

Meet the Press

“จับอาการเศรษฐกิจ สร้างทางออกวิกฤตไทย”

ดร.เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

วันจันทร์ที่ 16 สิงหาคม 2564

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สื่่อมวลชนทุกท่าน

วันนี้ผมยินดีเป็นอย่างยิ่ง ที่มีโอกาสมาพูดคุยและแลกเปลี่ยนมุมมองกับทุกท่าน ต้องยอมรับว่าเรายังอยู่ช่วงที่ประเทศและเศรษฐกิจไทยยังคงเผชิญปัญหาหนักหน่วง สาธารณชนต้องการความเชื่อมั่นและข้อเท็จจริงในการตัดสินใจดำเนินชีวิตและธุรกิจ ผมหวังว่าการพูดคุยในวันนี้จะช่วยให้ภาพของปัญหา หรือ “อาการ” ที่ชัดเจน และข้อเสนอของทางแก้ที่ออกแบบให้ตรงตาม “อาการ” ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนทุกท่านได้ช่วยกันสื่อสารต่อไปยังสาธารณชนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ เข้าใจ และช่วยกันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาวิกฤตครั้งนี้

ผมขอแบ่งการพูดคุยในวันนี้ออกเป็น 3 ส่วน (1) ภาพเศรษฐกิจไทยจากผลกระทบของโควิด 19 และมุมมองไปข้างหน้า (2) สิ่งที่เศรษฐกิจไทยต้องการเพื่อช่วยแก้ปัญหาเพื่อให้เรากลับสู่ภาวะปกติได้เร็วที่สุด และ (3) การประเมินผลมาตรการ ธปท. และแนวทางการปรับมาตรการเพิ่มเติมเพื่อดำเนินการตามสถานการณ์ที่รุนแรงขึ้น

ประเด็นแรก “เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบรุนแรงจากโควิด 19 อย่างไรบ้าง”

สถานการณ์โควิด 19 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยหดตัวรุนแรง ธุรกิจและประชาชนต้องปรับตัวอย่างมาก ธุรกิจจำนวนมากต้องปิดกิจการ และประชาชนถูกเลิกจ้าง ปัญหาที่ชัดเจน คือ รายได้ที่หายไป และจะหายไปเป็นเวลานาน โดยที่ผ่านมา เราเห็น 4 อาการของเศรษฐกิจไทย

อาการแรก คือ โควิด 19 สร้าง “หลุมรายได้” ขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทย โดยในช่วงปี 2563-2564 คาดว่ารายได้จากการจ้างงานจะหายไปถึง 1.8 ล้านล้านบาท จากนายจ้างและอาชีพอิสระ 1.1 ล้านล้านบาท และลูกจ้าง 7.0 แสนล้านบาท มองไปข้างหน้า การจ้างงานคงฟื้นตัวไม่เร็วและรายได้จากการจ้างงานในปี 2565 คาดว่า จะหายไปอีกราว 8.0 แสนล้านบาท ซึ่งหมายถึงในปี 2563-2565 “หลุมรายได้” อาจมีขนาดถึง 2.6 ล้านล้านบาท

อาการที่สอง การจ้างงานถูกกระทบรุนแรง โดยเฉพาะกิจการในภาคบริการและกิจการที่มีสายป่านสั้น โดยข้อมูลการจ้างงานในไตรมาสที่ 2 ของปีนี้ สะท้อนความเปราะบางสูง ได้แก่ (1) ผู้ว่างงาน/เสมือนว่างงาน (ผู้มีงานทำไม่ถึง 4 ชม ต่อวัน) อยู่ที่ 3.0 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 3.4 ล้านคน ณ สิ้นปี 2564 ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่าช่วงก่อนโควิดกว่า 1 ล้านคน (2) ผู้ว่างงานระยะยาว (เกิน 1 ปี) 1.7 แสนคน เพิ่มขึ้นกว่าช่วงก่อนโควิดถึงกว่า 3 เท่าตัว (3) ตัวเลขผู้ว่างงานที่ไม่เคยทำงานมาก่อนอยู่ที่ 2.9 แสนคน เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนโควิดถึง 8.5 หมื่นคน และ (4) แรงงานย้ายถิ่นกลับภูมิลำเนาที่เพิ่มขึ้นจากภาคบริการ/อุตสาหกรรมในเมือง กลับไปยังภาคเกษตรที่มีผลิตภาพต่ำกว่า ล่าสุดอยู่ที่ 1.6 ล้านคน สูงกว่าค่าเฉลี่ยต่อปีในช่วงก่อนโควิดที่ 5 แสนคนมาก

อาการที่สาม การฟื้นตัวของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่เท่าเทียม (K-shaped) แม้จะมีภาคการผลิตเพื่อส่งออกที่ฟื้นตัวเกินระดับก่อนโควิดแล้วถึงเกือบร้อยละ 20 จากเศรษฐกิจคู่ค้าที่สถานการณ์เบากว่าไทย แต่ภาคการผลิตเพื่อการส่งออกนี้ จ้างงานเพียงร้อยละ 8 ทำให้ผู้ได้ประโยชน์มีน้อย เทียบกับแรงงานในภาคบริการที่มีสูงถึงร้อยละ 52 ที่ส่วนใหญ่ยังเดือดร้อน โดยรวมจึงยังทำให้ความเป็นอยู่ของครัวเรือนยังเปราะบาง

อาการที่สี่ ไทยถูกกระทบจากโควิด 19 หนักกว่าและจะฟื้นช้ากว่าประเทศในภูมิภาค เนื่องจากไทยพึ่งพารายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงสุดในเอเชีย คือ ร้อยละ 11.5 ของ GDP ทำให้ทั้งปี 2563 ที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยหดตัวถึงร้อยละ 6.1 เทียบกับร้อยละ 4.9 ที่เป็นค่าเฉลี่ยของประเทศในเอเชีย¹ ทำให้คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะใช้เวลา 3 ปี จากช่วงเริ่มระบาดในการกลับสู่ระดับก่อนโควิด ขณะที่เอเชียโดยรวมใช้เวลาไม่ถึง 2 ปี โดยในไตรมาสแรกของปีนี้ GDP ของไทยยังอยู่ต่ำกว่าระดับก่อนโควิดร้อยละ 4.6 ขณะที่เอเชียโดยรวมฟื้นเหนือระดับก่อนโควิดแล้ว

ทำไมสถานการณ์รุนแรงกว่าที่คาดไว้ อะไรคือสิ่งที่เปลี่ยนไปจากเดิม

ที่ผ่านมา ไทยคุมการระบาดได้ดี ทั้งในระลอกแรกที่ตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2563 สามารถกลับมาয়งจุดที่ไม่มีผู้ติดเชื้อได้ และระลอกสอง ที่ ณ สิ้นไตรมาสแรกของปีนี้ มีผู้ติดเชื้อสะสมเพียงราว 29,000 ราย ทำให้ ธปท. มองว่าเศรษฐกิจในปีนี้น่าจะทยอยฟื้นตัวได้ รวมถึงการท่องเที่ยว โดยมองการเติบโตของเศรษฐกิจที่ร้อยละ 3.0

การเปลี่ยนแปลง (เหตุ) สำคัญ คือ ไวรัสที่กลายพันธุ์ และพัฒนาเป็นสายพันธุ์ที่กระจายง่ายขึ้น วัคซีนได้ผลน้อยลงจนเกิดการระบาดระลอกสาม ณ ช่วงปลายเดือนมิถุนายน มีผู้ติดเชื้อสะสมเพิ่มขึ้นเป็นราว 2.6 แสนคน (ยอดรายวันที่ 4-5 พันคน) ธปท. ได้ปรับลดประมาณการลงเหลือร้อยละ 1.8 และล่าสุด สถานการณ์ผู้ติดเชื้อสะสมเกิน 9 แสนคน (รายวันเกิน 20,000 คน) ระบบสาธารณสุขมีข้อจำกัดมากขึ้น ทำให้มาตรการคุมการระบาดต้องเข้มงวดขึ้น ธปท. จึงต้องปรับประมาณการปีนี้นั่ง โดยมียุทธศาสตร์สำคัญว่าจะทยอยลดมาตรการ

¹ ASEAN 5 เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น

lockdown ลงในไตรมาสที่ 4 ซึ่งจะทำได้คาดว่าเศรษฐกิจไทยปีนี้ เติบโตที่ร้อยละ 0.7 ดังนั้น ผลที่เปลี่ยนไปจากที่คาด คือ เศรษฐกิจไทยถูกกระทบรุนแรงขึ้น

ขณะเดียวกัน การระบาดของไวรัสสายพันธุ์เดลต้าส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ด้วย เพราะประสิทธิภาพของวัคซีนต่อสายพันธุ์นี้ลดลง การเกิดภูมิคุ้มกันหมู่ต่อไวรัสตัวนี้จึงยากขึ้น การผ่อนคลายมาตรการต่างๆ ของแต่ละประเทศจึงทำอย่างระมัดระวัง ซึ่งมีนัยต่อภาคการท่องเที่ยว โดยคาดว่านักท่องเที่ยวต่างชาติกลับมาเท่าระดับก่อนโควิดได้หลังปี 2567 ไปแล้ว อีกผลลัพธ์ที่เปลี่ยนไปจากเดิม คือ เศรษฐกิจไทยข้างหน้าจึงฟื้นตัวช้าออกไป เพราะภาคการท่องเที่ยวซึ่งเป็นเครื่องยนต์สำคัญของไทยคงไม่กลับมาปกติโดยเร็ว

การ lockdown รอบนี้ยิ่งซ้ำเติมธุรกิจและครัวเรือน ส่งผลให้ฐานะการเงินมีความเปราะบางสูงขึ้น เพราะเงินออมลดลงทุกครั้งที่การระบาดกลับมา สายป่านของครัวเรือนสั้นลงเรื่อย ๆ สะท้อนจากตัวเลขเงินฝากในบัญชีที่มียอดต่ำกว่า 50,000 บาท ที่ล่าสุด ในเดือนพฤษภาคม 2564 ปรับลดลงเทียบกับปีก่อนเป็นครั้งแรก โดยหดตัวที่ร้อยละ 1.6 ขณะที่เงินฝากในบัญชียอดสูงกว่า 1 ล้านบาทยังขยายตัวได้ที่ร้อยละ 6.0 ใกล้เคียงกับช่วงก่อนโควิด ขณะที่หนี้สินก็มีสัญญาณเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อชดเชยสภาพคล่องที่หายไป

คำถามถัดมา ที่เป็นประเด็นที่สองของวันนี้ คือ “ในการรับมือสถานการณ์ที่รุนแรงและยาวนานมากขึ้น อะไรคือมาตรการหรือแนวทางแก้ปัญหาที่จะช่วยประคับประคองเศรษฐกิจให้ผ่านพ้นวิกฤตในครั้งนี้ได้”

ผมมองว่าปัญหาของวิกฤตครั้งนี้มาจาก 3 ด้าน คือ (1) ปัญหาด้านสาธารณสุขที่เป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤต (2) ปัญหาด้านรายได้ ที่เป็นปัญหาหลักและจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้างหากไม่ได้รับการเยียวยาที่ทันการณ์ และ (3) ปัญหาภาระหนี้ ซึ่งเป็นผลพวงของรายได้ที่หายไป ซึ่งในการแก้ไขทั้ง 3 ปัญหา “หัวใจ” คือ “การแก้ไขตามอาการ”

ด้านแรก โควิดเป็นวิกฤตที่เริ่มต้นจากระบบสาธารณสุข การแก้ปัญหา “ตามอาการ” จึงต้องอาศัยเครื่องมือด้านสาธารณสุข ที่สำคัญ คือ วัคซีน และมาตรการควบคุมการระบาด

วัคซีนและการสร้างภูมิคุ้มกันหมู่เป็นเครื่องมือหลักที่จะทำให้การระบาดหยุดลงยั่งยืน ระหว่างนี้ ประชาชนจึงควรต้องได้รับวัคซีนที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างเพียงพอและการกระจายฉีดอย่างเหมาะสม เพื่อลดอัตราการตายและติดเชื้อ และให้กำลังการตรวจหาโรคมะเร็งเพียงพอ ซึ่งจะช่วยลดความกังวลและช่วยให้บริหารจัดการการระบาดได้ ดีขึ้น ลดโอกาสการ lockdown หรือจำกัดกิจกรรมเศรษฐกิจ รายได้จึงจะกลับมาฟื้นตัวได้เร็วขึ้น

ณ วันที่ 13 สิงหาคม 2564 ไทยมีสัดส่วนประชากรที่ฉีดวัคซีนครบ 2 เข็มเพียงร้อยละ 7 ซึ่งถือว่าค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศใน ASEAN 5 (สิงคโปร์ร้อยละ 70 มาเลเซียร้อยละ 31 ฟิลิปปินส์ร้อยละ

11 อินโดนีเซียร้อยละ 10) ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักร สเปน อิตาลี มีสัดส่วนประชากรที่ฉีดวัคซีนครบ 2 เข็มมากกว่าร้อยละ 50 และประชากรกว่า 2 ใน 3 ได้ฉีดวัคซีนอย่างน้อย 1 เข็ม ดังนั้น การได้รับภูมิคุ้มกันหมู่และการฟื้นตัวของไทยที่พึ่งพาการท่องเที่ยวค่อนข้างสูง จะช้ากว่าอีกหลายประเทศโดยเปรียบเทียบ

ในระหว่างที่สังคมไทยยังไม่ได้รับวัคซีนมากพอ เราจำเป็นต้องใช้มาตรการด้านสาธารณสุขต่าง ๆ คุมการระบาด เพื่อไม่ให้สถานการณ์ลุกลามรุนแรงขึ้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีต้นทุนด้านเศรษฐกิจสูง เพราะเป็นการจำกัดการเคลื่อนที่ของคน ซึ่งกระทบการดำเนินธุรกิจรุนแรง จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสาธารณสุขกับเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ที่สำคัญ ต้องเร่งรัดมาตรการตรวจและแยกการติดเชื้อในครัวเรือนให้ครอบคลุมและทันการณ์ รวมถึงการตรวจคัดกรองก่อนการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม หากพบการติดเชื้อ อาจต้องใช้มาตรการควบคุม หรือ lockdown เฉพาะพื้นที่อย่างเข้มข้นในระยะเวลาจำกัดให้ได้ทันทันที

ด้านที่สอง ในระหว่างที่สังคมไทยรอการเกิดภูมิคุ้มกันที่มากพอจากการฉีดวัคซีน **ภาครัฐจะมีบทบาทในการเพิ่มรายได้ให้กับธุรกิจและครัวเรือน** และดูแล “หลุมรายได้” ที่คาดว่าจะใหญ่ถึง 1.8 ล้านล้านบาทตลอดปี 2563-2564 โดยเฉพาะในช่วงที่เครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากการใช้จ่ายภาครัฐจะส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งการใช้จ่ายของประชาชนยังจะหมุนเวียนไปสู่ธุรกิจต่าง ๆ ให้ดำเนินต่อไป รักษาการจ้างงานไว้ได้ และไม่ต้องมีภาระหนี้สินล้นพ้นตัว

ที่ผ่านมา **การใช้จ่ายภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการพยุงเศรษฐกิจ** โดยในปี 2563 เศรษฐกิจไทยหดตัวในทุกด้านจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 เว้นแต่การใช้จ่ายภาครัฐด้านเดียวที่ยังขยายตัวได้ และช่วยพยุงการบริโภคของภาคเอกชนได้อย่างมาก โดยหากไม่มีมาตรการเงินโอนช่วยเหลือจากภาครัฐ ผลกระทบจากโควิดต่อการบริโภคภาคเอกชนคาดว่าจะรุนแรงขึ้นมาก จากที่หดตัวร้อยละ 1.0 อาจสูงขึ้นไปเป็นร้อยละ 6.3 ได้นอกจากนี้ การช่วยเหลือยารายได้ ทำให้ความจำเป็นในการก่อกำหนดของประชาชนและภาคธุรกิจลดลงได้บ้าง

ทำไมต้องเป็นภาครัฐ ที่จะมามีบทบาทในการสร้างรายได้ให้กับธุรกิจและประชาชน

นอกจากภาครัฐ ยังมีธุรกิจการส่งออก ธุรกิจขนาดใหญ่หลายกลุ่ม และประชาชนบางกลุ่มยังมีรายได้และเงินออมสูงที่ยังมีกำลังซื้อในการพยุงเศรษฐกิจได้ อย่างไรก็ตาม ภาวะที่มีความไม่แน่นอนสูง ทำให้ภาคเอกชนระมัดระวังการใช้จ่ายและเม็ดเงินหมุนเวียนในเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ไม่มาก จึงมีเพียงภาครัฐที่ยังขับเคลื่อนได้

ภาคการส่งออก แม้จะเติบโตได้ดีต่อเนื่องจากเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าที่ฟื้นตัวจากการได้รับวัคซีนที่เร็วให้กับประชากรได้ในสัดส่วนสูง โดยในปีนี้ มูลค่าการส่งออกคาดว่าจะเติบโตได้ถึงร้อยละ 17.7 จากปีก่อนหน้า ช่วยทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ถึงร้อยละ 6.9 แต่เมื่อหักการนำเข้าสินค้าส่วนใหญ่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออกที่ส่งผล

ต่อ GDP ประมาณร้อยละ 6.4 ทำให้สุทธิแล้วช่วย GDP ได้เพียงร้อยละ 0.5 ซึ่งยังไม่สามารถชดเชยหรือเติมเต็ม “หลุมรายได้” ที่หายไปได้ นอกจากนี้ การจ้างงานในภาคการส่งออกมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 ของกำลังแรงงาน และที่ผ่านมายังไม่เห็นสัญญาณการจ้างงานเพิ่มขึ้น ทำให้การส่งออกสามารถพยุงเศรษฐกิจได้ไม่เต็มที่นัก

ธุรกิจขนาดใหญ่แม้จะยังทำกำไรได้ต่อเนื่อง แต่ยังไม่จ้างงานเพิ่ม โดยในไตรมาสแรกของปีนี้ ความสามารถในการทำกำไรของธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์กลับมาสูงกว่าระดับก่อนโควิดแล้ว แต่งบลงทุนยังหดตัวจากช่วงก่อนโควิดอยู่ถึงร้อยละ 49 และการจ้างงานของธุรกิจขนาดใหญ่² ยังต่ำกว่าระดับก่อนโควิดที่ร้อยละ 4.7 และแม้บริษัทเอกชนจะลงทุนเพิ่มขึ้น ก็ยังไม่น่าจะเพียงพอ เพราะสัดส่วนของการลงทุนภาคเอกชนอยู่ที่ราวร้อยละ 18 ของ GDP และที่ผ่านมามีการลงทุนภาคเอกชนโตเฉลี่ยร้อยละ 4.4³ ซึ่งการลงทุนจะต้องนำเข้าเครื่องจักรพอควร ดังนั้น ถ้าธุรกิจใหญ่ลงทุนมากขึ้น เช่น 1 แสนล้านบาท จะช่วยให้ GDP เติบโตได้เพียงร้อยละ 0.2 -0.3

การใช้จ่ายของภาครัฐที่จะเพิ่มขึ้นควรมีลักษณะหรือรูปแบบการดำเนินการอย่างไร เพื่อช่วยพยุงรายได้ของประชาชนให้ได้เต็มที่

เพื่อลดผลกระทบต่อเศรษฐกิจจาก “หลุมรายได้” ที่ทั้งใหญ่และลึก รวมทั้งสถานการณ์ที่ยาวนาน การใช้จ่ายของภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มอีกมากและ front-load ให้ได้มากที่สุด เพื่อเร่งการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะมาตรการที่ช่วยพยุงการจ้างงานและเพิ่มรายได้ รวมถึงการใช้จ่ายเงินตาม พ.ร.ก. 5 แสนล้านบาท ที่อาจเร่งนำมาใช้เยียวยากลุ่มเปราะบางให้ตรงจุดและทันการณ์ และออกมาตรการเพื่อรักษาการจ้างงานและสร้างรายได้โดยเร็ว

นอกจากนี้ จะต้องให้ความสำคัญเร่งด่วนกับมาตรการการคลังที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือมี “ตัวคูณ” หรือ multiplier สูง เช่น มาตรการที่รัฐช่วยออกค่าใช้จ่าย (co-pay) อาทิ มาตรการคนละครึ่ง (multiplier 1.5) และมาตรการค้ำประกันสินเชื่อ (multiplier 2-2.6) โดยมาตรการที่กระตุ้นเศรษฐกิจได้มาก มักเป็นการดึงเม็ดเงินจากภาคเอกชนเข้ามาร่วมด้วย ซึ่งจะมีผลเพิ่มเติมจากการเพิ่มสภาพคล่องของธุรกิจและการจ้างงาน ขณะที่มาตรการให้เงินเยียวยาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจะมีความจำเป็นในระยะสั้น แต่เนื่องจากมี multiplier ต่ำ (0.8-1) จึงควรใช้แบบตรงจุด หรือ “ตามอาการ” ให้ได้มากที่สุด

การวางนโยบายการพยุงการจ้างงานและสร้างรายได้ต้องทำให้ง่ายและต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมผลักดันมากขึ้น โดยเน้น (1) การพยุงการจ้างงาน (job retention) โดยสร้าง

² จ้างงาน > 200 คน โดยมีสัดส่วนร้อยละ 23 ของการจ้างงานในภาคเอกชน หรือร้อยละ 9 ของการจ้างงานรวม (ข้อมูลจาก LFS)

³ ข้อมูลจาก สศช.

แรงจูงใจให้เอกชนรักษาระดับการจ้างงาน (2) **กระตุ้นอุปสงค์ (demand creation)** เพื่อเพิ่มการบริโภคและลงทุนภาคเอกชน โดยเฉพาะการจ้างงานในท้องถิ่นที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายกลับถิ่นจำนวนมาก (3) ส่งเสริมการ**เพิ่มหรือปรับทักษะ (upskill-reskill)** ของแรงงาน เช่น โครงการ Co-payment ที่รัฐบาลควรขยายให้ครอบคลุมแรงงานที่ตกงานและแรงงานคืนถิ่น นอกเหนือไปจากแรงงานจบใหม่ รวมทั้งขยายเวลาการจ้างงานภาครัฐที่จะสิ้นสุดเดือนกันยายนี้ออกไป เป็นต้น ทั้งนี้ **ภาครัฐควรมีบทบาทเป็น facilitator โดยไม่ควรสร้างเงื่อนไขมากจนเป็นข้อจำกัดในการช่วยเหลือ และมีกระบวนการสร้างความโปร่งใสในการพิจารณาและดำเนินมาตรการต่าง ๆ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการตอบโต้ภัย และสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต**

การใช้จ่ายภาครัฐควรต้องเพิ่มขึ้นแค่ไหนจึงจะเพียงพอ ทำไมต้องรีบทำและควรต้องกังวลเรื่องหนี้สาธารณะหรือไม่

ด้วยขนาดของรายได้ที่จะหายไป (ประมาณ 2.6 ล้านล้านบาท ระหว่างปี 2563-2565) เม็ดเงินของภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันคงไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องเพิ่มแรงกระตุ้นทางการคลังเพื่อช่วยให้รายได้และฐานะทางการเงินของประชาชนและ SMEs กลับมาฟื้นตัวได้โดยเร็วที่สุด และลดผลเป็นทางเศรษฐกิจที่จะกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจหลังโควิด ซึ่งในเบื้องต้น เม็ดเงินจากภาครัฐที่เติมเข้าไปในระบบควรมีอย่างน้อย 1 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 7 ของ GDP

การกู้เงินเพิ่มเติมของภาครัฐจะช่วยให้ GDP กลับมาโตใกล้ศักยภาพเร็วขึ้น และจะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระยะยาวปรับลดลงได้เร็วกว่ากรณีที่รัฐบาลไม่ได้กู้เงินเพิ่ม โดยในกรณีที่รัฐบาลกู้เงินเพิ่ม 1 ล้านล้านบาท หนี้สาธารณะคาดว่าจะเพิ่มขึ้นไปสูงสุดที่ประมาณร้อยละ 70 ของ GDP ในปี 2567 และจะลดลงได้ค่อนข้างเร็วตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่จะกลับมาฟื้นตัวเร็ว เนื่องจากฐานภาษีจะไม่ได้ลดลงจากผลเป็นของเศรษฐกิจมากนัก เมื่อเทียบกับกรณีที่รัฐบาลกู้เงินเพิ่ม พบว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในอีก 10 ปีข้างหน้า (ปี 2574) จะต่ำกว่ากรณีที่รัฐบาลไม่ได้กู้เงินเพิ่มเติมถึงกว่าร้อยละ 5⁴ ดังนั้น หากรัฐบาลไม่เร่งพยุงเศรษฐกิจเพิ่มเติมในภาวะที่ความไม่แน่นอนสูง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตยึดเยื้อ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แม้จะเพิ่มขึ้นช้า แต่จากการประมาณการ คาดว่าจะทรงตัวอยู่ในระดับสูงและปรับลดลงได้ไม่มากนักในระยะยาว

การใช้จ่ายภาครัฐที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลต่อเสถียรภาพทางการคลังหรือความเสี่ยงในการถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือหรือไม่

ปัจจุบัน เสถียรภาพทางการคลังของไทยยังแข็งแกร่ง ภาครัฐยังมีศักยภาพในการก่อหนี้เพิ่มเติมเพื่อช่วยพยุงเศรษฐกิจได้ เนื่องจาก (1) หนี้สาธารณะของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าก่อนโควิด โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 42 ณ ธันวาคม 2562 และเพิ่มขึ้นในช่วงโควิดประมาณร้อยละ 14 (ร้อยละ 56 ณ มิถุนายน 2564) ซึ่งยังน้อยกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19) และกลุ่มประเทศที่

⁴ ร้อยละ 62.6 กรณีกู้เพิ่ม เทียบกับร้อยละ 67.6 หากไม่กู้เพิ่ม

พึ่งพาการท่องเที่ยวสูง เช่น กรีซ (ร้อยละ 25.2) (2) **หนี้สาธารณะของไทยเกือบทั้งหมดเป็นหนี้ในประเทศ** โดยสัดส่วนหนี้ในประเทศ ณ มิถุนายน 2564 อยู่ที่ร้อยละ 98.2 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด (3) **ต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาลไทยอยู่ในระดับต่ำ** ไม่เป็นข้อจำกัดต่อภาวะทางการคลัง สะท้อนจากอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลระยะ 10 ปีของไทยที่ ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2564 อยู่ที่ไม่ถึงร้อยละ 1.6 ซึ่งต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาของอาเซียน ได้แก่ มาเลเซีย (ร้อยละ 3.2) อินโดนีเซีย (ร้อยละ 6.3) ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 4.1) และเวียดนาม (ร้อยละ 2.1)

นอกจากนี้ ความเสี่ยงในการถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของไทยจากการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะอยู่ในระดับต่ำ เพราะการประเมินของบริษัทจัดอันดับฯ จะพิจารณาจากประสิทธิผลของมาตรการคลังในการพยุงและฟื้นฟูเศรษฐกิจ และความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ในระยะข้างหน้าเป็นสำคัญ ที่ผ่านมามี outlook ของการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของไทยเป็น stable โดยมีฐานะการคลังและพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งเป็นจุดแข็ง ขณะที่ความกังวลของบริษัทจัดอันดับส่วนใหญ่จะอยู่ในประเด็นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ยังเปราะบางของไทยเพราะยังพึ่งพาการท่องเที่ยวสูง และประเด็นเสถียรภาพทางการเมืองเป็นหลัก

ทั้งนี้ เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ และเพิ่ม room ของการทำนโยบายไว้รองรับภาระทางการคลังและความเสี่ยงในอนาคต **รัฐบาลต้องมีมาตรการรัดเข็มขัดในระยะปานกลาง เพื่อให้สัดส่วนหนี้ต่อ GDP กลับลงมาในระยะข้างหน้า** อาทิ การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีผ่านการขยายฐานภาษี และการนำเทคโนโลยีมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ พร้อมทั้งปรับอัตราภาษีบางประเภทให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศหลังการแพร่ระบาดของโควิด สำหรับการใช้จ่าย มาตรการเงินโอนควรต้อง “ตรงจุด” และควรกำหนดเงื่อนไขของการได้รับเงินโอน (Conditional transfer) พร้อมทั้งควบคุมรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุน นอกจากนี้ หากภาครัฐทำให้เศรษฐกิจกลับมาขยายตัวตามศักยภาพได้เร็ว จะช่วยเร่งการเข้าสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้อีกทางหนึ่งด้วย เนื่องจากฐานภาษีและความสามารถในการจัดเก็บภาษีจะเพิ่มขึ้น เช่น กรณีเศรษฐกิจฟื้นตัวแล้ว หากรัฐบาลเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ร้อยละ 1 จะทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 60 พันล้านบาท ซึ่งจะทำให้หนี้สาธารณะลดลงเพิ่มเติมได้อีกประมาณร้อยละ 0.33 ต่อ GDP

ประเด็นที่ 3 “ภายใต้บริบทของผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงขึ้น ธปท. ประเมินผลของมาตรการเดิมอย่างไร และมีหลักคิดอย่างไรสำหรับมาตรการที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม”

ด้านที่สาม มาตรการทางการเงินของ ธปท. จะเป็นมาตรการเสริมในการช่วยดูแลภาระหนี้และเติมสภาพคล่องให้กับผู้ได้รับผลกระทบที่รายได้หายไปชั่วคราว โดยที่ผ่านมา มีการดำเนินการหลายมิติ **ครอบคลุมทุกพื้นที่หลากหลาย และถูกปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง** เพื่อให้ความช่วยเหลือไปถึงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจริง

มิติแรก คือ การแก้ไขหนี้เพื่อบรรเทาปัญหาสภาพคล่องของลูกหนี้ภายใต้สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้เป็นวงกว้าง รุนแรงยาวนาน และยังคงคาดเดายากว่าจะจบลงเมื่อใดและอย่างไร

สำหรับการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อย ถูกปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง เริ่มจากช่วงแรกของการระบาดที่สถานการณ์ยังไม่ชัดเจน มาตรการช่วยเหลือจึงเป็นแบบปูพรม แต่เมื่อชัดเจนว่าสถานการณ์จะยืดเยื้อออกไปและส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ไม่เท่ากัน ด้วยภาระหนี้ที่จำกัด มาตรการระยะที่ 2 จึงเป็นการช่วยเหลือลูกหนี้แบบตรงจุด ให้ผู้เดือดร้อนมาแจ้งขอเข้ามาตรการและส่งเสริมให้ สง. ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ แต่เมื่อการระบาดระลอกสาม (เมษายน 2564) ส่งผลรุนแรงขึ้นมาก มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยระยะที่ 3 จึงเน้นบรรเทาภาระหนี้ในระยะยาว ลดภาระดอกเบี้ย และมีทางเลือกในการปิดหนี้ โดย ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2564 มีลูกหนี้รายย่อยที่อยู่ภายใต้มาตรการ⁵ จำนวน 1.7 ล้านล้านบาท หรือ 4.5 ล้านบัญชี

สำหรับลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบรุนแรง มีปัญหาในการชำระหนี้ ธปท. จัดให้มีช่องทางแก้หนี้ผ่านคลินิกแก้หนี้ และโครงการไกล่เกลี่ยหนี้ เพื่อแก้หนี้แบบเบ็ดเสร็จ และมีแนวทางแก้หนี้ที่เป็นมาตรฐาน โดย ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2564 มีลูกหนี้เข้าโครงการในส่วนของบัตรเครดิตและ P-Loan ที่ได้รับความช่วยเหลือสะสมแล้วกว่า 1.9 แสนบัญชี

ในส่วนของลูกหนี้ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบยืดเยื้อ ต้องใช้เวลานานกว่ากลุ่มอื่นในการฟื้นตัว โดยเป็นธุรกิจที่มีทรัพย์สินเป็นประกัน ธปท. จึงได้ออกแบบมาตรการพักทรัพย์พักหนี้ในการช่วยเหลือลูกหนี้ให้ตัดภาระการผ่อนชำระหนี้ที่มีสินทรัพย์เป็นหลักประกันได้ชั่วคราวอย่างตรง “อาการ” ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ลูกหนี้และเจ้าหนี้ต้องทำความเข้าใจ ทั้งในฝั่งลูกหนี้ ที่จะต้องโอนทรัพย์ให้เจ้าหนี้และกลัวโดนยึดทรัพย์ไป และฝั่งเจ้าหนี้ที่อาจไม่แน่ใจว่าลูกหนี้จะกลับมาซื้อทรัพย์สินหรือไม่ในอนาคต รวมถึงเจ้าหนี้จะต้องการให้ลูกหนี้เข้าทรัพย์กลับเพื่อจะได้ไม่ต้องเข้าไปดูแลแทน ทำให้ต้องอาศัยเวลาในการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน โดยตั้งแต่มาตรการออกใช้ มีผู้เข้าร่วมโครงการ 50 ราย มูลค่าโอนสินทรัพย์ 8,991 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นกิจการโรงแรม ซึ่งเป็นธุรกิจที่ได้รับผลกระทบหนัก รวมถึงกิจการอื่น ๆ เช่น โรงงาน ร้านอาหาร เป็นต้น

มาตรการนี้เป็นอีกทางเลือกให้กับลูกหนี้ในการบรรเทาภาระหนี้เท่านั้น โดยยังมีอีกหลายทางเลือก เช่น การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระยะยาว การพักชำระหนี้ระยะสั้น หรือการเติมสภาพคล่อง ซึ่งจากข้อมูลลูกหนี้ในกลุ่มโรงแรมและที่พักแรมที่มียอดหนี้ค้างค้ำกับธนาคารพาณิชย์จำนวนประมาณ 4 แสนล้านบาท พบว่าร้อยละ 69 หรือ 2.83 แสนล้านบาท ได้รับความช่วยเหลือ โดยพบว่าเป็นการปรับโครงสร้างหนี้มากที่สุด โดยธนาคารพาณิชย์ได้พิจารณาถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัว จึงได้ปรับลดดอกเบี้ยให้ลูกหนี้ ร่วมกับการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไป

⁵ ของทั้งสถาบันการเงิน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ non-bank

จากมาตรการควบคุมการระบาดระลอกล่าสุด ธปท. ได้จัดให้มีมาตรการพักชำระหนี้ 2 เดือน ที่เป็นการช่วยเหลือเร่งด่วนเฉพาะหน้าสำหรับลูกหนี้รายย่อยและลูกหนี้ธุรกิจ SME ที่ได้รับผลกระทบ โดยข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2564 มีลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ไทย แจ้งขอรับความช่วยเหลือจำนวนเงินรวม 353,705 ล้านบาท รวม 630,585 บัญชี และได้ให้ความช่วยเหลือไปแล้วเป็นจำนวนเงิน 240,642 ล้านบาท (ร้อยละ 68) คิดเป็น 375,153 บัญชี (ร้อยละ 59) โดยอัตราการให้ความช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์ที่ไม่สูงมาก ส่วนใหญ่เนื่องจากยังไม่มีระบบอัตโนมัติ ทำให้มีลูกหนี้ที่ต้องรอการพิจารณา ซึ่งธนาคารพาณิชย์กลุ่มดังกล่าวอยู่ระหว่างการเพิ่มเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือแล้ว

ด้วยสถานการณ์เปลี่ยนไปและยืดเยื้อ การพักชำระหนี้ 2 เดือนจะต่อไปอีกไหม

ทั้งนี้ ลูกหนี้ที่อยู่ในโครงการพักชำระหนี้ 2 เดือน ส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบหนักและมีโอกาสจะต้องพักต่อไปอีก แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปและมีแนวโน้มว่าจะยืดเยื้อกว่าที่คาดมาก การแก้ไขหนี้ในรูปแบบชั่วคราว เช่น การพักชำระหนี้ จึงไม่ตรง “อาการ” แล้ว เพราะจะเหมาะกับกรณีเศรษฐกิจมีปัญหาระยะสั้น และสถานการณ์กลับสู่ปกติเร็วถ้าต้องพักชำระหนี้ไปเรื่อย ๆ นอกจากนี้จะไม่ทำให้ภาระของลูกหนี้ลดลงจริงยังทำให้ลูกหนี้มีความเครียดจากความไม่แน่นอนและสิ้นเปลืองเวลาในการติดต่อสถาบันการเงิน ขณะที่สถาบันการเงินเองก็สิ้นเปลืองต้นทุนการบริหารจัดการด้วย

มิติที่สองคือ คือ การเติมสภาพคล่องที่อาจต้องดำเนินควบคู่ไปกับการสร้างรายได้และบรรเทาภาระหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ยังดำรงชีวิตและดำเนินธุรกิจไปได้ในช่วงวิกฤตนี้ก่อน ในปัจจุบัน สภาพคล่องในระบบการเงินของไทยยังมีเพียงพอ และอัตราดอกเบี้ยก็ยืมต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำ สะท้อนว่าภาวะการเงินของไทยยังผ่อนคลาย แต่ความเสี่ยงจากสถานการณ์การระบาดที่ยังไม่แน่นอนมีอยู่สูง ทำให้สภาพคล่องไม่สามารถกระจายไปยังผู้ที่ต้องการได้อย่างตรงจุด หรือตาม “อาการ” ได้เท่าที่ควร

การเติมสภาพคล่องผ่านสินเชื่อภายใต้มาตรการฟื้นฟูสำหรับธุรกิจขนาดเล็กที่ได้รับผลกระทบ จึงเข้ามาช่วยตอบโจทย์ให้การกระจายสินเชื่อทำได้ดีขึ้น และเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่สะท้อนความมุ่งมั่นช่วยเหลือธุรกิจให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เนื่องจากได้ปรับเงื่อนไขจาก พ.ร.ก. soft loan เดิมให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่สูงและสถานการณ์ที่ยืดเยื้อ โดยมีแนวโน้มดำเนินการได้ตามเป้าหมายร่วมของ ธปท.และสถาบันการเงินที่ 1 แสนล้านบาท ภายในเดือนตุลาคม 64 โดยสินเชื่อกระจายตัวได้ดีทั้งในแง่ของขนาด ประเภทธุรกิจ และภูมิภาค โดย ณ วันที่ 9 สิงหาคม 2564 ธปท. ได้อนุมัติสินเชื่อฟื้นฟูรวมทั้งสิ้น 89,444 ล้านบาท ครอบคลุมลูกหนี้ จำนวน 29,365 ราย เฉลี่ยรายละ 3 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ Micro SMEs (ร้อยละ 44.2) ประกอบธุรกิจกลุ่มการพาณิชย์และบริการ (ร้อยละ 67.5) และเป็นลูกหนี้ที่อยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัด นอกเขตกรุงเทพและปริมณฑล (ร้อยละ 68.7)

ทั้งนี้ สินเชื่อของ SMEs ณ ไตรมาสที่ 2 ปี 2564⁶ ที่รวมสินเชื่อจากมาตรการช่วยเหลือด้านสภาพคล่องขยายตัวได้ที่ร้อยละ 0.7 เทียบกับระยะเดียวกันปีก่อน เป็นบวกครั้งแรกหลังจากติดลบมาตั้งแต่ช่วงก่อนโควิด ส่วนหนึ่งเป็นผลจากมาตรการสินเชื่อฟื้นฟูและ soft loan ซึ่งหากไม่นับรวมผลของมาตรการนี้ จะหดตัวที่ร้อยละ 1.3

รพท. มีแนวทางอย่างไร เพื่อให้มาตรการที่ออกมาสามารถช่วยลูกหนี้ได้จริง

แนวทางในการแก้ไขหนี้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากกว่าและช่วยลูกหนี้ได้จริง คือ (1) การปรับให้ภาระการจ่ายหนี้ให้สอดคล้องกับรายได้ที่ต่ำลงมาก เพื่อให้เจ้าหนี้ยังติดต่อลูกหนี้ได้ หรือ “ลูกหนี้สบายตัว เจ้าหนี้สบายใจ” และ (2) การผลักดันให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ให้ครอบคลุม เพื่อดูแลลูกหนี้ที่มีจำนวนมากให้ได้อย่างทันการณ์ซึ่งการปรับโครงสร้างหนี้ที่จะเป็นประโยชน์กับลูกหนี้ควรต้องมีลักษณะ

- มองยาว มองไปข้างหน้าถึงสถานการณ์ในอนาคตมากขึ้น โดยให้ภาระการจ่ายหนี้สอดคล้องกับรายได้ที่ต่ำลงมาก และทยอยจ่ายเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้เริ่มกลับมา
- ทำกว้าง เน้นให้ครอบคลุมลูกหนี้ที่มีปัญหาไม่เหมือนกัน ให้สามารถ scale การช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีจำนวนมากได้เร็ว
- ตรงจุด ให้เหมาะสมกับ “อาการ” ของลูกหนี้แต่ละรายหรือแต่ละกลุ่ม ที่มีปัญหาและการฟื้นตัวที่ต่างกัน
- รอดด้วยกัน มาตรการช่วยเหลือต้องเป็นธรรมกับทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถผ่านสถานการณ์ที่ยากลำบากนี้ไปด้วยกัน
- ไม่สร้างแรงจูงใจที่ผิด (moral hazard) ให้กับลูกหนี้ชั้นดีที่ไม่ได้รับผลกระทบหรือได้รับผลกระทบไม่มาก ทำให้เสียโอกาสในการช่วยเหลือลูกหนี้ที่เดือดร้อนจริง และส่งผลต่อเสถียรภาพโดยรวม

ภายใต้แนวทางดังกล่าว รพท. จะมีกลไกเพื่อจูงใจให้สถาบันการเงินปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้กับลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการที่ยังให้ความยืดหยุ่นในเรื่องการบังคับใช้หลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกันเงินสำรอง หากสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือลูกหนี้เพิ่มเติม นอกเหนือไปจากการขยายระยะเวลาการชำระหนี้เพียงอย่างเดียว เช่น การเปลี่ยนโครงสร้างสินเชื่อจากสินเชื่อระยะสั้นเป็นระยะยาว การปรับโครงสร้างหนี้ที่มีการให้สินเชื่อเพิ่มเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ และอาจรวมถึงการลดเงินต้นและ/หรือดอกเบี้ยค้างรับ การลดอัตราดอกเบี้ย

อย่างไรก็ดี ด้วยปัญหาของลูกหนี้แต่ละรายต่างกัน การให้ความช่วยเหลือจึงไม่สามารถทำในลักษณะที่เหมือนกันได้ในทุกกรณี (One size fits all) ซึ่งสถาบันการเงินและลูกหนี้ จะต้องหารือกัน โดยพิจารณา (1) ความสามารถในการชำระคืนหนี้ในอนาคตเมื่อรายได้กลับมา และ (2) ระยะเวลาการจ่ายคืนหนี้ ให้

⁶ การขยายตัวของสินเชื่อธุรกิจขนาดใหญ่ในไตรมาส 2 อยู่ที่ร้อยละ 3.7

สอดคล้องกับประมาณการรายได้ของลูกหนี้ในอนาคต ดังนั้น การช่วยเหลือที่ ธพท. อยากเห็นจึงไม่ใช่การพักหนี้เป็นการทั่วไปในวงกว้าง เพราะการดำเนินการในวงกว้างจะส่งผลกระทบต่อทางลบในระยะยาวเนื่องจาก

1. ลูกหนี้ที่พักหนี้จะยังมีภาระดอกเบี้ยในแต่ละเดือนตลอดช่วงการพักหนี้ ซึ่งเป็นภาระแก่ลูกหนี้ในระยะยาว ดังนั้น ลูกหนี้ที่ยังสามารถชำระหนี้ได้ ควรชำระหนี้เพื่อลดภาระโดยรวม
2. สร้างแรงจูงใจที่ผิด (moral hazard) เพราะลูกหนี้ชั้นดีอาจอาศัยเป็นช่องทางประวิงเวลาการชำระหนี้ ทำให้ลูกหนี้ที่เดือดร้อนจริงอาจไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างเพียงพอ
3. ส่งผลเสียต่อเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน เพราะการพักหนี้เป็นการทั่วไปเป็นระยะเวลานานอาจทำให้สภาพคล่องในระบบจากการชำระคืนหนี้และดอกเบี้ยลดลง

ในการช่วยลดภาระให้กับลูกหนี้เพิ่มเติม ธพท. พิจารณาการปรับลดเพดานดอกเบี้ยของผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ อย่างไรบ้าง

ในการออกแบบมาตรการช่วยลูกหนี้ในภาวะวิกฤตที่มีความเสี่ยงสูงเช่นนี้ บางมาตรการแม้จะอาจช่วยแบ่งเบาภาระให้ลูกหนี้ได้ แต่ต้องชั่งน้ำหนักอย่างระมัดระวังถึงผลได้ผลเสียหรือผลข้างเคียงโดยละเอียดก่อน โดยเฉพาะผลลบที่อาจเกิดต่อตัวลูกหนี้เอง

การพิจารณาเรื่องเพดานดอกเบี้ย ต้องมองให้รอบด้าน โดยหลักการ คือ เพดานต้องไม่สูงมาก จนทำให้ลูกหนี้มีภาระดอกเบี้ยสูงเกินไป ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ต่ำเกินไป จนเจ้าหนี้มีรายได้ไม่คุ้มต้นทุนการทำธุรกิจ (ต้นทุนเงิน ต้นทุนความเสี่ยง ต้นทุนบริหารจัดการ) และให้ลูกค้ำที่มีความเสี่ยงสูงไปสู่การกู้เงินนอกระบบที่ดอกเบี้ยแพงกว่ามาก โดยในภาวะปัจจุบัน หากจะปรับเพดานดอกเบี้ยลงอีก มีประเด็นที่ต้องพิจารณาให้รอบด้าน ได้แก่

1. ผลได้จากการลดภาระหนี้เดิม ซึ่งอาจมีจำกัด เช่น กรณีภาระหนี้ต่อเดือนสำหรับยอดหนี้ 35,000 บาท การลดเพดานดอกเบี้ยร้อยละ 1 (จากเดิมร้อยละ 25) จะช่วยลดภาระได้เดือนละ 24 บาท และจะไม่ครอบคลุมสินเชื่อที่กำหนดให้ชำระคืนเป็นงวด ๆ ซึ่งมีอยู่จำนวน 9.5 ล้านบัญชี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32 ของสินเชื่อรายย่อย
2. สำหรับผู้กู้ใหม่ การปรับลดเพดานดอกเบี้ยในช่วงที่ความเสี่ยงสูง ทำให้เจ้าหนี้เข้มงวดขึ้นและอาจทำให้ลูกหนี้เข้าไม่ถึง ต้องออกไปพึ่งพาหนี้นอกระบบ เห็นได้จากตัวอย่างเมื่อปี 2563 ที่มีการปรับลดเพดานอัตราดอกเบี้ยบัตรเครดิตและสินเชื่อ p-loan ลง พบว่าอัตราการปฏิเสธสินเชื่อเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 – 13 และร้อยละ 4 – 10 ตามลำดับ
3. สำหรับผู้กู้เดิมที่จะกู้ต่อ จะมีกลุ่มลูกหนี้ที่ถูกเก็บดอกเบี้ยเท่ากับเพดานในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเสี่ยงสูง หากลดเพดานดอกเบี้ย กลุ่มดังกล่าวอาจถูกผลักไปใช้สินเชื่อระบบแทนได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มลูกหนี้ที่มีทะเบียนรถเป็นประกัน (Title loan) ที่ถูกคิดอัตราเพดานดอกเบี้ย เพราะมีพฤติกรรมชำระหนี้ที่เสี่ยงสูง ปัจจุบัน คิดเป็นร้อยละ 13 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด และกรณี

สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน (p-loan) ที่ถูกคิดอัตราเพดานดอกเบี้ย เป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท ถึงร้อยละ 41⁷

ดังนั้น ระหว่างการพิจารณาผลกระทบต่อลูกหนี้ในเรื่องการปรับเพดานดอกเบี้ย แนวทางที่น่าจะช่วยเหลือลูกหนี้ได้มากกว่าภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเสี่ยงสูง คือ การขยายเพดานวงเงินให้เพื่อเพิ่มสภาพคล่องเพื่อให้คนที่เสี่ยงสูงยังอยู่ในระบบต่อไป และเสริมมาตรการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่ปัญหาในการชำระหนี้เดิม

สิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการออกมาตรการใหม่ คือ การขับเคลื่อนให้มาตรการต่าง ๆ ของ ธปท. สามารถช่วยเหลือลูกหนี้ได้จริงและรวดเร็วทันสถานการณ์ โดยที่ผ่านมา ธปท. ดำเนินการในหลายมิติ ได้แก่

1. ทหารือกับ stakeholder ที่เกี่ยวข้อง ทั้งลูกหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจผ่านสมาคมต่าง ๆ เช่น หอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง เพื่อรับทราบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับสถาบันการเงินที่เป็นกลไกสำคัญในการส่งผ่านความช่วยเหลือต่าง ก็ได้หารืออย่างใกล้ชิด และติดตามวิเคราะห์แนวทางการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะทางเลือกการปรับโครงสร้างหนี้ที่แต่ละแห่งมีให้ลูกหนี้แต่ละกลุ่ม (product program) รวมทั้งเร่งผลักดันให้สถาบันการเงินมีแนวทางดูแลลูกหนี้ต่อจากการพักชำระหนี้ 2 เดือนได้ทันที
2. ในส่วนของ ธปท. ได้พิจารณาปรับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้เอื้อต่อการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ต่อเนื่องรวมถึงปรับลดข้อจำกัดในการเข้าถึงมาตรการ ได้แก่ การปรับหลักเกณฑ์เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้สถาบันการเงิน เช่น หลักเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และกันเงินสำรอง ในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างหนี้ ความช่วยเหลือภายใต้ พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ ที่อยู่ระหว่างพิจารณาเรื่องเพดานสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีวงเงินสินเชื่อเดิมน้อยหรือไม่ได้ใช้สินเชื่อเลย และปรับในเรื่องการค้ำประกันสินเชื่อให้ช่วยเหลือได้ลึกขึ้น
3. ธปท. ได้หารือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการเพิ่มแรงจูงใจและลดต้นทุนการทำธุรกรรม เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือการตีโอนทรัพย์สิน

ธปท. อยากเห็นอะไรในการแก้ปัญหาวิกฤตครั้งนี้

ด้วยปัญหาที่รุนแรง รายได้ที่หายไปมีขนาดใหญ่มาก เม็ดเงินจากมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐในปัจจุบันคงไม่เพียงพอที่จะชดเชยเพื่อแก้ปัญหาให้ได้โดยเร็ว ดังนั้น เพื่อผ่านวิกฤตนี้ไปได้ จะเป็นหน้าที่ของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ที่ต้องช่วยกัน

⁷ ลูกหนี้ใหม่ ระหว่างกุมภาพันธ์ – เมษายน 2564 ที่ถูกคิดอัตราเพดานดอกเบี้ยที่ร้อยละ 25

ภาคเอกชนสามารถให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกันในกลุ่มธุรกิจในช่วงกว้างขึ้น เพื่อให้รอดไปด้วยกัน ที่ผ่านมามีเห็นการช่วยเหลือภายใน supply chain หรือระหว่างภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในภาคบริการ เช่น การลดค่าเช่า ธุรกิจรายใหญ่ประสานข้อมูลกับสถาบันการเงินให้ธุรกิจหรือคู่ค้ารายย่อยให้เข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น การจับมือระหว่างโรงพยาบาลกับที่พักแรม หรือโรงแรมกับร้านอาหาร ซึ่งหากกระจายความร่วมมือออกไปจะเป็นอีกแรงในการประคับประคองธุรกิจ รายได้ และการจ้างงานได้อีกแรง

ประชาชนควรให้ความสำคัญและปฏิบัติตามมาตรการควบคุมการระบาด รวมทั้งใช้สิทธิในการรับวัคซีน เพื่อให้สถานการณ์กลับสู่ปกติได้โดยเร็ว

เพราะวิกฤตครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ปัญหาหลัก คือ ทรัพยากรทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับการช่วยเหลือผู้เดือดร้อนมีจำกัด ไม่พอที่จะช่วยทุกคนให้ได้ทุกเม็ดอย่างเต็มที่ ทำให้ต้องมีการชั่งน้ำหนักให้ความช่วยเหลือที่จะเกิดผลดีที่สุด เพราะหากผู้เดือดร้อนจริงไม่ได้รับความช่วยเหลือทันท่วงที ก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและเศรษฐกิจโดยรวม และย้อนกลับมาที่เราทุกคน ในภาวะเช่นนี้ ความเห็นใจและเข้าใจว่า “ทุกคนเดือดร้อน แต่ความช่วยเหลือต้องเป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วนจึงอาจไม่ครบตามความต้องการได้ทั้งหมด ทำให้ทุกคนอาจต้องช่วยกันรับภาระมากขึ้น” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะประคับประคองสถานการณ์ให้ผ่านพ้นไปด้วยกันได้ เพื่อบริหารจัดการใน 3 ด้านสำคัญ

ด้านสาธารณสุข ต้องเน้นการบรรเทาความเสี่ยงและควบคุมการระบาดให้ได้โดยเร็ว เช่น เติงหรือยาที่มีจำกัดควรถูกจัดสรรให้กับผู้ป่วยที่ต้องการก่อนตาม “อาการ” รวมถึงวัคซีนที่ยังมีจำนวนจำกัด ต้องไปยังกลุ่มที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อหรือเปราะบางก่อน เพื่อช่วยให้คนรอดและคุมการแพร่เชื้อให้ได้มากที่สุด

ด้านงบประมาณ ต้องมุ่งช่วยเหลือเยียวยาผู้เดือดร้อนหนักตาม “อาการ” ให้ทันการณ์ก่อน ทำให้ไม่สามารถดูแลทุกรายได้เท่ากันหรือเท่าที่ต้องการ นอกจากนี้ แนวการบริหารจัดการภาวะวิกฤตควรสื่อสารให้ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนและภาคธุรกิจ และดูแลให้กฎระเบียบหรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ เพิ่มความยืดหยุ่นและไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตและธุรกิจของประชาชน

ด้านความสามารถในการจัดการหนี้ ที่ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เป็นเจ้าหนี้อาจมีจำกัด ทำให้ต้องเน้นการช่วยเหลือตาม “อาการ” เพื่อบริหารทรัพยากรให้เพียงพอที่จะช่วยลูกหนี้ในระยะยาวด้วย ดังนั้น ลูกหนี้ที่ยังสามารถชำระหนี้ได้ ขอให้เดินหน้าชำระต่อ เพื่อลดภาระในอนาคตและช่วยลูกหนี้รายอื่นให้ได้รับความช่วยเหลือเต็มที่ ธปท. เองก็พร้อมดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้การช่วยเหลือกระจายออกไปได้เต็มศักยภาพ

วิกฤตครั้งนี้แตกต่างไปจากเดิม เพราะส่งผลกระทบต่อยาวนานต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนและธุรกิจทุกกลุ่ม ทำให้ทุกคนต้องปรับตัวเพื่ออยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ แม้การฟื้นตัวจะต้องมาสะดุดลงจาก

การกลายพันธุ์ของไวรัสในครั้งนี้ แต่จากบทเรียนที่ผ่านมา ทำให้เราเห็นว่าสิ่งที่เราชนะการระบาดมาได้หลาย
ระลอก ไม่ใช่เพียงเพราะนักวิจัยและบุคลากรทางการแพทย์ที่วิ่งแข่งกับพัฒนาการของไวรัส หรือภาครัฐเร่งมี
มาตรการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่เราทุกคนก็ลงนามการแข่งขันครั้งนี้ด้วย ทั้งช่วย
ควบคุมการระบาดจากการรับวัคซีน ใส่หน้ากาก หรืองดการเดินทาง รวมถึงการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ
เท่าที่จะทำได้ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ต่างทำหน้าที่ของตัวเองให้ดีที่สุด เหมือนจิ๊กซอว์ที่
ประกอบกันได้อย่างลงตัว ครั้งนี้ แม้จะต้องออกแรงมากขึ้น รับภาระหนักขึ้น แต่ถ้าทุกฝ่ายยังเห็นอกเห็น
ใจ ร่วมมือร่วมใจ และทำหน้าที่ของเราอย่างเต็มกำลัง จะช่วยเพิ่มจำนวนคนที่รอด ลดแผลเป็นทางเศรษฐกิจ
และช่วยให้เศรษฐกิจกลับมาฟื้นฟูได้เหมือนในทุกวิกฤต
