
วารสาร เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

THAMMASAT ECONOMIC JOURNAL

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2546
Volume 21 Number 1 March 2003

ดัชนีภาวะการเงินสำหรับนโยบายการเงินกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ
และนัยต่อเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงของไทย

นิวิวัติ มณีวัฒนา.....1

IMF Programs, Adjustment and Growth

William A. McCleary.....42

**Understanding the Asian Financial Crisis: Preliminary
Reflections on the Third-Generation Models**

Shalendra D. Sharma.....107

หลักประกันของผู้สูงอายุไทย: บทเรียนจาก 5 ประเทศในเอเชีย

มัทนา พนานิรามัย.....124

Poverty and Economic Policy in Thailand

Peter Warr.....157

ทฤษฎีแบบใหม่: ปรากฏการณ์ประเทศในเครืออดีตสหภาพโซเวียต

เอี่ยมพร ตสาริกา.....185

วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์

เจ้าของ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กำหนดการวางตลาด มีนาคม มิถุนายน กันยายน และธันวาคม
การส่งบทความ ดูระเบียบฯ ปกหลังด้านใน

ความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนี้ย่อมเป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน มิใช่ความเห็นของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อัตราค่าสมัครสมาชิกวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์

ก. ภายในประเทศ

บุคคลทั่วไป ปีละ 400 บาท
ราคาขายปลีก ฉบับละ 100 บาท

ข. ต่างประเทศ

จุดปลายทาง	อัตราค่าสมาชิก (บาท) (ส่งทางเมล้อากาศ)
อเมริกา	1,200
ยุโรป	1,200
ออสเตรเลีย	1,200
ญี่ปุ่น	1,000
อาเซียน	1,000

ส่งชานันต์หรือตัวแลกเงิน สั่งจ่าย ผู้จัดการวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปณ.หน้าพระลาน
กรุงเทพฯ 10202

(ใบสมัครสมาชิกวารสารอยู่ท้ายเล่ม)

วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์มีนโยบายที่จะเผยแพร่ผลงานทางวิชาการในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านปรัชญาพื้นฐาน ระเบียบวิธีการศึกษา และอุดมการณ์ทางการเมือง

บรรณาธิการ

พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์

คณะบรรณาธิการ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

สมบูรณ์ ศิริประชัย

ภัทมาวดี โพชนุกูล

อภิชาติ สติตนิรามัย

ผู้จัดการ

ลำอังกค์ นิลอนันต์

พิมพ์ที่โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารสาร

เศรษฐศาสตร์

ธรรมศาสตร์

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1

มีนาคม 2546

สารบัญ

หน้า

ดัชนีภาวะการเงินสำหรับนโยบายการเงิน

กำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ และนัยต่อ

เสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงของไทย

นิธิวดี มณีวัฒนา

1

IMF Programs, Adjustment and Growth

William A. McCleary

42

Understanding the Asian Financial

Crisis: Preliminary Reflections on the

Third-Generation Models

Shalendra D. Sharma

107

หลักประกันของผู้สูงอายุไทย: บทเรียนจาก

5 ประเทศในเอเชีย

มัทนา พนานิรามัย

124

Poverty and Economic Policy in Thailand

Peter Warr

157

ทุนนิยมแบบใหม่: ปรากฏการณ์ประเทศใน

เครือข่ายอุตสาหกรรมเวียดนาม

เอี่ยมพร ตสาริกา

185

ดัชนีภาวะการเงินสำหรับนโยบายการเงินกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ และนัยต่อเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงของไทย

นิธิวดี มณีวัฒนา*

Abstract

The purpose of this study is to create financial condition indicators which reflect the relationship between financial independent variables, which are the nominal interest rate and the baht value index on the one hand, and the effects of time lag of the two variables on target variables on the other. The result will allow the analysis of financial condition indicators and provide frameworks for implementing policies, monitoring results and as instruments of prediction. These will in turn facilitate the adjustments in economic conditions to achieve targets in economic, social and international trade.

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างดัชนีภาวะการเงินให้เป็นดัชนีที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทางการเงินด้านอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน ด้านดัชนีค่าเงินบาท และระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระทางการเงินทั้งสองที่ส่งผลต่อตัวแปรด้านเป้าหมาย เพื่อช่วยให้สามารถนำชุดตัวแปรและระยะเวลาความล่าช้าที่มีความสัมพันธ์กันมาใช้ในการวิเคราะห์ค่าดัชนีภาวะการเงินอันจะเป็นส่วนหนึ่งและเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย ติดตามผล และเป็นกลยุทธ์การจัดการสำหรับการคาดการณ์ในอนาคต และเป็นส่วนหนึ่งส่งผลให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการปรับตัวได้ดุลยภาพ ตรงตามเป้าหมายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการค้าระหว่างประเทศ

* เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. บทนำ

หลังจากเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน อัตราเงินเฟ้อและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานได้ปรับตัวตามค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่องในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าอัตราเงินได้แรงตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 10 ในเดือนพฤษภาคม 2541 ก่อนที่จะปรับตัวลงตามค่าเงินบาทที่แข็งตัวขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 0.0 ในเดือนเมษายน 2542 และสำหรับอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานอยู่ที่ร้อยละ 8 ในเดือนพฤษภาคม 2541 ซึ่งได้ปรับตัวลงมาที่ร้อยละ 0.7 ในเดือนเมษายน 2542 โดยปี พ.ศ. 2544 อัตราเงินเฟ้อดังกล่าวยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ซึ่งจะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาค่อนข้างมากภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวภายใต้การจัดการ ดังนั้นการใช้นโยบายการเงินโดยตั้งเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อและใช้ดัชนีภาวะการเงินที่จะต้องพิจารณาถึงระดับความสำคัญโดยเปรียบเทียบระหว่างอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่มีต่ออัตราเงินเฟ้อ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศเล็กในระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเช่นประเทศไทย

การดำเนินนโยบายการเงินที่มุ่งดูแลเงินเฟ้อเป็นสำคัญ แม้จะมีต้นทุนในการดำเนินนโยบายบ้างในระยะสั้น ซึ่งในระยะยาวแล้วการมุ่งดูแลอัตราเงินเฟ้ออย่างใกล้ชิดก็มิได้หมายความว่าจะทำให้อัตราการว่างงานสูงขึ้น

สำหรับกรณีประเทศไทยการดำเนินนโยบายในกรอบการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ แม้จะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง แต่ก็จะช่วยเสริมสร้างระบบให้มีความโปร่งใส ง่ายแก่การตรวจสอบ เสริมสร้างความเชื่อมั่น อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเงินที่ยั่งยืนได้ในระยะยาว

ซึ่งงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างดัชนีภาวะการเงินให้เป็นดัชนีที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทางการเงินด้านอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน ด้านดัชนีค่าเงินบาท และระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระทางการเงินทั้งสองที่ส่งผลต่อตัวแปรด้านเป้าหมาย เพื่อช่วยให้สามารถนำชุดตัวแปรและระยะเวลาความล่าช้าที่มีความสัมพันธ์กันมาใช้ในการวิเคราะห์ค่าดัชนีภาวะการเงินอันจะเป็นส่วนหนึ่งและเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย ติดตามผลและเป็นกลยุทธการจัดการสำหรับการคาดการณ์ในอนาคต และเป็นส่วนหนึ่งส่งผลให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการปรับตัวได้ดุลยภาพ ตรงตามเป้าหมายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการค้าระหว่างประเทศต่อไป

2. เหตุผลของการใช้นโยบายการเงินโดยกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ

- (1) เป็นหลักอ้างอิงของระบบราคา : หลังจากทีระบบ Bretton Wood ล้มเหลว รวมทั้งความผิดพลาดในประสิทธิภาพการใช้นโยบายการเงินผ่านปริมาณเงินขาดความแม่นยำ

- (2) เพื่อให้ระบบราคาทำหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น : เนื่องจากข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์และกลไกส่งสัญญาณในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ
- (3) ส่งเสริมให้เกิดความมีเสถียรภาพและการเติบโตของเศรษฐกิจ : การที่ตลาดการเงินมีเสถียรภาพไม่เพียงแต่จะส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยลดลงแล้ว ยังส่งเสริมให้เศรษฐกิจมีการเติบโตที่ยั่งยืนอีกด้วย ถือได้ว่าเป็นตัวรักษาเสถียรภาพตามธรรมชาติ (Natural Stabilizer) (Barro, 1995; Fisher, 1993)
- (4) ลดผลบิดเบือนจากระบบภาษีที่มีต่ออัตราเงินเฟ้อ : รายได้ภาษีที่ได้จากอัตราดอกเบี้ยหรือรายได้เงินปันผลที่เป็นส่วนที่เกิดจากเงินเฟ้อหรือแม้กระทั่งผลตอบแทนจากการลงทุน
- (5) ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความน่าเชื่อถือ : ทำให้แรงจูงใจที่จะใช้อำนาจทางการเงินในการดำเนินนโยบายอย่างไม่เป็นตามคำมั่นสัญญาลดลง และผลที่เกิดจากความผันผวนในการดำเนินนโยบายก็จะลดลงด้วย
- (6) มีกลไกการส่งผ่านกระทบของนโยบายการเงิน เน้นความสัมพันธ์ที่เกิดจากผลผลิตไปสู่อัตราเงินเฟ้อ โดยที่อัตราแลกเปลี่ยนมีบทบาทมากยิ่งขึ้น (ริงส์เวิร์ค ททัยเสรี และธีระพล รัตนาลังการ, 2541) เป็นแนวทางในการกำหนดจุดยืนของนโยบายที่ ชัดเจนและสามารถสื่อสารได้กับตลาดการเงินได้ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลกระทบของนโยบายการเงินต่อระบบเศรษฐกิจ

การสร้างแบบจำลองเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายการเงินประมาณการไปข้างหน้า การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายและการเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายนอกต่างๆ ตลอดจนการวิเคราะห์ขนาดและทิศทางของนโยบายการเงินที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด ซึ่งแบบจำลองทางเศรษฐกิจมหภาคเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งซึ่งช่วยในการตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ โดยเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน คือ (1) การรักษาเสถียรภาพทางด้านราคา (2) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ การลงทุนภาคเอกชน และ (3) การรักษาความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งโดยหลักการทั่วไป ต้องทำให้ส่วนต่างระหว่างเป้าหมายและค่าคาดการณ์ของตัวแปรเป้าหมายในช่วงเวลาที่กำหนดให้มีค่าต่ำที่สุด ดังสมการทางคณิตศาสตร์ที่แสดงถึงผลจากการดำเนินนโยบาย (อมรา ศรีพยัคฆ์, ประสงค์ วีระกาญจนพงษ์, รุ่ง โปษยานนท์, สุรจิต ลักษณะสุด และจุฑาทิพย์ จงวนิชย์ , 2541)

$$\text{ดังนี้ } L(\pi_t, y_t, PI_t, r_t) = 0.5[\alpha(\pi_t - \pi^*)^2 + \lambda(y_t - y^*)^2 + \delta(PI_t - PI^*)^2 + \gamma(r_t - r_{t-1})^2]$$

- โดยที่ $\pi_t - \pi^*$ คือ ส่วนต่างระหว่างอัตราเงินเฟ้อคาดการณ์และเป้าหมายที่เวลา t
- $y_t - y^*$ คือ ส่วนต่างระหว่างอัตราเติบโตของผลผลิตคาดการณ์และเป้าหมายที่เวลา t
- $PI_t - PI^*$ คือ ส่วนต่างระหว่างอัตราเติบโตของการลงทุนภาคเอกชนคาดการณ์และเป้าหมายที่เวลา t
- $r_t - r_{t-1}$ คือ ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นจากระยะเวลาก่อนหน้า
- $\alpha, \lambda, \delta, \gamma$ คือ น้ำหนักที่ให้ต่อเป้าหมายของเงินเฟ้อ ผลผลิต การลงทุนและอัตราดอกเบี้ย โดยต้องมีค่ามากกว่า 0

ซึ่งต้องดำเนินนโยบายให้มีการสูญเสียจากการดำเนินนโยบายให้น้อยที่สุดในช่วงเวลาทีนโยบายการเงินจะมีผลส่งถึงกล่าวคือ $\text{Min } \sum_{i=0}^n L(\pi_{t+i}, y_{t+i}, PI_{t+i}, r_{t+i})$ โดยมีข้อจำกัดคือ ระบบสมการโครงสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค โดยคำนวณหากลไกของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่เหมาะสมที่ทำให้ค่าคาดการณ์ของตัวแปรเป้าหมายในระยะเวลาข้างหน้า เช่น อัตราเงินเฟ้อ การลงทุน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เข้าใกล้เป้าหมายมากที่สุด

ประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัตินั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อีกได้แก่

- (1) ความน่าเชื่อถือในการประยุกต์ใช้ระบบการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ ทำให้การคาดการณ์ทางด้านราคาในอนาคตของภาคธุรกิจและภาคครัวเรือนจะเป็นไปตามระดับของอัตราเงินเฟ้อในอนาคตที่ทางการประกาศไว้
- (2) การประยุกต์ใช้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่มักประสบกับปัญหาเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง มีการขาดดุลงบประมาณในระดับสูง เช่น หลายประเทศในละตินอเมริกา ทำให้เป็นอุปสรรคในการควบคุมอัตราเงินเฟ้อ
- (3) โครงสร้างและกลไกการทำงานของเศรษฐกิจ กลไกและน้ำหนักในการส่งผ่านผลของนโยบายการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนสู่ภาคเศรษฐกิจแท้จริง กลไกความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจประเทศกับเศรษฐกิจโลก ความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเงินกับภาคอื่นๆ
- (4) อัตราเงินเฟ้อที่คาดการณ์ไว้ นำมาใช้เป็นตัวชี้ชี้้นกลางทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีดัชนีภาวะการเงินทำหน้าที่เป็นเป้าหมายชั้นปฏิบัติการ การอ้างอิงข้อมูลเกี่ยวกับอัตราเงินเฟ้อที่คาดการณ์ไว้ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายการเงินจะช่วยสะท้อนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนไหวของอัตราเงินเฟ้อ

(5) ความอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายและสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอื่น : ความเกี่ยวเนื่องระหว่างเป้าหมายเงินเฟ้อกับเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ ที่สำคัญคือ การรักษาเสถียรภาพด้านราคาควรเป็นเป้าหมายหลักจำเป็นต้องให้ความสำคัญสูงสุด และมีความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต¹

แม้ว่าในบางครั้งการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ อาจทำให้ต้องเผชิญกับแรงกดดันอย่างหนักเพื่อป้องกันมิให้การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มผลกระทบทางลบอย่างรุนแรงต่อระดับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งภายใต้ระบบการบริหารนโยบายการเงินแนวใหม่ดังกล่าว การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมีผลทำให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้นเพียงช่วงหนึ่งเท่านั้น โดยที่มีได้ส่งผลต่อเนื่องทำให้ระดับอัตราเงินเฟ้อปรับตัวสูงขึ้น ที่สำคัญก็คือ หลังจากที่มีการปรับเพิ่มภาษีได้ส่งผลกระทบรอบแรกแล้ว อัตราเงินเฟ้อจะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริงมีระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อที่ตั้งไว้และทรงตัวอยู่ ณ ระดับเป้าหมายเสถียรภาพอัตราเงินเฟ้อที่ได้กำหนดไว้² หลังจากประเทศที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ในตลาดเงินตราต่างประเทศและต้องเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถอาศัยบทบาทของอัตราแลกเปลี่ยนในฐานะที่เป็นค่าอ้างอิงเหมือนอดีตที่ผ่านมา เพื่อที่จะสามารถรักษ้อัตราเงินเฟ้อให้ทรงตัวอยู่ในระดับที่ทางการมุ่งหวังไว้ ก็สามารถอาศัยระบบกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อเป็นกลยุทธ์ในการมุ่งรักษ้อัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งจะช่วยให้อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องให้เป็นเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อที่ตั้งไว้ได้³

¹ สังเกตได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาในระดับสูงก็ยังคงให้ความสำคัญกับเป้าหมายเศรษฐกิจอื่นๆ ทั้งทางด้านแรงงานเต็มที การรักษ้อัตราดอกเบี้ยระยะยาวให้อยู่ในระดับต่ำ นอกเหนือจากเป้าหมายเงินเฟ้อในฐานะที่เป็นเป้าหมายหลักในการบริหารจัดการนโยบายการเงิน.

² ในกรณีของแคนาดามีการกำหนดการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ มาใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ปี พ.ศ. 2534 การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมีผลทำให้ระดับราคาสินค้า เพิ่มขึ้นเพียงช่วงหนึ่งเท่านั้น โดยที่มีได้ส่งผลต่อเนื่องทำให้ระดับอัตราเงินเฟ้อปรับตัวสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริงมีระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อที่ตั้งไว้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริงได้ทรงตัวในระดับต่ำกว่าร้อยละ 2 และยังคงทรงตัวอยู่ ณ ระดับดังกล่าวจนถึงขณะนี้.

³ หลังจากที่ได้เกิดวิกฤติการณ์อย่างรุนแรงขึ้นในตลาดเงินตราต่างประเทศในเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2535 จนทำให้อังกฤษต้องถอนตัวออกจากระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนของยุโรป เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ได้สูญเสียบทบาทการเป็นค่าอ้างอิง เพื่อที่จะสามารถรักษ้อัตราเงินเฟ้อให้ทรงตัวอยู่ในระดับที่ทางการมุ่งหวังไว้ รัฐบาลอังกฤษจึงได้อาศัยกลยุทธ์การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อเพื่อมุ่งรักษ้อัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งได้ช่วยทำให้อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องและนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา และได้ปรับตัวลดลงจนมาอยู่ ณ ระดับกึ่งกลางของระดับช่วงร้อยละ 2.5 ซึ่งเป็นเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อที่ตั้งไว้.

3. เป้าหมายอัตราเงินเฟ้อกับการลดความเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

อุปสรรคของเศรษฐกิจตกต่ำ ถือว่าเป็นอันตรายใหม่ เกิดขึ้นเมื่อระดับราคาตกลงแล้วอาจทำให้ระบบเศรษฐกิจวนอยู่ในสภาพตกต่ำอยู่เป็นเวลานานๆ (The Economist, 1999) กับดักรัฐบาลคลังที่อัตราดอกเบี้ยตัวเงินเป็นศูนย์ ซึ่งหมายถึงอัตราดอกเบี้ยแท้จริงติดลบแล้วก็จะส่งผลต่อการคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อ และด้วยอัตราดอกเบี้ยตัวเงินเป็นศูนย์เกิดการคาดการณ์ว่าเงินเฟ้อซึ่งก็จะคาดการณ์เช่นนี้ไปเรื่อยๆ トラบเท่าที่เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นเป็นสภาวะที่ภาคเอกชนไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการถือพันธบัตรหรือถือเงินส่วนเกิน การที่ธนาคารกลางเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยไม่ส่งผลต่อความต้องการถือเงิน ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการลงทุนได้ ซึ่งถือว่าเป็นสภาพการณ์ที่ไม่พึงปรารถนา โดยเฉพาะถ้าต้องเกิดขึ้นเป็นเวลานานย่อมเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสอีกมาก ตั้งแต่เกิดการบิดเบือนด้านภาษี ราคาไม่มีเสถียรภาพ เพิ่มต้นทุนด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่งผลต่อกลไกตลาดและการจัดสรรทรัพยากรที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีความยากลำบากในการวางแผนระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจแท้จริง โดยเฉพาะถ้าระบบเศรษฐกิจมีความเฉื่อยระดับหนึ่ง การปรับราคาตัวเงินหรือค่าจ้างตัวเงินย่อมเกิดขึ้นตามหลังในระยะสั้นหรือระยะปานกลางเพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำปรับตัวเป็นกลาง (neutral deflation) ดังนั้นในระยะแรกที่มีความเฉื่อย ค่าจ้างที่แท้จริงย่อมทำให้เกิดภาวะในการผลิตหรือการจ้างงาน ในขณะเดียวกันภาวะหนี้ที่เป็นตัวเงินที่ทาสัญญาไว้ก็อาจมีความล่าช้าในการปรับก็จะส่งผลให้ภาวะหนี้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้น (debt deflation) ส่งผลต่อเนื้อให้เกิดการล้มละลาย ความอ่อนแอภาคการเงิน ความเสียหายในด้านการผลิตเนื่องจากช่องทางการปล่อยสินเชื่อหรือด้านตัวเร่งทางการเงิน (Bernanke, Ben and Gertler, 1999) และความไม่มีประสิทธิภาพของนโยบายการเงิน (Krugman, 1998)

การรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อและการคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อตามเป้าหมายสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจปลอดภัยจากระดับที่จะทำให้เกิดสภาวะกับดักรัฐบาลคลังได้ ประกอบกับการสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิดทั้งความเสี่ยงที่จะทำให้อัตราเงินเฟ้อในอนาคตสูงหรือต่ำกว่าช่วงเป้าหมาย รวมทั้งการสังเกตการณ์การคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อของภาคเอกชนหรือผลกระทบที่ไม่คาดการณ์ที่จะส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อควรมีความสมมาตรและไม่คลุมเครือ โดยมีค่าเป็นบวกเล็กน้อยและเป็นช่วง ซึ่งการตั้งเป้าหมายระดับราคาที่น่าเชื่อยอมทำให้ภาคเอกชน เกิดการคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อ และถ้ามีความน่าเชื่อถือเกิดขึ้น การตั้งระดับราคากลับสู่เป้าหมายก็สามารถเป็นไปได้ โดยไม่กระทบต่อการลดลงของอัตราดอกเบี้ยแท้จริง

4. การใช้ดัชนีภาวะการเงิน

การใช้ดัชนีภาวะการเงิน เป็นเครื่องชี้ประกอบการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางนั้น มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะต่อภาวะเงินเฟ้อ ในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นหรืออัตราแลกเปลี่ยนของเงินในประเทศแข็งตัวขึ้น ย่อมจะมีผลทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงในอนาคต และส่งผลทำให้แรงกดดันด้านราคาอ่อนตัวลงในที่สุด ในทางกลับกัน การลดลงของอัตราดอกเบี้ย หรือการอ่อนตัวของค่าเงินในประเทศ จะส่งผลทำให้การใช้จ่ายทั้งการลงทุนและการบริโภคมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจทำให้อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้นในที่สุด

สำหรับระบบเศรษฐกิจแบบเปิดซึ่งมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรี เหตุการณ์ไม่คาดการณที่เกิดขึ้นจากส่วนต่างๆ ของโลกย่อมมีโอกาสส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าอัตราแลกเปลี่ยนได้มีบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งที่จะเป็นกลไกส่งผ่านนโยบายการเงิน ดังนี้

- (1) อัตราแลกเปลี่ยนเป็นช่องทางกลไกส่งผ่านของนโยบายการเงินอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งสำหรับระบบเศรษฐกิจแบบปิด จะมีช่องทางกลไกส่งผ่าน คือ ช่องทางอุปสงค์มวลรวมและช่องทางการคาดการณ์ซึ่งนโยบายการเงินที่มีเครื่องมือ คือ อัตราดอกเบี้ยแท้จริงระยะสั้นส่งผลกระทบต่อช่องทางอุปสงค์มวลรวมด้วย ความล่าช้าเนื่องจากระดับความสามารถในการปล่อยสินเชื่อ จากนั้น อุปสงค์มวลรวมจะส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อด้วยความล่าช้าอีกต่อหนึ่งโดยผ่านทางสมการด้านอุปทาน สำหรับช่องทางการคาดการณ์เกิดจากนโยบายการเงินส่งผลต่อการคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อซึ่งจะส่งผลต่อระดับอัตราเงินเฟ้อโดยผ่านทางพฤติกรรมกรรมการกำหนดราคาและค่าจ้างนั่นเอง ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด อัตราแลกเปลี่ยนจะสะท้อนราคาเปรียบเทียบระหว่างราคาสินค้าในประเทศกับราคาสินค้าต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อความต้องการสินค้าในและต่างประเทศ นั่นคือ เป็นช่องทางอุปสงค์มวลรวมของกลไกนโยบายการเงิน
- (2) ช่องทางอัตราแลกเปลี่ยนส่งผลโดยตรงเป็นกลไกส่งผ่านของนโยบายการเงิน โดยส่งผลต่อราคาสินค้าสำเร็จรูปนำเข้า ซึ่งจะเห็นว่าความล่าช้าของกลไกส่งผ่านนโยบายการเงินที่เกิดขึ้นโดยช่องทางอัตราแลกเปลี่ยนสั้นกว่าช่องทางอุปสงค์มวลรวมตามที่กล่าวข้างต้นในข้อ (1)
- (3) อัตราแลกเปลี่ยนยังส่งผลต่อราคาสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบที่มีการนำเข้าอีกด้วย ซึ่งเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าภายในประเทศและระดับอัตราเงินเฟ้อ
- (4) อัตราแลกเปลี่ยนเป็นราคาสินทรัพย์ซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะเป็นตัวแปรสำหรับการคาดการณ์หรือการมองการณ์ไกล

- (5) การผันผวนจากภาคต่างประเทศจะส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้นว่า อัตราเงินเฟ้อของต่างประเทศ อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ และค่าชดเชยความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อมูลค่ารวมของสินค้าในประเทศ ดังนั้นดัชนีภาวะการเงินจึงประกอบด้วย อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงกับอัตราดอกเบี้ยแท้จริงในระยะยาว โดยดัชนีภาวะการเงิน จะรวมถึงการคาดการณ์อัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงในอนาคตและการคาดการณ์อัตราดอกเบี้ยแท้จริงระยะยาวในอนาคต กฎดัชนีภาวะการเงินซึ่งมีค่ามาตรฐานปกติจะเป็นส่วนผสมเชิงเส้นระหว่างทิศทางบวกของอัตราดอกเบี้ยแท้จริงระยะสั้นกับทิศทางอัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงโดยค่าน้ำหนัก โดยทั่วไปจะอยู่ระหว่าง 1:2 และ 1:3 (Svensson, 1998, pp.3-6, 24) จึงจัดว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารนโยบายการเงินของธนาคารกลางเพื่อใช้เป็นตัวแปรเป้าหมายชั้นปฏิบัติการสำหรับบรรลุเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ ช่วยให้เจ้าหน้าที่การเงินสามารถควบคุมอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับเป้าหมายที่วางไว้ก่อนหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอัตราเงินเฟ้อได้ทรงตัวอยู่ในระดับตามเป้าหมายที่วางไว้หลังจากสองปีที่เริ่มต้นใช้ระบบตั้งเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ เป็นต้นมา และหลังจากสองปีที่เริ่มต้นใช้ระบบตั้งเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ เป็นต้นมา⁴

ราคาสินทรัพย์ทางการเงินกับนโยบายทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ โดยอธิบายจากแบบจำลองอย่างง่าย ซึ่งเริ่มวิเคราะห์จากความสัมพันธ์ระหว่าง ราคาสินทรัพย์ทางการเงินกับนโยบายการเงินโดยพัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นส่วนขยายจาก Gerlach and Smets (1996) วิเคราะห์การตอบสนองนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดต่ออัตราแลกเปลี่ยน โดยเน้นราคาสินทรัพย์ทางการเงินทั่วไปและการตอบสนองต่อราคาสินทรัพย์ทางการเงิน เช่น อัตราแลกเปลี่ยน ราคาลักทรัพย์ หรือราคาพันธบัตร ประการแรก แรงกระแทกฉับพลันของราคาสินทรัพย์ทางการเงินจะไม่ถูกผลักดันโดยข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพที่จะกระทบต่ออุปสงค์มวลรวม เป็นส่วนที่ธนาคารกลางต้องการชดเชย ประการที่สอง ราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ถูกกำหนดโดยสมการส่วนต่างจากการคาดการณ์ผลตอบแทนในอนาคตเป็นส่วนสำคัญ ผลของราคาเหล่านี้เป็นข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพการณ์เศรษฐกิจปัจจุบันและอนาคต ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อนโยบายรักษาเสถียรภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมการ (1) ถึง (6) อธิบายถึงเศรษฐกิจ

$$P_t = E_{t-1}p_t + \gamma(y_t - E^s_t) \quad (1)$$

$$y_t = -\alpha r_t + \beta f_t + \epsilon^d_t \quad (2)$$

⁴ จากข้อมูลของประเทศนิวซีแลนด์ ดังสังเกตได้ว่าอัตราเงินเฟ้อของนิวซีแลนด์ได้ปรับตัวลดลงตามลำดับ หลังจากที่ได้นำระบบ การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ มาใช้ในปี พ.ศ. 2533 โดยอัตราเงินเฟ้อได้ทรงตัวอยู่ในระดับร้อยละ 0 ถึงร้อยละ 2 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้.

$$f_t = \rho E_t^+ f_{t+1} + (1-\rho) E_t^+ d_{t+1} - r_t + \varepsilon_t^f \quad (3)$$

$$d_{t+1} = y_t \quad (4)$$

$$r_t = R_t - E_t(p_{t+1} - p_t) \quad (5)$$

$$f_t = F_t - p_t \quad (6)$$

โดยทุกตัวแปร ยกเว้นอัตราดอกเบี้ยเป็นลอการิทึม สมการ (1) simple Phillips curve พุดถึงราคา (P_t) กำหนดโดย การคาดการณ์ราคาในอดีต และช่วงต่างของผลผลิต ($y_t - \varepsilon_t^y$) ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวได้มาจากเศรษฐกิจที่ราคากำหนดเพิ่มขึ้นจากค่าจ้าง (mark-up over wages) และค่าจ้างถูกกำหนดล่วงหน้าในช่วงเวลาหนึ่งๆ สมการ (2) เป็นสมการเกี่ยวกับอุปสงค์มวลรวม ซึ่งขึ้นกับผลผลิตจากการคาดการณ์อัตราดอกเบี้ยแท้จริง , และขึ้นกับผลบวกของราคาสินทรัพย์แท้จริง (real asset price, f_t) ซึ่ง f_t มีความได้ต่างๆ กันไป เช่น f_t ซึ่งเป็นตัวแปรราคาสินทรัพย์แท้จริง (real asset price) โดยใช้ f_t เป็นตัวแทนของราคาหลักทรัพย์ที่แท้จริง (real stock price) เป็นต้น สมการ (3) เป็น log-linear approximation ของ arbitrage equation ขึ้นกับ real return on equities ซึ่งแยกได้เป็น expected dividend yield กับ expected capital gain เท่ากับ real riskless rate และ time varying risk premium (ε_t^f)

$E_t x_{t+i}$ คือ การคาดการณ์ของ x ที่เวลา $t+i$ บนพื้นฐานข้อมูล ณ เวลา t ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ของบุคคลหนึ่งอาจมากกว่าที่คนทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ โดยการคาดการณ์บนพื้นฐานข้อมูลที่มากกว่าให้เป็นตัวแปร E_t^+

สมการ (4) ให้การคาดการณ์ผลตอบแทนที่แท้จริงจากเงินปันผลขึ้นกับผลผลิต ซึ่งให้ราคาหลักทรัพย์นั้นขึ้นกับผลผลิตที่ได้ สำหรับถ้า $\beta = 1$ ในสมการ (2) ดังนั้นจึงกล่าวอีกนัยได้ว่า ส่วนแบ่งของความมั่งคั่ง ทั้งหมดเป็นฟังก์ชันของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง

Gerlach และ Smets (1996) สำหรับ f_t ซึ่งเป็นตัวแปรราคาสินทรัพย์แท้จริง (real asset price) โดยใช้ f_t เป็นตัวแทนของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (real exchange rate) ดังนั้น β จึงขึ้นกับผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงที่มีต่ออุปสงค์มวลรวม และขึ้นกับ ตัวอย่างเช่น ขนาดของภาคสินค้าที่สามารถส่งออกได้ (traded good sector)

สำหรับถ้า $\rho = 1$ ดังนั้นสมการ arbitrage equation (3) กลายเป็น

$$r_t = E_t^+(\Delta f_{t+1}) + \varepsilon_t^f \quad (3')$$

ซึ่งเป็น uncovered interest rate parity condition และถ้าเงินปันผลมีค่าคงที่ ($d_t=0$) ดังนั้นราคาสินทรัพย์ที่แท้จริงจะเท่ากับราคาแท้จริงของพันธบัตร (real bond price) สมการ (5) และ (6) แสดงถึง

อัตราดอกเบี้ยแท้จริงที่คาดการณ์ ซึ่งจะเป็นส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินกับอัตราเงินเฟ้อที่คาดการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ส่วนราคาสินทรัพย์แท้จริงจะเป็นค่าส่วนต่างระหว่างราคาสินทรัพย์ที่เป็นตัวเงิน (F_t) กับระดับราคาในปัจจุบัน (p_t) ในที่สุดถ้าเงินปันผลคงที่ (เช่น $d_t=0$) ราคาสินทรัพย์ทางการเงินแท้จริงจะขึ้นกับราคาพันธบัตรแท้จริง สมการ (5) และ (6) แสดงการคาดการณ์อัตราดอกเบี้ยแท้จริง ซึ่งเป็นส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยตัวเงิน กับ การคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อในช่วงเวลา และราคาสินทรัพย์ทางการเงินแท้จริงจะเป็นส่วนต่างระหว่างราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่เป็นตัวเงิน (F_t) กับระดับราคาแท้จริงในปัจจุบัน

ธนาคารกลางตั้งอัตราดอกเบี้ยตัวเงิน ในการให้นโยบายมีประสิทธิภาพสูงสุด :

$$E_t \sum_{i=0}^{\infty} \rho^i L_{t+i} \text{ โดยที่ } L_t = \gamma^2 (y_t - \bar{y}_t)^2 + \chi (p_t - p)^2 \quad (7)$$

ธนาคารกลางคำนึงถึงค่าเบี่ยงเบนทั้งสองของผลผลิตจากระดับผลผลิตที่ควรจะเป็น และระดับราคาจากราคาเป้าหมาย จะพบว่าธนาคารกลางไม่มีแรงจูงใจในการผลักดันผลผลิตให้มากกว่าระดับผลผลิตตามธรรมชาติ (\bar{y}_t) และเป็นผลที่ไม่ได้มาจากความลำเอียงในเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อแม้ว่าจะยอมให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงก็ไม่มีประโยชน์ (Barro and Gordon, 1983) โดยมีสมมติฐานตามกลุ่มข้อมูลที่มีอยู่สำหรับระบบเศรษฐกิจดังนี้

- (1) ตัวแทนทุกหน่วย ตั้งแต่เจ้าหน้าที่การเงิน, ผู้กำหนดราคาค่าจ้าง, ผู้เกี่ยวข้องในตลาดการเงิน ต้องรู้ตัวแปรและการกระจายของตัวรบกวนของแบบจำลอง และทุกๆ หน่วยจะสังเกตการณ์ตามความเป็นจริงในช่วงเวลาที่ผ่านไปของระดับราคาและผลผลิต รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยปัจจุบันที่เป็นตัวเงินและราคาสินทรัพย์ทางการเงิน
- (2) ขณะที่สินทรัพย์ทางการเงินถูกเสนอขาย การเก็บข้อมูลของผลผลิตและระดับราคาต้องใช้เวลา ดังนั้นต้องมีความล่าช้าในกลไกการส่งผ่านมาเกี่ยวข้องในส่วนของระดับราคาและผลผลิตในอนาคต โดยจำกัดความแล้วหาค่าทันทีเลยไม่ได้

นอกจากนี้ให้ผู้เกี่ยวข้องในตลาดสินทรัพย์ทางการเงินมีข้อมูลเกี่ยวกับผลตอบแทนในปัจจุบันและอนาคต เช่น มีแรงจูงใจทางการเงินที่จะหาข้อมูลเพื่อผลกำไรจากการคาดการณ์ที่ดีของผลตอบแทนในปัจจุบันและในอนาคต อาทิ นักวิเคราะห์ตลาดหุ้น มีแรงจูงใจที่จะเก็บข้อมูลรายละเอียดของระดับบริษัทในการคาดการณ์ ผลตอบแทนจากการดำเนินกิจการ ซึ่งใช้ราคาสินทรัพย์ทางการเงินแทนที่จะสำรวจข้อมูลใหม่ในการเป็นตัวชี้การคาดการณ์ของภาคเอกชน

นโยบายการเงินที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งคุณภาพแท้จริงของผลผลิตและระดับราคาที่แตกต่างกัน เป้าหมายที่เกิดจากแรงกระแทกฉับพลันที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้า ซึ่งธนาคารกลางไม่สามารถรักษาเสถียรภาพเอาไว้ได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดข้อมูลที่เกี่ยวกับแรงกระแทกฉับพลันที่กระทบผลผลิตและระดับราคา โดยมีสมมติฐานว่าชุดของข้อมูลของธนาคารกลางและผู้อยู่ในตลาดสินทรัพย์ทางการเงินเป็นลักษณะเดียวกัน จึงเน้นในบทบาทของราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ในกลไกการส่งผ่านการเงินสำหรับนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดที่ตอบสนองต่อ ราคาสินทรัพย์ทางการเงิน

บทบาทราคาสินทรัพย์ทางการเงินในการเป็นกลไกส่งผ่านทางทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวตอบสนองของนโยบายที่มีประสิทธิภาพที่มีต่อราคาสินทรัพย์ทางการเงิน เมื่อตลาดสินทรัพย์ทางการเงิน ไม่ประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับอุปสงค์ในปัจจุบัน และแรงกระแทกฉับพลันที่ไม่ได้คาดการณ์ของอุปทาน ทำให้สมการนโยบายการเงินที่มีประสิทธิภาพได้จาก

$$R_t = (\beta/\alpha) \cdot F_t + (1/\alpha) \cdot E_t \cdot (E_t^d - E_t^s) = (\beta/\alpha) \cdot F_t + (1/\alpha) \cdot (\delta E_{t-1}^d - E_{t-1}^s) \quad (8)$$

เพื่อให้บรรลุระดับราคาเป้าหมาย ธนาคารกลางใช้นโยบายอัตราเข้มงวดตอบสนองการเพิ่มระดับราคาสินทรัพย์และแรงกระแทกฉับพลันของอุปสงค์ที่ส่งผลต่อการเบี่ยงเบนของผลผลิต พบว่าแรงกระแทกฉับพลันของอุปสงค์ส่วนเกิน จะส่งผลโดยตรงต่อระดับราคา ณ ระดับราคาที่คาดการณ์และการรักษาระดับอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากนโยบายการเงินส่งผลต่อราคาผ่านการส่งผ่านจากอัตราดอกเบี้ยและอุปสงค์มวลรวม ราคาสินทรัพย์ทางการเงินมักจะมีประสิทธิภาพที่จะเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยและการเคลื่อนไหวของราคาสินทรัพย์ทางการเงินหักล้างผลกระทบของแรงกระแทกฉับพลันที่มีต่อผลผลิต คุณภาพของ ราคาสินทรัพย์ทางการเงิน และ อัตราดอกเบี้ย ได้จากสมการที่ (9) และสมการที่ (10) ตามลำดับดังนี้

$$F_t^* = \{[\alpha(1-p)+1]/[\alpha(1-p)+\beta]\} \cdot E_{t-1}^s - \{\delta/[\alpha(1-p\delta)+\beta]\} \cdot E_{t-1}^d + [\alpha/(\alpha+\beta)] \cdot E_t^f \quad (9)$$

$$R_t^* = -\{[(1-\beta)(1-p)\theta]/[\alpha(1-p)+\beta]\} \cdot E_{t-1}^s + \{[\delta(1-p\delta)]/[\alpha(1-p\delta)+\beta]\} \cdot E_{t-1}^d + [\beta/(\alpha+\beta)] \cdot E_t^f \quad (10)$$

ในพื้นฐาน สมการ (8) ถึง (10) สังเกตได้ คือสมการ (8) แสดงชัดเจนถึง บทบาทกลไกการส่งผ่านของราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ถ้า $\beta = 0$ นั่นคือ ถ้า ราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ไม่กระทบต่ออุปสงค์มวลรวม ก็จะไม่ส่งผลในการใช้สมการตอบสนอง นอกจากนั้น สมการ (8) เขียนใหม่ได้สมการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ของอัตราดอกเบี้ยและราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ดัชนีภาวะการเงินตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่หน่วยธุรกิจรับรู้

$$\alpha R_t - \beta F_t = MCI^*_t = \delta \epsilon^d_{t-1} - \epsilon^s_{t-1} \quad (11)$$

ถ้าราคาสินทรัพย์ทางการเงิน คืออัตราแลกเปลี่ยน สมการ (11) แสดงถึงภาคปฏิบัติในการตั้งนโยบายการเงินในรูปของค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของ อัตราดอกเบี้ย กับ อัตราแลกเปลี่ยน โดยค่าถ่วงน้ำหนักกำหนดโดยผลต่อเนื่องที่มีต่อ อุปสงค์มวลรวมให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในแบบจำลองหนึ่งๆ (Gerlach and Smets, 1996)

โดยทั่วไป ดัชนีภาวะการเงิน หมายถึงราคาสินทรัพย์ทางการเงินอื่นๆ ที่จะกระทบอุปสงค์มวลรวม เช่น อัตราดอกเบี้ยระยะยาว หรือราคาหลักทรัพย์ สมการ (10) และ (11) เป็นสมการเทียบเท่ากฎนโยบายซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเพิ่มเติมจากการประยุกต์ใช้ดัชนีภาวะการเงินคือ

- (1) ใช้ดัชนีภาวะการเงินเป็นเป้าหมายชั้นปฏิบัติการไม่ได้แปลว่าจะเป็นการตอบสนองโดยอัตโนมัติต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาสินทรัพย์ทางการเงินทุกๆ ประเภท ซึ่งการตอบสนองขึ้นกับส่วนเบี่ยงเบนของระดับผลผลิต ในความเป็นจริง ถ้า $\beta = 1$ ค่าความสัมพันธ์ระหว่าง การเคลื่อนไหวราคาสินทรัพย์ทางการเงินและ อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นจะเท่ากับศูนย์
- (2) เห็นชัดเจนว่าการใช้ดัชนีภาวะการเงินเป็นเป้าหมายชั้นปฏิบัติการ ไม่ใช่เป็นการไม่ต้องการจำกัดแหล่งที่มาของ แรงกระแทกฉับพลันของราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ยังต้องการหาแหล่งที่มาของแรงกระแทกฉับพลันของราคาสินทรัพย์ทางการเงินอยู่ดี ซึ่งผู้ตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ใช้ ดัชนีภาวะการเงินเป็นเป้าหมายชั้นปฏิบัติการต้องแสดงความแตกต่างระหว่างแรงกระแทกฉับพลันที่ส่งผลต่อดัชนีภาวะการเงินที่ใช้และไม่ส่งผลกระทบ (Freedman, 1994) กล่าวคือ จากด้านซ้ายของสมการ เช่น แรงกระแทกฉับพลันด้านอุปสงค์ หรือ แรงกระแทกฉับพลันด้านอุปทาน และ แรงกระแทกฉับพลันด้านการเงิน เป็นต้น

บทบาทของข้อมูลข่าวสารที่มีต่อราคาสินทรัพย์ทางการเงิน สำหรับการตอบสนองนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังสมมติฐานว่าผู้เกี่ยวข้องในตลาดสินทรัพย์ทางการเงินมีข้อมูลเกี่ยวกับแรงกระแทกฉับพลันในปัจจุบันทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน ในกรณีนี้ราคาสินทรัพย์ทางการเงินอาจส่งผลต่ออัตรานโยบายผ่านผลกระทบของผลผลิต สำหรับผลกระทบของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ณ ราคาสินทรัพย์ทางการเงินหนึ่งๆ เมื่อแก้สมการสำหรับค่าตอบสนองที่มีต่อราคาสินทรัพย์ทางการเงิน จะมีแรงกระแทกฉับพลันพื้นฐานสองอย่างของเศรษฐกิจคือ แรงกระแทกฉับพลันด้านอุปทานถาวร และแรงกระแทกฉับพลันด้านอุปสงค์ชั่วคราว ถ้าพิจารณากรณี $\beta = 1$ ดังจะเห็นจากสมการ (10) ในกรณีนี้จะมีประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับธนาคารกลาง ถ้าไม่ตอบสนองต่อแรงกระแทกฉับพลันด้านอุปทาน ในกรณีที่มีความสมมาตรด้าน

ข้อมูลข่าวสาร เหตุผลคือการขึ้นราคาหลักทรัพย์ตอบสนองต่อการปรับตัวขึ้นด้านอุปทานของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะเพิ่มอุปสงค์อย่างมีนัยสำคัญให้เข้าใกล้ช่วงต่างของผลผลิตที่ตั้งใจไว้ ดังนั้นราคาหลักทรัพย์จึงทำหน้าที่เป็นการสร้างดุลยภาพตอบสนองต่อแรงกระแทกฉับพลันด้านอุปทานได้อย่างดี

ภายใต้ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร อัตราดอกเบี้ยที่ทำให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดคือ

$$R_t = [(1-\lambda)/\alpha] \cdot F_t - [(1-\lambda)/\alpha] \cdot \varepsilon_{t,1}^s$$

$$\text{ซึ่ง } \lambda = [(1+\alpha) \cdot (\gamma+\beta) \cdot \sigma_s^2] / [(1+\alpha) \cdot (\gamma+\rho) \cdot \sigma_s^2 + \alpha \cdot (1+\gamma) \cdot \sigma_d^2] \quad (12)$$

โดย $0 \leq \lambda \leq 1$ ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนจากการเปรียบเทียบสมการ (8) และ (12) เมื่อราคาหลักทรัพย์สะท้อนข้อมูลเกี่ยวกับแรงกระแทกฉับพลันด้านอุปทาน ดังนั้นการตอบสนองต่อแรงกระแทกฉับพลันด้านอุปทานจะลดลง นโยบายการเงินที่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงราคาสินทรัพย์ทางการเงิน โดยขึ้นกับ ราคาสินทรัพย์ทางการเงิน บทบาทกลไกการส่งผ่านทางการเงิน และแหล่งของแรงกระแทกฉับพลันที่จะกระทบราคาสินทรัพย์ทางการเงิน

ข้อดีของดัชนีภาวะการเงินได้แก่

- (1) สามารถใช้ได้ดีในทางปฏิบัติ โดยให้ทฤษฎีนโยบายการเงินมีเป้าหมายขึ้นปฏิบัติการอยู่ในรูปของราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่ส่งผลในกระบวนการส่งผ่านทางการเงิน เนื่องจากความยากในการคาดการณ์การตอบสนองของราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงอัตรานโยบาย (Freedman, 1994) ซึ่งการมีเป้าหมายดัชนีภาวะการเงินโดยอัตโนมัติให้บรรลุจุดยืนของนโยบายการเงิน ในเรื่องของความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการตอบสนองของตลาดการเงิน
- (2) ให้มุมมองของธนาคารกลางชัดเจนขึ้นในด้านกลไกการส่งผ่านทางการเงิน ทำให้มีความโปร่งใสถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในกลยุทธ์นโยบายการเงิน เพราะความสำเร็จไม่ได้ขึ้นกับเป้าหมายชั้นกลางเพียงอย่างเดียวในการสื่อถึงการตัดสินใจดำเนินนโยบาย
- (3) ยิ่งไปกว่านั้น การประกาศเส้นทางที่ต้องการของเงื่อนไขทางการเงินให้มีความโปร่งใสสำหรับ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินนโยบายการเงิน และลดความผันผวนของตลาดการเงินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งทำให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรคำนึงถึงในการใช้ดัชนีภาวะการเงินเป็นเป้าหมายชั้นปฏิบัติการ ดังนี้

- (1) แนวคิดดัชนีภาวะการเงินขึ้นกับมุมมองอย่างง่ายของกลไกการส่งผ่านทางการเงิน ซึ่งอาจเป็นเพียงการประมาณการอย่างหยาบของการทำงานแท้จริงของระบบเศรษฐกิจ เพราะตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบหลักของการจัดสร้างดัชนีภาวะการเงิน นั้นมีเพียงตัวแปรอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น ในขณะที่ตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมเคลื่อนไหวของอัตราเงินเพื่อประกอบด้วยปัจจัยอื่นๆด้วย นอกเหนือจากตัวแปรอัตราแลกเปลี่ยนและตัวแปรอัตราดอกเบี้ย อาทิ ตัวแปรที่สะท้อนสถานะนโยบายการคลัง ราคาผลิตภัณฑ์ สินค้าเกษตรในประเทศ
- (2) การเคลื่อนไหวที่ไม่ได้คาดการณ์ส่วนใหญ่ในราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่ไม่สัมพันธ์กับข้อมูลพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจซึ่งเกิดจากบทบาทด้านข้อมูลข่าวสารของนวัตกรรมและราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่ไม่เป็นตามความเป็นจริง ซึ่งจำเป็นต้องใช้นโยบายดุลยพินิจประกอบด้วย
- (3) นโยบายการเงินอาจกระทบอัตราเงินเพื่อผ่านช่องทางการส่งผ่านอื่นๆ ผ่านโดยตรงจากราคาสินค้านำเข้าหรือราคาสินทรัพย์ทางการเงินอื่นๆ ตัวอย่างเช่น ธนาคารกลางของประเทศนิวซีแลนด์ ได้เน้นการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นช่องทางส่งผ่านโดยตรงต่อการควบคุมอัตราเงินเพื่อ ในขณะที่ผลกระทบของราคาโดยตรงนั้นสำคัญ แต่ราคาดังกล่าวสามารถควบคุมให้ไม่กระทบต่ออัตราเงินเพื่อได้ (Freedman, 1994) ถ้าควบคุมอัตราเงินเพื่อผ่านด้านอื่นแทนที่จะผ่านราคาสินค้านำเข้า อาจยังทำให้เกิดความแปรปรวนด้านเงินเพื่อมากขึ้น (Black, Macklem and Rose, 1997) แม้ว่าจะดูน่าควบคุมผ่านอัตราดอกเบี้ยหรือด้านผลผลิตก็ตาม
- (4) ความล่าช้าของอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยที่กระทบอุปสงค์มวลรวมอาจต่างกันซึ่งต้องมีการคำนึงถึงในการดำเนินนโยบาย สำหรับอัตราแลกเปลี่ยนส่งผ่านต่อกิจกรรมเศรษฐกิจแท้จริงเร็วกว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย (Smets, 1995)
- (5) การใช้ดัชนีภาวะการเงิน ธนาคารกลางต้องมีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดเป้าหมาย โดยมีสมมติฐานว่าธนาคารกลางรู้ข้อมูลของดุลยภาพของ ราคาสินทรัพย์ทางการเงิน มิฉะนั้น การใช้ดัชนีภาวะการเงินอาจทำให้ขาดช่วงดุลยภาพบทบาทของราคาสินทรัพย์ทางการเงินก็ได้
- (6) ในทางปฏิบัติจะเกิดการขัดแย้งระหว่างการหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้มีแรงกระแทกฉับพลันด้านการเงินที่จะทำให้เศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพ และความเป็นไปได้ของการตอบสนองนโยบายจะขัดแย้งบทบาทของราคาสินทรัพย์ทางการเงินเมื่อความไม่แน่นอนเกิดขึ้น ผลักดันราคาสินทรัพย์ทางการเงิน ดังนั้นราคาสินทรัพย์ทางการเงินเกิดการบิดเบือน ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพ ถ้าผลกระทบต่ออุปสงค์จากการเปลี่ยนแปลง

แปลง ราคาสินทรัพย์ทางการเงินถูกจำกัดลงทำให้ความมื่อคติของเจ้าหน้าที่การเงินในการดำเนินนโยบาย ในขณะที่เดียวกันถ้ามีการเคลื่อนไหวไม่มีขอบเขตในส่วนของราคาสินทรัพย์ทางการเงิน อาจจะกระทบอย่างรุนแรงและยาวนานต่อผลผลิตและระดับราคา ดังนั้นนโยบายที่จะแก้ไขหรือควบคุมจะต้องทำอย่างระมัดระวังมากๆ

- (7) แม้ว่าการอ่อนตัวของค่าเงินบาทอาจส่งผลต่อแนวโน้มของอัตราเงินเฟ้อในอนาคตก็อาจไม่จำเป็นเสมอไปที่อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นต้องปรับตัวสูงขึ้น เพื่อป้องกันอัตราเงินเฟ้อ ถ้าพิจารณาแล้วว่า มีปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในสมการที่อธิบายถึงพฤติกรรมเงินเฟ้อ แต่อาจส่งผลกระทบต่อคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับพฤติกรรมของอัตราแลกเปลี่ยน ตัวอย่างของปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อในทิศทางที่ตรงกันข้าม หรือปัญหาความไม่มั่นใจในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน ปัญหาการจำกัดสินเชื่อ ปัญหาการปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงของการบริโภคและการลงทุนในประเทศ ซึ่งทำให้เกิดการลดลงของอุปทานสินเชื่อและอุปสงค์มวลรวมของประเทศ
- (8) ความยืดหยุ่นในการนำดัชนีภาวะการเงินมาใช้เพื่อเป็นเป้าหมายชั้นปฏิบัติการ⁵ โดยการกำหนดเป้าหมายของดัชนีภาวะการเงินที่เหมาะสมไว้ล่วงหน้า และใช้ในการดำเนินมาตรการดอกเบี้ยเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าว (Freedman, 1995) หรือใช้เป็นเครื่องมือชี้จุดยืนของการดำเนินนโยบายการเงิน⁶

5. ทฤษฎีและสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

แบบจำลองสำหรับกฎนโยบายการเงินสำหรับงานวิจัยฉบับนี้มีรูปแบบดังนี้

$$(y_t - y_o) = \phi - \alpha(R_{t-1} - R_o) + \varepsilon_t \quad (13)$$

$$(\pi_t - \pi_o) = \theta + \beta(y_{t-1} - y_o) - \gamma(\text{REER}_{t-1} - \text{REER}_o) + \eta_t \quad (14)$$

โดยที่ y_t หมายถึง อัตราการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ประชาชาติแท้จริง⁷ ณ เวลา i เช่น $i = t, t-1, t+1, \dots$ และ $i = o$ หมายถึง ค่าอ้างอิง⁸

⁵ ตัวอย่างเช่น ธนาคารกลางของนิวซีแลนด์และแคนาดา.

⁶ ตัวอย่างเช่น ธนาคารกลางของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย.

⁷ กรณีที่ตัวแปรเป้าหมายเป็นผลิตภัณฑ์ประชาชาติ อาจใช้ตัวผลิตภัณฑ์ประชาชาติเองหรือใช้การเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ซึ่งค่านำหนักที่ได้จากการคำนวณดัชนีภาวะการเงินก็จะขึ้นกับตัวแปรที่ใช้ (Eika, Ericsson and Nymoer, 1996, p.4)

⁸ ค่าอ้างอิงที่กล่าวถึงในงานวิจัย หมายถึงค่าของตัวแปรทางเศรษฐกิจในระดับที่ภาคเศรษฐกิจมีเสถียรภาพพอควร และเป็นระดับที่ทำให้ประเทศไทยมีความสามารถการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยงานวิจัยนี้ใช้ค่าอ้างอิงจากรายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ กรกฎาคม

- R_i หมายถึง อัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน⁹ ณ เวลา i
- $REER_i$ หมายถึง ดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริง¹⁰ ณ เวลา i (ถ้าค่า REER เพิ่มขึ้น หมายถึง มูลค่าอัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงเพิ่มขึ้น : appreciation of real effective exchange rate)
- π_i หมายถึง อัตราเงินเฟ้อ ณ เวลา i
- ε, η หมายถึง ค่าความคลาดเคลื่อน

จะพบได้ว่า จากสมการที่ (13) เป็น IS curve ในระบบเศรษฐกิจซึ่งผลต่างของการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตประชาชาติเมื่อเทียบกับค่าอ้างอิง ขึ้นกับความล่าช้าของผลกระทบจากผลต่างของระดับอัตราดอกเบี้ยเมื่อเทียบกับค่าอ้างอิง และตัวรบกวนด้านอุปสงค์

ซึ่งตัวแปรอัตราดอกเบี้ยตัวเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดอัตราเงินเฟ้อของประเทศในกรอบการดำเนินนโยบายการเงินกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ มีการสะท้อนข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจแท้จริง (การคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อ) สำหรับระบบเศรษฐกิจ

สมการที่ (14) เป็น Phillips curve ในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ซึ่งแสดงถึงผลต่างของการเปลี่ยนแปลงระดับอัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบกับค่าอ้างอิง ขึ้นกับความล่าช้าของผลกระทบจากผลต่างของการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ประชาชาติเมื่อเทียบกับค่าอ้างอิง ความล่าช้าของผลต่างการเปลี่ยนแปลงดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงเมื่อเทียบกับค่าอ้างอิง และตัวรบกวน ในส่วนของผลต่างการเปลี่ยนแปลงระดับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง นั้นมีการส่งผลกระทบโดยตรงต่อระดับราคาสินค้านำเข้าและการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้านำเข้า แล้วจึงส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อ

ซึ่งถือว่าตัวแปรดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงเป็นตัวแทนของราคาสินทรัพย์ทางการเงินของประเทศไทย และเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดอัตราเงินเฟ้อของประเทศในกรอบการดำเนินนโยบายการเงินกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ โดยตัวแปรดังกล่าวมีการสะท้อนข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจแท้จริงสำหรับระบบเศรษฐกิจแบบ

2543 คณะกรรมการนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ ระดับอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานร้อยละ 3.5 เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา.

⁹ ตัวแปรที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยน นั้นสามารถใช้เป็นค่าแท้จริงหรือค่าที่เป็นตัวเงิน เนื่องจากในช่วงเวลาหนึ่งของการประมาณการ ค่าดัชนีภาวะการเงินที่คำนวณได้จากค่าแท้จริงหรือค่าตัวเงินนั้นจะคล้ายคลึงกัน (Eika, Ericsson and Nymoen, 1996, p. 3).

¹⁰ สำหรับการศึกษาที่ใช้ตัวแปรอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น Hansson and Lindberg (1994) Svensson (1998) Ball (1998) และ Smets (1997).

เปิดของประเทศไทยที่จัดว่ามีสัดส่วนการเปิดประเทศสูง¹¹ ใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของมูลค่าการค้าที่แท้จริงของประเทศไทย¹² ได้สะท้อนถึงมูลค่าการค้าระหว่างประเทศกับประเทศคู่ค้าและระดับอัตราเงินเฟ้อโดยเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้าและเป็นตัวแปรที่เจ้าหน้าที่การเงินมีข้อมูลเพียงพอที่จะเป็นตัวกำหนดสำหรับเป้าหมายโดยเจ้าหน้าที่การเงินหรือข้อมูลของคุณภาพของดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง เพื่อให้การใช้เครื่องมือดัชนีภาวะการเงินไม่ขัดขวางคุณภาพบทบาทของราคาสินทรัพย์ทางการเงิน นอกจากนี้การเคลื่อนไหวที่ไม่ได้คาดการณ์ของดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงซึ่งมีไม่มากนัก และไม่สัมพันธ์กับข้อมูลพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจโดยเกิดจากการคาดการณ์เกี่ยวกับบทบาทด้านข้อมูลข่าวสารของนวัตกรรมของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศไม่ตรงกับความเป็นจริง ให้สามารถใช้นโยบายดุลยพินิจในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสุดท้ายได้

เมื่อแทนค่า $(y_{t-1}-y_0) = \phi - \alpha(R_{t-2}-R_0) + \varepsilon_{t-1}$ ที่ได้จากสมการ (13) ลงในสมการ (14) ได้

$$(\pi_t - \pi_0) = \rho - \beta\alpha(R_{t-2}-R_0) - \gamma(\text{REER}_{t-1}-\text{REER}_0) + v_t \quad (15)$$

โดยที่ $v_t = \eta_t + \beta\varepsilon_{t-1}$ และ $\rho = \theta + \beta\phi$

เพื่อการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์ถ่วงน้ำหนักและระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย โดยให้ค่าอ้างอิง π_0 , R_0 , REER_0 รวมอยู่ในค่าคงที่ของสมการถดถอย จัดรูปใหม่ได้ดังสมการ

$$\pi_t = \tau - \beta\alpha R_{t-2} - \gamma \text{REER}_{t-1} + v_t \quad (16)$$

โดย $\tau = \rho + \beta\alpha R_0 + \gamma \text{REER}_0 + \pi_0$

เมื่อจัดรูปสมการให้แสดงถึงพฤติกรรมของทั้งอัตราดอกเบี้ยตัวเงินดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงควบคู่กันไป ณ ขณะเวลาหนึ่ง ดังสมการ

$$\begin{aligned} -\omega \cdot R_{t-2} - (1-\omega) \cdot \text{REER}_{t-1} &= \text{MCI}(\Psi)_t - \omega \cdot R_0 - (1-\omega) \cdot \text{REER}_0 \\ &= \phi \cdot [\pi_t - \tau] \end{aligned} \quad (17)$$

$\text{MCI}(\Psi)_t$ หมายถึง ค่าดัชนีภาวะการเงินของเป้าหมายตัวแปรเศรษฐกิจ Ψ ณ เวลา t ซึ่ง Ψ อาจหมายถึงเป้าหมายตัวแปรเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อทั่วไป อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ เป็นต้น

¹¹ สัดส่วนมูลค่าการค้าระหว่างประเทศเทียบกับมูลค่าผลผลิตมวลรวมในประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีค่ามากกว่าร้อยละ 60.

¹² รายละเอียดของแนวคิดและวิธีการคำนวณค่าดัชนีค่าเงินที่แท้จริง (REER) ที่ใช้ในงานวิจัยนี้ สามารถดูเพิ่มเติมจาก บทความของ เมทินี ศุภสวัสดิ์กุล (2541).

$$\text{โดยที่ } \omega = \beta\alpha/(\beta\alpha+\gamma), \text{ MCI } (\psi)_t = \varphi \cdot [(\pi_t - \pi_0)_t - \rho] \text{ และ } \varphi = 1/(\beta\alpha+\gamma)$$

$$\text{ซึ่ง } \alpha, \beta, \gamma \geq 0 \text{ และ } 0 \leq \omega \leq 1$$

สำหรับการจัดรูปสมการที่ (17) ที่ได้จากการประมาณการสมการถดถอยเพื่อนำมาประยุกต์ในการปรับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินและตัวแปรอิสระดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง โดยคำนึงถึงพฤติกรรมของทั้งผลต่างอัตราดอกเบี้ยตัวเงินเมื่อเทียบค่าอ้างอิง และผลต่างดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิงควบคู่กันไป ณ ระยะเวลาหนึ่ง โดยนำค่าอ้างอิงของตัวแปรด้านเป้าหมายและตัวแปรอิสระทางการเงินมาแทนค่า จะได้ดังสมการ

$$-\omega \cdot (R_{t-2} - R_0) - (1-\omega) \cdot (\text{REER}_{t-1} - \text{REER}_0) = \text{MCI } (\psi)_t \quad (18)$$

$$\text{โดยที่ } \omega = \beta\alpha/(\beta\alpha+\gamma), \text{ MCI } (\psi)_t = \varphi \cdot [(\pi_t - \pi_0)_t - \rho] \text{ และ } \varphi = 1/(\beta\alpha+\gamma)$$

$$\text{ซึ่ง } \alpha, \beta, \gamma \geq 0 \text{ และ } 0 \leq \omega \leq 1 \text{ โดยหาค่า } \rho \text{ ได้จาก } \rho = \tau - \beta\alpha R_0 - \gamma \text{REER}_0 - \pi_0$$

เมื่อนำสมการที่ (18) สำหรับการประยุกต์ในการปรับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินจากการคาดการณ์ดัชนีค่าเงินบาทแล้วส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย ตามระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระทางการเงิน ทั้งสองที่มีต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย ดังสมการ

$$-\omega \cdot (R_t - R_0) - (1-\omega) \cdot (\text{REER}_{t+1} - \text{REER}_0) = \text{MCI } (\psi)_t \quad (19)$$

$$\text{โดยที่ } \omega = \beta\alpha/(\beta\alpha+\gamma), \text{ MCI } (\psi)_t = \varphi \cdot [(\pi_{t+2} - \pi_0)_t - \rho] \text{ และ } \varphi = 1/(\beta\alpha+\gamma)$$

$$\text{ซึ่ง } \alpha, \beta, \gamma \geq 0 \text{ และ } 0 \leq \omega \leq 1$$

นั่นคือ การบริหารหรือตัดสินใจเพื่อให้บรรลุตัวแปรตามด้านเป้าหมายโดยใช้ตัวแปรอิสระทางการเงินคือการปรับระดับอัตราดอกเบี้ย ณ เวลา t โดยอาศัยการคาดการณ์ข้อมูลดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงในเวลา $t+1$ ซึ่งทั้งสองช่องทางจะส่งผ่านทางการเงินสู่เป้าหมายสุดท้ายในเวลา $t+2$ ในการปรับช่องทางอัตราดอกเบี้ยอาศัยความล่าช้าในการส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้วจึงส่งผ่าน Phillip curve ทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงเป็นความล่าช้า 2 ช่วงเวลาในการส่งผลต่อเป้าหมายขั้นสุดท้าย สำหรับช่องทางดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงจะส่งผลต่อระดับอัตราเงินเฟ้อ โดยมีความล่าช้าเพียง 1 ช่วงเวลา จากการส่งผลต่อระดับราคาสินค้านำเข้า ทำให้มีสมมติฐานว่า การอาศัยข้อมูลช่องทางดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงนั้นจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายมากขึ้น (Ball, 1998, pp.3-4)

ตัวอย่างผลจากการดำเนินนโยบายแสดงได้ดังนี้

$$\begin{array}{cccc}
 \begin{array}{c} \text{"3"} \\ \uparrow \end{array} & & \begin{array}{c} \text{"1"} \\ \downarrow \end{array} & & \begin{array}{c} \text{"2"} \\ \uparrow \end{array} & \begin{array}{c} \text{"4"} \\ \downarrow \end{array} \\
 -\omega \cdot (R_t - R_0) & - & (1-\omega) \cdot (\text{REER}_{t+1} - \text{REER}_0) & = & \text{MCI}(\psi)_t & (20)
 \end{array}$$

เมื่อมีการคาดการณ์ว่ามูลค่าดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิง ณ เวลา $t+1$ ลดลง หรือ หมายถึงค่าเงินบาทอ่อนตัวลง (เป็นลำดับ "1") ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้านำเข้าซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตสินค้าในประเทศให้สูงขึ้น แล้วส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบค่าอ้างอิงเพิ่มขึ้น ณ เวลา $t+2$ ขณะเดียวกันส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าส่งออกให้ต่ำลง ซึ่งการเพิ่มมูลค่าการส่งออกส่งผลให้เพิ่มเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ เพิ่มปริมาณเงินแล้วส่งผลเพิ่มอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการในประเทศ แล้วส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบค่าอ้างอิงเพิ่มขึ้น ณ เวลา $t+2$ เช่นกัน (ลำดับ "2") ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงปรับอัตราดอกเบี้ยโดยเทียบค่าอ้างอิง ณ เวลา t ให้เพิ่มด้วยอัตรา 1 หน่วยต่อมูลค่าดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิงเปลี่ยนไป $\omega/(1-\omega)$ หน่วย (ลำดับ "3") ซึ่งจะส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบค่าอ้างอิงลดลงจนบรรลุเป้าหมาย ณ เวลา $t+2$ (ลำดับ "4")

ถึงแม้ว่าแบบจำลองอย่างง่ายที่ใช้ในงานวิจัยนี้จะไม่สามารถอธิบายพฤติกรรมของระบบเศรษฐกิจครบถ้วน ประเด็นที่สำคัญมากกว่าคือ ถ้าตัวแทนทุกหน่วย ตั้งแต่เจ้าหน้าที่การเงิน ผู้กำหนดราคาค่าจ้าง ผู้เกี่ยวข้องในตลาด สามารถเข้าใจและคาดการณ์จากแบบจำลองอย่างง่ายได้¹³ ก็จะสังเกตการณ์ข้อมูลตามความเป็นจริงในช่วงเวลาที่ผ่านไป สามารถเข้าถึงข้อมูลในปัจจุบัน (โดยเป็นข้อมูลที่มีความชัดเจนโปร่งใส) และมีแรงจูงใจในการคาดการณ์อนาคต จะทำให้เป็นระบบที่ทุกคนในตลาดคาดคะเนสมเหตุสมผล ตลาดดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นที่ไปตามการคาดการณ์

¹³ ตัวอย่างเช่น ประเทศแคนาดาได้คำนึงถึงความเข้าใจของตลาดเป็นหลัก โดยเห็นว่าแม้ว่าแบบจำลองจะมีความซับซ้อน แต่เจ้าหน้าที่การเงินเพียงฝ่ายเดียวที่ดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปตามผลจากแบบจำลองดังกล่าว ก็อาจไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายได้ ในทำนองกลับกันถ้าทุกๆ หน่วยในตลาดรับรู้และมีการคาดการณ์ที่มีทิศทางเดียวกัน ชัดเจนและโปร่งใส แม้จะเป็นสูตรอย่างง่าย ก็สามารถเข้าถึงเป้าหมายได้ง่ายกว่า โดยสูตรสำหรับประเทศแคนาดาเป็นสูตรอย่างง่าย คือ $\text{MCI} = (\text{CP90}-7.9) + (100/3)(\text{C6}-4.51)$ โดยที่ CP คือ Canadian 90-day commercial paper rate, C6 คือ Canadian dollar index ln value as per C6 currencies โดยปี 1992 เป็นปีอ้างอิง และ 7.9, 4.51 เป็นค่า ณ ปีอ้างอิงหนึ่งๆ ของ CP และ C6 ตามลำดับ.

นอกจากนั้น แบบจำลองอย่างง่ายที่ใช้ยังสามารถลดปัญหา dynamics¹⁴ ที่เกิดจากระยะเวลาที่ต่างกันในการส่งผลของตัวแปรต่างๆ ในสมการต่างๆ ของแบบจำลองที่ซับซ้อนได้อีกด้วย เนื่องจากตัวแปรที่เป็นเครื่องมือดัชนีภาวะการเงินรวมอยู่ในสมการเดียวกัน โดยมีความล่าช้าที่ต่างกันของสองตัวแปรเพียงชุดเดียว

สำหรับประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 ถึงเดือนมกราคมปี พ.ศ. 2541 ระบบเศรษฐกิจรับอิทธิพลจากแรงกระแทกฉับพลันน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ แล้วจึงเริ่มมีเสถียรภาพตามสภาวะพื้นฐานทางเศรษฐกิจแท้จริง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงได้คำนึงถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับอัตราเงินเฟ้อโดยเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้า จึงถือว่าช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนได้สะท้อนสภาวะทางเศรษฐกิจผ่านดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงไว้แล้ว

สมมติฐานเพิ่มเติมสำหรับเจ้าหน้าที่การเงินที่มีอิสระที่จะปรับเปลี่ยนตัวแปรอิสระทางการเงิน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยตัวเงิน เพื่อรักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ภายในเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีความยืดหยุ่นในการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ โดยถือว่าเสถียรภาพของระดับราคาเป็นเป้าหมายที่สำคัญของนโยบายการเงิน มีความอิสระอย่างสมบูรณ์จากการแทรกแซงของรัฐบาล มีอิสระในการเลือกตัวแปรอิสระทางการเงินอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอัตราเงินเฟ้อที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสม โดยนโยบายการคลังจะต้องไม่ขึ้นา รัฐบาลไม่มีปัญหาหนี้ของภาครัฐและขาดดุลเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายการเงิน หรือถ้ามีหนี้สาธารณะก็จะให้สะท้อนอยู่ในรูปของดัชนีอัตราเงินเฟ้อ ตลาดการเงินภายในประเทศนั้นมีศักยภาพเพียงพอในการดูดซับการกู้ยืมเงินของภาครัฐ เช่น การขายตัวเงินคลังหรือพันธบัตรรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลสามารถระดมรายได้จากฐานรายได้ที่กว้างและไม่ต้องพึ่งพารายได้จากการพิมพ์ธนบัตรในสัดส่วนที่สูง

มีการดำเนินนโยบายในการชดเชยความไม่แน่นอนเกี่ยวกับเวลาและขนาดของแรงกระแทกฉับพลันที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ โดยสามารถแยกแยะเหตุการณ์ที่ไม่ได้รวมเข้ากับกลไกส่งผ่านทางการเงินของเป้าหมายขึ้นปฏิบัติการที่จะประยุกต์ใช้ และสามารถจัดลำดับความสำคัญจากผลกระทบหรือวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่มักจะขัดกันแย้งกันและสามารถควบคุมเหตุการณ์และผลการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้

มีความเชื่อถือของประชาชนซึ่งได้จากการที่เจ้าหน้าที่การเงินมีความโปร่งใสในการดำเนินนโยบาย มีความมุ่งมั่นต่อคำมั่นสัญญาและรับผิดชอบต่อปัญหา มีการสื่อสารหรือสร้างความเข้าใจกับประชาชน และ

¹⁴ อ่างแล้ว, ผลการศึกษาของ Eika, Ericsson and Nymoen (1996) พบว่าค่าดัชนีภาวะการเงินของประเทศแคนาดามีการคำนวณถึง dynamics ที่เหมาะสมแต่ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศสวีเดนและนอร์เวย์.

ประชาชนมีความไว้วางใจให้ธนาคารกลางสามารถดำเนินมาตรการได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

6. ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านเป้าหมายและตัวแปรอิสระทางการเงิน

ผลการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (correlation coefficient) ของข้อมูลรายเดือนตัวแปรด้านเป้าหมาย ได้แก่ ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป (general CPI) และดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐาน (core CPI) สำหรับตัวแปรอิสระทางการเงินของอัตราดอกเบี้ยตัวเงิน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 วัน, 7 วัน, 14 วัน และ 1 เดือน สำหรับตัวแปรอิสระทางการเงินดัชนีค่าเงินบาท ได้แก่ ดัชนีค่าเงินบาทตัวเงิน (NEER), ดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง (REER) ค่า natural logarithm ของ NEER และ ค่า natural logarithm ของ REER โดยมีตัวแปรสัญลักษณ์ดังตาราง 1 และผลสรุปค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ดังตาราง 2 จากผลสรุปทางสถิติดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเลือก core CPI เป็นตัวแปรด้านเป้าหมาย, R/P 1 เดือน เป็นตัวแปรอิสระทางการเงินอัตราดอกเบี้ยตัวเงินโดยมีระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 13 เดือน และ REER เป็นตัวแปรอิสระทางการเงินดัชนีค่าเงินบาทโดยมีระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 25 เดือน ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2543 อนึ่ง ผู้วิจัยได้หมายความว่าชุดตัวแปรที่มีความสัมพันธ์มากกว่าจะดำเนินนโยบายได้ดีกว่า เนื่องจากยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความโปร่งใสและความเข้าใจของสาธารณชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนั้น core CPI มีข้อดีเนื่องจากมีความผันผวนน้อยกว่า general CPI ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทิศทางการปรับเปลี่ยนนโยบาย และส่งผลต่อภาพรวมของเสถียรภาพระดับราคาในระยะยาวได้ เนื่องจากในระยะยาวดัชนีราคาผู้บริโภคทั้งสองมีความสัมพันธ์กันเคลื่อนไหวสอดคล้องกัน¹⁵

สำหรับอัตราดอกเบี้ยนโยบายที่ใช้ R/P ระยะเวลา 1 เดือนนั้นจะเป็นเครื่องมือในการส่งสัญญาณทิศทางการนโยบายการเงิน โดยกรณีที่มีแรงกดดันต่อสภาพคล่องของตลาดการเงินหรืออัตราแลกเปลี่ยนในระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 วัน, 7 วัน และ 14 วัน จะเคลื่อนไหวตามภาวะตลาดที่เกิดขึ้น

¹⁵ รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ กรกฎาคม 2543 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

7. การทดสอบแบบจำลองและหาค่าสัมประสิทธิ์ถ่วงน้ำหนักของตัวแปรอิสระทางการเงินอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา หนึ่งเดือนและดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง

ผลการวิเคราะห์การถดถอยเชิงเส้น (linear regression analysis) ตามคุณสมบัติและวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (least square method) ของสมการที่จัดรูปใหม่แสดงถึงพฤติกรรมของอัตราดอกเบี้ยตัวเงิน และดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงควบคู่กันไป ณ ขณะเวลาหนึ่ง เพื่อการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์ถ่วงน้ำหนักและระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย โดยให้ค่าอ้างอิง π_0 , R_0 , REER₀ รวมอยู่ในค่าคงที่ของสมการถดถอย ผลการทดสอบที่ปฏิเสธสมมติฐาน H_0 : ตัวแปรอิสระทุกตัว (ทั้งสองตัว) ไม่มีผลต่อตัวแปรตาม นั่นคือ H_1 : ตัวแปรอิสระอย่างน้อย 1 ตัว มีผลต่อตัวแปรตาม ณ ระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$ และผลการทดสอบที่ปฏิเสธสมมติฐาน H_0 : ตัวแปรอิสระ R/P ไม่มีผลกระทบต่อตัวแปรตาม นั่นคือ H_1 : ตัวแปรอิสระ R/P มีผลต่อตัวแปรตาม ณ ระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$ และผลการทดสอบที่ปฏิเสธสมมติฐาน H_0 : ตัวแปรอิสระ REER ไม่มีผลกระทบต่อตัวแปรตาม นั่นคือ H_1 : ตัวแปรอิสระ REER มีผลต่อตัวแปรตาม ณ ระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$ โดยผลสรุปทางสถิติศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ R/P 1 เดือน (ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 24 เดือน) และ REER (ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 12 เดือน) ที่ส่งผลต่อตัวแปรตามอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน

ตัวแปรตาม	core CPI
ตัวแปรอิสระ	R/P 1 mth (t-24) และ REER (t-12)
ข้อมูลที่ใช้	ข้อมูลรายเดือน ช่วงปี พ.ศ. 2540.1 - 2543.8
จำนวนข้อมูล	20
สมการ	$\pi_t = \tau - \beta\alpha R_{t-2} - \gamma REER_{t-1} + v$ โดย $\tau = \rho + \beta\alpha R_0 + \gamma REER_0 + \pi_0$

ผลการศึกษา

	$\pi_t = 14.564$	$-0.0877 \cdot R_{t-24}$	$-0.1377 \cdot REER_{t-12}$
	(9.49)**	(-2.96)**	(-6.87)**
Adjusted R ²	= 0.843,	F-statistic	= 52.13** , $\Omega = 0.389$
Multiple R	= 0.927259,	S.E.	= 0.492709, D.W. statistic = 1.350**
กำหนดให้	(**) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$,	(*)	คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.05$

จากสมการถดถอยที่ประมาณการได้ $\pi_t = 14.564 - 0.0877 \cdot R_{t-24} - 0.1377 \cdot REER_{t-12}$ พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสอง (R/P 1 เดือน และ REER) กับตัวแปรตาม (core CPI) เท่ากับร้อยละ 92.7 ซึ่งอิทธิพลของตัวแปรอิสระทั้งสองต่อตัวแปรตามเท่ากับร้อยละ 85.9 โดยหลังจากมีการปรับแก้สำหรับข้อมูลจำนวนน้อยกว่า 30 อิทธิพลของตัวแปรอิสระทั้งสองต่อตัวแปรตามเท่ากับร้อยละ 84.3 และค่าความคลาดเคลื่อนของการประมาณการตัวแปรตามจากตัวแปรอิสระทั้งหมดเท่ากับ 0.49 และตัวแปรอิสระอย่างน้อย 1 ตัวสามารถอธิบายตัวแปรเป้าหมายได้ ด้วยระดับนัยสำคัญ 0.01 นอกจากนี้ยังยอมรับสมมติฐาน H_0 : ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ต่อเนื่องของค่าความคลาดเคลื่อนของตัวแปรอิสระทั้งสองมีค่าเท่ากับศูนย์ (ค่าความคลาดเคลื่อนไม่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง) จากตารางค่า Durbin-Watson สำหรับ $n=20$, $k=2$ (k หมายถึงจำนวนตัวแปรอิสระในสมการถดถอย) พบว่าค่าสถิติ D.W. ที่ได้อยู่ระหว่างค่า du กับ $(4-du)$ ณ ระดับนัยสำคัญ 0.01

จาก $\pi_t = \tau - \beta \alpha R_{t-2} - \gamma REER_{t-1} + v$ โดย $\tau = \rho + \beta \alpha R_0 + \gamma REER_0 + \pi_0$ ได้ Estimated regression equation คือ $\pi_t = 14.564 - 0.0877 \cdot R_{t-24} - 0.1377 \cdot REER_{t-12}$ โดยที่ค่าอ้างอิงที่ใช้ควรเป็นค่าของตัวแปรทางเศรษฐกิจในระดับที่ภาคเศรษฐกิจมีเสถียรภาพพอควร และเป็นระดับที่ทำให้ประเทศไทยมีความสามารถการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ใช้ค่าอ้างอิงจากรายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ กรกฎาคม 2543 คณะกรรมการนโยบายการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ณ ระดับอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานร้อยละ 3.5 จากอัตราเงินเฟ้อประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จากนั้นจึงวิเคราะห์ค่าตัวแปรอ้างอิงที่เหมาะสมต่อไป

เมื่อจัดรูปให้แสดงถึงพฤติกรรมของทั้งอัตราดอกเบี้ยตัวเงินดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงควบคู่กันไป ณ ขณะเวลาหนึ่ง ในสมการ $-\omega \cdot R_{t-2} - (1-\omega) \cdot REER_{t-1} = MCI(\psi)_t - \omega \cdot R_0 - (1-\omega) \cdot REER_0 = \phi \cdot [\pi_t - \tau]$ โดยที่ $\omega = \beta \alpha / (\beta \alpha + \gamma)$, $MCI(\psi)_t = \phi \cdot (\pi_t - \pi_0)_t - \rho_j$ และ $\phi = 1 / (\beta \alpha + \gamma)$ ซึ่ง $\alpha, \beta, \gamma \geq 0$ และ $0 \leq \omega \leq 1$ จะได้

$$-0.39 \cdot R_{t-24} - 0.61 \cdot REER_{t-12} = MCI(\psi)_t - 0.39 \cdot R_0 - 0.61 \cdot REER_0 = 4.436 \cdot [\pi_t - 14.56]$$

สำหรับการจัดรูปสมการที่ได้จากการประมาณการสมการถดถอยเพื่อนำมาประยุกต์ในการปรับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินและตัวแปรอิสระดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง โดยคำนึงถึงพฤติกรรมของทั้งผลต่างอัตราดอกเบี้ยตัวเงินเมื่อเทียบค่าอ้างอิง และผลต่างดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิงควบคู่กันไป ณ ขณะเวลาหนึ่ง โดยนำค่าอ้างอิงของตัวแปรด้านเป้าหมายและตัวแปรอิสระทางการเงินมาแทนค่า จากสมการ

$-\omega \cdot (R_{t-2} - R_0) - (1-\omega) \cdot (REER_{t-1} - REER_0) = MCI(\psi)_t$ โดยที่ $\omega = \beta\alpha / (\beta\alpha + \gamma)$, $MCI(\psi)_t = \varphi \cdot [(\pi_{t-2} - \pi_0)_t - \rho]$ และ $\varphi = 1/(\beta\alpha + \gamma)$ ซึ่ง $\alpha, \beta, \gamma \geq 0$ และ $0 \leq \omega \leq 1$ โดยหาค่า ρ ได้จาก $\rho = \tau - \beta\alpha R_0 - \gamma REER_0 - \pi_0$ ได้ดังสมการ

$$-0.39 \cdot (R_{t-24} - R_0) - 0.61 \cdot (REER_{t-12} - REER_0) = MCI(\psi)_t$$

จากสมการที่ได้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินและตัวแปรอิสระดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง เพื่อให้ระยะเวลาการความล่าช้าของตัวแปรอิสระทางการเงินส่งผลต่อเป้าหมาย ตามสมการ

$-\omega \cdot (R_t - R_0) - (1-\omega) \cdot (REER_{t+1} - REER_0) = MCI(\psi)_t$ โดยที่ $\omega = \beta\alpha / (\beta\alpha + \gamma)$, $MCI(\psi)_t = \varphi \cdot [(\pi_{t+2} - \pi_0)_t - \rho]$ และ $\varphi = 1/(\beta\alpha + \gamma)$ ซึ่ง $\alpha, \beta, \gamma \geq 0$ และ $0 \leq \omega \leq 1$ จะได้ดังนี้

$$-\omega \cdot (R_t - R_0) - (1-\omega) \cdot (REER_{t+12} - REER_0) = MCI(\psi)_{t+24}$$

โดยที่ $\omega = \beta\alpha / (\beta\alpha + \gamma)$, $MCI(\psi)_t = \varphi \cdot (\pi_{t+24} - \pi_0)_t$ และ $\varphi = 1/(\beta\alpha + \gamma)$ ซึ่ง $\alpha, \beta, \gamma \geq 0$ และ $0 \leq \omega \leq 1$

จากสมการถดถอยที่ประมาณการได้ $(\pi_t - \pi_0) = -0.867 - 0.0877 \cdot (R_{t-24} - R_0) - 0.1377 \cdot (REER_{t-12} - REER_0)$ พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสอง (R/P 1 เดือน และ REER) กับตัวแปรตาม (core CPI) เท่ากับร้อยละ 92.7 ซึ่งอิทธิพลของตัวแปรอิสระทั้งสองต่อตัวแปรตามเท่ากับร้อยละ 85.9 โดยหลังจากมีการปรับแก้สำหรับข้อมูลจำนวนน้อยกว่า 30 อิทธิพลของตัวแปรอิสระทั้งสองต่อตัวแปรตามเท่ากับร้อยละ 84.3 และค่าความคลาดเคลื่อนของการประมาณการตัวแปรตามจากตัวแปรอิสระทั้งหมดเท่ากับ 0.49 และตัวแปรอิสระอย่างน้อย 1 ตัวสามารถอธิบายตัวแปรเป้าหมายได้ ด้วยระดับนัยสำคัญ 0.01 นอกจากนี้ยังยอมรับสมมติฐาน H_0 : ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ต่อเนื่องของค่าความคลาดเคลื่อนของตัวแปรอิสระทั้งสองมีค่าเท่ากับศูนย์ (ค่าความคลาดเคลื่อนไม่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง) จากตารางค่า Durbin-Watson สำหรับ $n=20$, $k=2$ (k หมายถึงจำนวนตัวแปรอิสระในสมการถดถอย) พบว่าค่าสถิติ D.W. ที่ได้อยู่ระหว่างค่า du กับ $(4-du)$ ณ ระดับนัยสำคัญ 0.01

จาก $(\pi_t - \pi_0) = \tau - \beta\alpha \cdot (R_{t-24} - R_0) - \gamma \cdot (REER_{t-12} - REER_0) + v$ ได้ Estimated regression equation คือ $(\pi_t - \pi_0) = -0.867 - 0.0877 \cdot (R_{t-24} - R_0) - 0.1377 \cdot (REER_{t-12} - REER_0)$ โดยที่ค่าอ้างอิงที่ใช้ควรเป็นค่าของตัวแปรทางเศรษฐกิจในระดับที่ภาคเศรษฐกิจมีเสถียรภาพพอควร และเป็นระดับที่ทำให้ประเทศไทยมีความสามารถการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยงานวิจัยฉบับนี้ได้ใช้อัตราเงินเพื่อพื้นฐาน ปี 2542.3 ณ ระดับร้อยละ 3.26 ซึ่งจะสอดคล้องกับค่าอ้างอิงของตัวแปรอัตราดอกเบี้ยตลาด

ซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือน ปี 2540.3 ณ ระดับร้อยละ 10.009 และสอดคล้องกับค่าอ้างอิงตัวแปรดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง ปี 2541.3 ณ ระดับ 82.00 เพื่อเป็นตัวอย่างในการคำนวณวิเคราะห์และศึกษาค่าความเคลื่อนไหวของดัชนีภาวะการเงิน อย่างไรก็ตามค่าตัวแปรอ้างอิงจึงควรมีการศึกษาเพื่อหาค่าที่เหมาะสมต่อไป

เมื่อจัดรูปให้แสดงถึงพฤติกรรมของทั้งอัตราดอกเบี้ยตัวเงินดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงควบคู่กันไป ณ ระยะเวลาหนึ่ง ในสมการ $-\omega \cdot (R_{t-2} - R_0) - (1-\omega) \cdot (REER_{t-1} - REER_0) = MCI(\psi)_t = \varphi \cdot [\pi_t - \rho]$ โดยที่ $\omega = \beta\alpha / (\beta\alpha + \gamma)$, $MCI(\psi)_t = \varphi \cdot [\pi_t - \rho]$ และ $\varphi = 1 / (\beta\alpha + \gamma)$ ซึ่ง $\alpha, \beta, \gamma \geq 0$ และ $0 \leq \omega \leq 1$ จะได้

$$-0.39 \cdot (R_{t-24} - R_0) - 0.61 \cdot (REER_{t-12} - REER_0) = MCI(\psi)_t = 4.436 \cdot [(\pi_t - \pi_0) + 0.867]$$

8. ผลการวิเคราะห์ค่าดัชนีภาวะการเงินที่ได้จากการศึกษา

จากตาราง 6 เห็นได้ว่าจากงานศึกษาของ รังสรรค์ หทัยเสรี อ้างอิงข้อมูลในอดีตช่วงปี พ.ศ. 2533 - 2541 ซึ่งได้รวมช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไว้ด้วย โดยเฉพาะการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทย ซึ่งควรคำนึงถึงในการอนุมานค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรที่คำนวณได้ประกอบการดำเนินนโยบาย (รังสรรค์ หทัยเสรี และธีระพล รัตนาลังการ, 2541)

สำหรับดัชนีภาวะการเงินสำหรับประเทศแคนาดา ได้เน้นการใช้ประโยชน์ในการประเมินความเข้มงวดและความอ่อนคลายของนโยบายการเงินโดยรวม สร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน โดยมีข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารกลาง และประกาศเป้าหมายรายงานอัตราเงินเฟ้อเป็นรายครึ่งปี (Bank of Canada, 1999)

จากกราฟ 1 แสดงพฤติกรรมการเคลื่อนไหวอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือน รายเดือนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540.1 - 2543.5 ซึ่งมีระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมายจากผลการศึกษา 24 เดือน และจากกราฟ 2 แสดงพฤติกรรมการเคลื่อนไหวดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง รายเดือนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2541.1 - 2543.5 ซึ่งมีระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมายจากผลการศึกษา 12 เดือน ซึ่งตัวแปรอิสระทั้งสองส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อพื้นฐานตามที่แสดงในกราฟ 3 แสดงพฤติกรรมการเคลื่อนไหวอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานดังกล่าว รายเดือนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542.1 - 2543.8 และพร้อมกันนี้ กราฟ 4 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีภาวะการเงิน รายเดือนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542.1 - 2543.8

จากอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือนในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ.2540 มีความเข้มงวดมากขึ้นประกอบกับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงมูลค่าเพิ่มมากขึ้นในอัตราที่สูง (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองมีทิศทางเดียวกัน) ในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2541 ส่งผลให้ดัชนีภาวะการเงินที่มีอัตราลดลงอย่างมาก (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองที่มีต่อดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางตรงกันข้าม) ในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินนโยบายการเงินโดยรวมมีความเข้มงวดมาก และอัตราเงินเฟ้อในช่วงเวลาดังกล่าวมีอัตราการเพิ่มลดลงเช่นกัน (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางเดียวกัน) ดังที่แสดงในกราฟ 1, 2, 3 และ 4 ตามลำดับ

สำหรับผลการดำเนินนโยบายการเงินโดยรวมช่วงต้นปี พ.ศ. 2543 มีความเข้มงวด และไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหว แต่อย่างไรก็ตาม ดัชนีภาวะการเงินที่มีความเข้มงวด (ค่าติดลบ) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเข้มงวดลดลงโดยเปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือน ในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2541 ผ่อนคลายด้วยอัตราที่ลดลง และมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ในขณะที่ระดับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงค่อนข้างมีเสถียรภาพแต่ยังเป็นค่าที่สูงกว่าค่าอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ ในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2542 ดังที่แสดงในกราฟ 1, 2, 3 และ 4 ตามลำดับ

ซึ่งในภาพรวมตลอดช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษานั้น ดัชนีภาวะการเงินมีแนวโน้มที่สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางเดียวกันคือ +0.90 ตามตาราง 7) แม้ว่าสำหรับบางช่วงเวลาที่ศึกษา เช่น ปี 2543.4 - 2543.8 ค่าดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ระดับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงค่อนข้างเป็นค่าที่สูงกว่าค่าอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ

9. บทสรุป

จากการศึกษา พบว่าดัชนีภาวะการเงินที่สร้างขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทางการเงินด้านอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือน และตัวแปรอิสระด้านดัชนีค่าเงินบาทแท้จริง และระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระทางการเงินที่ส่งผลต่อตัวแปรด้านเป้าหมายคือ 24 เดือน และ 12 เดือนตามลำดับ โดยวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ถ่วงน้ำหนักของตัวแปรอิสระทางการเงินด้านอัตราดอกเบี้ยตัวเงินกับดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงของประเทศไทยที่มีต่อระดับอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2543

สำหรับตัวแปรตามอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานนั้น เป็นอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐานซึ่งมีการหักราคาสินค้าหมวดอาหารสดและพลังงานออกจากดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ซึ่งราคาสินค้าในหมวด

ดังกล่าว เช่น เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ ข้าวสาร แป้ง ไฟฟ้า น้ำมัน มีความผันผวนสูงในระยะสั้น ขึ้นกับปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ สำหรับราคาอาหารสดยังขึ้นกับสภาพดินฟ้าอากาศอีกด้วย ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของตัวแปรด้านเป้าหมาย เพื่อให้การปรับนโยบายเป็นไปอย่างแม่นยำมากขึ้น โดยที่สินค้าในหมวดที่หักออกนั้นคิดเป็นร้อยละ 19 ของสินค้าที่นำมาคำนวณดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป โดยคิดอัตราการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า เพื่อตัดความผันผวนตามฤดูกาลของตัวแปรดังกล่าวเป็นตัวแปรที่มีความผันผวนน้อยกว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทิศทางการปรับเปลี่ยนตัวแปรอิสระและส่งผลต่อตัวแปรตามอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานในระยะยาวได้ เนื่องจากในระยะยาวดัชนีราคาผู้บริโภคทั้งสองมีความสัมพันธ์กันเคลื่อนไหวสอดคล้องกัน¹⁶

สำหรับอัตราดอกเบี้ยนโยบายที่ใช้อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือนนั้นจะเป็นตัวแปรอิสระที่สามารถใช้ปรับเพื่อส่งสัญญาณทิศทางและเป็นส่วนหนึ่งในการส่งผลต่อตัวแปรตามเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ โดยกรณีที่มีแรงกดดันต่อสภาพคล่องของตลาดการเงินหรืออัตราแลกเปลี่ยนในระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 วัน, 7 วัน และ 14 วัน ก็ยังสามารถเคลื่อนไหวตามภาวะตลาดที่เกิดขึ้นได้

จากผลการทดสอบเมื่อนำมาจัดรูปสมการที่ได้จากการประมาณการสมการถดถอยเพื่อนำมาประยุกต์ในการบริหารหรือเป็นแนวทางดำเนินการปรับตัวแปรอิสระทางการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ โดยคำนึงถึงพฤติกรรมของทั้งผลต่างอัตราดอกเบี้ยตัวเงินเมื่อเทียบค่าอ้างอิง และผลต่างดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิงควบคู่กันไป ณ ขณะเวลาหนึ่ง โดยนำค่าอ้างอิงของตัวแปรตามด้านเป้าหมายและตัวแปรอิสระทางการเงินมาแทนค่าสมการ $-\omega \cdot (R_{t-2} - R_0) - (1-\omega) \cdot (REER_{t-1} - REER_0) = MCI(\psi)_t$ โดยที่ $\omega = \beta\alpha / (\beta\alpha + \gamma)$, $MCI(\psi)_t = \varphi \cdot [(\pi_t - \pi_0) - \rho]$ และ $\varphi = 1 / (\beta\alpha + \gamma)$ ซึ่ง $\alpha, \beta, \gamma \geq 0$ และ $0 \leq \omega \leq 1$ โดยหาค่า ρ ได้จาก $\rho = \tau - \beta\alpha R_0 - \gamma REER_0 - \pi_0$ ได้ตั้งสมการดัชนีภาวะการเงินดังนี้

$$-0.39 \cdot (R_{t-24} - R_0) - 0.61 \cdot (REER_{t-12} - REER_0) = MCI(\psi)_t$$

หลังจากที่ได้วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและดัชนีภาวะการเงินที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่ามีทิศทางเดียวกันคือ +0.90 นอกจากนั้นค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงและตัวแปรอิสระอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือนที่มีต่อดัชนีภาวะการเงินนั้นมีทิศทางตรงกันข้ามคือ -0.98 และ -0.63 ตามลำดับ ซึ่งจากอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อ

¹⁶ รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ กรกฎาคม 2543 ธนาคารแห่งประเทศไทย

คืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือนในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2540 มีความเข้มงวดมากขึ้นประกอบกับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงมูลค่าเพิ่มมากขึ้นในอัตราที่สูง (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองมีทิศทางเดียวกัน) ในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2541 ถ้าเปรียบเทียบจะพบว่าดัชนีภาวะการเงินที่มีอัตราลดลงอย่างมาก (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองที่มีต่อดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางตรงกันข้าม) ในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระทางการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานโดยรวมให้มีความเข้มงวดมากขึ้นและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานต่ำกว่าค่าอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ และอัตราเงินเฟ้อในช่วงเวลาดังกล่าวมีอัตราการเพิ่มลดลงเช่นกัน (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางเดียวกัน)

สำหรับผลการดำเนินการปรับตัวแปรอิสระทางการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่ออัตราเงินเฟ้อพื้นฐานโดยรวมช่วงต้นปี พ.ศ. 2543 มีความเข้มงวด และไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหว แต่อย่างไรก็ตาม ดัชนีภาวะการเงินที่มีความเข้มงวด (ค่าติดลบ) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเข้มงวดลดลงโดยเปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันในปีก่อนหน้า ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากอัตราราคาซื้อขายตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือน ในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2541 ผ่อนคลายด้วยอัตราที่ลดลง และมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ในขณะที่ระดับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงค่อนข้างมีเสถียรภาพแต่ยังเป็นค่าที่สูงกว่าค่าอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ ในช่วงครึ่งปีแรกของ ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งในภาพรวมตลอดช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษานั้นดัชนีภาวะการเงินมีแนวโน้มที่สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางเดียวกันคือ +0.90) แม้ว่าสำหรับบางช่วงเวลาที่ศึกษา เช่น ปี 2543.4 - 2543.8 ค่าดัชนีภาวะการเงินมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ระดับดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงค่อนข้างเป็นค่าที่สูงกว่าค่าอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณ ซึ่งสำหรับดัชนีภาวะการเงินที่สร้างขึ้นจากสมการด้านอุปสงค์มวลรวมหรือแรงดึงด้านอุปสงค์ โดยมีได้คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อที่เกิดจากอุปทานมวลรวม

เนื่องจากผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ปัจจัยภายนอก รวมถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างส่งผลทำให้มีข้อจำกัดในการใช้ดัชนีภาวะการเงินชั้นนำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ และความเสี่ยงจากการคาดการณ์ผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นการวิเคราะห์จากเหตุการณ์ที่เป็นไปในช่วงที่ผ่านซึ่งมีความแตกต่างกับเหตุการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม สามารถใช้ดัชนีภาวะการเงินดังกล่าวที่ได้ศึกษาใช้ประโยชน์เป็นข้อมูลเบื้องต้น แทนที่จะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการปรับตัวแปรอิสระทางการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการบรรลุตัวแปรตามด้านเป้าหมายอย่างเดียว ทำให้การตัดสินใจในระดับนโยบายมีข้อมูลสนับสนุนมากยิ่งขึ้นและเข้าใจสภาพการณ์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งสามารถชี้แจงได้อย่างโปร่งใส ชัดเจน และสาธารณชนสามารถเข้าใจได้ สำหรับระยะเวลาความล่าช้าในการที่ตัวแปรอิสระส่งอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ทำให้การประมาณการเป็นไปได้ยากขึ้น โดยเฉพาะดัชนีภาวะการเงินที่สร้างขึ้นจากสมการด้านอุปสงค์มวลรวมหรือ

แรงดึงดูดอุปสงค์ โดยมีได้คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อที่เกิดจากอุปทานมวลรวม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การประมาณการอาจมิได้สะท้อนภาวะทางเศรษฐกิจได้อย่างครบถ้วน

นอกจากนั้น ข้อมูลบางอย่างอาจมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง หรือมีวิธีคำนวณหลายแบบ ดังนั้น ข้อสรุปในการศึกษาต้องมีการอ้างอิงแหล่งข้อมูล และแนวคิดในการคำนวณตัวแปรที่เกี่ยวข้องไว้ทุกครั้ง ซึ่งประเด็นสำคัญคือ ข้อมูลที่ใช้ควรเป็นข้อมูลที่มีพร้อมสำหรับสาธารณชนได้รับรู้ ชัดเจน เข้าใจง่าย รวมทั้งระยะเวลาความล่าช้าในการที่ตัวแปรอิสระส่งอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ทำให้การประมาณการเป็นไปได้ยากขึ้น

10. การประยุกต์นโยบายการเงินเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อและดัชนีภาวะการเงินสำหรับประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

เนื่องจากในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา อัตราเงินเฟ้อของประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยซึ่งมีค่าเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.5 และจากรายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ กรกฎาคม 2543 ธนาคารแห่งประเทศไทย คาดว่าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 - 3 ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2544 ดังนั้นการใช้ดัชนีภาวะการเงิน โดยการปรับอัตราดอกเบี้ยตัวเงินตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือนโดยอาศัยการคาดการณ์ดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงเพื่อเป็นส่วนหนึ่งส่งผลต่อตัวแปรตามเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานจึงเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างเสถียรภาพระดับราคาและสมรรถนะการแข่งขันของประเทศ การสร้างความเข้าใจพื้นฐานของกระบวนการเงินเฟ้อและช่องทางที่นโยบายการเงินส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ พิจารณาผลกระทบปัจจัยภายนอกที่มีผลต่ออัตราเงินเฟ้อ ซึ่งจะช่วยให้ทางการสามารถตอบสนองนโยบายได้อย่างยืดหยุ่น ผ่านตัวแปรอิสระอัตราดอกเบี้ยและตัวแปรอิสระดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงทั้งในระดับและช่วงเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ในการกำหนดทิศทางทางการดำเนินการปรับตัวแปรอิสระทางการเงินโดยให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระยะสั้นนอกเหนือจากผลกระทบที่เกิดต่ออัตราเงินเฟ้อ โดยซึ่งน้ำหนักของผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการจ้างงานที่อาจลดลงเป็นการชั่วคราวเปรียบเทียบกับเสถียรภาพของระดับราคาที่จะเพิ่มขึ้น อันจะนำไปสู่การขยายตัวอย่างยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งในทางปฏิบัติต้องใช้ความรู้เชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์หรือเศรษฐมิติ ร่วมกับการใช้วิจรณ์ญาณตัดสินใจ ในการให้ความสำคัญกับเป้าหมายอื่นๆ ร่วมด้วย เนื่องจากประเทศไทยยังคงต้องพัฒนาประเทศในด้านต่างๆอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ ยังคงเป็นตัวแปรหลักที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานการครองชีพของประชาชนคนไทยในระยะยาว

ความมุ่งมั่นตั้งใจจริงต่อการดำเนินนโยบายทำให้เกิดความเชื่อถือและการคาดการณ์ทำให้บรรลุเป้าหมายได้เร็วยิ่งขึ้น โดยวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนับเป็นโอกาสที่ดีที่จะเริ่มกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งภาวะถดถอยของระบบเศรษฐกิจในช่วง 2 ปี ที่ผ่านมาได้ส่งผลให้อัตราการเพิ่มระดับราคาปรับตัวลงจนติดลบและต่ำสุดในรอบ 10 ปี และคาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะคงอยู่ในระดับต่ำใน 1-2 ปีข้างหน้า ช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วง

เวลาที่สำคัญที่ทางการใช้สร้างเป้าหมายอ้างอิงให้การคาดการณ์อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ โดยไม่มีต้นทุนในการปรับลดอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำหรับประเทศไทยอัตราเงินเฟ้อในระดับร้อยละ 3-4 น่าจะเป็นอัตราเงินเฟ้อที่สอดคล้องเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยประสบการณ์ในอดีตพบว่า อัตราเงินเฟ้อของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2524 ถึงปี พ.ศ. 2538 เฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปี ขณะที่อัตราเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นคู่ค้าที่สำคัญของไทยโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้น เป้าหมายอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 3 - 4 จึงไม่นับว่าต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับระดับอัตราเงินเฟ้อในอดีตของไทยในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และไม่ต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อของประเทศคู่ค้าของไทย (อมรา ศรีพยัคฆ์, ประสงค์ วีระกานจนพงษ์ และคณะ, 2541) ทั้งนี้ หลายๆ ประเทศที่เคยประสบปัญหาวิกฤติจากการปล่อยค่าเงินลอยตัว เช่น ประเทศอังกฤษ หรือที่ประสบวิกฤติสถาบันการเงิน เช่น ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์ ได้เริ่มใช้การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อในช่วงที่ออกจากวิกฤติเช่นกัน ซึ่งเมื่อเดือนสิงหาคม 2543 อัตราเงินเฟ้อและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานยังนับว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำที่ร้อยละ 2.2 และ 0.8 ตามลำดับ ดังนั้นเป้าหมายดังกล่าวไม่น่าเป็นข้อจำกัดในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย

การประยุกต์ดัชนีภาวะการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการเป็นแนวทางหรือเป็นข้อมูลในการตัดสินใจปรับตัวแปรอิสระทางการเงินอัตราดอกเบี้ยตัวเงินเพื่อส่งผลต่อตัวแปรตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ คือการปรับระดับอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตร ระยะเวลา 1 เดือน ณ เวลา t โดยอาศัยการคาดการณ์ข้อมูลดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงในเวลา $t+12$ เดือน เพื่อให้ตัวแปรอิสระทั้งสองตัวแปรมีอิทธิพลต่อตัวแปรเป้าหมายสุดท้าย อัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐานในเวลา $t+24$ เดือน ในการปรับช่องทางอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตร (ระยะเวลา 1 เดือน) อาศัยความล่าช้าในการส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้ว จึงส่งผ่าน Phillip curve ทำให้อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานลดลง เป็นความล่าช้า 2 ช่วงเวลาในการส่งผลต่อเป้าหมายขั้นสุดท้าย สำหรับช่องทางดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงจะส่งผลต่อระดับอัตราเงินเฟ้อ โดยมีความล่าช้าเพียง 1 ช่วงเวลา จากการส่งผลต่อระดับราคาสินค้านำเข้า

เมื่อมีการคาดการณ์ว่ามูลค่าดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิง ณ เวลา $t+1$ ลดลง หรือหมายถึงค่าเงินบาทอ่อนตัวลง ส่งผลต่อราคาสินค้านำเข้าซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตสินค้าในประเทศให้สูงขึ้น แล้วส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบค่าอ้างอิงเพิ่มขึ้น ณ เวลา $t+2$ ขณะเดียวกันส่งผลต่อราคาสินค้าส่งออกให้ต่ำลง ซึ่งการเพิ่มมูลค่าการส่งออกส่งผลให้เพิ่มเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ เพิ่มปริมาณเงินแล้วส่งผลเพิ่มอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการในประเทศ แล้วส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบค่าอ้างอิงเพิ่มขึ้น ณ เวลา $t+2$ เช่นกัน ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงปรับอัตราดอกเบี้ยโดยเทียบค่าอ้างอิง ณ เวลา t ให้เพิ่มด้วยอัตรา 1 หน่วยต่อมูลค่าดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงเมื่อเทียบค่าอ้างอิงเปลี่ยนไป $\omega/(1-\omega)$ หน่วย ซึ่งจะส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อเมื่อเทียบค่าอ้างอิงลดลงจนบรรลุเป้าหมาย ณ เวลา $t+2$

ในกรณีที่ดัชนีภาวะการเงินมีนัยสำคัญในการปรับตัวแปรอิสระเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอัตราเงินเพื่อพื้นฐานของไทย โดยการปรับตัวแปรอิสระนั้นมีการคำนึงสัดส่วนอัตราค่าเปลี่ยนแปลงระดับราคาของประเทศคู่ค้าโดยเปรียบเทียบกับในประเทศตามน้ำหนักสัดส่วนการค้าของประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย ดังนั้นการปรับตัวแปรอิสระเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอัตราเงินเพื่อพื้นฐานและการคาดการณ์ของตลาดเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อัตราเงินเพื่อพื้นฐานเป็นไปตามเป้าหมายและมีเสถียรภาพ จึงเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงของไทย ป้องกันการเก็งกำไร และส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งถ้าตัวแทนทุกหน่วย ตั้งแต่เจ้าหน้าที่การเงิน ผู้กำหนดราคาค่าจ้าง ผู้เกี่ยวข้องในตลาด สามารถเข้าใจและคาดการณ์จากแบบจำลองอย่างง่ายได้ สามารถสังเกตการณ์ข้อมูลตามความเป็นจริงในช่วงเวลาที่ผ่านมา สามารถเข้าถึงข้อมูลในปัจจุบัน (โดยเป็นข้อมูลที่มีความชัดเจนโปร่งใส) และมีแรงจูงใจในการคาดการณ์อนาคต จะทำให้เป็นระบบที่ทุกคนในตลาดคาดคะเนสมเหตุสมผล ตลาดดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามการคาดการณ์

หลังจากเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน ระดับอัตราเงินเพื่อได้ปรับตัวเคลื่อนไหวพอสมควรในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นการใช้ดัชนีภาวะการเงินเพื่อที่จะปรับตัวแปรอิสระทางการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมายจึงควรพิจารณาถึงระดับความสำคัญโดยเปรียบเทียบระหว่างอัตราดอกเบี้ยตัวเงินตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะเวลา 1 เดือนและดัชนีค่าเงินบาทแท้จริงที่มีต่ออัตราเงินเพื่อ ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศเล็กในระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเช่นประเทศไทย

การดำเนินนโยบายปรับตัวแปรอิสระเพื่อให้ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านอัตราเงินเพื่อเป็นสำคัญ แม้จะมีต้นทุนในการดำเนินนโยบายบ้างในระยะสั้น ซึ่งในระยะยาวแล้วการมุ่งดูแลอัตราเงินเพื่ออย่างใกล้ชิดก็มิได้หมายความว่าทำให้อัตราค่าเงินบาทสูงขึ้น ซึ่งสำหรับกรณีประเทศไทยการดำเนินนโยบายในกรอบการกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเพื่อ แม้จะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง แต่ก็จะช่วยเสริมสร้างระบบให้มีความโปร่งใส ง่ายแก่การตรวจสอบ เสริมสร้างความเชื่อมั่น อันจะเป็นส่วนหนึ่งทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเงินที่ยั่งยืนได้ในระยะยาว

แม้ว่าผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ปัจจัยภายนอก รวมถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง อาจส่งผลทำให้มีข้อจำกัดในการใช้ดัชนีภาวะการเงินชี้้นำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอัตราเงินเพื่อ และความเสี่ยงจากการคาดการณ์ผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม สามารถใช้ดัชนีภาวะการเงินดังกล่าวที่ได้ศึกษาใช้ประโยชน์เป็นข้อมูลเบื้องต้น แทนที่จะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการปรับตัวแปรอิสระเพื่อเป็นส่วนหนึ่งส่งผลต่อตัวแปรตามอัตราเงินเพื่อพื้นฐานอย่างเดียว ทำให้การตัดสินใจในระดับนโยบายมีข้อมูลสนับสนุนมากยิ่งขึ้น และเข้าใจสภาพการณ์การพัฒนาประเทศมากขึ้น

ตาราง 1 ตัวแปร ความหมายและสัญลักษณ์ที่ใช้ในงานวิจัย

ตัวแปร, ความหมาย	หน่วย	สัญลักษณ์
อัตราเงินเฟ้อทั่วไป หรืออัตราการเปลี่ยนแปลงระดับราคาผู้บริโภคทั่วไป เทียบกับเดือนเดียวกันในปีก่อนหน้า	%	general CPI
อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน หรืออัตราการเปลี่ยนแปลงระดับราคาผู้บริโภคพื้นฐาน เทียบกับเดือนเดียวกันในปีก่อนหน้า	%	core CPI
อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรที่เป็นตัวเงิน ระยะเวลา 1 วัน	%	R/P 1 day
อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรที่เป็นตัวเงิน ระยะเวลา 7 วัน	%	R/P 7 day
อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรที่เป็นตัวเงิน ระยะเวลา 14 วัน	%	R/P 14 day
อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรที่เป็นตัวเงิน ระยะเวลา 1 เดือน	%	R/P 1 mth
ดัชนีค่าเงินบาทที่เป็นตัวเงิน	-	NEER
ดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริง	-	REER
ค่า natural logarithm ของดัชนีค่าเงินบาทที่เป็นตัวเงิน	-	Ln NEER
ค่า natural logarithm ของดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริง	-	Ln REER
ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย i เดือน เช่น 2 เดือน	-	$t - i$ เช่น $t - 2$
เดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2540	-	ปี 2540.5
ตัวแปรอิสระทางการเงินอัตราดอกเบี้ยตัวเงิน และตัวแปรอิสระทางการเงินดัชนีค่าเงินบาท	-	ตัวแปรอิสระทางการเงินทั้งสอง

ตาราง 2 ผลสรุปค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านเป้าหมายนโยบายการเงิน และตัวแปรอิสระทางการเงิน ข้อมูลรายเดือน ระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2543 และ พ.ศ. 2539 - 2543 เพื่อเป็นแนวทางเลือก (1) ตัวแปรเป้าหมายนโยบายการเงิน (2) ตัวแปรอิสระทางการเงินอัตราดอกเบี้ยตัวเงิน (3) ตัวแปรอิสระทางการเงินดัชนีค่าเงิน (4) ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระทั้งสองที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย (5) ช่วงปีสำหรับการวิเคราะห์ดัชนีภาวะการเงิน

ตัวแปรอิสระ ทางการเงิน	ตัวแปรด้านเป้าหมายนโยบายการเงิน								
	core CPI ปี 2540.1-2543.8			general CPI ปี 2540.1-2543.8			core CPI ปี 2540.1-2543.8		
	t - i	เครื่องหมาย	สัมประสิทธิ์	t - i	เครื่องหมาย	สัมประสิทธิ์	t - i	เครื่องหมาย	สัมประสิทธิ์
Ln NEER	t-13	-	0.894	t-7	-	0.650	t-4	-	0.538
Ln REER	t-13	-	0.921	t-7	-	0.635	t-4	-	0.552
NEER	t-13	-	0.896	t-7	-	0.651(*)	t-4	-	0.545
REER	t-13	-	0.926(**)	t-7	-	0.640	t-4	-	0.558
R/P 1 day	t-25	-	0.648	t-21	-	0.768(*)	t-26	-	0.765
R/P 1 day	t-25	-	0.658	t-21	-	0.759	t-26	-	0.796
R/P 1 day	t-25	-	0.674	t-21	-	0.767	t-26	-	0.809
R/P 1 day	t-25	-	0.692(*)	t-21	-	0.753	t-26	-	0.819(*)

ที่มา ผลการวิเคราะห์

กำหนดให้

(**) หมายถึงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงสุดสำหรับชุดตัวแปรที่มีตัวแปรเป้าหมายเดียวกัน ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมายเดียวกัน ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ และค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมากกว่า 0.90

(*) หมายถึงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงสุดสำหรับชุดตัวแปรที่มีตัวแปรเป้าหมายเดียวกัน ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมายเดียวกัน ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ และค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมากกว่า 0.60

ตาราง 3 สรุปความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่มีผลต่ออัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน เพื่อเป็นแนวทางเลือกระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมายสำหรับการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ถ่วงน้ำหนักของตัวแปรอิสระทางการเงินทั้งสอง

ตัวแปรตาม อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน

ข้อมูลที่ใช้ ข้อมูลรายเดือน ช่วงปี พ.ศ. 2540.1 - 2543.8

จำนวนข้อมูล 20

สมการ $\pi_t = \tau - \beta\alpha R_{t-2} - \gamma REER_{t-1} + v$ โดย $\tau = \rho + \beta\alpha R_0 + \gamma REER_0 + \pi_0$

ตัวแปรอิสระ		ผลการศึกษา		
REER(t-12)	R/P1mth(t-24)	$\pi_t = 14.564$ (9.49)**	$-0.0877 \cdot R_{t-24}$ (-2.96)**	$-0.1377 \cdot REER_{t-12}$ (-6.87)**
Adjusted R ² = 0.843, F-statistic = 52.13**, $\Omega = 0.389$				
REER(t-12)	R/P1mth(t-25)	$\pi_t = 14.440$ (8.85)**	$-0.0805 \cdot R_{t-25}$ (-2.56)*	$-0.1377 \cdot REER_{t-12}$ (-6.39)**
Adjusted R ² = 0.828, F-statistic = 47.03**, $\Omega = 0.369$				
REER(t-13)	R/P1mth(t-24)	$\pi_t = 14.055$ (11.83)**	$-0.0689 \cdot R_{t-24}$ (-2.65)*	$-0.1364 \cdot REER_{t-13}$ (-8.50)**
Adjusted R ² = 0.887, F-statistic = 75.86**, $\Omega = 0.335$				
REER(t-13)	R/P1mth(t-25)	$\pi_t = 14.007$ (11.23)**	$-0.0631 \cdot R_{t-24}$ (-2.32)*	$-0.1369 \cdot REER_{t-13}$ (-8.06)**
Adjusted R ² = 0.879, F-statistic = 70.22**, $\Omega = 0.315$				

ที่มา ผลการวิเคราะห์

กำหนดให้ (**) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$

(*) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.05$

ตาราง 4 ผลสรุปทางสถิติศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ R/P 1 เดือน (ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 24 เดือน) และ REER (ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 12 เดือน) ที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน

ตัวแปรตาม core CPI
 ตัวแปรอิสระ R/P 1 mth (t-24) และ REER (t-12)
 ข้อมูลที่ใช้ ข้อมูลรายเดือน ช่วงปี พ.ศ. 2540.1 - 2543.8
 จำนวนข้อมูล 20
 สมการ $\pi_t = \tau \cdot \beta \alpha R_{t-24} - \gamma REER_{t-12} + v$ โดย $\tau = \rho + \beta \alpha R_0 + \gamma REER_0 + \pi_0$

ผลการศึกษา			
	$\pi_t = 14.564$	$-0.0877 \cdot R_{t-24}$	$-0.1377 \cdot REER_{t-12}$
	(9.49)**	(-2.96)**	(-6.87)**
Adjusted R ²	= 0.843,	F-statistic = 52.13**	$\Omega = 0.389$
Multiple R	= 0.927259,	S.E. = 0.492709,	D.W. statistic = 1.350**

ที่มา ผลการคำนวณ

กำหนดให้ (***) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$
 (*) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.05$

ตาราง 5 ผลสรุปทางสถิติศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ R/P 1 เดือน (ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 24 เดือน) และ REER (ระยะเวลาความล่าช้าของตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามด้านเป้าหมาย 12 เดือน) ที่ส่งผลกระทบต่อค่าอ้างอิงของตัวแปรตามอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน เพื่อเป็นตัวอย่างในการแสดงค่าความเคลื่อนไหวของดัชนีภาวะการเงิน ซึ่งระยะเวลาเดียวกันกับค่าอ้างอิงที่ใช้จะทำให้ดัชนีภาวะการเงินเท่ากับศูนย์

ตัวแปรตาม core CPI - 3.26
 ตัวแปรอิสระ R/P 1 mth (t-24) -10.009 และ REER (t-12) - 82.00
 ข้อมูลที่ใช้ ข้อมูลรายเดือน ช่วงปี พ.ศ. 2540.1 - 2543.8
 จำนวนข้อมูล 20
 สมการ $(\pi_t - \pi_0) = \tau \cdot \beta \alpha \cdot (R_{t-24} - R_0) - \gamma \cdot (REER_{t-12} - REER_0) + v$

ผลการศึกษา			
	$(\pi_t - \pi_0) = -0.867$	$-0.0877 \cdot (R_{t-24} - R_0)$	$-0.1377 \cdot (REER_{t-12} - REER_0)$
	(-4.61)**	(-2.96)**	(-6.87)**
Adjusted R ²	= 0.843,	F-statistic = 52.13**	$\Omega = 0.389$
Multiple R	= 0.927259,	S.E. = 0.492709,	D.W. statistic = 1.350**

ที่มา ผลการคำนวณ

กำหนดให้ (***) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$
 (*) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.05$

ตาราง 6 ผลเปรียบเทียบการคำนวณค่าดัชนีภาวะการเงินและประเด็นเกี่ยวกับแนวทางดำเนินนโยบายการเงินกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ

หัวข้อ	งานวิจัยฉบับนี้	แบบจำลอง A (ริงสรค์ หทัยเสรี)	รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ กรกฎาคม 2543	ประเทศแคนาดา
ตัวแปรเป้าหมาย	Core CPI	General CPI	Core CPI	Underlying CPI (ตัดรายการ indirect taxes, food and energy prices)
ตัวแปรเครื่องมือการเงิน	(1) R/P 1 mth (2) REER	(1) ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก R/P และ MLR (2) NEER เงินบาทต่อหนึ่งหน่วยสกุลเงินต่างประเทศเฉลี่ย	(1) R/P 14 day (2) ดัชนีค่าเงินบาทและดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริง	(1) Bank rate, O/N (2) ดัชนีค่าเงินโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักคู่ค้า 6 ประเทศ
\bar{O}	0.39	0.77	-	0.75
Adjusted R ²	0.84	0.17	-	-
F -statistic	52.13 (**)	4.5 (**)	-	-

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย, งานศึกษาของริงสรค์ หทัยเสรี (อ้างแล้ว, 2541), Bank of Canada, DeBelle, Guy, 1995 "Inflation Targeting in Practice", IMF working paper, March 1995

กำหนดให้ (**) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.01$

(*) คือมีระดับนัยสำคัญ $\alpha = 0.05$

ตาราง 7 ผลสรุปค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของดัชนีภาวะการเงินกับตัวแปรนโยบายต่างๆ ที่ได้จากการศึกษา

ตัวแปร	Core CPI (t)	R/P 1 mth(t-24)	REER (t-12)	MCI (ψ) _t
Core CPI (t)	1	-	-	-
R/P 1 mth(t-24)	-0.68581 (*)	1	-	-
REER (t-12)	-0.88741 (*)	+0.61263 (*)	1	-
MCI (ψ) _t	+0.90131 (**)	-0.63467 (*)	-0.98298 (**)	1

กำหนดให้ (**) หมายถึงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากกว่า 0.90, (*) หมายถึงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากกว่า 0.50

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- พรศิริ ศิริสะอาด, 2541. ผลของภาวะเงินเฟ้อจากการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชิต ภัทรวิมลพร, ชีระพล รัตนาลังการ และกอบศักดิ์ ภูตระกูล, 2541. *Flexible* การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ สำหรับประเทศไทย (ฉบับสาธารณชน). ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- เมทินี ศุภสวัสดิ์กุล, 2541. *Real Effective Exchange Rate Index: แนวคิด วิธีการคำนวณ และการประยุกต์ใช้ในกรณีประเทศไทย*. กลุ่มการเงิน ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- รังสรรค์ หทัยเสรี และ ชีระพล รัตนาลังการ, 2541a. กลยุทธ์การบริหารนโยบายการเงินของไทยในทศวรรษหน้า: *Inflation targeting* หรือ *Monetary targeting*. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- รายงานแนวโน้มอัตราเงินเฟ้อ กรกฎาคม 2543 ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- รังสรรค์ หทัยเสรี และ ชีระพล รัตนาลังการ, 2541b *ดัชนีภาวะการเงิน (Monetary Conditions Index) และนัยต่อนโยบายการเงิน: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในกรณีของไทย*. ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สุริยะ วัฒนลี, 2536. การทดสอบกฎนโยบาย: กรณีประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมรา ศรีพยัคฆ์, ประสงค์ วีระกาญจนพงษ์, รุ่ง โปษยานนท์, สุรจิต ลักษณะสุด และ จุฑาทิพย์ จงวนิชย์, 2541. แบบจำลองสำหรับนโยบายการเงินภายใต้กรอบ การกำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Alyagari, S. R., 1990. Defending the case for zero inflation. *Quarterly Review of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*.
- Ball, L., 1997. *Efficient Rules for Monetary Policy*. NBER Working Paper No.5952.
- Ball, L., 1998. *Policy Rules for Open Economies*. Research Discussion Paper 9806, Reserve Bank of Australia.

- Bank of Canada, 1995. *Monetary Policy Report, 1995 (May)*. Bank of Canada, Ottawa, Canada, pp. 18 – 20.
- Bank of Canada, 1999. *Monetary Conditions Index*.
- Barro, R.J., and Gordon, D.B., 1983. Rules, discretion, and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, Vol 12, pp. 101-120.
- Barro, R.J., 1995. *Inflation and Economic Growth*. NBER Working Paper, October.
- Berg, Claes, and Jonung, Lars, 1999. Pioneering price level targeting: the Swedish experience 1931-1937. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 43, pp. 525-551.
- Bernanke, Ben S., and Gertler, Mark, 1999. *Monetary Policy and Asset Price Volatility*.
- Black R., Macklem, T., and Rose, D., 1997. *On Policy Rules for Price Stability*. Paper presented at the Bank of Canada Conference on price stability, inflation targets and monetary policy.
- Cecchetti, Stephen G., 1997. *Central Bank Policy Rules: Conceptual Issues and Practical Considerations*. Working Paper, Federal Research Bank of New York.
- Clarida, Gali, and Gertler, Mark, 1997. *Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence*. Mimeograph. June.
- Cottarelli, C., 1994. *Frameworks for Monetary Stability : Policy Issues and Country Experiences*. Chapter 18, pp. 458 – 476.
- Dickens, R., 1996. *Proposed Modifications to Monetary Policy*. Ord Minnett New Zealand Research, May.
- Duguay, P., 1994. Empirical evidence on the strength of the monetary transmission mechanism in Canada: an aggregate approach. *Journal of Monetary Economics*. Vol. 33, No. 1, p. 50, table 1, column 7.
- Eika, H, Kari, Ericsson, Neil R., and Nymoer, Ragnar, 1996. *Hazards in Implementing a Monetary Conditions Index*. Board of Governors of the Federal Reserve System, October, p. 4.
- European Central Bank Annual Report 1998.

- Fisher, Irving, 1935. *Stable Money: A History of the Movement*. London: Allen & Unwin, Published.
- Fisher, Stanley, 1993. *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*. NBER Working Paper, December.
- Fischer, S., 1994. Modern Central Banking. Bank of England Central Banking Symposium, May.
- Freedman, C., 1994. The Use of Indicators and of the Monetary Conditions Index in Canada: Frameworks of Monetary Stability. In *Policy Issues and Country Experience*. International Monetary Fund, Washington D.C., pp. 458-476.
- Freedman, C., 1995. The role of monetary conditions and the monetary conditions index in the conduct of policy. *Bank of Canada Review*, Autumn, pp. 53 - 60.
- Freedman, C., 1996. *What Operating Procedures Should be Adopted to Maintain Price Stability? Practical Issues*. Paper presented at Federal Reserve Bank of Kansas City Conference on Achieving Price Stability, Jackson Hole, Wyoming, August 29-31.
- Fuhrer, J., and Moore, G., 1992. Monetary policy rules and the indicator properties of asset prices. *Journal of Monetary Economics*, Vol 29, pp. 303-336.
- Garfinkel, M. R., and Seonghwan, Oh, 1995. When and how much to talk: credibility and flexibility in monetary policy with private information. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 35, pp. 341-360.
- Gerlach, S., and Smets, F., 1996. *MCI's and Monetary Policy in Open Economies under Floating Rates*. Mimeograph, November.
- Gordon, R.J., 1990. *Comments on Inflation and Uncertainty at Short and Long Horizons*. Brooking Papers on economic activity.
- Hall, Robert E., 1984. *Monetary Strategy with an Elastic Price Standard*. Federal Research Bank of Kansas City, pp. 137-159.
- Hansson, B., 1993. *A Structural Model*, Chapter 5, pp. 55-64.
- Hansson, B., and Lindberg, H., 1994. Monetary conditions index - a monetary policy indicator. *Quarterly Review of Sveriges Riksbank* (Swedish Central Bank), pp. 12-17.

- Hendry, D.F. , Pagan, A.R., and Sargan, J.D., 1984. Dynamic specification. In Griliches, Z., and Intriligator, M. D., eds., *Handbook of Econometrics*, Chapter 18, Volume 2, pp. 1023 – 1100.
- Jore, A. S., 1994. *Calculation of an Indicator for Monetary Policy*. pp. 100-105.
- Judd, John,, 1995. Inflation goals and credibility. *Weekly Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Number 95-19, 12 May.
- Keleher, Robert, 1991. The Swedish market price approach to monetary policy of the 1930s. *Contemporary Policy Issues*, Vol. IX, No.2, April.
- Keleher, Robert, 1997. *Lessons from Inflation Targeting Experience*. Joint Economic Committee Report, United States Congress, February.
- Krugman, Pual, 1979. A model of balance-of-payments crises. *Journal of Money Credit and Banking*, Vol. 11, No. 3, August, pp. 311-325.
- Krugman, Paul, 1998. *Deflationary Spirals*. Working paper.
- Kydland, Finn E., and Prescott, Edward C., 1977. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, June, pp. 473-492.
- Mccallem, Bennett T., 1996. *Inflation Targeting in Canada, New Zealand, Sweden, The United Kingdom, and in General*. NBER Working Paper, May, p. 6.
- McCallum, Bennett T.,and Nelson, Edward, 1999. Nominal income targeting in open-economy opitmizing model. *Journal of Monetary Economics*. Vol. 43, pp. 553-578.
- Mishkin, Frederic S., and Posen, Adam S., 1997. Inflation targeting: lessons from four countries. *Economic Policy Review*, August.
- North-Holland, Amsterdam, and de Brouwer, G., and Ericsson, N. R. 1995. *Modelling Inflation in Australia*. Internation Finance Discussion Paper No. 530, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., November.
- Podoa-Schioppa, T., 1996. *Styles of Monetary Management*. Bank of Japan's Institute for Monetary and Economic Studies, Discussion paper.

- Smets, Frank, 1995. *Central Bank Macroeconometric Models and the Monetary Policy Transmission Mechanism*. Bank for International Settlements, Financial Structure and the Monetary Policy Transmission Mechanism.
- Smets, Frank, 1997. *Financial Asset Prices and Monetary Policy: Theory and Evidence*. Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department.
- Summers, L., 1991. How should long-term monetary policy be determined? *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 23.
- Svensson, Lars E.O., 1997. Inflation forecast targeting: implementing and monitoring inflation targets. *European Economic Review*, pp. 1111-1146.
- Svensson, Lars E.O., 1998. *Open-Economy Inflation Targeting*. Working Paper, pp. 3-6, 24.
- Svensson, Lars E.O., 1999. *Open-economy inflation targeting*. *Journal of International Economics*.
- Svensson, Lars E.O., 1999. *How Should Monetary Policy Be Conducted in an Era of Price Stability?* Institute for International Economic Studies, Stockholm University, pp. 3-10.
- Taylor, J. B., 1993. Discretion versus policy rules in practice. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol 39, pp. 195 - 214.
- Taylor, J. B., 1994. The inflation/output variability trade-off revisited. In *Goals, Guidelines, and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Federal Reserve Bank of Boston.
- Taylor, John B., 1995. The monetary transmission mechanism: an empirical framework. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4, pp. 11-26.
- The Economist, 1999. On the cover, *The Economist*, 20 February, p.5.
- Williams, John C., 1997. *Simple Rules for Monetary Policy*. Working Paper, Federal Research Board.
- Woodford, M., 1994. Nonstandard indicators for monetary policy; can their usefulness be judged from forecasting regressions? in Mankiw, N.G., ed., *Monetary Policy*. London: The University of Chicago Press.

IMF PROGRAMS, ADJUSTMENT AND GROWTH

William A. McCleary*

บทคัดย่อ

โครงการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) เป็นหัวข้อถกเถียงกันมานาน ไอเอ็มเอฟชี้แจงว่า ประเทศที่ประสบปัญหาการใช้จ่ายสูงกว่าผลผลิตในระดับที่มากเกินไป (ซึ่งก็คือ มีภาวะขาดดุลการชำระหนี้ที่ไม่อาจทนต่อไปได้) มีทางเลือกน้อยมากนอกจากดำเนินการปรับตัวด้วยนโยบายเปลี่ยนทิศทางการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ ถึงอย่างไรประเทศเหล่านี้ก็ต้องปรับตัวทั้งนี้โดยมีไอเอ็มเอฟหรือไม่ก็ตาม ที่แน่นอนก็คือ อาจต้องเสียสละการเพิ่มผลผลิตในระยะสั้น แต่นี่ก็เป็นต้นทุนจำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งการเติบโตที่ดีกว่าและมีสถานะดุลการชำระหนี้ที่ยั่งยืนกว่าในระยะปานกลาง ส่วนผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์ไอเอ็มเอฟก็ได้แย้งในหลายประเด็น เช่น โครงการปรับตัวดังกล่าวไม่มีประสิทธิผลในระยะปานกลางทั้งด้านการเติบโตเศรษฐกิจและสถานะดุลการชำระหนี้ที่ยั่งยืนกว่า บางคนแย้งว่า นโยบายชุดอื่นที่แตกต่างออกไปจะให้ผลที่ดีกว่า หรือแย้งว่า ไอเอ็มเอฟเชื่อมั่นในนโยบายลดการใช้จ่ายมากเกินไป (ซึ่งก็คือ พึ่งพาลดมากกว่าการควบคุม) แต่กลับไม่ใช้ประโยชน์จากนโยบายปรับตัวด้านอุปทานซึ่งใช้เวลานานกว่า นอกจากนี้ ยังมีข้อวิจารณ์ว่า การปรับตัวทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่ออยู่กับคนจนและทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูงมากเกินไป บางคนวิจารณ์ในทางตรงข้ามคือ โครงการของไอเอ็มเอฟเป็นต้นเหตุประการหนึ่งของภาวะนอกดุลยภาพระหว่างประเทศ นั่นหนึ่ง การดำรงอยู่ของทรัพยากรจากไอเอ็มเอฟทำให้ทั้งผู้กู้และผู้ให้กู้มีพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรู้ว่า มีมาตรการที่คอยช่วยเหลือพวกเขาอยู่หากเกิดวิกฤต ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ ปัญหา moral hazard นั่นเอง

บทความนี้มุ่งพิจารณาโครงการของไอเอ็มเอฟทั้งในแง่พื้นฐานทางทฤษฎีและประสบการณ์ ตลอดจนเสนอทรรศนะที่ไม่โน้มเอียงต่อประสิทธิผลของโครงการดังกล่าว บทความนี้ประกอบด้วยสี่ส่วน ส่วนแรกอธิบายลักษณะของโครงการไอเอ็มเอฟ ได้แก่ รายละเอียดลักษณะของโครงการ ตลอดจนข้อพิจารณาทาง

* Faculty of Economics, Thammasat University.

ทฤษฎีและทางปฏิบัติที่ชี้ว่า โครงการดังกล่าวจะมีประสิทธิผลหรือไม่เพียงใด ส่วนที่สองวิเคราะห์หลักฐานว่า ด้วยประสิทธิผลของโครงการไอเอ็มเอฟ ส่วนนี้แบ่งออกเป็นสองหัวข้อคือ หัวข้อแรกทำการศึกษากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ถึงสภาพปัญหา ก่อนและหลังการดำเนินโครงการไอเอ็มเอฟ หัวข้อที่สองพิจารณาผลการศึกษาด้านเศรษฐกิจมหัพภาคหนึ่งทีวิเคราะห์โครงการไอเอ็มเอฟและโครงการปรับตัวทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ส่วนที่สามประเมินข้อเสนอให้มีการปฏิรูปไอเอ็มเอฟ ส่วนนี้แบ่งออกเป็นสองหัวข้อ ข้อแรกเป็นการตรวจสอบข้อเสนอให้เปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการไอเอ็มเอฟเพื่อให้โครงการเหล่านี้สนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและลดความยากจนได้มากขึ้น ข้อที่สอง เป็นการศึกษาข้อเสนอที่มีเจตนาสูงส่งยิ่งไปกว่านั้นคือ ปรับเปลี่ยนบทบาทของไอเอ็มเอฟโดยตรง เช่น ให้เป็นธนาคารกลางของโลก หรือเป็นศาลล้มละลายระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วนที่สี่ให้บทสรุปและประเมินความน่าสนใจของข้อเสนอให้ปฏิรูปต่าง ๆ

Abstract

IMF programs have always been controversial. The IMF itself argues that countries facing expenditures in excess of output by excessive amounts (i.e. with an unsustainable balance of payments deficit) have little choice but to make adjustments through expenditure-reducing or expenditure-switching policies. They will need to make some adjustments, with or without the IMF. To be sure, some output growth may need to be sacrificed in the short-run, but this is a necessary cost of achieving better growth and a more sustainable payments position for the medium-term. The IMF's critics make points such as the following. The adjustment programs are ineffective achieving neither higher growth nor more sustainable balance of payments positions in the medium-term. Or that a different set of policies would work better: that IMF depends too much on expenditure reduction (and on markets rather than controls) and not enough on supply improvements which take longer to achieve. And/or that adjustment falls unduly on the poor and hence incur social costs that are unacceptably high. Or, to take a different extreme, that IMF programs are a source of international disequilibria - i.e. the existence of IMF resources causes borrowers and lenders to behave more recklessly knowing that there is a safety net to catch them, the so-called "moral hazard" problem.

This paper will examine IMF programs - both the theoretical underpinnings and the experience - and attempt to come to a more balanced view as to their effectiveness. The paper is organized in four main sections. The first discusses the nature of IMF programs: what are the key features of these programs and what are the theoretical and practical considerations determining whether or not they should work? In making such an assessment, it is stressed that the outcomes of IMF programs need to be compared with some realistic alternative. The second section looks at the evidence about IMF programs. It is divided into two parts, one looking at more casual investigations of the "before and after" and the "with and without" of these programs and the other taking up a number of econometric studies covering IMF and other adjustment programs. The third section looks at IMF programs from the perspective of the 1997 Asian Crisis. It first looks at three key areas where IMF programs have come under criticism: fiscal policy; monetary policy and exchange rates; and capital controls. It then makes some further comments about the policy regimes adopted from a broader perspective. The fourth section presents a brief summary and an assessment of IMF policies.

I. The Nature of IMF Programs

According to its Articles of Agreement, the IMF is charged with promoting the orderly growth of world output and international trade. Its attempts to assist countries to resolve their balance of payments disequilibria are to be pursued with these ends in mind - i.e. a viable medium-term balance of payments position should be accompanied by improved growth and price stability. Countries seek IMF assistance (mainly) when the imbalance between aggregate demand and supply is leading to a deteriorating external position (as revealed by such things as falling international (net) reserves, arrears in paying for goods or servicing debt, an unsustainable buildup of external debt, or some combination of these). Such problems can arise from the supply side as with a decline in the demand for exports or a decline in the terms of trade or a rise in international interest rates. They can also arise from the internal demand side as with too rapid growth of money and credit or an

expansion of fiscal deficits. Faced with the onset of such problems, countries may delay adjusting for a period but with growing evidence of problems as with declining competitiveness coming from failure to make exchange rate adjustments or as with declining creditworthiness. Eventually adjustment will be necessary, with or without the IMF, in the cases where foreign financing dries up.

IMF programs are intended to lead to an orderly return to medium-term internal and external balance: orderly in the sense that they avoid temporary expedients like printing money and attempt to restore at least some of the foreign financing by cutting capital flight and mobilizing the resources of the IMF itself, other international organizations, and commercial banks; and attempt to avoid large devaluations combined with minimal adjustment efforts which may just set off a round of competitive devaluations by other countries. Contrary to popular impressions, IMF programs are more than just demand management programs, more goes into them than just attempts to control the supply of money and credit or the size of fiscal deficits. [See Box 1 for a description of various IMF financing facilities. These facilities, or "arrangements" to use IMF jargon, differ from each other in duration, the concessionality of their financing and the characteristics of countries that are eligible. In this paper, I abstract from these differences since I want to concentrate on IMF policy conditions and these are quite similar over the various facilities]. At the risk of some oversimplification (since lines may not be so carefully drawn), the instruments in typical IMF programs can be placed in three categories:

1. Demand-side policies: consist of all the policies which affect the rate of expansion of aggregate demand such as the usual monetary and fiscal policy instruments found in standard economic texts.
2. Supply-side policies are all those policies which affect an economy's ability to supply output. As such they fall into two categories: (a) actions which raise the efficiency with which factors are being used hence getting more output for given inputs e.g. elimination of monopolies or wage and price controls or consumer subsidies which often involve lower producer prices as with agricultural

commodities or controls on the internal movement of capital or labor; and (b) actions which increase the level and growth rate of capacity e.g. interest rate increases to encourage higher domestic savings, measures to encourage more foreign direct investment, or the streamlining of domestic investment rules.

3. Measures to improve international competitiveness consist of all those actions which increase a nation's ability to supply tradable goods, both exports and import substitutes - e.g. exchange rate changes (combined with demand restraint), reductions of controls on current account transactions (such as import quotas) , and reductions of taxes and tariffs on exporting and importing.

Two further points are worth making. First the mix of the actions to be taken in any IMF program would depend on the nature of the problems the country was facing and political feasibility. Second, the above categorization is convenient and useful for expository purposes, but it is evident that a number of policy actions don't fall so clearly into one box or another among the three. Devaluations are likely to have aggregate demand effects by affecting the real value of money. Or consumer subsidy reductions may be motivated by a desire to reduce fiscal deficits as well to provide better incentives for producers. Or, still further, monetary policy may have supply effects through the influence of interest rates on investment. Nonetheless this three-way categorization is useful because it illuminates the primary objectives of many instruments and makes clear the point the IMF programs have actions meant to affect both demand and supply.

Box 1 IMF Programs

The IMF provides loans to countries experiencing balance of payments difficulties to facilitate recovery and a prompt return to sustainable economic growth. The resources the IMF provides are meant to enable countries to stabilize their exchange rates, rebuild reserve positions, and make payments for imports without intensifying trade restrictions and/or capital controls.

The types of "arrangement" or "facilities", the IMF provides its member countries includes "regular facilities" (stand-by and extended arrangements), "concessional facilities" for low-income countries (SAF and ESAF), and "special facilities". These "arrangements" or "facilities" spell out the circumstances under which assistance can be sought and the conditions the country must meet in order to gain access to the loan. All arrangements are supported by an economic program negotiated and agreed to between the country and the IMF, spelled out in a "Letter of Intent", and presented to and approved by the IMF's Executive Board. Loans are then disbursed in phases, usually quarterly (which can be front-or back-loaded) as the program is implemented.

The amounts of resources available, the length of the program, the interest rate charged and the repayment period vary according to the various facilities and the problems that countries face.

Regular Facilities

The Stand-by Arrangement (SBA), the Fund's most widely used facility, is meant to handle short-term balance of payments problems and typically lasts 12-18 months. SBAs include fiscal, monetary, and exchange rate policies designed to correct imbalances. Its performance criteria typically include budget and credit ceilings, reserve targets, external debt ceilings and the avoidance of intensified restrictions on current and capital transactions. Most SBA programs include supply-side measures but, because of the short duration of these programs, these would not get as much emphasis as in an extended program.

The Extended Fund Facility (EFF) is meant to support medium-term adjustments and usually covers 3-4 years. These programs are meant to address imbalances arising from macroeconomic and structural sources. Performance criteria are similar to those in SBAs but with greater emphasis on supply-side measures aimed at attacking structural problems. The policies for the first year's program are spelled out in detail and policies for subsequent years are specified in subsequent reviews. The amounts that can be borrowed under the SBA and EFF is 100 percent of the member's quota annually with a cumulative limit of 300 percent (although larger amounts are possible in exceptional circumstances). Interest rates charged are at market rates related to the Special Drawing Right and there are surcharges of 100 basis points and 200 basis points for loans exceeding 200 percent and 300 percent of quota respectively. SBAs are expected to be repaid within 2.25-4 years from date of drawing and EFFs within 4.5-7 years

Concessional Facilities for Low-Income Countries

The **Structural Adjustment Facility (SAF)** and **Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)** were set up in March 1986 and December 1987 to offer highly concessional finance and handle the special problems of the low-income countries. Both cover macroeconomic and structural reform programs. Macroeconomic, financial and structural reform measures are laid out in a Policy Framework Paper (PFP), created and agreed in discussions between the government, IMF and World Bank. There would also be a Letter of Intent. For SAFs/ESAFs the interest rate was 0.5 percent and repayment was expected over 5.5 to 10 years.

In 1999, the IMF's Executive Board made a decision to increase the focus on poverty in these programs. The ESAF was replaced by the **Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)** under which loans were to be made in keeping with programs laid out in a Poverty Reduction Strategy Paper, prepared by the country itself in consultation with civil society, other development partners and the World Bank. Interest and repayment obligations under PRGF are the same as for ESAF.

Special Facilities

A number of special facilities have been created during the IMF's history in order to meet special problems as they arose. These facilities provide assistance that is additional to that provided by the other facilities but must be used for additional needs i.e. countries cannot finance the same balances of payments need from two facilities. Two facilities have been created in response to particular problems developing countries have been faced with in recent years. **The Supplemental Reserve Facility (SRF)** was created in 1997 and is meant to provide financing for countries facing a sharp drop in external market confidence resulting in massive capital flight and a large drop in international reserves. Loans under SRF are subject to surcharges above the basic rate of interest by 300 basis points during the first year following drawing, and, following that, rising by 50 points each six months to a maximum of 500 basis points. Members are expected to repay 1-1.5 years following drawing and must repay not later than 2-2.5 years. **The Contingent Credit Line (CCL)**, created in 1999, is meant to prevent crises by providing a massive amount of financing to countries with solid policies already in place. The CCL is meant to provide 300-500 percent of quota in addition to SBA/EFF amounts and is intended a line of defense against problems arising from international contagion. CCL repayment expectations are the same as for the SRF and the loans are also subject to surcharges, but at lower rates starting at 150 basis points up to a maximum of 350 basis points. Lastly there is a **Compensatory Financing Facility (CFF)**, established in 1960s, which was meant to help countries suffering from shortfalls in export proceeds or rising cereal imports needs caused by fluctuating world prices. Financing terms are similar to these for the SBA, except that there are no surcharges.

Sources : IMF(1995) , IMF(2001), IMF(2002)

By putting the above arguments in a slightly more formal way, we can push the analysis a bit further. The gap between a country's output or income (Y) and its "absorption" (A, or its domestic demand as the sum of consumption, investment and government spending) would be equal to its current account balance or

$$(1) \quad \text{CAB} = Y - A = Y - (C + I + G) = X - M$$

The current account would show a surplus when income exceeded absorption or, equivalently when exports exceeded imports. And conversely for a deficit. The current account balance must be matched by changes in the sum of (minus)net foreign asset holdings of the banking system and changes in net foreign indebtedness or

$$(2) \quad \text{CAB} = \Delta R - \Delta \text{FI}$$

Or, in other words, the current balance must be financed in some fashion by changes in net reserves and net foreign indebtedness. If, for example, the country is running a current account deficit it must be financed by some combination of a draw down in reserves and an increase in foreign debt.

With equations (1) and (2) in mind, we can get some further insights into the problem at hand. First is the obvious point that a balance of payments problem arises when a country runs a current account deficit that is larger than can be financed by its willingness to reduce reserves and its ability to increase its indebtedness abroad (the latter of which is also affected by the willingness of foreign institutions to lend). While current account deficits are normal for developing countries, deficits which involve a continuous reduction in net reserves and/or debt accumulation at a rate which raises questions about the future capacity to service debt will need somehow to be corrected, with or without the help of an IMF program. Second, from equation (1), we can see that bringing the deficit down to a more sustainable level can involve reductions in demand or absorption or an increase in supply or the output side or some combination of the two. These are not usually interchangeable and the key question then becomes "what is the appropriate mix of the two?". Moreover, IMF programs, in addition to policy conditions, can involve increased

capital inflows (from its own resources, those of other international institutions and governments, and commercial banks even in cases where fear of payments problems had led to reduced inflows or even outflows and capital flight.

In terms of equation (1), output or y might be assumed to be fixed in the short-run, constrained on the up side by the capital, labor and technology. On the other hand, "actual output" might be below "potential output" because of (1) a deficiency in aggregate demand (i.e. the usual "Keynesian problem") or because of (2) constraints on the supply side which keep an economy below its potential (e.g. arising from monopoly; or wage, price or interest rate controls; or foreign exchange controls). The nature of any adjustment program is to spell out that set of policies which will bring demand and supply into balance and achieve both internal and external balance simultaneously within some timeframe and financing program that is reasonable.

Internal balance requires that aggregate demand (or $C + I + G + X - M$) equal to potential output at a politically acceptable level of inflation. External balance requires that the excess of absorption over potential output be consistent with levels of foreign reserves and foreign borrowing that are sustainable in the long-run. Achieving both balances at the same time is most likely to require multiple policy instruments. A couple of examples will illustrate this point. First suppose that a country is suffering from a rate of inflation its authorities feel is too high and excessive foreign borrowing. A tighter fiscal policy might work to reduce the size of both imbalances but only by accident would it eliminate both and achieve both internal and external balance at the same time. If, for example, internal balance might be achieved while still leaving an excessive current account deficit. A further fiscal tightening might reduce foreign borrowing but only at the expense of unemployed capital and labor. Achieving both balances simultaneously is likely to require the use of a second policy instrument (e.g. exchange rates) which would shift the structure of incentives in favor of the production of tradable goods (i.e. more exports and import substitutes). A second illustration involves the case where actual output lies below its potential level not because of deficient demand but because of constraints on the supply side. The problem

might be monopolies or distorted incentives such as price controls or regulations concerning investment or the movement of labor. These problems need to be attacked directly, aggregate demand policies will not do the trick. More generally, where the problem is not just with the level of demand but with its composition as well -- e.g. too much consumption not enough investment, or too much non-tradables and not enough tradables production -- policy changes which create incentives to alter the structure of output will be needed in addition to aggregate demand policies.

An important question is whether demand restraint is likely to lead to lower output or a fall in the rate of growth. In theory there might be no effects but in reality some adverse effects seem likely even if temporary. One possibility for the effects to be very limited would be for demand restraint to impact entirely on the trade sector -- the fall in demand for importables leads to a reduction in imports and for exportables just leads to larger exports. No fall in domestic output need be involved. Obviously a very limiting case. If, as is likely, the reduction in absorption also falls on non-tradable goods, this would release resources for the production of tradables. If these resources could be moved very easily and quickly into the production of exportables and import substitutes the resulting fall in output need not be very large or last very long. A second case involves flexible prices and wages. Here demand restraint - say in the form of slower growth in the money supply - would lead to lower prices and wages (or a slower rise therein) and need not affect output. However, where there is some inertia in the price or wage-setting mechanism, such as adjustments occurring with a substantial lag or a dependency on past events, greater monetary restraint will likely result in lower output.

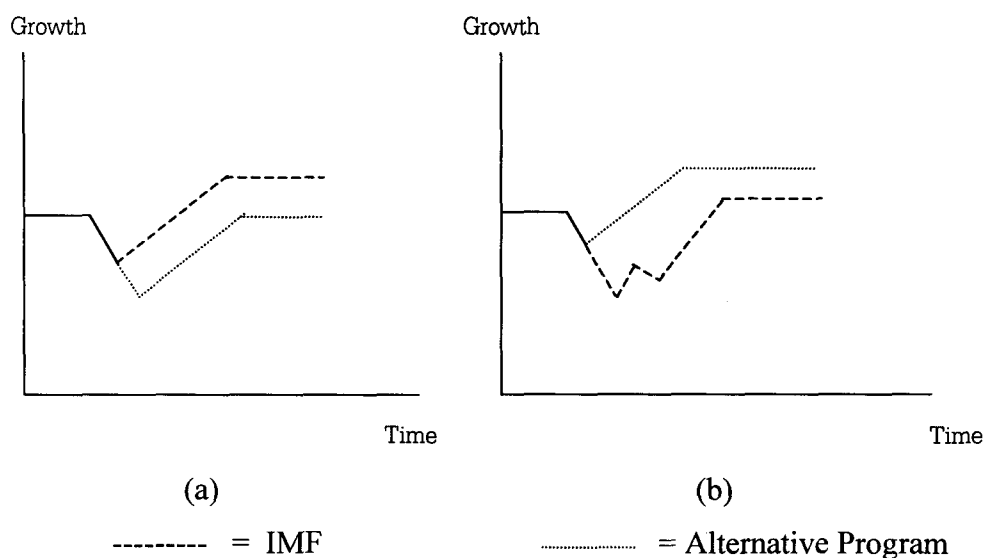
Two further points about the relation between adjustment and the level or growth rate of output can be injected at this point. First, if absorption is excessive, it cannot be sustained for long. Some adjustment will need to be made. The question then becomes one of comparing the effects of an IMF program with some alternative program. The alternative needs to be spelled out. Which of the two programs brings the most favorable results in terms of the combination of output loss and restoration of growth, considering both timing

and magnitudes? The second is the appropriate mix of policies under the IMF program? Why not put greater emphasis on policies which would increase supply rather than on those which reduce demand? ; possibly this would minimize output losses. Clearly this would be preferable but a couple of considerations constrain this approach. Since any expansion of supply will also bring forth its own expansion of demand, aggregate demand restraint will still need to be a part of the program, especially if excess demand were a source of the problem to begin with. Moreover timing and financing considerations also enter in. Efforts to change the level and composition of output take time to achieve, certainly more so than changes coming from lower demand. If so, programs that involve major supply side changes will be more protracted in time and involve longer periods of imbalance. Will there be financing available for these imbalances? If the country is one with heavy debt and debt servicing problems, will the further accumulations of debt (including obligations to the IMF) be desirable or a mere postponement of the problem to some future (most likely near term) date? Thus financing considerations can dictate the use of demand-side as well as supply -side measures.

In the IMF view, slower (or even negative growth) ought not be attributed as the costs of its program. Some adjustment will need to be made -- with or without an IMF program. The only legitimate comparison is between what happens under the IMF'S program as compared with the alternative. This is illustrated in Figure 1(a) with a solid line showing the growth rate over time prior to the crisis and then under the IMF program and the dashed line showing the experience under some alternative program. At point to, some event sets off the problem -- e.g. a decline in the terms of trade or fall off in export demand, a rise in international interest rates, or a capital outflow caused by worries that external debt is accumulating too rapidly. Figure 1(a) illustrates the case where the IMF's program is superior. The V-shaped recovery is quicker, the fall in output less deep, and the growth rate following recovery is faster. National welfare will likely be higher under the IMF scenario. This might be so because the IMF exerts greater pressure to complete policy reforms, brings in its own external resources together with those of multilateral institutions,

government and commercial banks, and government policies carry greater "credibility" when carried out under IMF auspices. Other outcomes are, of course, possible -- U-shaped recoveries where restoring growth takes longer or even W- shapes where recovery is staggered or the possibility that the "alternative" scenario is better than the IMF scenario (see Figure 1(b)). This could come from a smaller (or shorter) sacrifice of growth or greater post-recovery growth or some combination. This combination could involve a more fortuitous mix of expenditure-switching and expenditure-reducing policies.

Figure 1 Comparison of Alternative Adjustment Program



And so, in principle, it is possible that the so-called "counterfactual" is superior to the IMF program in achieving growth and stabilization objectives. It is important that the details of the "counterfactual" be laid out clearly. In making comparisons with the IMF's proposed program and projected outcomes, a number of criteria need to be met:

1. the external environment the country faces must be the same in both cases.
2. all the elements of the "alternative program" must be spelled out in the same detail as in the Fund program -- i.e. both programs must be equally detailed and internally consistent (the Fund's methodology forces this consistency in its programs, at least *ex ante*).

3. while the time period for adjustment and the amounts of external finance entailed need not be exactly the same as in the IMF program, they need to be spelled out clearly and be reasonably consistent with the amounts of finance the proposed programs might be expected to mobilize (e.g. a gradual adjustment with protracted large external requirements can always be justified by assuming finance with a large grant element will be available but the question that needs answering is "what amounts and terms are realistic?"). And
4. since IMF programs have the virtue of being negotiated and agreed with governments (under varying degrees of duress), the details of the alternative program must also pass the test of being something that the government might reasonably be expected to agree to (e.g. recommending in 1996 that Argentina drop its currency board and move to flexible exchange rates or that Pakistan cut defense expenditures may be impeccably good economic advice but not something the government was likely to do)

II. The Impacts of IMF Programs

As suggested near the end of the previous section, ideally one would like to compare the effects of an IMF program with those of an "alternative program" -- the "counterfactual". Since IMF programs usually take place in situations where a country's growth path has become unsustainable, merely assuming unchanged policies and growth as usual is not a realistic alternative and one needs to compare the effects of alternative programs on growth, inflation, the balance of payments. However, this is easier said than done and, as we shall see below, no empirical study really involves "counterfactual analysis". The requirements are too demanding -- a fairly complete specification of the policy changes involved, some assurances that this set is politically acceptable, and some demonstration that the resulting sets of external imbalances could in fact be financed. Moreover, no economic models exist for doing comparative simulations of different combinations of a fairly large number of policy variables; at most a small number of changes can be handled.

As a consequence, we will need to be satisfied with much simpler analysis. Below we will examine the evidence from two broad approaches to the problem. The first is what I have called "comparative analysis" which examine the effects of IMF programs by looking at periods "before and after" or comparing experiences of two sets of countries "with and without IMF programs". The second is a set of econometric studies which look at the effects of IMF programs themselves or of IMF-like objectives on country performance.

A. Comparative Analysis

In this section, I will examine the results of studies done by individual economists (both academics and IMF staff) as well as two major studies by the IMF itself on the effects of its programs. The results of the individual studies may be grouped into three categories: "before and after", "with and without", and "comparative simulations" and their effects on the balance of payments, current account, inflation and economic growth are summarized in Table 1

Table 1
"Before and After" and "With and Without" Studies

Study	Time Period	Number of Programs	Number of Countries	Effect on ^b			
				Balance of Payment	Current account	Inflation	Growth
Before - After							
Reichmann and Stillson (1978)	1963-72	79	...	0	...	0	+
Connors (1979)	1973-77	31	23	0	0	0	0
Killick (1984)	1974-79	38	24	0	0	-	0
Pastor (1987)	1965-81	...	18	+	0	0	0
Goldstein and Montiel (1986)	1974-81	68	58	-	-	-	-
				-	+	-	+
With - without							
Donovan (1981)	1970-76	12	12	-	+
Donovan (1982)	1971-80	78	44	+	+	-	-
Gylfason (1987)	1977-79	32	14	+	...	0	0
Loxley (1984)	1971-82	38	38	0	0	-	-
Goldstein and Montiel (1986)	1974-81	68A	58A	-	+	-	+
		B	B	-	-	+	-

^a Comparison over one-year periods, unless otherwise noted.

^b Direction of change; (+) indicates positive effect, (-) indicates negative effect, 0 indicates no effect.

The "before and after" approach is the most common and involves a comparison of a set of economic variables in the period before and after the program, usually one year but sometimes averages of several years (do the variables get "better" +, or "worse" -, or show "no change" 0). The results, quite typically we shall discover are quite mixed:

- *growth*: mostly no effects, with studies showing positive and negative effects roughly canceling out;
- *inflation*: mostly reduced, with some studies showing no effects;
- *balance of payments*: no effects with studies showing improvements and deteriorations roughly canceling;
- *current account*: mostly no effects, with positive and negative results offsetting.

The "before and after approach " is rather simple to apply but the problem is that it is a rather poor substitute for the counterfactual. Implicitly, it is assuming that "all other things remain equal" and hence any changes that results are due entirely to the effects of the IMF programs. But this assumption is unlikely in reality, the world economy for starters is likely to be different in the two periods and so part of the effects are attributable to that.

The "with and without" approach is meant to correct for this problem by looking at before and after for two sets of countries and asking were there comparative improvements *over the same time periods*. Since both sets of countries will have faced the same world environment in the two time periods, any differences in their performance would supposedly be due to the IMF programs. Or put slightly differently, without the IMF programs, the two sets of countries would have performed the same (i.e. we have a counterfactual. As in the previous case the results are quite mixed:

- *growth*: a mix with studies showing improved and worse growth.
- *inflation*: most studies show worse inflation performance
- *balance of payments*: improvements appear to dominate worsenings or no change
- *current account*: show improvements or no effects.

The problem is that the "with and without approach" is flawed as well. This is not a random selection from two groups, one of which happens to be subject to IMF programs and the other not. The "with" group has IMF programs presumably because they were exhibiting more severe signs of internal and/or external imbalances, otherwise there would be no need for a program. Any differences in performance as compared from the control group would come from differences in the starting points plus the effects of the IMF program, not just from the program alone. Goldstein and Montiel (1986) attempt to correct for his problem by forcing the starting points to be the same, and then asking whether performance still varied. Their results, about which some skepticism would still be justified, show that there were no differences in performance between the two sets of countries.

In summary, the above studies show a rather mixed bag of results, most particularly for growth where positive and negative impacts seem to cancel out approximately. Basically, however, the studies are flawed: they are not really comparing what happened under Fund programs as against some alternative. Moreover, all the studies are pretty much confined to looking at short-run effects. Ideally one would like to look at results over longer periods as well: over the long-run have countries which have had IMF programs performed better or worse than they would have had they not had these programs or better than some other carefully chosen set of countries. There are no answers here as well.

A third set of studies -- usually conducted by the IMF's own macro modelers -- involves comparative simulations using econometric models (see Khan and Knight, 1981 and Khan and Knight, 1985). These do not look at the results of any actual Fund program, but instead compare the effects of a specified IMF policy package with that of some other policy package. For example, Khan and Knight's 1985 model involves parameters estimated on the basis of the experience of 29 countries (which in turn are broadly consistent with those drawn from other sources) and involves assessing the effects of changes in aggregate demand variables and the exchange rate on growth, inflation and the balance of payments. From this two hypothetical simulations are specified. Both specifications stipulate that the government wishes to achieve a given increase in international reserves within one year

and the problem is whether to do this solely through aggregate demand measures or a mix of aggregate demand and supply measures. The former case has a 10 percent once-and -for - all reduction in the growth rates of domestic credit and government expenditures plus a 10 percent devaluation. The latter is the same plus a 2-3 rise in the investment -income ratio (hence raising capacity output by 0.5 percentages points a year for four years. Since prices adjust only with a lag, the tight credit and fiscal policies more than offset the expansionary devaluation effects, thus lowering the growth rate. As inflation subsides, real government expenditures and credit begin to expand and the old real growth rate is reattained. The target reserves ratio is achieved but at the expense of a temporary fall in the growth rate. If supply side measures are also used and have immediate impact, the initial fall in the growth rate would be smaller and growth rates above those in the previous case would be attained. The supply side measures reduce the costs and raise the benefits of the program.

There are several advantages the comparative simulations approach. First it explicitly involves counterfactual analysis; how do two alternative policy scenarios compare? Second, since the scenarios are hypothetical, one does not have to worry about real -world problems such as incomplete implementation of either scenario; one assumes that policy implementation was complete. Thirdly it focuses very clearly on policies and their outcomes. Other exogenous events can be abstracted from.

On the other hand these models have their drawbacks. Virtually all these models are comparatively simple, focusing on the relation between a relatively small number of variables and growth, inflation and the balance. They cannot handle a larger number of variables in a convincing fashion and hence really cannot get at the complexity of an IMF program. In addition, note that in this Khan-Knight model, the supply side enters exogenously -- the rise in the investment-income ratio is merely assumed to occur, it is not an endogenous response to a change in one or more policy variables. On the basis of the experience of the 29 countries upon whom this model is based, we have no assurance that this would in fact occur. Still further the parameters in these model are derived from the

experience of a number of countries under a variety of circumstances. Will they be relevant for a particular country under a specific set of circumstances? Will they be invariant to changes in the policy regime? Will they be invariant to the strength of a particular government's "credibility". All these considerations limit the usefulness of these models other than for expository purposes: actual outcomes might vary considerably from those simulated and the counterfactuals may not be giving the right comparison.

Finally we have two IMF surveys of the experience under its adjustment programs in the late 1980s and early 1990s. The first is a 1993 review for the 19 countries that had entered the Structural Adjustment Facility (SAF) and Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) by mid-1992 (see Box 1, for a description of various IMF facilities). The second reviews the experience of some 36 countries in some 45 Standby and Extended Fund Facility arrangements entered into mid-1988 to mid-1991. Both reviews use mostly what we have called the "before and after" approach, sometimes supplemented by some "with and without". The first of the two reviews provides considerably more information on outcomes both overall and for individual countries and hence is discussed at greater length here. Countries eligible for SAF and ESAF are among the most disadvantaged in the world, overwhelmingly they are African: (a) their per capita incomes are very low; (b) agriculture accounts for much of economic activity and exports tend to be concentrated in a few primary commodities; (c) most energy requirements are met through imports making them very susceptible to terms-of-trade fluctuations; And to make matters worse, (d) state intervention in the economy tends to be widespread in the form of price setting and ownership, making them less responsive to price signals. By and large, the 1980s for these countries were a disaster. Their terms of trade deteriorated, weather was often bad, and many were disrupted by internal or external wars. Inadequate policy responses kept exports weak and absorption high. The result for many was falling per capita incomes, very large current account deficits (averaging 12 percent of GNP in the three years prior to the SAF/ESAF programs), rising inflation rates in most countries, and rising external indebtedness (to the extent that 13 of the 19 countries could not service debt. Thus most of

these countries had very adverse external positions: not only were their current borrowing requirements too high but also there was a pressing need to reduce the existing stock of debt.

The results on average were quite positive for the 19 countries (see Table 2). While growth on average had been only 2 percent p.a. in the three years prior to the SAF/ESAF, it rose to 4 percent in the case of SAF countries and 2.8 percent in the case of ESAFs (and 2.9 percent for all in the most recent year. Other aspects of the programs also turned out quite well: (a) export volume growth accelerated rapidly; (b) reserve coverage expanded; and (c) while savings rates rose, investment rates rose even more so that current account balances deteriorated somewhat. All of these favorable developments occurred while the

Table 2
Indicators of Economic Performance
(Annual averages for 19 ESAF countries, in percent, unless otherwise noted)

	Pre-SAF Or Pre-ESAF ¹	SAF	ESAF	Most Recent Year ²
Real GDP growth	2.1	4.0	2.8	2.9
Export volume growth	2.2	4.4	7.3	7.3
Inflation ³	16.9	15.0	13.3	17.6
Savings/GDP	6.9	8.7	8.5	10.2
Investment/GDP	14.9	18.5	20.7	19.7
Current account/GDP ⁴	-12.3	-15.4	-18.0	-16.8
Reserves (months of imports)	2.3	2.9	3.3	3.5
Terms of trade (improvement = +)	0.3	-5.7	-3.9	0.9

¹ Average over three years preceding the first SAF or ESAF supported arrangement.

² Calendar year 1991 or fiscal year 1991/92.

³ Excluding Bolivia and Uganda.

⁴ Excluding official transfers.

terms of trade for these countries continued to deteriorate. Only on the inflation front was there little progress: inflation rates stayed high. In assessing the meaning of all this, readers need to be cautioned of two things. First, the "before and after" analysis being used is subject to the same problem: is what we are witnessing the result of IMF reforms or the result of favorable changes in other variables or even the result of the sets of years or countries chosen for comparison? Second, the use of averages may mask considerable variations in performance across countries.

The IMF then proceeds to examine the behavior of individual countries, dividing the 19 countries into two groups: those which made substantial progress toward achieving external viability (11 countries) and those that failed to make such progress (8 countries). The IMF defines "improved external viability" as a significant decline in debt service ratios combined with reduced reliance on what it calls "exceptional financing" i.e. accumulation of arrears in payments to external creditors, reschedulings of interest and principal payments, and balance of payments support from multilateral international organizations (including the IMF itself). The IMF feels that the strength of external positions and domestic economic performance are related, with the factors producing debt accumulation also leading to a worsening internal performance as shown by rising inflation, falling savings and investment ratios, and weak efficiency and output growth. Improvements in domestic performance and in external positions are correlated, except where improvements are based on excessive reliance on demand restraint, thus dampening investment and growth; improvements brought about in this manner are not sustainable for long.

The indicators of economic performance for the two sets of countries are shown in Table 3 For the countries with improving external positions, real GDP growth accelerated to a 3.2 percent average in the three most recent years and 3.7 percent in the most recent year.

Table 3
Indicators of Macroeconomic Performance by Country
(Annual averages, in percent, unless otherwise noted)

	Real GDP Growth		
	Pre-SAF or Pre- ESAF ¹	Latest Three Years ²	Latest year
I. Countries that made relatively more progress toward external viability			
Bangladesh	4.2	4.1	3.2
Bolivia	-1.1	3.2	4.1
Gambia, The	-1.0	3.8	4.0
Ghana	6.3	4.5	5.0
Guyana	-1.7	-	6.0
Lesotho	1.4	2.5	0.3
Malawi	2.0	5.6	7.8
Mozambique	-3.4	3.1	2.7
Senegal	0.8	2.4	2.3
Sri Lanka	3.6	4.4	4.8
Togo	2.7	1.5	-
Mean	1.3	3.2	3.7
Median	1.4	3.2	4.0
II. Countries that made relatively little progress toward external viability			
Burundi	4.6	3.5	5.0
Guinea	...	3.1	1.9
Kenya	5.5	4.0	2.4
Madagascar	1.6	-	-6.9
Mauritania	1.1	1.8	2.6
Niger	6.2	0.1	1.9
Tanzania	3.0	3.6	3.8
Uganda	0.8	4.7	4.2
Mean ³	3.3	2.6	1.9
Median ³	3.0	3.5	2.5

¹ Average during three years preceding first SAF or ESAF-supported program.

² Average during most recent three-year period ending in 1991 or 1991-1992

³ Excluding Guinea, for which data are not available for the three years before SAF/ESAF arrangements.

Source : IMF (1993, p.34)

Moreover growth accelerated in all but two of the 11 countries (Bangladesh and Ghana where quite high growth rates were maintained in all periods before and after). For the group where little progress was made toward external viability, growth rates fell on average and higher growth was achieved in only 3 of the 8 countries. On the external side, in countries showing improvements, a rapid recovery of exports made possible an acceleration of import growth. For the other countries, continued stagnation in exports necessitated the continued compression of imports. The improving group also shows relatively better performance in reducing inflation and in raising investment ratios. Only in the continuing failure to raise savings rates do the two sets of countries show comparable performance.

The results of the review of Standby/EFF countries was broadly similar and hence can be summarized more quickly. In the period prior to the IMF programs, Standby/EFF countries and SAF/ESAF countries had roughly similar low growth rates but the former set of countries had a number of distinct advantages: (a) savings and investment ratios that were higher; (b) current account deficits that were only half as large; and (c) more diversified economies and better infrastructure and human resources. The results are shown in Table 4. By and large growth rates accelerated, although not uniformly so (New Users seem to have improved the most while Countries with one prior IMF program maintained reasonable growth in all periods. Several other points are worth making (data not shown):

- similar to the SAF/ESAF countries, export volumes increased, debt service ratios declined and reserve ratios were improved (relative to the pre-program period).
- however, current account deficits relative to GDP fell whereas in the SAF/ESAF cases they widened. Continued weakness in the terms-of-trade of the latter set of countries was an important factor.
- lastly, the Standby/EFF countries were generally more successful in reducing "exceptional financing".

Table 4
Growth Rates for Stand by/EFF Countries
 (% per annum)

	Year Before Program	Program Average	1992
<u>Countries with Several¹</u> <u>Previous IMF Programs</u>	0.9	1.1	0.7
<u>Countries with One Previous</u> <u>IMF Program²</u>	4.0	3.5	3.4
<u>New Users³</u>	0.1	0.4	4.7

¹ Argentina, Costa Rica, Cote d' Ivoire, Ecuador, Haiti, Jamaica, Mali, Mexico, Morocco, Philippines

² Algeria, Egypt, Gabon, Nigeria, Tunisia

³ Cameroon, El Salvador, Honduras, Jordan, Pakistan, Papua New Guinea, Trinidad and Tobago, Venezuela

Source : IMF (1995, Chart 13, p.43)

Summarizing the overall findings of what we have called the "comparative approach" is somewhat difficult. First, while it may be true that on average growth accelerated between the periods before and after IMF programs, the overall pattern between countries was quite mixed with some countries experiencing rising and others falling growth. Second, disentangling why this might be so is not easy. Is the differential experience between countries the result of imperfections in the design of some programs, or differences in the degree to which various programs were implemented, or differences in the external circumstances facing different countries, or a combination of all three? There were differences but we really can't say why. Third other aspects of Fund programs seem less controversial. Generally, they seem to lead to rising exports, falling debt service ratios

and improvements in reserves. However whether this translates into improved savings and investment ratios, sustainable current account deficits and increased inflows of foreign debt and equity capital still seems more questionable. Lastly, before ending this section, it is important to stress once again that the technique being employed here is somewhat questionable. While it yields much interesting data and comparisons, it really does not answer the question "how much of what happened was the result of IMF programs and how different were these results from some alternative program?"

B. Econometric Analyses

Below we will present the results of several econometric studies which try to get at the effect of IMF programs themselves or the implementing IMF-like policies on the economic growth of developing countries. The first study concludes that IMF programs are very damaging to economic growth while the other studies are more supportive of the conclusion that countries that follow the conservative macroeconomic and financial programs of the sort advocated by the IMF achieve higher growth rates over the medium-term.

Przeworski and Vreeland (PV 2000) reach a rather devastating conclusion: that participation in an IMF lowers the growth rate compared to what it would have been with no IMF program; that exiting an IMF program will raise the growth rate but not back to the level that would have pertained had there been no program; and that following an IMF program a country will continually grow more slowly than it would have had it never had an IMF program. In other words IMF programs lower growth rates not only during the program period but forever thereafter. Working from a data set for 79 countries for the period 1970-1990, they start from the simple observation that countries "without IMF programs" grow faster under a variety of circumstances and then make corrections for the IMF selection process. Table 5 shows the growth experience for two sets of countries "with and without" both on average for each group and then by subsets where the countries in each group are differentiated by policy performance variables; in each case, budget deficits as a share of

GDP, reserves as months of imports, and debt service ratios are shown, Growth for those "not under" IMF programs averages 4.39 percent while the growth for those "under" averages 2.04 percent.

Table 5
Growth according to observable conditions (reserves and deficit)

Reserves/ deficit	Not under				
	Growth	Deficit	Reserves	Debt service	<i>N</i>
Good, good	5.22	-0.84	5.47	3.50	248
Good, bad	4.65	-11.99	4.36	3.83	121
Bad, good	4.00	-1.96	1.19	3.76	102
Bad, bad	2.19	-12.51	1.09	5.29	88
Total	4.39	-5.30	3.76	3.90	559
	Under				
Good, good	4.20	-2.25	4.26	6.08	97
Good, bad	3.14	-9.35	3.34	5.46	89
Bad, good	1.95	-2.07	1.06	6.65	97
Bad, bad	0.40	-11.87	0.89	7.54	182
Total	2.04	-7.34	2.10	6.65	465

"Good" reserves : foreign reserves $>$ 2 times monthly imports.

"Bad" reserves : foreign reserves \leq 2 times monthly imports.

"Good" deficit : government budget surplus $>$ -5% of GDP.

"Bad" deficit : government budget surplus \leq -5% of GDP.

Source : Przworski and Vreeland (2000, p.396)

Furthermore the groups can be broken up into further subgroups on the basis of "good " and "bad" policies according to whether their budget deficits were above or below 5 percent of GDP and their reserves were above or below 2 months worth of imports; and four subgroups have been created on the basis of all the various combinations of 'good" and 'bad". No matter which subgroup you consider, subgroups with better policies have higher growth rates than those with worse policies. Countries that were never under an IMF program in general perform better with respect to growth but they also have lower budget deficits, higher reserves and lower debt service ratios than the Fund program countries.

This is some indication -- at least on a crude basis -- that better policies matter. However, for the same reasons that the usual "with and without" comparisons are flawed, PV say that Table 5 is flawed.

PV say that the comparisons of Table 5 can be misleading because (1) the conditions facing the two sets of countries are not likely to have been the same; and (2) unobserved variables are likely also to explain part of the differences. They then proceed in the following fashion. They construct what they call a "bare bones model" in which country growth rates are explained by their growth rates of capital and labor inputs and by instruments which control for the effects of governments and the IMF making choices about whether to go under and remain under IMF programs. The model is then estimated separately for countries observed as being "under" and "not under" IMF programs. Then the vector of independent variables at each point in time is multiplied by the parameter values characterizing the "under" and "not under" cases giving two values of "expected growth" in each cases which are independent and unbiased of selection. The difference between the two is the "effect of the IMF program"; and, averaged over all countries (and all situations), it shows the net effects of IMF programs during 1970-1990. The results are summarized in Table 6. Countries actually observed as being "under" and "not under" Fund programs are separated by whether the model predicts they were expected to be "under" or "not under" such a program and the difference in each case is the result of the program. If all the countries had had Fund programs in all years they would have grown by 2 percent per year on average whereas if they had had no Fund program they would have grown by 3.53 percent; that is, Fund programs reduce growth rates by 1.53 percentage points.

Table 6
Growth Performance, Corrected and Uncorrected

Observed as	Hypothetically as		
	Under	Not	Program effect
Under	0.70	2.33	-1.63
Not	3.08	4.52	-1.44
All	2.00	3.53	-1.53

Source : Przeworski and Vreeland (2000), p.397

The actual observed difference of 2.35 points between the two sets of countries means that another 0.82 points of difference were attributable to other "not specified" differences in economic circumstances. From there, PV go on to show that IMF programs reduce growth in every year that countries remain under the programs and that leaving the programs will accelerate growth but never back to the level achieved before the program or to the level that would have been achieved had there never been a program (note that the implication here is that IMF programs are so devastating that they can even lower the growth rate before entry to the program below what it would have been expected had there never been a program). The tables showing these results are sizable and quite difficult to understand and so we do not attempt to reproduce them here.

Now PV have produced quite a damning indictment of IMF programs. They reduce growth rates not only during the program period but forever thereafter (or at least until 1990 when the observation period runs out). Since developing countries have not been doing very well in general, since some IMF programs have had apparently adverse effects, and since our observations above -- however flawed the methodology may have been -- show a rather mixed bag of program effects on growth, PV's results ought not to be dismissed out of hand. However the results do raise questions about why countries would enter into arrangements that inflict permanent damages on themselves (especially when most do not like even temporary pain). Do they not understand the outcomes or have very poor predictions about the results? Or do they have some other objective more important than income growth which IMF programs allow them to achieve? Moreover there seems to be a number of concerns about PV's methodology used in their "bare bones model":

➤ the model really is minimalist in that no corrections are made for the possibility that countries might be different because of "initial conditions" (e.g. GDP per capita, levels of education) or physical circumstances (e.g. geography, dependence on primary products) or demographics (e.g. population growth, age structure) or the state of technology.

➤ economic policies apparently have no effects on the growth rates. Factors such as budget deficits, indebtedness, inflation, exchange rate over- and under-valuation and trade policies do not enter the explanation for differential growth rates. Apparently the fact that the "under" and "not under" countries might be following very different policies is thought to be irrelevant to explaining differential growth rates.

➤ No consideration is given to whether IMF programs are in fact being implemented; country performance here is quite uneven in practice and countries may stay under IMF programs by making only "reasonable" progress toward implementing the policies called for in the programs.

➤ Lastly the difference between the "under" and "not under" countries is not just that the former have IMF programs while the latter do not. The former have usually suffered from some external shock or been mismanaged in some fashion or both. Thus the starting points for the two sets of countries are different and the former would be expected to perform worse than the latter whether or not they decide to undertake an IMF program; if so, differences in performance between the two groups are partly the result of different starting points as well as the result of programs.

In sum, it seems improbable that the "bare bones model" like that of PV which takes no account of policies, or of initial conditions, or of environments and starting points is really capable of answering the question "what is the effect of IMF programs on economic growth" or "what is the relationship of macroeconomic and structural policy change in general and the resulting growth performance of countries" Nonetheless, it is worth keeping in mind that less developed countries are not performing very well in general and IMF programs have a very uneven track record both in terms of what has actually been implemented and in terms of what results have been achieved. Therefore we need to continue approaching the evaluation of IMF programs with a considerable degree of skepticism.

In 1999, the IMF published its analysis of the experience of those countries that had been under its ESAF program. The study covered some 84 low- and middle- income countries 1981-1995, including some 30 non-transition ESAF countries, thus providing a basis of comparison for two sets of countries. The analysis starts with the IMF's observation that the first half of the 1980s was very difficult for many developing countries and a disaster for the ESAF countries with per capita income actually falling at a 1.4 percent p.a. rate. Following this their growth rates picked up and by the end of the period was actually higher than that of non-ESAF countries (see Table 7). Overall averages are quite deceiving however, masking continuous success in the Asian ESAF countries (Pakistan, Bangladesh and Sri Lanka), improvements in the Latin American ESAF group and generally weak performance among the African group (although even here there were variations with Guyana, Lesotho and Equatorial Guinea growing at over 6 percent p.a., Uganda at over 4 percent and many countries continuing to decline - e.g. The Gambia, Madagascar, Togo, Burundi and Sierra Leone).

Table 7

Growth in Real Per Capita GDP in ESAF Countries and Other Developing Countries

(Annual average, in percent)

	1981-85	1986-90	1991-95	1995
ESAF (excluding transition)	-1.4	0.4	0.3	1.5
Africa	-1.8	0.4	-0.3	1.2
CFA	-2.0	-0.6	-0.2	3.5
Non-CFA	-1.7	1.0	-0.4	-0.1
Asia (excluding transition)	2.3	2.3	2.7	3.4
Western Hemisphere	-3.2	-1.9	1.5	1.5
Non-ESAF developing countries ¹	0.3	1.0	1.0	1.4

Sources: *World Economic Outlook* (Washington: IMF, various issues); and IMF staff estimates.

¹ Eighty-four low- and middle-income non-transition developing countries comprising 90 non-ESAF developing countries as defined in the *World Economic Outlook* less 6 countries classified as high-income by the World Bank (World Development Indicators database).

Source : Kochhar and Coorey (1999, p.72)

The IMF then proceeds to ask whether this growth performance can be explained by using the usual variables economists use to explain differential growth rates between countries. Traditional growth theory seeks to account for growth differences by reference to six sets of factors. I. *Convergence*. That once other factors affecting growth are factored in, "conditional convergence" says that lower income countries will grow faster than high income countries, because of the ability to borrow technology and the scope for raising capital-labor ratios. II. *Human Capital*. That better educated, healthier people make higher growth possible plus the possibility, according to the "New Growth" theory, that human capital accumulation may eliminate diminishing returns to capital investments. III. *Macroeconomic Policy including the following*: (a) the size of the government' budget deficit as a proxy for stable and conservative macro policies; (b) the rate of inflation, entered in a non-linear fashion with low inflation rates (say below 10 percent) having minimal negative effects but higher rates having progressively more harmful effects; and (c) other possibilities such as various indicators of debt burden or changes in the real exchange rate which were not considered in this IMF study. III. *Openness of the Economy*. An indicator of the degree of openness of the economy (among several possibilities) on the supposition that it has positive impacts on growth because of increased size of market, exposing the economy to more competition, and reducing distortions in the economy. V. *Structural Distortions*. Include a number of other factors such as (a) size of government (as a possible indicator of inefficient government spending or possible future distorting tax increases thus ignoring that government spending can have positive effects such as with economic and social infrastructure which might be supportive of growth). And (b) an indicator of financial sector development since financial institutions contribute to growth by pooling risks, mitigating adverse selection and encouraging innovation. And VI. *Other Factors*. Adverse shocks stemming from terms of trade changes or weather and political strife.

The results of the regression equation for the 84 countries for the period 1981-1995 are shown in Table 8. The equation provides a satisfactory explanation for the growth rates for this set of countries in this period and, in addition, tests reveal that jointly the coefficients are equivalent for ESAF and non- ESAF countries. The results may be briefly summarized as follows:

➤ Economic growth is positively related with government budgetary balances and with the degree of trade openness but negatively with the size of government of government consumption.

➤ Inflation at rates above 5 percent p.a. negatively affects economic growth while inflation at lower rates seems to have a positive impact (although the latter is not statistically significant at either the 5 or 10 percent level).

Table 8

Determinants of Growth

(Pooled annual data for 84 low- and middle-income developing countries, 1981-95, as available; dependent variable: real per capita GDP growth)

Variable	Coefficient	t-Statistic (absolute values, based on heteroscedastic consistent standard errors)
<i>CONSTANT</i>	-5.658	1.18
<i>POPG</i>	-0.825	4.38**
<i>LLIFE</i>	5.023	3.42**
<i>LGDP80</i>	-1.392	4.10**
<i>LINFL (> 5 percent)</i>	-0.752	5.96**
<i>LINFL (≤ 5 percent)</i>	0.456	1.62
<i>EXTRA5 (kink)</i>	1.208	3.63**
<i>DEFL</i>	-1.953	2.64**
<i>BUDBAL</i>	0.101	4.00**
<i>OPENIND</i>	0.019	3.42**
<i>GCONS</i>	-0.071	2.40**
<i>ECONSEC</i>	0.222	1.74**
<i>WEATHER</i>	-2.068	7.36**
<i>WAR</i>	-0.746	2.01**
<i>DTOT1</i>	0.033	2.733

Note : Number of observations = 994 Hypothesis tests
Adjusted R^2 = 0.22 Hausman Test for exogeneity of investment
Jarque-Bera Normality test = 254.7(**) Test statistic : 7.29**
F-statistic (zero slopes) = 22.1 (**)
F-test for joint equivalence of coefficients across ESAF and non-ESAF subsamples
Test statistic: 1.43**

<i>POPG</i>	=	annual population growth (in percent)
<i>LLIFE</i>	=	log of life expectancy at birth (in years), lagged five years
<i>LGDP80</i>	=	log of real per capita GDP in 1980 (in PPP-adjusted U.S. dollars)
<i>LINFL</i>	=	log of the absolute value of annual average CPI inflation
<i>EXTRA5</i>	=	$DUM5^*$ ($LINFL - \log(5.0)$, where $DUM5$ takes the value 0 when inflation exceeds 5 percent and 1 otherwise)
<i>DEFL</i>	=	dummy variable equal to 1 when inflation is negative and 0 otherwise
<i>BUDBAL</i>	=	general government balance as a ratio to GDP
<i>OPENIND</i>	=	adjusted openness variable defined as the residual from a regression of the ratio of total trade to GDP on population and converted to an index
<i>GCONS</i>	=	government consumption as a ratio to GDP (in current prices)
<i>ECONSEC</i>	=	index measuring "economic security" as proxied by five indicators measuring expropriation risk, repudiation of contracts by the government, corruption, the quality of bureaucracy, and the law and order tradition. A higher number represents greater security.
<i>WEATHER</i>	=	dummy variable equal to 1 when annual per capita food production declines by 5 percent or more and 0 otherwise
<i>WAR</i>	=	dummy variable equal to 1 when there is a war or episode of civil unrest and instability and 0 otherwise
<i>DTOT1</i>	=	annual average percent change in the terms of trade, lagged one period

** Indicates significance at the 5 percent; * indicates significance at the 10 percent level

Source : Kochhar and Coorey (1999, p.81)

➤ Once other macroeconomic variables are accounted for, no variable showing the degree of external indebtedness or debt servicing has any statistically significant impact on economic growth.

➤ "Economic security", as reflected in a variable which takes into account the quality of the bureaucracy, corruption, strength of law and order, expropriation risk, and the risk of contract repudiation by government, has a very strong positive impact on growth rates. But, rather obviously, wars and civil disorder and bad weather are bad for growth.

- The "conditional convergence hypothesis" holds in that low income countries have sizable growth advantages once economic and social policies and security and shocks are accounted for.
- The state of human capital -- as reflected in life expectancy variables -- has a highly significant positive association with growth rates (adding other education variables adds nothing more to the explanatory power since most of the human resource indicators appear to be highly correlated; hence life expectancy seems to be the superior variable to use as it embodies both education and health factors).
- Population growth exerts a negative effect on growth. Its negative relation with human development indicators appears to override its positive contribution coming through the relation with labor force growth.

Since tests have shown that that the regression coefficients cannot be said to differ between ESAF and non-ESAF countries, the equation can be used to create a decomposition of the growth rates of the growth rates for the periods 1981-1985, 1986-1990 and 1991-1995. For each of the sub-periods, differential growth contributions for the various explanatory variables -- the ESAF over the non-ESAF countries -- can be obtained by taking the product of the estimated regression coefficient and the respective sample means for each variable. The results for each of the foregoing sub-periods and for changes between them are shown in Table 9. The conclusions that one could draw from this table are as follows:

- 43 percent of the narrowing in differential growth rates between ESAF and non-ESAF countries can be explained by improvements in macroeconomic policies (relative improvements in inflation rates and budget deficit reductions) and 37 percent by favorable shocks.

- These gains were partly reversed by a failure to make relative progress in structural policies (openness, size of government and economic security)
- The gains were also partly offset by failures to reduce population growth and to make improvements in human resources.

Table 9
Differences in Growth Between ESAF and Non-ESAF Countries¹

	Period I (1981-85)	Period II (1986-90)	Period III (1991-95)	II over I	III over II
Actual growth differential	-1.22	-0.16	0.02	1.06	1.23
Estimated growth differential	-0.91	-0.46	-0.30	0.45	0.61
Differential contributions					
Macroeconomic policies	-0.45	-0.18	0.08	0.27	0.53
Inflation ²	-0.13	0.07	0.24	0.20	0.37
Budget balance	-0.32	-0.24	-0.16	0.08	0.16
Structural policies	-0.05	-0.20	-0.28	-0.14	-0.23
Openness	0.03	-0.06	-0.07	-0.10	-0.10
Size of government	0.01	-0.08	-0.04	-0.10	-0.06
Economic security	-0.10	-0.05	-0.17	0.05	-0.07
Population growth and human capital accumulation	-1.38	-1.31	-1.51	0.07	-0.14
Technological convergence	1.29	1.29	1.29	0.00	0.00
Shocks ³	-0.32	-0.07	0.13	0.25	0.45
Unexplained factors	-0.30	0.31	0.32	0.61	0.62

¹ For each of the three periods, differential growth contributions are calculated by taking the difference (ESAF countries over non-ESAF countries) of the product of the estimated regression coefficient (reported in Table 8) and the respective sample mean for each variable. Estimated growth differentials are differences in the fitted growth rates of ESAF countries over non-ESAF countries.

² Including all three inflation terms, including the dummy variable for deflation.

³ Including dummies for weather, war, and terms of trade shocks.

The conclusions one could draw from the comparisons could be outlined as follows. To make further progress, the ESAF countries needed to concentrate on (a) improving structural policies; and (b) reducing population growth rates while (c) continuing to put emphasis on human resources and (d) make improvements in budgetary balance (look at column 3 in Table 9). Moreover the table points up the advantage of starting from lower income levels (see "technological convergence") : had the two sets of countries had comparable macroeconomic and structural policies and been subject to the same external shocks, ESAF countries would have grown faster by 1.3 percentage points per year.

Two recent papers by Easterly, Loayza, and Montiel (1997; hereafter ELM) and by Fernandez-Arias and Montiel (2001; hereafter F-AM) tackle the question of whether Latin America's growth in 1990s has been below what might be expected. That is, responding to policy changes made in the late 1980s/early 1990s, growth in these countries has accelerated to higher levels than in the 1980s, but still appears low compared to that achieved in some past periods (e.g. the 1970s) or compared with some other fast growing areas of the world such as East Asia. "Disappointing" is the term one often hears in reference to the improvements in Latin American growth performance. The ELM and the F-AM models build on a considerable literature of econometric models -- in fact the same literature as the IMF model discussed above -- which seeks to explain growth rates and differences in growth rates between countries by a set of policy variables controlling for differences in non-policy variables and initial conditions.

ELM's explanatory variables can be grouped into four categories. I. *Macroeconomic*. The rate of inflation and the share of government consumption in GDP. II. *Structural*. Financial development by the share of money (M2) in GDP and external sector policies by size of the black market premium and the share of trade (imports plus exports) in GDP. III. *"Other Structural"*. A number of other reforms signifying structural change such as deregulation, privatization, reductions in debt overhang are represented by the share of investment in GDP. Most of the above variables are familiar and need no explanation with the following exceptions. The financial variable represents financial deepening and the role

of banks/financial institutions in mobilizing savings, reducing risks and increasing the efficiency of investment allocations. As for trade, reductions in black market premiums would favor exports and the production of import substitutes, hence supporting growth while the share of trade reflects the potential for efficiency increase through increased competition and economies of scale. And then IV. *Non-reform Determinants of Growth*. Here ELM use the initial level of GDP per capita, initial years of schooling, average population growth rates and average terms of trade changes. Initial income levels are meant to capture the "conditional convergence hypothesis" whereby poorer countries are supposed to grow faster once other conditions while the terms of trade variable would reflect whether the external environment was favorable or hostile to growth.

ELM's regressions for 81 developed and less developed countries for the period 1960-1993 (using five-year averages for all variables except initial GDP per capita and educational attainments) perform well in explaining changes in growth across the set of countries over this period. The policy (macroeconomic and structural) and control(non-reform determinants) variables all have the expected signs and are statistically significant. ELM then take these regression results and use them to explain the changes in Latin American growth between 1986-1990 and 1991-1993 and to explain differences in performance between Latin American and the East Asian economies. That is, can changes in growth rates or differences between countries be explained by in (or differences) in policy and non-policy variables?

The results for the Latin American countries are shown in Table 10. Changes in the growth rates are explained on the basis of six policy variables, other control variables and a time variable. The average residual for all countries and the residuals for most countries are positive. That is, when the effect of reforms are accounted for and when the initial conditions and the state of the world economy are controlled for, Latin American countries are doing better than might be expected (and actually right on target since the average residual is not statistically significant).

Table 10
Decomposition of changes in growth rates from 1986-90 to 1990-93

Country	Actual change in growth rates	Predicted change in growth rates	Contribution to predicted change in growth rates from			Regression residuals
			Six reform variables	Time effect ^{a/}	Other variables	
Argentina	7.464	5.619	6.304	-1.73	1.044	1.845
Bolivia	1.561	2.836	3.308	-1.73	1.258	-1.275
Brazil	-0.252	-1.643	-0.344	-1.73	0.430	1.392
Chile	0.901	-1.501	0.944	-1.73	-0.715	2.402
Colombia	-0.049	0.109	0.644	-1.73	1.195	-0.157
Costa Rica	0.923	-0.410	0.712	-1.73	0.608	1.333
Ecuador	1.584	0.069	0.291	-1.73	1.507	1.516
Guatemala	1.197	1.187	2.142	-1.73	0.775	0.010
Honduras	1.141	0.698	1.393	-1.73	1.035	0.443
Mexico	1.116	2.424	3.393	-1.73	0.761	-1.308
Panama	9.178	3.722	3.340	-1.73	2.112	5.455*
Peru	4.504	5.399	5.289	-1.73	1.840	-0.895
Paraguay	-0.920	0.927	1.727	-1.73	0.930	-1.847
El Salvador	1.714	1.232	2.906	-1.73	0.056	0.482
Uruguay	0.255	-1.077	1.358	-1.73	-0.706	1.333
Venezuela	2.261	-0.408	1.346	-1.73	-0.024	2.668
Regional Average	2.036	1.199	2.172	-1.73	0.757	0.837

^{a/} The time effect corresponding to the last period is equal to the overall constant plus this period's dummy coefficient.

* Statistically different from zero at the 0.10 level of significance on a one-tail test.

** Statistically different from zero at the 0.05 level of significance on a one-tail test.

Source : Easterly, Loayza, and Montial (1997, p.300)

The results for the 16 individual countries are similar: 11 of them produced positive residuals (only one of which was statistically significant) and none of the 5 negative residuals was statistically significant. The biggest improvements were projected for Argentina and Peru, two late and ambitious reformers. Little improvement was projected for Chile, which had carried out its reforms much earlier. On the other hand, a fall in the growth rate was projected for Brazil where there were large slippages in the reform program, but the actual decline was less than projected.

The comparison with East Asia is shown in Table 11. The differential in growth between the two regions declined between 1986-90 and 1991-93, with the growth rate in the "Miracle" countries falling and that in the Latin American countries rising. The ELM equations account for most of the changes in the growth rates. The biggest contributors to explaining the narrowing in the rates were the reductions in inflation and in the black market premium in the Latin American countries where the room for relative improvement was the largest. On the other hand reductions in government consumption in GDP and increases in investment in GDP contributed very little because the improvements in both regions were almost the same.. Still further the rise in the initial level of GDP per capita -- very large in East Asia and near zero in Latin America -- had the expected effect of deadening the former's growth rate. In all, the combination of policy variables and control variables explains a large proportion of the relative changes in the two area's growth rates between the two periods.

In sum, ELM find that Latin America has done quite well. It raised its per capita income about as much as could be expected given the size of its policy improvements and it would have done even better had the world economy performed better, a problem faced by all the economies of the world, rich or poor, between 1986-90 and 1991-1993. It raised its growth performance relative to the East Asian economies but its performance fell short because its policies are still not so favorable to growth.

Table 11
Changes in Growth Rates in East Asian v. Latin American Countries,
1986-90 to 1991-93

	Average change between the periods 1986-90 and 1991-93		Difference East Asian miracles- Latin America	Predicted difference in growth-rate changes : East Asian Miracles- Latin America
	East Asian miracles	Latin America		
Per capita GDP growth	-1.12	2.04	-3.16	-2.77
Policy indicators (total)				-1.15
Volume of trade/GDP	14.58*	20.43*	-5.85	-0.15
Government consumption/GDP	-5.27	-5.10*	-0.17	0.00
Inflation rate	0.55*	-20.61*	21.16	-0.71
M2/GDP	12.66*	17.13*	-4.47	-0.08
Black market premium	-0.88*	-22.14*	21.26	-0.24
Investment/GDP	10.55*	10.03*	0.52	0.02
Other determinants of growth (total)				-1.63
Initial GDP per capita				
Average number of secondary-school	28.65*	0.22*	28.43	-1.35
Years in the labor force (initial)	0.20	0.14	0.06	0.01
Percent change in terms of trade	0.68	1.75	-1.07	-0.08
Population growth	-0.42	-0.62	0.20	-0.20

* Average percentage change (log difference) from 1986-90 to 1991-93. As in the estimation regression, the variables inflation and black market premium are presented as one plus the respective rate.

Source: Easterly, Loayza, and Montial (1997, p.303)

The more recent F-AM paper pushes the ELM results still further by (a) confirming the results for a somewhat different set of 69 countries (18 in Latin America) for the period 1961-1995; (b) introducing some dynamic elements into ELM's equations; and (c) considering whether Latin America's performance falls short of some "desired outcome" (such as some past "golden age period" or some other countries that Latin America might aspire to). Here we will merely summarize F-AM's procedures and results without presenting either their equations or the tables showing their results. First they confirm ELM's results that a set of policy variables, non-policy variables and external conditions can do quite well in explaining country growth rates. Interestingly they show that the external environment can have very profound effects on economic growth and, in particular, the first half of the 1990s had very negative effects on growth -- almost as devastating as the first half of the 1980s when the Latin American and African debt crisis first appeared. Adverse changes in the external environment reduced growth by almost one full percentage point compared to the previous five years (1986-90). Still further, they find that Latin American growth in the early 1990s was not "disappointing": actual growth was higher than projected and would have been more so had the external environment not deteriorated.

Second, F-AM introduce dynamic elements into their equations to take into account the possibility that future growth rates might be different than current growth rates even if no further policy changes take place (either improvements or deteriorations). This might be so because (1) policy changes have lagged effects so some of the effects show up in the next five-year period rather than the present one and the coefficients of the static equations hence understate the full impact of policy changes; or (2) policy changes have only transitory growth effects which wear off in the longer run (e.g. policy changes which lead to greater capacity utilization would result in higher growth this period but have no effects next period if there were no excess capacity). F-AM account for dynamic effects by introducing lagged values of all their policy variables into their equations in addition to the current values. Positive values on these variables would indicate case (1) above while negative values would indicate case (2). Their results show negative but insignificant signs

for the five individual policy variables; however together the five variables are significant. Some of the effects of policy changes wear off. Nonetheless the effects are not large and the conclusions from the static equations still hold: there are lasting positive effects of growth from the policy changes and the early 1990s experience was not disappointing for the Latin American countries; they did as well as could be expected given the policy reforms they actually implemented.

Thirdly, F-AM consider what they call a "growth gap" approach: "why didn't Latin American countries perform as well as desired?". The explanation ought to lie in factors such as incomplete policy reforms or differences in "other" economic variables (e.g. a more adverse external environment) or in unexplained factors. They consider why Latin America grew 0.7 percent p.a. more slowly in 1991-95 as compared with 1976-80 despite following what appeared to be better policies in the later period. The answer is that Latin American countries should have grown 1 percentage point faster in the 1990s but the more adverse external environment shaved almost two percentage points off the growth rate as compared with 1976-80. Moreover the difference between Latin American and East Asian Miracle countries can be explained largely by differences in implementation of economic reforms, differences in education levels and in initial income levels. The five point difference in growth rates 1991-1995 would be halved if Latin American countries instituted similar policies and another 0.5 points by achieving the same education levels. Nonetheless over one third of the difference in growth rates remains unexplained by the model.

In sum, the econometric literature lends credence to the belief that stabilization and structural change policies of the type typically found in IMF programs lead over time to better economic performance and to higher rates of economic growth. This shows up in cross-country comparisons, in time series performances, in explaining changes in growth rates between periods or explaining why some countries grow faster than others. The last three studies we looked at support this view. The PV model provides evidence to the contrary but its methodology seems flawed in that their equations take no account of differences in initial conditions or in policies being implemented or in external

circumstances. The balance of the evidence lies in the direction of the finding that over time following IMF-like policies will have positive effects. Note that this doesn't exactly answer the question the "comparative studies" were attempting to answer: what is happening to growth (and other economic variables) before, during and immediately after an IMF program. It doesn't talk about the pattern of response but merely implies that better policies will show up in better growth within a reasonably short timeframe, mostly within five years in the cases we have been looking at.

III. IMF Policies and their Effects

In this part, I will examine three areas where there have been controversies about the policies followed under IMF programs as a response to the Asian Crisis: fiscal policy; monetary policy and exchange rates; and capital controls. In each case I will attempt to outline the principles behind the actions that were undertaken and then make an assessment about whether the policies were appropriate or not. A final section makes some comments about the appropriateness of the policy response from a broader perspective.

A. Fiscal Policy

There is a large body of evidence which strongly suggests that budget deficits are harmful for economic growth [see Sachs and Warner(1995); Sachs, Radelet, and Jong-Wha (1997); Easterly, Rodriguez, and Schmidt-Hebbel(1994), and the IMF(1999), ELM(1997), and F-AM(2001) studies cited in the previous section]. Growth in per capita incomes is negatively related with fiscal deficits; low and stable deficits are associated with higher growth. A rise in the size of a budget deficit -- stemming from an increase in government consumption or a cut in taxes -- leads to a decline in consumption but by a smaller amount: overall national savings will fall and the country's external imbalances will increase. Because there are several ways that larger deficits can be financed -- domestic borrowing, or foreign borrowing or printing money -- the routes by which deficits may affect the economy are varied. In the case of domestic finance, if interest rates are controlled and the

government had preferential access to credit, public spending crowds out domestic investment; in addition, repression of the financial sector leads to its underdevelopment and a further stifling of savings and investment. If, on the other hand, interest rates are not controlled, the larger deficit will lead to higher interest rates which crowds out private investment by leading to a greater cost of capital.

Econometric evidence also suggests a strong relation between public deficits and external deficits. If a larger public deficit is not matched by higher private savings -- as seems to be the case in virtually all countries -- the higher domestic deficit will have its counterpart in a larger external imbalance. This in turn will lead to exchange rate appreciation. The reverse would also follow: reducing fiscal deficits/increasing surpluses would raise national savings and reduce external imbalances, accompanied by exchange rate depreciation. The relationship between deficits and inflation is not so clear. If deficits are financed from money creation, there is a positive relation (after making allowances for real output growth), but the ability to raise additional revenue through the so-called "inflation tax" is limited as people become less surprised by inflation and economize on money balances; in practice inflation taxes can only finance a small fraction of government expenditures. On the other hand, without money creation, there will be little relation between deficits and inflation at least in the short-run. The problem comes in the longer-term if government debt has grown fast relative to government expenditures or to GDP; then governments become tempted to reduce their domestic debt burdens (in real terms) through inflation.

Students of the Asian Crisis might be forgiven if they reacted to the foregoing two paragraphs by thinking "interesting but so what". The Asian governments were mostly running surpluses, inflation rates were low, and the problem was how to react to a sudden reversal of external capital flows in the presence of large private sector deficits. The IMF response was to call for some fiscal austerity at the outset of the crisis in all three Asian countries -- Indonesia, Korea and Thailand. Accused of applying the same medicine as in Latin America and Africa where large fiscal imbalances were the major source of

unsustainable external imbalances, the IMF explained that -- to the contrary -- the logic was quite different: (a) in the absence of any fiscal tightening the adjustment required of the private sector to achieve external balance would have been larger. The private sector had a substantial adjustment to make and the effects of automatic stabilizers in the budget (from the slowdown in the economy and from the loss in corporate taxes stemming from the devaluation) were making that adjustment larger, not smaller. This would have resulted in a larger decline in private investment and in real output than would have been desirable. And, in addition, (b) the insolvency of large parts of the financial sector was going to require recapitalization through the budget (esp. if depositors were to be protected). Fiscal retrenchment was needed so that these expenditures could take place without being unduly expansionary.

The initial IMF programs were predicated on a relatively mild current account adjustment with a relatively small contribution from increased public savings contributing to that adjustment. Fiscal adjustments were also meant to add to foreign investor confidence by having a positive impact on the current account, reducing the country risk premium and hence reducing the pressures for further exchange rate depreciation. To the extent that foreign investors read all these as positive signs of government intentions, the reductions in external financing would be smaller and hence the need for private sector adjustment would be smaller. In the initial programs for all three countries -- Indonesia, Korea, and Thailand, each was expected to continue running current account deficits, but which were smaller than before, and modest fiscal adjustments were projected to assist in those adjustments -- less than 0.5 percent of GDP in Indonesia and Korea and about 1.25 percent in Thailand (with spending reductions/tax increases partially offset by increased spending for bank restructuring).

In the event, the projections on which the IMF programs were based in the initial years for all three programs were wildly optimistic: the declines in external finance, the size of exchange rate depreciations and the declines in economic activity were all substantially larger than forecast. As a consequence, fiscal situations deteriorated to deficits much larger

than called for in the three programs. In Thailand's November 1997 program review, this led to inappropriate policies being adopted: the IMF tried to maintain the original fiscal targets by offsetting the entire deterioration resulting from the worsening economic situation. Too tight a fiscal stance was adopted. In subsequent reviews during 1998, as the severity and multi-national character of the crisis became evident, the IMF loosened the fiscal stances for all three countries: beyond the fiscal stimulus that automatic stabilizers were providing, additional discretionary expansionary measures were added. This led to a substantial positive stimulus, comparing 1998 with 1997, in Korea and a smaller stimulus in Thailand.

What lessons can one draw from all this?:

- The fiscal policies agreed to under the Fund programs became less contractionary/more expansionary as the severity of the crisis became more evident.
- The IMF misjudged the crisis and made a clear mistake in Thailand in late 1997. In response to a question about what should have been done, asked at the Nation's Roundtable, Stanley Fischer, then Deputy Managing Director of the IMF, said "I think it is a fair question to ask if we had known the region was going into a deep crisis in 1997, would the program have been different? The answer is yes on the fiscal side, if we had known the crisis would hit the region. We thought it was a single crisis." (Nation, 1999d).
- Given the severe downturn coming from a fall in aggregate demand, Keynesian type policies were called for: expansionary actions coming from discretionary measures, in addition to the support coming from automatic stabilizers. The need for such measures might be quite prolonged given weaknesses in the private sector and the collapse of the financial system.

➤ In the early stages emphasis in these measures ought to have been on activities that reduce distress -- e.g. the creation of social safety nets, employment generation projects. Later, as the crisis continued, emphasis should have shifted to public expenditures which might "crowd in" private sector investment such as infrastructure and improvements in human resources.

➤ Given the dangers in prolonged government budget deficits and accumulations of debt, emphasis ought to shift to looser monetary policies and tighter fiscal policies as soon as the private sector (and financial system) begin to show signs of recovery.

B. Monetary Policy and Exchange Rates

According to Mundell's famous "impossible trinity", a country seeking to maintain a fixed exchange rate, external capital mobility, and a monetary policy directed at domestic objectives(say prices and real output) is seeking the impossible. It can only have two out the three over any sustained period. With capital mobility, for example, it cannot have separate targets for its exchange rate and domestic variables. If, additionally, it fixes the exchange rate, then it has lost its monetary policy since domestic and foreign interest rates will be linked and domestic rates cannot vary by excessive amounts from those abroad. Attempts to maintain excessive differentials would cause speculators to borrow in the currency with the low interest rate and lend in the currency with the high interest rates. Such movements would keep the interest rates linked and the country's monetary policy would be reduced to offsetting the effect of the capital movements on the exchange rate to keep it unchanged. Similarly any decline in domestic interest rates through expansionary monetary policy (given rates abroad) would soon be reversed by actions needed to maintain the exchange rate in the face of the resulting capital outflows.

A country seeking an independent monetary policy has only two choices. It could place substantial restrictions on capital movements: this would enable the monetary

authorities to manipulate interest rates without worrying about capital movements and their resulting impacts on exchange rates. While the authorities may not need to be overly concerned about capital movements, they still would need to be concerned about the effects of the constellation of macro, structural and financial policies on growth, the composition of output and the trade balance; all of this needs to be consistent with maintaining a fixed exchange rate. On the other hand, moving to flexible exchange rates would allow an independent monetary policy consistent with capital mobility. Monetary policy, at least in direction of change in response to excess or deficient demand, would operate similarly to that under fixed exchange rates; but its impacts come through a combination of changes in interest rates and exchange rates. For example, a looser monetary policy results in lower interest rates (both absolutely and relative to rates abroad), capital flows out of the country in search of higher returns elsewhere leading to currency depreciation. The fall in interest rates and currency depreciation stimulate the demand for the countries goods. A tight monetary policy would work in the opposite direction.

In the traditional view, the appropriate monetary response to capital outflows, especially in the face of large current account deficits -- as was the case in Asia 1997, especially in Thailand -- was to tighten monetary policy, partly to reduce absorption and partly to re-attract capital, lessening and hopefully reversing the outflow. In the Asian case, however, the situation was more complex than the usual textbook example. On the one hand high interest rates seem called for on account of the usual reasons. However where business firms are highly leveraged, a rise in interest rates could substantially weaken the financial position of firms, have an unduly large impact on economic activity, and threaten the stability of the financial system (especially where the system was most likely suffering from a number of systemic problems to start with). On the other side exchange rates had depreciated to levels far beyond what most observers (including government officials and the IMF) felt were called for by the fundamentals. A monetary policy supportive of these new exchange rates would have implied a large amount of future inflation thus building inflationary problems into the system. Moreover, in these countries, many businesses and

financial institutions had large unhedged foreign liabilities. Large nominal devaluations imply large increases in these liabilities in domestic currency terms with no corresponding increase in assets, threatening both banks and businesses with sharply worsened financial positions, even insolvency. In the parlance of western slang, the monetary authorities "were between a rock and a hard place". Tight money might encourage some exchange rate appreciation (thus partly correcting the overshooting) but high interest rates might imperil leveraged domestic firms. An easier monetary policy might correct for that but at the expense perhaps of more depreciation and greater future inflation.

The monetary policies followed in the Asian countries conformed with the "traditional view" the feeling apparently was that, while the immediate impact on the economy might be harsh, high interest rates would be temporary but depreciated exchange rates might become permanent if validated through domestic inflation. A conservative monetary policy would allow a quicker return to low interest rates once exchange rates had stabilized at less depreciated levels. In the event, within 1-2 years interest rates had returned to lower than pre-crisis levels and exchange rates had appreciated considerably as compared with their depreciated peaks. But there was an accompanying devastation in terms of real output collapse, bankruptcies, and financial system insolvency. Was a better policy mix possible? The answers here are not conclusive. The evidence comes in three parts. What did the actual monetary stances look like? What is the connection between interest rates and exchange rates and from there to the financial health of the economy? Are there clear linkages between monetary policy and the fall in real output?

The monetary stance in the Asian economies was mostly in terms of interest rates and exchange rates (Lane 1999). While no exchange rate targets were set, improvements (appreciations) were expected and interest levels were sought with this end in view with asset holdings of the central banks being adjusted so as to bring this about. Specifically the IMF's programs specified performance criteria in terms of ceilings on Net Domestic Assets (NDA) held by the central bank and a floor on net international reserves. If reserve targets were exceeded -- and remember that the IMF and its financial partners would be supplying

part of these reserves through their financial resources -- NDA would be allowed to rise faster than the limits called fall in the ceilings. Over time this contributed to improvements in exchange rates and lower interest rates in both Thailand and Korea, somewhat more steadily in the latter case because of Thailand's tendency to respond too quickly to exchange rate improvements by lowering interest rates. In both countries improvements in reserve positions would have allowed for larger increases in NDA (i.e. a more expansionary monetary policy); in both cases the monetary authorities failed to take advantage of these opportunities.

The relationship between interest rates and exchange rates has become the subject of a very acrimonious debate, most notably between Joseph Stiglitz, former Chief Economist and Vice President of the World Bank, and the IMF (see Furman and Stiglitz, 1998 and World Bank, 1998/99). Stiglitz argues that there is very little evidence that raising interest rates will cause currencies to appreciate and, in fact, raising rates may so raise the risks to businesses and banks that financial panic ensues and the exchange rate depreciates still further. In Stiglitz's view the appropriate response to a financial crisis is more expansionary fiscal policy and lower interest rates to ensure foreign investors that economic activity will be maintained and that financial institutions will remain sound. The IMF replies to Stiglitz that this is nonsense. "Governments typically come to the IMF when they are having trouble finding buyers for their debt and when the value of their money is falling. The Stiglitzian response is to raise the profiles of fiscal deficits, that is, to issue more debt and more money. You seem to believe that if a government issues more money its citizens will suddenly think its more valuable. You seem to think that when investors are no longer willing to hold a government's debt, all that needs to be done is to increase the supply and it will sell like hotcakes. We at the IMF -- no, make that we on the Planet Earth -- have considerable experience suggesting otherwise. We earthlings have found that when a country in fiscal distress tries to escape by printing more money, inflation rises, often uncontrollably. Uncontrolled inflation strangles growth, hurting the entire populace, but especially the indigent. The laws of economics may be different in your part of the gamma

quadrant, but around here we find that when an almost bankrupt government fails to constrain the time profile of its fiscal deficits, things generally get worse not better" (Rogoff, 2002).

A number of studies have looked at the relation between nominal interest rates and exchange rates. The results are quite inconclusive with one study finding suggestions that high interest rates are associated with exchange depreciation (Furman and Stiglitz 1998), a second study finding that the traditional relationship holds (Goldfajn and Baig 1998), and a third study finding that raising or lowering interest rates has no bearing on whether or not a country is successful in defending itself against speculative attacks (Kraay 1999). The problem can be illustrated by reference to Thailand's experience mid-1997 to early -1999: one finds rising interest rates associated with exchange depreciation June 1997 to November 1997; exchange rate appreciation accompanied by little change in interest rates January 1998 to June 1998; and then a long decline in interest rates accompanied by a trend toward stronger exchange rates June 1998 to early 1999. There are a number of problems with simple correlations. Both interest rates and exchange rates are endogenous variables in many models involving a real sector, a financial sector and an external sector. Both are affected by other variables and one might expect to see positive correlations in a financial crisis without inferring any necessary causation. Moreover nominal interest rates are a rather poor indicator of the monetary stance; high rates could signify monetary tightness or expectations of inflation or exchange rate depreciation or high risks coming from financial or political instability or a combination of all of these.

Basurto and Ghosh approach the problem from a different direction. Noting that in Asian countries there appears to be a more regular relation between the money supply and exchange rates and that the exchange rate, as the relative price between two currencies, ought to appreciate in response to monetary contractions (and conversely), they start from the simple premise that a monetary model ought to be superior in explaining exchange rate behavior (and certainly better than correlations between interest rates and the exchange rate). In their model: (a) slower monetary growth in the home country (relative to the rest of

the world) would lead to exchange rate appreciation; (b) faster real output growth leads to appreciation by increasing the demand for money; and (c) larger risk premiums (reflecting increased credit risks) would tend to depreciate the currency. Ordinarily then one would expect tighter money to lead to currency appreciation, but if the increase interest rate leads to greater risks of business and/or financial system failure, a tendency toward currency depreciation would result. That is, if the increase in risks were large enough, the effects in point (c) would dominate those in point (a).

In their empirical tests, Basurto and Ghosh find that their monetary model does a good job of explaining exchange rate behavior in the crisis years in Indonesia, Korea and Thailand. As for connections between the real interest rates and the size of the risk premium, this relation is statistically insignificant in Indonesia, and negative but insignificant in Thailand. Only in Korea do they find a positive and statistically significant relationship. However, other factors could be involved here and when they bring the possibility that "contagion" plays a role they find that it explains the entire risk premium and the effect of the real interest variable on the size of the risk premium turns negative but insignificant. Thus Basurto and Ghosh conclude that the hypothetically perverse relation between high interest rates and exchange rate depreciation -- while a theoretical possibility -- definitely did not hold in the Asian Crisis countries.

Lastly, it is necessary to enquire into the amount of credit available to the private sector. What happened and were credit constraints a major contributor to the contractions in economic activity experienced? The pattern in the three countries was different. In Indonesia, there was a loss in monetary control during 1997 and 1998 leading to very rapid credit expansion, negative real interest rates and inflation. In Korea and Thailand, real credit grew at quite high rates during the second half of 1997 (at 13 and 15 percent p.a.) before falling in the first half of 1998, modestly in Korea (3 percent) and more drastically in Thailand. This produced a pattern of real interest rate behavior whereby real interest rates were rising in both countries (as compared with pre-crisis levels) peaking in Korea in mid-1998 but continuing upward in Thailand until early 1999. While the demand for credit in

both countries was falling due to lower domestic and export demand, the supply of credit appears to have fallen even more sharply. It appears that both the IMF and government officials drastically underestimated the decline in the so-called money multiplier (i.e. the amount of credit or money to be created from a given amount of base money). While the rise in real interest rates may not have been disproportionately high and, at least for a time, may have been quite desirable to the extent that it supported a stronger more appreciated exchange rate, the fact remains that high rates did cut off some demand and hence possibly made the contraction somewhat larger than necessary. One might question whether high real rates were maintained longer than needed and whether or not more should have been done to ease the monetary stance (recalling our finding above that the NDA ceilings were not fully utilized in either Korea or Thailand).

The following are the conclusions that one might draw from our review of monetary policy and exchange rates:

- monetary policy under fixed exchange rates is still constrained in that the policies affecting domestic output and inflation targets still need to be consistent with maintaining exchange rate stability. This balancing act becomes less tenable and finally impossible as capital markets are liberalized.
- monetary policy becomes more effective under a flexible exchange rate regime where its effects work through both interest rates and exchange rate changes. Even here rates are not wholly unmanaged as interventions are allowed to smooth fluctuations stemming from temporary disturbances and large changes are (hopefully) avoided by the adoption of policy regimes like "inflation targeting" which seeks to keep domestic inflation rates close to those abroad .
- flexible exchange rates can make a contribution to dampening speculative capital flows since speculators need to take account of the risk of exchange rate fluctuations.

➤ Contractionary monetary policy becomes riskier when many businesses are highly leveraged and when many businesses/banks have open foreign exchange positions (i.e. net foreign liabilities, especially if these are short-term). In theory higher real interest rates could increase the risk of business and/or financial failure leading to foreign capital flight and exchange rate depreciation which could worsen the problem.

➤ Lastly some observations are worth making about the monetary stances adopted in response to the Asian Crisis:

- the performance criteria set for NDA (ceiling) and foreign reserves (floor) holdings by the central bank do not appear unduly restrictive since both Korea and Thailand met them with room to spare (i.e. the authorities had leeway for more expansion if this was thought to be desirable).

- tight money appears to have led to the desired exchange rate appreciations (i.e. corrections for overshooting) in all cases and did not appear to contribute to currency flight by increasing the amount of risk in the system.

- Nonetheless the collapse in banks' willingness to lend seems to have been underestimated and real interest rates rose in response to a fall in economic activity and credit demand. It is possible to question whether the severity and duration of high interest rates was really essential.

C. Capital Controls

During much of the 20th century, international capital markets were relatively closed. This made possible the financing of two world wars, independent monetary policies during the "beggar - thy - neighbor" years of the great depression, and the fixed exchange rate system followed in the early years under the Bretton Woods system (Obtsfeld, 1998; Tamarisa, 2001). During the 1970s, following the move of the developed countries to flexible exchange rates and following, but with a longer lag, moves to freer trade in goods and services, the developing countries began to open up their financial markets as well. The

openings recognized in many cases that it was hard to control capital when the extent of trade in goods and services was expanding, when domestic financial markets were becoming more open, and when stabilization policies were supposed to have their impacts working through markets.

The supposed benefits from capital market liberalization are well-known: (a) the ability to have domestic investment levels in excess of domestic saving; (b) the use of external financing, rather than cuts in domestic consumption, to react to temporary recessions or natural disasters; (c) increased access to technology and new management techniques; (d) the role of international capital in disciplining poor domestic policies (e.g. unsound macroeconomic policies, weak regulatory authorities, or suppressed financial markets); (e) allowing greater pooling of risks (market, credit, or liquidity) than could be obtained in domestic markets alone; and lastly (f) increased diversification in financial markets allowing investors to undertake riskier but higher yielding investments. This is a very impressive list, perhaps too impressive leading one to wonder why -- in the face of all these benefits -- international capital flows aren't much larger than they are in fact and why US, European and Japanese investors hold such large percentages of their portfolios in domestic assets (over 90 percent in fact).

The counter to the above arguments lies in the obvious frequency of international financial crises. Freer capital markets have costs as well as benefits. Jagdish Bhagwati (Bhagwati 1998a, b) argues that the case for free trade in goods and services does not extend to free capital movements, in fact that financial crises may be poisoning a perfectly valid case for free trade. He makes four important points. First, capital movements are subject to "panics, manias, and crashes" (in Kindleberger's famous phrasing) Contrary to Friedman's proposition, destabilizing speculation is possible and speculation against the fundamentals may not lose money if it is large enough to change the fundamentals (e.g. the possibility for "multiple equilibria"). Second, true that capital flows may have very large benefits, but to date nobody has done a good job of measuring how large they are; and, in any event, one needs to factor in significant probabilities of crises involving large losses. It

is not evident the benefits are greater than the costs. Third, most of the alleged benefits from foreign capital are contained in "foreign direct investment" (e.g. technology, management techniques, skills acquisition) which could be encouraged by improved assurances about the repatriation of amounts invested and profits. That is, capital markets do not need to be completely liberalized, and countries could take a slower, more cautious approach about other financial flows, especially short-term ones. Four, while the risks and costs of financial crises may be reduced by better macroeconomic policy and improved regulations and supervision, the fact remains that crises will continue to occur because human beings remain fallible; and since developing countries in particular lack skilled managers.

The capital account dimensions of the Asian Crisis are well-known and can be summarized quite quickly. First were the large current account deficits which necessitated large capital inflows. These were very large in the case of Thailand in 1996 (7.9 percent of GDP), somewhat less so in the cases of Korea and Malaysia (at 4.8 and 4.9 percent of GDP respectively) and still less for Indonesia (3.7 percent of GDP). Large deficits by themselves render any economy vulnerable. Cessation of inflows -- or worse, reversals -- requires other sources of finance or a massive reallocation of resources to the tradable from the non-tradable goods sectors to eliminate the deficit, almost always involving some slowdown in growth (i.e. the reallocation takes time) and an abrupt change in the exchange rate. A country with a large deficit needs to worry about the security of its financing sources (e.g. Tanzania, a favored aid recipient has fewer worries than a Thailand dependent on numerous private sources). The dependent country is very susceptible to adverse news such as export receipts declining, revelations about weaknesses in the financial system, or a sudden decline in reserves. Thailand was hit with all of these. The second part of the problem stemmed from the emphasis on short-term borrowing. In the 1990s well over 60 percent of the capital inflows were short-term in Indonesia, Korea and Thailand. Not only did these countries need to find sources of money to finance continuing large deficits, they also needed to have these debts rolled over. The susceptibility to adverse news gets worse.

The third element in financial markets vulnerability was the key role of banks and other like financial institutions. Systemic weaknesses involved the following: weak loan appraisal procedures and an excessive reliance on collateral whose value would not hold up in the deflation of an asset bubble; weak regulations and supervision meaning that many bank practices were questionable, oversight was lax, and political interference would likely not allow tougher enforcement; and imbalanced loan allocations where too much had been lent into sectors with substantial excess capacity (most importantly property but also electronics, chemicals and steel). Add to this the implicit guarantees coming from a commitment to fixed exchange rates and that governments would not allow large numbers of depositors to be hurt by financial crisis and you have the ingredients of a crisis waiting to happen.

The stance of the IMF toward the liberalizations of capital markets has not been unambiguous, especially in recent years. The IMF, being a creation of the Bretton Woods system with its emphasis on fixed exchange rates and limited capital mobility, was not intended to be a supporter of open capital markets. While the IMF was to oppose trade barriers and work hard to reduce restrictions on current transactions, its Articles of Agreement did not call for free capital movements, in fact quite the contrary: it allowed countries to impose capital controls, prohibited the use of Fund resources to finance capital outflows, and it allowed the IMF to call on countries to impose increased capital controls if thought necessary to conserve scarce foreign exchange. Over time the IMF's position has shifted: the trends toward flexible exchange rates, toward fewer restrictions and lower tariffs on goods and services trade, and toward removing of capital restrictions in the developed countries appear to have led the IMF to be more favorably disposed to capital mobility. Increasingly also it was becoming aware that as the international trade and finance system was getting more sophisticated and interlinked, capital account transactions were becoming more difficult to control; overinvoicing and underinvoicing of imports and exports or the use of prepayments and delayed payments in connection with trade transactions could easily generate capital flows and control of these flows could end up restricting trade.

Thus over time the IMF has not been actively pushing for capital account liberalizations but it has been supportive of countries that have done so (but not without warning them of the risks, such as with Thailand, of the mix of an open capital account with fixed exchange rates or in financing investments with short-term money). The increased incidence of crises (Mexico 1994, Asia 1997, Brazil 1998, Russia 1999, and Argentina 2001) seem to be leading it back toward greater caution. This more cautious stance (see Fischer 2001) tries to anticipate and prevent financial crises, provide stronger defenses when they do occur, and is less opposed to capital controls of various kinds. There are several elements in the new approach. First is "increased surveillance" by which countries are encouraged to produce and publish clearer and more accurate information about financial transactions and their financial systems and whereby the IMF and World Bank cooperate in more detailed analysis of a country's financial institutions. The second is a somewhat altered stance about exchange rates and capital controls. The IMF has become more supportive of flexible exchange rates (whereas before it was relaxed about allowing countries to choose whatever exchange rate systems they wanted so long as they were committed to policies consistent with those systems). It feels that fixed rates are inconsistent with capital mobility; that flexible rates avoid large shocks and reallocations such as must occur when a fixed rate has become clearly overvalued, and that economic crises appear to be much less severe in countries with flexible rates (e.g. Turkey, Mexico, Israel and South Africa, all in 1998). In addition the IMF is less antagonistic toward the imposition of capital controls when necessary to control flows. And lastly, the IMF has created two new financing facilities to deal with financial crises (see Box 1 for greater details). The Contingent Credit Line offers large amounts of support to countries which have sound exchange rate and financial policies but feel under threat from contagion from crises elsewhere. The Supplemental Reserve Facility offer large resources to countries already undergoing capital flight. In both cases the amount of resources are very large in order to present a credible defense capable of halting and reversing the capital outflows. Reflecting "lender of last resort" considerations, both facilities carry high "penalty" interest

rates and, since both are expected to be very effective and very quick, they have short repayment periods. In addition, the IMF is taking steps to cajole/coerce private lenders to take a more positive role in crises by providing needed resources along with the IMF and others and by sharing burdens ("taking haircuts") when debt must be rescheduled.

What are the major lessons to come out of all this?:

- The combination of fixed exchange rates and capital mobility is an invitation to trouble. The country can have no independent monetary policy and the safety of the fixed rate leads investors to take on too much risk.
- Watch out for liberalizing capital accounts when there are large differentials between domestic and foreign interest rates. Banking systems have a very difficult time intermediating rapid, large capital inflows prudently (e.g. the Southern Cone case of the early 1980s and the Asian Crisis).
- The combination of flexible exchange rates and open capital markets seems more appropriate, but calls for a clear monetary policy stance such as "inflation targeting" or "money GNP targeting".
- Large current account deficits increase vulnerability to the need for large exchange rate adjustment or resource reallocations or both unless sources of financing are very secure. Its hard to imagine that private sources are really secure.
- Watch out for short-term debt buildups, especially any approaching in size to the central bank's reserve holdings.
- Do not decontrol short-term flows ahead of long-term flows since it creates the temptation to finance long-term investments with short-term money (e.g. Korea). If anything decontrol long-term flows first, especially equities and FDI since foreigners will bear a good proportion of the risk.

➤ Controlling short-term flows with Chilean type systems of taxes or interest free deposits are an effective way of regulating short-term flows and shifting the composition of borrowing toward the longer end. Controlling outflows is less satisfactory. It stops the bleeding and allows authorities more leeway for expansionary monetary and fiscal policies; but outflow controls may reduce the government's credibility, give the impression that needed corrective measures will not be taken, and over time evasion will grow.

➤ It is critical for countries to improve the quality of monitoring and supervision of financial institutions and to make sure the rules are enforced. Central to this is better and more reliable information about the quality of bank balance sheets and prudential rules (and their enforcement) about various practices (e.g. insider lending, overlending to single sectors or single borrowers, size limits on open foreign exchange positions, riskweighted capital adequacy). When all this is in place, recognize that its still imperfect since human beings are fallible and political interference is always a possibility.

➤ If reasonable progress has been made on much of the above, hunker down and wait for the next crisis. DON'T BE SURPRISED! Its coming but hopefully, if many effective changes have been put in place, it will be much less severe than the last one.

IV. Summary and Conclusions

The IMF is charged with the responsibility of promoting the orderly growth of world output and trade. When it is approached by countries with balance of payments difficulties, it is supposed to assist them in implementing policies aimed at restoring growth with external imbalances that are sustainable in the medium-term. Contrary to popular belief (as expressed in the press and even by some economists), IMF programs are not solely concentrated on the demand side, using just monetary and fiscal policies to reduce

imbalances, but also include supply side measures providing better incentives to increasing the size or improving the structure of output to contribute to that objective. Thus IMF programs are supposed to restore growth by a combination of demand and supply side measures (plus providing additional foreign resources from the IMF itself and the coalition of multinational and governmental agencies and private lenders it puts together) which together restore investor confidence, reducing capital flight and hopefully even reversing these flows. True, in the short-term, some growth may need to be sacrificed, but, the IMF argues, this results from having an unsustainable balance of payments position that would force country to adjust with or without an IMF program. That is, the alternative to an IMF program is not likely to be a continued growth at the previous levels with no change in policies. It is possible that some other set of policies would produce more favorable results than the IMF program -- that is less sacrifice of output or greater eventual increases in output or some combination of the two - but this so-called "counterfactual" must be clearly spelled out: (a) the details of its policy program must be clear and internally consistent; (b) its policy content must be such that the government in question would accept it and try in good faith to implement it(i.e. its politically acceptable); and (c) its external financing requirements must be realistic in that they would likely be met by known public and private sources.

Attempts to examine empirically the effects of IMF programs on growth have followed two broad approaches: (a) comparative analysis and (b) econometric analysis. Comparative studies attempt to examine the effects of Fund programs on growth (and other economic variables) by looking at performance in the years "before and after" such programs or for two sets of countries "with and without" Fund programs. By and large such studies produce quite inconclusive results. For some countries (or sets of countries) growth improves while for others it is lower. The best one can say is that where the clear identification of countries with improvements in policy positions is possible, this set of countries is likely to be doing better. Nonetheless, comparative studies in general suffer from a serious flaw: by failing to control for different exogenous factors or different starting

points, they are unable to tell us whether the changes we are observing are due solely to the effects of the IMF program or whether other factors are also playing a role.

Econometric studies usually try to explain country growth rates by a set of factors such as the following: (a) macro/stabilization variables (e.g. budget deficits, credit growth, inflation rates); (b) structural variables (e.g. black market premia, tariff rates, quality of public and private institutions); (c) "other economic variables" (e.g. the external environment such as the terms of trade or growth of world trade); and (d) initial conditions (e.g. initial GDP per capita or initial life expectancy or years of secondary schooling). Such models do a reasonable job in explaining country growth rates, differences in growth rates between countries or sets of countries, and changes in growth rates between time periods. In these models the types of policy change usually sought in IMF programs - such as reduced budgets deficits, lower inflation, more open trade or less exchange rate overvaluation - all make positive contributions to explaining growth rates or differences in growth rates. Thus higher growth rates can be partly explained by IMF-like policy improvements, controlling for other factors. If policy changes in country X bring about smaller gains than had been expected, it is usually because the policy reforms still fall short of those adopted in other countries or that plus differences in external circumstances or in other economic variables. Note that these studies usually do not focus on IMF programs themselves and hence do not tell us what is happening during and immediately following a Fund program. But they do tell us that, other things equal, better policies (a la IMF) will bring more rapid growth rather quickly (say comparing one five-year period with the previous one).

The Asian Crisis had its roots in very rapid economic expansion, large external imbalances, overreliance on short-term financing, overlending to a number of sectors and a financial system characterized by weak regulations and supervision. None of these is necessarily fatal but in combination they rendered the Asian economies very vulnerable to "adverse events" (e.g. bad economic news, developments in the world economy, contagion from other countries or political developments) the timing of which is very difficult to predict. Given the onset of the crisis, the question also arises whether or not the policy

response – pushed by the IMF and adopted by the countries – was helpful toward reversing the crisis or whether it made the crisis worse. In this paper, we have presented evidence which suggests that over time following IMF-like policies is likely to be helpful but it does not follow that the policies proposed are always right or that they cannot have adverse effects (at least initially). We have looked at fiscal policy, monetary policy and exchange rates, and capital market policies in the context of the Asian Crisis.

It is clear -- and the IMF admits this -- that the fiscal policy stances adopted at the onset of the crisis were too restrictive. The IMF misread the crisis -- both in its severity and in its multi-country dimension -- and sought fiscal tightening arguing that this would make the required private sector adjustment smaller and make room for the coming expansion of government expenditures needed to recapitalize the financial sector institutions. Many months into the crisis the IMF recognized the error and allowed for expansion; but, even so, that still meant many months with the wrong stance and that, even with the correction, the fiscal stimulus provided in the first year of the program was smaller than would have been desirable.

Appropriate monetary policies have generated perhaps the most heated debate. Some economists have argued that tight money may have worsened the crisis and even that high domestic interest rates may have heightened the amount of financial risk leading to capital flight and exchange rate depreciation – that is, that the traditional monetary orthodoxy which the IMF prescription represents is wrong. Disentangling chains of causation is not easy: nominal interest rates and exchange rates are both endogenous variables in most macroeconomic models so it is not clear “what is causing what” and one can find episodes of both positive and negative correlations during the Asian Crisis (and in fact in other crises as well). The most convincing argument to date -- a monetary model of exchange rate determination – provides evidence that the behavior of real money explains exchange rate behavior; that the policies adopted during the Asian crisis were successful in bringing about the desired appreciation (i.e. correcting for the “overshooting” of exchange rates); and that there is no evidence that tightness increased risk resulting in greater

capital flight and further depreciation. Despite this reassurance, it is still possible that monetary policy was too tight: on one hand countries (Korea, Thailand) had more room for expansion in that they were consistently coming in below the Fund ceilings for net domestic asset holdings by the central bank and above the floors for reserve holdings; but, on the other hand, despite a drastic collapse in loan demand, real interest rates rose and continued high into early 1999. Perhaps, even granting exchange rate objectives, tight money was more severe or more prolonged than was really necessary.

The IMF stance on capital markets and capital flows has varied over time. Following World War II, it was a very important part of the system of fixed exchange rates and relatively closed capital markets that characterized the Bretton Woods system. Later as countries – first the developed countries and, only more recently, growing numbers of developing countries – moved toward more flexible exchange rates, more open trade, and finally more open capital markets, the IMF has become more supportive arguing that maintaining capital controls in an open trading system becomes more and more subject to abuses and that open capital markets are consistent with a monetary policy that operates through markets. This is not to say that the IMF was unwary or not warning of problems – e.g. overborrowing, overreliance on short-term debt, and the combination of fixed exchange rates and open capital markets were all problems that it worried and warned about; but, by and large, it was supportive of the opening up of capital markets in the first half of the 1990s. Growing instances of crisis (e.g. Mexico, Asia, Brazil and Argentina) have brought the IMF back to greater caution – to increased surveillance and transparency in information, toward the creation of new facilities for preventing or fighting financial contagion, toward firmer insistence on flexible exchange rates, and toward greater receptivity (or less hostility) toward systems for controlling capital flows such as the Chilean systems for regulating inflows or even the possibility of (temporary) payments suspension.

Bibliography

- Basurto, G. and Ghosh, A., 2000. *The Interest Rate-Exchange Rate Nexus in Asian Crisis Countries*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Bhagwati, J., 1998a. *The Capital Myth: the Difference between Trade in Widgets and Dollars*. Foreign Affairs. May/June.
- Bhagwati, J., 1998b. *Free Capital Mobility May Be Hazardous to Your Health: Lessons Learned from the Latest Financial Crisis*. Remarks prepared for the NBER Conference on Capital Controls. November 7.
- Easterly, W., Loayza, N., and Montiel, P., 1997. Has Latin America's post-economic experience been disappointing. *Journal of International Economics*, Vol. 43.
- Easterly, W., Rodriguez, C. A., and Schmidt-Hebbel, K., 1994. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank.
- Eichengreen, B., 1999. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Eichengreen, B., 2001. Capital Account Liberalizations: What Do Cross-Country Studies Tell Us? *World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 3.
- Fernandez-Arias, E., and Montiel, P., 2001. *Reform and Growth in Latin America: All Pain and No Gain?* IMF Staff Papers, Vol. 48, No. 3.
- Fischer, S., 2001. *Asia and the IMF*. Remarks at the Institute of Policy Studies in Singapore on June 1, 2001 (www.imf.org/external).
- Furman, J., Stiglitz, J. E., 1998. *Economic Crisis: Evidence and Insights from East Asia*. Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2.
- Goldstein, I., and Baig, T., 1998. *Monetary Policy in the Aftermath of Currency Crisis: the Case of Asia*. IMF Working Paper 98/170.
- IMF, 1987. *Theoretical Aspects of the Design of Fund Supported Adjustment Programs*. Washington, D.C.: International Monetary Fund Occasional Paper No. 55.
- IMF, 2002. *How Does the IMF Lend: A Factsheet*. (www.imf.org/external)

- IMF, 2001. *Terms of IMF Financial Assistance*. (www.imf.org/external)
- Khan, M. S., and Knight, M., 1985. *Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kochhar, K., Coorey, S., 1999. Economic Growth: What Has Been Achieved and How. In *Economic Adjustment and Reforms in Low-Income Countries*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kraay, A., 1998. *Do High Interest Rates Defend Currencies During Speculative Attacks?* Mimeograph. Washington, D.C.: World Bank.
- Lane, T., et al, 1999. *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*. Mimeograph. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Nation, 1999. *IMF Meet Thai Academics*. Bangkok, Thailand, March 4-7, 1999 a,b,c,d.
- Obstfeld, M., 1998. *The Capital Market: Benefactor of Menace?* Mimeograph. April 27, 1998. (www.obstfeld@econ.Berkeley.EDU)
- Rogoff, K., 2002. An Open Letter. Washington, D.C.: International Monetary Fund (www.imf.org/external)
- Sachs, J. D., and Radelet, S., *East Asia Financial Crisis: Diagnosis, Remedies Prospects*. Brookings Papers on Economic Activity.
- Sachs, J. D., Radelet, S., and Jong-Wha, L., 1997. *Economic Growth in Asia. Development*. Discussion Paper No. 609. Cambridge, MA.: Harvard Institute for International Development.
- Schadler, S., et al, 1995. *IMF Conditionality: Experience under the Standby and Extended Arrangements*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Schadler, S., et al, 1993. *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience under the Enhanced Structural Adjustment Facility*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Tamarisa, N., 2001. *Capital Controls*. IMF Research Bulletin, Vol. 2, No. 4.
- World Bank, 1999. *Global Economic Prospects 1998/99*. Washington, D.C.: World Bank.

Understanding the Asian Financial Crisis: Preliminary Reflections on the Third-Generation Models

*Shalendra D. Sharma**

Abstract

In recent years several emerging market countries have experienced financial crisis - the most dramatic of which were the Mexican peso crisis of 1994, and the Asian crises which was triggered by the devaluation of the Thai baht in July 1997. An important puzzle is how emerging economies can shift dramatically from a path of high growth before a financial crisis, to a sharp decline in economic activity. This paper uses the three generations of currency crisis models to understand the conditions under which an economy can become vulnerable to a currency crisis. Specifically, it argues that the Asian crisis can be best understood from the lenses of the so-called third-generation models.

Key words: models of currency crisis, the Asian financial crisis, third-generation models

Introduction:

There appears to be new elements in the Asian crisis which does not fit the standard models of currency and financial crises. This has forced a rethinking of how we understand financial crises. Financial crises can be grouped into three broad categories: currency crises, banking crises and foreign debt crises. A currency crisis can be defined as a speculative attack on a country's currency that can result in a forced devaluation and

* Associate Professor of Political Economy, University of San Francisco, sharmas@usfca.edu.

possible debt default. It is generally started either by a sharp, substantial and disorderly decline in the exchange rate in one country, frequently (although not always), from levels set by a fixed (pegged) or crawling peg exchange rate standard, or by a speculative run (attack) on the exchange value of a currency which results in a sharp devaluation or depreciation of the currency and a substantial loss in financial reserves. A banking crisis is generally ignited either by the economic (or legal) insolvency of one or more large banks or similar financial institutions or by widespread depositor runs on large banks or similar financial institutions perceived to be insolvent and unable to repay their deposits or other debt claims on time and at par value. Actual or potential bank runs or failures induce banks to suspend the internal convertibility of their liabilities, or which compels the government to intervene to prevent this by extending assistance on a large scale. Thus, banking and currency crises both involve an actual or potential depreciation in the value of financial claims. A foreign debt crisis (either foreign or domestic) is the inability of a country to service its debt, whether sovereign or private. Currency and banking crises have been the most common and disruptive global economic phenomena of the 1980s and 1990s.

Many factors can cause a banking crisis. One common cause is structural inefficiencies in the financial sector -- which can lead to poor lending practices and a high incidence of non-performing loans. Another is a currency crisis where a massive devaluation of the domestic currency increases the value of foreign liabilities. This, in turn, can make otherwise viable and profitable companies insolvent, lower the values of collateral and lead to a loss of confidence in banks. It should be noted that banking problems may also ignite currency problems, especially in smaller, open economies on fixed or semi-fixed exchange rate standards. If the banking and any accompanying macroeconomic and asset price bubble problems are sufficiently severe, domestic and foreign depositors at insolvent or near-insolvent banks are likely to shift their deposits to perceived safer banks, including foreign-owned domestically or off-shore domiciled banks, possibly in foreign currency denominated deposits. This is particularly likely if doubts arise about the government's ability or commitment to maintain full deposit guarantees. Just as banking problems can ignite currency problems, currency problems can ignite banking problems. Specifically, if a

country experiencing a speculative run on its currency attempts to protect its exchange rate from depreciation by selling foreign currency, the resulting reduction in its international reserves will reduce bank reserves and, unless offset (sterilized) by the central bank, ignite a multiple contraction in money and credit that could threaten the solvency of the banking system. Concurrently, to avoid or at least delay the depreciation from a speculative run, countries frequently increase their interest rates to discourage capital outflows and attract capital inflows. However, the higher interest rates may dampen domestic economic activity, increase loan defaults and threaten bank solvency. Speculative runs on a currency are also likely to include runs from domestic currency deposits to foreign currency deposits. Moreover, if a country does not prevent depreciation and if accompanying declines in aggregate incomes are sufficiently large, loan defaults are likely to increase and could drive banks into solvency. Loan defaults are likely to be more frequent and larger if banks and their customers had borrowed in foreign currencies on an unhedged basis and were forced by the depreciation to make larger domestic currency payments than expected. Indeed, even banks that fully hedge their foreign currency borrowing by foreign currency loans to domestic borrowers are likely to suffer defaults when the domestic currency depreciates significantly. In this situation, the borrowers' exchange rate risk becomes the bank's credit risk.

However, a banking crisis does not necessarily have to lead to a currency crisis. Banks may become insolvent, but if a given country had little or no foreign loans, or if the foreign loans were insignificant, the impact on the currency would be minimal. A currency crisis can occur in the absence of a banking crisis, especially when markets conclude that the exchange rate is overvalued, or if there is a growing macroeconomic imbalance manifested in large current account deficits. In many instances, elements of currency, banking and debt crises may be present simultaneously, as in the recent Asian crises and in the Mexican peso crisis of 1994-95. Moreover, what may start as one type of crisis may quickly develop into other forms. Banking crises have often preceded currency crises, especially in emerging markets. Banking problems have preceded debt crises, as in Argentina and Chile in 1981-82. The converse occurred in Colombia, Mexico and Peru,

where the withdrawal of external financing in 1982 precipitated banking crises. In the case of Asia, evidence suggests that in Thailand, the causation runs from currency to banking crisis. In fact, Thailand's economic crisis began with a currency crisis. It derived from a loss of confidence in the capacity of the central bank, the Bank of Thailand, to maintain its fixed exchange rate policy in the face of capital outflows. However, in the case of Indonesia and Korea, a banking crisis soon led to a currency crisis. In this sense, currency crisis and banking crisis are "twin crises" (Kaminsky and Reinhart, 1999; Glick and Hutchison, 1999).

While not to necessarily imply causality, theoretically, the casual relationship between currency and banking are mutually reinforcing. For example, a speculative attack on the exchange rate puts great stress on the banking system. Not only is the attack fueled by the withdrawal of deposits (which could start a bank run), but to defend the currency the central bank may have to raise interest rates -- thereby allowing the money supply to shrink as reserves are sold. The rise in interest rates and the accompanying slowdown in economic activity can greatly increase the volume of non-performing loans. More importantly, as it defends the fixed rate, the central bank is less able to act as a lender of last resort and to increase the monetary base. This may force some illiquid as well as insolvent banks to close. Finally, if the defense is unsuccessful and the exchange rate depreciates or is devalued, domestic banks with large exposures to foreign exchange risk may fail. Conversely, if a banking crisis occurred, a currency crisis could soon follow. First, as lender of last resort, the government or central bank would be called upon to provide financial support to the banking system either by creating money or by issuing debt -- which could be monetized in the future. Either way, expected inflation may rise and confidence in the fixed rate may be undermined. Also, a crisis may be triggered by a sudden loss of confidence in the currency or the banking system. A severe banking crisis could spark a financial panic as investors flee domestic assets. This has the potential to result in a sharp decline in reserves and, possibly fuel a currency crisis. Finally, banking and currency crisis could result from a real economic shock such as a rise in world interest rates or a rapid deterioration in the terms of trade. Kaminsky and Reinhart (1999) report that

while banking crises statistically predicted balance of payments crises in the countries they examined, balance of payments crises did not predict banking crises. That is, although often occurring concurrently, banking crises have been an important cause of currency crises far more frequently than the other way around.

First-Generation Models

The standard macroeconomic framework applied by Fleming (1962) and Mundell (1963) is unable to explain currency crises. In their framework with perfect capital mobility, a fixed exchange rate regime results in capital flight when the central bank lowers interest rates, and results in capital inflows when the central bank raises interest rates. In a flexible exchange rate regime, the central bank does not intervene in the foreign exchange market and all balance of payment surpluses or deficits must be financed by either private capital outflows or inflows. However, the need to explain the symptoms and remedies of a currency crisis has spawned a number of models designed to incorporate fiscal deficits, expectations, and financial markets into models with purchasing power parity. These models can be grouped into three generations, each of which is intended to explain specific aspects that lead to a currency crisis

The financial crises literature has identified two main sources of speculative attacks: (1) inconsistent macroeconomic policies (as postulated in the "first-generation" models) and (2) a sudden shift in perceptions about the sustainability of macroeconomic policies (as postulated in the "second generation" models). The currency crises in Mexico (1973-82) and Argentina (1978-81) gave rise to the first generation models. Building on Salant and Henderson's (1978) model of how anticipated government activity influences the price of gold, Paul Krugman (1979) argued that exchange rate crises occur when economic fundamentals deteriorate beyond a point that is consistent with the maintenance of a currency peg. According to Krugman, excessive creation of domestic credit and public sector debt leads to a decline in confidence by international capital, increased speculation against the currency, a continual loss of foreign exchange reserves, and an eventual collapse of the peg. For example, consider a country with an expansionary monetary policy

and a fixed exchange rate. In this economy, the defense of the exchange rate peg will lead to a depletion of foreign reserves held by the domestic central bank. More precisely, the rate of domestic credit expansion is bound to exceed the growth in demand for the domestic currency. On the other hand, economic agents who are accumulating excess liquidity prefer to exchange domestic currency for foreign-denominated securities or domestic interest-bearing assets. Under both situations, there is depletion of the domestic currency. In the former case, pressures stem directly from increased demand for foreign securities. In the latter, domestic bond prices will rise and their yields will fall, leading market participants to sell domestic securities and buy higher yielding foreign assets. Since the central bank is committed to keeping the exchange rate fixed, it must accommodate the increased demand for foreign currency by reducing its foreign reserves. In sum, the process of domestic credit expansion translates into a loss of reserves.

Thus, the canonical first generation models developed by Krugman (1979) and Flood and Garber (1984), attribute currency crises to an inconsistency between a fixed exchange rate and the pursuit of domestic policies such as monetising large fiscal deficits. That is, they rely on government debt and the perceived inability of the government to control the budget as the key causes of the currency crisis. This arises when domestic credit expansion by the central bank is inconsistent with the pegged exchange rate. The credit expansion results from the monetisation of budget deficits. Foreign exchange reserves fall gradually until the central bank is vulnerable to a sudden run, which quickly exhausts the remaining reserves and pushes the economy to a floating rate. Krugman clearly demonstrated that ongoing fiscal deficits financed by borrowing from the central bank (i.e. money creation and seigniorage) lead to reserve losses, which ultimately force the authorities to abandon the fixed exchange rate regime. Therefore, a balance of payments crisis (currency depreciation, loss of foreign exchange reserves, collapse of a pegged exchange rate) occurs when economic policy is inconsistent with the pegged exchange rate. In sum, in the first-generation interpretations of currency crises, the viability, or lack thereof, of an exchange rate peg is determined by exogenous fundamentals unrelated to the behavior of economic agents.

An important insight of the Krugman model is that the speculative attack and ensuing crisis occur before the process of excess money creation exhausts reserves. Moreover, the exhaustion of reserves takes the form of a sudden depletion, instead of a gradual running down of the stock. Thus, sudden speculative attacks on currencies are rational as forward-looking investors anticipating the collapse and resulting exchange rate movement have an incentive to attack the central bank and purchase its reserves before they run out. Indeed, Krugman's model elegantly demonstrated that, even though sudden attacks may seem to be the product of arbitrary speculative sentiment, they are in fact the outcome of rational speculation with perfect foresight. In the end, left with little or no reserves, the central bank is forced to abandon the fixed-rate regime and allow the rate to float. The Krugman model was a fundamentals model -- the fundamentals which caused the crisis is domestic credit. These models show how certain incompatibilities between economic policies provoke the worsening of fundamentals, and how such worsening warn the investors about potential losses, thus bringing about a speculative attack. Moreover, these first-generation models predicted that a deterioration in the fundamentals would be indicated prior to a crisis by developments such as high or growing fiscal budget deficits, high inflation, overvalued real exchange rates, large current account and trade deficits, sharp declines in international reserves and rising domestic interest rates. Finally, the Krugman model implied that currency crises are predictable. That is market participants view government policies and identify the level of reserves below which the central bank cannot defend the peg.

While the key contribution of the first generation models is its identification of the tension between domestic fiscal policy and the fixed exchange rate regime, and while it does help explain some of the fundamentals that cause currency crises, they have limitations. First, the standard first-generation model requires agents to suddenly increase their estimates of the likelihood of devaluation. Second, they do not explain why the currency crises spread to other countries.

Second-Generation Models

Crises can also be generated by errors in the international financial markets. Financial markets can generate bubbles, irrational behavior, herding behavior, speculative attacks and crashes. These can lead to crises even in countries with sound fundamentals. For example, if investors believe that the exchange rate is unsustainable they may speculate against the currency – which can lead to a self-fulfilling balance-of-payments crisis regardless of market fundamentals. Thus, the second generation models of currency crises focused on the existence of multiple equilibria as an explanation for currency crises.

In their model, Diamond and Dybvig (1983) show that bank runs are caused by exogenous stochastic demands for liquidity by some depositors and not by fear of imprudent lending. Banks lend prudently and are essentially solvent, but their investments are illiquid -- and it is the conflict between the liquidity needs of some depositors and the illiquidity of the bank's assets that can precipitate a bank run. While Diamond and Dybvig (1983) present a stylized model of financial intermediation in which there are two equilibria: one in which agents have confidence in the solvency of financial intermediaries, and the other in which lack of confidence leads to a bank run, Maurice Obstfeld (1986) emphasized the tension between the government's motives to defend and abandon an exchange rate peg. As Obstfeld (1994, p.196) notes, "models in the spirit of Krugman (1979) provide elegant parables of how rational financial markets respond to unsustainable macroeconomic policies. The models ignore, however, the policy options available to authorities and the ways in which the marginal costs of exercising these options are balanced." In other words, the first-generation models represented policy in an essentially static and mechanical manner -- the government automatically monetized all budget deficits, while the central bank accommodated the pressures on the exchange rate by selling reserves without regard to other developments in the economy. According to Obstfeld (1994; 1996), currency crisis arises because of conflict between the macroeconomic policy objectives of government and the maintenance of a fixed exchange rate. Central banks may decide to abandon the defense of an exchange rate peg when the costs of doing so (rising unemployment, growing fiscal deficits and domestic recession) become too large. The common feature of these

models is that countries pursuing sound policies consistent with maintaining a fixed exchange rate may come under speculative attack.

The critical question is what triggers the currency attack that moves a country from one type of equilibrium to the other. Obstfeld (1994; 1996) advances several explanations, including speculation, asymmetric information frictions in emerging markets and herding behavior by international investors. For example, Obstfeld argues that currency speculators recognize that governments with a currency peg face a set of incompatible preferences. On the one hand, maintaining the currency peg helps facilitate international trade and increases anti-inflationary credibility. On the other hand, abandoning the currency peg could help inflate away a debt burden or allow expansionary monetary policies. The inherent incompatibility of these two objectives generates unstable expectations among economic agents, including currency traders. If economic actors expect the government to abandon or devalue the currency peg, they will quickly seek to convert their domestic currency into foreign currency. If a large enough volume of domestic currency is converted, the central bank will run out of foreign exchange reserves and be forced to devalue its national currency. In this way the crisis becomes self-fulfilling. Obstfeld's second generation models enables one to better understand the kinds of problems which can arise with open international capital markets -- that is, when it is not the case that the government actually runs out of reserves. Instead, the models focus on the fact that a fixed exchange rate constitutes a constraint on macroeconomic policy which is abandoned when the constraint becomes too costly for policymakers to sustain it. A negative shock to aggregate demand can cause a recession so severe that it is optimal for a government to depart from a fixed exchange rate even though it will lose credibility in the process.

Other second-generation models suggest that crises are totally independent from the position of fundamentals and that they may be the consequence of herding behavior in foreign financial markets (Calvo and Mendoza, 1997), or the result of a contagion through trade spillovers or market perceptions (Masson, 1998). In fact, many of the second generation models were developed to better understand the collapse of the European exchange rate mechanism (ERM) in 1992 and the Mexican peso crisis of 1994-95. These models were

developed to demonstrate that a crisis could be caused by self-fulfilling speculative attacks rather than by deteriorating economic fundamentals. In other words, the interaction between investors expectations and actual policy outcomes can lead to self-fulfilling crises. The models focus on the dynamic interactions of market expectations and the conflicting objectives of the government and show how this can lead to a self-fulfilling run on the domestic currency. For example, Eichengreen, Rose and Wyplosz (1995; 1996) have pointed out that there was nothing fundamentally wrong with the ERM countries. Rather, what triggered the crisis was the expectation that the government could no longer sustain the exchange rate peg due to rising unemployment. This change in expectation of future government actions led to a collapse of the peg. Thus, they suggest that fundamentals could hardly explain the collapse. Moreover, they find that a correlation exists between the likelihood of default across countries. That is, the probability of a speculative attack in country A increases when its trading partner, country B, experiences an attack of its own. They estimate that a speculative attack somewhere in the world increases the probability of a domestic crisis by about 8 percent. The spillover from one currency crisis into neighboring countries can be attributed to a number of different scenarios. First, an economic event, such as war that is common to a geographical area or a group of trading partners can affect those economies simultaneously. Also, an individual shock can be transmitted from one country to another via trade, just as a devaluation or default in one country can raise expectations of the likelihood of a devaluation in other countries. Expectations can rise due to the fact that countries are neighboring trade partners or because they have similar macroeconomic policies. Finally, a devaluation can be transmitted via world financial markets to other vulnerable countries.

Thus, the second-generation models are characterized by the possibility of multiple outcomes or "equilibria" -- as multiple equilibria and herding behavior by investors play a key role in producing crises. From the speculators perspective, the probability of devaluation is associated with the net benefit of the peg being negative in the next period. This probability is a function of economic fundamentals as well as the beliefs of other

speculators, allowing for herding behavior and contagion effects. A successful speculative attack occurs when the market foresees that an economic indicator will deteriorate beyond an acceptable level because of the defense of the peg. However, these models suffer from some major weakness. Because it assumes that macroeconomic fundamentals are stable (i.e. the current macroeconomic situation is sustainable at the prevailing exchange rate), it cannot determine the factor or event that triggers the speculative attack. Arguably, the attack could be instigated by new information about macroeconomic fundamentals, perceived or real political instability, pronouncements' by important market players or, indeed, any event that the market believes could ignite a speculative attack. Hence, governments may abandon the peg either as a consequence of an unexpected deterioration of economic fundamentals or purely through self-fulfilling prophecy.

Towards Third-Generation Models

The first generation models are consistent with the stylized facts of the currency crises in Latin America in the 1980s, including the Mexican peso crisis. However, they were found to be inadequate in explaining the ERM crises in 1992-93 -- where not all the afflicted countries were fiscally profligate or displayed large fiscal and current account deficits. They are also inconsistent with the Asian financial crisis as none of the affected countries had any incentive to abandon the peg because of high unemployment or slow growth. Moreover, in Asia government budgets were balanced or moving into surplus (partly in response to higher net private capital flow). Moreover, unemployment was not a significant problem, credit ratings were high and capital inflows continued unabated. While growth in monetary aggregates was fairly high in all crisis-affected countries, it cannot be described as runaway monetary expansion. Except in Thailand, inflation rates were coming down. Indeed, inflation rates were low and monetary expansion was not, in general, inconsistent with the peg. Finally, Singapore, Hong Kong and Taiwan, not only had sound economic fundamentals and huge foreign exchange reserves, their regulatory and supervisory frameworks for financial institutions were of world standard. While Hong Kong

did suffer from current account deficits since 1995 (-3.5% of GDP in 1995, -2.4% in 1996 and -3.9% in 1997), its overall balance of payments had been positive because of capital inflows. In any case, such current account deficits, which were relatively small and arose mainly because of over-investment rather than over-consumption, should not have caused a currency crisis along the lines of the first-generation models.

The second-generation models do provide some useful insights to the dramatic shift in market expectations against the Asian currencies. In particular, the essential insight that currency attacks can be self-fulfilling is consistent with the Asian experience. These models lucidly explain that speculative attacks on currencies are motivated by the growing recognition among market participants that committing to an exchange rate pegs carries very high costs to governments. Thus, markets appropriately believed that Asian policymakers, when faced with the dilemma between maintaining high interest rates or devaluation, might be forced to opt for the latter, given the vulnerability of their domestic corporate and banking sectors. However, like the first-generation models, the second-generation models cannot adequately explain why the Asian countries were vulnerable to a self-fulfilling withdrawal of confidence. Also, if there are trade-offs between the benefits of a credible exchange rate peg and the costs in terms of higher interest rates, higher unemployment or lower growth of defending the peg, there was no such trade-off in all the Asian crisis countries before the crisis erupted.

Krugman (1996) attempts to reconcile first and second generation models by retaining the more sophisticated behavior of governments from the second generation models and by adding that, in most crises, fundamentals are not stable but are deteriorating or are expected to deteriorate because the current economic situation appears unsustainable. For example, he contends that the 1992 currency crisis in the United Kingdom occurred because speculators judged that given the high and rising unemployment, the authorities would be unwilling to raise interest rates further in response to higher German rates in order to maintain the peg. Even if current fiscal and monetary policies were sustainable, past actions or macroeconomic shocks in conjunction with a

fixed exchange rate may produce a real exchange rate that is overvalued relative to an equilibrium level.¹ Thus, unemployment and the current account deficit will increase because timely adjustment of the real exchange rate is not possible. This deterioration in fundamentals may reduce capital inflows and cause a drain on reserves. Moreover, if the fundamentals are deteriorating or are expected to deteriorate, and speculators are forward-looking, the speculative attack will occur when it is expected to succeed, not necessarily when the fundamentals are exceedingly weak. This is analogous to the result in the first generation model where the attack occurs well before the reserves reach zero. Hence, the observation that the fundamentals were not particularly weak at the time of a crisis is not necessarily evidence of a self-fulfilling attack, but may imply that expected future fundamentals are inconsistent with the fixed rate.²

However, this reconciliation still does not address the many complex particularities of the Asian crisis. Specifically, Asia with its low government deficits and inflation, low unemployment, and where capital inflows continued unabated, credit ratings were high from all agencies and the risk premia on bonds were low -- does not fit the traditional models. Also, traditional models of currency crises that suggest that weak or unsustainable economic policies are the cause of exchange rate instability not only provide a partial explanation of the Asian currency crisis, it cannot account for its severity. Moreover, the issue of the fixed foreign exchange rate system -- which both models assume in their arguments on the balance-of-payments crisis is problematic. Before the outbreak of the Asian crisis, many of the Asian economies had not formally adopted a fixed foreign exchange rate system. Rather, the Asian economies countries were using four types of foreign exchange rate systems: (1) a float system in Japan, India and the Philippines, (2) a managed float system in Singapore, Indonesia, South Korea and Malaysia, (3) a currency

¹ The equilibrium real exchange rate is the one that would generate full employment and a current account balance financed by normal levels of capital flows.

² Krugman (1996) also shows that the exact timing of currency crises may be difficult to predict if there is uncertainty about government behavior or if speculators have different information.

basket pegging system in Thailand, and (4) a currency board fixed system in Hong Kong. Also, most of these economies managed their foreign exchange rates quite prudently -- as an anchor in their macroeconomic policies. Thus, while many analysts tend to lump these systems as "de-facto dollar pegging" one must not lose sight of the important differences between them.

These issues have led to calls for the development of third-generation models of currency crises. At the most basic, any third-generation model would have to provide a synthesis of the two views since the Asian crisis encompasses both the fundamental and self-fulfilling views of currency crises. Such a synthesized approach would have to illustrate how fundamental weaknesses leave countries at the mercy of sudden shifts in market sentiment, and confidence crises have devastating implications when they act as catalysts of ongoing processes. The third-generation models will have to emphasize the relationship between financial sector weakness and investor behavior, including the effects of exogenous shocks to financial intermediaries that provide liquidity services. Moreover, it must illustrate how poor policy makes a country vulnerable to abrupt shifts in investor confidence, and how the sudden rise of investor expectations of a crisis can force a policy response that validates the original expectations. Indeed, advocates of both the fundamental and the self-fulfilling views now agree in principle that a deteriorating economic outlook increases an economy's vulnerability to a crisis. Whether or not the drop in asset prices after the eruption of the event are driven by self-fulfilling expectations and investor panic, weak economic fundamentals are a crucial element in the genesis and spread of a crisis.

In this vein, in a recent paper Krugman (forthcoming) has suggested that in the context of the Asian crisis, neither the first nor the second-generation models have much relevance. He argues that by conventional measures, the fiscal positions were strong and there were no clear trade-offs between employment and exchange rate stability. While still essentially a macroeconomic approach, Krugman emphasizes other factors omitted from previous models -- namely, the role of corporate balance sheets in determining firms' ability to invest and the role of capital flows in affecting real exchange rates. Krugman also questions the moral hazard argument, claiming that there is ample evidence of significant

investment in the Asian countries prior to the crisis, including indirect foreign purchases of equity and real estate – which were clearly not protected by any form of implicit guarantee. Indeed, the three key elements in Krugman's model are: (1) contagion, (2) the transfer problem, or the need to effect a huge change in the current account as a counterpart to the reversal in capital flows, and (3) the balance sheet problem. The second and third of these had not featured in the crisis literature prior to Krugman.

Similarly, two recent studies by Aghion, Bacchetta and Banerjee (2000; 2001) also attempt to fill in some of the gaps by examining the effects of monetary policy in a currency crisis. They are that fragility in the banking and financial sector reduces the amount of credit available to firms and increases the likelihood of a crisis. They point out that a currency crisis is brought on by a combination of high debt, low foreign reserves, falling government revenue, increasing expectations of devaluation, and domestic borrowing constraints. For example, firms' access to domestic loans is constrained by assuming they can borrow only a portion of their wealth. In these economies, the credit market does not clear: that is, interest rates rise, but not enough to compensate investors for the increase in perceived default risk. Clearly, such third-generation models offer a role for monetary policy (aside from the decision to abandon the exchange rate peg) through a binding credit constraint in an imperfect financial market. In fact, the model by Aghion and his co-authors suggest four factors that can influence the onset and magnitude of a currency crisis. Domestic public and private debt, expectations, and the state of financial markets can, in combination with a pegged exchange rate, determine whether a country is susceptible to a currency crisis, besides determining the magnitude and success of a speculative attack.

References

- Aghion, Philippe, Bacchetta, Philippe and Banerjee, Abhijit. 2000. A simple model of monetary policy and currency crises. *European Economic Review*, Vol. 44, No. 4-6, May, pp. 728-38.
- Aghion, Philippe, Bacchetta, Philippe and Banerjee, Abhijit, 2001. Currency crises and monetary policy in an economy with credit constraints. *European Economic Review*, vol. 45, no. 7, June, pp. 1121-50.
- Calvo, G. and Mendoza, E. G., 1997. *Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops*. Unpublished paper. University of Maryland.
- Diamond, D. and Dybvig, P., 1983. Bank runs, liquidity and deposit insurance. *Journal of Political Economy*, Vol. 19, No. 3, June, pp. 401-19.
- Eichengreen, B., Rose, A., and Wyplosz, C., 1995. *Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates: An Empirical Exploration with Special Reference to the European Monetary System*. Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper, No. 95-04. San Francisco.
- Eichengreen, B., Rose, A., and Wyplosz, C., 1996. *Contagious currency crises*. *Scandinavian Economic Review*, Vol. 98, No. 4, pp. 463-84.
- Fleming, Marcus., 1962. *Domestic Financial Policies Under Fixed and Under Floating Exchange Rates*. IMF Staff Papers, 9 November.
- Flood, R. and Garber, P., 1984. Collapsing exchange rate regimes: some linear examples. *Journal of International Economics*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-13.
- Goldfajn, I. and Baig, T., 1998. *Financial Market Contagion in the Asian Crisis*. International Monetary Fund Working Paper WP/98/155.
- Glick, R and Hutchison, M., 1999. *Banking and Currency Crises: How Common are Twins*. Pacific Basin Working Paper Series, No. PB98-07. Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Research Department.

- Kaminsky, G and Reinhart, C., 1999. The twin crises: the causes of banking and balance of payments problems. *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3. June, pp. 473-500.
- Krugman, P., 1979. A model of balance of payments crises. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11, pp. 311-25.
- Krugman, P., 1996. *Are Currency Crises Self-Fulfilling*. NBER Macroeconomics Annual. MIT Press, pp. 345-78.
- Krugman, P., (forthcoming). *Balance Sheets, the Transfer Problem and Financial Crisis*. In festschrift volume in honor of Robert Flood. Cambridge, MA.: MIT press.
- Masson, P. R., 1998. *Contagion Effects: Monsoonal Effects, Spillovers and Jumps between Multiple Equilibria*. IMF working paper.
- Mundell, Robert A., 1963. Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates. *Canadian Journal of Economics*.
- Obstfeld, M., 1986. Rational and self-fulfilling balance of payments crises. *American Economic Review*, Vol. 76, No. 3, pp. 72-81.
- Obstfeld, M., 1994. *The Logic of Currency Crises*. NBER Working Paper, No. 4640.
- Obstfeld, M., 1996. Models of currency crises with self-fulfilling features. *European Economic Review*, Vol. 40, No. 3-5, pp. 1037-47.
- Salant, S., and Henderson, D. W., 1978. Market anticipations of government policies and the price of gold. *Journal of Political Economy*, Vol. 86, No. 4, pp. 627-48.

หลักประกันของผู้สูงอายุไทย: บทเรียนจาก 5 ประเทศในเอเชีย

มัทนา พนานิรามัย *

Abstract

This article is synthesized and analyzed the aging policies in 5 countries: Malaysia, Korea, Hong Kong, Singapore and Thailand. Aging policy is related to the stage of demographic transition in each country. During the earlier stage of demographic transition, most countries did not have any specific aging policy since most families could still shoulder the burden of elders. The government would provide assistance exclusively for the poor and deserted elders mainly via institutional care. However, as problems related to aging population amplified during the later stage of demographic transition, every country was aware of the need for specific policies that would assist elders, households and community to shoulder the increasing burden.

The two most important problems of elders are to maintain their income and to have access to decent health care and housing services. Income maintenance can be achieved via long term saving program like provident or pension fund, public assistance programs or employment generating programs. The development and progress of these programs vary slightly from one country to another. Every country started with pension programs for special occupational group like government officials, then extended to private employees in industrial sector, and lastly to the self-employed and agricultural employees. In addition, some countries provides cash benefit for the poor and deserted elders.

* รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Generally, 2 approaches were used to guarantee access to health care services among elders, namely through health insurance or through public provision. Malaysia and Hong Kong seemed to resort on the second approach, Korea and Singapore on the first, while Thailand had adopted a mixture of both approaches. In term of housing facilities, the policy of all countries is directed toward keeping the elders in the families and community as long as possible, with assistance from the government which provided through families and community who take care of them.

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการสังเคราะห์และวิเคราะห์นโยบายผู้สูงอายุใน 5 ประเทศคือ มาเลเซีย เกาหลี ฮองกง สิงคโปร์และไทย นโยบายผู้สูงอายุของประเทศต่างๆ นั้นสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ในขณะที่สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุยังไม่สูงมาก ประเทศส่วนใหญ่จะไม่มียุทธศาสตร์นโยบายเพื่อผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะครอบครัวยังสามารถรับภาระของผู้สูงอายุได้ รัฐจะช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกต้องทอดทิ้ง ด้วยการจัดบริการไว้ในสถาบัน แต่เมื่อสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้น ทุกประเทศตระหนักถึงความจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุครอบครัวและชุมชนที่มีภาระเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ

ปัญหาหลัก 2 ประการของผู้สูงอายุ คือการรักษารายได้และการเข้าถึงบริการพื้นฐานจำเป็น เรื่องการรักษาพยาบาลและที่อยู่อาศัย การรักษารายได้ของผู้สูงอายุสามารถดำเนินการผ่าน โครงการการเก็บออมระยะยาว โครงการการสงเคราะห์ และโครงการเพิ่มโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ วิศวกรรมและการความก้าวหน้าของโครงการในแต่ละประเทศแตกต่างกันเล็กน้อย โดยทั่วไป ทุกประเทศจะมีโครงการบำนาญสำหรับข้าราชการทหารและพลเรือนก่อน อันดับต่อไปจึงเป็นโครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือโครงการบำนาญสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ตามด้วยผู้ประกอบธุรกิจส่วนบุคคลและลูกจ้างภาคการเกษตร นอกจากนี้ บางประเทศยังมีโครงการให้เงินเพื่อเป็นเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนและขาดผู้ดูแล

การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้สูงอายุที่ใช้กันทั่วไปมี 2 แนวทางคือ หนึ่ง การประกันสุขภาพ และ สอง รัฐเป็นผู้ให้บริการด้านสุขภาพเอง มาเลเซียและฮองกงเน้นที่ใช้แนวทางที่ 2 สำหรับเกาหลีและสิงคโปร์เน้นที่ใช้แนวทางแรก ส่วนประเทศไทยใช้ทั้งสองแนวทางประกอบกัน ในเรื่องที่อยู่อาศัยนั้น นโยบายของทุกประเทศมุ่งที่การให้ผู้สูงอายุอยู่กับครอบครัวและชุมชนให้นานที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือโดยผ่านครอบครัวและชุมชนที่เป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุเหล่านั้น

คำนำ

บทความนี้เป็นการสังเคราะห์รายงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 2 เรื่อง ใน 5 ประเทศ คือ มาเลเซีย เกาหลี ซ่งกง สิงคโปร์ และไทย เรื่องแรกคือ เรื่องนโยบายและทิศทางนโยบายด้านผู้สูงอายุในอนาคต (National Policy and Future Direction) ส่วนเรื่องที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (Long-Term Care for the Elderly) ในบทความนี้จะเน้นเฉพาะเรื่อง นโยบาย ทิศทางนโยบายและการสร้างหลักประกันให้ผู้สูงอายุ โดยจะไม่รวมไปถึงรายละเอียดในวิธีการให้บริการทางสังคมและสุขภาพแก่ผู้สูงอายุซึ่งจะเป็น จุดเน้นของอีก 2 บทความในงานชุดเดียวกัน

นโยบายและวิธีดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันให้ผู้สูงอายุย่อมขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและความก้าวหน้าในขั้นของการเปลี่ยนแปลงทางประชากร (Demographic Transition) ซึ่งจะสะท้อนระดับความรุนแรงของปัญหาผู้สูงอายุในประเทศนั้นๆ ตารางที่ 1 จึงได้แสดงจำนวนและโครงสร้างทางอายุของประชากรและรายได้ต่อคนในแต่ละประเทศเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นของสถานการณ์ในแต่ละประเทศ จากข้อมูลเหล่านี้จะเห็นว่าหากจัดเรียงลำดับประเทศตามขั้นของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรจากต่ำไปสูงคือ มาเลเซีย ไทย เกาหลี สิงคโปร์และฮ่องกง (สัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมีช่วงอยู่ระหว่างร้อยละ 4 โดยประมาณในมาเลเซีย จนถึงร้อยละ 11.2 ในฮ่องกง) แต่หากเรียงลำดับประเทศตามรายได้ต่อคนจากต่ำไปสูงคือ ไทย มาเลเซีย เกาหลี ซ่งกงและสิงคโปร์ (รายได้ต่อคนในปี 1999 มีช่วงอยู่ระหว่าง US\$5,950 ใน

ตารางที่ 1 จำนวนและโครงสร้างทางอายุของประชากร ในปี ค.ศ. 2000

	มาเลเซีย	เกาหลี	ฮ่องกง	สิงคโปร์	ไทย
จำนวนประชากร (พัน)	22,246	47,275	6,796.7	3,714	61,399
ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป	1,418.2 ¹	3,371	760.4	312	3,676 ²
ร้อยละของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป ต่อประชากรทั้งหมด	6.4 ¹	7.1	11.2	8.4	5.99
รายได้ต่อคน (US\$) ³	7,640	15,530	22,570	22,640	5,950

- 1 สำหรับประเทศมาเลเซีย ตัวเลขที่แสดงคือ จำนวนและร้อยละของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป แต่จาก 2001 World Population Data Sheet สัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปโดยประมาณคือร้อยละ 4
- 2 คำนวณจากตารางที่ ๒ ในภาคผนวกของบทที่ 2 ประชากรสูงอายุไทย โดย นภาพร ชัยวรรณ (2544)
- 3 รายได้ต่อคนในปี 1999 จาก 2001 World Population Data Sheet

ประเทศไทยจนถึง US\$22,640 ในสิงคโปร์) นั่นหมายความว่า ประเทศเกาหลี ฮองกงและสิงคโปร์มีภาวะของผู้สูงอายุมากกว่าประเทศไทย แต่ประเทศเหล่านี้ก็มีทรัพยากรที่จะระดมเพื่อผู้สูงอายุได้มากกว่าเนื่องจากรายได้ต่อคนสูงกว่าประเทศไทยหลายเท่า มาเลเซียโดยเปรียบเทียบแล้วมีภาวะผู้สูงอายุน้อยกว่าประเทศไทยในขณะที่รายได้สูงกว่า ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการสร้างหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุเป็นงานท้าทายมากสำหรับประเทศไทย เพราะมีความจำเป็นต้องสร้างระบบที่สามารถแก้ปัญหาของผู้สูงอายุซึ่งจะเพิ่มขึ้นอย่างมากภายในระยะเวลาอันสั้น ทั้งๆที่ทรัพยากรที่จะระดมเพื่อการนี้ยังมีน้อยอยู่

เนื้อหาในบทความนี้จะประกอบด้วยหัวข้อต่างๆดังนี้ ในหัวข้อที่ 1 เป็นการสรุปภาพรวมนโยบายและแนวปฏิบัติเพื่อผู้สูงอายุในแต่ละประเทศ หัวข้อที่ 2 เป็นการสังเคราะห์นโยบายและแนวปฏิบัติเพื่อผู้สูงอายุในประเทศเหล่านี้ บทสรุปและบทเรียนสำหรับประเทศไทยจะนำไปกล่าวในหัวข้อสุดท้าย

1. ภาพรวมนโยบายและแนวปฏิบัติเพื่อผู้สูงอายุในแต่ละประเทศ

สรุปภาพรวมในแต่ละประเทศจะประกอบด้วย 4 หัวข้อ คือ หนึ่ง วิวัฒนาการและปรัชญาหลักเบื้องหลังนโยบายผู้สูงอายุ สอง การสร้างหลักประกันด้านรายได้ สาม การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเรื่องการรักษายาบาลและเรื่องที่อยู่อาศัย และ สี่ ทิศทางนโยบายด้านผู้สูงอายุในอนาคต สาเหตุที่แบ่งหลักประกันของผู้สูงอายุออกเป็นด้านรายได้และด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น เพราะเห็นว่าการมีรายได้เพียงพอในการรักษามาตรฐานความเป็นอยู่ที่ระดับหนึ่งมีความจำเป็นในตัวของมันเองและน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่อย่างอิสระไม่เป็นภาระแก่ใครและมีศักดิ์ศรี อย่างไรก็ตาม การมีรายได้ก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นเสมอไป โดยเฉพาะบริการด้านการรักษายาบาลซึ่งนอกจากจะเป็นรายการจ่ายที่สูงแล้วยังไม่แน่นอนสูงอีกด้วย เช่นเดียวกับเรื่องที่อยู่อาศัยก็จำเป็นต้องมีการจัดการที่เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นจึงได้แยกหลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานออกมาเป็นหัวข้อต่างหาก ในการนำเสนอจะเรียงตามลำดับจากประเทศที่มีสัดส่วนของประชากรสูงอายุน้อยไปมาก

ประเทศมาเลเซีย

นโยบายผู้สูงอายุ ก่อนปี ค.ศ. 1995 ประเทศมาเลเซียไม่มีนโยบายสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ เพียงแต่ได้มีการระบุว่าผู้สูงอายุ (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป) เป็นกลุ่มเป้าหมายกลุ่มหนึ่งที่ต้องได้รับการช่วยเหลือภายใต้นโยบายสวัสดิการแห่งชาติ (The National Welfare Policy) อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือที่รัฐจัดให้ซึ่งส่วนมากเป็นการให้การดูแลภายในสถาบัน (Institutional Care) ยังมีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะถือว่าการดูแลภายในสถาบันนั้นเป็นทางเลือกสุดท้ายของผู้สูงอายุ แต่จะสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นผู้ช่วยเหลือ

ผู้สูงอายุก่อน ในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลได้ออกประกาศนโยบายแห่งชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (National Policy for the Elderly) โดยมีเป้าหมายคือ “การสร้างสังคมผู้สูงอายุที่มีความพึงพอใจและรู้สึกถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของตนเอง ด้วยการได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเหมาะสม ตลอดจนมีหลักประกันที่จะได้รับโอกาส รับการดูแลและการคุ้มครองในฐานะเป็นสมาชิกหนึ่งของครอบครัว สังคมและประเทศชาติ”¹ วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุมี 3 ข้อ คือ 1) การเพิ่มศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุในครอบครัว สังคม และประเทศ 2) การเพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุให้คงไว้ซึ่งผลิตภาพในกระบวนการพัฒนาประเทศ และ 3) เพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อดูแลรักษาและคุ้มครองผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม แม้ตระหนักถึงปัญหาผู้สูงอายุ แต่ปัญหานี้ก็ยังมิได้ถูกกำหนดให้เป็นปัญหาหลักในอันดับต้นๆ ที่ต้องได้รับแก้ไขในปัจจุบันนี้

หลักประกันด้านรายได้ ประเทศมาเลเซียมีโครงการบำนาญให้เฉพาะข้าราชการพลเรือน (Government Pension Scheme for Civil Servants) และข้าราชการทหาร (Old Age Benefit Scheme for the Armed Forces) เท่านั้น ส่วนลูกจ้างเอกชนในภาคทางการมีหลักประกันในรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Employees Provident Fund หรือ EPF) สำหรับ 2 โครงการแรก เป็นแบบ defined benefits กล่าวคือ ผู้ได้รับการคุ้มครองที่ทำงานครบตามเงื่อนไขที่กำหนดจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของบำนาญรายเดือนจนกว่าบุคคลผู้นั้นจะเสียชีวิต เป็นโครงการที่ผู้ได้รับประโยชน์ไม่ต้องจ่ายสมทบ แต่ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน บำนาญดังกล่าวยังสามารถตกทอดไปยังสามี ภรรยา บุตรหรือพ่อแม่ซึ่งเป็นผู้พึ่งพิงของผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนด้วย² อย่างไรก็ตาม โครงการทั้งสองนี้ครอบคลุมผู้ทำงานเพียงส่วนน้อยของประเทศเท่านั้น (ไม่ถึงร้อยละ 1 ของผู้ทำงาน)

สำหรับโครงการ EPF เป็นแบบ defined contribution ที่บังคับสำหรับลูกจ้างในภาคทางการ แต่ผู้ประกอบการก็มีส่วนบุคคลสามารถเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ ลูกจ้างที่เข้าร่วมโครงการนั้นนายจ้างและลูกจ้างจะร่วมจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 12 และ 11 ของค่าจ้างตามลำดับ (อัตราเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงตามเวลาและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละขณะ) เงินสมทบทั้งของนายจ้างและลูกจ้างตลอดจนผลประโยชน์จากเงินสมทบเหล่านั้นจะสะสมในนามของลูกจ้างแต่ละคนโดยจำแนกออกเป็น 3 บัญชีดังนี้ ร้อยละ 60 ของเงินสะสมทั้งหมดจะเก็บไว้ในบัญชีที่ 1 ร้อยละ 30 เก็บในบัญชีที่ 2 และที่เหลืออีกร้อยละ 10 จะเก็บในบัญชีที่ 3 ลูกจ้างสามารถถอนเงินได้ไม่เกินร้อยละ 20 จากเงินในบัญชีที่ 1 เพื่อใช้ในการลงทุน สำหรับเงินในบัญชีที่ 2

¹ “... creating a society of elderly people who are contented and possess a high sense of self worth and dignity, by optimizing their self potential and ensuring that they enjoy every opportunity as well as care and protection as members of their family, society and nation.” (Sim, 2001a, p.16)

² โครงการนี้มีลักษณะคล้ายกับโครงการบำเหน็จบำนาญของข้าราชการก่อนมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ในปี ค.ศ. 1998

นั้น ลูกจ้างสามารถถอนออกไปบางส่วนเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการศึกษาของบุตร ข้อจำกัดคือถอนได้ไม่เกินร้อยละ 45 ของเงินในบัญชี แต่ไม่เกินร้อยละ 20 ของราคาบ้านและต้องไม่เกิน 20,000 ริงกิต (หรือประมาณ 200,000 บาท) และหลังจากการถอนเงินเพื่อซื้อบ้านครั้งแรกนั้น ลูกจ้างสามารถถอนเงินครั้งต่อไปเพื่อนำไปผ่อนบ้านส่วนที่เหลือทุก 5 ปีต่อครั้งจนกว่าจะอายุครบ 55 ปี สำหรับบัญชีที่ 3 นั้นสามารถถอนออกไปเพื่อใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลของตนเองหรือของสมาชิกในครอบครัวตามความจำเป็น เงินที่เหลือทั้งหมดจากทุกบัญชีสามารถถอนออกไปเป็นเงินก้อนเมื่อเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีความไม่แน่นอนหลายประการที่อาจทำให้เงินก้อนดังกล่าวไม่สามารถเลี้ยงดูผู้เกษียณอายุไปจนตลอดชีวิต เช่น อาจเกิดปัญหาการบริหารเงินที่ผิดพลาด ค่าครองชีพที่สูงขึ้นมากหรืออายุที่ยืนยาวเกินกว่าค่าคาดหมายมาก เป็นต้น ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีทางเลือกอื่นๆ ให้ผู้เกษียณอายุจัดการกับเงินที่สะสมนั้นแทนการรับเงินไปทั้งก้อน เช่น การถอนเป็นรายเดือน การถอนเป็นงวดๆ หรือการถอนเป็นเงินก้อนบางส่วนและเป็นงวดๆบางส่วน อย่างไรก็ตาม ทางเลือกเหล่านี้ยังไม่ค่อยเป็นที่นิยมนัก ในปี ค.ศ. 2000 ประเทศมาเลเซียได้เริ่มโครงการประเภท annuity ขึ้น 2 แบบเรียกว่า Conventional Annuity Scheme และ Takaful Annuity Scheme (Sim, 2001a, p.20) เพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของลูกจ้าง กล่าวคือ แทนการรับเงินที่สะสมไว้เป็นก้อนเมื่อเกษียณอายุ ลูกจ้างสามารถนำเงินที่สะสมได้ตลอดจนเงินที่จะสะสมต่อไปในอนาคตภายใต้โครงการ EPF เพื่อซื้อสิทธิการรับรายได้ที่คงที่เป็นรายเดือนตั้งแต่วันที่เกษียณอายุจนกว่าชีวิตจะหาไม่ แต่ทางเลือกเหล่านี้ก็ยังไม่เป็นที่นิยมมากนักอีกเช่นกัน เพราะลูกจ้างยังไม่เข้าใจหรือยังไม่มั่นใจในโครงการนั่นเอง โครงการ EPF นี้บังคับสำหรับลูกจ้างในภาคทางการ แต่ลูกจ้างนอกภาคทางการสามารถเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ

โครงการที่กล่าวมานี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่จะสูงอายุในอนาคตมากกว่าผู้สูงอายุในปัจจุบัน เพราะผู้สูงอายุในปัจจุบันส่วนมากเป็นผู้ที่มีการศึกษาต่ำ ไม่ได้ทำงานในภาคทางการ หรือไม่ทันได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ สำหรับผู้สูงอายุในปัจจุบันส่วนมากยังต้องพึ่งเงินออมของตนเองในอดีต หรือพึ่งโครงการประกันชีวิตที่มีการจ่ายเงินเป็นงวดๆ หรือมีเงินนั้นก็ต้องพึ่งรายได้จากบุตร

ในเรื่องการทำงานนั้น หากจำแนกตามอุตสาหกรรมที่ผู้สูงอายุทำงานพบว่าในปี ค.ศ. 1991 ผู้สูงอายุร้อยละ 62 ทำงานในภาคการเกษตร ร้อยละ 13 ทำงานในอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม และอีกร้อยละ 11 ทำงานในอุตสาหกรรมหัตถกรรมและคมนาคม แต่หากจำแนกตามสถานภาพการทำงานพบว่าผู้สูงอายุส่วนมากทำงานเป็นผู้ประกอบหรือผู้ช่วยธุรกิจส่วนบุคคล อัตราการมีส่วนร่วมในแรงงาน³ (Labor Force Participation Rate) ของผู้สูงอายุมีแนวโน้มลดลง ร้อยละของการมีส่วนร่วมในแรงงานของผู้สูงอายุ 60-64

³ ในบทความนี้จะใช้คำว่า "อัตราการมีส่วนร่วมในแรงงาน" ในความหมายเดียวกับคำว่า "อัตราการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน" ซึ่งเหมือนกับคำว่า "อัตราการเป็นผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจ" ที่ใช้ในการสำรวจการมีงานทำของประชากรไทยโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ปีลดลงจาก 47.7 ในปี ค.ศ. 1980 เป็น 35.2 ในปี ค.ศ. 1991 และร้อยละดังกล่าวสำหรับผู้สูงอายุ 65 ปีขึ้นไป ก็ลดลงจาก 34.2 เป็น 20.1 ในช่วงเวลาเดียวกัน ยังไม่มีมาตรการเฉพาะใดๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อพยายามเพิ่มอัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานของผู้สูงอายุแม้ว่าจะมีการพูดถึงในระดับนโยบายว่าอยากจะเห็นผู้สูงอายุมีโอกาสใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเหมาะสมได้นานที่สุดก็ตาม

หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น ระบบการประกันสุขภาพยังไม่แพร่หลายในประเทศมาเลเซีย ดังนั้น ยกเว้นผู้สูงอายุที่เคยรับราชการจะยังคงได้รับบริการฟรีจากสถานให้บริการของรัฐต่อไป สำหรับผู้สูงอายุที่เคยเป็นลูกจ้างในภาคทางการและยังมีเงินสะสมอยู่ในบัญชีที่ 3 ภายใต้โครงการ EPF สามารถนำเงินดังกล่าวมาเพื่อการดูแลตนเองยามเจ็บป่วย ส่วนผู้สูงอายุอื่นๆ สามารถซื้อการประกันสุขภาพจากบริษัทเอกชนและหากไม่สามารถจ่ายได้จริงๆ ก็ต้องพึ่งสวัสดิการจากรัฐ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่าแหล่งเงินเพื่อซื้อบริการด้านสุขภาพของชาวมาเลเซียส่วนมากจ่ายจากกระเป๋าของผู้รับบริการเอง (out-of-pocket) ประมาณว่าร้อยละ 75 ของรายจ่ายเพื่อสุขภาพของผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเป็นการจ่ายจากกระเป๋าของผู้รับบริการเอง (Sim, 2001a, p.30)

โดยเหตุที่ประชากรของประเทศมาเลเซียยังไม่สูงอายุมากนัก ดังนั้น นอกจากสถานสงเคราะห์เพื่อผู้สูงอายุที่มีรายได้ที่รัฐจัดให้แล้ว ก็ยังไม่มีโครงการใดเป็นพิเศษเพื่อตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุเพราะถือว่าครอบครัวเป็นที่อยู่อาศัยที่ดีที่สุดของผู้สูงอายุ ในภาคเอกชนมีการทดลองเปิดโครงการบ้านและคอนโดมิเนียมซึ่งออกแบบให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วนสำหรับสูงอายุ ทั้งนี้ผู้สูงอายุสามารถซื้อบริการต่างๆ ภายในโครงการเองได้ อย่างไรก็ตาม โครงการเช่นนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนักของตลาดในขณะนี้

ทิศทางของนโยบายในอนาคต เป้าหมายที่มาเลเซียต้องการบรรลุในอนาคตมี 2 เรื่อง คือ หนึ่ง การเพิ่มหลักประกันด้านรายได้ด้วยการขยายครอบคลุมของการประกันสังคม ในปัจจุบัน โครงการบำนาญเพื่อข้าราชการและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อลูกจ้างเอกชนในภาคทางการ รวมกันแล้วครอบคลุมแรงงานประมาณร้อยละ 61.8 แรงงานส่วนที่เหลือยังไม่มียหลักประกันด้านรายได้แต่อย่างไร สำหรับผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังต้องคิดหาวิธีการเบิกเงินจากกองทุนซึ่งเป็นที่ยอมรับและขณะเดียวกันก็สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าเงินที่สะสมในกองทุนสามารถให้หลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุตลอดชีวิตได้ สอง แก้ไขปัญหาด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นของผู้สูงอายุซึ่งมี 2 เรื่อง เรื่องแรก ค่ารักษาพยาบาลของผู้สูงอายุส่วนมากยังคงจ่ายจากกระเป๋าของผู้สูงอายุ นั่นหมายความว่า การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพยังขึ้นอยู่กับการสามารถในการจ่ายของผู้สูงอายุเอง เรื่องที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดการประสานงานระหว่างโครงการให้บริการต่างๆ การขาดบุคลากรและการขาดงานวิจัยและการฝึกอบรมที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ประเทศไทย

นโยบายผู้สูงอายุ แม้ประเทศไทยจะมีสถานสงเคราะห์ที่ดูแลผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 แต่ไม่มีนโยบายเพื่อผู้สูงอายุจนกระทั่งปี ค.ศ. 1986 จึงมีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับแรกขึ้นโดยครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1986-2001 การจัดทำแผนดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติเป็นสำคัญ ประเด็นในการทำแผนแห่งชาติฉบับที่ 1 คือ ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่เคยทำคุณประโยชน์ให้สังคม จึงสมควรที่สังคมต้องตอบแทนบุญคุณของบุคคลเหล่านี้ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการทำแผนจึงมีเป้าหมายไปที่ผู้สูงอายุโดยตรง และมุ่งเน้นไปที่การให้ความรู้และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุ เน้นความรับผิดชอบของสังคมต่อผู้สูงอายุในการให้สวัสดิการที่จำเป็น สนับสนุนครอบครัว ชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชน แต่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ซึ่งครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2002-2021 มีจุดเน้นที่แตกต่างกันซึ่งจะนำไปกล่าวในหัวข้อทิศทางของนโยบายในอนาคตต่อไป

หลักประกันด้านรายได้ เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย ประเทศไทยมีโครงการให้บำเหน็จหรือบำนาญแก่ข้าราชการก่อน โดยข้าราชการที่ทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปเมื่อออกจากราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จเป็นเงินก้อนเท่ากับจำนวนปีที่ทำงานคูณกับเงินเดือนสุดท้าย แต่ถ้าทำงานตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปจะมีสิทธิเลือกรับเป็นบำนาญรายเดือนจนกว่าชีวิตจะหาไม่หรือเลือกรับบำเหน็จก็ได้ บำนาญรายเดือนจะเท่ากับจำนวนปีที่รับราชการหารด้วย 5 คูณกับฐานเงินเดือนบำนาญ (ฐานเงินเดือนบำนาญสำหรับผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ กบข. คือเงินเดือนสุดท้าย แต่สำหรับผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุน กบข. ฐานเงินเดือนบำนาญคือค่าเฉลี่ยของเงินเดือน 5 ปีสุดท้าย) เงินบำเหน็จและบำนาญนั้นมาจากงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งในงบกลางของทุกปี นอกจากนี้ สำหรับผู้ที่เป็นสมาชิก กบข. เมื่อออกจากราชการยังจะได้รับเงินอีกก้อนหนึ่งที่เกิดจากส่วนที่เป็นการออมของข้าราชการเอง ส่วนที่รัฐจ่ายสมทบให้และผลตอบแทนจากการลงทุนในเงินออมนั้นๆ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจส่วนมากเมื่อออกจากงานจะได้รับเงินก้อนซึ่งมีวิธีการคิดคล้าย ๆ กับการรับบำเหน็จของข้าราชการ รัฐวิสาหกิจที่ให้ลูกจ้างเลือกรับบำนาญมีน้อย

ก่อนเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1999 ลูกจ้างเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงานจะได้รับเงินก้อนที่เกิดจากการออมของตนเอง ส่วนที่นายจ้างจ่ายสมทบเพิ่มและผลตอบแทนจากการลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อย่างไรก็ตาม การเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นเป็นไปตามความสมัครใจของทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้น ลูกจ้างที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการสำรองเลี้ยงชีพส่วนมากจึงเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้น ตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี 1999 โครงการประกันสังคมเริ่มดำเนินการจัดตั้งกองทุนชราภาพ โดยนายจ้างและลูกจ้างจะร่วมจ่ายสมทบเข้ากองทุน เมื่อลูกจ้างออกจากงานโดยจ่ายเงินสมทบ

ตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปและมีอายุครบ 55 ปี จะมีสิทธิได้รับบำนาญรายเดือนไปจนกว่าชีวิตจะหาไม่ เงินบำนาญในแต่ละเดือนขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบและเงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้าย ในขณะที่ยังไม่มีผู้สูงอายุคนใดได้รับบำนาญจากโครงการเพราะยังไม่มีใครจ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไข แต่มีการจัดการพิเศษแก่ผู้ที่ต้องเกษียณอายุโดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปีแต่ไม่ครบ 15 ปี โดยบุคคลกลุ่มนี้จะได้รับเงินก้อนที่ตนเองและนายจ้างจ่ายเข้าโครงการรวมดอกผลจากการลงทุน

ในปัจจุบัน สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับประโยชน์จากโครงการที่กล่าวมาข้างต้นยังมีค่อนข้างน้อย ดังนั้น ส่วนมากยังคงอาศัยบุตรเป็นหลัก สำหรับผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งและขาดผู้ดูแล รัฐให้การอุดหนุนด้วยโครงการเบี้ยยังชีพที่ให้เงิน 300 บาทต่อเดือนตลอดอายุของผู้สูงอายุนั้นๆ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์พบว่า ยังมีผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเบี้ยยังชีพนี้ ในขณะที่เดียวกัน ก็มีผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนทั้งๆ ที่มีใช้เป็นผู้สูงอายุในกลุ่มเป้าหมาย (อภิญา เวชชัย, 2542)

ในเรื่องการทำงานของผู้สูงอายุนั้น จากข้อมูลการสำรวจแรงงานรอบต่างๆ พบว่า ในอดีต สัดส่วนของผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจที่เป็นผู้ประกอบการหรือผู้ช่วยธุรกิจส่วนบุคคลนั้นมีค่อนข้างสูง การทำงานในสถานภาพนี้ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณอย่างเป็นทางการ ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุยังคงทำงานต่อไปได้แม้ว่าชั่วโมงการทำงานอาจลดลงก็ตาม จากการสำรวจแรงงานในปี ค.ศ. 1999 พบว่ามีผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 1.8 ล้านคนที่ยังทำงานอยู่ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 34 โดยประมาณของผู้สูงอายุทั้งหมด ซึ่งลดลงจากร้อยละ 37 ในปี ค.ศ. 1986 เนื่องจากสัดส่วนของผู้ที่ทำงานในฐานะผู้ประกอบการหรือผู้ช่วยธุรกิจส่วนบุคคลลดลง แต่สัดส่วนของผู้ที่ทำงานในภาคทางการซึ่งมีการกำหนดการเกษียณอายุที่แน่นอนจะเพิ่มขึ้น ดังนั้น คาดว่าหากไม่มีมาตรการเสริมในอนาคต อัตราการทำงานของผู้สูงอายุน่าจะลดลง แต่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีมาตรการอย่างเป็นทางการใดๆ ในการสร้างโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ทำงานต่อไปตามความสมัครใจ นอกจากการส่งเสริมการทำงานโดยผ่านชุมชนผู้สูงอายุหรือองค์การอาสาสมัครบางแห่งซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายและเครื่องมือใดๆ ที่จะประกันความสำเร็จได้เลย

หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานจำเป็น ก่อนปี ค.ศ. 2001 การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพในประเทศไทยมีลักษณะเป็นการผสมผสานของหลายๆ ระบบระหว่างการใช้เครื่องมือ การประกันสุขภาพและการที่รัฐเป็นผู้ผลิตและจัดสรรบริการเองโดยคิดค่าบริการในอัตราที่รัฐอุดหนุน ในด้านการประกันสุขภาพมีทั้งการประกันสุขภาพเอกชน การประกันสุขภาพของลูกจ้างในภาคทางการ และบัตรสุขภาพเป็นต้น ในด้านการอุดหนุนโดยผ่านบริการของรัฐนั้น เช่น การให้บริการแก่ผู้มีฐานะยากจนแบบให้เปล่าสำหรับผู้ถือบัตรผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่สังคมควรให้การเกื้อกูลและผู้สูงอายุ หรือให้จ่ายเงินในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนมากใน

กรณีผู้ถือบัตรสุขภาพ เป็นต้น การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเป็นผลจากระบบสุขภาพหลายระบบเหล่านี้ ผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการบำนาญจะยังคงได้รับสิทธิพิเศษด้านการรักษาพยาบาลเช่นเดียวกับเมื่อครั้งเป็นข้าราชการอยู่ กล่าวคือ สำหรับค่ารักษาพยาบาลกรณีเป็นคนใช้นอกในสถานบริการของรัฐ ผู้สูงอายุต้องจ่ายเงินไปก่อนและจะได้รับเงินชดเชยทั้งหมดหรือบางส่วนภายหลัง สำหรับค่ารักษาพยาบาลกรณีเป็นคนใช้ในสถานบริการของรัฐ สถานบริการที่ให้บริการจะเรียกเก็บเงินจากกรมบัญชีกลางโดยตรง แต่ในบางกรณี ผู้สูงอายุก็ต้องจ่ายร่วมด้วย ในปัจจุบัน ผู้สูงอายุที่เคยเป็นผู้ประกันตนในโครงการประกันสังคมเมื่อออกจากงานแล้วสามารถสมัครเป็นสมาชิกต่อได้ตามความสมัครใจซึ่งบุคคลผู้นั้นก็จะมีสิทธิได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ประกันตนอื่นๆ กล่าวคือสามารถระบุสถานบริการที่ต้องการและเมื่อเจ็บป่วยก็เข้าไปรักษาในสถานบริการนั้นๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย สำหรับผู้ที่มิอายุ 60 ปีขึ้นไป และผู้ที่ยากไร้ รัฐก็ให้การสงเคราะห์ด้วยการรักษาพยาบาลฟรีในสถานบริการของรัฐ แต่ยังมีปัญหาเรื่องความไม่สะดวกและคุณภาพของบริการซึ่งทำให้ผู้สูงอายุและผู้ยากไร้เป็นจำนวนมากไม่ต้องการรับการสงเคราะห์นี้ ผู้สูงอายุที่มีฐานะดีสามารถซื้อประกันสุขภาพจากเอกชนซึ่งคิดเบี้ยประกันค่อนข้างแพง

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลไทยรักไทยได้เริ่มโครงการ “30 บาทรักษาทุกโรค” ขึ้น หลักการคือคนไทยทุกคนที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรมีสิทธิได้รับบัตรทองซึ่งสามารถนำไปขอรับการรักษาในสถานให้บริการของรัฐที่กำหนดในบัตรโดยผู้ถือบัตรต้องร่วมจ่ายเป็นเงิน 30 บาทต่อครั้ง ทั้งนี้ยกเว้นข้าราชการและผู้ที่อยู่ภายใต้โครงการประกันสังคมของลูกจ้าง ความไม่พร้อมของโครงการ การขาดข้อมูลและการวิจัยสนับสนุนที่เพียงพอก่อนดำเนินโครงการทำให้ยากที่จะทำให้โครงการดังกล่าวเป็นโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Insurance) ที่มีคุณภาพได้ กลุ่มบุคคลที่อาจจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้บ้างคือผู้ประกอบการกิจการส่วนบุคคลที่ไม่เคยมีหลักประกันสุขภาพใดๆก่อนมีโครงการ 30 บาท ทั้งนี้เพราะบุคคลกลุ่มนี้ส่วนมากมีรายได้ไม่สูงพอที่จะซื้อการประกันสุขภาพจากเอกชน แต่ก็สูงเกินกว่าที่จะได้รับการสงเคราะห์ในฐานะผู้มีรายได้น้อย แต่ด้วยคุณภาพของบริการภายใต้โครงการ 30 บาทที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คาดว่าคนชั้นกลางขึ้นไปจะได้รับประโยชน์จากโครงการไม่มากนัก ผู้สูงอายุก็คงไม่ได้รับประโยชน์เพิ่มใดๆจากโครงการนี้เช่นกันเพราะแต่เดิมก็มีสิทธิได้รับการฟรีในโรงพยาบาลของรัฐอยู่แล้ว

นโยบายหลักในเรื่องการเข้าถึงบริการด้านที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุคือ ให้ผู้สูงอายุคงอยู่กับครอบครัวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้แต่ยังช่วยตนเองได้ จะมีสถานสงเคราะห์ของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ประมาณ 20 แห่งทั่วประเทศคอยให้บริการ แต่จำนวนนี้ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ มีความพยายามพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในเชิงพาณิชย์ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก สำหรับผู้สูงอายุที่ช่วยตนเองไม่ได้และครอบครัวไม่สามารถดูแลอีกต่อไป จะมีองค์การไม่แสวงหากำไร

และโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งให้บริการ Nursing home แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะทางเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับปานกลางขึ้นไป

ทิศทางของนโยบายในอนาคต ทิศทางของนโยบายในอนาคตปรากฏในร่างแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่สองในปี 2001 ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา ระหว่างปี ค.ศ. 2002-2021 การร่างแผนฉบับที่สองนี้เกิดจากการมีส่วนร่วมของข้าราชการในสถาบันที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการและผู้ที่สนใจต่อปัญหาผู้สูงอายุภายในประเทศอย่างกว้างขวางมากกว่าแผนฉบับที่ 1 ปรัชญาหลักในแผนฉบับที่ 2 นี้คือ 1) การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม 2) การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุนั้นต้องเกิดจากการผสมผสานระหว่างบทบาทของปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชนและรัฐอย่างเหมาะสม 3) ผู้สูงอายุเป็นผู้มีคุณค่าและศักยภาพซึ่งสมควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม 4) ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพ อย่างสมเหตุสมผลและสมวัย และ 5) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม ดังนั้นการเกื้อหนุนจากสังคมและรัฐจึงเป็นเพียงเรื่องชั่วคราวในบางเวลาเท่านั้น เป้าหมายที่ต้องการบรรลุคือ ให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีทั้งด้านร่างกายและจิตใจ มีสังคมที่อบอุ่น มีหลักประกันที่มั่นคง มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจของครอบครัว-ชุมชน และมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ส่วนมาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นจะเน้นที่การสร้างจิตสำนึกให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ การให้ความรู้แก่ประชาชนทุกวัยในการเตรียมตัวเป็นผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ การเน้นการผสมผสานบทบาทของบุคคล ครอบครัว ชุมชนและรัฐอย่างเหมาะสม และเกื้อหนุนผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากให้คงดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนอย่างต่อเนื่อง

ประเทศเกาหลี

นโยบายผู้สูงอายุ นโยบายผู้สูงอายุของประเทศเกาหลีสะท้อนปรัชญาทางเศรษฐกิจตั้งแต่อดีตที่เน้นการเติบโตก่อนการกระจาย (Economic-Growth-then-Distribution) ดังนั้น ประเด็นการสูงอายุของประชากรจึงไม่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลในอดีต สังคมเกาหลีมีจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันอย่างเข้มแข็งในเรื่องการตอบแทนผู้มีพระคุณ ผู้สูงอายุถือเป็นผู้มีพระคุณทั้งในระดับครอบครัวและสังคม ในระดับครอบครัว ผู้สูงอายุคือพ่อแม่ที่มีพระคุณต่อบุตร ดังนั้นบุตรต้องตอบแทนด้วยการดูแลและเลี้ยงดู ในระดับสังคม ผู้สูงอายุเป็นผู้ร่วมสร้างสังคมในอดีต ดังนั้นสังคมจึงต้องดูแลท่านเป็นการตอบแทน ในทางปฏิบัติ การทดแทนคุณมีการถือปฏิบัติอย่างเข้มงวดในระดับครอบครัวมากกว่าในระดับสังคม คนส่วนมากเห็นว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ภายในครอบครัว ดังนั้น ในอดีต บทบาทของรัฐต่อผู้สูงอายุจึงมีเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้สะท้อนด้วยโครงการต่างๆ เพื่อผู้สูงอายุของรัฐส่วนมากเป็นการตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วทั้งสิ้น แต่ไม่มีโครงการ

ประเภทการป้องกันปัญหาระยะยาว โครงการให้บริการส่วนมากจัดขึ้นสำหรับผู้ยากจนโดยกำหนดมาตรฐานของบริการสำหรับบุคคลกลุ่มนี้ แต่ยังไม่มีการใดที่จัดทำขึ้นสำหรับคนชั้นกลาง

แต่ปัจจุบัน ปัญหาผู้สูงอายุที่มีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุซึ่งสามารถจำแนกเป็น 4 กลุ่มคือ 1) เพื่อรักษารายได้ของผู้สูงอายุ (Income maintenance) 2) เพื่อให้บริการด้านสุขภาพ 3) เพื่อให้หลักประกันด้านที่อยู่อาศัย และ 4) เพื่อให้บริการทางสังคมอื่นๆ กลุ่มนโยบายที่ 1 และ 3 เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ กลุ่มที่ 2 เพื่อแก้ปัญหาด้านสุขภาพ และกลุ่มที่ 4 เพื่อแก้ปัญหที่เกิดจากการสูญเสียบทบาทของผู้สูงอายุในสังคม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างวัย ตลอดจนความรู้สึกเหมือนถูกแยกออกจากสังคม เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้อาจนำไปสู่ปัญหาทางจิตใจของผู้สูงอายุในที่สุด

หลักประกันด้านรายได้ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุที่ดำเนินการตามนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในกลุ่มการรักษารายได้มีอยู่ 5 ประเภท คือ 1) บำนาญของรัฐ (Public pensions) 2) โครงการความช่วยเหลือของรัฐ (Public assistance) 3) บำนาญแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ (Elder-Respect Pension หรือ ERP) 4) โครงการให้เกียรติแก่ผู้สูงอายุ (the elder honor program) และ 5) โครงการเพื่อสร้างรายได้ (income-generating programs) อื่นๆ

บำนาญของรัฐประกอบด้วยหลายโครงการย่อย กลุ่มแรกเป็นโครงการย่อยที่ให้บำนาญตามกลุ่มอาชีพ ได้แก่ บำนาญสำหรับข้าราชการพลเรือน (Government Employee Pension) บำนาญสำหรับข้าราชการทหาร (Military Servicemen Pension) และบำนาญสำหรับครูโรงเรียนเอกชน (Private School Teachers Pension) โครงการกลุ่มนี้มีลักษณะคล้ายๆกัน คือเป็นบำนาญที่จ่ายให้แก่ผู้ที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 20 ปี ผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบคือผู้ประกันตนและรัฐโดยจ่ายฝ่ายละครึ่ง ยกเว้นในโครงการสำหรับครูที่เป็นลูกจ้างเอกชน เป็นการจ่ายเงินสมทบจาก 3 ฝ่ายคือ ครู โรงเรียนและรัฐ โครงการทั้ง 3 นี้รวมกันครอบคลุมประมาณร้อยละ 6.2 ของลูกจ้างทั้งหมดและร้อยละ 4.3 ของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปที่ได้รับบำนาญจากโครงการทั้ง 3 นี้รวมกัน

ในปัจจุบัน โครงการบำนาญแห่งชาติ (The National Pension Program) ครอบคลุมผู้ทำงานทุกคนที่ไม่ถูกครอบคลุมโดย 3 โครงการตามอาชีพที่กล่าวมาแล้ว โครงการจะจ่ายบำนาญแก่ลูกจ้างที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 20 ปีและมีอายุครบ 60 ปี โครงการนี้เพิ่งดำเนินการในปี ค.ศ. 1999 ดังนั้นจึงยังไม่มีใครได้รับบำนาญเต็มภายใต้โครงการนี้ อย่างไรก็ตาม มีการให้บำนาญในอัตราที่ต่ำลงสำหรับผู้สูงอายุครบ 60 ปี แต่ยังไม่จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 20 ปี สำหรับลูกจ้างทั่วไป ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายจากเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้าง สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างทั่วไปเพราะเป็นผู้จ่ายเพียงฝ่าย

เดียวไม่มีนายจ้างช่วยจ่ายสมทบ สำหรับลูกจ้างในภาคการเกษตรและการประมง ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบร่วมกับภาครัฐซึ่งจ่ายในอัตราคงที่อัตราหนึ่ง

โครงการความช่วยเหลือของรัฐ ที่เรียกว่า The National Basic Livelihood Security Program นั้นมีจุดมุ่งหมายให้ชาวเกาหลีทุกคน (มิได้เจาะจงเฉพาะผู้สูงอายุ) ให้มีหลักประกันที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำระดับหนึ่งที่ตั้งคมยอมรับได้ ร้อยละ 80 ของงบประมาณเพื่อการนี้มาจากรัฐบาลกลาง อีก ร้อยละ 20 มาจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ความช่วยเหลือภายใต้โครงการนี้มีตั้งแต่การให้เบี้ยยังชีพ เรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องการรักษาพยาบาลและเรื่องฌาปนกิจสงเคราะห์ (ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ภายใต้โครงการนี้ที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุจะรวมเรื่องการศึกษาและการคลอดบุตรด้วย) ผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือต้องเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับผิดชอบตามกฎหมายหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถเรียกเงินที่ให้การอุดหนุนแก่ผู้สูงอายุคืนจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหากปรากฏภายหลังว่าบุคคลผู้นั้นอยู่ในฐานะที่จะให้การอุปการแก่ผู้สูงอายุได้ ในปัจจุบัน ร้อยละ 8 ของผู้สูงอายุได้รับเงินอุดหนุนภายใต้โครงการนี้และคิดเป็นร้อยละ 21.2 ของผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ภายใต้โครงการนี้ทั้งหมด

บ้านอายุแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ หรือ ERP เป็นโครงการช่วยเหลือผู้สูงอายุในปัจจุบันที่ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากโครงการบำนาญแห่งชาติ แต่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณจึงกำหนดให้ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำก่อน และเงินบำนาญที่ให้ก็ค่อนข้างต่ำด้วย โครงการนี้รัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมกันแบกรับในสัดส่วนร้อยละ 50-70 และ 30-50 ตามลำดับ มีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 13.8 ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ในปัจจุบัน

มีอีกโครงการหนึ่งที่สร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงานซึ่งเป็นผลของกฎหมายแรงงาน (Labor Standard Law) ที่ออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นายจ้างทั้งภาครัฐและเอกชนต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนเกษียณอายุ (Retirement Benefit) ปีละหนึ่งเดือนของค่าจ้างทุกปีสำหรับลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาไม่ต่ำกว่า 1 ปี ดังนั้น เมื่อลูกจ้างเกษียณอายุจะได้รับเงินก้อนจากกองทุนนี้ ก่อนที่จะมีผู้ได้รับประโยชน์เต็มจากโครงการบำนาญแห่งชาติ รายได้จากกองทุนนี้เป็นรายได้หลักของผู้เกษียณอายุในปัจจุบัน

นอกเหนือจากโครงการต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีโครงการอีกกลุ่มหนึ่งที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานต่อไปได้ เช่น การสร้างศูนย์อำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน ศูนย์เหล่านี้ดำเนินการโดยอาสาสมัครโดยรัฐให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายบางส่วน นอกจากนี้ยังมีกรออกกฎหมายชักชวนให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 300 คนขึ้นไปพยายามจ้างผู้สูงอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของลูกจ้างทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติยังมีน้อยมากเพราะกฎหมายมิได้บังคับให้ปฏิบัติ แต่ให้สถานประกอบการดำเนินการเองตามความสมัครใจ

หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น ในอดีตประเทศเกาหลีมีโครงการประกันสุขภาพหลายโครงการ เช่น โครงการประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างรัฐบาลและข้าราชการครู (Government Employees and Private School teachers Medical Insurance) โครงการประกันสุขภาพสำหรับบุคคลทั่วไป (Medical Insurance) ซึ่งออกแบบให้เป็นระบบที่คนในแต่ละสังคมร่วมกันตั้งกองทุนเพื่อการรักษาพยาบาล (society system) เช่น กองทุนสำหรับลูกจ้าง กองทุนสำหรับ ผู้ทำธุรกิจส่วนบุคคล (self-employed) และกองทุนสำหรับผู้ประกันตนที่อาศัยอยู่ในเมือง และผู้ประกันตนที่อาศัยอยู่ในชนบท เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีหลายกองทุนประกันสุขภาพประสบปัญหาด้านการเงินอย่างมาก ดังนั้น ในปัจจุบันโครงการประกันสุขภาพต่างๆจึงถูกนำมารวมกันภายใต้ชื่อเรียกว่าการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) โดยผู้ประกันตนทุกคนต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดตามประเภทของผู้ประกันตน เช่น ถ้าเป็นลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างและนายจ้างต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เท่ากัน แต่สำหรับผู้ประกอบธุรกิจส่วนบุคคลและผู้ประกันตนในชนบท รัฐและผู้ประกันตนจะร่วมกันจ่ายเงินสมทบ เป็นต้น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการเป็นผู้ประกันตนคือเมื่อเจ็บป่วย ผู้ประกันตนจะได้รับส่วนลดในค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าวินิจฉัยโรค ค่าผ่าตัด ค่ายา ฯลฯ ส่วนรายจ่ายที่ไม่ได้รับส่วนลด เช่น ค่าแว่นตาและเครื่องช่วยฟัง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทันตกรรม เป็นต้น เกาหลีใช้วิธี co-payment ที่ค่อนข้างสูงในการควบคุมไม่ให้มีการใช้จ่ายบริการเกินความจำเป็น (moral hazard) ที่เกิดจากการมีประกัน

นอกจากโครงการประกันสุขภาพแล้ว ยังมีโครงการสงเคราะห์ (Medical Assistance Program) ซึ่งมีตั้งแต่การให้บริการฟรีจนถึงการให้กู้เงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี เป็นต้น การเงินสำหรับโครงการนี้มาจากรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในปี 1999 ประมาณร้อยละ 5 ของคนเกาหลีและร้อยละ 14.9 ของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปได้รับการสงเคราะห์จากโครงการนี้

สำหรับโครงการสุขภาพที่จัดเพื่อผู้สูงอายุโดยเฉพาะ คือ โครงการตรวจสุขภาพ (Elderly Health Examination Program) ซึ่งจัดให้ผู้สูงอายุที่ยากจนเพราะผู้สูงอายุที่มีรายได้ระดับกลางและสูงซึ่งเป็นผู้ประกันตนในโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติจะได้รับบริการตรวจสุขภาพฟรีปีละ 2 ครั้งอยู่แล้ว โครงการดูแลผู้สูงอายุในสถาบัน (Institutional Nursing Care Program) ซึ่งมีหลายประเภทจำแนกตามระดับการจ่ายร่วมของผู้สูงอายุตั้งแต่การไม่ต้องจ่ายร่วมเลยจนถึงการจ่ายเต็มราคา ส่งเสริมการจัดตั้งโรงพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุ (Geriatric Hospitals) และจัดโครงการให้พยาบาลไปเยี่ยมตามบ้าน (Visiting Nurse Programs) เป็นต้น

นโยบายด้านที่อยู่อาศัยนั้นจำแนกได้เป็นนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ยังอยู่ร่วมกับชุมชนและนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในสถาบัน เรื่องที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่ยังอยู่กับชุมชนนั้นยังไม่มี ความ

ชัดเจนว่าควรเป็นบทบาทของใคร ปัจจุบัน รัฐมีการอุดหนุนค่าเช่าที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจนเท่านั้น แต่รัฐยังไม่มีการพิจารณาพิเศษใดๆสำหรับผู้สูงอายุทั่วไป คงมีแต่เอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรบางแห่งที่ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุกลุ่มนี้โดยมีการเก็บค่าใช้จ่ายเต็มๆที่ตามต้นทุน สำหรับเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่ต้องได้รับการดูแลภายในสถาบันนั้น แม้มีการกล่าวถึงในกฎหมายสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุปี ค.ศ. 1997 แต่ Sung-Jae Choi ซึ่งเป็นผู้เขียนรายงานของประเทศเกาหลีเชื่อว่าด้วยภาพลักษณ์ที่ไม่ค่อยดีเกี่ยวกับการให้บริการผู้สูงอายุในสถาบันในอดีต โอกาสที่จะเกิดบริการเช่นนี้สำหรับผู้สูงอายุที่มีฐานะระดับกลางขึ้นไปมีน้อย ดังนั้น จึงคาดว่า การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีฐานะระดับกลางจะยังคงเป็นปัญหาต่อไป

ทิศทางของนโยบายในอนาคต ภาพที่คาดว่าจะเห็นในอนาคตคือ จำนวนผู้สูงอายุในเกาหลีจะมีมากขึ้นและเป็นผู้สูงอายุที่มีการศึกษาสูงและมีความคาดหวังต่อคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นด้วย ในขณะเดียวกันผู้สูงอายุก็ต้องเสี่ยงกับโรคภัยไข้เจ็บที่หลากหลายอันเนื่องมาจากอายุที่ยืนยาวขึ้น อีกทั้งยังต้องเสี่ยงกับการขาดผู้ดูแล เพราะขนาดครอบครัวเล็กลงและการเสื่อมลงของค่านิยมที่มีต่อคุณค่าของความกตัญญูและต่อครอบครัว ประเทศเกาหลีได้เตรียมแผนเพื่อรับมือกับปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหลายแผน แผนแรกคือ แผน 5 ปีเพื่อการพัฒนาหลักประกันสังคม (Five-Year Plan of Social Security Development) ปี 1998 แผนนี้มี 4 สาขาหลักที่ต้องการพัฒนาคือ 1) ขยายการครอบคลุมโครงการรักษารายได้ของผู้สูงอายุให้กว้างขวางขึ้น 2) เพิ่มคุณภาพการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้สูงอายุ 3) ขยายโอกาสการมีส่วนร่วมในสังคมให้ผู้สูงอายุ และ 4) เพิ่มจำนวนสถาบันที่ดูแลผู้สูงอายุ ยังมีอีก 2 แผน คือ แผนระยะกลางและยาวเพื่อนโยบายสุขภาพและสวัสดิการของผู้สูงอายุ (Mid and Long-term Plan for Health and Welfare Policies for the Elderly) และวิสัยทัศน์ด้านสวัสดิการสำหรับสหัสวรรษใหม่ปี 2010 (New Millennium Welfare Vision 2010) แต่ Choi ไม่ได้ให้รายละเอียดใดๆเกี่ยวกับแผนทั้ง 2 นี้ แท้จริงแล้ว ความเป็นห่วงของ Choi มิใช่เรื่องไม่มีแผน แต่เป็นเรื่องที่แผนเหล่านี้ร่างขึ้นโดยไม่มีแผนการเงินกำกับ ซึ่งทำให้โอกาสที่จะมีการปฏิบัติตามแผนจริงค่อนข้างยาก

ประเทศสิงคโปร์

นโยบายผู้สูงอายุ ปรัชญาพื้นฐานของนโยบายสังคมในสิงคโปร์คือ เน้นที่การพึ่งตนเองของปัจเจกบุคคลมากกว่าการพึ่งรัฐ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่ปัจเจกบุคคลมีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือ รัฐก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ปรัชญาพื้นฐานนี้สะท้อนในนโยบายผู้สูงอายุด้วย นโยบายผู้สูงอายุของสิงคโปร์สามารถสรุปได้จากคำพูดของนายโก๊ะจ๊กตง ท่านนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ดังนี้ "เรา

ต้องการให้ชาวสิงคโปร์มีอายุมากขึ้นอย่างมีศักดิ์ศรีและคงบทบาทที่เข้มแข็งในสังคม เราต้องการให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมในชีวิตครอบครัวและสังคมอย่างแข็งขัน... เราจำเป็นต้องรักษาความสมานฉันท์ระหว่างคนต่างรุ่น สิงคโปร์ควรเป็นบ้านที่ดีที่สุดสำหรับคนทุกกลุ่มอายุ⁴ แนวปฏิบัติจากนโยบายดังกล่าวจะถือว่าครอบครัวเป็นแหล่งดูแลผู้สูงอายุที่ดีที่สุด รัฐและชุมชนจะพยายามให้การสนับสนุนช่วยเหลือครอบครัวที่ต้องทำหน้าที่นี้ให้ผ่อนภาระลงและให้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับโครงการหรือแผนปฏิบัติที่เกิดขึ้น เช่น การออกกฎหมายในปี 1994 ว่าด้วยการดูแลพ่อแม่ (Maintenance of Parents Act) ที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่บุตรต้องดูแลพ่อแม่ แต่รัฐก็ให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินสนับสนุนบุตรที่ดูแลพ่อแม่ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันเป็นเงิน S\$4,500 ต่อปี หรือเป็นเงิน S\$3,500 ต่อปี สำหรับบุตรที่ดูแลพ่อแม่ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน นอกจากนี้ยังให้สิทธิพิเศษในการซื้อที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้ที่อยู่อาศัยของพ่อแม่ ให้สิทธิพิเศษการเช่าที่อยู่อาศัยต่างๆ เช่น ลดค่าเช่าหรือให้เช่าได้ยาวนานขึ้น จัดให้มีรายการลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ จัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน เป็นต้น ในเรื่องการช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า นั้น จะเน้นที่การเพิ่มโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น การเพิ่มอายุการเกษียณจาก 55 ปี เป็น 60 ปี การปรับฐานค่าจ้างให้เอื้อต่อการจ้างผู้สูงอายุ การจัดโครงการอบรมสาธารณะที่เน้นไปที่ผู้สูงอายุ ตลอดจนการปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

หลักประกันด้านรายได้ เครื่องมือการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุในสิงคโปร์คือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางหรือ Central Provident fund-CPF ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1955 ชาวสิงคโปร์ที่ทำงานทุกคน (ยกเว้นผู้ที่ทำงานชั่วคราวและผู้ที่ทำงานไม่เต็มเวลา ตลอดจนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ข้าราชการพลเรือนและแรงงานต่างชาติ) จะมีเงินสะสมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางโดยเก็บใน 3 บัญชีคือ บัญชีทั่วไป บัญชีเฉพาะและบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) เงินที่สะสมใน 2 บัญชีแรกสามารถทยอยถอนออกไปได้เมื่อบุคคลมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป แต่ก่อนอายุดังกล่าวเงินบางส่วนสามารถถอนออกไปเพื่อใช้ในการลงทุน การซื้อที่อยู่อาศัยและเพื่อการศึกษาของบุตร ส่วนบัญชีที่สามสำรองไว้เพื่อรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลเท่านั้น ในปัจจุบัน ร้อยละ 33.5 ของผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีเงินสะสมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ร้อยละ 61.6 ของบุคคลเหล่านี้ตอบว่าเงินออมในบัญชีดังกล่าวไม่เพียงพอ ดังนั้น บุตรยังคงเป็นแหล่งรายได้เสริมที่สำคัญของผู้สูงอายุ

⁴ "We want Singaporeans to age with dignity and to remain actively involved in society. We want them to be actively engaged in family and community life. And, ... we must maintain a strong sense of cohesion between the generations. Singapore should be the best home for all ages" (Mehta, 2001a, p. 9)

นอกจากการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางแล้ว ยังมีอีก 2 โครงการที่ออกแบบเพื่อเป็นตาข่ายทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ โครงการแรกเป็นโครงการช่วยเหลือทางสังคม (Public/Social Assistance Scheme) ซึ่งมีเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างเข้มงวด สำหรับผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการนี้ จะได้รับเบี้ยยังชีพไม่เกิน S\$230 (ประมาณ US\$135) ต่อเดือน และจะพลอยได้รับบริการด้านการแพทย์ฟรีด้วย ในปี 1999 มีผู้สูงอายุ 1,789 คนที่ได้รับความช่วยเหลือภายใต้โครงการนี้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือทั้งหมดของโครงการ บุคคลกลุ่มอื่นที่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการนี้ประกอบด้วยเด็กที่ยังช่วยตนเองไม่ได้ ผู้ทุพพลภาพหรือผู้ที่ทำงานไม่ได้เนื่องจากเหตุผลด้านสุขภาพ โครงการที่ 2 คือ Medifund Scheme ซึ่งเป็นกองทุนช่วยเหลือคนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลได้

นอกเหนือจากหลักประกันด้านรายได้ด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและโครงการสงเคราะห์ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีความพยายามที่จะเลื่อนการเกษียณอายุออกไปเพื่อให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานได้นานขึ้น ในปี ค.ศ. 1999 มีการกำหนดการเกษียณอายุจาก 60 ปี เป็น 62 ปี แต่ผลทางปฏิบัติยังไม่มากนักเพราะอัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานของคนสิงคโปร์ที่มีอายุใกล้เป็นหรือเป็นผู้สูงอายุแล้วยังคงต่ำอยู่ อัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานของผู้ที่มีอายุระหว่าง 55-64 ปีคือร้อยละ 43 ซึ่งต่ำกว่าประเทศญี่ปุ่น เกาหลีและฮ่องกงที่มีอัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานของประชากรในกลุ่มอายุเดียวกันเท่ากับร้อยละ 67, 64 และ 52 ตามลำดับ (Mehta, 2001a, p.20) ทั้งนี้เกิดจากเหตุผลทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน ตัวอย่างความพยายามด้านการเพิ่มอุปสงค์การจ้างผู้สูงอายุทำงาน เช่น การลดอัตราเงินสมทบของนายจ้างที่จ้างผู้สูงอายุหรือการกำหนดอัตราค่าจ้างตามความสามารถมากกว่าตามอาวุโส เป็นต้น ส่วนตัวอย่างความพยายามด้านการเพิ่มอุปทาน เช่นการจัดการฝึกอบรมที่เหมาะสมสำหรับผู้ใหญ่ตลอดจนการสร้างสิ่งแวดล้อมในที่ทำงานที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของสิงคโปร์เน้นที่การใช้เงินออมของตนเองก่อน หากเงินที่ออมไว้ไม่เพียงพอ เครื่องมือถัดไปคือ การประกันสุขภาพและการขอรับการสงเคราะห์ตามลำดับ ดังได้กล่าวมาแล้วเงินส่วนหนึ่งที่จ่ายสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (CPF) จะถูกเก็บอยู่ในบัญชีที่เรียกว่า Medisave ซึ่งจะใช้เมื่อตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเท่านั้น นอกจากนี้ทุกคนยังสามารถซื้อการประกันสำหรับการเจ็บป่วยที่ต้องเสียเงินมากๆ (Medishield for Catastrophic Illnesses) ด้วยเบี้ยประกันที่ต่ำโดยความสมัครใจอีกด้วย สำหรับผู้ที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาในโรงพยาบาล สามารถสมัครเพื่อขอรับการสงเคราะห์จากโครงการ Medifund ได้ซึ่งจะเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายหลังจากที่ใช้เงินจากแหล่งอื่นหมดแล้ว

นอกเหนือจากหลักประกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐยังมีโครงการอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลของผู้สูงอายุบางส่วนโดยผ่านผู้ให้บริการอีกด้วย เช่นรัฐจะอุดหนุนค่าตรวจรักษาผู้สูงอายุในคลินิกหรือโพลีคลินิกส่วน

บุคคลประมาณร้อยละ 75 เป็นต้น ส่วนค่ารักษาในโรงพยาบาลนั้นจะมีระดับการอุดหนุนแตกต่างกันตามชั้นของคนไข้ เช่น คนไข้ Class C จะได้รับการอุดหนุนร้อยละ 80 Class B2 ได้รับการอุดหนุนร้อยละ 65 และ Class B1 ได้รับการอุดหนุนร้อยละ 20 เป็นต้น

ในเรื่องการเข้าถึงบริการด้านที่อยู่อาศัยนั้น นโยบายหลักของประเทศสิงคโปร์คือต้องการให้ผู้สูงอายุอยู่ในครัวเรือนเดียวกับบุตรหรือคู่สมรสของบุตรให้มากที่สุด หากอยู่ในครัวเรือนเดียวกันไม่ได้จริงๆ ก็พยายามให้ผู้สูงอายุและบุตรหรือคู่สมรสของบุตรมีบ้านอยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อจะได้ดูแลกันสะดวกยิ่งขึ้น ผลจากนโยบายนี้พบว่าร้อยละของผู้สูงอายุในสิงคโปร์ที่อาศัยอยู่กับบุตรนั้นสูงกว่าในประเทศฟิลิปปินส์ ไทยและเวียดนาม (อ้างใน Mehta, 2001a, p.15) การที่นโยบายนี้ประสบความสำเร็จเพราะสิงคโปร์มีข้อจำกัดเรื่องที่อยู่อาศัยมาก และที่อยู่อาศัยส่วนมากก็เป็นของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงมีเครื่องมือที่จะเอื้อประโยชน์แก่ผู้ที่ปฏิบัติตามนโยบายได้มาก เช่น การให้สิทธิการเช่าบ้านของรัฐแก่ครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นอยู่ด้วยกันก่อน หรือการให้เบิกเงินจากกองทุน CPF ในอัตราที่สูงขึ้นถ้าเป็นการซื้อบ้านในบริเวณเดียวกับบ้านของบิดาหรือมารดา เป็นต้น

ทิศทางของนโยบายในอนาคต ในปี 2001 กระทรวงพัฒนาชุมชนและการกีฬา (The Ministry for Community Development and Sports) ได้ร่างแผนหลัก 5 ปีสำหรับการดูแลผู้สูงอายุโดยมีกลยุทธ์หลัก 3 ข้อคือ หนึ่ง สร้างระบบการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ นั่นคือเน้นการสร้างศูนย์ที่สามารถให้บริการหลากหลายรูปแบบที่ทำให้ไม่ต้องมีการย้ายผู้สูงอายุจากศูนย์หนึ่งไปยังอีกศูนย์หนึ่งเมื่อความต้องการของผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงไปเมื่ออายุมากขึ้น เน้นศูนย์ที่เป็นแบบ one-stop center ที่เชื่อมโยงกับศูนย์ของชุมชนซึ่งจะเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งที่ช่วยตนเองได้และไม่ได้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ยังช่วยตนเองได้เป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่ช่วยตนเองไม่ได้ในชุมชนเดียวกัน สอง ปรับปรุงนโยบายการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ โดยเรื่องนี้จะเน้นที่ระบบการอุดหนุนในอุตสาหกรรมผลิตบริการเพื่อผู้สูงอายุให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในเรื่องการอุดหนุนนั้นจะมีหลายระดับแตกต่างกันตามรายได้ของผู้รับบริการ ส่วนในเรื่องประสิทธิภาพนั้นจะใช้ระบบการแข่งขันในตลาดโดยผู้ที่ประมูลด้วยราคาที่ต่ำที่สุดจะได้เป็นผู้ผลิตบริการนั้นๆ และ สาม จัดให้มีโครงการอย่างต่อเนื่องเพื่อผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังช่วยตนเองได้ ผู้สูงอายุที่ช่วยตนเองไม่ได้และผู้ให้การดูแลผู้สูงอายุ สิ่งนี้ Kalyani K. Mehta ซึ่งเป็นผู้เขียนรายงานของประเทศสิงคโปร์เห็นว่าต้องเร่งทำคือการทำให้ความรู้แก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นโรค Alzheimer หรือ Parkinson เป็นต้น

นอกเหนือจากกลยุทธ์ทั้งสามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีก 2 เรื่องที่ประเทศสิงคโปร์คาดว่าจะดำเนินการในอนาคตอันใกล้ นั่นคือ การเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของคนอายุ 55-64 ปี วิธีการต่างๆที่จะดำเนินการ

มืออาชีพ การฝึกอบรมผู้สูงอายุให้มีทักษะที่เป็นที่ต้องการมากขึ้น การให้สิ่งจูงใจแก่นายจ้างในการจ้างผู้สูงอายุเข้าทำงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างที่มีความยืดหยุ่นมากกว่ากำหนดตามวัยวุฒิ เป็นต้น อีกโครงการหนึ่งคือการสร้างโครงการประกันสุขภาพสำหรับการเจ็บป่วยที่เป็นเหตุให้เกิดทุพพลภาพและต้องรับการดูแลระยะยาว ระบบประกันที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายของผู้เจ็บป่วยประเภทนี้ ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งซึ่งเหมือนกับข้อเสนอแนะในประเทศเกาหลีคือ แม้โครงการในปัจจุบันจะเหมาะสมกับผู้สูงอายุในขณะนี้ แต่ผู้สูงอายุในอนาคตจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงขึ้น มีฐานะดีและมีความคาดหวังในคุณภาพของชีวิตที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงต้องมี การปรับโครงการให้บริการผู้สูงอายุให้เหมาะสม นอกจากนี้ ในอนาคต จำนวนบุตรที่ดูแลผู้สูงอายุจะมีน้อยลง อาจต้องเริ่มพิจารณาให้ห้องดูแลที่หรือญาติดูแลญาติมากขึ้นด้วย

ฮ่องกง

นโยบายผู้สูงอายุ ไม่มีนโยบายผู้สูงอายุในช่วงที่ฮ่องกงอยู่ภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักร แต่เมื่อปัญหาของผู้สูงอายุเริ่มเป็นที่ประจักษ์มากขึ้น รัฐบาลในสมัยนั้นจะแก้ปัญหาด้วยการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องขยายบริการในเรื่องที่ขาดแคลนต่างๆเป็นการเฉพาะหน้า ดังนั้น การให้บริการจึงขึ้นลงตามแต่สภาพเศรษฐกิจจะอำนวยและการขยายบริการเหล่านั้นก็ไม่มี การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานแต่อย่างใด ได้มีการจัดทำแผนโครงการต่างๆสำหรับผู้สูงอายุขึ้น ในปี ค.ศ. 1977 และ 1982 แผนและโครงการต่างๆเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มเสี่ยงในสังคม บริการที่จัดให้ผู้สูงอายุนั้นไม่เพียงพอและชี้ให้เห็นความสำคัญของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆที่จัดบริการเพื่อผู้สูงอายุ ผลงานในช่วงนั้นคือ การจัดตั้งศูนย์บริการรูปแบบต่างๆสำหรับผู้สูงอายุ เช่น Social centers for the elderly, Multi-services centers for the elderly, Home help services และ Day care centers เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อผู้สูงอายุจนกระทั่งในปี 1987 ผลงานของคณะกรรมการชุดนี้ยังคงเป็นการสะท้อนปัญหาเดิมๆที่ยังคงมีอยู่ แต่เริ่มมีการเน้นบทบาทของชุมชนและมีการประสานบริการระหว่างบ้านและสถาบันมากขึ้น ระหว่างปี ค.ศ. 1990-1996 ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายก่อนที่ฮ่องกงจะกลับไปอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีการเปลี่ยนแปลงคำจำกัดความของผู้สูงอายุจากเดิมหมายถึงผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป และมีข้อเสนอให้มีโครงการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังไม่ก้าวหน้ามากนัก ในปี ค.ศ. 1997 ฮ่องกงกลับไปอยู่ในการปกครองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้ว่าการของฮ่องกงจึงได้ตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุ (Elderly Commission) ขึ้นโดยมีหน้าที่ "ให้ข้อเสนอแนะ กำหนดนโยบายและโครงการเพื่อเผชิญกับความท้าทายอันเกิดจากการสูงอายุของประชากร เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ ด้วยการเพิ่มคุณภาพและความกระตือรือร้นในชีวิต ตลอดจน

ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างรุ่น และสนองนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ผู้สูงอายุได้รู้สึกถึงความมั่นคงในชีวิต รู้สึกถึงความเป็นที่ต้องการ มีสุขภาพที่ดีและมีคุณค่า”⁵ ผลงานในช่วงนี้ มีการให้ความสำคัญต่อเรื่องที่อยู่อาศัยด้วย นอกเหนือจากเรื่องการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลซึ่งมีการดำเนินการมาก่อนหน้านั้นแล้ว

หลักประกันด้านรายได้ ผู้สูงอายุในฮ่องกงในปัจจุบันส่วนมากมีการศึกษาต่ำ มีเงินออมน้อย ไม่ได้ทำงานและไม่มีบำนาญ ทั้งนี้เพราะก่อนปี ค.ศ. 2001 ฮ่องกงไม่เคยมีโครงการใดๆเพื่อรักษารายได้ของคนทำงานที่ต้องกลายเป็นผู้สูงอายุในที่สุด ดังนั้นจึงมีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 15 ที่ต้องพึ่งสวัสดิการของรัฐ ประเภทใดประเภทหนึ่งดังต่อไปนี้ ประเภทแรกคือ Old Age Allowance หรือ เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ผู้ขอรับสวัสดิการประเภทนี้จะได้รับเงินประมาณ US\$90 ต่อเดือนโดยไม่ต้องมีการทดสอบความจำเป็น ประเภทที่สองคือ Comprehensive Social Security Benefits ซึ่งผู้ขอรับสวัสดิการจะได้รับเงินประมาณ US\$250 ต่อเดือน และประเภทที่สามคือ Disability Allowance หรือเบี้ยยังชีพสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ อย่างไรก็ตาม คาดว่าจะมีผู้สูงอายุที่ยากจนอีกไม่น้อยที่ไม่ได้รับเงินสวัสดิการจากโครงการเหล่านี้เลย ตั้งแต่ มกราคม ปี 2001 เริ่มมีกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุในอนาคตมีหลักประกันของรายได้เพิ่มขึ้น จากรายงานของประเทศฮ่องกงจะเห็นว่า โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุยังล่าช้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับความก้าวหน้าด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ลักษณะเฉพาะของฮ่องกงซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษเป็นเวลานานและความไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคตทางการเมืองในระหว่างนั้นน่าจะมีส่วนที่ทำให้ระบบการประกันรายได้ของผู้สูงอายุไม่พัฒนาเท่าที่ควร

หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น รัฐบาลฮ่องกงเลือกแนวทางการสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพด้วยการให้รัฐเป็นผู้ผลิตและเป็นผู้จัดสรรรายใหญ่ของประเทศ ภาครัฐผลิตบริการรักษาคนไข้ในถึงร้อยละ 92 ของบริการคนไข้ในทั้งหมด ส่วนภาคเอกชนผลิตบริการคนไข้นอกถึงร้อยละ 85 ของบริการคนไข้นอกทั้งหมด นโยบายการตั้งราคาในสถานให้บริการของรัฐเป็นตัวกำหนดสำคัญที่ทำให้บริการทางการแพทย์ภาคเอกชนในประเทศหนึ่งๆเติบโตได้หรือไม่ ในฮ่องกง แม้มีความแตกต่างในราคาของบริการคนไข้นอกระหว่างสถานบริการของรัฐและเอกชนอยู่บ้าง (ค่าตรวจรักษาในคลินิกเอกชนและของรัฐคือ US\$20

⁵ "The primary aim and objective of the Elderly Commission is to assist Hong Kong SAR Government. Through rendering appropriate advice, in formulating effective policies and programmes to meet the challenges brought about by an ageing population. To strengthen our care for the elderly, we need to improve their quality of and zeal of life, step up the intergenerational communications and implement the Government's policy objectives of providing the elderly with a sense of security, a sense of belonging and a feeling of health and worthiness." (Chan, 2001a, p.14)

US\$5 ตามลำดับ) แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็ยังน้อยกว่าราคาของบริการคนไข้ในมาก (รายจ่ายทุกประเภท รวมกันต่อวันสำหรับการเป็นคนไข้ในโรงพยาบาลของรัฐคือ US\$8 (Chan, 2001a, p.9) นั่นคือเหตุผลหลักที่ทำให้บริการคนไข้ในภาคเอกชนเติบโตไม่ได้ อย่างไรก็ตาม บริการคนไข้ในของรัฐก็ขาดแคลนมาก การเข้าถึงบริการ specialist โดยเฉลี่ยต้องคอยประมาณ 3 เดือน การผ่าตัดที่ไม่เร่งด่วนโดยเฉลี่ยต้องคอยประมาณ 9 เดือน เป็นต้น ปัญหาลักษณะนี้เกิดในทุกประเทศที่เลือกใช้แนวทางสร้างหลักประกันโดยให้รัฐเป็นผู้ผลิตและจัดสรรรายใหญ่ ประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นต้นแบบของระบบในฮ่องกงก็มีปัญหาในทำนองเดียวกัน แต่ในสหราชอาณาจักรมีระบบประกันสุขภาพโดยความสมัครใจเข้ามาเสริม การประกันสุขภาพดังกล่าวเป็นเครื่องมือให้ผู้ที่มีรายได้ระดับกลางขึ้นไปสามารถหันไปใช้บริการจากภาคเอกชนซึ่งมีคุณภาพและความสะดวกเหมาะสมกับความสามารถในการจ่ายของเขามากขึ้น ในอนาคต คาดว่าฮ่องกงคงต้องมีระบบประกันสุขภาพเข้ามาเสริมด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้รัฐหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่ใช่รัฐ (NGO) ยังเป็นผู้จัดการให้แก่ผู้สูงอายุในสถาบัน และ nursing home ต่างๆ อีกด้วย โดยรัฐเป็นผู้แบกภาระค่าใช้จ่ายจากภาษีทั่วไป ดังนั้น จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนบริการเหล่านี้เช่นเดียวกัน อีกทั้งคุณภาพของบริการก็อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำด้วย ในขณะนี้ มีโครงการนำร่องเพื่อให้เอกชนแข่งขันการผลิตบริการเหล่านี้โดยรัฐจะกลายเป็นผู้ซื้อที่คอยควบคุมเรื่องคุณภาพแทน โดยหวังว่าการแข่งขันจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น

โดยเหตุที่ฮ่องกงเป็นประเทศที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากที่สุดในบรรดาประเทศที่ทำการสังเคราะห์ครั้งนี้ ดังนั้น แรงกดดันของค่าใช้จ่ายเพื่อผู้สูงอายุมีความรุนแรงและปรากฏชัดมากกว่าประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ ฮ่องกงจึงมีความริเริ่มหลายอย่างเพื่อลดแรงกดดันนี้ หนึ่งในความคิดริเริ่มนั้นคือ การจัดทีมงานเพื่อออกไปประเมินสุขภาพกายและใจของผู้สูงอายุในครัวเรือน เป้าหมายหลักของทีมงานคือการพยายามประเมินความต้องการบริการทางการแพทย์ที่แท้จริงตลอดจนให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ในครัวเรือนและชุมชนได้นานที่สุด นอกจากนี้ก็มีโครงการหลากหลายเพื่อเชิญชวนให้ผู้สูงอายุรู้จักดำเนินชีวิตที่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น

ในเรื่องหลักประกันการเข้าถึงบริการที่อยู่อาศัยนั้น Chan ผู้เขียนมิได้ให้รายละเอียดไว้ แต่ในอนาคตมีแผนที่จะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวให้นานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในลักษณะเดียวกับที่ดำเนินการในประเทศสิงคโปร์ ดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ทิศทางของนโยบายในอนาคต ภาพของผู้สูงอายุที่ชาวฮ่องกงต้องการเห็นคือ ให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่ามี ความมั่นคงในชีวิต เป็นที่ต้องการ มีสุขภาพดีและมีคุณค่า (sense of security, sense of belonging and sense of health and worthiness) ดังนั้นแผนต่างๆในอนาคตจะดำเนินการเพื่อพยายามบรรลุเป้าหมาย

เหล่านี้ ในเรื่องของความมั่นคงในชีวิต จะยังคงส่งเสริมให้ตนเองและครอบครัวมีบทบาทมากที่สุด แหล่งสุดท้ายจึงเป็นการช่วยเหลือจากรัฐ การออกกฎหมายบังคับให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Mandatory Provident Fund) ในปี 2001 จะเป็นหลักประกันหนึ่งที่สำคัญของผู้สูงอายุในอนาคต ส่วนในเรื่อง Sense of belonging นั้นนโยบายและแผนปฏิบัติจะครอบคลุมเรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องการช่วยเหลือจากชุมชนและเรื่องการดูแลในครอบครัวเป็นหลัก ตัวอย่าง เช่น ให้สิทธิพิเศษเรื่องที่อยู่อาศัยบ้านแก่ครอบครัวที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีกลุ่มเป้าหมายที่ผู้สูงอายุ ในระดับชุมชนจัดให้มีโครงการเพิ่มการสนับสนุนแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ ปรับปรุงวิศวกรรม (reengineer) บริการที่ให้ตามบ้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้ความสนใจเป็นพิเศษสำหรับการดูแลผู้สูงอายุที่มีอาการเสื่อม (dementia) ประเภทต่างๆ ในระดับครอบครัว ให้มีการอุดหนุนครอบครัวที่ดูแลผู้สูงอายุด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุน สำหรับเรื่องสุขภาพนั้น หลักใหญ่คือคำว่า positive and productive ageing นั่นคือ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุยังคงมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเข้มแข็ง ส่งเสริมการเป็นอาสาสมัคร การคงทำกิจกรรมที่ตนเองเคยสนใจและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างรุ่น เป็นต้น

ในเรื่องการให้บริการ ในอดีตรัฐเป็นผู้ผลิตรายใหญ่หรือเป็นผู้อุดหนุนการผลิตขององค์การสาธารณประโยชน์ ในอนาคต แนวทางจะหันไปให้เอกชนแข่งขันกันผลิตมากขึ้นโดยรัฐจะกลายเป็นผู้ซื้อบริการรายใหญ่ซึ่งจะมีอำนาจการต่อรองสูงทั้งในเรื่องคุณภาพและราคาของบริการที่จะทำให้เอกชนต้องผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การอุดหนุนซึ่งเคยให้กับหน่วยผลิตเท่านั้น ในอนาคต การอุดหนุนบางส่วนอาจให้โดยตรงกับผู้สูงอายุด้วยซึ่งจะเป็นการเพิ่มอำนาจการเลือกบริการของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม Chan ซึ่งเป็นผู้เขียนดูเหมือนไม่ค่อยมั่นใจว่าจะทำตามแผนที่กล่าวมาข้างต้นได้ทั้งหมด สิ่งที่จะเป็นอุปสรรคมีอาทิ การขาดข้อมูลขาดแผนปฏิบัติการ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และที่สำคัญคือนักการเมืองส่วนมากยังไม่เห็นว่าปัญหาผู้สูงอายุเป็นปัญหาเร่งด่วน

2. บทวิเคราะห์

นโยบายผู้สูงอายุ จากที่บททบทวนมานี้จะเห็นว่าพัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุของประเทศต่างๆ นั้นสัมพันธ์กับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงทางประชากร (Demographic Transition) ของประเทศนั้นๆ อย่างเป็นปกติ ในขณะที่ประเทศอยู่ในขั้นต้นๆ ของการเปลี่ยนแปลงทางประชากร⁶ การตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาของผู้สูง

⁶ คำว่า "การเปลี่ยนแปลงทางประชากร (Demographic transition)" เป็นคำที่ใช้อธิบายแบบแผนการเปลี่ยนแปลงในอัตราเกิดและตายของประชากรที่เกิดขึ้นคล้ายๆ กันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเริ่มต้นด้วยสภาวะที่ทั้งอัตราเกิดและอัตราตายสูงที่ระดับใกล้เคียงกัน เมื่อ

อายุยังมีน้อย ทั้งนี้เพราะครอบครัวยังคงสามารถรองรับปัญหาเหล่านั้นได้ค่อนข้างดี ปัญหาของผู้สูงอายุจึงมักมิได้ถูกมองหรือได้รับการปฏิบัติและจัดการอย่างปัญหาเฉพาะ แต่จะได้รับการปฏิบัติหรือจัดการเพียงเดียวกับปัญหาความยากจนทั่วไป แม้จะมีความตระหนักว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกอยู่ในกลุ่มยากจนก็ตาม ในขั้นนี้ การแก้ไขปัญหาล้วนมากจึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยรัฐจะสร้างบริการต่างๆขึ้นมาเพื่อรองรับความต้องการเหล่านั้น โดยมักใช้โครงสร้างการบริหารของรัฐที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในระยะนี้ในเกือบทุกประเทศคือขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้เพราะการให้บริการผู้สูงอายุนั้นมีหลากหลายลักษณะและต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กลุ่มเป้าหมายในการจัดบริการของรัฐมักเริ่มต้นที่กลุ่มยากจนก่อน ทั้งนี้เพราะครอบครัวตั้งแต่ระดับคนชั้นกลางขึ้นไปยังสามารถจัดการกับปัญหาผู้สูงอายุได้ค่อนข้างดี บริการส่วนมากที่รัฐจัดให้จะเป็นการให้บริการในสถาบันตามความจำเป็นและมักเป็นการจัดในรูปแบบการให้สวัสดิการ การจัดบริการผู้สูงอายุโดยภาคเอกชนมีบ้าง แต่จะปรากฏในเมืองใหญ่และสำหรับผู้มีรายได้ค่อนข้างสูงเท่านั้น

แต่เมื่อเวลาผ่านไป บริการต่างๆที่รัฐจัดให้จะไม่เพียงพอ ทั้งนี้เพราะจำนวนผู้สูงอายุมีมากขึ้น ความสามารถของครอบครัวในการแบกรับภาระเหล่านั้นลดลง เพราะจำนวนบุตรที่จะดูแลผู้สูงอายุน้อยลงผนวกกับอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้หญิงเพิ่มขึ้นด้วย ทำให้ผู้สูงอายุในครอบครัวของคนชั้นกลางต้องมองหาบริการต่างๆ ภายนอกสถาบันครอบครัว ทั้งนี้เพราะสถาบันครอบครัวไม่สามารถผลิตบริการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพออีกต่อไป แต่การจัดบริการรูปแบบเดิมที่เน้นการจัดให้แก่คนยากจน เป็นแบบสวัสดิการและเป็น การให้บริการในสถาบันจะไม่เหมาะสมอีกต่อไป ดังนั้น วิวัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุจึงเปลี่ยนไป ทิศทางที่คล้ายๆกันของทุกประเทศคือจะไม่เน้นที่การให้บริการในสถาบันอีกต่อไป แต่จะหันไปเน้นที่การให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีศักดิ์ศรีมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศที่ทำการ ทบทวนทั้ง 5 ประเทศล้วนมีวัฒนธรรมที่เน้นการที่บุตรต้องตอบแทนพระคุณของบิดามารดาและมีค่านิยมที่ ให้คุณค่าแก่สถาบันครอบครัวและชุมชนสูง ดังนั้น แนวปฏิบัติจึงถือว่าครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักใน การดูแลผู้สูงอายุ แต่จะมีมาตรการต่างๆเพื่อแบ่งเบาภาระของครอบครัวและชุมชนที่ให้การดูแลผู้สูงอายุ

เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาขึ้น จะเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยอัตราการตายมักจะลดลงก่อน เมื่อเวลาผ่านไปช่วงหนึ่งแล้ว อัตราเกิด จะลดตามจนกระทั่งทั้งอัตราเกิดและอัตราตายกลับมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกันอีกครั้งหนึ่งที่ระดับต่ำ ซึ่งถือว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลง ทางประชากรเกิดครบถ้วนแล้ว กระบวนการดังกล่าวมักแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ขั้นต้น ขั้นกลางและขั้นปลายของการเปลี่ยนแปลงทาง ประชากรเพราะในแต่ละขั้นตอนจะสะท้อนอัตราการเป็นภาระของเด็กและผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน ในขั้นต้นอัตราการเป็นภาระของเด็กจะ ค่อยๆลดต่ำลง ส่วนขั้นปลายอัตราการเป็นภาระของผู้สูงอายุจะค่อยๆเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ขั้นกลางนั้นเป็นช่วงที่อัตราการเป็นภาระทั้ง เด็กและผู้สูงอายุจะต่ำ และเป็นช่วงที่โครงสร้างทางอายุของประชากรเอื้อต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่นๆ เช่น การให้ความรู้แก่ประชาชนทุกวัยให้รู้จักเตรียมตัวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความเข้าใจในเรื่องสุขภาพและเรื่องสังคม สร้างสังคมที่คนทุกรุ่นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเข้าใจกัน ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางการเปลี่ยนแปลงของประชากรมากกว่า เช่น ฮอลแลนด์และสิงคโปร์จะสามารถผลิตโครงการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้หลากหลายกว่า ประเทศเกาหลีแม้จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูง แต่สัดส่วนของผู้สูงอายุยังต่ำกว่าฮอลแลนด์และสิงคโปร์ ผนวกกับเกาหลีในอดีตเน้นที่นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคม Sung-Jae Choi ผู้เขียนบทความสำหรับประเทศเกาหลีคาดว่าในอนาคต ประเทศเกาหลีจะต้องให้น้ำหนักที่สมดุลมากขึ้นระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับประเทศไทยและมาเลเซียนั้นยังมีโครงสร้างทางอายุของประชากรที่เยาว์วัยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 3 ประเทศ (ทั้งนี้ดูจากอัตราการเป็นมาระของผู้สูงอายุที่ต่ำกว่า) ดังนั้น ยังอาจกล่าวได้ว่าแม้ประเทศทั้งสองนี้จะมีนโยบายผู้สูงอายุระยะยาวที่เน้นครอบครัวและชุมชน การให้ความรู้แก่คนทุกวัยตลอดจนการสร้างหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่แผนปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมยังมีน้อยหรือยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

หลักประกันด้านรายได้ จากที่ทบทวนมาพอสรุปได้ว่าโครงการรักษารายได้สามารถจำแนกเป็น 3 กลุ่มคือ 1) โครงการที่เป็นผลจากการเก็บออมระยะยาวระหว่างที่ยังประกอบอาชีพอยู่แล้วนำเงินออมนั้นไปใช้จ่ายเป็นผู้สูงอายุ 2) โครงการประเภทการให้เงินสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ และ 3) โครงการประเภทเพิ่มโอกาสและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ทำงานและมีรายได้มากขึ้น สำหรับโครงการประเภทที่ 1 นั้นยังจำแนกได้เป็น 2 แบบคือ (ก) แบบ defined contribution ที่เกิดจากเงินออมของผู้ทำงานเองและในกรณีที่ผู้ทำงานเป็นลูกจ้าง นายจ้างจะจ่ายสมทบให้อีกส่วนหนึ่งในนามของลูกจ้าง (มีบางประเทศเท่านั้นที่รัฐร่วมจ่ายสมทบด้วยแต่เป็นส่วนน้อย) เมื่อเกษียณอายุ ผู้ทำงานจะได้รับเงินก้อนที่เกิดจากผลรวมของเงินที่ทุกฝ่ายร่วมจ่ายสมทบรวมดอกผลจากเงินดังกล่าว ปัญหาของวิธีการนี้คือมีโอกาสที่ผู้ได้รับเงินก้อนไปแล้วจะไม่สามารถรักษามาตรฐานการครองชีพในระดับที่พอรับได้ไปตลอดชีวิต ทั้งนี้อาจเกิดจากเหตุที่คาดไม่ถึง เช่น การบริหารเงินที่ผิดพลาด เงินเพื่อสูงมากหรืออายุยืนยาวมาก เป็นต้น ดังนั้น ประเทศที่เลือกโครงการแบบ defined contribution จึงมักวางมาตรการต่างๆในทางปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่าเงินในกองทุนนั้นถูกนำไปใช้เท่าที่จำเป็นและอย่างเหมาะสม ทั้งระหว่างที่ยังทำงานอยู่และหลังจากออกจากงานแล้ว หลักปฏิบัติทั่วไปคือจะนำเงินออมไปเก็บไว้ในหลายบัญชีโดยจะอนุญาตให้มีการเบิกเงินจากแต่ละบัญชีตามวัตถุประสงค์ที่กำกับไว้ในบัญชีนั้นๆเท่านั้น เหตุผลที่มักมีการอนุญาตให้เบิกเงินก่อนการเกษียณอายุได้คือการเบิกเพื่อนำเงินไปลงทุน เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อการศึกษาของบุตรและเพื่อการรักษาพยาบาล แม้หลังเกษียณอายุแล้วก็ยังมีกฎเกณฑ์ในการเบิกเช่น ต้องทยอยเบิกจะเบิกเป็นเงินก้อนไปทั้งหมดไม่ได้ เป็นต้น (ข) แบบ defined benefits ซึ่งมีผู้จ่ายเงินสมทบ

เหมือนในแบบ (ก) แต่เงินสมทบมิได้เก็บในบัญชีของแต่ละคน ประโยชน์ทดแทนจะจ่ายเป็นบำนาญรายเดือนตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ผู้สูงอายุที่ได้รับประโยชน์ภายใต้โครงการแบบ (ข) นี้จะมีความมั่นใจได้มากกว่าว่าจะมีรายได้ไปตลอดชีวิต แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะยาวคือ เมื่อเงินกองทุนใหญ่ขึ้น มักมีแรงกดดันหรือการแทรกแซงจากนักการเมือง ทำให้การบริหารกองทุนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจทำให้กองทุนล้มละลายและไม่สามารถจ่ายบำนาญได้ตามสัญญา นอกจากนี้ ถ้าต้องการให้เงินบำนาญเพียงพอสำหรับรักษามาตรฐานการยังชีพของผู้สูงอายุส่วนใหญ่แล้ว เงินสมทบจำเป็นต้องสูงด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถจ่ายได้ ดังนั้น โครงการบำนาญในหลายประเทศจึงกำหนดไว้ที่ระดับค่อนข้างต่ำ แต่เพื่อรักษารายได้ให้ผู้สูงอายุสามารถมีความเป็นอยู่ที่ไม่แตกต่างจากก่อนเกษียณอายุมากนัก ธนาคารโลกจึงเสนอให้ใช้ระบบการสร้างหลักประกันรายได้โดยใช้ทั้ง 2 แบบผสมกัน กล่าวคือ ใช้แบบ defined benefits เพื่อสร้างหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ และใช้แบบ defined contribution เพื่อเสริมรายได้ให้เพียงพอสำหรับผู้ที่สามารถออมได้มากกว่าเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนบำนาญ

ประเทศต่างๆ ที่พบทวนมาจะมีวิวัฒนาการและความก้าวหน้าของการสร้างหลักประกันด้านรายได้แตกต่างกันอยู่บ้างดังที่สรุปไว้ในตารางที่ 2 ในทุกประเทศจะมีโครงการบำนาญสำหรับบางกลุ่มอาชีพก่อนอันได้แก่ข้าราชการทหารและพลเรือน (และครูในประเทศเกาหลี) อันดับต่อไปจึงเป็นโครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือโครงการบำนาญสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมตามด้วยผู้ประกอบการธุรกิจส่วนบุคคลในเมืองและชนบท ประเทศที่เน้นความเป็นปัจเจกบุคคลสูงจะใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นหลักในการรักษารายได้ของผู้สูงอายุ เช่น สิงคโปร์และมาเลเซีย เพราะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นเพียงการออมในนามของแต่ละบุคคล ไม่มีการโอนรายได้ระหว่างบุคคลภายในโครงการเดียวกัน ช่องกึ่งจะมีกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปี 2001 ซึ่งถือว่าช่องกึ่งค่อนข้างล่าช้าในเรื่องนี้ ส่วนเกาหลีมีกองทุนเกษียณอายุ (Retirement fund) มาตั้งแต่ปี 1953 อันเป็นผลจากกฎหมายแรงงานของประเทศนั้น กองทุนเกษียณอายุของเกาหลีมีลักษณะคล้ายๆ กับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั่วไป เพียงแต่นายจ้างเท่านั้นที่เป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตรา 1 ต่อ 12 ของค่าจ้าง โดยลูกจ้างไม่ต้องร่วมจ่ายสมทบด้วย นอกจากนี้ตั้งแต่ปี 1999 ยังเริ่มมีโครงการบำนาญระดับชาติซึ่งจะเป็นเครื่องมือสร้างหลักประกันรายได้ของผู้สูงอายุในอนาคต ประเทศไทยมีวิวัฒนาการใกล้เคียงกับประเทศเกาหลีคือมีทั้งโครงการบำนาญสำหรับข้าราชการทุกประเภท มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งลูกจ้างเอกชนสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยความสมัครใจ และตั้งแต่ปี 1999 เริ่มมีการบังคับให้ลูกจ้างเอกชนในภาคอุตสาหกรรมเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสุขภาพซึ่งจะทำให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ได้รับบำนาญไปตลอดชีวิตเมื่อเป็นผู้สูงอายุ สัดส่วนของพนักงานที่ครอบคลุมภายใต้โครงการบำนาญในประเทศไทยนี้จะต่ำกว่าของประเทศเกาหลีมากเพราะในประเทศไทยเกาหลีนั้นครอบคลุมผู้ที่ทำธุรกิจส่วนบุคคลและพนักงานในภาคการเกษตรด้วย แต่การครอบคลุมของพนักงานในภาคการเกษตรนั้นรัฐต้องร่วมในการจ่ายเงินสมทบด้วย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ

	มาเลเซีย	ไทย	เกาหลี	สิงคโปร์	ฮ่องกง
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident fund)					
ข้าราชการทหารพลเรือนลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ		X		X	
ลูกจ้างเอกชนภาคทางการ	X	O	X	X	X
ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนบุคคล	O			X	
ผู้ทำงานในภาคการเกษตร				--	--
โครงการบำนาญ (Pension)					
ข้าราชการทหาร พลเรือน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	X	X	X		X
ลูกจ้างเอกชนภาคทางการ		X	X		
ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนบุคคล			X		
ผู้ทำงานในภาคการเกษตร			X		
สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้		X	X	X	X

หมายเหตุ:

- 1) X หมายถึงโครงการที่บังคับตามกฎหมาย ส่วน O หมายถึงโครงการที่การเข้าร่วมเป็นแบบสมัครใจ
- 2) สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้หมายถึงเฉพาะสวัสดิการที่เป็นตัวเงินแก่ผู้สูงอายุเท่านั้น ไม่รวมสวัสดิการประเภทที่ให้เป็นการบริการหรือสิ่งของ หรือการอุดหนุนที่ผ่านผู้ให้บริการ
- 3) ในสิงคโปร์และฮ่องกงมีผู้ทำงานภาคการเกษตรน้อยมากจึงใช้เครื่องหมาย - แทนเพราะผู้เขียนรายงานของประเทศนั้นๆ มิได้กล่าวถึง

ในทุกประเทศที่ทบทวนมา บุตรยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของผู้สูงอายุในปัจจุบันเพราะผู้สูงอายุกลุ่มนี้ส่วนมากไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากโครงการบำเหน็จหรือบำนาญที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรหรือบุตรไม่สามารถเลี้ยงดูได้ รัฐมักจะมีโครงการสงเคราะห์ให้เป็นพิเศษ แต่ทุกประเทศค่อนข้างระมัดระวังในการจัดโครงการที่ให้เงินแก่ผู้สูงอายุโดยตรงเพราะมีโอกาสที่เงินจะถูกผู้สูงอายุหรือสมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ได้ง่าย ดังนั้น การสงเคราะห์ซึ่งมักให้ในรูปของเบี้ยยังชีพที่ต่ำมากและยังกำหนดเงื่อนไขการสงเคราะห์ที่ค่อนข้างเข้มงวด หลายประเทศดูเหมือนยินดีให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้วยการให้บริการโดยตรงหรือให้การสนับสนุนแก่ผู้ให้บริการมากกว่าการให้เป็นเงินแก่ผู้สูงอายุ ประเทศเกาหลี สิงคโปร์และฮ่องกงล้วนมีโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้ยากไร้ทั้งสิ้น ประเทศไทยมีโครงการเบี้ยยังชีพเช่นกันแต่จำนวนเงินที่ให้ต่ำมาก ไม่มีรายงานประสิทธิภาพของการสงเคราะห์ในประเทศอื่นๆ แต่การศึกษา

โครงการเบี้ยยังชีพในประเทศไทยพบว่าวิธีการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพยังไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

สำหรับโครงการประเภทเพิ่มโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุนั้นมีการกล่าวถึงในเกือบทุกประเทศ แต่การดำเนินการให้ได้ผลจริงๆต้องมีโครงการเสริมหลายเรื่อง เช่น การให้สิ่งจูงใจแก่นายจ้างให้จ้างผู้สูงอายุเข้าทำงาน การชักจูงให้ผู้ที่ใกล้เป็นผู้สูงอายุยินดีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานที่ต้องใช้ทักษะสมัยใหม่ซึ่งผู้สูงอายุอาจจะยังไม่มี เป็นต้น แต่ที่สำคัญคือการเปลี่ยนทัศนคติของทั้งผู้สูงอายุเองต่อการทำงานและของนายจ้างที่มีต่อความสามารถของผู้สูงอายุ แต่การเปลี่ยนทัศนคตินั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เกาหลีและสิงคโปร์ดูจะมีความก้าวหน้าในเรื่องเหล่านี้มากกว่าประเทศไทย แต่ทุกประเทศก็อยู่ในขั้นตอนการทดลองโครงการต่างๆทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะการผลักดันโครงการประเภทนี้ต้องคำนึงถึงผลข้างเคียงด้านลบด้วย กล่าวคือต้องระมัดระวังมิให้การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นเหตุให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลงด้วย อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าในอนาคตเมื่อมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้นและผู้สูงอายุมีสุขภาพดีขึ้น มาตรการนี้น่าจะมีความสำคัญมากในการรักษารายได้ของผู้สูงอายุและยังสามารถช่วยบรรเทาแรงกดดันที่มีต่อกองทุนสุขภาพต่างๆได้อย่างมากอีกด้วย

หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการจำเป็นพื้นฐาน โดยเหตุที่การมีรายได้ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้สูงอายุจะได้เข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นเสมอไป ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมักมีโครงการเฉพาะเพื่อสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและที่อยู่อาศัย รายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามอายุและมีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้น หากปราศจากระบบที่ดี แม้คนทั่วไปก็อาจจะมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้ ยิ่งผู้สูงอายุซึ่งมีรายได้ที่ค่อนข้างจำกัดหรือไม่มีเลยย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่ได้รับบริการสุขภาพตามความต้องการที่แท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพจะปล่อยให้ไปเป็นไปตามอำนาจซื้อของเงินในกระเป๋าของแต่ละคนไม่ได้ เพราะจะนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอย่างมาก

แนวทางการสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการสุขภาพมี 2 แนวทางคือ **หนึ่ง** กำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องมีประกันสุขภาพ ทั้งนี้รัฐหรือเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการประกันสุขภาพก็ได้ หรือ **สอง** รัฐเป็นผู้ผลิตบริการด้านสุขภาพพยายาใหญ่ของประเทศและเป็นผู้จัดสรรให้ประชาชนแต่ละกลุ่มเองตามที่เห็นสมควร เช่น อาจคิดค่าบริการแตกต่างกันตามฐานะของผู้ซื้อโดยรัฐจะเป็นผู้ใช้เงินภาษีทั่วไปแบกรับภาระส่วนต่างระหว่างต้นทุนและค่าบริการที่คิดจากผู้ใช้บริการ ปัญหาของแนวทางแรกคือจะจัดระบบประกันสุขภาพอย่างไรจึงจะสามารถลดปัญหาการใช้บริการเกินความจำเป็นอันเนื่องมาจากการมีประกันได้มากที่สุด การให้ผู้มีประกันต้องจ่ายร่วมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ส่วนปัญหาของแนวทางที่ 2 คือการขาดแคลนบริการ เนื่องจากถ้ารัฐ

คิดค่าบริการในอัตราที่ไม่คุ้มทุนและด้วยงบประมาณที่จำกัดรัฐย่อมไม่สามารถผลิตบริการได้เพียงพอกับความ ต้องการ ทั้งนี้ยังไม่ได้พูดถึงปัญหาว่าจะมีเครื่องมืออะไรที่ทำให้การผลิตบริการของรัฐมีประสิทธิภาพในเมื่อรัฐ เป็นผู้ผูกขาดการผลิตรายใหญ่และไม่มีผู้แข่งขันที่ทัดเทียมกัน หรือจะมีเครื่องมืออะไรและเกณฑ์อย่างไรในการจัดสรรบริการให้เกิดความเท่าเทียมกันขึ้นในสังคม

ประเทศทั้ง 5 ที่ทำการสังเคราะห์ใหม่บทความนี้ก็ใช้แนวทางการสร้างหลักประกัน 2 แนวทางที่กล่าวมา นี้ มาเลเซียและฮ่องกงซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมของอังกฤษมีระบบที่คล้ายกับอังกฤษ คือเน้นที่การใช้ แนวทางที่ 2 สำหรับเกาหลีและสิงคโปร์เน้นที่การใช้แนวทางแรกคือการประกันสุขภาพ ประเทศไทยมีลักษณะ เป็นลูกผสมระหว่างแนวทางทั้งสอง นอกจากนี้ ทุกประเทศยังมีโครงการสงเคราะห์เรื่องค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ ยากไร้เสรีมาจากโครงการปกติ โดยจะมีหรือไม่มีโครงการพิเศษเฉพาะผู้สูงอายุก็ได้ แต่ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ มักจะประกอบด้วยผู้สูงอายุในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการสุขภาพ ที่มีคุณภาพ อย่างทั่วถึงและอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อพลเมืองทุกคนยังคงเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับทุกประเทศ นอกจากการสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุดังที่กล่าวมาแล้ว แนวทางที่เป็นกระแสอยู่ในขณะนี้ คือไปเน้นที่การป้องกัน เพราะการป้องกันการยอมประหยัดกว่าการรักษา โครงการประเภทนี้เช่น การจัดอบรมให้ ผู้สูงอายุรู้จักการใช้ชีวิตอย่างถูกต้องและช่วยตัวเองได้นานที่สุด เป็นต้น

สำหรับเรื่องที่อยู่อาศัยนั้น ทุกประเทศต้องการให้ผู้สูงอายุที่ยังพอช่วยตนเองได้อยู่กับครอบครัววนาน ที่สุด โดยจะมีมาตรการต่างๆเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ที่ต้องดูแลสูงอายุ เช่น ให้ความช่วยเหลือในเรื่องปัจจัย และในเรื่องความรู้ในการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่มีหรือไม่สามารถอยู่กับครอบครัว ก็ จำเป็นต้องดูแลผู้สูงอายุภายในสถาบันซึ่งในอดีต การจัดที่อยู่อาศัยในสถาบันมีกลุ่มเป้าหมายที่ผู้สูงอายุที่ยากจน หลายประเทศกล่าวถึงการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุคนที่มียาไ้ระดับกลางซึ่งจะมีมากขึ้น สำหรับการรักษาระยะยาว การให้ครอบครัวและชุมชนเป็นผู้ผลิตบริการยังคงเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดเมื่อ เปรียบเทียบกับการรักษาในสถาบัน ดังนั้น หลายประเทศจึงเริ่มมีโครงการสงเคราะห์โดยผ่านครอบครัวหรือ ชุมชนกันมากขึ้น

3. สรุปบทเรียนสำหรับประเทศไทย

ในระดับนโยบาย ไม่มีความแตกต่างระหว่างประเทศอย่างเด่นชัด เป้าหมายหลักคือต้องการให้ผู้สูง อายุสามารถอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เป็นที่ต้องการของครอบครัวและสังคมและมีความ เข้าใจระหว่างคนต่างรุ่นในสังคม เพื่อให้เกิดสิ่งเหล่านี้ขึ้น ผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีหลักประกันในเรื่องการเงินและการเข้าถึงบริการที่จำเป็นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการด้านการรักษาพยาบาลและเรื่องที่อยู่อาศัย

การสร้างหลักประกันเหล่านี้ทุกประเทศต่างระมัดระวังที่จะไม่นำประเทศไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการซึ่งจะเป็นภาระรายจ่ายของรัฐบาลมากเกินไป ดังนั้น จึงมักเน้นที่การให้ผู้สูงอายุช่วยตนเองก่อน แล้วจึงครอบครัวและชุมชนตามลำดับโดยรัฐจะเป็นแหล่งความช่วยเหลือสุดท้าย สำหรับประสบการณ์ต่างประเทศซึ่งอาจใช้เป็นบทเรียนในประเทศไทยมีดังนี้

1. ควรเน้นหลักการให้ทุกคนรู้จักออมเพื่อใช้ในอนาคตเมื่อตนเองต้องกลายเป็นผู้สูงอายุ นั่นคือเรื่องการประกันสุขภาพรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการบำนาญหรือโครงการสำรองเลี้ยงชีพ ประเทศที่ยังไม่มีโครงการเหล่านี้ล้วนมีตำริที่จะสร้างโครงการประเภทนี้ขึ้นมา ส่วนที่มีแล้วก็ต้องการขยายขอบข่ายให้กว้างขวางขึ้นและปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการสามารถเป็นหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุได้ตลอดชีวิต ประเทศไทยมีทั้งโครงการบำนาญและโครงการสำรองเลี้ยงชีพ แต่ยังมีเคลือบคลุมที่แคบมากจึงต้องเร่งขยายต่อไปให้ครอบคลุมถึงประชาชนทุกคน ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างหลักประกันด้านรายได้มิได้เป็นสาเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่ลูกห่างเหินขึ้นดังที่มีบางคนเป็นห่วงกัน ประเทศที่ทบทวนมาแล้วมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งในเรื่องที่บุตรต้องแสดงความกตัญญูต่อพ่อแม่ทั้งสิ้น แต่ถึงกระนั้นวัฒนธรรมดังกล่าวก็ไม่สามารถหักทวนแรงกดดันที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากร สังคมและเศรษฐกิจได้ ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีหรือไม่มีโครงการประกันรายได้ของผู้สูงอายุก็ตาม ช่องก่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่ไม่เคยมีระบบประกันรายได้ให้ผู้สูงอายุโดยคาดว่าบุตรจะสามารถทำหน้าที่นั้นได้ แต่ในที่สุดก็ยังคงหันมาพึ่งระบบการสร้างหลักประกันรายได้เหมือนประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ

2. ปรับปรุงโครงการสุขภาพสำหรับลูกจ้างเอกชนให้เกิดความมั่นคงและสร้างระบบที่สามารถสร้างหลักประกันแก่ลูกจ้างได้อย่างแท้จริง ในโครงการประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างนั้นกำหนดระดับบำนาญที่ต่ำมากซึ่งไม่น่าจะเพียงพอสำหรับการครองชีพของผู้สูงอายุ (ผู้ที่จ่ายเงินสมทบ 35 ปี จะได้รับบำนาญร้อยละ 35 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ในขณะที่ข้าราชการที่ทำงานในระยะเวลาเดียวกันจะได้รับบำนาญถึงร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย) ดังนั้น จึงควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการสร้างหลักประกันหลายชั้นจากการผสมผสานทั้งแบบ defined benefits และ defined contribution ตามคำแนะนำของธนาคารโลก ส่วนปัญหาเรื่องความมั่นคงของกองทุนสุขภาพของลูกจ้างเอกชนนั้น ควรดำเนินการแก้ไขทันทีเมื่อสภาพเศรษฐกิจอำนวย ช่องทางการแก้ไขคือ เพิ่มอัตราเงินสมทบและเพิ่มอายุเมื่อเริ่มมีสิทธิรับบำนาญจาก 55 ปีเป็น 60 ปีโดยเร็ว แต่ข้อโต้แย้งของลูกจ้างคือผู้ที่มีอายุครบ 55 ปีแล้วมีโอกาสจะถูกให้ออกจากงานสูงซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างเหล่านี้หากไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ปัญหานี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็วด้วยมาตรการเสริมอื่นๆ เช่น การฝึกอบรมผู้สูงอายุและการให้สิ่งจูงใจแก่นายจ้างที่จ้างผู้สูงอายุเข้าทำงาน เป็นต้น

3. การที่ผู้สูงอายุคงทำงานนานขึ้นนั้นมีประโยชน์ทั้งด้านการคงรายได้ของผู้สูงอายุและด้านความรู้สึกว่าตนเองยังมีคุณค่า อีกทั้งยังช่วยเพิ่มความมั่นคงให้กับกองทุนชราภาพอีกด้วย ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ผู้มีอายุระหว่าง 55-64 ปีมีอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานสูงขึ้น มาตรการมีตั้งแต่การยกอายุเกษียณตามปกติขึ้นจนถึงการส่งเสริมให้คงอยู่ในตลาดแรงงานด้วยความสมัครใจ เช่น เลื่อนการเกษียณอายุของข้าราชการหรือของลูกจ้างเอกชนให้สูงกว่า 60 ปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุหรือผู้ใกล้สูงอายุทำงานต่อไปด้วยความสมัครใจยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในปัจจุบัน ทั้งนี้เกิดอุปสรรคทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง แต่เป็นเรื่องที่ต้องพยายามแก้ไขต่อไปด้วยมาตรการเสริมดังที่กล่าวมาแล้วในท้ายของข้อเสนอแนะข้อที่ 2

4. ควรมีการมาตรการส่งเสริมให้ถือว่าบุตรมีหน้าที่ต้องดูแลบุพการีของตนเองและของคู่สมรส ดังเช่นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ก็ควรมีมาตรการช่วยเหลือครอบครัวที่ต้องดูแลผู้สูงอายุด้วย เช่น การให้ผู้ดูแลสามารถนำรายจ่ายของผู้สูงอายุบางส่วนไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ และการให้ความรู้แก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว เป็นต้น

5. สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยตนเองและครอบครัวก็ช่วยเหลือไม่ได้แล้ว ควรพิจารณาให้การอุดหนุนผ่านเครือข่ายชุมชนถ้าชุมชนมีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนดังกล่าวต้องมีความรัดกุมด้วย ส่วนโครงการสงเคราะห์ที่ให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุคนละ 300 บาทต่อเดือนนั้นควรปรับปรุงระบบการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการสนับสนุนอย่างโปร่งใสและยุติธรรม เพื่อจะได้มีความแม่นยำในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น

6. ในเรื่องการเข้าถึงบริการจำเป็นพื้นฐานต่างๆ นั้น ผู้สูงอายุไทยในอนาคตจะเป็นผู้มีการศึกษาสูงและมีฐานะดีขึ้นเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ดังนั้นความคาดหวังในคุณภาพของบริการก็ต้องสูงขึ้นตามด้วย ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านรักษาพยาบาลหรือเรื่องที่อยู่อาศัย บริการที่รัฐเคยจัดให้ โดยเน้นที่กลุ่มคนยากจนจะไม่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในอนาคต จึงควรมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดบริการด้วย เพื่อจะได้มีบริการที่มีคุณภาพหลากหลายตามความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการจ่ายก็ต้องมีการจ่ายร่วมสำหรับบริการเหล่านั้นด้วย

7. ในเรื่องหลักประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพนั้นแม้ประเทศไทยจะได้ชื่อว่ามีหลักประกันการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้สูงอายุในสถานบริการของรัฐโดยไม่ต้องมีการจ่ายร่วมแต่อย่างไร แต่ปัญหาที่ประสบคือ หนึ่ง ความไม่เพียงพอของบริการที่มีคุณภาพซึ่งทำให้ต้องเสียเวลาคอยรับบริการนาน ทำให้ไม่สะดวกสำหรับผู้สูงอายุ และ สองคือเรื่องคุณภาพของบริการซึ่งยังมีความแตกต่างกันมากระหว่างสถานให้บริการของรัฐระดับต่างๆ ระหว่างของรัฐและเอกชน และระหว่างผู้ที่รับการคุ้มครองต่างโครงการ แท้จริงแล้วเรื่องการ

เข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพยังเป็นปัญหาสำหรับคนไทยทุกคน มีค่าใช้จ่ายเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุเท่านั้น และเป็นปัญหาที่ทำให้หายและยังรอการแก้ไขอยู่ นอกจากนี้ควรจัดสถานบริการที่เน้นการให้บริการแก่ผู้สูงอายุมากขึ้น โดยคำนึงถึงเรื่องความสะดวก ไม่ต้องเคลื่อนย้ายผู้สูงอายุมากนัก

8. ควรส่งเสริมวัฒนธรรมครอบครัวใหญ่ที่มีคนหลายรุ่นอาศัยอยู่ร่วมกันซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาของผู้สูงอายุหลายด้านไปพร้อมๆ กัน เช่น แก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ช่วยให้เกิดความเข้าใจระหว่างคนต่างวัยได้ดีขึ้น ผู้สูงอายุสามารถเป็นทั้งผู้รับและผู้ให้บริการภายในครอบครัวซึ่งน่าจะช่วยให้ผู้สูงอายุรู้สึกถึงคุณค่าของตนเองได้ด้วย

9. อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินโครงการเพื่อผู้สูงอายุคือ นักการเมืองและข้าราชการทั่วไปยังไม่เห็นว่าปัญหาผู้สูงอายุเป็นปัญหาที่เร่งด่วน ดังนั้นระดับการดำเนินการจึงยังอยู่ในขั้นของการขยายบริการตามความจำเป็นโดยใช้โครงสร้างการบริหารเดิม ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเท่าที่ควร นอกจากนี้ แม้มีนโยบายและแผนงานที่ดีแต่หากขาดแผนปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดงบประมาณสนับสนุน ก็จะทำให้แผนที่ดีไม่มีโอกาสได้ดำเนินการจริง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ผู้อยากเห็นผู้สูงอายุมีความมั่นคงในชีวิตอย่างแท้จริงต้องพยายามผลักดันต่อไป

10. ประเด็นสุดท้ายที่สำคัญยิ่งในทางภาคปฏิบัติ คือ การจัดทำฐานข้อมูลและมิงงานวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้ครบถ้วน ในบรรดาประเทศที่ทบพวนมานั้น ประเทศที่สามารถดำเนินโครงการได้ค่อนข้างดี มีความแม่นยำในการให้บริการหรือสวัสดิการไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง เช่น สิงคโปร์และฮ่องกงนั้นมีขนาดประเทศค่อนข้างเล็กและมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุค่อนข้างดีทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะทำตามประเทศทั้งสองนี้ทั้งหมดก็ไม่ได้เพราะโครงสร้างการผลิตและสภาพการทำงานมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะข้างต้นควรมีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้ครอบคลุมมากขึ้น พร้อมกับทำการวิจัยเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทยด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Chan, Alfred C.M., 2001a. *Part I of Ageing Policy and Long Term Care in Hong kong*. Paper submitted to the Asia Development Research Forum, March.
- Chan, Alfred C.M., 2001b. *Part II of Ageing Policy and Long Term Care in Hong kong*. Paper submitted to the Asia Development Research Forum, March.
- Choi, Sung-Jae. *National Policies On Ageing In Korea*. Paper submitted to the Asia Development Research Forum.
- Choi, Sung-Jae. *Long-term Care Needs And Policies In Korea*. Paper submitted to the Asia Development Research Forum.
- Jitapunkul, Suttichai., Chayovan, Napaporn., and Kespichayawattana, Jiraporn., 2001. *National Policies on Ageing and Long-Term Care Provisions For Older Persons in Thailand*. Paper submitted to the Asia Development Research Forum.
- Mehta, Kalyani K., 2001a. *Review of the National Policies on Ageing in singapore*. Revised paper submitted to the Asian Development Research Forum, Lingnan University, Hong Kong, June.
- Mehta, Kalyani K., 2001b. *Review of Long-Term Care Needs, Provisions and Policies in Singapore*. Paper submitted to the Asian Development Research forum, Lingnan University, Hong Kong, May.
- Sim, Ong Fon., 2001a. *Ageing In Malaysia: National Policy And Future Direction*. May.
- Sim, Ong Fon., 2001b. *Long-Term Care For The Elderly In Malaysia*. May.
- World Population Data Sheet 2001.

ภาษาไทย

- คณะกรรมการร่างแผนผู้สูงอายุระยะยาวฉบับที่ 2, 2544. *ร่างแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-พ.ศ.2564)*. มกราคม.

นภาพร ชัยวรธรณ, 2544. ประชากรสูงอายุไทย. บทที่ 2 ใน ผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางนโยบายและการวิจัย บรรณาธิการโดย สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล นภาพร ชัยวรธรณ และ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร กันยายน.

มัทนา พนานิรามัย และ นางนุช สุนทรชวกานต์, 2544. เศรษฐกิจและการเงินของผู้สูงอายุและเพื่อผู้สูงอายุ บทที่ 5 ใน ผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางนโยบายและการวิจัย บรรณาธิการโดย สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล นภาพร ชัยวรธรณ และ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร กันยายน 2544.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจแรงงาน รอบและปีต่างๆ สำนักนายกรัฐมนตรี.

อภิญา เวชยชัย, 2542. บทบาทรัฐ เอกชน และองค์กรชุมชนกับผู้สูงอายุไทย: สถานการณ์ปัจจุบันและทิศทางในอนาคต. ใน การประเมินโครงการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติเรื่อง บทบาทรัฐ เอกชน องค์กรชุมชนกับผู้สูงอายุไทย สถานการณ์ปัจจุบันและทิศทางในอนาคต 23-24 ธันวาคม พ.ศ. 2542) กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ.

Poverty and Economic Policy in Thailand

Peter Warr *

บทคัดย่อ

การลดภาวะความยากจนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยมีเงื่อนไขสองประการคือ พื้นฟูการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพิ่มสมรรถนะของรัฐบาลในการให้บริการที่คนจนต้องการเพื่อยกระดับตนเองให้พ้นจากความยากจน บทความนี้ชี้ว่า ปัจจุบันยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ในทั้งสองกรณี ประการแรก การปฏิรูปเศรษฐกิจที่ดำเนินไปอย่างเชื่องช้ายังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้มีการฟื้นฟูการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ประการที่สอง แม้ว่าโครงการกระจายการใช้จ่ายไปสู่ท้องถิ่นจะกระทำไปโดยเจตนาดี แต่ก็ไม่มีกรวางแผนที่เพียงพอ จึงมีแนวโน้มที่จะไปทำให้บริการของรัฐบาลที่คนจนต้องการต้องหยุดชะงักลง ในท้ายสุด บทความนี้ได้พิจารณาถึงแนวทางการลดความยากจนด้วยการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บทความนี้สรุปว่า วิธีนี้ไม่มีประสิทธิผลในการลดความยากจน

Abstract

Sustained reduction of poverty incidence in Thailand requires two things: restoring economic growth and improving the capacity of the government to provide the services that the poor require to raise themselves out of poverty. This paper argues that there are grounds for concern on both points. First, slow implementation of economic reform continues to impede the restoration of significant economic growth. Second, a well-intentioned but inadequately planned program of expenditure decentralization threatens to

* Australian National University

disrupt the delivery of the government services that the poor require. Finally, the paper reviews the prospects for reducing poverty by raising minimum wages. It is argued that poverty cannot be reduced effectively in this way.

1. Introduction

Thailand's government has set high a priority on reducing poverty but this goal will not be easily achieved. In 2001 and 2002 the Thai economy was still recovering sluggishly from the crisis of 1997. The reforms needed to facilitate recovery were proceeding slowly. Moreover, Thailand's external economic opportunities were unpromising in the short term because of the slowing global economy, especially in Japan and the United States, Thailand's major export markets. In such an environment, government efforts to reduce poverty must be carefully targeted to areas where they are most effective..

The paper proceeds as follows. Part 2 discusses the concept of poverty and section 3 reviews its measurement. Section 4 summarizes the available evidence on the characteristics of the poor in Thailand, especially its regional dimension. The paper then turns to the prospects for reducing poverty in the future. The theme is that two issues are crucial: the overall rate of economic growth (section 5) and the capacity of the government to deliver the services that the poor require to raise themselves out of poverty. The latter issue is discussed in section 6 in relation to the government's program of regional decentralization. This program will have important implications for the services delivered to the poor. Section 7 asks whether raising minimum wages would be an effective way of assisting the poor. Section 8 concludes.

2. What is poverty?

Economists have tended to favor narrow definitions of poverty, generally based on either household expenditures or incomes, for the reason that these definitions are amenable to empirical measurement. Being able to measure a concept is important. But both in Thailand and internationally, thinking about the meaning of poverty has led to a

considerable broadening at a conceptual level, if not in terms of actual measurement. A recent study assembled by the World Bank (Narayan, *et al.* 2000) drew upon interviews with poor people around the world. The results support the notion that poverty is, or should be understood to be, something much broader than simply having a low income. Two examples follow, from Kenya and Latvia, respectively:

Don't ask me what poverty is because you have met it outside my house. Look at the house and count the number of holes. Look at my utensils and the clothes that I am wearing. Look at everything and write about what you see. What you see is poverty.

Poverty is humiliation, the sense of being dependent, and of being forced to accept rudeness, insults, and indifference when we seek help.

These examples, and many like them, reveal that what poor people understand by poverty includes, but is not restricted to, the inability to purchase basic necessities such as food, clothing and housing, as measured by most statistical indicators of poverty. It extends to the physical and human capital assets which people possess, but in addition it includes social capital – being connected to a larger community, including the extended family but also including others within the society to whom people are linked by trust and a sense of mutual obligation.

Some of the items often discussed under broader definitions of poverty can be regarded as indirect manifestations of low incomes, broadly considered. For example, if people find it necessary to turn to petty crime, begging or prostitution to support themselves, this might be regarded as a consequence or an effect of poverty, interpreted in terms of low effective incomes, rather than its cause. Similarly, if people are unable to afford education for their children or proper medical care, this may be interpreted as a consequence of low incomes in relation to the prices at which these services are available, taking account of access to publicly provided services, where they exist. But in the case of social capital this kind of argument cannot be made so effectively. This point applies with particular force in Thailand, where the sense of being included in the net of social

obligations and commitments is important for Thai culture and for Thai approaches to poverty reduction.

3. Measuring poverty

The measurement issues involved in estimating poverty incidence are complex and in empirical applications compromises abound. Empirical measurement of poverty lags well behind thinking about its broader meaning. In Thailand, household income continues to be the basis for the poverty measures used by almost all commentators and a single data source, the household income and expenditure survey conducted by the National Statistical Office, known as the Socio-economic Survey (SES), is the basis for almost all serious discussion of poverty incidence in Thailand. Official poverty measures should be seen as a component, but not the only component, of government efforts to monitor poverty incidence. A broadening of the methods used to measure poverty incidence would be possible and the final section of this report offers some suggestions along these lines.

Four points regarding poverty measurement need to be emphasised. First, the various dimensions of poverty tend to be highly correlated. People who are poor by one measure tend, generally speaking, to be poor by another. This means that accuracy in measuring poverty by, say incomes, may be useful even though it does not capture all of the elements of poverty that may reasonably be considered relevant. Second, it is important for users of poverty measures to be able to compare poverty incidence over time. This means that changes to the measurement of poverty should take the form of *adding* to the set of measures already in place, rather than *replacing* them. When existing measures are discontinued, the comparability of poverty measures over time is lost.

Third, as far as possible, poverty measures need to avoid personal opinion affecting the measures. The reason is that personal opinions differ among individuals and can change over time. Subjectivity can enter at the level of primary data collection or at the level of analysis. But it needs to be minimized. If poverty measures involved large elements of subjectivity on the part of enumerators, say, users of the data would be unable to

distinguish between, on the one hand, changes over time in the true situation of poor people and, on the other, changes over time in the personal views of the enumerators, who may not even be the same individuals. The same applies to comparisons across regions, where the enumerators will necessarily be different individuals.

Fourth, poverty estimates are controversial and can have political consequences. The statistical organizations responsible for compiling the household survey data on which poverty estimates are based and the subsequent analysis of those data are generally government agencies. In some countries the politicization of poverty measures has caused the informed public to lose confidence in the integrity of the government statistical agencies responsible for producing the poverty estimates. Fortunately, this has not happened in Thailand and the integrity of the poverty estimation process is not in doubt. Nevertheless, it remains true that poverty estimation involves many technical and conceptual issues which are open to debate and honest disagreement. It is important that such a debate occur within an atmosphere of transparency and open access to the information on which the estimates are based. Poverty estimates need to be verifiable by qualified external observers and where they consider it necessary, those analysts must be free to apply alternative methodologies to the raw data. The continued openness of this process is the means by which public confidence in the reliability of the estimates can be maintained.

Published estimates of aggregate poverty incidence in Thailand date back to 1962. Since then, both the underlying household data source and the methods used to analyze it have changed several times. A long term data series can be constructed only by combining data from different series and splicing them together. This is possible, provided there is an overlap year for which there are data for both of the two series being spliced together. This kind of exercise is problematic but it is the only way a consistent series can be obtained unless the original raw data can be recovered and analyzed with a common methodology. In splicing series together the objective is to obtain a series corresponding to poverty incidence using a cut-off value of real income (poverty line) for each time period which

corresponds to the same level of real purchasing power over time. Table 1 below shows the result of doing this for Thailand for each of the years from 1962 to 1999 for which data are available. The data are also graphed in Figure 1. For comparison, Figure 2 presents the Gini coefficient and quintile share measures of inequality for the same period. The series shown is identical to the latest data from the National Economic and Social Development Board (NESDB) for the years 1988 to 1999.¹ The data for the earlier years have been spliced together with this series from published sources so that the resulting series matches the NESDB series for the year 1988.²

The revision of poverty measures over time has in each case had the effect of raising the current measure of poverty incidence. For example, the new NESDB series shows an estimate for aggregate poverty incidence in 1988 of 32.6 per cent whereas the previous series summarized by Krongkaew showed an estimate for that year of 21.05 per cent. Earlier revisions had similar effects. Accordingly, when the latest series is backcast to earlier years, using the splicing technique described above, very large estimates of poverty incidence can be obtained for the earliest years of the series. The reason is that with each revision of the poverty line the level of real income corresponding to the poverty line has been increased. As average real incomes have risen, the level of poverty incidence obtained using existing poverty lines has steadily declined and the level of real income corresponding to this poverty line has been deemed to be insufficient. Successive revisions of the poverty line have thus have the effect of revising upwards the measure of absolute poverty incidence and to construct a consistent series over time it is necessary to undo the effect of these revisions.

¹ The exception is that the published data for Municipal Areas and Sanitary Districts have been aggregated to an 'urban' category using their respective population shares in the total for urban areas (the sum of the two) as weights.

² For a discussion of the history of the early measures of poverty incidence, see Krongkaew (1993).

Six kinds of issues are involved in calculations of poverty incidence over time.

1. Are we discussing *absolute or relative poverty*? Measures of "absolute poverty" relate to that part of the population whose incomes (or expenditures) fall below a given level (the poverty line) whose value is held fixed in real purchasing power over time and across social groups. "Relative poverty" means *inequality*, and to avoid confusion it is probably better to use that term, rather than "relative poverty" to refer to it; it compares the incomes (or expenditures) of the poor with those of the rich, or some other reference group. The two concepts are different because the overall size of the economic pie may change at the same time as its distribution is changing. Not surprisingly, when the overall size of the economic pie is changing significantly, measures of absolute poverty and inequality do not move together and may not even move in the same direction. Comparison of Figures 1 and 2 shows this point clearly. Relative inequality increased during the period of rapid growth from 1988 to 1992 and then declined somewhat over the years to 1996, as indicated by both the Gini coefficients and the quintile group income shares; but at the same time, the incidence of absolute poverty fell continuously.

2. What is the *poverty measure*? All studies for Thailand have focused on the *headcount measure of absolute poverty incidence*, which means the proportion of the population whose incomes fall below a given threshold, held constant in real terms over time. Other measures of absolute poverty incidence have been published from time to time, such as the poverty gap and poverty gap squared measures, but they have been found to be very highly correlated with the headcount measure. Concentration on the headcount measure therefore seems warranted.

3. What is the *measurement basis* for the calculations of poverty incidence? In Thailand, the basis used in all available studies has been *household incomes* per household member, adjusted for gender and age distribution of the household. It is important to emphasize the use of incomes for this purpose, because in many other countries (Indonesia, for example), household expenditures are used. The use of household expenditures for measurement of poverty is more consistent with economic theory, in that

expenditures are more closely related to household welfare than incomes, but this issue has been ignored in most of the literature dealing with poverty measurement in Thailand. The distinction between income-based and expenditure-based measures of poverty is especially important when the impact of a short term reduction (or increase) in incomes is being considered. A good example is the recent economic crisis.

4. What *data source* is used for the calculations? In Thailand the periodic Socio-Economic Surveys (SES) conducted by the Thai government's National Statistical Office (NSO) provide virtually the sole source of reliable information at the household level that can be compared over time (Krongkaew, 1993). The survey was conducted periodically prior to the 1980s. The earliest round of the survey for which poverty incidence can confidently be compared with later periods relates to 1975/76. Another was undertaken in 1981 and since 1986 surveys have been conducted every two years, except for 1999 when a special once only round of the SES was conducted to provide more information on the impact of the economic crisis.

5. How is the *base level of the poverty line* determined? Some concept of the minimum level of income or expenditure per person must be established for a household to be classified as non-poor. Although studies of poverty measurement often give great attention to this matter, drawing upon studies of minimum nutritional requirements and so forth, it must be recognized that the level of this poverty line is essentially arbitrary.

6. What is the *poverty line deflator*? This involves the way the poverty line is adjusted over time to keep its real purchasing power constant. Although this may seem a minor technical matter, it is a central issue for poverty measurement; the studies available for Thailand differ primarily according to their handling of this issue. Their estimates vary according to the detailed manner in which the money value of the poverty line is adjusted over time and across regions so as to keep its "real" value constant. None of the available measures is fully satisfactory in this respect. All involve the construction of arbitrary "baskets" of goods and services whose composition differs from the bundles actually consumed by the poor.

4. Who are Thailand's poor?

In Thailand, as elsewhere, estimates of poverty incidence are controversial and different sources use different methods, sometimes obtaining divergent results. Nevertheless, all major sources of poverty incidence estimates in Thailand agree on some basic points:

- Absolute poverty has declined dramatically in recent decades, with the exception of the period following the crisis of 1997.
- Poverty is concentrated in rural areas, especially in the Northeastern and Northern regions of the country.
- Large families are more likely to be poor than smaller families.
- Farming families operating small areas of land are more likely to be poor than those operating larger areas.

The following discussion draws upon the official poverty estimates produced by the Thai government's National Economic and Social Development Board (NESDB) which, like all other available poverty estimates, are based upon the household incomes collected in the SES household survey data. Despite their imperfections, these are the only data available covering a long time period.

Table 1 confirms that most of Thailand's poor people reside in rural areas. The SES data are classified according to residential location in the categories municipal areas, sanitary districts and villages. These correspond to inner urban (historical urban boundaries), outer urban (newly established urban areas) and rural areas, respectively. Poverty incidence is highest in the rural areas, followed by outer urban, and lowest in the inner urban areas. When these data are recalculated in terms of the share of each of these residential areas in the total number of poor people and then the share of the total population, as in the last two rows of the table, respectively, a striking point emerges. In 1999 rural areas accounted for 93 per cent of the total number of poor people but only 68 per cent of the total population.

Table 2 shows estimates of three measures of poverty incidence, covering the years 1988 to 1999. The first and fourth columns are based upon the "headcount" measure of absolute poverty incidence. This measures the proportion of the population (column 1) or the absolute number of people (column 4) whose incomes fall below a poverty line established by the NESDB. Because minimum needs vary with household size and location, the poverty lines corresponding to households of particular sizes also vary according to household characteristics. The second column (poverty gap ratio) measures the average difference between the incomes of those below the poverty line and the poverty line itself, expressed as a proportion of the poverty line, while the third column is the average value of the square of this difference. The three measures capture different aspects of poverty but because all three move in exactly the same direction over time our discussion will focus on the first, the headcount measure.

The data reveal a very considerable decline in poverty incidence up to 1996, a moderate increase to 1998 and a larger increase over the following year.³ Over the eight years from 1988 to 1996, measured poverty incidence declined by an enormous 21.4 per cent of the population, an average rate of decline in poverty incidence of 2.7 percentage points per year. That is, each year, on average 2.7 per cent of the population moved from incomes below the poverty line to incomes above it. Over the ensuing three years ending in 1999 poverty incidence increased by 4.5 per cent of the population, an average increase

³ It is important to recognize that the pattern of changes in *measured* poverty incidence, which resulted, as reported in Table 1, reflects the timing of collection of the Socio-economic Survey data. For example, collection of the data for 1998 began in December 1997 and extended through calendar 1998. The question that was asked about household incomes related to incomes over the *preceding* year. The data collected in, say, March 1998 related to household incomes over the year March 1997 to March 1998. Clearly, the data reported for poverty incidence in 1998 are not based solely on household incomes in 1998 but include a large element of incomes in 1997. According to data on GDP, 1998 was the depth of the crisis. Real GDP fell by 10.4 per cent during that year, compared with a 1.8 per cent decline in 1997. Even if changes in output (real GDP) were transmitted immediately to changes in household incomes, it should not be expected that the changes in household incomes reported in the SES data for 1998 would reflect the full impact that the crisis had on poverty incidence in that year.

in poverty incidence of 1.5 percentage points per year. Alternatively, over the eight years ending in 1996 the absolute number of persons in poverty declined by 11.1 million (from 17.9 million to 6.8 million); over the following three years the number increased by 3.1 million (from 6.8 to 9.9 million). Measured in terms of absolute numbers of people in poverty, the crisis reversed 28 per cent of the poverty reduction that had occurred during the eight year period of economic boom immediately preceding the crisis.

During periods when incomes are steadily increasing, lags in reporting changes in household incomes may not be important. But during periods when past trends are suddenly reversed, as with the crisis of 1997 and beyond, these reporting lags can be very significant. For this reason, for assessment of the impact that the economic crisis had on poverty incidence, the 1996 data should best be compared with the 1999 data, not 1998. Against this must be set the fact that the 1999 poverty estimates were based upon a considerably smaller sample survey than the usual SES surveys and thus its sampling error may have been greater.

From Table 3, it is apparent that one region, the Northeast, accounted for 66 per cent of Thailand's poor people, but only 34 per cent of the total population. Every other region's share of the total number of poor is smaller than its share of the total population. Combining Tables 1 and 3, it is clear that poverty is an issue for rural people, especially in the Northeast. In 1999 rural people in the Northeast accounted for 63 per cent of all poor people in Thailand, but only 29 per cent of the total population.

Table 4 confirms that poverty incidence is highest among larger households with larger numbers of members. Combining the largest three household size categories shown in the table (5 persons and over), this group represents only 62 per cent of the total number of poor people compared with 44 per cent of the total population. From Table 5, it is apparent that age of household head is also related to poverty incidence, but the relationship is less dramatic. Households headed by persons over 60 are more likely to be poor than households headed by younger persons, accounting for 42 per cent of all poor people in 1999 but only 27 per cent of the population. Households headed by persons in their twenties are least likely to be poor.

Finally, Table 6 focuses on farm land owning households. In 1999 these households accounted for 26.2 per cent of the total population of Thailand but as striking 55.7 per cent of all poor people. It is therefore *not* the case that poor people are necessarily landless, or even with very small land holdings. The table shows that among farming households, those with small land holdings (less than 5 *rai*) are the most likely to be poor, but poverty incidence in this group is only marginally higher than those with intermediate sized holdings (5 to 19 *rai*).⁴ The reason is that those with very small land holdings obtain significant off-farm incomes as well as on-farm incomes. As a proportion of the total number of poor land holders, those with intermediate sized land holdings are a more significant group, accounting for more than one third of all poor households.

For comparison with the above data on absolute poverty, Table 7 presents data on two measures of inequality - the Gini coefficient and the quintile share. Data on inequality are sometimes presented with the household and sometimes with the individual as the unit of observation. Table 7 presents both. The Socio-economic Survey collects data at the household level only. Distribution within the household is extremely difficult to measure and the Socio-economic Survey does not attempt it. When inequality is calculated with the household as the unit of observation we obtain the results shown in the left hand side of Table 7. Estimates of inequality by individual are obtained by adjusting household size for number of members and composition, using weights for age and gender of household members which reflect estimates of minimum needs of these various types of household members. This leads to the estimates shown in the right hand side of the table.

These two ways of measuring inequality give significantly different results. As noted in relation to Table 4 above, large households tend to be poorer per person, implying that inequality by individual exceeds inequality by household. Because demographic variables such as average household size and composition change only slowly, the two measures tend to move closely together over time. But as the table shows, the *level* of

⁴ One *rai* = 0.4047 acres = 0.16 hectares. The range 5 to 19 *rai* thus corresponds to 2.02 to 7.69 acres, or 0.77 to 3.04 hectares

inequality captured by these two approaches is quite different and it is therefore important to distinguish between them.

The Gini coefficient is a measure of the degree to which the distribution of income shares across the whole population differs from the distribution of the population itself. If incomes were distributed exactly equally, the Gini coefficient would be zero. More unequal distributions imply higher Gini coefficients, up to a maximum value of 100. The quintile share measure focuses only on the richest one fifth of the population and the poorest one fifth. It compares their respective shares of total income. Again, if the distribution was exactly equal the quintile share would be 1. More unequal distributions imply values greater than 1.

The period of rapid growth from 1988 to 1996 may be divided into two halves. During the first half (1988 to 1992), both measures indicate steadily increasing inequality, even though - as discussed above - absolute poverty was simultaneously declining. Clearly, the real incomes of the poor were increasing, but those of the rich were increasing even faster. During the second half of the boom (1992 to 1996) poverty incidence continued to decline, and inequality also declined. The real incomes of the poor were rising faster than those of the rich. Finally, the crisis period of 1996 to 1999 coincided with both rising poverty and rising inequality. The real incomes of both the rich and poor declined, but those of the poor declined faster. One basic point seems evident from these observations: the economic and social forces driving changes in absolute poverty are different from those driving changes in inequality.

5. Poverty reduction and economic growth

What do the available data on poverty incidence tell us about the capacity of economic growth to reduce poverty? Despite the limitations of the underlying SES data, a clear picture emerges. The data are summarized in Table 8, which divides the periods shown into high, medium and low growth categories, and in Figure 3, which plots the data over time. During the period of rapid growth there was a dramatic decline in the incidence

of absolute poverty, as discussed above. This decline was not confined to the capital, Bangkok, or its immediate environs, the Central Plains. In fact, the largest absolute decline in poverty incidence occurred in the poorest region of the country, the Northeast.

Did economic growth contribute to poverty reduction? It is obvious that over the long term, sustained economic growth is a necessary condition for large-scale poverty alleviation. No amount of redistribution could turn a poor country into a rich one. But what does the evidence indicate about the short run relationship between aggregate economic growth and poverty reduction? The data summarized below cover the period 1962 to 1999 during which data on poverty incidence are available. When the rate of economic growth during the intervals between SES data points is graphed against measured changes in poverty incidence over the same periods, we obtain the relationship shown in Figure 3.

Although the number of data points is small, the implications seem clear. Economic growth was strongly associated with reduced levels of absolute poverty incidence. Moderately rapid growth from 1962 to 1981 coincided with steadily declining poverty incidence. Reduced growth in Thailand caused by the world recession in the early to mid 1980s coincided with worsening poverty incidence in the years 1981 to 1986. Then, Thailand's economic boom of the late 1980s and early 1990s coincided with dramatically reduced poverty incidence. Finally, the contraction following the crisis of 1997 led to increased poverty incidence.

In summary, the evidence from Thailand indicates that the rate of aggregate growth is an important determinant of the rate at which absolute poverty declines, even in the short run. Reduction of poverty incidence must obviously depend on more than just the aggregate rate of growth, but the evidence shows clearly that faster growth has been associated with faster reductions in absolute poverty. However, when the data on inequality are similarly compared with the data on growth, no relationship can be discerned. Although inequality changed over time, increasing over the long term, these changes bear no apparent statistical relationship to the rate of growth. Other social forces, not necessarily connected to the rate of growth apparently drive changes in inequality.

6. Thailand's decentralization program

Thailand's new Constitution promulgated in 1997 and the Decentralization Act which followed it specify an ambitious program of decentralization of government expenditures. The share of total government expenditures outlayed by local government authorities is scheduled to increase from around 8 per cent in 2000 to 35 per cent in 2006. The program involves both transfers of revenue from the central government to the local level and the transfer of some taxing powers to the local level as well. Because some forms of expenditure cannot be decentralized – obvious examples include defense and foreign affairs – the level of decentralization in the remaining areas – including education, health and social security – will necessarily be well in excess of the overall target of 35 per cent.

The declared purpose of the decentralization is to increase the extent to which local communities have control over the way revenues are appropriated and thus to increase the degree of local accountability for public expenditures. Despite this laudable goal, preliminary indications suggest that the program may be too ambitious in the degree of decentralization which is planned. If so, this will have serious implications for the capacity of the government to deliver sustained social safety net programs in the future, as well as other forms of expenditure which are important for the poor.

The nature of Thailand's decentralization process is made clearer by comparison with Indonesia, which is also embarked on an ambitious decentralization program. In Indonesia, a high proportion of government expenditure is to be reallocated to the provincial (*kecamatan*) level. This means decentralization to about 350 local level government authorities, with average population size over half a million. Considering that Thailand's population is one quarter of Indonesia's, a similar degree of decentralization would mean devolving a large proportion of expenditures to around 80 local administrative units, corresponding roughly to the number of provinces (*changwat*).

But Thailand's 76 provincial governments are not democratically elected (provincial governors are appointed from Bangkok) and the decentralization program is aimed at not aimed at increasing expenditure significantly at this level. Rather, it is aimed at the

tambon level, meaning the 7,000 or so Tambon Administrative Councils. In rural areas, the average population size of these authorities is about 5,000. They are seemingly too small; the average *tambon* cannot support a high school or the professional administrative staff needed to account properly for the way a large increase in funds is actually being spent.

Wastage of public expenditures will result if the Tambon Administrative Councils are unable to manage large increases in expenditures well. Local level corruption will also increase in many areas if effective programs of monitoring cannot be implemented in time. The basic problem of low levels of participation in secondary education among Thailand's rural population will not be addressed by the decentralization program unless local Tambon Administrative Councils are able to group themselves into larger units. This will probably happen if the program proceeds but it will take time and meanwhile serious disruption could result. As the central government transfers revenue to the local level it necessarily transfers functions as well. The education, health and other services now provided by the central government and which are crucial for poor people may not be forthcoming from the *tambon* level if the Tambon Administrative Councils are inadequately prepared.

7. Would raising minimum wages help the poor?

Raising minimum wages is sometimes advocated as a means of assisting poor people. But would it have this effect? The frequency distribution of actual wages received by all members of the workforce, taken from the Labor Force Survey, for the third quarter of 1999, is shown in Figure 4. It indicates that the minimum wage or higher was received by 70 per cent of the labour force, as covered by the survey. Wages below the minimum were received by 30 per cent of this workforce. It is clear that minimum wage laws are not fully enforced in Thailand. In interpreting these data it is important to emphasise that only 38 per cent of the total workforce of Thailand is actually covered by these data. The other 62 per cent include own account workers, including workers in agriculture not receiving a wage, service sector workers not paid a formal wage and illegal workers from abroad.

Increasing minimum wages will have two kinds of effects on the incomes of workers who receive the minimum wage. First, for those workers who retain their jobs and who actually receive the newly-raised minimum, incomes will increase. Second, for those workers who lose their jobs, because their labor is now more costly to employers, their incomes will presumably fall. The overall effect on poverty will depend on the numbers involved in each case: first, on whether the workers in the first category (whose incomes increase) include large numbers of poor people, and second, on whether workers in the second category (whose incomes decline) include large numbers who become poor, or poorer, as a result of losing their jobs. The extent to which the second event happens – workers losing their jobs – will depend on the elasticity of demand for labor and this parameter remains highly uncertain. The discussion will therefore focus on the first group, in particular on whether workers receiving minimum wages are poor. If they are not, it would seem clear that raising minimum wages could not benefit the poor.

First, consider whether the 'average' recipient of minimum wages can be classified as poor. To answer this question it is necessary to convert both the poverty line levels of income and minimum wages into comparable units. This is done below by converting both into total household income per month. In 1998 the average number of wage recipients per household was 1.8. At a minimum wage of Bt. 130 per day (the rate obtaining in 1999 for the Northeast, the lowest for the country) the average wage income per household, if all wage-earning members received the minimum wage, was therefore Bt. 234 per day. At an average of 26 working days per month, average monthly household wage income was therefore Bt. 6,084. Average wage income as a share of total household income was 59.4 per cent, implying an average total household income for households whose wage-earning members each receive the minimum wage of Bt. 10,242. Turning to households at the poverty line, the national average poverty line per person in 1999 was Bt. 886 per month. Average household size in 1998 was 3.4, implying that a household at the poverty line level of income received an average household income of Bt. 3,012, less than one third the average income of minimum wage receiving households.

The fact that 'on average' minimum wage recipients are not poor does not mean that there are *no* minimum wage receiving households who are poor. To estimate the proportion, we focus on the frequency distributions of total household incomes for the two groups: households who receive minimum wages and households at the poverty line level of income. In the case of minimum wage-receiving households, the main variables which determine this distributions are the frequency distribution of the number of wage recipients per household and the magnitude of non-wage incomes for each of these categories.

For households receiving the poverty line level of income, the variables determining the distribution of incomes per household are: the frequency distribution of number of household members per household; the average composition of each of these household size categories; and the poverty line for each household member. The necessity of taking account of household composition arises from the fact that household composition varies considerably with household size – the larger the household, the greater the proportion of household members consisting of children. The official poverty lines for adult males, adult females and children of various ages are quite different. It follows that for households of different sizes the average poverty-line level of income per person is also likely to be different.

The result of calculations along the above lines is summarised in Figure 5. The calculations are based on data for the Northeast of Thailand which, as Table 1 shows, includes 66 per cent of all Thailand's poor people. As with the 'average' calculations above, these calculations use demographic data for 1998, combined with wage and poverty line data for 1999. Demographic variables seldom change markedly over short periods, so 1998 data (the latest available) may be considered indicative for 1999. The series corresponding to minimum wage recipients (the dashed line) shows, on the horizontal axis, the household incomes (logarithms are used for convenience of presentation) corresponding to 1, 2 , ..., 5 wage recipients per household, moving from left to right, respectively. The vertical axis shows the proportion of each category among the population. The solid line shows a similar diagram for households receiving the poverty line level of income per person, but

disaggregated to households of 1, 2, ..., and 7 or more members, respectively, moving from left to right again.

Comparison of the two series shows that all households receiving the minimum wage receive higher incomes than any households who are also poor, except for those with only a single wage recipient (the first point of the minimum wage recipient series) which also contain six or more members (the last two points of the poverty line income series).⁵ Alternatively, to be classified as poor, a minimum wage recipient has to belong to a household which contains only one wage recipient (herself or himself) and must also have five or more dependents.

To find the proportion of households possessing the above combination of features it is necessary to refer to the SES survey data. The proportion cannot be estimated simply by multiplying the proportions indicated by the two frequency distributions shown in Figure 5 because the two variables concerned - number of wage recipients per household and number of members per household - are not statistically independent because household size and number of income recipients per household tend to be correlated. From the 1998 SES, households in the Northeast with one wage recipient represent 23.1 per cent of all wage receiving households. Of the set of all households with only one wage recipient, only 2.8 per cent contain six or more members. The proportion with both characteristics is therefore 0.64 per cent.⁶

The calculations summarized above can be considered indicative only, but they suggest that only a very small fraction of minimum wage recipients are poor, according to

⁵ Computed household incomes per month for each of the five categories of minimum wage earners listed above were: Bt. 4,061; 8,555; 13,398; 15,258, and 57,962. For poverty line income receivers the incomes for the seven categories listed were: 1,008; 1,746; 2,556; 3,295; 4,035; 4,774; and 5,514.

⁶ Because the estimated monthly incomes of four member households at the poverty line (Bt. 4,035) are only slightly below those of one wage-receiving households earning minimum wages (Bt. 4,061), small changes to the assumptions could potentially cause the estimated incomes of one-income earning households with four members to lie below the poverty line. In this case the estimated proportion of minimum wage earners below the poverty line would increase from 0.64 per cent to 3.12 per cent.

the official poverty definition. These consist of households receiving the minimum wage but which have only one wage recipient and which consist of six or more members. Other minimum wage recipient households enjoy incomes above the poverty line. It follows that the beneficiaries of an increase in minimum wages could include very few poor households; the beneficiaries would overwhelmingly be non-poor. In addition, to the extent that raising minimum wages would cause some workers to lose their jobs, some of these could potentially become poor, thereby adding to poverty incidence, an effect that the above discussion has not attempted to quantify. Increasing minimum wages is not an effective instrument for reducing poverty.

8. Conclusions

Sustained reduction of poverty incidence in Thailand requires two things: restoring economic growth and improving the capacity of the government to provide the services that the poor require to raise themselves out of poverty. This paper has argued that there are grounds for concern on both points. First, slow implementation of economic reform continues to impede the restoration of significant economic growth. Second, a well-intentioned but inadequately planned program of expenditure decentralization threatens to disrupt the delivery of the government services that the poor require. Finally, the paper has reviewed the prospects for reducing poverty by raising minimum wages. It is concluded that poverty cannot be reduced effectively in this way.

References

- Khoman, Sirilaksana, 1993. Education. In Warr (1993a).
- Krongkaew, Medhi, 1993. Income Distribution and Poverty. In Warr (1993a).
- United Nations Development Program, 1996. *Human Development Report, 1996*. New York: Oxford University Press.
- Warr, Peter G., 1993. The Thai Economy. In Warr (1993a, pp. 1-80).
- Warr, Peter G., ed., 1993a. *The Thai Economy in Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warr, Peter G., 1999, What happened to Thailand? *The World Economy*, Vol. 22, pp. 631-650.
- World Bank, 2000. *World Development Report, 2000/2001*. New York: Oxford University Press.

Table 1 Thailand: Poverty Incidence, 1962 to 1999

(headcount measure, per cent of total population)

	Aggregate	Rural	Urban
1962	88.3	96.4	78.5
1969	63.1	69.6	53.7
1975	48.6	57.2	25.8
1981	35.5	43.1	15.5
1986	44.9	56.3	12.1
1988 ^b	32.6	40.3	12.6
1990	27.2	33.8	1.6
1992	23.2	29.7	6.6
1994	16.3	21.2	4.8
1996	11.4	14.9	3.0
1998	12.9	17.2	3.4
1999	15.9	21.5	3.1
Poverty share 1999	100	92.56	7.44
Population share 1999	100	68.47	31.53

Source: Development Evaluation Division, National Economic and Social Development Board, Bangkok and Krongkaew (1993).

Notes: Poverty incidence means the number of poor within a reference population group expressed as a proportion of the total population of that group. The headcount measure of aggregate poverty incidence is the percentage of the total population whose incomes fall below a poverty line held constant over time in real terms; rural poverty is the percentage of the rural population whose incomes fall below a poverty line held constant over time in real terms, and so forth. Poverty share means the number of poor within a reference population group expressed as a proportion of the total number of poor within the whole population. Population share means the population of a reference group expressed as a proportion of the total population of that group.

The data shown are identical to the most recent data from the National Economic and Social Development Board (NESDB) for the years 1988 to 1998.¹ The data for the earlier years have been spliced together with this series from published sources so that the resulting series matches the NESDB series for the year 1988. The data from 1962 to 1988 are summarized in Krongkaew (1993).

¹ The exception is that the published data for Municipal Areas and Sanitary Districts have been aggregated to an 'urban' category using their respective population shares in the total for urban areas (the sum of the two) as weights.

Table 2 Poverty incidence by different measures, Whole Kingdom

Period	Percentage of	Poverty gap	Severity of	Number of
Poverty incidence	Poor	ratio	Poverty index	Poor in million
1988	32.6	10.4	4.6	17.9
1990	27.2	8.0	3.3	15.3
1992	23.2	6.8	2.8	13.5
1994	16.3	4.3	1.7	9.7
1996	11.4	2.8	1.1	6.8
1998	12.9	3.2	1.2	7.9
1999	15.9	4.3	.8	9.9

Source: Development Evaluation Division, National Economic and social Development Board, Bangkok. Data prior to 1999 were published in National Economic and Social Development Board, "Poverty and Inequality During the Economic Crisis in Thailand", Newsletter of the Indicators of Well-Being and Policy Analysis Project, vol.3, no 1, January 1999.

Table 3 Poverty incidence by region, Whole Kingdom

Poverty incidence	North	Northeast	Central	South	Bangkok and vicinity
1988	32	48.4	26.6	32.5	6.1
1990	23.2	43.1	22.3	27.6	3.5
1992	22.6	39.9	13.3	19.7	1.9
1994	13.2	28.6	9.2	17.3	0.9
1996	11.2	19.4	6.3	11.5	0.6
1998	9	23.2	7.7	14.8	0.6
1999					
Poverty share 1999	11.93	65.94	8.37	13.57	0.19
Population share 1999	18.09	34.41	17.93	13.89	15.67

Source: See Table 2

Note: See Table 2

Table 4 Poverty incidence by household size, Whole Kingdom

Poverty	1 person	2 persons	3 persons	4 persons	5 persons	6 persons	7 persons and over
Poverty incidence							
1988	3.4	10.6	20.2	29.1	34.9	41.2	50.4
1990	3.7	9.2	16.1	23	28.3	34.3	43.2
1992	2.9	6.5	14.3	20.9	27.4	32.2	33.5
1994	1	3.2	8.6	16.4	19.4	23.7	27.9
1996	1	2.5	6.2	10.9	13.8	19.5	18.3
1998	1.2	3	6.6	10.7	17.1	20.2	22
1999	0.8	4.2	9.5	15.1	20.6	19.7	27.4
Poverty share 1999	0.11	2.34	10.72	24.96	24.85	14.76	22.26
Population share 1999	2.24	8.91	18.07	26.47	19.31	11.99	13.01

Source: See Table 2.

Note: See Table 2.

Table 5 Poverty incidence by age of household head, Whole Kingdom

Poverty incidence	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 and over
1988	26.4	33	35.1	32.4	32.4	33.8
1990	23	27.4	28.3	26.9	26.6	30.6
1992	17.3	23.2	24.3	23.3	22.3	27.5
1994	12	16.7	16	16.6	14.7	22.9
1996	7.7	12	11.7	10.5	11.6	14
1998	8.7	13.1	12	13.6	12.7	16.3
1999	7.8	16.7	16.6	16.3	14.8	
Poverty share 1999	0.29	19.52	21.94	16.05	42.19 (For "60 and over" class)	
Population share 1999	0.77	24.34	27.52	20.50	26.86 (For "60 and over" class)	

Source: See Table 2.

Note: See Table 2.

Table 6 Poverty incidence among farm owning households by size of land holding

Poverty incidence	Less than 5 rai	5 to 19 rai	20 rai or more
1988	6.7	56.2	32.9
1990	52.9	52.1	26.9
1992	41.2	46.3	31.2
1994	28.9	36	21
1996	37.2	29.9	12.1
1998	41.9	29.3	13.5
1999	45.4	43.6	20.8
1999 Poverty share	6.0	34.83	14.91
1999 Population share	2.10	12.70	11.40

Source: As in Table 2 and population data from National Statistical Office, Bangkok.

Note: See Table 2. 1 rai = 0.4047 acres = 0.16 hectares. The range 5 to 19 rai thus corresponds to 2.02 to 7.69 acres, or 0.77 to 3.04 hectares.

Table 7 Inequality – Gini coefficient and quintile share, Whole Kingdom

Year	Inequality by household		Inequality by population	
	Gini coefficient	Quintile share	Gini coefficient	Quintile share
1988	40.6	7.96	48.50	11.78
1990	42.9	8.54	52.40	13.76
1992	44.5	9.61	53.60	15.13
1994	43.1	9.00	52.70	14.18
1996	42.9	8.79	51.50	13.50
1998	42.1	8.44	51.10	13.45
1999	44.4	9.73	53.30	15.39

Source: Data from Development Evaluation Division, National Economic and Social Development Board (inequality by population), and National Statistical Office (inequality by household).

Note: The *Gini coefficient* measures the degree to which the distribution of income shares differs from population shares. It takes values between 0 and 100; higher values indicate greater inequality.

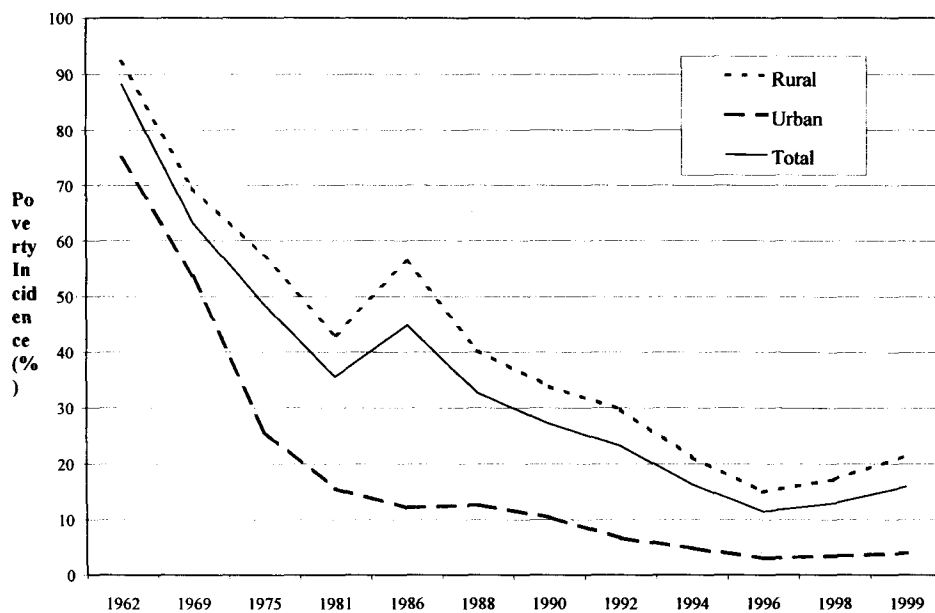
The *quintile share* is the ratio of the average income of the richest one fifth of the population to that of the poorest one fifth.

Table 8 Thailand: GDP growth, poverty reduction and inequality, 1962 to 1999

Year	Annual GDP growth	Annual change in poverty incidence	Annual change in Gini coefficient
Rapid growth periods			
1986-88	9.75	-6.15	0.00
1988-90	10.27	-2.70	1.95
1992-94	7.01	-3.45	-0.45
Average	9.01	-4.10	0.50
Medium growth periods			
1962-69	5.08	-3.60	0.20
1990-92	6.47	-2.00	0.60
1994-96	6.44	-2.45	-0.60
1975-81	4.86	-2.18	0.23
Average	5.71	-2.56	0.11
Slow growth periods			
1969-75	4.15	-2.42	-0.15
1981-86	3.67	1.88	0.88
1996-98	-6.50	0.80	-0.20
1998-99	4.16	2.90	0.04
Average	1.37	0.79	0.14

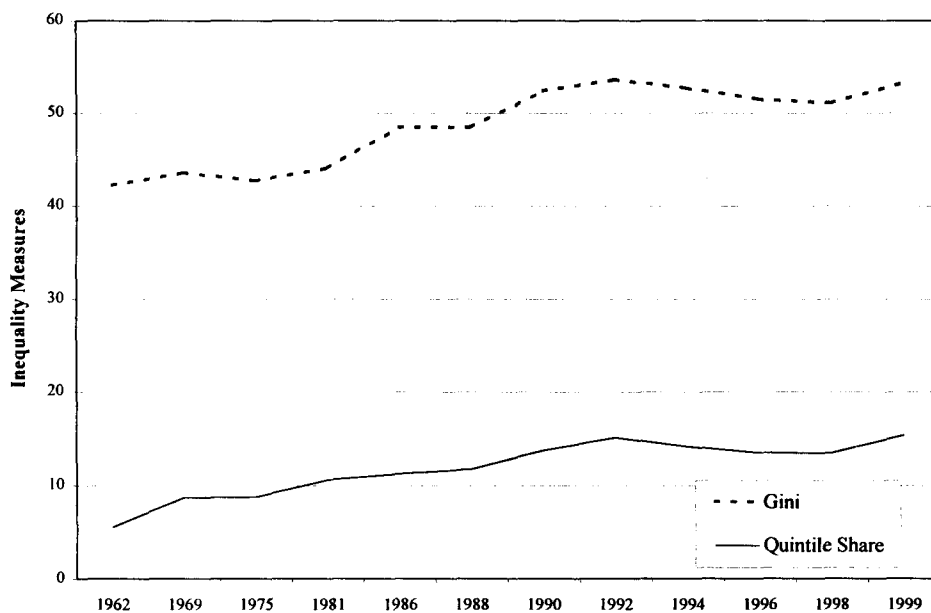
Source: Poverty and GDP data from National Economic and Social Development Board, Bangkok.

Figure 1 Thailand: Headcount measure of poverty incidence, Total, rural and urban, 1962 to 1999



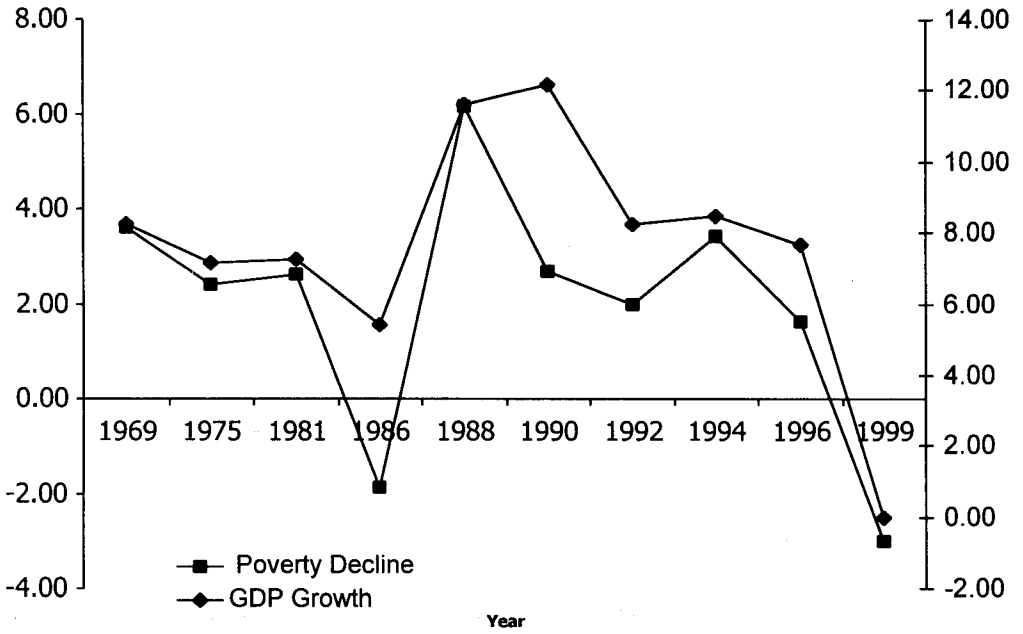
Source: As in Table 1.

Figure 2 Thailand: Gini coefficient and quintile share measures of inequality, 1962 to 1999



Source: As in Table 1.

Figure 3 Thailand: Poverty reduction and real economic growth, 1962 to 1999



Source: Poverty data from Table 1 and real GDP data from Royal Thai Government, National Economic and Social Development Board, Bangkok.

ทุนนิยมแบบใหม่: ปรากฏการณ์ประเทศในเครืออดีตสหภาพโซเวียต

แนะนำหนังสือ:

Frydman, R., K. Murphy and A. Rapaczynski, 1998. *Capitalism with a Comrade's Face: Studies in the Postcommunist Transition*. Budapest: CEU Press

เอี่ยมพร ตสาริกา¹

เมื่อพิจารณาตามสภาพการณ์อย่างลึกซึ้งด้วยความถี่ถ้วนแล้ว ไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่าแม้เครือข่ายของระบอบสังคมนิยมทยอยสลายตัวกันไปตามกาลเวลาและตามกระแสโลกาภิวัตน์นี้ ไม่ได้เป็นตัวชี้ขาดที่ จะบอกว่าธรรมเนียมการปฏิบัติในเชิงสังคมนิยมจะจางหายไปด้วยอย่างไร้ร่องรอย ณ จุดนี้เราได้ก้าวเข้าสู่ปีที่ 3 ของศตวรรษใหม่ที่ 21 แล้ว นับเป็นเวลาสิบกว่าปีหลังจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่จารึกจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของกระแสลัทธิคอมมิวนิสต์ที่นักประวัติศาสตร์ทั่วโลกคงไม่มีวันลืมได้ เมื่อมีการรำลึกย้อนหลังถึงเหตุการณ์ดังกล่าว หนังสือที่มีชื่อว่า *Capitalism with a Comrade's Face: Studies in the Postcommunist Transition* จึงน่าจะเป็นหนังสือเล่มหนึ่งที่ควรค่า สำหรับการอ่านเพื่อเสริมสร้างมุมมองอีกมุมมองหนึ่งในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทางกระแส ของความคิดในระบอบการปกครองและระบบเศรษฐกิจต่างๆ ประเทศ

สำหรับประเทศที่เคยอยู่ในเครือสังคมนิยมของอดีตสหภาพโซเวียตนั้น จะสังเกตได้ว่าปรากฏการณ์ ของระบอบทุนนิยม (capitalism) และ ระบบการตลาดเสรี (free market) โดยเฉพาะในด้านการตัดสินใจ และพฤติกรรมประกอบการประกอบการของภาคเอกชนจะ (private sector's decision-making and behaviour) มีรูปแบบที่แตกต่างไปจากกลไกที่ควรจะเป็นและเป็นอยู่แล้วในโลกตะวันตก กล่าวคือ ในประเทศเหล่านั้น บรรดาผู้ประกอบการและอดีตหัวหน้าพรรคสังคมนิยมทั้งหลายต่างสถาปนาตนเองให้เป็นผู้ตัดสินใจและผู้วาง

¹ อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นโยบายในระบอบใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบอบเช่นนี้เป็นระบอบกึ่งทุนนิยมกึ่งสังคมนิยมที่มีพื้นฐานที่ไม่มั่นคง ดังที่ผู้เขียนทั้งสาม Frydman, Murphy และ Rapaczynski ได้กล่าวไว้ในบทนำของหนังสือเล่มนี้ว่า “การเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนจากอดีตนั้นเกือบเป็นไปได้เลย” (“a clean revolutionary break with the past is almost never possible”) เพราะแม้ว่าระบอบสังคมนิยมที่เป็นทางการได้ล่มสลายไป แต่วัฒนธรรมและจารีตแบบสังคมนิยมที่ฝังลึกกับระบบปกครองและวิถีชีวิตของประชาชนแบบเดิม อันเป็นมรดกตกทอดมานั้นจะยังคงมีอิทธิพลต่อชีวิตของประชาชนสืบต่อไปในอนาคต จนกว่าสังคมนั้นจะสามารถตัดขาดตัวเองจากอดีตได้ แม้สังคมนั้นจะมีผู้นำหรือนักปฏิรูปผู้มีอุดมการณ์ที่ประเสริฐสุด โอกาสที่ประเทศเหล่านั้นจะสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างสมบูรณ์และประสบผลสำเร็จจะเป็นไปได้ยาก ตราบใดที่สังคมดังกล่าวยังคงผูกติดอยู่กับวัฒนธรรมของลัทธิดั้งเดิม

แม้ว่ามรดกของระบอบสังคมนิยมในอดีตจะมีส่วนทำให้การเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่บนเส้นทางที่ไม่ราบเรียบนัก เราก็ไม่ควรที่จะด่วนสรุป และลืมนึกไปว่า แท้จริงแล้วประเทศส่วนมากของอดีตเครือสหภาพโซเวียตในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสองนั้น เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบลัทธิจักรวรรดินิยม (imperialism) และ ระบอบคณาธิปไตย (nepotism) มาก่อนที่ตกอยู่ในระบอบสังคมนิยม เป็นไปได้หรือไม่ว่าระบอบสังคมนิยมคือตัวเร่งปฏิกิริยา (catalyst) ที่จะทำให้เราสามารถมองเห็นสิ่งที่เลวร้ายที่สุดของระบอบก่อนหน้าสังคมนิยมอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น คำถามต่อไปที่ผู้อ่านอาจจะรอหาคำตอบจากหนังสือเล่มนี้ในระหว่างการอ่านก็คือ ผู้เขียนทั้งสามจะมีวิธีการอย่างไรที่จะบอกกับผู้อ่านว่า อำนาจส่วนใหญ่ก็ยังคงตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยที่เคยปกครองประเทศ ทั้งๆที่ระบอบสังคมนิยมหรือระบอบจักรวรรดินิยมก่อนหน้านั้นจะสิ้นสลายลงไปแล้วก็ตาม Frydman และคณะตอบคำถามดังกล่าวโดยการรวบรวมและเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน (privatisation) โดยพบว่า แท้จริงแล้วการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายของตะวันตกเกือบจะไม่มีเลยในทางปฏิบัติ เพราะรัฐเป็นผู้ถือหุ้นมากที่สุดของบริษัทเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในประเทศอดีตเครือสหภาพโซเวียต เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ผลประโยชน์ทางการเมือง (political interests) ย่อมได้รับความสำคัญในการพิจารณา มากกว่าความมีประสิทธิภาพของสังคมในเชิงเศรษฐศาสตร์ (economic efficiency) นี่ก็เป็นเสมือนหนึ่งการอ้างเพียงชื่อของระบบทุนนิยมเพื่อรับใช้ประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อให้ออดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้นำทางการเมืองในประเทศเหล่านี้ เช่น นาย Alexander Lukashenko ผู้นำแห่ง เบลารุสเซีย (Belarussia) ซึ่งมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วทวีปยุโรปในเรื่องการไม่มีความแน่นอนในเชิงนโยบาย ได้เคยประกาศสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งผู้สังเกตการณ์บางคนประณามว่าระบบตลาดเสรีที่เพิ่งเกิดขึ้น (the “new free market”) ในยุโรปตะวันออกแท้จริงแล้วคือระบอบ “ทุนนิยมพวกพ้อง” (crony capitalism) เท่านั้น

ในส่วนหนึ่งของหนังสือชิ้นนั้น คณะผู้เขียนได้ทำการศึกษาประเทศโครเอเชีย (Croatia) และสโลวาเกีย (Slovakia) พร้อมกันทีเดียว เนื่องจากสองประเทศดังกล่าวมีระบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่คล้ายคลึงกัน อดีตนายกรัฐมนตรีของสโลวาเกีย นาย Vladimir Meciar และอดีตประธานาธิบดีของโครเอเชีย นาย Franjo Tudman ได้เคยเปลี่ยนร่างกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพียงเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาพอๆ หลังจากการตีพิมพ์ของหนังสือเล่มนี้ได้ไม่กี่เดือนนาย Vladimir Meciar ก็พ่ายแพ้ต่อการเลือกตั้งในเดือนกันยายน ค.ศ.1998 ต่อมาภายใต้การนำของนาย Mikulas Dzurinda นายกรัฐมนตรีคนใหม่ประเทศสโลวาเกีย ก็ได้มีการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่เพื่อแก้ไขผลร้ายที่ถูกสะสมมานานอันเป็นผลจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้นำในยุคก่อนๆ ในที่สุดสโลวาเกียก็ได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากประเทศในตะวันตกให้ได้รับเข้าสู่การพิจารณาการได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union) แต่อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงของสโลวาเกีย ก็ยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองต่อไป ซึ่งคงต้องใช้เวลาในการแก้ไขอีกหลายปี เพราะแม้แต่ในหลายประเทศที่ไม่เคยอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมมาก่อนก็ยังเผชิญกับปัญหานี้ในปัจจุบัน มากไปกว่านั้นการสำรวจความคิดเห็นของประชากรที่ผ่านมานั้น ประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงมีมากพอๆ กับสมัยรัฐบาลของนาย Vladimir Meciar

สำหรับประเทศโครเอเชียนั้น Frydman และคณะได้ประณามประเทศตะวันตกที่ให้การยอมรับระบอบอำนาจนิยม (authoritarianism) ภายใต้การนำของนาย Franjo Trudman ในขณะที่ประเทศตะวันตกได้ทำการประณามอย่างรุนแรงต่อประเทศเซอร์เบีย (Serbia) ที่ใช้ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมที่ไม่แตกต่างไปจากประเทศโครเอเชียเลย แต่ประเทศเซอร์เบียกลับได้รับการเลือกปฏิบัติจากประเทศในตะวันตกในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ คณะผู้เขียนได้โต้แย้งว่าผู้นำจากประเทศในตะวันตก มีความเชื่อที่ไม่ตรงกับความจริง ผู้นำเหล่านี้เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นปรากฏการณ์ที่“เป็นภัย”ต่อประเทศที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของอดีตสาธารณรัฐยูโกสลาเวีย แต่แท้จริงแล้วการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะ“ขยายความเป็นชาตินิยมให้มากยิ่งขึ้น” (democratic politics tends to “diffuse nationalist fervor,” หน้า 67) ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยจึงน่าที่จะทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง ภายหลังจากการเสียชีวิตของนาย Franjo Tudman พรรคของเขาก็พ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งใหม่ในเดือน มกราคม ค.ศ. 2000 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าชัยชนะของพรรคที่ผ่านมานั้น สืบเนื่องมาจากบุคลิกและอิทธิพลส่วนตัวทางการเมืองของหัวหน้าพรรคมากกว่าคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อนโยบายหลักของพรรค

เป็นที่น่าแปลกใจมากที่สหภาพแรงงาน (trade union) ไม่ได้ได้รับความนิยมนักเท่าที่ควรในสังคมของประเทศในเครืออดีตสหภาพโซเวียตหลังจากการล่มสลายของระบอบสังคมนิยม สหภาพแรงงานส่วนใหญ่

พยายามที่จะคงไว้ทั้งสวัสดิการสังคม (social benefits) และภาวะการมีงานทำ (employment) ในรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรน้อย ในทางตรงข้ามแรงงานส่วนใหญ่ในภาคเอกชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สหภาพแรงงานกลับได้รับค่าแรงที่สูงกว่าภาคอุตสาหกรรมของรัฐ ซึ่งส่งผลให้สหภาพแรงงานไม่มีอำนาจต่อรองหรือขาดอิทธิพลทางการเมืองเนื่องจากขาดฐานเสียงของคนงานในจำนวนที่มากพอ คณะผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าหน้าที่ที่เหลืออยู่ที่สหภาพแรงงานสามารถทำได้คือการรักษาซากสมบัติที่เหลือตกทอดมาจากสมัยสังคมนิยม แต่อย่างไรก็ตามนี่ไม่ได้หมายความว่าสหภาพแรงงานทั้งหมดในประเทศเหล่านั้นไม่มีความพยายามที่จะปรับปรุงองค์กรดังเช่นคณะผู้เขียนได้กล่าวไว้ จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาตามสื่อมวลชนต่างๆเราจะเห็นได้ว่าสหภาพแรงงานต่างๆในสาธารณรัฐเช็ก (Czech Republic) และ สโลวาเกีย ได้ขยายเครือข่ายการติดต่อไปยังประเทศตะวันตกมากขึ้นและได้นำเทคโนโลยีและวิธีการบริหารที่ทันสมัยจากประเทศตะวันตกมาใช้เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1990 และ 1995

คณะผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ได้อ้างถึงระบบการตลาดเสรีในการสรุปว่าระบบเศรษฐกิจจะทำงานแบบมีประสิทธิภาพและมีการแข่งขันที่สมบูรณ์มากขึ้นหากประเทศเหล่านี้มีการเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าเดิมและมีกฎระเบียบการค้าต่างๆที่มีความชัดเจนเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น การลดอัตราภาษีย่อมหมายความว่างบประมาณการใช้จ่ายของรัฐซึ่งอยู่ในระดับที่สูงเกินความสามารถของรัฐเองที่จะรับได้อยู่แล้วในปัจจุบันต้องลดลงตามด้วย แต่การลดการใช้จ่ายของรัฐจะมีผลกระทบในเชิงสวัสดิการสังคมน้อยมากเพราะผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐส่วนมากก็ไปไม่ถึงกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดในสังคมอยู่แล้ว และถึงแม้ว่าการลดการใช้จ่ายของรัฐจะถูกมองว่ามีผลเสียในทางการเมืองก็ตาม แต่คณะผู้เขียนมีความเห็นว่าการกระทำเช่นนี้เปรียบเหมือนการบริโภค “ยา” ที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่จะรักษาระบบเศรษฐกิจของยุโรปตะวันออกให้พ้นจากสภาพถดถอยแบบที่ดำรงอยู่ นอกจากนี้แล้ว หนึ่งในภาระอันหนักหน่วงที่เป็นผลพวงของระบบสังคมนิยมในอดีตคือกองทุนบำเหน็จบำนาญ (pension funds) คณะผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างของกองทุนเหล่านั้นอย่างเร่งด่วน โดยใช้รูปแบบของประเทศสโลเวเนีย (Slovenia) และเช็กเป็นต้นแบบ เช่นการอนุมัติให้กองทุนบำเหน็จบำนาญจากภาคเอกชน (private pension schemes) เข้าร่วมในระบบกลไกการตลาดจะทำให้เกิดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น มากไปกว่านั้นการสะสมทุนที่ได้จากการดำเนินการดังกล่าวก็สามารถจะนำไปใช้เพื่อการลงทุนด้านสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (basic infrastructure) และการใช้จ่ายของรัฐอื่นๆที่มีความจำเป็นได้

เมื่อก้าวถึงการธนาคารและตลาดทุนในภูมิภาคประเทศเหล่านี้ คณะผู้เขียนเห็นว่าระบบในปัจจุบันมีกฎระเบียบที่ซับซ้อนและมีขั้นตอนที่วุ่นวายซึ่งทำให้การลงทุนทั้งจากในประเทศและจากต่างประเทศดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สิ่งที่ต้องจัดตั้งขึ้นก็คือธนาคารกลางที่มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซง

ทางการเมืองเพื่อให้มีหน้าที่ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์และอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้แล้วสภาพการประกอบธุรกิจก็ควรจะมีแนวโน้มสูงขึ้น มีความคล่องตัวในการหมุนเวียนของเงิน และทุนในระบบโดยมีกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น บัญชีของบริษัทก็ควรจะมีโปร่งใสให้มากที่สุดและหากบริษัทมีหนี้สินเกินจากความสามารถที่จะจ่าย บริษัทนั้นก็ควรเข้าสู่กระบวนการล้มละลายไปตามกฎระเบียบ และตามกฎหมายตลาดเสรีอย่างเคร่งครัด ตลาดที่ประเด็นเหล่านี้ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข ตลาดหุ้นและการค้าขายพันธบัตรต่างๆในประเทศเหล่านี้ก็ยังคงจะมีลักษณะที่เปรียบเสมือนบ่อนการพนันมากกว่าที่จะเป็นตลาดทุนตามที่ควรจะเป็น

คณะผู้เขียนได้ยกตัวอย่างกรณีสาธารณรัฐเชคที่ธนาคารกับบริษัทมักจะมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นซึ่งก่อให้เกิดธุรกรรมระหว่างคนภายในและพวกพ้องเท่านั้น จนในที่สุดการฉ้อราชบังหลวงก็ถูกเปิดเผยและส่งผลให้รัฐบาลของนาย Vaclav Klaus หมุดอำนาจไปด้วยแรงกดดันจากประชาชนในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ในขณะนั้นคณะผู้เขียนก็ได้สังเกตเห็นแล้วว่า การที่รัฐถือกรรมสิทธิ์มากที่สุดในธนาคารทุกแห่งของประเทศ จะส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา หลังจากการตีพิมพ์ของหนังสือเล่มนี้อีกไม่เกินหนึ่งปี ในปี ค.ศ.1999 บริษัทใหญ่ๆเกือบทั้งหมดของประเทศก็อยู่ในสภาพที่ใกล้จะล้มละลาย บางบริษัทยังคงอยู่ได้ก็เพราะการสนับสนุนของรัฐบาลที่เป็นพวกพ้องของคนในบริษัทเอง ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็พียงสถานการณ์ไปได้อีกไม่นานเท่าไรนัก ในที่สุดพรรคคอมมิวนิสต์เชค (Czech Communist Party) ก็ได้รับความกดดันอย่างรุนแรง สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เป็นเช่นนี้ก็สืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างสูงของอัตราการว่างงานจนกระทั่งสูงสุดในประวัติศาสตร์ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าแม้แต่เทพนิยายเรื่องตลาดเสรีของเชคที่เคยเป็นแบบอย่างที่ยอมรับโดยยุโรปตะวันออก มุ่งหวังที่จะเจริญรอยตามก็ได้ถูกพลิกกลับไปในทางที่เลวร้ายได้ในที่สุด

ในบทสุดท้าย คณะผู้เขียนสรุปว่าประเทศที่กำลังอยู่ในสภาวะที่กำลังปรับตัวเพื่อเตรียมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจมีอัตราภาษีที่สูงมากเกินไป เขาได้ทำการเปรียบเทียบระบบภาษีระบบใหม่กับระบบภาษีแบบเดิม(โดยเรียกระบบเดิมว่าสัตว์ประหลาด (Frankenstein) แต่ทั้งสองระบบก็ไม่มีระบบใดเลยที่จะสามารถจัดสรรทุนหรือทรัพยากรในระบบให้หลังไหลไปสู่แหล่งที่มีความต้องการมากที่สุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศยูเครน (Ukraine) (หน้า 368) ค่าใช้จ่ายที่แท้จริง (actual cost) สำหรับนายจ้างในการจ้างคนงานหนึ่งคนรวมแล้วมากกว่าเงินค่าจ้างคนงาน (wage rate) ประมาณ 3 เท่า สืบเนื่องมาจากภาระด้านภาษีที่นายจ้างต้องจ่าย ดังนั้นการที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้จะสามารถมีความได้เปรียบในการแข่งขัน (competitive advantage) ได้ นั้น รัฐบาลจะต้องมีนโยบายภาษีที่วางอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงมากขึ้น

แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะไม่มีข้อสรุปที่เจาะจงชี้ทิศทางทางดำเนินนโยบายไปทางใดทางหนึ่ง แต่คณะผู้เขียนก็ได้นำเสนอหลักใหญ่ใจความที่สำคัญอย่างชัดเจน กล่าวคือการปรับสภาพเพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่สืบเนื่องมาจากการล่มสลายของลัทธิสังคมนิยมของประเทศในอดีตเครือสหภาพโซเวียตนั้น เป็นจุดที่มาของการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในแบบฉบับของยุคหลังสังคมนิยม (post-communist-styled corruption)² ซึ่งส่งผลให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภาวะเรื่องกองทุนบำเหน็จบำนาญที่หนักหน่วงของรัฐซึ่งสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมสังคมนิยม (communist welfare state culture) ในอดีต ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาถึงทุกวันนี้ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ซ้ำเติมข้อจำกัดในเรื่องนโยบายการคลังของรัฐ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมสังคมนิยมในอดีตทำให้วิถีชีวิตของประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาความช่วยเหลือของรัฐมากเกินไป คณะผู้เขียนจึงเชื่อมั่นว่าการปรับโครงสร้างโดยค่อยๆปล่อยให้ “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) ของอาดัม สมิท (Adam Smith) ทำงานตามหลักกลไกตลาดเสรีแล้วก็จะสามารถช่วยให้เศรษฐกิจปรับตัวไปในทางที่ดีขึ้นได้

นอกจากนี้คณะผู้เขียนยังได้เสนอเพิ่มเติมว่าการสนับสนุนระบบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านี้จะส่งผลให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจไปสู่กลุ่มประชากรที่กว้างขึ้น เมื่อมองจากสภาพการณ์พื้นฐานในปัจจุบันของประเทศเหล่านี้แล้ว มีเพียงแต่รัฐเท่านั้นที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางและวัฒนธรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปในทางที่ดีขึ้นได้ แต่เมื่อถึงจุดที่เศรษฐกิจได้เข้าสู่ระบบตลาดเสรีอย่างสมบูรณ์แล้ว การบงการของรัฐควรจะลดลง สิ่งที่รัฐควรจะกระทำคือการควบคุมกรอบและทิศทางโดยรวมของเศรษฐกิจ ส่วนรายละเอียดที่เหลือก็ควรปล่อยให้เป็นที่ของกลไกการแข่งขันแบบเสรี คำถามที่ตามมาก็คือ: ทำไมรัฐจึงยังต้องมีบทบาทที่สำคัญอยู่ในระบบกลไกตลาดเสรี? คณะผู้เขียนได้ยกตัวอย่างกรณีสาธารณรัฐเช็กที่ตลาดมีเสรีภาพมากเกินไปโดยไม่มีกฎระเบียบที่เป็นทางการอย่างชัดเจนก็ทำให้เกิดการดำเนินธุรกิจที่ไร้ระเบียบวินัยซึ่งส่งผลให้ปัญหาเดิมกลับเข้าไปสู่ระบบ กล่าวคืออำนาจการประกอบการกลับตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยในสังคมส่งผลให้ตลาดเสรีไม่ได้ เป็น “เสรี” จริง

หลังจากได้อ่านหนังสือเล่มนี้แล้ว ผู้อ่านส่วนใหญ่คงอดไม่ได้ที่จะชมเชยคณะผู้เขียนซึ่งสามารถบรรยายความในลักษณะที่อ่านได้ง่ายและเชิญชวนให้ผู้อ่านมุ่งหน้าติดตามการเสนอในแต่ละหน้าและแต่ละบทของหนังสือต่อการเล่าเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางกระแสลัทธิระบอบการปกครองอันเป็นเรื่องที่ลึกซึ้งและละเอียดอ่อน จุดเด่นอีกประการหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ก็คือความรอบรู้ในหลายสาขา (multi-disciplinary) ของคณะผู้เขียนโดยไม่ได้ถูกจำกัดอย่างคับแคบให้อยู่กับการบรรยายโดยใช้เฉพาะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

² การฉ้อราษฎร์บังหลวงดังกล่าวก็น่าจะมีมานานแล้วในสมัยก่อนการเกิดของระบอบสังคมนิยมเพียงแต่การดำเนินการและวิธีการที่จะทำการดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย

ที่คนทั่วไปมักจะอ่านโดยทำความเข้าใจได้ยาก จะสังเกตได้ว่าในบางตอนของหนังสือคณะผู้เขียนได้ทำการอ้างอิงถึงคำพูดของบุคคลเกียรติคุณในหลายสาขาวิชาที่ผลิตผลงานซึ่งทั่วโลกยอมรับมานานแล้ว นับตั้งแต่กวีชื่อดังสมัยยุคเรอเนสซองส์ที่หนึ่งของอังกฤษ เช่น วิลเลียม เชกสเปียร์ (Sir William Shakespeare) มาจนถึงนักเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบันเช่น Jeffrey Sachs การกระทำเช่นนี้คณะผู้เขียนได้มีการนำการวิเคราะห์มาโยงกับศาสตร์อื่นๆเข้าด้วยกันอย่างงดงามและมีศิลปะเพื่อเพิ่มรสชาติและความน่าสนใจในการทำการศึกษาศถกการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกันกับหนังสือเล่มอื่นๆ หนังสือเล่มนี้ก็มีจุดบกพร่องเล็กๆน้อยๆ จุดบกพร่องดังกล่าวประกอบด้วยการสะกดชื่อคนผิด เช่นชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสโลวาเกียที่ถูกต้องสะกดเป็น Brigita Schmoegnerova (หน้า 56) นอกจากนี้สำหรับผู้่านบางกลุ่มแล้วหนังสือเล่มนี้จะเพิ่ม ข้อมูลที่เป็นภูมิหลังทางด้านประวัติศาสตร์ของประเทศในยุโรปตะวันออกให้มากกว่านี้สำหรับผู้่านที่ไม่มีความคุ้นเคยกับประเทศในแถบนั้น จุดบกพร่องอีกประการหนึ่งก็คือการอ้างอิงของหนังสือเล่มนี้ไม่เป็นระบบที่ตึกซึ่งทำให้เกิดความลำบากสำหรับผู้่านเป็นอย่างยิ่งในการที่จะค้นคว้าหาเอกสารอ้างอิงมาอ่านต่อไปในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตามจุดบกพร่องเหล่านี้ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับขอบเขตของเนื้อหาที่คณะผู้เขียนได้นำเสนอ

ใบสมัครสมาชิกวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์

สำนักงาน : โครงการวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์
คณะเศรษฐศาสตร์ ชั้น 5
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200

วารสารรายไตรมาส กำหนดออก *มีนาคม *มิถุนายน *กันยายน *ธันวาคม

สมัครสมาชิกใหม่ ต่ออายุสมาชิก (ขอรับวารสารตั้งแต่ฉบับที่.....ถึงฉบับที่.....)

สมัครส่วนตัว (ชื่อ/นามสกุล)

หรือสมัครในนามหน่วยงาน (บริษัท)

ที่อยู่เลขที่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์

ออกใบเสร็จในนาม :

อัตราสมาชิก : สมาชิกทั่วไป 400 บาทต่อปี

พิเศษสำหรับนักศึกษาทุกสถาบัน 200 บาทต่อปี

(กรุณาแนบบัตรนักศึกษา และเซ็นรับรอง ส่งมาพร้อมกับใบสมัคร)

- ชำระค่าสมาชิกโดย เงินสด
- เช็คไปรษณีย์/ธนาคาร เป็นเงิน บาท

ส่งจ่าย ผู้จัดการโครงการวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ **ป.ณ.หน้าพระลาน กทม.10202**

- ชำระค่าสมาชิกโดย โอนเงินเข้าธนาคารกรุงไทย สาขาท่าเตียน ประเภทออมทรัพย์
- ชื่อบัญชี โครงการวารสารเศรษฐศาสตร์ มธ.
- บัญชีเลขที่ 026-1-03991-1

กรุณาแนบสำเนาใบโอนมาพร้อมกับใบสมัครสมาชิกหรือส่งโทรสาร เบอร์ 224-9428 ถึงคุณสำอางค์ นิลอนันต์

- ชำระค่าสมาชิกโดย เช็คขีดคร่อม ส่งจ่าย โครงการวารสารเศรษฐศาสตร์ มธ.

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ คุณสำอางค์ นิลอนันต์ โทร. 613-2407, 225-9575-6, 225-9578

E-mail: samang@econ.tu.ac.th

ดูรายละเอียดทาง Internet ได้ที่ <http://econ.tu.ac.th> หัวข้อ Thammasat Journal of Economics

ระเบียบการเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์

1. ส่งต้นฉบับถึง บรรณธิการ วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200 โดยต้องส่งทั้งฉบับพิมพ์บนกระดาษและไฟล์ Microsoft Word บนแผ่นดิสเก็ต ทั้งนี้จะไม่มีการส่งคืนต้นฉบับไม่ว่าในกรณีใด ๆ
2. ต้นฉบับต้องเขียนเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ และต้องมีบทคัดย่อ (Abstract) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษประกอบบทความ
3. ต้นฉบับต้องพิมพ์บนกระดาษขนาด A4 แบบหน้าเดียว ผู้เขียนควรใช้เชิงอรรถเท่าที่จำเป็นเท่านั้นโดยแสดงเป็นตัวเลข superscript เรียงลำดับในตัวบทความ และให้รวบรวมข้อความของเชิงอรรถเรียงลำดับไว้บนหน้าเดียวกันในท้ายบทความ ส่วนไฟล์บนแผ่นดิสเก็ต ให้แยกตารางและรูปภาพเป็นไฟล์ต่างหาก
4. ให้ใช้คณิตศาสตร์ภายในบทความเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้คำนิยามของสัญลักษณ์ตัวแปรทางคณิตศาสตร์ที่ชัดเจนครบถ้วน ส่วนการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ จะต้องแสดงถึงแหล่งที่มา คำนิยาม และระยะเวลาของข้อมูลให้ชัดเจน
5. การอ้างอิงหนังสืออุเทศภายในตัวบทความ ให้ใช้ระบบชื่อผู้แต่ง-ปีตีพิมพ์ เช่น (Miller and Fische, 1995, pp.125-127; Davidson, 1984, pp.220-221) (Siamwalla, 1990, p.15) (ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุลักษณ์กาญจน์, 2537, หน้า 29-30) โดยรายละเอียดของหนังสืออุเทศ ให้จัดทำเป็นบรรณานุกรมเรียงตามลำดับอักษรชื่อผู้แต่งและปีตีพิมพ์ไว้ท้ายบทความดังนี้

Davidson, C., 1984. Cartel Stability and Tariff Policy. *Journal of International Economics*. Vol.17, pp.219-37.

Miller, R.L. and Fische, R.P.H., 1995. *Microeconomics: Price Theory in Practice*. New York: Harper Collins College Publishers.

Siamwalla, A., 1990. *Land-Abundant Growth and Some of Its Consequences*. Paper presented at IFPRI Conference on Agriculture on the Road to Industrialization, Taipei, Taiwan, 1-7 September.

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุลักษณ์กาญจน์, 2537. ประสิทธิภาพการผลิตในประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 4, หน้า 5-41.

6. ต้นฉบับจะต้องผ่านการกลั่นกรองและประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ กองบรรณธิการอาจขอให้ผู้เขียนปรับปรุงแก้ไขตามที่เห็นสมควรก่อนได้รับการตีพิมพ์ในวารสาร