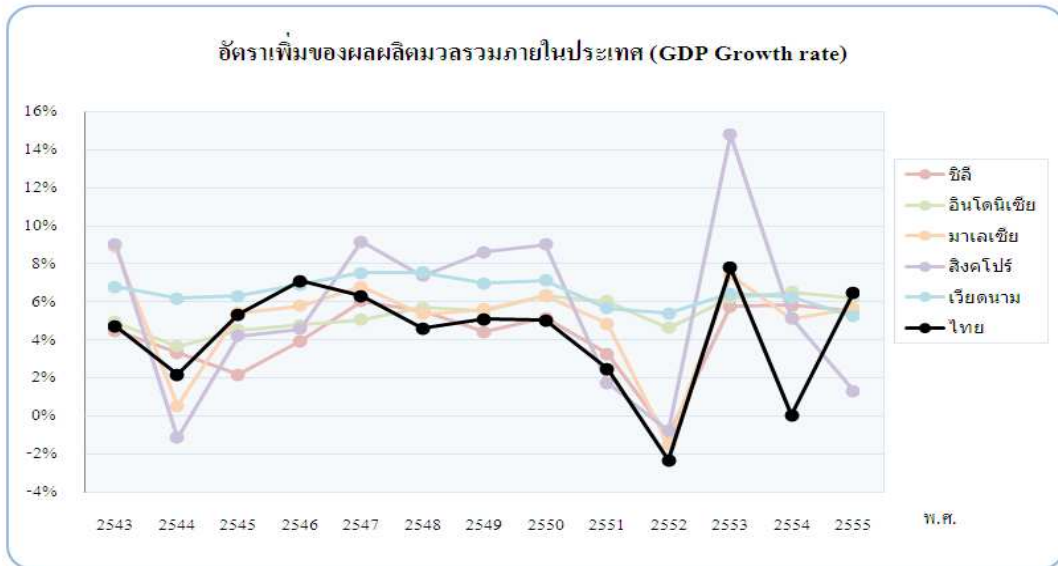
คำถามที่สำคัญในการวิเคราะห์ดังกล่าว คือ ควรใช้อะไรเป็นมาตรวัดเพื่อเปรียบเทียบในทางปฏิบัติสามารถทำได้สองทาง

แนวทางแรก คือ ใช้การเปรียบเทียบกับประเทศอื่นซึ่งอาจเลือกประเทศที่มีลักษณะเทียบเคียงกันได้และมีพัฒนาการที่ต่อเนื่อง และที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกรอบนโยบายที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับ กล่าวคือประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Role Model) ซึ่งในทางปฏิบัติคงไม่ใช่ประเทศไทยประเทศหนึ่งแต่อาจดูเป็นกลุ่มประเทศ ในที่นี้จะใช้การเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เกาหลีใต้หรือ ประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดเล็กและมีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper-middle income developing countries) เช่น มาเลเซีย และชิลี ซึ่งล้าหน้าไทยอยู่และกำลังทิ้งห่างออกไป และประเทศกำลังพัฒนารายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำ (Lower- middle income developing countries) เช่นเดียวกับไทย คือ อินโดนีเซีย และเวียดนาม ซึ่งเป็นคู่แข่งที่ไล่ตามมา

แนวทางที่สอง ใช้การเปรียบเทียบกับประสบการณ์การเติบโตในอดีตของไทยเอง และเป้าหมายทางเศรษฐกิจในอนาคตที่ตั้งไว้

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยกับกลุ่มประเทศข้างต้น จะเห็นว่าการขยายตัวของไทยเริ่มชะลอกว่าในช่วงสิบปีที่ผ่านมา และมีความผันผวนมากกว่า ขณะที่รายได้ต่อหัวของประชากร (แผนภาพที่ 2-2) ของไทยเริ่มถูกทิ้งห่างมากขึ้นจากมาเลเซียและชิลี ส่วนรายได้ต่อหัวของจีนและอินโดนีเซียไล่ตามมาอย่างมาก ส่วนหนึ่งสะท้อนการลงทุนเพื่อยกระดับศักยภาพการขยายตัวและความสามารถในการแข่งขัน (แผนภาพที่ 2-3)

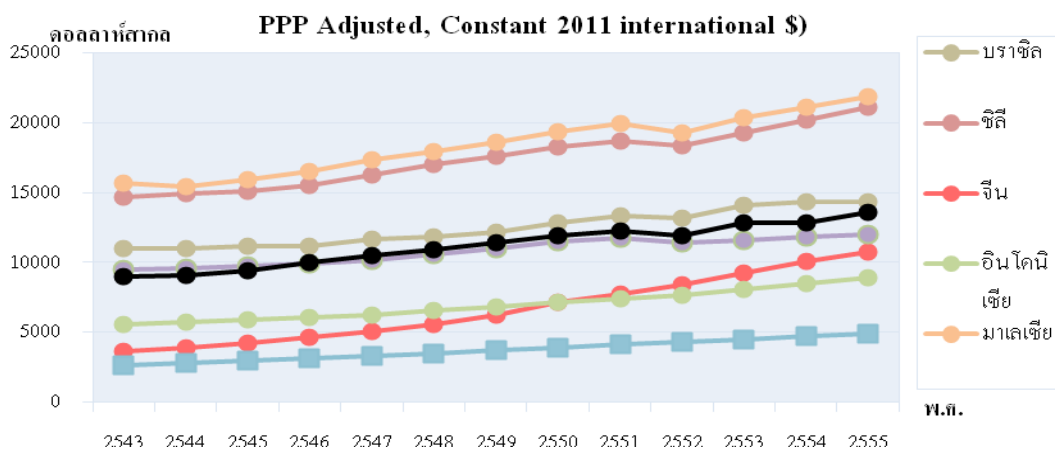
แผนภาพ ที่ 2-1 การเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศรวมแท้จริง (ใช้ปี พ.ศ. 2548 เป็นราคาปีฐาน)



ที่มา : The World Bank (2557)

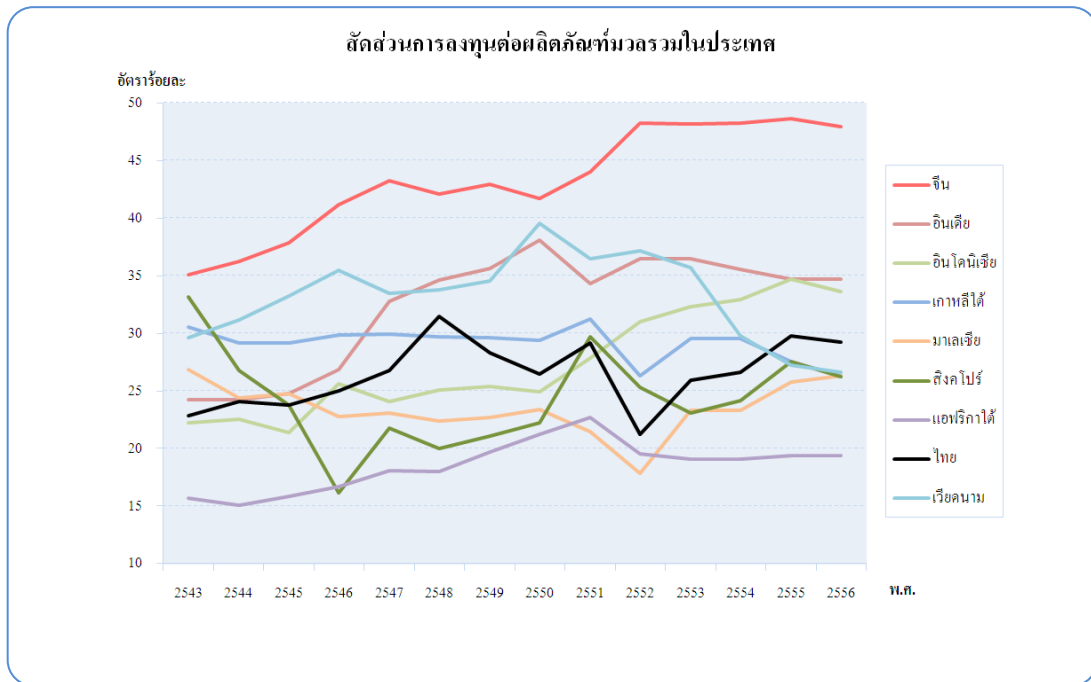
แผนภาพที่ 2-2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554 (GDP per capita,



ที่มา : World Development Indicators, World Bank

แผนภาพที่ 2-3 สัดส่วนการลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Investment as percentage of GDP)

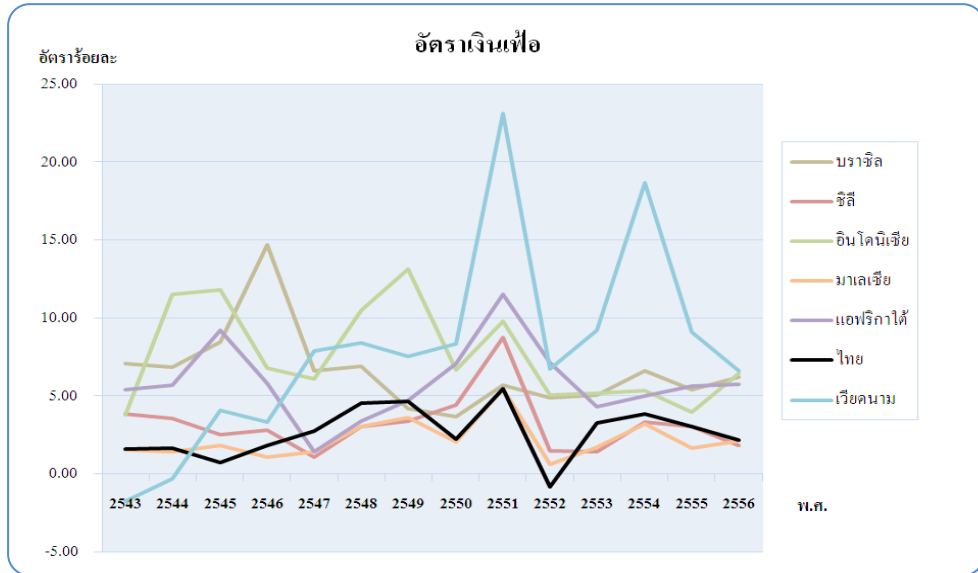


ที่มา : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database

2. เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Stability)

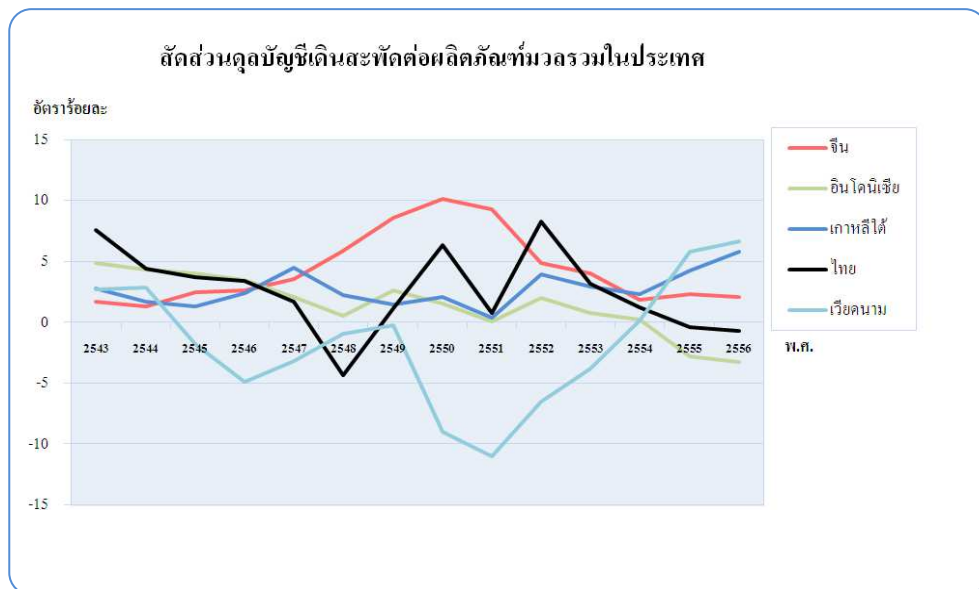
ด้านเสถียรภาพภายใน (Internal Stability) พบว่าเสถียรภาพทางด้านราคาของประเทศไทยซึ่งเป็นพันธกิจหลักประการหนึ่งของ ธปท. ที่ดำเนินนโยบายการเงินโดยใช้เป้าหมายด้านเงินเฟ้อ (Inflation targeting) อยู่ในเกณฑ์ที่มีเสถียรภาพดี โดยอัตราเงินเฟ้ออยู่ระหว่างร้อยละ 0.85-4.65 ในช่วงปี 2543-2556 ทั้งนี้ กลุ่มประเทศเกิดใหม่โดยทั่วไปจะมีอัตราเงินเฟ้อค่อนข้างสูงและผันผวน มากกว่า (แผนภาพที่ 2-4)

แผนภาพที่ 2-4 อัตราเงินเฟ้อ



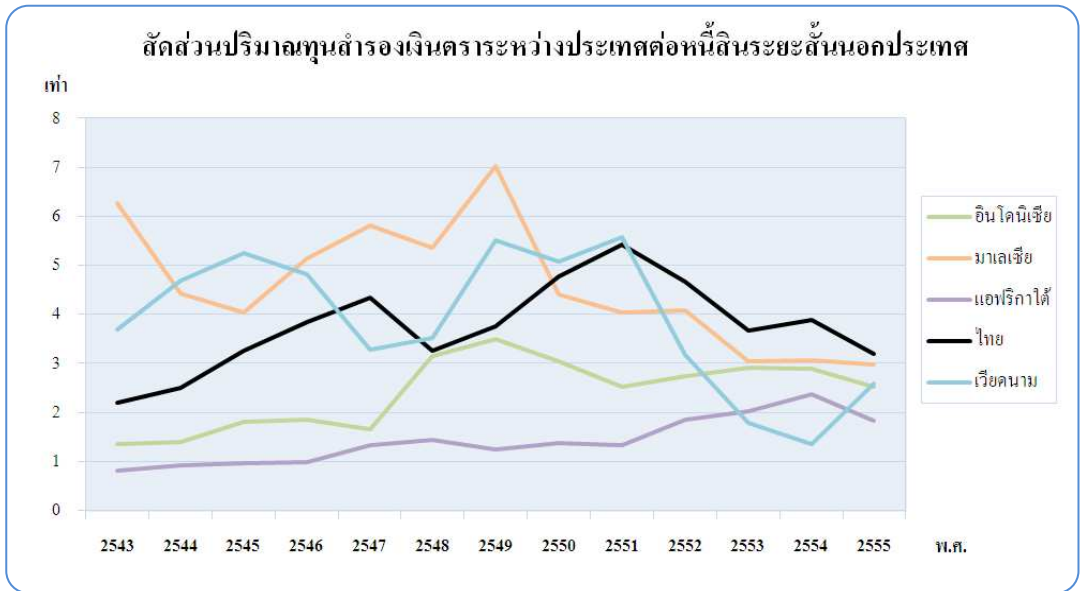
ที่มา : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2557

แผนภาพที่ 2-5 ดุลบัญชีเดินสะพัด (Current account balance)



ที่มา : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2557

แผนภาพที่ 2-6 สัดส่วนปริมาณทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศต่อหนี้สินระยะสั้นต่างประเทศ
(Reserve to external short term debt ratio)



ที่มา : World Development Indicators, World Bank, 2556

แผนภาพที่ 2-7 การจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย



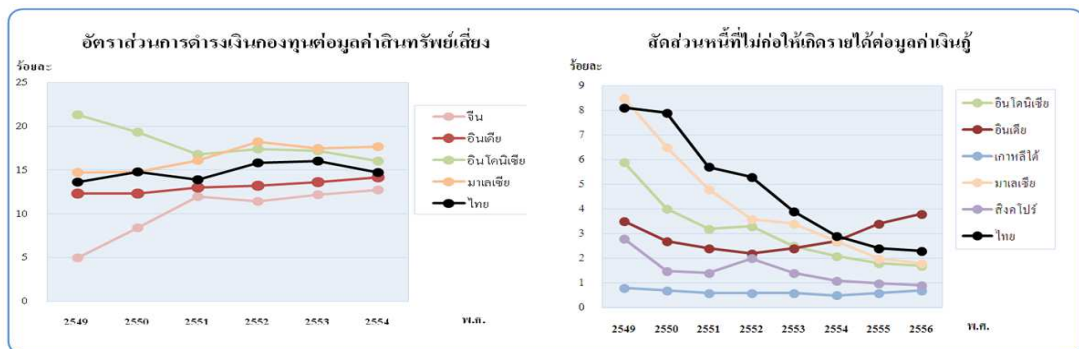
ที่มา : Moody's Rating Services

ในด้านเสถียรภาพภายนอก (External Stability) บัญชีเดินสะพัด (Current Account) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาอยู่ในระดับเกินดุลเป็นส่วนใหญ่ และแม้มีการขาดดุลในปี 2548 2555 และ 2556 แต่ก็ยังอยู่ในสัดส่วนไม่มาก (น้อยกว่าร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในอนาคต หากความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลงก็อาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดการขาดดุลมากขึ้นได้ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญ โดยต้องระวังไม่ให้มีการเสื่อมลงไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะมีการยกระดับความสามารถในการแข่งขันย่อมต้องมีการลงทุนมากขึ้น จึงอาจต้องมีการนำเข้าสินค้าทุนจากต่างประเทศ อาทิ เครื่องจักรการผลิต ตลอดจนสินค้าเทคโนโลยีต่าง ๆ หรือการลงทุนในการพัฒนาบุคลากร เช่น การศึกษาในต่างประเทศ ดังนั้นรายจ่ายที่จะไหลออกไปนอกประเทศอาจมีสูงขึ้นได้ จึงต้องเน้นให้การลงทุนดังกล่าวเกิดประโยชน์โดยเพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิต การหารายได้เข้าประเทศให้คุ้มค่ากัน เพื่อดูแลให้รายรับ-รายจ่ายระหว่างประเทศในดุลบัญชีเดินสะพัดเหมาะสมไม่ขาดดุลต่อเนื่อง หรือขาดดุลในระดับสูงจนเป็นผลต่อความเชื่อมั่นของประเทศ

นอกจากนี้เมื่อมองในสัดส่วนของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศกับปริมาณหนี้ระยะสั้นต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยมีสัดส่วนนี้อยู่ในระดับที่สูงกว่า 2 เท่ามาตลอดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงด้านสภาพคล่องระยะสั้นของประเทศไทย

ด้วยปัจจัยบวกจากเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและมีกรอบนโยบายที่เหมาะสมในการดูแลเสถียรภาพของภาพรวมเศรษฐกิจและระบบการเงิน ทำให้ประเทศไทยได้รับจัดอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ที่ระดับ Baa1 (แผนภาพที่ 2-7) โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ Moody's ระดับนี้เป็นระดับที่มีความเสี่ยงไม่สูง (Investment Grade) ซึ่งมีความสำคัญ เพราะนักลงทุนรายใหญ่ของโลก เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญต่างประเทศ ธนาคารขนาดใหญ่ของโลก ถือเป็นเงื่อนไขในการเข้ามาลงทุน

แผนภาพที่ 2-8 เสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน



ที่มา : World Development Indicators, World Bank, 2556

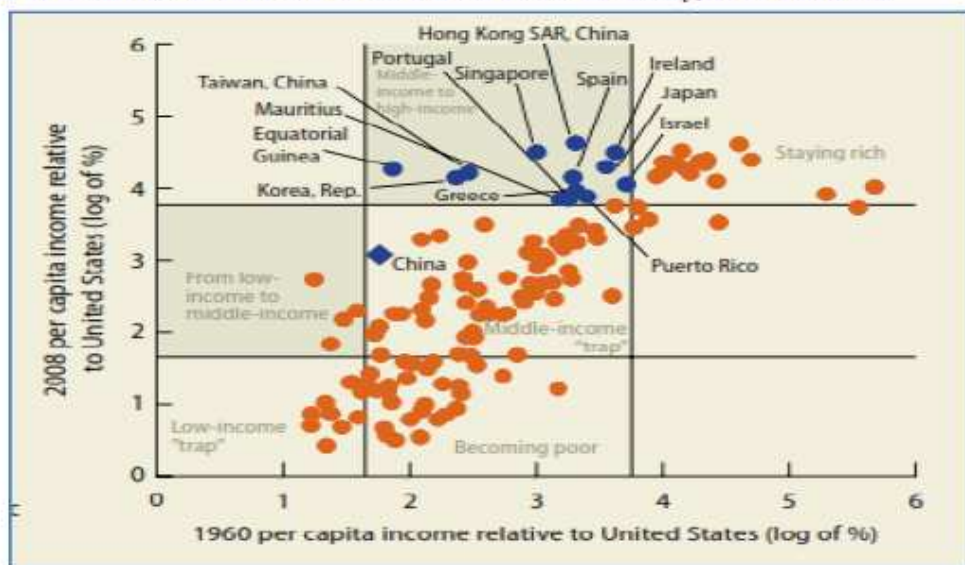
ในด้านเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ระบบธนาคารกลางมีความมั่นคงโดยสามารถระดมทุนเอง ลูกค้า และระบบเศรษฐกิจให้ผ่านพ้นช่วงเวลาของวิกฤตการเงินทั่วโลก โดยมีสาเหตุมาจากการมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดีสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ Basel Committee on Banking Supervision มีเงินกองทุนที่มั่นคงเพื่อรองรับความเสี่ยงสูง มีสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือ BIS Ratio อยู่ในระดับที่ดีมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากลที่กำหนดได้ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (NPL) ที่ลดลงมาโดยตลอด อยู่ที่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของสินเชื่อในปี 2556 ซึ่งแสดงถึงความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินในการรับมือกับความผันผวนต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยได้

3. ความเสี่ยงด้านกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

บทวิจัยของ ดร. สมชัย จิตสุธน Thailand in Middle –income Trap ได้พิจารณาจากเครื่องชี้ที่ World Bank คือ รายได้ต่อหัวของประชากรเทียบกับของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2503 (เป็นการปรับ scale โดยการเทียบค่า log) พบว่ามีเพียง 13 ประเทศที่รายได้ต่อหัวโดยเปรียบเทียบในปี พ.ศ.2551 ดีกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2503 และขึ้นมาอยู่ที่ระดับรายได้สูงขึ้น ได้แก่ เกาหลี สิงคโปร์ ฮังการี ไต้หวัน ญี่ปุ่น อิสราเอล สเปน จีน กรีซ และไอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนประเทศรายได้ปานกลางที่สัดส่วนดังกล่าวไม่ดีขึ้นและยังติดอยู่ในช่วงรายได้ปานกลางนั้น ได้แก่ ไทย

แผนภาพที่ 2 - 9 รายได้ต่อหัวของประชากรเทียบกับของสหรัฐอเมริกาปี พ.ศ. 2503 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2551

Position of Countries in Relation to the United States Economy, 1960 and 2008



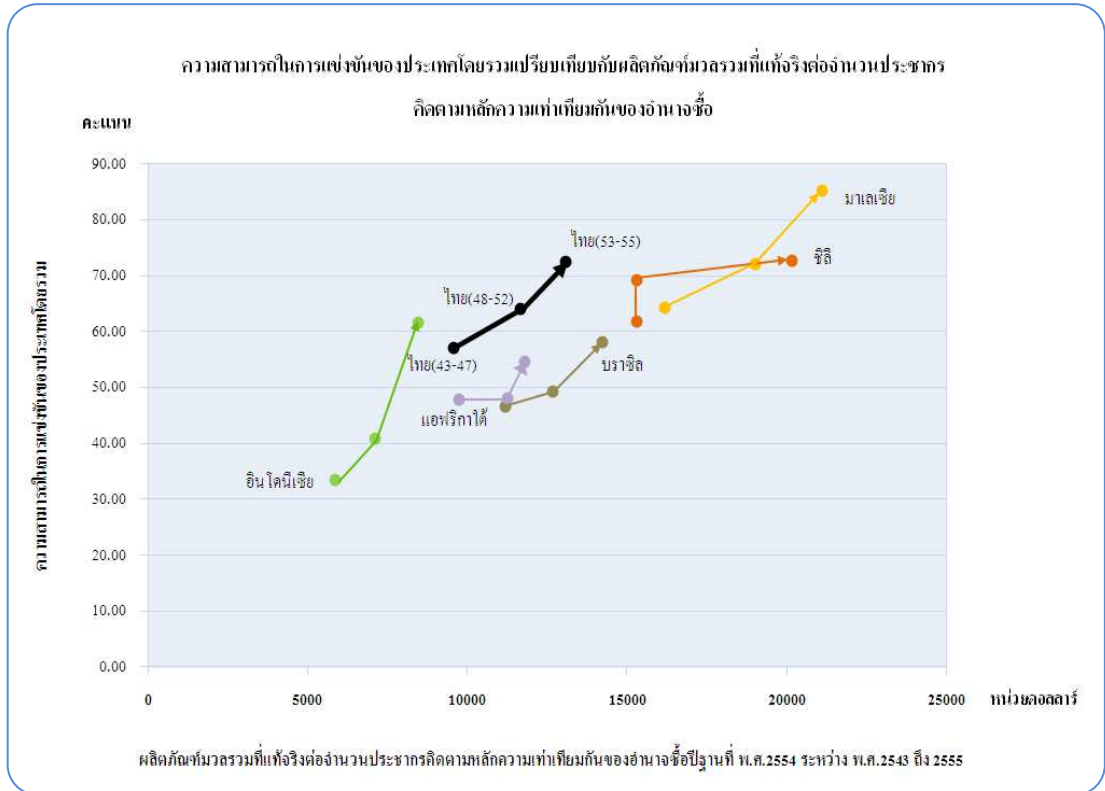
ที่มา : World Bank. 2555

ทั้งนี้ ตามข้อมูลธนาคารโลก (World Bank) ปี พ.ศ. 2557 นั้น รายได้ต่อหัวประชากรของไทย (Gross National Income per capita) ที่ปรับให้สะท้อนถึงอำนาจซื้อที่แท้จริง (เทียบเท่าอำนาจซื้อที่แท้จริงของค่าเงิน 1 เหรียญสหรัฐฯ ณ ปี 2554) เท่ากับ 5,370 เหรียญสหรัฐฯ ต่อคน ณ ปี 2556 โดยจัดอยู่ในประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม หากจะขยับเป็นประเทศรายได้สูงจะต้องมีรายได้ต่อหัวประชากรที่ 12,746 เหรียญสหรัฐฯ ซึ่งหากเศรษฐกิจโตที่ร้อยละ 4 ต่อปี จะต้องใช้เวลาถึง 23 ปี

4. ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

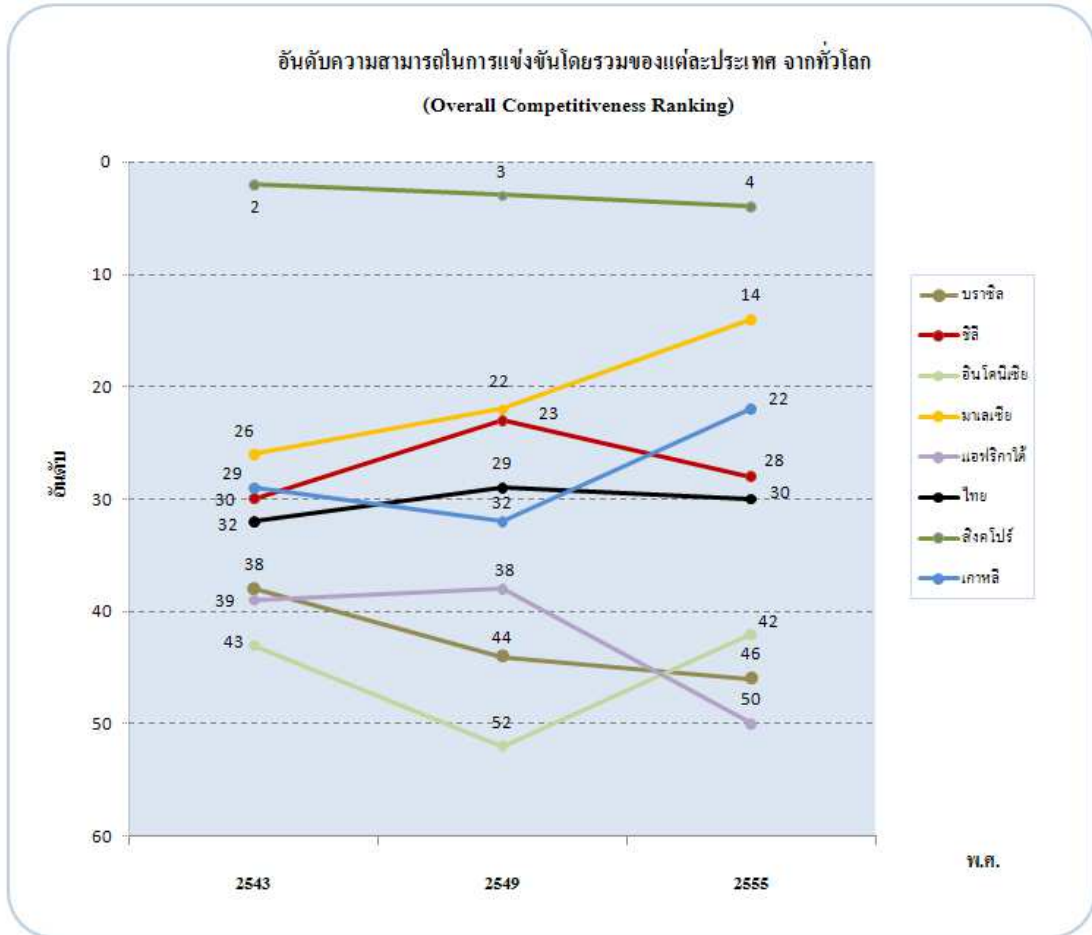
สถาบัน International Institute of International Development (IMD) ประเมินความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกโดยคะแนนของไทยสูงขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2543-2555 (แผนภาพที่ 2 - 10) อย่างไรก็ตามยังตามหลังมาเลเซีย ขณะที่อินโดนีเซียก็เร่งไล่ตามมาเร็วมาก ทำให้ลำดับความสามารถในการแข่งขันของไทยอยู่ที่ 30 ขณะที่มาเลเซียดีขึ้น จากอันดับที่ 26 เป็นอันดับ 14 ของโลก ทั้งนี้ จุดแข็งของประเทศไทย คือ ด้านภาพรวมการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ (Economic Performance) ในช่วงที่ผ่านมา (แผนภาพที่ 2 - 12) โดยมีแรงขับเคลื่อนจากการยกระดับประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) (แผนภาพที่ 2 - 13) ขณะที่จุดอ่อนของไทย คือ ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) (แผนภาพที่ 2- 14) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) (แผนภาพที่ 2- 15) ซึ่งคะแนนลดต่ำลงทั้งสองเรื่องในปี พ.ศ. 2555 เทียบกับช่วงก่อนหน้า ในขณะที่คู่แข่งในอาเซียนคือมาเลเซียเร่งยกระดับโครงสร้างพื้นฐานจนทิ้งห่าง ส่วนอินโดนีเซียแก้จุดอ่อนด้านภาครัฐอย่างเห็นได้ชัดจนไล่ตามทัน สำหรับไทยความเสี่ยงที่สำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการในประเทศ (Institutional Factor) อ่อนแอลง โดยเฉพาะค่าดัชนีความโปร่งใส (แผนภาพที่ 2 - 16) การคิดสินบนและคอร์รัปชัน (แผนภาพที่ 2 - 17) ของไทยในปี พ.ศ. 2557 ลดต่ำสุดในกลุ่มประเทศที่เปรียบเทียบกันคือต่ำกว่าอินโดนีเซีย อินเดีย และจีน และถดถอยต่อเนื่องเป็นเวลากว่าทศวรรษ ด้านระบบบริหารจัดการนี้มีความสำคัญเพราะจะบั่นทอนปัจจัยที่เป็นจุดแข็ง และโอกาสของประเทศ คือความแข็งแกร่งของภาคธุรกิจ การลงทุน โครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจ และความรุนแรงของปัญหาใน 5 ปีที่ผ่านมาสะสมจนเป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ ในด้านการเมืองและความขัดแย้งทางสังคม

แผนภาพที่ 2-10 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม (Overall Competitiveness) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ ปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international)



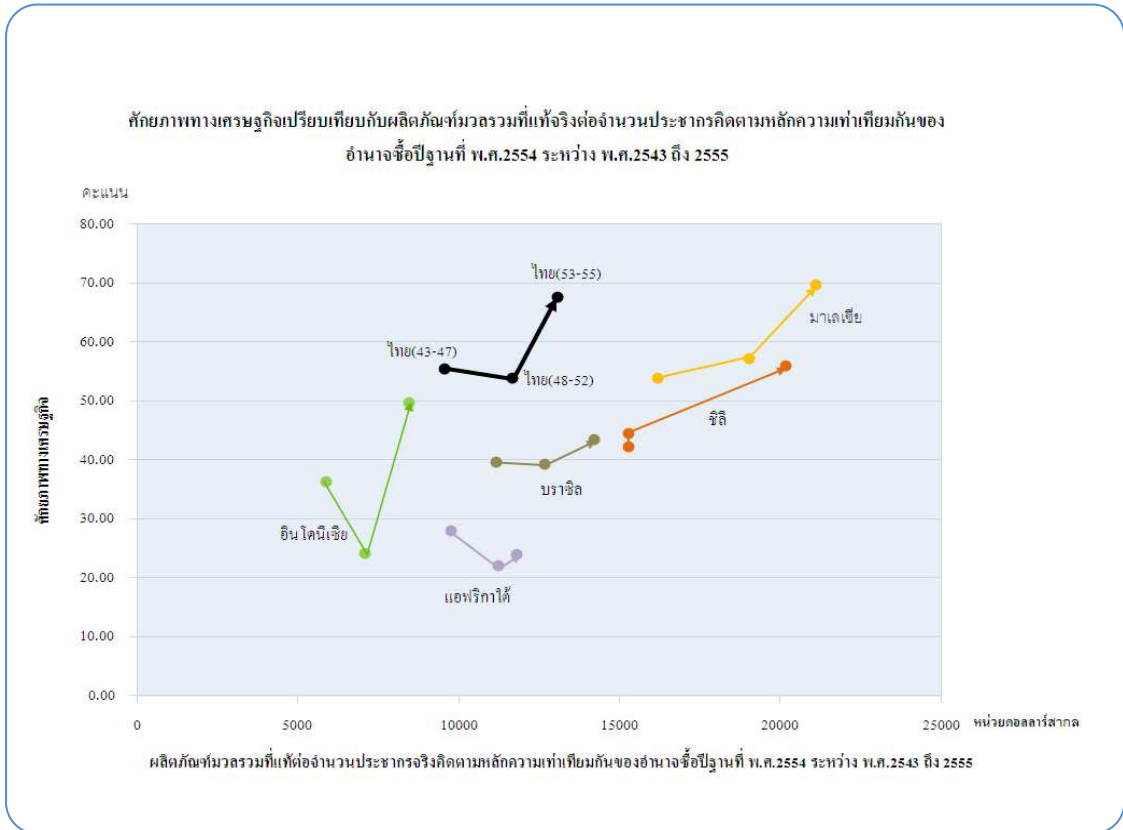
ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-11 อันดับความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของแต่ละประเทศจากทั่วโลก
(Overall Competitiveness Ranking)



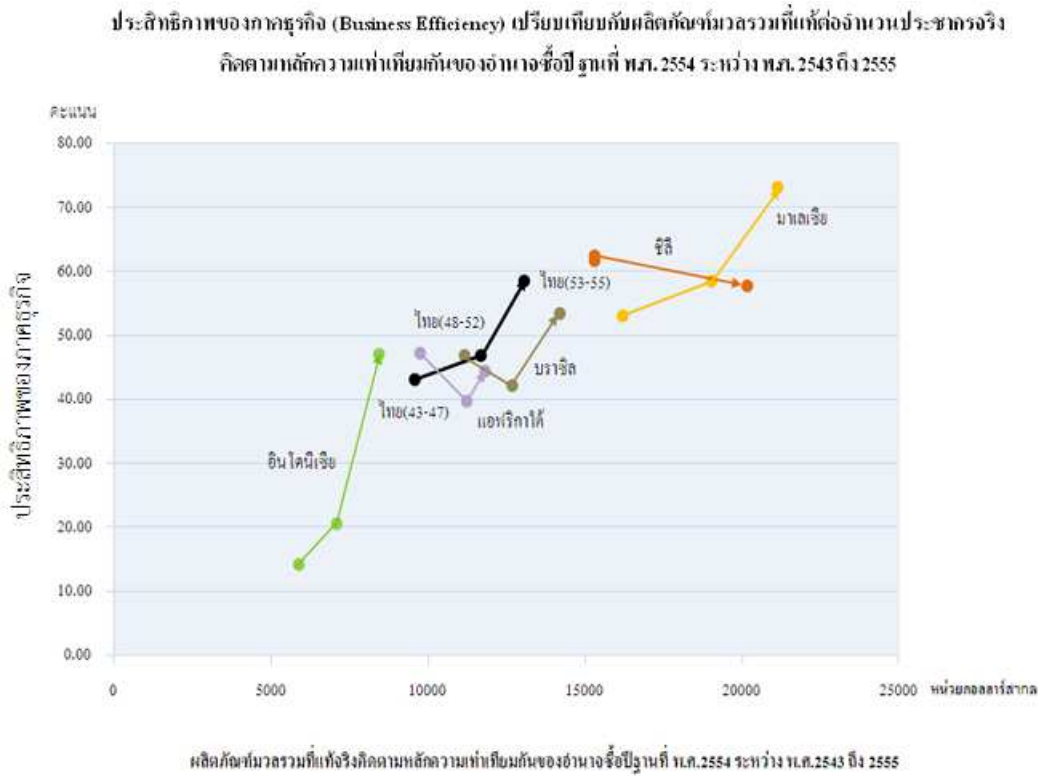
ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-12 ศักยภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)



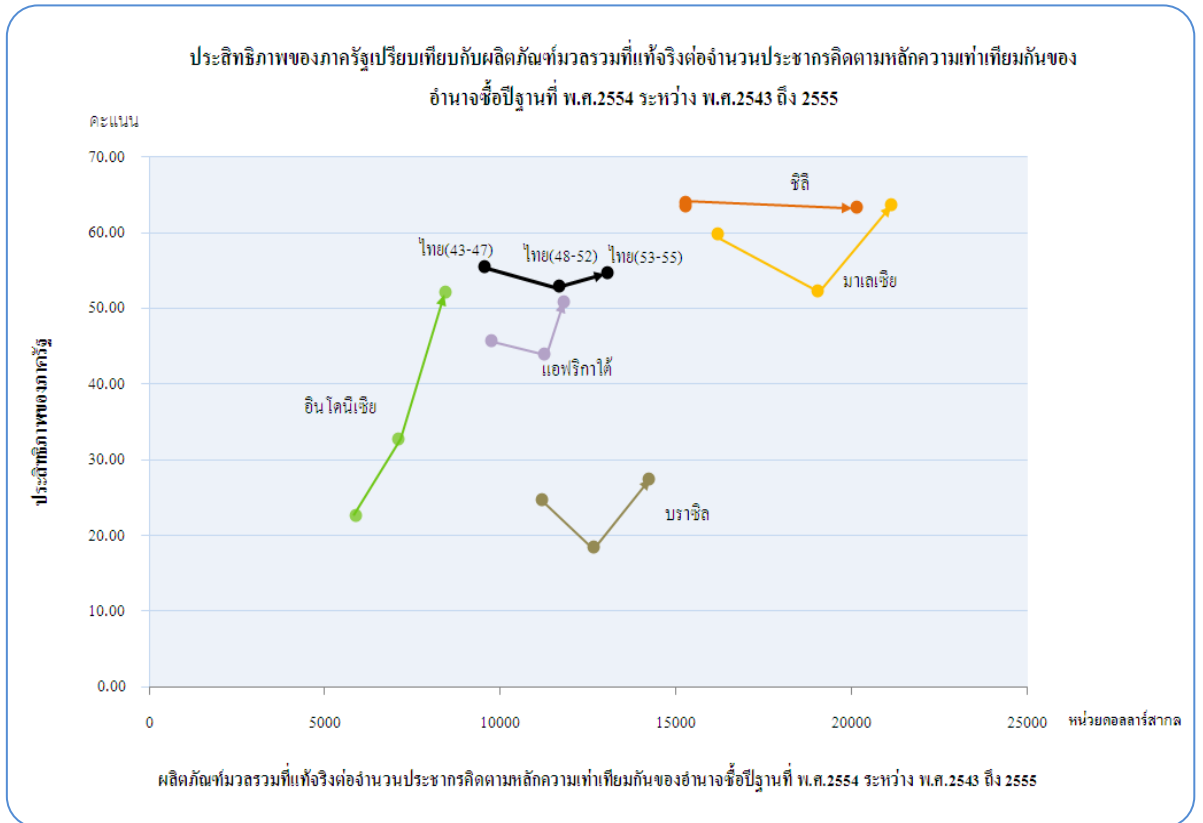
ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-13 ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงจำนวนประชากรจริงคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)



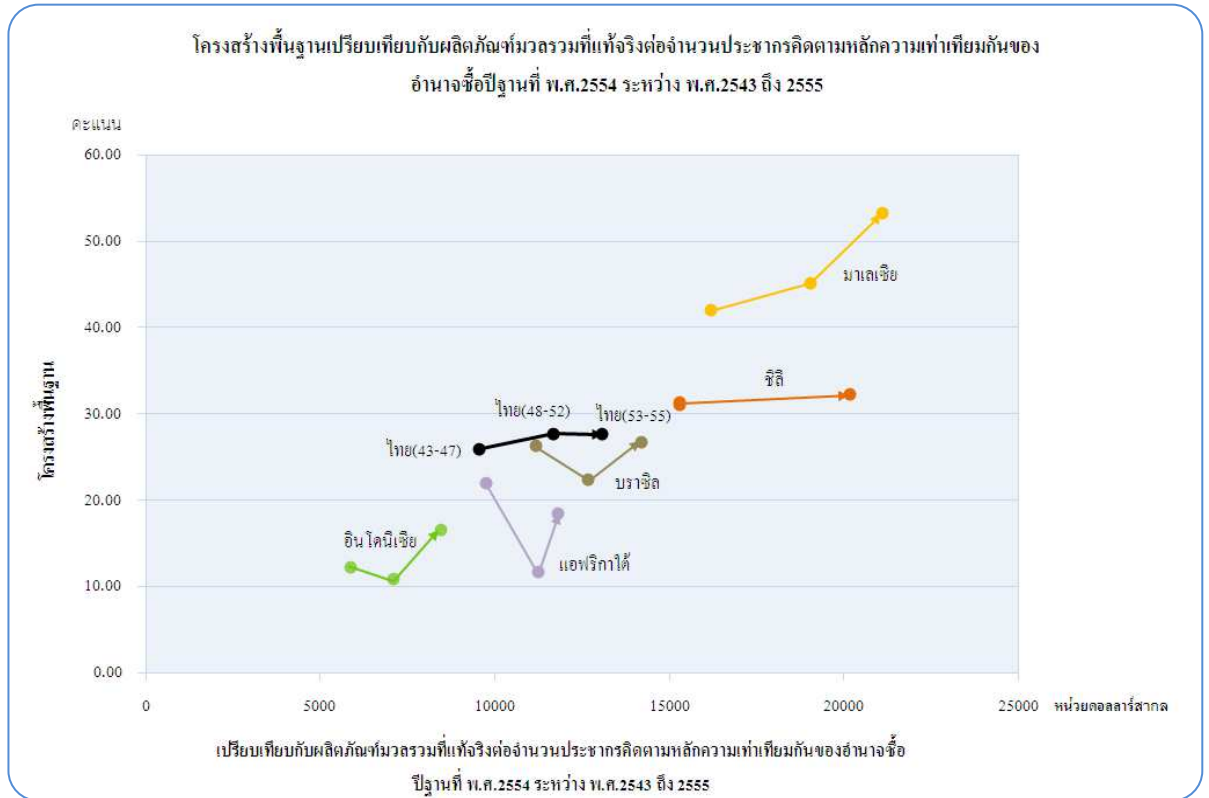
ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-14 ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อปีฐานที่ พ.ศ. 2554 ระหว่าง พ.ศ. 2 543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)



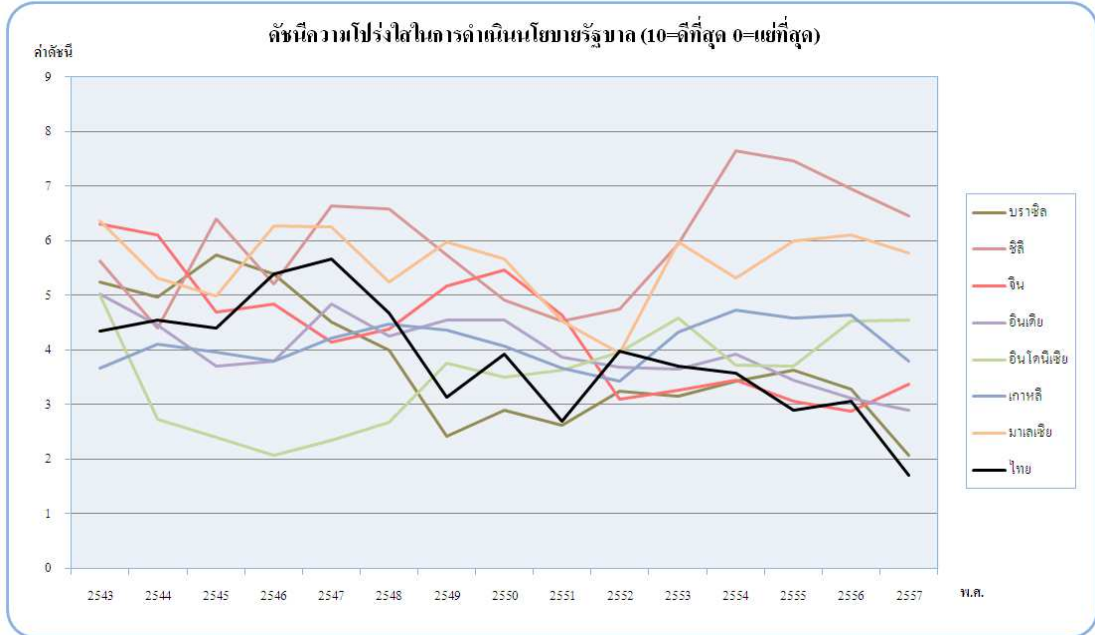
ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-15 โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงต่อจำนวนประชากรคิดตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อปีฐานที่ พ.ศ. 2544 ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2555 (GDP Per Capita, PPP adjusted, constant 2554 international \$)



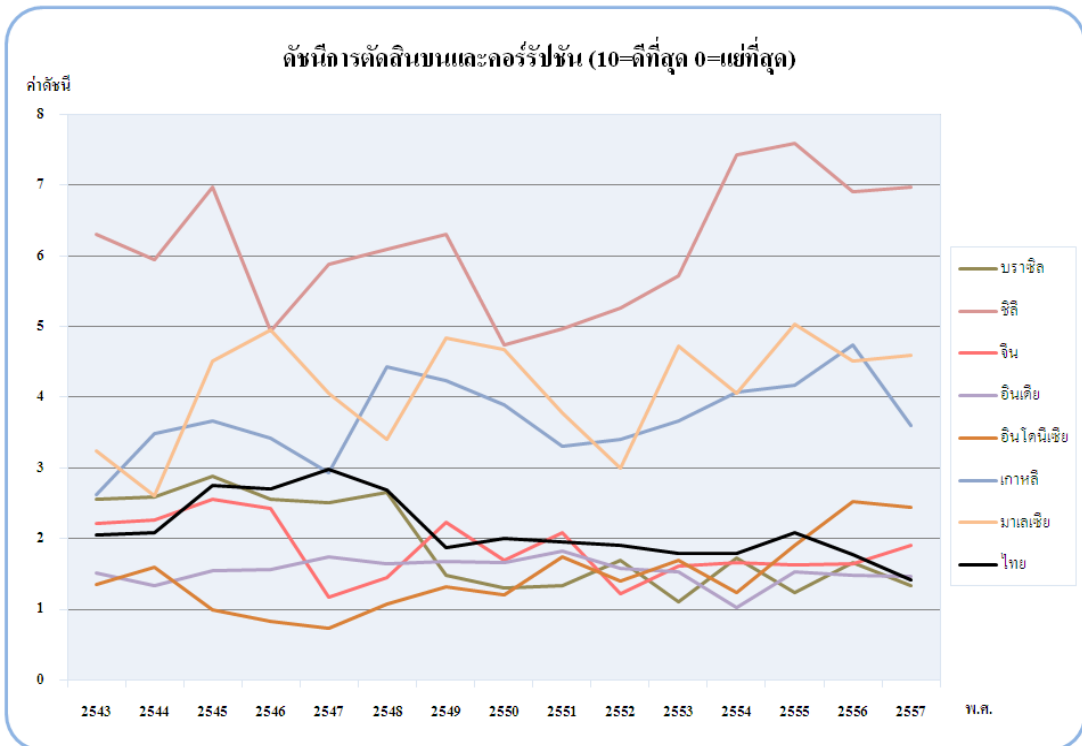
ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-16 ดัชนีความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายรัฐบาล (10 = ดีที่สุด 0 = แย่ที่สุด)



ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

แผนภาพที่ 2-17 ดัชนีการตัดสินใจและคอร์รัปชัน (10 = ดีที่สุด 0 = แย่ที่สุด)



ที่มา : IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE, 2538 – 2555

5. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม (Development)

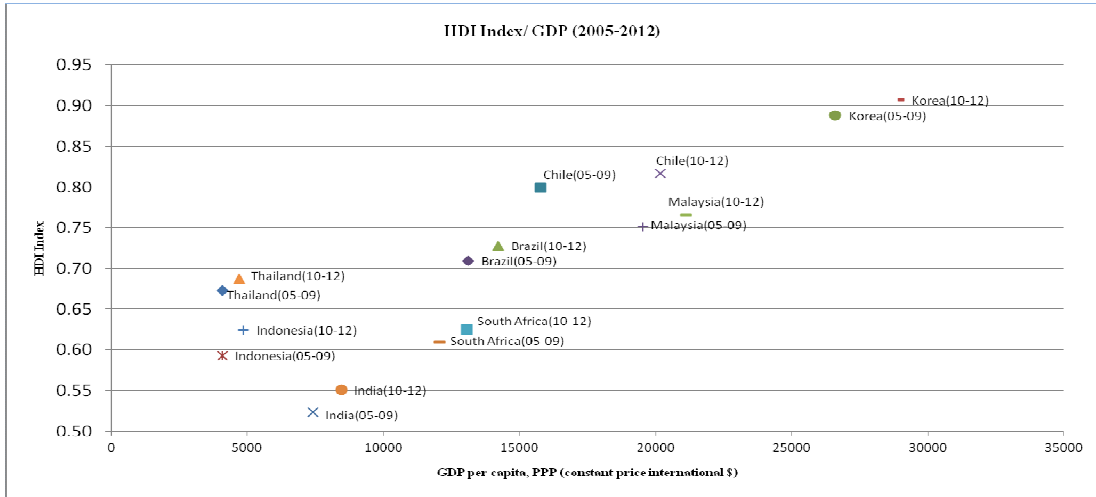
ทางด้านของการกระจายรายได้ หากประเมินจากค่าสัมประสิทธิ์ Gini² ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2554 แล้วพบว่าประเทศไทยมีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้นเล็กน้อย จากค่าสัมประสิทธิ์ Gini เฉลี่ยในระหว่างปี พ.ศ. 2543-2548 ที่ 42.41 มาอยู่ที่ 40.56 ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2554 โดยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย ในช่วงที่ผ่านมาที่มีการกระจายรายได้ที่แย่ลง วัดจากค่าสัมประสิทธิ์ Gini ที่เพิ่มขึ้นจากเฉลี่ย 37.91 ซึ่งต่ำกว่าประเทศไทย มาอยู่ที่ 46.11 ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากขึ้น แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวใกล้เคียงกับประเทศไทย เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย และเวียดนาม ประเทศไทยมี Gini coefficient ที่สูงกว่า

ในเรื่องของพัฒนาการด้านทรัพยากรมนุษย์พบว่าประเทศไทยมีการพัฒนาขึ้นเล็กน้อย สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และ อินโดนีเซีย แต่จะเห็นได้ว่าอินโดนีเซียนั้นถึงแม้จะมีดัชนี HDI ที่ต่ำกว่าประเทศไทย แต่มีการเร่งระดับการพัฒนาที่มากกว่า ในจุดนี้อาจชี้ให้เห็นว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนาที่เพิ่มขึ้น แต่หากการพัฒนานั้นเกิดขึ้นในอัตราที่ช้ากว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็อาจส่งผลถึงความสามารถในการแข่งขันของแรงงานในอนาคตได้

² ดัชนีวัดความเท่าเทียมของการกระจายรายได้ คือ ดัชนี Gini ซึ่งใช้หลักการของการเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ประเทศที่อยู่ในมือของประชากรแต่ละกลุ่ม เรียงลำดับตามรายได้ประชากร ถ้าการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน สัดส่วนของรายได้ของกลุ่มประชากรต่าง ๆ จะไม่ต่างกัน และเมื่อ Gini มีค่าเท่ากับ 0 ถือว่าการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน โดยสมบูรณ์ ค่า Gini ที่ยิ่งสูง หมายถึง การกระจายที่ไม่เท่าเทียม

5.1 คุณภาพของพัฒนาการด้านคุณภาพประชากร

แผนภาพที่ 2-18 HDI Index/GDP (2548-2555)

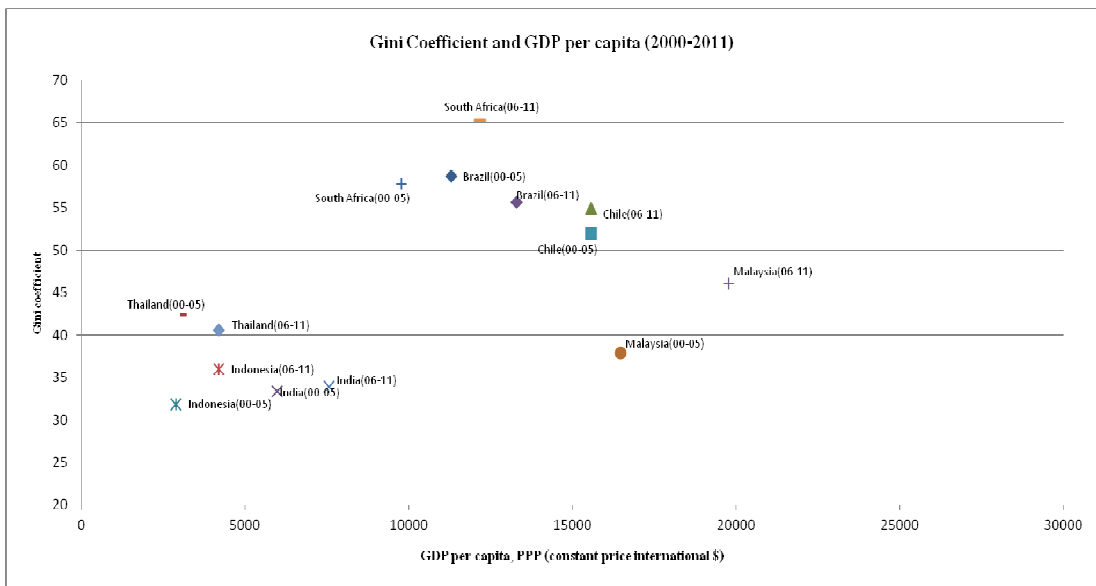


ที่มา : Human Development Report, United Nations Development Programme, 2013

*ตัวเลขในวงเล็บคือช่วงปีคือ 2005-2009 และ 2010-2012

5.2 ความเท่าเทียมของการกระจายรายได้

แผนภาพที่ 2-19 Gini Coefficient and GDP per capita (2543-2554)



ที่มา : World Development Indicators, World Bank

*ตัวเลขในวงเล็บคือช่วงปี 2000-2005 และ 2006-2011

ประสบการณ์ต่างประเทศในการยกระดับเศรษฐกิจ

ตารางที่ 2-1 แผนพัฒนาของประเทศที่ประสบความสำเร็จ : ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้		
จุดแข็ง	จุดอ่อน	นโยบายและแผนพัฒนา
<ul style="list-style-type: none"> - เศรษฐกิจมีเสถียรภาพและเติบโตอย่างต่อเนื่อง - ความมั่นคงของธุรกิจในภาคอุตสาหกรรม - ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ - คุณภาพการศึกษาของประชากร 	<ul style="list-style-type: none"> - สังคมผู้สูงวัยส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของแรงงาน - ปัญหาหนี้ครัวเรือนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและที่อยู่อาศัย - ปัญหาในการจ้างงานเยาวชนและสตรี - การพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจากภายนอก 	<ul style="list-style-type: none"> - กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ - สนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศ - สถานต่อการปฏิรูประบบการเงินให้มีเสถียรภาพและเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น - พัฒนาการลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุนให้ดียิ่งขึ้น - ผลักดันและส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นประเทศแห่งนวัตกรรม - ปฏิรูประบบงบประมาณรัฐทั้งด้านรายได้และการใช้จ่ายภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น - พัฒนาตลาดแรงงานและระบบประกันสังคม - พัฒนาโครงการพลังงานทดแทนเพื่อลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ - เพิ่มนโยบายเพื่อรองรับการจ้างงานเยาวชนและสตรี
โอกาส	ความท้าทาย	
<ul style="list-style-type: none"> - การเติบโตทางเทคโนโลยีจะส่งผลดีกับภาคอุตสาหกรรมหลักของประเทศ - เสรีทางการเงินที่เปิดกว้างทำให้มีเงินทุนไหลเข้ามามาก 	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่แน่นอนของระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งจากจีนและสหรัฐอเมริกา - สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว 	

ที่มา : Ministry of Strategy and Finance, Korea (2557)

ตารางที่ 2-2 แผนพัฒนาของประเทศที่ประสบความสำเร็จ ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย		
จุดแข็ง	จุดอ่อน	นโยบายและแผนพัฒนา
<ul style="list-style-type: none"> - มีความเปิดกว้างสำหรับชาวต่างชาติในการเข้ามาลงทุนและทำธุรกิจ - มีโครงสร้างพื้นฐานดี - เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ - มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลสูงทุกปี - มีมูลค่าการส่งออกต่อจำนวนประชากรสูงมาก โดยมีค่าเป็น 2 เท่า ของไทย - คุณภาพการศึกษาค่อนข้างดี 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ค่อยมีเสถียรภาพทางการเมือง - มีปัญหาการคอร์รัปชัน - มีประชกรน้อย ส่งผลให้มีแรงงานน้อย - แรงงานราคาค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน - ตลาดในประเทศเล็กเมื่อเทียบกับไทยและอินโดนีเซีย - ภูมิประเทศที่เป็นเกาะ ทำให้ยากต่อการขนส่งสินค้าและแรงงาน และอาจส่งผลทำให้เกิดความยากลำบากในการกระจายรายได้ - มีระดับหนี้สาธารณะและหนี้ครัวเรือนค่อนข้างสูง 	<ul style="list-style-type: none"> - ยกย่องและเพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจ รวมถึงเพิ่มการแข่งขัน - จัดการกับปัญหาทางสังคมและความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ - เพิ่มระดับมาตรฐานและคุณภาพชีวิตของคน - พัฒนาความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ - เสริมสร้างธรรมาภิบาล - การปรับโครงสร้างทางสังคมเพื่อให้ประชาชนรักและภักดีต่อประเทศ รวมถึงการอยู่ร่วมกันกันอย่างสงบสุขระหว่างชนชาติ - การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งพาตนเองได้ - เสริมสร้างให้ประชาชนมีจริยธรรมและสามัคคี - พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
โอกาส	ความท้าทาย	
<ul style="list-style-type: none"> - การรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 - โอกาสที่ชาวต่างชาติเลือกมาเลเซียเป็นประเทศในการลงทุนทำธุรกิจและท่องเที่ยว จากความสามารถภาษาอังกฤษ 	<ul style="list-style-type: none"> - การเปลี่ยนแปลงในตลาดการเงินโลก 	

ที่มา : A SWOT Study of Asia's emerging countries (Asiarisk.com. 2554)

บทที่ 3

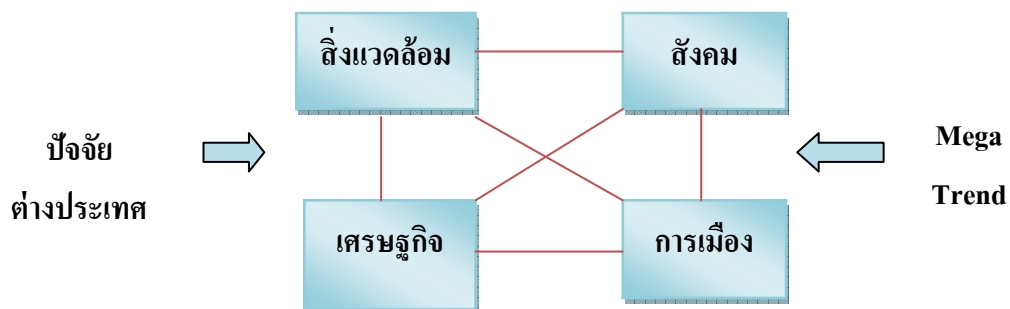
ความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย และปัญหา Middle-income Trap

ในการวางกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาประเทศในช่วง 5-10 ปีต่อไป จำเป็นต้องวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของเศรษฐกิจไทย (Strength, Weakness, Opportunity and Threat : SWOT) โดยในบทที่ 2 นั้น ชี้ให้เห็นว่าในช่วงที่ผ่านมาเมื่อเทียบกับประสบการณ์พัฒนาในประเทศต่าง ๆ ประเทศไทยมีจุดแข็งที่การขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ แต่มีจุดอ่อนด้านความสามารถในการแข่งขันในด้านสังคม (Social) โดยเฉพาะการพัฒนามนุษย์ (Human Development) การกระจายรายได้ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Institutional) ที่จำเป็นต่อการทำงานของกลไกตลาด โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและการโกงกินคอร์รัปชัน โดยจุดอ่อนเหล่านี้เริ่มส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีข้อจำกัดและประเทศติดกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง ถูกประเทศอื่น เช่น เกาหลี สิงคโปร์ มาเลเซีย ทิ้งห่างออกไป ขณะที่คู่แข่ง เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม ไล่ตามขึ้นมา

ในบทที่ 3 นี้จะเข้าสู่คำถามที่สำคัญคือ เมื่อมองต่อไปข้างหน้าและสำรวจสถานะแวดล้อมหรือแนวโน้มที่สำคัญแล้ว โอกาสและความท้าทายของเศรษฐกิจไทยคืออะไรและได้มีกลยุทธ์อะไรบ้าง

1. สถานะแวดล้อม (Environment)

ในการสำรวจสถานะแวดล้อมนั้น แบ่งได้ออกเป็น 3 ด้าน คือ (1) ด้านต่างประเทศหรือแนวโน้มสำคัญที่กระทบระดับสากล (Mega Trend) (2) ด้านเศรษฐกิจของประเทศ (3) ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลด้านสังคมจิตวิทยา การเมือง และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม



1.1 ปัจจัยด้านต่างประเทศ

1.1.1 การฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐฯ จากวิกฤติและการดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลาย (Quantitative Easing) ขณะที่ยุโรปใช้เวลาในการแก้ไขวิกฤติ และเงินเริ่มปรับกลับข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศ เช่น เสถียรภาพสถาบันการเงิน จะทำให้มีความผันผวนสูงในระบบเศรษฐกิจการเงิน

1.1.2 แนวโน้มระยะยาว คือ เอเชียมีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งขึ้นและมีอิทธิพลสูงขึ้นในเวทีโลก

1.1.3 การแข่งขันระหว่างประเทศสูงขึ้น และมีการแบ่งขั้วเป็นเขตการค้าเสรีต่าง ๆ ทำให้กระแสการเปิดประเทศด้านการค้า การลงทุนเร่งตัวและซับซ้อนขึ้น เพราะมีการเปิดให้แต่ละประเทศในระดับที่แตกต่างกัน

1.1.4 ความเชื่อมโยงของระบบการเงินโลกจะสูงขึ้น ตามระดับการพัฒนาการเปิดเสรีและเทคโนโลยี IT ที่ทำให้ข้อมูลทางการเงินและการชำระเงินเป็นที่แพร่หลาย เชื่อมโยงกันมากขึ้นและลึกขึ้นจนถึงระดับบุคคล

1.1.5 หลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก การกำกับดูแลระบบการเงินโลกเข้มงวดขึ้น เช่น Basel III สำหรับธนาคารพาณิชย์ รวมถึงทางด้านธุรกิจด้านหลักทรัพย์ ทำให้ธุรกรรมทั้งการเงินมีต้นทุนและข้อจำกัดสูงขึ้น ขณะที่ธุรกิจการเงินบางประเภท เช่น ธุรกิจประกันไม่ได้เพิ่มความเข้มงวดขึ้นเท่าที่ควร ตลอดจนธุรกิจที่มีบทบาทคล้ายธนาคารแต่ไม่ถูกกำกับ (Shadow Bank) เช่น ธุรกิจสินเชื่อ Leasing บัตรเครดิต Microfinance สหกรณ์ถูกกำกับน้อยกว่า อาจทำให้ธุรกรรมทางการเงินหนีออกจากระบบและไม่สามารถดูแลได้

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยด้านต่างประเทศจะมีความซับซ้อนขึ้น ผันผวน และคาดการณ์ยากขึ้น พร้อมกับจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในระดับสูงขึ้น เพราะระดับความเปิดของประเทศไทยจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจไทย ก็มีแนวโน้มโดยพื้นฐานธรรมชาติ และเป็นแนวโน้มที่จะมีผลระยะยาว (Long-term trend) ที่สำคัญคือ

2.1 การชะลอตัวของการเติบโตของประชากร ทำให้ขาดแคลนประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน และสัดส่วนผู้สูงอายุต่อแรงงาน (Dependency Ratio) สูงขึ้น เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ซึ่งจะมีนัยต่อการเติบโตของเศรษฐกิจการออมของประเทศ เนื่องจากผู้สูงอายุจะไม่มีรายได้ แต่จะยังชีพโดยใช้เงินออมที่เก็บสะสมมาเพื่อการอุปโภคบริโภค ทำให้กระแสเงินออมที่จะนำไป

ลงทุนของประเทศลดลง ขณะที่ภาระรายจ่ายด้านการคลังจะสูงขึ้นเพื่อรองรับภาระด้านสวัสดิการสังคม จึงจะเป็นความท้าทายต่อการรักษาวินัยการคลัง ในขณะที่จำเป็นต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การยกระดับการศึกษา การวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับเศรษฐกิจ และปลดล็อก Middle-income Trap

2.2 การเปิดเสรีด้านการค้า การลงทุนสูงขึ้นทั้งใน AEC และกับประเทศอื่นที่ได้มีข้อตกลง FTA แล้ว เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดีย ทำให้การปรับตัวของภาคส่วนต่าง ๆ ต้องรีบดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับความท้าทายและใช้โอกาสให้เกิดประโยชน์ ในการปรับตัวนี้ย่อมจะมีภาคส่วนที่มีศักยภาพและความได้เปรียบได้ประโยชน์ และภาคการผลิตที่แข่งขันไม่ได้และจะมีปัญหาหรือต้องปิดตัวไปหากไม่สามารถปรับตัว ในภาคที่จะมีปัญหานั้นหากกระทบการจ้างงานและสร้างปัญหาทางสังคมและการเมืองตามมาก็จะเพิ่มความเสี่ยงแก่เศรษฐกิจอีก

2.3 วินัยทางการเงินอ่อนลงในภาครัฐเร็วและในภาคการเงินของรัฐ การเพิ่มความสามารถกู้ยืมและมาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายและการกู้ยืมจากสถาบันการเงินของรัฐทำให้ภาครัฐเร็วมีหนี้สูงขึ้น ซึ่งรวมไปถึงหนี้ในระบบ เป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงของมนุษย์และชีวิตความเป็นอยู่ ขณะที่ฐานะการเงินภาครัฐมีความซับซ้อนมากขึ้น ความโปร่งใสลดลงจากภาระที่อาจกลายเป็นหนี้สิน (Contingent liability) นอกงบประมาณ อาทิ โครงการเชิงจํานำ ค่าประกัน ซึ่งรวมถึงการค้ำประกันเป็นนัย (Implicit Guarantee) ของสถาบันการเงินของรัฐที่มีการปล่อยสินเชื่อให้แก่โครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่อาจมีความเสี่ยง เช่น โครงการจํานำข้าว หรือการปล่อยสินเชื่อให้ครัวเรือนที่มีหนี้สูงขึ้น หรือรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการขนาดใหญ่แต่มีปัญหาควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือข้อบังคับที่จํากัดรายได้ เช่น การกำหนดราคาต่ำกว่าตลาด

3. ปัจจัยด้านสังคม การเมือง ธรรมชาติและสภาวะแวดล้อม

3.1 ความเสี่ยงด้านการเมืองและสังคมสูงมาก เพราะความขัดแย้งทำให้กลไกของรัฐไม่ทำงาน ธุรกิจถูกกระทบจากความไม่แน่นอน มีแรงกดดันให้มีนโยบายกระจายรายได้ และโอกาสที่จะเพิ่มภาระการคลัง

3.2 สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง วิกฤตด้านทรัพยากรที่จําเป็นต่อภาคเศรษฐกิจที่เป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโต คือ การท่องเที่ยว การเกษตร และภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงขึ้น เป็นความเสี่ยงของเศรษฐกิจ

ผลของสภาวะแวดล้อมต่อเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

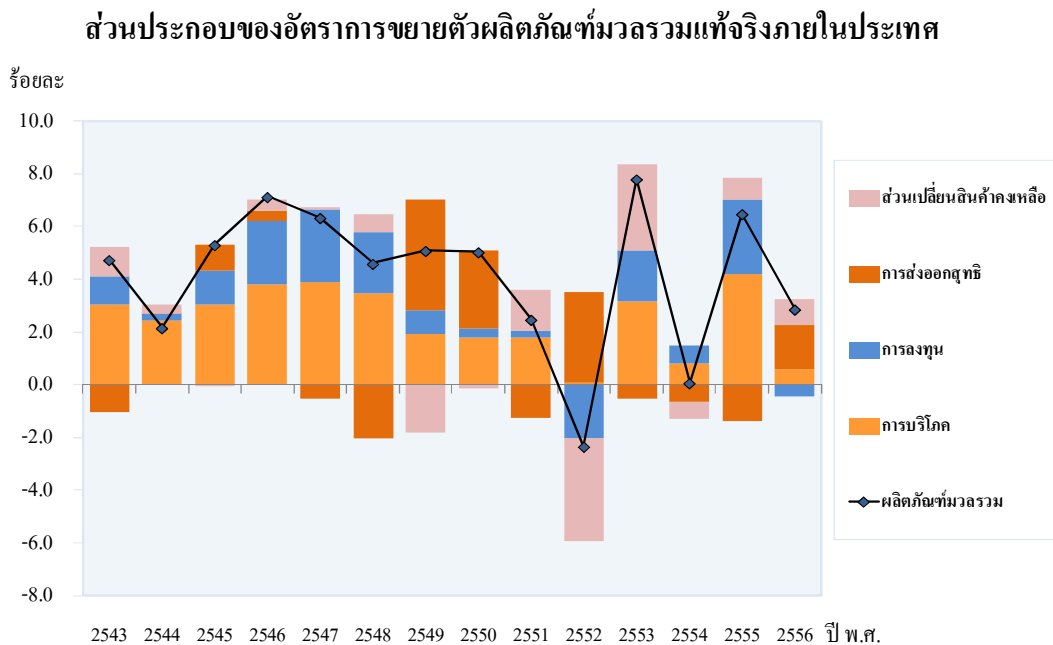
ในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ถึงผลกระทบของปัจจัยสภาวะแวดล้อมต่อเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น คือ ช่วง 1-5 ปี ในระยะปานกลาง คือ 5-10 ปี และในระยะยาว คือ เกิน 10 ปี โดยจะเน้นที่เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ ธพท. รับผิดชอบ

ผลระยะสั้น

1. การขยายตัวของเศรษฐกิจไทย (Growth) ในระยะสั้น

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจไทยปรับฟื้นตัวและกลับมาขยายตัวได้ต่อเนื่อง ท่ามกลางปัจจัยลบที่ส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่น ความไม่แน่นอนทางการเมือง ภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย และมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 โดยมีภาคส่งออกและการบริโภคภายในประเทศเป็นแรงสนับสนุนหลักต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกรอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม

แผนภาพที่ 3-1 ส่วนประกอบของอัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมแท้จริงภายในประเทศ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

เศรษฐกิจไทยสามารถรับมือกับวิกฤตต่าง ๆ ได้ด้วยดี ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยยังคงแข็งแกร่ง การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ทั้งนโยบายการเงินและการคลังที่เหมาะสมในแต่ละช่วงของวัฏจักรเศรษฐกิจไทย ช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ใกล้เคียงกับระดับศักยภาพ รวมทั้งความสามารถในการรักษาเสถียรภาพได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยได้รับการยกเครื่อง โดยการนำวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ในภาครัฐและภาคเอกชน มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยใช้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นการส่งออกเป็นพลังขับเคลื่อน หลักการกระจายการส่งออกในหลายสินค้าไปหลายประเทศ และการเข้าร่วมในเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศ (Supply Chain) ในบางสินค้า เช่น ฮาร์ดดิสก์ Hard Disk Drive เป็นต้น รวมทั้งการปฏิรูปภาคการเงินที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ซึ่งสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบธนาคารพาณิชย์ไทย พร้อมด้วยแนวทางการบริหารความเสี่ยงที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ถือได้ว่าประเทศไทยสามารถเรียกความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจกลับคืนมาได้

2. เสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย (Stability)

2.1 เสถียรภาพภายในประเทศ (Internal stability)

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศอยู่ในเกณฑ์มั่นคง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา โดยอัตราการว่างงานที่อยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกับอัตราเงินเฟ้อทั่วไปปรับลดลงอย่างต่อเนื่องหลังจากที่เคยปรับขึ้นสูงสุดเมื่อกลางปี พ.ศ. 2549 โดยมีสาเหตุจากราคาน้ำมันโลกที่ปรับสูงขึ้น

ทั้งนี้ การปรับตัวของอัตราเงินเฟ้อทั่วไปและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน ซึ่งปรับตัวในทิศทางเดียวกันและอยู่ภายในช่วงเป้าหมายที่ ธปท. กำหนด คือ เป้าหมายอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานร้อยละ 0.5-3.0 นั้น เป็นผลมาจากการที่ ธปท. ปรับเปลี่ยนกรอบนโยบายการเงินใหม่เป็น Flexible Inflation Targeting เพื่อใช้สนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบตะกร้ามาสู่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว

2.2 เสถียรภาพด้านต่างประเทศ (External stability)

เสถียรภาพด้านต่างประเทศปรับตัวดีขึ้น ทั้งจากการขยายตัวของการส่งออก การนำเข้าของเงินลงทุนโดยตรงที่มีมากขึ้น ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล และแม้ว่าดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลลดลงบ้างหรือขาดดุลในบางปี แต่มีขนาดไม่สูง นอกจากนี้ รายได้จากภาคการ

ท่องเที่ยวที่ขยายตัวดีเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของเศรษฐกิจไทยอีกแรงหนึ่ง โดยจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติจากทุกภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและทำสถิติสูงสุดเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ. 2556 ที่ 26.7 ล้านคน โดยรวมดุลการชำระเงินเกินดุลต่อเนื่อง

สำหรับดุลบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้ายในภาพรวม สอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยที่ยังอยู่ในเกณฑ์ดี รวมทั้งแนวทางการผ่อนคลายเงินทุนเคลื่อนย้ายของ ธปท. ที่ให้ความสมดุลและมีการบริหารความเสี่ยงที่ดีขึ้น มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น

ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2556 ประเทศไทยมีเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ที่ 167.2 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ลดลง 14.4 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. จากสิ้นปี พ.ศ. 2555 สัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อมูลค่าการนำเข้าและสัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้นจึงอยู่ในเกณฑ์ที่มั่นคงต่อเนื่อง

3. ภาคการเงิน (Financial sector)

3.1 พัฒนาการตลาดการเงินไทย

ตลาดการเงิน (Financial Markets) มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดสรรเงินทุนจากผู้ออมที่มีสภาพคล่องส่วนเกินกับผู้ที่ต้องการเงินทุนเพื่อไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น เพื่อการบริโภค ขยายกิจการ หรือนำไปลงทุนต่อ เป็นต้น โดยการระดมทุนสามารถทำได้ตั้งแต่การออมผ่านการกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือระดมทุนโดยตรงผ่านตลาดเงินที่เป็นแหล่งกู้ยืมเงินระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี หรือตลาดพันธบัตรที่เป็นแหล่งระดมเงินทุนระยะยาวของทั้งภาครัฐและเอกชนผ่านการออกพันธบัตร และตราสารหนี้อื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีตลาดหลักทรัพย์ที่ธุรกิจเอกชนสามารถออกจำหน่ายหลักทรัพย์เพื่อเป็นการระดมทุนหรือเพิ่มส่วนทุนของกิจการ และตลาดเงินตราต่างประเทศที่เป็นแหล่งกู้ยืมเงินตราต่างประเทศสกุลต่าง ๆ อีกด้วย

ตลาดการเงินที่ดำเนินการได้ตามกลไกตลาด จะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้นักลงทุนสามารถระดมทุนได้ด้วยต้นทุนที่สอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานและความเสี่ยงของการกู้ยืม ซึ่งนอกจากตลาดการเงินมีบทบาทด้านการจัดสรรเงินทุน (Funds Mobilization) แล้ว ยังทำหน้าที่กระจายความเสี่ยง (Risk Diversification) และรวบรวมทรัพยากร (Resource Pooling) อีกด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางการส่งผ่านนโยบายการเงิน (Transmission Mechanism) ของ ธปท. ที่สำคัญ เพราะอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการตัดสินใจบริโภค การลงทุน และการเคลื่อนย้ายของเงินทุนระหว่างประเทศ โดยในปัจจุบันการระดมทุนโดย

ตรงจากตลาดการเงินได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ดังที่เห็นได้จากมูลค่าของตลาดหลักทรัพย์และตลาดพันธบัตรเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อ GDP ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ มีขนาดใหญ่กว่ามูลค่าสินเชื่อของสถาบันการเงิน

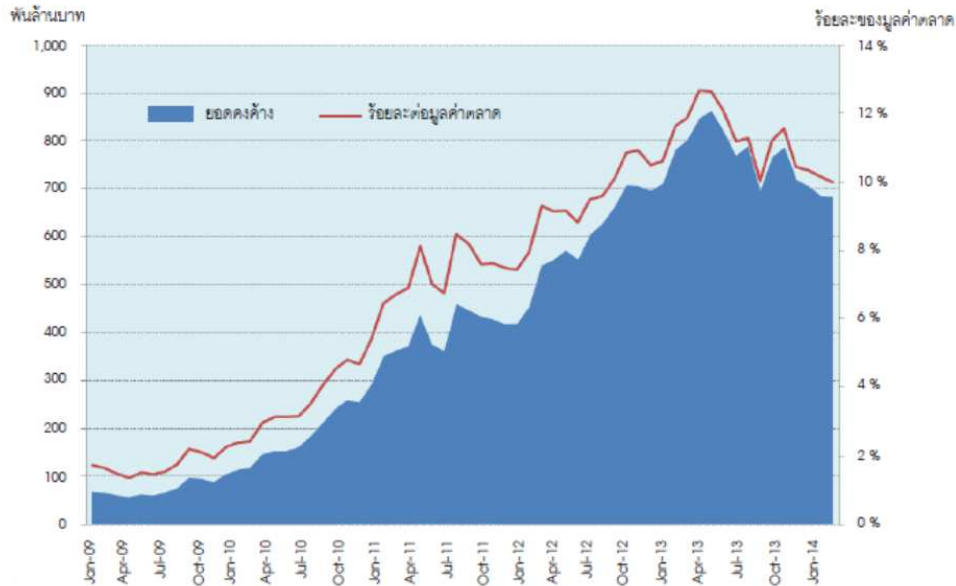
แผนภาพที่ 3-2 สัดส่วนสินเชื่อระบบสถาบันการเงิน ตลาดหลักทรัพย์ และตลาดพันธบัตร ต่อ GDP ของไทย



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, สมาคมตลาดตราสารหนี้, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

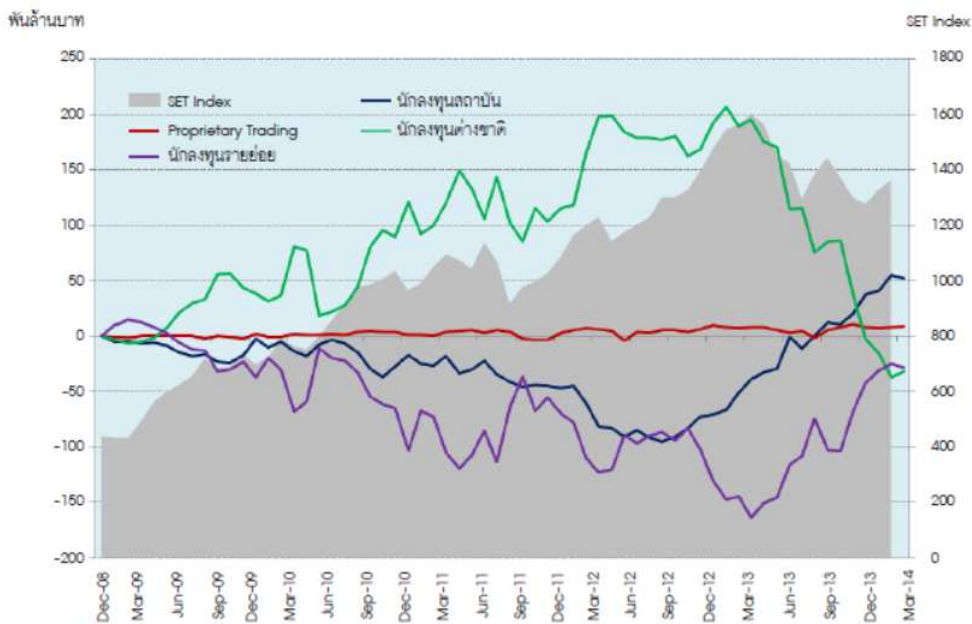
นอกจากนี้ ด้วยความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจการเงินไทยกับตลาดการเงินโลก ที่เพิ่มสูงขึ้น ตลาดการเงินไทยจึงมีบทบาทการเป็นศูนย์กลางระหว่างผู้ออมและผู้กู้ในประเทศ รวมไปถึงผู้ออมต่างชาติด้วย ซึ่งสะท้อนจากสัดส่วนการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งในตลาดหุ้นและพันธบัตรไทยที่เพิ่มมากขึ้น

แผนภาพที่ 3-3 ฐานะการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในตลาดพันธบัตรไทย ยอดคงค้างการลงทุน
ของนักลงทุนต่างชาติในตลาดพันธบัตรไทย



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภาพที่ 3-4 ปริมาณธุรกรรมของนักลงทุนต่างชาติในตลาดหลักทรัพย์ไทย มูลค่าลงทุนสะสม
ในตลาดหลักทรัพย์ไทย



ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

3.2 ความท้าทายในการพัฒนาตลาดการเงิน

ธปท. ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการดูแลตลาดการเงินให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความท้าทายในการหาจุดสมดุลระหว่างการให้มีการเคลื่อนไหวและปรับตัวตามกลไกตลาดไม่ให้ผันผวนเกินไปจนส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่กำกับมากเกินไป จนทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดและเกิด การเก็งกำไรขาเดียวหรือภาคส่วนต่าง ๆ ขาดความระมัดระวังในการบริหารความเสี่ยง ซึ่งเป็นสิ่งที่ ธปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามด้วยบริบทที่สำคัญของตลาดการเงินต่อการพัฒนาของประเทศไทย และความเชื่อมโยงของตลาดการเงินในประเทศกับต่างประเทศในปัจจุบันและที่จะเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต ทำให้การพัฒนาตลาดการเงินไทยมีความท้าทายจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ดังต่อไปนี้

3.2.1 ปัจจัยภายในประเทศ : การยกระดับเศรษฐกิจไทย

หนึ่งในความท้าทายในการปฏิรูปให้ประเทศก้าวพ้นจากกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) ก็คือการยกระดับเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนารูปแบบการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยประสิทธิภาพ (Efficiency-Driven Economy) ไปสู่การเป็นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยนวัตกรรม (Innovation-Driven Economy) ซึ่งต้องอาศัยการวางโครงสร้างเศรษฐกิจที่เหมาะสม ทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีและการเพิ่มผลผลิตการผลิต ที่มีภาคเอกชนจะเป็นหัวจักรหลักในการขับเคลื่อน รวมถึงการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจโดยภาครัฐ ทั้งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนานโยบายที่เปิดกว้างต่อการค้าและการลงทุน เช่น การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อป้องกันการผูกขาดและการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทยให้ได้มาตรฐานสากลเพื่อส่งเสริมการเติบโตในระยะยาว

การลงทุนในนวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่และมีระยะยาว การจัดการเงินกู้ยืมและการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุมและโปร่งใสจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งรายละเอียดของโครงสร้างเงินกู้ยืม การคำนวณต้นทุนและผลตอบแทน การบริหารรายรับและรายจ่าย การค้าประกัน และการบริหารความเสี่ยงในต่างต่าง ๆ เช่น อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยน รวมถึงประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลซึ่งมีความสำคัญมากในการทำให้การลงทุนเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

3.2.2 ปัจจัยภายนอกประเทศ : การเปิดเสรีทางการเงินและการลงทุน

การเชื่อมโยงของตลาดการเงินไทยกับตลาดการเงินโลกที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการเปิดเสรีทางการเงินเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี พ.ศ. 2558 (อย่างไรก็ตาม ภาคการเงินจะเปิดเสรีในปี พ.ศ. 2563) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงด้านภาคการเงิน ระบบการชำระเงิน และการเงินทุนเคลื่อนย้ายที่เสรีขึ้น และเกิดโอกาสสำคัญในการสร้างผลตอบแทน ความสะดวกในการทำธุรกรรมทางการเงิน ทั้งด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ จากตลาดเงินและตลาดทุนที่เปิดกว้างมากขึ้นในภูมิภาค การเชื่อมโยงตลาดทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนยังเป็นการเพิ่มแหล่งระดมทุนของภาคธุรกิจ เพิ่มทางเลือกให้กับนักลงทุนไทยในการออม การลงทุน และการกระจายความเสี่ยง ซึ่งจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีก็จะทำให้ตลาดการเงินไทยเผชิญกับความผันผวนและแรงกระทบจากภายนอก (Shocks) จากการที่ระบบการเงินโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นในระยะสั้น การดูแลของภาครัฐเมื่อกลไกตลาดไม่ทำงานหรือมีความผันผวนที่เพิ่มขึ้นจนผิดปกติอาจเป็นนัยสำคัญ เพื่อให้ราคาในตลาดยังคงสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง นอกจากนั้นการดูแลเมื่อการเปิดเสรีทำให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวไม่ทันผ่านนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในระยะยาวหน่วยงานภาครัฐต้องสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในตลาดสามารถบริหารความเสี่ยงได้ด้วยตนเองเพื่อกระจายความเสี่ยงและรองรับความผันผวนของตลาดได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนั้น การเปิดเสรียังทำให้นักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างประเทศเผชิญกับความแตกต่างระหว่างนโยบายและการกำกับดูแลของประเทศต่าง ๆ ภาครัฐไทยเองจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อนำมาตรฐานสากลมาปรับใช้ เพื่อให้ทันนโยบาย และการกำกับดูแลของไทย มีความเป็นสากล และสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมในช่วงปี พ.ศ. 2543-2555 คิดเป็นค่าเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี แต่ทว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่าประเทศหลาย ๆ ประเทศ ที่มีจุดเริ่มต้นเดียวกับประเทศไทย เช่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ซึ่งทั้งสองประเทศได้ยกระดับประเทศตนเองขึ้นเป็นประเทศที่มีระดับรายได้สูง (High-income Country) ซึ่งยกระดับการผลิตและการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งทางประเทศไทย และสามารถพัฒนาประเทศไล่ทัน (Catch Up) กับประเทศพัฒนาแล้ว หรือแม้กระทั่งประเทศมาเลเซียที่มีระดับการพัฒนาประเทศใกล้เคียงกับไทยมาตลอด ก็ยังประกาศวิสัยทัศน์อย่าง

ชัดเจนว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2563 จึงมีคำถามที่สำคัญสำหรับประเทศไทย อะไรคือสาเหตุที่ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยลดต่ำลง และจะยกระดับศักยภาพการผลิตของประเทศได้อย่างไร

4. ความท้าทายของประเทศไทยในระยะปานกลาง

ในภาพรวมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เนื่องจากมีปัจจัยสนับสนุนจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง อย่างไรก็ตาม IMF ยังคงมีมุมมองว่าประเทศไทยยังเผชิญกับความเสี่ยงอยู่ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเงิน การคลัง เงินทุนเคลื่อนย้าย และความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังต่อไปนี้

ด้านการเงิน การดำเนินนโยบายการเงินเป็นไปอย่างเหมาะสมผ่านกรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ ซึ่งทำให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำและเศรษฐกิจมหภาคมีเสถียรภาพ แต่เงินเฟ้ออาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้นตามเศรษฐกิจที่ฟื้นตัว ส่วนค่าเงินบาทสอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานและขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

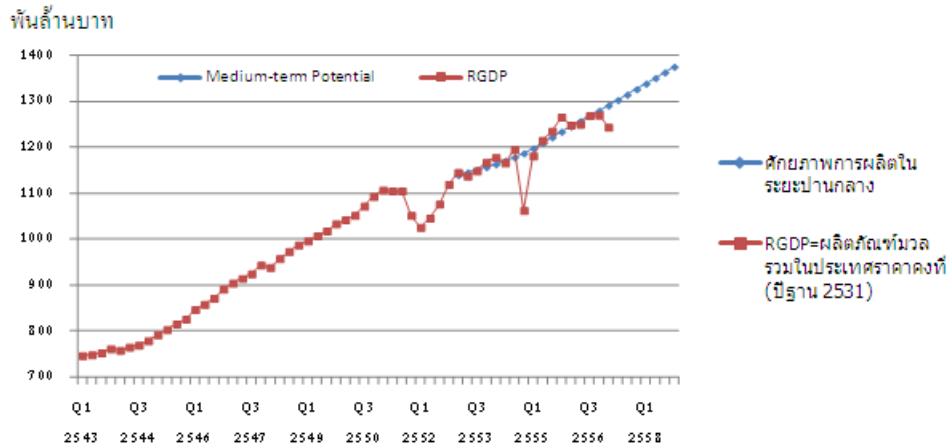
ด้านการคลัง แม้ว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 ของ GDP แต่ IMF ประเมินการณ์ว่าการดำเนินนโยบายแบบขาดดุลของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้น และระดับหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นไปแตะที่ระดับร้อยละ 55 ภายในปี พ.ศ. 2561 ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีเหตุการณ์ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลควรที่จะลดการดำเนินนโยบายทางการคลังแบบขาดดุลอย่างค่อยเป็นค่อยไปเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว และสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงเตรียมดำเนินนโยบายเพื่อรองรับกับเหตุการณ์ไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

เงินทุนเคลื่อนย้าย IMF คาดว่าเงินลงทุนสุทธิในระยะกลางจะมีแนวโน้มเป็นบวก เนื่องจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งของไทย และการดำเนินนโยบายการเงินผ่อนคลาย โดยควรส่งเสริมความยืดหยุ่นที่เพิ่มขึ้นของอัตราแลกเปลี่ยน และการเปิดเสรีเงินทุนเคลื่อนย้ายอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมค่อนข้างสูงซึ่งจะทำให้ประเทศเผชิญกับความเสี่ยงของการที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงินมหภาค (Macrofinancial stability) อย่างยั่งยืน โดย IMF เสนอแนะว่ารัฐบาลควรส่งเสริมเข้าถึงระบบการศึกษา และการบริการด้านสาธารณสุขให้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มที่รายได้ต่ำ และควรส่งเสริมแรงงานภาคเกษตรกรรมให้มากขึ้น

5. ความท้าทายระยะยาว

แผนภาพที่ 3-5 วัฏจักรเศรษฐกิจและแนวโน้ม (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และคำนวณโดย
เจ้าหน้าที่ ธปท. ณ เดือน มี.ค. 2557

ในช่วงที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยได้เผชิญกับเหตุการณ์และความท้าทายมากมายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลก เหตุการณ์น้ำท่วม เงินทุนไหลเข้า เงินทุนไหลออก เงินบาทแข็ง เงินบาทอ่อน ตลอดจนความไม่แน่นอนทางการเมือง การทำงานของทุกภาคส่วนในช่วงที่ผ่านมาจึงต้องทุ่มเทไปกับการรับมือกับสถานการณ์ที่ผกผันแทบไม่ได้หยุดเพื่อช่วยประคับประคองเศรษฐกิจให้สามารถรอดพ้นจากความผันผวนในระยะสั้น ทั้งที่เกิดจาก Shock ต่าง ๆ ที่คาดการณ์ไม่ได้ล่วงหน้า และที่เกิดจากการขึ้นลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติที่ทุกประเทศย่อมเผชิญและไม่น่าห่วงเท่าไรนัก トラบใจที่ยังมีเครื่องมือดูแลและจัดการเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวมไว้

สิ่งที่น่าเป็นห่วงกว่า คือ โครงสร้างพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมากขึ้นอย่างถาวรและยั่งยืน เพราะทั้งนี้จากข้อมูลเชิงคุณภาพการ

กระจายรายได้ของประเทศไทยยังเป็นปัญหาที่เรื้อรัง ประชาชนกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้เกินครึ่งของรายได้ทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 ยังคงมีส่วนแบ่งเพียงไม่ถึงร้อยละ 5¹

นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำด้านเงินออมระหว่างคนรวยกับคนจนอย่างชัดเจน จากการแบ่งประชากรไทยออกเป็น 5 กลุ่ม กลุ่มละเท่า ๆ กัน โดยใช้ข้อมูลข้างต้นพบว่าในปี พ.ศ. 2552 กลุ่มคนที่ร่ำรวยสุดมีเงินออมเฉลี่ยสูงมากถึงราว ๆ 6,300 บาทต่อคนต่อเดือน ขณะที่กลุ่มคนที่จนสุดโดยเฉลี่ยไม่มีเงินออมซึ่งเป็นกลุ่มคนที่น่าเป็นห่วงมากที่สุด เนื่องจากไม่มีเงินออมที่สามารถใช้เป็นหลักประกันทางการเงินสำหรับตนเองและครอบครัวในยามที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้จ่ายเงิน จนเกิดปัญหาหนี้ครัวเรือน รวมทั้งปัญหาในการรับมือกับสังคมสูงอายุ (Aging Population) ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรมาก

สิ่งเหล่านี้สื่อถึงปัญหาบางอย่างที่แอบแฝงอยู่ในโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร็ว จะนับวันยิ่งทวีคูณความเสี่ยงที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะล่าช้าลดทอนระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งยังอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดความสมานฉันท์ในสังคม และก็คงเป็นการยากที่ประเทศไทยจะสามารถหลุดพ้นจากกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) ได้

จากการศึกษาของ ดร. สมชัย จิตสุชน การขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยจากการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานใกล้ถึงขีดจำกัดแล้ว เนื่องจากกำลังแรงงาน (Labor Force) เติบโตช้า ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากอัตราเจริญพันธุ์ (Fertility Rate) ที่วัดจากจำนวนบุตรเฉลี่ยต่อหญิง 1 คนในวัยเจริญพันธุ์ (15-49 ปี) ลดต่ำลงเมื่อเทียบกับในอดีต ส่งผลให้ประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงในอนาคต ทำให้ประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในไม่ช้า

ด้านการลงทุนภาคเอกชนที่ชะลอลงส่งผลให้ทุนต่อแรงงานขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงในปี พ.ศ. 2551-2554 อัตราการขยายตัวของทุนทั้งหมดต่อแรงงานเหลือเพียงร้อยละ 1.4 เทียบกับ

¹ ประสาร ไตรรัตน์วรกุล, ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย. คำกล่าวเปิดงานสัมมนาวิชาการ ธปท. “วางรากฐานสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย”. ณ ห้องบางกอกคอนเวนชัน โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ กรุงเทพฯ, 19 กันยายน 2556.

ช่วงก่อนวิกฤตเอเชียที่ร้อยละ 8.5 ส่วนหนึ่งเนื่องจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นจำนวนมากขาดแรงจูงใจที่จะปรับเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักร เนื่องจากยังสามารถดำเนินธุรกิจโดย (1) พึ่งพาแรงงานต่างด้าวไร้ทักษะ (2) ทำงานล่วงเวลามากกว่าการใช้เครื่องจักรทดแทนกำลังแรงงาน

การลงทุนน้อยในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต ส่งผลให้การขยายตัวของผลิตภาพแรงงานที่มาจากส่วนทุน (Capital Deepening) ชะลอลงอย่างมาก นอกจากนี้คุณภาพของปัจจัยการผลิตยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งสะท้อนจากการลงทุนในการสร้างนวัตกรรม (Innovation) อยู่ในระดับต่ำ จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนามาก เช่น เกาหลีใต้ มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายและพัฒนา (R&D Expenditure) ก่อนข้างสูง

การยกเพิ่มประสิทธิภาพของเศรษฐกิจไทย จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของคนไทย การเพิ่มความสามารถในการผลิตต้องอาศัยนวัตกรรมในการใช้ทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้ได้ผลผลิตออกมามากขึ้นหรือนำมาซึ่งการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Add) ที่สูงขึ้นของผลผลิต อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้วยตัวเอง การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีระดับแนวหน้าของโลกเข้ามาในกระบวนการผลิตปัจจุบัน นอกจากนี้ยังต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยโยกย้ายทรัพยากรไปยังภาคการผลิตที่มีผลิตภาพสูงขึ้น เช่น การยกระดับผลิตภาพการผลิต (Productivity) ของประเทศให้สูงขึ้น โดยการใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ ในภาคการเกษตรหรือการโยกย้ายแรงงานไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ

เรื่องความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก การพัฒนารูปแบบสินค้า และเพิ่มทักษะแรงงาน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและแรงงานไทยในตลาดโลกที่มีการเปิดเสรีและการแข่งขันรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะเห็นได้ชัดว่าการส่งออกของไทยจะไม่สามารถพึ่งพาแรงงานราคาถูกหรือค่าเงินบาทที่อ่อนได้อีกต่อไป จึงจำเป็นต้องผนึกกำลังกันเพื่อสนับสนุนความพยายามในการปรับตัวของผู้ประกอบการไทย ทั้งการกระจายตลาด การป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีและต้องทำอย่างต่อเนื่อง เพราะในโลกของการแข่งขันถ้าประเทศไทยหยุดอยู่กับที่เมื่อไร ประเทศอื่นก็จะแซงหน้าไปเรื่อย ๆ

สรุป

ข้อจำกัดในความสามารถในการเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทยนั้นมาจากความไม่พร้อมเชิงโครงสร้างหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านแรงงานจากโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และผลิตภาพของแรงงานที่ขยายตัวได้ต่ำ รวมทั้งข้อจำกัดด้านโครงสร้างการผลิตที่

ผู้ประกอบการไม่สามารถยกระดับเทคโนโลยีเพื่อรองรับการผลิตสินค้าตามความต้องการของตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้มากนัก ประเด็นเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไข แต่มีความจำเป็นต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของไทยเพื่อก้าวพ้น “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง” ออกไปให้ได้

การทำให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงอย่างยั่งยืน จะต้องมีที่มาจากภาคการผลิตที่มีศักยภาพภาครัฐให้ความสำคัญกับนโยบายด้านอุปทาน (Supply Side Policy) อย่างเหมาะสมแทนการใช้นโยบายกระตุ้นอุปสงค์ในระยะสั้น การพัฒนาพื้นฐานของเศรษฐกิจให้เข้มแข็งไม่เพียงแต่จะเป็นการยกระดับศักยภาพการผลิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในระยะยาว แต่จะช่วยในการรองรับแรงกระแทกต่าง ๆ ที่อาจเข้ามารุมเร้าประเทศเป็นช่วง ๆ และนับเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ

เพื่อบรรลุการยกระดับเศรษฐกิจ จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปด้านอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะด้านสังคม การเมือง และการดูแลสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ประเทศไทยมีปัญหาในหลายด้าน เช่น คุณภาพของสถาบัน ความไม่แน่นอนทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งคุณภาพของการศึกษาและความพร้อมทางเทคโนโลยี เป็นปัญหาที่ไม่อาจจะแก้ไขได้โดยหน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งตามลำพัง แต่ต้องอาศัยการประสานระหว่างทุกภาคส่วน

บทที่ 4

ความท้าทายด้านนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

ปัจจัยแวดล้อมในปัจจุบัน

อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยชะลอตัวลงจากเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9 ต่อปี ในช่วงทศวรรษก่อนวิกฤตปี 2540 มาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4 ต่อปีในช่วงปี 2543-2555 นอกจากนี้ยังมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน ซึ่งชี้ชัดว่าไทยเองก็เผชิญอยู่กับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงใหญ่ของโลกในด้านประชากรที่กำลังจะเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุเช่นกัน ในขณะที่รายได้ต่อหัวติดอยู่ที่ระดับร้อยละ 15-20 เทียบกับสหรัฐอเมริกาเกินกว่าปีแล้ว ทั้ง ๆ ที่หลายประเทศที่เคยมีจุดเริ่มต้นเดียวกับไทย เช่น มาเลเซีย เกาหลีใต้ และได้หวัน ทิ้งห่างออกไป ซึ่งบ่งบอกถึงมาตรฐานการครองชีพที่ไม่ได้พัฒนาขึ้นเท่าที่ควร นอกจากนี้ในเชิงคุณภาพ การกระจายรายได้ยังเป็น 2 ปัญหาที่เรื้อรัง ประชาชนกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้เกินครึ่งของรายได้ทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 ยังคงมีส่วนแบ่งไม่ถึงร้อยละ 5

นอกจากนี้ ไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างมากเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาการจัดอันดับของประเทศไทยตกมาอยู่ที่ลำดับ 30 จากเดิมที่ลำดับ 27 ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของเรา เช่น มาเลเซีย ก้าวขึ้นจากลำดับที่ 19 มาอยู่ที่ลำดับที่ 14 และอินโดนีเซียสามารถยกตัวเองได้สูงขึ้นถึง 9 ลำดับ

ความท้าทายในปัจจุบัน

1. เสถียรภาพทางการเงิน (Monetary stability)

การที่เศรษฐกิจเอเชียดูเหมือนจะไม่เข้มแข็งเท่ากับที่เคยคาดการณ์ไว้ สะท้อนจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีน รวมทั้งปัญหาขาดดุลการชำระเงินของประเทศอินเดีย และอินโดนีเซีย การฟื้นตัวของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหลักก็ยังไม่แน่นอนและล่าช้ากว่าที่คิด ทั้งหมดนี้ส่งผลย้อนให้ภาพการส่งออกของไทยเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาด และเมื่อรวมกับการใช้จ่ายภายในประเทศที่ชะลอตัวลงหลังมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐเริ่มทยอยหมดลง ทำให้แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยชะลอตัวตาม

2. ความผันผวนของเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ (Capitalflow volatility)

ความผันผวนของเศรษฐกิจการเงินโลกยังคงมีอยู่ การที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมดำเนินมาตรการเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายในประเทศ ผ่านการอัดฉีดสภาพคล่องเข้าสู่ระบบการเงินเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ปริมาณเงินในระบบการเงินโลกเพิ่มสูงขึ้น โดยมีบางส่วนไหลเข้ามาลงทุนในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ ส่งผลเร่งการเติบโตของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในปี 2556 การถอยกลับของนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายนอกเขตของประเทศไทยอุตสาหกรรมหลัก กอปรกับความอ่อนไหวต่อข่าวสารในตลาดการเงิน ทำให้กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ต้องคอยระมัดระวังดูแลความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและการเคลื่อนย้ายเงินทุน เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริงหรือก่อให้เกิดการเก็งกำไรในสินทรัพย์หรือภาวะฟองสบู่

3. Financial stability

จากภาวะเศรษฐกิจที่มีสัญญาณการชะลอตัว และความสามารถในการแข่งขันของประเทศยังไม่ได้ถูกพัฒนาเต็มที่ ขณะเดียวกันสัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP ยังคงเร่งตัวต่อเนื่อง แม้ว่าปัจจุบันจะพบสัญญาณการชะลอตัวของการก่อหนี้ภาคครัวเรือนแล้วก็ตาม ภาระหนี้ที่ประชาชนแบกรับนี้ก็จะส่งผลเบียดเบียนต่อการอุปโภคบริโภคและความสามารถในการออมและการลงทุนในที่สุด ดังนั้นธนาคารกลางถือเป็นจุดศูนย์กลางในการประสานนโยบายต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง หากเห็นว่าระบบเศรษฐกิจหรือภาคธุรกิจใดเริ่มมีสัญญาณของความไม่มีเสถียรภาพก็ต้องดำเนินการป้องกันไว้ล่วงหน้า

4. การเปิดเสรีภายใต้ AEC

การเปิดเสรีภายใต้ AEC จะครอบคลุมการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า ด้านบริการซึ่งรวมบริการทางการเงิน การเปิดเสรีด้านการลงทุนและด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ โดยที่การเปิดเสรีในระดับที่สูงขึ้นเป็นทั้งโอกาสและความท้าทาย จึงต้องมีกลยุทธ์รองรับที่เหมาะสมโดยปัจจัยสำคัญและแนวทางกลยุทธ์ของ ธปท.มีดังนี้

4.1 ด้านการเปิดเสรีการค้าสินค้าและการลงทุนนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจที่มีความสามารถในการแข่งขัน ขณะที่ธุรกิจที่มีความท้าทายในการปรับตัวนั้นก็จะต้องอาศัยเงินทุนและข้อมูลมาช่วยในการปรับตัว ดังนั้น ธปท. จึงเน้นบทบาทส่งเสริมให้ระบบธนาคารพาณิชย์มีประสิทธิภาพ สามารถสนับสนุนภาคการผลิตในการลงทุน การวิเคราะห์โครงการ การชำระเงินเพื่อการค้าระหว่างประเทศ และการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน โดยประเด็นเหล่านี้ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินในส่วนที่จะกล่าวต่อไป

4.2 การเปิดเสรีด้านบริการทางการเงินนั้น ธปท. ร่วมกับกระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การเปิดเสรี โดยเน้นหลักการ 3 ประการ คือ

4.2.1 การเปิดเสรีในมิติที่จะสนับสนุนประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ

4.2.2 การเปิดเสรี โดยยังคงมีสิทธิใช้มาตรการดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินได้อย่างพอเพียง

4.2.3 เปิดเสรีในส่วนที่มีความพร้อมในขั้นตอน (Sequencing) ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ได้เสนอ ครม. แล้ว โดยมีการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้ระบบธนาคารพาณิชย์ ระบบการชำระเงิน และการดูแลเงินทุนเคลื่อนย้ายตามแผนงานที่ได้จัดเตรียมไว้ในยุทธศาสตร์องค์กร

ธปท. ได้เจรจากับประเทศอาเซียนเพื่อให้กระบวนการของ AEC สอดคล้องกับแนวคิดนี้ การดำเนินการที่สำคัญในระดับ AEC ที่สอดคล้องกับหลักการของ ธปท. ที่สำคัญคือ ภาคการเงิน เป็นภาคที่มีความอ่อนไหวและหากเกิดปัญหาจะมีผลกระทบในวงกว้างกับเศรษฐกิจส่วนรวม ดังนั้นแต่ละประเทศต้องมีความพร้อม บทเรียนที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และการเปิดเสรีในการรวมกลุ่มเศรษฐกิจยุโรปที่มีผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น AEC จะเปิดเสรีภาคการเงินในปี 2563 ซึ่งหลังการเปิดเสรีภาคสินค้า

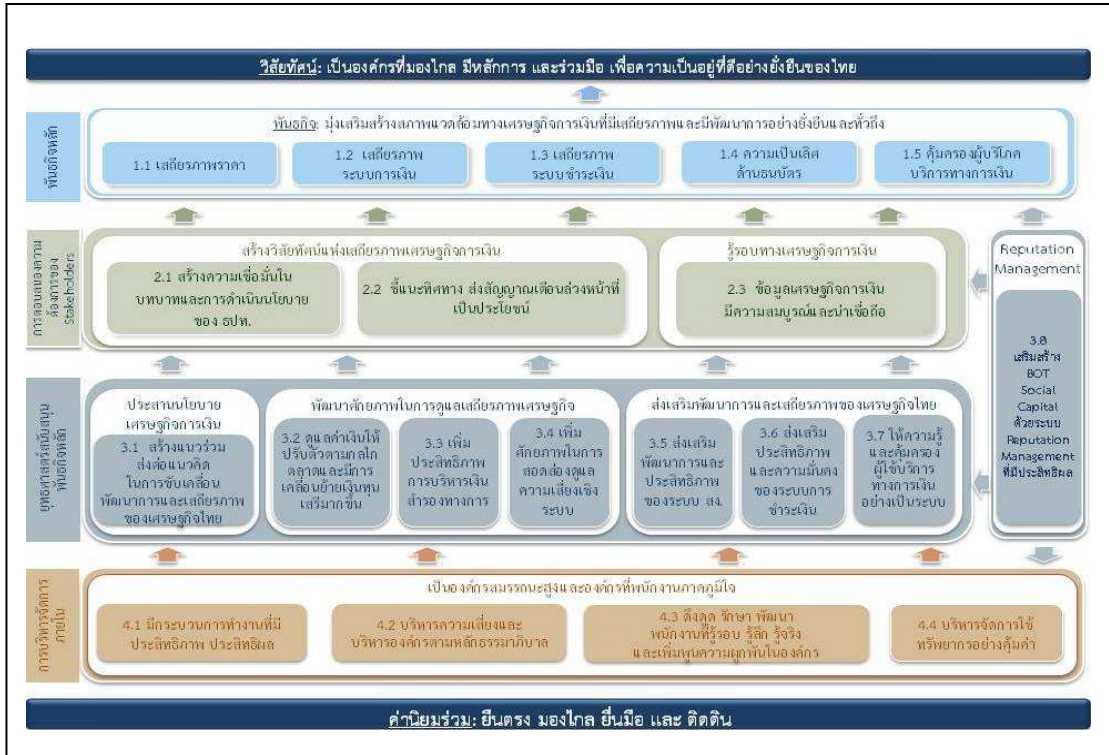
แผนภาพที่ 4 – 1 การเปิดเสรีภาคการธนาคาร



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ยุทธศาสตร์การดำเนินการของ ธปท.

แผนภาพที่ 4-2 ทิศทางยุทธศาสตร์ของ ธปท.



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4-1 ยุทธศาสตร์การดำเนินการของ ธปท.

หมายเลข	ยุทธศาสตร์	ทิศทาง	หมายเลข	ยุทธศาสตร์	ทิศทาง
1	ประสานนโยบายเศรษฐกิจการเงิน	ร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างสอดประสานเพื่อการเติบโตที่ยั่งยืน	6	ประสิทธิภาพระบบชำระเงิน	ระบบชำระเงินที่ภายในและระหว่างประเทศ มีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำ มีผล
2	ดูแลอัตราแลกเปลี่ยน	ระบบเศรษฐกิจการเงินปรับตัวรองรับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนได้ดียิ่งขึ้น	7	คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินอย่างเป็นระบบ	มีกระบวนการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินอย่างเป็นระบบ และเอื้อต่อการดำเนินกิจการที่สอดคล้องกับหน่วยงานภายนอก
3	บริหารเงินสำรอง	เพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนและศักยภาพในการบริหารจัดการหนี้ที่สมดุลและมั่นคงในระยะยาว	8	สื่อสาร/reputational management	สื่อสารที่เข้าถึง stakeholders ทั้งภายในและภายนอก และภายในเพื่อสร้างพลัง ธปท. ให้สัมฤทธิ์ผล
4	ดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน	เพิ่มศักยภาพในการระดมและดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน	9	บริหารทรัพยากรบุคคลและพัฒนาองค์กร	มุ่งดำเนินการเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงอย่างยั่งยืน (High performance organization) พนักงานมี Head Hand Heart and Happiness เพื่อเป็นองค์กรในดวงใจ (Organization of choice)
5	พัฒนาระบบสถาบันการเงิน	ระบบสถาบันการเงินไทยมีพัฒนาการที่ยั่งยืน			

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

1. กลยุทธ์ด้านเสถียรภาพทางการเงิน (Monetary Stability Strategy)

กลยุทธ์ที่สำคัญภายใต้ภาวะความผันผวนและความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจการเงินโลก คือ การพัฒนาเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่หลากหลายและครอบคลุมนโยบายที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ กลยุทธ์ในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินของ ธปท. คือ การดำเนินนโยบายการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อแบบยืดหยุ่น (Flexible Inflation Targeting) ซึ่ง ธปท. ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพของราคา (เงินเฟ้อ) รวมทั้งดูแลตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย เช่น การขยายตัวของเศรษฐกิจ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินนโยบายการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อแบบยืดหยุ่นมีความชัดเจน โปร่งใส เอื้อต่อการทำงานอิสระภายใต้กรอบที่มีการตกลงไว้แล้วกับกระทรวงการคลัง (Operational Independence) และที่สำคัญถูกออกแบบให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับความเสี่ยงในรูปแบบใหม่ ๆ และในขณะเดียวกันก็ยังช่วยรักษาวินัยในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินด้วย

2. กลยุทธ์ด้านเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability Strategy)

ในหลายประเทศเริ่มตระหนักถึงความสำคัญในการใช้ธนาคารกลางเป็นจุดศูนย์กลางในการประสานนโยบายต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบทเรียนในวิกฤตการเงินโลก และในภาวะปัจจุบันที่มีความเสี่ยงจากความผันผวนของเงินทุนเคลื่อนย้าย ทำให้การรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง ต้องมองการณ์ไกล และหากเห็นว่าระบบเศรษฐกิจหรือภาคธุรกิจใดเริ่มมีสัญญาณของความไม่มีเสถียรภาพก็ต้องดำเนินการป้องกันไว้ล่วงหน้า

ทั้งนี้ ธปท. ได้จัดให้มีคณะทำงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability) มีการจัดประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) เป็นประจำปีละ 2 ครั้ง รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ เช่น ก.ล.ต. คปภ. และ ตลท. ผ่านการมีผู้นำองค์กรที่ร่วมเป็นกรรมการใน ธปท. และ (Cross Directorship) และมีการประสานงานในระดับผู้ปฏิบัติงาน

2.1 ที่มาและเหตุผลของการมีบาเซล III (Basel III)

บาเซล (Basel) เป็นเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคง มีเสถียรภาพ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “เกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุน” ความมั่นคงของสถาบันการเงินสะท้อนได้จากการที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีเงินกองทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงด้านต่าง ๆ เปรียบเสมือนเบาะรองรับแรงกระแทกหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับคุณภาพของทรัพย์สินของธนาคาร เช่น ความเสี่ยงที่เกิดจากการปล่อยสินเชื่อแล้วเป็นหนี้เสีย เป็นต้น และเมื่อมีเงินกองทุนรองรับในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม ก็จะช่วยลดผลกระทบที่อาจมีต่อเสถียรภาพ

ของระบบโดยรวมได้ ขณะเดียวกันสถาบันการเงินที่มีเงินกองทุนสูงก็อาจประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องได้ เนื่องจากไม่มีสินทรัพย์ที่มีความคล่องตัวสามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ในระยะเวลาอันรวดเร็วเพียงพอต่อการชำระหนี้ จนส่งผลกระทบต่อฐานะและความมั่นคง

ประเทศไทยเริ่มนำเกณฑ์ Basel I มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 โดยการกำหนดเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเพื่อรองรับสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตและด้านตลาด ต่อมาพบว่าข้อกำหนดให้สินทรัพย์เสี่ยงแต่ละประเภทมีความเสี่ยงเท่ากันหมดอาจจะไม่สะท้อนความเสี่ยงที่ถูกต้อง จึงเพิ่มให้มีการแบ่งประเภทสินทรัพย์เสี่ยงและกำหนดน้ำหนักที่ไม่เท่ากัน รวมทั้งให้นำความเสี่ยงด้านปฏิบัติการมารวมด้วย จึงพัฒนากลายเป็นเกณฑ์ Basel II หลังเกิดวิกฤตการเงินในอเมริกาและในยุโรป พ.ศ. 2550-2553 จึงมีการพัฒนาเกณฑ์กำกับดูแลเงินกองทุนและการบริหารสภาพคล่องของสถาบันการเงินให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กลายเป็นเกณฑ์ Basel III โดยมีที่มาดังต่อไปนี้

2.1.1 การดำรงเงินกองทุนไม่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง

จะเห็นได้จากในช่วงวิกฤตการเงินในสหรัฐอเมริกาปี พ.ศ. 2550-2552 จนมาถึงวิกฤตยุโรปปี พ.ศ. 2553 เงินกองทุนที่มีอยู่ มีคุณภาพไม่ดีเพียงพอต่อการรองรับความเสียหาย (loss absorption) แม้สถาบันการเงินจะสามารถดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำได้ตาม BIS ratio ที่กำหนดตาม Basel II แต่เงินกองทุนดังกล่าวโดยส่วนใหญ่เป็นเงินกองทุนที่ไม่มีคุณภาพดีพอ จึงไม่สามารถรองรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้จริง

2.1.2 การบริหารสภาพคล่องไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

แม้สถาบันการเงินจะมีเงินกองทุนสูงก็อาจประสบปัญหาด้านสภาพคล่องจนกระทบต่อฐานะและความมั่นคงอันส่งผลให้สถาบันการเงินนั้นต้องรับความช่วยเหลือจากทางการหรือปิดตัวลงไปได้ หากมีการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การบริหารระยะเวลาของเงินลงทุนที่ได้มาและใช้ไปไม่สอดคล้องกัน (Maturity mismatching) การใช้แหล่งเงินทุนจากเจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินรายใหญ่ (wholesale funding) ที่มีการกระจุกตัวและมีความอ่อนไหวสูง และการพึ่งพาแหล่งเงินทุนภายนอกเมื่อเกิดภาวะวิกฤต เป็นต้น

2.1.3 การขาดกรอบนโยบายในการจัดการความเสี่ยงเชิงระบบ

(Systemic risk) อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ตลาดมองว่า สถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs)) มีความเสี่ยงต่ำ จึงทำให้ SIFIs สามารถระดมทุนจากตลาดได้โดยมีต้นทุนการเงินต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น ในขณะที่ SIFIs อาจไปทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเพราะเชื่อว่าตนจะได้รับความช่วยเหลือจากทางการหากประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งเป็นที่มาของปัญหา moral hazard ได้

2.2 สรุปหลักเกณฑ์ Basel III

องค์ประกอบของหลักเกณฑ์ Basel III จึงมุ่งเข้าจุดอ่อนดังกล่าวและแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก คือ (1) การดำรงเงินกองทุน (2) การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และ (3) การเพิ่มมาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินโลก (Global Systemically Important Financial Institutions (G-SIFIs))

แผนภาพที่ 4-3 สรุปปัญหาและแนวทางการกำกับดูแลตามเกณฑ์ Basel III

ปัญหา	แนวทางการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ Basel III
	1 การดำรงเงินกองทุน
เงินกองทุนไม่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	เพิ่มคุณภาพและปริมาณของเงินกองทุนขั้นต่ำ
ผลกระทบจากความเสี่ยงด้านแบบจำลอง (model risk) ซึ่งอาจทำให้ สง. ประเมินความเสี่ยงต่ำเกินจริง	ปรับปรุงการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้ครอบคลุมความเสี่ยงประเภทต่างๆ (Risk coverage) เช่น ความเสี่ยงด้านเครดิตทั้งจากลูกหนี้และคู่สัญญา
เงินกองทุนไม่สะท้อนความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นตามวัฏจักรเศรษฐกิจ	กำหนดอัตราส่วน leverage ratio เพื่อลดผลกระทบจากความเสี่ยงด้านแบบจำลองและควบคุมการถือครองความเสี่ยงจนเกินตัว
	เพิ่มและปรับปรุงการดำรงเงินกองทุนและมาตรฐานบัญชีที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความผันผวนของระบบจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจจริง (procyclicality)
	2 การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง
สินทรัพย์สภาพคล่องที่มีคุณภาพดีมีไม่เพียงพอในยามวิกฤต	กำหนดมาตรฐานที่ใช้วัดความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ได้แก่ LCR และ NSFR
	กำหนดเครื่องมือในการติดตามความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง
	3 การกำกับดูแล สง. ที่มีความเสี่ยงเชิงระบบ
G-SIFIs ทำให้ระบบการเงินโลกมีความเปราะบาง	เพิ่มการกำกับดูแล G-SIFIs เช่น กำหนดให้ต้องดำรงเงินกองทุนหรือสินทรัพย์สภาพคล่องสูงกว่า สง. อื่น

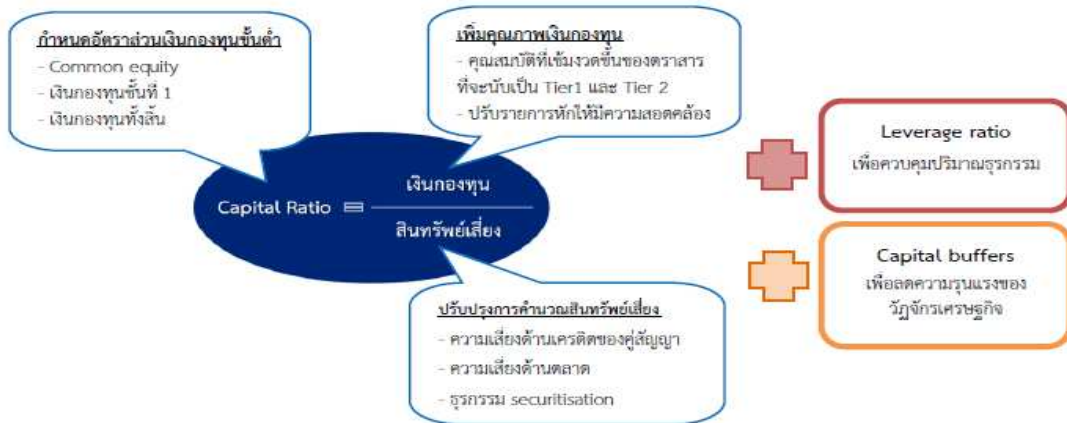
ที่มา : บทความ Basel III : หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินภายหลังวิกฤตการเงินโลก ธนาคารแห่งประเทศไทย มิถุนายน 2554

2.2.1 มาตรการด้านเงินกองทุน

หัวใจสำคัญของการปรับปรุงมาตรการด้านเงินกองทุน คือการกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนขั้นต่ำขึ้นมาใหม่ และเรื่องการเพิ่มคุณภาพเงินกองทุนเพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้สะท้อนระดับความเสี่ยงที่แท้จริงและครอบคลุมธุรกรรมได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น อีกทั้งกำหนดให้แต่ละสถาบันการเงินเพิ่มรายละเอียดของเงินกองทุนใน

การเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้สามารถกระทบยอดกับรายการทางบัญชีในงบการเงินได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการเสริมอีก 2 มาตรการ ได้แก่ (1) Leverage ratio เพื่อควบคุมปริมาณธุรกรรมของสถาบันการเงิน และ (2) Capital buffers เพื่อลดความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 4-4 ภาพรวมเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน



ที่มา : บทความ Basel III : หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินภายหลังวิกฤตการเงิน โลก ธนาคารแห่งประเทศไทย มิถุนายน 2554

2.2.2 มาตรการด้านการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

การกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องภายใต้หลักเกณฑ์ Basel III นี้ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่

2.2.2.1 มาตรฐานที่ใช้วัดความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ซึ่งประกอบด้วยอัตราส่วน 2 ประเภท (1) Liquidity Coverage Ratio (LCR) เพื่อชี้วัดว่าสถาบันการเงินมีสินทรัพย์สภาพคล่องเพียงพอรองรับความผันผวนในภาวะวิกฤตระยะสั้นได้ โดยกำหนดให้สถาบันการเงินควรมีสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและสภาพคล่องสูงเพียงพอ (2) Net Stable Funding Ratio (NSFR) เพื่อชี้วัดว่าสถาบันการเงินมีโครงสร้างแหล่งเงินทุนระยะกลางและระยะยาวที่มั่นคงเพียงพอ อันได้แก่ส่วนของทุนหรือหนี้สินที่จะยังคงอยู่กับสถาบันการเงินแม้ในช่วงภาวะวิกฤต

2.2.2.2 เครื่องมือติดตามดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินและผู้กำกับดูแลสามารถติดตามและบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการได้ทันทั่วทั้งหากพบข้อบ่งชี้ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้น

2.2.3 มาตรการสำหรับสถาบันการเงินที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs))

2.2.3.1 การระบุว่าสถาบันการเงินใดเป็น G-SIFIs

ซึ่งกำหนดปัจจัยในการพิจารณาและได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ Peer Review Council เพื่อให้มั่นใจว่าการระบุและมาตรการกำกับดูแลสำหรับ G-SIFIs ในแต่ละประเทศมีความเสมอภาคและเหมาะสม

2.2.3.2 การเพิ่มความสามารถในการรองรับความเสี่ยงของ G-SIFIs ที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ขั้นต่ำของ Basel III

เพื่อสะท้อนความเสี่ยงที่ G-SIFIs มีต่อระบบการเงินโลก โดยกำหนดให้ G-SIFIs ดำรงเงินกองทุนส่วนเพิ่ม (capital surcharge) นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่น ๆ สำหรับ G-SIFIs อีกด้วย เช่น ให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องส่วนเพิ่ม (liquidity surcharge) และกำหนดเพดานสินเชื่อลูกค้ารายใหญ่ (large exposure restrictions) เป็นต้น

2.3 บทบาทของ ธปท. และความท้าทายในการประยุกต์ใช้ Basel III

ในการนำหลักเกณฑ์ของ Basel III แต่ละเกณฑ์มาใช้ต้องพิจารณาว่าเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ และเป็นช่วงเวลา que สถาบันการเงินและเศรษฐกิจของเราพร้อมหรือไม่ ธปท. จึงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาความเหมาะสมและหาความสมดุลเพื่อให้การประยุกต์ใช้ Basel III เข้ากับบริบทของประเทศไทย โดยที่ต่างชาติยังยอมรับว่าเรายืนอยู่บนมาตรฐานสากล

การประยุกต์ใช้ Basel III ในประเทศไทยโดยรวมเป็นไปอย่างราบรื่น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเป็นช่วงที่สถาบันการเงินค่อนข้างแข็งแกร่งโดยเงินกองทุนสำรองที่สถาบันการเงินไทยมีอยู่ ณ ขณะนี้อยู่ที่ร้อยละ 16 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ Basel III กำหนดไว้ที่ร้อยละ 8 ก่อนข้างมาก

นอกจากนี้ ธปท. ยังมีกระบวนการเตรียมการเพื่อสร้างความพร้อมให้กับสถาบันการเงิน โดยก่อนนำเกณฑ์มาใช้ ธปท. ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกับสถาบันการเงิน (Hearing) และมีการตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อวิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค หรือแก้ไข และกำหนดแนวทางร่วมกัน เพื่อที่จะหาจุดเหมาะสมให้กับสถาบันการเงินของไทย ซึ่งเป็นระบบสถาบันการเงินมากกว่าระบบตลาดตราสารทางการเงิน (Bank-based economy) ที่ต้องอาศัยสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

โดยรวมกรอบหลักการสำคัญอย่างเช่น การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง อัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนที่กำหนด และกรอบวิธีพิจารณาการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ถือเป็นเกณฑ์ที่ ธปท. ต้องยึดไว้เพื่อคงความเป็นมาตรฐานสากล และนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือในสายตาต่างชาติ

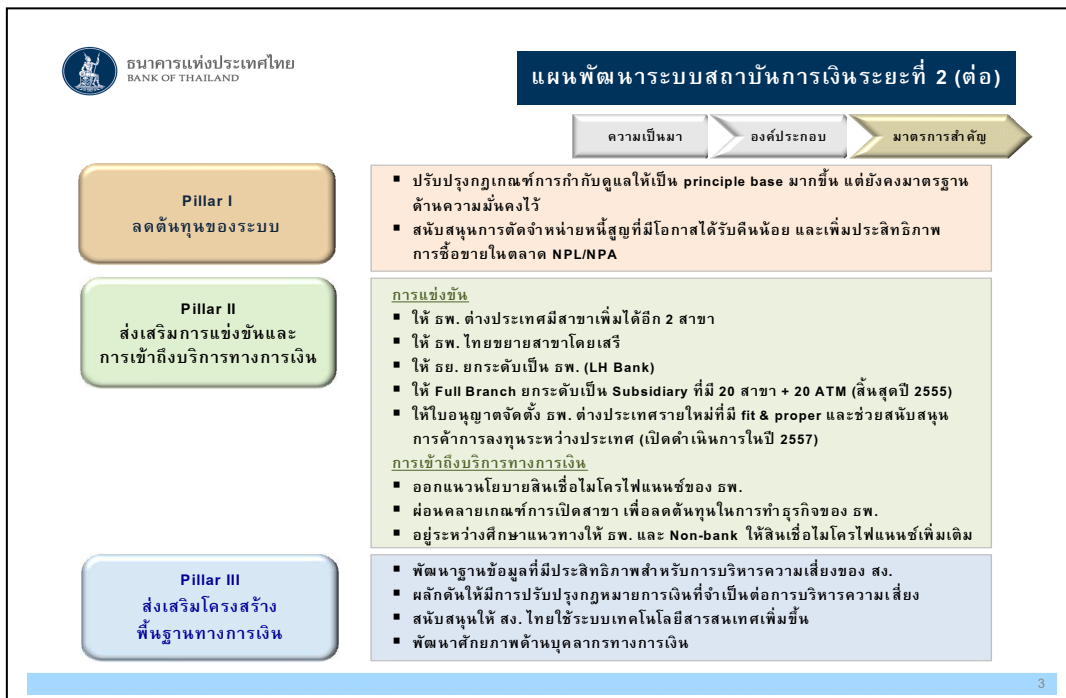
อย่างไรก็ตาม จากการที่สถาบันการเงินไทยสามารถปรับตัวได้ดี นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ปี 2540 และมีการดูแลบริหารความเสี่ยงที่ดีในหลายจุด การเจรจาต่อรองของหลักเกณฑ์ Basel III ในเวทีการประชุมระดับประเทศ เป็นสิ่งที่ ธปท. มีบทบาทมากขึ้น และต่างชาติยอมรับเรามากขึ้น

3. แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลัง และ ธปท. ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดเป้าหมายและการวางกรอบทิศทางพัฒนาระบบสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง จึงได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 (แผนพัฒนาฯ 1) วางกรอบการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินในช่วงปี 2547 – 2551 และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (แผนพัฒนาฯ 2) มีระยะเวลาดำเนินนโยบายในช่วงปี 2553-2557 ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ 1

แผนพัฒนาฯ 2 มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบการเงินให้สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความสามารถในการแข่งขัน และสามารถให้บริการกับลูกค้าทั้งภาคครัวเรือนและธุรกิจได้อย่างทั่วถึง โดยมีความมั่นคงในภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนและธุรกิจมีต้นทุนทางการเงินที่ลดลง และส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แผนภาพที่ 4-5 แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

นโยบายที่สำคัญในแผนพัฒนาฯ 2 นี้ สามารถสรุปเป็น 3 ส่วน ดังนี้

3.1 การลดต้นทุนของระบบ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลถึงราคาของการให้บริการแก่ผู้บริโภคและความสามารถในการแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศ โดยมาตรการที่สำคัญประกอบด้วย

3.1.1 การลดต้นทุนจากกฎระเบียบของทางการที่อาจมีผลต่อต้นทุน การดำเนินงานของสถาบันการเงิน และต้นทุนค่าเสียโอกาส โดยการปรับปรุงกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่กระทบความมั่นคงของสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม และไม่ลดรอนสิทธิผู้บริโภค

3.1.2 การลดต้นทุนของระบบจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (NPL และ NPA) ที่ยังคงค้างอยู่ในระบบสถาบันการเงิน โดยมีมาตรการสำคัญ ๆ เช่น การเพิ่มอุปสงค์ในตลาด สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ด้วยการขยายขอบเขตให้ธนาคารพาณิชย์สามารถร่วมลงทุนกับเอกชนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือการขาย (NPA) ให้มีสภาพพร้อมขายมากยิ่งขึ้น

3.2 การส่งเสริมการแข่งขันและการเข้าถึงบริการทางการเงิน

โดยการเพิ่มผู้ให้บริการในระบบหรือการเปิดเสรีให้ทำธุรกิจในขอบเขตที่กว้างขึ้น เพื่อให้เกิดการแข่งขันในด้านราคาและบริการ และการเพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของระบบสถาบันการเงินได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยสาระสำคัญมีดังนี้

3.2.1 การส่งเสริมการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน การกำหนดมาตรการส่งเสริมการแข่งขันอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

3.2.1.1 สร้างระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงเป็นหลักที่แข็งแกร่งแก่ระบบเศรษฐกิจได้ในทุกสภาวะการณ์

3.2.1.2 ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีขนาดใหญ่ขึ้น ด้วยการควบรวมโดยสมัครใจ ขณะเดียวกันก็ให้มีมาตรการป้องกันการผูกขาดเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจากการประหยัดจากขนาดและขยายขอบเขตธุรกิจที่กว้างขวางเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของระบบสถาบันการเงินไทย

3.2.1.3 ส่งเสริมการแข่งขัน โดยให้สถาบันการเงินมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการสาขาและขอบเขตธุรกิจมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทผู้ให้บริการเดิม นอกจากนั้นยังเพิ่มผู้ให้บริการรายใหม่เพื่อให้เกิดการแข่งขันยกระดับประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงิน

3.2.1.4 อนุญาตให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ในระบบสถาบันการเงินโดยไม่จำกัดสัญชาติแต่ยังคงนโยบายสถาบันการเงินหนึ่งรูปแบบ (One Presence) โดยเน้นผู้ให้บริการรายใหม่ที่สามารถเปิดช่องว่างการให้บริการทางการเงิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบ และสอดคล้องกับทิศทางขยายตัวทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของไทย ทั้งนี้กระทรวงการคลังและ ธปท. จะพิจารณาอนุญาตเป็นรายกรณีขึ้นอยู่กับพิจารณาความเหมาะสมต่อระบบสถาบันการเงินไทย

3.2.1.5 สนับสนุนบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อเน้นการให้บริการแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและธุรกิจขนาดเล็กที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งลดบทบาทความเป็นเจ้าของของภาครัฐในระบบธนาคารพาณิชย์ที่เข้าไปถือหุ้นหลังจากวิกฤตการณ์การเงินปี 2540

3.2.2 การส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เข้าถึงบริการทางการเงินที่ตรงกับความต้องการและมีต้นทุนเหมาะสมมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย โดยมีมาตรการสนับสนุนสถาบันการเงินเอกชนให้มีรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินในปัจจุบัน เช่นการผ่อนปรนเกณฑ์การเปิดสาขาให้สถาบันการเงินเลือกรูปแบบธุรกิจ (Business Model) ที่เหมาะสมกับการให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย และสนับสนุนบทบาทภาครัฐและสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการเปิดช่องว่างของการให้บริการทางการเงินเชิงพาณิชย์

3.2.3 การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน ในการผลักดันให้การดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่สำคัญรองรับอย่างมีประสิทธิภาพและครบถ้วน โดยเฉพาะกลไกที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อซึ่งเป็นธุรกิจหลักของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ โครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่จำเป็นใน 5 ด้านที่ควรปรับปรุง คือ

3.2.3.1 การเพิ่มศักยภาพและเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านตลาด ด้านสภาพคล่อง และการชำระเงิน

3.2.3.2 การพัฒนาระบบข้อมูลสำหรับการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางกลยุทธ์ของสถาบันการเงินและการขยายบริการให้ทั่วถึง

3.2.3.3 การปรับปรุงกฎหมายการเงินที่สนับสนุนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินในด้านสินเชื่อและการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

3.2.3.4 การส่งเสริมศักยภาพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการให้บริการการเงิน

3.2.3.5 การส่งเสริมศักยภาพด้านบุคลากรในระบบสถาบันการเงิน นอกจากการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินตามแผนพัฒนาฯ 2 แล้ว ธปท. ยังมีบทบาทในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ด้วย โดยในปี 2555 ได้จัดตั้งศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน (สคง.) ขึ้น เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินอย่างเป็นระบบ โดยให้คำปรึกษาและรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริการทางการเงินของสถาบันการเงินและผู้ให้บริการทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. และส่งเสริมการให้ความรู้ทางการเงินแก่ผู้ใช้บริการทางการเงินให้สามารถเลือกใช้บริการทางการเงินที่เหมาะสม ทั้งนี้ ธปท. นำข้อมูล ปัญหา ร้องเรียน และข้อเสนอแนะดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงินให้ดำเนินการอย่างถูกต้องและคำนึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้บริการทางการเงินต่อไป

4. แผนการเปิดเสรีภาคการเงินและเงินทุนเคลื่อนย้าย

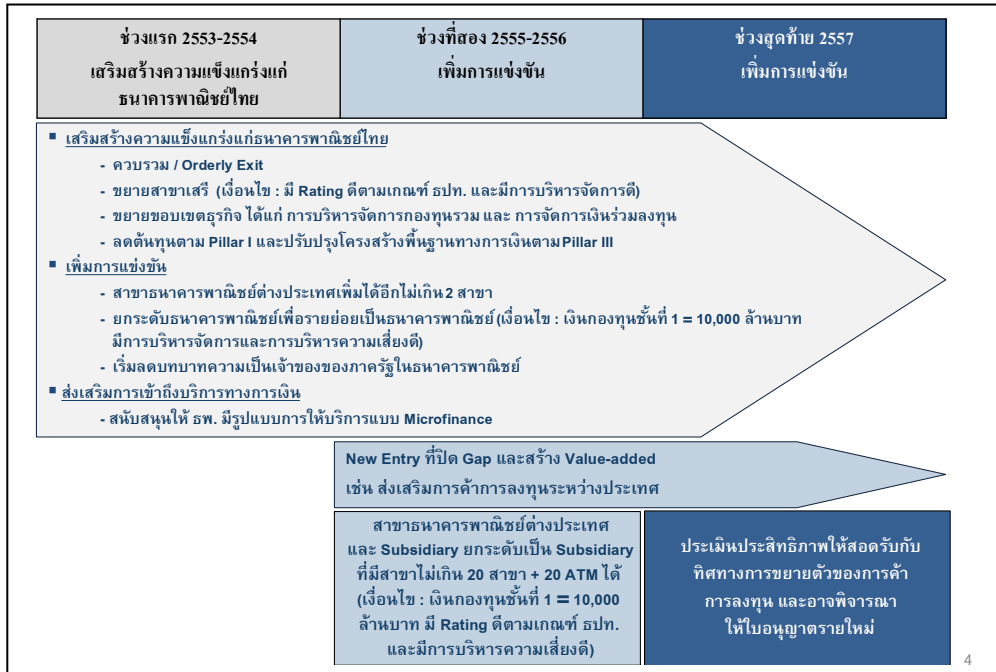
ในการประเมินผลกระทบต่อภาคการธนาคารนั้น ธปท. ได้มีการหารือร่วมกับกระทรวงการคลังและภาคธนาคารพาณิชย์อย่างต่อเนื่อง และประเมินว่าสามารถดูแลความเสี่ยงและอำนวยความสะดวกให้ระบบธนาคารพาณิชย์ปรับตัวได้อย่างเหมาะสม โดยพิจารณาจาก

4.1 ธนาคารพาณิชย์ไทยมีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพเทียบเคียงได้กับธนาคารของกลุ่ม AEC และปัจจุบันก็มีการเปิดดำเนินการระหว่างกันอยู่มากพอสมควร ดังนั้นการเปิดเพิ่มเติมไม่ใช่เรื่องใหม่

4.2 ความร่วมมือเชื่อมระบบการชำระเงินให้แก่กันจะทำให้การค้า การลงทุนมีต้นทุนลดลง มีประสิทธิภาพ สะดวกขึ้น มั่นคง และปลอดภัย

4.3 ในด้านการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายเงินทุนนั้น เป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวได้ จึงต้องเน้นให้มีความพร้อม ดังนั้นจึงไม่ได้กำหนดให้เปิดเสรีโดยสมบูรณ์แบบ (Free) แต่ให้เปิดเสรียิ่งขึ้น (Freer) และยังมีสิทธิใช้มาตรการดูแลเสถียรภาพป้องกันการเก็งกำไรได้

แผนภาพที่ 4-6 ขั้นตอนการเปิดเสรีตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย : แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2

บทที่ 5

กรอบนโยบายของประเทศในระยะปานกลาง และบทบาทของ ธปท.

โอกาสการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและบทบาทของ ธปท.

จากบทที่ 3 และ 4 จะเห็นว่าเศรษฐกิจไทยอยู่ในช่วงเวลาที่สำคัญ โดยมีทั้งความท้าทายและโอกาสที่มาจากปัจจัยพื้นฐานของประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันก็มีกระแสการเปลี่ยนแปลงด้านต่างประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะวิกฤตเศรษฐกิจโลกและความผันผวนของเศรษฐกิจและระบบการเงิน บทบาทของเอเชียที่สูงขึ้น การแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลกที่สูงขึ้น และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น AEC โดยส่วนงานด้านเศรษฐกิจวางแผนกลยุทธ์รองรับที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

ควบคู่กันนี้ ธปท. ได้กำหนดกรอบกลยุทธ์เพื่อดูแลในส่วนที่รับผิดชอบที่สำคัญ คือการดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งนับเป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary condition) เพื่อให้เศรษฐกิจพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันด้านระบบการเงินซึ่งมีบทบาทสำคัญมากในการจัดสรรทรัพยากรเงินออมไปสู่การลงทุนเพื่อการพัฒนา ตลอดจนเป็นตัวกลางการชำระเงิน และเป็นกลไกในการบริหารความเสี่ยงนั้น ธปท. ได้ร่วมมือกับส่วนงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพัฒนาระบบการเงิน โดย ธปท. ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินและแผนพัฒนาระบบการชำระเงินมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้ระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงินของไทยมีความมั่นคง แม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลกหรือวิกฤตการณ์การเมืองในประเทศ นอกจากนี้ระบบยังมีความเป็นสากล โดยมีการกำกับดูแลตามมาตรฐานสากล อาทิ Basel III ขณะที่ระบบการเงินและการกำกับดูแลก็ได้ผ่านมาตรฐานสากล คือ Financial Sector Assessment Program (FSAP) ที่ประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญจาก IMF World Bank และ BIS ดังนั้น ถ้าวาระบบการเงินและหน่วยงานกำกับดูแลเป็นจุดแข็งประการหนึ่งของเศรษฐกิจ

ในบทที่ 5 นี้ จะมองต่อไปในอนาคตและประเมินว่า ธปท. จะใช้จุดแข็งของระบบการเงินและขององค์กรเองในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างไร โดยคำนึงว่ายังต้องให้ความสำคัญในลำดับสูงสุดต่อหน้าที่หลัก คือ การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน ขณะเดียวกันจากบทที่ 4 จะเห็นว่าการทำงานที่ด้านดูแลเสถียรภาพของ ธปท. จะมีความยากและท้าทายขึ้น

หากจุดอ่อนด้านความขัดแย้งในสังคมตลอดจนด้านการกระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ได้รับการแก้ไข ดังนั้นสิ่งที่สำคัญต่อ ธปท. คือ การประสานงานกับส่วนงานอื่นเพื่อร่วมกันวางแนวทางเพื่อช่วยเหลือในความท้าทายทั้ง 2 ด้าน อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกัน โดยอาศัยจุดแข็งขององค์กรเป็นฐานเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศ ซึ่ง ธปท. ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2555-2559 ให้ครอบคลุมเรื่องนี้ไว้แล้วโดยในบทที่ 5 นี้จะมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นที่ ธปท. และภาคส่วนอื่นอาจพิจารณาให้ความสำคัญมากขึ้น และแนวทางดำเนินการที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการวางกลยุทธ์ของประเทศในช่วงต่อไป

แม้ ธปท. สามารถวางกลยุทธ์ให้ประสานงานเสริมสร้างศักยภาพการเติบโตของประเทศมากขึ้น แต่เครื่องมือของนโยบายการเงินมีขีดจำกัด และที่สำคัญยิ่งคือต้องไม่ขยายบทบาทที่ขัดแย้งต่อการทำหน้าที่หลักในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินและนโยบายการเงิน

บทบาทของธนาคารกลางและทิศทางกลยุทธ์ของ ธปท.

1. บทบาทหน้าที่หลักของธนาคารกลางและทฤษฎี (Central Bank Theory)

ธปท. มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี คือ พ.ศ. 2555-2559 โดยใช้กระบวนการสำรวจสภาพแวดล้อมทั้งในระดับประเทศ ต่างประเทศ และวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กร ผลลัพธ์คือ แผนยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองบทบาทหน้าที่ของเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่ได้มีการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2551

กฎหมายนี้มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและกรอบการกำกับดูแล ธปท. เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ธนาคารกลางที่ดี มีประสิทธิภาพ มีการกำกับดูแลที่ดี เพื่อเป็นเสาหลักที่สำคัญ ที่มั่นคง และได้รับความไว้วางใจน่าเชื่อถือ และสามารถดูแลผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ได้อย่างเหมาะสม และที่สำคัญสอดคล้องกับหลักการที่ดีมีเหตุมีผลในระดับสากล พร้อมกับสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา ระบบการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน

ภายใต้กฎหมาย ธปท. ปัจจุบันบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของ ธปท. คือ

- (1) เสถียรภาพของนโยบายการเงิน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) เป็นผู้รับผิดชอบการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่มีการกำหนดร่วมกันกับกระทรวงการคลัง
- (2) เสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน โดยมีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) รับผิดชอบกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และบริบทของประเทศไทย
- (3) เสถียรภาพระบบการชำระเงิน โดยมีคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) รับผิดชอบการกำหนดทิศทางและติดตาม

การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแลและระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน โดยในการดำเนินการดังกล่าวต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย

โดยในการประเมินเป้าหมายดังกล่าว กฎหมายได้ให้กรอบการดำเนินงาน กิจกรรมและอำนาจไว้ในมาตรา 8 ที่สำคัญ คือ การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน การเป็นนายธนาคารของรัฐบาลและเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนและบริหารทุนสำรองเงินตรา การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ตลอดจนการออกธนบัตรและจัดการธนบัตร รวมถึงการทำกรอื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของ ธปท.

อย่างไรก็ตาม ในการกำกับดูแล ธปท. นั้น กฎหมายก็ได้ระบุข้อห้ามไว้ชัดเจนในมาตรา 9 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญ คือ การป้องกันมิให้ ธปท. ดำเนินการในเรื่องที่จะขัดแย้งหรือบั่นทอนการทำหน้าที่หลัก 3 ประการที่กล่าวไปแล้ว ที่สำคัญคือเป็นข้อห้ามในเชิงการดำเนินการที่อาจบั่นทอนวินัยทางการเงิน มีลักษณะขัดแย้งทางผลประโยชน์ หรือเป็นการทำธุรกิจแข่งกับเอกชน เช่น ห้าม ธปท. ทำการค้าหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม หรือหากำไรกับประชาชนโดยตรง ห้ามซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินหรือบริษัทใด ยกเว้นที่มาจากการชำระหนี้หรือจากหลักประกันการที่ ธปท. ให้กู้กับสถาบันการเงินตามบทบาทของการดูแลเสถียรภาพในระบบการเงินตามที่ระบุในกฎหมาย ธปท. รวมถึงการซื้อหรือถือสิ่งฮาร์มิทรัพย์ ยกเว้นใช้เป็นที่ทำการ

จากการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และกรอบการทำงานของ ธปท. จะเห็นว่าบทบาทที่กว้าง มีเครื่องมือดำเนินการที่หลากหลาย จึงเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจดำเนินการและสามารถมีอิทธิพล (Influence) ในระบบเศรษฐกิจสูง ดังนั้นในการกำกับดูแลการดำเนินการของ ธปท. จึงต้องมีการวางระบบเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความคล่องตัว ความมีอิสระในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ทั่วโลกการกำกับดูแลและสร้างธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการสากล คือ ความชัดเจนและโปร่งใสในการดำเนินการ และมีคณะกรรมการที่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบ

หลักการดังกล่าวเป็นพื้นฐานที่สำคัญของ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่แก้ไขเมื่อปี 2551 ซึ่งเป็นการร่างกฎหมายโดยคำนึงถึงจุดอ่อนของการกำกับดูแลองค์กรของ ธปท. ที่มีส่วนนำไปสู่ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 โดยปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักความคิดในระดับสากลเรื่องบทบาทหน้าที่และการกำกับดูแลธนาคารกลาง การวางการดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ ความเป็นอิสระของธนาคาร

กลาง (Central Bank Independence) เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก เพราะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ของธนาคารกลางและรัฐบาล ซึ่งมีมิติเรื่องหลักการที่ดีด้านเศรษฐศาสตร์และมิติด้านอำนาจของรัฐ หลักการด้านเศรษฐศาสตร์คือ หากรัฐบาลมีการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสม (abuse power) โดยการใช้นโยบายการเงินพิมพ์เงินหรือปล่อยสินเชื่อให้กับรัฐบาลโดยตรง ก็จะนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน พิมพ์เงินจนไร้ค่าบั่นทอนเสถียรภาพทางการเงิน ในทางกลับกันในระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของชาติ รวมถึงเป้าหมายเศรษฐกิจและมีการเลือกตั้งผู้แทนและรัฐบาลเข้ามากำกับดูแล ธนาคารกลางก็ต้องเป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองเดียวกัน และทำงานประสานกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ (National Objective)

ความยากของการวางระบบที่เหมาะสมในเชิงการเมือง-เศรษฐกิจ (Political Economy) นี้ ก็มีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มากมายเพื่อกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่ให้อิสรภาพของธนาคารกลางที่เหมาะสม โดยสืบเนื่องจากทศวรรษ 2513-2523 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกขยายตัวอย่างรวดเร็วและหลายประเทศมีปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทั้งในด้านเงินเพื่อและดุลบัญชีเดินสะพัด กอปรกับระบบการเงินมีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่มาก ทำให้การใช้มาตรการในเชิงการกำกับดูแลควบคุมใช้ไม่ได้ผล เพราะกระแสการไหลเวียนของเงินของสถาบันการเงินเอกชน ทั้งธนาคารขนาดใหญ่ของโลกและตลาดการเงินมีขนาดใหญ่และแรงเกินกว่าที่ธนาคารกลางจะควบคุมหรือแทรกแซงด้านได้ นอกจากนี้การปรับตัวของตลาดการเงินยังมีลักษณะรวดเร็วและขยับตัวเร็วตามการคาดการณ์ (Expectation)

ดังนั้น จากสภาวะแวดล้อมของการทำนโยบายที่ซับซ้อนขึ้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเงินในยุคทศวรรษ 2533 มา เช่นทฤษฎีว่าด้วยการคาดการณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ มีเหตุผล (Rational Expectation) ประกอบกับแนวคิดว่า กลไกระบบเศรษฐกิจตลาดการเงินส่วนใหญ่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ ทำให้ระบบเศรษฐกิจจริง คือภาคการผลิต การจ้างงาน จะถูกกลไกตลาดจัดการให้อยู่ในระดับการผลิตและการจ้างงานที่สอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายของธนาคารกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปริมาณเงินที่ปล่อยเข้ามาในระบบหรือดอกเบี้ยที่กำหนด

โดยปัจจัยพื้นฐานเศรษฐกิจที่กำหนดการผลิต การจ้างงาน นั้นขึ้นกับจำนวนแรงงาน ประสิทธิภาพการทำงานของคน เครื่องจักรการผลิต ระดับเทคโนโลยี กระบวนการบริหารจัดการ โดยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ไม่ได้ปรับเปลี่ยนได้ในระยะสั้นหรือโดยการเร่งกระตุ้นปริมาณเงินในระบบ และหากธนาคารกลางพยายามกระตุ้นมากเกินไปจนถึงกำลังปัจจัยพื้นฐาน ก็อาจจะได้ผลกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระยะสั้น ๆ แต่ไม่ยั่งยืน และจะไม่คุ้มกับผลเสียที่จะตามมา เช่น แย่งชิงทรัพยากรจนเกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือนำเข้าเครื่องจักร สินค้า จนขาดดุลบัญชีเดินสะพัดหรือมีผลต่อค่าเงิน

ตามแนวคิดวาระระบบเศรษฐกิจและภาคธุรกิจ ประชาชน มีเหตุมีผลที่จะคาดการณ์ผลลัพธ์นั้น ๆ ได้ก่อนหน้า และก็จะไม่เร่งผลิตหรือจ้างงานหรือบริโภคตามการกระตุ้นของธนาคารกลาง เพราะคาดการณ์ว่าผลบวกจะไม่ยั่งยืน (not permanent) และถ้าพฤติกรรมของธุรกิจและประชาชนเป็นเช่นนี้ แม้แต่ผลในระยะสั้นในเชิงกระตุ้นเศรษฐกิจก็จะมี กล่าวคือธุรกิจและประชาชน “รู้เท่าทัน” ผลอย่างเดียวกันที่จะเกิดขึ้นก็คือ จะไม่มีความต้องการปริมาณเงินและสภาพคล่องในระบบ ส่งผลให้อำนาจซื้อของเงินลดลง หรือหากแย่ไปกว่านั้นอาจเกิดการเก็งกำไรระยะสั้นโดยอาศัยสภาพคล่องและปริมาณเงินส่วนเกิน ซึ่งจะก่อให้เกิดความผันผวนและความเสี่ยงในระบบ

จากแนวคิดดังกล่าวจึงสืบทอดมาสู่ความเข้าใจของข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายการเงินที่มาจากพื้นฐาน โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การวางเป้าหมายและกลยุทธ์นโยบายการเงินจึงเน้นไปในเรื่องการดูแลเสถียรภาพ

ในการดูแลเสถียรภาพของนโยบายการเงินนั้น กลยุทธ์ที่สำคัญคือ

1. ธนาคารกลางมีความโปร่งใสในกรอบนโยบาย ไม่สร้างความไม่แน่นอน (uncertainty) ให้กับระบบ

2. ธนาคารกลาง มีอิสรภาพเพียงพอที่จะเน้นการดูแลเสถียรภาพนโยบายการเงิน โดยไม่ถูกกดดันจากการเมืองให้ใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อหวังผลระยะสั้น

3. ธนาคารกลางมีความรับผิดชอบและมีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม (Accountability) กรอบนโยบายการเงินของธนาคารกลางส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทยก็กำหนดสอดคล้องกับหลักการ 3 ข้อนี้ โดยตีความว่าอิสรภาพของธนาคารกลางที่เหมาะสมคือ มีการตกลงกรอบเป้าหมายของนโยบายการเงินกับกระทรวงการคลัง เพื่อสอดคล้องกับการมีวินัยการเงินที่เหมาะสมตามหลักการบริหารเศรษฐศาสตร์ที่ดี และมีการประกาศกรอบอย่างโปร่งใสเพื่อให้มีวินัยทางการเงินและมีการตรวจสอบได้จากทุกภาคส่วน ทั้งภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน รัฐบาล คู่ค้า คู่ลงทุน แต่ให้ชปท. มีอิสรภาพในการดำเนินการ (Operational Independence) และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการที่มีกรอบการแต่งตั้งกำหนดโดยภาครัฐ

กรอบการกำกับดูแลที่ดี (Governance Structure) และกรอบการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของธนาคารกลางเป็นสิ่งที่มีการวิวัฒนาการมาเป็นช่วง ๆ สะท้อนวิวัฒนาการในระบบเศรษฐกิจ สังคม การปกครองในระดับสากลและในบริบทของแต่ละประเทศด้วย โดยมีการศึกษาบทเรียน โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ของระบบเศรษฐกิจการเงิน วิเคราะห์เชิงทฤษฎีและประยุกต์มาเป็นกรอบมาตรฐานและกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นพลวัตและควรมีการประเมินเป็นระยะ ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำกลยุทธ์ขององค์กร

2. ทิศทางกลยุทธ์ ธปท. และบทบาทในการพัฒนาประเทศ

บทบาทที่สำคัญที่สุดของ ธปท. ได้แก่น้ำหนักที่หลักที่กำหนดใน พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไข พ.ศ. 2551 คือด้านการรักษาเสถียรภาพ ที่รวมเสถียรภาพนโยบายการเงิน เสถียรภาพสถาบันการเงิน และเสถียรภาพระบบการชำระเงิน ซึ่งนับจากวิกฤตปี 2540 เป็นต้นมา มีการปรับปรุงองค์กร กรอบนโยบาย และดำเนินการมาได้อย่างดี โดยจะต้องให้ความสำคัญกับหน้าที่นี้ ในลำดับสูงสุดต่อไป นอกจากนี้ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา ได้เน้นความสำคัญของบทบาท ด้านพัฒนาการระบบการเงิน การชำระเงิน และการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ

ในช่วงต่อไป ธปท. อาจพิจารณาใช้ประโยชน์มากขึ้นจากจุดแข็งขององค์กรที่ได้เสริมสร้างมาในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ด้านแรก คือ การมีบทบาทด้านงานวิจัยเพื่อเสริมสร้างการดำเนินนโยบายของ ธปท. และการประสานนโยบายของ ธปท. กับส่วนงานด้านเศรษฐกิจ และการมีบทบาทเชิงรุก (Proactive) มากขึ้น ในการกำหนดกรอบกติกาสากลเช่นที่ดำเนินการใน Basel III และอาจใช้บทบาทดังกล่าวเพิ่มพูนด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับเพื่อนบ้านในอาเซียน เช่น การรวมกลุ่มกันผลักดันผลประโยชน์ร่วมมากขึ้นและสร้างอำนาจการต่อรองในเวทีสากล

โดยที่ ธปท. มีกระบวนการจัดทำกลยุทธ์ที่ดี และมีการนำเสนอยุทธศาสตร์และกรอบการประเมินการดำเนินการ (Balance Score Card : BSC) ต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่แล้ว และยังมี การคำนึงถึงพันธกิจหลัก การตรวจสอบสถานะแวดล้อมและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การศึกษาบทบาทสำคัญและแนวทางที่เป็นโอกาสต่อไปนี้ จึงไม่ได้อยู่นอกขอบเขตที่ ธปท. พิจารณาอยู่แล้วภายใต้แผนยุทธศาสตร์องค์กร แต่สิ่งที่คาดว่าจะเกิดประโยชน์ คือ การนำเอาแนวทางของ ธปท. มาประคบกับภาพใหญ่ของความท้าทายของประเทศที่โยงความมั่นคงทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงด้านสังคม การเมือง และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานกันให้เกิดพลังขับเคลื่อน

บทบาทสำคัญของ ธปท.

1. บทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน เป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของ ธปท.

1.1 ธปท. มีจุดแข็งและโอกาส คือ

1.1.1 ธปท. มีกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ใช้ได้ผลในการดูแลเสถียรภาพ แม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก จึงมีทุนด้านความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในระดับประเทศและระดับสากล

1.1.2 มีความพร้อมด้านการวิเคราะห์และวิจัย และมีการจัดทำผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อภาคส่วนอื่น เช่น รายงานเศรษฐกิจ การเงิน สถาบันการเงิน

1.1.3 มีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายตามกรอบที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง (Operational Independence) ทำให้ได้รับการยอมรับและความน่าเชื่อถือในความยึดมั่นในหลักการ (Integrity) ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล

1.2 กลยุทธ์ของ ธปท. ธปท. ได้วางกลยุทธ์ด้านการดูแลเสถียรภาพไว้อย่างดีและครอบคลุม ดังนั้น แนวทางคือผลักดันต่อเนื่อง กรอบนโยบายและกลยุทธ์ที่สำคัญคือ

1.2.1 การเสริมสร้างการประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุน้ำหนักหลักและการเสริมสร้างการวิเคราะห์และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย การประสานนโยบาย และการสื่อสารความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชน

1.2.2 การดำเนินการตามแผนเปิดเสรีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้า-ออกประเทศ โดยยังมีระบบติดตามสอดส่องเพื่อดูแลเสถียรภาพและเสริมสร้างความสามารถบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของภาคธุรกิจควบคู่กัน เพื่อให้มีความพร้อมและดูแลตนเองได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้เป็นการสนับสนุนการขยายการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ (Thai Direct Investment)

1.2.3 การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability) ธปท. ได้วางกรอบการวิเคราะห์และพิจารณา นโยบายที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายกำกับความเสี่ยงสถาบันการเงิน (Microprudential Policy) และนโยบายดูแลความเสี่ยงเชิงระบบ (Macropurdenential Policy) โดยมีกระบวนการประสานงาน คือ การประชุมหารือร่วมระหว่างกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) และกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) โดยในกรรมการนโยบายสถาบันการเงินนั้นรวมเลขานุการ ก.ล.ต. และ เลขานุการ คปภ. ตลอดจนผู้แทนจากกระทรวงการคลัง เพื่ออำนวยความสะดวกดูแลภาพความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงิน และตลาดการเงินได้อย่างครบถ้วน

1.3 สำหรับแนวทางดำเนินการต่อไป เนื่องจากกรอบและกลยุทธ์ได้วางไว้อย่างดีแล้ว ดังนั้นในช่วงต่อไปจึงเป็นการเสริมสร้างอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ข้อเสนอในส่วนของงานผู้วิจัยนี้เป็นการยกประเด็นท้าทายบางประการที่อาจให้ความสนใจเป็นพิเศษ ได้แก่

1.3.1 การวิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบายจะมีความท้าทายและซับซ้อนมากขึ้น เพราะวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกทำให้ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงของปัจจัยทางเศรษฐกิจและระบบการเงินเปลี่ยนไปจากในอดีต ดังนั้นการวิเคราะห์โดยอิงความสัมพันธ์หรือแบบจำลอง (Model) ในอดีตต้องมีการทบทวนและต้องพึ่งพาข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative) ควบคู่กันไป งานศึกษาวิจัยด้านนโยบายในเชิงลึกก็ยิ่งจะมีความสำคัญสูงขึ้นในหลายด้าน ดังที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อบทบาทด้านการวิจัย

1.3.2 ในวงการเศรษฐศาสตร์และธนาคารกลางทั่วโลกยังอยู่ในช่วงพัฒนากรอบการดำเนินนโยบายด้านเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability) มาตรการกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ (Macroprudential Measures) และการประสานบทบาทด้านนโยบายการเงินกับบทบาทใหม่ ๆ ของธนาคารกลาง คือการกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน (Microprudential Regulation) และด้านกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (Conduct Supervision) ดังนั้นมาตรฐานสากลยังเป็นหลักการกว้าง ๆ ที่ต้องนำมาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของแต่ละประเทศ จึงควรมีการติดตามศึกษาและนำมาประเมินกระบวนการของ ธปท. ที่กำลังพัฒนาอยู่ต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าวิวัฒนาการของกระบวนการทำงานไม่รัดครอนการทำงานที่ดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน ตลอด จนสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใน พ.ร.บ. ธปท. 2551

ซึ่งหากจะเปรียบเทียบก็เสมือนหนึ่งการต่อเติมเสริมบ้านให้มีห้องที่ทำประโยชน์ในด้านอื่น ๆ หลากหลายมากขึ้นนั้น ก็ต้องไม่บิดเบือน โครงสร้างพื้นฐานจนทำให้คานหรือเสาหลักรับน้ำหนักไม่ได้และบ้านเสียหาย และโดยที่กรอบการทำงานของธนาคารกลางส่วนใหญ่ โดยเฉพาะหลังบทเรียนวิกฤตเศรษฐกิจโลก เสมือนบ้านที่มีการต่อเติมอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการประเมินความสมดุลและสอดคล้องของบทบาทในภาพรวมเป็นระยะ ๆ

2. บทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน

2.1 ธปท. มีจุดแข็งและโอกาส คือ

2.1.1 ธปท. มีกรอบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นมาตรฐานสากล คือ Basel III และผ่านการประเมิน FSAP

2.1.2 การกำกับดูแลได้รับความน่าเชื่อถือ (Credibility) ผลการดำเนินงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นที่ยอมรับ โดยระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคง มีการบริหารความเสี่ยงที่ดี

ทำให้ผ่านพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤตการณ์ในเมืองในประเทศในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาอย่างราบรื่น ไม่มีธนาคารพาณิชย์ล้มหรือประสบปัญหา และให้บริการประชาชนและธุรกิจได้อย่างเป็นปกติ

2.1.3 ผู้กำกับได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยได้รับเชิญเข้าร่วมการวางกรอบการกำกับ Basel III โดยร่วมในคณะทำงานต่าง ๆ ทำให้มีช่องทางผลักดันกฎเกณฑ์สากลให้สอดคล้องกับประเทศไทยได้

2.1.4 มีการประสานงานใกล้ชิดกับบทบาทด้านนโยบายการเงิน เนื่องจากอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน ทำให้ผู้กำกับมีข้อมูลที่ดีในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของระบบสถาบันการเงิน และธุรกิจลูกค้าของสถาบันการเงิน

2.1.5 กฎหมาย พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย 2551 ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) เพื่อวางกรอบในการกำกับระบบสถาบันการเงินและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

2.2 แนวทางของ ธปท. ธปท. มีหลักการในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน 5 ด้าน ซึ่งดำเนินการมาอย่างได้ผล แม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก แต่เพื่อให้รองรับความท้าทายในช่วงต่อไป จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างอย่างต่อเนื่อง กรอบ 5 ด้านนี้ ได้แก่

2.2.1 ธนาคารพาณิชย์ต้องมีระบบบริหารที่ระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี (Prudent) โดยหัวใจสำคัญคือต้องระมัดระวังเรื่องการปล่อยสินเชื่อ โดยต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างดีและมีการติดตามประเมินความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง (Credit Standard and Process)

2.2.2 เสริมสร้างระบบการตรวจสอบโดยผนวกระบบการตรวจสอบที่เน้นการดูความเสี่ยงแต่ละประเภท (Risk Based Approach Supervision) กับการตรวจสอบธุรกิจที่มีนัยสำคัญ (Significant Activity Approach Supervision)

2.2.3 ดูแลให้ระบบธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนและเงินสำรองรองรับความเสี่ยงอย่างเพียงพอ

2.2.4 เสริมสร้างประสิทธิภาพและความสามารถของผู้ตรวจสอบ

2.2.5 ดูแลคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

2.2.6 กำหนดกรอบการดำเนินนโยบายด้าน Macroprudential Policy

2.3 เนื่องจากมีกลยุทธ์และกรอบการดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานสากลอยู่แล้ว ข้อเสนอที่อาจเสริมบทบาทของการพัฒนาประเทศได้นั้น ได้แก่ ประสานงานกับสมาคมธนาคารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมที่เป็นความท้าทาย เช่น การหาหรือประเมินเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability) ในภาพรวม การร่วมกันหาแนวทาง

เสริมสร้างระบบการเงินเพื่อรองรับความท้าทายในระยะยาว เช่น ปัญหาโครงสร้าง การออม การลงทุน จากสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และความต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีนัยกับระบบการเงินการธนาคาร โดยอาจจำเป็นต้องร่วมกันวางแผนพัฒนาระบบการเงินสำหรับ 5 ปีต่อไป

3. บทบาทด้านวิจัย

3.1 ธปท. มีจุดแข็ง คือ

3.1.1 มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ระบบการเงิน และข้อมูลเศรษฐกิจโลกที่ดี

3.1.2 มีบุคลากรที่มีความสามารถ

3.1.3 มีความน่าเชื่อถือในด้านความเป็นมืออาชีพ (Professional) และยึดหลักการ

(Integrity)

3.1.4 มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน

จุดแข็งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความโปร่งใสและการวิเคราะห์นโยบายและกลยุทธ์เพื่อพัฒนาประเทศในประเด็นด้านวินัยการเงิน การคลังได้

3.2 แนวทิศทางการกลยุทธ์ของ ธปท. กำหนดให้เสริมสร้างความร่วมมือเพื่อดูแลเสถียรภาพทางการเงิน โดยการวิเคราะห์วิจัยร่วมกันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

3.3 ธปท. ควรร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องคือ รัฐบาล เอกชน องค์กรอิสระ สถาบันการศึกษา เพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือเอกชน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อทำการวิจัยนโยบายของชาติ คือ

3.3.1 ผลกระทบของการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ต่อฐานะการเงินของระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่รวมระบบประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ระบบประกันสุขภาพ

ภาระของระบบในภาพรวมจะเป็นความเสี่ยงต่อฐานะการคลังและเสถียรภาพระบบการเงินได้ ดังนั้น ควรต้องวางมาตรการรองรับ โดยศึกษาแนวทางบริหารทั้งด้านกรอบผลประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือของรัฐ (Benefit) และการระดมรายได้จากการออมของประชาชนเอง ดังเช่น กองทุน Central Provident Fund (CPF) ของสิงคโปร์ และควรเตรียมความพร้อมของตลาดทุนในประเทศให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนระยะยาว เพื่อเตรียมจ่ายค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เงินที่ลงทุนระยะยาวจะสอดคล้องกับความจำเป็นในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ แต่ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส เพื่อความปลอดภัยและยั่งยืน โดยควรมีการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบทางการเงินระดับสากล

3.3.2 ศึกษาวิจัยแนวทางและวงกรอบ เพื่อความโปร่งใสของภาระหนี้สินโดยตรงและทางอ้อมของภาครัฐ โดยรวมรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และกองทุนต่าง ๆ และสถาบันการเงินของรัฐ โดยมี

3.3.2.1 การเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานสากล

3.3.2.2 มีการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ เช่น สตง. และจากสถาบันผู้สอบบัญชีระดับสากล

3.3.2.3 ควรเสริมสร้างสถาบันวิจัยที่อิสระจากอิทธิพลของรัฐบาลในด้านงบประมาณ และการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอนบุคลากร เช่น TDRi ซึ่งจะทำหน้าที่วิเคราะห์วิจัยกรอบการบริหารการเงินและระบบกำกับดูแลเทียบเคียงกับมาตรฐานสากล รวมทั้งสามารถสื่อให้ประชาชนและตลาดการเงินเพื่อเสริมกลไกวินัยทางตลาด (market discipline) เช่น สำนักจัดลำดับความน่าเชื่อถือมาช่วยทานอำนาจรัฐในการกำกับดูแลวินัยทางการเงิน ส่วนงานด้านวิจัยนี้อาจตั้งที่องค์กรอิสระ เช่น กรรมาธิการวุฒิสภา หรือสถาบันเอกชน เช่น สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) และควรมีหลายแห่งเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือครอบงำและเพื่อให้มีมุมมองหลากหลาย

3.3.3 ศึกษาวิจัยและวงกรอบให้สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารเฉพาะกิจ ควรแยกบัญชีธุรกรรมที่เป็นเชิงพาณิชย์ออกจากธุรกรรมที่เป็นไปตามโครงการของรัฐ และในส่วนหลังนี้ควรมีการประเมินความเสี่ยงของการสูญเสียโดยมาตรฐานบัญชีสากลและเปิดเผยต่อสาธารณชนทุกไตรมาส โดยรัฐบาลควรตั้งงบประมาณจ่ายไว้รองรับให้เพียงพอและมีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เช่น วุฒิสภา สตง. บริษัทตรวจสอบบัญชีสากล และ IMF เป็นต้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและยังจำเป็นมากเพื่อการพัฒนาประเทศ และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะช่วยเสริมความมั่นคงทางสังคมและการเมือง อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินของรัฐมีขนาดใหญ่ขึ้นอย่างมากหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก และปัจจุบันมีสัดส่วนเงินฝากประมาณหนึ่งในสามของระบบธนาคารทั้งหมด ดังนั้นหากเกิดความสูญเสียขึ้นก็จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินได้ ขณะเดียวกันเงินฝากเป็นเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อยและเยาวชน จึงยังมีความหมายมากและทาง การต้องดูแลให้ปลอดภัย ดังนั้นหากสถาบันการเงินของรัฐมีปัญหา กระทรวงการคลังต้องเข้ามาเพิ่มทุนชดเชยความเสียหายและเป็นความเสี่ยงต่อฐานะการคลังได้ ตัวอย่างของกรณีที่ปัญหารุนแรงมากได้แก่กรณีของสหรัฐอเมริกาในวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ที่ต้องดูแลสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อที่อยู่อาศัย ดังนั้น การวางกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมจึงสำคัญอย่างยิ่ง

สถาบันการเงินมีลักษณะของความเสี่ยงที่ค่อนข้างซับซ้อน คือภาระหนี้สินอาจมีทั้งที่อยู่โปร่งใสบนบัญชี หรือเป็นภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Contingent Liability) เช่น จากการค้ำประกัน ขณะที่คุณภาพสินทรัพย์เช่นสินเชื่อก็ต้องติดตามประเมินอย่างใกล้ชิด ดังนั้นเพียงการเปิดเผยงบดุลของสถาบันการเงินของรัฐอาจไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ประชาชนและผู้เสียภาษีเข้าใจถึงภาระหนี้สินทั้งสิ้นได้ หากเปรียบเทียบก็เสมือนส่งคนไข้ไปตรวจสุขภาพ มีรายงานตัวเลขสถิติเกี่ยวกับความดัน ค่าต่าง ๆ ในเลือด สายตา ความแข็งแรงของกระดูก แต่ยังต้องการแพทย์ที่เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ประเมินสุขภาพหรือวินิจฉัยโรคและความเสี่ยงของการเกิดโรคในอนาคต ดังนั้นควรมีการจัดตั้งสถาบันวิจัยด้านการเงินการคลังและเศรษฐกิจที่เชี่ยวชาญและน่าเชื่อถือ มีอิสระขึ้นทำหน้าที่นี้ นอกจากนี้ผู้วิจัยหรือหมอผู้วินิจฉัยสุขภาพหากเป็นแพทย์ประจำตัวเพียงคนเดียวก็อาจไม่เหมาะสม เพราะคงไม่ยากเปิดเผยหากตนเป็นผู้ให้ยาผิด จึงควรมีมากกว่าหนึ่งคนเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ดังนั้นสถาบันวิจัยนี้ก็ไม่ควรขึ้นกับรัฐบาลซึ่งเปรียบเสมือนแพทย์ประจำตัวและโรคมีหลายประเภทต้องการผู้เชี่ยวชาญจากหลายมุมมอง จึงควรเสริมสร้างสถาบันวิจัยอิสระเหล่านี้มากกว่าหนึ่งแห่ง เพื่อลดโอกาสการครอบงำทั้งจากรัฐบาลและเอกชนที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย

3.4 สร้างอำนาจต่อรองในเวทีการเงินระหว่างประเทศ ชปท. ได้มีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในเวทีการเงินระหว่างประเทศ เช่น BIS ที่กำหนดเกณฑ์ Basel III ดังนั้น จึงเป็นโอกาสให้สามารถร่วมมือกับธนาคารกลางในภูมิภาคเช่น อาเซียนและอาเซียนบวก จีน ญี่ปุ่น เกาหลี หรือรวมฮ่องกง ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ที่เรียกว่ากลุ่ม EMEAP เพื่อร่วมกันผลักดันให้กติกาสากลด้านการกำกับดูแลระบบการเงินโลก เช่น BIS IMF เหมาะสมกับไทยมากขึ้น ควรผลักดันให้

3.4.1 กลุ่มประเทศในเอเชียมีสิทธิเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสำคัญ 4 ด้านของ BIS มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันได้เข้าร่วมแค่คณะทำงานและอนุกรรมการ ขณะที่ประเทศขนาดเล็กในยุโรปหลายแห่งมีสิทธิมากกว่า

3.4.2 ผลักดันให้เอเชียได้สิทธิออกเสียงใน IMF มากขึ้น

3.4.3 ใช้ตำแหน่งในเวทีเหล่านี้ในการยื่นมือช่วยเหลือและเป็นผู้นำดูแลผลประโยชน์ของประเทศเอเชียนาเล็กกว่าหรือยังอยู่นอกวง เช่น เมียนมาร์ เพื่อสร้างทุนทางความสัมพันธ์

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ในระยะปานกลางเศรษฐกิจไทยเผชิญความเสี่ยงที่อาจเข้าสู่ภาวะที่ศักยภาพการเติบโต (Potential Growth) ลดลง หากความสามารถในการแข่งขันลดลงโดยไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนหรือยกระดับการผลิตได้ ซึ่งสภาพดังกล่าวเรียกว่ากับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) หากปล่อยให้ยืดยาว ในระยะยาวอาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่รุนแรงขึ้นและลุกลามจากปัญหาเศรษฐกิจออกไปสู่ปัญหาสังคมและปัญหาการเมือง จนอาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (Threat to National Security) ได้

ทั้งนี้หากผลผลิตหรือรายได้ของประเทศตกต่ำเป็นเวลานาน การว่างงานสูง ประชาชนขาดรายได้แต่ความต้องการใช้จ่ายเกินรายได้ และผลผลิตของประเทศ จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ อาทิ เงินเฟ้อสูงขึ้นหรือกระทบเสถียรภาพเศรษฐกิจต่างประเทศ โดยอิสรภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศถูกหนี้ยี่ที่มีปัญหาจะถูกจำกัดจากเงื่อนไขของเจ้าหนี้ จึงเป็นการถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Sovereignty) ของประเทศ

ประสบการณ์ของประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจเป็นบทเรียนที่สำคัญ เช่น กรณีประเทศเยอรมนีซึ่งในที่สุดนำไปสู่กระแสนิยมพรรคการเมืองหัวรุนแรง (Political Radicalism) วิกฤตเศรษฐกิจของเอเชียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และของยุโรปในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งให้เห็นถึงการถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่งในช่วงที่ต้องพึ่งพาเงินของต่างชาติ

ในสถานะที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำ จะยังมีความเสี่ยงจากการขาดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐสูงขึ้นอีกด้วย เพราะรัฐบาลจะเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองให้กระตุ้นเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารกลางมักเผชิญกับแรงกดดันให้ใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเกินควร หรือให้ลดความเข้มงวดในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อให้ปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น

การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจจะทวีความท้าทายและเติมพ้นของการยกระดับประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ธุรกิจไทยสามารถเข้าสู่ตลาดที่ใหญ่ขึ้น ในส่วนของการเปิดเสรีทางการเงินเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ อาเซียนจึงได้ตกลงให้ดำเนินการได้ถึงปี พ.ศ. 2563 นานกว่าการเปิดภาคการค้าและบริการถึง 5 ปี เพราะหากขาดความพร้อม อาจนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีของประเทศสมาชิก Eurozone

ธนาคารกลางมีศักยภาพและมาตรการในหลายด้านที่สามารถช่วยนำไปสู่การยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ ธนาคารกลางจึงจำเป็นต้องวางกลยุทธ์ที่เหมาะสมและประสานกับการบริหารนโยบายภาครัฐ (Public Policy Management) อย่างเหมาะสม เพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศให้ก้าวข้าม Middle-income Trap โดยศักยภาพที่สำคัญของธนาคาร คือ ด้านการวิเคราะห์วิจัย การดำเนินมาตรการพัฒนาระบบการเงิน ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพทางการเงิน

ดังนั้น ความท้าทายของธนาคารกลาง คือ การวางกลยุทธ์ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมประสานนโยบายภาครัฐ โดยมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) หรือด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Policy) ในขณะที่ต้องรักษาสมดุลของความเป็นอิสระ (Central Bank Independence) และความน่าเชื่อถือ (Policy Credibility) ในการดำเนินนโยบายเพื่อการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงิน ในบริบทที่ความท้าทายและเดิมพันสูงขึ้นภายใต้การเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน

ผลสรุปจากการศึกษาวิจัย

1. การเปรียบเทียบเครื่องชี้พัฒนาการของเศรษฐกิจไทยกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา เช่น เกาหลีใต้ BRICS และประเทศในอาเซียน จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของไทยในช่วง พ.ศ. 2543 – 2553 ต่ำกว่าในช่วง พ.ศ. 2523 – 2533 (ไม่รวมช่วงวิกฤตจากปี 2540) อย่างไรก็ตามไทยมีจุดแข็งในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตราเงินเฟ้อต่ำ การจ้างงานสูง คุลบัญชีเงินสะพัด และเงินสำรองระหว่างประเทศเข้มแข็ง ระบบการเงินและสถาบันการเงินมั่นคงไม่ถูกกระทบจากวิกฤตการเงินโลกในปี พ.ศ. 2551 ด้านการกระจายรายได้และพัฒนาการของทรัพยากรมนุษย์มีการปรับตัวดีขึ้นบ้างในช่วงปี พ.ศ. 2549 – 2554 เทียบกับ พ.ศ. 2543 – 2548 ดัชนี Gini Coefficient ลดลง และดัชนีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ (Human Development Index – HDI) สูงขึ้น แต่ยังเป็นจุดด้อย กล่าวคือประชาชนกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้เกินครึ่งของรายได้ทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งไม่ถึงร้อยละ 5

เศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่อาจเข้าข่ายติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) กล่าวคือการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาช่วยปิดส่วนต่าง (gap) ของรายได้ต่อหัวของไทยเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาได้ช้ากว่าประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ขณะที่ความสามารถในการแข่งขันที่วัดโดยเครื่องชี้ของ IMD ก็เพิ่มช้ากว่าคู่แข่งในอาเซียน เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย โดยปัจจัยถ่วงคือประสิทธิภาพของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐาน และที่เป็นจุดอ่อนอย่างมาก

คือความอ่อนแอของระบบการบริหารจัดการประเทศ (Institutional Factor) โดยเฉพาะดัชนีด้านการติดสินบนและคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใส ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ และมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงทางการเมืองและสังคม ขณะที่ปัจจัยด้านบวกคือการยกระดับประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ

2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความบ่งชี้เสี่ยง (SWOT Analysis) ของเศรษฐกิจไทย สรุปประเด็นสำคัญได้ว่าความท้าทายจะสูงขึ้น โดยเป็นผลมาจากปัจจัยที่มาจากสภาพพื้นฐานทางธรรมชาติ (Fundamentals) ทั้งของระบบเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจสังคมไทย

ในด้านต่างประเทศ แนวโน้มที่สำคัญคือการฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาและการลดมาตรการช่วยเหลือด้านสภาพคล่อง ในขณะที่เศรษฐกิจเอเชียมีความสำคัญและเชื่อมโยงกันมากขึ้น ระบบการเงินโลกที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น มาตรฐานสากลในการกำกับสถาบันการเงินเข้มงวดขึ้นจากผลของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ธุรกรรมทางการเงินอาจหลบออกนอกระบบการกำกับดูแล (Shadow bank) โดยสรุปแล้วปัจจัยด้านต่างประเทศจะมีความซับซ้อนขึ้น ผันผวน และคาดการณ์ยากขึ้น พร้อมกับจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในระดับสูงขึ้น เพราะระดับความเปิดของประเทศไทยจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ด้านเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น เศรษฐกิจมีจุดแข็งจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยแรงขับเคลื่อนทั้งจากอุปสงค์ในประเทศและการส่งออกที่มีการกระจายตัวอย่างสมดุลขึ้น ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพและสามารถกระจายการผลิตและตลาดได้กว้างขึ้น เข้าร่วมในเครือข่ายการผลิต (Supply chain) ระดับสากลและภูมิภาคขยายการลงทุนไปต่างประเทศ

ในระยะยาวเศรษฐกิจมีจุดอ่อนและบ่งชี้ท้าทาย คือโครงสร้างการผลิตที่เติบโตโดยอาศัยการผลิตที่ใช้แรงงานต้นทุนต่ำมีข้อจำกัดจากการขาดแคลนแรงงาน สัดส่วนผู้สูงอายุต่อแรงงาน (Dependency Ratio) สูงขึ้น เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ส่งผลจำกัดความสามารถในการสร้างรายได้และการออมของประเทศ และอาจทำให้ติดกับดัก Middle-income Trap ในระยะยาว สภาพสังคมผู้สูงอายุทำให้ความต้องการบริการสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) จะสูงขึ้น ขณะเดียวกันวินัยทางการเงินอ่อนลงในภาคครัวเรือนและในภาคการเงินของรัฐจากการใช้นโยบายประชานิยม การเพิ่มความสามารถกู้ยืมและมาตรการกระตุ้นการใช้จ่าย และการกู้ยืมจากสถาบันการเงินของรัฐ ทำให้ภาคครัวเรือนมีหนี้สูงขึ้น ซึ่งรวมไปถึงหนี้ในระบบ ซึ่งหากปล่อยจนขาดสมดุลจะไม่ยั่งยืน และเป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงของมนุษย์และชีวิตความเป็นอยู่ ขณะที่ฐานะการเงินภาครัฐ ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนต่างๆนอกงบประมาณ มีความซับซ้อนมากขึ้น ความโปร่งใสลดลงจากภาระหนี้ที่ไม่เปิดเผยในงบดุลหรืออยู่นอกงบประมาณ (Contingent liability)

จุดอ่อนเหล่านี้สร้างความเสี่ยงต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในระยะยาว กัดค้นฐานะการคลังและอาจเป็นระเบิดเวลาในระยะยาวหากไม่มีกรอบนโยบายความยั่งยืนทางการคลังที่มีการปฏิบัติอย่างมีวินัยตรวจสอบได้จากหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยแม้ว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 ของ GDP แต่ IMF ประเมินว่าการดำเนินนโยบายแบบขาดดุลของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้น และระดับหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นไปแตะที่ระดับร้อยละ 55 ภายในปี พ.ศ. 2561

ยิ่งกว่านั้นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพของเศรษฐกิจต้องมีการลงทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนภายในประเทศและพันธมิตรธุรกิจจากต่างประเทศ แต่จากข้อมูลของ IMD ไทยมีจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนพัฒนาได้แก่ ประสิทธิภาพของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐาน การติดสินบนและคอร์รัปชัน และความไม่โปร่งใส ตลอดจนพัฒนาการของทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Index) ทั้งการศึกษาและสุขภาพ การเปิดเสรีด้านการค้า การลงทุนสูงขึ้นทั้งใน AEC และกับประเทศอื่นที่ได้มีข้อตกลง FTA แล้ว จะเพิ่มความท้าทายและโอกาสในการปรับตัวยกระดับความสามารถในการแข่งขันโดยมีเดิมพันด้านเสถียรภาพที่สูงขึ้น

บทบาทภาครัฐที่สำคัญคือ การลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาและสุขภาพ การวางกรอบกฎหมายและการบังคับใช้ที่โปร่งใส การสนับสนุนการวิจัยเพื่อยกระดับการผลิต อย่างไรก็ตามภาครัฐมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะหากฐานะการคลังอ่อนแอ

3. ความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. การประเมินโอกาสที่ ธปท. จะใช้จุดแข็งของระบบการเงินและขององค์กรในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยและข้อเสนอแนะโดยคำนึงว่ายังต้องให้ความสำคัญในลำดับสูงสุดต่อหน้าที่หลักคือการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน ขณะเดียวกันการทำหน้าที่ด้านดูแลเสถียรภาพของ ธปท. จะมีความยากและท้าทายขึ้น หากติดกับดัก Middle-income Trap และจุดอ่อนด้านความขัดแย้งในสังคมตลอดจนด้านการกระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจไม่ได้รับการแก้ไข

บทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน เป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของ ธปท. ธปท. มีจุดแข็งและโอกาส คือ ธปท. มีกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ใช้ได้ผลในการดูแลเสถียรภาพแม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก จึงมีทุนด้านความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในระดับประเทศและระดับสากล มีความพร้อมด้านการวิเคราะห์และวิจัย มีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายตามกรอบที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง (Operational Independence) ทำให้ได้รับการยอมรับและความน่าเชื่อถือในความยึดมั่นในหลักการ (Integrity) ธปท.

โดยที่ได้วางกลยุทธ์ด้านการดูแลเสถียรภาพไว้อย่างดีและครอบคลุม ดังนั้นแนวทางคือ ผลักดันต่อเนื่องโดย

3.1 การเสริมสร้างการประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุหน้าที่หลัก และการเสริมสร้างการวิเคราะห์และข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย การประสานนโยบาย และการสื่อสารความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชน

3.2 การดำเนินการตามแผนเปิดเสรีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้า-ออกประเทศ โดยยังมีระบบติดตามสอดคล้องเพื่อดูแลเสถียรภาพและเสริมสร้างความสามารถบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของภาคธุรกิจควบคู่กัน เพื่อให้มีความพร้อมและดูแลตนเองได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้เป็นการสนับสนุนการขยายการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ (Thai Direct Investment)

3.3 การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability) ธปท. ได้วางกรอบการวิเคราะห์และพิจารณา นโยบายที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายกำกับความเสี่ยงสถาบันการเงิน (Microprudential Policy) และนโยบายดูแลความเสี่ยงเชิงระบบ (Macropurdenial Policy) โดยมีกระบวนการประสานงานคือ การประชุมหารือร่วมระหว่างคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) โดยในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินนั้นรวมเลขานุการ ก.ล.ต. และ เลขานุการ คปภ. ตลอดจนผู้แทนจากกระทรวงการคลัง เพื่ออำนวยความสะดวกดูแลภาพความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงิน และตลาดการเงินได้อย่างครบถ้วน

บทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน ธปท. มีจุดแข็งและโอกาส คือ

1. มีกรอบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นมาตรฐานสากลคือ Basel III และผ่านการประเมิน FSAP

2. การกำกับดูแลได้รับความน่าเชื่อถือ ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคง

3. ผู้กำกับได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยได้รับเชิญเข้าร่วมการวางกรอบการกำกับ Basel III

4. มีการประสานงานใกล้ชิดกับบทบาทด้านนโยบายการเงิน เนื่องจากอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน

5. กฎหมาย พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) เพื่อวางกรอบในการกำกับระบบสถาบันการเงินและการแก้ไขปัญหา สถาบันการเงิน

เพื่อให้รองรับความท้าทายในช่วงต่อไป จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างอย่างต่อเนื่อง
กรอบ 5 ด้านนี้ ได้แก่

1. ธนาคารพาณิชย์ต้องมีระบบบริหารที่ระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี (Prudent) โดยหัวใจสำคัญ คือ ต้องระมัดระวังเรื่องการปล่อยสินเชื่อ โดยต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างดีและมีการติดตามประเมินความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง (Credit Standard and Process)

2. เสริมสร้างระบบการตรวจสอบโดยผนวกระบบการตรวจสอบที่เน้นการดูความเสี่ยงแต่ละประเภท (Risk Based Approach Supervision) กับการตรวจสอบธุรกิจที่มีนัยสำคัญ (Significant Activity Approach Supervision)

3. ดูแลให้ระบบธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนและเงินสำรองรองรับความเสี่ยงอย่างเพียงพอ

4. เสริมสร้างประสิทธิภาพและความสามารถของผู้ตรวจสอบ

5. ดูแลคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

บทบาท มีจุดแข็ง คือ

1. มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ระบบการเงิน และข้อมูลเศรษฐกิจโลกที่ดี

2. มีบุคลากรที่มีความสามารถ

3. มีความน่าเชื่อถือในด้านความเป็นมืออาชีพ (Professional) และยึดหลักการ (Integrity)

4. มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน จุดแข็งเหล่านี้

จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความโปร่งใสและการวิเคราะห์นโยบายและกลยุทธ์เพื่อพัฒนาประเทศ
ในประเด็นด้านวินัยการเงิน การคลัง ได้

ข้อเสนอแนะ

ธนาคารกลางทั่วโลกเผชิญความท้าทายมากขึ้น นับจากวิกฤตการณ์การเงิน โลกปี 2551 โดยเฉพาะในส่วนของความผันผวนในระบบเศรษฐกิจการเงิน โลก สำหรับ ธปท. นอกจากความท้าทายดังกล่าวแล้ว ยังเผชิญกับความไม่แน่นอนของปัจจัยสังคมและการเมืองในประเทศด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่เชื่อมโยงกันของความเสี่ยงจากภัยคุกคามที่ซับซ้อนที่ศักยภาพของการเติบโตของเศรษฐกิจลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวม ความกินดีอยู่ดีของประชาชน และเสถียรภาพทางสังคมและการเมือง

อย่างไรก็ตาม ธปท. เป็นองค์กรที่มีจุดแข็งในหลายด้านที่จะเป็นตัวเสริมการยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้ขยายตัวได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน และก้าวหน้า จึงเป็นโอกาสที่จะใช้ศักยภาพขององค์กรในการประสานสานกับส่วนงานหลักอื่น ๆ ด้านเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบ

ต่อหน้าที่หลักของธนาคารกลางในการดูแลเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ และพึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของเครื่องมือนโยบายการเงินที่ไม่สามารถยกระดับการเติมโตทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งประการหลังนี้ต้องอาศัยนโยบายที่ระดับโครงสร้างการผลิตในภาคเศรษฐกิจจริง (Structural Policy)

จากการศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของบทบาทของ ธปท. ในการสนับสนุนการยกระดับประเทศให้ก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ระดับปานกลางนั้น มีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากลยุทธ์องค์กรและกรอบการนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทานควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านบทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน

เสริมสร้างกระบวนการวิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบาย จะมีความท้าทายและซับซ้อนมากขึ้น เพราะวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน โลกทำให้ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงของปัจจัยทางเศรษฐกิจและระบบการเงินเปลี่ยนไปจากในอดีต ดังนั้นการวิเคราะห์โดยอิงความสัมพันธ์หรือแบบจำลอง (Model) ในอดีตต้องมีการทบทวนและต้องพึ่งพาข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative) ควบคู่กันไป เช่นผลของการใช้มาตรการด้าน Macroprudential ต่าง ๆ ต่อกระบวนการถ่ายทอด ผลของนโยบายการเงิน (Monetary policy transmission) ศักยภาพการเติบโต (Growth Potential) ของเศรษฐกิจในระยะยาว โครงสร้างระบบการเงินและรูปแบบสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย ความเสี่ยงที่สำคัญในระบบการชำระเงินเมื่อมีการเปิดเสรี AEC และ พัฒนาการของระบบ IT และกระแส Digital Economy ในช่วง 5 ปี

2. ข้อเสนอแนะด้านบทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน

ธปท. ควรประสานงานกับสมาคมธนาคาร ภาคธุรกิจ เพื่อร่วมกันมองประเด็นเชิงกลยุทธ์ของระบบเศรษฐกิจและการเงินในทศวรรษต่อไป เช่น การหาหรือประเด็นเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability) ในภาพรวม การร่วมกันหาแนวทางเสริมสร้างระบบการเงินเพื่อรองรับความท้าทายในระยะยาว เช่น ปัญหาโครงสร้าง การออม การลงทุนจาก Aging Society และความต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีนัยกับระบบการเงินการธนาคาร โดยอาจจำเป็นต้องร่วมกันวางแผนพัฒนาระบบการเงินสำหรับ 5 ปีต่อไป

3. ข้อเสนอแนะด้านบทบาทงานวิจัยเพื่อยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ธปท. ควรร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐบาล เอกชน องค์กรอิสระ สถาบันการศึกษา เพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อทำการวิจัยนโยบายของชาติ ที่สำคัญได้แก่

3.1 วิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายของชาติเรื่องการดูแลผลกระทบของการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ต่อฐานะการเงินของระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่รวมระบบประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ระบบประกันสุขภาพ ภาระของระบบในภาพรวมจะเป็นความเสี่ยงต่อฐานะการคลังและเสถียรภาพระบบการเงินได้ ดังนั้นควรต้องวางมาตรการรองรับโดยศึกษาแนวทางบริหารทั้งด้านกรอบผลประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือของรัฐ (Benefit) และการระดมรายได้จากการออมของประชาชนเอง ดังเช่น กองทุน Central Provident Fund (CPF) ของสิงคโปร์ และควรเตรียมความพร้อมของตลาดทุนในประเทศให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนระยะยาวเพื่อเตรียมจ่ายค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เงินที่ลงทุนระยะยาวจะสอดคล้องกับความจำเป็นในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ แต่ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใสเพื่อความปลอดภัยและยั่งยืน โดยควรมีการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบทางการเงินระดับสากล

3.2 ศึกษาวิจัยแนวทางและวางกรอบ เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของภาระหนี้สินโดยตรงและทางอ้อมของภาครัฐ โดยรวมฐานะของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และกองทุนต่าง ๆ และสถาบันการเงินของรัฐ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานสากล มีการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ เช่น สตง. และผู้สอบบัญชีที่มีความชำนาญระดับสากลและควรเสริมสร้างสถาบันวิจัยที่อิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณ และการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอนบุคลากร ซึ่งจะทำหน้าที่วิเคราะห์วิจัยกรอบการบริหารการเงินและระบบกำกับดูแลเทียบเคียงกับมาตรฐานสากล รวมทั้งสามารถสื่อให้ประชาชนและตลาดการเงินเข้าใจเพื่อใช้วิจัยและเสริมกลไกของวินัยทางตลาด (Market Discipline) โดยข้อมูลที่โปร่งใสจะช่วยให้ภาคส่วนที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความสามารถวิเคราะห์เชิงลึก เช่น สำนักจัดลำดับความน่าเชื่อถือ ตลาดการเงินในและต่างประเทศ มีบทบาทสอบทานข้อมูลที่มีความซับซ้อนด้านธุรกรรมทางการเงินภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เสริมความโปร่งใสและกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชนและองค์กรอิสระได้เข้มแข็งมากขึ้น

ประเทศไทยและเศรษฐกิจไทยอยู่ที่จุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ ความสำเร็จของการยกระดับโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง ระบบธรรมาภิบาล ย่อมมีผลเชื่อมโยงกับศักยภาพทางเศรษฐกิจและในทางกลับกันเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้ปฏิรูประบบสังคมและการเมืองได้ ดังนั้น การวางบทบาทและกลยุทธ์ของ ธปท. เพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนและยกระดับประเทศ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555–2559”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>, 2554.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559”. (ออนไลน์). : เข้าถึงได้จาก : http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/Summary Plan11_ thai.pdf, 2554.
- “จาก Basel II สู่ Basel III : พัฒนาการเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินนำไทย”, พระสยาม. ปีที่ 37 (ฉบับที่ 2). มีนาคม – เมษายน 2557. หน้า 3-9.
- นณริฎ พิศลบุตร. “นโยบายภาครัฐกับการผลักดันประเทศให้ก้าวพ้นกับดักรายได้ประเทศปานกลาง”. กรุงเทพธุรกิจ, 12 กันยายน 2556.
- “แนวทางการแก้ไขปัญหาคอขวดความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ”. ทีดีอาร์ไอ, (ฉบับที่ 73), สิงหาคม 2552.
- ประสาร ไตรรัตน์วรกุล, ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย. คำกล่าวเปิดงานสัมมนาวิชาการ สปท. “วางรากฐานสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย”. ณ ห้องบางกอกคอนเวนชัน โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ กรุงเทพ, 19 กันยายน 2556.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/FSMP2/Documents/FSMPHII_EexecutiveSummaryT.pdf, 2557.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ของธนาคารแห่งประเทศไทย 2555-2559”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/StrategicPlan/Pages/strategicplan.aspx>, 2554.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.bot.or.th/Thai/LawsAndRegulations/DocLib_ThaiLaw/Law_T10_BOT.pdf, 2551.

- พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มประเทศ BRICs และอิน โดนีเซีย”. 26 พฤษภาคม 2553.
- วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), สถาบัน. “ชุดโครงการวิจัยนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับไทยให้พื้กับดักรายได้ปานกลาง”. เมษายน 2556.
- สมชัย จิตสุชน. “ไทยจะก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางได้อย่างไร”. กรุงเทพธุรกิจ, 31 กรกฎาคม 2556.

ภาษาต่างประเทศ

- Bank of Korea. “2008 Annual Report”. (Online). Available : http://www.bok.or.kr/download/search?file_path=/attach/eng/740/2009/07/1247463401412.pdf&file_name=Annual+Report+2008.pdf, 2009.
- Bank of Korea. “2009 Annual Report”. (Online). Available : http://www.bok.or.kr/download/search?file_path=/attach/eng/740/2010/07/1279001608902.pdf&file_name=ANNUAL+REPORT+2009fn.pdf, 2010.
- Bank of Korea. “2013 Annual Report”. (Online). Available : http://www.bok.or.kr/download/search?file_path=/attach/eng/740/2014/06/14019287536330.pdf&file_name=Annual+Report+2013.pdf, 2014.
- Chotima Sitthichaisit, Wararat Khemongkorn and Atipong Saikaew. “Inflation Dynamics and Monetary Policy.” (Online). Available : http://www.bot.or.th/Thai/Economic Conditions/Publication/DiscussionPaper/dp012012_eng.pdf, August 2012.
- Economic Planning Unit, Prime Minister’s Department. “Ninth Malaysia Plan 2006-2010”. (Online). Available : http://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RM9_E.pdf, 2006.
- Economic Planning Unit, Prime Minister’s Department. “Tenth Malaysia Plan 2011-2015”. (Online). Available : http://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RMK10_Eds.pdf, 2010.

- Il SaKong and Youngsun Koh. "The Korean Economy Six Decades of Growth and Development". (Online). Available : <http://210.114.108.22/pub/docu/en/AH/AA/AHAA2010AAB/AHAA-2010-AAB.PDF>, Korea Development Institute, 2010.
- International Monetary Fund. "IMF Executive Board Concludes 2012 Article IV Consultation with Thailand". (Online). Available : <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn1248.htmz>, May 2012.
- International Monetary Fund. "World Economic Outlook Database". (Online). Available : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>, April 2014.
- IMD World Competitiveness Center. "IMD WORLD COMPETITIVENESS ONLINE". (Online). Available : <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>, 2014.
- Kiatipong Ariyapruchya, Sukonpat Chantapant and Tosapol Apaitan. "Dealing with Structural Change: A Diagnosis of the Thai Economy". (Online). Available : http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Publication/DiscussionPaper/dp042011_eng.pdf, October 2011.
- Korea Development Institute. "KDI Economic Outlook 2014-1st Half". (Online). Available : http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/database/report_art_print.jsp?pub_no=13645&period_type=3, 2014.
- Mahathir Bin Mohamad. "Malaysian: The Way Forward (Vision 2020)". (Online). Available : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan003223.pdf>, 1991.
- Michael P. Todaro and Stephen C. Smith. Economic Developments. 9th edition, (United Kingdom : Prentice Hall. Cloth), 2005.
- Ministry of Strategy and Finance. "3-Year plan for Economics Innovation". (Online). Available : http://english.mosf.go.kr/popup/14_PolicyFocusBanner_20140401/popup.html, 2014.
- United Nations Development Programme. "Human Development Report", (Online). Available : http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf, 2013.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นางสาวนวพร มหารักษ์กะ

วัน เดือน ปีเกิด 3 ตุลาคม 2504

การศึกษา London School of Economics, London University, United Kingdom,
B.Sc (Economics), 1983
Harvard University, U.S.A., M.P.A. (Public Administration), 1992

ประวัติการทำงาน

เข้าทำงานในธนาคารแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2528

30 ก.ย. 2528	-	30 ต.ค. 2532	เศรษฐกรผู้ช่วย ฝ่ายวิชาการ
1 พ.ย. 2532	-	30 ก.ย. 2536	เศรษฐกร ฝ่ายวิชาการ
1 ต.ค. 2536	-	30 ก.ย. 2541	หัวหน้าหน่วย ฝ่ายวิชาการ
1 ต.ค. 2541	-	31 ต.ค. 2542	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย ฝ่ายวิชาการ
1 พ.ย. 2542	-	31 ม.ค. 2544	ผู้บริหารอาวุโส ส่วนเศรษฐกิจมหภาค ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจในประเทศ สายนโยบายการเงิน
1 ก.พ. 2544	-	30 มิ.ย. 2546	ผู้บริหารอาวุโส ส่วนพัฒนานโยบายระยะยาว ฝ่ายนโยบายสถาบันการเงิน สายนโยบายสถาบันการเงิน
1 ก.ค. 2546	-	30 ก.ย. 2548	หัวหน้าสำนักงานตัวแทนอาวุโส สำนักงานตัวแทน ธปท. นครลอนดอน ฝ่ายตลาดการเงินและบริหารเงินสำรอง สายตลาดการเงิน
1 ต.ค. 2548	-	30 ก.ย. 2551	ผู้อำนวยการ สำนักวิเคราะห์และการต่างประเทศ ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน สายนโยบายสถาบันการเงิน

1 ต.ค. 2551	-	30 ก.ย. 2555	ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน สายนโยบายสถาบันการเงิน
1 ต.ค. 2555	-	ปัจจุบัน	ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายตรวจสอบกิจการภายใน

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายตรวจสอบกิจการภายใน

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง กลยุทธ์ของธนาคารกลางในการยกระดับเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในบริบท
การเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน

ผู้วิจัย นางสาวนภาพร มหารักษ์กะ หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายตรวจสอบกิจการภายใน

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ในระยะปานกลางเศรษฐกิจไทยเผชิญความเสี่ยงที่อาจเข้าสู่สภาวะที่ศักยภาพการเติบโต (Potential Growth) ลดลง หากความสามารถในการแข่งขันลดลง โดยไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุน หรือยกระดับการผลิตได้ ซึ่งสภาพดังกล่าวเรียกว่ากับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) หากปล่อยให้อยู่เฉยๆ ในระยะยาวอาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่รุนแรงขึ้น และลุกลามจากปัญหาเศรษฐกิจออกไปสู่ปัญหาสังคมและปัญหาการเมือง จนอาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (Threat to National Security) ได้

ทั้งนี้หากผลผลิตหรือรายได้ของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ตกต่ำเป็นเวลานาน การว่างงานสูง ประชาชนขาดรายได้ แต่ความต้องการใช้จ่ายเกินรายได้และผลผลิตของประเทศ จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ อาทิ เงินเฟ้อสูงขึ้น หรือกระทบเสถียรภาพเศรษฐกิจด้านต่างประเทศ คือขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ฐานะการเงินระหว่างประเทศทรุดลง ค่าเงินอ่อนตัว และหนี้ต่างประเทศเพิ่ม โดยอิสรภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศถูกหนี้ยี่มีปัญหาจะถูกจำกัดจากเงื่อนมือของเจ้าหนี้ จึงเป็นการถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Sovereignty) ของประเทศ

ประสบการณ์ของประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจเป็นบทเรียนที่สำคัญ เช่น กรณีประเทศเยอรมนีต้องชดใช้หนี้ค่าความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ธนาคารกลางพิมพ์เงินจนเงินไร้ค่า (Hyper Inflation) เศรษฐกิจล้มเหลว ปัญหาความยากจน ความขัดแย้งในสังคมที่รุนแรง และในที่สุดนำไปสู่กระแสนิยมพรรคการเมืองหัวรุนแรง (Political Radicalism) การขึ้นสู่อำนาจของ Hitler ส่วนวิกฤตเศรษฐกิจของเอเชียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และของยุโรปในปี พ.ศ. 2551 ชี้ให้เห็นถึงการถูกรีดถอนอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่งในช่วงที่ต้องพึ่งพาเงินของต่างชาติ

ในสภาวะที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำ จะยังมีความเสี่ยงจากการขาดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐบาลสูงขึ้นอีกด้วย เพราะรัฐบาลจะเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองให้กระตุ้นเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารกลางมักเผชิญกับแรงกดดันให้ใช้นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายเกินควร หรือให้ลดความเข้มงวดในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อให้ปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น ทั้งนี้หากสาเหตุของปัญหาจากการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันแล้ว ผลของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเร่งใช้จ่าย หรือนโยบายด้านอุปสงค์ (Demand-side Policy) จะไม่ยั่งยืน ในที่สุดจะบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเงินได้ และลดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจที่ถือเป็นฐานอำนาจของชาติ (National Power) เช่น กรณีประเทศญี่ปุ่นใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา และสหรัฐอเมริกาและยุโรปในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. 2551 ที่อำนาจทางเศรษฐกิจลดลง ขณะที่อำนาจทางเศรษฐกิจของเอเชียและกลุ่ม BRICS สูงขึ้น และทำให้มีสิทธิมีเสียงในเวทีเศรษฐกิจโลกสูงขึ้น เช่น World Bank , IMF, BIS, WTO

การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ จะทวีความท้าทายและเติมพ้นของการยกระดับประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ธุรกิจไทยสามารถเข้าสู่ตลาดที่ใหญ่ขึ้น การเปิดเสรีอย่างเหมาะสมจึงเป็นปัจจัยกระตุ้น (Catalyst) การปรับตัวทางเศรษฐกิจที่สำคัญมาก ในส่วนของการเปิดเสรีทางการเงินเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ อาเซียนจึงได้ตกลงให้ดำเนินการได้ถึงปี พ.ศ. 2563 นานกว่าการเปิดภาคการค้าและบริการถึง 5 ปี เพราะหากขาดความพร้อม อาจนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีของประเทศสมาชิก Eurozone

ธนาคารกลางมีศักยภาพและมาตรการในหลายด้านที่สามารถช่วยนำไปสู่การยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ ธนาคารกลางจึงจำเป็นต้องวางกลยุทธ์ที่เหมาะสมและประสานกับการบริหารนโยบายภาครัฐ (Public Policy Management) อย่างเหมาะสม เพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศให้ก้าวข้าม Middle-income Trap โดยศักยภาพที่สำคัญของธนาคาร คือ ด้านการวิเคราะห์วิจัย การดำเนินมาตรการพัฒนาระบบการเงิน ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพทางการเงิน

ดังนั้น ความท้าทายของธนาคารกลาง คือ การวางกลยุทธ์ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมประสานนโยบายภาครัฐ โดยมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) หรือด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Policy) ในขณะที่ต้องรักษาสมดุลของความเป็นอิสระ (Central Bank Independence) และความน่าเชื่อถือ (Policy Credibility) ในการดำเนินนโยบายเพื่อการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงิน ในบริบทที่ความท้าทายและเติมพ้นสูงขึ้นภายใต้การเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ กับไทย ด้านการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน และการก้าวข้าม Middle-income Trap
2. เพื่อศึกษา สภาวะแวดล้อม จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยงที่เศรษฐกิจไทยจะประสบปัญหา Middle-income Trap
3. เพื่อศึกษาความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. และแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและกรอบนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทนโยบายด้านอุปทาน (Supply-side Policy) ควบคู่กับดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และใช้โอกาสเพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจการเงินโลก กำหนดกติกาสากลด้านระบบการเงินโลกให้เหมาะสมกับประเทศในภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์ในเชิงรุกเพื่อดูแลเสถียรภาพทางการเงิน

ขอบเขตของการวิจัย

งานศึกษานี้ครอบคลุมแนวคิดทางทฤษฎีด้านการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (Growth Theory) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Development Economics) ของการวางกรอบนโยบายของธนาคารกลาง ทั้งด้านนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability Policy) นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างระบบการเงิน (Financial Sector Development Policy) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) รวมถึงการศึกษาความท้าทายในการก้าวข้าม Middle-income Trap ตลอดจนนัยของการเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียนต่อความท้าทายของธนาคารกลาง เพื่อประเมินความเหมาะสม เสนอแนะการวางกรอบนโยบาย ของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทาน ควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

1. งานศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาจากบทความเชิงวิชาการ งานวิเคราะห์ และงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. ศึกษาประสบการณ์ และเครื่องมือพัฒนาการของประเทศต่าง ๆ ในการก้าวข้าม Middle-income Trap
3. ศึกษาสภาวะแวดล้อม และวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยงที่เศรษฐกิจไทยจะประสบปัญหา Middle-income Trap

4. วิเคราะห์ความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทาน พร้อมกับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม และวิเคราะห์นัยของการเปิดเสรีทางการเงินในอาเซียนต่อความท้าทายของ ธปท. ดังกล่าว

5. เสนอแนะแนวทางการพัฒนากลยุทธ์องค์กรและกรอบการนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทานควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม

ผลการวิจัย

1. การเปรียบเทียบเครื่องชี้พัฒนาการของเศรษฐกิจไทยกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา เช่น เกาหลีใต้ BRICS และประเทศในอาเซียน จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของไทยในช่วง พ.ศ. 2543 – 2553 ต่ำกว่าในช่วง พ.ศ. 2523 – 2533 (ไม่รวมช่วงวิกฤตจากปี 2540) อย่างไรก็ตาม ไทยมีจุดแข็งในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตราเงินเฟ้อต่ำ การจ้างงานสูง ดุลบัญชีเดินสะพัดและเงินสำรองระหว่างประเทศเข้มแข็ง ระบบการเงินและสถาบันการเงินมั่นคง ไม่ถูกกระทบจากวิกฤตการเงินโลกในปี พ.ศ. 2551 ด้านการกระจายรายได้และพัฒนาการของทรัพยากรมนุษย์มีการปรับตัวดีขึ้นบ้าง¹ แต่ยังเป็นจุดด้อย กล่าวคือ ประชาชนกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้เกินครึ่งของรายได้ทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งไม่ถึงร้อยละ 5

เศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่อาจเข้าข่ายติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) กล่าวคือการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ช่วยปิดส่วนต่าง (gap) ของรายได้ต่อหัวของไทยเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาได้ช้ากว่าประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้ ใต้หวัน สิงคโปร์ ขณะที่ความสามารถในการแข่งขันที่วัดโดยเครื่องชี้ของ IMD ก็เพิ่มช้ากว่าคู่แข่งในอาเซียน เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย โดยปัจจัยถ่วงคือ ประสิทธิภาพของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐาน และที่เป็นจุดอ่อนอย่างมากคือความอ่อนแอของระบบการบริหารจัดการประเทศ (Institutional Factor) โดยเฉพาะดัชนีด้านการติดสินบนและคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใส ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ และมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงทางการเมืองและสังคม ขณะที่ปัจจัยด้านบวก คือ การยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐกิจ

¹ ในช่วงปี พ.ศ. 2549 – 2554 เทียบกับ พ.ศ. 2543 – 2548 ดัชนี Gini Coefficient ลดลง และดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index – HDI) สูงขึ้น

2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความบ่งชี้เสี่ยง (SWOT Analysis) ของเศรษฐกิจไทย สรุปประเด็นสำคัญได้ว่าความท้าทายจะสูงขึ้น โดยเป็นผลมาจากปัจจัยที่มาจากสภาพพื้นฐานทางธรรมชาติ (Fundamentals) ทั้งของระบบเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจสังคมไทย

ในด้านต่างประเทศ แนวโน้มที่สำคัญคือการฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา และการลดมาตรการช่วยเหลือด้านสภาพคล่อง ในขณะที่เศรษฐกิจเอเชียมีความสำคัญและเชื่อมโยงกันมากขึ้น ระบบการเงินโลกที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น มาตรฐานสากลในการกำกับสถาบันการเงินเข้มงวดขึ้นจากผลของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ธุรกรรมทางการเงินอาจหลบออกนอกระบบการกำกับดูแล (Shadow bank) โดยสรุปแล้วปัจจัยด้านต่างประเทศจะมีความซับซ้อนขึ้น ผันผวน และคาด การณ์ยากขึ้น พร้อมกับจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในระดับสูงขึ้น เพราะระดับความเปิดของประเทศไทยจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ด้านเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น เศรษฐกิจมีจุดแข็งจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยแรงขับเคลื่อนทั้งจากอุปสงค์ในประเทศและการส่งออกที่มีการกระจายตัวอย่างสมดุลขึ้น ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพและสามารถกระจายการผลิตและตลาดได้กว้างขึ้น เข้าร่วมในเครือข่ายการผลิต (Supply chain) ระดับสากลและภูมิภาค ขยายการลงทุนไปต่างประเทศ

ในระยะยาว เศรษฐกิจมีจุดอ่อนและบ่งชี้ท้าทาย คือ โครงสร้างการผลิตที่เติบโตโดยอาศัยการผลิตที่ใช้แรงงานต้นทุนต่ำ มีข้อจำกัดจากการขาดแคลนแรงงาน สัดส่วนผู้สูงอายุต่อแรงงาน (Dependency Ratio) สูงขึ้น เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ส่งผลจำกัดความสามารถในการสร้างรายได้และการออมของประเทศ และอาจทำให้ติดกับดัก Middle-income Trap ในระยะยาว สภาพสังคมผู้สูงอายุทำให้ความต้องการบริการสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) จะสูงขึ้น ขณะเดียวกันวินัยทางการเงินอ่อนลงในภาคครัวเรือนและในภาคการเงินของรัฐจากการใช้นโยบายประชานิยม การเพิ่มความสามารถกู้ยืมและมาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายและการกู้ยืมจากสถาบันการเงินของรัฐ ทำให้ภาคครัวเรือนมีหนี้สูงขึ้น ซึ่งรวมไปถึงหนี้ในระบบ เป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงของมนุษย์ และชีวิตความเป็นอยู่ ขณะที่ฐานะการเงินภาครัฐ ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนต่าง ๆ นอกงบประมาณ มีความซับซ้อนมากขึ้น ความโปร่งใสลดลงจากภาระหนี้ที่ไม่เปิดเผยในงบดุลหรืออยู่นอกงบประมาณ (Contingent liability)

จุดอ่อนเหล่านี้สร้างความเสี่ยงต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในระยะยาว กัดฉุดฐานะการคลังและอาจเป็นระเบิดเวลาในระยะยาว หากไม่มีกรอบนโยบายความยั่งยืนทางการคลังที่มีการปฏิบัติอย่างมีวินัย ตรวจสอบได้จากหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยแม้ว่ารัฐบาล

ไทยมีนโยบายที่จะรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 ของ GDP แต่ IMF ประเมินว่าการดำเนินนโยบายแบบขาดดุลของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้น และระดับหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นไปแตะที่ระดับร้อยละ 55 ภายในปี พ.ศ. 2561

ยิ่งกว่านั้นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพของเศรษฐกิจต้องมีการลงทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนภายในประเทศและพันธมิตรธุรกิจจากต่างประเทศ แต่จากข้อมูลของ IMD ไทยมีจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนพัฒนาได้แก่ ประสิทธิภาพของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐาน การติดสินบนและคอร์รัปชัน และความไม่โปร่งใส ตลอดจนพัฒนาการของทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Index) ทั้งการศึกษาและสุขภาพ การเปิดเสรีด้านการค้า การลงทุนสูงขึ้นทั้งใน AEC และกับประเทศอื่นที่ได้มีข้อตกลง FTA แล้ว จะเพิ่มความท้าทายและโอกาสในการปรับตัวยกระดับความสามารถในการแข่งขัน โดยมีเดิมพันด้านเสถียรภาพที่สูงขึ้น

บทบาทภาครัฐที่สำคัญคือการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาและสุขภาพการวางกรอบกฎหมายและการบังคับใช้ที่โปร่งใส การสนับสนุนการวิจัยเพื่อยกระดับการผลิต อย่างไรก็ตาม ภาครัฐมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะหากฐานะการคลังอ่อนแอ

3. ความท้าทายด้านนโยบายของ ธปท. การประเมินโอกาสที่ ธปท. จะใช้จุดแข็งของระบบการเงินและขององค์กรในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยและข้อเสนอแนะ โดยคำนึงว่ายังต้องให้ความสำคัญในลำดับสูงสุดต่อหน้าที่หลักคือ การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงิน ขณะเดียวกันการทำหน้าที่ด้านดูแลเสถียรภาพของ ธปท. จะมีความยากและท้าทายขึ้น หากติดกับดัก Middle-income Trap และจุดอ่อนด้านความขัดแย้งในสังคมตลอดจนด้านการกระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจไม่ได้รับการแก้ไข

3.1 บทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน เป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของ ธปท. ธปท. มีจุดแข็งและโอกาส คือ ธปท. มีกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่ใช้ได้ผลในการดูแลเสถียรภาพแม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก จึงมีทุนด้านความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในระดับประเทศและระดับสากล มีความพร้อมด้านการวิเคราะห์และวิจัย มีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายตามกรอบที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง (Operational Independence) ทำให้ได้รับการยอมรับและความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์ในหลักการ (Integrity) ธปท.

โดยที่ได้วางกลยุทธ์ด้านการดูแลเสถียรภาพไว้อย่างดีและครอบคลุม ดังนั้นแนวทางคือผลักดันต่อเนื่องโดย (1) การเสริมสร้างการประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุหน้าที่หลัก และการเสริมสร้างการวิเคราะห์และข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย การประสานนโยบายและการสื่อสารสร้างความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชน (2) การดำเนินการตามแผนเปิดเสรีเงินทุนเคลื่อนย้ายเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้า-ออก

ประเทศ โดยยังมีระบบติดตามสอดส่องเพื่อดูแลเสถียรภาพและเสริมสร้างความสามารถบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของภาคธุรกิจควบคู่กัน เพื่อให้มีความพร้อมและดูแลตนเองได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้เป็นการสนับสนุนการขยายการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ (Thai Direct Investment) (3) การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability) ธปท. ได้วางกรอบการวิเคราะห์และพิจารณา นโยบายที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมนโยบายการเงิน (Monetary Policy) นโยบายกำกับความเสี่ยงสถาบันการเงิน (Microprudential Policy) และนโยบายดูแลความเสี่ยงเชิงระบบ (Macropurdenial Policy) โดยมีกระบวนการประสานงานคือ การประชุมหารือร่วมระหว่างคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) โดยในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินนั้นรวมเลขาธิการ ก.ล.ต. และ เลขาธิการ คปภ. ตลอดจนผู้แทนจากกระทรวงการคลัง เพื่ออำนวยความสะดวกให้สามารถดูแลภาพความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงิน และตลาดการเงินได้อย่างครบถ้วน

3.2 บทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน ธปท. มีจุดแข็งและโอกาส คือ (1) มีกรอบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นมาตรฐานสากลคือ Basel III และผ่านการประเมิน FSAP (2) การกำกับดูแลได้รับความน่าเชื่อถือ ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคง (3) ผู้กำกับได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยได้รับเชิญเข้าร่วมการวางกรอบการกำกับ Basel III (4) มีการประสานงานใกล้ชิดกับบทบาทด้านนโยบายการเงิน เนื่องจากอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน (5) กฎหมาย พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) เพื่อวางกรอบในการกำกับระบบสถาบันการเงินและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

เพื่อให้รองรับความท้าทายในช่วงต่อไป จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างอย่างต่อเนื่อง กรอบ 5 ด้านนี้ ได้แก่ (1) ธนาคารพาณิชย์ต้องมีระบบบริหารที่ระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี (Prudent) โดยหัวใจสำคัญคือต้องระมัดระวังเรื่องการปล่อยสินเชื่อ โดยต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างดีและมีการติดตามประเมินความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง (Credit Standard and Process) (2) เสริมสร้างระบบการตรวจสอบโดยผนวกระบบการตรวจสอบที่เน้นการดูความเสี่ยงแต่ละประเภท (Risk Based Approach Supervision) กับการตรวจสอบธุรกิจที่มีนัยสำคัญ (Significant Activity Approach Supervision) (3) ดูแลให้ระบบธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนและเงินสำรองรองรับความเสี่ยงอย่างเพียงพอ (4) เสริมสร้างประสิทธิภาพและความสามารถของผู้ตรวจสอบ (5) ดูแลคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

3.3 บทบาทด้านวิจัย ธปท. มีจุดแข็ง คือ (1) มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ระบบการเงิน และข้อมูลเศรษฐกิจโลกที่ดี (2) มีบุคลากรที่มีความสามารถ (3) มีความน่าเชื่อถือในด้านความเป็นมืออาชีพ (Professional) และซื่อสัตย์ (Integrity) (4) มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินและการ

บริหารความเสี่ยงทางการเงิน จุดแข็งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความโปร่งใสและการวิเคราะห์นโยบายและกลยุทธ์เพื่อพัฒนาประเทศในประเด็นด้านวินัยการเงิน การคลังได้

4. เสนอแนะแนวทางการพัฒนากลยุทธ์องค์กรและกรอบนโยบายของ ธปท. ในการมีบทบาทในนโยบายด้านอุปทานควบคู่กับการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินอย่างเหมาะสม

4.1 ข้อเสนอด้านบทบาทด้านเสถียรภาพนโยบายการเงิน

เสริมสร้างกระบวนการวิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบายจะมีความท้าทายและซับซ้อนมากขึ้น เพราะวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกทำให้ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงของปัจจัยทางเศรษฐกิจ และระบบการเงินเปลี่ยนไปจากในอดีต ดังนั้นการวิเคราะห์โดยอิงความสัมพันธ์หรือแบบจำลอง (Model) ในอดีตต้องมีการทบทวนและต้องพึ่งพาข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative) ควบคู่กันไป เช่น ผลของการใช้มาตรการด้าน Macroprudential ต่างๆต่อกระบวนการถ่ายทอดผลของนโยบายการเงิน (Monetary policy transmission) ศักยภาพการเติบโต (Growth Potential) ของเศรษฐกิจในระยะยาว โครงสร้างระบบการเงินและรูปแบบสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย ความเสี่ยงที่สำคัญในระบบการชำระเงินเมื่อมีการเปิดเสรี AEC และ พัฒนาการของระบบ IT ในช่วง 5 ปี

4.2 ข้อเสนอด้านบทบาทด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน

ประสานงานกับสมาคมธนาคาร ภาคธุรกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมที่เป็นความท้าทาย เช่น การหารือประเด็นเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability) ในภาพรวม การร่วมกันหาแนวทางเสริมสร้างระบบการเงินเพื่อรองรับความท้าทายในระยะยาว เช่น ปัญหาโครงสร้าง การออม การลงทุน จาก Aging Society และความต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีนัยกับระบบการเงินการธนาคาร โดยอาจจำเป็นต้องร่วมกันวางแผนพัฒนาระบบการเงินสำหรับ 5 ปีต่อไป

4.3 ข้อเสนอด้านบทบาทงานวิจัยเพื่อยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ธปท. ควรร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องคือ รัฐบาล เอกชน องค์กรอิสระ สถาบันการศึกษา เพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อทำการวิจัยนโยบายของชาติ ที่สำคัญได้แก่

(1) วิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายของชาติเรื่องการดูแลผลกระทบของการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ต่อฐานะการเงินของระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่รวมระบบประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ระบบประกันสุขภาพ ภาระของระบบในภาพรวมจะเป็นความเสี่ยงต่อฐานะการคลังและเสถียรภาพระบบการเงินได้ ดังนั้น ควรต้องวางมาตรการ

รองรับ โดยศึกษาแนวทางบริหารทั้งด้านกรอบผลประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือของรัฐ (Benefit) และการระดมรายได้จากการออมของประชาชนเอง ดังเช่น กองทุน Central Provident Fund (CPF) ของสิงคโปร์ และควรเตรียมความพร้อมของตลาดทุนในประเทศให้สามารถบริหารจัดการการลงทุนระยะยาว เพื่อเตรียมจ่ายค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เงินที่ลงทุนระยะยาวจะสอดคล้องกับความจำเป็นในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ แต่ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส เพื่อความปลอดภัยและยั่งยืน โดยควรมีการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบทางการเงินระดับสากล

(2) ศึกษาวิจัยแนวทางและวางกรอบ เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของภาระหนี้สิน โดย ตรงและทางอ้อมของภาครัฐ โดยรวมรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และกองทุนต่าง ๆ และสถาบันการเงินของรัฐ โดยมี (i) การเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานสากล (ii) มีการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ เช่น สตง. และผู้สอบบัญชีที่มีความชำนาญระดับสากล (iii) เสริมสร้างสถาบันวิจัยที่อิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณ และการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอนบุคลากร เช่น TDRI ซึ่งจะทำหน้าที่วิเคราะห์วิจัยกรอบการบริหารการเงินและระบบกำกับดูแลเทียบเคียงกับมาตรฐานสากล รวมทั้งสามารถสื่อให้ประชาชนและตลาดการเงินเข้าใจเพื่อใช้วิจัยและเสริมวินัยทางตลาด (Market Discipline) โดยข้อมูลที่โปร่งใสจะช่วยให้ ภาคส่วนที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และมีความสามารถวิเคราะห์เชิงลึก เช่น สำนักจัดลำดับความน่าเชื่อถือ มีบทบาทสอบทานข้อมูลที่มีความซับซ้อนด้านธุรกรรมทางการเงินภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เสริมความโปร่งใสและกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชนและองค์กรอิสระ ได้เข้มแข็งมากขึ้น