

คลื่นวิกฤตเศรษฐกิจโลก : ทางเลือกใหม่เพื่อเศรษฐกิจไทยอยู่รอด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

www.fpo.go.th



- สี่ เสนอแนะอย่างมีหลักการ
- ศ ศึกษาโดยไม่หยุดนิ่ง
- ค คนคลังที่มีคุณภาพ

คลื่นวิกฤตเศรษฐกิจโลก : ทางเลือกใหม่เพื่อเศรษฐกิจไทยอยู่รอด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

www.fpo.go.th

คำนำ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีภารกิจหลักในการเสนอแนะและออกแบบนโยบายและมาตรการด้านการคลัง ระบบการเงิน การคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาค และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่มีคุณภาพต่อกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนรวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารที่มีมาตรฐานและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในนโยบายและผลงานของกลุ่มเป้าหมาย บุคคล และหน่วยงานทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเพื่อให้การเสนอแนะนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมีความรอบคอบสมบูรณ์จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกอย่างต่อเนื่องเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

โครงการวิจัยของ สศค. ในปีงบประมาณ 2552 ที่ผ่านการพิจารณาความเห็นชอบและสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และได้ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 4 โครงการ ได้แก่

1. กรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทย
2. โลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนและตลาดทุนไทย
3. การศึกษาภาระทางการคลังจากโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน กรณีศึกษาโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายใหญ่
4. ความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันและนัยต่อการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงิน

นอกจากนี้ ยังมีโครงการวิจัยที่ได้รับอนุมัติจัดสรรภายใต้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan : SAL) อีกจำนวน 10 โครงการ ได้แก่

1. การศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
2. การจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการการชราภาพให้แก่แรงงานนอกระบบโดยใช้กลไกชุมชน
3. การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตถึงปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล
4. การศึกษาข้อดี/ข้อเสีย และความเหมาะสมของการอนุญาตให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่มีทองคำเป็นสินค้าอ้างอิง
5. ผลกระทบจากการยกเลิกให้เงินชดเชยค่าภาษีอากรแนวทางแก้ไขปัญหา และมาตรการรองรับอื่น ๆ สำหรับผู้ส่งออก
6. การคาดการณ์และการประเมินผลของมาตรการภาษีและไม่ใช้ภาษีต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราของไทย
7. การสร้างการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ
8. ระบบการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม
9. การติดตามสถานการณ์และผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายทุนจากต่างประเทศ
10. การปรับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลชดเชยการลดลงของภาษีศุลกากร

โครงการวิจัยทั้ง 14 โครงการของ สศค. ข้างต้นได้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น สาขาการเงินและการออม สาขาเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ สาขาการคลังและภาษี เป็นต้น พิจารณาและประเมินผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

เนื่องในโอกาสครบรอบ 48 ปี ของ สศค. ในปี 2552 นี้ สศค.
ได้จัดทำหนังสือ "คลื่นวิกฤตเศรษฐกิจโลก : ทางเลือกใหม่เพื่อ
เศรษฐกิจไทยอยู่รอด" เพื่อสรุปข้อเท็จจริงที่ค้นพบและข้อเสนอแนะ
ทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้จากงานวิจัยทั้ง 14 โครงการดังกล่าว ถ้ายทอด
ออกมาเป็นหนังสือฉบับพกพาเผยแพร่ความรู้ให้แก่ผู้อ่านที่สนใจ
ศึกษาต่อไป รวมทั้งขอรับรองคำแนะนำและข้อเสนอแนะด้วย
ความยินดียิ่ง

ส. รัชนี

(นายสาธิต รัชนี)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

1. กรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำความตกลง เขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทย	9
2. โลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนและตลาดทุนไทย	25
3. การศึกษาภาระทางการคลังจากโครงการร่วมลงทุนระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน กรณีศึกษาโครงการรับซื้อไฟฟ้าจาก ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายใหญ่	37
4. ความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ และนัยต่อการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน	45
5. การศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	53
6. ผลกระทบจากการยกเลิกให้เงินชดเชยค่าภาษีอากร แนวทางแก้ไขปัญห และมาตรการรองรับอื่น ๆ สำหรับผู้ส่งออก	59
7. การคาดการณ์และการประเมินผลของมาตรการภาษีและ ไม่ใช่ภาษีต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราของไทย	65
8. การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ	73

9. การจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการการชราภาพให้แก่ แรงงานนอกระบบโดยใช้กลไกชุมชน	83
10. การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตถึงปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัย ทางการคลังตามหลักสากล	87
11. ระบบการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม	91
12. การศึกษาข้อดี/ข้อเสีย และความเหมาะสมของ การอนุญาตให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ที่มีทองคำเป็นสินค้าอ้างอิง	103
13. การติดตามสถานการณ์และผลกระทบจาก การเคลื่อนย้ายทุนจากต่างประเทศ	111
14. การปรับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลชดเชยการลดลง ของภาษีศุลกากร	115

1

กรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำ
ความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงิน
ของไทย

พรวิสา ศิริณพวงศ์
สมคิด บุญล้นเหลือ
พูนพิลาศ ลีละยูวะ
ศากุน ลัมพสาระ
กาญจนา ตั้งปกรณ์



ภาคบริการด้านการเงิน (Financial Services Sector) เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทำให้ภาครัฐทั่วโลกมี

นโยบายในการกำกับดูแลภาคบริการด้านการเงินเป็นพิเศษ และเมื่อภาคบริการด้านการเงินได้กลายมาเป็นภาคบริการสาขาหนึ่งที่สามารถเปิดเสรีได้ ภายใต้ต้นนโยบายการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) เพื่อลดอุปสรรคหรือข้อกีดกันทางการค้าบริการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอุปสรรคจากการกำกับดูแลของภาครัฐ ความจำเป็นต้องกำกับดูแลภาคบริการด้านการเงินเพื่อความมั่นคงกับความต้องการเปิดเสรี จึงทำให้เกิดความขัดแย้งเชิงนโยบายขึ้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการและออกแบบนโยบายอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการเปิดเสรีกับการกำกับดูแลภาคบริการด้านการเงิน

การเปิดเสรีการค้าภาคบริการด้านการเงินกับต่างประเทศในทางปฏิบัติมักมีการเจรจาเปิดเสรีในรูปของ “การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA)” ที่ประกอบด้วยประเด็นการเจรจาที่สำคัญ 2 ส่วนควบคู่กันไป ได้แก่ การเจรจาด้านตัวบท (Text) หรือกฎเกณฑ์ (Rule) กับ การเจรจาในส่วนของการเข้าสู่ตลาด (Market Access) ซึ่งในการเจรจาที่ผ่านมาประเทศไทยมักประสบปัญหาขาดฐานข้อมูลหรืองานวิจัยที่เพียงพอต่อการวางแผนงานด้านการเจรจาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยเฉพาะขาดการกำหนดกรอบการเจรจาที่เหมาะสมต่อความต้องการและข้อกังวลของประเทศไทย ทั้งในส่วนของการเจรจาเข้าสู่ตลาดและการเจรจาตัวบท ทำให้ตกเป็นฝ่ายตั้งรับในการเจรจาหรือ

ขาดการเจรจาในเชิงรุก ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคสาม ระบุเป็นนัยให้ คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ “กรอบการเจรจา” ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบในการไปเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาบางประเภท ซึ่งความตกลงเขตการค้าเสรีที่มีการเจรจาภาคบริการด้านการเงินมีนัยเข้าข่ายต้องจัดทำกรอบการเจรจาตามรัฐธรรมนูญด้วย จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อตอบคำถามว่า “อะไรคือปัจจัยกำหนดกรอบการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการด้านการเงินของไทย และจะออกแบบกรอบการเจรจาที่เหมาะสมของไทยในการเปิดเสรีภาคบริการด้านการเงินภายใต้ความตกลงการค้าเสรีได้อย่างไร” เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญในการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยกับประเทศต่าง ๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัยมี 2 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดกรอบการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการด้านการเงินของไทย และ 2) เพื่อออกแบบกรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยกับประเทศต่าง ๆ โดยได้ทบทวนวรรณกรรมด้านแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ส่วนวิธีการวิจัยเป็นแบบผสมการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ มีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 3 ประเภทหลัก ได้แก่ เอกสาร การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญภาครัฐและภาควิชาการในเชิงลึก และการใช้แบบสอบถามผู้ประกอบอาชีพธุรกิจการเงินภาคเอกชน ซึ่งผลการวิจัยสามารถแยกออกเป็น 2 ส่วน ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1) การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดกรอบการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการด้านการเงินของไทย

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ใช้วิธีวิจัยจากเอกสารประกอบกับความรู้จากประสบการณ์เจรจาโดยตรงของคณะผู้วิจัย โดยผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดกรอบการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการด้านการเงินของประเทศไทยประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ ปัจจัยที่เกิดจากแนวทางปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบ ปัจจัยที่เกิดจากผลการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยที่ผ่านมา และปัจจัยที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของภาคบริการด้านการเงินในประเทศไทย โดย 2 ปัจจัยแรกจัดเป็นปัจจัยที่กำหนดกรอบการเจรจาในเชิงรูปแบบ ส่วนอีก 2 ปัจจัยหลังจัดเป็นปัจจัยที่กำหนดกรอบการเจรจาเชิงเนื้อหา

ปัจจัยที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ เป็นปัจจัยที่เกิดจากข้อบังคับทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคสาม ที่ระบุให้รัฐบาลต้องจัดทำกรอบการเจรจาเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาบางประเภท ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ภาคบริการด้านการเงินมีความสำคัญต่อการค้า การลงทุน และมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้ความตกลงเขตการค้าเสรีที่มีการเจรจาภาคบริการด้านการเงินรวมอยู่ด้วย เข้าข่ายหนังสือสัญญาที่ต้องจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ปัจจัยที่เกิดจากแนวทางปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบ คณะผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบและเนื้อหาของกรอบการเจรจาต่าง ๆ ที่สำคัญ 3 กรอบ ได้แก่ กรอบการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก (Negotiating Guideline) กรอบการเจรจาของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “Trade Promotion Authority (TPA)” ภายใต้กฎหมายการค้าสหรัฐฯ และกรอบการเจรจาความตกลงการค้าเสรีของไทยภายใต้การเจรจาอาเซียน-สหภาพยุโรป ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จาก

การเปรียบเทียบพบว่า ทั้ง 3 กรอบการเจรจาจะมีองค์ประกอบเชิงรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน โดยประกอบด้วยวัตถุประสงค์หรือหลักการในการเจรจา และประเด็นหรือขอบเขตในการเจรจา นอกจากนี้ ในกรอบองค์การการค้าโลกยังมีองค์ประกอบด้านแนวทางการเจรจาเพิ่มเติมเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบด้วย

ปัจจัยที่เกิดจากผลการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยที่ผ่านมา พบว่า ณ เดือนสิงหาคม 2552 ประเทศไทยได้เข้าร่วมจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีที่มีการเจรจาภาคบริการด้านการเงินด้วยในเวทีการเจรจาต่าง ๆ กล่าวคือ ในระดับพหุภาคี 1 เวที (องค์การการค้าโลก) ระดับภูมิภาค 5 เวที (อาเซียน อาเซียน-จีน อาเซียน-เกาหลีใต้ อาเซียน-ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และอาเซียน-สหภาพยุโรป) และระดับทวิภาคี 6 เวที (ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-นิวซีแลนด์ ไทย-ญี่ปุ่น ไทย-อินเดีย ไทย-สหรัฐฯ และไทย-เอฟต้า) โดยมีสถานะการเจรจาทั้งที่สรุปผลเจรจาและผูกพันแล้ว 5 เวที [องค์การการค้าโลกรอบอุรุกวัย อาเซียน (รอบ 1-4) อาเซียน-จีน อาเซียน-เกาหลีใต้ และไทย-ญี่ปุ่น] สรุปผลเจรจาและรออนผูกพัน 1 เวที (อาเซียน-ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) อยู่ระหว่างเจรจา 3 เวที [องค์การการค้าโลกรอบโดฮา อาเซียน (รอบ 5) และอาเซียน-สหภาพยุโรป] อยู่ระหว่างรอทบทวนการเจรจาใหม่ 2 เวที (ไทย-ออสเตรเลีย และไทย-นิวซีแลนด์) และที่ชะลอการเจรจาออกไปก่อน 3 เวที (ไทย-อินเดีย ไทย-สหรัฐฯ และไทย-เอฟต้า)

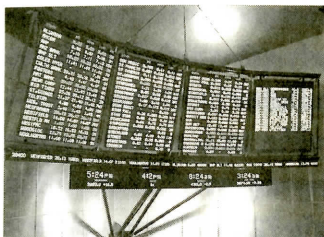
ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงเนื้อหาในส่วนของประเด็นการเจรจา ด้านตัวบท และการเจรจาด้านการเข้าสู่ตลาด โดยใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการด้านการเงิน (General Agreement on Trade in Services : GATS) ภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นเกณฑ์ จะพบว่า ความตกลงเขตการค้าเสรีในส่วนของภาคบริการด้านการเงินที่ไทยสรุปผลการเจรจาแล้ว มีเนื้อหาในความตกลงด้านตัวบทที่

เพิ่มเติมจากความตกลง GATS (GATS Plus) ในความตกลงอาเซียน-เกาหลีใต้ อาเซียน-ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-นิวซีแลนด์ และไทย-ญี่ปุ่น โดยเนื้อหาที่เพิ่มเติมมักเป็นประเด็นเรื่องการรักษาสีทธิของทางการในการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของระบบการเงิน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน ส่วนเนื้อหาในประเด็นการเข้าสู่ตลาด พบว่า มีเพียงเวทีความตกลงภายในอาเซียนเท่านั้นที่มีการผูกพันการเข้าสู่ตลาดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนในระดับที่มากกว่า ที่ผูกพันไว้ในองค์การการค้าโลก (WTO Plus)

ปัจจัยที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของภาคบริการด้านการเงินในประเทศไทย พบว่า บริการด้านการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเปิดเสรีจะมีกลุ่มธุรกิจการเงินในประเทศเกี่ยวข้องอยู่ 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์เอกชนและธุรกิจการเงินเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank) กลุ่มธุรกิจหลักทรัพย์และจัดการกองทุน และกลุ่มธุรกิจประกันภัย โดยทั้ง 3 กลุ่มจะมีลักษณะทางกฎหมายและลักษณะทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม

กลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์เอกชนรวมถึงกลุ่ม Non-Bank ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) นั้น อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้การเข้ามาประกอบธุรกิจธนาคารและ Non-Bank ดังกล่าวในประเทศไทยต้องได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ ยังกำหนดเงื่อนไขจำกัดการถือหุ้นต่างชาติและจำนวนกรรมการต่างชาติในธนาคารพาณิชย์ไทยด้วย

ทั้งนี้ ลักษณะทางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์เอกชนปัจจุบัน มีธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ 17 แห่ง และธนาคารต่างประเทศ 16 แห่ง (รวมบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ 1 แห่ง) โดยมีขนาดของธุรกิจ วัดจากสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ไทยเติบโตในอัตราที่สูงกว่า ธนาคารต่างประเทศค่อนข้างมาก ส่วนกลุ่มธุรกิจ Non-Bank โดยเฉพาะธุรกิจบัตรเครดิตจะมีผู้ให้บริการทั้งธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารต่างประเทศ และบริษัทบัตรเครดิตโดยตรงจำนวน 12 แห่ง โดยการเติบโตวัดจากส่วนแบ่งตลาดสินเชื่อบัตรเครดิต พบว่า บริษัทบัตรเครดิตมีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด รองลงมาคือธนาคารพาณิชย์ไทย และธนาคารต่างประเทศ ตามลำดับ



กลุ่มธุรกิจหลักทรัพย์ และจัดการกองทุน มีสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลัก โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราช-

บัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการเข้ามาถือหุ้นของต่างชาติในบริษัทหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ แต่จะมีการจำกัดในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเข้ามา ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 สำหรับลักษณะทางธุรกิจ พบว่า ในธุรกิจหลักทรัพย์ไทยจำนวน 39 แห่ง จะมีส่วนแบ่งตลาด แต่ละรายไม่เกินร้อยละ 10 โดยมีต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 50 อยู่ 14 แห่ง สะท้อนให้เห็นโครงสร้างตลาดที่ค่อนข้างมีการแข่งขันกัน สูง และเปิดโอกาสให้ต่างชาติมีส่วนร่วมมาก ส่วนธุรกิจจัดการ กองทุนจะมีผู้ให้บริการทั้งธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัท ประกันภัย และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน (บลจ.) โดยตรง

จำนวน 23 แห่ง โดยใน บลจ. 7 แห่ง มีต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 50 และส่วนแบ่งตลาดในธุรกิจที่เป็นของต่างชาติมีเพียงร้อยละ 11 ที่เหลือเป็นของบริษัทไทย

ส่วนกลุ่มธุรกิจประกันภัย มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลัก ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยลักษณะทางกฎหมายของธุรกิจประกันภัยคล้ายคลึงกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ การเข้ามาประกอบธุรกิจประกันภัยต้องได้รับใบอนุญาต การถือหุ้นของต่างชาติและกรรมการชาวต่างชาติต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่วนลักษณะทางธุรกิจ พบว่า ธุรกิจประกันชีวิตมีส่วนการเติบโตทางธุรกิจวัดจากเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงสูงกว่าธุรกิจประกันวินาศภัย โดยธุรกิจประกันชีวิต 24 แห่ง มีสาขาบริษัทต่างชาติอยู่ 1 แห่ง แต่มีส่วนแบ่งตลาดสูงกว่าบริษัทประกันชีวิตของไทยมาก ส่วนธุรกิจประกันวินาศภัย 72 แห่ง มีผู้ร่วมทุนต่างชาติอยู่ 28 แห่ง และสาขาของบริษัทต่างประเทศ 5 แห่ง โดยมีส่วนแบ่งตลาดทั้งบริษัทไทยกับบริษัทต่างชาติค่อนข้างกระจายและไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้ เมื่อประเมินทั้งระบบธุรกิจประกันภัยทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัยแล้วพบว่า ธุรกิจประกันภัยของไทยมีส่วนแบ่งตลาดสูงกว่าธุรกิจประกันภัยที่มีต่างชาติถือหุ้นแต่ไม่ต่างกันมากนัก

ปัจจัยกำหนดกรอบการเจรจาทั้ง 4 ปัจจัย สามารถใช้เพื่อสนับสนุนการออกแบบแนวคำถามเพื่อการสัมภาษณ์และคำถามในแบบสอบถาม โดยรัฐธรรมนูญไทยเป็นปัจจัยเชิงรูปแบบที่ทำให้ต้องมีการจัดทำกรอบการเจรจา แนวทางปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบทั้ง 3 ตัวอย่าง ทำให้ตั้งคำถามในเรื่องของการกำหนดกรอบเจรจา

ในโครงสร้างหรือองค์ประกอบ ส่วนผลการเจรจาที่ผ่านมาเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับประเด็นการเจรจาเชิงเนื้อหาทั้งในส่วนของตัวบทและส่วนของการเข้าสู่ตลาด และลักษณะเฉพาะของภาคบริการด้านการเงินในไทยเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับกลุ่มธุรกิจการเงินในไทยที่จะเปิดเสรี

2) การออกแบบกรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยกับประเทศต่าง ๆ

การวิจัยในส่วนนี้เริ่มต้นจากการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการใช้แบบสอบถาม เพื่อค้นหากรอบการเจรจาที่เหมาะสมจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญภาครัฐ นักวิชาการ และผู้ประกอบการอาชีพธุรกิจการเงินในประเทศไทย

คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อสอบถามความคิดเห็นในการจัดทำกรอบการเจรจาที่เหมาะสม โดยทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเจรจาจำนวน 4 ราย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้เชี่ยวชาญจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และยังสัมภาษณ์นักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ อีกจำนวน 4 ราย ได้แก่ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นักวิจัยอาวุโสจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และนักวิชาการอิสระด้านการเงินการธนาคาร สำหรับผลการสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม กลุ่มประชากรในที่นี้คือผู้ประกอบการอาชีพธุรกิจการเงินภาคเอกชนในประเทศไทยจาก 7 ประเภทธุรกิจ ได้แก่ ธุรกิจธนาคาร



พาณิชย์ไทย ธุรกิจธนาคาร
พาณิชย์ต่างประเทศ ธุรกิจ
บัตรเครดิต ธุรกิจหลักทรัพย์
ธุรกิจหลักทรัพย์จัดการ
กองทุนรวม ธุรกิจประกันชีวิต

และธุรกิจประกันวินาศภัย รวมทั้งสิ้น 203 แห่ง โดยได้ส่ง
แบบสอบถามไปตามบริษัทผู้ประกอบธุรกิจทุกแห่ง ตอบกลับมา
98 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.3 ของกลุ่มประชากร ใช้สถิติเชิงพรรณนา
ในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ แนวคำถามสัมภาษณ์และแบบสอบถาม
ได้แบ่งการสอบถามความคิดเห็นออกเป็น 8 กลุ่มใหญ่ ได้แก่
ความคิดเห็นต่อความหมายและองค์ประกอบของกรอบการเจรจา
ความคิดเห็นต่อประเทศที่ไทยควรเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้า
เสรีภาคบริการด้านการเงิน ความคิดเห็นต่อการเปิดเสรีในแต่ละ
สาขาธุรกิจย่อยในธุรกิจการเงิน ความคิดเห็นต่อวัตถุประสงค์ของ
การเจรจา ความคิดเห็นต่อประเด็นการเจรจา ความคิดเห็นต่อ
แนวทางการเจรจา ความคิดเห็นต่อการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจ
พอเพียงในการจัดทำกรอบการเจรจา และความคิดเห็นต่อการประยุกต์
ใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดทำกรอบการเจรจา

จากการสำรวจพบว่า ความคิดเห็นจากภาครัฐ ภาควิชาการ
และภาคเอกชน มีทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ซึ่งคณะผู้วิจัย
ได้นำมาออกแบบเป็นกรอบการเจรจาที่เหมาะสมในการจัดทำ
ความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยกับประเทศ
ต่าง ๆ โดยเห็นว่ากรอบการเจรจาที่เหมาะสมฯ ควรมีโครงสร้าง
ในแต่ละเรื่องดังต่อไปนี้

1) สาขาธุรกิจย่อยที่ควรหยิบยกมาเจรจาเพื่อเปิดเสรีในระดับที่เพิ่มขึ้น

- ธุรกิจธนาคารพาณิชย์
- ธุรกิจประกันชีวิต
- ธุรกิจประกันวินาศภัย
- ธุรกิจหลักทรัพย์
- ธุรกิจหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม
- ธุรกิจบัตรเครดิต

2) วัตถุประสงค์การเจรจา

○ เพื่อพัฒนาการแข่งขันในภาคบริการด้านการเงินในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีขีดความสามารถในการแข่งขัน

○ เพื่อสร้างโอกาสให้ผู้บริโภคของไทยได้รับบริการด้านการเงินที่เพิ่มมากขึ้น มีความหลากหลายและมีคุณภาพ

○ เพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลภาคบริการด้านการเงินในประเทศไทย โดยคำนึงถึงสิทธิของทางทุนในการควบคุมเงินทุนเคลื่อนย้ายและการใช้มาตรการเพื่อความมั่นคงในระบบการเงิน

○ เพื่อลดอุปสรรคหรือข้อกีดกันทางธุรกิจบริการด้านการเงินในประเทศคู่เจรจา

○ เพื่อส่งเสริมโอกาสในการเข้าสู่ตลาดบริการด้านการเงินในประเทศคู่เจรจา

3) เป้าหมายและจุดยืนในการเจรจา

○ เจรจาให้ได้ประโยชน์ในภาพรวมสูงสุดแก่ประเทศ

○ คำนึงถึงระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและความพร้อมของกฎหมายภายใน

○ มีระยะเวลาให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการปรับตัว

○ ตั้งอยู่บนหลักการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน

4) ประเด็นเจรจาที่ควรครอบคลุม

4.1) ประเด็นเจรจากด้านตัวบท (Text)

○ ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจทางการเงิน (Information Disclosure) โดยยกเว้นไม่เปิดเผยหากเป็นข้อมูลความลับด้านการเงินส่วนบุคคลของลูกค้า

○ ให้มีความโปร่งใสในการบริหารงานด้านกำกับดูแลของทางการ (Transparency and Administration of Certain Measures)

○ ให้มีการสงวนสิทธิของทางการในการออกมาตรการใด ๆ ในการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบการเงิน (Measures for Prudential and Stability of Financial System)

○ ให้มีการสงวนสิทธิของทางการในการออกมาตรการใด ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (Measures for Stability of Exchange Rate)

○ ให้ได้สิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมในรูปแบบการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

○ เจรจาเรื่องบริการด้านการเงินใหม่ ๆ (New Financial Services) โดยคำนึงถึงสิทธิของทางการในการกำกับดูแล

4.2) ประเด็นเจรจากด้านการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

○ เรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจาเปิดการค้าบริการด้านการเงินในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน (Cross-Border Services) (Mode 1) แก่ธุรกิจไทย

○ สงวนสิทธิไม่เปิดการค้าบริการด้านการเงินในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดนให้แก่ประเทศคู่เจรจา (Mode 1)

○ เรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจออนุญาตให้ธุรกิจการเงินไทยเข้าไปลงทุนจัดตั้งสำนักงานธุรกิจ สำนักงานสาขา หรือบริษัทลูก (Commercial Presence) ในประเทศคู่เจรจาโดยมีอุปสรรคน้อยที่สุด (Mode 3)

○ เรียกร้องให้ธุรกิจการเงินไทยเข้าไปถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของธุรกิจการเงินในประเทศคู่เจรจาได้ในสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนโดยมีอุปสรรคน้อยที่สุด (Mode 3)

○ เรียกร้องให้บุคคลธรรมดาสัญชาติไทยเข้าไปทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในธุรกิจการเงินหรือให้บริการที่เกี่ยวกับธุรกิจการเงินในประเทศคู่เจรจาได้ (Presence of Natural Persons) โดย มีอุปสรรคน้อยที่สุด (Mode 4)

5) แนวทางการเจรจา

○ ดำเนินการในรูปแบบ Positive List Approach หรือ แนวทางจัดทำรายการธุรกิจที่ต้องการผูกพันเปิดเสรี หากไม่ระบุไว้ จะไม่ผูกพันการเปิดเสรีให้เป็นแนวทางหลัก โดยควรมีการทบทวนรายการทุก 3 หรือ 5 ปี เพื่อเพิ่มเติมหรือลดทอนรายการที่ผูกพันไว้แล้ว

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำคัญ 6 ข้อ ดังนี้

1. กรอบการเจรจาที่เสนอต่อรัฐสภาควรเปิดโอกาสให้คณะเจรจามีความยืดหยุ่นในการเจรจา โดยไม่เปิดเผยเทคนิคหรือกลยุทธ์ที่สำคัญที่จะใช้เจรจาท่องกับคู่เจรจาได้

2. จากการที่ไทยเป็นสมาชิกอาเซียนและได้ร่วมแถลงการณ์ประกาศเจตนารมณ์กับสมาชิกอาเซียนอื่นที่จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี 2558 ดังนั้น ไทยจึงควรให้ความสำคัญต่อการเจรจาเปิดเสรีการค้าภาคบริการด้านการเงินภายในกลุ่มอาเซียนเป็นลำดับแรก และใช้อาเซียนเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์สำคัญในการเจรจาเปิดเสรีกับประเทศ/กลุ่มประเทศเป้าหมาย ก่อนจะดำเนินการเจรจากับประเทศคู่เจรจาในระดับทวิภาคี ในลักษณะรัฐ-รัฐ

3. ประเทศ/กลุ่มประเทศเป้าหมายที่ควรให้ความสำคัญในการเจรจาเปิดเสรีบริการด้านการเงินระดับพหุภาคี ได้แก่ อาเซียน

องค์การการค้าโลก สหภาพยุโรป กลุ่มสภาความร่วมมือแห่งอ่าวเปอร์เซีย (GCC)

4. ประเทศเป้าหมายที่ควรให้ความสำคัญในการเจรจาเปิดเสรีบริการด้านการเงินระดับทวิภาคีในลักษณะไทย-คู่เจรจา และอาเซียน-คู่เจรจา ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศในแถบเอเชียกลาง

5. คณะผู้เจรจาฝ่ายไทยควรนำหลักการในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ในการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงิน ทั้งในขั้นตอนก่อนการเจรจา ระหว่างการเจรจา และหลังการเจรจา ดังนี้

5.1 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการกำหนดกรอบการเจรจา

- การกำหนดกรอบการเจรจาโดยคำนึงถึงความพร้อมหรือศักยภาพในการแข่งขันของธุรกิจการเงินในไทย กล่าวคือ การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี (Self Immunity)

- การกำหนดกรอบการเจรจาอย่างสมเหตุสมผลให้มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริง (Reasonableness)

- การกำหนดกรอบการเจรจาที่ไม่กว้างหรือแคบจนเกินไป โดยคำนึงถึงความพอประมาณ (Moderation) ในการกำหนดกรอบการเจรจา

5.2 หลักการธรรมาภิบาลเพื่อให้คณะเจรจาฝ่ายไทยนำมาประยุกต์ใช้

- ความรับผิดชอบของคณะผู้เจรจาในการจัดทำกรอบการเจรจา (Accountability)

- ความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารจัดการเพื่อจัดทำกรอบการเจรจาอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน

- การมีส่วนร่วม (Participation) โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีส่วนร่วมในการออกความเห็นสำหรับการกำหนดกรอบการเจรจา

- การคาดคะเนหรือคาดการณ์ได้ (Predictable) สำหรับผลได้หรือผลเสียที่จะเกิดจากการจัดทำกรอบการเจรจา

6. การวิจัยต่อยอดโดยเฉพาะการศึกษาเปรียบเทียบผลประโยชน์ (ข้อดี) และผลกระทบเชิงลบ (ข้อเสีย) จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทย ทั้งเพื่อการเปิดเสรีฝ่ายเดียว (Unilateral Liberalization) และเพื่อการเจรจาเปิดเสรีกับประเทศต่าง ๆ ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม โดยเฉพาะการใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพื่อให้ทราบถึงผลได้สุทธิ (Net Gain) ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งจะทำให้กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อเปิดเสรีภาคบริการด้านการเงินของไทยมีความรอบคอบและมีข้อมูลครบถ้วนยิ่งขึ้น

2

โลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนและตลาดทุนไทย

เวทวงศ์ พ่วงทรัพย์
จักรพงษ์ อุชุपालะนันท์
กฤติกา โพธิ์ไทรย์
สุธิ เหลืองอร่ามกุล
กุลวีร์ วรรณพานิช



โลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญและประเมินว่าจะทวีความรุนแรงและรวดเร็วยิ่งขึ้นในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า จากบรรยากาศที่ส่งเสริม

การเคลื่อนย้ายเงินทุน ทั้งข้อตกลงและความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน ตลอดจนแนวโน้มการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ อุตกรรมใหม่ ๆ ทางการเงิน ทั้งนี้ แนวโน้มดังกล่าวมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับตั้งแต่ระดับโลก ภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาแนวทางรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนสำหรับตลาดทุนไทยอย่างเป็นระบบมาก่อน

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางที่เหมาะสมในการรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนสำหรับตลาดทุนไทย โดยสาระสำคัญมี 5 ส่วน คือ 1) การวิเคราะห์แนวโน้มและความเสี่ยงที่สำคัญของกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน 2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตลาดทุนไทยและตลาดทุนโลก 3) การพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจการเคลื่อนย้ายเงินทุน เพื่อใช้ประเมินผลกระทบของเงินทุนโลกต่อเศรษฐกิจและตลาดทุนไทย 4) การวิเคราะห์โอกาสและความเสี่ยงที่สำคัญต่อตลาดทุนไทยของโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน และ 5) ข้อเสนอแนะสำหรับรองรับโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน สรุปได้ดังนี้

1. ความเสี่ยงที่สำคัญจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน

1.1 ความเสี่ยงจากความผันผวน การไหลกลับอย่างเฉียบพลัน และการเกิดวิกฤตการเงิน (Volatility, Reversal and Crisis Risks)

จากการวิเคราะห์พบว่า ความเสี่ยงและปัญหาที่สำคัญที่สุดของการเคลื่อนย้ายเงินทุนคือ ความผันผวน การไหลกลับอย่างเฉียบพลัน และการเกิดวิกฤตการเงิน จากการเชื่อมโยงทาง

การเงินระหว่างประเทศมีระดับสูงมากขึ้น ส่งผลให้ผลกระทบทางปัจจัยเศรษฐกิจต่าง ๆ (Economic Shocks) ของต่างประเทศสามารถส่งผลถึงกันได้มากขึ้นผ่านตลาดการเงิน ก่อให้เกิดความผันผวนในตลาดการเงินและเพิ่มโอกาสในการเกิดวิกฤตการเงินสูงขึ้น การเคลื่อนย้ายเงินทุนมีการเคลื่อนย้ายอย่างรวดเร็ว มีความผันผวนต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่มีการไหลออกอย่างเฉียบพลัน (Reversal) ซึ่งสร้างปัญหาให้แก่ตลาดการเงินรวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวมได้ โดยเฉพาะในกรณีที่รุนแรงก็เป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤตการเงินได้ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ตลาดการเงินยังมีระดับการพัฒนาต่ำกว่าและพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศสูง

1.2 ความเสี่ยงจากสภาพคล่องท่วมท้น (Excessive Liquidity Risks) ความเสี่ยงจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่สำคัญอีกประการคือ ความเสี่ยงจากสภาพคล่องหรือปริมาณเงินทุนโลกที่ท่วมท้น มีสาเหตุจากทรัพย์สินทางการเงินโลกและการเคลื่อนย้ายเงินทุนเติบโตอย่างมากและท่วมท้นโลก ได้สร้างความเสี่ยงต่อระบบเศรษฐกิจการเงินโลกอย่างไม่เคยมีมาก่อน ในปี 2007 อัตราขยายตัวของสินทรัพย์ทางการเงินเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 ในขณะที่มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.01 ในช่วงปี 1990-2006 ส่งผลให้ทรัพย์สินโลกต่อ Global GDP คิดเป็นร้อยละ 356 ในปี 2007 จากร้อยละ 120 ในปี 1980 ส่วนการเคลื่อนย้ายเงินทุนมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 19.1 ในปี 2007 ในขณะที่มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 14.6 ในช่วงปี 1990-2006 และส่งผลให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนต่อ Global GDP คิดเป็นร้อยละ 20.5 ในปี 2007 จากร้อยละ 3.7 ในปี 1980 ซึ่งปัญหาเงินทุนท่วมท้นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญในประเทศต่าง ๆ คือ 1) ปัญหาสินเชื่อ การลงทุน และฟองสบู่ในราคาสินทรัพย์ (Credit, Investment and Asset Price Bubbles) 2) ปัญหาของอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Problems) และ 3) ปัญหาในงบดุล (Balance-sheet Problems) ของภาคธุรกิจ

1.3 ความเสี่ยงจากเครื่องมือทางการเงิน (Financial Instrument Risks) ความเสี่ยงจากตราสารทางการเงินเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ตามกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน ที่ทำให้เทคโนโลยีทางการเงินมีการใช้อย่างแพร่หลายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว สร้างประโยชน์ให้ระบบการเงินอย่างมาก ในขณะเดียวกันก็สร้างปัญหาอย่างมาก หากไม่มีความรู้ มีการทุจริต หรือกำกับดูแลอย่างไม่เหมาะสม ตราสารการเงินนี้มีส่วนสำคัญในการสร้างความเสี่ยงและส่งผลให้เกิดวิกฤต Sub-prime ที่ขยายวงกว้างกลายเป็นวิกฤตการเงินโลกในที่สุด

1.4 ความเสี่ยงจากนักลงทุนขนาดใหญ่ (Large Scale Investor Risks) แนวโน้มที่สำคัญในตลาดทุนโลก คือ การเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วของนักลงทุนสถาบัน เช่น Hedge Funds, Sovereign Wealth Funds, Pension Funds และ Mutual Funds และประเมินว่ากลุ่มที่เสี่ยงกว่ากลุ่มอื่นคือ Hedge Funds ถึงแม้ว่า Hedge Funds จะมีขนาดเพียงร้อยละ 5 ของทรัพย์สินภายใต้การบริหารของกองทุนต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม Hedge Funds มีพฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์อย่างรวดเร็วและในปริมาณที่สูง มีการประมาณว่ามีการซื้อขายที่ระหว่างร้อยละ 30-50 ของปริมาณการซื้อขายต่อวัน (Daily turnover) ของ New York Stock Exchange (NYSE) และ London Stock Exchange (LSE) การลงทุนของ Hedge Funds ขนาดใหญ่สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินได้ โดยแนวโน้มการลงทุนของ Hedge Funds ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีลักษณะเป็นการลงทุนที่เคลื่อนย้ายระหว่างตลาดอย่างรวดเร็วในปริมาณสูงเมื่อเห็นปัญหาหรือโอกาสที่ดีกว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงของระบบการเงินได้ โดยเฉพาะในตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) ซึ่งมีขนาดเล็กและมีสภาพคล่องต่ำ

1.5 ความเสี่ยงทางภูมิเศรษฐกิจ (Geo-economic Risks) ความเสี่ยงจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนเกิดขึ้นทั่วโลก แต่เมื่อพิจารณาในมิติของภูมิเศรษฐกิจแล้วพบว่า แหล่งที่มาของความเสี่ยงมีไม่เท่ากัน จากการวิเคราะห์ของ IMF (ปี 2009) ระบุว่า ความเสี่ยงกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 (เทียบเดือนตุลาคม 2008 กับเดือนเมษายน 2009) และเป็นการปรับเพิ่มระดับความเสี่ยงมากที่สุด เมื่อเทียบกับแหล่งความเสี่ยงอื่นต่อเสถียรภาพการเงินโลก (Risks to Global Financial Stability) และเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มเงินทุนโลกพบว่า กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสำคัญในการส่งออกเงินทุน และทวีความสำคัญในฐานะกลุ่มประเทศที่ขึ้นาทิศทางการเคลื่อนย้ายเงินทุน จากสถิติกลุ่มประเทศนี้เป็นผู้ส่งออกเงินทุนสุทธิสูงที่สุดในโลกในปี 2007 จำนวน 539 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 38.8 ของการส่งออกเงินทุนสุทธิของโลก จากบทบาทที่มีความสำคัญมากของกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น หากเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือปัญหาทางการเงินหรือเศรษฐกิจขึ้นในประเทศดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อการไหลเข้าออกของเงินทุนโลกได้ โดยเฉพาะประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคดังกล่าวอยู่ในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) ซึ่งมีความเปราะบางในโครงสร้างตลาดการเงิน ความไม่สมดุลของเศรษฐกิจ จึงมีโอกาสเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างความผันผวนต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนโลกได้

2. ความสัมพันธ์ระหว่างตลาดทุนไทยและตลาดทุนโลก

2.1 ตลาดทุนไทยมีขนาดเล็กลง เมื่อพิจารณาดัชนีหลักทรัพย์ไทยและดัชนีหลักทรัพย์ของโลกในระหว่างปี 1991-2008 จะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลา 17 ปีที่ผ่านมา ดัชนีหลักทรัพย์ไทยหดตัวลง ขณะที่ดัชนีหลักทรัพย์ในตลาดทุนต่างประเทศอื่น ๆ มีการปรับตัวสูงขึ้น กล่าวคือ ดัชนีหลักทรัพย์ไทย (SET) ณ สิ้นปี 2008

มีสัดส่วนที่ 0.68 ของดัชนีเมื่อปี 1991 ขณะที่ดัชนีหลักทรัพย์ของต่างประเทศส่วนใหญ่มีการปรับตัวสูงกว่าในปี 1991 มาก เช่น ในปี 2008 ดัชนีหลักทรัพย์ Hang Seng (HSI) ของฮ่องกง ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 1991 กว่า 4.4 เท่า ดัชนี JKSE ของอินโดนีเซีย ปรับเพิ่ม 3.5 เท่า ดัชนี DJIA ของสหรัฐฯ ปรับเพิ่มขึ้น 3.2 เท่า ดัชนี FTSE ของอังกฤษ ปรับเพิ่มขึ้น 2.0 เท่า ดัชนี KS11 ของเกาหลีและดัชนี STI ของสิงคโปร์ ปรับเพิ่ม 1.76 เท่า มีเพียงดัชนี NIX ของญี่ปุ่น ที่ปรับตัวลงเหลือ 0.38 เท่า

2.2 ตลาดทุนไทยมีขนาดเล็ก ผลกระทบที่ไม่หลากหลาย และมีบทบาทน้อยในตลาดทุนโลก โดย Market Capitalization ของ SET มีขนาดเพียง 103.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ขณะที่ประเทศมาเลเซียมีขนาดถึง 189.1 ทั้งที่ประเทศไทยมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่าของประเทศมาเลเซีย และเมื่อพิจารณาบทบาทของตลาดทุนไทยเทียบกับตลาดทุนอื่น โดยใช้ MSCI Far East Ex Japan Index พบว่า น้ำหนักของ SET ในดัชนีหลักทรัพย์ระหว่างประเทศมีสัดส่วนร้อยละ 2.4 (น้ำหนักของ GDP ของไทยอยู่ที่ 3.7) ขณะที่เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง มีสัดส่วนร้อยละ 23.4 18.9 และ 14.7 ตามลำดับ สำหรับผลิตภัณฑ์นั้นประเทศไทยยังขาด Currency Futures, Currency Options, Interest Rate Futures และ Interest rate Options ในขณะที่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงมีผลิตภัณฑ์ดังกล่าว

2.3 ตลาดทุนไทยมีความสัมพันธ์กับตลาดทุนต่างประเทศมากขึ้น จากสถิติพบว่า การเชื่อมโยงของตลาดทุนไทยกับตลาดทุนต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะหลังช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 เป็นต้นมา ในระหว่างปี 2000-2008 ความสัมพันธ์ของตลาดทุนไทยและตลาดทุนต่างประเทศมีความสัมพันธ์มากขึ้นและเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉลี่ยค่าสหสัมพันธ์

0.537 ช่วงหลังวิกฤต (ปี 2000-2008) สูงขึ้นมากจากค่าเฉลี่ย 0.296 ของช่วงก่อนวิกฤต (ปี 1991-1996)

2.4 นักลงทุนต่างชาติช่วยสร้างเสถียรภาพตลาดทุนไทย
จากการวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างการซื้อขายสะสมของนักลงทุนต่างชาติ นักลงทุนสถาบัน และนักลงทุนรายย่อย และ SET พบว่า นักลงทุนต่างชาติช่วยรักษาเสถียรภาพตลาดทุนไทยมาก โดยมีการลงทุนในลักษณะ Counter-cyclical ในช่วงตลาดซบเซา ปี 1995-1996 และปี 1997-1999 หมายถึงซื้อในขณะที่ตลาดเป็นขาลง และลงทุนในลักษณะ Pro-cyclical ในช่วงปี 2000-2007 ที่ตลาดเริ่มมีการฟื้นตัว สำหรับนักลงทุนสถาบันและนักลงทุนรายย่อยมีการลงทุนในลักษณะตรงข้าม นอกจากนี้ นักลงทุนต่างชาติช่วยสร้างเสถียรภาพรายได้ให้ตลาดทุนไทย โดยปริมาณการซื้อขายไม่ผันผวนระหว่างปีต่าง ๆ นัก เมื่อเทียบกับนักลงทุนสถาบันและนักลงทุนรายย่อย จึงเป็นแหล่งที่มาของเงินรายได้สำหรับตลาดทุนไทยที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ

3. การประเมินผลกระทบของเงินทุนโลกต่อเศรษฐกิจและตลาดทุนไทย

จากการพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจการเคลื่อนย้ายเงินทุน เพื่อศึกษาผลกระทบของเงินทุนเคลื่อนย้ายต่อระบบเศรษฐกิจและตลาดทุน 2 โดยใช้ข้อมูลเป็นรายไตรมาส ตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี 2539-ไตรมาสที่ 4 ปี 2551 พบว่า การเพิ่มขึ้น 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ส่งผลให้ Real GDP ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4 โดยส่งผลให้ Real Private Investment และ Real Private Consumption ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2 และ 0.8 ตามลำดับ โดยพบว่าเงินทุนประเภทต่าง ๆ ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน

สำหรับการประเมินผลกระทบของ DJIA, Global Dow และการซื้อสุทธิของต่างชาติต่อ SET ได้พัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจ

แบบ Single Equation ใช้ข้อมูลรายวันตั้งแต่เดือนมกราคม 2000–เดือนธันวาคม 2008 โดยมี 2 แบบจำลอง คือ $SET = f(DJIA, \text{การซื้อขายสะสมของต่างชาติ})$ และ $SET = f(\text{Global Dow, การซื้อขายสะสมของต่างชาติ})$ พบว่า 1) การเพิ่มขึ้น 100 จุด (หรือร้อยละ 1) ของ DJIA ส่งผลให้ $SET + 5.5$ จุด 2) การเพิ่มขึ้น 20 จุด (หรือร้อยละ 1) ของ Global Dow ส่งผลให้ $SET + 6.3$ จุด และ 3) การซื้อสุทธิของนักลงทุนต่างชาติ 1 พันล้านบาท ส่งผลให้ $SET + 2.3$

4. โอกาสและความเสี่ยงต่อตลาดทุนไทยที่สำคัญ

โอกาสและความเสี่ยงต่อตลาดทุนไทยจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

	โอกาส	ความเสี่ยง/ภัยคุกคาม
1. ด้านผู้เล่น (นักลงทุน/ผู้ระดมทุน และสถาบันตัวกลาง)	1.1 ภูมิภาคเอเชียมีเงินทุนมากและมีบทบาทสำคัญในตลาดทุนโลก 1.2 การเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายและต้นทุนที่ต่ำลงของไทย	1.1 ความผันผวนของเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและการพึ่งพามากเกินไป 1.2 สภาพคล่องท่วมท้นระบบเศรษฐกิจโลก เพิ่มปัญหาฟองสบู่ ปัญหาอัตราแลกเปลี่ยนและปัญหาภาคธุรกิจ
1. ด้านผู้เล่น (นักลงทุน/ผู้ระดมทุน และสถาบันตัวกลาง)	1.3 ฐานนักลงทุนต่างชาติที่กว้างและลึกขึ้น 1.4 การเพิ่มช่องทางการลงทุนในต่างประเทศและฐานการลงทุนที่กว้างขึ้นของไทย 1.5 การเข้าถึงบริการทางการเงินในต้นทุนที่ถูกลงของนักลงทุนไทย และโอกาสทางธุรกิจโดยเฉพาะสถาบันตัวกลางของไทย	1.3 นักลงทุนขนาดใหญ่ขึ้นนำและกำหนดทิศทางการตลาด 1.4 การเพิ่มความเสี่ยงของนักลงทุนไทยที่ลงทุนในต่างประเทศ 1.5 การแข่งขันการให้บริการในภาคการเงินที่รุนแรง

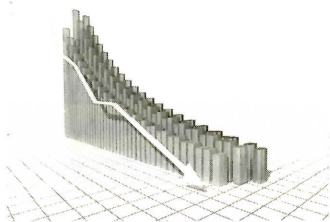
	โอกาส	ความเสี่ยง/ภัยคุกคาม
2. ด้านผลิตภัณฑ์ใหม่	2.1 ผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายสามารถตอบสนองความต้องการนักลงทุนได้มากขึ้น และโอกาสทางธุรกิจ	2.1 ผลิตภัณฑ์ทางการเงินมีความซับซ้อนมากขึ้น ผู้เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ ปัญหาการทุจริต ปัญหาการกำกับดูแล และปัญหาการเงินกระทบในวงกว้างมากขึ้น
3. ด้านการกำกับดูแลโครงสร้างตลาดทุน ตลาดทุน และอื่น ๆ	3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพตลาดทุน โดยเร่งรัดการพัฒนาบุคลากร การปรับปรุงกฎระเบียบการกำกับดูแล การใช้นโยบายที่เกี่ยวข้องตลอดจนการประสานงานที่ดีขึ้นของหน่วยงานกำกับทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ 3.2 เงินทุนเคลื่อนย้ายสนับสนุนการขับเคลื่อนของเศรษฐกิจและการค้า	3.1 ความผันผวนและช่องทางเกิดวิกฤตการเงินที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนการกำกับดูแลหรือใช้นโยบายผิดพลาดจะถูกโทษจากตลาดอย่างรุนแรง 3.2 ตลาดทุนชั้นนำภาคเศรษฐกิจ ปัญหาในตลาดทุนสร้างปัญหาเศรษฐกิจและการค้า

5. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ 1) การลดความเสี่ยงและรองรับผลกระทบทางลบ และ 2) การรุกสร้างประโยชน์ ดังนี้

แนวทางที่ 1 การลดความเสี่ยงและรองรับผลกระทบทางลบต่อตลาดทุนไทย

1) ประสานนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและตลาดทุนอย่างใกล้ชิด จากการวิเคราะห์พบว่า ผลกระทบจากการซื้อขายของนักลงทุนต่างชาติในเหตุการณ์ปกติจะกระทบกับตลาดทุนอย่างจำกัด แต่ปัญหาสำคัญในตลาดทุนเกิดจากปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดจะส่งผลกระทบต่อตลาดทุนอย่างรุนแรง



2) จัดทำแผนจัดการ
สถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับ
ตลาดทุน และสอดคล้องกับ
แผนบริหารเศรษฐกิจภายใต้
สถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ธนาคาร
แห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
ได้ร่วมพัฒนา รวมทั้งติดตามการระงับภัยเศรษฐกิจ ตลาดทุนและ
เงินทุนต่างประเทศ ร่วมกับหน่วยงานเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้
ปัญหาที่สำคัญที่สุดของกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนคือ วิกฤต
การเงินและปัญหาเศรษฐกิจที่ส่งผ่านไปยังประเทศต่าง ๆ อย่าง
รวดเร็ว และกระทบตลาดทุนอย่างรุนแรง

3) พัฒนาแนวทางรองรับการลงทุนของกองทุนขนาดใหญ่
เนื่องจากนักลงทุนขนาดใหญ่สามารถชี้นำตลาดและจะเข้ามายัง
ตลาดทุนไทยอีกมาก ในขณะที่การรองรับยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน
จึงควรจัดทำแนวทางรองรับที่เหมาะสม ทั้งนี้ แนวทางที่นำมาใช้
ควรเป็นรูปแบบที่เอื้อกับระบบตลาด (Market Friendly Approach)
เช่น การจัดทำฐานข้อมูลและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน
กำกับดูแล การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับกับนักลงทุน
รายใหญ่และสถาบันตัวกลาง และการจำกัดปริมาณสินเชื่อสำหรับ
กองทุนที่มีหนี้สินสูง เป็นต้น

4) สนับสนุนการเพิ่มผลิตภัณฑทางการเงินอย่างมีลำดับ
ขั้นตอน ทั้งนี้ ผลิตภัณฑทางการเงินบางประเภทมีความซับซ้อนสูง
หากผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจไม่เพียงพอ มีความไม่สุจริต
ระบบกำกับดูแลไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างได้

แนวทางที่ 2 การรุกรสร้างประโยชน์

1) เพิ่มการส่งเสริมนักลงทุนต่างชาติรายย่อยในภูมิภาค
เอเชีย โดยอำนวยความสะดวก ประชาสัมพันธ์ให้ลงทุนในตลาดทุน

ไทยมากขึ้น เนื่องจากเงินทุนต่างประเทศของภูมิภาคเอเชียส่วนใหญ่เป็นนักลงทุนสถาบัน จากการประเมินเห็นว่า การพึ่งพานักลงทุนสถาบันต่างชาติ อาทิ Hedge Fund ที่สามารถขึ้นนำตลาดทุนและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของตลาดทุนไทยได้ เนื่องจากเม็ดเงินลงทุนขนาดใหญ่และการลงทุนมีลักษณะซื้อขายอย่างรวดเร็ว นักลงทุนรายย่อยเป็นกลุ่มต่างชาติมีศักยภาพ (มีชาวต่างชาติจำนวนมากอยู่ในประเทศไทย) จากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน ที่การทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านอิเล็กทรอนิกส์ที่ง่ายขึ้น ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ลดลงและความต้องการกระจายความเสี่ยงและหาโอกาสในต่างประเทศโดยตรงที่สูงขึ้น

2) เร่งเพิ่มความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค เพื่อสร้างโอกาสสำหรับตลาดทุน อาทิ การร่วมทำ Road Show การจัดตั้ง ASEAN Common Exchange Gateway (ACE) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงทางอิเล็กทรอนิกส์ โดย Broker ในกลุ่ม ASEAN แต่ละประเทศสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง การจัดตั้ง ASEAN Clearing Houses เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับคู่ค้าระหว่างประเทศในภูมิภาค และพัฒนา ASEAN Mutual Recognition Guidelines กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการเปิดเผยข้อมูลสำหรับ Central Trading Reporting System (CTRS) เพื่อที่จะพัฒนาความโปร่งใสหลังการซื้อขาย เป็นต้น

3) เพิ่มการประชาสัมพันธ์ตลาดทุนไทยในต่างประเทศ เนื่องจากตลาดทุนไทยมีจุดแข็งหลายจุด เช่น ราคาของหุ้นไทยต่ำกว่าภูมิภาค และตลาดทุนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทำให้ธุรกิจหลักทรัพย์มีการแข่งขันกันมากขึ้น มีปรับปรุงการให้บริการ และมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้เลือกเพิ่มขึ้น รวมถึงการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค

4) ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการดำเนินการบริหารการลงทุนในต่างประเทศ ของ Hedge Funds หรือกองทุนขนาดใหญ่

และเตรียมการเป็นฐานการชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์กับประเทศในภูมิภาคอย่างมีลำดับขั้นตอน เพื่อเตรียมบุคลากรของไทย สร้างองค์ความรู้ ให้ประเทศไทยมีความพร้อมต่อนักลงทุนขนาดใหญ่ กระตุ้นประเทศไทยขึ้นในวงการตลาดทุนโลก และเป็นการเตรียมตัวสำหรับประเทศไทยที่จะสร้างประโยชน์จากการย้ายศูนย์กลางทางการเงินมาในแถบภูมิภาคเอเชีย

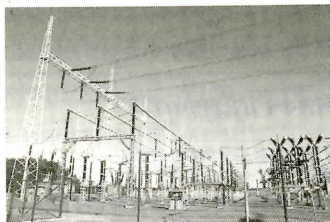
5) **เพิ่มบทบาทของสถาบันตัวกลางให้สามารถขยายการให้บริการและการสร้างโอกาสจากการให้บริการในต่างประเทศมากขึ้น** เช่น การให้ Universal License สถาบันตัวกลางที่มีความพร้อม เพื่อให้บริการแก่นักลงทุนที่หลากหลาย รวมถึงการพิจารณาแนวทางในการคุ้มครองสถาบันตัวกลางของไทยที่ออกไปให้บริการในต่างประเทศ ทั้งนี้ การเปิดเสรีทางการเงินได้สร้างการแข่งขันที่รุนแรง ส่งผลให้สถาบันตัวกลางของไทยมีแนวโน้มรายได้ลดลงจากธุรกรรมลักษณะเดิม อาทิ ค่าธรรมเนียมจากการซื้อขายหลักทรัพย์ ภาครัฐจึงควรช่วยสร้างโอกาสให้สถาบันตัวกลางไทยสามารถแข่งขันได้ จากโอกาสที่เงินทุนต่างประเทศและการลงทุนในต่างประเทศของไทยมีสูงขึ้นและความหลากหลายการออกนโยบายต่าง ๆ ต้องมีการร่วมมือหรือกับสถาบันตัวกลางไทย และพิจารณาสนับสนุนการสร้างรายได้ของสถาบันตัวกลางไทย

6) **เพิ่มความรู้ความเข้าใจการลงทุนในต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนในต่างประเทศของนักลงทุนไทย** เนื่องจากช่วยให้แสวงหาประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมถึงเป็นการเพิ่มความสามารถในการกระจายความเสี่ยง (Diversification)

3

การศึกษาภาระทางการคลังจากโครงการ
ร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
กรณีศึกษาโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า
อิสระรายใหญ่

วิมล ชาดะมินา
กวิตม์ ศิริสรรพ
วรัณ ประดิษฐ์ทัศนีย์
วิธิร์ พานิชย์วงศ์
ณัฐพล ศรีพจนารถ



การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships หรือ PPP) เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดหาสินค้าและบริการซึ่งเดิมดำเนินการโดยภาครัฐเพียงลำพัง โดยให้

ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งทำให้โครงการลงทุนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอรัฐบาลจัดสรรงบประมาณ เป็นการลดภาระการคลัง รวมทั้งสามารถถ่ายโอนความเสี่ยงไปให้ภาคเอกชนได้ อย่างไรก็ตาม สัญญาโครงการ PPP อาจถูกปกปิดในบางประเด็นด้วยเหตุผลด้านธุรกิจ ทำให้สาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบได้ สะดวกและขาดความโปร่งใส และกลายเป็นเครื่องมือปิดเบี่ยงการแสดงฐานะการคลังหรือหนี้สาธารณะได้ ดังนั้น การวิเคราะห์และประเมินภาระทางการคลังจากโครงการ PPP จะช่วยให้รัฐบาลทราบถึงภาระการคลังที่แน่นอน (Direct Liability) และความเสี่ยง (Contingent Liability) ทั้งที่เป็นภาระแบบชัดเจน (Explicit Liability) และภาระแบบโดยนัย (Implicit Liability) ที่อาจเกิดขึ้นจากการร่วมทุนกับภาคเอกชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนและการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) เพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่าง เนื่องจากเป็นโครงการที่มีการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2537 ทำให้สามารถติดตามผลการดำเนินงานได้ มีลักษณะการร่วมทุนแบบบริษัทเอกชนเป็นผู้ก่อสร้าง เป็นเจ้าของ และดำเนินการ (Build Own Operate : BOO) ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการ IPP การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะมีภาระผูกพันตามสัญญาซื้อไฟฟ้าระยะยาวจาก IPP ตามสูตรที่ระบุไว้ภายใต้สัญญา

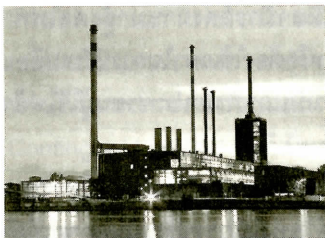
ซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Power Purchase Agreement PPA) โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ค่าความพร้อมจ่ายพลังไฟฟ้า (Availability Payment : AP) ค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment : EP) โดยค่า AP เป็นค่าตอบแทนที่ กฟผ. ต้องจ่ายหากโรงไฟฟ้ามีความพร้อมในการผลิต ในส่วนค่า EP จะเป็นค่าตอบแทนที่ กฟผ. จ่ายตามปริมาณการผลิต และจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่โรงไฟฟ้า ทั้งนี้ ภาระในการรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ของ กฟผ. จะเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของต้นทุนค่าไฟฟ้าของ กฟผ. ที่สะท้อนอยู่ในค่าไฟฟ้าขายส่งให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และสะท้อนอยู่ในค่าไฟฟ้าขายปลีกให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า (ค่าขายไฟฟ้า ประกอบด้วย ค่าไฟฟ้าฐานและค่าไฟฟ้าอัตราผันแปร หรือค่า F) อย่างไรก็ดี ต้นทุนค่าซื้อไฟฟ้าอาจไม่สามารถส่งผ่านมายังค่าไฟฟ้าขายปลีกและค่าไฟฟ้าขายได้ทั้งหมด หรือต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยนราคา เพื่อไม่ให้เกิดการปรับราคาค่าไฟฟ้าเป็นภาระต่อประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้ามากนัก

ในการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากโครงการ IPP คณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้แบบจำลองในการประเมินความเสี่ยงทางการคลังและภาระทางการคลัง (Fiscal Risk Model) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ในการศึกษาและประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจาก กฟผ. ในระยะปานกลาง (ปี 2552-2557) โดยมีตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ 3 ตัวชี้วัด คือ 1) เงินรับสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล 2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ และ 3) ความสามารถในการต้องการด้านเงินทุนรวม โดยสมมติฐานหลักที่เป็นปัจจัยเปลี่ยนแปลงต่อการประมาณการต้นทุนและภาระผูกพันจากการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ IPP และตัวชี้วัด

ความเสี่ยงทางการคลัง ที่สำคัญได้แก่ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราเงินเฟ้อทั่วไป และราคาเชื้อเพลิง

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ภาระและความเสี่ยงทางการคลัง ในการวิจัยนี้จะใช้การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามสถานการณ์จำลอง (Scenario Analysis) 3 สถานการณ์ ได้แก่ สถานการณ์ปกติหรือกรณีฐาน สถานการณ์ดีที่สุด และสถานการณ์แย่ที่สุด รวมทั้งการทดสอบภาวะวิกฤต (Stress Test) 2 กรณี ได้แก่ ภาวะวิกฤตที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนอ่อนค่า และภาวะวิกฤตที่เกิดจากอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น

จากกรอบการดำเนินการข้างต้น สามารถสรุปภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลและ กฟผ. จากโครงการ IPP ใน 4 เรื่อง คือ



1) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินโครงการ IPP ที่จะกระทบต่อสถานะทางการเงินของ กฟผ. ในช่วงปี 2552-2557 พบว่า ค่ารับซื้อไฟฟ้าจาก IPP มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกกรณี (ในปี 2552 มี IPP 7 ราย และเพิ่มเป็น 10 ราย ในปี 2554 และตั้งแต่ปี 2558 จะทยอยลดจำนวนลงตามการซื้อไฟฟ้าที่หมดสัญญาซื้อขาย) ในขณะที่ตัวชี้วัดเงินรับสุทธิจากงบประมาณของทุกกรณีเป็นบวก และมีแนวโน้มสูงขึ้น หนี้สุทธิของ กฟผ. มีแนวโน้มสูงขึ้นจากความต้องการเงินทุนเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนตามแผน และวิกฤตค่าเงินจะทำให้หนี้สุทธิของ กฟผ. สูงที่สุด สำหรับตัวชี้วัดความต้องการด้านเงินทุนรวม พบว่า กฟผ. มีสถานะดุลการดำเนินงานสุทธิเกินดุลหรือมีกำไรจากการดำเนินงานแต่ยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายลงทุน ทำให้มีแนวโน้มความต้องการเงินทุนเพื่อการลงทุนต่อเนื่อง

2) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากราคาขายไฟฟ้าที่ กฟผ. ไม่สามารถส่งผ่านต้นทุนค่าไฟฟ้าได้ทั้งหมดผ่านค่า F พบว่า ค่า F_t ในปัจจุบันจะสามารถเปลี่ยนแปลงตามราคาค่าเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าโดย กฟผ. ต้องรับภาระต่อผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนเอง นอกจากนั้นแล้วผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็น End User ให้ลดภาระค่าใช้จ่ายจากราคาไฟฟ้าที่สูงขึ้น จึงมีการชะลอการปรับขึ้นค่า F_t มีผลให้ กฟผ. ต้องแบกรับภาระบางส่วน ซึ่งหากนำไปปัจจัยเชิงนโยบายที่จะส่งผลต่อการปรับขึ้นค่า F_t ดังกล่าวข้างต้นมาประกอบการจัดทำประมาณการแล้ว ปรากฏว่าไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องหรือตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญในทุกกรณี

3) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยทั้งที่ระบุและไม่ระบุอยู่ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) พบว่า มีการระบุเหตุสุดวิสัยในสัญญา PPA ค่อนข้างครอบคลุมทุกประเด็นอยู่แล้ว หากเกิดเหตุสุดวิสัยที่ไม่ได้ระบุไว้ กฟผ. และคู่สัญญาจะร่วมกันแก้ไขปัญหาเป็นกรณีไป

4) ความเสี่ยงของรัฐบาลจากการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ กฟผ. พบว่า สัดส่วนของหนี้คงค้างที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่ในระดับที่สูงถึงร้อยละ 80 อย่างไรก็ตาม ฐานะทางการเงินของ กฟผ. อยู่ในเกณฑ์ดี และไม่เคยประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและความสามารถในการชำระภาระหนี้

ผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า การดำเนินโครงการ IPP นอกจากไม่ก่อให้เกิดภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่เป็นปัญหาต่อ กฟผ. และรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญแล้ว โครงการ IPP ยังเข้ามาแบ่งเบาภาระในการผลิตไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. ที่ต้องผลิตไฟฟ้าให้ได้ทันความต้องการไฟฟ้า ในขณะที่การรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP มีต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าที่ถูกกว่าการผลิตเอง และ กฟผ. มีข้อจำกัดในเรื่อง

งบประมาณการขยายการผลิตไฟฟ้า และมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งพลังงานที่มีราคาถูก

อย่างไรก็ตาม นักวิจัยยังมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP โดยจำแนกความเห็นและข้อเสนอแนะเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) การดำเนินงานของ IPP

1.1) การทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าต้องระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบภาระความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากมีปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญหลายประการในการซื้อไฟฟ้าจาก IPP

1.2) ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในแต่ละแห่ง ควรมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องสถานที่หรือทำเลที่ตั้ง และการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากประชาชน

2) การดำเนินงานของ กฟผ.

2.1) จากนโยบายบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าที่จะเกิดกับประชาชนผ่านการปรับค่า F ทำให้ กฟผ.มียอดรายได้ค้างรับเกือบ 20,000 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลควรทยอยลดยอดคงค้างดังกล่าว

2.2) ควรกำหนดค่า AP ที่มีลักษณะเป็นการประกันราคาอย่างรอบคอบ และควรมีการบริหารจัดการในการสั่งผลิตไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าต่ำที่สุด

2.3) ควรมีการบริหารจัดการความต้องการใช้ไฟฟ้าโดยการรณรงค์ให้ประชาชนใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดและลดการใช้ไฟฟ้าในช่วง Peak อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.4) ควรกระจายความเสี่ยงทางด้านเชื้อเพลิง และมีการเตรียมการหาแหล่งพลังงานทดแทนเพื่อรองรับปัญหาที่ประเทศจะต้องเผชิญในอนาคต

2.5) การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ควรรักษาและพัฒนาการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดภาระต้นทุนในการดำเนินงานที่ไม่อาจส่งผ่านให้ผู้ไฟฟ้าได้

3) การดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานกำกับกิจการด้านพลังงาน

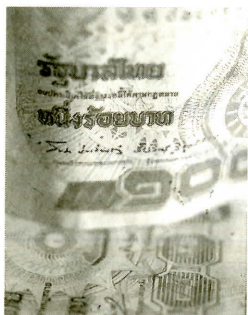
3.1) การพิจารณาคัดเลือก การกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการของ IPP ควรเป็นไปอย่างมีระบบและยึดหลักธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้

3.2) เนื่องจากโครงการ PPP จะมีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างบูรณาการ ดังนั้นในระหว่างรอการจัดตั้ง PPP unit กระทรวงการคลังหรือภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการสร้างกลไกในการติดตามประเมินผลและเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบโดยเร็ว

4

ความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินและ
ผู้ถือกรรมธรรม์ และนัยต่อการพัฒนาระบบ
การคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

อังคณา ประยูรสิน
พีรกานต์ บุรณากาญจน์
จุฑาทอง จารุมิลินท
ม.ล.พงศ์ระพีพร อาภากร
พจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์
ศิริตลา แสงด้วง



แม้ว่าการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน เช่น ผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัยจะถือเป็นเรื่องที่สำคัญของระบบการเงิน แต่ในประเทศไทยกลับยังมิได้รับความสนใจมากนัก เนื่องจากภาครัฐและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเงินทางด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาระบบกำกับดูแลระบบการเงิน ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้เสนอปรับปรุงกฎหมายการเงินที่สำคัญหลายฉบับในช่วงที่ผ่านมา เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย ซึ่งถือเป็นการพัฒนาระบบกำกับดูแลภาคการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ระบบการเงินมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินมีความซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้น ทำให้เกิดความหลากหลายของบริการทางการเงินต่อผู้ใช้บริการทางการเงิน แต่ในขณะเดียวกันความซับซ้อนและความเชื่อมโยงดังกล่าวก็ทำให้ผู้ใช้บริการทางการเงินต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางการเงินเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ดังนั้น การพัฒนาของระบบการเงินในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคสากลในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินของผู้ใช้บริการ เพื่อให้ผู้ใช้บริการมีวิจารณญาณในการตัดสินใจเลือกใช้บริการทางการเงินมากขึ้น และช่วยยกระดับการพัฒนาของระบบการเงินมากขึ้น โดยจะทำให้

สถาบันการเงินและบริษัทประกันภัยให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลรวมทั้งส่งเสริมการแข่งขันในระบบการเงินมากขึ้นด้วย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัย ซึ่งจะช่วยในการจัดทำนโยบายส่งเสริมความรู้ของผู้ใช้บริการทางการเงินดังกล่าวที่เหมาะสม และศึกษาถึงโครงสร้างการคุ้มครองผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัยของไทยและในต่างประเทศ เพื่อกำหนดรูปแบบการคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงินดังกล่าวอย่างเหมาะสมต่อระบบสถาบันการเงินและระบบประกันภัย จนนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีพอ และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สมดุลและยั่งยืน

จากการศึกษารูปแบบการกำกับภาคการเงิน การคุ้มครองและการให้ความรู้แก่ผู้ให้บริการทางการเงินของต่างประเทศ พบว่าหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงินอาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ 1) หน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงิน และ 2) องค์กรกำกับดูแลภาคสถาบันการเงิน โดยในช่วงที่ผ่านมามีแนวโน้มการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพิ่มขึ้น (ไม่ว่าจะเป็นการตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกออกมาจากหน่วยงานกำกับหรือแม้ไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่แยกออกมาจากหน่วยงานกำกับอย่างชัดเจน แต่ก็มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ) เนื่องจากมีข้อดีต่าง ๆ เช่น ช่วยให้ประชาชนไม่สับสน ลดต้นทุนในการติดต่อ/ร้องเรียน หน่วยงานมีความเชี่ยวชาญในการคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงินโดยเฉพาะเกิดความเท่าเทียมในการคุ้มครองผู้ให้บริการในสถาบันการเงินแต่ละประเภท และมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบของหน่วยงานเฉพาะจะอยู่ในรูปใดขึ้นอยู่กับระบบการเงินของแต่ละประเทศ โดยมีปัจจัยสำคัญได้แก่ รูปแบบขององค์กรกำกับสถาบันการเงิน และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรกำกับสถาบัน

การเงินเป็นหลัก

ด้านการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน (Financial Education) ประเทศที่ไม่มีการตั้งหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินโดยเฉพาะมักมีการตั้งผู้รับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการร่วม เพื่อวางแผนหรือดำเนินการด้านการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชนขึ้นมาโดยเฉพาะ สำหรับประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินโดยเฉพาะอยู่แล้วก็มักไม่มีหน่วยงานเฉพาะด้านการให้ความรู้ทางการเงินแยกออกมาอีก ทั้งนี้ ประเทศส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนการให้ความรู้ทางการเงินอย่างเป็นรูปธรรม (National Strategy for Financial Literacy) ซึ่งทำให้หลายประเทศสามารถยกระดับความรู้ทางการเงินของประชาชนในประเทศได้

งานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการสำรวจข้อมูลผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัยจำนวน 1,061 คน ใน 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด เชียงใหม่ นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี สงขลา ชลบุรี เพชรบุรี กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรปราการ และมีเนื้อหาครอบคลุมถึง ความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัยใน 2 ประเด็นหลัก คือ ความรู้ความเข้าใจที่อาจมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ใช้บริการทางการเงิน และความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับกระบวนการร้องเรียนเมื่อได้รับความไม่เป็นธรรมจากการใช้บริการ

ผลจากการสำรวจระดับความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัยที่สำคัญมีดังนี้

- ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่ต้องการรับความเสี่ยงจากการใช้บริการทางการเงิน และยังไม่เข้าใจในบริการด้านการเงินอื่น ๆ นอกจากเงินฝากและประกันภัย ซึ่งส่งผลให้ไม่ใช้บริการ

ทางการเงินที่ตนเองไม่เข้าใจ

- ผู้ฝากเงินทราบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) คือหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินและกำหนดให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น โดยมีความมั่นใจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินในระดับที่ดีแต่มั่นใจในฐานะทางการเงินและบุคลากรของสถาบันการเงินบางแห่งเท่านั้น

- ผู้ใช้บริการประกันภัยส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) คือหน่วยงานกำกับดูแลบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ ความมั่นใจต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลบริษัทประกันภัยอยู่ในระดับที่ดีอย่างไรก็ดี ผู้ใช้บริการประกันภัยส่วนใหญ่มีความมั่นใจในบริษัทประกันภัยบางแห่งเท่านั้น

- ผู้ใช้เงินฝากเกินครึ่งเชื่อว่ารัฐบาลจะไม่ยอมให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้ม แต่ร้อยละ 47 จะถอนเงินออกมาจากสถาบันการเงินที่ตนฝากอยู่ หากมีสถาบันการเงินอื่นที่ตนมิได้ฝากเงินด้วยมีปัญหาทางการเงิน ซึ่งทัศนคติดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหา Moral Hazard และ Bank Run ในระบบสถาบันการเงินได้

- ผู้ฝากเงินมีความรู้ในรายละเอียดของระบบประกันเงินฝากของไทยน้อย ซึ่งผลการสำรวจของผู้ใช้บริการประกันภัยต่อการล้มของบริษัทประกันภัยก็เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

- ประสิทธิภาพในช่วงที่ผ่านมาของผู้ฝากเงินและผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัย ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหาในการใช้บริการอย่างไรก็ดี ในกลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาในการใช้บริการส่วนใหญ่จะไม่ได้ใช้สิทธิร้องเรียน ทั้งนี้ มีสาเหตุหลักมาจากการไม่รู้ว่าจจะร้องเรียนได้ที่ใด ประกอบกับกระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียนมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลานาน

- ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับ

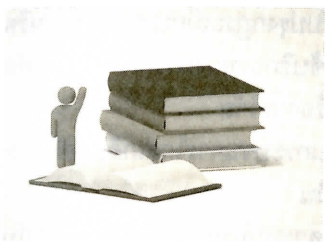
การติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเงิน โดยช่องทางที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับข้อมูลมากที่สุดคือ จากเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินหรือบริษัทประกันภัย ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามครึ่งหนึ่งเชื่อว่าความเป็นไปได้ที่ตนจะตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมทางการเงินมีน้อย โดยเห็นว่าบุคคลหลักที่ควรมีหน้าที่ปกป้องผู้ใช้บริการทางการเงินจากอาชญากรรมทางการเงิน คือ ผู้ใช้บริการเอง ซึ่งมีวิธีหลักเลี่ยงการตกเป็นเหยื่อผ่านการตรวจสอบความถูกต้องของรายการทางการเงินเป็นประจำ และหลักเลี่ยงการทำธุรกรรมผ่านโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ต

● ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองผู้ใช้บริการเงินฝาก และผู้ใช้บริการประกันภัยที่สำคัญคือ ด้านการให้ข้อมูลที่มากขึ้น ด้านวงเงิน/ประเภทและระยะเวลาที่คุ้มครอง หน้าที่/ความรับผิดชอบของหน่วยงานคุ้มครอง และความยุ่งยากและความรวดเร็วในการร้องเรียน

● การประมาณค่าจากแบบจำลองเศรษฐกิจมิติ (Ordered Probit) แสดงให้เห็นตัวแปรที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงิน โดยความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงินจะเพิ่มขึ้นหากผู้ฝากเงินในกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ชาย มีส่วนในการตัดสินใจทางการเงินในครอบครัวบางส่วน มีการติดตามข้อมูลทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ มีอายุมากขึ้นและมีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ในขณะที่ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจขององค์กรกำกับดูแลและกฎหมายประกันภัยมีน้อยมาก โดยมีเพียงการศึกษาเท่านั้นที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญ

จากผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่า ผู้ฝากเงินและผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัยส่วนใหญ่ยังมีระดับความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินค่อนข้างน้อย โดยไม่ตระหนักถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลภาคการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปและการคุ้มครองการใช้บริการทางการเงิน ในขณะที่กลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาในการใช้บริการส่วนใหญ่

ไม่ได้ใช้สิทธิร้องเรียน คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาในขั้นเริ่มต้นให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการคุ้มครองและให้ความรู้แก่ผู้บริโภคทางการเงิน โดยให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพดำเนินการร่วมกับภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงินในด้านต่าง ๆ และด้านการให้ความรู้ทางการเงิน รวมทั้งดำเนินบทบาทที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ 1) การจัดทำ “แผนแม่บทการให้ความรู้ทางการเงินของประเทศไทย” เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาความรู้ทางการเงินให้แก่ประชาชน และ 2) การศึกษาแนวทางการร่วมมือเพื่อจัดตั้งหน่วยงานด้านการให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการทางการเงินโดยเฉพาะ



สำหรับในระยะยาวนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการขยายผลจากการดำเนินการของคณะกรรมการร่วมที่จัดตั้งขึ้น ดังนี้

1) การจัดทำแผนการให้ความรู้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในหลากหลายระดับมากขึ้น มีการจัดระดับหรือประเภทของความรู้ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มควรทราบเป็นแบบอย่างด้วย การเลือกใช้ช่องทางทางการเผยแพร่ความรู้ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม

2) การบรรจุความรู้ทางการเงินไว้ในการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีบทบาทในการให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินแก่ลูกค้ามากขึ้น โดยการกำหนดให้มีมาตรฐานในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางการเงินให้แก่ลูกค้า

4) ผนรงค้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการมีความรู้ทางด้านการเงิน และติดตามข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ เพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจของตนเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการเงิน และรู้จักป้องกันตนเองจากความเสี่ยงทางการเงิน รวมทั้งประเมินผลการตระหนักรู้และความเข้าใจของผู้ใช้บริการทางการเงินเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ

5) จัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินโดยเฉพาะ ซึ่งควรมีหน้าที่ดังนี้

5.1) ให้บริการทั้งด้านการเผยแพร่ข้อมูล ตอบปัญหา และการรับเรื่องร้องเรียน เพื่อเพิ่มความสะดวกให้แก่ประชาชน ลดต้นทุน ไม่เกิดความสับสน

5.2) ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภทเพื่อปรับปรุงกฎระเบียบ กฎหมาย หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีผลต่อผู้ใช้บริการทางการเงิน โดยอาศัยข้อมูลจากข้อร้องเรียน การสำรวจ หรือการวิจัย

5.3) มีอำนาจในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้บริการและสถาบันการเงิน

5.4) มีอำนาจในการประสานงานระหว่างผู้ใช้บริการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำข้อเสนอแนะต่อองค์กรที่กำกับสถาบันการเงินเพื่อดำเนินการใด ๆ เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียน

5.5) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนและดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน

5

การศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ

สุขุมาลัย ลัดพลี

อรุณศรี เมธิสริยพงศ์

สภัทร์พร ธรรมาภรณ์พิลาศ

นรพรรษ เพ็ชรตระกูล



ในระบบเศรษฐกิจเสรี ระบบการเงินเป็นกลไกสำคัญยิ่ง ในการจัดสรรทรัพยากรระหว่าง ภาคเศรษฐกิจจากผู้ที่มีเงินออม ไปยังผู้ที่ต้องการเงินทุน ซึ่งจะ ก่อให้เกิดการลงทุน การผลิต และ การจ้างงาน อันเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของ ประเทศเจริญเติบโตและมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ ระบบสถาบันการเงินที่มี ประสิทธิภาพจะช่วยส่งเสริมหน้าที่ของระบบการเงินให้สามารถ ดำเนินไปอย่างราบรื่น ประกอบกับในประเทศไทย สถาบันการเงิน มีบทบาทอย่างมากต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ เนื่องจาก เป็นผู้รับความเสี่ยงในการปล่อยกู้ให้แก่ผู้ขอสินเชื่อหรือลงทุนให้แก่ ผู้ฝากเงินและมีภาระต้องคืนเงินฝากตามเงื่อนไขที่กำหนด

ระบบสถาบันการเงินของไทย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) สถาบันการเงินเอกชนที่ประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคาร พณิชย์เพื่อรายย่อย บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ 2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งสถาบันการเงินเอกชน จะดำเนินธุรกิจตามกลไกตลาด ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นกลไกของรัฐบาลในการสนับสนุน ส่งเสริมในกรณีที่สถาบันการเงินเอกชนไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการทางการเงินของผู้ประกอบการและประชาชน ซึ่งต่างก็ มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของ ประเทศ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ภาครัฐได้ใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็น กลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการทำวิจัยฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะได้มีส่วน ในการจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและปรับปรุง

บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะปานกลางและระยะยาวต่อไป ในการนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กล่าว คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการออกแบบสำรวจความเพียงพอ ความทับซ้อนของการให้บริการ และความครอบคลุมทั่วถึงของการให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวนกว่า 4,000 ฉบับ กระจายในสาขาทั่วประเทศของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ตลอดจนวิเคราะห์ผลการดำเนินงานและความมั่นคงทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยจัดทำในลักษณะการวิเคราะห์ดัชนีชี้วัดทางการเงิน (Financial Indicators) วิเคราะห์ปัญหา/ข้อจำกัดในด้านการดำเนินงาน และนโยบายการกำกับดูแลของภาครัฐ วิเคราะห์ผลสำรวจของแบบสอบถาม รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทยต่อไป

คณะผู้วิจัยพบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการให้บริการเงินฝากที่ทับซ้อนกันเองและทับซ้อนกับธนาคารพาณิชย์ในมิติของผลิตภัณฑ์และพื้นที่ให้บริการ แต่ความทับซ้อนนั้นไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทั้งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ และการแข่งขันในการให้บริการด้านเงินฝากเป็นไปตามกลไกตลาด ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำเป็นต้องระดมทุนจากการรับเงินฝากเพื่อสนับสนุนทั้งการดำเนินงานตามปกติและตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากต้นทุนของเงินรับฝากต่ำกว่าการระดมทุนในช่องทางอื่น ๆ เช่น การออกพันธบัตรหรือการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินอื่น

ในส่วนของการให้บริการสินเชื่อ นั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่มีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน โดย ธอส. มีหน้าที่หลักคือการทำสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธ.ก.ส. มีบทบาทสำคัญในการให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรและเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรด้วย ธพว. สนับสนุนให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ธสน. มุ่งเน้นให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการบุกเบิกตลาดใหม่ ๆ ในต่างประเทศ จะมีเพียงแต่ ธ.ออมสินที่ให้บริการสินเชื่อที่หลากหลายจึงทำให้เกิดความทับซ้อนกับการให้บริการสินเชื่อของ ธ.ก.ส. (สินเชื่อเกษตร) ธอส. (สินเชื่อที่อยู่อาศัย) และ ธพว. (สินเชื่อ SMEs) ในบางส่วน นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะของตนเองในการให้บริการสินเชื่อ และไม่ได้แข่งขันกับธนาคารพาณิชย์โดยตรง จึงไม่ถือว่าเป็นการทับซ้อนในการให้บริการ แต่เป็นการเข้าไปให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์เพื่อทำให้การให้บริการของภาคการเงินมีความสมบูรณ์

ทั้งนี้ จากผลที่ได้ทางคณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่สำคัญเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะกลางและระยะยาว ดังนี้

- 1) ให้นหน่วยงานกำกับดูแลกำกับให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการตามวัตถุประสงค์จัดตั้ง โดยเน้นให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายหลัก และมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินและการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
- 2) ให้นหน่วยงานกำกับดูแลจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อกำหนดบทบาทและทิศทางของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้สามารถเป็น

เครื่องมือของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และใช้เงินงบประมาณให้เหมาะสมและคุ้มค่า

3) ภาครัฐควรจัดให้มีบริการร่วมกันระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

4) ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจปรับปรุงเรื่องความเร็วในการให้บริการ โดยใช้ระบบการทำงานที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งปรับปรุงและจัดฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องให้พนักงานมีความเชี่ยวชาญในการให้คำแนะนำและบริการที่มีประสิทธิภาพ

5) ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจบริหารจัดการต้นทุนเงินและต้นทุนในการดำเนินการให้เหมาะสม เพื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้ใช้บริการ

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการวิจัยฉบับนี้และข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ได้รับความพึงพอใจมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความเข้มแข็งสามารถเป็นตัวจักรสำคัญของภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาวต่อไปด้วย

6

ผลกระทบจากการยกเลิกให้เงินชดเชย

ค่าภาษีอากร แนวทางแก้ไขปัญหา

และมาตรการรองรับอื่น ๆ สำหรับผู้ส่งออก

ลวรรณ แสงสนิท

วชิรา วราศรัย

ปิยะ สาชาติ

एम เจริญทองตระกูล

ศิริพร สุขุมศิริมงคล

ณัฐสุดา ปาลวัฒน์วิไชย

อรพินท์ จำปาทอง



มาตรการชดเชยค่าภาษีอากรเป็นหนึ่งในมาตรการสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการส่งออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคืนภาระภาษีที่แฝงอยู่ในต้นทุนการผลิตสินค้า

ส่งออก เพื่อให้ขายแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยจ่ายเป็นบัตรภาษีเพื่อนำไปชำระภาษี ซึ่งในแต่ละปีมีผู้ส่งออกที่ใช้สิทธิประโยชน์ผ่านมาตรการดังกล่าวมากกว่าร้อยละ 15 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมด หรือคิดเป็นเงินชดเชยประมาณ 8,000 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีมาตรการส่งเสริมการส่งออกอื่นที่ให้คืนหรือยกเว้นภาระภาษีที่นำเข้ามาผลิตสินค้าส่งออก ได้แก่ การคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ คลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร เขตประกอบการเสรี และการยกเว้นอากรขาเข้าตามมาตรา 36 (1) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ทำให้ผู้ประกอบการส่งออกสามารถเลือกใช้สิทธิได้อย่างไร้ที่ติ ที่ผ่านมามาตรการชดเชยค่าภาษีอากรฯ ก็ประสบปัญหาและมีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ เช่น อัตราเงินชดเชยเป็นอัตราเฉลี่ย ไม่สามารถลงไปในรายละเอียดของสินค้าแต่ละชนิดได้ ต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการชดเชยหรือคืนภาษีนำเข้าเกินกว่าภาระภาษีที่แฝงอยู่จริง การตรวจสอบการใช้สิทธิมาตรการชดเชยเป็นการตรวจสอบเฉพาะเอกสารหลักฐานการส่งออก อาจเกิดการผิดพลาดได้ง่ายและยังเสี่ยงต่อการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาชดเชยฯ จึงได้มีมติให้ทยอยยกเลิกการให้เงินชดเชย และให้พิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อรองรับผลกระทบต่อผู้ส่งออก เนื่องจากมีผู้ส่งออกที่ใช้สิทธิมาตรการชดเชยอยู่เป็นจำนวนมาก การยกเลิกมาตรการชดเชยย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกในวงกว้าง จึงมีความจำเป็น

ต้องศึกษาข้อเท็จจริงและข้อมูลเชิงลึกให้ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ และผลกระทบที่จะมีต่อผู้ส่งออก อันนำไปสู่การพิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย ได้แก่ กลไกการยกเลิกมาตรการชดเชยและมาตรการรองรับที่เหมาะสมสำหรับผู้ส่งออกต่อไป

ในการศึกษาได้สืบค้นข้อมูลและรวบรวมประสบการณ์การใช้มาตรการชดเชย การออกแบบสำรวจโดยตรงไปยังผู้ส่งออกเพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิประโยชน์มาตรการชดเชยและมาตรการอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบที่ผู้ส่งออกคาดว่าจะได้รับ หากมีการยกเลิกการให้เงินชดเชยค่าภาษีอากรในอนาคต การวิเคราะห์ผลกระทบของการยกเลิกมาตรการชดเชยได้ศึกษาในภาพรวมของการส่งออกทุกพิภพ และศึกษาเจาะลึกผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและสินค้าที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกมาตรการชดเชยในระดับสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมยานยนต์ และสินค้ากึ่งขั้นขั้นขั้นขั้น การศึกษาผลกระทบได้มีข้อสมมติฐานว่า กิจกรรมที่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้สิทธิอื่นได้จะไม่ได้รับผลกระทบ กิจกรรมที่มีสัดส่วนการใช้สิทธิมาตรการชดเชยน้อยได้รับผลกระทบน้อย กิจกรรมที่มีสัดส่วนการใช้สิทธิมาตรการชดเชยมากได้รับผลกระทบมาก แต่ระดับผลกระทบจะมีความแตกต่างกัน โดยกิจกรรมที่มีทุนจดทะเบียนน้อยและมีมูลค่าขอรับเงินชดเชยน้อยได้รับผลกระทบระดับมาก กิจกรรมที่มีทุนจดทะเบียนน้อยและมีมูลค่าขอรับเงินชดเชยปานกลางได้รับผลกระทบระดับปานกลาง และกิจกรรมที่มีทุนจดทะเบียนปานกลางหรือมากได้รับผลกระทบน้อย

ผลการศึกษาผลกระทบในภาพรวมสรุปได้ว่า กลุ่มที่ได้รับผลกระทบแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมาก ได้แก่ ผู้ส่งออกขนาดเล็กที่มีกำไรและความสามารถในการแข่งขันน้อย ซึ่งมีข้อจำกัดในการปรับเปลี่ยนไปใช้สิทธิมาตรการอื่น และผู้ส่งออกที่

ไม่สามารถใช้สิทธิมาตรการอื่น และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบน้อย เป็นผู้ส่งออกที่มีความสามารถในการปรับตัว ได้แก่ ผู้ส่งออกที่ได้รับเงินชดเชยมูลค่าสูงและมีสัดส่วนการส่งออกที่ใช้สิทธิมาตรการชดเชยเทียบกับสัดส่วนการส่งออกที่ใช้สิทธิประโยชน์อื่นสูง โดยผู้ส่งออกที่ได้รับเงินชดเชยสูงส่วนใหญ่มีความสามารถเปลี่ยนไปใช้สิทธิอื่นได้ หากมีระยะเวลาการวางแผนในการบริหารการใช้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และมีระยะเวลาปรับตัว จะทำให้ผลกระทบในระยะยาวน้อยลง ขณะที่ผู้ส่งออกที่มีมูลค่าได้รับเงินชดเชยน้อยจะเป็นกลุ่มได้รับผลกระทบมากกว่า เนื่องจากมีความสามารถในการปรับตัวน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวแล้วผลกระทบดังกล่าวจะลดลง เนื่องจากอัตราเงินชดเชยมีแนวโน้มปรับลดลงตามโครงสร้างอัตราค่าเข้าที่ลดลง ซึ่งจะส่งผลให้มูลค่าเงินชดเชยที่ได้รับอาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่จะขอรับเงินชดเชย และกลุ่มสินค้าที่ได้รับเงินชดเชยสูงและมีสัดส่วนการส่งออกที่ใช้สิทธิมาตรการชดเชยมาก มีแนวโน้มได้รับผลกระทบมาก แต่ผลกระทบขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้สิทธิมาตรการอื่น และโครงสร้างของต้นทุนการผลิต สำหรับในกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน และสินค้ากุ้งแช่เย็นแช่แข็ง ผู้ส่งออกมากกว่าร้อยละ 80 ได้รับผลกระทบมาก เพราะไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้สิทธิอื่นได้ และเป็นอุตสาหกรรมที่มีการส่งออกวัตถุดิบหลายทอด ซึ่งยากที่จะใช้มาตรการส่งเสริมการส่งออกอื่น เช่น สินค้าเครื่องนุ่งห่ม สิ่งทอสำเร็จรูป และอื่น ๆ จะได้รับผลกระทบมากกว่าเส้นใย สินค้ายานยนต์ได้รับผลกระทบมากกว่าชิ้นส่วนยานยนต์ เป็นต้น นอกจากนี้ สินค้ากุ้งแช่เย็นแช่แข็งเป็นสินค้าที่ผู้ผลิตไม่มีศักยภาพในการนำเข้าอาหารกุ้ง และน้อยรายที่ผู้เลี้ยงกุ้งเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้ส่งออก ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าผู้ส่งออกมากกว่าร้อยละ 80 ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกมาตรการชดเชย

เนื่องจากไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้สิทธิมาตรการส่งเสริมการส่งออก
อื่นได้

แนวทางแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผู้ส่งออกขอให้ภาครัฐ
สนับสนุนการส่งออกใน 3 ด้าน ได้แก่ มาตรการด้านภาษีอากร โดย
ขอให้ลดอัตราภาษีอากรและอำนวยความสะดวกในด้านพิธีการ
ศุลกากรที่เกี่ยวข้อง มาตรการสนับสนุนต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการตลาด
การเงิน Logistic และการบริการ One Stop Service และขอให้
คงมาตรการชดเชยไว้ แต่หากภาครัฐจะต้องยกเลิกมาตรการชดเชย
จริงก็ควรมีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบ และประชาสัมพันธ์ให้
ผู้ส่งออกทราบล่วงหน้า ซึ่งจากการวิเคราะห์ผลกระทบของผู้ส่งออก
หากยกเลิกมาตรการชดเชยมีแนวทางแก้ไขและมาตรการรองรับ
ดังนี้

1. กลุ่มผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบน้อยที่มีความสามารถใช้
สิทธิมาตรการอื่น เป็นกลุ่มแรกที่จะทยอยยกเลิกให้เงินชดเชย ทั้งนี้
ผู้ส่งออกสามารถเลือกใช้สิทธิมาตรการชดเชยหรือใช้สิทธิมาตรการ
อื่นได้

2. กลุ่มผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบน้อยกลุ่มอื่น ๆ จะต้องเตรียม
มาตรการในการรองรับผลกระทบให้ชัดเจน และกำหนดระยะเวลา
เพื่อให้ผู้ประกอบการได้มีเวลาปรับตัว



3. กลุ่มผู้ส่งออกที่ได้รับ
ผลกระทบมาก ภาครัฐต้องมี
มาตรการรองรับที่ชัดเจน โดยเฉพาะ
สำหรับ ผู้ส่งออกรายย่อย
ซึ่งมาตรการที่สามารถไปใช้ ได้แก่
มาตรการคืนอากรตามมาตรา

19 ทวิ : แต่ต้องแก้ไขกฎหมายศุลกากรตามมาตรา 19 ทวิ โดย

เพิ่มให้มีการคืนอากรให้แก่ผู้ส่งออกด้วย พร้อมทั้งระเบียบปฏิบัติเพื่อให้เอื้อต่อการส่งออกทั้งในส่วนของการขึ้นตอนพิธีการและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดอัตราไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับการกำหนดอัตราเงินชดเชย

การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถดำเนินการได้เป็น 2 ระยะ คือ **ระยะสั้น (1-2 ปี)** ดำเนินการประชาสัมพันธ์การยกเลิกมาตรการชดเชย และข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ให้ผู้ส่งออกได้รับทราบ กำหนดสิทธิผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชย เพื่อให้ผู้ส่งออกเลือกใช้สิทธิมาตรการส่งเสริมการส่งออกใดมาตรการหนึ่งยกเลิกสินค้าที่มีมูลค่าขอรับเงินชดเชยน้อยกว่าปีละ 5 หมื่นบาท เนื่องจากไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ยกเลิกหรือลดการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดทำใบขนสินค้าเพื่อลดต้นทุนในการยื่นคำขอของผู้ส่งออก ลดขั้นตอน ระเบียบวิธีปฏิบัติ ระยะเวลา และระบบเอกสารในการยื่นคำขอ และ**ระยะยาว (3-5 ปี)** ดำเนินการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการส่งออกอื่น ๆ เพื่อให้สามารถรองรับผู้ส่งออก โดยปรับปรุงมาตรการขอคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ ให้ครอบคลุมถึงผู้ส่งออก และกำหนดอัตราเป็นการทั่วไป ผนวกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกันและกฎหมายฉบับเดียวกัน และจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนขึ้นใหม่ เพื่อมิให้การให้สิทธิประโยชน์ซ้ำซ้อน ลดขั้นตอน และเอื้ออำนวยต่อผู้ส่งออกที่ไม่ต้องผ่านหลายหน่วยงานและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง

7

การคาดการณ์และการประเมินผล ของมาตรการภาษีและไม่ใช้ภาษีต่อพฤติกรรม การบริโภคสุราของไทย

วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล
สุมาลี สถิตชัยเจริญ
อัครุตม์ สนธยานนท์
กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ
ภัทราศรีย พานิชวงศ์
นรินทร กลั่นทกพันธุ์
ฐิติมา เก่งถนอมศักดิ์
นิติพันธ์ นียติวัฒน์ชาญชัย



โครงการวิจัยเรื่อง การ
คาดการณ์และการประเมินผล
ของมาตรการภาษีและไม่ใช่ภาษี
ต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราของ
ไทย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษา

โครงสร้างอัตราภาษีสุราและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่มีผลต่อพฤติกรรม
การบริโภคสุราอย่างไร โดยหาแบบจำลองระดับจุลภาคในลักษณะ
Micro Simulation ที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ผลกระทบของ
การปรับอัตราภาษีสุราและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีต่อพฤติกรรม
การบริโภคสุรา รวมทั้งรายได้ภาษีสุราที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้
ผู้กำหนดนโยบายสามารถหาจุดสมดุลของบทบาทภาษีสุราทั้งด้าน
การลดการบริโภคสุราและการอำนวยความสะดวกให้แก่ภาครัฐ

การวิจัยนี้ใช้การจัดเก็บข้อมูลพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราโดย
ใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างที่บริโภคสุราเท่านั้น เพื่อวัด
ผลกระทบของมาตรการภาษี (ที่ส่งผลผ่านราคา) และมาตรการอื่น ๆ
ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภค เพื่อนำมาเป็น
ตัวชี้วัด (Indicator) ด้านความยืดหยุ่น (Elasticity) ในการทำ
แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ในระดับจุลภาค โดยเลือกจัดเก็บจาก
กลุ่มตัวอย่างใน 5 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก
เฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคกลาง โดยเลือกจังหวัดที่มี
จำนวนการผลิตหรือดื่มสุราต่อหัวสูงที่สุด รวมทั้งเป็นจังหวัดที่มี
การผลิตสุราพื้นเมืองและจังหวัดที่มีอาณาเขตติดชายแดน เพื่อให้
กลุ่มตัวอย่างมีการกระจายอย่างทั่วถึง ภาคละ 2 จังหวัด รวมเป็น
10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแพร่ เชียงใหม่ นครราชสีมา หนองคาย
ระยอง ชลบุรี สงขลา ชุมพร พระนครศรีอยุธยา และกรุงเทพมหานคร
ซึ่งได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 1,217 ตัวอย่าง โดยลักษณะ
ของกลุ่มตัวอย่างและพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราสรุปได้ ดังนี้

ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นผู้บริโภคสุราร้อยละ 76 เป็นเพศชาย โดยส่วนใหญ่มีอยู่ในช่วงกำลังศึกษาและวัยทำงาน โดยส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 5,000-20,000 บาท/เดือน และผู้บริโภคสุราร้อยละ 57 สมรสแล้ว ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการบริโภคสุราคิดเฉลี่ยร้อยละ 13.9 ของรายได้ต่อเดือน ทั้งนี้ ข้อมูลการบริโภคสุราของกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 47 ดื่มสุราเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป และเกินครึ่งที่ดื่มสุราครั้งแรกเนื่องจากอยากลองดื่ม สำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่กลุ่มตัวอย่างนิยมดื่มมากที่สุด ได้แก่ เบียร์ สุราพิเศษอื่น ๆ (แสงโสม แม่โขง) และวิสกี้ ตามลำดับ ทั้งนี้ หากราคาสุราที่กลุ่มตัวอย่างนิยมดื่มสูงขึ้นเฉลี่ย 87 บาท ขณะที่รายได้เท่าเดิม จะทำให้ร้อยละ 80 ลดปริมาณการบริโภคสุราที่ตนชอบดังกล่าวลง อย่างไรก็ตาม หากกลุ่มตัวอย่างมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 1,570 บาท/เดือน ร้อยละ 57 จะยังคงบริโภคสุราในปริมาณเท่าเดิมและยี่ห้อเดิม สำหรับสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์มีผลต่อการบริโภคสุรามากที่สุด และการห้ามสูบบุหรี่ในสถานบันเทิงมีผลต่อการดื่มสุราน้อยมาก นอกจากนี้ กิจกรรมที่มีผลต่อการบริโภคสุรามากที่สุดคือ การเพิ่มบทลงโทษการดื่มสุราในที่ห้ามดื่มหรือเมาแล้วขับ

การวิจัยนี้ได้สร้างสมการเศรษฐกิจสุรา โดยใช้ Specification Model ตามรูปแบบของ Rational Addiction Model ของ Becker and Murphy (ปี 1988) และนำผลที่ได้จากแบบสอบถามมาหาค่าความยืดหยุ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสุราชนิดนั้น (Own-price elasticity) ณ เวลาปัจจุบัน ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (Income Elasticity) เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ทราบถึงขนาดของผลกระทบจากการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตสุราที่มีต่อพฤติกรรมบริโภคสุราของประชาชน โดยสมการเศรษฐกิจสุราในแต่ละประเภทสุราที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตสามารถสรุปผลได้ ดังนี้

ประเภทสุรา	ความยืดหยุ่น ต่อราคา	ความยืดหยุ่น ต่อรายได้	ลักษณะ เซฟติด	มาตรการที่ มีใช้ภาษี
1. ไวน์	-0.0250	-	N/A	N/A
2. เบียร์	-0.1064	-	ติด	มีผล
3. วิสกี้	-0.0570	-	N/A	มีผล
4. สุราขาว	-0.0913	- 1.4986	ติด	N/A
5. สุราปรุงพิเศษ	-0.6370	-	N/A	N/A
6. บรั่นดี	-0.2299	- 1.0680	N/A	N/A

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาไม่สามารถประมาณการค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสินค้าชนิดอื่น (ความยืดหยุ่นไขว้ หรือ Cross-price Elasticity) ซึ่งเป็นการวัดผลของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคสุราประเภทหนึ่งไปสู่สุราประเภทอื่นเมื่อราคาเปลี่ยนแปลง เนื่องจากผู้บริโภคร้อยละ 50.69 ยังคงบริโภคสุราประเภทเดิมเมื่อราคาสุราประเภทนั้น ๆ เพิ่มขึ้น เพียงแต่เปลี่ยนไปบริโภคสุราประเภทเดิมยี่ห้ออื่นที่ราคาต่ำกว่าแทน โดยมีเพียงร้อยละ 17.19 ที่เปลี่ยนไปบริโภคสุราประเภทอื่น ส่งผลให้การประมาณการค่าความยืดหยุ่นไขว้ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างไม่เพียงพอ ซึ่งสามารถสรุปพฤติกรรมการบริโภคสุราเบื้องต้นได้ว่า สิ้นค้าสุราประเภทต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นต่อราคาน้อยมาก อันหมายถึง ความต้องการบริโภคสุราลดลงน้อยกว่าราคาสุราที่ปรับเพิ่มขึ้น โดยในกรณีของสุราขาวและบรั่นดี พบว่า มีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (ผู้บริโภค) ที่ติดลบ ชี้ให้เห็นว่าเป็นสินค้าประเภท Inferior Goods (ข้อสังเกตกรณีบรั่นดีคือผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่

ดื่มแบรนด์ไทย) และพบว่ากรณีสุราประเภทเบียร์และสุราขาวเป็นสินค้าเสพติด รวมทั้งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมีผลต่อการลดการบริโภคสุราประเภทเบียร์และวิสกี้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ส่วนการประมาณการผลต่อการเปลี่ยนแปลงภาษีสรรพสามิตต่อปริมาณการบริโภคและรายได้ภาษีสรรพสามิต โดยนำค่าความยืดหยุ่นต่อราคาที่เหมาะสมการได้จากสมการเศรษฐกิจมิติเบื้องต้นมาประกอบกับการคำนวณหาค่า Tax Buoyancy เพื่อใช้ใน Demand Behavior Model โดยค่า Tax Buoyancy คือ สัดส่วนร้อยละการเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีสรรพสามิต ต่อร้อยละการเปลี่ยนแปลงของฐานภาษี ($\% \Delta \text{รายได้} / \% \Delta \text{ฐานภาษี}$) ซึ่งงานวิจัยนี้ใช้ฐานภาษีจากปริมาณสุราแยกตามประเภทสุราที่เสียภาษีสรรพสามิตย้อนหลังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2551 ซึ่งสามารถสรุปผลได้ ดังนี้

ประเภทสุรา	TaxB 48	TaxB 49	TaxB 50	TaxB 51
Wine	-0.06797004	0.60924699	-3.07177254	0.29345201
Beer	0.95488153	0.35533303	0.91778422	-1.07260718
สุราพิเศษ	0.97625484	0.09979369	0.77345913	0.95089874
สุราปรุงพิเศษ	0.99999951	0.66989573	-0.40629355	1.00000000
สุราขาว	1.00000000	1.00000000	1.34693253	-0.73225056
สุราผสม	1.00000000	1.00000000	1.01743349	1.79111570
Local	1.00000000	-0.00249529	3.65917718	-4.66116403
อื่น ๆ	-0.06528363	0.19015122	0.01633370	-13.47115322

จากค่าของ Tax Buoyancy ในแต่ละประเภทสุรา พบว่ามีทิศทางที่หลากหลายและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง คณะวิจัยจึงได้เลือก Tax Buoyancy ใช้สมมติฐานให้ Tax Buoyancy เท่ากับ 1 เพื่อใช้ในการประมาณการรายได้ที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากผลของมาตรการภาษี โดยใช้ Demand Behavior Model ในการวิเคราะห์ หากมีการเพิ่มอัตราภาษีสุราซึ่งส่งผลถึงราคาสุราและส่งผลต่อปริมาณการบริโภคสุรา เมื่อปริมาณการบริโภคสุราลดลงอันส่งผลถึงฐานภาษีที่เปลี่ยนแปลงไป และใช้ค่า Tax Buoyancy เป็นตัวกำหนดเพื่อหาร้อยละการเปลี่ยนแปลงของรายได้สำหรับสุราประเภทนั้น ๆ ได้

จากการทดสอบแบบจำลองพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราและการประมาณการรายได้อันเป็นผลจากการปรับอัตราภาษีสุราเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2552 ที่ผ่านมา ซึ่งได้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีเบียร์ สุราขาว และบรันดี พบว่า ทำให้ปริมาณการบริโภคสุราที่มีการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตลดลงรวมทั้งสิ้น 156.71 ล้านลิตร หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 5.3 เมื่อเทียบกับปริมาณการบริโภคสุราที่จัดเก็บภาษีในปี 2551 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปรับเพิ่มอัตราภาษีส่งผลให้ปริมาณการบริโภคสุราลดลง และรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น 26,149.37 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 29 ของรายได้ภาษีสุราที่จัดเก็บได้ในปี 2551 และหากทดลองปรับอัตราภาษีในสุราทุกประเภท ยกเว้นสุรากลม (เนื่องจากไม่สามารถหาค่าความยืดหยุ่นของราคาจากกลุ่มตัวอย่างได้) พบว่า สุราที่ถูกจัดเก็บภาษีในอัตราตามปริมาณจะทำให้รายได้รัฐและการบริโภคลดลง ในขณะที่สุราที่ถูกจัดเก็บในอัตราตามมูลค่าจะมีปริมาณการบริโภคสุราที่ลดลง แต่รายได้รัฐเพิ่มขึ้น ดังนั้น การวิจัยโดยใช้กลุ่มตัวอย่างในการสร้างแบบจำลองพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุรา และ

ข้อมูลในการจัดเก็บภาษีสุราที่ผ่านมาสามารถสรุปข้อเสนอแนะได้ดังนี้

ในด้านรายได้ รัฐบาลควรขึ้นอัตราภาษีสุราในประเภทที่ปัจจุบันเสียภาษีตามมูลค่าอยู่ และไม่มีคามยืดหยุ่นต่อราคาหรือมีความยืดหยุ่นต่อราคาน้อย ส่วนด้านการจำกัดการบริโภค ควรเน้นที่สุราที่จัดเก็บตามสภาพ (สุราขาว สุราปรุงพิเศษ เป็นต้น) แต่มีข้อจำกัดที่รายได้อาจไม่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังพบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคภายในประเภทสุราเดิม ดังนั้น การใช้อัตราตามสภาพควบคู่กับอัตราตามมูลค่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อตอบวัตถุประสงค์เชิงรายได้และการจำกัดการบริโภค อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายภาษีเพื่อควบคุมปริมาณการบริโภคสุรามีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่ควรทำควบคู่กับมาตรการที่มีใช้ภาษีเพื่อผลในการลดการบริโภคสุราที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

8

การสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ

สุวัฒนา ศรีภิรมย์



ความตระหนักในการศึกษา เรื่องการสร้างระบบการออม เพื่อการชราภาพสำหรับ แรงงานนอกระบบ

เป็นที่ตระหนักกันดีกว่า
จะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง

ประชากร คือ โครงสร้างประชากรกำลังก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคม
ชราภาพ หรือ Ageing Society ในอีกราว 2 ทศวรรษข้างหน้า
ในขณะที่ทศวรรษนี้ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงความได้เปรียบ
ทางโครงสร้างอายุ หรือมีการปันผลทางประชากร (Demographic
Dividend)

การเร่งระดมเงินออมจึงเป็นมาตรการทางการคลังที่สำคัญ
ประการหนึ่ง ที่ประเทศไทยควรเร่งดำเนินการในขณะที่ประเทศ
กำลังมีประชาชนในวัยทำงานจำนวนมาก มาตรการออมระยะยาว
แบบผูกพัน : Long Term Contractual Saving หรือกองทุนบำเหน็จ
บำนาญ จึงเป็นมาตรการสำคัญในช่วงเวลานี้

ประเทศไทยได้ดำเนินการเรื่องระบบบำเหน็จบำนาญมาตั้งแต่
พ.ศ. 2494 คือการสร้างระบบบำเหน็จบำนาญให้แก่ระบบข้าราชการ
ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ต่อมา
พ.ศ. 2530 ได้มีการตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ใน พ.ศ. 2533
ได้มีการตั้งกองทุนประกันสังคม และตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ : กบข. ใน พ.ศ. 2539 บรรดากองทุนดังได้กล่าวมา
เป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ
ที่นายจ้างและลูกจ้างได้ร่วมกันสะสมเงินร่วมกันเพื่อให้ลูกจ้างได้มี
เงินทดแทนรายได้ในวัยชราหรือวัยเกษียณอายุ กองทุนเหล่านี้เป็น
กองทุนการออมที่ประชากรวัยทำงานของประเทศซึ่งมีจำนวน

ประมาณ 35 ล้านคน สามารถเข้าถึงได้เพียง 12 ล้านคนเท่านั้น ประชากรวัยแรงงานจำนวน 12 ล้านคน เป็นผู้ทำงานที่อยู่ในระบบ การจ้างงานที่มีกฎหมายคุ้มครองเป็นแรงงานในระบบ

ในขณะเดียวกันนี้ประเทศไทยยังมีแรงงานอีกจำนวนหนึ่ง ประมาณ 23 ล้านคน ที่มีการทำงานประกอบอาชีพประเภทต่าง ๆ ที่ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนการออมต่าง ๆ เหล่านั้นได้ อันเนื่องมาจาก แรงงาน 23 ล้านคนนี้เป็นผู้ทำงานในภาคนอกระบบ กล่าวคือ เป็น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง ไม่มีสถานประกอบการที่มีการ จดทะเบียน ลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ทำให้แรงงาน ไม่สามารถเข้าถึงระบบกองทุนได้ และที่สำคัญคือเป็นความยากต่อ การจัดการให้เกิดระบบการออมด้วยเช่นกัน

แนวความคิดในการสร้างระบบการออมเพื่อการชราภาพ สำหรับแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาทบทวนแนวความคิด ข้อเสนอของนักวิชาการ ที่มีบทบาทในเรื่องของสวัสดิการและแรงงาน ตลอดจนประสบการณ์ ของการจัดการระบบบำนาญบำนาญของนานาประเทศ ผู้วิจัยได้นำมาเป็นข้อคิดในการกำหนดกรอบการสร้างระบบบำนาญบำนาญ เพื่อแรงงานนอกระบบสรุปได้ ดังนี้

- แนวคตินักวิชาการสวัสดิการ ให้ความเห็นว่าการสร้างระบบ บำนาญบำนาญนั้น รัฐมีบทบาทหน้าที่สำคัญสูงสุดในการปกป้อง ระบบการออมเพื่อบำนาญบำนาญ โดยรัฐต้องมีหน้าที่จัดหาง านระบบกลไกในการกำกับดูแลให้ความปลอดภัย โดยเฉพาะในกรณี การจ่ายผลประโยชน์ทดแทนถ้ากองทุนไม่สามารถดำเนินการได้ตาม ที่ตั้งเป้าหมายไว้ รัฐพึงมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณชัดเจน โดยเฉพาะในระบบ Defined Benefit และในการสร้างระบบบำนาญ

บำนาญนี้ควรเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ออม และรัฐ และในกรณีผู้ออมที่เป็นแรงงานรายได้น้อยหรือแรงงานนอกระบบ รัฐควรมีบทบาทร่วมสมทบด้วย

- ประสบการณ์ต่างประเทศ ในประเทศรายได้สูง เช่น ประเทศในยุโรป รัฐมีบทบาทผ่านระบบภาษีอากร ส่วนในประเทศรายได้ปานกลางระดับเดียวกันกับประเทศไทย การจัดระบบบำนาญจะจัดเป็นระบบแห่งชาติ แต่อาจมีรูปแบบ (ผลิตภัณฑ์การออม) หลากหลาย และที่เห็นได้ชัดคือไม่มีการแบ่งเป็นระบบบำนาญบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบหรือแรงงานในระบบ

- ข้อคิดในการจัดระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุหรือระบบบำนาญบำนาญ ที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญยิ่งคือประเด็นเรื่อง โครงสร้างอายุ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้ถึงความมั่นคงยั่งยืนของกองทุน ผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างอายุของประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพ แต่ละพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศมีความแตกต่างกัน แต่มีลักษณะเดียวกันในแต่ละพื้นที่ การจัดระบบบำนาญบำนาญเฉพาะภายในชุมชนหรือแต่ละภูมิภาคท้องถิ่นอาจใช้โครงสร้างสร้างอายุของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นปัจจัยกำหนดอัตราการออม อัตราการจ่ายเงินบำนาญบำนาญ แต่หากเป็นระบบกองทุนบำนาญระดับชาติ การพิจารณาใช้โครงสร้างอายุรวมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งหมายถึงความสามารถของกองทุนในการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนได้ตามเป้าหมาย ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐในภายหลัง เนื่องจากกองทุนระดับชาติจะมีสมาชิกที่มาจากทั่วทุกท้องถิ่นของประเทศ ซึ่งต่างมีโครงสร้างอายุที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงได้มีการศึกษาเรื่องตัวแบบคณิตศาสตร์การประกัน เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่แสดงถึงปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของระบบการออมเพื่อบำนาญบำนาญของแรงงาน

นอกระบบ ซึ่งได้แก่ อัตราการออม รูปแบบเงื่อนไขการออม อัตราผลประโยชน์ทดแทนรายได้หรือรายรับเงินบำนาญ บำนาญ อายุโครงการ และอัตราการสมทบจากภายนอก ซึ่งในที่นี้คือการสนับสนุนจากภาครัฐ ซึ่งการศึกษานี้ได้เสนอให้กำหนดในรูปแบบเงินประเดิมในการก่อตั้งกองทุนจากรัฐบาล

ข้อเสนอโครงสร้างระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบ หรือโครงสร้างกองทุนบำนาญภาคประชาชน (กบป.)



จากผลการทบทวนวรรณกรรม ประสพการณ์จากภาคประชาสังคม และผลการศึกษาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยกองทุนบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ จึงควรเป็นกองทุนที่มี

ลักษณะเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะที่เป็นข้อด้อยของแรงงานนอกระบบ คือ การไม่มีนายจ้างช่วยสมทบ ไม่มีสถานประกอบการชัดเจน มีการโยกย้ายประเภทอาชีพในอัตราสูง และมีระดับรายได้ต่ำ ลักษณะการออมของแรงงานนอกระบบจึงควรมีการออมเป็นหน่วย (หน่วยละ 1,200 บาท/ปี หรือเดือนละ 100 บาท) สามารถเพิ่มการออมได้แต่มีขอบเขตจำกัด เพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของ การออมหรือการหาประโยชน์จากผู้มีเงินมาก เนื่องจากข้อเสนอนี้ได้เสนอให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งกองทุน กบป. โดยการประเดิมเงินแรกตั้ง ซึ่งจะทำให้กองทุนมีความยั่งยืน และเป็นการเพิ่มเงินผลประโยชน์ทดแทนหรือเงินบำนาญให้แก่แรงงานนอกระบบ กบป.ควรเป็นกองทุนที่เป็นองค์กรอิสระ ไม่เป็นส่วนราชการ กำกับ

การดำเนินการโดยคณะกรรมการ และอยู่ภายใต้นโยบายบำเหน็จ บำนาญแห่งชาติในระดับเดียวกับกองทุน กบข. กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เพื่อให้เกิดความมั่นคงและสร้างความเชื่อมั่นแก่แรงงาน นอกระบบ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 23 ล้านคน รัฐจึงควรมีบทบาท ดำเนินการเรื่องระบบทะเบียนสมาชิกผู้ออม ระบบการเก็บเงินออม เป็นระบบรวมศูนย์ (Centralization) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและ สามารถกำกับในเรื่องความถูกต้อง ความเข้าช้อนกับระบบอื่น ๆ ส่วนในเรื่องการบริหารจัดการเงินออมในเรื่องการลงทุน ควรดำเนินการ โดยระบบ Decentralization เช่นเดียวกับระบบกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ ซึ่งกำกับโดยกระทรวงการคลัง และคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กตด.) โดยมีสำนักงาน กบป. ทำหน้าที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้แก่กองทุน

การศึกษาเรื่องความพึงพอใจของแรงงานนอกระบบต่อข้อเสนอ กองทุน กบป.

กองทุน กบป. เป็นกองทุนระดับชาติที่แรงงานนอกระบบ ทั่วประเทศสามารถเข้าถึงระบบได้ กองทุน กบป. จึงเป็นมาตรการ การออมเพื่อการชราภาพที่เป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งต้องการการให้ ความเห็นชอบร่วมกันของสาธารณชนทั่วประเทศทุกภาคส่วน งานวิจัยนี้ได้นำข้อเสนอของกองทุน กบป. ไปสำรวจความพึงพอใจ ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุน โดยสำรวจจากแรงงานนอกระบบ อาชีพต่าง ๆ ใน 4 ภูมิภาคของประเทศ และในเขตกรุงเทพมหานคร มีการเสวนา Focus Group เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ผลการสำรวจแรงงาน นอกระบบอาชีพต่าง ๆ มีความพึงพอใจและมีความพร้อมที่จะเข้าสู่

ระบบด้วยระดับการออมเดือนละ 100 บาท และมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ในเรื่องระบบการดำเนินการตลอดจนการบริหารจัดการที่ควรให้รัฐเข้ามามีบทบาท เพื่อความยั่งยืนและความเชื่อมั่นในกองทุน

ภาพรวมระบบบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ

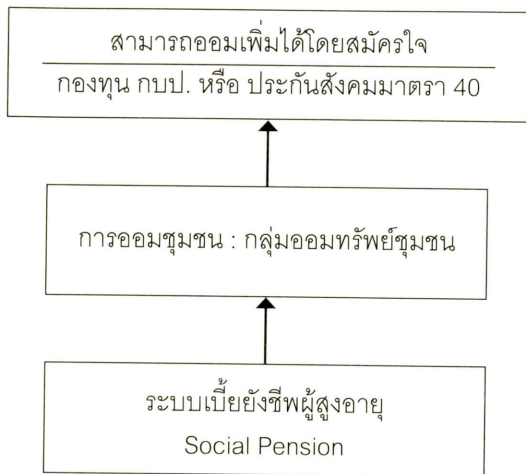
เนื่องจากแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 23 ล้านคน และจากผลการศึกษาซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร่วมกับ กระทรวงแรงงาน ในโครงการ Country Development Protection : Social Protection (CDP-SP) โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก World Bank (ปี 2548) พบว่า แรงงานนอกระบบของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจในระดับเดียวกัน ดังนั้น การเตรียมการเรื่องระบบการออมเพื่อบำนาญจึงมีความสำคัญ และด้วยเหตุที่แรงงานนอกระบบมีความหลากหลายด้านอาชีพและระดับรายได้ จึงควรมีการพิจารณาจัดระบบการออมเพื่อบำนาญให้มีทางเลือกที่เหมาะสมกับระดับรายได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้สร้างกรอบแนวคิดในเรื่องการออมเพื่อการเกษียณอายุสำหรับแรงงานนอกระบบเป็น 2 ระดับ คือ

1. **ระดับพื้นที่ (Area Base)** คือการออมในชุมชนที่แรงงานมีภูมิลำเนาอยู่ เนื่องจากแรงงานหรือผู้ออมไม่ได้สังกัดในองค์กรใด ๆ จึงใช้ภูมิลำเนาเป็น Area Base โดยการออมในองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มการออมชุมชน และดังได้กล่าวแล้วว่า ประชากรในเขตพื้นที่เฉพาะ เช่น ชุมชน ตำบล จะมีโครงสร้างอายุที่คล้ายกัน ดังนั้นจึงสามารถบริหารจัดการได้ง่าย และการออมในระดับชุมชนนี้ควรมีบทบาทของภาครัฐท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

หน่วยสนับสนุนในฐานะภาครัฐ ในส่วนของประชาชนที่เป็นแรงงานสามารถออมในระดับการออมด้วยเงินจำนวนน้อย เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ออมวันละ 1 บาท บางกลุ่มอาจออม 3-5 บาท ตามความสามารถของผู้ออมในท้องถิ่นชุมชน

2. ระดับชาติ คือการออมเพื่อการชราภาพในกองทุนระดับชาติที่มีรัฐบาลเป็นผู้ดูแลระบบ เช่น กองทุน กบป. ประชากรที่เป็นแรงงานนอกระบบสามารถสมัครใจเข้ามาออมเพิ่มได้ในกองทุน กบป.นี้ ผู้ออมจะเป็นประชาชนทั่วประเทศที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการออมทางการที่มีอยู่ ดังนั้น การบริหารจัดการจึงต้องการการดูแลระบบในลักษณะนโยบายสาธารณะ การศึกษาด้านคณิตศาสตร์ การประกันมีความสำคัญยิ่งอันเนื่องจากโครงสร้างประชากรของประชากรที่มาเป็นสมาชิกมาจากหลากหลายภูมิภาคทั่วประเทศ และที่สำคัญยิ่งการศึกษาวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความพึงพอใจของแรงงานนอกระบบที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำให้กองทุน กบป. เป็นการดำเนินการในระดับนโยบายสาธารณะ

สรุป ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้จัดระบบการออมตามความสามารถในการออมของผู้ออมและได้รวมถึงระบบชราภาพเบื้องต้นที่รัฐจัดให้ คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือเป็นระบบบำเหน็จบำนาญถ้วนหน้าขั้นพื้นฐานของประชาชน (Social Pension) ต่อยอดด้วยการออมในองค์กรการเงินชุมชน และสามารถออมโดยสมัครใจเพื่อให้มีการออมและบำนาญเพิ่มโดยเป็นสมาชิกในกองทุนการออมในกองทุน กบป. และมีทางเลือกการออมในกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 ด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งแสดงโดยแผนภูมิได้ ดังนี้



9

การจัดระบบการออมเพื่อสวัสดิการการชราภาพ
ให้แก่แรงงานนอกระบบโดยใช้กลไกชุมชน

จินห์นิภา แสมขาว
กานดา ศิริพานิช
อภัย ศรัณย์ธรรมกุล



การดำเนินชีวิตสำหรับแรงงานนอกระบบในภาวะที่สังคมไทยกำลังเปลี่ยนแปลงสู่สังคมเมือง ความผูกพันและการพึ่งพากันในครอบครัวและชุมชนมีน้อยลง การแข่งขันในสังคมทุนนิยมทำให้ทุกคนมองตนเองเป็นใหญ่ การเกื้อกูลญาติพี่น้องจะลดน้อยลง

ยิ่งกว่านั้นปัจจุบันยังไม่มีระบบประกันสังคมใด ๆ ที่จะประกันหรือรองรับเมื่อแรงงานกลุ่มนี้ก้าวสู่วัยชราภาพ อีกทั้งประชากรในวัยสูงอายุส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีเงินออมส่วนตัวสะสมไว้สำหรับดูแลตนเองในวัยหลังเกษียณ และไม่มีหลักประกันที่รองรับอย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินชีวิต

การศึกษาพฤติกรรมการออมของคนในชุมชนตลอดจนปัจจัยในการจัดตั้งกองทุนของกองทุนการออมเพื่อสวัสดิการ เพื่อนำไปสู่การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อสวัสดิการการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยการพัฒนาจากกองทุนสวัสดิการชุมชนเดิม จึงเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อสวัสดิการการชราภาพในชุมชนให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของผู้สูงอายุที่ขาดการดูแล และหากไม่มีการส่งเสริมให้เกิดการออมเงินอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตั้งแต่วัยทำงานแล้วจะนำมาซึ่งความยากจนและทุกข์ยากของผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาสังคมซึ่งจะส่งผลถึงภาระการคลังของรัฐบาลในที่สุด

จากการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการผลักดันให้การจัดตั้งกองทุนเพื่อสวัสดิการการชราภาพประสบความสำเร็จ คือ

1) ต้องมีผู้นำที่มีความมุ่งมั่นและเอาจริงในการทำงาน เป็นบุคคลที่พร้อมเสียสละและทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี มีความเข้าใจ และสามารถที่จะอธิบายให้ผู้อื่นเข้าใจถึงประโยชน์ของกองทุน

2) สมาชิกกองทุนต้องมีส่วนร่วม ทั้งในด้านความคิดและการปฏิบัติ เพื่อให้ทุกคนมีสำนึกในความเป็นเจ้าของทำให้เกิดความรักและหวงแหน ซึ่งจะทำให้เกิดความเห็นอกเห็นใจ สร้างความสามัคคี

3) การทำงานเป็นทีมและในรูปขององค์กร มีการกำหนดตัวบุคคลในการทำงาน กำหนดเป้าหมายและมีกรอบระยะเวลา ในการดำเนินกิจกรรมพร้อมวิธีการในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน

4) มีการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในกลุ่มสมาชิก

5) ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วัฒนธรรม และค่านิยมในการออม ว่าเป็นการออมเพื่อเตรียมตัวรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งจะทำให้เกิดการมีสัจจะและความซื่อสัตย์ของคนในกลุ่ม

6) ต้องมีสวัสดิการหรือสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมตามความต้องการของสมาชิก เพื่อให้เกิดการพัฒนากองทุนอย่างต่อเนื่องและเกิดความยั่งยืนของกองทุน

7) การประกาศและบังคับใช้กฎหมายให้กองทุนการออม เพื่อสวัสดิการการชราภาพเป็นแบบถ้วนหน้า โดยในระยะแรกอาจรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงประโยชน์ของการออม รวมทั้งสิทธิที่พึงมีพึงได้จากการออมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการออม

8) การสนับสนุนจากภาครัฐ โดยกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน คือ การผลักดันให้เกิดวาระแห่งชาติเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน คือ

8.1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมในการก่อตั้งกองทุนการออมเพื่อสวัสดิการสังคมและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบในชุมชน และสนับสนุนเงินสมทบ ความรู้ อาคารสถานที่ เพื่อให้กองทุนมีความมั่นคงยั่งยืน

8.2) สร้างทัศนคติที่ดีและให้กำลังใจแก่ประชาชนในภาคนอกระบบว่า รัฐบาลห่วงใยดูแลอนาคตเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ซึ่งเป็นแรงงานในภาคการผลิตและเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ

8.3) สร้างความเชื่อถือและเชื่อมั่นแก่แรงงานนอกระบบในการออมเงินเพื่อการเกษียณว่ากองทุนการออมเพื่อสวัสดิการการชราภาพเป็นกองทุนที่มีความมั่นคง

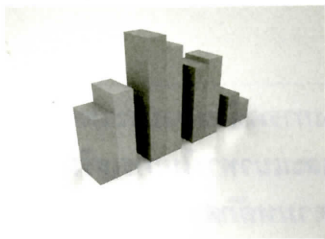
8.4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เสริมสร้างให้สมาชิกทุกคนมีความสามัคคี ร่วมใจร่วมประมุขเพื่อรับรู้ความเป็นไปของกองทุนในการจัดผลประโยชน์และสวัสดิการให้เป็นที่พอใจของสมาชิก

8.5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนผู้ตรวจสอบ การจัดทำระบบบัญชีให้เป็นรายงานที่เป็นปัจจุบัน ทุกคนสามารถทำความเข้าใจและต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส

10

การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย
(อดีตถึงปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้าง
วินัยทางการคลังตามหลักสากล

วิมล ชატะมินา
นวจิตต์ บุญยรัตพันธุ์
บุญทริกข์ โฆษิตานุกุทธิ์
ณัฐพล ศรีพจนารถ



วินัยทางการคลังเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังนั้น

ในการดำเนินนโยบายทางการคลังหรือการใช้เครื่องมือทางการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

ในการศึกษาวิจัยนี้ คณะวิจัยได้ศึกษานิยาม หลักการ กฎเกณฑ์ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการรักษาวินัยการคลังที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล กรณีศึกษากฎหมายทางด้านการคลังของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลังของประเทศอินเดีย ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายการคลังของประเทศอังกฤษ กฎหมายการคลังและงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย ตลอดจนสนธิสัญญามาสทริชต์ของกลุ่มสหภาพยุโรป และข้อตกลงทางการคลังของประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงการดำเนินนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านวินัยการคลังของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนาที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมาย เอกสารเชิงวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนำมาศึกษา วิเคราะห์ เพื่อนำเสนอแนวทางที่รวมถึงกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของ

ประเทศไทย โดยมุ่งเน้นที่จะสร้างความโปร่งใสและลดความเสี่ยง และภาระการคลัง

จากผลการศึกษา คณะวิจัยได้เสนอนิยามของวินัยการคลัง และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง ดังนี้

วินัยการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จำยเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต้องงบประมาณในอนาคต

และได้กำหนดกรอบในการเสนอแนะแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังโดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านตัวชี้วัดทางการคลัง และด้านการบริหารจัดการด้านการคลัง ซึ่งในด้านตัวชี้วัดทางการคลังประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและงบประมาณ ด้านดุลการคลัง และด้านการก่อหนี้และหนี้คงค้าง ส่วนด้านการบริหารจัดการทางสถาบันเป็นการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบทางการคลังที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ตลอดจนแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขเพื่อใช้เป็นกรอบในการรักษาวินัยทางการคลัง ได้แก่ การปรับลดเป้าหมายสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินกว่าร้อยละ 50 เป็นไม่เกินกว่าร้อยละ 40-45 และกำหนดเป้าหมายการจัดทำงบประมาณสมดุลในปี 2557 โดยได้เสนอให้มีการกำหนดอัตราขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ 5 ระหว่างปีงบประมาณ 2553-2557 เพื่อนำไปสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการกำหนดสัดส่วนของงบประจำต่อ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ 72 เพื่อรักษาอัตราส่วนของงบลงทุนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมทั้งเสนอให้คำนึงถึงดุลการคลังเบื้องต้นในการจัดทำงบประมาณโดยให้ดุลการคลังเบื้องต้นสมดุลเป็นอย่างน้อย ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายทั้งในส่วนของงบประจำและงบลงทุน รวมทั้งมีความสามารถในการชำระหนี้บางส่วนหรือทั้งหมดอีกด้วย ซึ่งจะเป็นการรักษาความมั่นคงของสถานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว

11

ระบบการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญ ที่เหมาะสม

สุวัฒนา ศรีภิรมย์
สุภาณี จันทรมาศ
ปาริฉัตร คลั่งทอง



การศึกษาวิจัย เรื่อง “ระบบการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาแนวทางกำหนดให้มีระบบการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม

สำหรับประเทศไทย กรณีที่มีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) โดยศึกษาถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ของระบบการกำกับดูแลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลใหม่ในด้านความเหมาะสม โดยอ้างอิงกับความสำเร็จด้านต้นทุน ความประหยัดต่อขนาด และระบบธรรมาภิบาลขององค์กรกำกับดูแล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เครื่องมือในการวิจัย คือ การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ในเรื่องการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลได้ (Cost-Benefit Analysis) การวิเคราะห์ด้านความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ในลักษณะของการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ (Centralized) และแบบกระจายศูนย์ (Decentralized) รวมทั้งการศึกษาระบบการกำกับดูแลระบบบำเหน็จบำนาญของต่างประเทศที่มีรูปแบบการกำกับดูแลทั้งแบบรวมศูนย์และกระจายศูนย์ เพื่อนำเสนอระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสม ซึ่งจะประกอบไปด้วยรูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบย่อย บทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนย่อย และทีมงานบุคลากร

ผลการศึกษาพบว่า ระบบกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญของไทยในปัจจุบันโดยรวมมีจุดแข็ง คือ ระบบการบริหารกองทุนบำเหน็จบำนาญของประเทศไทยมีความเป็นอิสระต่อกัน (Independent) ก่อให้เกิดการบริหารที่มีความรวดเร็วในแต่ละกองทุน เนื่องจากในแต่ละกองทุนสามารถดำเนินนโยบายของกองทุนตนเองได้เลย

โดยไม่ต้องรอนโยบายจากกองทุนอื่น ๆ และมีจุดอ่อน คือ ขาดยุทธศาสตร์ในระดับประเทศในประเด็นการออมเพื่อวัยหลังเกษียณทำให้เกิดความไม่เชื่อมโยงในระบบการบริหารของกองทุนต่าง ๆ อันเป็นผลให้นโยบายของแต่ละกองทุนไม่สอดคล้องและไม่ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน การออกนโยบาย ฎระเบียบ และการดำเนินงานภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จของแต่ละกองทุนเองอาจทำให้เกิดจุดอ่อนในการดำเนินงานขึ้นได้ โดยเฉพาะประเด็นความไม่โปร่งใสของการบริหารงาน และอาจทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้ง่ายผ่านกระบวนการแต่งตั้งตัวแทนและการคัดเลือกผู้บริหาร และการที่รัฐบาลปล่อยให้กองทุนต่าง ๆ มีอิสระต่อกัน (Decentralization) อาจทำให้เกิดการดำเนินบางอย่างผิดพลาดและไม่โปร่งใสได้

องค์ประกอบพื้นฐานของการกำกับดูแลของกองทุนบำเหน็จบำนาญ ได้แก่ 1) การออกใบอนุญาต มีวัตถุประสงค์เพื่อการจำกัดและควบคุมการเข้าสู่ตลาดกองทุนบำเหน็จบำนาญโดยการผ่านมาตรฐานที่ได้กำหนดขึ้น 2) การติดตามผลผู้กำกับดูแลจะเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะทำให้ติดตามการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้ให้บริการ 3) การติดต่อสื่อสารที่ปรึกษาอาจติดต่อสื่อสารกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้ให้บริการ โดยการรายงานอย่างสม่ำเสมอ 4) การวิเคราะห์ สามารถเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการติดตามผลและการติดต่อสื่อสาร ที่ปรึกษาอาจวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูลที่ได้รับจากผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรมีการปฏิบัติงานต่อไปอย่างไรหรือไม่ 5) การแทรกแซงขึ้นอยู่กับขอบเขตของอำนาจของที่ปรึกษาบางประเภทมีอำนาจที่เข้าแทรกแซงโดยการกำหนดการแทรกแซงเมื่อไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลในส่วนของผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการ ที่ปรึกษาอาจเข้าแทรกแซงทางอ้อม และ 6) การแก้ไขมีการดำเนินการแก้ไขที่สำคัญอยู่ 3 ประเภท คือ การลงโทษ การแก้ไข

ข้อผิดพลาด และการทดแทน

องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้มีหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Corporate Governance เกิดขึ้นนั้น องค์การนั้นต้องมีองค์ประกอบที่ดีในเรื่องการบริหารการจัดการ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) ความรับผิดชอบ (Accountability) การควบคุมที่ดี (Check and Balance) ความอิสระ (Independence) การปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ (Compliance with Laws and Regulations) การมีจริยธรรมทางธุรกิจ (Ethics) มีคณะกรรมการตรวจสอบระบบควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายนอก

การกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญของต่างประเทศ แบ่งเป็นแบบที่ 1 การกำกับดูแลเฉพาะกองทุนบำเหน็จบำนาญ (Specialized Pensions Supervision) ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและเขตบริหารพิเศษฮ่องกง และแบบที่ 2 การกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ (Integrated Supervision) ได้แก่ ประเทศออสเตรเลียและประเทศอังกฤษ ดังนี้

1) การกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญในประเทศสหรัฐอเมริกา กำกับดูแลระบบประกันสังคมภาครัฐที่ครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ (Universal Public Social Security System) และระบบการออมแบบสมัครใจตามสาขาอาชีพ (Voluntary Occupational Pension System) กองทุนยังกำกับและควบคุมโดย The Employee Benefits Security Administration (EBSA) ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้กระทรวงแรงงานของสหรัฐฯ โดย EBSA ทำหน้าที่บริหารด้านมาตรฐานการลงทุนและการบริหารจัดการสินทรัพย์ รวมทั้งการรายงานและการเปิดเผยข้อมูล โครงสร้างองค์กร EBSA ประกอบด้วย 1) Office of Exemption Determinations รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการร้องขอของบุคคลและการได้รับการยกเว้นทางกฎหมาย ERISA 2) Office of Exemption

Determinations ทำหน้าที่วิเคราะห์ให้การยกเว้นแก่บุคคลตามใบสมัคร ซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางการวิเคราะห์ใบสมัคร การขอยกเว้นแบบกลุ่มและการยกเว้นรายบุคคลที่สำคัญ ๆ 3) Office of Enforcement ส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองเงินบำนาญและสวัสดิการภายใต้กฎหมาย ERISA โดยการสร้างความเชื่อมั่นในความเข้มแข็งและความมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน 4) Office of Enforcement ทำหน้าที่ควบคุมดูแลความพยายามตามเป้าหมายของชาติและจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิคและการบริหารจัดการให้แก่ EBSA Field Office 5) Office of Policy and Research รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมการดำเนินงานให้แก่ EBSA 6) Office of Health Plan Standards and Compliance Assistance กำกับดูแลและชี้แจงแนวทางที่เกี่ยวกับเรื่องแผนประกันสุขภาพ และจัดให้มีการให้ความรู้ การช่วยเหลือทางเทคนิค และการสนับสนุนแผนการสุขภาพอื่น ๆ องค์การของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 7) Office of Regulations and Interpretations รับผิดชอบหลักในการกำกับดูแลขององค์กรและกิจกรรมต่าง ๆ การพัฒนาการวิเคราะห์ และดำเนินการเกี่ยวกับประเด็น นโยบายบำนาญ บำนาญและสุขภาพ 8) Office of the Chief Accountant เกี่ยวข้องกับการรายงานประจำปีและการตรวจสอบบัญชี ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้โดย Employee Benefit Plans และการบังคับการให้บริการอื่น ๆ ผ่านทางการกำหนดบทลงโทษ 9) Office of Technology and Information Service มีเจ้าหน้าที่จัดหาคอมพิวเตอร์ กระบวนการข้อมูลข่าวสาร และการใช้ Internet ติดต่อสื่อสาร 10) Office of Participant Assistance (CPA) ทำหน้าที่บริหาร Program Participant and Compliance Outreach, Education and Assistance ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกโดยตรง และ 11) Office of Program Planning Evaluation and

Management ให้คำแนะนำและสร้างความเป็นผู้นำในการพัฒนา และการดำเนินการในนโยบายขององค์กร การวางแผนยุทธศาสตร์ และการประเมินผล การบริหารจัดการทางการเงิน การจัดทำงบประมาณ ดูแลทรัพยากรบุคคล และการบริหารงานทั่วไป



2) การกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญของฮ่องกง โดยองค์กร Mandatory Provident Fund Authority (MPFA) เป็นโครงสร้างที่กำหนดตามกฎหมาย จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจ

ภายใต้กฎหมาย Mandatory Provident Fund Scheme Ordinance (MPFSO) ทำหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการดำเนินการของกองทุน MPF ซึ่งเป็นระบบกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ ที่เป็นลักษณะขึ้นกับการจ้างงาน บริหารจัดการโดยเอกชน (Employment-based and privately managed system) ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร (Management Board) ซึ่งได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการตามกฎหมาย 2 คณะ คือ 1) MPF Scheme Advisory Committee และ 2) MPF Industry Scheme Committee คณะกรรมการทั้ง 2 คณะทำหน้าที่ควบคุมดูแลระบบ MPF ในด้านต่าง ๆ ในฐานะของกรรมการบริหาร (Management Board) มีกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมดูแลการดำเนินการภายในของ MPFA และภายใต้กรรมการผู้จัดการมีแผนกต่าง ๆ หลายแผนกทำหน้าที่ควบคุมดูแล บริหาร และดำเนินการในงานต่าง ๆ ของ MPFA ในลักษณะของการบังคับตามกฎหมาย การควบคุม การกำกับ ด้านนโยบาย ความสัมพันธ์กับภายนอก และสื่อต่าง ๆ และ การบริหารความเสี่ยง

3) การกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญของประเทศออสเตรเลีย โดยองค์กร Australian Prudential Regulation Authority (APRA) เป็นองค์กรกำกับดูแลรวมทุกกองทุนและกำกับดูแลรวมไปถึงระบบการเงินทั้งหมด (ได้แก่ ธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต และกองทุนบำเหน็จบำนาญ โดยองค์กรกำกับดูแลย่อย คือ Australian Securities and Investment Commission และหน่วยงานดูแลด้านภาษี กำกับดูแลร่วมกับ APRA ซึ่งดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบการเกษียณอายุทั้งหมด ประกอบด้วย Risk Management and Audit Committee ซึ่ง APRA มีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและตรวจสอบความถูกต้อง (Risk Management and Audit Committee) ผู้ซึ่งทำหน้าที่จัดให้มีการประกันที่อิสระ และการช่วยเหลือต่อสมาชิก APRA ในเรื่องความเสี่ยงของ APRA การควบคุมและแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งความรับผิดชอบในการชี้แจงเหตุผลในการดำเนินงานของ APRA ต่อภายนอกได้ ประกอบด้วย ประธานจากส่วนบุคคลภายนอก กรรมการจากบุคคลภายนอก สมาชิกของกลุ่มผู้บริหารของ APRA และตำแหน่งผู้จัดการบริหารทั่วไป (Executive General Manager)

4) ระบบกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญของประเทศฮังการี ได้แก่ Hungarian Financial Supervisory Authority (HFSA) กำกับดูแลระบบบำเหน็จบำนาญแบบ 3 ระดับชั้น คือ Public, mandatory, Mandatory fully-funded และ Voluntary pillory และยังกำกับดูแลในภาพรวมของภาคการเงินทั้งระบบ การทำงานของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างที่มาจากหน่วยย่อยต่าง ๆ จากระดับสูงถึงระดับล่าง และการจัดองค์ประกอบแบบโครงสร้างราชการที่อยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นแบบมืออาชีพ สิ่งเหล่านี้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานขององค์กร

ซึ่งบทบาทขององค์กรอยู่บนพื้นฐานของแนวทางสร้างความก้าวหน้าให้องค์กร ได้เพิ่มการพัฒนาให้แก่โครงสร้างองค์กรที่ต้องการในการทำหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมภาคธนาคารทุก ๆ ด้าน

การวิเคราะห์ความเหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลในเชิงปริมาณจากผลด้านความประหยัดจากขนาด โดยการคำนวณโดยเปรียบเทียบความประหยัดจากขนาดของระบบการกำกับดูแล 2 ระบบ คือ ระบบที่ 1 การกำกับดูแลแบบกระจายศูนย์ (Decentralized) คือ ระบบที่แต่ละองค์กรมีการกำกับดูแลตัวเองแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ สำนักงานประกันสังคมกำกับดูแลกองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกำกับดูแล กบข. สำนักงาน กบข. กำกับดูแล กบข. และ สำนักงาน กสท. กำกับดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และระบบที่ 2 การกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ (Centralized) ซึ่งมีสำนักงาน กบข. ทำหน้าที่กำกับดูแลทุกกองทุน ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กบข. กบข. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จากผลการคำนวณพบว่า ทั้ง 2 ระบบมีความประหยัดจากขนาดแต่ต้นทุนต่อหน่วยของระบบที่ 1 ต่ำกว่าระบบที่ 2 เล็กน้อย คือ ต้นทุนจะลดลง 0.000027 บาท/หน่วยที่เพิ่มขึ้น ส่วนระบบที่ 2 ต้นทุนจะลดลง 0.000011 บาท/หน่วยที่เพิ่มขึ้น

การพิจารณาด้านความคุ้มค่าทางต้นทุนและผลได้ พบว่าจากการตั้งสมมติฐานให้อายุของโครงการ (สำนักงาน กบข.) มีระยะเวลา 30 ปี โดยให้ปี 2553 เป็นปีที่เริ่มดำเนินการจัดตั้งกองทุน พบว่า มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ของโครงการ ที่คำนวณได้มีค่าเท่ากับ 615,033,142,411 ซึ่งเป็นค่าที่มากกว่า 0 แสดงให้เห็นว่าโครงการให้ผลตอบแทนมากกว่าค่าใช้จ่ายของโครงการ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าโครงการคุ้มค่ากับการลงทุน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนผลได้ต่อทุน (BCR) ที่คำนวณได้มีค่าเท่ากับ 10.58 ซึ่งมากกว่า หมายความว่าค่าอัตราผลตอบแทนของโครงการมีมากกว่า

ค่าใช้จ่ายจากการลงทุนดำเนินโครงการ ซึ่งแสดงถึงการลงทุนในโครงการค้ำค่าต่อเงินลงทุน และพบว่าผลประโยชน์ทดแทนที่จ่ายคืนให้แก่สมาชิกกองทุนที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดเมื่อเทียบกับจำนวนเงินออมและผลตอบแทนการลงทุนของกองทุนจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากร้อยละ 2.5 ในปีแรกที่มีการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนไปจนถึงร้อยละ 4.8 ในปีที่ 30 ของการดำเนินโครงการ



ผลที่ได้รับจากโครงการวิจัยนี้จะได้อธิบายการจัดตั้งองค์กรอิสระ (สำนักงาน กบข.) ทำหน้าที่กำกับดูแลแบบรวมศูนย์ ขึ้นเป็นโครงสร้างที่กำหนดตามกฎหมายให้มีอำนาจภายใต้กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการดำเนินการของกองทุน

บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นระบบกองทุนการออมเพื่อการเกษียณอายุ โครงสร้างการกำกับดูแลของสำนักงาน กบข. ควรประกอบด้วย เลขาธิการ รองเลขาธิการ และแผนกต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุมดูแล บริหาร และดำเนินการในงานต่าง ๆ ของกองทุน ในลักษณะของการบังคับตามกฎหมาย การควบคุม การกำกับด้านนโยบาย ความสัมพันธ์กับภายนอก และสื่อต่าง ๆ และการบริหารความเสี่ยง

โครงสร้างการดำเนินงานของสำนักงาน กบข. ประกอบด้วย การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1) แผนกนโยบายกำกับดูแล และวิจัยพัฒนา มีหน้าที่หลักคือ กำหนดนโยบาย กฎหมายกองทุน

กำกับดูแลกองทุนต่าง ๆ และการลงทุนของกองทุน กำหนดแนวทางดำเนินงานของกองทุน การวิจัยและพัฒนาระบบการออม ดูแลระบบสถิติ การให้บริการทางกฎหมาย 2) แผนกควบคุม ติดตาม และฐานข้อมูล มีหน้าที่หลักคือ ติดตามการเข้าเป็นสมาชิก การจัดทำฐานข้อมูลรวมของสมาชิก ระบบสถิติ รับเรื่องร้องเรียนและตอบข้อซักถาม 3) แผนกสมาชิกสัมพันธ์และกิจกรรมสาธารณะ มีหน้าที่หลักคือ การสื่อสารสมาชิกและประชาสัมพันธ์ ฝึกอบรมสมาชิกและส่งเสริมการเรียนรู้ ดูแลสวัสดิการสมาชิก จัดทำและดูแลระบบข้อมูลข่าวสาร การติดต่อสื่อสารและประสานงาน 4) แผนกนโยบายการลงทุน มีหน้าที่หลักคือ กำหนดนโยบายการลงทุน บริหารเงินลงทุน กำหนดกลยุทธ์และวางแผนลงทุน บริหารความเสี่ยงการลงทุน วิเคราะห์การลงทุน และบริหารผู้จัดการลงทุน 5) แผนกบริหาร มีหน้าที่หลักคือ การวางแผนขององค์กร จัดตั้งคณะกรรมการ บุคลากร รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป การพัฒนาองค์กร การควบคุมทางการเงิน และงบประมาณ มาตรการการคลัง เทคโนโลยีและสารสนเทศ บริหารยุทธศาสตร์องค์กร และธรรมาภิบาล และ 6) แผนกบริหารความเสี่ยง มีหน้าที่หลักคือ บริหารความเสี่ยง การตรวจสอบภายใน การทบทวนการบริหารกองทุน โดยองค์กรควรมีระบบการประเมิน และการบริหารความเสี่ยง

การปรับเปลี่ยนหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลเดิมไปสู่ระบบที่เหมาะสม หรือ สำนักงาน กบข. ซึ่งจะเป็นองค์กรกลางในการกำกับดูแลกองทุนบำเหน็จบำนาญทุกกองทุน ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ โดยสำนักงานประกันสังคมโอนหน้าที่ไปยังสำนักงาน กบข. คือ ด้านทะเบียนและประมวลผล ศูนย์สารนิเทศ และการฝึกอบรม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

โอนหน้าที่ด้านกำหนดนโยบายและกำกับการลงทุน และการตรวจสอบ
ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
โอนหน้าที่ด้านการกำกับดูแลการบริหารงานของกองทุน และ
ด้านมาตรฐานงานทะเบียนสมาชิก

12

การศึกษาข้อดี/ข้อเสีย และ
ความเหมาะสมของการอนุญาต
ให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า
ที่มีทองคำเป็นสินค้าอ้างอิง

สุนทรี สุทรนิล
กิตติพงษ์ อภิบาลศรี
นนุช ดันติสันติวงศ์



ในอดีต ทองคำเป็นสินค้าที่ต้องได้รับการอนุญาตในการนำเข้าตามพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้าทองคำในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2494 โดยเหตุผลที่ต้องควบคุมการนำเข้าทองคำ

ในขณะนั้นเนื่องจาก 1) ทองคำเป็นสินค้าที่มีค่าเทียบเท่าเงินตราซึ่งมีการควบคุมการนำเข้าเงินตราจึงจำเป็นต้องควบคุมการนำเข้าทองคำด้วย 2) หากมีการนำเข้าทองคำมากเกินไปจะทำให้สูญเสียเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด และ 3) ทองคำเป็นสินทรัพย์ที่ประชาชนมีไว้เพื่อออมทรัพย์ หากปล่อยให้มีการนำเข้า-ส่งออกเสรีจะทำให้มีการเก็งกำไรอันอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้

อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2533 กระทรวงการคลังได้มีนโยบายที่จะนำเข้าทองคำเสรีมาใช้โดยมีการปรับเปลี่ยนเป็นขั้นตอนจากเดิมที่กระทรวงการคลังเป็นผู้นำเข้าและให้บริษัทเอกชนเข้ามาประมูลเป็นผู้จำหน่าย เปลี่ยนเป็นการอนุญาตให้เอกชนผู้ประสงค์นำเข้าทองคำสามารถจดทะเบียนกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังโดยการมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และขออนุมัติการนำเข้าทองคำ ต่อมาใน พ.ศ. 2542 กระทรวงการคลังได้มีนโยบายผ่อนผันการนำเข้าและส่งออกทองคำเพิ่มขึ้น โดยเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 กระทรวงการคลังอนุญาตให้ผู้นำเข้าและ/หรือส่งออกทองคำไม่ต้องจดทะเบียนกับกระทรวงการคลัง แต่ต้องแจ้งการนำเข้า/ส่งออกแก่กระทรวงการคลังเพื่อทราบ โดยมีสมาคมผู้ค้าทองคำเป็นผู้กำหนดราคาทองคำที่ซื้อขาย ซึ่งอิงราคาทองคำต่างประเทศจากตลาดทองคำที่เปิดทำการอยู่ ณ เวลานั้น โดยมีการประกาศราคาแต่ละวันจะเอาราคาทองคำต่างประเทศ ณ เวลานั้นมาคำนวณเพื่อปรับเป็นหน่วยเงินบาท ประกอบการพิจารณาอุปสงค์และอุปทานในประเทศด้วย

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ความผันผวนของราคาทองคำทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการบริหารจัดการความเสี่ยง ดังนั้น หากผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจซื้อขายทองคำสามารถทำธุรกรรม ป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาทองคำในตลาดซื้อขายล่วงหน้าทองคำได้ ก็จะเป็นการช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ แต่เนื่องจาก ณ ช่วงเวลาที่ทางคณะวิจัยทำการวิจัยนี้ การซื้อขายสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้ายังกระทำมิได้ การอนุญาตให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่มีทองคำเป็นสินค้าอ้างอิงจะต้องแก้ไขประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับดังกล่าวเสียก่อน จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อดี/ข้อเสีย และความเหมาะสมของการอนุญาตให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าทองคำ (Gold Futures Contract) โดยการวิจัยจะเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าทองคำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุนและผู้ประกอบการในธุรกิจซื้อขายทองคำ และธุรกิจที่ใช้ทองคำเป็นวัตถุดิบให้สามารถบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของราคาทองคำได้

การวิเคราะห์ข้อดี/ข้อเสียของการซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าทองคำ และพัฒนาการของตลาดซื้อขายทองคำล่วงหน้าต่าง ๆ อาศัยการวิเคราะห์ 1) ข้อมูลการซื้อขายและราคาทองคำ รวมถึงกฎระเบียบของการซื้อขายในตลาดซื้อขายทองคำ ณ ตลาดเงินสด (Spot Market) ในประเทศไทยและการนำเข้าส่งออกทองคำ 2) ข้อมูลการซื้อขายและราคาทองคำ รวมถึงกฎระเบียบของการซื้อขายในตลาดซื้อขายทองคำ ณ ตลาดเงินสด (Spot Market) ในต่างประเทศ โดยมีขอบเขตการศึกษาจำกัดเพียงตลาดซื้อขายลอนดอน 3) ข้อมูลการซื้อขายและราคาทองคำ รวมถึงกฎระเบียบของการซื้อขายในตลาดซื้อขายทองคำ ณ ตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Futures Market) ในต่างประเทศ โดยมีขอบเขตการศึกษาจำกัดเพียง 1 ตลาดต่อภูมิภาค ได้แก่ ตลาดซื้อขายสัญญา

ซื้อขายล่วงหน้าชิคาโก (Chicago Board of Trade : CBOT) ตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายสินค้าโลหะล่วงหน้านิวยอร์ก (New York Metal Exchange : NYMEX) ตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าโตเกียว (Tokyo Futures Exchange) ตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้าไต้หวัน (Taiwan Gold Futures Exchange) ตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Futures Exchange) และตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าดูไบ (Dubai Gold Futures Exchange) โดยพบว่าในช่วงเริ่มต้นของการจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้าหลายแห่งมีทั้งจัดตั้งแยกตามประเภทของสินค้าอ้างอิงหรือมีสินค้าอ้างอิงเหมือนกันแต่ดำเนินการในลักษณะแข่งขันกัน เมื่อเวลาผ่านไปแต่ละประเทศได้มีการรวบรวมตลาดซื้อขายล่วงหน้าเข้าด้วยกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และจีน เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลทั้งตลาดโดยดูแลในทุกประเภทของสินค้าอ้างอิง ทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำนักหักบัญชีของตลาดซื้อขายล่วงหน้าในต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทในเครือของตลาดนั้น ๆ หรืออาจเป็นองค์กรอิสระแยกจากตลาดต่างหาก สำหรับลักษณะของสัญญาซื้อขาย พบว่า แต่ละตลาดมีขนาดของสัญญาแตกต่างกันออกไป แต่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขนาดใหญ่ ๆ คือ 100 ทROYออนซ์ และ 1 กิโลกรัม โดยหน่วยวัดน้ำหนักทองคำในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไป ซึ่งหน่วยวัดน้ำหนักที่นิยมใช้กันคือ ทROYออนซ์ ทั้งนี้ หน่วยวัดของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันนั้นสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ โดยการแปลงค่าหน่วยวัดน้ำหนักเป็นระบบเมตริก คือ กรัมหรือกิโลกรัม ส่วนมาตรฐานความบริสุทธิ์ของทองคำในตลาดต่างประเทศนั้นก็มีความแตกต่างกันไปเช่นกัน แบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ 99.50% 99.95% และ 99.99% โดยส่วนใหญ่การซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่มีทองคำเป็นสินค้าอ้างอิงนั้นจะกำหนดราคาในรูปของเงินสกุลท้องถิ่นของประเทศ

ตนเองเพื่อให้สะดวกในการทำธุรกรรมต่าง ๆ รวมทั้งรูปแบบการชำระราคาส่วนใหญ่มักจะเป็นการชำระส่วนต่างของราคาด้วยเงินสด

นอกจากนี้ ยังใช้ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินทรัพย์ในตลาดเงินสดและตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า เพื่อพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจในการทดสอบความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้าในตลาดต่างประเทศ ซึ่งใช้ตลาดเชียงไฮ้เป็นกรณีศึกษา และผลปรากฏว่า ตลาดทองคำเชียงไฮ้ไม่มีประสิทธิภาพโดยราคาทองคำ Spot ในตลาดเชียงไฮ้ไม่ได้ถูกกำหนดโดยราคา Futures ในตลาดเดียวกันเท่านั้น หากแต่ยังขึ้นอยู่กับราคาทองคำในตลาดลอนดอน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาความผันผวนของตลาดทองคำเชียงไฮ้ก่อนและหลังเปิดตลาดสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้าในประเทศ ที่พบว่าความผันผวนของราคาทองคำในประเทศนั้นไม่ได้ลดลงตามวัตถุประสงค์ของการมีตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้า เนื่องจากตลาด Futures ไม่ได้ทำหน้าที่ Price Discovery อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผลของแบบจำลองทดสอบหาความสัมพันธ์ของราคาทองคำของไทยและต่างประเทศยังพบว่า ราคาทองคำในตลาดกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่กับราคาทองคำในตลาดลอนดอนและราคาสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้าในตลาดนิวยอร์กในช่วงเวลาก่อนหน้า และค่าเงินบาทไม่ส่งผลกระทบต่อราคาทองคำ เนื่องจากผู้ค้าทองคำมิได้ทำการป้องกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนที่เพียงพอ

อย่างไรก็ตาม การเปิดตลาด Gold Futures ถือเป็นการพัฒนาตลาดทองคำในประเทศไทย การมีตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้าในประเทศไทยแม้อาจไม่ช่วยให้ความผันผวนของราคาทองคำในประเทศลดลง แต่อย่างน้อยที่สุดการมี Gold Futures จะทำให้นักลงทุนและผู้ซื้อผู้ขายทองคำในตลาด Spot มีเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยง และยังเป็นการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ในตลาด Futures จะทำให้ตลาดมีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายซึ่งช่วยให้

ธุรกรรมและสภาพคล่องของตลาดมีมากขึ้น แม้การเก็งกำไรเป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการลงทุน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของตลาด แต่มีความจำเป็นต่อการคงอยู่ของตลาดทุน ตลาดเงิน ตลาดตราสารหนี้ และตลาดอนุพันธ์ก็เช่นเดียวกัน

ท้ายที่สุดนี้ งานวิจัยขอเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเปิดตลาดซื้อขายสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้าในประเทศไทยไว้ดังนี้

1. ลักษณะของตลาดซื้อขายล่วงหน้า (Futures Market)

เงื่อนไข	รายละเอียด
คุณสมบัติของนายหน้า	แบ่งเป็น 3 ประเภท 1) Brokerage Member 2) Individual Member 3) Institution Member
หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าการซื้อขายทั้งในตลาดและนอกตลาดไม่มีความแตกต่างกันเลย ซึ่งการกำหนดหน่วยงานในการกำกับดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกันนั้นเป็นการลดต้นทุนในการกำกับดูแลด้วย อีกทั้งภาครัฐจะเกิดความสะดวกในการดำเนินการ
ระบบการซื้อขาย	ซื้อขายผ่านระบบออนไลน์
ระบบการหักชำระบัญชี	ชำระราคาผ่านบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (Thailand Securities Depository Co., Ltd. : TSD) เป็นบริษัทย่อยของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ TSD เป็นสำนักหักบัญชีที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ ตลาดอนุพันธ์ ตลาดตราสารหนี้ และที่ซื้อขายนอกตลาด แทนที่จะมีหลายหน่วยงานเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินการ

2. ลักษณะสัญญาซื้อขายล่วงหน้าทองคำ (Gold Futures)

ประเภทของการซื้อขาย	สัญญาขนาดเล็ก (สำหรับรายย่อย)	สัญญาขนาดใหญ่ (สำหรับรายใหญ่)	เหตุผลสนับสนุน
1. ชื่อสัญญา	Mini Gold Futures	Gold Futures	
2. ขนาดของสัญญา	1 สัญญา เท่ากับ 10 บาท	1 สัญญา เท่ากับ 1 กิโลกรัม	- เพื่อตอบสนองความต้องการของนักลงทุนรายย่อยที่ทำการลงทุนในสัญญาล่วงหน้าทองคำ โดยมีวัตถุประสงค์ทั้งเพื่อการลงทุนและการเก็งกำไร (สัญญาขนาดเล็ก) - เพื่อตอบสนองความต้องการของนักลงทุนรายใหญ่และผู้ประกอบการอัญมณีที่ต้องการใช้สัญญาล่วงหน้าทองคำเพื่อการลงทุน การเก็งกำไร และการประกันความเสี่ยงสำหรับการประกอบธุรกิจหลัก (สัญญาขนาดใหญ่)
3. ความบริสุทธิ์ของทองคำ	96.50%	99.99%	เป็นที่นิยมในประเทศไทยมากกว่า
4. หน่วยวัดน้ำหนักของทองคำ	บาท	กิโลกรัม	ควรใช้หน่วยที่เป็นที่นิยมและคุ้นเคยสำหรับนักลงทุนไทย นอกจากนี้ กิโลกรัมก็เป็นหน่วยวัดน้ำหนักที่มีความเป็นสากลมากอยู่แล้ว
5. การกำหนดราคา	เงินบาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนัก		การใช้สกุลเงินท้องถิ่นในการชำระราคาเป็นแนวทางเดียวกับที่ประเทศญี่ปุ่นและประเทศจีนใช้อยู่ นอกจากนี้ การพิจารณาใช้เงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอาจทำให้เกิดปัญหาแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะจะเข้าข่ายการทำธุรกรรมเป็นเงินตราสกุลต่างประเทศซึ่งอาจติดขัดกับกฎระเบียบต่าง ๆ อีกมากมาย
6. ช่วงการเปลี่ยนแปลงของราคา	เปอร์เซ็นต์		เพราะจะได้เหมือนกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
7. รูปแบบการชำระราคา	ชำระส่วนต่างของราคาเป็นเงินสด		หากกำหนดให้มีการชำระราคาด้วยการส่งมอบสินค้าจะทำให้ต้องมี การจัดเตรียมสถานที่เก็บทองคำ รวมถึงต้องมีการควบคุมคุณภาพของทองคำในสถานที่จัดเก็บด้วย ซึ่งจะทำให้มีต้นทุนในการดำเนินการทั้งในการจัดเก็บและส่งมอบเพิ่มขึ้นด้วย

3. ภาครัฐควรส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริษัท ตลาดอนุพันธ์ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) (TFEX) และสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ร่วมมือกับสมาคมค้าทองคำจัดสัมมนาในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อบรรยาย เกี่ยวกับการเปิดตลาดซื้อขายล่วงหน้าทองคำ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง

4. ภาครัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ควรร่วมมือกันในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่มิได้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาด ได้แก่ ผู้ค้าส่ง ทองรูปพรรณ ผู้ค้าปลีกทองรูปพรรณ ผู้นำเข้าและส่งออกทองคำ ในประเทศไทย ผู้บริโภคซึ่งลงทุนในทองคำเพื่อการเก็งกำไร เป็นต้น โดยในด้านผู้ประกอบการนั้นการเปิดตลาด Gold Futures อาจส่งผลกระทบต่อ 2 ด้าน กล่าวคือ

4.1 ด้านบวก สามารถประกันความผันผวนของราคาซึ่งเป็นความเสี่ยงในอนาคตได้

4.2 ด้านลบ ในส่วนของทองคำแท่งเท่านั้นที่อาจมียอดขายลดลงเพราะนักลงทุนหันมาซื้อขายในตลาด Gold Futures แทน แต่ในส่วนของทองรูปพรรณแล้วการซื้อขายก็ยังคงเป็นปกติ ทั้งนี้ ร้านค้ารายย่อยก็จำเป็นต้องปรับตัวให้รองรับกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของมาตรฐานการให้บริการ ระบบที่จะเข้ามาควบคุม ซึ่งต้องยอมรับว่าในปัจจุบันระบบการค้าในตลาดโลกได้ปรับตัวไปมาก ภาครัฐจึงควรทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างละเอียดรอบคอบ

13

การติดตามสถานการณ์และผลกระทบจาก
การเคลื่อนย้ายทุนจากต่างประเทศ



การเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย การเคลื่อนไหวเข้าและออกของเงินทุนจำนวนมากและรวดเร็วจะส่งผลกระทบต่อ

ต่อความต้องการเงินบาท และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของภาคการส่งออก ภาคการผลิต และเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ดังนั้น คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการพัฒนาระบบในการติดตามสถานการณ์ โดยทำการรวบรวมข้อมูลทั้งที่ได้มีการรวบรวมไว้แล้วและที่ต้องรวบรวมเพิ่มเติม และแบบจำลองเพื่อช่วยในการคาดการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศสู่ประเทศ และผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวต่อเสถียรภาพของประเทศไทย และเพื่อทำให้เกิดการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อรับมือสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การดำเนินการสร้างระบบติดตามสถานการณ์นี้ยังครอบคลุมถึงการตั้งระบบรายงานแก่ผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง และบทวิเคราะห์เพื่อทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้

ระบบการติดตามข้อมูลการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ และแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์และคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ผลกระทบที่มีต่ออัตราแลกเปลี่ยน และความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ได้จัดสร้างขึ้นโดยอ้างอิงโครงสร้าง และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจที่อยู่ในระบบการเงิน (Financial System) และในกระแสเงินทุนเคลื่อนย้าย (Flow of Fund) และได้ข้อสรุปว่า การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนและ

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศนั้น มีที่มาจากพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจต่อไปนี้

- การแทรกแซงและการบริหารเงินสำรองของธนาคารกลางในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาเสถียรภาพในระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ

- การเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เกิดจากการดำเนินการกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงที่ประกอบด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

- การลงทุนเพื่อการผลิต
- การค้าสินค้าและบริการ รายได้ รวมทั้งเงินโอน
- ตลาดเงินทุนเพื่อการให้กู้ยืม
- การเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในตลาดเงิน
- การเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในตลาดตราสารทุน
- การเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในตลาดตราสารหนี้

คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของพฤติกรรม การเคลื่อนย้ายเงินทุนในช่องทางเหล่านี้โดยใช้เครื่องมือเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาปัจจัยที่มีผลในการกำหนดพฤติกรรม การเคลื่อนย้ายเงินทุนตามโครงสร้างดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ และจัดสร้างแบบจำลองเพื่อติดตามและคาดการณ์พฤติกรรม การเคลื่อนย้ายเงินทุนรายสัปดาห์ตามผลความสัมพันธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณเหล่านี้ แบบจำลองที่ได้จัดสร้างขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพในการติดตามและคาดการณ์การเคลื่อนย้ายเงินทุนได้อย่างใกล้เคียงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ว่าจะช่วยให้ความสามารถในการเสนอแนะเชิงนโยบายทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเพิ่มขึ้น รวมทั้งสามารถกำหนดนโยบายที่มีส่วนช่วยในการบริหารเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายที่ได้จากการสรุปการวิเคราะห์แบบจำลองเพื่อติดตามและคาดการณ์พฤติกรรมทางการเงินทุนจากต่างประเทศนี้ ได้เสนอแนะว่า ในระยะสั้นผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารเศรษฐกิจสามารถใช้แบบจำลองที่ได้จัดสร้างขึ้นนี้ในการพิจารณาพฤติกรรมทางการเงินทุน และดำเนินการจัดการเมื่อพบความผิดปกติในการเคลื่อนย้ายเงินทุนโดยทันทีเพื่อป้องกันผลกระทบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ขณะที่ในระยะยาวควรมีการพัฒนาระบบในการคัดกรอง ดูดซับ และถ่ายโอนเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารและส่งเสริมประเภทของการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่มาตรการสอดคล้องที่ทำให้สามารถบรรลุตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย มาตรการระยะสั้นที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการกับเงินทุนระยะสั้นที่มีความเคลื่อนไหวผิดปกติเพื่อป้องกันผลกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศ ขณะที่มาตรการระยะยาวจะครอบคลุมการสร้างระบบพื้นฐานเพื่อรองรับสถานการณ์การเคลื่อนไหวที่ผิดปกติได้อย่างทันทั่วทั้งที่ รวมทั้งการดำเนินการร่วมมือกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารเศรษฐกิจในการรับมือกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ เพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริหารเศรษฐกิจ

14

การปรับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล ชดเชยการลดลงของภาษีศุลกากร



ความยั่งยืนของรายได้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการดำเนินนโยบายเพื่อให้เศรษฐกิจพัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจ สำหรับ

ประเทศไทยแหล่งรายได้ที่สำคัญคือ รายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีทั้งประเภททางตรงและทางอ้อม ที่ดำเนินการจัดเก็บโดยกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร นอกจากนี้ แหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งคือ รายได้ที่มาจากการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งได้แก่ ที่ราชพัสดุ (Treasury Land) หรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ

กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดผลกระทบต่อความสามารถในการสร้างรายได้ของรัฐบาลด้วยเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้คือ กระแสการเจรจาเขตการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งประเด็นที่สำคัญในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนี้คือ การขจัดเครื่องกีดกันการค้าในรูปภาษี (Tax Barriers) ในการค้าระหว่างประเทศของคู่เจรจา ซึ่งหมายถึงการปรับลดอัตราภาษีศุลกากร ในส่วนของการนำเข้าสินค้าจากประเทศหรือกลุ่มประเทศคู่เจรจานั้นเอง การดำเนินการดังกล่าวเป็นที่คาดหมายว่าในระยะยาวจะส่งผลกระทบต่อรายได้จัดเก็บของกรมศุลกากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของอากรขาเข้าว่าจะมีการลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และจากการที่รายได้จากการจัดเก็บของกรมศุลกากรเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่สำคัญแหล่งหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นที่คาดหมายว่าจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรายได้ของรัฐบาลอย่างแน่นอน

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลที่จะเกิดขึ้นจาก กระแสดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อเสริมสร้างความมีเสถียรภาพ ในการจัดเก็บรายได้ของประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศตามเป้าหมาย การดำเนินการศึกษาเริ่มจากการประเมินผลกระทบจากการเปิด การค้าเสรีต่อความสามารถในการจัดเก็บอากรขาเข้าของรัฐบาล โดยการจัดสร้างแบบจำลองเพื่อประมาณการการจัดเก็บอากรขาเข้า จากนั้นเพื่อทำให้สามารถพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างรายได้ อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถบูรณาการผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ในภาพรวม เพื่อทำให้เกิดการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดสร้างแบบจำลองเพื่อประมาณการรายได้ จากการจัดเก็บภาษีสรรพากรและภาษีสรรพสามิต และแบบจำลอง เพื่อประมาณการรายได้จากการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งครอบคลุม ทั้งการบริหารที่ราชพัสดุและการบริหารที่ของรัฐวิสาหกิจ และมาร่วม พิจารณาผลที่เกิดขึ้นในแบบจำลองรายได้รัฐบาลเพื่อประเมินผล ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงแนวทางการสร้างรายได้ของรัฐบาล อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลประมาณการมูลค่าอากรขาเข้าในฉากทัศน์ที่ 1 เป็นกรณี ปัจจุบันที่เปิดเสรีแล้วกับ 7 กลุ่มประเทศ พบว่า จะมีมูลค่าอากรรวม ในช่วง 10 ปีนี้เท่ากับ 924,209 ล้านบาท ฉากทัศน์ที่ 2 คาดว่า จะเปิดเสรีเพิ่มกับสหภาพยุโรปและอเมริกา มีมูลค่า 921,183 ล้านบาท ฉากทัศน์ที่ 3 ที่ไม่มีการเปิดเสรีกับประเทศใดเลย มีมูลค่า 1,087,247 ล้านบาท และฉากทัศน์ที่ 4 การเปิดเสรีกับทุกประเทศมีอัตราการใช้ สิทธิเพิ่มขึ้นปีละร้อยละ 2 มีมูลค่า 888,148 ล้านบาท โดยฉากทัศน์ ที่ 2 จะมีผลประมาณการมูลค่าอากรขาเข้าที่คาดว่าจะเก็บได้น้อยลง กว่าฉากทัศน์ที่ 1 หรืออีกนัยหนึ่ง มูลค่าอากรขาเข้าจะลดน้อยลง

3,026 ล้านบาท เมื่อมีการเปิดเสรีเพิ่มกับอีก 2 ประเทศ (สหภาพยุโรป และอเมริกา) แต่ถ้าไม่มีการเปิดเสรีการค้ากับประเทศใดเลย อกรขาเข้าคาดว่าจะเก็บได้เพิ่มขึ้น 166,064 ล้านบาท อกรขาเข้าที่อาจสูญเสียถ้าแต่ละประเทศมีการนำเข้าภายใต้การใช้สิทธิเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอปีละร้อยละ 2 อาจสูงถึง 33,035 ล้านบาท (จากทัศนที่ 4 เทียบกับจากทัศนที่ 2)



การเจรจาเขตการค้าเสรีจะส่งผลให้กรมศุลกากรมีการจัดเก็บ อกรขาเข้าได้ลดลงตั้งแต่ 14,639 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2554 ถึง 21,634 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เมื่อพิจารณา

ร่วมกับผลการประมาณการรายจ่ายรัฐบาลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเฉพาะ ในส่วนของงบประมาณพื้นฐานนั้น พบว่า รัฐบาลจะเกิดการขาดดุล งบประมาณถึง 276,372 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2554 และ ค่อย ๆ พื้นตัวมาเกินดุลที่ระดับ 181,347 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับทางเลือกในการสร้าง รายได้เพื่อชดเชยรายได้ อกรขาเข้าที่สูญเสียไป และส่งเสริมให้เกิด ความยั่งยืนทางด้านรายได้ของรัฐบาลนั้น พบว่า สามารถเป็นไปได้ จากข้อเสนอต่อไปนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องมือภาษีทางตรงและทางอ้อมของ กรมสรรพากรนั้นค่อนข้างมีอุปสรรคในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้าง รายได้ เนื่องจากเครื่องมือเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการบริโภคของ ประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายในการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 0.5 ในส่วนของการบริโภคภายในประเทศจะสามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้น

ได้ถึงเฉลี่ยปีละ 16,984 ล้านบาท

ขณะที่ในส่วนของภาษีสรรพสามิตนั้น ทางเลือกที่เป็นไปได้ ในการดำเนินการประกอบด้วย 1) การปรับอัตราภาษีที่มีอยู่ ซึ่งประกอบด้วยภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีรถยนต์ และ กลุ่มภาษียาสูบ สุรา เบียร์ และเครื่องดื่ม ซึ่งพบว่าในกรณีที่เพิ่ม อัตราภาษีสรรพสามิตทุกประเภท อีก 1% จะทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3,281 ล้านบาท 2) การ เสนอภาษีชนิดใหม่ คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนประสบการณ์ของ ต่างประเทศ และเสนอให้พิจารณาการเก็บภาษีขนมขบเคี้ยว และ ภาษีโรงเรือนกวดวิชา และ 3) Tax Migration เคลื่อนย้ายฐานภาษี ของสินค้าบางประเภทอันเนื่องมาจากการปรับลดของภาษีศุลกากร อันเนื่องมาจากข้อกำหนดเรื่องการเปิดเสรีทางการค้ามายังภาษี สรรพสามิต หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สินของรัฐนั้น หากรัฐบาล ต้องการสร้างรายได้จากการบริหารทรัพย์สินภาครัฐเพิ่มขึ้นในกรณี ของที่ราชพัสดุ ก็จำเป็นต้องหาที่ดินราชพัสดุที่เป็นที่ว่างหรือไม่ได้ใช้ ประโยชน์มาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ตามศักยภาพของที่ดินนั้น เพิ่มเติม ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงรูปแบบการครอบครองใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้นในปัจจุบันประกอบด้วย นอกจากนี้ในกรณีที่ที่ดินราชพัสดุ แปลงใดที่มีศักยภาพและมีผู้เช่าอยู่แล้ว เมื่อครบกำหนดอายุสัญญา เช่า ปัจจุบันกรมธนารักษ์จะพิจารณาต่ออายุสัญญาเช่าให้แก่ผู้เช่า รายเดิมเป็นส่วนใหญ่ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการต่ออายุสัญญา เช่าตามระเบียบที่กรมธนารักษ์กำหนดซึ่งต่ำกว่าเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะประเภทการเช่าที่นำไปจัดหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ ดังนั้น เพื่อให้กรมธนารักษ์มีการจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมธนารักษ์ควรนำทรัพย์สินดังกล่าวมาประเมินมูลค่าทรัพย์สินและ สิทธิการเช่า เพื่อกำหนดเป็นเงื่อนไขการเช่าใหม่ให้สอดคล้องและ

ใกล้เคียงกับอัตราค่าเช่าของภาคเอกชน จากการประมาณการพบว่า กรมธนารักษ์จะมีรายได้จากการให้เช่าที่ราชพัสดุและอาคารราชพัสดุเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1,389 ล้านบาท ขณะที่ในส่วนของการบริหารทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นอาจไม่ใช่เพื่อทำให้เกิดรายได้ นำส่งรัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่สามารถลดภาระอุดหนุนของรัฐบาลได้ ซึ่งจะเป็นการลดภาระรายจ่ายของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง

วิสัยทัศน์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

องค์กรนำในการเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจการคลังในเชิงรุกอย่างมีหลักการ

พันธกิจ

1. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจ ด้านการคลัง การเงิน การออม การลงทุน การพัฒนาตลาดทุน และการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ
2. ติดตาม กำกับ และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจพร้อมเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไข
3. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และการยอมรับในนโยบายและผลงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังให้แก่กลุ่มเป้าหมายประชาชน และหน่วยงานทั่วไปทั้งในและต่างประเทศ
4. พัฒนาระบบบริหารจัดการให้ทันสมัยและส่งเสริมคุณภาพบุคลากรด้านวิชาการและคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์

1. การเสริมสร้างวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง
2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม
3. การพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
4. การพัฒนาและเสริมสร้างระบบฐานข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ และทันสมัย
5. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในบทบาทและผลงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
6. การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้คุณธรรม
7. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เสริมสร้างการมีส่วนร่วม เพิ่มความทันสมัย และความโปร่งใสในการทำงาน

เป้าประสงค์

1. เพื่อให้ภาคการคลังมีความแข็งแกร่งและมีเสถียรภาพอย่างยั่งยืน
2. เพื่อให้ระบบการเงินมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
4. เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลมีความถูกต้อง ทันสมัย น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับ
5. เพื่อให้มีการยอมรับในการนำเสนอแนะนโยบายด้านเศรษฐกิจการคลัง
6. เพื่อให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
7. เพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดีเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

48 ปี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 0 2273 9020 โทรสาร 0 2298 5620

www.fpo.go.th