

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในโลก VUCA

ดร.ดอน นาครทรรพ
ฝ่ายเสถียรภาพระบบการเงิน
ธนาคารแห่งประเทศไทย

หลายท่านคงเคยผ่านหูผ่านตาคำว่า VUCA (ย่อมาจากคำสี่คำว่า Volatile ผันผวน Uncertain ไม่แน่นอน Complex ซับซ้อน และ Ambiguous ครุ่นเครือไม่ชัดเจน) มาบ้างไม่มากก็น้อย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา VUCA ซึ่งเดิมเป็นคำที่วงการทหารอเมริกาใช้เรียกสถานการณ์ทางทหารในช่วงหลังสงครามเย็น ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในแวดวงธุรกิจ การบริหารองค์กร และการลงทุน อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) 2 ท่านล่าสุด ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล และ ดร.วิโรจน์ สันติประภาพ ก็นำไปใช้บรรยายภาวะเศรษฐกิจในสุนทรพจน์และคำให้สัมภาษณ์หลายต่อหลายครั้ง

การระบาดของโควิด-19 เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของโลก VUCA โดยในมิติของความผันผวน ใครจะคาดคิดว่า การระบาดของเชื้อโรคที่เป็นญาติกับ SARS ที่ระบาดเมื่อเมื่อปี 2547 จะทำให้เศรษฐกิจโลกที่ไม่กี่ปีก่อนหน้ายังขยายตัวดีหวัดตัวสูงสุดในรอบหลายสิบปี นอกจากนี้ ยังมองผ่านเลนส์ของตลาดการเงินยิ่งเห็นความผันผวนชัดเจน แต่ครั้งที่มีข่าวดีหรือข่าวร้ายเกี่ยวกับวัคซีนและยารักษา เราจะเห็นตลาดการเงิน โดยเฉพาะตลาดหุ้น เด้งรับข่าวดี หรือปรับลดลงตามข่าวร้ายอยู่บ่อยๆ

ในมิติของความไม่แน่นอน ในช่วงแรกๆ ที่สถานการณ์เริ่มบานปลายในหลายประเทศ เราไม่สามารถคาดเดาได้เลยว่า จะมีผู้ติดเชื้อกี่ราย ผู้เสียชีวิตกี่ราย เศรษฐกิจจะเสียหายแค่ไหน ประเมินการเศรษฐกิจทั่วโลกถูกปรับลดแล้วลดอีกแทบจะรายวัน แม้ในปัจจุบัน ข่าวการค้นพบวัคซีนจะลดความไม่แน่นอนลงอย่างมีนัย แต่เราก็คงไม่รู้ปัญหาจะจบจริงเมื่อไร

ในมิติของความซับซ้อน ด้วยความที่โควิด-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรักษาโรคนี้น้อยมาก เมื่อกลางเดือนตุลาคม องค์การอนามัยโลก (WHO) พึงออกมาบอกว่า ยา Remdesivir ที่ประธานาธิบดีทรัมป์ใช้รักษาตอนที่เขาคิดเชื่อโควิด-19 มีผลน้อยมากในการรักษาผู้ป่วยอาการรุนแรง ก็ได้แต่หวังว่าด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบัน จะมีข่าวดีเรื่องยารักษาตามหลังข่าววัคซีนมาในเร็ววัน

สุดท้าย ในมิติของความครุ่นเครือ ถึงตอนนี้ ก็ยังไม่ชัดเจนว่า ในปีหน้าจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาไทยมากน้อยขนาดไหน แม้ปีหน้าน่าจะมีวัคซีนใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศแล้ว แต่ในไทยเองอาจจะยังมีการแจกจ่ายไม่ทั่วถึง ซึ่งมีความเป็นไปได้ เพราะเรามีความตกลงกับผู้ผลิตวัคซีนแค่บริษัทเดียว และในแง่ของมนุษยธรรม เราอยู่ลำดับท้ายๆที่จะได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากมีจำนวนผู้ติดเชื้อน้อย ในสถานการณ์แบบนี้ นักท่องเที่ยวต่างชาติจะกล้าเข้ามาไทยมากน้อยแค่ไหน ไทยเองจะกล้าเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติมากน้อยแค่ไหน ต้องอย่าลืมว่าวัคซีนป้องกันไม่ได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ และยังไม่มียารักษาที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งถ้าปี

หน้ามีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาน้อยมาก สมมติว่าแค่หลักล้านต้นๆ เศรษฐกิจที่คาดหวังว่าจะขยายตัวได้ร้อยละสามร้อยละสี่ ก็อาจจะไม่ขยายตัวเลยก็เป็นได้

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในโลกที่เป็น VUCA เราไม่สามารถมองเฉพาะกรณีที่เป็นไปได้มากที่สุด หรือที่เรียกกันว่ากรณีฐาน ในภาษาของนักพยากรณ์เศรษฐกิจได้ แต่ต้องมองเผื่อถึงกรณีเลวร้ายไว้ด้วย ทำนองว่า Hope for the best, prepare for the worse ซึ่งตั้งแต่ต้นปีที่ ธปท. เริ่มเห็นว่าการระบาดของโควิด-19 ทำให้ความไม่แน่นอนของการทำประมาณการสูงขึ้นมาก การประมาณการเศรษฐกิจของ ธปท. จะทำเป็นหลายฉากทัศน์ (Scenario) มาโดยตลอด เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายการเงินรับทราบความไม่แน่นอนของประมาณการ และมีข้อมูลในการตัดสินใจนโยบายการเงินอย่างเหมาะสม

ในส่วนของการดำเนินนโยบายด้านสถาบันการเงิน การเตรียมความพร้อมสำหรับสถานการณ์เลวร้ายถือเป็นแนวปฏิบัติ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ธปท. ได้จัดให้มีการทดสอบภาวะวิกฤต (Stress test) สำหรับธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) เป็นประจำทุกปี ทั้งการทดสอบที่ ธปท. จัดทำเอง หรือที่ให้แต่ละธนาคารจัดทำโดยใช้สถานการณ์จำลองที่ ธปท. กำหนด หากพบว่าธนาคารใดมีเงินกองทุน/สภาพคล่องไม่เพียงพอในภาวะวิกฤต ธนาคารดังกล่าวจะต้องเสนอแผนการเพิ่มทุน/สภาพคล่องให้ ธปท. พิจารณา โดยล่าสุด พบว่า แม้ในสถานการณ์ที่วิกฤตโควิด-19 อุตสาหกรรมไทยติดลบยาวสองปี ระบบ ธพ. ไทยก็ยังมีเงินกองทุนสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนด ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ ธปท. อนุญาตให้ ธพ. สามารถจ่ายปันผลจากผลการดำเนินงานของปีนี้ได้

นอกจากการประเมินความเปราะบางของระบบ ธพ. แล้ว ธปท. ยังมีการทดสอบการทำงานของผู้ทำนโยบายในภาวะวิกฤตด้วย โดยทุกปี ธปท. จะมีการซ้อมกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในสถานการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน โดยผู้เข้าร่วมการทดสอบ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน จะไม่ทราบสถานการณ์จำลองล่วงหน้า คล้ายกับการซ้อมหนีไฟของอาคารสำนักงาน เพื่อทดสอบความพร้อมในการรับมือกับภาวะวิกฤต ทั้งระบบงาน การทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายงาน และกระบวนการตัดสินใจ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการระบาดของโควิด-19 ต้องอาศัยการประสานกันระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายด้านสถาบันการเงิน ในเดือนแรกที่เข้ารับตำแหน่ง ผู้ว่าการ ธปท. ท่านปัจจุบัน ดร. เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ ได้มอบหมายให้ฝ่ายเสถียรภาพระบบการเงิน ซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างงานด้านนโยบายการเงินและงานด้านนโยบายสถาบันการเงินของ ธปท. จัด Scenario Planning Workshop ให้กับผู้บริหารระดับสูงทั้งด้านนโยบายการเงินและด้านนโยบายสถาบันการเงิน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้บริหารระดับสูงของทั้งสองด้านมาคุยฉากทัศน์ร่วมกัน โดยมีผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ ธปท. เป็นผู้สังเกตการณ์

ในการการจัด Workshop นี้ ผู้ว่าการเศรษฐกิจมีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ ข้อแรก คือให้ผู้บริหารทั้งสองด้านเห็นภาพและความรุนแรงของปัญหาที่สอดคล้องกัน ทั้งในมิติของภาคเศรษฐกิจจริงและมิติของภาคสถาบันการเงิน ซึ่งความเข้าใจร่วมกันมีความจำเป็นมากในการออกแบบชุดนโยบาย เพราะถ้านโยบายมุ่งดูแล

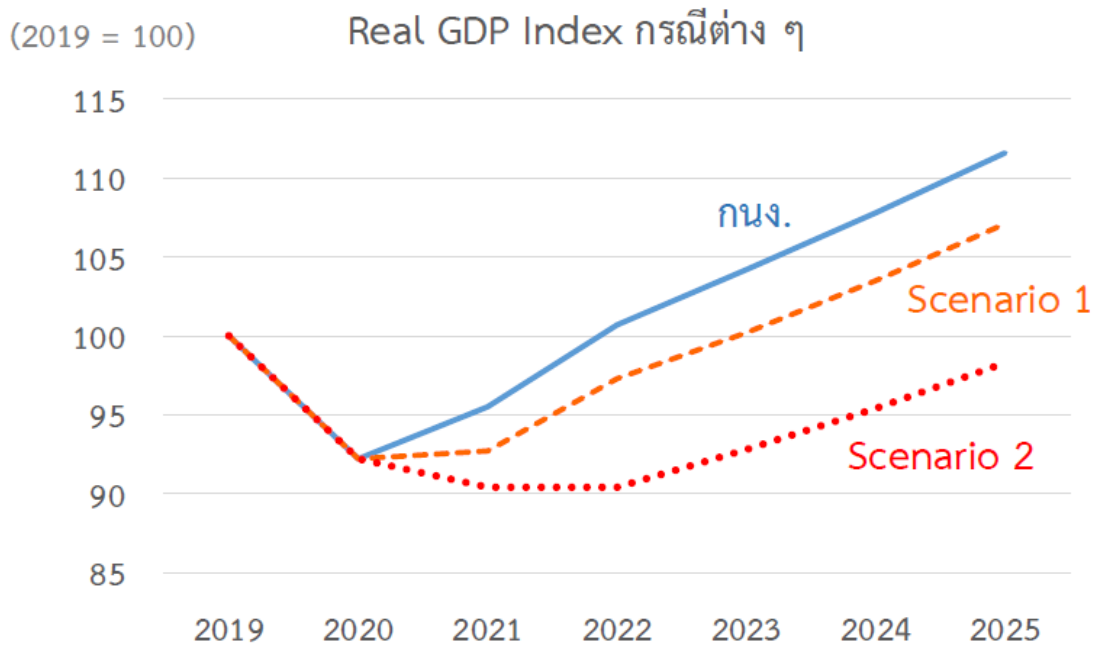
ภาคใดภาคหนึ่งสุดโต่งเกินไป จะทำให้อีกภาคหนึ่งเสียหายได้ และสุดท้ายก็อาจจะพังทั้งสองภาคอยู่ดี เช่น มาตรการพักหนี้เป็นนโยบายที่ช่วยธุรกิจและครัวเรือนที่ประสบปัญหาสูญเสียรายได้ฉบับล่าสุดได้มาก แต่ต้องแลกกับรายได้ที่หายไปของสถาบันการเงิน ถ้าพักไม่นานก็คุ้ม แต่ถ้าพักนานไป ก็จะสะท้อนสถานะของสถาบันการเงินได้

ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายที่มุ่งให้สถาบันการเงินเพิ่มการกันสำรองหนี้เสียและคงเงินกองทุนไว้ในระดับสูง ในยามปกติเป็นนโยบายที่ดี ซึ่งประเทศไทยได้รับคำชมเชยจากบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือมาตลอด เพราะทำให้ระบบสถาบันการเงินมั่นคง แต่ในยามปัจจุบัน ถ้าตั้งเป้าไว้สูงเกินไป สถาบันการเงินก็ต้องพยายามเอาตัวเองให้รอดก่อน ซึ่งวิธีที่ง่ายที่สุด คือ การลดการปล่อยสินเชื่อ หรือที่เรียกกันเล่นๆว่า สถาบันการเงิน “หุ้บรุ่ม” ซึ่งผู้รับเคราะห์ก็จะเป็นธุรกิจและครัวเรือนที่ต้องการเงินไปหล่อเลี้ยงการค้าเงินธุรกิจและการดำรงชีพ

วัตถุประสงค์ข้อที่สอง ซึ่งสำคัญกว่าข้อแรก คือ การวางมาตรการสำหรับอนาคตซึ่งยังไม่ชัดเจนว่า วิกฤตโควิด-19 จะจบลงเมื่อไร โดยเฉพาะในกรณีเลวร้าย จะมีประเมินว่ามาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเพียงพอแค่ไหน จุดไหนคือจุดที่จะไม่พอ (Threshold) และถ้าไม่พอ จะต้องเพิ่มขนาดของมาตรการมากขึ้นแค่ไหน ต้องทำมาตรการอะไรเพิ่มเติม เงื่อนไขของเวลาเป็นอย่างไร ฝ่ายงานไหนต้องทำอะไร และถ้าอยู่นอกเหนือขอบเขตที่ ธปท. ทำได้ จะต้องทำอย่างไร

มองไปข้างหน้า ข้อกังวลที่สุดจาก Workshop นี้ คือ ผู้ประกอบการที่ยังมีศักยภาพจำนวนมาก โดยเฉพาะธุรกิจ SMEs จะไม่สามารถไปต่อได้ เพราะขาดรายได้และสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ ขณะที่สถาบันการเงินก็กังวลว่า ในภาวะปัจจุบัน ถ้าปล่อยสินเชื่อไปแล้วจะกลายเป็นหนี้เสีย จึงไม่กล้าปล่อยสินเชื่อให้ ซึ่งถ้ามีธุรกิจที่มีศักยภาพแต่ประสบปัญหาสภาพคล่องชั่วคราวจำนวนมากต้องล้มหายตายจากไป ก็จะทำให้กระทบทั้งการจ้างงาน และความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในอนาคต ปิดโอกาสที่ไทยจะก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศรายได้สูง ในภาวะแบบนี้ (1) การค้าประกันสินเชื่อโดยภาครัฐเพื่อลดความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับการชำระคืนให้กับสถาบันการเงิน (2) การเร่งปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อลดภาระหนี้ให้กับลูกหนี้ที่ยังมีศักยภาพ และ (3) การบริหารจัดการหนี้เสียที่จะเพิ่มขึ้นในระบบสถาบันการเงิน เพื่อช่วยลดภาระให้สถาบันการเงินสามารถปล่อยสินเชื่อใหม่ได้ ควบคู่ไปกับ (4) การรักษาดอกเบี้ยนโยบายในระดับต่ำ และ (5) การกระตุ้นเศรษฐกิจต่อเนื่องของนโยบายการคลัง จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำพาเศรษฐกิจไทยให้พ้นจากวิกฤตโควิด-19 ได้อย่างบอบช้ำน้อยที่สุด

ฉลากทัศน์ประกอบการทำ Scenario Planning Workshop



บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย