



เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2555

เรื่อง

การบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจไทย

วันศุกร์ที่ 28 กันยายน 2555

ณ โรงแรมอิมพีเรียลควินส์ปาร์ค

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีภารกิจสำคัญประการหนึ่ง คือ การวางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ให้มุ่งสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน และในขณะนี้เป็นเวลาของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งอยู่ในภาวะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งระดับภายในประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก เช่น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภูมิภาคต่างๆ กระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีผลทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยนับวันจะทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศก่อให้เกิดการหมุนเวียนในกิจกรรมการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การอำนวยความสะดวกด้านกฎและระเบียบการเข้าและออกประเทศ โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่ช่วยเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ของโลกให้ใกล้ชิดมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความผันผวนต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศได้ง่ายและแผ่ขยายวงกว้างขวางขึ้นอย่างรวดเร็ว หากไม่มีนโยบายและมาตรการรองรับที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีความพร้อมในการวางระบบบริหารจัดการ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดไม่ถึง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ ทั้งในภาคการผลิต ภาคบริการ ภาคการเงิน และภาคการค้า ให้สามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะการเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558

สายงานเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดสัมมนาวิชาการประจำปี 2555 ในหัวข้อ “การบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจไทย” ซึ่งเป็นการนำเสนอผลงานทางวิชาการของสำนักงานฯ 3 เรื่อง ได้แก่ (1) ความเสี่ยงการขาดแคลนปัจจัยแรงงานในภาคการผลิตของไทยหลังเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (2) การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ: แนวทางการส่งเสริมเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสาธารณภัยในภาคการผลิตของประเทศไทย และ (3) การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจในกลุ่มประชาคมอาเซียน รวมทั้งมีการปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “ทิศทางเศรษฐกิจไทย” และการเสวนาเรื่อง “ผลกระทบของเศรษฐกิจโลกต่อเศรษฐกิจไทย” จากผู้ทรงคุณวุฒิในภาคเศรษฐกิจการเงินและสถาบันการศึกษา

สายงานเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความ ผู้วิจัย ผู้วิจารณ์งานศึกษา ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูลและเอกสารประกอบการสัมมนาฉบับนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยในเอกสารนี้ รวมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และสาธารณชนโดยทั่วไป เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกันในฐานะภาคีการพัฒนาในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความยั่งยืนในระยะต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
กันยายน 2555

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีวัตถุประสงค์ในการจัดกิจกรรมครั้งนี้
เพื่อพัฒนานิชาการและสร้างการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาระบบวิชาการ
ผลการศึกษาและความคิดเห็นที่ปรากฏในที่ประชุมและรายงานเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการศึกษาเบื้องต้น
สำหรับการใช้ในการสัมมนาเท่านั้น ไม่ได้เป็นความเห็นของ สศช.

สารบัญ

หน้า

คำนำ

i

ส่วนที่ 1 “ความเสี่ยงการขาดแคลนปัจจัยแรงงานในภาคการผลิตของไทย

หลังเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”

1.	บทคัดย่อ	1 - 1
2.	บทนำ	1 - 2
3.	กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงาน	1 - 3
4.	หลักการ วิธีการวิเคราะห์ และข้อมูล	1 - 6
4.1	แบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป	1 - 7
4.2	หลักการวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงาน	1 - 9
4.3	ขอบเขตการศึกษา การจำลองเหตุ และการวิเคราะห์ผลกระทบการเคลื่อนย้ายแรงงาน หลังเปิดเสรี AEC	1 - 9
5.	ผลการศึกษา	1 - 10
6.	สรุป ปัญหา และข้อเสนอแนะ	1 - 12
	บรรณานุกรม	1 - 13
	ภาคผนวก	1 - 14

ส่วนที่ 2 “การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ: แนวทางการส่งเสริม

เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสาธารณภัยในภาคการผลิตของประเทศไทย”

1.	บทนำ	2 - 1
1.1	ที่มาและความสำคัญของปัญหา	2 - 1
1.2	วัตถุประสงค์	2 - 2
1.3	ขอบเขตการดำเนินงานและวิธีการศึกษา	2 - 2
1.4	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	2 - 3
1.5	ข้อจำกัดในการศึกษา	2 - 3
2.	การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี นโยบายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	2 - 4
	แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (BCM)	2 - 4
	การทบทวนบทเรียนจากต่างประเทศ	2 - 8
	การทบทวนการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในประเทศไทย	2 - 13

3.	การวิเคราะห์และเปรียบเทียบ	2 - 18
4.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	2 - 24
	บรรณานุกรม	2 - 26

ส่วนที่ 3 “การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจ ในกลุ่มประชาคมอาเซียน”

1.	บทนำ	3 - 1
2.	การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจ	3 - 3
3.	ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ Asean Economic Community (AEC) และบทเรียนจากสหภาพยุโรป	3 - 7
4.	การทดสอบเชิงประจักษ์ในด้านการวัดระดับของ Cyclical ในกลุ่มประเทศอาเซียน	3 - 13
4.1	การทดสอบ Cyclical ของนโยบายการเงิน	3 - 13
4.2	การทดสอบ Cyclical ของนโยบายการคลัง	3 - 16
5.	บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	3 - 17
5.1	ผลการศึกษา	3 - 17
5.2	ปัจจัยแวดล้อมในอนาคต	3 - 18
5.3	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	3 - 19
	บรรณานุกรม	3 - 21
	ภาคผนวก	3 - 23



ความเสี่ยงการขาดแคลนปัจจัยแรงงานในภาคการผลิตของไทย
หลังเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สุรพล ศรีเอื้อง

เอกสารประกอบการสัมมนา

โดย สำนักบัญชีประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเสี่ยงการขาดแคลนปัจจัยแรงงานในภาคการผลิตของไทย

หลังเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

Labour Factor Risk: Impacts from ASEAN Economic Community

สุรพล ศรีเอื้อง*

1. บทคัดย่อ

ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีเงินทุนเหลือน้อย เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น โดยเฉพาะปัจจัยแรงงาน โดยประเทศไทยต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ เมื่อมีการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ประกอบกับการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านเริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ข้อจำกัดเรื่องปัจจัยทุนหมดสิ้นไป ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย ผลตอบแทนปัจจัยแรงงานจะเริ่มสูงขึ้น แรงงานประเทศเพื่อนบ้านจำเป็นต้องพิจารณาตัดสินใจเข้าสู่ระบบการผลิตในประเทศตนเอง หรือเสนอขายปัจจัยแรงงานให้แก่ประเทศไทยต่อไป จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะวิเคราะห์ถึงความต้องการปัจจัยแรงงานของภาคการผลิตของไทยในอนาคต พร้อมทำการจำลองผลกระทบต่อภาคการผลิตเหล่านั้นหลังจากการเปิดเสรี AEC

การศึกษานี้ได้ใช้แบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป (Computable General Equilibrium) ที่มีการผนวกตัวแปรการเคลื่อนย้ายแรงงาน (Regional Labour Migration Model) เข้าไว้ด้วยเพื่อทำการศึกษาความต้องการแรงงานในภาคการผลิตและการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ระบบการผลิตของประเทศไทยตามแบบของ Blanchflower and Oswald (1994) โดยแบบจำลองเศรษฐกิจทั่วไปใช้ข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตระหว่างประเทศปี 2554 (International Input Output Table 2554) เป็นฐานในการตั้งศูนย์แบบจำลอง (Calibration) เนื่องจากแบบจำลองได้ผนวกมิติด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยจึงเรียกว่า Energy and environmental Model Of Thailand version 2011 (EMOT-2011) สามารถนำไปใช้วิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

ผลการศึกษาพบว่า ความต้องการแรงงานในระยะ 10 ข้างหน้าเพิ่มสูงขึ้น โดยมีความต้องการแรงงานในระบบการผลิตรวมสูงถึง 46.52 ล้านคน เป็นแรงงานไทย 41.16 ล้านคน ที่เหลือใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านรวม 5.36 ล้านคน โดยมีแรงงานประเทศพม่าจำนวนสูงที่สุดถึง 3.72 ล้านคน รองลงมาคือแรงงานประเทศกัมพูชาจำนวน 9.8 แสนคน แรงงานประเทศลาวจำนวน 4.4 แสนคน ที่เหลือเป็นประเทศเวียดนามจำนวน 2.3 แสนคน โดยประเทศไทยสามารถใช้แรงงานเหล่านี้ในกระบวนการผลิตได้ แต่เมื่อหลักเปิดเสรีอาเซียนแล้ว ส่งผลให้เงินทุนไหลเข้าประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ค่าตอบแทนปัจจัยแรงงานสูงขึ้น เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่แรงงานบางส่วนจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้จะต้องอพยพกลับประเทศตนเอง ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องขาดแคลนแรงงานในอนาคต จำเป็นต้องหาทางกำหนดนโยบายรองรับปัญหาดังกล่าว

* นักเศรษฐศาสตร์อาวุโส สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. บทนำ

ประเทศกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ตกลงรวมตัวกันเป็นเขตเศรษฐกิจเสรี (ASEAN Economic Community: AEC) และได้ดำเนินการตกลงกรอบการเจรจาในประเด็นต่างๆ มาโดยตลอด ซึ่งจะต้องดำเนินการให้มีผลอย่างสมบูรณ์ในปี 2558 หรือในอีกไม่เกิน 3 ปีข้างหน้า โดยมีประชาคมย่อยประกอบด้วย 1) *ประชาคมการเมืองและความมั่นคง* โดยจะทำการพัฒนาทางการเมือง คุ่มครองสิทธิมนุษยชน ร่วมมือป้องกันทางทหารและความมั่นคงอาเซียน เพื่อความสงบสุข เป็นเอกภาพ สงบสุข และแข็งแกร่ง 2) *ประชาคมเศรษฐกิจ* จะดำเนินการรวมตลาดการผลิตให้เป็นฐานการผลิตเดียวในภูมิภาค ให้มีความสามารถในการแข่งขัน มีระดับการพัฒนาเท่าเทียม และบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก และ 3) *ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม* จะทำการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม ลดความยากจน ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส สร้างอัตลักษณ์อาเซียน พัฒนาสังคมผ่านกรอบอนุภูมิภาค รวมถึงการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

พันธกิจหลักหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งจะมีผลกระทบกับสมาชิกทุกประเทศ คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี (Free Flow of Skilled Labour) ซึ่งจะต้องดำเนินการในปี 2558 อย่างไรก็ดี แม้ AEC ไม่ได้กำหนดให้แรงงานในระดับล่าง (Unskilled Labour) ให้เคลื่อนไหวเสรีได้ไว้ แต่ประเทศไทยซึ่งมีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่อุดมไปด้วยแรงงานระดับล่างย่อมมีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในการศึกษารังนี้ไม่ได้แยกแรงงานออกเป็นแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ เนื่องจากขาดข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในระดับสาขาการผลิตที่ไม่ได้แยกแรงงานดังกล่าวไว้ ประกอบกับประเด็นที่ศึกษามุ่งเน้นวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยตามข้อเท็จจริงของประเทศไทยที่ประจักษ์คือไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านในส่วนของแรงงานไร้ฝีมือเท่านั้น การศึกษานี้จึงถือว่าเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือทั้งหมด

ประเทศไทยซึ่งตามหลัก Heckscher-Ohlin แล้วถือว่าเป็นประเทศปัจจัยทุนเหลือล้น (Capital abundant country) เทียบกับปัจจัยแรงงานในประเทศ โดยนำเข้าแรงงานสุทธิ (Net immigration) จากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างผลผลิตดุลยภาพของประเทศที่เป็นอยู่ โดยประเทศเพื่อนบ้านเป็นประเทศที่มีปัจจัยแรงงานเหลือล้น (Labour abundant) ได้รับผลตอบแทนต่ำเทียบกับปัจจัยทุนที่มีอย่างจำกัด จึงส่งออกปัจจัยแรงงานไปสู่ประเทศไทย อย่างไรก็ดี แม้ผลตอบแทนแรงงานในประเทศไทยสูงกว่าแต่ไม่สามารถดึงดูดแรงงานประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทั้งหมดได้อย่างเต็มที่ เพราะติดอุปสรรค (Impediments) ทั้งทางกฎหมายและแรงจูงใจ ซึ่งหลังการรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อุปสรรคทางกฎหมายหมดสิ้นไป คงเหลือแต่อุปสรรคแรงจูงใจ (Motivation impediment) ที่ Blanchflower and Oswald (1990) ได้นำเสนอเป็นแบบจำลองการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยมีอุปสรรคองค์ประกอบหลัก คือ ค่าจ้างแตกต่างและการว่างงานแตกต่างระหว่างประเทศ (Wage and unemployment differentials) และอุปสรรคอื่น (Non-economic impediment) ได้แก่ ทัศนคติทาง วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ครัวเรือน วัฒนธรรม และประเพณี ฯลฯ

จากข้อเท็จจริงปัจจุบัน แม้ยังไม่มีเปิดเสรี AEC ระบบการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านเริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และบทลงโทษทางเศรษฐกิจผ่อนคลายลง ทำให้ปัจจัยทุนเริ่มหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผล

ให้ผลตอบแทนแรงงานเปรียบเทียบของประเทศเพื่อนบ้านสูงขึ้น การเสนอขายปัจจัยแรงงานให้แก่ประเทศไทยลดลง ภาคการผลิตของไทยเสี่ยงต่อการขาดแคลนแรงงานในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้ได้ประยุกต์ใช้สมการการเคลื่อนย้ายแรงงานของ Blancflower and Oswald กับแบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป (General Equilibrium) โดยใช้สมการการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นตัวปิดแบบจำลอง (Closure) ในด้านตลาดแรงงาน (Labour market) โดยให้แรงงานที่ใช้ในกระบวนการผลิตของไทยมาจากแรงงานไทยซึ่งค่าจ้างที่แท้จริงเป็นตัวกำหนดความต้องการเสนอขายแรงงาน (Domestic labour supply) และแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ได้เกิดการเคลื่อนย้าย (Labour migration) ตามสมการแรงงานของ Blancflower and Oswald

3. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour Migration)

แรงจูงใจที่เหนี่ยวนำในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือเคลื่อนย้ายแรงงาน คือ ค่าจ้าง อาจจะเป็นค่าจ้างที่แท้จริง (Real wage) หรือ ค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (Nominal wage) ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ศึกษาที่จะให้ความสำคัญกับทฤษฎีหรือแนวคิดใด เช่น ทฤษฎีแรงงานของ Neo-classical ได้กำหนดให้ความต้องการเสนอขายแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่แท้จริง โดยแรงงานจะคำนึงถึงผลตอบแทนการทำงานควบคู่ไปกับระดับราคาสินค้าและบริการ ส่วนทฤษฎีของ Keynesian ได้กำหนดให้ความต้องการเสนอขายแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน และกำหนดให้คงที่ โดยเชื่อว่าระดับราคาสินค้าและบริการไม่เปลี่ยนแปลงในระยะสั้น ดังนั้น การกำหนดค่าแรงก็คงที่เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าทั้งแนวคิดของ Neo-classical และ Keynesian พิจารณาการความต้องการทำงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างและระดับราคาสินค้าและบริการทั้งสิ้น

นักเศรษฐศาสตร์ได้นำเสนอแนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไว้หลายท่าน แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ขออธิบายเฉพาะแนวคิดในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาเท่านั้น

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างเมืองกับชนบท (Urban/Rural Migration)

Todaro (1969) ได้ตีพิมพ์แนวคิดการศึกษาใน American Economic Review (AER) โดยสร้างแบบจำลองระหว่างเมืองกับชนบท โดยสรุปการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างเมืองกับชนบทเกิดจากความแตกต่างระหว่างรายได้ เป็นสมการดังนี้

$$\frac{\dot{S}}{S}(t) = F \left[\frac{V_u(t) - V_R(t)}{V_R(t)} \right], \quad F' > 0. \quad (1)$$

$$V_R(0) = \int_{t=0}^n Y_R(t) e^{-rt} dt \quad (2)$$

$$T^* = 1 - \frac{\gamma - \beta}{\gamma F(\alpha) + \gamma - \beta}. \quad (3)$$

โดยที่ $\frac{\dot{S}}{S}(t)$ คือ อัตราการอพยพแรงงานชนบทเข้าสู่เมืองโดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความแตกต่างของกระแสรายได้ของคนในเมืองและชนบท $V_u(t)$ คือ กระแสรายได้ของคนในเมืองตลอดชั่วอายุ $V_R(t)$ คือ กระแสรายได้ของ

คนชนบทตลอดชั่วอายุไซ $V_r(0)$ คือ กระแสรายได้คนชนบทในปีเริ่มต้น e^{-t} คือ อัตราปรับลดมูลค่ารายได้ในอนาคตเป็นมูลค่าปัจจุบัน T^* การเคลื่อนย้ายแรงงานสุทธิ γ อัตราเพิ่มของกำลังแรงงานในเมือง β คือ อัตราการสร้างงานในเขตเมือง และ Todaro ได้สรุปการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างเมืองกับชนบทเกิดจากความแตกต่างระหว่างรายได้ เป็นหลัก นั่นเอง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค จึงไม่นำแบบจำลองของ Todaro มาใช้ในการศึกษาครั้งนี้

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภูมิภาค (Regional migration model)

Blanchflower and Oswald (1990) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงาน เรียกว่า “Wage curve” ซึ่งแรงงานรวมตัวกันเพื่อต่อรองค่าจ้าง เมื่อค่าจ้างที่แท้จริงที่ต่อรองได้เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้แรงงานที่รวมตัวกันจะต้องยอมถูกเลิกจ้างเป็นบางส่วนเพื่อแลกกับค่าจ้างที่สูงขึ้น ทำให้อัตราการว่างเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะแรงงานมีอำนาจต่อรองในตลาดแรงงานน้อย

การศึกษานี้ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดของ Blanchflower and Oswald (1990) โดยทำการประมาณการ Wage curve ของประเทศไทยขึ้นมา โดยหาค่าความยืดหยุ่นของค่าจ้างที่แท้จริงโดยใช้ข้อมูลการจ้างงานรายสาขาจากการสำรวจภาวะการมีงานทำ (Labour force survey) โดยทำการปรับให้เป็น 25 สาขาการผลิตตามแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป โดยการประมาณ Wage curve เป็น 2 แบบประกอบด้วย

(1) การประมาณ Wage curve แบบ Static

ค่าความยืดหยุ่นระยะยาวระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงต่อการว่างงานมีความสัมพันธ์แบบตรงข้าม จะต้องเลือกระหว่างค่าจ้างที่แท้จริง (Real wage) และการว่างงานของประเทศไว้ (Unemployment) โดย $w = f(u)$ ดังนี้

$$\ln(w) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(u) \quad (4)$$

โดยที่ w = ค่าจ้างที่แท้จริง

β_1 = ค่าความยืดหยุ่นระยะยาวระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงต่อการว่างงาน

$$\text{หรือ } \beta = \frac{\partial w}{\partial u} \cdot \frac{u}{w} \quad (5)$$

u = อัตราการว่างงาน

(2) การประมาณ Wage curve แบบ Dynamic

อีกแนวทางในการจัดทำ Wage curve คือ การประมาณการค่าความยืดหยุ่นระยะยาวระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงต่อการว่างงานที่มีรูปแบบเป็นพลวัต โดยกำหนดความสัมพันธ์ของ ค่าจ้างที่แท้จริง (Real wage) และการว่างงานของประเทศไว้ คือ

$$\ln(w_t) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(w_{t-1}) + \beta_2 \cdot \ln(u_t) \quad (6)$$

ส่วนผลการประมาณการ Wage curve ปรากฏไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลจากการประมาณการ Wage curve และค่าความยืดหยุ่นระหว่างความแตกต่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงาน

(1) ความยืดหยุ่นระหว่างความแตกต่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงาน $\beta = \frac{\partial w}{\partial u} \cdot \frac{u}{w}$

(a) Wage curve ของประเทศไทยแบบ Static

$$\ln(w) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(u)$$

4.844	-0.147	
(37.104)	(-0.584)	

$R^2 = 0.022, \quad F = 0.341$

(b) Wage curve ของประเทศไทยแบบ Dynamic

$$\ln(w_t) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(w_{t-1}) + \beta_2 \cdot \ln(u_t)$$

0.393	0.944	-0.048	
(3.071)	(38.099)	(-2.175)	

$R^2 = 0.993 \quad F = 937.063$

(2) ค่าความยืดหยุ่นระหว่างความแตกต่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงาน

$$\text{การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Migration)} = \lambda_0 + \lambda_w \cdot \Delta \ln(w) + \lambda_u \cdot \Delta \ln(u)$$

0.015	-0.020
-------	--------

หมายเหตุ: สมการ (2) เกิดจากการปรับค่าพารามิเตอร์จากค่าตั้งต้นในแบบจำลอง AMOS โดยทำการปรับลดขนาดลงหนึ่งในสี่ด้วยข้อสมมุติฐานที่ว่าค่าความยืดหยุ่นระหว่างความแตกต่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงานขอประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีความยืดหยุ่นน้อยเทียบกับประเทศสหราชอาณาจักร

4. หลักการ วิธีการวิเคราะห์ และข้อมูล

ในการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Impact analysis) มีวิธีการหลัก 2 วิธี คือ **วิธีแรก การวิเคราะห์แบบอนุกรมเวลา (Time series analysis)** ซึ่งมีข้อดีคือ สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงในขณะเวลานั้นๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม วิธีศึกษาจากอนุกรมเวลาไม่สามารถป้องกันการเกิดดุลยภาพได้ในทุกๆ ตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสาขาการผลิตย่อยๆ นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ (Parameters)¹ ที่ประมาณได้จากวิธีนี้อาจมีนัยทางสถิติต่ำ และในบางครั้งค่าสัมประสิทธิ์อาจไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ หรือมีค่าแตกต่างจากความเป็นจริงสูง เป็นต้น วิธีที่สอง การวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structural analysis) ซึ่งมีข้อดีคือ สามารถรับประกันการเกิดดุลยภาพได้ครบทุกตลาดหลัก (ตลาดสินค้า ตลาดปัจจัย และตลาดอื่นๆ) นอกจากนี้ยังเกิดดุลยภาพในระดับสาขาการผลิตย่อยๆ ได้ด้วย ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อเสียของการวิเคราะห์แบบแรก อีกทั้งสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตในแต่ละคาบระยะเวลาได้ นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ที่ใช้โดยส่วนใหญ่ได้จากการตั้งศูนย์กับฐานข้อมูล (Calibration) ซึ่งสอดคล้องทั้งกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และความเป็นจริงในเศรษฐกิจนั้นๆ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์แบบเชิงโครงสร้างไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดในอดีตได้ดีเหมือนวิธีแรก สำหรับการคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้น (Forecast) ในกรณีที่กำหนดแบบจำลองเป็นพลวัต (Dynamic) มีประเด็นสำคัญอยู่ที่ความยากในการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในแต่ละคาบเวลาของการปรับตัวของปัจจัยการผลิตซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละสาขาการผลิต เช่น ระยะเวลาในการเปลี่ยนการลงทุน (Investment) ให้เป็นสินค้าทุน (Capital stocks) ตลอดจนระยะเวลาการเปลี่ยนเป็นความต้องการใช้ปัจจัยทุนจริง (Desired capital stock) ในแต่ละสาขาการผลิตย่อยๆ

วิธีที่สอง การวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structural analysis) ซึ่งมีข้อดีคือ สามารถรับประกันการเกิดดุลยภาพได้ครบทุกตลาดหลัก (ตลาดสินค้า ตลาดปัจจัย และตลาดอื่นๆ) นอกจากนี้ยังเกิดดุลยภาพในระดับสาขาการผลิตย่อยๆ ได้ด้วย ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อเสียของการวิเคราะห์แบบแรก อีกทั้งสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตในแต่ละคาบระยะเวลาได้ นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ที่ใช้โดยส่วนใหญ่ได้จากการตั้งศูนย์กับฐานข้อมูล (Calibration) ซึ่งสอดคล้องทั้งกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และความเป็นจริงในเศรษฐกิจนั้นๆ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์แบบเชิงโครงสร้างไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดในอดีตได้ดีเหมือนวิธีแรก สำหรับการคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้น (Forecast) ในกรณีที่กำหนดแบบจำลองเป็นพลวัต (Dynamic) มีประเด็นสำคัญอยู่ที่ความยากในการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในแต่ละคาบเวลาของการปรับตัวของปัจจัยการผลิตซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละสาขาการผลิต เช่น ระยะเวลาในการเปลี่ยนการลงทุน (Investment) ให้เป็นสินค้าทุน (Capital stock) ตลอดจนระยะเวลาการเปลี่ยนเป็นความต้องการใช้ปัจจัยทุนจริง (Desired capital stock)² ในแต่ละสาขาการผลิตย่อยๆ การกำหนดค่าดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ หรืออาจต้อง

¹ ค่าสัมประสิทธิ์ (Parameters) คือค่าคงที่ใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เช่น การบริโภคมีความสัมพันธ์กับรายได้ในรูปของค่าแนวโน้มการบริโภคเพิ่มหน่วยสุดท้าย (Marginal propensity to consume: MPC) เป็นต้น

² จากสมการต้นแบบ $K_t = (1-\delta) \bullet K_{t-1} + I_t$ โดยที่ K_t และ K_{t-1} คือ Capital stocks คาบปัจจุบันและคาบที่ผ่านมา, δ = อัตราการเสื่อมของสินค้าทุน, I_t = การลงทุนในคาบปัจจุบัน หลังจากย้ายข้างสมการจัดรูปใหม่ จะได้ $I_t = \lambda_0 + \lambda_1(K_t - K_{t-1})$ ซึ่ง λ_0 เป็น Intercept ซึ่งเท่ากับการลงทุนเฉพาะในส่วนทดแทนการเสื่อมค่าของทุน, λ_1 คือความเร็วในการเปลี่ยนแปลงการลงทุนเป็นสินค้าทุน (Speed adjustment of capital stocks) ซึ่งมีค่าเริ่มจาก 0 ถึง 1

ทำการศึกษาในแต่ละสาขาเป็นการเฉพาะ จึงนับเป็นเรื่องยาก ในทางปฏิบัติจะกำหนดระยะเวลาการปรับตัวของสินค้าทุน ขึ้นอยู่กับรอบของการปรับตัวของสินค้าชั้นกลางโดยเป็นส่วนหนึ่งที่เท่ากันในแต่ละสาขาการผลิต

4.1 แบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในครั้งนี้ ใช้วิธีวิเคราะห์แบบเชิงโครงสร้าง โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป (Computable General Equilibrium, CGE) ซึ่งใช้ฐานข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตระหว่างประเทศปี 2554 (International Input Output Table 2011) ที่ผู้เขียนได้ทำขึ้นโดยการปรับปรุง ขึ้นมาจากโครงสร้างตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตปี 2548 โดยใช้วิธี 3-STEP-RAS³ โดยตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตระหว่างประเทศปี 2554 นั้นประกอบด้วยสาขาการผลิตจำนวน 76 สาขาการผลิต โดยมีประเทศคู่ค้าที่ทำการเชื่อมโยงระบบการผลิตเข้าด้วยกัน (Inter-industry linkages) จำนวน 14 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และเวียดนาม และมีประเทศเชื่อมโยงเฉพาะสินค้าการนำเข้าและส่งออก แต่ไม่มีการเชื่อมโยงโครงสร้างการผลิต (Semi-inter-industry linkage) จำนวน 3 ประเทศ คือ ฮองกง อินเดีย และสหภาพยุโรป

เนื่องจากแบบจำลองเศรษฐกิจทั่วไปที่จัดทำขึ้นใช้ข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตระหว่างประเทศปี 2554 ซึ่งมีการจำแนกรายละเอียดในส่วนสาขาพลังงานและรวมมิติด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย และยังทำการจำแนกรายละเอียดสาขาพลังงานและสิ่งแวดล้อมในมิติของการปลดปล่อยมลภาวะ (Pollution Emission) จึงได้เรียกแบบจำลองดังกล่าวว่า Energy and environmental Model Of Thailand version 2011 (EMOT-2011) ซึ่งแบบจำลอง EMOT-2011 นั้น ได้ทำการแก้ไขปรับปรุงและดัดแปลงจากแบบจำลองเศรษฐกิจจุลมหภาคของสกอตแลนด์ (A Micro-macro Model Of Scotland, AMOS) สำหรับค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ได้ปรับใช้ให้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงของเศรษฐกิจไทย เช่น พารามิเตอร์โครงสร้าง) Share parameters (ใช้กระบวนการตั้งศูนย์ (Calibration) จาก International Input Output Table 2011 พร้อมทั้งประมาณค่าความยืดหยุ่นสำหรับตัวแปรต่างๆ (Elasticity of substitution) สำหรับสาขาการผลิตต่างๆ โดยปรับแต่งจากข้อมูลการศึกษาเบื้องต้นเมื่อครั้งจัดทำแบบจำลอง PARA model⁴ สำหรับค่าพารามิเตอร์ที่จำเป็นอื่นๆ แต่ไม่ได้จัดทำไว้ นั้น ได้ทำการคำนวณขึ้นโดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ เช่น ค่าความยืดหยุ่นของ Labour supply w.r.t. real wage ซึ่งใช้ใน Wage curve ค่าความยืดหยุ่นของความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงาน (Real wage differential

ในกรณีที่ $\lambda_i = 1$ แสดงว่าการแปลงการลงทุนเป็นสินค้าทุนเสร็จสิ้นในคาบเดียวกันซึ่งแบบจำลองส่วนใหญ่นิยมใช้เป็นข้อสมมุติฐานสามารถลดขนาดของสมการและตัวแปรได้

³ Srihuang (2009) พัฒนาวิธีการจัดทำตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่หลีกเลี่ยงการสำรวจ (Non-surveyed Input Output Table Compilation) โดยใช้วิธี RAS แบบ 3 ขั้นตอน

⁴ PARA Model เป็นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พัฒนาโดย Peter Warr และทีมงาน ซึ่งพัฒนามาจากแบบจำลอง ORANI ของ Monarch University

(w^1-w^2) and Unemployment differential (u^1-u^2) ค่าสัมประสิทธิ์ความเร็วในการปรับตัวของปัจจัยทุน (Speed adjustment of capital stock)⁵

เนื่องจากแบบจำลอง EMOT-2011 สามารถเลือกสมมติฐานได้หลายแนวทาง เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในการวิเคราะห์ จึงขอลำดับถึงข้อสมมติฐานหลักที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ โดยตลาดสินค้าเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ตลาดแรงงานเป็นแบบแข่งขันสมบูรณ์ ความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการผลิตเป็นแบบ Harrods neutral การใช้จ่ายรัฐบาลเป็นตัวแปรภายนอกไม่ผูกติดกับรายได้จากการจัดเก็บภาษี ปิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วยการบริโภคและลงทุนทางตรง ค่าความยืดหยุ่นระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานกับความแตกต่างอัตราค่าจ้างที่แท้จริงและความแตกต่างอัตราการว่างงานเป็นศูนย์ทั้งคู่ (No labour migration) รูปแบบสมการแสดงพฤติกรรมเป็นแบบ CES ทุกสมการ ยกเว้นสมการปัจจัยการผลิตชั้นกลางที่ให้เป็นแบบ Leontief เป็นต้น เนื่องจากแบบจำลอง EMOT เป็นแบบจำลองเชิงพลวัตและสามารถวิเคราะห์ได้หลายช่วงเวลา (Dynamic and multi-period model) ซึ่งนอกจากจะพลวัตในแง่ของ Capital stock ผ่านทาง Investment และ Saving (กรณี Forced saving ทำงาน) แล้ว ยังให้พลวัตด้านแรงงานด้วย โดย Labour supply และ Consumption เชื่อมโยงกันแบบ Intertemporal นอกจากนี้ยังกำหนดให้ครัวเรือนสามารถปรับพฤติกรรมการบริโภคให้มีเสถียรภาพและความแน่นอนตลอดอายุขัย (Smooth current and future consumption) โดยกระบวนการ Maximize life-time utility แต่ใน สุดท้ายเป็นการกำหนดช่วงเวลาในการวิเคราะห์ โดยแบ่งออกเป็นระยะสั้น (Short-run) ระยะปานกลาง (Medium-run) และระยะยาว (Long-run) โดยใช้สมมติฐานตามทฤษฎีการผลิตด้านอุปทานปัจจัยทุน ซึ่งกำหนดให้การเคลื่อนย้ายทุน การปรับตัวของปัจจัยทุนเป็นตัวกำหนด⁶ อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษาผลกระทบของประสิทธิภาพพลังงานครั้งนี้ได้กำหนดให้ค่าจ้างที่แท้จริงคงที่ (Fixed real wage) ในตลาดแรงงาน และกำหนดปัจจัยทุนคงที่ในระยะสั้นในตลาดทุน ดังนั้นคาบระยะเวลาระยะสั้น ปานกลางและระยะยาวจะหมายถึงการกำหนดให้ค่าความยืดหยุ่นการทดแทนระหว่างสินค้าชนิดอื่นและปัจจัยพลังงานเป็นแบบไม่ยืดหยุ่น (Inelastic) ยืดหยุ่นเล็กน้อย (Moderately elastic)⁷ และยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ (Perfectly elastic)

⁵ แบบจำลอง EMOT กำหนดให้ด้านอุปทานในตลาดแรงงานมีความเร็วในการปรับตัว (λ_1) เช่นเดียวกับตลาดทุน โดยการเปลี่ยนแปลงอุปทานแรงงานเกิดจากทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งแรงงานภายในประเทศขึ้นอยู่กับเงื่อนไขประชากรและสัดส่วนร่วมกำลังแรงงาน (Participation rate) ขณะที่แรงงานอพยพขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงระหว่างประเทศ (Real wage differential) และอุปสรรคการเคลื่อนย้ายแรงงาน เช่น อัตราขาดเสียการว่างงาน (Unemployment benefits) และความผูกพันกับถิ่นฐาน (Social community) (Layard *et al* 1991)

⁶ ในกรณีของการกำหนดระยะเวลาสำหรับเศรษฐกิจในภาพรวม ระยะสั้น (Short run) กำหนดให้ปัจจัยทุนคงที่ (Inelastic) ระยะปานกลาง (Medium run) ปัจจัยทุนสามารถปรับตัวเพิ่มลดได้ในระดับหนึ่ง (Moderately elastic) ระยะยาว (Long run) ปัจจัยทุนเพิ่มลดได้อย่างไม่จำกัด (Perfectly elastic)

⁷ ยืดหยุ่นปานกลาง (Moderately elastic) ในกรณีของการบริโภคจะใช้จำนวนคาบการปรับตัว (Periods) อยู่ระหว่างค่าเฉลี่ยของคาบระยะสั้น (1 period) กับคาบเริ่มต้นของการปรับตัวในระยะยาวซึ่งเป็นค่าที่มีแนวโน้มเข้าสู่ค่าคงที่ค่าใดค่าหนึ่ง (Convert to constant)

4.2 หลักการวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour Migration Analysis)

การวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงานจะใช้สมการของ Blanchflower and Oswald (1994) โดยจากสมการในตารางที่ 1 สามารถอธิบายได้ คือ

$$\text{การเคลื่อนย้ายแรงงาน: } \lambda_0 + \lambda_w \cdot \Delta \ln(w) + \lambda_u \cdot \Delta \ln(u) \quad (7)$$

โดยที่ λ_0 เป็น Intercept ซึ่งเป็นตัวแทนปัจจัยการเคลื่อนย้ายแรงงานที่นอกเหนือจากเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ เช่น วัฒนธรรม สังคมความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมที่ต้องการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นตัวขัดขวางไม่ให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากถิ่นที่อยู่อาศัยเดิม

ค่า λ_w และ λ_u เป็นค่าสัมประสิทธิ์ที่จะนำไปใช้หาค่าความยืดหยุ่นระหว่างความแตกต่างของค่าจ้างและการว่างงานซึ่งจะนำไปใช้ในการในแบบจำลองเศรษฐกิจดุลยภาพทั่วไป

สมการที่ (7) จะถูกนำไปแบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไปประกอบในสมการการเสนอขายปัจจัยแรงงาน (Labour supply) ซึ่งจะได้เส้นการเสนอขายแรงงานรวม (Aggregate labour supply) ซึ่งรวมกันทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานนำเข้า และตามข้อสมมุติฐานที่กล่าวไว้ข้างต้นซึ่งได้กำหนดให้การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นแรงงานไร้ฝีมือทั้งสิ้น

4.3 ขอบเขตการศึกษา การจำลองเหตุ และการวิเคราะห์ผลกระทบการเคลื่อนย้ายแรงงานหลังเปิดเสรี AEC⁸

ในการทำการจำลองเหตุการณ์หลังการเปิดเสรี AEC นั้น ได้กำหนดให้ทุน (Capital) ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตขั้นต้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในแบบจำลองสามารถกำหนดให้ปัจจัยทุนเปลี่ยนแปลงไปได้ผ่านทางค่าความยืดหยุ่น โดยค่าความยืดหยุ่นเป็นศูนย์ ($\eta^k = 0$) แสดงว่าทุนไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ และ ($\eta^k = \infty$) แสดงว่าทุนสามารถที่จะเคลื่อนย้ายได้อย่างไม่จำกัด

ในช่วงเริ่มต้น (Period = 0) ได้กำหนดให้ปัจจัยทุนไม่มีความยืดหยุ่น (Inelastic) ระยะเวลาความยืดหยุ่นก็เริ่มทำงาน ปัจจัยทุนเริ่มมีความยืดหยุ่นขึ้นแต่ก็ถือว่าอยู่ในระดับที่น้อย (Less elastic) และในระยะต่อไปปัจจัยทุนก็จะเพื่อความยืดหยุ่นมากขึ้น (Elastic) และเพิ่มขึ้นไปจนมีความยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ (Perfect elastic) ซึ่งค่าความยืดหยุ่นของปัจจัยทุนดังกล่าวใช้ในอธิบายสภาพการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยหลังจากที่ประเทศเพื่อนบ้านมีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ข้อจำกัดด้านการลงทุนจากประเทศพัฒนาแล้วและจากประเทศอื่นๆ ก็จะเริ่มผ่อนคลาย ทำให้เงินทุนไหลเข้าประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น ผลตอบแทนปัจจัยทุนจะเริ่มลดลง ขณะที่ผลตอบแทนปัจจัยอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยแรงงานจะเริ่มเพิ่มสูงขึ้นซึ่งแสดงผลออกมาอยู่ในรูปค่าจ้างที่แท้จริง ตัวแปรอุปสรรค (λ_0) จะเริ่มทำงานโดยมี

⁸ Model simulations เป็นการทดลองเปลี่ยนแปลงตัวแปรในระบบสมการตัวใดตัวหนึ่งหรือหลายตัวพร้อมกันให้เปลี่ยนแปลงไป จากนั้นจะทำการวัดผลการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอื่นๆ ว่าเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงไร

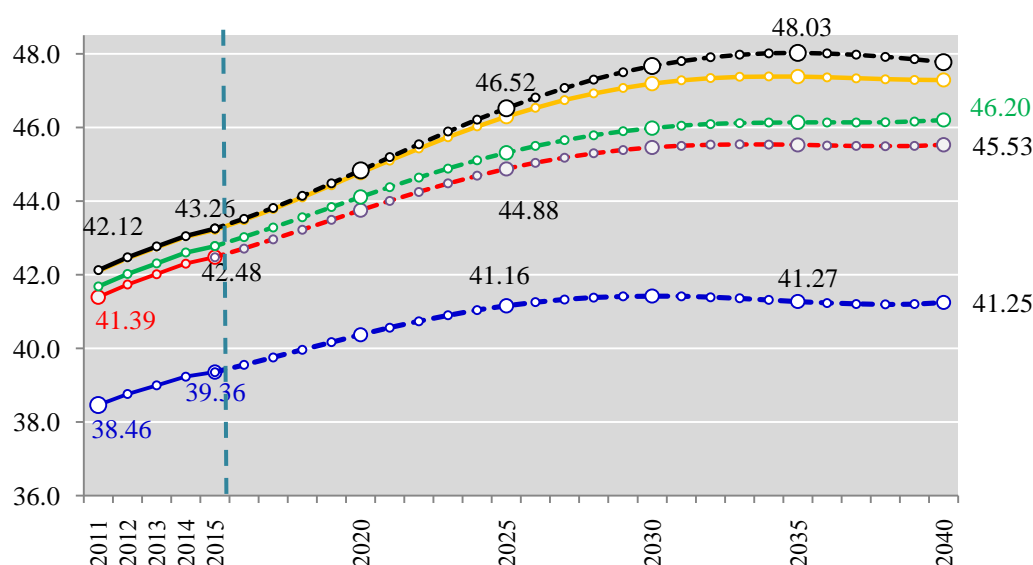
อิทธิพลมากขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้า การเคลื่อนย้ายแรงงานจะเป็นไปในทิศทางตรงข้าม ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์หลังการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้

ในการศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตมุ่งเน้นวิเคราะห์เฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่เคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย ได้แก่ สหภาพเมียนมาร์ (Myanmar) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยไม่ทำการวิเคราะห์ประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ในระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน มีความพร้อมด้านปัจจัยทุน และไม่ได้มีปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกัน

5. ผลการศึกษา

จากการใช้แบบจำลอง EMOT-2011 ที่มีสมการการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทำการวิเคราะห์ประสิทธิภาพความต้องการแรงงานก่อนและหลังเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในช่วงเวลา 10 ปีข้างหน้าพบว่า ก่อนการเปิดเสรี ASEAN ระบบการผลิตของไทยมีความต้องการแรงงานในกระบวนการเศรษฐกิจทั้งสิ้น 43.26 ล้านคน เป็นแรงงานไทยที่ยินดีเข้าสู่ตลาดแรงงานและมีงานทำจำนวน 39.36 ล้านคน โดยใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านรวม 3.90 ล้านคน ประกอบด้วยแรงงานจากประเทศพม่าจำนวน 3.12 ล้านคน แรงงานประเทศลาวจำนวน 3 แสนคน แรงงานกัมพูชาจำนวน 4.4 แสนคน และแรงงานจากเวียดนามจำนวน 4 หมื่นคน คาดการณ์ตามแนวโน้มความต้องการทางเศรษฐกิจของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้าแล้ว พบว่า ตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันโดยยังไม่มีเปิดเสรีอาเซียนแล้ว ความต้องการแรงงานที่เป็นแรงงานไทยจะเพิ่มขึ้นเป็น 41.16 ล้านคน โดยใช้แรงงานประเทศเพื่อนบ้านจำนวน 5.36 ล้านคน รวมเป็นความต้องการแรงงานจำนวนทั้งสิ้น 46.52 ล้านคน โดยเป็นแรงงานจากประเทศพม่าจำนวน 3.72 ล้านคน แรงงานประเทศลาวจำนวน 4.4 แสนคน แรงงานกัมพูชาจำนวน 9.8 แสนคน และแรงงานประเทศ 2.3 แสนคน

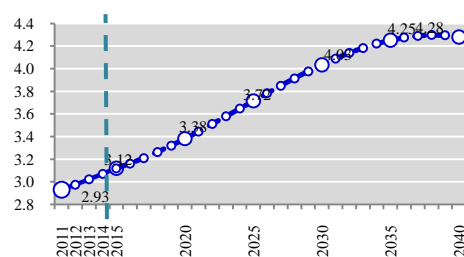
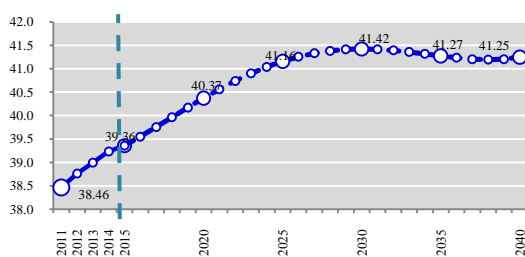
แผนภาพที่ 1 ความต้องการแรงงานรวมของประเทศไทย



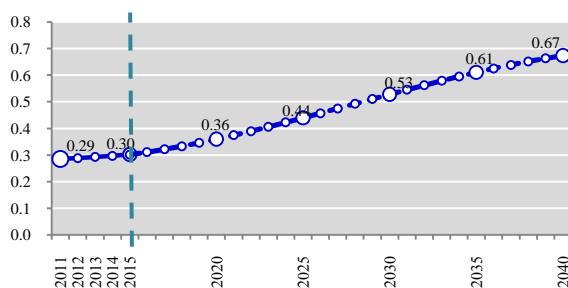
ที่มา: จากการคำนวณโดยแบบจำลอง EMOT-2011

อย่างไรก็ดีเมื่อเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบกับระบบการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มาตรการที่จำกัดการลงทุนจากประเทศผู้ถือเงินทุนเริ่มผ่อนคลาย จะทำให้เงินทุนไหลเข้าประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้น ส่งผลให้ค่าตอบแทนแรงงานสูงขึ้น แรงงานประเทศเพื่อนบ้านจะคำนึงถึงปัจจัยสำคัญอื่น เช่น สภาพสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และสิ่งแวดล้อมที่เคยชิน ซึ่งกำหนดเป็นตัวแปรอุปสรรคการเคลื่อนย้ายแรงงาน (λ_0) ในแบบจำลอง จะทำให้แรงงานประเทศเพื่อนบ้านเดินทางกลับประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งระบบการผลิตสินค้าและบริการมีการพึ่งพาแรงงานต่างประเทศประเทศจะต้องประสบปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

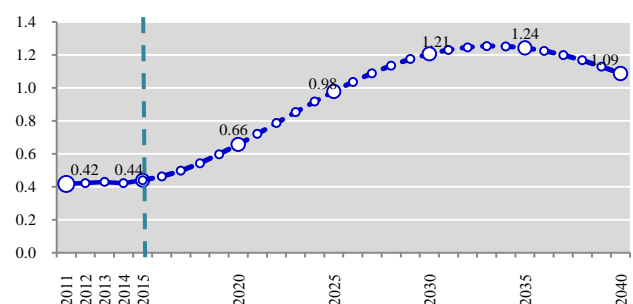
แผนภาพที่ 2 ความต้องการแรงงานไทยและแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน (ล้านคน)



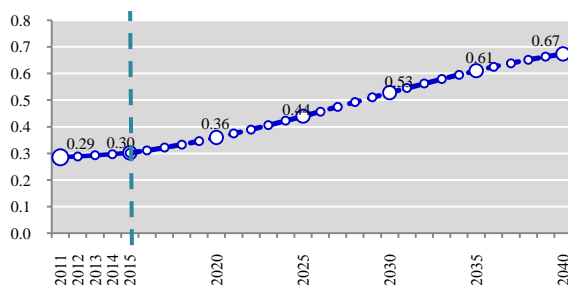
(ก) ความต้องการแรงงานไทย



(ข) ความต้องการแรงงานประเทศพม่า



(ค) ความต้องการแรงงานประเทศลาว



(ง) ความต้องการแรงงานประเทศกัมพูชา

(จ) ความต้องการแรงงานประเทศเวียดนาม

6. สรุป ปัญหาและข้อเสนอแนะ

สรุป ปัญหา

จากการศึกษาความต้องการแรงงานข้างต้นโดยใช้แบบจำลอง EMOT-2011 ซึ่งเป็นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป ขนาด 25 สาขาการผลิต ได้กำหนดให้ตลาดสินค้ามีการแข่งขันสมบูรณ์ ตลาดปัจจัยแรงงานเป็นแบบค่าจ้างที่แท้จริงคงที่ ตลาดปัจจัยทุนคงที่ในระยะสั้นและเริ่มผ่อนคลายให้มีความยืดหยุ่นในระยะยาว โดยทำการคาดการณ์ความต้องการแรงงานในอีกสิบปีข้างหน้า พบว่า ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานในประเทศ และพึ่งพาแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจำพวกไร้ฝีมือ โดยความต้องการแรงงานรวมของไทยในอีกสิบปีข้างหน้าจะสูงถึง 46.52 ล้านคน ซึ่งในความต้องการจำนวนนี้จะต้องพึ่งพาแรงงานประเทศเพื่อนบ้านถึง 5.36 ล้านคน และเมื่อเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้วจะทำให้แรงงานจำนวนดังกล่าวในบางส่วนเคลื่อนย้ายกลับประเทศตามผลตอบแทนปัจจัยแรงงานเหล่านั้นที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นปัญหาให้ผู้วางนโยบายจะต้องหาทางแก้ไข ส่วนปัญหาในการศึกษานั้น เนื่องจากระยะเวลาที่ศึกษาอันสั้น ประกอบกับข้อจำกัดด้านข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในแบบจำลอง จึงไม่อาจศึกษาได้ครบทุกมิติตามที่ได้ตั้งประเด็นและเป้าหมายทั้งหมดได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการแก้ไขให้สมบูรณ์ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาและบทสรุปข้างต้น ผู้วางนโยบายจำเป็นต้องกำหนดแนวทางเตรียมรับมือกับความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้น พร้อมมีนโยบายด้านแรงงานประเทศเพื่อนบ้านให้ชัดเจน ซึ่งหลังจากเปิดเสรีประชาคมอาเซียนแล้ว หลีกเลียงไม่ได้ที่แรงงานเหล่านี้จะพิจารณากลับประเทศที่มีค่าจ้างเปรียบเทียบกับที่สูงขึ้น

บรรณานุกรม

- Allan, G., Fence, J., Eromenko, I., Lim, A., Gilmartin, M., McGregor, P., Swales, K., and Turner, K. (2008). *The Impact on the Scottish Economy of Reducing Green House Gas Economy in Scotland*, Discussion paper, Fraser of Allander Institute and Development Economic, University of Strathclyde.
- Blanchflower, David G., and Oswald, Andrew J. (1990). *The Wage Curve*, Scandinavian Journal of Economics, 92, 215-235.
- Geary, R. C., (1950), *A Note on a Constant Utility Index of the Cost of Living*, Review of Economic Studies, 18(2):65-66, 1950.
- Hanley, N.D., McGregor, P.G., Swales, J.K. and Turner, K.R. (2006), *The Impact of a Stimulus to Energy Efficiency on the Economy and the Environment: A Regional Computable General Equilibrium Analysis*, Renewable Energy, Vol. 31, p161-171.
- Harrigan, F., McGregor, P., Dourmashkin, N., Perman, R. Swales, K, and Yin, Y.P. (1991), *A Micro-macro Model of Scotland, Economic Modelling*, October 1991.
- Hicks, Sir John Richard. (1946), *Value of Capital*, 2nd Ed., Oxford University Press.
- Klein, L. R., and Robin H., (1947), *A Constant Utility Index of the Cost of Living*, Review of Economic Studies, 15:84-87, 1947-48.
- Layard, P. Richard G., Nickell, Stephen J., and Jackman, Richard (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press: Oxford.
- Silberberg, E. (1990), *The Structure of Economics: A Mathematical Analysis*, McGraw-Hill Inc., 2nd, 1990.
- Srihuang, S. (2007), *Energy and the Environments: Sustainable Development for Thailand*, PhD Dissertation (Prelim)", University of Strathclyde, U.K.
- Srihuang, S. (2009), *Productivity Analysis and Thai Industry: Applied from Input-Output Table*, Miracle Grand Hotel, September 2009.
- Stone, Richard, (1954), *Linear Expenditure System and Demand Analysis: An Application to the Pattern of British Demand*, Economic Journal, 64:511-527, September 1954.
-

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 สาขาการผลิตของแบบจำลอง EMOT และ International Input Output Table

	I/O 25 sector	I/O 65 sectors
001	Crops	001, 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008
002	Livestock	009
003	Forestry	031
004	Fisheries	032
005	Crude oil	013
006	Other mining	033, 034
007	Foods	035, 036, 037, 038, 039, 040
008	Beverages and tobacco	041, 042
009	Textile and garment	043, 044, 045
010	Other manufacturing products	047, 048, 026, 027, 028, 029, 030
011	Chemical and plastic	049, 050
012	Construction materials	046, 051, 052, 053
013	Machinery	054, 055, 056, 057
014	Water works and supply	058
015	Constructions	059
016	Trade, restaurant and hotels	060
017	Transportation	061
018	Banking and business services	062, 063
019	Public services	064
020	Other services	065
021	Coal and lignite	010, 011, 012
022	Gases	014, 015, 024, 025
023	Oils	016, 017, 018, 019, 020, 021, 022
024	Electricity (Renewable)	023a {applied from Welsh I/O}
025	Electricity (Non-Renewable)	023b {applied from Welsh I/O}

ภาคผนวก 2 ระบบสมการและค่าพารามิเตอร์ในแบบจำลอง EMOT-2011

1) Equation Systems (รูปแบบสมการ)

รูปที่ A2.1 Production Functions (สมการการผลิต)

$$pju_0 = f(ju_0, pjs_0, pjr_0, pju_0, \lambda, m) \quad (\text{General form})$$

$$pju_0 = \left[\frac{m}{\lambda}\right] \cdot [a_1^\sigma \cdot pjr_0^{(1-\sigma)} + a_2^\sigma \cdot pjs_0^{(1-\sigma)}]^{1-\sigma} \cdot ju_0^{\frac{1-\lambda}{\lambda}} \quad (\text{CES})$$

$$pju_0 = \left[\frac{m}{\lambda}\right] \cdot [\alpha_0^{-1/\lambda}] \cdot \left[\frac{pjr_0}{\alpha_1}\right]^{\alpha_1} \cdot \left[\frac{pjs_0}{\alpha_2}\right]^{\alpha_2} \cdot ju_0^{\frac{1-\lambda}{\lambda}} \quad (\text{Cobb-Douglas})$$

$$pju_0 = \left[\frac{m}{\lambda}\right] \cdot [\alpha_1 \cdot pjr_0 + \alpha_2 \cdot pjs_0] \cdot ju_0^{\frac{1-\lambda}{\lambda}} \quad (\text{Leontief})$$

Where α_0 = Intercept in the Cobb-Douglas function

α_1, α_2 = Share parameters.

λ = Returns to scale

m = Mark-up in the imperfect competition market

pjs_0 = Composite purchaser's price of Thailand's manufacturing goods

pju_0 = Composite purchaser's price of Indochina manufacturing goods

pjr_0 = Composite purchaser's price of the rest of the world manufacturing goods

ju_0 = Composite manufacturing intermediate inputs

2) Price Block (ระบบราคา)

2.1) Purchaser's price (ราคาผู้ซื้อ)

Where pjs_j = Purchaser's price of commodity i used in activity j ,

pxa_j = Gross output price of activity j .

pxc_j = Producer's price of activity j . ($pxc_j = (1+markup_j) \bullet pxa_j$).

pxc_i = Producer's price of commodity i . ($pxc_i = pxc_j$, for $i = j$).

$\overleftarrow{tr}_{ij}^s, \overleftarrow{db}_{ij}^s, \overleftarrow{tx}_{ij}^s$ = Exogenously determined domestic transport cost, wholesale/retail trade, and tax margins.

$\overleftarrow{tr}_{ij}^r, \overleftarrow{db}_{ij}^r, \overleftarrow{tx}_{ij}^r$ = Exogenously determined transport cost, wholesale/retail trade, and tax margins on the rest of Indochina products.

$\overleftarrow{tr}_{ij}^w, \overleftarrow{db}_{ij}^w, \overleftarrow{tx}_{ij}^w$ = Exogenously determined transport cost, wholesale/retail trade, and tax margins on the rest of the world products.

รูปที่ A2.2

Purchaser price of inputs (A) (ราคาปัจจัยการผลิต (เอ))

TH

$$\begin{array}{c}
 \text{TH} \left[\begin{array}{l}
 pjs_{00} = pxc_0 \{1 + (tr_{00}^s + db_{00}^s) \frac{pxc_1}{pxc_0} + tx_{00}^s\} \\
 pjs_{10} = pxc_1 \{1 + (tr_{10}^s + db_{10}^s) \frac{pxc_1}{pxc_1} + tx_{10}^s\} \\
 pjs_{20} = pxc_2 \{1 + (tr_{20}^s + db_{20}^s) \frac{pxc_1}{pxc_2} + tx_{20}^s\}
 \end{array} \right.
 \end{array}$$

$$\begin{array}{c}
 \text{RI} \left[\begin{array}{l}
 pj\eta_{00} = pxc\eta_0 \{1 + (tr_{00}^r + db_{00}^r) \frac{pxc_1}{pxc\eta_0} + tx_{00}^r + (trm_{00}^r + dbm_{00}^r) \frac{pxc\eta_1}{pxc\eta_0}\} \\
 pj\eta_{10} = pxc\eta_1 \{1 + (tr_{10}^r + db_{10}^r) \frac{pxc_1}{pxc\eta_1} + tx_{10}^r + (trm_{10}^r + dbm_{10}^r) \frac{pxc\eta_1}{pxc\eta_1}\} \\
 0
 \end{array} \right.
 \end{array}$$

$$\begin{array}{c}
 \text{RW} \left[\begin{array}{l}
 pjw_{00} = pxcw_0 \{1 + (tr_{00}^w + db_{00}^w) \frac{pxc_1}{pxcw_0} + tx_{00}^w + (trm_{00}^w + dbm_{00}^w) \frac{pxcw_1}{pxcw_0}\} \\
 pjw_{10} = pxcw_1 \{1 + (tr_{10}^w + db_{10}^w) \frac{pxc_1}{pxcw_1} + tx_{10}^w + (trm_{10}^w + dbm_{10}^w) \frac{pxcw_1}{pxcw_1}\} \\
 0
 \end{array} \right.
 \end{array}$$

$$\begin{array}{c}
 pxa \left[\begin{array}{l}
 pxa_0 \\
 pxa_1 \\
 pxa_2
 \end{array} \right.
 \end{array}$$

$$\begin{array}{c}
 pxc \left[\begin{array}{l}
 pxc_0 = (1 + markup_0) \bullet pxa_0 \\
 pxc_1 = (1 + markup_1) \bullet pxa_1 \\
 pxc_2 = (1 + markup_2) \bullet pxa_2
 \end{array} \right.
 \end{array}$$

ภาพที่ 2.2

Purchaser price of inputs (B) (continued)(ต่อ) ((ปี) ราคาปัจจัยการผลิต)

$$\begin{array}{c}
 \text{TH} \\
 \text{RI} \\
 \text{RW} \\
 \text{pxa} \\
 \text{pxc}
 \end{array}
 \left[\begin{array}{ccc}
 \begin{array}{l}
 pjs_{00} = pxc_0 \{1 + (tr_{00}^s + db_{00}^s) \frac{pxc_0}{pxc_0} + tx_{00}^s\} \\
 pjs_{10} = pxc_1 \{1 + (tr_{10}^s + db_{10}^s) \frac{pxc_0}{pxc_1} + tx_{10}^s\} \\
 pjs_{20} = pxc_2 \{1 + (tr_{20}^s + db_{20}^s) \frac{pxc_0}{pxc_2} + tx_{20}^s\}
 \end{array}
 &
 \begin{array}{l}
 pjs_{01} = pxc_0 \{1 + (tr_{01}^s + db_{01}^s) \frac{pxc_1}{pxc_0} + tx_{01}^s\} \\
 pjs_{11} = pxc_1 \{1 + (tr_{11}^s + db_{11}^s) \frac{pxc_1}{pxc_1} + tx_{11}^s\} \\
 pjs_{21} = pxc_2 \{1 + (tr_{21}^s + db_{21}^s) \frac{pxc_1}{pxc_2} + tx_{21}^s\}
 \end{array}
 &
 \begin{array}{l}
 pjs_{02} = pxc_0 \{1 + (tr_{02}^s + db_{02}^s) \frac{pxc_2}{pxc_0} + tx_{02}^s\} \\
 pjs_{12} = pxc_1 \{1 + (tr_{12}^s + db_{12}^s) \frac{pxc_2}{pxc_1} + tx_{12}^s\} \\
 pjs_{22} = pxc_2 \{1 + (tr_{22}^s + db_{22}^s) \frac{pxc_2}{pxc_2} + tx_{22}^s\}
 \end{array}
 \end{array} \right]$$

$$\begin{array}{ccc}
 \begin{array}{l}
 pjr_{00} = pxc_{r0} \{1 + (tr_{00}^r + db_{00}^r) \frac{pxc_0}{pxc_{r0}} + tx_{00}^r + (trm_{00}^r + dbm_{00}^r) \frac{pxcr_{00}}{pxc_{r0}}\} \\
 pjr_{10} = pxc_{r1} \{1 + (tr_{10}^r + db_{10}^r) \frac{pxc_0}{pxc_{r1}} + tx_{10}^r + (trm_{10}^r + dbm_{10}^r) \frac{pxcr_{10}}{pxc_{r1}}\} \\
 0
 \end{array}
 &
 \begin{array}{l}
 pjr_{01} = pxc_{r0} \{1 + (tr_{01}^r + db_{01}^r) \frac{pxc_1}{pxc_{r0}} + tx_{01}^r + (trm_{01}^r + dbm_{01}^r) \frac{pxcr_{01}}{pxc_{r0}}\} \\
 pjr_{11} = pxc_{r1} \{1 + (tr_{11}^r + db_{11}^r) \frac{pxc_1}{pxc_{r1}} + tx_{11}^r + (trm_{11}^r + dbm_{11}^r) \frac{pxcr_{11}}{pxc_{r1}}\} \\
 0
 \end{array}
 &
 \begin{array}{l}
 pjr_{02} = pxc_{r0} \{1 + (tr_{02}^r + db_{02}^r) \frac{pxc_2}{pxc_{r0}} + tx_{02}^r + (trm_{02}^r + dbm_{02}^r) \frac{pxcr_{02}}{pxc_{r0}}\} \\
 pjr_{12} = pxc_{r1} \{1 + (tr_{12}^r + db_{12}^r) \frac{pxc_2}{pxc_{r1}} + tx_{12}^r + (trm_{12}^r + dbm_{12}^r) \frac{pxcr_{12}}{pxc_{r1}}\} \\
 0
 \end{array}
 \end{array}$$

$$\begin{array}{ccc}
 \begin{array}{l}
 pjw_{00} = pxcw_0 \{1 + (tr_{00}^w + db_{00}^w) \frac{pxc_0}{pxcw_0} + tx_{00}^w + (trm_{00}^w + dbm_{00}^w) \frac{pxcw_{00}}{pxcw_0}\} \\
 pjw_{10} = pxcw_1 \{1 + (tr_{10}^w + db_{10}^w) \frac{pxc_0}{pxcw_1} + tx_{10}^w + (trm_{10}^w + dbm_{10}^w) \frac{pxcw_{10}}{pxcw_1}\} \\
 0
 \end{array}
 &
 \begin{array}{l}
 pjw_{01} = pxcw_0 \{1 + (tr_{01}^w + db_{01}^w) \frac{pxc_1}{pxcw_0} + tx_{01}^w + (trm_{01}^w + dbm_{01}^w) \frac{pxcw_{01}}{pxcw_0}\} \\
 pjw_{11} = pxcw_1 \{1 + (tr_{11}^w + db_{11}^w) \frac{pxc_1}{pxcw_1} + tx_{11}^w + (trm_{11}^w + dbm_{11}^w) \frac{pxcw_{11}}{pxcw_1}\} \\
 0
 \end{array}
 &
 \begin{array}{l}
 pjw_{02} = pxcw_0 \{1 + (tr_{02}^w + db_{02}^w) \frac{pxc_2}{pxcw_0} + tx_{02}^w + (trm_{02}^w + dbm_{02}^w) \frac{pxcw_{02}}{pxcw_0}\} \\
 pjw_{12} = pxcw_1 \{1 + (tr_{12}^w + db_{12}^w) \frac{pxc_2}{pxcw_1} + tx_{12}^w + (trm_{12}^w + dbm_{12}^w) \frac{pxcw_{12}}{pxcw_1}\} \\
 0
 \end{array}
 \end{array}$$

$$\begin{array}{ccc}
 pxa_0 & pxa_1 & pxa_2
 \end{array}$$

$$\begin{array}{ccc}
 pxc_0 = (1 + markup_0) \bullet pxa_0 & pxc_1 = (1 + markup_1) \bullet pxa_1 & pxc_2 = (1 + markup_2) \bullet pxa_2
 \end{array}$$

2.2) Composite intermediate prices(ปัจจัยการผลิตราคาต้นทุนรวมขอ)

Composite of Indochina

$$pju_{ij} = pju(pjs_{ij}, pjr_{ij}), \quad i = NTC, j = NA.$$

Composite of Indochina and the rest of the world

$$pj_{ij} = pj(pju_{ij}, pjw_{ij}), \quad i = NTC, j = NA.$$

Traded composite

$$pjt_j = pjt(pju_{0j}, pju_{1j}), \quad j = NA.$$

Composite of traded and non-traded

$$pja_j = pja(pju_{2j}, pjt_j), \quad j = NA. \quad (\text{See figure A5.4})$$

รูปภาพที่ A2.3a) Composite intermediate prices(ราคาต้นทุนรวมของปัจจัยการผลิต)

รูปภาพที่ 2.3b) Gross output price, value added price, and composite intermediate traded and non-traded price
ราคาผลผลิต), ราคามูลค่าเพิ่ม, และราคาสินค้าที่นำเข้าได้และไม่ได้)

2.3) Prices of gross output and value added(ราคาผลผลิตและราคามูลค่าเพิ่ม)

Price of output

$$pxa_j = pxa(pja_j, pv_j), \quad j = NA$$

Price of value added

$$pv_j = pv(pl_j, r_j, retscal) \quad j = NA, \quad retscal = \text{return to scale}$$

(See figure A5.2.3b)

2.4) ค่าจ้างรายสาขาการผลิต

(1) Activity net wage rates(อัตราค่าจ้างสุทธิรายกิจกรรม)

$$wt_j = [wt_0 = \alpha_0 \bullet ww \quad wt_1 = \alpha_1 \bullet ww \quad wt_2 = \alpha_2 \bullet ww], \quad j = NA$$

Where ww = Average wage rate.

α_j = Calibrated multiplicative deviation from unity average wage in activity net wage
($ww = 1$). In EMOT, $\alpha = [0.9404686 \quad 1.0703388 \quad 0.9720654]$.

(2) Gross wage rates (activity wage)(อัตราค่าจ้างรวมรายกิจกรรม)

$$w_j = \left[\frac{wt_j - (\alpha^{mca} \bullet mca + \alpha^{spa} \bullet spa + \alpha^{ca} \bullet ca) / (stdhrs \bullet stdwks)}{1 - (\alpha^{inctxb} \bullet inctxb + \alpha^{inctxh} \bullet inctxh - \alpha^{inctx0}) \bullet adjtax} \right] + (\alpha^{mca} \bullet mca + \alpha^{spa} \bullet spa + \alpha^{ca} \bullet ca) / (stdhrs \bullet stdwks) \bullet (1 - a^{plmrk0} - a^{plsub0}), \quad j = NA$$

Where α^{mca} , mca = Parameter and exogenously determined value of married persons allowance. In EMOT, $\alpha^{mca} = 0.511$.

α^{spa} , spa = Parameter and exogenously determined value of single persons allowance. EMOT, $\alpha^{spa} = 0.464$.

α^{ca} , ca = Parameter and exogenously determined value of composite residual allowance. EMOT, $\alpha^{ca} = 0.025$.

$stdhrs$, $stdwks$ = Standard working hours and standard weeks.

α^{inctxb} , $inctxb$ = Parameter and exogenously determined basic rate of income tax. In EMOT, $\alpha^{inctxb} = 0.8919$.

α^{inctxh} , $inctxh$ = Parameter and exogenously determined higher rate of income tax. In EMOT, $\alpha^{inctxh} = 0.1082$.

α^{inctx0} = Parameter constant term or calibrated intercept value.

$adjtax$ = Adjusted taxes in government budget constraint.

α^{plmrk0} = Calibrated intercept of wage mark-up.

α^{plsub0} = Calibrated intercept of wage subsidies.

(3) Calibration adjustment(สมการปรับค่าจ้าง)

$$w_j = [w_0 = \beta_0 \bullet w_0 \quad w_1 = \beta_1 \bullet w_1 \quad w_2 = \beta_2 \bullet w_2], \quad j = NA$$

Where ww = Average wage rate.

β_j = Calibrated multiplicative deviation from normalised unity average wage in activity gross wage ($ww = 1$). In EMOT, $\beta = [1.1157379 \quad 1.10927878$

1.1095366].

(4) Producer price of labour(ราคาค่าจ้างของผู้ผลิต)

$$pl_j = w_j(1 + ninsr + \alpha^{plmrk0} - nsub - \alpha^{plsub0}), \quad j = NA$$

Where $ninsr$ = Employers' NI rate (average).

$nsub$ = Labour subsidies.



การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ: แนวทางการส่งเสริม
เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสาธารณภัยในภาคการผลิตของประเทศไทย

นาทวุฒิ ตริเพ็ชร

เอกสารประกอบการสัมมนา

โดย สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ: แนวทางการส่งเสริมเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสาธารณภัยในภาคการผลิตของประเทศไทย

นาทวุฒิ ตรีเพ็ชร¹

1. บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาอุทกภัย ปลายปี 2554 สร้างความเสียหายไม่น้อยกว่า 67 จังหวัดทั่วประเทศ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหดตัวลงในไตรมาสที่ 4 ของปี 2554 และมีผลทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดทั้งปีลดลงเหลือประมาณร้อยละ 0.1 จากที่เคยคาดการณ์ไว้ก่อนเกิดเหตุการณ์อยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 4-5 ในส่วนภาคอุตสาหกรรมการผลิต วิกฤตอุทกภัยส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการแบ่งเป็นมูลค่าความเสียหาย 513,881 ล้านบาท และมูลค่าความสูญเสีย 493,258 ล้านบาท หรือ ประมาณร้อยละ 70.6 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมด (World Bank, 2554) และส่งผลกระทบต่อแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่า 1 ล้านคน ตลอดจนส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่ภัยพิบัติ จากวิกฤตห่วงโซ่อุปทาน ได้แก่ การขาดแคลนวัตถุดิบและการขนส่งสินค้าหยุดชะงักของอุตสาหกรรมการผลิตทั้งในและต่างประเทศ อาทิ ยานยนต์และชิ้นส่วน อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนแต่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทยทั้งในด้านการผลิต การส่งออก การจ้างงาน การพัฒนาเทคโนโลยี และเป็นฐานเชื่อมโยงอุตสาหกรรมสนับสนุนภายในและต่างประเทศ

ทั้งนี้ หากพิจารณาความเสี่ยงในเชิงภูมิศาสตร์ของประเทศไทย จะพบว่าการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการผลิตของไทย ร้อยละ 72.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ 8 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา ระยอง ชลบุรี ชนบทที่ จากข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ตั้งแต่ ปี 2532-2554 แนวโน้มของการเกิดสาธารณภัยในประเทศไทยมีความถี่และความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติ จากเดิมที่มุ่งเน้นการปฏิบัติการเพื่อ ตอบสนองและบรรเทาสาธารณภัย (Relief and Response) เป็นการลดผลกระทบและเตรียมพร้อม (Mitigation and Preparedness) อันเป็นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) ให้มากขึ้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2554)

¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ ส่วนงานอุตสาหกรรม สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (สศช.) ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.ปรเมธี วิมลศิริ นางวนิดา มหากิจ ดร. ชูวิทย์ มิตรชอบ นางสาวสุดา เหลืองโรจนกุล ดร.อริพงศ์ หิริเรืองโชค ดร.ปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูล และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ให้คำแนะนำ สัมภาษณ์และข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า รวมทั้ง ดร.ยรรยง ไทยเจริญ หัวหน้านักยุทธศาสตร์อาวุโส กลุ่มงานยุทธศาสตร์องค์กร ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่รับเป็นผู้วิจารณ์ผลการศึกษา ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สายเศรษฐกิจ สศช.ทุกท่านที่ช่วยเหลือให้รายงานการศึกษาค้นคว้าสำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาอันจำกัด ขอคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับห่วงโซ่ในภาคการผลิตของประเทศในระยะยาว โดยการส่งเสริมการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business Continuity Management: BCM) จึงนับเป็นแนวทางหนึ่งในการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการตามยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศของคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ที่มีความสำคัญต่อการบรรเทาความรุนแรงจากกรณีเกิดภาวะฉุกเฉินโดยการจัดระบบการบริหารจัดการ กำหนดแนวทางปฏิบัติ และกระบวนการทำงานเพื่อให้องค์กรสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง (กรมป้องกันสาธารณภัย 2554; สศช. 2554) ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ มุ่งเน้นการศึกษาแนวทางปัจจัยแห่งความสำเร็จ และข้อจำกัดเพื่อการส่งเสริมการบริหารความต่อเนื่อง ทางธุรกิจในอุตสาหกรรมการผลิต โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) วัตถุประสงค์ ขอบเขต ผลที่คาดว่าจะได้รับ และข้อจำกัดในการศึกษา 2) การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและนโยบายที่เกี่ยวข้อง 3) การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทาง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการทั้งในระดับองค์กรและอุตสาหกรรมเพื่อถอดเป็นบทเรียนในการพัฒนา และ 4) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในอุตสาหกรรมการผลิต

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการเตรียมการรองรับผลกระทบจากสาธารณภัยด้วยการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ และกลไกการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ ที่ภาคอุตสาหกรรมของไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจระดับองค์กรและภาคอุตสาหกรรมการผลิต
- 2) เพื่อวิเคราะห์บทเรียนและปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจระดับองค์กรและภาคอุตสาหกรรมการผลิต
- 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมในการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจที่เหมาะสมในบริบทของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการดำเนินงานและวิธีการศึกษา

1) ขอบเขตการศึกษา

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นตอบใจที่ว่า การส่งเสริมเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสาธารณภัยในภาคการผลิตของประเทศไทยโดยอาศัยแนวทางการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจนั้นควรมีการดำเนินการอย่างไร โดยเป็นการต่อยอดจากโครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่องที่ สศช. ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาทำการศึกษาไว้ โดยการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะกรณีศึกษาของภาคอุตสาหกรรมการผลิต และใช้กรณีศึกษาของ 2 บริษัท คือ 1.บริษัทในกลุ่มปิโตรเคมี และ 2) บริษัทในกลุ่มวัสดุก่อสร้าง กระดาษ เคมีภัณฑ์ และจัดจำหน่าย เท่านั้น

2) วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาด้วยกรณีศึกษา (Case Study) โดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) พร้อมทั้งศึกษากรอบด้านกฎหมายและการกำกับดูแล (Legal and Regulatory Framework) และกรอบกลไกดำเนินการ (Institutional framework) และแนวทางการส่งเสริมในต่างประเทศ ตลอดจนนำแนวความคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ TOWS Matrix มาใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของการบริหารธุรกิจต่อเนื่องในภาคการผลิตเพื่อหาช่องว่างและ

ข้อจำกัดในการสนับสนุนส่งเสริม เพื่อหาบทสรุปเป็นข้อเสนอการส่งเสริมการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในภาคการผลิตของประเทศไทย โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

2.1) ศึกษาบทวนเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Documents) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ ได้แก่ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายระดับกระทรวง กฎหมายและระเบียบภาครัฐ เอกสารการศึกษาวิจัย และเอกสารสรุปผลการประชุมที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

2.2) การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำแนวคิดการบริหารธุรกิจต่อเนื่องมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ได้แก่ ผู้บริหารของบริษัทกรณีศึกษา สมาชิกของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

2.3) การสังเกตและประสบการณ์จากการทำงานโดยตรงในฐานะรับผิดชอบงานสาขาภาคการผลิตในหน่วยงานระดับนโยบายประเทศและมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลโครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่องของ สศช.

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) เข้าใจแนวทางการเตรียมการและดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจของกรณีศึกษาเพื่อใช้จัดทำเป็นข้อสรุปและแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับองค์กรในภาคการผลิต

2) เข้าใจแนวคิด แนวทาง และกลไกการพัฒนาระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในภาคการผลิตของประเทศไทยที่ผ่านมา

3) ข้อเสนอแนะ แนวทาง และการพัฒนาการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในภาคการผลิตที่เหมาะสมกับประเทศไทยในระยะต่อไป

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

1) ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกทั้งในด้านข้อมูลเชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพระดับองค์กร ซึ่งหลายแห่งถือว่า ข้อมูลเป็นความลับขององค์กร ขณะที่ข้อมูลระดับอุตสาหกรรมนั้น ผู้ศึกษาไม่สามารถเก็บรายละเอียดข้อมูลภาคการผลิตรายสาขาให้ครอบคลุมอย่างน้อย 16 รายสาขา ตามขอบเขตการดำเนินงานของกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ ในภาคการผลิตของประเทศไทยยังอยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่มีเพียงการดำเนินการในรูปแบบการบริหารความเสี่ยงหรือจำกัดขอบเขตการนำไปใช้เฉพาะในส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศเท่านั้น

2) ข้อจำกัดของข้อมูลเพื่อประกอบการวิเคราะห์จากผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้อธิบาย เปรียบเทียบ หรือเป็นข้อมูลเพื่อพิสูจน์ข้อแตกต่างและผลลัพธ์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ

3) ข้อจำกัดในด้านเวลาและงบประมาณเพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม การจัดประชุมผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บทที่ 2

การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี นโยบายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. นิยามศัพท์

1.1 กรมป้องกันสาธารณภัยได้กำหนดขอบเขตและนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องในแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 ดังนี้

- **“สาธารณภัย** หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อนานาชาติ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

- **การป้องกัน (Prevention)** หมายถึง มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดขึ้นล่วงหน้า ทั้งทางด้านโครงสร้าง (Structural Approach) และที่ไม่ใช่ด้านโครงสร้าง (Non Structural Approach) เพื่อลดหรือควบคุมผลกระทบในทางลบจากสาธารณภัย

- **การลดผลกระทบ (Mitigation)** หมายถึง กิจกรรมหรือวิธีการเพื่อหลีกเลี่ยงและลดผลกระทบทางลบจากสาธารณภัย รวมทั้งการลดและป้องกันมิให้เกิดเหตุหรือลดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัย”

1.2 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 22301: 2553 ระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ-ข้อกำหนด ซึ่งระบุคำนิยามที่สำคัญไว้ ดังนี้

- **“การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ** หมายถึง องค์รวมของกระบวนการบริหารซึ่งบ่งชี้ภัยคุกคามต่อองค์กรและผลกระทบของภัยคุกคามนั้นต่อการดำเนินธุรกิจ และให้แนวทางในการสร้างขีดความสามารถให้องค์กรมีความยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองและปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และกิจกรรมที่สร้างมูลค่าที่มีประสิทธิภาพ

- **แผนความต่อเนื่องทางธุรกิจ** หมายถึง เอกสารที่รวบรวมขั้นตอน และข้อมูล ซึ่งทำให้องค์กรพร้อมที่จะนำไปใช้เมื่อเกิดอุบัติการณ์ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการหลักในระดับที่กำหนดไว้”

2. การบริหารความเสี่ยง²

2.1 ความเสี่ยง อาจแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากกิจกรรมทางธุรกิจการกำหนดกลยุทธ์หรือแผนงานและนโยบายในการบริหารงาน

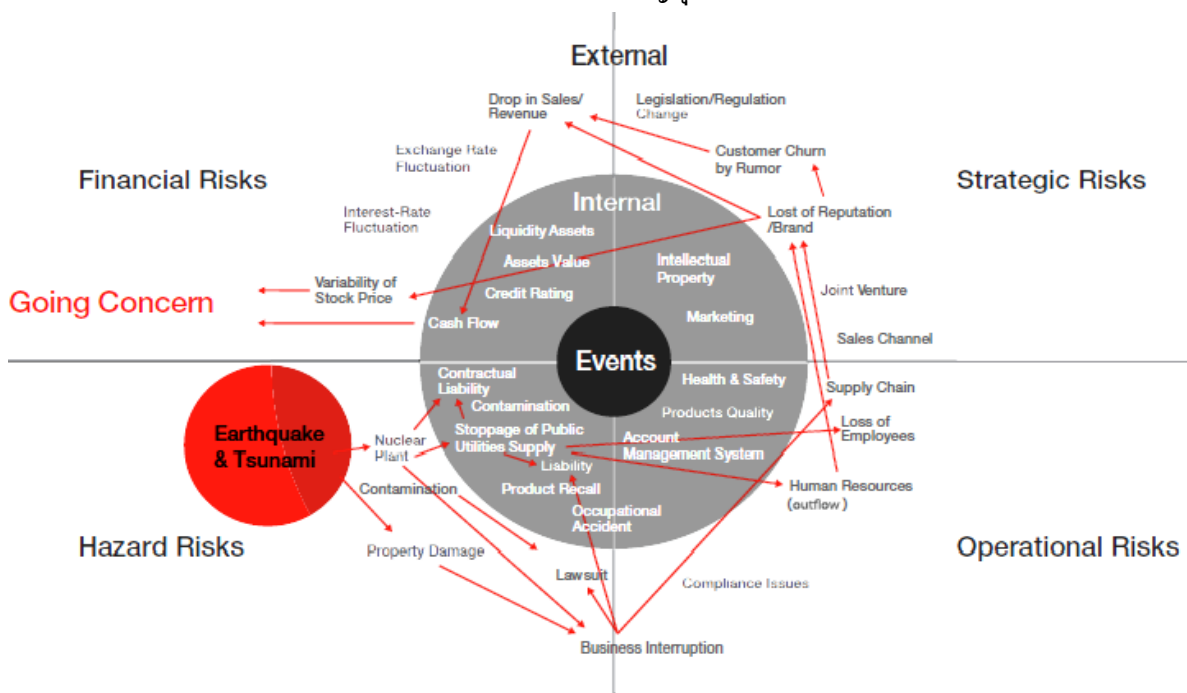
2) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่พร้อมในเรื่องงบประมาณการเงิน เช่น ความผิดพลาดจากการเบิกจ่าย สภาพคล่องทางการเงิน ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

² รายละเอียดเพิ่มเติมในแนวทางการบริหารความเสี่ยง บริษัทไฟร์ซาวเดอร์เฮาส์คูเปอร์ส 2547 และคู่มือบริหารความเสี่ยง องค์การตลาด 2555

- 3) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน โดยครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรในการปฏิบัติงาน เป็นต้น
- 4) ความเสี่ยงด้านกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Compliance Risk) หรือ (Event Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ หรือ กฎหมายที่มีอยู่ ไม่เหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน
- 5) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในด้านความปลอดภัยจากอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน (Hazard Risk)

2.2 **แนวทางการบริหารความเสี่ยง** ตามแนวคิดของ COSO ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ การพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ การบ่งชี้เหตุการณ์ การประเมินความเสี่ยง การตอบสนองความเสี่ยง การกำหนดกิจกรรมเพื่อการควบคุม การกำหนดสารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามและประเมินผล โดยมีแนวทางการจัดการความเสี่ยงแบ่งออกได้ 4 วิธี ได้แก่ (1) การยอมรับความเสี่ยง (Risk Acceptance) คือ การไม่ทำอะไรๆ เนื่องจากกรณีความน่าจะเป็นจะเกิดขึ้นน้อย หรือมีต้นทุนการบริหารความเสี่ยงสูง โดยขออนุมัติหลักการรับความเสี่ยงไว้ (2) การลด (Risk Reduction) หรือควบคุมความเสี่ยง (Risk Control) โดยจัดระบบการควบคุมเพื่อป้องกันปรับปรุงแก้ไข กระบวนการ กำหนดแผนสำรองในเหตุการณ์ฉุกเฉิน (3) หลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) การหยุดหรือเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่เป็นความเสี่ยง และ (4) การกระจาย (Risk Sharing) หรือการโอนความเสี่ยง (Risk Spreading) การหาผู้รับผิดชอบในความเสี่ยงการจ้างบุคคลภายนอกผู้ดำเนินการแทน และการจัดประกันภัย เป็นต้น (องค์การตลาด 2554)

แผนภาพที่ 2-1 ความสัมพันธ์ของความเสี่ยงและผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่นใน ปี 2554



ที่มา World Economic Forum

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเพื่อการควบคุมความเสี่ยงจากสาธารณภัยกระทำได้ยาก เนื่องจาก ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยจากอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง จากตัวอย่างในแผนภาพที่ 2-1 จะพบว่าการนี้เหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่นใน ปี 2554 ทำให้ธุรกิจหยุดชะงัก เกิดปัญหาการขนส่งและโลจิสติกส์ ประชาชนในพื้นที่จำนวนมากไร้ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม ร้านค้า การขนส่งระบบรางและทางเรือต้องปิดตัวลง ทั้งยังเกิดปัญหาขาดไฟฟ้าและพลังงานเป็นเวลาหลายอาทิตย์ นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาด้านความปลอดภัยเนื่องจากการปนเปื้อนของกัมมันตภาพรังสี ผลกระทบจากความเสี่ยงดังกล่าวได้ขยายตัวเป็นลูกโซ่จนส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการเงิน และทำให้ธุรกิจหลายแห่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าวต้องปิดกิจการไปในที่สุด

ดังนั้น อาจพิจารณาได้ว่าการบริหารความเสี่ยงนั้นมีข้อจำกัดบางอย่าง โดยเฉพาะเมื่อเกิดสาธารณภัยที่มีความรุนแรงระดับประเทศ แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจจึงเข้ามามีบทบาทเพื่อช่วยลดช่องว่างของปัญหาดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะยอมรับว่าภัยพิบัติบางอย่างนั้นทุกองค์กรไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากแต่ควรมีการกำหนดแนวทางและความต้องการในการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะฉุกเฉินเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินธุรกิจอยู่ได้ตามวัตถุประสงค์และความจำเป็นขั้นต่ำสุดขององค์กร โดยพิจารณาจากคุณสมบัติคล่องตัวกับกฎหมาย ระเบียบและข้อตกลงทางธุรกิจต่างๆ รวมทั้งประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการจัดการและแนวปฏิบัติที่ดี อันจะช่วยลดผลกระทบขององค์กรยามเกิดอุบัติเหตุทั้งในด้านการเงิน กฎหมาย ชื่อเสียงและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ อาจพิจารณาความแตกต่างของการบริหารความเสี่ยงและการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ สรุปได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 2-2 ความแตกต่างระหว่างการบริหารความเสี่ยงและการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ

ประเด็น	การบริหารความเสี่ยง	การบริหารธุรกิจต่อเนื่อง
1. วิธีการ	เน้นการวิเคราะห์ความเสี่ยง	เน้นการวิเคราะห์ผลกระทบ
2. ตัวแปรที่ใช้ในการกำหนดแผนงาน	ผลกระทบกับความเป็นไปได้ในการเกิด	ผลกระทบและเวลา
3. ประเภทของอุบัติการณ์	ทุกประเภท	มุ่งเน้นเฉพาะเหตุที่ทำให้ธุรกิจหยุดชะงัก
4. ขนาดของเหตุการณ์	ครอบคลุมทุกขนาด/ต้นทุน/ค่าใช้จ่าย	เน้นจัดการอุบัติการณ์ที่มีผลต่อการหยุดชะงักเป็นอันดับแรก
5. ขอบเขตการดำเนินงาน	มุ่งเน้นการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้ปกป้องหรือลดโอกาสในการเกิดอุบัติภัยตามนโยบายของผู้บริหาร	มุ่งเน้นการตอบสนองต่ออุบัติภัยเพื่อให้ธุรกิจสามารถปฏิบัติงานได้ในระดับขั้นต่ำที่ต้องการ
6. ลักษณะการเกิดผลกระทบ	เกิดขึ้นอย่างช้าๆ ถึง ทันทีทันใด	เกิดอย่างไม่คาดคิด ทันทีทันใด ซึ่งต้องมีการตอบสนองอย่างฉับพลัน เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจเป็นวงกว้าง

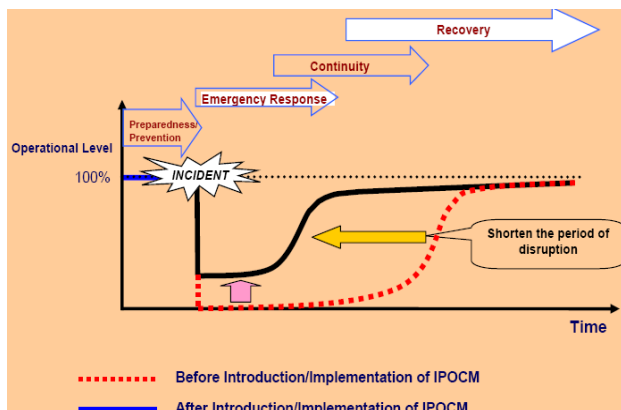
ที่มา The Business Continuity Institute (BCI) และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

3. แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (BCM)

3.1 **ภาพรวมการพัฒนา BCM:** การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจถือกำเนิดพัฒนาประมาณปี 2503 จากแผนฟื้นฟูภัยพิบัติ (Disaster recovery plan) ของส่วนงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในปี 2537 เริ่มมีการพัฒนาแนวคิดการบริหารจัดการจนสามารถก่อตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพ (The Business Continuity Institute: BCI) ทั้งนี้ แนวคิด BCM เริ่มได้รับการยอมรับในช่วงปี 2541-2543 เพื่อใช้เป็นแนวทางการเตรียมการรองรับเหตุการณ์ Y2K ในรูปแบบสมัครใจ อย่างไรก็ตาม ภายหลังเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายโจมตีตึก World Trade Centre ในปี 2544 การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจได้เริ่มถูกกำหนดให้เป็นข้อกำหนดภาคบังคับในภาคธุรกิจการเงินการธนาคารในหลายประเทศทั่วโลก ภายหลังประเทศสหราชอาณาจักรได้กฎหมาย The Civil Contingencies Act 2004 บังคับให้หน่วยงานภาครัฐจัดเตรียมแนวทางการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน The British Standards Institution (BSI) จึงได้สนับสนุนด้านองค์ความรู้โดยนำผลการศึกษากำหนดเป็นมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (BS 25999) ที่เหมาะสมกับองค์กรภาครัฐ เอกชน โดยสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคธุรกิจโดยไม่มีข้อจำกัดในด้านขนาดขององค์กร พร้อมทั้งมีการประยุกต์ใช้วงจร Plan, Do, Check, Act (PDCA) เพื่อให้เกิดการปรับปรุงระบบ BCM อย่างต่อเนื่องจนมาตรฐาน BS 25999 ได้รับการยอมรับในฐานะมาตรฐานต้นแบบ BCM ขององค์กรส่วนใหญ่ทั่วโลก จนกระทั่งเดือนพฤษภาคม 2555 สถาบันมาตรฐานนานาชาติได้ร่วมกับ BSI ปรับปรุงมาตรฐาน BS 25999 และประกาศเป็นมาตรฐานระดับสากล ISO 22301: 2012 Societal security-Business continuity management systems- Requirements

3.2 **กรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 22301: 2553** มีแนวทางและข้อกำหนดในการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจที่อ้างอิงมาจาก BS 25999 ประกอบด้วยแนวทางการบริหารจัดการทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดอุบัติเหตุ โดยมีการกำหนดแผนงานเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างน้อย 3 แผนงานหลัก คือ 1) แผนตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response Plan) 2) แผนการบริหารยามวิกฤต (ในบางองค์กรอาจแยกเป็นแผนงานด้านความปลอดภัยและแผนงานเพื่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในภาวะฉุกเฉินเพิ่มเติม) และ 3) แผนเพื่อการฟื้นฟูธุรกิจ (Business Recovery Plan)

แผนภาพที่ 2-3 กรอบแนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ



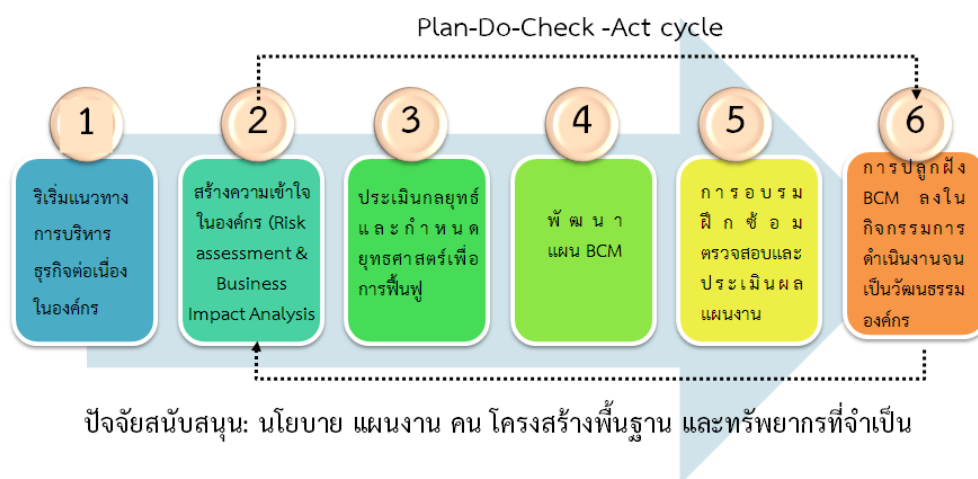
ที่มา: สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและบริษัทไฟร์ซาวเดอร์เฮาส์คูเปอร์ริส



ทั้งนี้ การเตรียมความพร้อมในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์สามารถกำหนดทางเลือกในการดำเนินการ แบ่งได้ 3 ประการ คือ 1) ลดความเสี่ยงในกิจกรรมหลักให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และ 2) กำหนดวิธีการดำเนินการ กับความเสี่ยงที่มีในแต่ละกิจกรรมเพื่อลดโอกาสของการหยุดชะงัก ลดระยะเวลาของการหยุดชะงัก และ 3) จำกัดผลกระทบของการหยุดชะงักที่มีต่อผลิตภัณฑ์และบริการที่สำคัญขององค์กร

3.3 การจัดทำแผนงานบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจและการนำไปปฏิบัติ สามารถอธิบายเป็นวงจรการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง โดยสามารถกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติออกเป็น 6 ขั้นตอนตามแผนภาพที่ 4 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-4 วงจรการบริหารธุรกิจต่อเนื่องและการนำไปปฏิบัติ



ที่มา: ดัดแปลงจาก The British Standards Institution

ขั้นที่ 1 ริเริ่มจัดการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง เริ่มโดยการสร้างความตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องจัดทำ BCM จากนั้นจึงมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงขององค์กร โดยมีการกำหนดเป็นนโยบาย โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชาด้าน BCM เป็นการเฉพาะและการจัดสรรทรัพยากร เป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งการจัดตั้งทีมเฉพาะกิจเพื่อการดำเนินการ ในบางองค์กรอาจมีการจัดจ้างที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้าร่วมทีม

ขั้นที่ 2 สร้างความเข้าใจต่อองค์กรของตน โดยการวิเคราะห์ ประเมินความเสี่ยงและผลกระทบต่อการหยุดชะงัก (Risk Assessment and Business Impact Analysis) การวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า พร้อมทั้งระบุกิจกรรมการดำเนินงานที่สำคัญ (Identify critical business functions) ที่หากมีการหยุดชะงักจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรในระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ อาจจำลองรูปแบบของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่ 1) การสูญเสียพื้นที่ปฏิบัติงานหรือโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น น้ำ ไฟ การสื่อสาร และการคมนาคม เป็นต้น 2) การสูญเสียระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 3) การสูญเสียบุคลากรที่สำคัญ 4) การสูญเสียระบบซัพพลายเชนและเครือข่ายการจัดจำหน่าย และ 5) การสูญเสียลูกค้าทางธุรกิจที่สำคัญ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การประเมินกลยุทธ์และการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟู (Determine BCM strategy) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมเพื่อ 1) ลดโอกาสของการหยุดชะงัก 2) ลดระยะเวลาของการหยุดชะงัก และ 3) จำกัดผลกระทบของการหยุดชะงักที่มีต่อผลิตภัณฑ์และบริการที่สำคัญขององค์กร โดยมีการพิจารณาร่วมกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแต่ละกลยุทธ์ ซึ่งขั้นตอนนี้ควรทำความเข้าใจกับแนวทางการบริหารความเสี่ยงทั้งองค์กร กำหนดเป้าหมายและขอบเขตการดำเนินการในการป้องกันหรือแก้ไข (Recovery objectives)

ขั้นที่ 4 การจัดทำแผนรองรับและเตรียมการการดำเนินการตามแผนธุรกิจต่อเนื่อง (Business continuity planning & Implement the strategy) โดยแผนงานต้องมีการกำหนดวิธีการ แนวทางปฏิบัติและแนวทางการสื่อสารเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งจัดเตรียม สถานที่สำรอง อุปกรณ์ เครื่องมือ เทคโนโลยี ที่จำเป็น ยามฉุกเฉินตามแผนที่กำหนดไว้

ขั้นที่ 5 การอบรม ฝึกซ้อม และการประเมินผลแผนงานเพื่อปรับปรุงและสอบทานแผนงานที่กำหนดไว้ โดยสามารถแบ่งแนวทางการฝึกซ้อมแผนได้ 5 รูปแบบ ได้แก่ อภิปรายเบื้องต้น (Orientation) ฝึกซ้อมบนโต๊ะ (Table-top exercise: TTX) ฝึกปฏิบัติการเฉพาะด้าน (Drill) ฝึกปฏิบัติการบทบาทหน้าที่ (Functional Exercise) การฝึกซ้อมปฏิบัติการเต็มรูปแบบ (Full-scale exercise/ Simulation) การเลือกรูปแบบการซ้อมอาจพิจารณาจากปัจจัย ได้แก่ วัตถุประสงค์ เวลาในการเตรียมการ ค่าใช้จ่ายและทรัพยากร³

ขั้นที่ 6 การปลูกฝังวงจรการบริหารจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจภายในกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กร พร้อมทั้งดำเนินการตามวงจร PDCA เริ่มตั้งแต่วางแผน การปฏิบัติ ตรวจสอบ และการแก้ไขปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เป็นประจำทุกปีหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจนกระทบต่อแผน

ในส่วนมาตรฐานใหม่ ISO 22301: 2012 นั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจาก BS 25999 ได้แก่ 1) ให้ความสำคัญกับแนวทางการสื่อสารในกระบวนการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง 2) ปรับปรุงแนวทางการกำกับ ดูแล และการวัดผล เช่น ความถี่ในการวิเคราะห์บทวนผลกระทบของธุรกิจ จำนวนการฝึกและทดสอบแผนงาน และ 3) กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับการวางแผน ควบคุม และการมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะในการทดสอบระบบ ขณะที่ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 22301: 2553 ของประเทศไทย อยู่ระหว่างการปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐาน ISO 22301: 2012 เช่นกัน

3.4 การประเมินผล แบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การประเมินผลจากภายในองค์กร (Internal Assessment) ได้แก่ การตรวจประเมินด้วยตนเอง การตรวจประเมินโดยผู้ตรวจสอบภายใน 2) การประเมินผลจากผู้ตรวจสอบภายนอก (External Assessment) โดย Industry Canada (2007) ได้กำหนดขอบเขตการตรวจสอบ 5 ส่วน ดังนี้

1) **การบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องที่ดี (Business continuity management Governance)** โดยพิจารณาจากโครงสร้าง นโยบาย การควบคุม กำกับ ดูแล และบทบาทในการมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูง

³ คู่มือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่องการจัดทำแผนประกอบกิจการภายในองค์กร เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการระบาดของไข้หวัดใหญ่ ปี 2552

2) **การวิเคราะห์ผลกระทบ (Business Impact Analysis)** โดยพิจารณาจากแนวทาง กระบวนการ อันนำมาสู่ผลการประเมินผลกระทบที่สะท้อนความข้อเท็จจริง อย่างถูกต้อง นำเชื่อถือ ครบถ้วนและเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) **การเตรียมการและแผนปฏิบัติการเพื่อการดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง (Business Continuity Action Plans and Arrangements)** โดยการวิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างภัยคุกคามและความมีเสี่ยงขององค์กรกับรายละเอียดของแผนงาน การจัดเตรียมบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรเพื่อรับมือ

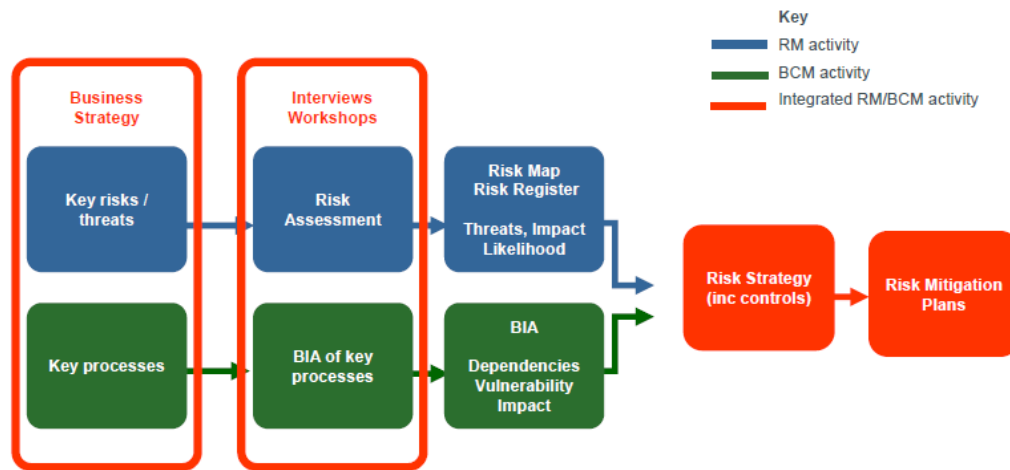
4) **ความพร้อม ความสามารถในการใช้ และได้ประโยชน์ของแผนงานธุรกิจต่อเนื่อง (BCP Program Readiness)** เพื่อความแน่ใจว่าแผนงานดำเนินการตามวงจรของการจัดการบริหารธุรกิจต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ มีเอกสารที่ครบถ้วนและมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะรายละเอียดด้านบุคลากร การเตือนภัย การประสานงานและการสื่อสาร

5) **การอบรมและการสร้างความตระหนักรู้ (BCP Training and Awareness)** ทั้งนี้ ควรมีการทบทวนผลกระทบทางธุรกิจ การประเมินความเสี่ยง การควบคุม มาตรการลดความเสี่ยง กับผลจากการตรวจประเมินหรือผลการดำเนินการจากสถานการณ์จริงในครั้งที่ผ่านมา โดยต้องมีการรายงานผลดังกล่าวต่อผู้บริหารระดับสูงหรือคณะกรรมการบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างสม่ำเสมอ

3.5 **ตัวชี้วัดความสำเร็จ** องค์กรต่างๆ อาจทำการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงกับนโยบายที่ผู้บริหารกำหนดผ่านตัวชี้วัดความสำเร็จ ได้แก่ (1) ช่วงเวลาการหยุดชะงักที่ยอมรับได้สูงสุด หรือระยะเวลาที่องค์กรจะสามารถดำรงธุรกิจอยู่ได้จากการที่ไม่สามารถส่งมอบสินค้าและบริการตามที่กำหนดได้ (Maximum tolerable period of disruption) (2) ระดับต่ำสุดของการสูญเสียข้อมูลทางธุรกิจที่ยอมรับได้ (Maximum tolerable data loss) (3) จุดที่เป็นเป้าหมายของเวลาที่ข้อมูลต้องได้รับการกู้กลับคืนมา เพื่อให้กิจกรรมที่ต้องฟื้นฟูดำเนินต่อไปได้ (Recovery point objective) และ (4) ระยะเวลาเป้าหมายในการฟื้นคืนสภาพ (Recovery Time objective) เพื่อให้การส่งมอบผลิตภัณฑ์ บริการ กิจกรรมหรือกระบวนการกลับสู่สภาพปกติ

3.6 **การผสมผสานการบริหารความเสี่ยงและการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ** ในประเทศไทย การบริหารความเสี่ยงมีการดำเนินการอย่างแพร่หลายทั้งในภาครัฐและเอกชน การสร้างความรู้ความเข้าใจจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้กระบวนการทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และการเตรียมความพร้อมขององค์กรเพื่อตอบสนองต่อกรณีที่ความเสี่ยงนั้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผู้บริหารสามารถดำเนินการตามแนวคิดทั้ง 2 ควบคู่พร้อมกันในขั้นตอนการวิเคราะห์ ประเมินความเสี่ยงและผลกระทบต่อการหยุดชะงัก และการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการบริหารจัดการ เพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์บริหารความเสี่ยงและแผนการลดผลกระทบจากความเสี่ยง ตามแผนภาพที่ 5 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-5 แนวทางบูรณาการการบริหารความเสี่ยงกับการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ



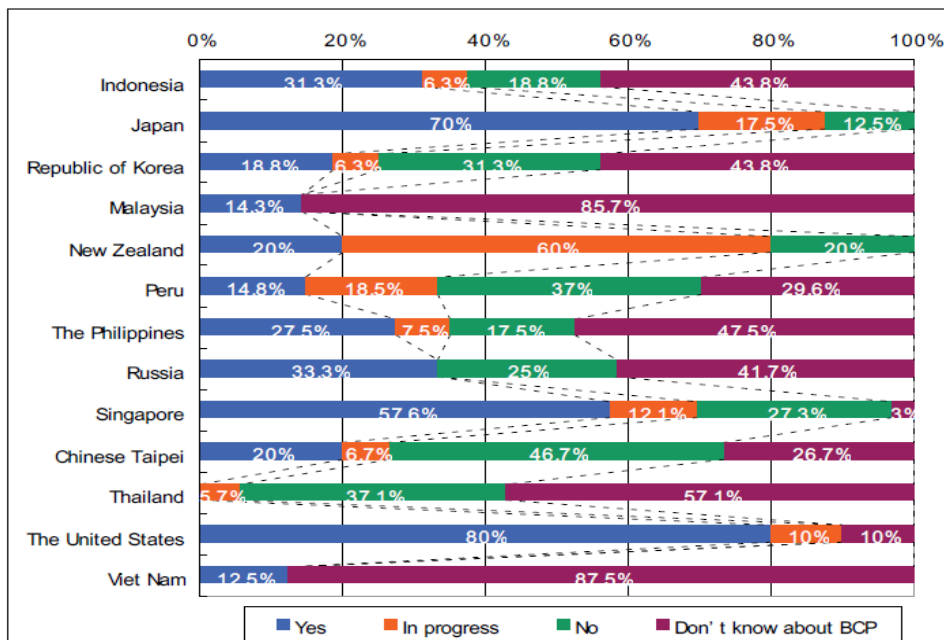
ที่มา: The British Standards Institution & Marsh Risk Consulting

4. การทบทวนบทเรียนจากต่างประเทศ

4.1 สถานภาพในปัจจุบัน

จากผลการสำรวจของสถานภาพการดำเนินการด้านการบริหารธุรกิจต่อเนื่องของประเทศต่างๆ จำนวน 18 ประเทศ จำนวน 272 องค์กร ของ The Asian Disaster Reduction Center (ADRC), Asia Pacific Economic Cooperation Secretariat ในปี 2554 ตามแผนภาพที่ 2-6 พบว่าใน 13 ประเทศ มีเพียง ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ เท่านั้น ที่มีการจัดทำหรืออยู่ระหว่างการจัดทำแผนธุรกิจต่อเนื่องเป็นลายลักษณ์อักษรมากกว่า ร้อยละ 50 ขณะที่ มาเลเซีย ไทย และเวียดนาม มีผู้ตอบแบบสอบถามว่าไม่รู้จักรัก BCP มากกว่า ร้อยละ 50

แผนภาพที่ 2-6 ผลสำรวจการจัดทำ BCM ใน 18 ประเทศ



ที่มา The Asian Disaster Reduction Center

ตารางที่ 2-1 ผลสำรวจการจัดทำ BCM ใน ประเทศสหราชอาณาจักร ในปี 2555

กลุ่ม	จัดทำ BCM (%)	แรงผลักดัน (จากมากไปน้อย)	สามารถปฏิบัติงานนอกสถานที่ผ่านระบบ IT ได้อย่างเต็ม	มีการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวคิด BCM (%)
รัฐบาลท้องถิ่น	92	CG/กฎหมาย/นโยบายรัฐ	61	61
รัฐบาลกลาง	85	CG/กฎหมาย/นโยบายการจัดซื้อ	60	58
การเงิน/ประกันภัย	85	CG/กฎหมาย/ผู้ตรวจสอบบัญชี	80	69
สาธารณูปโภค	81	กฎหมาย/ GCG/ลูกค้า	77	60
สาธารณสุข	74	CG/กฎหมาย/นโยบายการจัดซื้อ	44	58
ขนส่งและโลจิสติกส์	69	CG/กฎหมาย/ลูกค้า	68	60
การผลิต	58	ลูกค้า/ประกันภัย/CG	79	65
การศึกษา	52	CG/ ลูกค้า/กฎหมาย	54	55
บริการธุรกิจ	40	ลูกค้า/CG/กฎหมาย/ ผู้ถือหุ้น	47	47
ก่อสร้าง	31	ลูกค้า/CG/ประกันภัย	57	60

ที่มา: Chartered Management Institute UK (CG = Good Corporate Governance)

เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจบริษัท จำนวน 1,021 ราย จากสมาชิก 25,000 ราย ของ Chartered Management Institute ใน ปี 2555 ตามแผนภาพที่ 2-1 พบว่า ประเทศสหราชอาณาจักรที่เป็นแม่แบบมาตรฐาน BS 25999 มีการจัดทำแผนธุรกิจต่อเนื่องมากกว่าร้อยละ 50 ในกลุ่มรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง สถาบันการเงิน การประกันภัย สาธารณูปโภค สาธารณสุข ขนส่งและโลจิสติกส์ อุตสาหกรรมการผลิต และการศึกษา โดยส่วนใหญ่มีการวิเคราะห์ผลกระทบองค์กรตามแนวคิด BCM และสามารถปฏิบัติงานนอกสถานที่ผ่านระบบ IT ได้อย่างเต็มระบบ

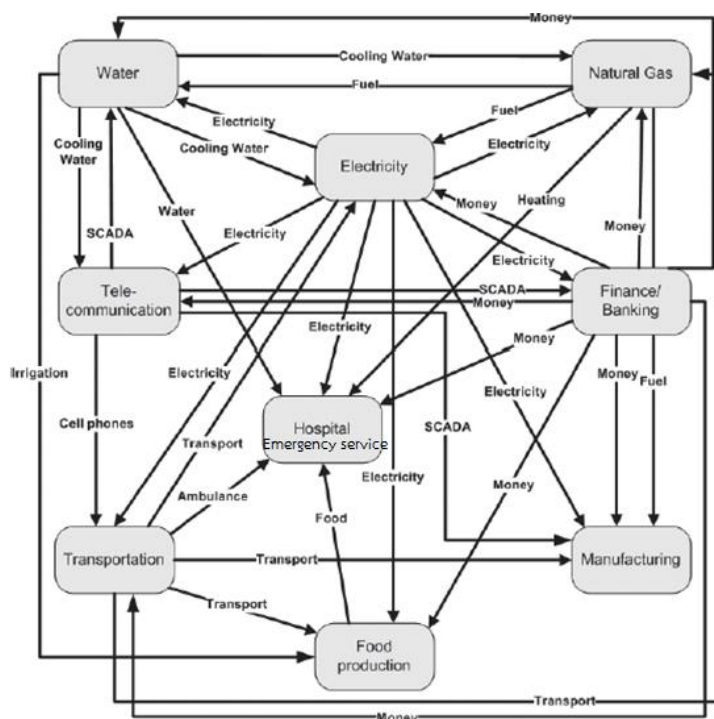
ตารางที่ 2-2 สรุป (ย่อ) ผลสำรวจ กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และมาตรฐาน BCM ของประเทศต่างๆ ปี 2555

	กฎหมาย	ระเบียบ	มาตรฐาน	แนวปฏิบัติที่ดี	กลไกสถาบัน BCM	หมายเหตุ
International	EU commission	Basel Joint Forum Basel II /Basel III	ISO 22301	BCI GPG 2010 GAP for BC ISACA Doc G32	Business Continuity Institute	
USA	*	*	*	*	*	Related to corporate law
UK	*	*	*	*	*	Related to corporate law
Australia	*	*	*	*	*	Related to corporate law
New Zealand	*	*	*	*	*	Related to corporate law
Japan	*	*	*	*	*	Related to corporate law
HK	*	*	*	*	*	Related to corporate law
Malaysia	ICT critical infra.	Bank & Fin	*			
Singapore	*	*	*	*	*	The must SGX member
Vietnam	n.a.	Bank & Fin	*			
Thailand	ICT critical infra.	Bank & Fin	*			
Indonesia	n.a.	Bank & Fin	*			

ที่มา: Business continuity institute

4.2 กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และมาตรฐาน จากตารางที่ 2-2 ผลสำรวจของ Business continuity institute ปี 2555 พบว่า ประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว มีการส่งเสริมการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจโดยมีการกำหนดเป็นข้อกฎหมายและระเบียบ 4 ส่วน คือ กฎหมาย ระเบียบ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติที่ดี มีการจัดตั้งกลไกสถาบันที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อน BCM อย่างชัดเจน ซึ่งหากผู้บริหารไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายหรือแนวทางการบริหารที่ดีแล้ว หากมีการหยุดชะงักของการดำเนินงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบอาจสามารถทำการฟ้องร้องเอาผิดและเรียกค่าเสียหายจากผู้บริหารภายใต้กฎหมายบริษัท (Corporate Laws) ได้ ขณะที่ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม มีการส่งเสริมในวงจำกัดในกลุ่มการเงินการธนาคาร และส่วนงานที่ทำธุรกรรมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

แผนภาพที่ 2-7 ตัวอย่างความเชื่อมโยงของกิจการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ ⁴



ที่มา: OECD

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนด้านกฎหมายและระเบียบในต่างประเทศ พบว่า มีกิจการบางกลุ่มที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไป ได้แก่ น้ำ พลังงาน อาหาร การเงิน ขนส่งและโทรคมนาคม โรงงานผลิตสินค้าจำเป็นขั้นพื้นฐาน โรงพยาบาลและบริการฉุกเฉิน จากแผนภาพที่ 2-7 จะพบว่า หากกิจการในกลุ่มดังกล่าวมีการหยุดชะงัก จะส่งผลกระทบถึงกิจการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญอื่นเป็นลูกโซ่ ดังนั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจในแต่ละสาขา และมีการส่งเสริมการดำเนินการบริหารธุรกิจต่อเนื่องในรูปแบบสมัครใจในระยะเริ่มต้น แล้วจึงออกกฎและระเบียบให้ธุรกิจในกลุ่มโครงสร้าง

⁴ OECD (2011) Future Global shocks: Tools to prepare for future global shocks

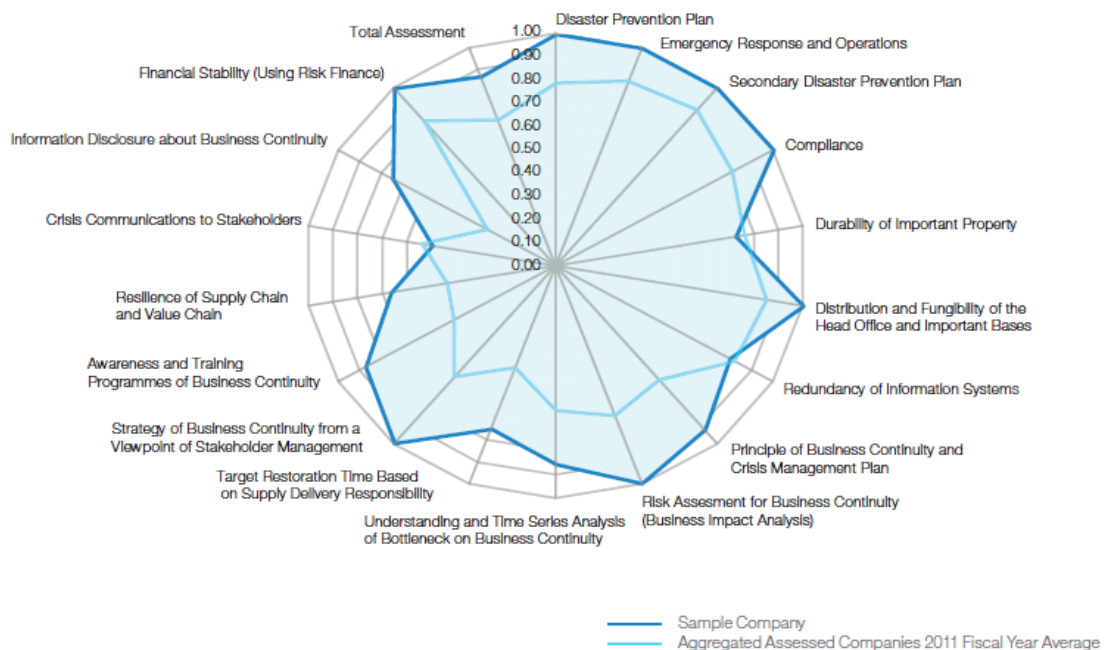
พื้นฐานที่สำคัญจัดทำในเชิงบังคับภายหลัง พร้อมทั้งมีแนวปฏิบัติที่ต้องมีการรายงานสถานการณ์ขององค์กรตามเผชิญภัยพิบัติต่อหน่วยงานกำกับดูแลภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมีการฝ่าฝืนจะมีมาตรการลงโทษตามความเหมาะสม

4.3 บทเรียนจากต่างประเทศ จากผลการศึกษาโครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง (2554) ซึ่งจัดทำโดย สศช. ร่วมกับ บริษัทไฟร์ซวอเตอร์เฮาส์คูเปอร์ส และจากการทบทวนข้อมูลจากเอกสารเพิ่มเติม พบว่า

1) **สหรัฐอเมริกา** เป็นหนึ่งในประเทศที่มีความพร้อมในด้าน BCM มากแห่งหนึ่งของโลก เนื่องจากมีระบบกฎหมายที่ครอบคลุม พร้อมทั้งมีการจัดตั้งองค์กร FEMA ซึ่งทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการเกี่ยวกับแผนฉุกเฉิน รวมทั้งมีการสนับสนุนการจัดทำแผน BCP ในระดับชาติสู่ระดับองค์กร

2) **สหราชอาณาจักร** เป็นหนึ่งในผู้นำด้าน BCM ของโลก โดยเป็นผู้กำหนดต้นแบบของมาตรฐานด้าน BCM (BS25999) ซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆทั่วโลก พร้อมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ Business Continuity Institute (BCI) เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อน BCM ตั้งแต่ ปี 2537 และร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐผ่าน The Civil Contingencies Secretariat (CCS) in the Cabinet Office ขณะที่ มีหน่วยงานกำกับดูแลโดยเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ สำหรับมาตรฐานและแนวปฏิบัติเพื่อการจัดทำแผน BCP ระดับองค์กร จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานกำกับดูแลของแต่ละกลุ่มธุรกิจ

แผนภาพที่ 2-10 ปัจจัยในการประเมินองค์กรโดยพิจารณาปัจจัย 18 ด้าน



ที่มา WEF 2012

3) **ญี่ปุ่น** Japan Accreditation Board (JAB) เป็นผู้ดูแลด้านมาตรฐานให้สอดคล้องตาม BS 25999 มีการกำหนดให้วันที่ 1 กันยายน ของทุกปี เป็นวันป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ เพื่อทำการอบรม ฝึกซ้อมรับมือความเสี่ยงและภัยพิบัติในทุกระดับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีซึ่งจะซ้อมจัดประชุมฉุกเฉินจนถึงวิธีการหลบภัยสำหรับนักเรียนอนุบาล จนเกิดเป็น

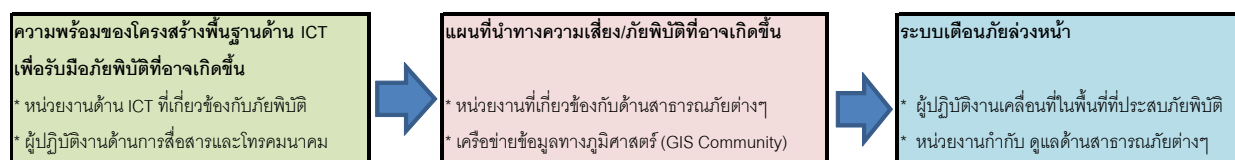
วัฒนธรรมด้านความปลอดภัยในทุกภาคส่วน มีการตั้งสาขาของ The Business Continuity Institute ในประเทศเพื่อสนับสนุนด้านองค์ความรู้ด้าน BCM ในรูปแบบภาษาญี่ปุ่น นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนการสร้าง ความยืดหยุ่นต่อสาธารณภัยขององค์กรผ่านเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โดยพิจารณาจากปัจจัยตามแนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง 18 ด้าน ก่อนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม⁵

4) **สิงคโปร์** ใช้มาตรฐาน SS 540: 2008 ที่เป็นของตนเองโดยอ้างอิงมาจาก BS 25999 เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นการสร้าง ความแข็งแกร่งให้กับองค์กรและการดำเนินธุรกิจ และครอบคลุมองค์กรทุกประเภท ดังนั้นจึงมอบหมาย Singapore Business Federation (SBF) เป็นศูนย์กลางเรื่อง BCM และมีกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักในเรื่อง BCM รณรงค์ให้มีการพัฒนาแผนและนำไปใช้จริง และสนับสนุนการขอรับรองมาตรฐาน BCM พร้อมทั้ง มีการสนับสนุนผ่าน National BCM Council ซึ่งจัดให้มีกิจกรรม BCM ระดับชาติเพื่อการฝึกซ้อม ระดับชาติ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2551 และมีนโยบายให้การสนับสนุนในรูปแบบเงินกองทุน จำนวน \$30 ล้านภายใน 5 ปี แบ่งเป็น กลุ่มที่ 1 ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ได้แก่ จดทะเบียนบริษัทในประเทศ มีผู้ถือหุ้นมากกว่า ร้อยละ 30 เป็นสิงคโปร์ ทรัพย์สินของบริษัทหรือกลุ่มบริษัทน้อยกว่า \$15 ล้าน เป็นต้น) จะได้รับการสนับสนุน เป็นจำนวน ร้อยละ 50 และอาจเพิ่มเป็นร้อยละ 70 ในบางกรณี และ กลุ่มที่ 2 ธุรกิจขนาดใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนเป็นจำนวน ร้อยละ 70 สำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อให้ผ่านตามาตรฐาน SS 540 ได้แก่ เงินเดือนค่าฝึกอบรมพนักงาน ค่าที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการสอบ BCM ฮาร์ดแวร์หรือซอฟต์แวร์ที่จำเป็น เป็นต้น

5) **มาเลเซีย** เป็นประเทศที่มีการพัฒนา BCM ในระดับองค์กรในหลายอุตสาหกรรม แต่มีการออกกฎข้อบังคับโดยหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มธนาคาร และการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับแผน BCP ไม่ได้ครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

4.4 **การสนับสนุนเครื่องมือการสื่อสารไร้สายภาคพื้นดิน**⁶ การเข้าถึงข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ถูกต้องและทันเวลา เป็นหนึ่งในสิ่งสำคัญที่สุดของการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง ทั้งก่อน ระหว่างและหลังเกิดภัยพิบัติ ทั้งเพื่อการสนับสนุนการเฝ้าระวัง การคาดการณ์แนวโน้ม การสื่อสารเพื่อเตือนภัยและการบริหารจัดการเพื่อช่วยกู้ภัยและบรรเทาภัย อันจะช่วยลดอันตรายหรือจำกัดการสูญเสียให้น้อยลง โดยระบบฐานข้อมูลอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ข้อมูลในพื้นที่ก่อนการเกิดภัยพิบัติ และข้อมูลเรียลไทม์ระหว่างและหลังการเกิดภัยพิบัติเพื่อเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เทคโนโลยีการสื่อสารและบริการระบบไร้สายภาคพื้นดินที่ภาครัฐควรสนับสนุน ได้แก่

แผนภาพที่ 2-11 บทบาทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ



ที่มา: ปรับปรุงจาก United Nations

⁵ WEF (2012) Global Risks, Seventh Edition, An Initiative of the Risk Response Network

⁶ รายละเอียดเพิ่มเติมใน United Nations (2010) Economic and Social Council "Role of information and communications technology in the implementation of the Hyogo Framework for action"

1) **โทรศัพท์มือถือและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง** เพื่อช่วยในการเตือนภัยล่วงหน้าแก่ภาคเอกชนผ่านระบบ Common Alerting Protocol (CAP) พร้อมสนับสนุนการจัดทำ Disaster Alert Software Application ระบบข้อความตัวอักษร (SMS) และ Twitter นอกจากนี้ เครือข่ายโทรศัพท์มือถือแบบไร้สายยังช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสื่อสารกับผู้ประสบภัยผ่าน SMS และใช้หาตำแหน่งผ่านระบบ GPS

2) **การสื่อสารผ่านโทรทัศน์และวิทยุ** รวมทั้งวิทยุชุมชน (Citizens Band: CB) เป็นรูปแบบที่นิยมมากที่สุดเพื่อส่งข้อความเตือนภัยและคำแนะนำต่างๆ ถึงประชาชนในพื้นที่เสี่ยง รวมทั้งเป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพในการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนเพื่อสนับสนุนการกู้ภัย บรรเทาภัยและฟื้นฟูสภาพ

3) **ระบบดาวเทียมนำทาง (GNSS)** ช่วยสนับสนุนการช่วยเหลือภาคสนามในการกำหนดตำแหน่งและเส้นทางของทีมปฏิบัติการในพื้นที่ได้รับผลกระทบ ปัจจุบันระบบ GNSS สามารถนำไปใช้ร่วมกับโทรศัพท์มือถือ ในหลายประเทศ เช่น จีน อินเดีย ญี่ปุ่นและรัสเซีย โดยอาจมีการให้บริการเสริมในรูปแบบการส่งข้อความสั้นผ่านระบบดาวเทียม เช่น ในประเทศจีน เป็นต้น

5. การทบทวนการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในประเทศไทย

5.1 สถานภาพในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานรับรองมาตรฐานอุตสาหกรรม พบว่ามีผู้ประกอบการในภาคการผลิตเพียง 1 ราย ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน มอก. 22301-2553 โดยมีประมาณ 4 บริษัท (ณ สิงหาคม 2555) อยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบตามมาตรฐานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนเอกสารในเบื้องต้น พบว่า บริษัทขนาดใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์และองค์กรรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทบ้านปู จำกัด (มหาชน) บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การประปาส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น มีการจัดทำแผนธุรกิจต่อเนื่องเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยความสมัครใจ ขณะที่ กลุ่มการเงิน การธนาคารและบริษัทหลักทรัพย์มีการจัดทำในทุกบริษัทเพื่อให้สอดคล้องตามระเบียบของหน่วยงานกำกับที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกลุ่มองค์กรภาครัฐและเอกชนโดยทั่วไป ส่วนใหญ่จะดำเนินการเฉพาะในส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศและส่วนงานที่ทำธุรกรรมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎและระเบียบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

5.2 ระดับประเทศ

1) กฎหมายและระเบียบ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 73 ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ...” อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยระดับชาติ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีขอบเขต วัตถุประสงค์ และข้อบังคับเพื่อการเตรียมความพร้อมสำหรับองค์กรภาครัฐและเอกชนตามแนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง

- แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในประเทศไทยได้เริ่มในส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศเช่นเดียวกับต่างประเทศ ซึ่งมีการพัฒนามาตั้งแต่ช่วงที่เกิดข้อกังวลจากปัญหา Y2K ปัจจุบัน คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 ระบุในมาตรา 7 ว่าหากองค์กรเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศต้องบริหารจัดการด้านการบริการหรือการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อให้มีความต่อเนื่อง ดังนั้น ในภาคธุรกิจแนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ ส่วนใหญ่จะมีการพัฒนาเฉพาะในส่วนงานเทคโนโลยีสารสนเทศเท่านั้น

- ในส่วนของพระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระบุให้หน่วยงานภาครัฐควรมีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐจึงต้องมีการจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ บนพื้นฐานขององค์ประกอบที่สำคัญ 3 ด้าน คือ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การควบคุมภายใน (Internal Control) และการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

- นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงไว้ในการประเมินผลหัวข้อ “การบริหารจัดการองค์กร” ระบุว่ารัฐวิสาหกิจควรมีระบบการจัดการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องของงานหลักๆทุกด้าน โดยควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อกิจการเพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าธุรกิจจะไม่มีปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆอย่างเป็นรูปธรรม

2) นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงาน

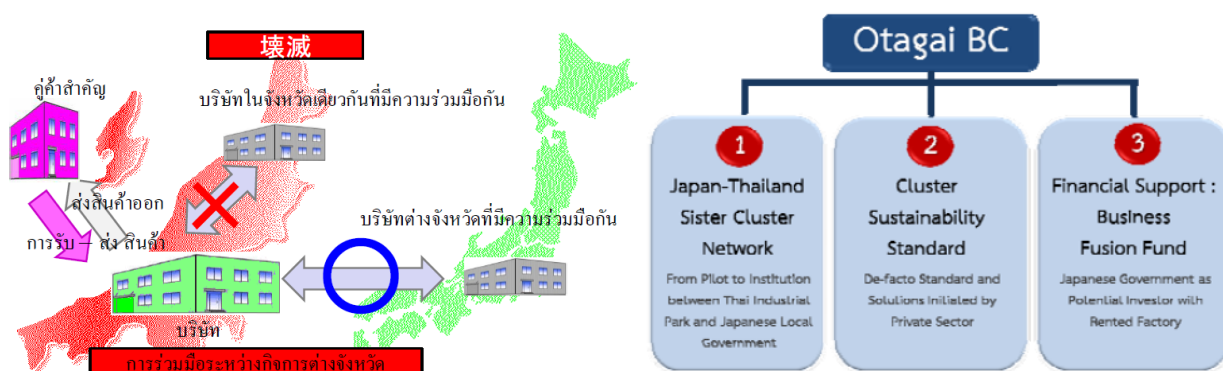
- **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)** ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งพื้นฐานการพัฒนาของประเทศ และกำหนดแนวทางเตรียมการรับมือ ได้แก่ 1) การสร้างภูมิคุ้มกันโดยการพัฒนาเครื่องมือและกลไกบริหารจัดการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ 2) การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติและเหตุฉุกเฉิน พัฒนาศักยภาพและความร่วมมือภายในภูมิภาค เพื่อพร้อมรับมือต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินและภัยทางธรรมชาติ โดยให้มีการบริหารจัดการโดยใช้แผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง เฝ้าระวังความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อปกป้องธุรกิจ การค้า และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อคน ตลอดจนรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต ผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

- **แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555–2558** ได้กำหนดนโยบายเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและเตรียมความพร้อมในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยมุ่งเน้นการพัฒนามาตรการและระบบบริหารจัดการภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- **ยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.)** ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติและสถานการณ์วิกฤติ มีการระบุถึงการส่งเสริมการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจและแนวทาง Otagai Business Continuity (Otagai B.C.)

• Otagai business continuity และแนวทางการขับเคลื่อน⁷ เป็นแนวคิดการสร้างเครือข่ายวิสาหกิจช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันเมื่อพบความลำบาก (Sister Cluster) พร้อมทั้งมีการสร้างตรารับประกันคุณภาพให้กับองค์กรที่เข้าร่วมและได้รับการรับรอง ชื่อว่า ThaicoBAN โดยเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น (Japan-Thailand Sister Cluster Network Creation) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกอบการที่อยู่ในอุตสาหกรรมคล้ายกันแต่ดำเนินกิจการต่างพื้นที่กันมาช่วยกันสนับสนุนด้านการผลิตยามเกิดภัยพิบัติ ทำให้ระบบห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์ของอุตสาหกรรมนั้นไม่เกิดการหยุดชะงัก โดยภาคเอกชนจะมีการลงนามในสนธิสัญญาทำงานแทน พร้อมมีข้อกำหนดการรับรองคุณภาพสินค้าและการรักษาความลับของบริษัทคู่ค้า ผ่านการสนับสนุนของหน่วยงานกลาง เช่นตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่นจะมีองค์การการเตรียมความพร้อมและรับมือวิกฤตแห่งชาติทำหน้าที่ในการเป็นตัวกลาง

แผนภาพที่ 2-12 แนวคิด Otagai business continuity และกรอบความร่วมมือระหว่างไทย-ญี่ปุ่น



ที่มา: Matsushima & Yoneda 2012 Otagai business continuity

• ปัจจุบัน Otagai B.C. อยู่ภายใต้โครงการนำร่องของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยอาจแบ่งได้ 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) การส่งเสริมเครือข่ายวิสาหกิจแบบพี่น้อง 2) การกำหนดมาตรฐานเครือข่ายวิสาหกิจ (THAICOBAN) และ 3) การสนับสนุนทางการเงินในลักษณะกองทุนร่วมทางธุรกิจเพื่อนวัตกรรมและโรงงานที่ต้องเช่าพื้นที่ ซึ่งคาดว่าจะสามารถเห็นผลเป็นรูปธรรมภายในช่วงปลายปี 2556

• กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีนโยบายและแผนงานที่ต้องการส่งเสริมการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อลดผลกระทบจากสาธารณภัยในระดับประเทศ หากแต่ขาดกฎและระเบียบ รวมทั้งกลไกและหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแล ส่งเสริม พัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนแนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่องโดยเฉพาะ⁸

⁷ Mr. Daisuke Matsushima and Mr. Kazuhio Yoneda 2012 เอกสารงานสัมมนาเรื่อง “Otagai business continuity” จัดโดย สศช. ร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

⁸ หมายเหตุ: ที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 14/ 2554 วันที่ 19 ธันวาคม 2554 ได้ให้ความเห็นต่อแนวทางการขับเคลื่อนของแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่องว่า “ควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ของประเทศ จำนวน 7 กลุ่มที่ได้จากการศึกษาเบื้องต้น ได้แก่ (1) เกษตรและอาหาร (2) พลังงาน (3) สาธารณสุข (4) น้ำ (5) การสื่อสารและเทคโนโลยี (6) คมนาคมและขนส่ง และ (7) การเงินและธนาคาร จัดทำแผนธุรกิจต่อเนื่องของตนเอง โดยในข้อเสนอให้มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่จะเป็นเจ้าภาพหลักของแต่ละองค์กรในการประสานหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน โดยอาจยกเว้นกลุ่มการเงินและธนาคารเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการกำกับดูแลให้มีการจัดทำแผนธุรกิจต่อเนื่องอยู่แล้ว”

5.3 ระดับภาคการผลิตและบริการ

- **แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย พ.ศ. 2555-2574** ระบุถึงการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเพื่อปรับรูปแบบและโครงสร้างการผลิตเพื่อรับมือกับสถานการณ์ต่างๆที่จะเกิดขึ้น คำนึงถึงปัจจัยความเสี่ยงในด้านต่างๆ ภาวะความเสี่ยงและสภาวะความมั่นคงของโลกในรูปแบบใหม่ (Manage Through Global Risk) เพื่อรองรับต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ที่ส่งผลกระทบถึงการโยกย้ายฐานการผลิต ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมโลก

- ทั้งนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนด**มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มอก. 22301-2553** ซึ่งเป็นข้อกำหนดของระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ โดยมีสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบ และมีสถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ (สรอ.) ซึ่งเป็นสถาบันอิสระภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ กระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ให้บริการรับรองตามมาตรฐานไอเอสโอ ปัจจุบัน ประเทศไทยอยู่ระหว่างการปรับปรุงมาตรฐานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ISO 22301 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรฐานดังกล่าวเพิ่งมีการประกาศในเดือนพฤษภาคม 2555 ดังนั้น ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานระดับองค์กรหรือหน่วยงานรับรองมาตรฐานในประเทศไทยได้รับการรับรองจากองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน

- ในภาคการเงินการธนาคารได้มีการส่งเสริมแนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ออกแนวปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ และการจัดทำแผนรองรับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง เป็นข้อบังคับที่ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตาม ตั้งแต่ ปี 2550 โดยมีธนาคารทหารไทยเป็นธนาคารนำร่องที่ริเริ่มการจัดทำแผน BCP และเป็นพี่เลี้ยงให้กับธนาคารอื่น

- ขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและตลาดหลักทรัพย์ ได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องของบริษัทหลักทรัพย์ โดยต้องเก็บเอกสารหลักฐานของการดำเนินการอย่างน้อย 2 ปี และพร้อมให้มีการตรวจสอบเมื่อได้รับการร้องขอ

- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ได้ออกคู่มือบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการของบริษัทประกันภัยสำหรับบริษัทประกันชีวิต และกำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศให้แนวปฏิบัติการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องเป็นข้อบังคับต่อไป

- ในด้านสาธารณสุข กรมควบคุมโรคติดต่อกำหนดให้หน่วยงานในสังกัด (สถาบันบำราศนราดูร) เป็นหน่วยงานต้นแบบจัดทำแผน BCP โดยระบุกิจกรรมที่สำคัญและจำเป็น แนวทางการประชาสัมพันธ์ การประสานงาน พร้อมทั้งวิธีปฏิบัติงานอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังคงอยู่ในวงจำกัดและไม่ได้ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมยาและเวชภัณฑ์ ดังนั้น ในช่วงที่ประเทศไทยเกิดปัญหาอุทกภัย ปี 2554 ยาและเวชภัณฑ์บางอย่างจึงเป็นสินค้าขาดแคลน เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการหยุดชะงักของการขนส่งและการผลิต

5.4

ระดับองค์กร

• การส่งเสริมแนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่องระดับองค์กรในภาคอุตสาหกรรมการผลิตนั้น ปัจจุบันอยู่ในรูปแบบสมัครใจ โดยมีทางเลือกในการดำเนินการ ได้แก่ มาตรฐาน ISO22301 มาตรฐาน มอก. 22301-2553 หรืออาจใช้มาตรฐานสากลเดิม BS 25999 เป็นกรอบในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบกิจการควรตระหนักว่าการนำมาตรฐานและแนวปฏิบัติไปใช้ในระดับองค์กรนั้นไม่มีรูปแบบที่ตายตัว หากแต่ต้องสามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดให้เข้ากับสภาพแวดล้อม โครงสร้าง และวัฒนธรรมของแต่ละองค์กรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การทำประกันภัยไม่จัดเป็นการทดแทนการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง เพราะไม่ใช่การรักษาให้กิจกรรมที่สำคัญขององค์กรดำเนินต่อไปได้เมื่อเกิดอุบัติเหตุ และไม่ใช่การทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลับสู่สภาพปกติ

• จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารในบริษัทธุรกิจข้ามชาติที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย พบว่า แม้บริษัทแม่ในต่างประเทศจะมีการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่ค่อยมีสาธารณภัยที่รุนแรง เช่น มหาอุทกภัยในปี 2554 จึงมีการดำเนินการแต่เพียงบางส่วน ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการในส่วนงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากมีข้อกำหนดที่สนับสนุนส่งเสริมและมีการให้ความสำคัญกับข้อมูลสารสนเทศจากผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะข้อมูลในส่วนของคุณค่า ขณะที่การเตรียมการอย่างเต็มรูปแบบ ต้องมีการเตรียมพื้นที่สำรอง รวมทั้งการจัดทำแม่พิมพ์สำรองเพื่อการผลิต สิ่งเหล่านี้เป็นต้นทุนในการดำเนินงานขององค์กรที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงต้องอาศัยการผลักดันอย่างมากจากผู้บริหารระดับสูง

• ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนระยะเริ่มต้น อาจทำได้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่มีการดำเนินการอยู่แล้วในทุกองค์กร โดยอาจมีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อช่วยในการสนับสนุนองค์ความรู้สำหรับการดำเนินการในระยะแรก

• ปัญหาและอุปสรรคในการสนับสนุนการบริหารธุรกิจต่อเนื่องระดับองค์กร ได้แก่

- 1) คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงขาดความตระหนักถึงความสำคัญของ BCP
- 2) ขาดความรู้และผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ กำกับ และตรวจสอบระบบ BCP
- 3) เกิดการแย่งชิงบุคลากรที่มีความรู้ด้าน BCP
- 4) ขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินการ
- 5) อุปสรรคในการประสานงานและการสร้างความรู้ความเข้าใจกับบริษัทในเครือ/คู่ค้า
- 6) ขาดแคลนข้อมูลการเตือนภัยล่วงหน้าที่ครบถ้วน แม่นยำและมีประสิทธิภาพ

• อย่างไรก็ตาม แม้การส่งเสริมแนวคิดการบริหารธุรกิจต่อเนื่องจะมีข้อจำกัดหลายประการ หากแต่เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่ผู้ประกอบการของไทยคาดว่าจะได้รับ อาจแบ่งได้ 2 ส่วน ดังนี้

ประโยชน์ทางตรง	ประโยชน์ทางอ้อม
<ul style="list-style-type: none"> - ปฏิบัติตามข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้อง - ปฏิบัติตามสัญญาและข้อผูกพันทางกฎหมายกับคู่ค้าอันเป็นการลดความเสี่ยงต่อการเกิดภาระหนี้สินและภาระชดเชย - ปฏิบัติตามนโยบายและเงื่อนไขการประกันภัย - ลดระยะเวลาในการหยุดชะงัก - ลดระยะเวลาในการฟื้นฟู - ลดต้นทุนการบริหารจัดการในช่วงเกิดอุบัติเหตุ - ลดความสูญเสียจากการหยุดชะงักในช่วงเกิดอุบัติเหตุ - ลดต้นทุนการชดเชย/ฟื้นฟูความเสียหายภายหลังอุบัติเหตุ 	<ul style="list-style-type: none"> - ลดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ - เพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน - เพิ่มภูมิคุ้มกันและสร้างความยืดหยุ่นให้กับองค์กร - รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ขององค์กร - สร้างความเข้าใจในความเสี่ยงในกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กร และสามารถใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร - เพิ่มความเชื่อมั่นให้ คู่ค้า ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - สร้างโอกาสและขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ

บทที่ 3 การวิเคราะห์และเปรียบเทียบ

การวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัดของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องในบทนี้ ประกอบด้วย การวิเคราะห์ใน 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับอุตสาหกรรม และระดับองค์กร โดยการวิเคราะห์ระดับประเทศจะให้ความสำคัญกับการถอดบทเรียนจากต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย และในการวิเคราะห์ระดับอุตสาหกรรมดำเนินการศึกษาจากกรณีศึกษาในประเทศไทย ในขณะที่การวิเคราะห์ระดับองค์กรผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศ 2 กิจการ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์เหล่านี้จะนำไปประกอบการกำหนดข้อเสนอการเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในบทต่อไป

1) ระดับประเทศ

ประเด็น	บทเรียนต่างประเทศ	ประเทศไทย
กฎหมายและระเบียบ	<ul style="list-style-type: none"> มีข้อกำหนดให้มีการจัดทำ BCM ในกิจการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลที่ชัดเจน ส่วนกลุ่มธุรกิจทั่วไปจะมีข้อกำหนดของบริษัทยกเว้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องดูแล 	<ul style="list-style-type: none"> ขาดแคลนกฎและระเบียบที่ช่วยในการสนับสนุน ดูแล และกำกับ BCM ในการผลิตรายสาขาที่ชัดเจน ไม่มีข้อกำหนดให้กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศจัดทำ BCM อย่างครอบคลุมทุกประเภท
มาตรฐาน คู่มือ และแนวปฏิบัติ BCM	<ul style="list-style-type: none"> มีมาตรฐานระดับประเทศเดียวโดยอ้างอิงตามมาตรฐานสากล ISO 22301 (ปรับปรุงจาก BS 25999) มีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน แนวปฏิบัติและ Template โดยหน่วยงานกำกับ 	<ul style="list-style-type: none"> แม้จะอ้างอิงมาจากมาตรฐาน BS25999 แต่จะมีรายละเอียดเฉพาะแตกต่างตามหน่วยงานที่กำกับดูแล มีแนวปฏิบัติในภาคการเงิน หลักทรัพย์ ICT และประกันภัย มีการจัดทำคู่มือเพื่อรองรับใช้วัดใหญ่และการระบาด
กลไกการขับเคลื่อน	<ul style="list-style-type: none"> สนับสนุนผ่านหน่วยงานกำกับแต่ละสาขา กำหนดวงส่งเสริม BCM เพื่อการอบรม/ชักจูง จัดตั้งหน่วยงานวิชาชีพ BCM ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมของภาคีเพื่อการพัฒนา 	<ul style="list-style-type: none"> มีเพียงกลุ่มสถาบันการเงินที่มีการส่งเสริมและผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีการออกกฎ ระเบียบ บังคับให้มีการจัดทำ BCM มีการตรวจสอบ และฝึกซ้อมแผนอย่างต่อเนื่อง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำบัญชีรายชื่อกิจการที่ต้องจัดทำ BCM ในส่วนงาน ICT สำหรับธุรกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ กระทรวงอุตสาหกรรมสนับสนุนการอบรมและเผยแพร่มาตรฐาน มอก.22301-2553
ระบบขนส่งและโลจิสติกส์	<ul style="list-style-type: none"> มีการเชื่อมโยงเส้นทางสำรองระหว่างระบบราง ถนน น้ำ ท่อและอากาศ เป็นโครงข่ายครอบคลุมในระดับภูมิภาค ส่งเสริมแนวคิด Resilient supply chain 	<ul style="list-style-type: none"> อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมระดับอนุภูมิภาค (ขนส่งสินค้าจะมุ่งเน้นทางถนนเป็นหลัก) เน้นการขนส่งทางถนนภายในประเทศ
การสนับสนุนด้านการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> เงินกู้ soft loan เงินกองทุนอุดหนุนเพื่อให้ได้มาตรฐาน BCM ลด Premium การประกันภัยในธุรกิจที่มีใบรับรอง BCM 	<ul style="list-style-type: none"> ค่าใช้จ่ายในการอบรม ถือเป็นค่าลดหย่อนทางภาษีตามกฎหมาย
ระบบเตือนภัยล่วงหน้าและการสื่อสาร	<ul style="list-style-type: none"> บูรณาการระบบเตือนภัยล่วงหน้า ให้ความสำคัญกับระบบการสื่อสารไร้สายภาคพื้นดิน และระบบสื่อสารสำรอง 	<ul style="list-style-type: none"> ภาครัฐมีนโยบายสนับสนุนการยกระดับระบบเตือนภัยและกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุง ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทอย่างสูงทั้งการตรวจสอบข้อมูลระดับพื้นที่การเตือนภัย และการส่งผ่านข้อมูลเพื่อช่วยเหลือผ่านช่องทางสื่อสารออนไลน์

2) ระดับอุตสาหกรรม

ประเด็น	ภาคการผลิต	ธนาคารพาณิชย์	สาธารณสุข
รูปแบบ	ภาคสมัครใจ โดยอ้างอิงตามแนวทางมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มอก. 22301-2553	ภาคบังคับ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ออกแนวปฏิบัติเรื่องการจัดทำแผนรองรับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (BCP) โดยบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2551 (เริ่มต้นพัฒนาประมาณปี 2543)	ภาคบังคับ เฉพาะหน่วยงานในกำกับดูแลโดยพร้อมให้การสนับสนุนหน่วยงานที่ร้องขอ โดยมุ่งเน้นการป้องกันการหยุดชะงักจากภัยด้านโรคติดต่อและอุบัติใหม่ (เริ่มต้นพัฒนาประมาณ ปี 2547)
นิยาม	การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ หมายถึง องค์รวมของกระบวนการบริหารซึ่งบ่งชี้ภัยคุกคามต่อองค์กร และผล กระทบของภัยคุกคามนั้นต่อการดำเนินธุรกิจ และให้แนวทางในการสร้างขีดความสามารถให้องค์กรมีความยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองและปกป้องผล ประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ชื่อเสีย ภาพลักษณ์ และกิจกรรมที่สร้างมูลค่าที่มีประสิทธิภาพ	การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ หมายถึง แนวทางในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานกระบวนการของทั้งองค์กรเพื่อให้มั่นใจในกรณีที่มิเหตุการณ์ที่ทำให้การปฏิบัติงานตามปกติต้องหยุดชะงัก ธุรกรรมงานที่สำคัญจะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือกลับมาดำเนินการในเวลาที่เหมาะสม	แผนประกอบกิจการ หมายถึง แผนงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยกำหนดขั้นตอนวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเรียกคืนการดำเนินงานให้กลับสู่ภาวะปกติจะเป็นการสร้าง ความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานปกติสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง เมื่อมีเหตุการณ์ต่างๆที่ทำให้การปฏิบัติงานปกติต้องหยุดชะงัก เช่น อุบัติเหตุ ภัยธรรมชาติ อัคคีภัย อุทกภัย การก่อเหตุวินาศกรรม หรือ การระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง เป็นต้น
วัตถุประสงค์	ไม่มีบังคับชัดเจนแต่ มอก.22301 ระบุเป็นนัยว่า “เพื่อจัดการกับอุบัติการณ์และฟื้นคืนสภาพ หรือรักษาให้กิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆสามารถอยู่ในระดับที่กำหนดไว้ได้เมื่อมีเหตุที่ทำให้ธุรกิจหยุดชะงัก”	เพื่อให้มั่นใจหากการปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินทุกแห่งต้องหยุดชะงัก ธุรกรรมงานสำคัญของธนาคารจะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือกลับมาดำเนินการในเวลาที่เหมาะสม	เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการระบาดของโรคให้ทั่วถึง โดยต้องดำเนินการควบคู่ไป กับแผนการเตรียมการเพื่อตอบสนองภายนอกองค์กร ตามแผนยุทธศาสตร์ป้องกัน แก้ไข และเตรียมความพร้อมรับมือปัญหาโรคใช้หวัดนกและการระบาดของโรคใช้หวัดใหญ่ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551-2553
แนวทาง BCM	ประยุกต์ใช้แนวทางตามมาตรฐาน BS 25999		
บทเรียน/การขับเคลื่อน	1. มีผู้ได้รับมาตรฐานเพียง 1 ราย ณ สิงหาคม 2555 และกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการประมาณ 4 ราย 2. การขาดองค์ความรู้และแนวร่วมที่ดีเพื่อร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติรายสาขาที่ชัดเจนเนื่องจากองค์กรมีความหลากหลายซึ่งต้องการแนวทางการประยุกต์ใช้ที่แตกต่างกัน จึงอาจจำเป็นต้องมีการกำหนด เจ้าภาพในการกำกับดูแลในรายสาขา	1. เน้นการจัดระบบงานเพื่อรองรับภัยและฟื้นตัวได้เร็วหลังเกิดการหยุดการให้บริการของธุรกรรมงานสำคัญ ซึ่งหากมีผลกระทบต่อผู้ฝากเงินหรือลูกค้าของสถาบันการเงินอย่างมีนัยสำคัญ สถาบันการเงินต้องรายงานต่อ ธปท. ในโอกาสแรกและไม่เกิน 24 ชั่วโมง 2. สมาคมธนาคารไทยร่วมสนับสนุนและผลักดันให้มีการเตรียมการของภาคธนาคาร 3. สนับสนุนให้ ธ.ทหารไทย เป็นตัวอย่างที่ริเริ่มจัดทำแผน BCP และเป็นวิทยากรพี่เลี้ยงให้กับธนาคารอื่นๆ	มีเจ้าภาพ คือ กรมควบคุมโรคร่วมกับสถาบัน บำราศนราดรุ 1. จัดอบรมให้หน่วยงานในสังกัดจากส่วนกลางและภูมิภาค 2. สนับสนุนและให้คำแนะนำการจัดทำแผน ในองค์กรแก่หน่วยงานต่างๆ 3. หน่วยงานสังกัดกรมควบคุมโรคได้จัดทำแผน BCP โดยระบุกิจกรรมที่สำคัญ พร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติงาน โดยจัดระบบงานที่สำคัญและจำเป็นเมื่อเกิดการระบาดใหญ่ • กำหนดแผนจัดการหมุนเวียนกำลังสำรอง • ทบทวนการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร ความรู้ • การสื่อสารประชาสัมพันธ์ และการประสานงาน โดยระบุทั้งกิจกรรมและแนวทางปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

3) ระดับองค์กร

หัวข้อ	บริษัท A	บริษัท B
กิจการ	ประกอบธุรกิจวัสดุก่อสร้าง กระดาษ เคมีภัณฑ์ และจัดจำหน่าย	ประกอบธุรกิจปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์
วัตถุประสงค์	<ul style="list-style-type: none"> เพื่อให้มั่นใจจากการปฏิบัติงานที่สำนักงานใหญ่ต้องหยุดชะงัก ธุรกิจงานสำคัญของบริษัทจะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือกลับมาดำเนินการในเวลาที่เหมาะสม 	
จุดเด่น	<ul style="list-style-type: none"> ได้รับการยอมรับในผลความสำเร็จ BCM ช่วงอุทกภัย 2554 กำหนดนโยบายกระจายความเสี่ยงของแหล่งผลิต ลดความเสี่ยงโดยมีผลิตภัณฑ์ ตลาด และการลงทุนที่หลากหลาย ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน ชีวิต และสุขภาพเจ้าหน้าที่บริษัทมีความสำคัญสูงสุด มีการช่วยเหลืออพยพครอบครัวของพนักงาน ก่อนขยายความช่วยเหลือยังชุมชน/ผู้ประสบภัยอย่างเป็นระบบ มุ่งเน้นการป้องกันการหยุดชะงักจาก ไฟไหม้ น้ำท่วม การชุมนุมประท้วงและการก่อจลาจล โรคติดต่อ cyber attack จัดทำระบบติดต่อซื้อขายกับลูกค้า Online เพื่อดำเนินธุรกิจได้ในทุกพื้นที่ BCM Governance Structure มีแผนการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างภาพพจน์ขององค์กร มุ่งเตรียมความพร้อมทั้งระบบ การสื่อสารต้องใช้ได้ตลอด 	<ul style="list-style-type: none"> ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มอก. 22301-2553 กำหนดนโยบายให้บริษัทในเครือรับผิดชอบการจัดหากำลังคนยามฉุกเฉินอย่างชัดเจน กระจายความเสี่ยงในการจัดหาแหล่งวัตถุดิบด้านพลังงาน มีนโยบายให้ความช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อนชุมชนและผู้ประสบภัย
นโยบายการบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่อง	<ul style="list-style-type: none"> การจัดการความเสี่ยงเป็นหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญของทุกคน การบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องมีเป้าหมายเพื่อลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากการหยุดชะงักกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดที่สามารถยอมรับได้ แนวทางป้องกันและลดผลกระทบจะมุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมใน 4 ด้าน ได้แก่ บุคลากร โครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีและการสื่อสาร และระบบขนส่งและโลจิสติกส์ 	
กลไกการบริหารจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดกลยุทธ์และนโยบาย BCM มีการกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชา หน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ประสานงานในแต่ละหน่วยธุรกิจที่ชัดเจน จัดตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะ พร้อมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้บริหารสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ติดตาม กำกับและดูแลความเสี่ยงขององค์กรได้ตลอดเวลา 	
ปัจจัยแห่งความสำเร็จระดับองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงพร้อมทั้งกำหนดบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้บริหารอย่างชัดเจน การประยุกต์ใช้วิธีการ กระบวนการและมาตรฐาน BCM ระดับสากลอย่างต่อเนื่อง: การจัดตั้งกลไกการจัดการในภาวะฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ: (Single command centre) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ จัดตั้ง Mobile office /กำหนดระบบการสื่อสารภายในองค์กรยามวิกฤต ผังการติดต่อพนักงาน (call Tree) มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือบุคลากรเป็นอันดับแรก: มีการกำหนดนโยบายการอพยพ จัดการหมุนเวียนและบริหารกำลังสำรองบุคลากร กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกคนควรได้รับการอบรมให้เข้าใจบทบาทความรับผิดชอบและแนวทางปฏิบัติ การเตรียมความพร้อมเครื่องมือ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ การติดตาม ประเมินผลตามกระบวนการ BCM 	
ปัญหาและอุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> องค์ความรู้ในการบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่อง รวมทั้งด้านการตรวจสอบและประเมินผลยังอยู่ในวงจำกัด ข้อจำกัดในการส่งเสริม BCM ในกลุ่มลูกค้าหรือผู้ที่อยู่ในเครือข่ายการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะ SME ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะภัยเพื่อใช้ประเมินสถานการณ์ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร ความเสี่ยงกรณีสูญเสียโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ เช่น ระบบไฟฟ้า/การสื่อสารล่มเวลานานเกินกว่าระบบสำรองที่เตรียมการไว้ 	
ประเด็นท้าทาย	<ul style="list-style-type: none"> การขยายแนวทางการบริหารธุรกิจต่อเนื่องสำหรับบริษัทในเครือ การปลูกฝังวงจรการบริหารจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจภายในกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กร การประยุกต์ใช้มาตรฐานใหม่ ISO 22301 	

4) การวิเคราะห์การบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องของภาคอุตสาหกรรมไทย โดยอาศัยแนวคิด Tows Matrix

4.1 จุดแข็ง (S)

- ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการผลิตเริ่มมีความตระหนักถึงความสำคัญของ BCM ภายหลังเกิดปัญหาอุทกภัยปี 2554
- องค์กรภาคการผลิตขนาดใหญ่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้ในด้านการบริหารความเสี่ยงและมีประสบการณ์ในการจัดทำระบบฉุกเฉินในโรงงานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- เริ่มมีต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดทำ BCM จากบริษัทชั้นนำในตลาดหลักทรัพย์
- ภาคเอกชนมีการร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง อาทิ สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อีกทั้งมีการจัดตั้งสมาคมเพื่อพัฒนาช่วยเหลือสมาชิก เช่น สมาคมนิคมอุตสาหกรรมไทย ชมรมบริหารความเสี่ยงรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย ชมรมบริหารความเสี่ยงสมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย สมาคมส่งเสริมความปลอดภัยและอนามัยในการทำงาน (ประเทศไทย) เป็นต้น

4.2 จุดอ่อน (W)

- การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจในภาคการผลิตอยู่ในระยะเริ่มต้น ทำให้ปัจจัยสนับสนุนต่างๆ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติงาน แนวทางการตรวจสอบ ยังขาดความพร้อม
- ขาดแคลนองค์ความรู้ รวมทั้งบุคลากร ในด้าน BCM ทั้งในระดับผู้เชี่ยวชาญ ระดับบริหาร และผู้ตรวจสอบมาตรฐาน
- ผู้บริหารระดับสูงภาคการผลิตบางส่วนขาดความรู้ ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติด้าน BCM
- ขาดแคลนเงินทุนในการสนับสนุนการจัดทำและฝึกซ้อม
- บริษัทในเครือ/คู่ค้าของบริษัทที่ใช้แผน BCM ขาดความรู้ความเข้าใจและความสำคัญในการจัดทำ BCM
- ทีมงานเฝ้าระวังขององค์กรที่มี BCM ขาดแคลนข้อมูลหรือประสบปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลด้านสาธารณภัยที่ครบถ้วน แม่นยำและมีประสิทธิภาพ
- ภาคอุตสาหกรรมมีหลายสาขา ซึ่งแต่ละสาขามีแนวทางการปฏิบัติด้าน BCM ที่แตกต่างกัน
- ขาดระบบสำรองด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการเตรียมการเส้นทางคมนาคมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายสินค้าและบุคลากรในกรณีเกิดภัยพิบัติ
- ภาคอุตสาหกรรมผลิตของไทย มีทำเลที่ตั้งกระจุกตัวทางภูมิศาสตร์ ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงเชิงพื้นที่สูง
- ขาดองค์คณะที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการกำกับ ดูแล และขับเคลื่อนเพื่อดูแลนโยบายและกลยุทธ์ BCM ระดับประเทศ และอุตสาหกรรมรายสาขา โดยเฉพาะกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ

4.3 โอกาส (O)

- นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ กยอ. และกระทรวงอุตสาหกรรม ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมรับมือสาธารณภัย
- กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยงานในสังกัด พร้อมด้วยสถาบันเฉพาะทางรายสาขาที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำมาตรฐานและตรวจสอบใบรับรอง BCM โดยตรงซึ่งมีการประสานด้านวิชาการกับองค์การมาตรฐานสากลระหว่างประเทศอยู่เป็นประจำ
- เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความก้าวหน้าสามารถตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ยามเกิดภัยพิบัติ

- ประเทศไทยมีหน่วยงานและกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจกลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ชัดเจน
- รัฐบาลต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น JICA ADB และ World bank ได้แสดงเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ รวมทั้งสนับสนุนด้านเงินทุนแก่ประเทศไทย ภายหลังเกิดปัญหาอุทกภัย 2554

4.4 อุปสรรค/ภัยคุกคาม (T)

- สาธารณภัยในปัจจุบันเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น
- ประชาชนในพื้นที่รอบนิคมอุตสาหกรรมขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติและการปฏิบัติที่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการยามอุบัติภัย
- ขาดการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลด้าน BCM ในประเทศไทย
- ภาครัฐกิจประกันภัยมีการเพิ่มอัตราเบี้ยประกันภัยจากความเสียหายที่มีเพิ่มขึ้น
- กฎและระเบียบภาครัฐยังไม่เอื้อต่อการส่งเสริม BCM เช่น หากเอกชนมีการสำรองพลังงานในพื้นที่หลบภัยจะมีข้อจำกัดด้านกฎหมายในการสะสมพลังงาน

4.5 Tows Matrix

SO Strategy เป้าหมาย: ใช้จุดแข็งที่สร้างรายได้เปรียบจากโอกาส	WO Strategy เป้าหมาย: ปรับปรุงจุดอ่อนจากโอกาสที่เกิดภายนอก
<ol style="list-style-type: none"> 1. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสนับสนุนการเฝ้าระวัง การคาดการณ์แนวโน้ม การสื่อสารเพื่อเตือนภัยและการบริหารจัดการเพื่อช่วยภัยและบรรเทาภัย 2. ส่งเสริมภาคเอกชนในการใช้ระบบการซื้อขายและระบบการชำระเงินด้วยอิเล็กทรอนิกส์ 3. ส่งเสริมกลไก Mobile-Office เช่น ระบบ Cloud Computing, Virtual Private network รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับภาครัฐผ่านระบบ E-government 4. จัดทำและเผยแพร่สื่อมัลติมีเดียหรือข้อมูลผ่าน Social network เพื่อเพิ่มความตระหนักถึงความจำเป็นในการลงทุนสร้างระบบ BCM 5. จัดทำแผนแม่บท BCM/แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับอุตสาหกรรมรายสาขาในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยความร่วมมือกับสถาบัน สมาคม ชมรมที่เกี่ยวข้อง 	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดตั้งหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้าน BCM 2. ทบทวนหน่วยงาน กลไกที่เหมาะสมรับผิดชอบ BCM กลาง 3. แสวงหาและพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานและ/หรือสถาบันการศึกษา และองค์กรผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ 4. ยกย่องระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติให้สามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนได้ง่ายและเท่าเทียมกันโดยเฉพาะในระบบไร้สาย 5. ส่งเสริมมาตรการด้านภาษีสำหรับการลงทุนเพื่อจัดทำระบบหรืออาจจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนทั้งเพื่อการฝึกซ้อม การอบรม การจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้ได้มาตรฐาน มอก. 22301 6. ปรับปรุงมาตรฐาน มอก. 22301 – 2553 ให้สอดคล้องกับมาตรฐาน ISO 22301 7. ส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งตามแนวคิด Resilient supply chain ได้แก่ พัฒนาโครงข่ายการคมนาคมระดับอนุภูมิภาค เช่น 1) การเชื่อมโยงระบบราง East West Economic Corridor เพื่อเป็นเส้นทางสำรองเช่นเดียวกับที่มีสนามบินสำรองที่ลัดทียบ 2) การจัดตั้งคลังสินค้าส่วนกลางในพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม

ST Strategy เป้าหมาย: การใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบจากอุปสรรคหรือภัยคุกคามจากภายนอก	WT Strategy เป้าหมาย: มุ่งลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก
<ol style="list-style-type: none"> 1. พัฒนาระบบ Early warning system แบบบูรณาการ ซึ่งเชื่อมโยงกับศูนย์ภัยพิบัติและหน่วยงานด้านภัยพิบัติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล 2. จัดกิจกรรม เช่น กำหนดการอบรมและฝึกซ้อมการรับมือสาธารณภัยระดับชาติด้วย BCM นอกจากนี้เพื่อสร้างความตระหนักถึงความจำเป็น สร้างความรู้ความเข้าใจใน BCM เพื่อลดผลกระทบจากสาธารณภัยแล้ว ยังเพื่อปรับปรุงการทำงานและ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน เช่นเดียวกับการฝึกผสมทางการทหารระดับพหุภาคี Cobra Gold 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ควรมีการกำหนดกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ (1) กลุ่มเกษตรและอาหาร (2) กลุ่มพลังงาน (3) กลุ่มสาธารณสุข (4) กลุ่มประปาและชลประทาน (5) กลุ่มการเงินการธนาคาร (6) กลุ่มคมนาคมและขนส่ง (7) หน่วยบริการฉุกเฉิน (8) กลุ่มสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานกำกับดูแลที่ยังไม่ชัดเจนให้ครบถ้วน 2. พัฒนาการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในห่วงโซ่มูลค่าตามแนวคิด OTAGAI B.C. โดยรัฐบาลควรกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนให้เกิด 1) วิสาหกิจแบบพี่น้อง 2) การกำหนดมาตรฐานเครือข่ายวิสาหกิจ (THAICOBAN) และ 3) การสนับสนุนทางการเงิน 3. จัดกิจกรรม CSR ในพื้นที่อุตสาหกรรม พร้อมทั้งส่งเสริมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนโดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรม ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ 4. สร้างเครือข่ายในการติดตาม และเฝ้าระวังในพื้นที่โดยความร่วมมือจากภาคประชาชนและเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้อง 5. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการชำระภาษีโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองประกอบกิจการ 6. การลดอัตราเบี้ยประกันภัยลงสำหรับผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน BCM 7. ส่งเสริมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ AEC 8. การออกแบบเครื่องจักรหรือการเตรียมการด้านทรัพยากรเพื่อให้มีความพร้อมในการปรับสายการผลิตให้เหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 9. การส่งเสริมให้คู่ค้าจัดทำแผน BCP ให้สอดคล้อง รองรับและเชื่อมโยงกับแผนของตนเอง โดยอาจมีการอบรมซักซ้อมร่วมกัน

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการทบทวน วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ พบว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีปัญหาและอุปสรรคซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ด้านนโยบาย 2) ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และ 3) ด้านกลไกการดำเนินการ ดังนั้น เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสาธารณภัยในภาคการผลิตของประเทศไทย จึงควรมีการกำหนดแนวทางและการเตรียมความพร้อมสำหรับภาคเอกชนในการจัดการกับอุบัติการณ์หรือรักษาให้กิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆสามารถดำเนินอยู่ในระดับที่กำหนดไว้ได้เมื่อมีเหตุที่ทำให้ธุรกิจหยุดชะงัก โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแนวทางในการส่งเสริมการบริหารธุรกิจต่อเนื่องในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ดังนี้

ประเด็น	หน่วยงานรับผิดชอบ
1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน <ol style="list-style-type: none"> พัฒนาระบบ Early warning system แบบบูรณาการ ซึ่งเชื่อมโยงกับศูนย์ภัยพิบัติ และหน่วยงานด้านภัยพิบัติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล เช่น ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐาน Disaster Alert Application ของโทรศัพท์สมาร์ทโฟน และการสื่อสารในรูปแบบข้อความสั้น (SMS) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสนับสนุนการเฝ้าระวัง การคาดการณ์ แนวโน้ม การสื่อสารเพื่อเตือนภัยและบริหารจัดการเพื่อช่วยกู้ภัยและบรรเทาภัย รวมถึงส่งเสริมการจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบภาษาต่างชาติที่สำคัญ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติให้สามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนได้ง่ายและเท่าเทียมกันโดยเฉพาะในระบบไร้สาย ส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งตามแนวคิด resilient supply chain 	<p>กบอ./ปภ./ก.ทรัพยากรฯ/ ก.เทคโนโลยีสารสนเทศฯ/ กสทช.</p> <p>กบอ./ปภ./ก.ทรัพยากรฯ/ ก.เทคโนโลยีสารสนเทศ/ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยี อวกาศและภูมิสารสนเทศ ก.อุตสาหกรรม/ ก.พาณิชย์/ ก.คมนาคม</p>
2) ปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง <ol style="list-style-type: none"> จัดทำแผนแม่บท BCM/แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับอุตสาหกรรมรายสาขาในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยความร่วมมือกับสถาบัน สมาคม ชมรมที่เกี่ยวข้อง ทบทวนหน่วยงาน กลไกที่เหมาะสมรับผิดชอบ BCM กลาง กำหนดวันฝึกซ้อมการรับมือสาธารณภัยระดับชาติด้วย BCM ประจำปี โดยมุ่งเน้นภาคการผลิตและองค์กรที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ภายหลังมีการเผยแพร่องค์ความรู้และมีการเตรียมความพร้อมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระดับหนึ่ง กำหนดกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ (2.1) กลุ่มเกษตรและอาหาร (2.2) กลุ่มพลังงาน (2.3) กลุ่มสาธารณสุข (2.4) กลุ่มประปาและชลประทาน (2.5) กลุ่มการเงินการธนาคาร (2.6) กลุ่มคมนาคมและขนส่ง (2.7) หน่วยบริการฉุกเฉิน (2.8) กลุ่มสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานกำกับดูแลที่ยังไม่ชัดเจนให้ครบถ้วน ส่งเสริมและยกระดับหน่วยงานที่มีอยู่ให้เป็นกลไกการขับเคลื่อน BCM และกำหนดให้มีหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้าน BCM 	<p>ก.อุตสาหกรรมเป็นเจ้าภาพ</p> <p>ก.พ.เป็นเจ้าภาพ ทุกส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ/ภาคเอกชน</p> <p>ก.เกษตร/ก.พลังงาน/ก. สาธารณสุข/ก.มหาดไทย/ก. คมนาคม/ก.เทคโนโลยี สารสนเทศ/ก.การคลัง</p> <p>ก.อุตสาหกรรม</p>

ประเด็น	หน่วยงานรับผิดชอบ
3) พัฒนามาตรฐานและแนวทางการตรวจสอบการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง ปรับปรุงมาตรฐาน มอก. 22301 – 2553 ให้สอดคล้องกับมาตรฐาน ISO 22301 เพื่อเป็นมาตรฐานอ้างอิงสำหรับทุกภาคส่วน	ก.อุตสาหกรรม
4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ <ul style="list-style-type: none"> ส่งเสริมด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม รวมทั้งเครือข่ายการเฝ้าระวังในพื้นที่โดยความร่วมมือจากภาคประชาชนและเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงกลไกการสื่อสารด้านสาธารณสุขระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม การส่งเสริมให้คู่ค้าจัดทำแผน BCP ให้สอดคล้อง รองรับและเชื่อมโยงกับแผนของตนเอง และควรมีการอบรมชักชวนร่วมกัน ร่วมกับเอกชนจัดกิจกรรม CSR ในพื้นที่อุตสาหกรรม พร้อมทั้งส่งเสริมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรม ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ สร้างเครือข่ายในการติดตาม และเฝ้าระวังในพื้นที่โดยความร่วมมือจากภาคประชาชนและเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการออกแบบเครื่องจักรหรือการเตรียมการด้านทรัพยากรเพื่อให้มีความพร้อมในการปรับสายการผลิตให้เหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ส่งเสริมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ AEC ส่งเสริมการใช้ระบบการซื้อขายและระบบการชำระเงินด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ส่งเสริมกลไก Mobile-Office เช่น ระบบ Cloud Computing, Virtual Private network รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับภาครัฐผ่านระบบ E-government จัดทำและเผยแพร่สื่อมัลติมีเดียหรือข้อมูลผ่าน Social network เพื่อเพิ่มความตระหนักถึงความจำเป็นในการลงทุนสร้างระบบ BCM ส่งเสริมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในห่วงโซ่มูลค่าตามแนวคิด OTAGAI B.C. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการชำระภาษีโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองประกอบกิจการ 	ทุกภาคส่วน กบอ. เป็นเจ้าภาพภาคเอกชน ก.อุตสาหกรรม/ สสว. ก.อุตสาหกรรม/ สสว. ก.อุตสาหกรรม/กนอ./บีไอไอ ก.การค้า/อปท./ ก.เทคโนโลยีสารสนเทศ ก.อุตสาหกรรม/ ก.เทคโนโลยีสารสนเทศ ก.อุตสาหกรรม/ใจก้าว ก.อุตสาหกรรม/ก.คลัง/ อปท./ภาคเอกชน
5) ส่งเสริมการอบรม วิจัย และพัฒนา <ol style="list-style-type: none"> (1) การเผยแพร่ความรู้และการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง (2) แสวงหาและพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานและ/หรือ สถาบันการศึกษา และองค์กรผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ 	ก.อุตสาหกรรม ร่วมกับสมาคมและชมรมต่างๆ ก.อุตสาหกรรม/ สวทช./ สกว. /สถาบันการศึกษา
6) มาตรการส่งเสริมและจูงใจผู้ประกอบการด้านการเงิน <ol style="list-style-type: none"> (1) ส่งเสริมมาตรการด้านภาษีสำหรับการลงทุนเพื่อจัดหาระบบหรืออาจจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนเพื่อให้ได้มาตรฐาน มอก. 22301 (2) ลดอัตราเบี้ยประกันภัยให้ผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน BCM 	ก.การค้า/ อปท. คปภ.

บรรณานุกรม

กรมควบคุมโรคติดต่อ (2552) **คู่มือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่องการจัดทำแผนประกอบกิจการภายในองค์กรเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการระบาดของไข้หวัดใหญ่ ปี 2552**

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (2553) **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557** สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2551) **แนวปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business continuity management: BCM) และการจัดทำแผนรองรับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (Business continuity plan: BCP) ของสถาบันการเงิน**

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับ 4166 (พ.ศ. 2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรม ระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ มอก. 22301-2553 ราชกิจจานุเบกษา (2553, 7 มิถุนายน). เล่ม 127 ตอนพิเศษ 71 ง

ไฟร์ซวอเตอร์เฮาส์คูเปอร์ส (2547) **แนวทางการบริหารความเสี่ยง**

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องของบริษัทหลักทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย คปภ. (2551) **คู่มือบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการของบริษัทประกันภัย (OPERATIONAL RISK MANAGEMENT GUIDANCE)** สำหรับบริษัทประกันชีวิต

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) **โครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง** จัดทำโดย บริษัทไฟร์ซวอเตอร์เฮาส์คูเปอร์ส พิมพ์ ครั้งที่ 1 กันยายน 2554

องค์การตลาด (2555) **คู่มือบริหารความเสี่ยง**

British Standards Institution (2006) BS25999-1: 2006 Business continuity management – Part 1: Code of practice

British Standards Institution (2007) BS25999-2: 2007 Business continuity management – Part 2: Specification

Daisuke Matsushima & Kazuhio Yoneda (2012) Otagai business continuity, NESDB

Industry Canada (2007) Audit of Business Continuity Planning (BCP): Audit and Evaluation Branch

United Nations (2010) Economic and Social Council "Role of information and communications technology in the implementation of the Hyogo Framework for action"

OECD (2011) Future Global shocks: Tools to prepare for future global shocks

World Economic Forum (2012) Global Risks, Seventh Edition, An Initiative of the Risk Response Network



การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจ
ในกลุ่มประชาคมอาเซียน

มานะ นิมิตรวานิช

เอกสารประกอบการสัมมนา

โดย สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การดำเนินนโยบายการเงินการคลัง กับวัฏจักรเศรษฐกิจในกลุ่มประชาคมอาเซียน

มานะ นิมิตรวานิช¹

1. บทนำ

ปัจจุบันการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศกำลังพัฒนาได้รับแรงกดดันจากเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างมากจากการเคลื่อนไหวของเงินทุนจากต่างประเทศที่มีความรวดเร็วและรุนแรง รวมทั้งความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งวิกฤติหนี้สาธารณะในยุโรป การชะลอตัวของประเทศเศรษฐกิจหลักของโลก เช่น ประเทศจีน และสหรัฐอเมริกา การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical) อาจส่งผลให้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ความรุนแรงจนเป็นวิกฤติเศรษฐกิจได้ ความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลกจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของผู้กำหนดและตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในบริบทปัจจุบัน

โดยทั่วไปผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ได้ทำการทดสอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการคลังในประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับวงจรเศรษฐกิจ (Countercyclical) ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับวงจรเศรษฐกิจ (Procyclical) เนื่องจากนโยบายการคลังหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับภาวะเศรษฐกิจ จากการที่ภาครัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้นในช่วงภาวะเศรษฐกิจมีการขยายตัวสูง และจะมีรายได้ต่ำลงในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย (Procyclical Bias) ส่งผลให้การใช้จ่ายเป็นไปในทิศทางเดียวกับรายได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศกำลังพัฒนาส่วนทางกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคสำนัก Keynes ที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคทางการเงินและการคลังในทางตรงข้ามกับวงจรเศรษฐกิจ (Countercyclical) เพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวม ตามทฤษฎีการดำเนินนโยบายในทิศทางตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ คือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบรัดกุมเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะขาขึ้นและ/หรือการใช้จ่ายมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจมหภาคผ่านนโยบายการเงินการคลังเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะหดตัว ซึ่งเป็นการใช้กลไกทางด้านการนโยบายในการปรับตัวเพื่อลดความผันผวนและสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในทางตรงข้ามกับวงจรเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ยาก เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่พึ่งพิงการส่งออกค่อนข้างสูงซึ่งการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อรายได้หลักของประเทศ

¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ส่วนงานวิเคราะห์นโยบายการเงินและตลาดทุน สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) email: mana@nesdb.go.th ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. ประเมธี วัฒนศิริ รองเลขาธิการฯ สศช. ที่กรุณาให้คำแนะนำต่อการศึกษาในครั้งนี้ ดร.ดวงดาว มหากิจศิริ สำหรับคำแนะนำด้านแบบจำลอง และ ดร.มัทธนะ อัมพรพิสิฐ ที่รับเป็นผู้วิจารณ์รายงานผลการศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสายงานเศรษฐกิจมหภาคทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือให้รายงานการศึกษานี้สำเร็จลงภายในระยะเวลาอันสั้น ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อีกปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยในอนาคต คือ ข้อตกลงการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community : AEC) ในปี 2558 โดยมีเป้าหมายหลักในการรวมกลุ่มประเทศอาเซียนให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ แรงงาน รวมถึงเงินทุน เพื่อขยายขนาดของตลาด ลดต้นทุนการผลิตเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงจากความผันผวนของระดับเงินทุนเคลื่อนย้ายที่จะเพิ่มสูงขึ้นและอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ การจัดตั้งกลุ่ม AEC ยังมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความร่วมมือทางด้านนโยบายการเงินการคลังให้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้กลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกันมีความแข็งแกร่งมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันอาจจะทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของแต่ละประเทศมีอิสระน้อยลง ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีนโยบายบริหารเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของประเทศและทิศทางการพัฒนาตามกรอบความร่วมมือในภูมิภาค

การศึกษาฉบับนี้จึงมีจุดประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อทดสอบเชิงประจักษ์ว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาค ทั้งนโยบายทางการเงินและการคลังของประเทศกำลังพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเทศในประชาคมอาเซียนว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical) หรือเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical)
2. การใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบ Countercyclical ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนในกลุ่มที่ใช้ศึกษานั้น ได้ให้น้ำหนักไปทางนโยบายการเงิน หรือนโยบายการคลัง
3. นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ในการตอบสนองวัฏจักรเศรษฐกิจ ภายใต้การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้แบบจำลองพื้นฐานจาก Taylor (1993,2000) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอนุกรมเวลา (time-series) ทางด้านนโยบายการเงินของประเทศกรณีศึกษา โดยใช้ข้อมูลรายไตรมาสตั้งแต่ปี 2544 ถึงปี 2554 และข้อมูลเชิงอนุกรมเวลาทางด้านนโยบายการคลังของประเทศกรณีศึกษา โดยใช้ข้อมูลรายปีตั้งแต่ปี 2539 ถึงปี 2554 อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลทำให้การศึกษานี้ไม่สามารถครอบคลุมประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนได้ทุกประเทศ รวมทั้งข้อมูลในอดีตของประเทศที่ใช้ในการศึกษามีช่วงเวลาที่ไม่นานตามที่ต้องการ รวมถึงการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพ ด้วยวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP-Filter) ที่อาจมีความคลาดเคลื่อนจากปัญหาในด้านการกำหนดพารามิเตอร์ที่เหมาะสม และส่งผลกระทบต่อความคลาดเคลื่อนในการคำนวณช่องว่างผลผลิต (Output gap)

เค้าโครงของบทความ ในหัวข้อที่ 2 จะเป็นการอธิบายถึง สาเหตุของการเกิดวัฏจักรเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจ รวมทั้งวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศกรณีศึกษา

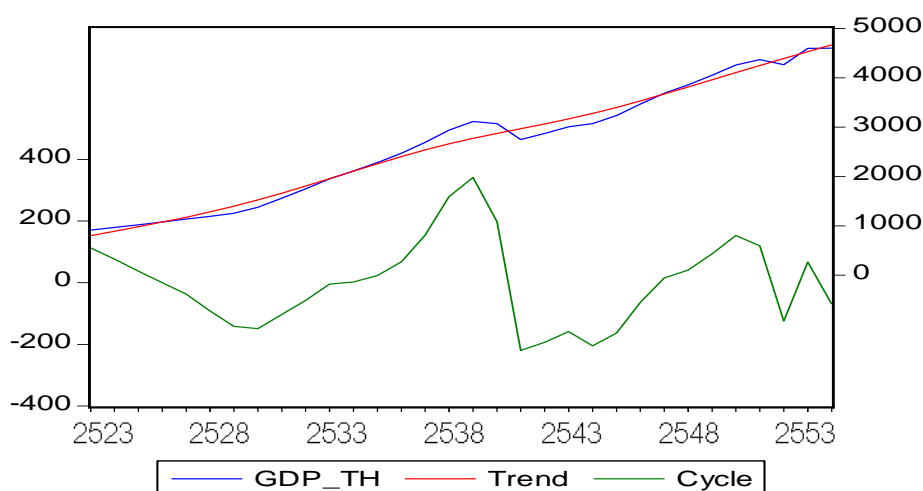
หัวข้อที่ 3 เป็นการอภิปรายถึง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประชาคมอาเซียน และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปมาเปรียบเทียบเพื่อนำมาเป็นบทเรียนแก่ประเทศไทย หัวข้อที่ 4 จะเป็นนำข้อมูลนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศกรณีศึกษา มาทำการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ตามแบบจำลองที่ประยุกต์ใช้จากแบบจำลองของเทอร์เลอร์ และหัวข้อสุดท้ายเป็นการสรุปผลการศึกษาเชิงประจักษ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมแก่ประเทศไทย

2. การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจ

วัฏจักรเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้นักเศรษฐศาสตร์มหภาคให้ความสนใจ วัฏจักรเศรษฐกิจเกิดขึ้นจากความผันผวนในระยะสั้นซึ่งเบี่ยงเบนไปจากแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวทำให้เศรษฐกิจมีการปรับตัวขึ้นลงส่งผลให้เกิดการขยายตัว หรือชะลอตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความผันผวนในระยะสั้นจากแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวมีที่มาจากการเปลี่ยนแปลง (shock) ที่เกิดขึ้นในอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) และ/หรืออุปทานรวม (Aggregate Supply) ในระบบเศรษฐกิจ อุปสงค์รวม และอุปทานรวมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ระดับราคาในระบบเศรษฐกิจเคลื่อนย้ายออกจากดุลยภาพ ส่งผลต่อผลผลิตรวม อัตราการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจ และสุดท้ายส่งผลต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ณ ช่วงเวลานั้น

ในความเป็นจริง อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของทุกประเทศในโลกนั้นเปลี่ยนแปลงและมี shock ในระบบเศรษฐกิจตลอดเวลา การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา ในช่วงที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในช่วงขาขึ้นผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบายการเงินการคลังจำเป็นต้องรักษาระดับการเติบโตให้เหมาะสมและต่อเนื่อง และไม่ให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่สูงเกินไป หรือที่เรียกว่า Leaning against the wind ในทางตรงกันข้าม ผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบายการเงินการคลังจำเป็นต้องกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัวในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 3-1 : วัฏจักรเศรษฐกิจของประเทศไทย

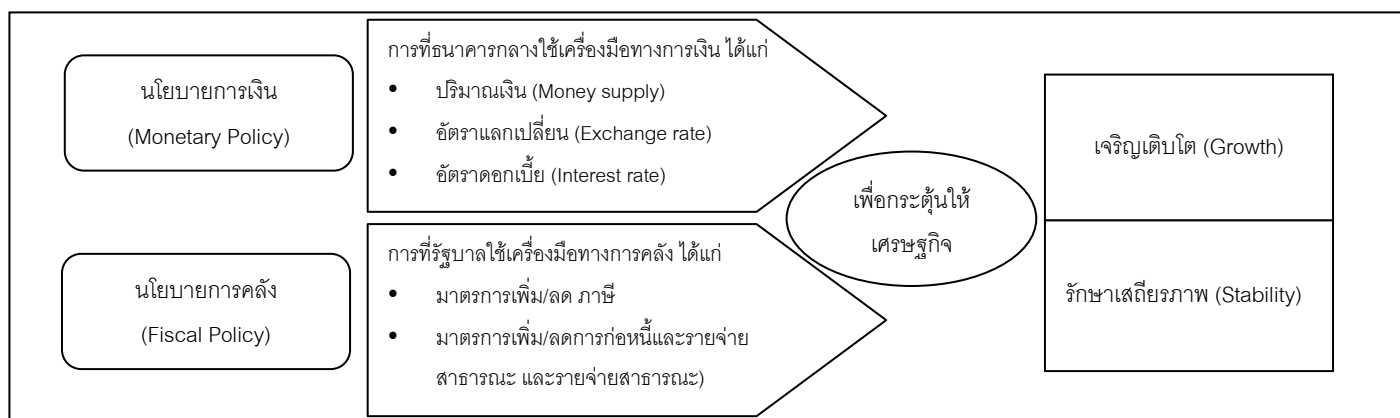


ที่มา: การคำนวณโดยวิธี HP-Filter โดยผู้ศึกษา

แผนภาพที่ 3-1 แสดงให้เห็นถึงวัฏจักรเศรษฐกิจของไทย²ในช่วงปี พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2554 ซึ่งจะเห็นว่าวัฏจักรเศรษฐกิจของไทยอยู่ในช่วงภาวะขาขึ้นในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับศักยภาพ และเริ่มปรับตัวลดลงภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวมีระดับที่ต่ำกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับศักยภาพ

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศส่วนใหญ่ ได้ดำเนินการผ่านนโยบายการเงินการคลัง โดยใช้เครื่องมือต่างๆ ที่ภาครัฐกำกับดูแลเพื่อรักษาระดับเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยนโยบายการเงินเป็นนโยบายที่ธนาคารกลางของแต่ละประเทศควบคุมดูแลผ่านเครื่องมือทางการเงิน ได้แก่ นโยบายอัตราดอกเบี้ย (Interest rate) ปริมาณเงิน (Money Supply) และอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange rate) เป็นต้น ส่วนนโยบายการคลังเป็นนโยบายที่รัฐบาลใช้เครื่องมือทางด้านการคลัง เช่น นโยบายภาษี การใช้จ่ายของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะ เป็นต้น

แผนภาพที่ 3-2 : รูปแบบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค



ที่มา: รวบรวมโดย สศช.

วัฏจักรเศรษฐกิจของทุกประเทศในโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้มีความสอดคล้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้มีหน้าที่และอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายจำเป็นต้องคำนึงถึงวัฏจักรเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลาเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งด้วย

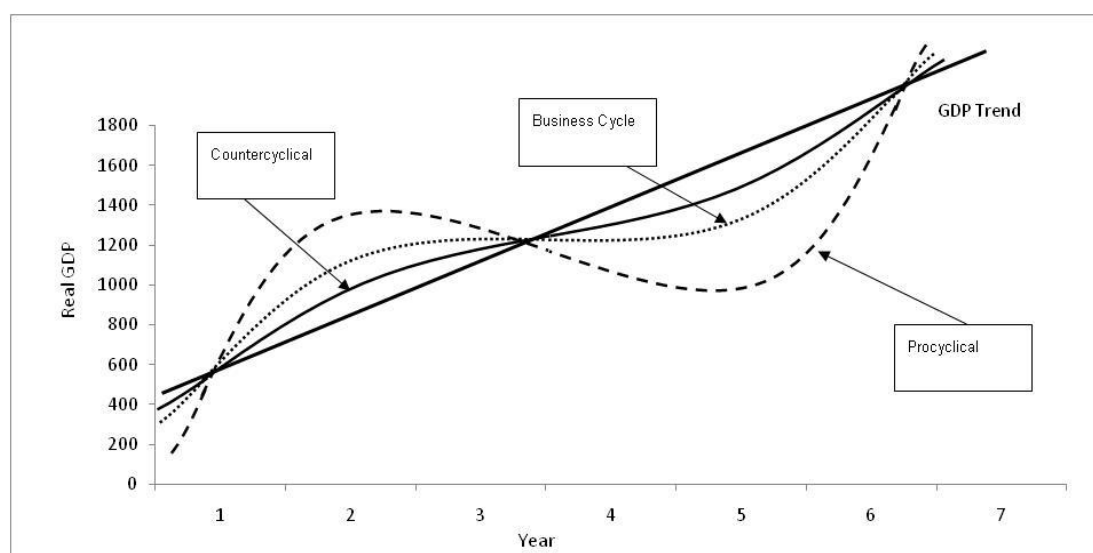
การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยใช้เครื่องมือทางนโยบายการเงิน เช่น การเพิ่มปริมาณเงิน การลดอัตราดอกเบี้ย หรือเครื่องมือทางนโยบายการคลัง เช่น การปรับลดภาษีเงินได้ การเพิ่มรายจ่ายรัฐบาล ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี หรือในทางตรงกันข้าม การใช้เครื่องมือทางนโยบายการเงิน เช่น ลดปริมาณเงิน เพิ่มอัตราดอกเบี้ย หรือเครื่องมือทางนโยบายการคลัง เช่น เพิ่มภาษีเงินได้ การปรับลดรายจ่ายรัฐบาล ในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะชะลอตัว นักเศรษฐศาสตร์ได้นิยามการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวว่า เป็นการดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical) ซึ่งตามทฤษฎีของสำนัก Keynes การดำเนินนโยบายแบบ Procyclical จะส่งผลกระทบในเชิงลบต่อเศรษฐกิจโดยรวม กล่าวคือ การดำเนินนโยบายแบบผ่อนคลายเป็น

² ในภาคผนวกแสดงถึงวัฏจักรเศรษฐกิจของประเทศกรณีศึกษา

ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว จะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างร้อนแรงมากเกินไป เช่นเดียวกับการใช้นโยบายแบบเข้มงวด ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว อาจส่งผลกระทบให้เศรษฐกิจที่ชะลอตัวอยู่ถดถอยได้

ทฤษฎีของสำนัก Keynes เสนอว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคควรดำเนินนโยบายในลักษณะตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจเพื่อปรับสมดุลทางเศรษฐกิจให้อยู่ในเสถียรภาพผ่านเครื่องมือทางการเงินและการคลัง กล่าวคือ เมื่อวัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายควรกระทำผ่านนโยบายการเงิน เช่น การเพิ่มปริมาณเงิน การลดอัตราดอกเบี้ย หรือดำเนินนโยบายการคลัง เช่น การปรับลดภาษีเงินได้ การเพิ่มรายจ่ายรัฐบาล ในทางตรงกันข้าม ในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะขยายตัวได้ดี การใช้เครื่องมือทางนโยบายการเงิน เช่น การลดปริมาณเงิน การเพิ่มอัตราดอกเบี้ย หรือเครื่องมือทางนโยบายการคลัง เช่น การเพิ่มภาษีเงินได้ การปรับลดรายจ่ายรัฐบาล เป็นนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายควรดำเนินการเพื่อลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 3-3 : การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจ



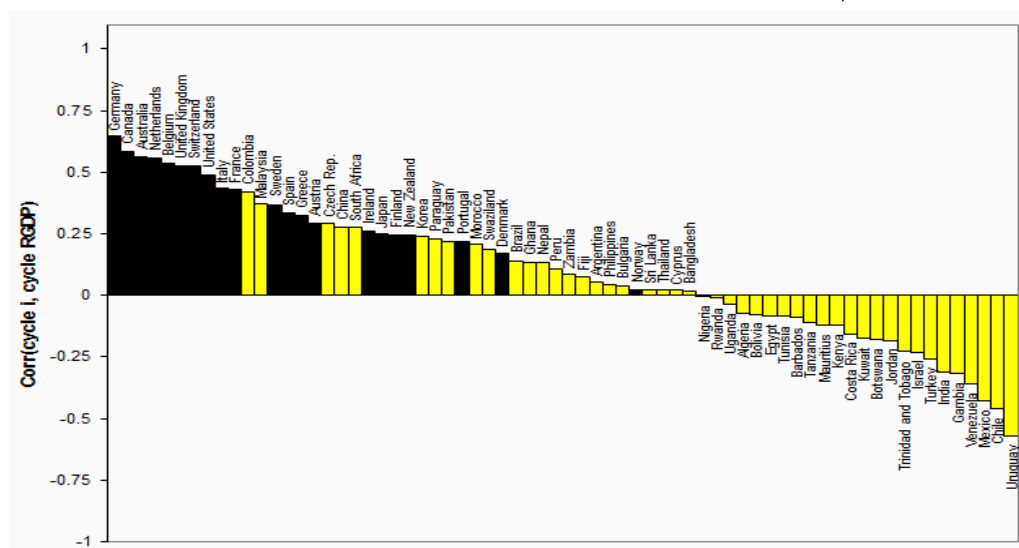
ที่มา: การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตามแนวคิดสำนัก Keynes จัดทำโดย สศช.

แผนภาพที่ 3-3 แสดงถึงการดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบ cyclical โดยเส้นตรง (GDP Trend) แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นในระยะยาว (GDP trend) เส้น Business Cycle แสดงถึงวัฏจักรเศรษฐกิจขึ้นตามปกติ เส้น Countercyclical แสดงถึงการดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical และเส้น Procyclical แสดงถึงการดำเนินนโยบายแบบ Procyclical จากแผนภาพที่ 3 การดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical แสดงให้เห็นถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นมากอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นในระยะยาวมากยิ่งขึ้นในช่วงเศรษฐกิจถดถอย และส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจปรับลดลงมาอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นในระยะยาว มากกว่าการดำเนินนโยบายในรูปแบบปกติในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะขยายตัว ในทางกลับจากแผนภาพที่ 3 เส้น Procyclical แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายแบบ Procyclical ซึ่งจะเห็นว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่ชะลอตัว และเปี่ยงเบนไป

จากแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นในระยะยาวมากยิ่งขึ้นในช่วงเศรษฐกิจถดถอย ในขณะเดียวกัน ในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะขยายตัว จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นในระยะยาวกว่าการดำเนินนโยบายในรูปแบบปกติ (Acyclical)

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมาก ชี้ว่า การเปลี่ยนแปลงขึ้นลงหรือความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีความรุนแรง และยาวนานกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากความไม่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบ Procyclical ซึ่งส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของวัฏจักรเศรษฐกิจมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical เป็นความท้าทายของผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศกำลังพัฒนา Lane (2003) ได้ทำการศึกษาเชิงประจักษ์ของความผันผวนของผลผลิตรวมในประเทศกับระดับการพัฒนาของประเทศ พบว่าความผันผวนของผลผลิตในประเทศกำลังพัฒนาจะมีความผันผวนที่สูงกว่าผลผลิตในประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่า โดยมีสาเหตุจากการที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถดำเนินนโยบาย Countercyclical ได้ Lane ยังได้เสนอว่า การดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical จะสามารถประสบความสำเร็จหากโครงสร้างพื้นฐานเชิงสถาบันมีการพัฒนาอยู่ในระดับสูง สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของ Calderon และคณะ (2012) รวมทั้ง Ocampo (2005) ที่ระบุถึงปัญหาเชิงสถาบัน (institution problem) ในด้านกฎระเบียบ และปัญหาทางด้านองค์กรที่กำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical นอกจากนี้ปัญหาในปัจจุบันด้านสถาบันแล้ว Alesina และคณะ (2008) ได้ชี้แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในการหาสาเหตุของอุปสรรคในการดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical ในประเทศกำลังพัฒนา ว่ามีสาเหตุมาจากการที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Rational Voter) ไม่เชื่อถือนโยบายที่มักมีการคอร์รัปชัน ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะขาขึ้นจึงเรียกร้องให้ภาครัฐมีการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้เกิดภาวะ Procyclical Bias ในประเทศกำลังพัฒนา

แผนภาพที่ 3-4: การวัดระดับ cyclical ของประเทศต่างๆ



ที่มา: Vegh and Vuletin (2012)

การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ไม่เพียงแต่จะเพิ่มความผันผวนทางเศรษฐกิจโดยรวมเท่านั้น แต่ความผันผวนดังกล่าวยังส่งผลกระทบในเชิงลบต่อ

อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่แพร่หลายและได้รับการยอมรับเป็นอย่างสูงของ Ramey and Ramey (1995) ได้ทำการศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างความผันผวนกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 92 ประเทศ รวมทั้งประเทศในกลุ่ม OECD พบว่า ประเทศที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจสูงมีแนวโน้มที่จะมีอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตที่ต่ำกว่าประเทศที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจต่ำกว่า และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Aizenman and Marion (1997) ที่ได้ทำการศึกษาความผันผวนทางเศรษฐกิจกับการลงทุนภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา และพบว่าความผันผวนทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในเชิงลบต่อการลงทุนภาคเอกชน นอกจากนี้แบบจำลองและผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของ Turnovsky และ Chattopadhyay (1998) แสดงให้เห็นถึง อัตราการค้าระหว่างประเทศ การใช้จ่ายนโยบายภาครัฐ และปริมาณเงิน ที่มีความผันผวนสูงส่งผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น

การเคลื่อนไหวไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ จาก Shock ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ และส่งผลให้อุปสงค์มวลรวม และ/หรืออุปทานมวลรวมเบี่ยงเบนไปจากดุลยภาพ การดำเนินนโยบาย Countercyclical เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาควรดำเนินการ เพื่อปรับสมดุลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีความอุปสรรคในการดำเนินการ จากปัจจัยกล่าวถึงในข้างต้น นอกจากนี้การวางแผนนโยบายอนาคตของประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน ยังต้องคำนึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ Asean Economic Community (AEC) ที่กำลังจะเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2558 โดยรายละเอียด แนวทาง และแผนงานของความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

3. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ Asean Economic Community (AEC) และบทเรียนจากสหภาพยุโรป

ในอดีตประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ได้แก่ ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน ลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่ามีความร่วมมือกันหลายด้าน แต่ยังไม่บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้น นโยบายการเงินการคลังของประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่พอสมควร ตารางที่ 1 เป็นการสรุปเป้าหมาย และเครื่องมือของนโยบายการเงินที่ประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนใช้อยู่ในปัจจุบัน และตารางที่ 2 แสดงถึงภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่มีความแตกต่างกัน

ตารางที่ 3-1: การดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่านมาของประเทศในกลุ่มอาเซียน

ประเทศ	เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน	เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินที่สำคัญ
บรูไน	เสถียรภาพทางด้านราคา และอัตราแลกเปลี่ยน	<ul style="list-style-type: none"> การควบคุมระดับปริมาณเงินในระบบ การออกพันธบัตรซุกุก (Sukuk) การกำหนดอัตราส่วนของเงินสำรองระหว่างประเทศ (Foreign Reserve Requirement)
กัมพูชา	เสถียรภาพทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน	<ul style="list-style-type: none"> การเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (Managed float exchange rate) โดยเฉพาะเงินสกุลดอลลาร์ สรอ. การควบคุมระดับปริมาณเงินในระบบ โดยการกำหนดอัตราส่วนเงินทุนสำรองของธนาคารพาณิชย์ ระดับเงินฝากในอัตราคงที่

ประเทศ	เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน	เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินที่สำคัญ
		<ul style="list-style-type: none"> ยังไม่มี การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน
อินโดนีเซีย	เสถียรภาพทางด้านราคา และอัตราแลกเปลี่ยน	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (Managed float exchange rate) การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs)
ลาว	เสถียรภาพทางด้านราคา และอัตราแลกเปลี่ยน	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (Managed float exchange rate) โดยเฉพาะเงินสกุลบาท และสกุลดอลลาร์ สรอ. การกำหนดอัตราส่วนของเงินสำรองระหว่างประเทศ การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs) การออกพันธบัตรธนาคารกลางในสกุลกีบและสกุลดอลลาร์ สรอ.
มาเลเซีย	เสถียรภาพทางด้านราคา อัตราแลกเปลี่ยน และระบบการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน (Managed float exchange rate) การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs)
พม่า	เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (Reserve Requirement) การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs)
ฟิลิปปินส์	เสถียรภาพทางด้านราคา	<ul style="list-style-type: none"> การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs) การกำหนดสัดส่วนเงินฝากสภาพคล่อง (Deposit requirement) การใช้หน้าต่างตั้งรับ (Standing Facilities) เพื่อให้สถาบันการเงินใช้เป็นช่องทางในการกู้หรือให้กู้แก่ธนาคารกลาง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (Reserve Requirement)
สิงคโปร์	เสถียรภาพทางด้านราคา	<ul style="list-style-type: none"> การใช้หน้าต่างตั้งรับ (Standing Facilities) เพื่อให้สถาบันการเงินใช้เป็นช่องทางในการกู้หรือให้กู้แก่ธนาคารกลาง การสวอปเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Swaps)
ไทย	เสถียรภาพทางด้านราคา	<ul style="list-style-type: none"> การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (Reserve Requirement) การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs) การใช้หน้าต่างตั้งรับ (Standing Facilities) เพื่อให้สถาบันการเงินใช้เป็นช่องทางในการกู้หรือให้กู้แก่ ธปท. ได้

ประเทศ	เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน	เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินที่สำคัญ
เวียดนาม	เสถียรภาพทางด้านราคา	<ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย • การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (Reserve Requirement) • การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operations หรือ OMOs) • การปรับลด/เพิ่มค่าเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ • การกำหนดอัตราส่วนของเงินสำรองระหว่างประเทศ (Foreign Reserve Requirement)

ที่มา: รวบรวมโดย สศช.

ตารางที่ 3-2: ภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในกลุ่มอาเซียน

ประเทศ	ปี พ.ศ.				
	2549	2550	2551	2552	2553
สิงคโปร์	20.0	20.0	18.0	18.0	17.0
กัมพูชา	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
บรูไน	27.5	27.5	27.5	25.5	25.5
มาเลเซีย	28.0	27.0	26.0	25.0	25.0
เวียดนาม	28.0	28.0	28.0	25.0	25.0
อินโดนีเซีย	30.0	30.0	30.0	28.0	25.0
ฟิลิปปินส์	35.0	35.0	35.0	30.0	30.0
พม่า	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
ไทย	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
ลาว	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนในปี พ.ศ.2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2563 โดยมีองค์ประกอบ 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

ทั้งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายที่จะจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ภายในปี พ.ศ. 2558 และความร่วมมือดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งเป็นจุดสนใจในการศึกษาครั้งนี้ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายเพื่อสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนให้แต่ละประเทศมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานอย่างเสรี โดยมุ่งเน้นการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (single market and single production base) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค และการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากนี้ อาเซียนยังตั้งเป้าหมายการรวมตัวของตลาดเงินและตลาดทุน

ภายในปี 2558 เนื่องจากระบบการเงินที่มีการรวมตัวกันและทำงานได้อย่างราบรื่น โดยมีระบบการบริหารจัดการบัญชีทุน (capital account regime) ที่เสรีขึ้น และมีตลาดทุนที่เชื่อมโยงระหว่างกัน จะช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน และการเคลื่อนย้ายเงินทุนในภูมิภาคเพิ่มขึ้นตามแผนงานการรวมกลุ่มทางการเงินของอาเซียน โดยกลุ่มประเทศอาเซียนมีแผนงานที่จะดำเนินมาตรการต่างๆ ดังนี้

1. **การเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงิน (Financial Service Liberalization)** โดยการเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินแบบก้าวหน้าภายในปี 2558 ยกเว้นสาขาย่อยบางสาขาและธุรกรรมบางรายการ

2. **การเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายบัญชีทุน (Capital Account Liberalisation)** โดยการยกเลิกมาตรการควบคุมเงินทุนเคลื่อนย้าย (capital controls) และข้อจำกัดต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีขึ้น โดยครอบคลุมถึงการยกเลิกข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายเงินบัญชีเดินสะพัดและเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รวมถึงเงินลงทุนในหลักทรัพย์ (portfolio flows)

3. **การพัฒนาตลาดทุน (Capital Market Development)** โดยการเสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาวเพื่อรองรับการพัฒนาตลาดทุนของอาเซียนตามเป้าหมายระยะยาว ที่เน้นให้เกิดความร่วมมือของตลาดทุนระหว่างประเทศในอาเซียน โดยได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาตลาดทุนของอาเซียนอย่างบูรณาการ (Implementation Plan for an Integrated Capital Market) เพื่อเสริมสร้างการเข้าถึงตลาด ความเชื่อมโยงกันและการมีสภาพคล่อง

4. **การสร้างควมมีเสถียรภาพและการรวมตัวทางการเงินในเอเชียตะวันออก** อาเซียนได้ดำเนินหลายมาตรการเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพทางการเงินในเอเชียตะวันออก เพื่อมุ่งสู่การรวมตัวทางการเงินมากขึ้นกับจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี มาตรการสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ **ความคิดริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (Chiang Mai Initiative Multilateralisation: CMIM)** ซึ่งเป็นความตกลงการแลกเปลี่ยนเงินตราแบบพหุภาคี เพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหาสภาพคล่องระยะสั้น **ความคิดริเริ่มอื่น** ได้แก่ **การพัฒนาตลาดตราสารหนี้เอเชีย (Asian Bond Market Initiative: AMBI)** ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี 2548 โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้สกุลเงินตราท้องถิ่นที่ลึกซึ้งในประเทศสมาชิกอาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี) ภายใต้แผนงานการพัฒนาตลาดตราสารหนี้เอเชีย มาตรการที่สำคัญลำดับแรก คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการออกตราสารหนี้ การอำนวยความสะดวกความต้องการของผู้ซื้อ การเสริมสร้างด้านกฎระเบียบและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ โดยเมื่อเดือนพฤษภาคม 2553 **อาเซียนได้จัดตั้งองค์การค้ำประกันสินเชื่อและการลงทุน (Credit Guarantee and Investment Facility: CGIF)** เพื่อสนับสนุนการออกพันธบัตรตราสารหนี้ของภาคเอกชนในอาเซียน+3

5. **การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบระงับภัยทางเศรษฐกิจของภูมิภาคและการเฝ้าติดตาม** อาเซียนได้เริ่มกระบวนการระงับภัยทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2542 รวมทั้งสนับสนุนการหารือเชิงนโยบายระดับภูมิภาค ทบทวนประเด็นด้านเศรษฐกิจ และสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง โดยในปัจจุบันอาเซียนอยู่ระหว่างจัดตั้งหน่วยระงับภัยทางเศรษฐกิจและการเงินของอาเซียน (Macroeconomic and

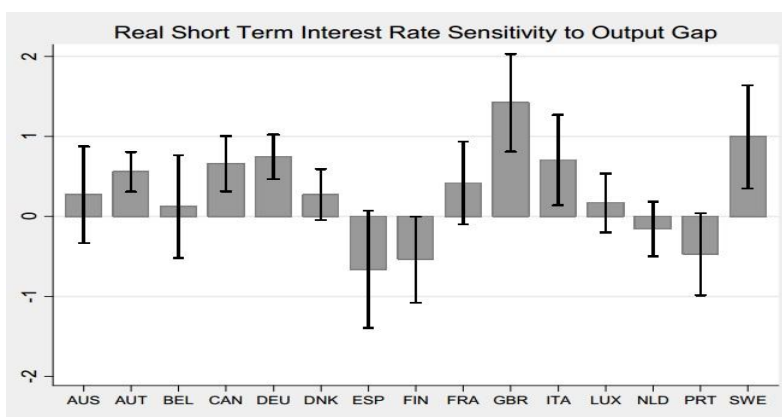
Finance Surveillance Office: MFSO) ณ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการติดตามและเฝ้าระวังภัยในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจภายหลังการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานเป็นไปอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก โดยมุ่งเน้น การเป็นตลาด และฐานการผลิตเดียว ล้วนเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศสมาชิก ควรมีความสอดคล้องกันมากขึ้น เนื่องจากการดำเนินนโยบายที่มีความเหลื่อมล้ำกันของประเทศสมาชิกอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม เช่น ภาษีนิติบุคคลที่เหลื่อมล้ำกันในระดับสูง อาจก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายฐานการลงทุน จากประเทศที่มีอัตราภาษีนิติบุคคลในระดับที่สูงไปสู่ประเทศที่มีอัตราภาษีนิติบุคคลในระดับที่ต่ำกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของบริษัทข้ามชาติ (MNCs) ที่มีฐานการผลิตอยู่ในหลายประเทศ เช่นเดียวกันกับภาษีบุคคลธรรมดาที่แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากประเทศที่มีอัตราภาษีในระดับที่สูงไปสู่ประเทศที่มีอัตราภาษีในระดับที่ต่ำกว่า ด้วยเหตุนี้ประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนควรมีการปรับโครงสร้างทางภาษีให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน (convergence) เพื่อรักษาความสามารถทางการแข่งขันของประเทศสมาชิก ในส่วนของนโยบายการเงินนั้น อัตราแลกเปลี่ยนนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ประเทศสมาชิกควรให้ความสำคัญในการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และไม่ให้เกิดการได้หรือเสียประโยชน์มากเกินไป ดังนั้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สอดคล้องกันมากขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกจะช่วยส่งเสริมให้การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์หลักที่วางไว้

นอกเหนือไปจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของแต่ละประเทศ ข้อตกลงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ยังมีมาตรการทางการเงินร่วมกันโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ประกอบกับเป็นภูมิคุ้มกันกับความผันผวนมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นจากผลกระทบของเงินทุนเคลื่อนย้ายที่คาดว่าจะมีการขยายตัว และมีเงินทุนไหลเข้าออกอย่างรวดเร็วมากขึ้นภายหลังการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในประเทศอาเซียน อย่างไรก็ตาม แผนการดำเนินการทางด้านความร่วมมือทางการเงินของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคตยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าความร่วมมือทางการเงินในสหภาพยุโรปที่มีการใช้สกุลเงินร่วมกัน และมีการดำเนินนโยบายการเงินร่วมกัน ผ่านธนาคารกลางยุโรป การรวมกลุ่มของประเทศในสหภาพยุโรป (European Union) ที่มีความร่วมมือในการดำเนินนโยบายการเงินอยู่ในระดับสูง ทั้งจากใช้สกุลเงินร่วมกันในกลุ่มสหภาพยุโรปทั้ง 17 ประเทศ ซึ่งประเทศในสหภาพยุโรปได้รับประโยชน์จากการที่มีต้นทุนการค้าที่ต่ำลง และทำให้การดำเนินการค้าในตลาดเดียวมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ประกอบกับการกำหนดนโยบายการเงินร่วมกันจากธนาคารกลางยุโรปที่ส่งผลให้นโยบายการเงินในภูมิภาคมีเอกภาพ ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายการเงินในระดับสูงของสหภาพยุโรปในขณะที่ ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย และนโยบายการคลังของตนเอง ส่งผลให้การประสานนโยบายการเงินการคลัง ในบางประเทศเป็นไปได้โดยไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ความไม่สอดคล้องในนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในสหภาพยุโรป และเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะในสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นบทเรียนที่สำคัญต่อแผนการดำเนินการทางด้านความร่วมมือทางการเงินในอนาคตของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ความร่วมมือกันทางนโยบายการเงิน ที่ไม่สอดคล้องกับอิสระในการดำเนินนโยบายคลัง เป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในประเทศตนเองไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างคล่องตัว และส่งผลให้ปัญหาทางเศรษฐกิจลุกลามไปในระดับภูมิภาค ผลการศึกษาของ Aghion และคณะ (2012) พบว่า การดำเนินนโยบายการเงินผ่านธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank) ส่งผลให้ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่น และมีอิทธิพลในการดำเนินนโยบายการเงินผ่านธนาคารกลางยุโรปที่ต่ำกว่าประเทศหลักในกลุ่มไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินแบบ Countercyclical ได้ เนื่องมาจากนโยบายการเงินของทั้งสหภาพยุโรปนั้นถูกกำหนดโดยธนาคารกลางยุโรป ซึ่งส่งผลให้ประเทศ สเปน ฟินแลนด์ และโปรตุเกส ขาดอิสระทางการดำเนินนโยบายการเงิน และไม่สามารถรักษาเสถียรภาพในประเทศผ่านนโยบายการเงินได้และเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อวิกฤติเศรษฐกิจในสหภาพยุโรปที่ยังคงดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

แผนภาพที่ 3-5: การทดสอบเชิงประจักษ์ของระดับ Cyclical ในกลุ่มสหภาพยุโรป



ที่มา: Aghion et al. (2012)

แผนภูมิข้างต้นแสดงถึงระดับการดำเนินนโยบายการเงินแบบ Countercyclical ของประเทศในกลุ่มซึ่งสามารถเห็นได้ชัดเจนว่า อังกฤษ และสวีเดนที่มีการดำเนินนโยบายการเงินผ่านธนาคารกลางของตนเองที่มีความเป็นอิสระมากกว่าสามารถดำเนินนโยบายการเงินแบบ Countercyclical อยู่ในระดับที่สูง ในขณะที่ประเทศสเปน ฟินแลนด์ และโปรตุเกสซึ่งไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางด้านนโยบายการเงินต่อธนาคารกลางของสหภาพยุโรปมากนัก ไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินแบบ Countercyclical ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤตหนี้สาธารณะในยุโรปขึ้นได้

ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการคลังที่แต่ละประเทศมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณ และนโยบายการคลังของตนเองอย่างอิสระภายใต้กรอบการขาดดุลงบประมาณที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายการเงินร่วมกันและการเป็น Single Market ย่อมส่งผลถึงความเป็นอิสระที่ลดลงของนโยบายการคลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการจัดตั้งสหภาพยุโรป เช่นเดียวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งหวังจะเป็น Single Market อีกทั้งการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีเพื่อลดต้นทุนการผลิตของประเทศในกลุ่มอาเซียน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของการดำเนินนโยบายการคลังเช่นเดียวกันกับสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางด้านภาษีที่มีความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียน จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่

แรงงาน/ผู้ประกอบการจะพิจารณาย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศที่มีระดับภาษีที่ต่ำกว่าได้ ดังนั้น ทุกๆประเทศในกลุ่มจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภาษีเพื่อรักษาระดับความสามารถทางการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตรงต่อความเป็นอิสระทางการดำเนินนโยบายการคลัง นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางการดำเนินนโยบายการคลังที่ลดลงจะทำให้ความสามารถในการปรับสมดุลทางเศรษฐกิจอย่างอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ลดตามไปด้วย

ความล้มเหลวของการรวมกลุ่มทางการเงินและการดำเนินนโยบายการเงินของสหภาพยุโรป ที่ส่งผลถึงความไม่สอดคล้องของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง จึงเป็นบทเรียนที่สำคัญต่อแผนการดำเนินการทางด้านความร่วมมือทางการเงินในอนาคตของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อีกทั้งข้อจำกัดทางด้านความเป็นอิสระของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical เพื่อปรับสมดุลทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับวัฏจักร อย่างไรก็ตามการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสมภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคต ควรคำนึงถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ผ่านมาเป็นปัจจัยหนึ่งด้วย ดังนั้นในส่วนถัดไปของการศึกษานี้จึงทำการทดสอบเชิงประจักษ์ว่า การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในกลุ่ม AEC ที่ผ่านมามีการใช้นโยบายทางการเงินและการคลังของประเทศในกลุ่มอาเซียนไปในทิศทางเดียวกับวงจรเศรษฐกิจ (Procyclical) หรือไปในทิศทางตรงกันข้ามกับวงจรเศรษฐกิจ (Countercyclical) ด้วยการประยุกต์ใช้แบบจำลองที่มีพื้นฐานจาก Taylor (1993,2000)

4. การทดสอบเชิงประจักษ์ในด้านการวัดระดับของ Cyclical ในกลุ่มประเทศอาเซียน

4.1 การทดสอบ Cyclical ของนโยบายการเงิน

การศึกษานี้ นำข้อมูลทั้งทางด้านนโยบายการเงิน ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และอัตราแลกเปลี่ยนจากฐานข้อมูล CEIC DATA ส่วนข้อมูลผลผลิตศักยภาพ (Potential GDP) และการประมาณการดุลงบประมาณที่เหมาะสม (Structural Budget Balance) ได้มาจากคำนวณผ่านวิธี HP-Filter³ การศึกษานี้ทำการวิเคราะห์นโยบายการเงินในประเทศกลุ่ม AEC 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ สำหรับประเทศอื่นในกลุ่มประชาคม AEC ด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูลจึงไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้ได้

การวัดระดับการดำเนินนโยบายการเงินแบบ Countercyclical มาจากข้อมูลรายไตรมาสตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2554 ของประเทศในกลุ่มดังกล่าว โดยอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงคำนวณจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในแต่ละประเทศกับอัตราเงินเฟ้อทั่วไป ช่องว่างผลผลิตคำนวณจากอัตราเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติกับผลผลิตระดับศักยภาพที่คำนวณด้วยวิธี HP Filter ข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไปคำนวณจากส่วนต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐของแต่ละประเทศกับอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐของแต่ละประเทศในไตรมาสก่อนหน้า โดยอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริงในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษามีค่าเฉลี่ยเป็นบวกในประเทศ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แสดงให้เห็นถึงอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินอยู่ในระดับที่สูงกว่า

³ การคำนวณหาระดับศักยภาพการผลิตของประเทศมีอยู่ 3 วิธีหลักได้แก่ 1) วิธี Growth Accounting โดยพิจารณาจากสมการการผลิตโดยรวมตามแนวคิดของ Solow Growth Model 2) วิธีเชิงอนุกรมเวลา เช่น วิธี HP-filter และ 3) วิธี Structural VAR วิธีการคำนวณที่สะดวก และแพร่หลายที่สุด คือวิธี HP-filter และด้วยข้อจำกัดทางข้อมูลของประเทศกรณีศึกษา จึงทำให้การศึกษานี้ไม่สามารถคำนวณ Potential Output ด้วยวิธีอื่นได้

อัตราเงินเฟ้อทั่วไป ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริงในประเทศไทย และสิงคโปร์ มีค่าติดลบ แสดงให้เห็นถึงอัตราเงินเฟ้อทั่วไปมีระดับสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาด โดยค่าเบี่ยงเบนเฉลี่ย หรือความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริงในประเทศ สิงคโปร์ และอินโดนีเซียอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มที่ใช้ในการศึกษา โดยประเทศไทยมีค่าความผันผวนอยู่ในระดับปานกลาง

แบบจำลองพื้นฐานที่ใช้ในการวัดระดับ cyclical ของนโยบายการเงินส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจาก Taylor (1993,2000) โดย Taylor วัดระดับ cyclical จากการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยที่ขึ้นกับช่องว่างผลผลิต (Output Gap) โดยส่วนต่างระหว่างอัตราเงินเฟ้อและอัตราเงินเฟ้อเป้าหมายเป็นปัจจัยประการสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องคำนึงถึง โดยแบบจำลองพื้นฐานในรูปแบบของ Taylor เป็นไปตามสมการที่ 1:

$$i = \pi + \alpha(y - y^*) + \beta(\pi - \pi^*) + r^* \quad \text{สมการที่ 1}$$

โดย i คือ อัตราดอกเบี้ยนโยบาย หรืออัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงิน

π คือ อัตราเงินเฟ้อ

r^* คือ อัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ

$y_t - y_t^*$ คือ ช่องว่างผลผลิตที่คำนวณจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่เกิดขึ้นจริง y_t กับ ผลผลิตระดับศักยภาพ y_t^*

$\pi - \pi^*$ คือ ส่วนต่างระหว่างอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อเป้าหมาย

วิธีการคำนวณผลผลิตศักยภาพโดยวิธีเชิงอนุกรมเวลา (Time Series) ที่เป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน ซึ่งก็คือวิธี HP filter ที่เป็นเครื่องมือทางสถิติเพื่อใช้ในการหาแนวโน้มของอัตราการเจริญเติบโตที่มีค่าความแปรปรวนต่ำที่สุด โดยวิธี HP filter แยกองค์ประกอบในชุดข้อมูลออกเป็น ข้อมูลวัฏจักร (Cycle) และข้อมูลแนวโน้ม (Trend) และหาขนาดของการเคลื่อนไหวของผลผลิตที่แท้จริงรอบๆแนวโน้มของตัวเองให้มีค่าต่ำที่สุดผ่านสมการ

$$\min_{y^*} \sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2 \quad \text{สมการที่ 2}$$

โดย $(\ln Y_t - \ln Y_t^*)^2$ เป็นองค์ประกอบในด้านข้อมูลวัฏจักร

และ $[(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2$ เป็นองค์ประกอบข้อมูลแนวโน้ม สำหรับค่าพารามิเตอร์ λ สำหรับข้อมูลรายไตรมาส นั้น โดยปกติจะถูกตั้งค่าไว้ที่ 1600⁴ ซึ่งผลผลิตศักยภาพนั้นจะคำนวณมาจากค่าต่ำสุดของทั้งสององค์ประกอบ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการเงินในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งการส่งออกถือเป็นรายได้หลักในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา อัตราแลกเปลี่ยนจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การวัดระดับการดำเนินนโยบายการเงินแบบ Countercyclical ได้ทำการทดสอบด้วยการวัดระดับความอ่อนไหว (Sensitivity) ของอัตราดอกเบี้ยในระยะสั้นที่แท้จริงกับช่องว่างผลผลิต และเพิ่มเติมตัวแปรอัตราแลกเปลี่ยนเข้าไปด้วยเพื่อให้มีความเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้น การหาผลลัพธ์จากสมการถดถอยด้วยข้อมูลเชิงอนุกรมเวลา

⁴ ค่าของ λ จะแปรผันไปตามความละเอียดของข้อมูล

(Time series) ควรคำนึงถึงความเสถียรของข้อมูล (Stationary) เพื่อป้องกันการเกิด Spurious Regression ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ จึงเลือกใช้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่ได้ทำการทดสอบแล้วว่าเป็นข้อมูลที่มีความเสถียร ในขณะที่ ข้อมูลอัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงิน (Nominal Interest) ซึ่งมักมีปัญหาความเสถียรของข้อมูล โดยแบบจำลองที่ได้ใช้ในการศึกษาเป็นไปตามสมการที่ 3 :

$$rr_{it} = \beta_{it}(y_{it} - y_{it}^*) + \alpha(e_{it} - e_{it-1}) + \varepsilon_{it} \quad \text{สมการที่ 3}$$

โดย rr คือ อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริงที่คำนวณจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นกับอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

$y_{it} - y_{it}^*$ คือ ช่องว่างผลผลิตที่คำนวณจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่เกิดขึ้นจริง y_{it} กับ ผลผลิตระดับศักยภาพ y_{it}^*

$e_{it} - e_{it-1}$ คือ ส่วนต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ e_{it} และอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯในไตรมาสก่อนหน้า e_{it-1}

α คือ ค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงถึง การตอบสนองของส่วนต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ และอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯในไตรมาสก่อนหน้ากับช่องว่างผลผลิต

ค่าสัมประสิทธิ์ β เป็นค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงถึง การตอบสนองของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริงกับช่องว่างผลผลิต ค่าสัมประสิทธิ์ β ที่เป็นค่าบวกแสดงถึง การปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยเป็นไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือการดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical โดยการลดอัตราดอกเบี้ยในขณะที่ยังมีระดับผลผลิตจริงอยู่ต่ำกว่าระดับศักยภาพ หรือ การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเมื่อระดับผลผลิตจริงอยู่สูงกว่าระดับศักยภาพ ในทางตรงกันข้าม ค่าสัมประสิทธิ์ β ที่เป็นค่าลบแสดงถึง การปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยไปในทิศทางเดียวกับวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือการดำเนินนโยบายแบบ Procyclical โดยการลดอัตราดอกเบี้ยในขณะที่ยังมีระดับผลผลิตจริงอยู่สูงกว่าระดับศักยภาพ หรือการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเมื่อระดับผลผลิตจริงอยู่ต่ำกว่าระดับศักยภาพ

ตารางที่ 3-3 : ผลลัพธ์ของสมการถดถอยจาก $rr_{it} = rr_{it-1} + \beta_{it}(y_{it} - y_{it}^*) + \alpha(e_{it} - e_{it-1}) + \varepsilon_{it}$

ตัวแปรตาม	อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริง				
	ไทย	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์
$y - y^*$	-0.1325	0.1671	-0.0936	-0.1146	0.0139
t-statistics	-2.3931	2.1605	-3.2639	-3.4361	1.2974
$e - e^*$	-0.3570	0.0000	-4.5143	2.6020	-0.2037
t-statistics	-1.6146	-0.0050	-2.2334	0.6895	-1.0223

ผลลัพธ์จากแบบจำลองตามสมการที่ 3 ให้เห็นว่า ประเทศในกลุ่ม AEC ส่วนใหญ่ที่ได้ทำการศึกษา ได้แก่ ประเทศไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ดำเนินนโยบายการเงินแบบ Procyclical ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษามากมายที่ผ่านมาว่า ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถดำเนินนโยบาย Countercyclical ได้เท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นผลมาจากอุปสรรคเชิงสถาบัน ทางด้านกฎระเบียบและปัญหาทางด้านองค์กร ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพิงการส่งออกในระดับสูง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายการเงินไม่สามารถให้น้ำหนักในการลดระดับช่องว่างผลผลิตที่เกิดขึ้นได้มากนัก นอกจากนี้

ผู้กำหนดนโยบายอาจคำนึงถึงการใช้ระยะเวลาการส่งผ่านนโยบายการเงินสู่ภาคเศรษฐกิจจริง จึงทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถดำเนินนโยบายแบบด้านวงจรเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองกับวัฏจักรเศรษฐกิจในทันที นอกจากนี้เป้าหมายนโยบายการเงินที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศเช่น เป้าหมายเงินเฟ้อ เป้าหมายอัตราแลกเปลี่ยน ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงเป้าหมายทางการเงินที่ตั้งไว้มากกว่าการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อตอบสนองกับวัฏจักรเศรษฐกิจ ผลจากการศึกษา พบว่า ไทยมีระดับการดำเนินนโยบายแบบ Procyclical สูงที่สุด ตามด้วยสิงคโปร์และมาเลเซีย ในขณะที่อินโดนีเซียสามารถใช้นโยบายการเงินแบบ Countercyclical เป็นกลไกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งนโยบายการเงินที่มีอัตราเงินเฟ้อเป็นเป้าหมาย จากค่าตัวสัมประสิทธิ์ในแบบจำลองที่มีค่าบวก

4.2 การทดสอบ Cyclical ของนโยบายการคลัง

การทดสอบนโยบายการคลังในการศึกษานี้ใช้ข้อมูลรายปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539-2554 เช่นเดียวกับการทดสอบนโยบายการเงิน ข้อจำกัดของข้อมูลทำให้การวิเคราะห์นโยบายการคลังในประเทศกลุ่ม AEC ทำได้เพียง 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แม้นโยบายการเงินจะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ รวมทั้งข้อจำกัดในระยะเวลาการส่งผ่านนโยบายการเงินสู่เศรษฐกิจจริง ภาครัฐอาจเลือกใช้นโยบายการคลังเป็นกลไกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคได้ ในการศึกษานี้ได้ใช้แบบจำลองของ Taylor (2000) มาประยุกต์ใช้เช่นเดียวกับการทดสอบนโยบายการเงิน โดยสมการต้นแบบของ Taylor ในการทดสอบระดับ Cyclical เป็นไปตามสมการที่ 4:

$$b = b^* - \gamma(y - y^*) \quad \text{สมการที่ 4}$$

โดย b คือ สัดส่วนดุลงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ
 b^* คือ สัดส่วนดุลงบประมาณที่เหมาะสมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ
 $y_t - y_t^*$ คือ ช่องว่างผลผลิตที่คำนวณจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่เกิดขึ้นจริง y_t กับ ผลผลิตระดับศักยภาพ y_t^*
 γ คือ ค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงถึงการปรับเปลี่ยนงบประมาณไปตามการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างผลผลิต

การตั้งงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละประเทศมักมีการคำนึงถึงการใช้งบประมาณในปีก่อนหน้า ดังนั้นแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาจึงได้เพิ่มเติมตัวแปรส่วนต่างระหว่างสัดส่วนดุลงบประมาณต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติกับสัดส่วนของดุลงบประมาณที่เหมาะสมต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปีก่อนหน้า ดังสมการที่ 5:

$$b - b^* = \omega(b - b^*)_{-1} - \gamma(y - y^*) + \varphi \quad \text{สมการที่ 5}$$

โดย $b - b^*$ คือ ส่วนต่างระหว่างสัดส่วนดุลงบประมาณต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติกับสัดส่วนของดุลงบประมาณที่เหมาะสม ต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ

$y_i - y_i^*$ คือ ช่องว่างผลผลิตที่คำนวณจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่เกิดขึ้นจริง y_i กับ ผลผลิตระดับศักยภาพ y_i^*

$b - b^*_{t-1}$ คือ ส่วนต่างระหว่างสัดส่วนดุลงบประมาณต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติกับสัดส่วนของดุลงบประมาณที่เหมาะสมต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปีก่อนหน้า

ค่าสัมประสิทธิ์ γ เป็นค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงถึง การตอบสนองของ $b - b^*$ กับช่องว่างผลผลิต ค่าสัมประสิทธิ์ γ ที่เป็ค่าบวกแสดงถึง การปรับเปลี่ยนงบประมาณไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือการดำเนินนโยบายแบบ Countercyclical โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลในขณะทีระดับผลผลิตจริงอยู่ต่ำกว่าระดับศักยภาพ หรือ การปรับลดการใช้จ่ายของรัฐบาลเมื่อระดับผลผลิตจริงอยู่สูงกว่าระดับศักยภาพ ในทางตรงกันข้าม ค่าสัมประสิทธิ์ γ ที่เป็ค่าลบแสดงถึง การปรับเปลี่ยนงบประมาณไปในทิศทางเดียวกับวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือการดำเนินนโยบายแบบ Procyclical โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลในขณะทีระดับผลผลิตจริงอยู่สูงกว่าระดับศักยภาพ หรือ การปรับลดการใช้จ่ายของรัฐบาลเมื่อระดับผลผลิตจริงอยู่ต่ำกว่าระดับศักยภาพ

ตารางที่ 3-4 : ผลลัพธ์ของสมการถดถอยจาก $b - b^* = \omega(b - b^*)_{-1} - \gamma(y - y^*) + \varphi$

ตัวแปรตาม	ส่วนต่างของดุลงบประมาณกับดุลที่สะท้อนการดำเนินงานของรัฐบาล				
	ไทย	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์
$y - y^*$	0.3958	0.0113	0.0089	0.5298	0.2170
t-statistics	3.6788	0.2953	0.1044	3.4798	1.2895

ผลลัพธ์จากสมการถดถอยเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมากที่พบว่าประเทศกำลังพัฒนามีอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Countercyclical และการดำเนินนโยบายการคลังมักจะอยู่ในรูปแบบ Procyclical โดยผลลัพธ์ในการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศในกลุ่มตัวอย่างใช้นโยบายการคลังแบบ Countercyclical และให้น้ำหนักกับการดำเนินนโยบายการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการใช้นโยบายการเงินในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึงปี พ.ศ.2554 โดยประเทศไทย และสิงคโปร์ให้น้ำหนักกับการใช้นโยบายการคลังเป็นกลไกในการรักษาเสถียรภาพด้วยการดำเนินนโยบายไปในทางตรงกันข้ามกับวงจรเศรษฐกิจในระดับสูง และมีนัยยะสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์มีระดับการดำเนินนโยบายการคลังด้านวัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่า ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้สามารถดำเนินนโยบายการคลังแบบด้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้โดยเฉพาะประเทศไทย และสิงคโปร์ ในขณะที่การดำเนินนโยบายการเงินนั้น ประเทศไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ยังคงดำเนินนโยบายการเงินตามวัฏจักรเศรษฐกิจ มีเพียงประเทศอินโดนีเซียที่สามารถดำเนินนโยบายการเงินแบบด้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายการเงินแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศกรณีศึกษา อาจจะเป็นผลจากข้อจำกัดบางประการ ดังนี้

1. โครงสร้างทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงการส่งออกในระดับสูง ทำให้ต้องคำนึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะด้านอัตราแลกเปลี่ยน
 2. การกำหนดเป้าหมายนโยบายการเงินที่บางประเทศอาจใช้ตัวแปรอื่น เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน หรือปริมาณเงินเป็นเป้าหมาย ทำให้ประเทศกรณีศึกษาอาจไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินเพื่อดำเนินการเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่
 3. ระยะเวลาของการส่งผ่านและการส่งผลกระทบนโยบายการเงินสู่ภาคเศรษฐกิจจริงที่ใช้เวลาค่อนข้างนาน ประกอบกับผลกระทบทางการดำเนินนโยบายที่กว้างกว่านโยบายการคลัง ในขณะที่การดำเนินมาตรการเศรษฐกิจด้วยนโยบายการคลัง จะส่งผลได้อย่างรวดเร็วกว่าและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงแคบกว่านโยบายการเงิน ผู้กำหนดนโยบายจึงเลือกใช้นโยบายการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินนโยบายการเงินด้านมาตรการเศรษฐกิจในทันที หรืออาจจะใช้บ้างแต่อยู่ในระดับที่น้อยกว่าช่องว่างของผลผลิต และเลือกที่จะใช้นโยบายทางการคลังเพื่อดำเนินการเศรษฐกิจ

5.2 ปัจจัยแวดล้อมในอนาคต

ข้อตกลงในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558 เป็นปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ทั้งของประเทศไทย รวมถึงประเทศอื่นๆในกลุ่ม เนื่องจากการพัฒนาประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดเดียว (Single Market) และส่งเสริมการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ทั้งเงินทุน และแรงงานได้อย่างเสรี เพื่อลดต้นทุนการผลิตของประเทศในกลุ่มย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและการเงิน และเป็นปัจจัยแวดล้อมใหม่ต่อการบริหารเศรษฐกิจ ดังนี้

1. การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี จะเพิ่มปริมาณและความรวดเร็วของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Shock) ในตลาดการเงินได้บ่อยครั้งขึ้น และส่งผลกระทบต่อความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งหากตลาดการเงินไม่มีความสามารถที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันนี้ได้ จะเกิดความเสี่ยงต่อระบบการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้
2. ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการคลังจะลดลง โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายทางด้านภาษีอากรที่จะต้องไม่ให้เกิดความแตกต่างกันในกลุ่มประเทศสมาชิก เนื่องจากอัตราภาษีเงินได้ ค่าธรรมเนียม รวมถึงนโยบาย/มาตรการต่างๆของภาครัฐในการสร้างแรงจูงใจ จะส่งผลต่อการย้ายฐานการผลิต และการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในระหว่างประเทศสมาชิก ดังนั้น ทุกๆประเทศในกลุ่มจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภาษีเพื่อรักษาระดับความสามารถทางการแข่งขัน ซึ่งอาจจะทำให้ความเป็นอิสระทางการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อดำเนินการเศรษฐกิจมีน้อยลง
3. การดำเนินนโยบายการเงินเพื่อดำเนินการเศรษฐกิจจะมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนมีแนวโน้มที่จะมีความผันผวนมากขึ้น ภาครัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดูแลอัตราแลกเปลี่ยนให้มีเสถียรภาพมากขึ้น เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากปัจจัยแวดล้อมข้างต้น ประกอบกับบทเรียนจากการรวมกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีการใช้สกุลเงินเดียวกัน และการใช้นโยบายการเงินที่กำหนดโดยธนาคารกลางของสหภาพยุโรป ส่งผลต่ออิสระในการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศสมาชิก ทำให้ประเทศที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจในระดับต่ำไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินเพื่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างนโยบายการเงินและการคลัง และเป็นปัจจัยที่ทำให้วิกฤติเศรษฐกิจยุโรปมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ยังเป็นบทเรียนที่สำคัญที่ประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนควรคำนึงถึง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งและความทนทาน (Resilience) ทั้งทางด้านการเงินและการคลัง เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายการเงิน

1.1 ควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความผันผวนของเงินทุนเคลื่อนย้าย โดยการมีหน่วยงานที่ติดตาม เฝ้าระวัง และกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายเงินทุน รวมถึงการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนให้มีความสามารถในการรองรับความผันผวนเงินทุนเคลื่อนย้ายที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งขนาดและความรวดเร็ว เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม

1.2 ปรับปรุงเป้าหมายนโยบายการเงินในปัจจุบันให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยนโยบายการเงินจะต้องตอบสนองจุดประสงค์ทั้งทางด้านการรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รักษาเสถียรภาพทางด้านราคา รวมทั้งอัตราแลกเปลี่ยน

1.3 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเชิงสถาบัน ทั้งการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแล วางระบบเตือนภัย ดำเนินมาตรการติดตามความเสี่ยงอย่างใกล้ชิด รวมถึงสนับสนุนระบบธรรมาภิบาล และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดขององค์กรกำกับดูแล

1.4 หน่วยระวังภัยทางเศรษฐกิจและการเงินของอาเซียน (Macroeconomic and Finance Surveillance Office: MFSO) ควรเป็นองค์กรที่กำกับการดำเนินนโยบายทั้งทางด้านการเงินการคลังของประเทศสมาชิก ให้มีความเหมาะสม ไม่ให้ความเหลื่อมล้ำมากเกินไป เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจอาเซียนโดยรวม และรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในกลุ่ม

2. การดำเนินนโยบายการคลัง

2.1 ดำเนินนโยบายการคลังที่สนับสนุนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ และลดการพึ่งพิงการส่งออก ซึ่งเป้าหมายของการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในด้านการส่งเสริม Single Market ในภูมิภาคจะช่วยสนับสนุนการดำเนินการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว

2.2 ดำเนินนโยบายการคลังให้มีความสอดคล้องกับนโยบายการเงิน เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารเศรษฐกิจมหภาค และสนับสนุนให้พัฒนาการทางเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 เนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อตอบสนองกับวัฏจักรเศรษฐกิจมีความเป็นอิสระลดลง โดยเฉพาะนโยบายทางด้านรายได้ ดังนั้น ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายทางด้านรายจ่าย โดยการมุ่งเน้น ประสิทธิภาพและเป้าหมายของการใช้จ่ายภาครัฐ เพื่อให้ส่งผลโดยตรงต่อการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมของประเทศ

2.4 เพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายการคลัง (Fiscal Space) โดยการปรับปรุงนโยบาย และ พัฒนาโครงสร้างภาษีทั้งระบบ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน ดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ รักษาขีดความสามารถของ ประเทศ และ เพื่อให้ฐานะทางการคลังมีความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในอนาคต

การบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ดี ควรคำนึงถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (shock) ที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจว่าเป็นมีที่มาจากทางการเงินและ/หรือการคลัง ผู้ตัดสินใจนโยบายจำเป็นต้องเข้าใจถึงที่มา ของปัญหาทางเศรษฐกิจนั้น และเลือกใช้นโยบายการเงิน และ/หรือการคลัง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้ตรงกับที่มา และสาเหตุของปัญหา เพื่อการให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพ ของเศรษฐกิจทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- Aghion, P., Farhi, E., and Kharroubi, E., (2012). "Monetary Policy, Liquidity, and Growth", NBER Working Paper No. 18072.
- Aldaba, Rafaelita M., Yap, Josef T. and Petri, Peter A. (2010), "The AEC and Investment and Capital Flows" Realizing the ASEAN Economic Community : a comprehensive assessment. - Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, ISBN 978-981-427934-5. - 2010, p. 83-115
- Alesina, Alberto, Filipe Campante, and Guido Tabellini, (2008). "Why is Fiscal Policy Often Procyclical?", Journal of the European Economic Association, 6, no. 5, September, 1006-1036.
- Calderón, C., Duncan, R., and Schmidt-Hebbel, K., (2012). "Do Good Institutions Promote Counter-Cyclical Macroeconomic Policies? ", Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute, Working Paper No. 118
- Chatterjee, Partha, and Malik Shukayev, (2005). "Are Average Growth Rate and Volatility Related?", University of Minnesota mimeo.
- Dickey, D.A. and W.A. Fuller, (1981), "Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root", Econometrica, 49(4), 1057-1072.
- Gali, Jordi and Perotti, Roberto, (2003), "Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe", National Bureau of Economic Research : NBER, Working Paper No. 9773
- Hodrick, R., and E. C. Prescott, (1997), "Post war business cycles: An empirical investigation", Journal of Money Credit and Banking, 1-16.
- Keynes, John Maynard, (1924). "The Theory of Money and the Foreign Exchanges", A Tract on Monetary Reform.
- Lane, Philip R, (2003). "Business Cycles and Macroeconomic Policy in Emerging Market Economies," International Finance, Wiley Blackwell, vol. 6(1), pages 89-108, Spring.
- Ocampo, José Antonio, (2005). "A Broad View of Macroeconomic Stability", UN-DESA Working Paper No. 1, October, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Park, Yung Chul and Takagi, Shinji, (2012), "Managing capital flows in an economic community: The case of ASEAN capital account liberalization", Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol.8, No.3

Petri, Peter A., Plummer, Michael G. and Zhai, Fan, (2010), "The Economics of the ASEAN Economic Community" Brandeis University, Department of Economics and International Business School, Working Paper No.13.

Plummer, Michael G. (2006), "The ASEAN Economic Community and the European Experience", ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No.1.

Plummer, Michael G. and Cheong, David (2009), "FDI Effects of ASEAN Integration", The Johns Hopkins University, SAIS-Bologna., Is Free Trade Still Relevant in the 21st Century? A Conference Celebrating Professor Rachel McCulloch.

Plummer, Michael G. (2010), "Regional Monitoring of Capital Flows and Coordination of Financial Regulation: Stakes and Options for Asia." ADBI Working Paper No. 201.

Ramey, Garey, and Valerie A. Ramey, (1995). "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth", American Economic Review, Vol. 85, No. 5, pp. 1138–51.

Taylor, J.B., (1993). "Discretion versus policy rules in practice", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 39, 195-214.

Taylor, J.B., (2000). "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", Journal of Economic Perspectives, 14(3), 21-36.

Vegh, Carlos, and Guillermo Vuletin (2012), "Overcoming the fear of free falling Monetary Policy graduation in emerging markets", in The role of Central Banks in financial stability: How has it changed?, Federal Reserve Bank of Chicago.

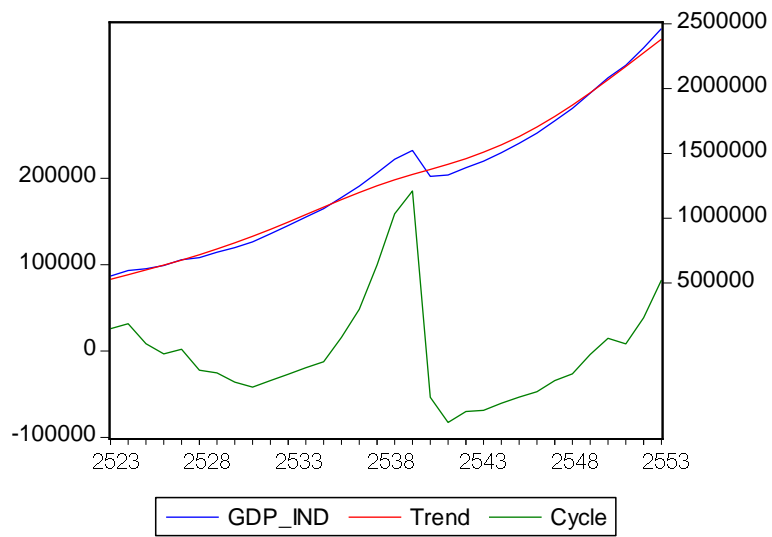
Turnovsky, Stephen J. and Pradip Chattopadhyay, (1998). "Volatility and Growth in Developing Economies: Some Numerical Results and Empirical Evidence", University of Washington Discussion Papers in Economics No. 0055.

ปัทม อนันอภิบุตร, (2011). "AEC กับความท้าทายในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีของไทย", สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ทง พิทยะ, (2011). "กรอบการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังของประเทศไทยและประเด็นการกำกับดูแลโครงการ
ศึกษาประเด็นการบริหารเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาว" ภายใต้ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

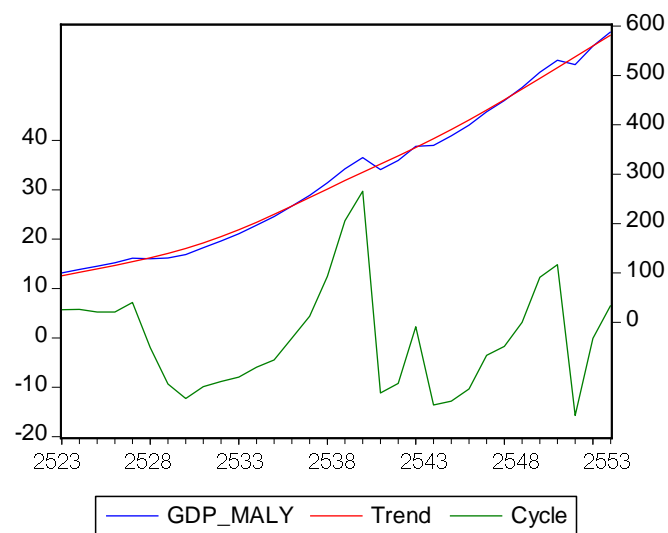
ภาคผนวก

วัฏจักรเศรษฐกิจของประเทศกรีซตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 ถึง 2554

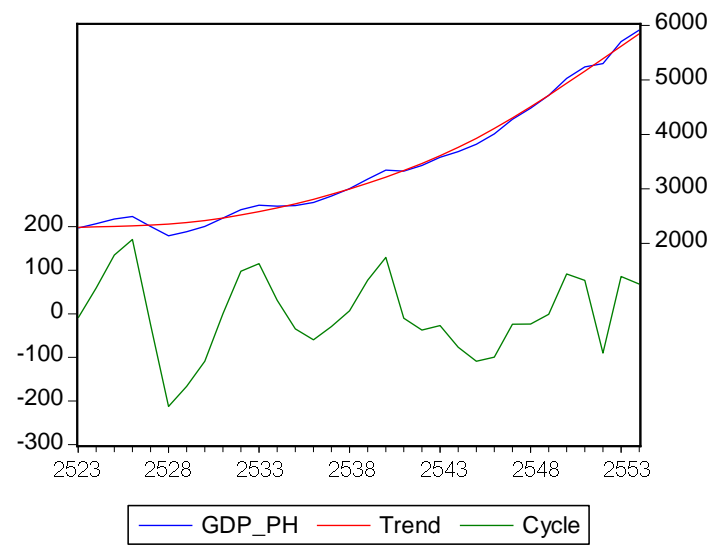
- อินโดนีเซีย



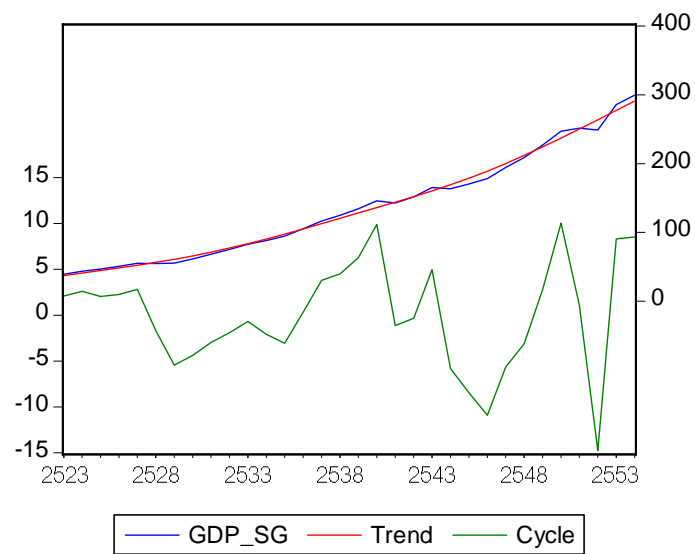
- มาเลเซีย



- ฟิlippินส์



- สิงคโปร์



[illegible]

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

[illegible]

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

[illegible]

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school handwriting practice paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school handwriting practice paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

[illegible]

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the entire width of the page. There are no margins, text, or other markings present.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.