

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับดัชนีที่มีอิทธิพลต่ออันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย และแนวทางการพัฒนาดัชนี

1. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับดัชนีที่มีอิทธิพลต่ออันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย

ในการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือจะนำข้อมูลของประเทศไทย ผู้ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งในปัจจุบัน และในช่วงที่ผ่านมา รวมทั้งการคาดการณ์ไปในอนาคต มาทำการวิเคราะห์ โดยปัจจัยหลักที่บริษัท Moody's Investors Service (Moody's) Standard and Poor's (S&P's) และ Fitch Ratings (Fitch) นำมา พิจารณาสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ (Economic Strength) 2) ความแข็งแกร่งขององค์กรภาครัฐ (Institution Strength) 3) ความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Strength) และ 4) ความอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ความเสี่ยงหรือความเปราะบางของประเทศไทย (Susceptibility to Event Risk) โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

1.1 ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ (Economic Strength) ประกอบไปด้วยดัชนีต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการขยายตัวของ GDP ระดับรายได้ต่อหัวประชากร GDP มวลรวม ดัชนีความสามารถในการ แข่งขัน ความหลากหลายและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทั้ง 3 บริษัท ต่างวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกันว่า ไทยมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ ประกอบกับความหลากหลายทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ บริษัท Moody's และ Fitch วิเคราะห์ว่า การขยายตัวของ GDP ของไทยในช่วงที่ผ่านมาเป็นผลจาก การลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สนับสนุนความเชื่อมั่นและการลงทุนของภาคเอกชน รวมทั้งเป็นผลจาก รายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม บริษัท Moody's และ Fitch ได้ให้ความเห็นว่า ปัจจัยด้านความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออก ตลอดจนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโดยรวมอาจเป็น อุปสรรคต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจของไทยในระยะปานกลาง โดยมีปัจจัยหลักมาจากการลดลง ของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ นอกจากนี้ บริษัท S&P's วิเคราะห์ว่าระดับรายได้ต่อหัวประชากรไทย ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในกลุ่มประเทศที่มีอันดับความน่าเชื่อถือเดียวกัน

1.2 ความแข็งแกร่งขององค์กรภาครัฐ (Institution Strength) ประกอบไปด้วยดัชนีชี้ให้เห็น ถึงความสามารถในการดำเนินนโยบายการเงิน เช่น อัตราเงินเฟ้อ การกำหนดนโยบายที่สามารถกำกับดูแล ตลาดการเงิน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาตลาด เพื่อให้มีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อภาคธนาคารและตลาดทุน ภายในประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ ความสามารถในการดำเนินนโยบายการคลัง ความมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ ความโปร่งใส ตลอดจนความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ก็เป็นดัชนีหลักของปัจจัยด้านนี้ ทั้งนี้

บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทั้ง 3 แห่งจะประเมินปัจจัยดังกล่าวผ่านการวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งมีการนำดัชนีที่องค์กรระหว่างประเทศจัดทำขึ้น อาทิ ดัชนีธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators) ของธนาคารโลกมาพิจารณาประกอบด้วย โดยบริษัท Moody's S&P's และ Fitch ต่างให้ความเห็นว่าองค์กรภาครัฐของไทยมีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินนโยบายการเงินการคลังและหนี้สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทั้ง 3 แห่งให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาลยังคงอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสาเหตุสำคัญเกิดจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองและการทุจริตคอร์รัปชัน

1.3 ความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Strength) ประกอบไปด้วยดัชนีที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลัง อาทิ ดุลงบประมาณ สัดส่วนหนี้รัฐบาล (General Government Debt) ต่อ GDP สัดส่วนหนี้รัฐบาลต่อรายได้รัฐบาล ความสามารถในการชำระหนี้และโครงสร้างหนี้สาธารณะทั้งในแง่ของสัดส่วนหนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศ อายุของหนี้ ตลอดจนต้นทุนในการกู้ยืม นอกจากนี้ อัตราการใช้เงินกองทุนนอกงบประมาณและการควบคุมภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล (Contingent Liability) อันเกิดจากการใช้นโยบายประชานิยม ก็เป็นสิ่งที่บริษัท Moody's S&P's และ Fitch ให้ความสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้ บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทั้ง 3 แห่งต่างวิเคราะห์ว่า ไทยมีความแข็งแกร่งทางการคลังอยู่ในระดับดีมาก และยังมีความเข้มแข็งกว่ากลุ่มประเทศที่มีอันดับความน่าเชื่อถือในระดับเดียวกัน เนื่องจากไทยมีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มีความอ่อนไหวต่อปัจจัยเสี่ยงภาคต่างประเทศต่ำ ตลอดจนมีความเสี่ยงในการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดและต้นทุนการระดมทุนของรัฐบาลอยู่ในระดับต่ำ โดยปัจจัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐของไทยสามารถบริหารจัดการหนี้สาธารณะและนโยบายการเงินการคลังเชิงรุกได้อย่างน่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการให้คะแนนด้านความแข็งแกร่งขององค์กรภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทั้ง 3 แห่งให้ความเห็นว่า หากต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่แน่นอนทางการเมืองหรือการขาดวินัยทางการคลัง ตลอดจนดุลการชำระเงินขาดดุลอย่างมีนัยสำคัญ ก็อาจส่งผลให้เกิดการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยได้

1.4 ความอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ความเสี่ยงหรือความเปราะบางของประเทศ (Susceptibility to Event Risk) เป็นตัววัดความแข็งแกร่งของประเทศที่ประเมินจากความพร้อมในการแก้ไขปัญหาหากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น โดยประเมินจากความเสี่ยงทางการเมืองภายในประเทศ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของรัฐบาล ความมีเสถียรภาพของภาคธนาคารและระบบการเงิน ซึ่งวัดได้จากสินทรัพย์ของภาคธนาคาร และการเคลื่อนย้ายของเงินทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งความอ่อนไหวต่อความเสี่ยงจากภาคต่างประเทศ ซึ่งจะพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ สถานะดุลบัญชีเดินสะพัด ระดับทุนสำรองระหว่างประเทศ

สัดส่วนหนี้สกุลเงินต่างประเทศต่อหนี้รัฐบาลทั้งหมด ตลอดจนโครงสร้างและระดับของหนี้ต่างประเทศของภาครัฐและภาคเอกชน โดยบริษัท บริษัท Moody's S&P's และ Fitch วิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกันว่า ภาคการเงินต่างประเทศของไทยมีความแข็งแกร่ง สะท้อนได้จากดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลและทุนสำรองระหว่างประเทศที่สูงขึ้น นอกจากนี้ บริษัท S&P's วิเคราะห์เพิ่มเติมว่า ความมีเสถียรภาพด้านราคา ตลอดจนการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเป็นปัจจัยหลักของพื้นฐานความน่าเชื่อถือและสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย อย่างไรก็ตาม บริษัท Moody's Fitch และ S&P's ต่างเห็นว่า ไทยยังมีความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ โดย ณ เดือนกรกฎาคม 2559 บริษัท Moody's ได้ทำการวิเคราะห์ว่า ความเสี่ยงทางการเมืองของไทยได้เพิ่มสูงขึ้นจากความไม่แน่นอนในผลการแสดงประชามติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางธุรกิจและความเชื่อมั่นของผู้บริโภค นอกจากนี้ บริษัท S&P's และ Fitch มองว่าไทยมีความเสี่ยงในภาคธนาคาร เนื่องจากการขยายตัวของสินเชื่อของภาคเอกชนซึ่งรวมถึงหนี้ภาครัฐเร็วขึ้น โดยบริษัท Fitch ยังได้ให้ความเห็นว่าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอนาคต

2. แนวทางการพัฒนาดัชนีที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือใช้ประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงและจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ

จากข้อกำหนดของปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 4 ปัจจัย ที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับอันดับความน่าเชื่อถือและมุมมองของประเทศ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) จึงได้วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาดัชนีที่บริษัท Moody's S&P's และ Fitch ใช้ประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ สบน. จะทยอยกพัฒนาการในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอแก่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือเพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาและนำไปสู่การปรับเพิ่มอันดับความน่าเชื่อถือต่อไป โดยข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาดัชนี/ปัจจัยต่าง ๆ มีดังนี้

2.1 ปัจจัยความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ (Economic Strength)

จากข้อกำหนดด้านความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออกและการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่มีกำไรส่วนต่างค่อนข้างต่ำ รวมทั้งรายได้ต่อหัวของไทยที่ยังอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการที่จะช่วยสร้างแรงงานคุณภาพตลอดจนส่งเสริมการลงทุนและนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยรวม ตลอดจนการยกระดับรายได้ของประชาชนในประเทศต่อไป โดยสามารถดำเนินการผ่านมาตรการ 3 ด้านหลัก ดังนี้

1) การส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีส่วนต่างกำไรที่สูง ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา อาทิ การพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านการศึกษา การค้นคว้าและพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรมเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง รวมถึงการจัดตั้ง

ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเปิดวิสัยทัศน์เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่ม พัฒนาวิชาชีพแขนงต่าง ๆ ส่งเสริมการเป็นผู้ประกอบการ ตลอดจนส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรให้มีการแปรรูปสินค้าเกษตรมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าสินค้าและลดปัญหาหาราคาที่ตกต่ำ

ทั้งนี้ นโยบายที่จะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีส่วนต่างกำไรที่สูงของรัฐบาลปัจจุบันได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ซึ่งเป็นการนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตมวลรวมของประเทศ ตั้งแต่ในภาคผลิตจนถึงภาคการขาย ทั้งในสินค้าจวบจนถึงในบริการ โดยยังสามารถช่วยลดต้นทุนต่อยอดในการผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ ตลอดจนขยายการจ้างงานได้อีกด้วย นอกจากนี้ ล่าสุดรัฐบาลได้นำเสนอโมเดลทางเศรษฐกิจ “Thailand 4.0” หรือ “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งมีจุดประสงค์ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่เน้นการขับเคลื่อนด้วยภาคอุตสาหกรรม ไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ทั้งในภาคการเกษตรที่จะมุ่งหน้าสู่การเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการบริหารจัดการและเทคโนโลยี ภาคธุรกิจผ่านการเปลี่ยน SMEs ให้กลายเป็นบริษัทที่มีศักยภาพสูงโดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภาครัฐ ภาคบริการซึ่งจะเปลี่ยนจากการบริการที่มีการสร้างมูลค่าเพิ่มที่ต่ำไปสู่การบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง รวมทั้งภาคแรงงาน ซึ่งจะเปลี่ยนแรงงานให้เป็นกำลังคนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และทักษะสูง โดย สบн. มีความเห็นว่าการควรเร่งดำเนินการออกมาตรการและสั่งการหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างรวดเร็ว และในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานควบคู่ไปกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่ดำเนินการอยู่ อาทิ อุตสาหกรรมระบบรางและอุตสาหกรรมซ่อมบำรุงและผลิตชิ้นส่วนอากาศยาน เพื่อสร้างโอกาสต่อประเทศในการเป็นฐานการผลิตในภูมิภาคต่อไป

2) การกำหนดมาตรการทางภาษีที่จะเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกิจการ โดยเมื่อวันที่ 2 สิงหาคมที่ผ่านมา ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้อนุมัติมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการดำเนินธุรกิจของ SMEs (มาตรการที่ช่วยน้อง) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมุ่งหมายให้บริษัทขนาดใหญ่ช่วยเหลือบริษัทที่มีขนาดเล็กเพื่อเสริมสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับผู้ประกอบการโดยรวม ตลอดจนมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนในชนบท ซึ่งนอกจากจะกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนแล้ว ยังเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นผ่านการร่วมลงทุนในโครงการที่แต่ละพื้นที่ทั่วประเทศมีความต้องการพัฒนาอีกด้วย ในการนี้ สบн. มีความเห็นเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวนี้อย่างทั่วถึง โดยไม่เพียงประกาศไว้ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี หรือเพียงภายในเว็บไซต์ของหน่วยงานดังกล่าวเท่านั้น แต่ควรมีการประกาศไว้ในหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ตลอดจนดำเนินการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไปยังผู้ประกอบการแต่ละรายโดยตรง

3) การก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคซึ่งจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนการสร้างงาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการบางโครงการนั้นมีความล่าช้าเนื่องจากยังขาดนักลงทุนที่สมัครใจเข้าดำเนินโครงการ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเร่งประชาสัมพันธ์ให้นักลงทุนเกิดความสนใจลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ โดยการนำเสนอสิทธิพิเศษทางภาษีของกระทรวงการคลัง ตลอดจนสิทธิ BOI จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้นักลงทุนทั้งสัญชาติไทยและต่างประเทศอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ควรกำหนดมาตรการควบคุมความเสี่ยงด้านมลพิษจากการก่อสร้างอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในละแวกดังกล่าวตามมา

2.2 ความแข็งแกร่งขององค์กรภาครัฐ (Institution Strength)

ความไม่มั่นคงทางการเมืองและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยหลักที่เป็นข้อจำกัดทำให้ดัชนีธรรมาภิบาลของไทยอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคะแนนด้านความแข็งแกร่งขององค์กรภาครัฐ ดังนั้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงดัชนีธรรมาภิบาลระดับโลก ซึ่งประกอบไปด้วย ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล (Government Effectiveness) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) และการควบคุมปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption) ซึ่งดัชนีต่าง ๆ ที่กล่าว มีค่าต่ำกว่าค่ากลางของกลุ่มประเทศที่อยู่ในอันดับความน่าเชื่อถือเดียวกัน ทั้งนี้ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการของภาครัฐ มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มสมรรถนะและโครงสร้างการให้บริการที่ทันสมัย ลดขั้นตอนความซับซ้อนของกระบวนการทางราชการ มีการประหยัดงบประมาณ และสามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงต้องปลูกจิตสำนึกข้าราชการทุกระดับไม่ให้ยอมรับการติดสินบนหรือการคอร์รัปชันทุกรูปแบบผ่านการใช้สื่อสารสนเทศต่าง ๆ และวางมาตรการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใสมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลควรกำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการเรียกเก็บสินบนและปรับปรุงภาพลักษณ์การให้บริการของราชการไทย

2.3 ความแข็งแกร่งทางการคลัง (Fiscal Strength)

เนื่องจากบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือต่างเห็นว่า ความไม่แน่นอนทางการเมืองและการขาดวินัยการคลังอาจทำให้ต้นทุนการกู้เงินเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ประกอบกับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศที่ขาดดุล อาจส่งผลให้ไทยถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ รัฐบาลจึงควรพิจารณาการใช้จ่ายเงินกองทุนนอกงบประมาณ และการใช้นโยบายประชานิยมให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้เป็นการผูกพันทางการคลังของรัฐบาล (Contingent Liability) ในอนาคต ประกอบกับรัฐบาลควรรักษาวินัยการคลังอย่างต่อเนื่องเพื่อให้หนี้สาธารณะอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลอยู่ในระดับที่ไม่สูง ตลอดจนเพื่อป้องกันปัญหาการขาดดุลการชำระเงินอย่างมีนัยสำคัญ โดยสามารถดำเนินการผ่านการใช้เงินลงทุนในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ทดแทนการใช้จ่ายงบประมาณและการกู้เงิน ซึ่งจะสามารถลดการก่อหนี้และในขณะเดียวกันยังเป็นการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำการจูงใจภาคเอกชนอย่างทั่วถึงเพื่อเพิ่มการเข้าร่วมลงทุน

โดยอาจเพิ่มมาตรการลดหย่อนทางภาษีหรือมาตรการการให้เงินอุดหนุน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรเร่งดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) ซึ่งจะระดมเงินทุนจากภาคเอกชนเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยกองทุนดังกล่าวจะช่วยลดการก่อกวนเช่นเดียวกัน รวมทั้งยังส่งผลให้รัฐบาลสามารถลงทุนได้ในวงเงินที่สูง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศต่อไป

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อเสริมสร้างวินัยการคลัง โดยให้ ครม. ประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ไว้ในกฎหมาย ตลอดจนส่งเสริมให้รัฐบาลระมัดระวังในการใช้นโยบายประชานิยม โดยการกำหนดให้หน่วยงานที่จะดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตจะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการประมาณการรายจ่าย และสรุปแหล่งเงินเสนอต่อ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกรอบของต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับการดำเนินโครงการนอกเหนือจากภารกิจตามปกติของหน่วยงานเอาไว้ด้วย ดังนั้น หากกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว จะสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือในด้านความแข็งแกร่งทางการคลังของประเทศไทยได้

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรพัฒนาความแข็งแกร่งทางการคลังในด้านรายได้ควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลควรพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล เนื่องจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะถูกนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของไทยในอนาคตด้วย

2.4 ความอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ความเสี่ยงหรือความเปราะบางของประเทศ (Susceptibility to Event Risk)

สำหรับประเด็นด้านความอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ความเสี่ยงหรือความเปราะบางของประเทศ บริษัท Moody's Fitch และ S&P's ต่างเห็นว่า ไทยยังคงมีความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ โดยบริษัท Moody's ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ว่า ไทยมีความเสี่ยงทางการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นจากความไม่แน่นอนในผลการแสดงประชามติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการจัดการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางธุรกิจและความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ประกอบกับบริษัท S&P's และ Fitch ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ไทยยังมีความเสี่ยงภาคธนาคารจากการขยายตัวของสินเชื่อของภาคเอกชนและการเพิ่มสูงขึ้นของหนี้ครัวเรือนและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอนาคต ซึ่ง ณ ปัจจุบัน การลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น รัฐบาลจึงควรสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินการตามโรดแมปที่ได้วางไว้ ซึ่งจะนำไปสู่การเลือกตั้งที่จะจัดให้มีขึ้นในอนาคต และหากสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีปัญหาและอุปสรรค ก็จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรมีการลงทุนภาครัฐอย่างต่อเนื่องและการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาหนี้ภาคครัวเรือน

สำหรับการแก้ไขปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย รัฐบาลควรดำเนินการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ผ่านการออม โดยการณรงค์เพื่อส่งเสริมการออมผ่านกองทุนการออมแห่งชาติซึ่งจะเปิดให้บริการเร็ว ๆ นี้ โดยหน่วยงานภาครัฐควรประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงเพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศทราบถึงประโยชน์และวิธีการใช้ระบบ นอกจากนี้ การร่วมมือกับภาคธนาคารในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินสำหรับการออมที่ไม่ซับซ้อน เข้าใจง่าย และสามารถเข้าถึงง่ายก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในอนาคตในการให้สวัสดิการทางสังคมแก่ประชากรผู้สูงอายุซึ่งเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. สรุป

บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทั้ง 3 ราย ได้แก่ Moody's S&P's และ Fitch ได้วิเคราะห์ว่าไทยมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่และมีความหลากหลายทางเศรษฐกิจ มีองค์กรภาครัฐที่ดำเนินนโยบายการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีฐานะการคลังที่เข้มแข็งและดำเนินนโยบายได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ตลอดจนมีภาคการเงินต่างประเทศที่มีความแข็งแกร่ง อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี ระดับรายได้ต่อหัวของประชากรและดัชนีความสามารถในการแข่งขันถือว่าเป็นปัจจัยย่อยที่ควรได้รับการปรับปรุง โดย สบง. เห็นว่ารัฐบาลควรเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา เร่งดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลและโมเดลประเทศไทย 4.0 กำหนดมาตรการทางภาษีที่จะเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกิจการ ตลอดจนเร่งดำเนินการเชิญชวนนักลงทุนเข้าร่วมลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระจายความเจริญสู่ชนบทยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศและนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวประชากร ตลอดจนการลดลงของปัญหาด้านหนี้ภาคครัวเรือน นอกจากนี้ ไทยควรปรับปรุงพัฒนาระดับของดัชนีธรรมาภิบาลโลก ที่ถึงแม้ว่าอยู่ในเกณฑ์ดีแต่ยังอ่อนแอกว่าประเทศที่อยู่ในกลุ่มอันดับความน่าเชื่อถือเดียวกัน โดยการปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการของภาครัฐ และการแก้ปัญหาคอร์ปชั่นด้วยการปลูกจิตสำนึกข้าราชการ ตลอดจนวางมาตรการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง สำหรับปัจจัยด้านการคลัง รัฐบาลควรควบคุมภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล รวมทั้งรักษาวินัยทางการคลังอย่างต่อเนื่องผ่านเครื่องมือต่าง ๆ อาทิ PPP และกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย ท้ายที่สุด รัฐบาลควรเร่งสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นภายในประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นภาคเอกชน ตลอดจนดำเนินมาตรการส่งเสริมการออมเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้สวัสดิการทางสังคมแก่ประชากรผู้สูงอายุในอนาคต

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5505 5518 และ 5520