โครงการวิจัยเรื่อง

การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 10 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย
นายพงศ์นคร โภชากรณ์

คณะผู้วิจัย
นายกวิน เอี่ยมตระกูล
นายประกอบ สุริเยนทรากร
นางสาวกันตา ศุขสาตร
นายชานน ลิมป์ประสิทธิพร
นายอิทธิพัฒน์ ประภาประเสริฐ
นางสาวบุณฑริกา ชลพิทักษ์วงศ์
นายพุทธิสมบัติ ปานกุล
นางสาวจริยา จิริยะสิน
นางสาวปภัช สุจิตรัตนันท์
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 10 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย
นายพงศ์นคร โภชากรณ์

คณะผู้วิจัย
นายกวิน เอี่ยมตระกูล
นายประกอบ สุริเยนทรากร
นางสาวกันตา ศุขสาตร
นายชานน ลิมป์ประสิทธิพร
นายอิทธิพัฒน์ ประภาประเสริฐ
นางสาวบุณฑริกา ชลพิทักษ์วงศ์
นายพุทธิสมบัติ ปานกุล
นางสาวจริยา จิริยะสิน
นางสาวปภัช สุจิตรัตนันท์
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

คำนำ

รายงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ จัดทำขึ้นภายใต้บริบทที่เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับความผันผวนและความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก ตลอดจนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างภายในประเทศ ทั้งด้านผลิตภาพแรงงาน ความสามารถในการแข่งขัน ความเหลื่อมล้ำ การเข้าสู่สังคมสูงวัย และภาระทางการคลังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้การดำเนินนโยบายการคลังจำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิผลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้น และความสามารถในการยกระดับศักยภาพการเติบโตของประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแนวคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง ตลอดจนพัฒนาและประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคสำหรับประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและข้อมูลเชิงประจักษ์ เครื่องมือที่นำมาใช้ประกอบการศึกษา ได้แก่ 1) ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) ปี พ.ศ. 2564 2) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) และ 3) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายได้อย่างครอบคลุมทั้งในมิติการเติบโตทางเศรษฐกิจ การผลิต การบริโภค การลงทุน การกระจายรายได้ ความยากจน และความยั่งยืนทางการคลัง

นอกจากนี้ รายงานวิจัยยังประยุกต์ใช้กรอบการประเมินดังกล่าวกับมาตรการทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่ การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการเงินโอนภาครัฐ เพื่อเปรียบเทียบกลไกการส่งผ่าน ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และขนาดของตัวคูณทางการคลังของแต่ละมาตรการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ และการพิจารณาชุดทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมภายใต้ข้อจำกัดด้านพื้นที่การคลัง

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการ และผู้ที่สนใจ โดยสามารถใช้เป็นข้อมูลและเครื่องมือประกอบการวิเคราะห์ ออกแบบ และประเมินผลนโยบายการคลังให้มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า และสอดคล้องกับเป้าหมายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างทั่วถึง มั่นคง และยั่งยืน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณที่ปรึกษาโครงการ ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนสนับสนุนทุกฝ่ายที่ให้คำแนะนำ ข้อมูล และความร่วมมืออันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานวิจัยจนสำเร็จลุล่วงด้วยดี หากรายงานฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือข้อคลาดเคลื่อนประการใด คณะผู้วิจัยขอน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

คณะผู้วิจัย
กันยายน 2569

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณา ความร่วมมือ และการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ซึ่งคณะผู้วิจัยขอแสดงความขอบคุณและความซาบซึ้งไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ นายพงศ์นคร โภชากรณ์ ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ที่ได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่า ทั้งในด้านกรอบแนวคิด การออกแบบงานวิจัย และการประยุกต์ใช้ผลการศึกษาเชิงนโยบาย ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์และมีคุณค่าทางวิชาการยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ นายนรพัชร์ อัศววัลลภ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และแนวคิดอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการวิจัย ตลอดจนให้การสนับสนุนและข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าในการพัฒนาเครื่องมือและกรอบการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้งานวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์และบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ขอขอบคุณสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ที่ให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการวิจัย ตลอดจนเอื้ออำนวยข้อมูล ทรัพยากร และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการศึกษา รวมถึงบุคลากรทุกท่านที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะ และสนับสนุนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน

ขอขอบคุณหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ ที่เผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค ข้อมูลการคลัง และข้อมูลสถิติที่เป็นประโยชน์ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และแหล่งข้อมูลวิชาการอื่น ๆ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาแบบจำลองและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของงานวิจัย

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงเนื้อหา วิธีการศึกษา และการนำเสนอผลการวิจัย ตลอดจนเพื่อนร่วมงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้ความร่วมมือและกำลังใจตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการ

ท้ายที่สุด หากรายงานวิจัยฉบับนี้มีคุณูปการต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนโยบายการคลัง การประเมินผลกระทบเชิงเศรษฐกิจมหภาค และการสนับสนุนการกำหนดนโยบายเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ คณะผู้วิจัยถือเป็นความภาคภูมิใจอย่างยิ่ง ส่วนข้อบกพร่องหรือความคลาดเคลื่อนประการใด คณะผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยและการกำหนดนโยบายของประเทศไทยต่อไป

คณะผู้วิจัย
กันยายน 2569

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัย เรื่องการพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ มีที่มาจากบริบทที่เศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญทั้งความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างภายในประเทศในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการติดอยู่ในภาวะกับดักรายได้ปานกลาง ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศปรับดีขึ้น แต่ยังตามหลังประเทศคู่แข่งสำคัญในหลายมิติ โครงสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล ปัญหาความยากจนที่กระจุกตัว การเข้าสู่สังคมสูงวัย ตลอดจนภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นท่ามกลางข้อจำกัดด้านพื้นที่ทางการคลัง ด้วยเหตุนี้ โครงการวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและตัวคูณทางการคลัง พัฒนาและประยุกต์ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้างเพื่อประเมินผลกระทบและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่คำนึงถึงทั้งความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

ในการดำเนินการศึกษา คณะผู้วิจัยได้พัฒนาและประยุกต์ใช้เครื่องมือเชิงปริมาณ 3 ประเภทควบคู่กัน ได้แก่ 1) ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) ปี พ.ศ. 2564 2) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) และ 3) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) เพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังได้อย่างครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ การศึกษาได้ประยุกต์ใช้เครื่องมือดังกล่าวในการวิเคราะห์นโยบายการคลังจำนวน 3 กรณี ประกอบด้วย 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า กรณีการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม จะช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐซึ่งสามารถนำไปใช้บรรเทาภาระหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) หรือสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) เพื่อรองรับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและภาระรายจ่ายในอนาคต อย่างไรก็ดี ในระยะสั้นนโยบายดังกล่าวอาจทำให้ราคาสินค้าและบริการหลังภาษีสูงขึ้น ส่งผลให้กำลังซื้อและการบริโภคภาคเอกชนชะลอลง รวมทั้งเพิ่มภาระค่าครองชีพของครัวเรือนบางกลุ่ม โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรซึ่งมีรายได้ต่อหัวลดลงขณะเดียวกัน สาขาการผลิตที่พึ่งพาการบริโภคภายในประเทศในระดับสูง เช่น การค้า ร้านอาหาร และโรงแรมมีแนวโน้มได้รับผลกระทบมากกว่าสาขาอื่น

จากผลการศึกษาดังกล่าว ภาครัฐควรพิจารณาการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ พร้อมกำหนดแนวทางและกรอบระยะเวลาการบังคับใช้ล่วงหน้าเพื่อสร้างช่วงเปลี่ยนผ่านที่เหมาะสม รวมทั้งสื่อสารวัตถุประสงค์ของการนำรายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นไปใช้ให้มีความชัดเจนและโปร่งใส นอกจากนี้ ควรดำเนินมาตรการรองรับผลกระทบต่อครัวเรือนรายได้น้อยถึงปานกลางควบคู่กันไป และควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีผ่านการขยายฐานภาษีและการใช้ระบบใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์

สำหรับกรณีการเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่าสามารถสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้น เม็ดเงินลงทุนจะช่วยกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ การจ้างงาน และกิจกรรมในสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น การก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ สาธารณูปโภค การขนส่ง การค้า และบริการธุรกิจ ขณะที่ในระยะยาว การสะสมทุนสาธารณะจากโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยลดต้นทุนการขนส่งและการดำเนินธุรกิจ เพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ยกระดับประสิทธิภาพการผลิตและสนับสนุนศักยภาพการเติบโตของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ผลด้านการกระจายรายได้อาจยังอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากผลประโยชน์จากการลงทุนส่วนหนึ่งมีแนวโน้มกระจุกตัวในครัวเรือนรายได้สูงสุด (Quintile 5) มากกว่าครัวเรือนรายได้น้อยสุด (Quintile 1)

นอกจากนี้ หากการลงทุนใช้การก่อหนี้เป็นแหล่งเงินทุน อาจส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นและดุลการคลังขาดดุลมากขึ้นในระยะแรก ก่อนจะทยอยปรับดีขึ้นเมื่อการลงทุนเพิ่มเติมสิ้นสุดลง อีกทั้งอาจทำให้ภาคเอกชนเผชิญต้นทุนทางการเงินที่สูงขึ้นหรือเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากขึ้น ส่งผลให้การลงทุนของภาคเอกชนชะลอลงในบางช่วงเวลา (Crowding-Out Effect)

ดังนั้น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐควรมุ่งเน้นการสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม โดยภาครัฐควรคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการอย่างโปร่งใส พิจารณาความคุ้มค่าของการลงทุน และบริหารจัดการแหล่งเงินทุนอย่างรอบคอบผ่านช่องทางที่หลากหลาย อาทิ การใช้จ่ายผ่านงบประมาณ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) รวมถึงการระดมทุนจากภาคเอกชนและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เพื่อกระจายภาระการลงทุนและรักษาพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับภารกิจสำคัญด้านอื่นของภาครัฐ นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดขนาดและจังหวะเวลาของการลงทุนให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ขีดความสามารถของประเทศ และความพร้อมด้านการบริหารจัดการ รวมทั้งให้ความสำคัญกับโครงการที่มีลักษณะเกื้อหนุนต่อกิจกรรมของภาคเอกชน เพื่อช่วยลดต้นทุน เพิ่มผลิตภาพ และจูงใจให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนตามมา (Crowding-In Effect) ตลอดจนเชื่อมโยงการลงทุนกับเป้าหมายการปรับโครงสร้างและการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานสะอาดและดิจิทัล เพื่อยกระดับศักยภาพการเติบโตในระยะยาว เป็นต้น

ขณะที่กรณีโครงการเงินโอนภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่าสามารถเพิ่มกำลังซื้อและการบริโภคภาคเอกชน อันเป็นการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้น และส่งผลต่อเนื่องไปยังสาขาที่เชื่อมโยงกับการบริโภคภายในประเทศ เช่น การค้า ร้านอาหารและโรงแรม สินค้าเกษตร อาหาร และเครื่องดื่ม เป็นต้น นอกจากนี้ โครงการเงินโอนยังมีส่วนช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในระดับครัวเรือน โดยเฉพาะเมื่อมุ่งช่วยเหลือครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านรายได้และสภาพคล่อง อย่างไรก็ดี หากใช้เงินกู้เป็นแหล่งเงินทุน อาจทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นและสร้างภาระต่อฐานะการคลังในระยะต่อไป

สำหรับการดำเนินโครงการเงินโอนภาครัฐ ภาครัฐควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน โดยมุ่งเน้นครัวเรือนรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง กำหนดกรอบวงเงิน ระยะเวลา และเงื่อนไขการดำเนินมาตรการอย่างเหมาะสม เพื่อลดภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว ตลอดจนเชื่อมโยงการให้เงินโอนกับมาตรการพัฒนาทักษะ การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มรายได้ อันจะช่วยส่งเสริมการพึ่งพาตนเองของประชาชนในระยะยาว

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด 3 กรณี ผลการศึกษาสะท้อนว่า เครื่องมือทางการคลังแต่ละประเภทมีบทบาทและความเหมาะสมแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและภาวะเศรษฐกิจ จึงไม่มีเครื่องมือใดที่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ ภาครัฐควรออกแบบชุดมาตรการทางการคลังให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน โดยมาตรการเงินโอนแบบตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Transfer) ทำหน้าที่บรรเทาผลกระทบต่อประชาชนในระยะสั้น ขณะที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมุ่งยกระดับผลิตภาพและศักยภาพการเติบโตของประเทศในระยะยาว ส่วนมาตรการทยอยยกเลิกการปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม มีบทบาทในการเสริมสร้างฐานะการคลังและเพิ่มพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความเสี่ยงในอนาคต

อย่างไรก็ดี การพิจารณาเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังควรคำนึงถึงองค์ประกอบหลายด้านร่วมกัน ได้แก่ ขนาดและระยะเวลาของผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลต่อความยากจนและการกระจายรายได้ ผลต่อผลิตภาพและศักยภาพการผลิต ตลอดจนผลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ ค่าตัวคูณทางการคลังควรใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่วมกับปัจจัยด้านอื่น เนื่องจากมาตรการที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจได้มากในระยะสั้นอาจไม่ได้ช่วยเพิ่มศักยภาพการผลิตในระยะยาว ขณะที่มาตรการบางประเภทแม้อาจทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจชะลอลงในช่วงแรก แต่สามารถช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐเสริมสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) และเพิ่มความสามารถในการรองรับวิกฤติในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นโยบายการคลังทั้ง 3 กรณีเป็นกรณีศึกษาที่จัดทำขึ้นเพื่อประยุกต์ใช้เครื่องมือประเมินผลกระทบเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ผลของนโยบายการคลัง โดยกำหนดฉากทัศน์ สมมติฐาน และเงื่อนไขเฉพาะภายใต้ขอบเขตของการศึกษา ดังนั้น ผลการวิเคราะห์จึงสะท้อนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายใต้กรอบของแบบจำลอง และไม่ได้เป็นการประเมินผลของการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติทั้งหมด หรือเป็นข้อเสนอให้ดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่งโดยเฉพาะ ผลการศึกษาควรพิจารณาภายใต้ข้อจำกัดของแบบจำลอง และใช้ประกอบการตัดสินใจร่วมกับข้อมูลสถานการณ์เศรษฐกิจ ฐานะการคลัง อัตราเงินเฟ้อ ตลอดจนความพร้อมของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจด้วย

Executive Summary

The research project entitled “Development of an Assessment Tool for Evaluating the Impact of Fiscal Policies on Economic Restructuring” was initiated in response to the evolving challenges facing the Thai economy, including heightened global economic uncertainties and persistent domestic structural constraints. These challenges include the middle-income trap, weakening competitiveness relative to key peers, uneven and unbalanced economic development across sectors and regions, persistent poverty and inequality, the transition toward an ageing society, and increasing fiscal pressures amid limited fiscal space. Accordingly, this research aims to review conceptual frameworks related to fiscal policy and fiscal multipliers, develop and apply quantitative tools for assessing fiscal policy impacts using structural macroeconomic models, and provide policy recommendations that consider both economic efficiency and long-term fiscal sustainability.

In conducting the study, three quantitative analytical tools were developed and applied: 1) the Input-Output Table for 2021, 2) the Computable General Equilibrium (CGE) model, and 3) the Dynamic Stochastic General Equilibrium (DSGE) model. These tools were integrated to provide a comprehensive assessment of fiscal policy impacts across economic and social dimensions. The analysis covered three fiscal policy scenarios: 1) the gradual reversal of the VAT rate reduction, 2) public infrastructure investment, and 3) government transfer programs.

The findings indicate that the gradual reversal of the VAT reduction policy would increase government revenue, which could be used to help ease public debt pressures or create fiscal space to accommodate future economic risks and expenditure needs. However, in the short term, such a policy may increase after-tax prices of goods and services, thereby reducing household purchasing power and private consumption. It may also increase the cost-of-living burden for certain groups of households, particularly agricultural households experiencing a decline in their income. Meanwhile, economic sectors with high dependence on domestic consumption, such as trade, restaurants, and hotels, are likely to experience larger adverse impacts than other sectors.

Based on these findings, the government should consider a gradual adjustment in the VAT rate in line with economic conditions, while announcing a clear implementation roadmap and timeline in advance to ensure an appropriate transition period. The government should also communicate the objectives and intended allocation of additional tax revenues in a clear and transparent manner, implement measures to mitigate impacts on low and middle-income households, and enhance tax collection efficiency through tax base expansion and the adoption of electronic tax invoicing systems.

Regarding public infrastructure investment, the findings suggest that higher public investment can support economic growth in both the short and long term. In the short run,

increased investment spending boosts domestic demand, creates employment, and stimulates activity in related sectors, including construction, real estate, utilities, transportation, trade, and business services. Over the longer term, greater accumulation of public capital can enhance productivity by lowering transportation and business costs, improving regional connectivity, and strengthening the economy's productive capacity.

However, the benefits of infrastructure investment may not be evenly distributed, as gains may accrue disproportionately to the highest income households (Quintile 5) compared with the lowest income households (Quintile 1). Moreover, if financed through public borrowing, large-scale infrastructure investment could place upward pressure on public debt and fiscal deficits in the near term before fiscal conditions gradually improve following the completion of investment projects. It may also raise financing costs for the private sector and limit access to credit, potentially dampening private investment through a crowding-out effect.

To maximize the economic and social benefits of infrastructure investment, the government should prioritize projects based on their economic and social returns and ensure transparent project selection. Financing strategies should also be carefully managed through a mix of funding sources, including government expenditure, state enterprise investment, public-private partnerships (PPPs), Thailand Future Fund, private sector participation, and foreign direct investment (FDI). Such an approach can help share the investment burden, preserve fiscal space, and maintain flexibility for other government priorities. In addition, investment plans should be aligned with economic conditions, implementation capacity, and long-term structural transformation objectives. Priority should also be given to infrastructure projects that complement private sector activities by reducing costs, enhancing productivity, and encouraging additional private investment with a particular focus on strategic areas such as clean energy and digital infrastructure.

In the case of government transfer programs, the findings suggest that targeted transfers can provide immediate support to household purchasing power and stimulate private consumption, thereby helping sustain economic activity in the short term. The positive spillovers extend to consumption-related sectors, including trade, hospitality, agriculture, food, and beverage industries. In addition, well-targeted transfer programs can help alleviate household poverty and reduce inequality, particularly among households facing income and liquidity constraints. However, when financed through borrowing, such programs may increase public debt and place additional pressure on fiscal sustainability over the longer term.

In designing government transfer programs, the government should adopt clear targeting mechanisms that prioritize low-income households and vulnerable groups. Program design should include appropriate limits on budget size, duration, and exit strategies to avoid creating permanent fiscal obligations. Moreover, transfers should be complemented by measures

that promote skills development, income opportunities, and economic participation, thereby supporting greater self-reliance among beneficiaries over the long term.

Overall, the analysis of the three fiscal policy scenarios highlights that different fiscal instruments serve distinct purposes and have varying impacts depending on policy objectives and economic conditions. Therefore, fiscal policy should be designed as a balanced and coordinated framework that combines different tools to address both short-term challenges and long-term structural needs. Targeted transfers can provide immediate support to vulnerable households and help mitigate short-term economic shocks, while infrastructure investment can raise productivity and strengthen long-term growth potential. Meanwhile, gradual VAT adjustments can enhance fiscal capacity and create fiscal space to better manage future economic risks.

However, the selection of fiscal instruments should be based on a comprehensive assessment of multiple dimensions, including the magnitude and duration of economic impacts, effects on poverty and income distribution, implications for productivity and productive capacity, as well as impacts on fiscal sustainability and public debt.

Fiscal multipliers should be considered as one of several factors in policy evaluation rather than the sole basis for decision-making. Measures that generate significant short-term economic stimulus may not necessarily enhance long-term productive capacity, while some policies that entail short-term economic adjustments may strengthen fiscal resilience, expand fiscal space, and improve the government's ability to respond to future crises.

Finally, it is important to note that the analysis of the three fiscal policy scenarios is a case study designed to demonstrate the application of quantitative impact assessment tools under specific assumptions, scenarios, and conditions defined within the scope of this research. The results therefore reflect potential outcomes generated by the models and should not be interpreted as forecasts of actual policy outcomes or as recommendations to implement any particular policy measure. The findings should be considered alongside the limitations of the models and complemented by broader assessments of economic conditions, fiscal positions, inflation dynamics, and the readiness of households and businesses at each point in time.

สารบัญ

หน้า

คำนำ.....(ค)
กิตติกรรมประกาศ.....(ง)
บทสรุปผู้บริหาร.....(จ)
Executive Summary.....(ซ)
สารบัญ.....(ฎ)
สารบัญตาราง.....(ฐ)
สารบัญภาพ.....(ฑ)
บทที่ 1 บทนำ..... 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... 7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย..... 7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย..... 8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 9
1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย..... 10
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... 11
2.1 เป้าหมายของนโยบายการคลัง..... 11
2.2 เครื่องมือนโยบายการคลัง..... 18
2.3 ประเภทของนโยบายการคลัง..... 20
2.4 แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF)..... 22
2.5 การวิเคราะห์ดุลการคลังรวม (Overall Balance)..... 24
2.6 การประเมินแรงกระตุ้นทางการคลัง..... 27
2.7 กรอบแนวคิดตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier)..... 28
2.8 ปัจจัยที่มีผลต่อตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier)..... 34
2.9 ตัวคูณทางการคลังจำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง..... 37
บทที่ 3 กรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค..... 54
3.1 แนวคิดความเชื่อมโยงของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค..... 54
3.2 ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table)..... 56
3.3 แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE)..... 61
3.4 แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model: DSGE)..... 71

หน้า

บทที่ 4 ผลการศึกษา 93
4.1 การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 93
4.2 การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 102
4.3 โครงการเงินโอนภาครัฐ 111
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 124
5.1 สรุปผลการศึกษา 124
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 127
5.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานวิจัยในอนาคต 135
บรรณานุกรม 138
ภาคผนวก 145
ภาคผนวก ก 146
ภาคผนวก ข 155
ภาคผนวก ค 159
ภาคผนวก ง 162

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF)....23
ตารางที่ 2.2 การคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) และดุลการคลัง เบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (CPB)....26
ตารางที่ 2.3 การคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลัง....27
ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างการคำนวณตัวคูณทางการคลังเบื้องต้น ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด....33
ตารางที่ 2.5 สรุปตัวคูณทางการคลังระยะสั้นตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง....50
ตารางที่ 2.6 สรุปตัวคูณทางการคลังระยะสั้นตามประเภทวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle)....52
ตารางที่ 2.7 สรุปตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐในช่วงที่ดอกเบี้ยนโยบายอยู่ในระดับต่ำ....53
ตารางที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการผลิตและการกระจายผลผลิต....56
ตารางที่ 4.1 สมมติฐานที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการทยอยยกเลิกการปรับลด อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มแต่ละอัตรา....96
ตารางที่ 4.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลังการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม....98
ตารางที่ 4.3 ตัวคูณทางการคลังสะสมของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ในระยะ 20 ปี....98
ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยเทียบกับประเทศในภูมิภาค....101
ตารางที่ 4.5 แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2572....102
ตารางที่ 4.6 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2570 - 2573....103
ตารางที่ 4.7 สมมติฐานที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ....104
ตารางที่ 4.8 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน ตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบายและถัดไปอีก 6 ปี (T ถึง T+6)....107
ตารางที่ 4.9 ตัวคูณทางการคลังสะสมของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน ในระยะ 20 ปี....108
ตารางที่ 4.10 ผลกระทบด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐ....110
ตารางที่ 4.11 รายละเอียดสมมติฐานของโครงการไทยช่วยไทย พลัส....115
ตารางที่ 4.12 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลังการเพิ่มเงินโอนภาครัฐ ตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบาย....119
ตารางที่ 4.13 ตัวคูณทางการคลังสะสมของการเพิ่มเงินโอนภาครัฐในระยะ 20 ปี....119
ตารางที่ 4.14 ผลกระทบด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการเพิ่มเงินโอนภาครัฐ....121
ตารางที่ 4.15 เปรียบเทียบตัวคูณทางการคลังของการดำเนินนโยบายการคลัง ในระยะ 20 ปี....123

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1 ดัชนีความไม่แน่นอนโลก (World Uncertainty Index: WUI) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 - 2569 1
ภาพที่ 1.2 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 - 2570 2
ภาพที่ 1.3 ความท้าทายสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย 3
ภาพที่ 2.1 เป้าหมายของนโยบายการคลัง 12
ภาพที่ 2.2 รายจ่ายรัฐบาล (General Government) 13
ภาพที่ 2.3 การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 14
ภาพที่ 2.4 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนภาคสาธารณะ (Public Investment) 15
ภาพที่ 2.5 รายจ่ายภาคสาธารณะ จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Expenditure) 16
ภาพที่ 2.6 ประชากรทั้งหมดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน 17
ภาพที่ 2.7 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี พ.ศ. 2531 - 2567 18
ภาพที่ 2.8 เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลัง 20
ภาพที่ 2.9 การจัดทำงบประมาณของไทย 21
ภาพที่ 2.10 นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ 21
ภาพที่ 2.11 แนวคิดอุปสงค์มวลรวม 30
ภาพที่ 2.12 ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยที่เพิ่มขึ้น จำแนกตามกลุ่มรายได้ 31
ภาพที่ 2.13 วงจรการไหลเวียนของรายได้และทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด (Closed Economy) 31
ภาพที่ 2.14 สรุปกรอบแนวคิดตัวคูณทางการคลัง 33
ภาพที่ 2.15 ปัจจัยที่กำหนดตัวคูณทางการคลัง 37
ภาพที่ 3.1 ความเชื่อมโยงของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค 55
ภาพที่ 3.2 กระแสการไหลเวียนระบบเศรษฐกิจ (Circular Flows) 62
ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ของผู้ผลิต 65
ภาพที่ 3.4 การผลิตสินค้าทุนของนักลงทุน 67
ภาพที่ 3.5 การบริโภคของครัวเรือน 68
ภาพที่ 3.6 ประเภทของครัวเรือน 72
ภาพที่ 3.7 ภาคการผลิต 77
ภาพที่ 3.8 ภาคการเงิน 81
ภาพที่ 3.9 ภาคการคลัง 83
ภาพที่ 3.10 ภาคต่างประเทศ 86
ภาพที่ 3.11 ความเชื่อมโยงของเครื่องมือเศรษฐกิจมหภาค 92
ภาพที่ 4.1 โครงสร้างภาษีของไทยเปรียบเทียบกับภูมิภาค 95
ภาพที่ 4.2 กลไกการส่งผลของผลกระทบของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 96
ภาพที่ 4.3 ผลกระทบรายสาขาการผลิตการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 99
ภาพที่ 4.4 กลไกการส่งผลของผลกระทบของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน 106
ภาพที่ 4.5 ผลกระทบรายสาขาการผลิตของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน 109

หน้า

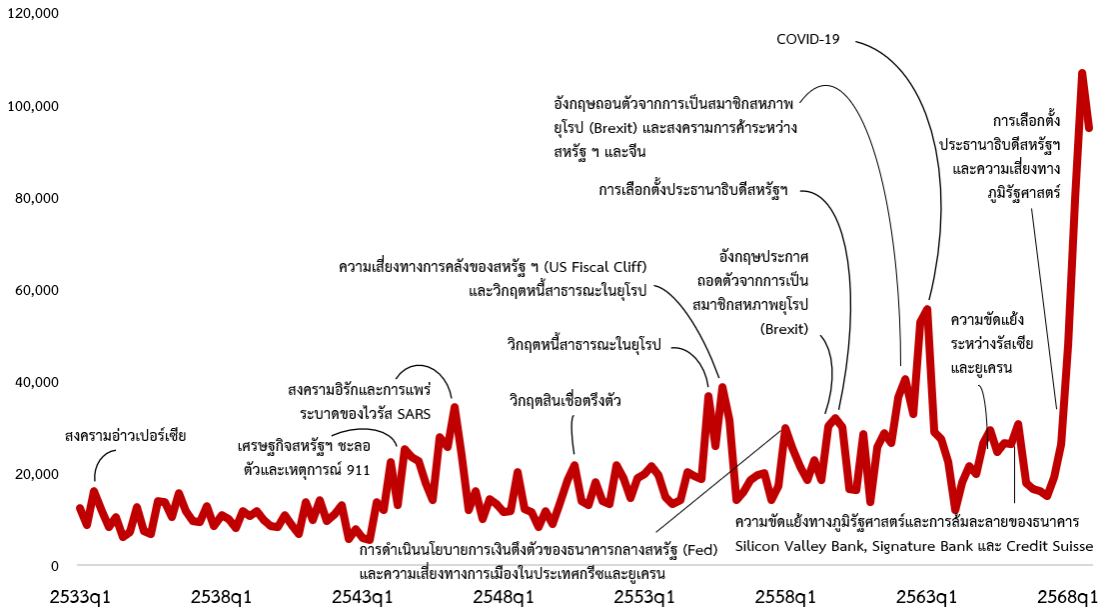
ภาพที่ 4.6 รายละเอียดของโครงการไทยช่วยไทย พลัส....116
ภาพที่ 4.7 กลไกการส่งผ่านของผลกระทบของการเพิ่มเงินโอนของภาครัฐ....117
ภาพที่ 4.8 ผลกระทบรายสาขาการผลิตการเพิ่มเงินโอนภาครัฐ....120
ภาพที่ 5.1 Policy Roadmap การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม....133
ภาพที่ 5.2 Policy Roadmap โครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน....133
ภาพที่ 5.3 Policy Roadmap โครงการเงินโอนภาครัฐ....134
ภาพที่ 5.4 Policy Brief....135

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเศรษฐกิจไทยอยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนสูงและความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น สะท้อนจากดัชนีความไม่แน่นอนโลก (World Uncertainty Index) ที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลังวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยในอดีต โดยมีปัจจัยหลักมาจากความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ การปรับเปลี่ยนนโยบายการค้า และทิศทางนโยบายการเงินของประเทศเศรษฐกิจหลัก รายละเอียดดังภาพที่ 1.1

หน่วย: ดัชนี (Index)

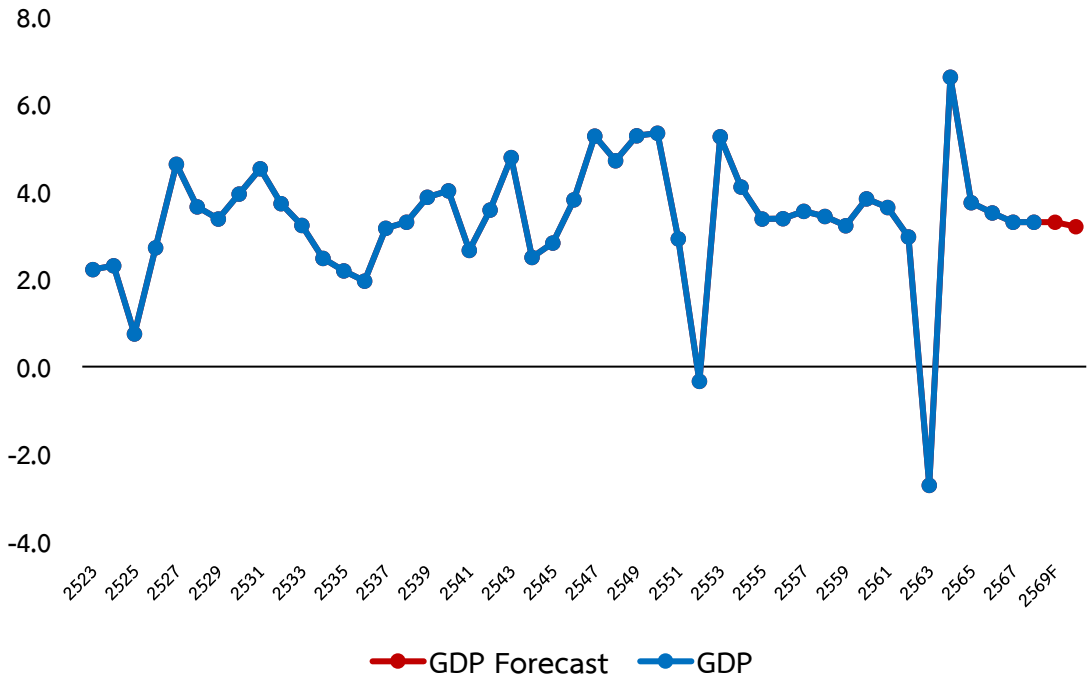


ภาพที่ 1.1 ดัชนีความไม่แน่นอนโลก (World Uncertainty Index: WUI) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 - 2569
ที่มา: Economic Policy Uncertainty (2016)

ขณะเดียวกัน อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกก็มีแนวโน้มที่ชะลอตัวลงและมีความผันผวนมากขึ้น สะท้อนจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในอดีตที่เคยขยายตัวได้สูงถึงร้อยละ 4 ต่อปี โดยรายงาน World Economic Outlook ณ มกราคม พ.ศ. 2569 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ประมาณการเติบโตของเศรษฐกิจโลกปี พ.ศ. 2569 และปี พ.ศ. 2570 ที่ร้อยละ 3.3 และ 3.2 ต่อปี ตามลำดับ รายละเอียดดังภาพที่ 1.2 โดยมีปัจจัยมาจาก 1) การขยายตัวของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ของประเทศในภูมิภาคอเมริกาเหนือ 2) การปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ ตามเงินเฟ้อที่ชะลอตัว และ 3) การดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการกีดกันทางการค้าและความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยเผชิญความเสี่ยงด้านอุปสงค์จากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ทั้งในภาคการส่งออกสินค้า

และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ IMF คาดว่าเศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. 2569 และปี พ.ศ. 2570 จะขยายตัวที่ร้อยละ 1.9 และ 2.2 ต่อปี ตามลำดับ

หน่วย: ร้อยละ



ภาพที่ 1.2 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 - 2570

ที่มา: CEIC และ World Economic Outlook ณ กรกฎาคม พ.ศ. 2569

นอกเหนือจากปัจจัยภายนอก เศรษฐกิจไทยยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างภายในประเทศ โดยเฉพาะความเสียหายเชิงโครงสร้าง (Economic Scarring) อาทิ ทุนมนุษย์และทักษะแรงงานด้านดิจิทัลที่ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์หรือมาเลเซีย ความเปราะบางของภาคธุรกิจรายย่อยและภาคบริการบางส่วน ตลอดจนภาระหนี้ครัวเรือนและหนี้ภาคธุรกิจที่อยู่ในระดับสูง ส่งผลให้การบริโภคและการลงทุนถูกบั่นทอนลง ภายใต้บริบทดังกล่าว ก่อให้เกิดความท้าทายสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในหลากหลายมิติ รายละเอียดดังภาพที่ 1.3 ดังนี้



ภาพที่ 1.3 ความท้าทายสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

มิติที่หนึ่ง ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจโลกและทิศทางนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา (สหรัฐฯ) ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยผ่านช่องทางการค้า การเงิน และความเชื่อมั่น ในสภาวะที่เศรษฐกิจโลกเผชิญการชะลอตัวเป็นระยะ ๆ จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ลดลง การดำเนินนโยบายการเงินและการคลังในประเทศเศรษฐกิจหลักที่ส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยน เงินเฟ้อ และความผันผวนของกระแสเงินทุนเคลื่อนย้ายจึงเป็นประเด็นสำคัญต่อประเทศตลาดเกิดใหม่ รวมถึงไทย ขณะเดียวกันสหรัฐฯ และพันธมิตรยังมีแนวโน้มใช้นโยบายอุตสาหกรรมและนโยบายการค้าเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น ทั้งในรูปมาตรการอุดหนุน การควบคุมเทคโนโลยี และการกำหนดมาตรฐานใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง ซึ่งอาจทำให้รูปแบบการแข่งขันและการเข้าถึงตลาดของผู้ส่งออกไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

มิติที่สอง เศรษฐกิจไทยยังเผชิญความเสี่ยงของภาวะกับดักรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) ในปี พ.ศ. 2568 ธนาคารโลกจัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper-Middle-Income Country) โดยมีรายได้ประชาชาติต่อหัวประมาณ 7,690 ดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่เกณฑ์การเป็นประเทศรายได้สูง (High-income Country) ตามการจัดกลุ่มของธนาคารโลก ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2569 กำหนดไว้ที่รายได้ประชาชาติต่อหัวมากกว่า 14,375 ดอลลาร์สหรัฐฯ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนผ่านอัตราการเติบโตของผลิตภาพรวมของปัจจัยการผลิต (Total Factor Productivity: TFP) ที่อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับศักยภาพ ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมและการยกระดับมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิตที่ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ขณะที่โครงสร้างการส่งออกของไทยยังคงพึ่งพาสินค้าในรูปแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่ ในทางกลับกันประเทศเพื่อนบ้านอย่างเวียดนามมีการปรับโครงสร้างการส่งออกจากสินค้ามูลค่าต่ำไปสู่สินค้ามูลค่าสูงมากขึ้น นอกจากนี้ ทักษะแรงงานและคุณภาพทุนมนุษย์ของไทยยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวและการขยายฐานภาษีในระยะยาวเป็นไปอย่างจำกัด

มิติที่สาม ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศปรับดีขึ้น แต่ยังตามหลังประเทศคู่แข่งสำคัญในหลายมิติ จากการประเมินของรายงาน World Competitiveness Ranking ประจำปี พ.ศ. 2569 จัดทำโดยหน่วยงาน Institute for Management Development (IMD) ซึ่งได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ 70 เขตเศรษฐกิจทั่วโลก และมีปัจจัยหลักที่ใช้ในการจัดอันดับรวม 4 ด้าน คือ

1) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) 2) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) 3) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) และ 4) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ผลการจัดอันดับพบว่า ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 26 ของโลก เมื่อพิจารณาเป็นรายปัจจัย พบว่า ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจปรับตัวดีขึ้น 3 อันดับ มาอยู่ที่อันดับ 21 และปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานปรับดีขึ้น 2 อันดับ มาอยู่ที่อันดับ 45 ขณะที่ประสิทธิภาพของภาครัฐยังคงอยู่ที่อันดับ 32 เช่นเดียวกับปีก่อน ส่วนสมรรถนะทางเศรษฐกิจปรับลดลง 2 อันดับ จากอันดับ 8 มาอยู่ที่อันดับ 10 ของโลก สำหรับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยยังคงรักษาอันดับที่ 3 รองจากสิงคโปร์และมาเลเซีย อย่างไรก็ดี พัฒนาการของเวียดนามเป็นประเด็นที่ควรติดตามอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเวียดนามปรับขึ้นมาอยู่ที่อันดับ 27 ซึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศไทยมากขึ้น

มิติที่สี่ โครงสร้างการเติบโตของไทยมีลักษณะไม่สมดุลทั้งในมิติของเครื่องยนต์เศรษฐกิจและมิติพื้นที่ โดยเศรษฐกิจไทยมีรูปแบบการเติบโตที่พึ่งพาอุปสงค์ต่างประเทศในสัดส่วนสูงทำให้เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อวัฏจักรเศรษฐกิจโลกอย่างมาก สะท้อนจาก ปี พ.ศ. 2568 การส่งออกสินค้าและบริการของไทยมีสัดส่วนที่ร้อยละ 71.1 ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนของการลงทุนรวมและภาคการบริโภคภาครัฐ ที่อยู่ที่ร้อยละ 22.7 และร้อยละ 16.7 ตามลำดับ ดังนั้น เมื่อการค้าโลกชะลอตัวหรือเผชิญกับมาตรการกีดกัน ย่อมส่งผลต่อการส่งออกเศรษฐกิจไทยในที่สุด ขณะเดียวกันกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยยังกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 65.7 ของ GDP ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และทำให้ศักยภาพการเติบโตของภูมิภาคอื่นยังไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

ในทางเปรียบเทียบ ประเทศจีนมีนโยบายมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของอุปสงค์ภายในประเทศ โดยกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมทั้งด้านการบริโภคและการลงทุน ควบคู่กับการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านการจัดกลุ่มอุตสาหกรรม (Industrial Cluster) ตามความได้เปรียบเชิงพื้นที่ เช่น เซินเจิ้นเป็นศูนย์กลางเทคโนโลยีและนวัตกรรม ขณะที่ปักกิ่งและเซี่ยงไฮ้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเงินและบริการระดับสูง เป็นต้น นโยบายดังกล่าวช่วยกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งช่วยยกระดับประสิทธิภาพการเติบโตในภาพรวม

มิติที่ห้า ปัญหาความยากจนเรื้อรังและความเหลื่อมล้ำยังเป็นข้อจำกัดต่อทั้งประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจ โดยแม้สัดส่วนคนจนในภาพรวมลดลงมากในระยะยาว สะท้อนผ่านจำนวนคนจนในปี พ.ศ. 2531 ที่มีจำนวน 34.1 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ 65.2 และในปี พ.ศ. 2567 จำนวนคนจนลดลงมาอยู่ที่ 3.4 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ 4.9 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ในบางจังหวัดยังประสบปัญหาความยากจนที่เรื้อรัง โดยหากพิจารณาจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนต่อประชากรสูงที่สุดเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมานี้ จะพบว่า ส่วนใหญ่แล้วจะยังเป็นจังหวัดเดิม ๆ เช่น ปัตตานี แม่ฮ่องสอน นราธิวาส ตาก กาฬสินธุ์ นครพนม เป็นต้น สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนกับดักเชิงโครงสร้าง อาทิ การขาดแคลนทุนมนุษย์ การเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในหลายพื้นที่ที่ยังจำกัด โครงสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ใช้เทคโนโลยีแบบดั้งเดิม ตลอดจนความเสี่ยงจากภัยพิบัติและความไม่แน่นอนของรายได้ครัวเรือน

ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในระดับสูงจะบั่นทอนการสะสมทุนมนุษย์ ลดการลงทุนที่มีประสิทธิผล และเพิ่มต้นทุนทางสังคมผ่านความเปราะบางและความไม่แน่นอนเชิงการเมือง ทั้งนี้ แม้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทยมีแนวโน้มลดลงในระยะยาว ไม่ว่าจะพิจารณาจากด้านรายได้หรือรายจ่าย โดยเฉพาะค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ที่ปรับลดลงจาก 0.487 ในปี พ.ศ. 2531

เป็น 0.417 ในปี พ.ศ. 2566 แต่ระดับความเหลื่อมล้ำยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องติดตาม และมีลักษณะกระจุกตัวเชิงพื้นที่และเชิงโอกาสในบางกลุ่มประชากร

มิติที่หก การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อทั้งด้านอุปทานแรงงาน ผลิตภาพ และฐานะการคลัง โดยประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 (มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.0 ของประชากรทั้งหมด) และได้เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete-Aged Society) อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2567 (มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20.0 ของประชากรทั้งหมด) ซึ่งประเทศไทยถือเป็นประเทศลำดับแรก ๆ ในภูมิภาคที่เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ต่อจากประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ทั้งนี้ เมื่อสัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลง เศรษฐกิจย่อมเผชิญแรงกดดันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ผ่านผลกระทบต่ออุปทานแรงงาน การสะสมทุน และรายได้ภาษีของภาครัฐในอนาคต

มิติที่เจ็ด ภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบกับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและสวัสดิการผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ หากไม่เร่งปรับระบบบำนาญให้มีความยั่งยืน ภาระรายจ่ายภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจะยิ่งบั่นทอนความสามารถของภาครัฐในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการใช้มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวลง ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ขณะเดียวกันศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐยังมีข้อจำกัดจากรายได้ที่จัดเก็บได้ที่มาจากภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ฐานภาษีที่ค่อนข้างแคบ และขนาดเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) ที่อยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ ในสถานการณ์ที่อัตราดอกเบี้ยโลกมีความผันผวนสูง การบริหารหนี้สาธารณะและต้นทุนการกู้ยืมจำเป็นต้องดำเนินอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น

ท่ามกลางแรงกดดันจากความท้าทายเชิงโครงสร้างและความไม่แน่นอนภายนอก โจทย์เชิงนโยบายการคลังของประเทศไทยในระยะต่อไปจึงมีความซับซ้อนและเปราะบางมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่ออยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) และความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก ที่มีแนวโน้มรุนแรงและมีความไม่แน่นอนเพิ่มมากขึ้น รวมถึงความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไทย ภายใต้บริบทใหม่นี้ การรักษาเสถียรภาพและความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าผ่านการดำเนินมาตรการทางการคลังในระยะสั้น ซึ่งรวมถึงการบรรเทาผลกระทบแบบเร่งด่วนและการกระตุ้นอุปสงค์ชั่วคราวยังเป็นเครื่องมือที่จำเป็นต่อการประคับประคองเศรษฐกิจในระยะสั้น อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากบทบาทในการประคับประคองเศรษฐกิจเฉพาะหน้าแล้ว นโยบายการคลังจำเป็นต้องได้รับการออกแบบและประเมินในฐานะเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการปลดล็อกข้อจำกัดเชิงโครงสร้างเพื่อยกระดับศักยภาพและวางรากฐานการเติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาวควบคู่กันไป

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงมีความจำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์ และประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังอย่างเป็นระบบและรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจากการวิเคราะห์ผลลัพธ์ระยะสั้นไปสู่การประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิผลของมาตรการผ่านกลไกตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) ที่คำนึงถึงการส่งผ่านผลกระทบไปยังกิจกรรมทางเศรษฐกิจและผลกระทบเชิงโครงสร้างในระยะยาวที่ครอบคลุมหลายมิติ ทั้งในด้านการเพิ่มผลิตภาพของประเทศ การปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล เศรษฐกิจสีเขียว และเศรษฐกิจสูงวัย ตลอดจนความยั่งยืนของฐานรายได้ภาครัฐในอนาคต

ในเชิงทฤษฎี เป้าหมายของมาตรการการคลังระยะยาวสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาคที่ชี้ว่า มาตรการการคลังสามารถก่อให้เกิด “ผลทวีคูณ” และส่งผลต่อเส้นทางการเติบโตในระยะยาวได้ หากการออกแบบนโยบายเชื่อมโยงกับปัจจัยเชิงโครงสร้างที่กำหนดศักยภาพเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนในทุนมนุษย์ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การยกระดับผลิตภาพ และการคงไว้ซึ่งกรอบวินัยการคลังที่มี

เสถียรภาพ เป็นต้น ประเด็นนี้ยิ่งมีนัยสำคัญในบริบทประเทศไทยซึ่งเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายด้าน อาทิ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่กระทบโครงสร้างแรงงานและศักยภาพการผลิต ตลอดจนความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทักษะแรงงานที่กดทับผลิตภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว ดังนั้น การทำให้นโยบายการคลังมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพและการสะสมทุนทางเศรษฐกิจ (ทั้งทุนมนุษย์และทุนกายภาพ) จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้นโยบายมีความคุ้มค่าเชิงสวัสดิการและไม่บั่นทอนเสถียรภาพมหภาคในระยะต่อไป

การประเมินผลดังกล่าวจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถจัดลำดับความสำคัญของมาตรการและโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดด้านพื้นที่การคลัง โดยเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ การขยายฐานภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ และการลงทุนสาธารณะให้สอดคล้องกับเป้าหมายการยกระดับผลิตภาพ ความสามารถในการแข่งขัน และการเติบโตอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ การประเมินผลนโยบายการคลังยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับมิติเชิงพื้นที่มากขึ้น เนื่องจากผลกระทบของมาตรการทางการคลังอาจแตกต่างกันตามโครงสร้างเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนา โครงสร้างแรงงาน และศักยภาพของภาคการผลิตในแต่ละภูมิภาค การมีเครื่องมือประเมินผลที่สามารถสะท้อนความแตกต่างดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบายที่ตอบโจทย์การลดความเหลื่อมล้ำ การกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ และการใช้ศักยภาพของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในบริบทนี้ การพัฒนากรอบการประเมินผลจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในการออกแบบและกลั่นกรองชุดทางเลือกนโยบาย (Policy Menu) ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านรายได้ภาครัฐ นโยบายด้านรายจ่ายและการลงทุนสาธารณะ หรือมาตรการทางการคลังที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับสาขาและระดับพื้นที่ กรอบการประเมินที่มีความเป็นระบบจะช่วยให้การพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายสามารถเชื่อมโยงผลกระทบทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน ตลอดจนสะท้อนผลต่อการเติบโต เสถียรภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างรอบด้าน

ดังนั้น การพัฒนาเครื่องมือและแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้างที่สามารถเชื่อมโยงกลไกการส่งผ่านนโยบาย ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเพิ่มความแม่นยำของการตัดสินใจเชิงนโยบายบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ งานศึกษานี้จึงมุ่งสร้างหลักฐานทางวิชาการเพื่อรองรับการจัดทำนโยบายการคลังที่สมดุล ทั้งในมิติของการเติบโต เสถียรภาพ ความเป็นธรรม และมิติเชิงพื้นที่ อันจะเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยให้เติบโตได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนในอนาคต

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมากองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีการประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะสั้นแล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังขาดเครื่องมือที่สามารถประเมินผลกระทบระยะยาวอย่างเป็นระบบและเทียบเคียงได้ภายใต้กรอบการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง ส่งผลให้การวิเคราะห์ผลลัพธ์เชิงนโยบายยังไม่สามารถสะท้อนผลต่อศักยภาพการเติบโต ผลต่อผลิตภาพรายภาคเศรษฐกิจ และผลต่อฐานะการคลังในมุมระยะยาวได้อย่างครบถ้วน ดังนั้น งานศึกษานี้จึงมีความสำคัญในเชิงนโยบาย โดยมุ่งพัฒนาเครื่องมือและกรอบการประเมินผลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายให้มีหลักฐานรองรับมากขึ้น เพิ่มความแม่นยำในการออกแบบมาตรการให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป และเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของกรอบนโยบายมหภาคและวินัยการคลังในระยะต่อไป

ทั้งนี้ ในการพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้างที่สามารถเป็นเครื่องมือหลักในการประเมินผลกระทบดังกล่าวอย่างเป็นระบบ อาจใช้หลายแบบจำลองประกอบกัน ได้แก่ 1) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) เพื่อวิเคราะห์กลไกการส่งผ่านนโยบาย

(Policy Transmission Mechanisms) ต่อการบริโภค การลงทุน การคลัง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ 2) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) เพื่อประเมินผลกระทบเชิงโครงสร้างที่แตกต่างกันระหว่างภาคเศรษฐกิจ รวมถึงผลกระทบต่อการกระจายรายได้ และ 3) แบบจำลอง Input-Output เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเชิงสาขาและห่วงโซ่อุปทานเมื่ออุปสงค์หรือเครื่องมือเชิงนโยบายเปลี่ยนแปลง โดยการผสานผลลัพธ์จากแบบจำลองเหล่านี้จะช่วยให้การประเมินผลกระทบครอบคลุมมิติ “การเติบโต การกระจาย เสถียรภาพ” ไปพร้อมกัน และสนับสนุนภารกิจของกระทรวงการคลังและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในการวิเคราะห์ชุดทางเลือกนโยบาย (Policy Menu) ทั้งที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลังภายใต้กรอบแผนการคลังระยะปานกลาง (MTFF) ความเพียงพอและความยืดหยุ่นของฐานรายได้รัฐ ตลอดจนผลต่อการลงทุนสาธารณะและเครื่องมือทางการคลังที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลต่อศักยภาพการเติบโตผ่านการยกระดับทุนมนุษย์และผลิตภาพแรงงาน ทั้งนี้ การวิเคราะห์ชุดทางเลือกเชิงนโยบายดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงของการเลือกมาตรการที่ให้ผลเพียงชั่วคราว และทำให้เป้าหมาย “กระตุ้นสั้น ได้ผลยาว” และการเติบโต “ทั่วถึง มีคุณภาพ เต็มศักยภาพ” สามารถตรวจสอบและติดตามผลได้อย่างเป็นระบบในเชิงวิชาการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อทบทวนกรอบแนวคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง

1.2.2 เพื่อพัฒนาและประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือแบบจำลองสำหรับประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ภายใต้กรอบวิธีการศึกษาที่เป็นระบบ สอดคล้องกัน และสามารถเปรียบเทียบผลการศึกษาได้ โดยตั้งอยู่บนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการนำเครื่องมือหรือแบบจำลองไปประเมินผลนโยบายภาครัฐในอนาคต ที่คำนึงถึงความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดขอบเขตดังต่อไปนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์ในระดับประเทศ (ประเทศไทย) เป็นหลัก เพื่อสะท้อนผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวม โดยครอบคลุมทั้งตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคสำคัญ อาทิ การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) การบริโภค การลงทุน ตลาดแรงงาน ระดับราคา ฐานะทางการคลัง หนี้สาธารณะ และดุลบัญชีเดินสะพัด ตลอดจนผลกระทบเชิงโครงสร้างในระดับสาขาการผลิต (Sectoral Analysis) นอกจากนี้ การศึกษายังพิจารณามิติการกระจายรายได้และสวัสดิการในภาพรวมประเทศ โดยอาศัยตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ด้านความเหลื่อมล้ำและความยากจนในระดับมหภาค เพื่อให้การประเมินผลเชิงนโยบายมีความสอดคล้องและสามารถเปรียบเทียบได้อย่างเป็นระบบ

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหาและนโยบาย

ขอบเขตด้านเนื้อหาครอบคลุมรายละเอียดจำนวน 5 บท ได้แก่ 1) บทนำและความสำคัญของปัญหา 2) การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยายการคลังและตัวคูณทางการคลัง 3) กรอบแนวคิด

แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค 4) ผลการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ และ 5) บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในด้านนโยบาย กำหนดกรอบการศึกษาให้ครอบคลุมมาตรการระดับชุดทางเลือกนโยบาย (Policy Menu) เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว โดยมุ่งเน้นมาตรการสำคัญ ได้แก่ 1) การขยายฐานภาษีและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ 2) การเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนสาธารณะเพื่อยกระดับผลิตภาพในด้านรายจ่าย และ 3) การสร้างโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมผ่านระบบเงินโอนที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในการวางรากฐานการเติบโตอย่างยั่งยืน ผ่านการส่งผ่านของตัวคูณทางการคลังเชิงโครงสร้างที่มีต่อเสถียรภาพมหภาคในหลากมิติ

1.3.3 ขอบเขตด้านข้อมูลและช่วงเวลาที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาจะใช้ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย CEIC Bloomberg IMF และ World Bank เป็นต้น โดยกำหนดช่วงเวลาข้อมูลสำหรับการประมาณหรือการสอบเทียบแบบจำลองให้มีความยาวเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ผลระยะยาว ทั้งนี้ การเลือกช่วงเวลาข้อมูลจะคำนึงถึงความต่อเนื่องของชุดข้อมูล ความสอดคล้องของนิยาม และความเหมาะสมต่อการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างด้วย

1.3.4 ขอบเขตระยะเวลาโครงการ

การดำเนินงานวิจัยมีระยะเวลา 7 เดือน 17 วัน ตั้งแต่ 12 กุมภาพันธ์ ถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2569 ครอบคลุมการศึกษานโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง การรวบรวมแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งการจัดเตรียมข้อมูลเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการพัฒนาและทดสอบแบบจำลอง เพื่อนำผลการศึกษาที่ค้นพบมาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Policy Evaluation) ที่พัฒนาเครื่องมือหรือแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้าง สำหรับการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังในระยะยาว โดยมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการดังนี้

1.4.1 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาแนวคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง โดยเริ่มจากการอธิบายเป้าหมายของนโยบายการคลัง เครื่องมือนโยบายการคลัง ประเภทของนโยบายการคลัง การวิเคราะห์ดุลการคลังรวม และกรอบแนวคิดของตัวคูณทางการคลัง นอกจากนี้จะพิจารณาปัจจัยที่กำหนดขนาดตัวคูณ รวมทั้งสรุปตัวคูณทางการคลังจากงานศึกษาในอดีต จำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง เช่น ตัวคูณรายได้ ตัวคูณรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล ตัวคูณการลงทุนภาครัฐ และตัวคูณเงินโอน เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในลำดับถัดไป

1.4.2 การศึกษากรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค

ศึกษากรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ 1) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) 2) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) และ 3) แบบจำลองตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Model) ล่าสุด ปี พ.ศ. 2564 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยผสมผสานเครื่องมือต่าง ๆ เข้าด้วยกันในการประเมินผลกระทบนโยบายการคลัง

1.4.3 การรวบรวมและจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

รวบรวมข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคและข้อมูลการคลังจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย CEIC Bloomberg IMF World Bank เป็นต้น โดยต้องมีกระบวนการจัดการข้อมูล (Cleansing) และการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Mining) เบื้องต้น และนำข้อมูลเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดสมมติฐานตัวแปร (Calibration) ของแบบจำลอง

1.4.4 การพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค

พัฒนาและ/หรือประยุกต์ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้าง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย โดยเริ่มจากการกำหนดสมมติฐานและตัวแปรเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจไทย จากนั้นพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ตลอดจนปรับเทียบหรือประมาณค่าตัวแปร (Parameter) และทดสอบความเหมาะสมของแบบจำลองกับข้อมูลจริง (Model Validation) ทั้งนี้ จะดำเนินการจำลองสถานการณ์เชิงนโยบาย (Policy Simulation) ภายใต้สมมติฐานและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เพื่อประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ

1.4.5 การประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

การประเมินผลกระทบเชิงระบบของนโยบายการคลังต่อมิติสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ ความยั่งยืนทางการคลัง (กรอบการคลังระยะปานกลาง: MTFF) ความเพียงพอและความยืดหยุ่นของฐานรายได้รัฐ ผลกระทบต่อการลงทุนสาธารณะและเครื่องมือทางการคลัง อาทิ Thailand Future Fund ตลอดจนผลต่อศักยภาพการเติบโตผ่านการยกระดับทุนมนุษย์และผลิตภาพแรงงาน โดยจัดทำผลลัพธ์ในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงและเทียบเคียงได้ในการประเมินมาตรการการคลังอื่น ๆ ในอนาคต

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับตัวคูณทางการคลัง จำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง เช่น ตัวคูณรายได้ ตัวคูณรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล ตัวคูณการลงทุนภาครัฐ ตัวคูณเงินโอน เป็นต้น ที่ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานอ้างอิงประกอบการจัดทำนโยบายการคลังในอนาคต และใช้ตอบข้อซักถามเกี่ยวกับตัวคูณทางการคลังจากทั้งหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังและหน่วยงานภายนอกได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

1.5.2 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยกองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีเครื่องมือและแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้าง สำหรับการประเมินผลกระทบนโยบายการคลัง ที่สามารถนำไปใช้งานได้จริงบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยแบบจำลองดังกล่าวสามารถประเมินผลกระทบในมิติสำคัญทั้งด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและด้านการกระจายรายได้ ตลอดจนสนับสนุนการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการและการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับแผนการคลังระยะปานกลาง และช่วยลดความเสี่ยงของการเลือกมาตรการที่ให้ผลเพียงระยะสั้นหรือก่อภาระทางการคลังเกินสมควร ทั้งนี้ แบบจำลองที่พัฒนาขึ้นยังสามารถต่อยอดไปใช้ในการวิเคราะห์และประเมินมาตรการการคลังอื่นของกระทรวงการคลังได้ในอนาคต

1.5.3 เพิ่มศักยภาพของบุคลากรสำนักงานเศรษฐกิจการคลังให้มีทักษะการวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูลเศรษฐกิจที่เป็นระบบ สามารถนำเครื่องมือที่พัฒนาขึ้นไปประยุกต์ใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย

รายงานการวิจัยฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวนรวม 5 บท โดยบทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และองค์ประกอบของงานวิจัย บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม ที่เน้นกรอบแนวคิด และงานศึกษาที่เกี่ยวกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง บทที่ 3 กรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้าง เพื่อประเมินผลกระทบทางนโยบายการคลัง บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล นำเสนอบทบาทของนโยบายการคลังที่มีผลต่อเศรษฐกิจมหภาค และบทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย และแนวทางการนำแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคไปประยุกต์ใช้ในงานอื่น ๆ ของกระทรวงการคลังต่อไปในอนาคต

บทที่ 2
ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

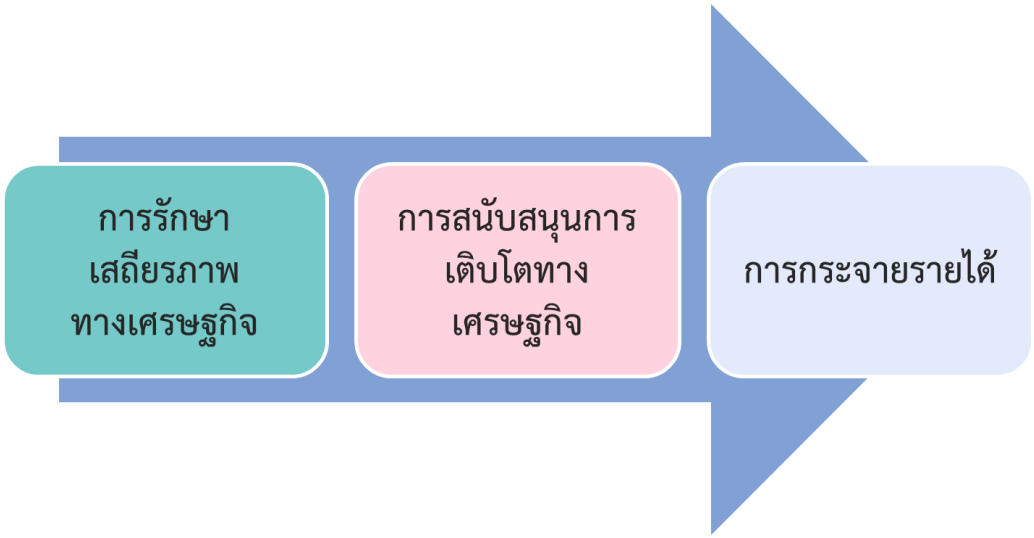
นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจผ่านการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐ และเงินโอนไปยังหน่วยงานและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยบทบาทของนโยบายการคลังจะมีความสำคัญมากขึ้น หากอยู่ภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความผันผวน ที่ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนด้านการลงทุน ประชาชนใช้จ่ายน้อยลงและเก็บออมมากขึ้น และหากการดำเนินนโยบายการเงินมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งทำให้นโยบายการเงินมีประสิทธิผลลดลง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว นโยบายการคลังจะมีบทบาทสำคัญในการพยุงเศรษฐกิจ ผ่านการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวม การสนับสนุนการจ้างงาน และการลดความผันผวนของผลผลิตในระยะสั้น ขณะเดียวกันการจัดสรรงบประมาณและการลงทุนภาครัฐยังมีบทบาทต่อการเพิ่มศักยภาพการผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ทั้งนี้ การประเมินประสิทธิผลของนโยบายการคลังจะใช้เครื่องมือที่เรียกว่า ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้วัดการเปลี่ยนของนโยบายการคลัง ทั้งรายได้หรือรายจ่ายภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อย่างไรก็ตาม ขนาดของตัวคูณทางการคลัง (Size of Fiscal Multiplier) มิได้มีค่าคงที่ แต่แตกต่างกันไปตามโครงสร้างและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น ระดับการค้า โครงสร้างตลาดแรงงาน สัดส่วนหนี้สาธารณะ ประเภทอัตราแลกเปลี่ยน และการรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติของระบบเศรษฐกิจ (Automatic Stabilizer) เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้น ในบทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม จะมุ่งเน้นการทบทวนกรอบแนวคิดและงานศึกษาที่เกี่ยวกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง โดยเริ่มจากการอธิบายเป้าหมายของนโยบายการคลัง เครื่องมือนโยบายการคลัง ประเภทของนโยบายการคลัง การวิเคราะห์ดุลการคลังรวม และกรอบแนวคิดของตัวคูณทางการคลัง นอกจากนี้จะพิจารณาปัจจัยที่กำหนดขนาดตัวคูณ รวมทั้งสรุปตัวคูณทางการคลังจากงานศึกษาในอดีต จำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง เช่น ตัวคูณรายได้ ตัวคูณรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล ตัวคูณการลงทุนภาครัฐ และตัวคูณเงินโอน เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในบทถัดไป

2.1 เป้าหมายของนโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินนโยบายรายได้หรือรายจ่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาค โดยทั่วไปครอบคลุม 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ (Economic Stability) การสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) และการกระจายรายได้ (Economic Allocation) รายละเอียดดังภาพที่ 2.1 ดังนี้



ภาพที่ 2.1 เป้าหมายของนโยบายการคลัง

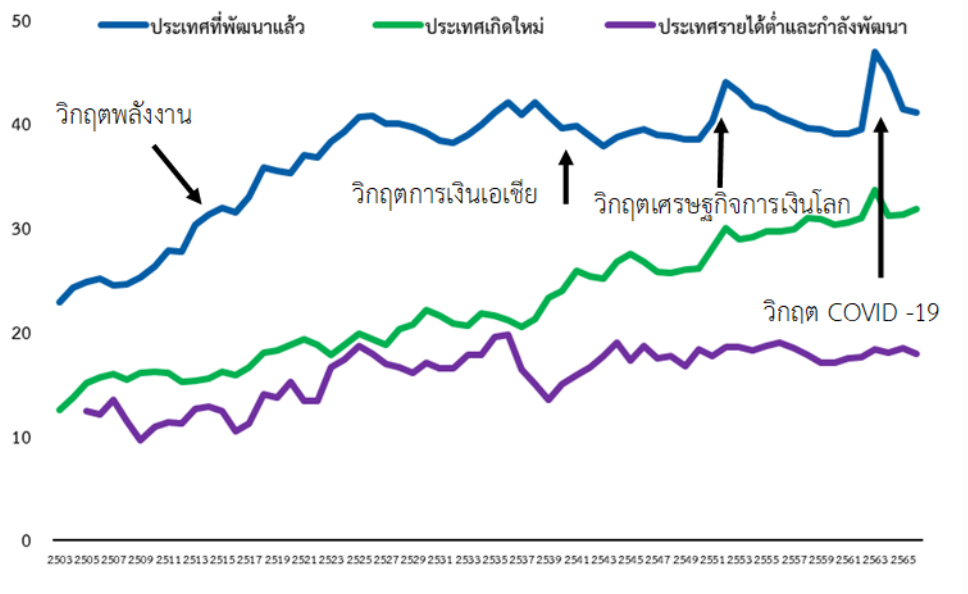
ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2.1.1 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability)

รัฐบาลสามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนระดับการใช้จ่ายและภาษีให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูงหรือเศรษฐกิจมีความร้อนแรง (Overheating) และมีความเสี่ยงต่อแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจดำเนินมาตรการลดการใช้จ่ายหรือเพิ่มการจัดเก็บภาษีเพื่อชะลอการขยายตัวของเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ในทางตรงกันข้าม เมื่อเศรษฐกิจชะลอตัว (Recession) รัฐบาลอาจเพิ่มการใช้จ่าย การดำเนินนโยบายปล่อยสินเชื่อ หรือลดอัตราภาษีเพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวม ซึ่งจะช่วยบรรเทาผลกระทบของครัวเรือนและธุรกิจ รวมทั้งก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น

การดำเนินนโยบายการคลัง ผ่านการใช้จ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล (General Government) ของ GDP ได้เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว (Advanced Economies) และประเทศเกิดใหม่ (Emerging Market Economies) โดยในปี พ.ศ. 2566 อยู่ที่ร้อยละ 41.1 และร้อยละ 31.8 ของ GDP ตามลำดับ ขณะที่ประเทศรายได้ต่ำและกำลังพัฒนา (Low-Income Developing Economies) มีรายจ่ายรัฐบาลค่อนข้างต่ำและเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่า ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ โดยในปี พ.ศ. 2566 สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 17.9 ของ GDP รายละเอียดดังภาพที่ 2.2 โดยสถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับ Wagner’s Law ที่ให้แนวคิดว่า เมื่อเศรษฐกิจเติบโตและรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น การใช้จ่ายภาครัฐจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากประชาชนต้องการบริการสาธารณะมากขึ้น

หน่วย: ร้อยละของ GDP

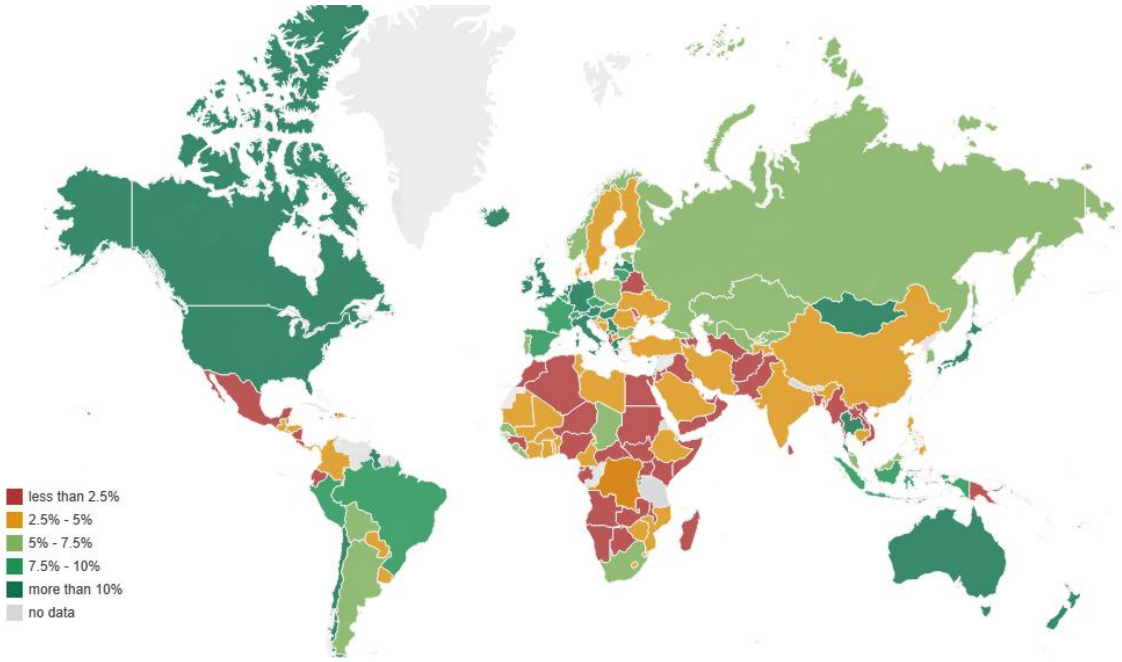


ภาพที่ 2.2 รายจ่ายรัฐบาล (General Government)

ที่มา: รายงาน FISCAL MONITOR (2025) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ นโยบายการคลังมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเฉพาะช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ เช่น วิกฤติพลังงาน (พ.ศ. 2516) วิกฤติการเงินเอเชีย (พ.ศ. 2540 - 2541) วิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลก (พ.ศ. 2551 - 2552) และวิกฤติ COVID (พ.ศ. 2563 - 2565) เป็นต้น รายจ่ายรัฐบาลจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมาก เมื่อเทียบกับสถานการณ์ปกติ นอกจากนี้ หากพิจารณาการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ปี พ.ศ. 2563 พบว่า ประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินนโยบายการคลังแตกต่างกันออกไป ทั้งการใช้จ่ายและการลดหรือยกเว้นภาษี (Foregone Revenue) เพื่อพยุงรายได้ครัวเรือนและบรรเทาผลกระทบจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเนื่องจากมาตรการด้านสาธารณสุข โดยประเทศพัฒนาแล้ว (Advanced Economies) มีการดำเนินนโยบายดังกล่าวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 11.7 ของ GDP ขณะที่ประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Economies) และประเทศรายได้ต่ำและกำลังพัฒนา (Low-Income Developing Economies) มีการดำเนินนโยบายการคลังเฉลี่ยที่ร้อยละ 5.7 และ 3.2 ของ GDP ตามลำดับ รายละเอียดดังภาพที่ 2.3 อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายการคลังที่มีขนาดใหญ่ดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รายงาน World Economic Outlook 2026 ณ มกราคม พ.ศ. 2569 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ให้คำแนะนำแก่ประเทศต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้มีความยั่งยืน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทางการคลังต่อความเสี่ยงทางเศรษฐกิจในอนาคต

หน่วย: ร้อยละของ GDP ปี พ.ศ. 2563



ภาพที่ 2.3 การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ปี พ.ศ. 2563

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2021)

2.1.2 การสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

นโยบายการคลังนอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางการผลิต (Potential Output) และเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Total Factor Productivity) ของเศรษฐกิจในระยะยาว ผ่านการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลงทุนมนุษย์ การวิจัยและพัฒนา รวมถึงการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ภาคเอกชนอาจดำเนินการได้ไม่เพียงพอ เนื่องจากข้อจำกัดด้านผลตอบแทนหรือมีความเสี่ยงจากการลงทุนที่เกิดขึ้น ดังนั้น การลงทุนภาครัฐจึงมีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพการเติบโตในระยะยาว เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการลงทุนที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียวและเศรษฐกิจดิจิทัล

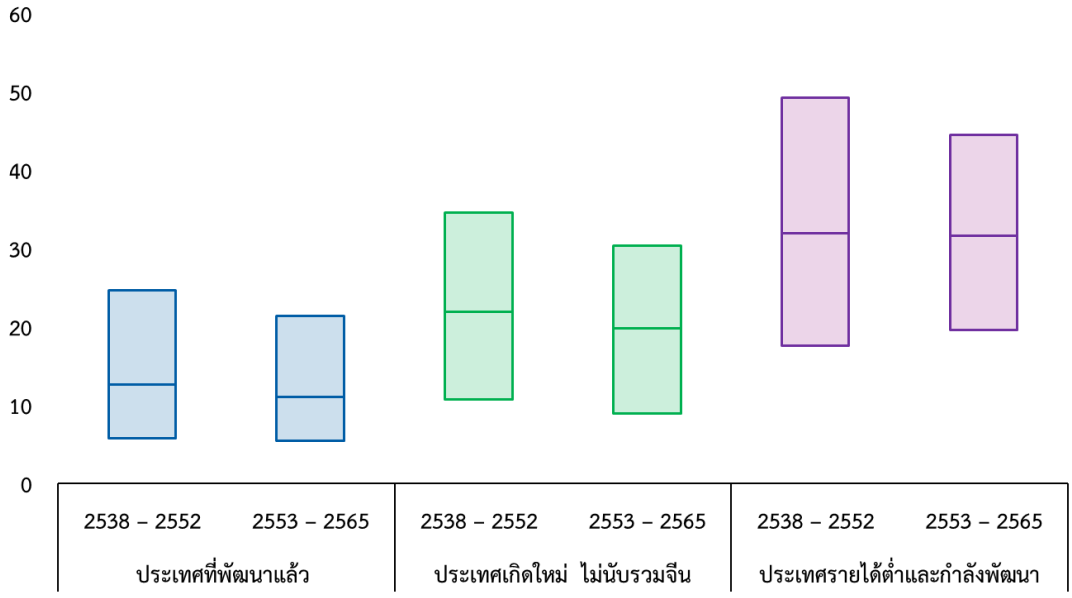
รายงาน Fiscal Monitor (2025) ของ International Monetary Fund ระบุว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐร้อยละ 1 ของ GDP จะช่วยเพิ่มผลผลิต (Output) ของประเทศพัฒนาแล้ว (Advanced Economies) ได้ประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี และเพิ่มผลผลิตของประเทศเกิดใหม่ (Emerging Market Economies) และประเทศรายได้ต่ำและกำลังพัฒนา (Low-income Developing Economies) ได้ประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี

ทั้งนี้ หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนสาธารณะ (Public Expenditure) ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว พบว่า มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมด โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2552 และ พ.ศ. 2553 - 2565 พบว่ารายจ่ายลงทุนมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศตลาดเกิดใหม่ ที่มีสัดส่วน

รายจ่ายลงทุนเฉลี่ยลดลงจากร้อยละ 12.1 เป็นร้อยละ 10.4 และร้อยละ 22.0 เป็นร้อยละ 20.0 ตามลำดับ จากการลงทุนที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Underinvestment) และการเสื่อมสภาพของสินทรัพย์ถาวร (Depreciation) ในหลายประเทศ ทำให้การสะสมทุนสาธารณะ (Capital Stock) มีแนวโน้มลดลง รายละเอียดดังภาพที่ 2.4

อย่างไรก็ดี หากพิจารณารายจ่ายภาคสาธารณะ (Public Expenditure) จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Expenditure) ในช่วงปี พ.ศ. 2553 - 2565 พบว่า รายจ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา และการวิจัยและพัฒนา ในประเทศพัฒนาแล้ว มีสัดส่วนเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 32.5 ของรายจ่ายภาคสาธารณะทั้งหมด ขณะที่รายจ่ายประเภทดังกล่าวมีสัดส่วนเฉลี่ยในประเทศตลาดเกิดใหม่ และประเทศรายได้ต่ำและกำลังพัฒนา ที่ร้อยละ 24.3 และ 27.0 ตามลำดับ ทั้งนี้ แม้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2553 - 2565 รายจ่ายด้านสาธารณสุขและการวิจัยและพัฒนาเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่รายจ่ายด้านการศึกษากลับลดลงเมื่อเทียบกับช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2552 โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว ที่รายจ่ายดังกล่าวลดลงจากสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุ ที่มีประชากรวัยเรียนลดลง รายละเอียดดังภาพที่ 2.5

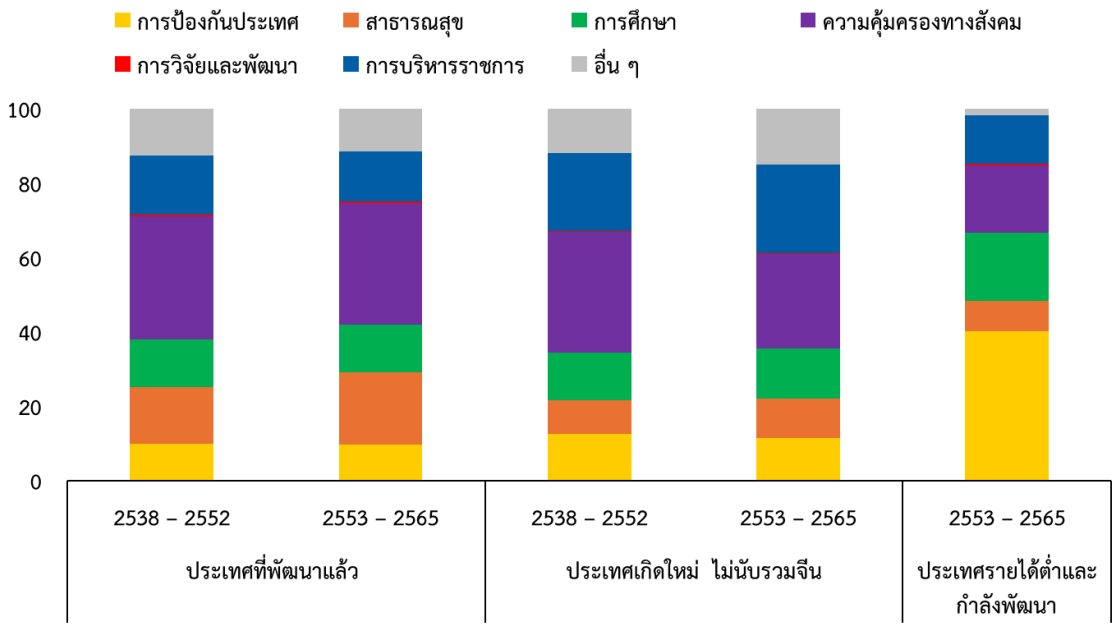
หน่วย: ร้อยละของรายจ่ายทั้งหมด



ภาพที่ 2.4 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนภาคสาธารณะ (Public Investment)

ที่มา: รายงาน FISCAL MONITOR กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

หน่วย: ร้อยละของรายจ่ายภาคสาธารณะทั้งหมด



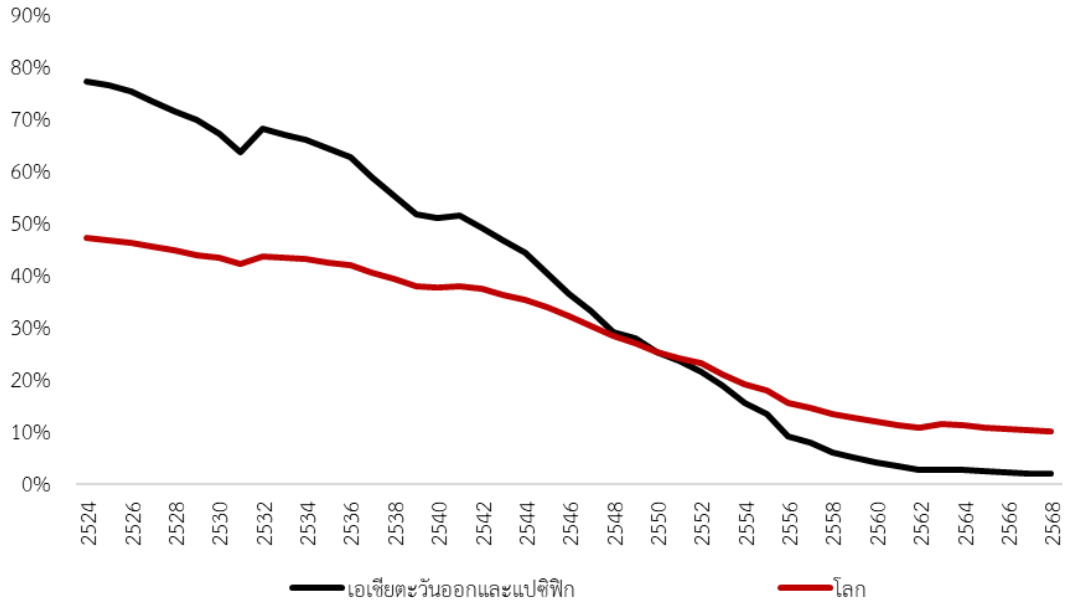
ภาพที่ 2.5 รายจ่ายภาคสาธารณะ จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Expenditure)

ที่มา: รายงาน FISCAL MONITOR กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

2.1.3 การกระจายรายได้ (Economic Allocation)

นโยบายการคลังมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมการเติบโตที่ทั่วถึง โดยภาครัฐสามารถใช้ระบบภาษีแบบก้าวหน้าและสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือประชาชนกลุ่มรายได้น้อย ควบคู่กับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ โดยส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษา การสาธารณสุข และบริการพื้นฐานต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม มาตรการเหล่านี้ช่วยลดความแตกต่างด้านรายได้และโอกาสทางสังคม พร้อมทั้งเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาของประชาชนในระยะยาว ทั้งนี้ ข้อมูลของธนาคารโลกบ่งชี้ว่า สัดส่วนประชากรที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Headcount) ของทั้งโลกและเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกลดลงต่อเนื่อง และลดลงเร็วกว่าในเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการคลังของภูมิภาคดังกล่าวที่สนับสนุนการเติบโตและการกระจายโอกาส ทั้งการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน รายจ่ายด้านทุนมนุษย์ (การศึกษาและสาธารณสุข) และสวัสดิการ/เงินโอนแบบมุ่งเป้าที่ช่วยยกระดับการบริโภคของกลุ่มรายได้น้อยให้ข้ามเส้นความยากจนได้โดยตรง ขณะที่ค่าเฉลี่ยโลกปรับลดช้ากว่า เนื่องจากหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศรายได้ต่ำยังมีข้อจำกัดด้านศักยภาพการจัดเก็บรายได้และพื้นที่การคลัง ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายลดความยากจนและกระจายรายได้ได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างด้านรายได้และโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ รายละเอียดดังภาพที่ 2.6

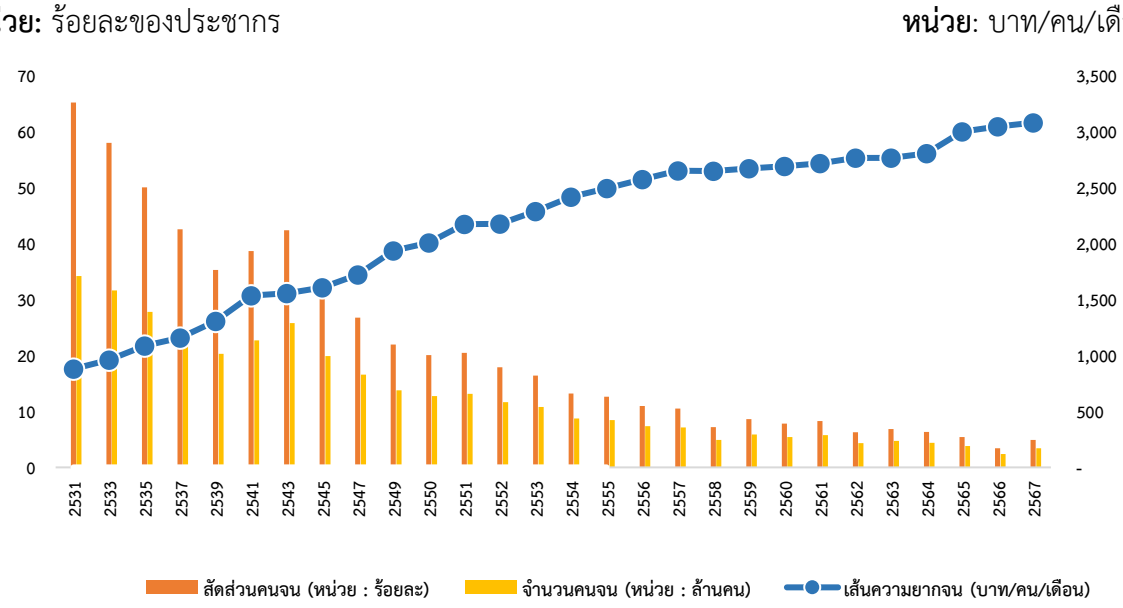
หน่วย: ร้อยละของประชากรทั้งหมดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line)



ภาพที่ 2.6 ประชากรทั้งหมดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Headcount)

ที่มา: ธนาคารโลก (2025)

ในส่วนของประเทศไทย รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อย่างต่อเนื่อง แต่เริ่มเห็นถึงจำนวนคนจนลดลงอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่มีการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เพื่อจัดสรรสวัสดิการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและตรงกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ทั้งนี้ จำนวนคนจนลดลงอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 8.3 ในปี พ.ศ. 2561 มาอยู่ที่ร้อยละ 6.3 ในปี พ.ศ. 2562 หรือมีคนจนจำนวน 4.3 ล้านคน ลดลงจาก 5.7 ล้านคนในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการขยายมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และโครงการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ส่งผลให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย สะท้อนถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรอบปีตกกับคนยากจนมากขึ้น และล่าสุด ปี พ.ศ. 2567 มีคนจนจำนวน 3.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 4.9 ของประชากรทั้งหมด รายละเอียดดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี พ.ศ. 2531 - 2567

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2569)

กล่าวโดยสรุป นโยบายการคลังมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (2) การสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ และ (3) การกระจายรายได้/ลดความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ดี ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศ รัฐบาลมักใช้นโยบายการคลังควบคู่ไปกับนโยบายการเงินเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงมหภาคสำคัญ ได้แก่ การจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพราคาและเสถียรภาพภายนอกประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายรายได้ การใช้จ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังของประเทศและสนับสนุนการพัฒนาอย่างสมดุลในระยะยาว

2.2 เครื่องมือนโยบายการคลัง

นโยบายการคลัง เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐบาลใช้ในการกำหนดและบริหารรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ เพื่อจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินแผ่นดิน และสนับสนุนเสถียรภาพของเศรษฐกิจ โดยอาศัยกลไกและเครื่องมือทางการคลังในด้านต่าง ๆ ดังนี้ รายละเอียดดังภาพที่ 2.8

2.2.1 การบริหารรายรับรัฐบาล (Revenue Management) หมายถึง การจัดการรายได้ของรัฐทั้งในส่วน รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร ผ่านการดำเนินนโยบายด้านรายได้ อาทิ การปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขอัตราภาษี ฐานภาษี และรายได้ประเภทอื่น ๆ การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน โดยอาศัยเครื่องมือการจัดเก็บภาษี โครงสร้างระบบภาษี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงการยกระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยมีกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมธนารักษ์ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ดูแลการบริหารรายรับรัฐบาล

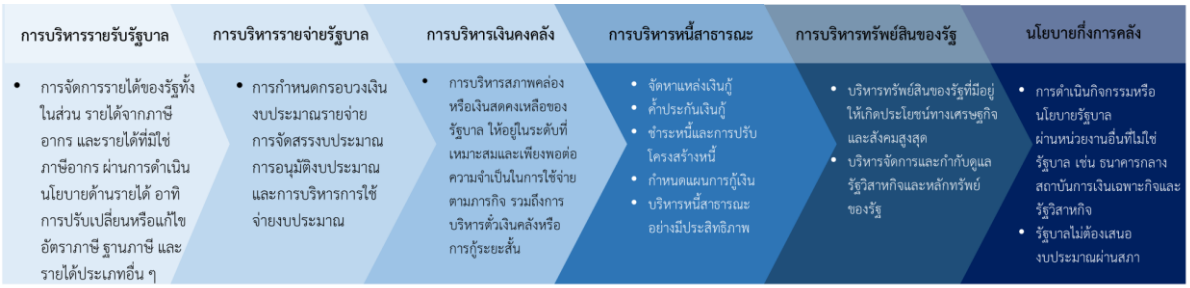
2.2.2 การบริหารรายจ่ายรัฐบาล (Expenditure Management) หมายถึง กระบวนการวางแผนและบริหารการใช้จ่ายของรัฐบาลในโครงการต่าง ๆ ทั้งเงินในงบประมาณและนอกงบประมาณ ประกอบด้วย การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย การจัดสรรงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ การใช้จ่ายภาครัฐควรกำหนดให้สอดคล้องกับฐานะการคลัง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม รวมทั้งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง ดูแลการบริหารรายจ่ายรัฐบาล

2.2.3 การบริหารเงินคงคลัง (Treasury Management) หมายถึง การบริหารสภาพคล่องหรือเงินสดคงเหลือของรัฐบาล ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายตามภารกิจ รวมถึงการบริหารตั๋วเงินคลังหรือการกู้ระยะสั้น โดยระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมจะช่วยให้การบริหารการจ่ายเงินของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ หากมีเงินคงคลังต่ำเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่อง ขณะที่การถือเงินคงคลังมากเกินความจำเป็นอาจเท่ากับดึงทรัพยากรจากภาคเอกชนเข้าสู่ภาครัฐ โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม โดยมีกรมบัญชีกลาง ดูแลการบริหารเงินคงคลัง

2.2.4 การบริหารหนี้สาธารณะ (Public Debt Management) ครอบคลุมทั้ง หนี้ของรัฐบาลและหนี้ของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลจำเป็นต้องจัดทำแผนการกู้เงิน ค้ำประกันและปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อสนับสนุนการลดต้นทุนการกู้ยืม กระจายแหล่งเงินทุน และกระจายภาระหนี้ให้มีความสม่ำเสมอในแต่ละปี พร้อมทั้งควบคุมระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในเกณฑ์เหมาะสม สามารถชำระคืนได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยมีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ดูแลและบริหารจัดการหนี้สาธารณะ

2.2.5 การบริหารทรัพย์สินของรัฐ (State Asset Management) หมายถึง การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ การจำหน่ายหรือให้เช่าทรัพย์สินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ การให้เช่าทรัพย์สินของรัฐ ตลอดจนการพัฒนาและปรับปรุงทรัพย์สินเพื่อเพิ่มมูลค่าและประสิทธิผลในการใช้งาน นอกจากนี้ยังรวมถึงการกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และการดำเนินการเกี่ยวกับ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมีกรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ดูแลการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

2.2.6 นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Policy) หมายถึง การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในหน่วยงานได้ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านสภา แต่อาจจะมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น ปัจจุบันรัฐบาลดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อเน้นการให้บริการแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและธุรกิจขนาดเล็กที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เข้าถึงบริการทางการเงิน รวมทั้งเพิ่มโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่ตรงกับความต้องการและมีต้นทุนเหมาะสมมากขึ้น



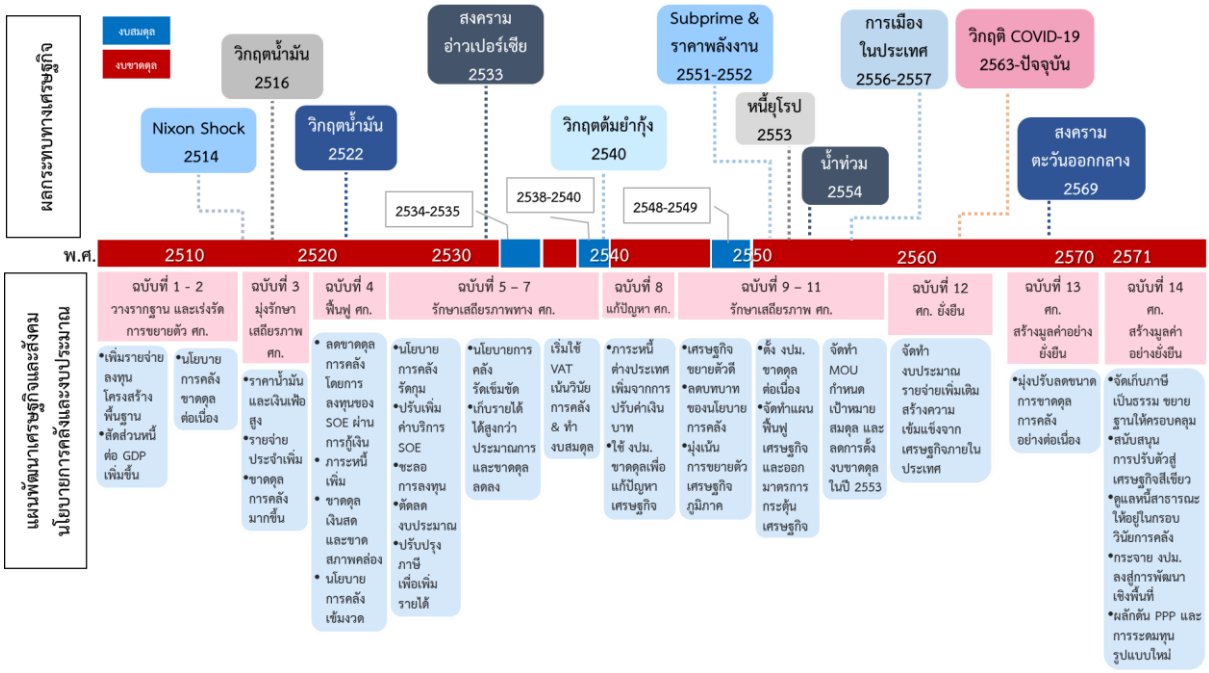
ภาพที่ 2.8 เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลัง

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2.3 ประเภทของนโยบายการคลัง

ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายการคลังและเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ โดยจำแนกนโยบายการคลังออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

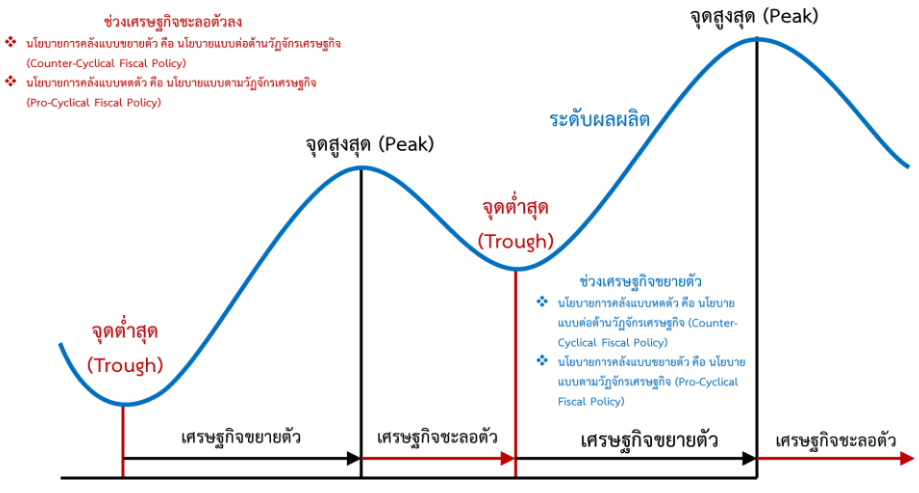
2.3.1 นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายสูงกว่ารายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้ หรือการจัดทำงบประมาณขาดดุล ซึ่งมักนำมาใช้ในช่วงเศรษฐกิจถดถอยเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพิ่มกำลังซื้อในระบบเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้าม นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary Fiscal Policy) หมายถึง การที่รัฐบาลใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ การเพิ่มภาษีหรือการจัดทำงบประมาณเกินดุล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูดซับสภาพคล่องส่วนเกินและควบคุมแรงกดดันด้านเงินเฟ้อในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูง ทั้งนี้ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจมาโดยตลอด ยกเว้นในช่วงปีงบประมาณ 2534 - 2535, 2538 - 2540 และ 2548 - 2549 ที่จัดทำงบประมาณแบบสมดุล โดยได้รับอานิสงส์จากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้สามารถขยายตัวได้ดี รายละเอียดดังภาพที่ 2.9



ภาพที่ 2.9 การจัดทำงบประมาณของไทย

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2.3.2 นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ สามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ นโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-Cyclical Fiscal Policy) ซึ่งหมายถึง การดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-Cyclical Fiscal Policy) ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว และดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งอาจทำให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจรุนแรงยิ่งขึ้น รายละเอียดดังภาพที่ 2.10



ภาพที่ 2.10 นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2.3.3 นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะการดำเนินการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (Automatic Fiscal Policy) ซึ่งเป็นกลไกการดำเนินนโยบายที่สามารถปรับตัวตามภาวะเศรษฐกิจโดยไม่ต้องมีการตัดสินใจเชิงนโยบายเพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น โครงสร้างภาษีอัตราก้าวหน้า ระบบการโอนเงินของภาครัฐ และระบบการประกันการว่างงาน ซึ่งทำให้รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวและลดลงในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว กลไกดังกล่าวทำหน้าที่ช่วยลดความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Built-in Stabilizer) ขณะเดียวกันพฤติกรรมการออมและการใช้จ่ายของประชาชนมีการปรับตัวตามสภาพเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประชาชนมักเพิ่มการออมในช่วงเศรษฐกิจเติบโตและนำเงินออมมาใช้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ

ขณะที่นโยบายการคลังเชิงดุลยพินิจ (Discretionary Fiscal Policy) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหรือรายได้ของภาครัฐที่เกิดจากการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลโดยตรง เช่น การออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ การปรับอัตราภาษี การเพิ่มงบประมาณการลงทุนภาครัฐ หรือการดำเนินโครงการช่วยเหลือประชาชนในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว เป็นต้น มาตรการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนอุปสงค์มวลรวมของประเทศและช่วยบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ในเชิงทฤษฎี นโยบายการคลังเชิงดุลยพินิจสามารถดำเนินการในลักษณะนโยบายการคลังแบบขยายตัว เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงภาวะถดถอย หรือใช้นโยบายการคลังแบบหดตัว เพื่อลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวเกินศักยภาพ อย่างไรก็ตาม ประสิทธิผลของมาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย สถานะทางการคลังของภาครัฐ ระดับหนี้สาธารณะ รวมทั้งความสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการเงิน เป็นต้น

2.4 แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF)

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจาก 4 หน่วยงานหลักที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง 2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ 3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น 4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ 5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ประเทศไทยมีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) อย่างต่อเนื่องเป็นรายปี เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารนโยบายการคลังล่วงหน้า โดยครอบคลุมช่วงประมาณ 3 - 5 ปีข้างหน้า แผนดังกล่าวมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ รายได้ภาครัฐ และภาระรายจ่ายของประเทศ จึงไม่มีจำนวนฉบับที่ตายตัว แต่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาวินัยการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573) ซึ่งได้นำประเด็นความเสี่ยงทางการคลังตามรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มาประกอบการพิจารณาจัดทำแผน โดยแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573) มุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศภายใต้แนวคิด Credible ผ่านการปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) อย่างเป็นรูปธรรมในทุกมิติ ท่ามกลางความท้าทายจากสัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ที่มีแนวโน้มลดลงขณะที่รายจ่ายประจำมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 - 80 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่งผลให้งบลงทุนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจลดลง โดยแนวทางดำเนินการที่สำคัญประกอบด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ด้วยระบบดิจิทัลและ Big Data การปรับปรุงโครงสร้างภาษี และการทยอยปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 8.5 ในปี พ.ศ. 2571 และร้อยละ 10.0 ในปี พ.ศ. 2573 ขณะที่ด้านรายจ่ายจะมุ่งเน้นความคุ้มค่าและการใช้แหล่งเงินอื่น เช่น การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund : TFFIF) เป็นต้น เพื่อลดภาระงบประมาณ ควบคู่ไปกับการบริหารหนี้สาธารณะเชิงรุกเพื่อลดความเสี่ยงจากดอกเบี้ยผันผวน นอกจากนี้ ยังมีการยกระดับวินัยทางการคลังด้วยการควบคุมภาระผูกพันตามมาตรา 28 ให้อยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการลดการขาดดุลการคลังลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 3.9 ต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2570 เหลือร้อยละ 2.1 ต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2573 พร้อมรักษาให้ระดับหนี้สาธารณะคงค้างอยู่ภายใต้เพดานวินัยการคลัง โดยคาดการณ์ว่าจะปรับตัวลดลงสู่ร้อยละ 68.2 ต่อ GDP ภายในปี พ.ศ. 2573 เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว รายละเอียดดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF)
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573

ปีงบประมาณ	2569	2570	2571	2572	2573
รายได้ (ล้านบาท)	2,920,600	3,000,000	3,145,000	3,274,000	3,422,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	3.5	2.7	4.8	4.1	4.5
รายจ่าย (ล้านบาท)	3,780,600	3,788,000	3,826,000	3,864,000	3,903,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	0.7	0.2	1.0	1.0	1.0
ดุลการคลัง (ล้านบาท)	(860,000)	(788,000)	(681,000)	(590,000)	(481,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.4)	(3.9)	(3.3)	(2.7)	(2.1)
หนี้สาธารณะ (ล้านบาท)	13,099,250	13,794,810	14,419,390	14,954,436	15,355,708
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	68.2	69.4	69.8	69.5	68.2
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	19,371,000	20,049,000	20,831,000	21,685,000	22,661,000

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2568)

2.5 การวิเคราะห์ดุลการคลังรวม (Overall Balance)

การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา การประเมินบทบาทการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยอาศัยเพียง ดุลงบประมาณ ดุลเงินสด หรือดุลการคลังรวม (Overall Fiscal Balance) ซึ่งคำนวณจากรายได้รวม (Overall Revenue) และรายจ่ายรวม (Overall Expenditures) ไม่สามารถบ่งชี้ว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจนั้นเป็นผลมาจากนโยบายการคลังแบบตั้งใจ หรือนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Primary Balance: CAPB) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ตัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกและไม่รวมภาระดอกเบี้ย ทำให้สะท้อนแรงกระตุ้นหรือแรงหดตัว ณ ระดับศักยภาพ จากนโยบายการคลังได้เหมาะสมกว่า ทั้งนี้ งานศึกษาของ Fedelino et al. (2009) และ Bornhorst et al. (2011) ได้พัฒนาวิธีคำนวณแบบภาพรวม (Aggregated Approach) โดยขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากรายการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในภาพรวม เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดประกอบการประเมินทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) โดยมีองค์ประกอบและแนวคิดในการวิเคราะห์ดุลการคลัง ดังสมการที่ 2.1

$$OB = PB - INT = CAPB + CPB - INT \tag{2.1}$$

กำหนดให้ OB = ดุลการคลังรวม (Overall Balance)
PB = ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)
INT = รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้
$CAPB$ = ดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Primary Balance)
CPB = ดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Primary Balance)

ในลำดับถัดไป การคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) จำเป็นต้องขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากรายได้และรายจ่ายรัฐบาลเสียก่อน โดยพิจารณาจากค่าความยืดหยุ่นของรายได้และรายจ่ายต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) และสัดส่วนของผลผลิต ณ ระดับศักยภาพต่อผลผลิต โดยวิธีการคำนวณ CAPB ของงานศึกษาของ Fedelino et al. (2009) ดังสมการที่ 2.2

$$\begin{aligned} CAPB &= R^{CA} - G^{CA} \\ &= R\left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon_{R,gap}} - G\left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon_{G,gap}} \end{aligned} \tag{2.2}$$

กำหนดให้ $CAPB$ = ดุลการคลังที่ขจัดวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Primary Adjusted Balance)
R^{CA} = รายได้รัฐบาลที่ขจัดวัฏจักรเศรษฐกิจ
G^{CA} = รายจ่ายรัฐบาลที่ขจัดวัฏจักรเศรษฐกิจ
R = รายได้รัฐบาล

G = รายจ่ายรัฐบาล

Y = ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง (Actual GDP) ณ ราคาปัจจุบัน

Y^* = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ (Potential GDP) ณ ราคาปัจจุบัน

$\varepsilon_{R,gap}$ = ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต (Elasticity of Revenue with Respect to the Output Gap)[1]

$\varepsilon_{G,gap}$ = ความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต (Elasticity of Expenditure with Respect to the Output Gap)

gap = ช่องว่างการผลิต (Output Gap) คำนวณจาก $\frac{Y-Y^*}{Y^*}$

หากความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต ($\varepsilon_{R,gap}$) มีค่าเท่ากับ 1 กล่าวคือ รายได้รัฐบาลมีทิศทางที่สอดคล้องกับวัฏจักรธุรกิจ ในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวลง รัฐบาลจะจัดเก็บรายได้ได้ลดลง ในทางตรงกันข้ามช่วงเศรษฐกิจขยายตัวรัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ขณะที่ความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต ($\varepsilon_{G,gap}$) จะมีค่าเท่ากับ 0 กล่าวคือ รายจ่ายเป็นการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ จึงไม่ได้รับอิทธิพลจากวัฏจักรเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมีรายจ่ายบางประเภท เช่น รายจ่ายทดแทนกรณีว่างงาน เป็นต้น ที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ภายใต้สมมติฐานดังกล่าว ดุลการคลังที่ขจัดวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) จะมีลักษณะดังสมการที่ 2.3

$$CAPB = R\left(\frac{Y^*}{Y}\right) - G \tag{2.3}$$

ดังนั้น ดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (CPB) รายละเอียดดังสมการที่ 2.4

$$\begin{aligned} CPB &= OB - CAPB + INT \\ &= PB - INT - CAPB + INT \\ &= PB - R\left(\frac{Y^*}{Y}\right) + G \\ &= R - G - R\left(\frac{Y^*}{Y}\right) + G \\ &= R - R\left(\frac{Y^*}{Y}\right) \\ &= R(1 - R\left(\frac{Y^*}{Y}\right)) \end{aligned}$$

[1] งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาคส่วนใหญ่ใช้วิธี Hodrick-Prescott (HP) Filter แบ่งแยกข้อมูลวัฏจักรและองค์ประกอบข้อมูลแนวโน้ม ในการประเมินผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ (Potential GDP) เนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายและใช้ข้อมูล GDP เพียงตัวเดียว อย่างไรก็ดี วิธีดังกล่าวมีข้อจำกัด โดยเฉพาะการประมาณการในช่วงข้อมูลท้าย ๆ (End-of-Sample) ซึ่งทำให้การประมาณแนวโน้มและช่องว่างการผลิต (Output Gap) ในช่วงล่าสุดมีความผันผวนค่อนข้างมาก อีกทั้งผลลัพธ์ยังมีความอ่อนไหวต่อการกำหนดค่าพารามิเตอร์ (λ) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามความถี่ของชุดข้อมูล รวมถึงไม่รองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ได้ใช้ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคอื่นในการประเมิน ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ ดังนั้น การตีความผลลัพธ์จาก HP Filter ควรใช้ด้วยความระมัดระวังและพิจารณาข้อมูลอื่น ๆ ประกอบด้วย

$$= R\left(\frac{Y}{Y} - \left(\frac{Y^*}{Y}\right)\right) * \frac{Y^*}{Y^*}$$
$$= \frac{R}{Y}\left(\left(\frac{Y-Y^*}{Y^*}\right) * Y^*\right)$$
$$= \frac{R}{Y} * Gap * Y^* \quad (2.4)$$

หากสมมติให้ประเทศ A มีผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง 98 ล้านบาท และผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ 100 ล้านบาท ก่อให้เกิดช่องว่างการผลิตร้อยละ -2.0 ของผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ ประเทศนี้จัดเก็บรายได้ 19.6 ล้านบาท และมีรายจ่าย 20 ล้านบาท โดยมีดอกเบี้ยจ่าย 2 ล้านบาท ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวดุลการคลังรวมเท่ากับ -2.4 ล้านบาท และดุลการคลังเบื้องต้นเท่ากับ -0.4 ล้านบาท ทั้งนี้ กำหนดให้ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตและความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับ 1 และ 0 ตามลำดับ จะสามารถคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเท่ากับ -0.79 ล้านบาท และดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจเท่ากับ 0.39 ล้านบาท รายละเอียดดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) และดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (CPB)

	รายการ	**ร้อยละของ GDP**	**ร้อยละของ Potential GDP**
ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง (Y) : ล้านบาท	98		
ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ (Potential GDP) : ล้านบาท	100		
ช่องว่างการผลิต (Output Gap) : ร้อยละของผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ	-2.0%		
รายได้ (Revenue) : ล้านบาท	19.6	20.0%	19.6%
รายจ่าย (Expenditure) : ล้านบาท	20	20.4%	20.0%
ดอกเบี้ยจ่าย (Interest Payment)	2	2.0%	2.0%
ดุลการคลังรวม (Overall Balance)	-2.4	-2.4%	-2.4%
ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	-0.4	-0.4%	-0.4%
ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต	1		
ความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต	0		
ดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB)	-0.79	-0.81%	-0.8%
ดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (CPB)	0.39	0.40%	0.4%

ที่มา: ปรับปรุงจากงานศึกษาของ Fedelino et al. (2009)

หมายเหตุ: กำหนดให้ความยืดหยุ่นของได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต ($\varepsilon_{R,gap}$) เท่ากับ 1 และความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต ($\varepsilon_{G,gap}$) เท่ากับ 0

2.6 การประเมินแรงกระตุ้นทางการคลัง

การวิเคราะห์และประเมินดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ทำให้สามารถนำไปสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลัง เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบายการคลังของภาครัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐบาลมักใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ ได้แก่ แรงกระตุ้นทางการคลังเทียบปีฐาน (Fiscal Stance: FS) และแรงกระตุ้นทางการคลังเทียบปีก่อน (Fiscal Impulse: FI) สรุปรายละเอียด ได้ดังนี้

2.6.1 แรงกระตุ้นทางการคลังเทียบปีฐาน (Fiscal Stance)

การวิเคราะห์แรงกระตุ้นเทียบปีฐานเพื่อเปรียบเทียบขนาดและบทบาทของการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐ โดยเริ่มต้นจากการเลือกปีฐาน (Base-year Approach) ที่แสดงถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีบทบาทเป็นกลางต่อเศรษฐกิจ หรือเป็นปีที่การดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลและเศรษฐกิจเติบโตได้ใกล้เคียงกับระดับศักยภาพ

ทั้งนี้ Fiscal Stance มาจากการเปรียบเทียบดุลการคลังของปีฐาน (Neutral Balance) ประกอบด้วย รายจ่ายของปีฐาน (Neutral Expenditure) และรายได้ (Neutral Revenue) และคำนวณเปรียบเทียบขนาดดุลการคลังของปีที่ต้องการประเมิน รายละเอียดดังสมการที่ 2.5 ดังนี้

$$FS_t = \frac{CAPB_{base}}{NGDP_{base}} - \frac{CAPB_t}{NGDP_t} \tag{2.5}$$

กำหนดให้ FS_t = Fiscal Stance ในปีที่ t

$CAPB_{base}$ = ดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ณ ปีฐาน

$CAPB_t$ = ดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ณ ปีที่ศึกษา

$NGDP_{base}$ = Nominal GDP ณ ปีฐาน

$NGDP_t$ = Nominal GDP ณ ปีที่ศึกษา

กรณีที่ Fiscal Stance เป็นบวก สะท้อนถึงบทบาทของนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจที่เพิ่มมากกว่าปีฐาน ขณะที่ Fiscal Stance เป็นลบ แสดงถึงนโยบายการคลังมีความเข้มงวดมากขึ้น หรือมีการกระตุ้นเศรษฐกิจน้อยกว่าเมื่อเทียบกับปีฐาน

หากสมมติให้ ดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ณ ปีฐานเท่ากับร้อยละ 2.0 ของ GDP และปีที่ t และ t-1 เท่ากับร้อยละ 3.0 และ 1.5 ของ GDP ตามลำดับ จะคำนวณ Fiscal Stance ณ เวลา t และ t+1 เท่ากับร้อยละ -1.0 และ 0.5 ของ GDP ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลัง

หน่วย: ร้อยละของ GDP

	ปีฐาน	t	$t+1$	FS_t	FS_{t+1}	FI_t
ดุลการคลังเบื้องต้นที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB)	2.0%	3.0%	1.5%	-1.0%	0.5%	1.5%

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2.6.2 แรงกระตุ้นทางการคลังเทียบปีก่อน (Fiscal Impulse)

การประเมินแรงกระตุ้นทางการคลังเทียบปีก่อน (Fiscal Impulse) อาศัยการเปรียบเทียบแรงกระตุ้นทางการคลังปีฐาน (Fiscal Stance) ระหว่างปีที่ต้องการศึกษา (t) กับปีก่อนหน้า (t-1) เพื่อให้ทราบถึงทิศทางและขนาดของการดำเนินนโยบายการคลังที่มีต่อระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วง 1 ปี รายละเอียดดังสมการที่ 2.6

$$\begin{aligned} FI_t &= FS_t - FS_{t-1} \\ &= \frac{CAPB_{base}}{NGDP_{base}} - \frac{CAPB_t}{NGDP_t} - \frac{CAPB_{base}}{NGDP_{base}} + \frac{CAPB_{t-1}}{NGDP_{t-1}} \\ &= -\left(\frac{CAPB_t}{NGDP_t} - \frac{CAPB_{t-1}}{NGDP_{t-1}}\right) \end{aligned} \tag{2.6}$$

กำหนดให้ FI_t = Fiscal Impulse ในปีที่ t

FS_t = Fiscal Stance ณ ปีที่ศึกษา

FS_{t-1} = Fiscal Stance ณ ปีก่อนหน้า

ทั้งนี้ หาก Fiscal Impulse มีค่าเป็นบวก แสดงว่ามีการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว หรือรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจสูงกว่าปีก่อนหน้า ขณะที่กรณีที่ผลลัพธ์เป็นลบ หมายความว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว หรือมีงบประมาณรายจ่ายมีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจน้อยกว่าเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า หากใช้ตัวอย่างในตารางที่ 2.2 จะสามารถคำนวณ Fiscal Impulse ได้เท่ากับร้อยละ 1.5 ของ GDP ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว

2.7 กรอบแนวคิดตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier)

2.7.1 ความหมายและนิยาม

ในทางเศรษฐศาสตร์ ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) ถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากดำเนินนโยบายของภาครัฐ ทั้งที่เกิดจากการใช้จ่ายหรือการลดภาษี ในกรณีที่ค่าตัวคูณมีค่าต่ำกว่าหนึ่ง (<1) สะท้อนว่าการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ผลตอบแทนต่อระบบเศรษฐกิจต่ำกว่ามูลค่าทรัพยากรที่รัฐใช้ไป ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลอาจพิจารณาทบทวนหรือปรับลดการใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจรูปแบบดังกล่าว และจัดสรรงบประมาณไปสู่แนวทางอื่นที่ก่อให้เกิดผลคูณทางเศรษฐกิจสูงกว่าและมีความคุ้มค่ามากกว่าในเชิงสวัสดิการสังคมโดยรวม

ในทางตรงกันข้าม กรณีที่ค่าตัวคูณมีค่ามากกว่าหนึ่ง (>1) แสดงให้เห็นว่านโยบายการคลังมีประสิทธิผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับสูง โดยการใช้จ่ายของภาครัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องผ่านกระบวนการทวีคูณของรายได้และการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ ในกรณีนี้รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการใช้จ่ายของภาครัฐในรอบแรกจะถูกส่งต่อไปยังภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งของรายได้ดังกล่าวจะถูกนำไปใช้จ่ายต่อ ทำให้เกิดการขยายตัวของอุปสงค์รวมในหลายรอบ (Multiplier Effects) ส่งผลให้ระดับผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นในขนาดที่มากกว่าการเปลี่ยนแปลงเริ่มต้นของนโยบายการคลัง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลสามารถใช้มาตรการการคลังเป็นเครื่องมือพยุงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อการใช้จ่ายมุ่งไปยังรายการที่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนรายได้สูงและมีการรั่วไหลต่ำ ทั้งนี้ รายจ่ายลงทุนภาครัฐ

มักจะมีตัวคูณทางการคลังที่สูงกว่ารายจ่ายภาครัฐและเงินโอน เนื่องจากกระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุน (Crowding-In Effect) เพิ่มการจ้างงานและสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพผลิตของประเทศในระยะยาว (Abiad et al., 2016)

ทั้งนี้ งานศึกษาของ Spilimbergo et al. (2009) อธิบายการคำนวณตัวคูณทางการคลังจำแนกตามระยะเวลาการดำเนินนโยบาย (Time Frame) ดังนี้

1) ตัวคูณทางการคลังที่มีผลกระทบระยะสั้น (The Impact Multiplier) หรือ $\left(\frac{\Delta Y(t)}{\Delta G(t)}\right)$ เป็นการวัดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการคลังต่อ GDP ในช่วงไตรมาสหนึ่ง หรือภายในหนึ่งปี

2) ตัวคูณทางการคลังในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (The Multiplier at Some Horizon N) หรือ $\left(\frac{\Delta Y(t+N)}{\Delta G(t)}\right)$ เป็นการวัดการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (N) ที่ส่งผลกระทบต่อ GDP ในช่วงหลายปีข้างหน้า อาทิ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลของภาครัฐในปี พ.ศ. 2569 นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ GDP ปี พ.ศ. 2569 แล้ว ยังส่งผลไปยัง GDP ระยะปานกลาง ปี พ.ศ. 2570-2572 อีกด้วย

3) ตัวคูณทางการคลังสูงที่สุด (The Peak Multiplier) หรือ $max\left(\frac{\Delta Y(t+N)}{\Delta G(t)}\right)$ เป็นการวัดผลการดำเนินนโยบายการคลังที่ส่งผลกระทบมากที่สุดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อาทิ รายจ่ายเงินโอนภาครัฐ อาจส่งผลกระทบสูงในช่วงที่มีการเบิกจ่ายในไตรมาสนั้น ทำให้ตัวคูณทางการคลังมีค่าสูงสุด อย่างไรก็ดี ผลกระทบจะค่อย ๆ ปรับลดลง และตัวคูณทางการคลังจะปรับลดลงในที่สุด

4) ตัวคูณทางการคลังสะสม (The Cumulative Multiplier) หรือ $\left(\frac{\sum_{j=0}^{N}\Delta Y(t+j)}{\sum_{j=0}^{N}\Delta G(t+j)}\right)$ เป็นการวัดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการคลังสะสมต่อ GDP สะสมในช่วงเวลาหนึ่ง (N)

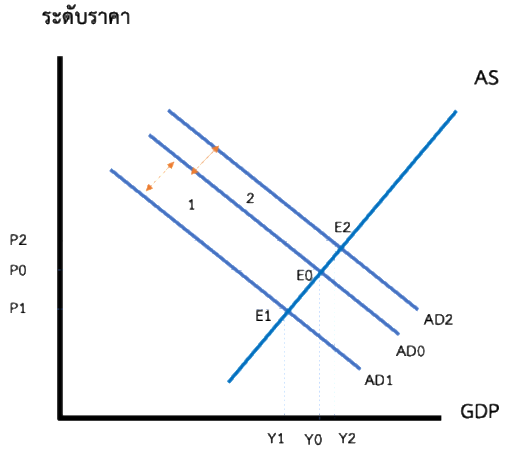
2.7.2 แนวคิดตัวคูณทางการคลัง

แนวคิดการประเมินตัวคูณทางการคลัง เพื่อสะท้อนศักยภาพของรัฐบาลในการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีรากฐานจากสำนักเคนส์ (Keynesian Economics) ที่เน้นว่าอุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับผลผลิตและการจ้างงานของระบบเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) บทบาทของอุปสงค์รวม (Aggregate Demand)

ทฤษฎีเคนส์ให้ความสำคัญกับอุปสงค์มวลรวมในฐานะปัจจัยกำหนดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยอุปสงค์รวมได้รับอิทธิพลจากทั้งการตัดสินใจของภาคเอกชนและนโยบายของภาครัฐ องค์ประกอบของอุปสงค์มวลรวมประกอบด้วย (1) การบริโภคภาคเอกชน (Consumption) (2) การลงทุนภาคเอกชน (Investment) (3) การใช้จ่ายภาครัฐ (Government Expenditure) (4) การส่งออก (Export) และ (5) การนำเข้า (Import) หากพิจารณาระบบเศรษฐกิจในภาพที่ 2.11 เดิมระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับดุลยภาพที่จุด E0 ณ ระดับราคา P0 และผลผลิต (GDP) Y0 ต่อมาภาคเอกชนลดการใช้จ่ายลง อุปสงค์มวลรวมจึงหดตัวลงและกดดันให้ผลผลิตต่ำกว่าระดับศักยภาพได้ซึ่งจะไปอยู่ที่ดุลยภาพใหม่ที่จุด E1 ณ ระดับราคา P1 และผลผลิต Y1 ภายใต้สถานการณ์ที่เศรษฐกิจดังกล่าว ภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมผ่านนโยบายการคลัง (เช่น เพิ่มรายจ่ายหรือลดภาษี เป็นต้น) เพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น (รูปศรหมายเลข 1) ในทางตรงกันข้าม หากการบริโภคภาคเอกชนเพิ่มขึ้น จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูง และเงินเฟ้อปรับเพิ่มขึ้นมาก ดุลยภาพใหม่อยู่ที่จุด E2 ณ ระดับราคา P2 และผลผลิต Y2 กรณีนี้ภาครัฐอาจใช้นโยบายการคลังผ่านการเพิ่มภาษีหรือลดการใช้จ่าย เพื่อลดแรงกดดันด้านอุปสงค์มวลรวม

ควบคุมเงินเฟ้อ และรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ รวมทั้งช่วยชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจ (Overheating) ให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ



ภาพที่ 2.11 แนวคิดอุปสงค์มวลรวม

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

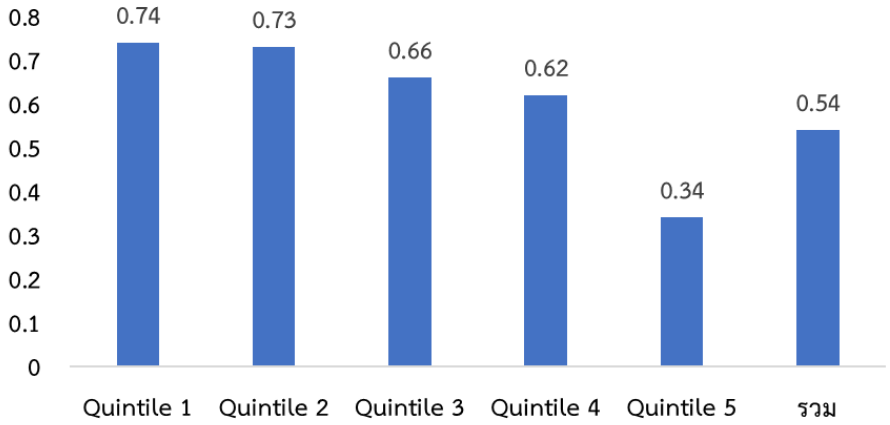
2) ราคาและค่าจ้างปรับตัวได้ช้า (Price and Wage Rigidity)

สมมติฐานหลักของแนวคิดเคนส์ คือ ราคาและค่าจ้างมีความหนืดในระยะสั้น (Nominal Rigidity) กล่าวคือ ไม่สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทาน ทั้งนี้ ความหนืดดังกล่าวอาจเกิดจากสัญญาค่าจ้าง การกำหนดค่าจ้างตามบรรทัดฐาน/การเจรจาต่อรอง และต้นทุนการปรับราคา (Menu Costs) ของผู้ประกอบการ ส่งผลให้เมื่ออุปสงค์เปลี่ยนแปลง เศรษฐกิจไม่สามารถปรับตัวกลับสู่ดุลยภาพได้ทันทีผ่านการปรับราคา (Price) แต่จะปรับตัวผ่านปริมาณ (Quantity) มากกว่า ได้แก่ ระดับการผลิตและการจ้างงาน ดังนั้น ความผันผวนของอุปสงค์มวลรวมในระยะสั้นจึงสะท้อนออกมาในรูปของการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตและการจ้างงาน และนำไปสู่การว่างงานในระยะสั้น

3) ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (Marginal Propensity to Consume: MPC)

ภายใต้แนวคิดแบบเคนส์ กลไกสำคัญที่ทำให้นโยบายการคลังส่งผลต่อระดับผลผลิตและรายได้ประชาชาติ คือ ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (Marginal Propensity to Consume: MPC) ซึ่งสะท้อนสัดส่วนของรายได้ที่เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยแล้วถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือเก็บออมเท่าไร กล่าวคือ หากครัวเรือนได้รับรายได้เพิ่มขึ้น 1 บาท แล้วนำไปบริโภค 0.8 บาท และเก็บออม 0.2 บาท ครัวเรือนนั้นจะมีค่า MPC เท่ากับ 0.8 ทั้งนี้ MPC มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะรายได้ โดยงานศึกษาของกวินเอี่ยมตระกูล และคณะ (2569) พบว่ากลุ่มครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 1) มีค่า MPC สูงสุด สะท้อนว่าเมื่อประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น สัดส่วนรายได้ที่นำไปใช้บริโภคจะลดลง ดังนั้น การดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้านการบริโภคจะมีประสิทธิภาพมากในกรณีการดำเนินนโยบายให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย รายละเอียดดังภาพที่ 2.12

หน่วย: เท่า

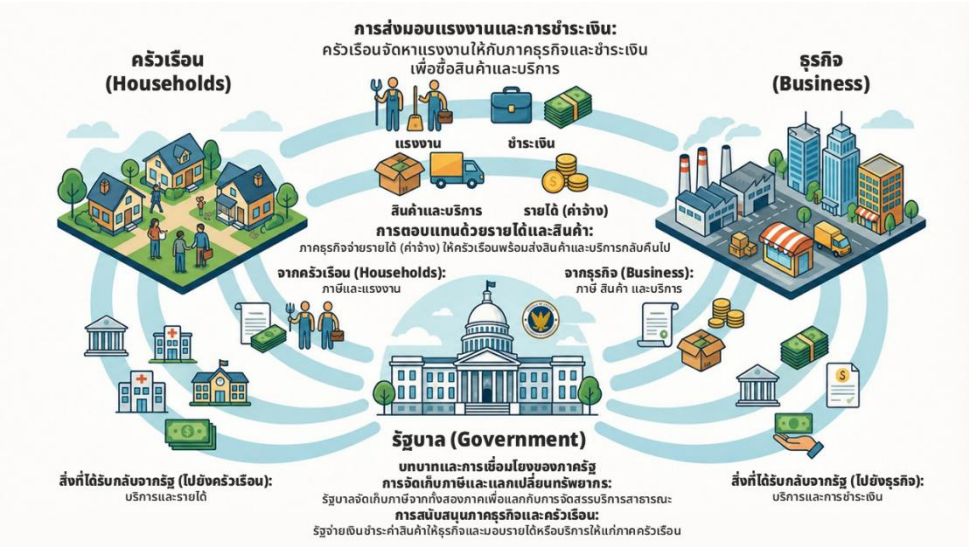


ภาพที่ 2.12 ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยที่เพิ่มขึ้น จำแนกตามกลุ่มรายได้

ที่มา: กวิน เอี่ยมตระกูล และคณะ (2569)

หมายเหตุ: ค่า MPC คำนวณจากรายได้ทั้งสิ้นของครัวเรือนหลังหักภาษี (Disposable Income) ซึ่งไม่นับรวมค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับภาษีเงินได้ ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าบริการทางการเงินและค่าธรรมเนียม ขณะที่ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนคำนวณเฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ทั้งนี้ การคำนวณ MPC อาจเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นกับข้อมูล สมมติฐาน และวิธีการในการคำนวณ

หากพิจารณาวงจรการไหลเวียนของรายได้และทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด (Closed Economy) ที่ไม่มีภาคการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย 3 ภาคส่วน ได้แก่ 1) ครัวเรือน 2) ธุรกิจ และ 3) รัฐบาล โดยครัวเรือนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เช่น แรงงาน และนำไปเสนอขายให้ภาคธุรกิจ ขณะที่ธุรกิจใช้ปัจจัยการผลิตดังกล่าวเพื่อผลิตสินค้าและบริการแล้วจ่ายค่าจ้างหรือรายได้ตอบแทนแก่ครัวเรือน จากนั้นครัวเรือนนำรายได้ไปใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการ ทำให้รายได้หมุนเวียนกลับสู่ธุรกิจอีกครั้ง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลจัดเก็บภาษีจากทั้งครัวเรือนและธุรกิจ และนำรายได้ภาษีไปใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนของรายได้อย่างต่อเนื่องภายในประเทศ โดยไม่พึ่งพาภาคต่างประเทศ รายละเอียดดังภาพที่ 2.13



ภาพที่ 2.13 วงจรการไหลเวียนของรายได้และทรัพยากร ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด (Closed Economy)

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

ทั้งนี้ เมื่อนำแนวคิดข้างต้น ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบปิด มาคำนวณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศซึ่งมีองค์ประกอบ 3 หลักส่วน ได้แก่ การบริโภคภาคเอกชน (Consumption: C) การลงทุนภาคเอกชน (Investment: I) และรายจ่ายภาครัฐ (Government Expenditure: G) ดังสมการที่ 2.7

$$Y = C + I + G \tag{2.7}$$

การบริโภคภาคเอกชนประกอบด้วยการบริโภคที่ไม่ขึ้นกับรายได้ (C_0) และการบริโภคที่ขึ้นกับรายได้หลังหักภาษี ($Y - T$) ซึ่งขึ้นกับความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (C_1) หรือ MPC โดยที่ $0 < C_1 < 1$ ดังสมการที่ (2.8)

$$C = C_0 + C_1(Y - T) \tag{2.8}$$

กำหนดให้การลงทุนคงที่ $\bar{I}$ ซึ่งไม่ขึ้นกับอัตราดอกเบี้ย ดังสมการที่ (2.9)

$$I = \bar{I} \tag{2.9}$$

ขณะที่ภาษีประกอบด้วยภาษีแบบเหมาจ่าย (Lump-sum Tax: $\bar{T}$) และภาษีที่ขึ้นกับรายได้ (tY) โดย t คือ อัตราภาษีเฉลี่ย/อัตราภาษีตามสัดส่วน (Proportional Tax) ดังสมการที่ (2.10)

$$T = \bar{T} + tY \tag{2.10}$$

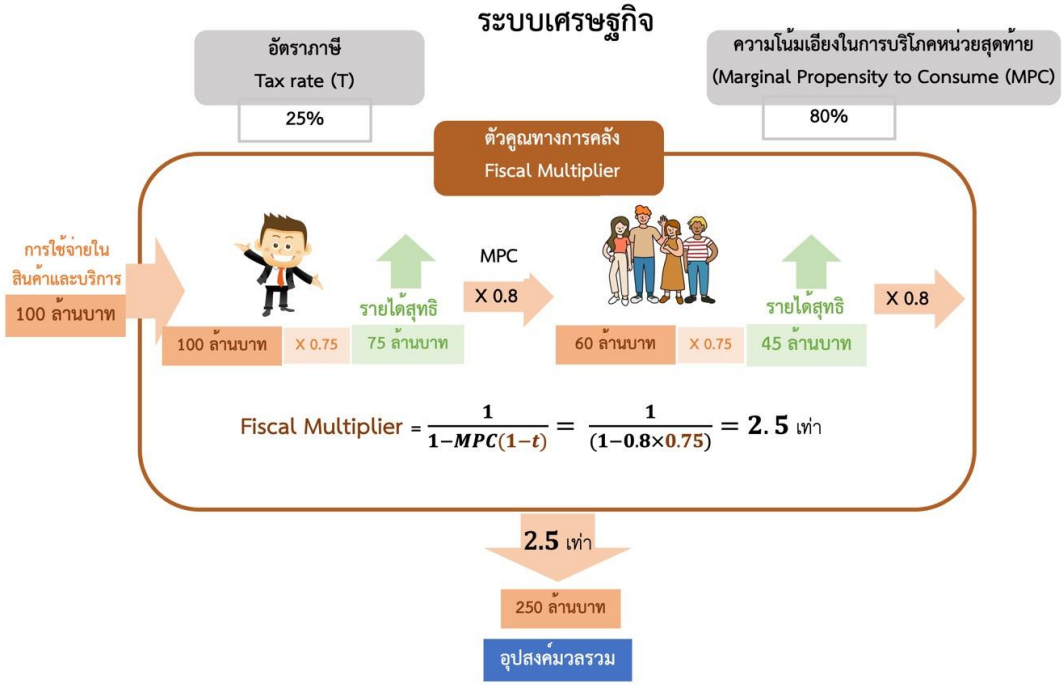
เมื่อแทนค่าสมการที่ (2.8) - (2.10) ลงในสมการที่ (2.7) จะได้สมการผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ (2.11)

$$\begin{aligned}
Y &= C_0 + C_1(Y - T) + \bar{I} + G \\
Y &= C_0 + C_1(Y - (\bar{T} + tY)) + \bar{I} + G \\
Y &= C_0 + C_1(Y(1 - tY) - \bar{T}) + \bar{I} + G \\
Y - C_1(1 - t)Y &= C_0 - C_1\bar{T} + \bar{I} + G \\
(1 - C_1(1 - t))Y &= C_0 - C_1\bar{T} + \bar{I} + G \\
Y &= \frac{C_0 - C_1\bar{T} + \bar{I} + G}{1 - C_1(1 - t)}
\end{aligned} \tag{2.11}$$

ดังนั้น ตัวคูณทางการคลัง คือ การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายภาครัฐ (ΔG) ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของ GDP (ΔY) ดังสมการที่ 2.12

$$\begin{aligned}
(1 - C_1(1 - t))\Delta Y &= \Delta G \\
\frac{\Delta Y}{\Delta G} &= \frac{1}{(1 - C_1(1 - t))}
\end{aligned} \tag{2.12}$$

จากแนวคิดข้างต้น เมื่อนำมาคำนวณตัวคูณทางการคลังเบื้องต้น โดยสมมติว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินโอนในสินค้าและบริการ 100 ล้านบาท ให้แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนต้องเสียภาษีเฉลี่ยร้อยละ 25 ของรายได้ที่ได้รับ รายได้สุทธิที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ คือ 75 ล้านบาท ต่อมาประชาชนกลุ่มนั้นนำรายได้ไปใช้จ่าย โดยสมมติให้ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย หรือ MPC เท่ากับ 0.8 จะก่อให้เกิดเงินในระบบเศรษฐกิจ 60 บาท หลังจากนั้นพฤติกรรมการใช้จ่ายเกิดขึ้นเป็นทวีคูณในหลายรอบ ดังนั้น ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) จึงเท่ากับ 2.5 เท่า รายละเอียดดังภาพที่ 2.14 และตารางที่ 2.4



ภาพที่ 2.14 สรุปกรอบแนวคิดตัวคูณทางการคลัง

ที่มา: ปรับปรุงจาก Prep Nuggets (2026)

หมายเหตุ: การวิเคราะห์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบปิด ดังนั้น จะไม่มีส่วนรั่วไหล (Leakage) จากการนำเข้า

ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างการคำนวณตัวคูณทางการคลังเบื้องต้น ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด

รอบที่	เม็ดเงิน (ล้านบาท)	รายได้หลังหักภาษี (ล้านบาท)	การใช้จ่าย (ล้านบาท)
รอบที่ 1	100	75	60
รอบที่ 2	60	45	36
รอบที่ 3	36.0	27.0	21.6
รอบที่ 4	21.6	16.2	13.0
รอบที่ 5	13.0	9.7	7.8
รอบที่ 6	7.8	5.8	4.7
รอบที่ 7	4.7	3.5	2.8
รอบที่ 8	2.8	2.1	1.7
รอบที่ 9	1.7	1.3	1.0

รอบที่	เม็ดเงิน (ล้านบาท)	รายได้หลังหักภาษี (ล้านบาท)	การใช้จ่าย (ล้านบาท)
รอบที่ 10	1.0	0.8	0.6
รอบถัดไป	.....	.....	.....
รวม	**250.0**	**187.5**	**150.0**
ตัวคูณทางการคลัง	**2.5 เท่า**		

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

อย่างไรก็ดี การคำนวณตัวคูณทางการคลังข้างต้น เป็นการคำนวณเบื้องต้น ที่ยังมิได้ใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ และยังมิได้พิจารณาตัวแปรต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อตัวคูณทางการคลัง อาทิ ระดับการค้าระหว่างประเทศ ช่วงเวลาของการดำเนินนโยบายการคลัง ทั้งช่วงสถานการณ์ปกติหรือสถานการณ์วิกฤติ อัตราแลกเปลี่ยน และระดับหนี้สาธารณะ ซึ่งอาจทำให้ตัวคูณทางการคลังมีค่ามากกว่าหนึ่ง (>1) หรือน้อยกว่าหนึ่ง (<1) ก็ได้ รายละเอียดดังกล่าวจะนำเสนอให้หัวข้อถัดไป

2.8 ปัจจัยที่มีผลต่อตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier)

การประมาณค่าตัวคูณทางการคลังเพื่อประเมินผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ในทางปฏิบัติมีความยุ่งยากและซับซ้อนมาก เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน อีกทั้งขนาดของตัวคูณทางการคลังยังขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ระดับการเปิดประเทศ โครงสร้างตลาดแรงงาน ระบบอัตราแลกเปลี่ยน สถานการณ์เศรษฐกิจ รวมทั้งปัจจัยด้านนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง โดยเฉพาะประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย และระดับหนี้สาธารณะ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้ประสิทธิผลของนโยบายการคลังแตกต่างกัน โดยสรุปจากการศึกษาของสำนักงบประมาณของรัฐสภา (2564), Batini et al. (2014) และ Spilimbergo et al. (2009) รายละเอียดดังนี้

2.8.1 ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (Marginal Propensity to Consume: MPC)

เมื่อครัวเรือนมีค่า MPC สูง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนมีรายได้น้อยและมีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง ผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลผ่านการเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐหรือการลดภาษีจะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และรายได้ที่มากขึ้นจะถูกส่งผ่านไปสู่การบริโภคภาคเอกชนหรือจะถูกนำไปใช้จ่ายในอัตราที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ครัวเรือนที่มีค่า MPC ต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้สูง หากรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการบริโภคจะไม่สามารถกระตุ้นการใช้จ่ายของครัวเรือนได้ เนื่องจากครัวเรือนเลือกที่จะออมเงินมากกว่าใช้จ่าย

2.8.2 ระดับการค้า (Trade Openness)

ประเทศที่พึ่งพาการนำเข้าสูงมักมีค่าตัวคูณทางการคลังต่ำ เนื่องจากอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากแรงกระตุ้นจากมาตรการการคลังมักจะเกิดส่วนรั่วไหล (Leakage) ไปสู่การซื้อสินค้านำเข้าและบริการจากต่างประเทศ ทำให้ผลผลิตภายในประเทศจริงขยายตัวได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในทางตรงกันข้ามประเทศที่มีสัดส่วนการนำเข้าต่ำ เมื่อมีการดำเนินนโยบายการคลังก่อให้เกิดการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้น จะมีการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการที่ผลิตภายในประเทศได้มากกว่า ส่งผลให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนอยู่ภายในเศรษฐกิจในประเทศเป็นหลัก ดังนั้น ตัวคูณทางการคลังจึงมีแนวโน้มที่สูงกว่า

2.8.3 ประเภทอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Regime)

ประเทศที่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวมักมีค่าตัวคูณทางการคลังต่ำกว่าประเทศที่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ เนื่องจากค่าเงินสามารถเคลื่อนไหวเพื่อช่วยดูดซับผลจากความผันผวนได้ โดยที่ธนาคารกลางไม่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง ทั้งนี้ เมื่อเศรษฐกิจเผชิญกับความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ความเชื่อมั่นในประเทศลดลง และกิจกรรมเศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัว นักลงทุนมักจะหันไปถือครองสินทรัพย์ปลอดภัย (Safe Haven) ส่งผลให้เกิดกระแสเงินทุนไหลออกและค่าเงินจะปรับตัวอ่อนค่าลง (Depreciation) อัตโนมัติ ทั้งนี้ การอ่อนค่าของค่าเงินจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทำให้การส่งออกขยายตัวและการนำเข้าชะลอลง จึงช่วยพยุงอุปสงค์รวมและบรรเทาการชะลอตัวของเศรษฐกิจได้บางส่วน อีกทั้งยังลดความจำเป็นในการใช้มาตรการการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติมในช่วงเวลาดังกล่าว แรงกระตุ้นทางการคลังจะส่งผลให้อุปสงค์สินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ความต้องการถือเงินสูงขึ้นอัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กดดันให้ธนาคารกลางอาจคงอัตราดอกเบี้ยนโยบายหรือปรับเพิ่มขึ้น และจะทำให้เกิดกระแสเงินทุนไหลเข้าและอัตราแลกเปลี่ยนมีแนวโน้มแข็งค่า ซึ่งจะลดทอนอุปสงค์สุทธิจากต่างประเทศผ่านการส่งออกที่ชะลอลงและการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น กลไกค่าเงินที่ปรับแข็งค่านี้จึงทำหน้าที่หักล้างผลของมาตรการการคลังบางส่วน เป็นผลให้ตัวคูณทางการคลังในระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวมีแนวโน้มต่ำกว่าเมื่อเทียบกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่หรือยืดหยุ่นต่ำซึ่งมักไม่เกิดแรงหักล้างผ่านค่าเงินในระดับเดียวกัน

2.8.4 ความไม่ยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน (Labor Market Rigidity)

ประเทศที่มีความไม่ยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน มีค่าจ้างแรงงานที่ค่อนข้างคงที่ หรือมีการปรับตัวได้ช้า และไม่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งอาจเกิดจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มักมีแนวโน้มตัวคูณทางการคลังที่สูง เนื่องจากเมื่อภาครัฐกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเพิ่มการใช้จ่ายหรือลดภาษี จะส่งผลให้ความต้องการสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น และทำให้ระดับราคาสินค้าและอัตราเงินเฟ้อปรับตัวเพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราค่าจ้างแรงงานซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตค่อนข้างคงที่ จึงทำให้ส่วนต่างกำไรของภาคเอกชนปรับตัวเพิ่มขึ้น และจะจูงใจให้ภาคเอกชนขยายกำลังการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจในภาพรวมเกิดการขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในเศรษฐกิจที่ตลาดแรงงานมีความไม่ยืดหยุ่นสูง แรงกระตุ้นจากนโยบายการคลังมีแนวโน้มสามารถส่งผ่านสู่ภาคเศรษฐกิจจริงได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.8.5 ระดับหนี้สาธารณะ (Public Debt Level)

ประเทศที่มีระดับหนี้สาธารณะสูงมักจะมีตัวคูณทางการคลังที่ต่ำกว่าประเทศที่มีหนี้สาธารณะต่ำ เนื่องจากเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายขาดดุลหรือมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจท่ามกลางภาระหนี้ที่สูงเพิ่มเติม ตลาดมักจะเกิดความกังวลต่อความยั่งยืนทางการคลังและความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคต (Solvency Risk) และทำให้ตลาดขอส่วนชดเชยความเสี่ยง (Risk Premium) เพิ่มขึ้น รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยระยะยาวในตลาดมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น จะยิ่งเข้าไปลดทอนความเชื่อมั่นรวมถึงเบียดบังการลงทุนและการบริโภคของภาคเอกชน (Crowding-Out Effect) ทำให้แรงกระตุ้นจากการใช้จ่ายของภาครัฐไม่สามารถส่งผ่านไปยังกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและทำให้ขนาดของตัวคูณทางการคลังลดลงในที่สุด

นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการทางการคลังภายใต้สภาวะหนี้สาธารณะที่อยู่ในระดับสูงยังส่งผลต่อการคาดการณ์ของภาคเอกชนตามแนวคิด Ricardian Equivalence ที่ประเมินว่า รัฐบาลอาจจำเป็นต้องปรับเพิ่มภาษีในอนาคตเพื่อนำมาชำระคืนหนี้ดังกล่าว ซึ่งจะกระตุ้นให้ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจปรับพฤติกรรมด้วยการเพิ่มการออมและลดการบริโภคหรือการลงทุนในปัจจุบันลง เพื่อรองรับภาระภาษีที่คาดว่าจะสูงขึ้น พฤติกรรมดังกล่าวนี้จึงทำให้เกิดส่วนรั่วไหลและลดทอนผลของแรงกระตุ้นทางการคลังให้ลดลง

2.8.6 กลไกการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจได้โดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizers)

ประเทศที่มีระบบกลไกที่สามารถปรับตัวหรือรักษาเสถียรภาพได้โดยอัตโนมัติมักจะมีตัวคูณทางการคลังที่ต่ำกว่า เนื่องจากกลไกเหล่านี้จะทำหน้าที่ช่วยพยุงอุปสงค์และดูดซับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพามาตรการทางการคลังเพิ่มเติม เช่น การจัดเก็บอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่มีเงินได้สูงกว่าจะเสียภาษีในอัตราสูงกว่า ขณะที่ผู้ที่มีเงินได้ต่ำกว่าจะเสียภาษีในอัตราต่ำกว่า ภายใต้โครงสร้างการจัดเก็บภาษีนี้ เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะถดถอย ประชาชนมีรายได้ลดลง ภาระภาษีที่ต้องเสียจะปรับตัวลดลงโดยอัตโนมัติด้วย ส่งผลให้รายได้สุทธิหลังหักภาษี (Disposable income) ปรับลดลงไม่มากนัก ส่งผลให้ประชาชนยังคงมีกำลังซื้อและการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจยังคงดำเนินต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาการกระตุ้นทางการคลังเพิ่มเติมจากภาครัฐ ดังนั้นประเทศที่มีกลไก Automatic Stabilizer ที่มีประสิทธิภาพ จะไม่จำเป็นต้องพึ่งพานโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมากนัก และทำให้ตัวคูณทางการคลังต่ำกว่าประเทศที่ไม่มีระบบกลไกในลักษณะนี้

2.8.7 วัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle)

เมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวลง ภาคเอกชนมักชะลอการลงทุนและลดการกู้ยืม ขณะที่ครัวเรือนระมัดระวังการใช้จ่ายมากขึ้น ส่งผลให้อัตราการออมสูงขึ้นและความต้องการสินเชื่อลดลง ภายใต้บริบทดังกล่าวสภาพคล่องในระบบการเงินจึงอยู่ในระดับสูง ธนาคารกลางจึงมักดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเพื่อพยุงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ภาครัฐสามารถดำเนินมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ได้อย่างเต็มที่โดยไม่กดดันให้อัตราดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้น และไม่เกิดการแย่งทรัพยากรลงทุนของภาคเอกชน ส่งผลให้เม็ดเงินจากภาครัฐสามารถส่งผ่านไปสู่การจ้างงานและภาคเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ตัวคูณทางการคลังมีแนวโน้มสูงขึ้น

ในทางตรงกันข้าม เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ภาคเอกชนจะเร่งการลงทุนและเพิ่มการกู้ยืมจากตลาดการเงิน หากภาครัฐดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติมในช่วงเวลาเดียวกัน จะทำให้ความต้องการเงินทุนรวมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินตึงตัวและอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มปรับสูงขึ้นจนเกิดการแย่งทรัพยากรลงทุนของภาคเอกชน (Crowding-Out Effect) และลดทอนผลสุทธิของมาตรการการคลังต่อกิจกรรมเศรษฐกิจ ดังนั้น ตัวคูณทางการคลังจึงมีแนวโน้มต่ำกว่าในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว

2.8.8 ระดับการผ่อนคลายของนโยบายการเงิน (Degree of Monetary Accommodation)

ในช่วงที่นโยบายการเงินมีข้อจำกัดจากดอกเบี้ยนโยบายอยู่ในระดับต่ำ (Zero Interest Lower Bound - ZLB) ทำให้ธนาคารกลางไม่สามารถใช้ดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการใช้จ่ายและการลงทุนได้อย่างเต็มที่ โดยสถานการณ์ดังกล่าวมักอยู่ในช่วงเศรษฐกิจถดถอย ที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำสุดแล้ว ดังนั้น การดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐหรือการลดภาษี เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจึงมีประสิทธิผลมากกว่า และส่งผลให้ตัวคูณทางการคลังมีค่าสูงในช่วง ZLB เมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ

2.8.9 การบริหารรายได้และรายจ่ายภาครัฐ (Public Spending and Revenue Management)

คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและการดำเนินนโยบายเป็นตัวกำหนดสำคัญว่า เม็ดเงินและการสนับสนุนจะส่งผ่านไปสู่เศรษฐกิจได้มากหรือน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ตัวคูณทางการคลังมีแนวโน้มลดลงหากประเทศประสบปัญหาการจัดเก็บรายได้ การอัดฉีดงบประมาณมีส่วนรั่วไหลหรือการคอร์รัปชันสูง โครงการลงทุนมีผลิตภาพต่ำ หรือมีความล่าช้าในการเบิกจ่าย (Implementation Lag) จึงทำให้เม็ดเงินไม่ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจจริงอย่างเต็มที่ ในทางกลับกัน การใช้จ่ายหรือลงทุนที่มีเป้าหมายชัดเจน

ในโครงการและมีผลิตภาพสูงจะช่วยส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพิ่มขนาดของตัวคูณทางการคลังให้สูงขึ้น

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพของนโยบายการคลังที่สะท้อนผ่านขนาดของตัวคูณทางการคลังไม่ได้ขึ้นอยู่กับเม็ดเงินงบประมาณที่ลงสู่ระบบเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังถูกกำหนดโดยโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดยตัวคูณทางการคลังจะมีค่าสูงในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจมีส่วนรั่วไหลจากการนำเข้าต่ำ (Import Leakage) มีตลาดแรงงานที่ช่วยเอื้อต่อการขยายกำลังการผลิต และมีพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ที่เพียงพอจะรักษาความเชื่อมั่นและเสถียรภาพของอัตราดอกเบี้ยไว้ได้ ในทางตรงกันข้าม หากประเทศนั้นมีลักษณะเศรษฐกิจแบบเปิดหรือมีการพึ่งพาการนำเข้าสูง รวมทั้งเผชิญกับข้อจำกัดด้านหนี้สาธารณะในระดับสูงจนกระทบต่อความเชื่อมั่น ตลอดจนมีกลไกการรักษาเสถียรภาพอัตโนมัติ ที่สามารถหักล้างผลกระทบผ่านอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย จะทำให้ประสิทธิผลของนโยบายการคลังที่มีต่อเศรษฐกิจถูกลดทอนลง ดังนั้น ปัจจัยที่กล่าวมานี้จึงทำให้ตัวคูณทางการคลังมีลักษณะที่แตกต่างกัน รายละเอียดดังภาพที่ 2.15



ภาพที่ 2.15 ปัจจัยที่กำหนดตัวคูณทางการคลัง

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2.9 ตัวคูณทางการคลังจำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง

ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) เป็นแนวคิดสำคัญในการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากต้นทุน (งบประมาณ) ที่ภาครัฐใช้ไป ในทางปฏิบัติตัวคูณทางการคลังได้ถูกประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายได้หลายมิติ ได้แก่ 1) การออกแบบมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น 2) การวางแผนการคลังระยะปานกลาง ผ่านการปรับขึ้นภาษีหรือลดรายจ่าย เพื่อปรับลดระดับหนี้สาธารณะและเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) และ 3) การประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรในระยะยาว ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือทางการคลังได้หลากหลายและควบคู่กันตามความเหมาะสมของสถานการณ์ เช่น ภาษี รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาครัฐ รายจ่ายลงทุนภาครัฐ และเงินโอน เป็นต้น

จากที่กล่าวในหัวข้อที่ 2.8 งานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าตัวคูณทางการคลังมักมีขนาดสูงในช่วงเศรษฐกิจถดถอย ขณะที่ในประเทศที่มีสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศในระดับสูง ตัวคูณทางการคลังอาจมีขนาดลดลง เนื่องจากเกิดการรั่วไหลของอุปสงค์ผ่านการนำเข้า ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าขนาดของตัวคูณทางการคลังมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ระยะเวลาของการดำเนินนโยบาย (Time Frame) รวมถึงประเภทของเครื่องมือทางการคลัง โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

2.9.1 ตัวคูณภาษี (Tax Multiplier)

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมางานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ตัวคูณภาษี ส่วนใหญ่ใช้แบบจำลอง DSGE ถือเป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์ เนื่องจากแบบจำลองสอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ครอบคลุมตลาดสินค้า ตลาดแรงงาน ตลาดต่างประเทศ ภาคการคลังและภาคการเงิน ทำให้สามารถคาดการณ์พฤติกรรมของครัวเรือนและภาคธุรกิจล่วงหน้าได้อย่างเป็นระบบ หากมีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายการเงินและการคลังเกิดขึ้น โดยงานศึกษาของ Coenen et al. (2012) พัฒนาแบบจำลอง DSGE เพื่อประเมินผลของเครื่องมือการคลังหลายประเภท ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนภาครัฐ เงินโอน และมาตรการภาษี (เช่น ภาษีการบริโภค ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น) โดยเปรียบเทียบผลระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ผลการศึกษาชี้ว่านโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลดภาษี (Tax Cut) ให้ผลกระทบต่อ GDP ที่แท้จริงในปีแรกแตกต่างกันตามประเภทภาษี กล่าวคือ ภาษีการบริโภคให้ตัวคูณใกล้เคียงกันในทั้งสองเศรษฐกิจ (ประมาณ 0.6 เท่า) ขณะที่ภาษีเงินได้นิติบุคคลให้ตัวคูณสูงกว่าในสหรัฐฯ (ประมาณ 0.24 เท่า) เมื่อเทียบกับสหภาพยุโรป (ประมาณ 0.15 เท่า) ในทางกลับกัน ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้ตัวคูณสูงกว่าในสหภาพยุโรป (ประมาณ 0.53 เท่า) เมื่อเทียบกับสหรัฐฯ (ประมาณ 0.23 เท่า)

นอกจากนี้ ประเภทของภาษีที่แตกต่างกันยังส่งผลให้ขนาดของตัวคูณทางการคลังแตกต่างกันด้วย โดยงานศึกษาของ Zubairy (2014) ซึ่งใช้แบบจำลอง DSGE ศึกษาเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังวิกฤติการเงินโลก พ.ศ. 2552 พบว่า หากภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้แรงงาน (Labor Tax) ลดลงร้อยละ 1 จะส่งผลให้ GDP ในไตรมาสแรกเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.13 และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.99 ในช่วง 20 ไตรมาสถัดไป ขณะที่การลดภาษีจากการขายสินทรัพย์หรือทุน (Capital Tax) ร้อยละ 1 จะส่งผลให้ GDP ในไตรมาสแรกเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.33 ซึ่งสูงกว่าตัวคูณภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้ในระยะสั้น แต่ผลดังกล่าวจะลดลงเหลือร้อยละ 0.76 ในช่วง 20 ไตรมาสข้างหน้า ทั้งนี้ การลดภาษีจากฐานรายได้แรงงานทำให้ค่าจ้างค่อย ๆ ปรับเพิ่มขึ้นและสูงกว่าระดับดุลยภาพในระยะยาว ภายใต้ค่าจ้างที่สูงขึ้น แรงงานมีรายได้และความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การบริโภคขยายตัว ขณะเดียวกันการลดภาษีแรงงานยังช่วยเพิ่มอุปทานแรงงาน ซึ่งทำให้ทุนสามารถถูกใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นในกระบวนการผลิต ส่งผลให้ผลตอบแทนของทุนเพิ่มขึ้นและกระตุ้นให้เกิดการลงทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการลดภาษีจากการขายสินทรัพย์หรือทุน จะช่วยให้ GDP เพิ่มขึ้นได้มากในระยะสั้น แต่ในระยะยาวบริษัทต้องเผชิญกับต้นทุนในการปรับตัวของการลงทุน (Investment Adjustment Costs) จากการปรับโครงสร้างการลงทุนและการสะสมทุน ส่งผลให้ขนาดของตัวคูณทางการคลังในระยะยาวมีแนวโน้มลดลง

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายการเงินก็มีผลต่อตัวคูณภาษี ในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอลง หากรัฐบาลดำเนินมาตรการการลดภาษี โดยเฉพาะภาษีที่เก็บจากค่าจ้างหรือเงินเดือน (Payroll Tax) จะทำให้แรงงานมีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น เพราะได้รับค่าจ้างต่อชั่วโมงเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตสามารถจ้างงานได้เพิ่มขึ้นในต้นทุนที่ต่ำลงเมื่อเทียบกับผลผลิตที่ได้ ทำให้สามารถผลิตสินค้าได้เพิ่มขึ้นและไม่จำเป็นต้องขึ้นราคาหรือขายสินค้าในราคาที่ต่ำลง แรงกดดันด้านเงินเฟ้อจึงลดลง ในกรณีหากธนาคารกลางต้องการลดดอกเบี้ยนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เมื่อดอกเบี้ยนโยบายลดลงเพียงพอ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงก็จะลดลงตาม ทำให้การบริโภค

และการลงทุนเพิ่มขึ้น อุปสงค์มวลรวม จึงขยายตัวมารองรับอุปทานที่เพิ่มขึ้น ผลสุดท้ายคือเศรษฐกิจขยายตัว ดังนั้น การลดภาษีที่เก็บจากค่าจ้างหรือเงินเดือน จึงมีผลทำให้ตัวคูณทางการคลังเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี งานศึกษาของ Eggertsson (2011) ที่ใช้แบบจำลอง DSGE คำนวณค่าตัวคูณทางการคลังของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกปี พ.ศ. 2551 กลับพบว่า ในช่วงสถานการณ์ที่ดอกเบี้ยนโยบายมีค่าเข้าใกล้ศูนย์หรือติดลบ (Zero Lower Bound Interest Rate: ZLB) จะลดทอนประสิทธิภาพของตัวคูณภาษี ผลการศึกษา พบว่า การลดภาษีที่เก็บจากค่าจ้างหรือเงินเดือน (Payroll Tax) ในช่วง ZLB จะทำให้ตัวคูณภาษีลดลงที่ -0.82 เท่า เนื่องจาก ในภาวะ ZLB การลดภาษีแรงงานทำให้แรงงานเพิ่ม ต้นทุนลด และเกิดแรงกดดันให้เงินเฟ้อลดลง แต่กรณีนี้ธนาคารกลางไม่สามารถลดดอกเบี้ยนโยบายลงต่อได้อีก เพราะอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่ต่ำสุดแล้ว เมื่อเงินเฟ้อลดลง แต่ดอกเบี้ยนโยบายที่เป็นตัวเงินลดตามไม่ได้ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงจะกลับสูงขึ้น แทนที่จะลดลง การเพิ่มขึ้นของดอกเบี้ยที่แท้จริงจะกดการบริโภคและการลงทุน ทำให้อุปสงค์มวลรวมลดลง ดังนั้น แม้มาตรการภาษีจะช่วยฝั่งอุปทานลูกจ้างให้มีแรงจูงใจทำงานเพิ่มขึ้น แต่สร้างผลกระทบในทางลบต่ออุปสงค์ที่อาจหดตัวกว่าที่คาด แล้วทำให้ GDP ลดลง ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Kaszab (2011) ที่ใช้แบบจำลอง DSGE คำนวณนโยบายการลดภาษีที่เก็บจากค่าจ้างหรือเงินเดือน (Payroll Tax) ของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกปี พ.ศ. 2551 เช่นเดียวกัน โดยหากนโยบายดังกล่าวดำเนินเพียงชั่วคราว (Temporary Policy) และหากมีข้อสมมติว่าการบริโภคของแรงงานและการพักผ่อนไม่สามารถแยกจากกันได้ (Non-separable Preference) กล่าวคือ ถ้ามีการพักผ่อนมาก การบริโภคที่มากขึ้นจะทำให้ความพอใจ (Utility) เพิ่มขึ้นด้วย ค่าตัวคูณภาษีจะลดลงถึง -2.38 เท่า

นอกจากนี้ ขนาดของตัวคูณภาษียังขึ้นอยู่กับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle) โดยหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนมากชี้ว่า ตัวคูณทางการคลังมีแนวโน้มสูงกว่าในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว เมื่อเทียบกับช่วงเศรษฐกิจขยายตัว Batini et al. (2012) ใช้แบบจำลอง Threshold Vector Autoregressive (TVAR) ซึ่งแบ่งพฤติกรรมของระบบเศรษฐกิจออกเป็นหลายสถานการณ์ตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อประมาณการตัวคูณทางการคลังของสหภาพยุโรป ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ผลการศึกษาพบว่า ตัวคูณภาษีโดยเฉลี่ยในปีแรกของกลุ่มประเทศดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ -0.08 เท่า ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว และประมาณ 0.08 เท่า ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว ทั้งนี้ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับ Baum et al. (2012) ซึ่งใช้แบบจำลอง TVAR กับกลุ่มประเทศ G7 ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น และแคนาดา โดยพบว่า ตัวคูณภาษีเฉลี่ยในปีแรกมีค่าใกล้เคียง -0.04 เท่า ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 0.35 เท่า ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่แตกต่างกัน อาจมาจากกลุ่มตัวอย่างประเทศ ช่วงระยะเวลาในการศึกษาและโครงสร้างภาษีของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแบบจำลอง DSGE จะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ ยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบในมิติสาขาการผลิตและมิติความเหลื่อมล้ำได้ เนื่องจากโครงสร้างของแบบจำลองมักอยู่ในลักษณะรวมภาพรวมทั้งระบบ (Aggregate Framework) และไม่สะท้อนความแตกต่างระหว่างภาคการผลิตหรือกลุ่มครัวเรือนอย่างละเอียด ด้วยเหตุนี้ งานศึกษาจำนวนหนึ่งจึงประยุกต์ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่คำนวณ (Computable General Equilibrium: CGE) เพื่อวิเคราะห์ผลของนโยบายภาษีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน อัตราเงินเฟ้อ การบริโภค การส่งออก ดุลการค้า ในขณะเดียวกันยังสามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อหน่วยย่อยต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจได้อย่างละเอียด ทั้งในแง่ผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ เช่น ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ครัวเรือนกลุ่มต่าง ๆ และภาครัฐบาล เป็นต้น

งานศึกษาของ Amir et al. (2013) ประเมินผลกระทบของการปฏิรูปภาษีในประเทศอินโดนิเซีย ภายใต้กฎหมาย Income Tax Law No. 36/2008 มีสาระสำคัญคือการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax: CIT) จากระบบอัตราก้าวหน้าเดิมที่มีอัตราสูงสุดร้อยละ 30 มาเป็นอัตราเดียว (Flat Rate) โดยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 28 ในปี พ.ศ. 2552 และลดลงเหลือร้อยละ 25 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป ขณะเดียวกัน ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT) ได้มีการปรับโครงสร้างอัตราภาษีและช่วงฐานภาษีใหม่ โดยลดอัตราภาษีสูงสุดจากร้อยละ 35 เหลือร้อยละ 30 เพื่อเพิ่มแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและยกระดับความสามารถในการแข่งขันของระบบภาษี พร้อมทั้งปรับช่วงฐานภาษีใหม่ (Marginal Tax Rate) ให้เอื้อต่อผู้มีรายได้ระดับล่างและปานกลางมากขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้สมมติฐานว่ารัฐบาลไม่ดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (Balance Budget) การปฏิรูปภาษีดังกล่าวจะส่งผลให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.27 จากกรณีฐาน จากการบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.44 และ 0.13 จากกรณีฐาน อย่างไรก็ดี หากวิเคราะห์ผลกระทบรายสาขาการผลิต พบว่า การปรับลดภาษีดังกล่าว จะทำให้ราคาสินค้าปรับลดลง ต้นทุนการผลิตของผู้ผลิตจึงลดลง ทำให้มีการผลิตสินค้ามากขึ้น โดยสาขาการผลิตเหมืองแร่ ผลิตไม้ และสิ่งทอ มีการเปลี่ยนแปลงของผลกระทบมากที่สุด 3 ลำดับแรกที่ร้อยละ 1.16 1.10 และ 0.90 ตามลำดับ จากกรณีฐาน ขณะเดียวกันช่วยลดความยากจนในภาพรวมของประเทศลงที่ร้อยละ -0.01 โดยเป็นการลดความยากจนของประชาชนที่อาศัยในชนบท (Rural Area) ได้สูงถึงร้อยละ -0.09 จากกรณีฐาน

ขณะเดียวกันงานศึกษาของประเทศไทย Benjasak and Bhattara (2019) ได้จำลองสถานการณ์การปรับโครงสร้างภาษีของประเทศไทย โดยใช้แบบจำลอง CGE ผลการศึกษาพบว่า การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ทำให้สวัสดิการสังคม (Net Gain) โดยรวมเพิ่มขึ้น แต่อรรถประโยชน์ของครัวเรือนจากการบริโภคสินค้าเอกชนลดลง (Household Utility) ร้อยละ -3.1 จากกรณีฐาน เนื่องจากอัตราภาษี VAT ที่สูงขึ้นทำให้ราคาสินค้าปรับเพิ่มขึ้นและผลผลิตในหลายสาขาลดลง โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตอาหาร อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวส่งผลดีต่อการผลิตในบางสาขา เช่น ภาคเหมืองแร่และเหมืองหิน รวมถึงภาคการค้าและบริการ เป็นต้น ซึ่งทำให้ทั้งผลผลิตและราคาเพิ่มขึ้น ขณะที่การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT) จากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 ทำให้การจ้างงาน ทุน ผลผลิต และอุปทานลดลง ในหลายสาขาการผลิต ได้แก่ อุตสาหกรรมกระดาษและการพิมพ์ อุตสาหกรรมโลหะ ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร ภาคก่อสร้าง ภาคการค้าและบริการ รวมถึงภาคถ่านหินและลิกไนต์ ในขณะเดียวกันนโยบายดังกล่าวช่วย เพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิตและเพิ่มผลผลิต ในหลายสาขาที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย เช่น ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมยางและเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมการผลิตอื่น ๆ เป็นต้น ในกรณีนี้สวัสดิการสังคม (Net Gain) โดยรวมเพิ่มขึ้น 1.2 จากกรณีฐาน จากอรรถประโยชน์ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น 5.2 จากกรณีฐาน

นอกจากนี้ แบบจำลอง CGE ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจได้ โดยงานศึกษาของ Filed and Wongwatanasin (2007) ได้ใช้แบบจำลอง CGE ศึกษานโยบายเศรษฐกิจของไทยในช่วง พ.ศ. 2523 - 2528 (ค.ศ. 1981 - 1985) ภายใต้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการส่งออก (Export Promotion Policy) เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยการส่งออก (Export-oriented Growth) ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายการส่งเสริมการส่งออก (Export Subsidy Rate) ที่แตกต่างกันระหว่างสาขาการผลิตจะส่งผลกระทบแตกต่างกัน โดยสาขาที่ได้รับการอุดหนุนสูงเช่น ยางและพลาสติก เคมีภัณฑ์ และยานยนต์ เป็นต้น จะได้รับผลกระทบทางบวกที่สูงกว่าสาขาการผลิตอื่น ๆ โดย GDP เพิ่มขึ้น 0.18 จาก

กรณีฐาน และการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น 0.07 จากกรณีฐาน ทั้งนี้นโยบายดังกล่าวจะช่วยเพิ่มค่าจ้างให้กับแรงงานที่มีทักษะสูง (Skilled Labor) สูงถึง 0.46 จากกรณีฐาน และค่าจ้างแรงงานที่มีทักษะต่ำ (Unskilled Labor) ที่ 0.21 จากกรณีฐาน อีกทั้งยังทำให้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ลดลง -0.42 จากกรณีฐาน

กล่าวโดยสรุป งานศึกษาในช่วงอดีต ได้มีการประเมินผลกระทบของนโยบายภาษีที่หลากหลาย อาทิ ภาษีที่จะจัดเก็บจากฐานรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่เก็บจากกำไรจากการขายหลักทรัพย์ ซึ่งแต่ละประเภทเครื่องมือภาษีส่งผลต่อเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี ผลกระทบด้านสาขาการผลิตอาจมีความแตกต่างกันไปขึ้นกับปัจจัยการผลิตที่นำมาใช้ในการผลิตสินค้านั้น แต่ในภาพรวมก็อาจส่งผลดีต่อเศรษฐกิจทั้งด้านการเติบโตและการกระจายรายได้

2.9.2 ตัวคูณการลงทุนภาครัฐ (Government Investment Multiplier)

การลงทุนภาครัฐ (Public Investment) หมายถึง การใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างหรือจัดหาสินทรัพย์ถาวร (Fixed Assets) ที่มีอายุการใช้งานเกิน 1 ปี อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน ถนน สะพาน โรงพยาบาล และสถานศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับศักยภาพการผลิตและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ การลงทุนภาครัฐครอบคลุมการก่อสร้าง (Construction) และการจัดซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์ (Machinery and Equipment) เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

การลงทุนภาครัฐสร้างผลประโยชน์ที่แตกต่างจากมาตรการการคลังประเภทอื่น เนื่องจากเป็นมาตรการที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจผ่านทั้งด้านอุปสงค์และด้านอุปทาน ในด้านอุปสงค์ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายภาครัฐเพื่อการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน และสินค้าทุน มีส่วนช่วยกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมและการจ้างงานในระยะสั้น ส่วนในด้านอุปทาน การสะสมทุนมีบทบาทในการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของเอกชนและแรงงาน ลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ และเสริมสร้างศักยภาพการผลิตของเศรษฐกิจในระยะปานกลางและระยะยาว ด้วยเหตุนี้ทำให้ตัวคูณการลงทุนภาครัฐมักมีลักษณะเป็นรูปโค้งนูน (Hump-shaped Pattern) โดยในระยะแรกของการดำเนินโครงการ ผลกระทบทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เนื่องจากโครงการลงทุนภาครัฐต้องอาศัยระยะเวลาในการเตรียมความพร้อม การอนุมัติงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายงบลงทุน ตลอดจนระยะเวลาในการก่อสร้างและส่งมอบงาน จึงทำให้เม็ดเงินลงทุนยังไม่สามารถส่งผ่านไปยังกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ หากแต่ผลกระทบจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเมื่อโครงการเริ่มเข้าสู่ระยะดำเนินงานและเม็ดเงินลงทุนกระจายสู่ระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง ก่อนจะทยอยลดลงในระยะต่อมา ทั้งนี้ ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากตัวคูณด้านภาษีและตัวคูณจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคภาครัฐ ซึ่งโดยทั่วไปมักมีผลต่ออุปสงค์รวมได้รวดเร็วกว่าในระยะสั้น แต่ไม่ส่งผลต่อการเพิ่มศักยภาพการผลิตของเศรษฐกิจเชิงโครงสร้างโดยตรงเทียบเท่ากับการลงทุนภาครัฐ

ในด้านหลักฐานเชิงประจักษ์งานศึกษาของ Abiad et al. (2016) ศึกษาตัวคูณด้านการลงทุนภาครัฐในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD จำนวน 17 ประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2528 - 2556 โดยประมาณตัวคูณการลงทุนภาครัฐจากส่วนต่างระหว่างการลงทุนภาครัฐที่เกิดขึ้นจริงกับการลงทุนภาครัฐที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า (Public Investment Forecast Errors) และประมาณผลกระทบด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ Panel Regression ที่ครอบคลุมมิติประเทศและระยะเวลา ผลการศึกษาพบว่า เมื่อการลงทุนภาครัฐเพิ่มขึ้น 1 เท่า จะทำให้ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นประมาณ 0.40-0.57 เท่า ในปีแรก และทยอยเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1.3 - 1.9 เท่า ภายในระยะเวลาประมาณ 4 ปี สะท้อนว่าตัวคูณการลงทุนภาครัฐมีขนาดสูงขึ้นในระยะกลางเมื่อเทียบกับระยะต้น

ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษา Furceri and Li (2017) ใช้ข้อมูลประเทศตลาดเกิดใหม่และประเทศรายได้ต่ำจำนวน 79 ประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2533 - 2556 โดยประมาณผลกระทบของการลงทุนภาครัฐเชิงพลวัตในแต่ละช่วงเวลา (Horizon) หรือในทางเทคนิคคือ วิธี Local Projection ผลการศึกษาพบว่า ตัวคูณการลงทุนภาครัฐมีค่าเฉลี่ยประมาณ 0.2 เท่า ในระยะสั้น ซึ่งแม้ตัวคูณดังกล่าวจะต่ำกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ที่ตัวคูณการลงทุนภาครัฐมีค่าเฉลี่ย 0.5 เท่าในระยะสั้น แต่การลงทุนภาครัฐยังส่งผลบวกต่อผลผลิตทั้งในระยะสั้นและระยะกลาง รวมทั้งช่วยเพิ่มการจ้างงาน กระตุ้นการลงทุนภาคเอกชน และลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ได้อีกด้วย ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 5 ปี หากมีการใช้จ่ายลงทุนภาครัฐที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า (Unexpected Shock) เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จะทำให้ระดับผลผลิตที่แท้จริงสูงขึ้นประมาณร้อยละ 0.4 และยังส่งผลให้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้ลดลงร้อยละ 0.2 โดยรวมหลักฐานจากทั้งสองกลุ่มประเทศจึงสอดคล้องกันว่าตัวคูณการลงทุนภาครัฐมีลักษณะเป็น Hump-shaped Pattern กล่าวคือ ผลกระทบต่อผลผลิตจะเพิ่มขึ้นในระยะกลางมากกว่าระยะต้น

อย่างไรก็ดี นโยบายการคลังจะมีประสิทธิผลมากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งครัวเรือนและภาคธุรกิจเผชิญข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง อันส่งผลให้ความเชื่อมั่นในการบริโภคและการลงทุนอ่อนแอลง โดยงานศึกษาของ Gechert and Rannenberg (2018) ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงสังเคราะห์จากงานวิจัยจำนวนมากในหลายประเทศ (Meta-regression Analysis) พบว่า ตัวคูณทางการคลังแตกต่างกันแต่ละประเทศเครื่องมือและสถานการณ์เศรษฐกิจ และแม้ว่าตัวคูณการลงทุนภาครัฐจะค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.80 เท่า และสูงกว่าตัวคูณการคลังประเภทอื่น เช่น การบริโภคภาครัฐ เงินโอน ภาษี และรายจ่ายทางการทหาร (Public Military Expenditure) เป็นต้น แต่งานศึกษาดังกล่าวไม่พบว่าตัวคูณการลงทุนภาครัฐสูงในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวลง (Downturn) อย่างไรก็ดี ตัวคูณรายจ่ายทางการทหารสูงถึง 1.06 ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

งานศึกษาของ Nakamura and Steinsson (2014) ได้ทำการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการใช้จ่ายด้านการจัดซื้อจัดจ้างทางการทหาร (Military Procurement Expenditure) ซึ่งจัดเป็นการลงทุนภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ. 2509 - 2549 โดยการศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของงบประมาณทางการทหารระหว่างแต่ละมลรัฐ อาทิ การเพิ่มรายจ่ายทางการทหารของสหรัฐฯ ร้อยละ 1 ของ GDP จะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านการทหารของมลรัฐแคลิฟอร์เนียเพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 3.0 ของ GDP ในขณะที่มลรัฐอิลลินอยส์จะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.5 ของ GDP ความแตกต่างระหว่างมลรัฐนี้ทำให้ค่าตัวคูณทางการคลังแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ โดยผลการศึกษาพบว่าตัวคูณการใช้จ่ายทางการทหาร จะมีค่า 1.4 เท่า เมื่อวิเคราะห์ในมลรัฐทั้งหมด (State) และสูงถึง 1.9 เท่า เมื่อวิเคราะห์ในระดับภูมิภาค (Region) โดยตัวคูณดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อาจมาจากค่าใช้จ่ายทางการทหารไม่ขึ้นกับวัฏจักรเศรษฐกิจ แต่เป็นการเบิกจ่ายอย่างรวดเร็ว กรณีที่ต้องดำเนินการเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ดี ผลกระทบทางเศรษฐกิจมักจำกัดในระยะสั้น และไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของศักยภาพการผลิตในระยะยาวเทียบเท่ากับการลงทุนภาครัฐ

ขณะเดียวกัน งานศึกษาบางส่วนได้มีการเปรียบเทียบผลกระทบของตัวคูณการลงทุนภาครัฐในระยะสั้นและระยะยาว โดยงานศึกษาของ Suárez-Cuesta และ Latorre (2023) ประเมินผลกระทบของเงินลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ที่รวมถึงการก่อสร้างใหม่และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง สารสนเทศและบริการสาธารณะ จำนวน 550 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายใต้กฎหมาย Infrastructure Investment and Jobs Act ของสหรัฐฯ ซึ่งลงนามโดยประธานาธิบดีไบเดน เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2564 โดยใช้แบบจำลอง CGE การกระจายงบประมาณในระดับมลรัฐ และแยกวิเคราะห์ผลกระทบระหว่างระยะก่อสร้าง (ระยะสั้น ประมาณ 1 ปี) และระยะดำเนินงาน (ระยะยาว) ผลการศึกษาพบว่า ในปีแรกหลังการดำเนิน

มาตรการ GDP ของสหรัฐฯ จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.24 จากกรณีฐาน และการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.44 จากกรณีฐาน ทั้งนี้ แม้มาตรการดังกล่าวจะทำให้อัตราเงินเฟ้อในปีแรกเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.88 จากกรณีฐาน แต่อัตราเงินเฟ้อในระยะยาว มีแนวโน้มทยอยลดลงจนอยู่ที่ร้อยละ -0.93 จากกรณีฐาน นอกจากนี้ การลงทุนดังกล่าวยังส่งผลให้การสะสมทุน (Capital Stock) ในระยะยาวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.52 จากกรณีฐาน และทำให้ GDP ของสหรัฐฯ ในระยะยาวเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.39 จากกรณีฐาน ดังนั้น การลงทุนโครงการสร้างพื้นฐานในช่วงดังกล่าว ซึ่งอยู่ระหว่างการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีส่วนช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและรักษาการจ้างงาน

ขณะที่งานศึกษาของประเทศไทย โดยกวิน เอี่ยมตระกูล และคณะ (2564) ได้นำตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table: I-O Table) มาใช้วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านคมนาคมขนส่ง 2) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 3) ด้านพลังงาน และ 4) ด้านสาธารณูปการ ผลการศึกษาพบว่า หากภาครัฐจัดสรรงบประมาณลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละด้านเท่ากันที่ 100 บาท การลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยจากการลงทุนได้สูงถึง 94.1 บาท ซึ่งสูงกว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่น ๆ ที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยได้ประมาณ 80.0 บาท

สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของการลงทุนด้าน ICT ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงทุนในสินทรัพย์ไม่มีตัวตน (Intangible Assets) เช่น ซอฟต์แวร์ ระบบโครงข่าย โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เป็นต้น ที่สามารถเชื่อมโยงและยกระดับประสิทธิภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ในหลายสาขาการผลิต อีกทั้งยังมีสัดส่วนการรั่วไหลของเม็ดเงินออกนอกระบบเศรษฐกิจผ่านการนำเข้า (Import Leakage Ratio) ต่ำกว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานบางประเภท ส่งผลให้เม็ดเงินลงทุนสามารถหมุนเวียนและสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศได้มากกว่า

ดังนั้น นโยบายยกระดับการลงทุนของไทยควรให้ความสำคัญกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลที่มีความครอบคลุม เชื่อมโยงกันอย่างทั่วถึง และสอดรับกับบริบทเศรษฐกิจใหม่ภายหลังวิกฤติ COVID-19 ทั้งนี้ การลงทุนดังกล่าวควรดำเนินควบคู่กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะดิจิทัล เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเต็มศักยภาพ อันจะช่วยยกระดับผลิตภาพการผลิตรวม เพิ่มการจ้างงาน และรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะปานกลางถึงระยะยาว

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐ ยังสร้างผลประโยชน์ให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนเกิดขึ้นด้วย (Crowding-In Effect) โดยงานศึกษาของธนพันธ์ คงทอง และคณะ (2019) ใช้แบบจำลอง CGE ประเมินผลกระทบของการอนุญาตประกอบกิจการ 3G และ 4G ของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในปี พ.ศ. 2555 แก่ผู้ประกอบการ AIS DTAC และ TRUE ซึ่งการดำเนินการอนุญาตดังกล่าวก่อให้เกิดมูลค่าของการลงทุนสะสมในสาขาการสื่อสารของประเทศไทยมีการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.27 ผลการศึกษาพบว่า สาขาการสื่อสารมีการเติบโต เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.08 แต่อย่างไรก็ตามการจ้างงานในสาขาการสื่อสารปรับตัวลดลงถึงร้อยละ 10.80 เนื่องจาก มีการใช้ทุนเพื่อทดแทนแรงงานในการประกอบการมากขึ้น และนอกจากนั้นยังทำให้ระดับราคาของสาขาบริการการสื่อสารโดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ -0.30 ทั้งนี้ สาขาการสื่อสารขยายตัวและระดับราคาเฉลี่ยของการบริการสื่อสารถูกลง จะส่งผลเชื่อมโยงไปสู่สาขาการผลิตอื่น ๆ ที่มีการพึ่งพาบริการการสื่อสารในกระบวนการผลิตอย่างเข้มข้น อาทิ การค้า การขนส่ง และการเงินการธนาคาร เป็นต้น อย่างไรก็ดี ผลต่อ GDP โดยรวมยังมีค่อนข้างจำกัด โดยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.08 จากกรณีฐาน เนื่องจากประโยชน์ของการลงทุนยังส่งผ่านไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจในวงกว้างไม่มากนัก และการใช้เทคโนโลยี 3G และ 4G ในระยะนั้น

ยังจำกัดอยู่ในกิจกรรมบางสาขาการผลิตและการใช้งานเพื่ออุปโภคบริโภคมากกว่าการใช้เชิงธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ

กล่าวโดยสรุป การลงทุนภาครัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่แตกต่างจากมาตรการการคลังประเภทอื่น โดยตัวคูณของการลงทุนภาครัฐมักมีลักษณะเป็น Hump-shaped pattern กล่าวคือ ผลกระทบต่อผลผลิตมักอยู่ในระดับจำกัดในระยะเริ่มต้นของโครงการ ก่อนจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นตามความคืบหน้าของการดำเนินงาน และทยอยลดลงภายหลังโครงการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ การลงทุนภาครัฐยังมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว รวมถึงเอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชนและการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ

2.9.3 ตัวคูณรายจ่ายเพื่อการบริโภคภาครัฐ (Government Consumption Multiplier)

การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล หรือการบริโภคขั้นสุดท้ายของรัฐบาล (Government Final Consumption Expenditure) หมายถึง รายจ่ายประจำที่ภาครัฐใช้เพื่อจัดหาสินค้าและบริการสำหรับการผลิตหรือให้บริการสาธารณะในปัจจุบัน เช่น ค่าจ้างและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ค่าวัตถุดิบและค่าใช้จ่ายดำเนินงาน (Intermediate Inputs) ตลอดจนค่าบำรุงรักษาและการให้บริการที่ไม่ก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวร เป็นต้น ทั้งนี้ รายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล ไม่รวมการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรของภาครัฐ และไม่รวมรายจ่ายเงินโอน (Transfer) ที่มิใช่การซื้อสินค้าและบริการโดยตรง ดังนั้น นโยบายภาครัฐที่มุ่งกระตุ้นการบริโภคในลักษณะสนับสนุนการใช้จ่ายของภาคเอกชน ย่อมส่งผ่านผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจผ่านด้านอุปสงค์เป็นหลัก กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวช่วยสนับสนุนการบริโภคภาคเอกชนและสนับสนุนการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายต่อ GDP อาจแตกต่างกันไปตามขนาดของตัวคูณทางการคลัง ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี ขนาดของตัวคูณรายจ่ายภาครัฐที่จะส่งผลต่อเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของมาตรการและกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์ โดยเฉพาะความแตกต่างด้านพฤติกรรมการใช้จ่ายหรือ MPC ระหว่างผู้มีรายได้น้อยกับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ หากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจก่อให้เกิดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อจนธนาคารกลางจำเป็นต้องปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบาย ก็อาจส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมเพิ่มขึ้น และภาคเอกชนชะลอการบริโภคหรือการลงทุนบางส่วน อันเป็นผลของแย่งทรัพยากรภาคเอกชน (Crowding-Out Effect) ของภาครัฐ ซึ่งทำให้ผลสุทธิของรายจ่ายภาครัฐต่อผลผลิตลดลงได้ อีกทั้งในระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาการนำเข้าสูง แรงกระตุ้นจากการใช้จ่ายภาครัฐอาจรั่วไหลไปสู่การนำเข้าสินค้าและบริการจากต่างประเทศ ขณะที่ภาวะอัตราดอกเบี้ยสูงนี้ยังอาจหนุนให้ค่าเงินแข็งค่าขึ้นและกดดันภาคการส่งออก ส่งผลให้ผลผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็นจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว

งานศึกษาของ Blanchard and Perotti (2002) ถือเป็นงานศึกษาแรกที่ให้หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับตัวคูณทางการคลังของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 พ.ศ. 2490 ถึงไตรมาสที่ 4 พ.ศ. 2540 ได้ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเชิงพลวัต (Structural Vector Autoregression) ที่วิเคราะห์ผลเชื่อมโยงของนโยบายการคลังต่อตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค ผลการศึกษาพบว่าตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่ม GDP ใน 0.84 เท่าในไตรมาสแรก หลังจากนั้นผลกระทบต่อ GDP จะลดลงในระยะถัดไป ก่อนจะปรับเพิ่มขึ้นอีกครั้ง และมีค่าสูงสุด (Peak Multiplier) ที่ 1.29 เท่า หลังจากการดำเนินนโยบายผ่านไปเกือบ 4 ปี

ขณะเดียวกันงานศึกษาของ Perotti (2005) ก็ใช้แบบจำลอง SVAR ในการประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อ GDP ในกลุ่มประเทศ OECD จำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ เยอรมันตะวันตก สหราชอาณาจักร แคนาดา และออสเตรเลีย ในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2544 พบว่า ตัวคูณรายจ่ายเพื่อการบริโภค

ภาครัฐอยู่ในช่วง 0.3 - 1.3 เท่าในไตรมาสแรก และปรับลดลงเหลือในช่วงร้อยละ 0.06 - 0.96 ในช่วง 20 ไตรมาสถัดมา ทั้งนี้ แม้ว่าการใช้จ่ายภาครัฐจะช่วยกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนได้ แต่ผลดังกล่าวมักถูกหักล้างบางส่วนจากการลดลงของการลงทุนภาคเอกชนจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น รวมทั้งการหดตัวของภาคต่างประเทศจึงทำให้ผลสุทธิของนโยบายการคลังต่อ GDP มีขนาดจำกัด

ทั้งนี้ หากพิจารณาตัวคูณรายจ่ายภาครัฐเปรียบเทียบระหว่างประเทศรายได้สูงและประเทศกำลังพัฒนา งานศึกษาของ Ilzetzki et al. (2013) ที่ทำการศึกษาระหว่างปี ไตรมาสที่ 1 พ.ศ. 2503 ถึงไตรมาสที่ 4 พ.ศ. 2550 จำนวน 44 ประเทศ โดยใช้วิธี SVAR ผลการศึกษาพบว่า หากรัฐบาลมีการใช้จ่ายในช่วงไตรมาสนั้น ตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐสะสมของประเทศรายได้สูงเท่ากับ 0.80 เท่า ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาตัวคูณสะสมดังกล่าวกลับลดลงที่ 0.18 สาเหตุที่ตัวคูณการใช้จ่ายของภาครัฐลดลงในประเทศกำลังพัฒนาเกิดจากการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายภาครัฐไปแย่งชิงทรัพยากร (Crowding-Out Effect) การลงทุนและการบริโภคภาคเอกชน และการส่งออกสุทธิ ซึ่งผลกระทบจะค่อย ๆ ปรับลดลงตั้งแต่ 6 ไตรมาสเป็นต้นไป

แม้งานศึกษาบางส่วนจะใช้แบบจำลอง SVAR ในการประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อ GDP แต่งานศึกษาของ Coenen et al. (2012) ได้ใช้แบบจำลอง DSGE ในการประเมินผลนโยบายการคลังเปรียบระหว่างประเทศสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ซึ่งได้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับงานอื่น ๆ ที่ประมาณ 0.6 - 0.8 เท่า อย่างไรก็ดี หากในช่วงที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังขยายตัวและธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลาย (Monetary Accommodation) จะส่งผลให้ตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นได้ที่ร้อยละ 1.0 - 1.3 เท่า ดังนั้น การสอดประสานกันระหว่างนโยบายการเงินและการคลังมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ งานศึกษาต่าง ๆ ได้ประเมินตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐที่แตกต่างกันตามสถานการณ์เศรษฐกิจ กล่าวคือ ตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่สินเชื่อตึงตัวและครัวเรือนชะลอการใช้จ่าย เช่นงานศึกษาของ Auerbach and Gorodnichenko (2012) ที่ศึกษาตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐของกลุ่มประเทศ OECD ระหว่างปี พ.ศ. 2528 - 2553 พบว่า ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจค่ากลางตัวคูณรายจ่ายภาครัฐอยู่ที่ 0.46 เท่า ขณะที่ช่วงเศรษฐกิจขยายตัวค่ากลางตัวคูณรายจ่ายภาครัฐจะลดลงที่ -0.20 เท่า ทั้งนี้ นโยบายการคลังในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการบริโภคภาคเอกชน การลงทุนภาคเอกชน และการจ้างงานให้เพิ่มขึ้น โดยไม่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของเงินเฟ้อ แต่ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวประสิทธิผลของนโยบายการคลังจะลดลง เนื่องจากเศรษฐกิจมีแรงขับเคลื่อนจากภาคเอกชนมากขึ้นและอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สูงอยู่แล้ว ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาของ Christiano et al. (2011) ที่ใช้แบบจำลอง DSGE ประเมินตัวคูณรายจ่ายภาครัฐของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2553 ภายใต้สถานการณ์ที่ดอกเบี้ยนโยบายอยู่ในระดับต่ำ (Zero Interest Lower Bound - ZLB) โดยค่าตัวคูณรายจ่ายภาครัฐอยู่ที่ 1.5 เท่า เนื่องจากในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ มักเกิดในภาวะเงินฝืด (Deflation) การเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐจะส่งผลให้ผู้บริโภคและนักลงทุนคาดการณ์ว่าราคาสินค้าและบริการจะสูงขึ้นในอนาคต เมื่ออัตราเงินเฟ้อที่คาดหวังเพิ่มขึ้น จะทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงลดลง ส่งผลให้ต้นทุนในการกู้ยืมและการลงทุนลดลง ภาคเอกชนจึงมีการใช้จ่ายมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัว

อย่างไรก็ดี งานศึกษาของ Ramey and Zubairy (2018) ศึกษาตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2432 ถึง 2558 เปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์ปกติ (Normal Time) และสถานการณ์เศรษฐกิจชะลอตัว (Slack) ซึ่งวัดจากอัตราว่างงานที่สูงร้อยละ 6.5 ของกำลังแรงงาน และช่วง ZLB โดยใช้แบบจำลองเชิงโครงสร้าง SVAR ผลการศึกษาพบว่า ตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐทั้งสถานการณ์

เศรษฐกิจปกติและเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงมีค่าที่ไม่แตกต่างกัน โดยมีค่าตัวคูณอยู่ที่ 0.6 - 0.8 เท่า อย่างไรก็ดี หากไม่นับรวมช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในการประเมินผลดังกล่าวจะพบว่า ตัวคูณการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคจะสูง 1.2 ในช่วง 4 ปี

ขณะเดียวกันงานศึกษาบางส่วนได้มีการใช้แบบจำลอง CGE ในการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ โดยเฉพาะช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ โดยงานศึกษาของ Handayani and Febriyanti (2023) ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ปี พ.ศ. 2562 - 2564 ของประเทศอินโดนิเซีย โดยมีการสมมติสถานการณ์ (Simulation) ให้รายจ่ายเงินช่วยเหลือภาครัฐเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 42.0 และรายจ่ายลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นร้อยละ 93.0 ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลให้ GDP ของอินโดนิเซียเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.13 จากกรณีฐาน โดยสาขาที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดคือสาขาขนส่งที่ผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.25 จากกรณีฐาน และหากเป็นครัวเรือนออกเป็น 6 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ 6 คือ กลุ่มที่มีรายได้สูงสุด จะมีรายได้เพิ่มมากที่สุด โดยรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.52 จากกรณีฐาน ขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดจะมีรายได้ลดลงร้อยละ 0.01 จากกรณีฐาน ทั้งนี้แม้ว่านโยบายการคลังดังกล่าวจะช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวจากสถานการณ์การแพร่ระบาด แต่ยังส่งให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดมีรายได้ลดลง หรือไม่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการคลัง

กล่าวโดยสรุป ตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ กลุ่มตัวอย่างประเทศที่ใช้ศึกษา ระยะเวลา การสอดประสานระหว่างนโยบายการเงินการคลัง ทั้งนี้ Ilzetzki et al. (2013) พบว่า ประเทศที่มีอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวมักจะมีตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐที่ใกล้ศูนย์ อีกทั้งประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบเปิดหรือมีระดับหนี้สาธารณะที่สูงกว่าร้อยละ 60 มักจะมีตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐในระยะยาวที่ติดลบ

2.9.4 ตัวคูณเงินโอนภาครัฐ (Fiscal Transfer)

เงินโอนภาครัฐ (Government Transfers) หมายถึงรายจ่ายของรัฐที่ ไม่ได้เป็นการซื้อสินค้าและบริการโดยตรง แต่เป็นการโอนทรัพยากรไปยังครัวเรือนหรือภาคธุรกิจ เช่น เงินช่วยเหลือเป็นเงินสด สวัสดิการว่างงาน เงินอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม หรือโครงการประกันรายได้ เป็นต้น เงินโอนจึงไม่ถูกนับเป็นองค์ประกอบของ GDP ในด้านรายจ่ายโดยตรงเหมือนกับการซื้อสินค้าและบริการของรัฐ แต่ส่งผลต่อเศรษฐกิจผ่านการเพิ่มรายได้ที่ใช้จ่ายได้ (Disposable Income) ของผู้รับ และถูกแปลงเป็นการบริโภคตามความโน้มในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (MPC) ของแต่ละครัวเรือน ด้วยพฤติกรรมดังกล่าว ตัวคูณเงินโอนมักเฉลี่ยแล้วต่ำกว่าตัวคูณของรายจ่ายซื้อสินค้าและบริการของรัฐ เพราะครัวเรือนไม่ได้นำรายได้เพิ่มขึ้นไปใช้จ่ายทั้งหมด (มีส่วนที่ออมหรือชำระหนี้) อย่างไรก็ดี เงินโอนจะมีประสิทธิผลสูงเป็นพิเศษเมื่อ มุ่งไปยังกลุ่มเป้าหมายที่มีสภาพคล่องตึงตัว (Hand-to-mouth) หรือกลุ่มที่มีรายได้น้อย ซึ่งมี MPC สูง ทำให้เงินโอนหนึ่งหน่วยถูกนำไปใช้จ่ายได้มากกว่าการโอนแบบไม่เจาะจง หรือเงินโอนให้แก่กลุ่มที่มีสินทรัพย์สภาพคล่องสูง

หลักฐานเชิงประจักษ์จากประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการตอบสนองของการใช้จ่ายต่อเงินโอน ซึ่งสะท้อนค่า MPC ในระยะสั้น แตกต่างกันอย่างมากระหว่างครัวเรือน ตัวอย่างสำคัญคือการศึกษาของ Parker et al. (2013) จากมาตรการ Economic Stimulus Payments ปี 2008 ซึ่งใช้ข้อมูล Consumer Expenditure Survey เพื่อวัดผลกระทบของเงินโอนต่อการใช้จ่ายของครัวเรือน ผลการศึกษาพบว่าการได้รับเงินโอนทำให้การใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยการใช้จ่ายในหมวดสินค้าบริโภคที่ไม่คงทนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 31.0 ของจำนวนเงินที่ได้รับในไตรมาสที่ได้รับเงิน และเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายรวมพบว่าการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 50.0 - 90.0 ของเงินโอนในช่วงเวลา

เดียวกัน นอกจากนี้ การตอบสนองของการใช้จ่ายยังแตกต่างกันระหว่างครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยและครัวเรือนที่มีอายุมากมีการตอบสนองของการใช้จ่ายสูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า MPC จากเงินโอนมีความแตกต่างกันระหว่างครัวเรือน และมีแนวโน้มสูงกว่าสำหรับครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง ข้อค้นพบนี้สนับสนุนบทบาทของมาตรการโอนรายได้ในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายที่สามารถช่วยพยุงการบริโภคของครัวเรือน โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจอ่อนแอ

หลักฐานเชิงประจักษ์จากประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐฯ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า MPC แตกต่างกันอย่างมากระหว่างครัวเรือน ตัวอย่างสำคัญคือการศึกษาของ Parker et al. (2013) ที่ประเมิน MPC ของครัวเรือน จาก Economic Stimulus Payments ปี พ.ศ. 2551 ที่ช่วยเหลือเงินครั้งเดียวแก่ประชาชนของประเทศสหรัฐฯ โดยทั่วไป ผู้ยื่นภาษีรายบุคคลจะได้รับ 300 - 600 ดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่คู่สมรสจะได้รับ 600 - 1,200 ดอลลาร์สหรัฐฯ และครัวเรือนจะได้รับเพิ่มเติมอีก 300 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อบุตรหนึ่งคนที่มีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์เครดิตภาษีบุตร ผลการศึกษาพบว่า การได้รับเงินโอนทำให้การใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยการใช้จ่ายในหมวดสินค้าบริโภคที่ไม่คงทน (Non-durable Good) เช่น อาหาร เครื่องดื่ม ยารักษาโรค น้ำมันเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 31.0 ของจำนวนเงินที่ได้รับในไตรมาสที่ได้รับเงิน และมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในภาพรวมประมาณร้อยละ 50.0 - 90.0 ของเงินโอนในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ MPC ภาพรวมของประเทศจากมาตรการดังกล่าวเฉลี่ยอยู่ที่ 0.57 เท่า และเป็น MPC ของสินค้าไม่คงทน (Non-durable Good) เช่น อาหาร เครื่องดื่ม ยารักษาโรค และน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ที่ 0.21 เท่า อย่างไรก็ดี พฤติกรรมการใช้จ่ายยังแตกต่างกันระหว่างครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยและครัวเรือนที่มีอายุมากมีการใช้จ่ายสูงกว่ากลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า MPC จากเงินโอนมีความแตกต่างกันระหว่างครัวเรือน และมีแนวโน้มสูงกว่าสำหรับครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง ข้อค้นพบนี้สนับสนุนบทบาทของมาตรการโอนรายได้ในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายที่สามารถช่วยพยุงการบริโภคของครัวเรือน โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวลง

ในช่วงที่ผ่านมา งานศึกษาต่าง ๆ จะประเมินผลตัวคูณเงินโอนภาครัฐในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ โดยงานศึกษาของ Giambattista และ Pennings (2017) ใช้แบบจำลอง DSGE ประเมินผลกระทบของเงินโอนภาครัฐต่อเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมาย The 2009 American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) พ.ศ. 2552 ที่มีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รักษาการจ้างงาน พยุงรายได้ ลดภาระค่าครองชีพ และลงทุนเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลก พ.ศ. 2552 ถ้ามีการโอนเงินมุ่งเป้าไปยังครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง (Financially Constrained Household) เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ของ GDP เพียงครั้งเดียวจะส่งผลให้มูลค่าปัจจุบัน GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.9 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มูลค่าปัจจุบันของตัวคูณเงินโอนภาครัฐมีค่าเท่ากับ 0.9 เท่า อย่างไรก็ดี ในระยะยาวตัวคูณของเงินโอนที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มดังกล่าวจะลดลงมาอยู่ที่ประมาณ 0.3 เท่า อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถานการณ์ที่มีดอกเบี้ย ZLB เป็นระยะเวลา 5 ปี ตัวคูณของเงินโอนแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1.3 เท่าสำหรับมาตรการแบบครั้งเดียว และ 1.7 เท่า สำหรับมาตรการที่มีความต่อเนื่อง ซึ่งสูงกว่าตัวคูณการบริโภคภาครัฐจะอยู่ที่ประมาณ 1.3 ในทั้งสองกรณี ทั้งนี้ แม้ว่าเงินโอนแบบมุ่งเป้ากลุ่มเป้าหมายจะสามารถกระตุ้นอุปสงค์มวลรวม ได้ในระดับใกล้เคียงกับการใช้จ่ายภาครัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับมีแนวโน้มทำให้อุปทานรวมลดลงมากกว่า โดยเฉพาะในระยะต่อมา เนื่องจากครัวเรือนที่ได้รับเงินโอนอาจมีแรงจูงใจในการทำงานลดลง ส่งผลให้ปริมาณแรงงานที่เสนอขายในระบบเศรษฐกิจลดลงตามไปด้วย

ขณะเดียวกันงานศึกษาของ Bayer et al. (2023) ได้ใช้แบบจำลอง DSGE เช่นกันในการประเมินผลตัวคูณเงินโอนของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยในช่วงปี พ.ศ. 2563

ประเทศสหรัฐฯ ได้มีกฎหมาย Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act หรือ CARES Act (2020) วงเงิน 2.2 ล้านล้านดอลลาร์ฯ เพื่อบรรเทาผลกระทบของครัวเรือน ชดเชยการว่างงาน รวมทั้งช่วยเหลือภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบและจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ ประมาณ 1 ใน 4 ของวงเงินทั้งหมดเป็นวงเงินให้แก่ภาคครัวเรือน ผลการศึกษาพบว่า เงินโอนดังกล่าวช่วยลดการหดตัวของผลผลิต (Output Loss) จากวิกฤติการแพร่ระบาดได้ประมาณร้อยละ 2 ขณะเดียวกันตัวคูณเงินโอนภาครัฐอยู่ที่ 0.5 เท่า ซึ่งต่ำกว่างานศึกษาของ Giambattista and Pennings (2017) ที่ประเมินตัวคูณเงินโอนภาครัฐในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลก พ.ศ. 2552 และช่วง ZLB เป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นว่าประสิทธิผลของมาตรการเงินโอนขึ้นอยู่กับทั้งการออกแบบนโยบายแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) และลักษณะของความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยในกรณีของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งมีข้อจำกัดด้านอุปทานและความไม่แน่นอนสูง ประสิทธิผลของเงินโอนในการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงต่ำกว่ากรณีวิกฤติการเงินโลก แม้จะอยู่ภายใต้ภาวะอัตราดอกเบี้ยใกล้ศูนย์เช่นเดียวกัน

ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา เงินโอนภาครัฐที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย ทั้งมิติบุคคลและมิติเชิงพื้นที่ จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้สูง โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มเป้าหมายครัวเรือนรายได้น้อยที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่องและมี MPC สูง ทำให้เม็ดเงินที่ได้รับถูกนำไปใช้จ่ายได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งเมื่อเศรษฐกิจท้องถิ่นมีลักษณะกึ่งปิด ที่กล่าวคือ สินค้าและบริการส่วนใหญ่สามารถจัดหาได้ภายในพื้นที่ รายจ่ายของครัวเรือนจะหมุนเวียนต่อเป็นรายได้ของร้านค้า ผู้ให้บริการ และแรงงานในท้องถิ่น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องผ่านช่องทางอุปสงค์ ทั้งนี้ งานศึกษาของ Gerard et al. (2021) ได้ศึกษาโครงการ Bolsa Família ซึ่งเป็นโครงการโอนเงินสวัสดิการแบบมีเงื่อนไขขนาดใหญ่ของบราซิล เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนยากจนและยากจนที่สุด ผ่านการโอนเงินอุดหนุนรายเดือนโดยตรงแก่ครัวเรือน ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ เช่น เด็กต้องเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอและได้รับวัคซีนตามเกณฑ์ เพื่อบรรเทาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 โครงการได้รับการปรับปรุงให้ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยได้มากขึ้นและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสวัสดิการ ผลการศึกษาพบว่า โครงการดังกล่าวช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีค่าตัวคูณของเงินโอนภาครัฐเฉลี่ยประมาณ 1.49 เท่า อย่างไรก็ดี ขนาดของผลคูณดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การรั่วไหลของรายจ่ายออกนอกพื้นที่ ข้อจำกัดด้านอุปทาน และโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น อย่างไรก็ดี งานศึกษาของ Millán et al. (2019) ชี้ว่าเงินโอนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Transfers) นอกจากจะช่วยเพิ่มการบริโภคในระยะสั้นแล้ว ยังเอื้อต่อการสะสมทุนมนุษย์ผ่านการเพิ่มการเข้าเรียนและการพัฒนาสุขภาพ ซึ่งอาจส่งผลบวกต่อศักยภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว

สำหรับกรณีของประเทศไทย งานศึกษาของ ณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์ (2564) ที่ใช้แนวคิดการคำนวณตัวคูณทางการคลังจากการวัด GDP ด้านรายจ่าย ที่กำหนดให้ GDP = C + I +G + X - M โดยเมื่อภาครัฐเพิ่มการใช้จ่ายในปัจจุบัน จะส่งผลให้ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคและ GDP เพิ่มขึ้นในรอบที่ 1 ทั้งนี้ การที่ GDP เพิ่มขึ้นในรอบที่ 1 จะผลักดันให้ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคเปลี่ยนแปลงไป และ GDP เพิ่มอีกครั้งในรอบที่ 2 โดยสถานการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ GDP เพิ่มอีกครั้งในรอบที่ 3 และรอบต่อมาตามลำดับ โดย GDP จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจนกระทั่งไม่เพิ่มขึ้นอีกต่อไป ดังนั้น ผลกระทบรวมที่เกิดขึ้นกับ GDP ในทุกรอบ จึงสามารถนำมาคำนวณตัวคูณทางการคลังของการใช้จ่ายของภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ ผลการศึกษาพบว่า ตัวคูณทางการคลังมีความแตกต่างกันตามกลุ่มเป้าหมาย หากรัฐบาลจ่ายเงินโอนให้กับประชาชนทั่วไปจะมีตัวคูณเงินโอนเท่ากับ 0.95 แต่หากโอนเงินให้เฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยตัวคูณจะเพิ่มขึ้นถึง 1.36 ผลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ระบุว่า มาตรการการคลัง

ที่มุ่งเป้าไปยังครัวเรือนรายได้น้อยมีแนวโน้มก่อให้เกิดแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจสูงกว่า เนื่องจากครัวเรือนกลุ่มนี้มี MPC สูงกว่า อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบดังกล่าวควรตีความด้วยความระมัดระวัง เนื่องจาก วิธีการศึกษายังค่อนข้างเป็นการประมาณการอย่างง่าย และมิได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญอื่น ๆ เช่น อัตราแลกเปลี่ยน ระดับหนี้สาธารณะ และภาวะตลาดแรงงาน เป็นต้นซึ่งอาจทำให้ค่าตัวคูณที่ประเมินได้สูงกว่าที่เกิดขึ้นจริง

นอกจากนี้ งานศึกษาของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2565) ได้ประเมินผลการดำเนินโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 จำนวน 19 โครงการ โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Computable General Equilibrium Model: Dynamic CGE Model) บนพื้นฐานข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table: I-O Table) จำนวน 180 สาขาการผลิต อ้างอิงข้อมูลปี พ.ศ. 2558

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินโครงการทั้ง 19 โครงการสามารถเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) ได้สูงกว่ากรณีฐาน ซึ่งเป็นกรณีที่มีการระบาดของ COVID-19 แต่ไม่มีมาตรการช่วยเหลือ รวมทั้งสิ้น 171,741.5 ล้านบาท และทำให้อัตราการขยายตัวของ Real GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.36 ทั้งนี้ กลุ่มโครงการเงินโอนเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายเป็นกลุ่มโครงการที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้มากที่สุดเมื่อเทียบกับกรณีไม่มีโครงการ โดยเพิ่มขึ้น 146,189.33 ล้านบาท ขณะที่เมื่อพิจารณาเป็นรายโครงการ พบว่า โครงการคนละครึ่งเป็นโครงการที่ช่วยเพิ่ม Real GDP ได้มากที่สุด คิดเป็น 55,086.9 ล้านบาท นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลของตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) พบว่า โครงการคนละครึ่งมีค่าตัวคูณทางการคลังประมาณ 0.44 เท่า กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดฯ ผ่านโครงการดังกล่าวจำนวน 1 บาท สามารถสร้าง Real GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 0.44 บาท

สำหรับผลด้านการกระจายรายได้ พบว่า โครงการเงินโอนเพื่อเยียวยาหรือกระตุ้นการใช้จ่ายส่งผลเชิงบวกต่อกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดมากที่สุด โดยทำให้รายได้ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.88 เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาภาพรวมผ่านค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Index) พบว่า ค่า Gini Index ลดลงเพียงเล็กน้อยจาก 0.4503 เป็น 0.4475 สะท้อนว่า แม้มาตรการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ได้จริง แต่ผลกระทบยังอยู่ในระดับจำกัด เนื่องจากเป็นมาตรการช่วยเหลือระยะสั้น ซึ่งยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ในภาพรวมได้อย่างมีนัยสำคัญ

กล่าวโดยสรุป ขนาดและประสิทธิผลของตัวคูณเงินโอนภาครัฐขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ทั้งแนวโน้มการบริโภคส่วนเพิ่ม (MPC) ของครัวเรือน การออกแบบมาตรการให้มุ่งเป้าไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง ตลอดจนภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงที่ดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่อัตราดอกเบี้ยนโยบายอยู่ในระดับต่ำและนโยบายการเงินมีข้อจำกัด เงินโอนภาครัฐมักให้ผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ทั้งนี้ ผลดังกล่าวจะยิ่งชัดเจนเมื่อครัวเรือนนำเงินโอนไปใช้ในการบริโภคสินค้าไม่คงทน ซึ่งสามารถส่งผ่านไปสู่อุปสงค์มวลรวมได้ค่อนข้างรวดเร็ว

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับตัวคูณทางการคลัง พบว่า ขนาดและประสิทธิผลของตัวคูณแตกต่างกันตามลักษณะของเครื่องมือทางการคลัง โดยตัวคูณภาษีเหมาะสำหรับการวิเคราะห์ผลของการปฏิรูปภาษีต่อการกระจายรายได้ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ ขณะที่ตัวคูณการลงทุนภาครัฐเหมาะสำหรับการประเมินผลต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากการลงทุนภาครัฐช่วยเพิ่มทุนสาธารณะและยกระดับผลิตภาพของประเทศ ส่วนตัวคูณรายจ่ายเพื่อการบริโภคภาครัฐเหมาะสำหรับ

การประเมินผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ขณะที่ตัวคูณเงินโอนภาครัฐมักมีประสิทธิผลสูงเมื่อมาตรการดังกล่าวได้รับการออกแบบให้มุ่งเป้าไปยังกลุ่มเป้าหมายที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่องหรือมีรายได้น้อย โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวหรืออัตราดอกเบี้ยนโยบายอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ สรุปตัวคูณทางการคลังระยะสั้นตามประเภทจากงานศึกษาของ Batini et al. (2014) ดังตารางที่ 2.5 ตารางที่ 2.6 และตารางที่ 2.7

ตารางที่ 2.5 สรุปตัวคูณทางการคลังระยะสั้นตามประเภทเครื่องมือทางการคลัง

หน่วย: เท่า

ประเทศ	งานศึกษา	ตัวคูณรายจ่ายภาครัฐ	ตัวคูณภาษี/รายได้	หมายเหตุ
อาร์เจนตินา	Años-Casero et al. (2010)	0	0	
บัลแกเรีย	Muir and Weber (2013)	0.2	0.4	
จีน	Wang and Wen (2013)	1.7/2.8	N/A	ตัวคูณการบริโภคภาครัฐ
คอสตาริกา	Estevão and Samake (2013)	0.2	0	
โครเอเชีย	Simovic and Deskar-Škrbić (2013)	0.8	0.6	ฐานข้อมูลรัฐบาลกลาง
สาธารณรัฐโดมินิกัน	Estevão and Samake (2013)	0.1	0	
เอลซัลวาดอร์	Estevão and Samake (2013)	0.2	0	
กัวเตมาลา	Estevão and Samake (2013)	0.3	0	
ฮอนดูรัส	Estevão and Samake (2013)	0.3	0	
อินโดนิเซีย	Tang et al. (2010)	-0.3	0.4	ค่าเฉลี่ยจากแบบจำลอง VAR
มาเลเซีย	Tang et al. (2010)	0.2	0.4	ค่าเฉลี่ยจากแบบจำลอง VAR
มาเลเซีย	Rafiq and Zeufack (2012)	2.7 / 2	0.1/0.2	ค่าตัวคูณสูงสุด (Peak Multiplier) ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวลง
นิการากัว	Estevão and Samake (2013)	0.1	0	

ประเทศ	งานศึกษา	ตัวคูณรายจ่ายภาครัฐ	ตัวคูณภาษี/รายได้	หมายเหตุ
ปานามา	Estevão and Samake (2013)	0.5	0	
เปรู	Años-Casero et al. (2010)	0	0	
ฟิลิปปินส์	Tang et al. (2010)	0.4	0.1	ค่าเฉลี่ยจากแบบจำลอง VAR
โรมาเนีย	Stojan (2012)	0.5	0.9	
ซาอุดิอาระเบีย	Espinoza and Senhadji (2011)	0.3	N/A	ประเมิน GDP ที่ไม่รวมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ
สิงคโปร์	Tang et al. (2010)	-0.2	0.5	ค่าเฉลี่ยจากแบบจำลอง VAR
แอฟริกาใต้	Jooste (2012)	0.3	0.7	
ไทย	Tang et al. (2010)	-0.4	1.0	ค่าเฉลี่ยจากแบบจำลอง VAR
กลุ่มประเทศแคริบเบียนตะวันออก	Gonzales-Garcia et al. (2013)	0.2	0	ข้อมูลแบบ Panel ที่ครอบคลุมมิติประเทศและระยะเวลา
กลุ่มประเทศรอบอ่าวอาหรับ	Espinoza and Senhadji (2011)	0.3	N/A	ข้อมูลแบบ Panel ที่ครอบคลุมมิติประเทศและระยะเวลา โดยประเมิน GDP ที่ไม่รวมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ
กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่	Ilzetzki (2011)	0.2	0.3	ข้อมูลแบบ Panel ที่ครอบคลุมมิติประเทศและระยะเวลา โดยใช้ข้อมูล 17 ประเทศตลาดเกิดใหม่
กลุ่มประเทศรายได้ต่ำ	Kraay (2012)	0.5	N/A	ตัวคูณการลงทุนภาครัฐ โดยใช้ข้อมูล 29 ประเทศรายได้ต่ำ

ที่มา: Batini et al. (2014)

หมายเหตุ: N/A = ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 2.6 สรุปตัวคูณทางการคลังระยะสั้นตามประเภทวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle)

หน่วย: เท่า

งานศึกษา	ประเทศ	ระยะเวลา	ตัวคูณรายจ่ายภาครัฐ		ตัวคูณภาษี/รายได้	
			ช่วงขยายตัว	ช่วงถดถอย	ช่วงขยายตัว	ช่วงถดถอย
Auerbach and Gorodnichenko (2012a)	สหรัฐฯ	6 ไตรมาส	0	1.7	N/A	N/A
Auerbach and Gorodnichenko (2012b)	OECD	1 ปี	−0.2	0.5	N/A	N/A
Auerbach and Gorodnichenko (2014)	ญี่ปุ่น	4 ไตรมาส	1	2.4	N/A	N/A
Batini et al. (2012)	สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น	4 ไตรมาส	0.82	2.08	−0.08	0.08
Baum et al. (2012)	กลุ่มประเทศ G7 ยกเว้นอิตาลี	4 ไตรมาส	0.72	1.22	−0.04	0.35
Canzoneri et al. (2012)	สหรัฐฯ	ช่วงไตรมาสที่ดำเนินการ	0.89	2.25	N/A	N/A
Hernandez de Cos and Moral-Benito (2013)	สเปน	4 ไตรมาส	0.6	1.3	N/A	N/A
Owyang et al. (2013)	สหรัฐฯ	2 ปี	0.7	0.8	N/A	N/A
Owyang et al. (2013)	แคนาดา	2 ปี	0.4	1.6	N/A	N/A

ที่มา: Batini et al. (2014)

หมายเหตุ: N/A = ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 2.7 สรุปตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐในช่วงที่ดอกเบี้ยนโยบายอยู่ในระดับต่ำ (Zero Interest Lower Bound - ZLB) ของประเทศสหรัฐฯ

หน่วย: เท่า

งานศึกษา	ไม่มี ZLB	มี ZLB	หมายเหตุ
Christiano et al. (2011)	1.1	3.7	ภายใต้สมมติฐานว่าการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายภาครัฐเป็นมาตรการชั่วคราวและเริ่มดำเนินการในช่วงที่ ZLB เริ่มมีผล หากการดำเนินนโยบายการคลังล่าช้าออกไป 1 ช่วงเวลา ตัวคูณทางการคลังจะลดลงเหลือประมาณ 1.5 เท่า
Eggertson (2010)	0.5	2.3	การเพิ่มของรายจ่ายภาครัฐชั่วคราว
Erceg and Linde (2010)	1.0	4.0	ภายใต้สมมติฐานว่ารัฐบาลดำเนินมาตรการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐแบบชั่วคราวที่ร้อยละ 1 ของ GDP และเศรษฐกิจติดอยู่ในภาวะ ZLB เป็นเวลา 8 ไตรมาส ตัวคูณทางการคลังมีค่าเท่ากับ 4 เท่า อย่างไรก็ดี ขนาดของตัวคูณดังกล่าวไม่ได้คงที่ หากรัฐบาลเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในขนาดที่สูงขึ้น ตัวคูณทางการคลังจะลดลง เนื่องจากแรงกระตุ้นทางการคลังช่วยให้เศรษฐกิจหลุดพ้นจากภาวะ ZLB ได้เร็วขึ้น ส่งผลให้ช่วงเวลาที่นโยบายการเงินถูกจำกัดสั้นลง ตัวอย่างเช่น หากมีการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐมากกว่าร้อยละ 3.5 ของ GDP ตัวคูณทางการคลังจะลดลงเหลือประมาณ 1.5 เท่า ในตรงกันข้าม หากรัฐบาลลดรายจ่ายภาครัฐ ระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ภายใต้ภาวะ ZLB จะยาวนานขึ้น และอาจทำให้ตัวคูณทางการคลังสูงขึ้นได้ เช่น การลดรายจ่ายลงร้อยละ 1 ของ GDP อาจสัมพันธ์กับตัวคูณทางการคลังที่สูงถึง 6 เท่า

ที่มา: Batini et al. (2014)

บทที่ 3
กรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค

ในทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศมีความเชื่อมโยงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ความผันผวนของปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้หลายประการของประเทศหนึ่ง ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังเศรษฐกิจของอีกหลายประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์และติดตามภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงต้องอาศัยทักษะความรู้และความเข้าใจพื้นฐานของข้อมูลที่แตกต่างกัน เพื่อนำข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกันนี้มาใช้ในการประเมินภาพรวมและแนวโน้มเศรษฐกิจ รวมถึงปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

ดังนั้น การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคจึงไม่สามารถพิจารณาตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งอย่างแยกส่วนได้ แต่จำเป็นต้องทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐบาล ภาคการเงิน และภาคต่างประเทศ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรหนึ่งสามารถส่งผลต่อเนื่องไปยังตัวแปรอื่นผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การบริโภค การลงทุน การจ้างงาน ระดับราคา การนำเข้า และการส่งออก เป็นต้น

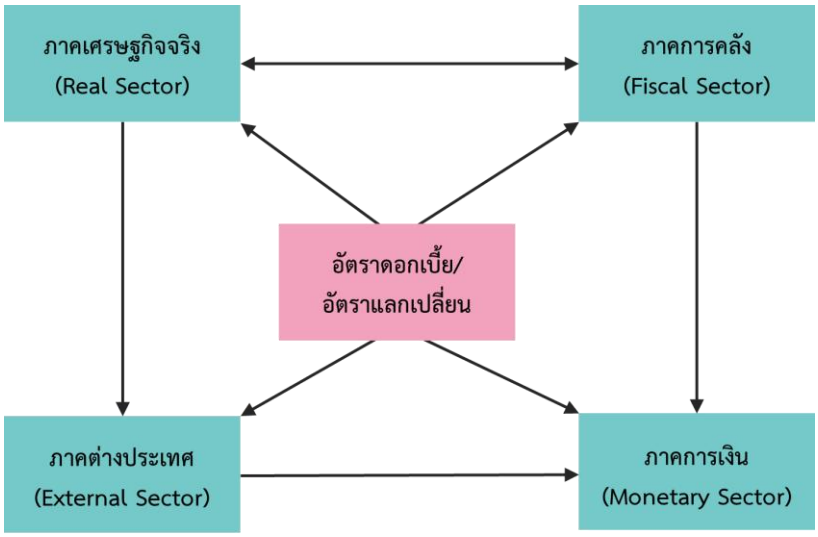
ในบทที่ 3 กรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค จะนำเสนอเครื่องมือสำคัญสำหรับการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากอธิบายความเชื่อมโยงของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจกลไกการส่งผ่านในระบบเศรษฐกิจ จากนั้นจะกล่าวถึงตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) ซึ่งใช้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิต และผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ลำดับถัดไปจะนำเสนอแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE) ซึ่งประยุกต์สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายหรือแรงกระแทกทางเศรษฐกิจต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และท้ายที่สุดจะกล่าวถึงแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model: DSGE) ซึ่งเน้นพฤติกรรมของตัวแทนทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจข้ามเวลา และความไม่แน่นอน

โดยสรุป บทที่ 3 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวางพื้นฐานแนวคิดและเครื่องมือเชิงวิเคราะห์ที่จำเป็นต่อการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคอย่างเป็นระบบ เพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจ การประเมินทางเลือกเชิงนโยบาย และการออกแบบมาตรการภาครัฐให้เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอนาคต

3.1 แนวคิดความเชื่อมโยงของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศมีความเชื่อมโยงและมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความผันผวนของปัจจัยภายนอกที่ประเทศหนึ่งไม่สามารถควบคุมได้ อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบเศรษฐกิจของประเทศอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์และติดตามภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลเศรษฐกิจในหลายมิติ ตลอดจนความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูลจากภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อประเมินภาพรวม แนวโน้ม และปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลต่อเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ในการศึกษาเศรษฐกิจมหภาคโดยรวม นักเศรษฐศาสตร์มักใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP เป็นเครื่องมือสำคัญในการวัดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัว การชะลอตัว หรือการหดตัวของเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จากกรอบแนวคิดจาก Financial Programming Framework ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างภาคเศรษฐกิจหลัก ได้แก่ 1) ภาคเศรษฐกิจจริง 2) ภาคการคลัง 3) ภาคการเงิน และ 4) ภาคต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดแสดงในภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 ความเชื่อมโยงของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค

ที่มา: ปรับปรุงจาก Financial Programing Framework ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (1996)

การดำเนินนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเศรษฐกิจในต่างประเทศ สามารถส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจหนึ่ง และถ่ายทอดผลกระทบต่อเนื่องไปยังภาคเศรษฐกิจอื่นผ่านกลไกความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น หากธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดเพื่อลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อและชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจด้วยการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมของภาคเอกชนสูงขึ้น ทำให้การขยายกิจการและการลงทุนใหม่มีแนวโน้มลดลงขณะเดียวกัน อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นยังอาจเพิ่มภาระการชำระดอกเบี้ยของภาครัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่ภาครัฐมีการกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ส่งผลให้พื้นที่ทางการคลังสำหรับการบริโภคและการลงทุนภาครัฐลดลง ผลกระทบดังกล่าวจะส่งผ่านไปยังภาคเศรษฐกิจจริง ผ่านการลดลงของอุปสงค์รวม การลงทุน และการผลิต ซึ่งในที่สุดอาจทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศชะลอตัวลง

นอกจากนี้ การปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศอาจดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศให้ไหลเข้าสู่ประเทศมากขึ้น เนื่องจากอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนสูงขึ้นเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ภายใต้กลไกดังกล่าว ค่าเงินภายในประเทศมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้น (Appreciation) ซึ่งอาจส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าส่งออกลดลง และทำให้การนำเข้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกัน เงินทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้าสู่ประเทศจะสะท้อนอยู่ในดุลการชำระเงิน (Balance of Payment) โดยเฉพาะในบัญชีการเงิน และอาจส่งผลต่อระบบการเงินภายในประเทศผ่านการเปลี่ยนแปลงของเงินสำรองระหว่างประเทศ สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ และฐานเงินของธนาคารกลาง ทั้งนี้ ผลกระทบ

ดังกล่าวจะเกิดขึ้นชัดเจนในกรณีที่ธนาคารกลางเข้าแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อดูแลเสถียรภาพของค่าเงิน

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภาคเศรษฐกิจหลักทั้ง 4 ภาค มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจในภาคหนึ่งสามารถส่งผลต่อภาคอื่นได้ผ่านหลายช่องทาง ทั้งด้านอุปสงค์ การเงิน การคลัง อัตราแลกเปลี่ยน และดุลการชำระเงิน ดังนั้น การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคจึงจำเป็นต้องพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างภาคเศรษฐกิจเหล่านี้ควบคู่กัน เพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบของนโยบายและความเสี่ยงทางเศรษฐกิจได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

3.2 ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table)

ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสาขาการผลิตภายในระบบเศรษฐกิจ แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบโดย Wassily W. Leontief ซึ่งมีพื้นฐานต่อยอดมาจากแนวคิดของ Francois Quesnay และ Leon Walras ตารางดังกล่าวใช้แสดงการไหลเวียนของสินค้าและบริการระหว่างสาขาการผลิตต่าง ๆ ทั้งในฐานะผลผลิตของสาขาหนึ่งและปัจจัยการผลิตขั้นกลางของอีกสาขาหนึ่ง ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งอย่างเป็นระบบ

โดยทั่วไป ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจะจัดแบ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็นหมวดหมู่ตามประเภทสาขาการผลิต อาทิ 180 สาขาการผลิต เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าสาขาการผลิตใดมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ใช้ปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่น และสาขาการผลิตใดมีบทบาทในฐานะผู้ส่งมอบผลผลิตให้แก่สาขาอื่นในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตารางดังกล่าวสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตได้ใน 2 มิติหลัก ได้แก่ ความเชื่อมโยงไปข้างหลังของการผลิต และความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของการผลิต ซึ่งช่วยสะท้อนโครงสร้างห่วงโซ่การผลิตทั้งในด้านต้นน้ำและปลายน้ำของระบบเศรษฐกิจ รายละเอียดดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการผลิตและการกระจายผลผลิต

สาขาการผลิต (180x180)	001 002 ... 018 สินค้าขั้นกลางในการผลิต				อุปสงค์ขั้นสุดท้าย (F)	ผลผลิตรวม (X)
สินค้าขั้นกลางในการผลิต						
001 การทำนา	X_{11}	X_{12}	...	X_{1n}	F_1	X_1
002 การปลูกข้าวโพด	X_{21}	X_{22}	...	X_{2n}	F_2	X_2
...	.	X_{1j}			.	.
180 การผลิตอื่น ๆ	X_{n1}	X_{n2}	...	X_{nn}	F_n	X_n
ปัจจัยการผลิตเบื้องต้น (มูลค่าเพิ่ม)	V_n	V_2	...	V_n		
ผลผลิตรวม (X)	X_1	X_2	...	X_n		

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตในมิติของแถว (Row) จะพบว่า แถวของตารางแสดงการกระจายผลผลิตของแต่ละสาขาการผลิตไปยังสาขาการผลิตอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลาง รวมทั้งกระจายไปยังอุปสงค์ขั้นสุดท้าย เช่น รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน รายจ่าย

เพื่อการบริโภคของภาครัฐ การสะสมทุน การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงเหลือ และการส่งออกสุทธิ เป็นต้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถเขียนในรูปสมการที่ 3.1 ดังนี้

$$X_i = \sum_{j=1}^{n} x_{ij} + F_i; i = 1, \dots, n \tag{3.1}$$

โดยที่

x_{ij} คือ มูลค่าผลผลิตของสาขาการผลิต i ที่ถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลางของสาขาการผลิต j

X_i คือ มูลค่าผลผลิตรวมของสาขาการผลิต i

F_i คือ อุปสงค์ขั้นสุดท้ายที่มีต่อผลผลิตของสาขาการผลิต i

ในทางกลับกัน เมื่อพิจารณาโครงสร้างของตารางในมิติของสดมภ์ (Column) จะพบว่าสดมภ์ของตารางสะท้อนโครงสร้างการใช้ปัจจัยการผลิตของแต่ละสาขาการผลิต กล่าวคือ แสดงให้เห็นว่าสาขาการผลิตหนึ่งต้องอาศัยปัจจัยการผลิตขั้นกลางจากสาขาการผลิตอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยปัจจัยการผลิตขั้นต้นหรือมูลค่าเพิ่ม เช่น แรงงาน ทุน และที่ดิน เป็นต้น มากน้อยเพียงใดในการผลิตสินค้าและบริการของตนเอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถเขียนในรูปสมการที่ 3.2 ดังนี้

$$X_j = \sum_{i=1}^{n} x_{ij} + V_j; j = 1, \dots, n \tag{3.2}$$

โดยที่

x_{ij} คือ มูลค่าผลผลิตของสาขาการผลิต i ที่ถูกใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลางในการผลิตของสาขาการผลิต j

X_j คือ มูลค่าผลผลิตรวมของสาขาการผลิต j

V_j คือ มูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิต j

ภายใต้สมมติฐานพื้นฐานของแบบจำลองปัจจัยการผลิตและผลผลิต กำหนดให้การใช้ปัจจัยการผลิตขั้นกลางมีสัดส่วนคงที่ต่อมูลค่าผลผลิตรวมของแต่ละสาขาการผลิต ดังนั้น จึงสามารถคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิตทางตรง หรือค่าสัมประสิทธิ์ทางเทคนิค ได้จากสัดส่วนของมูลค่าปัจจัยการผลิตขั้นกลางต่อผลผลิตรวมของสาขาการผลิตที่ใช้ปัจจัยนั้น ดังนี้

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_j} \tag{3.3}$$

โดยที่

a_{ij} คือ ค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิตทางตรง ซึ่งแสดงว่าสาขาการผลิต j ต้องใช้ผลผลิตจากสาขาการผลิต i เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลางในสัดส่วนเท่าใดต่อผลผลิตรวม 1 หน่วยของสาขาการผลิต j

จากความสัมพันธ์ดังกล่าว สามารถเขียนให้อยู่ในรูปเมทริกซ์ได้ดังนี้

$$X = AX + F \tag{3.4}$$

หรือ

$$X = (I - A)^{-1}F \tag{3.5}$$

โดยที่

X คือ เวกเตอร์ของผลผลิตรวมของแต่ละสาขาการผลิต

A คือ เมทริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิตทางตรง

F คือ เวกเตอร์ของอุปสงค์ขั้นสุดท้าย (Final Demand)

I คือ เมทริกซ์เอกลักษณ์ (Identity Matrix)

$(I - A)^{-1}$ คือ เมทริกซ์ผกผัน Leontief ซึ่งเป็นเมทริกซ์ที่ใช้วัดผลกระทบรวมทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ขั้นสุดท้ายที่มีต่อผลผลิตของสาขาการผลิตต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากอุปสงค์ขั้นสุดท้ายของสาขาการผลิตหนึ่งเพิ่มขึ้น 1 หน่วย เมทริกซ์ดังกล่าวจะสะท้อนว่าการผลิตของสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานจะต้องขยายตัวรวมกันเป็นมูลค่าเท่าใด

ทั้งนี้ สามารถแสดงเมทริกซ์ผกผัน Leontief ได้ดังนี้

$$L = (I - A)^{-1} \tag{3.6}$$

จากเมทริกซ์ผกผัน Leontief สามารถคำนวณค่าความเชื่อมโยงไปข้างหลังของการผลิต (Backward Linkage) ได้จากผลรวมตามสดมภ์ของเมทริกซ์ดังกล่าว ดังนี้

$$BL_j = \sum_{i=1}^{n} L_{ij} \tag{3.7}$$

โดยที่

BL_j คือ ค่าความเชื่อมโยงไปข้างหลังของสาขาการผลิต j

ค่าดังกล่าวสะท้อนว่า หากอุปสงค์ขั้นสุดท้ายของสาขาการผลิต j เพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะก่อให้เกิดความต้องการใช้ปัจจัยการผลิตจากสาขาต้นน้ำอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ทั้งในลักษณะผลกระทบทางตรงและผลกระทบทางอ้อม กล่าวอีกนัยหนึ่ง สาขาการผลิตที่มีค่าความเชื่อมโยงไปข้างหลังสูงย่อมเป็นสาขาที่มีความสามารถในการกระตุ้นการผลิตของสาขาต้นน้ำในระบบเศรษฐกิจได้มาก

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบค่าความเชื่อมโยงไปข้างหลังระหว่างสาขาการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม สามารถคำนวณ**ดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage Index)** ได้ดังนี้

$$NBL_j = \frac{B_j}{\frac{1}{n}\sum_{j=1}^{n} BL_j} \quad (3.8)$$

โดยที่

NBL_j คือ ดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลังที่ปรับมาตรฐานแล้วของสาขาการผลิต j

หากค่าดัชนีดังกล่าวมีค่ามากกว่า 1 หมายความว่า สาขาการผลิตนั้นมีความเชื่อมโยงไปข้างหลังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจ หรือกล่าวได้ว่าเป็นสาขาที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นอุปสงค์ต่อปัจจัยการผลิตจากสาขาต้นน้ำ ในทางตรงกันข้าม หากค่าดัชนีมีค่าน้อยกว่า 1 หมายความว่าสาขาการผลิตดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปข้างหลังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจ

นอกจากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงไปข้างหลังแล้ว ยังสามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของการผลิต (Forward Linkage) เพื่อพิจารณาบทบาทของสาขาการผลิตในฐานะผู้ส่งมอบผลผลิตให้แก่สาขาปลายน้ำ โดยการวิเคราะห์ในส่วนนี้อาศัยแนวคิดของ Ghosh (1958) ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายผลผลิตของสาขาการผลิตหนึ่งไปยังสาขาการผลิตอื่น ๆ ที่ใช้ผลผลิตดังกล่าวเป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลาง

การคำนวณความเชื่อมโยงไปข้างหน้าตามแนวคิดของ Ghosh จะใช้ค่าสัมประสิทธิ์การกระจายผลผลิต ซึ่งคำนวณจากสัดส่วนของมูลค่าผลผลิตของสาขาการผลิต i ที่ส่งไปยังสาขาการผลิต j ต่อผลผลิตรวมของสาขาการผลิต i ดังนี้

$$g_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_i} \quad (3.9)$$

โดยที่

g_{ij} คือ ค่าสัมประสิทธิ์การกระจายผลผลิตจากสาขาการผลิต i ไปยังสาขาการผลิต j

x_{ij} คือ มูลค่าผลผลิตของสาขาการผลิต i ที่ถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลางของสาขาการผลิต j

X_i คือ มูลค่าผลผลิตรวมของสาขาการผลิต i

ภายใต้แนวคิดของ Ghosh การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยการผลิตขั้นต้นหรือมูลค่าเพิ่ม อาทิ แรงงาน ทุน หรือทรัพยากรการผลิตอื่น ๆ จะส่งผลต่อความสามารถในการผลิตของแต่ละสาขา และทำให้เกิดการกระจายผลผลิตต่อไปยังสาขาปลายน้ำในระบบเศรษฐกิจ แนวคิดดังกล่าวจึงแตกต่างจากแนวคิดของ Leontief ซึ่งให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ขั้นสุดท้ายในฐานะปัจจัยภายนอกที่กระตุ้นการผลิต

ความสัมพันธ์ตามแนวคิดของ Ghosh สามารถเขียนในรูปเมทริกซ์ได้ดังนี้

$$X = GX + V \quad (3.10)$$

หรือ

$$X = (I - G)^{-1}V \quad (3.11)$$

โดยที่

X คือ เวกเตอร์ของผลผลิตรวมของแต่ละสาขาการผลิต

G คือ เมทริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์การกระจายผลผลิต

V คือ เวกเตอร์ของมูลค่าเพิ่ม (Value Added)

I คือ เมทริกซ์เอกลักษณ์ (Identity Matrix)

$(I-G)^{-1}$ คือ เมทริกซ์ผกผันตามแนวคิดของ Ghosh ซึ่งใช้วัดผลกระทบความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของการผลิต

จากเมทริกซ์ผกผันดังกล่าว สามารถคำนวณค่าความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของการผลิต (Forward Linkage) ได้จากผลรวมตามแถวของเมทริกซ์ผกผันตามแนวคิดของ Ghosh ดังนี้

$$FL_i = \sum_{j=1}^{n} G_{ij} \tag{3.12}$$

โดยที่

FL_i คือ ค่าความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของสาขาการผลิต i

G_{ij} คือ สมาชิกของเมทริกซ์ผกผันตามแนวคิดของ Ghosh

ทั้งนี้ ค่าความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของการผลิตสะท้อนว่า หากสาขาการผลิต i มีผลผลิตเพิ่มขึ้น จะสามารถส่งต่อผลผลิตดังกล่าวไปเป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลางให้แก่สาขาการผลิตปลายน้ำอื่น ๆ ได้มากน้อยเพียงใด สาขาการผลิตที่มีค่าความเชื่อมโยงไปข้างหน้าสูงจึงเป็นสาขาที่มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้สนับสนุนการผลิตของสาขาปลายน้ำ และอาจถือเป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อการขยายตัวของห่วงโซ่การผลิตในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบค่าความเชื่อมโยงไปข้างหน้าระหว่างสาขาการผลิตต่าง ๆ ได้ สามารถคำนวณดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage Index) ได้ดังนี้

$$NFL_i = \frac{FL_i}{\frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} FL_i} \tag{3.13}$$

โดยที่

NF_i คือ ดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหน้าที่ปรับมาตรฐานแล้วของสาขาการผลิต i

หากค่าดัชนีดังกล่าวมีค่ามากกว่า 1 หมายความว่า สาขาการผลิตนั้นมีความเชื่อมโยงไปข้างหน้าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจ หรือเป็นสาขาที่มีบทบาทสำคัญในการส่งต่อผลผลิตไปยังสาขาปลายน้ำ ในทางตรงกันข้าม หากค่าดัชนีมีค่าน้อยกว่า 1 หมายความว่าสาขาการผลิตดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปข้างหน้าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยสามารถใช้วิเคราะห์ได้ทั้ง ความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage) และความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage) ของแต่ละสาขาการผลิต การพิจารณาทั้งสองมิติร่วมกันผ่านตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจึงช่วยให้สามารถระบุได้ว่า สาขาการผลิตใดมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งในฐานะสาขาที่กระตุ้นห่วงโซ่อุปทานต้นน้ำ และสาขาที่สนับสนุนการผลิตต่อเนื่องในปลายน้ำ **ทั้งนี้งานศึกษานี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้ตารางปัจจัยการผลิตและผลิต ล่าสุด ปี พ.ศ. 2564**

ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการวิเคราะห์ผลกระทบและเชื่อมโยงกับแบบจำลองอื่น

อย่างไรก็ดี ประโยชน์สำคัญของการวิเคราะห์ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต คือช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรือมาตรการภาครัฐต่อสาขาการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การประเมินผลกระทบจากการลงทุนภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์ขั้นสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงของราคาพลังงาน หรือมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น รวมทั้งช่วยจัดลำดับความสำคัญของสาขาการผลิตที่ควรได้รับการส่งเสริม เพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดผลต่อเนื่องในวงกว้าง มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจจริงของประเทศ แต่ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์เชิงสถิติคงที่ (Static) ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างสาขาการผลิต ณ ช่วงเวลาหนึ่ง โดยสมมติให้ค่าสัมประสิทธิ์การผลิตคงที่ ราคาสัมพัทธ์ไม่เปลี่ยนแปลง และไม่สามารถสะท้อนพฤติกรรมการปรับตัวของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาครัฐต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา รายได้ หรือข้อจำกัดด้านทรัพยากรได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ตารางดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบเชิงนโยบายที่มีลักษณะซับซ้อน เช่น การเปลี่ยนแปลงภาษี ราคาพลังงาน ค่าจ้าง การค้าระหว่างประเทศ หรือมาตรการภาครัฐที่ส่งผลต่อหลายตลาดพร้อมกัน ดังนั้น จึงต้องใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE) เพื่อขยายการวิเคราะห์จากความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้างของตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต ไปสู่การประเมินผลกระทบเชิงระบบที่คำนึงถึงการปรับตัวของราคา ปริมาณการผลิต การบริโภค การลงทุน การจ้างงาน รายได้ และการค้าระหว่างประเทศ

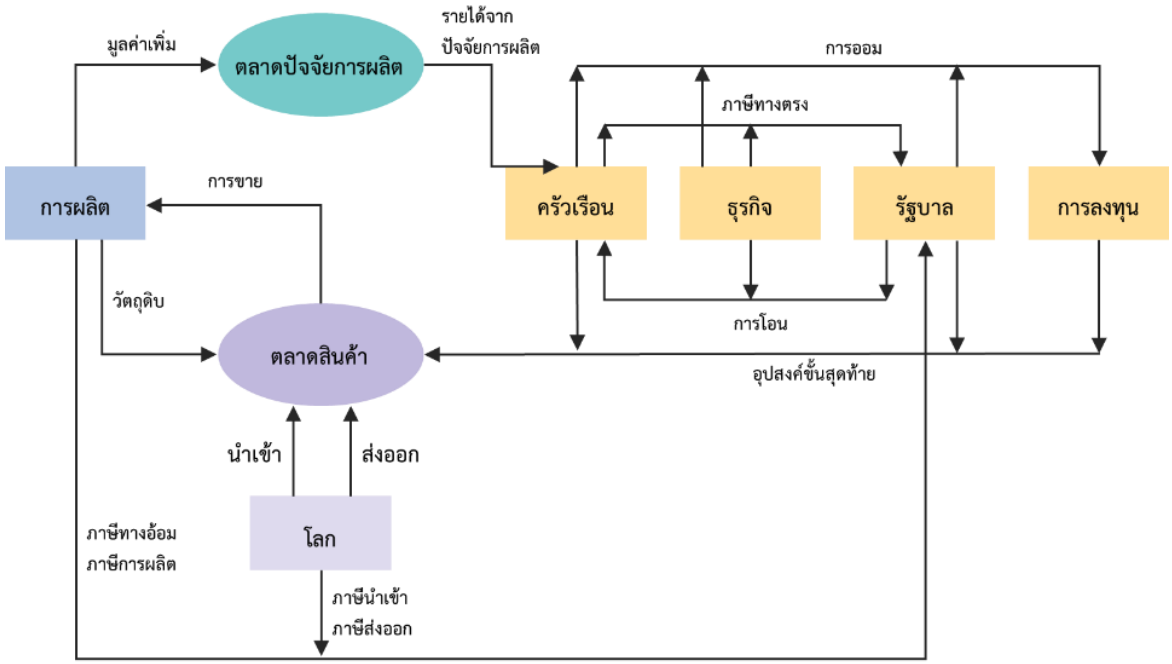
3.3 แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE)

แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE) เป็นแบบจำลองเชิงโครงสร้างที่ใช้สะท้อนระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ โดยจำลองพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ และความเชื่อมโยงระหว่างกันภายใต้ระบบเศรษฐกิจเดียวกัน ทั้งนี้ จุดเด่นของแบบจำลอง CGE คือการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต ผู้บริโภค ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคต่างประเทศ และตลาดปัจจัยการผลิตอย่างเป็นระบบ โดยโครงสร้างของแบบจำลองจะครอบคลุมหน่วยเศรษฐกิจสำคัญหลายประเภท ได้แก่ 1) ผู้ผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งมีความหลากหลายตามสาขาการผลิต ทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ 2) ครัวเรือน 3) รัฐบาล 4) ภาคธุรกิจ 5) ผู้ส่งออก และ 6) สินค้าคงคลัง โดยแต่ละหน่วยเศรษฐกิจมีพฤติกรรมและบทบาทที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตจะตัดสินใจเลือกใช้สินค้าโภคภัณฑ์จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นวัตถุดิบหรือปัจจัยขั้นกลางในการผลิตสินค้าและบริการอื่น ๆ ขณะที่ครัวเรือนจะตัดสินใจบริโภคสินค้าแต่ละประเภท โดยอาจแบ่งออกเป็นการบริโภคในส่วนที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและการบริโภคเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มอรรถประโยชน์ของตนเอง

นอกจากนี้ ภาคธุรกิจจะมีพฤติกรรมการลงทุนใหม่ โดยพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน ภาวะเศรษฐกิจ หรือทิศทางนโยบายของภาครัฐ ในขณะที่ผู้ส่งออกจะตัดสินใจส่งออกสินค้าโดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าภายในประเทศและสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งกลไกดังกล่าวช่วยให้แบบจำลองสามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและการปรับตัวของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น

ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ผู้ผลิตยังจำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มเติม เช่น แรงงาน ทุน และที่ดิน ควบคู่กับสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Goods) เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าและบริการได้ตาม

โครงสร้างเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจยังประกอบด้วยการจัดเก็บภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งภาษีดังกล่าวจะกลายเป็นรายได้ของรัฐบาล และถูกนำกลับมาใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจผ่านการบริโภค การลงทุน หรือมาตรการทางการคลังต่าง ๆ รายละเอียดดังภาพที่ 3.2 ดังนั้น แบบจำลอง CGE จึงสามารถแสดงให้เห็นถึงการหมุนเวียนของรายได้ รายจ่าย การผลิต การบริโภค การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศภายในระบบเศรษฐกิจได้อย่างครบถ้วน



ภาพที่ 3.2 กระแสการไหลเวียนระบบเศรษฐกิจ (Circular Flows)

ที่มา: Chung-I Li (2002)

ทั้งนี้ แบบจำลอง CGE อาศัยข้อมูลจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นฐานข้อมูลหลัก เนื่องจากตารางดังกล่าวแสดงความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ รวมถึงการใช้ปัจจัยการผลิตและการกระจายผลผลิตไปยังภาคส่วนต่าง ๆ จึงทำให้แบบจำลอง CGE เป็นเครื่องมือที่สามารถสะท้อนโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคของประเทศได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ แบบจำลอง CGE ที่นำมาใช้มีพื้นฐานจากแบบจำลองที่ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เพื่อใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจในระดับมหภาคและระดับสาขาการผลิต อย่างไรก็ดี การประยุกต์ใช้แบบจำลองในงานวิจัยนี้มิได้นำแบบจำลองต้นแบบมาใช้โดยตรงทั้งหมด แต่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของแบบจำลอง สมมติฐานที่เกี่ยวข้อง และชุดข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่ และบริบทของเศรษฐกิจไทย เพื่อให้ผลการวิเคราะห์สามารถสะท้อนโครงสร้างการผลิต การบริโภค การค้า การลงทุน และบทบาทของภาครัฐภายในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ แบบจำลอง CGE จึงเหมาะสำหรับนำไปใช้ในการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านภาษี

ราคาพลังงาน การค้าระหว่างประเทศ การลงทุนภาครัฐ หรือมาตรการสนับสนุนเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะการวิเคราะห์ภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ (Scenario Analysis) ซึ่งช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถประเมินผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

3.3.1 หน่วยเศรษฐกิจแบบจำลอง CGE

แบบจำลองนี้พัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) ซึ่งทำให้สามารถจำแนกหน่วยเศรษฐกิจหลักในแบบจำลองออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) ผู้ผลิต ซึ่งนำสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ มาใช้เป็นปัจจัยการผลิตสำหรับผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ของตนเอง โดยจำนวนผู้ผลิตในแบบจำลองจะสอดคล้องกับจำนวนอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ เช่น หากระบบเศรษฐกิจของประเทศจำแนกออกเป็น 180 อุตสาหกรรม ก็จะมีผู้ผลิตจำนวน 180 รายในแบบจำลอง 2) ภาคธุรกิจในแต่ละอุตสาหกรรม ซึ่งทำหน้าที่จัดซื้อสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการผลิตสินค้าทุน 3) ภาคครัวเรือน 4) ผู้ส่งออก 5) รัฐบาล และ 6) การเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง

นอกจากนี้ แบบจำลองยังประกอบด้วยตลาดทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพื่อให้สามารถสะท้อนกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ได้แก่ 1) ตลาดปัจจัยการผลิต (Factor Market) ซึ่งครอบคลุม แรงงาน ทุน และที่ดิน และ 2) ตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity Goods) ซึ่งจำแนกตามแหล่งที่มาของสินค้า ทั้งสินค้าที่ผลิตภายในประเทศและสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้ สินค้าโภคภัณฑ์บางประเภทในแบบจำลองยังทำหน้าที่เป็นสินค้าส่วนเพิ่มหรือบริการส่วนต่าง (Margin Commodities) เช่น บริการขนส่ง และบริการค้าปลีก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงกระบวนการผลิต การกระจายสินค้า และการบริโภคภายในระบบเศรษฐกิจ

ในลำดับถัดไป จะเป็นการอธิบายพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจแต่ละประเภทในแบบจำลอง ได้แก่ ผู้ผลิต ภาคธุรกิจ (นักลงทุน) ภาคครัวเรือน รัฐบาล ภาคส่งออก การเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง ตลอดจนกลไกการทำงานของตลาดปัจจัยการผลิตขั้นต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในแบบจำลองอย่างเป็นระบบ

1) ผู้ผลิต (Production Sector)

โครงสร้างการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ของผู้ผลิตในแบบจำลองมีลักษณะเป็นลำดับชั้น (Nested Production Structure) ซึ่งสะท้อนกระบวนการตัดสินใจของผู้ผลิตตั้งแต่การเลือกใช้สินค้าโภคภัณฑ์ขั้นกลาง ปัจจัยการผลิตขั้นต้น และต้นทุนอื่น ๆ ไปจนถึงการจัดสรรผลผลิตระหว่างตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออก โดยในระดับล่างสุดของโครงสร้างการผลิต ผู้ผลิตจะจัดหาสินค้าโภคภัณฑ์แต่ละประเภทเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลาง ซึ่งสินค้าโภคภัณฑ์แต่ละรายการสามารถมาจาก 2 แหล่ง ได้แก่ 1) สินค้าที่ผลิตภายในประเทศและ 2) สินค้านำเข้าจากต่างประเทศ ภายใต้สมมติฐาน Armington ซึ่งมีที่มาจาก Armington (1969) ที่เสนอว่า สินค้าชนิดเดียวกันแต่มีแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้ผลิตต่างกัน ควรถูกพิจารณาเป็นสินค้าที่แตกต่างกันในเชิงเศรษฐศาสตร์ แม้จะอยู่ในหมวดสินค้าเดียวกันก็ตาม ดังนั้น สินค้าที่ผลิตภายในประเทศและสินค้านำเข้าจึงไม่ใช่สินค้าที่เหมือนกันโดยสมบูรณ์ แต่เป็นสินค้าที่สามารถทดแทนกันได้เพียงบางส่วน ผู้ผลิตจึงตัดสินใจเลือกสัดส่วนการใช้สินค้าจากแต่ละแหล่งโดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างราคาสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้า และรวมสินค้าทั้งสองแหล่งเข้าด้วยกันผ่านฟังก์ชัน Constant Elasticity of Substitution (CES)[2] เพื่อให้ได้สินค้าโภคภัณฑ์ประกอบสำหรับใช้ในกระบวนการผลิต

---

[2] ฟังก์ชัน CES (Constant Elasticity of Substitution) คือ ฟังก์ชันที่ใช้สะท้อนการทดแทนกันระหว่างสินค้าโภคภัณฑ์หรือปัจจัยการผลิต โดยมีค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนคงที่ หมายความว่า เมื่อราคาสัมพัทธ์ของสินค้าโภคภัณฑ์หรือปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งเปลี่ยนแปลง ผู้ผลิตหรือผู้ใช้สินค้าสามารถปรับเปลี่ยนสัดส่วนการใช้สินค้าโภคภัณฑ์หรือปัจจัยการผลิต

ในส่วนของปัจจัยการผลิตขั้นต้น ผู้ผลิตจะเลือกใช้ที่ดิน แรงงาน และทุน โดยพิจารณาจากราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิตแต่ละประเภท เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าจ้างแรงงาน และผลตอบแทนของทุน จากนั้นจึงนำปัจจัยการผลิตดังกล่าวมารวมกันผ่านฟังก์ชัน CES เพื่อให้ได้ปัจจัยการผลิตขั้นต้นรวม ทั้งนี้ ในกรณีของแรงงาน แบบจำลองกำหนดให้แรงงานสามารถจำแนกออกเป็นหลายกลุ่มตามลักษณะอาชีพ ตั้งแต่อาชีพที่ 1 จนถึงอาชีพที่ O เพื่อสะท้อนความแตกต่างของทักษะ ค่าจ้าง และความสามารถในการทดแทนกันระหว่างแรงงานแต่ละกลุ่ม โดยผู้ผลิตจะเลือกใช้แรงงานแต่ละประเภทตามค่าจ้างสัมพัทธ์ (Relative Price) และรวมแรงงานเหล่านี้ผ่านฟังก์ชัน CES เพื่อให้ได้แรงงานรวมสำหรับใช้ในกระบวนการผลิต

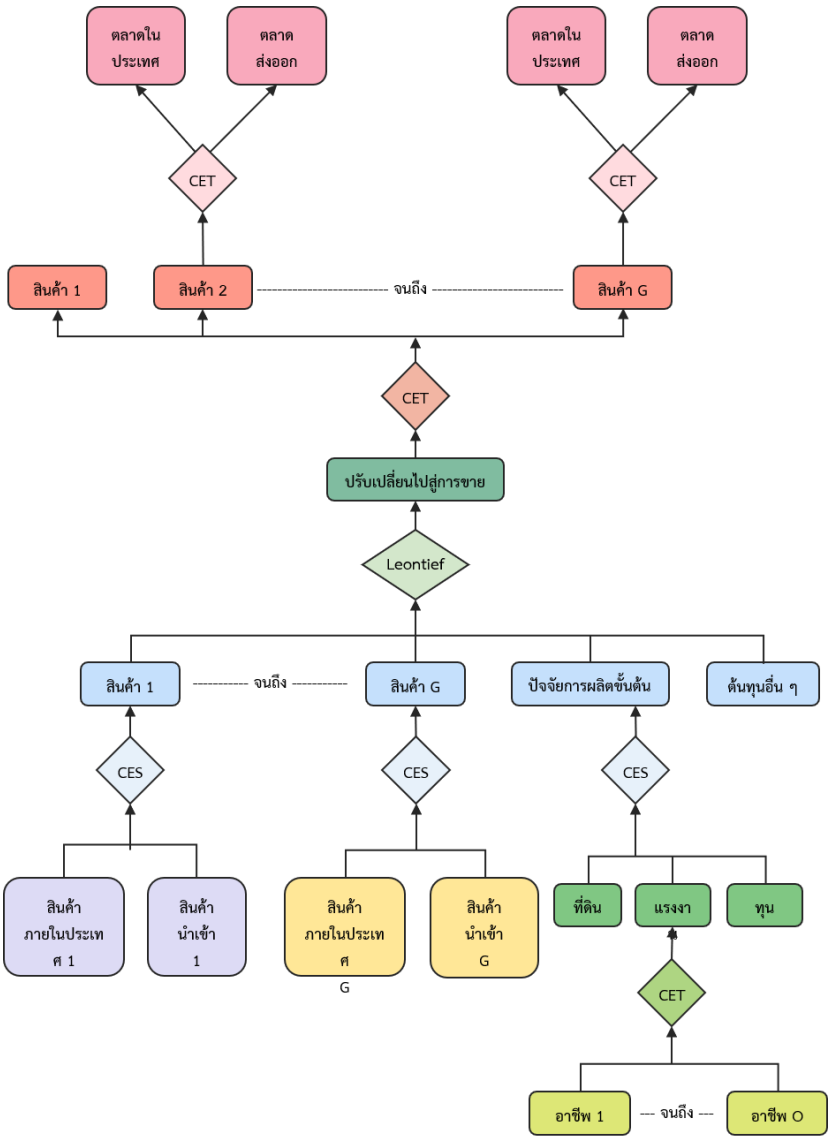
ในระดับถัดขึ้นมา ผู้ผลิตจะนำสินค้าโภคภัณฑ์ประกอบแต่ละประเภท ปัจจัยการผลิตขั้นต้นรวม และต้นทุนอื่น ๆ มารวมกันเพื่อผลิตผลผลิตรวมของผู้ผลิต โดยใช้ฟังก์ชันการผลิตแบบ Leontief Production Function ซึ่งสะท้อนสมมติฐานว่า ปัจจัยการผลิตแต่ละกลุ่มต้องถูกใช้ในสัดส่วนคงที่ และไม่สามารถทดแทนกันได้ในระดับนี้ กล่าวคือ หากผู้ผลิตต้องการเพิ่มปริมาณผลผลิต จำเป็นต้องเพิ่มการใช้สินค้าโภคภัณฑ์ขั้นกลาง ปัจจัยการผลิตขั้นต้น และต้นทุนอื่น ๆ ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในเทคโนโลยีการผลิต ไม่สามารถเพิ่มปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงอย่างเดียวเพื่อทดแทนปัจจัยอื่นได้

ภายหลังจากกระบวนการผลิต ผู้ผลิตจะปรับเปลี่ยนผลผลิตรวมไปสู่สินค้าโภคภัณฑ์แต่ละประเภท ตั้งแต่สินค้า 1 จนถึงสินค้า G โดยใช้ฟังก์ชัน Constant Elasticity of Transformation (CET)[3] ซึ่งสะท้อนความสามารถของผู้ผลิตในการปรับเปลี่ยนหรือจัดสรรผลผลิตไปเป็นสินค้าแต่ละประเภทภายใต้ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีการผลิต จากนั้น สินค้าโภคภัณฑ์แต่ละประเภทจะถูกจัดสรรระหว่างตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออก โดยใช้ฟังก์ชัน CET อีกชั้นหนึ่ง เพื่อสะท้อนการตัดสินใจของผู้ผลิตในการเลือกขายสินค้าในประเทศหรือส่งออกไปยังต่างประเทศตามราคาสัมพัทธ์ระหว่างราคาขายในประเทศและราคาส่งออก

ดังนั้น โครงสร้างการผลิตของผู้ผลิตตามภาพที่ 2 จึงสะท้อนกลไกสำคัญของแบบจำลองดุลยภาพ CGE ทั้งในด้านการเลือกใช้สินค้าโภคภัณฑ์ขั้นกลางจากแหล่งต่าง ๆ การทดแทนกันระหว่างปัจจัยการผลิต การใช้ปัจจัยการผลิตหลักในสัดส่วนคงที่ และการจัดสรรผลผลิตไปยังตลาดปลายทาง โดยแบบจำลองใช้ฟังก์ชัน CES เพื่ออธิบายการทดแทนกันของสินค้าและปัจจัยการผลิต ใช้ฟังก์ชัน Leontief เพื่ออธิบายการรวมปัจจัยการผลิตในสัดส่วนคงที่ และใช้ฟังก์ชัน CET เพื่ออธิบายการปรับเปลี่ยนหรือจัดสรรผลผลิตระหว่างสินค้าและตลาดต่าง ๆ ทั้งนี้ แผนผังโครงสร้างการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ของผู้ผลิตสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 3.3

ระหว่างกันได้ในระดับหนึ่ง แต่ความสามารถในการทดแทนดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามระดับการผลิตหรือระดับราคาที่เปลี่ยนไป กล่าวคือ แบบจำลองกำหนดให้ระดับการตอบสนองของผู้ผลิตต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสัมพัทธ์มีค่าคงที่ ตัวอย่างเช่น หากราคาสินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ผู้ผลิตอาจลดการใช้สินค้านำเข้าและหันมาใช้สินค้าภายในประเทศเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การทดแทนจะเกิดขึ้นได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของการทดแทน หากค่าความยืดหยุ่นสูง แสดงว่าสินค้าทั้งสองประเภทสามารถทดแทนกันได้มาก แต่หากค่าความยืดหยุ่นต่ำ แสดงว่าสินค้าทั้งสองประเภททดแทนกันได้จำกัด

[3] เป็นฟังก์ชันที่ใช้สะท้อนการแปลงรูปหรือการจัดสรรผลผลิตระหว่างทางเลือกต่าง ๆ โดยมีค่าความยืดหยุ่นของการแปลงรูปคงที่ กล่าวคือ เมื่อราคาสัมพัทธ์ของผลผลิตในแต่ละตลาดเปลี่ยนแปลง ผู้ผลิตสามารถปรับสัดส่วนการจัดสรรผลผลิตระหว่างตลาดได้ในระดับหนึ่ง แต่ระดับความสามารถในการปรับเปลี่ยนดังกล่าวถูกกำหนดให้คงที่ตลอดช่วงการวิเคราะห์ ในแบบจำลอง CGE ฟังก์ชัน CET มักใช้เพื่ออธิบายการตัดสินใจของผู้ผลิตในการจัดสรรผลผลิตระหว่างตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออก โดยผู้ผลิตจะเปรียบเทียบราคาขายในประเทศกับราคาส่งออก และปรับสัดส่วนการขายตามแรงจูงใจด้านราคาสัมพัทธ์ภายใต้ข้อจำกัดทางเทคโนโลยีและโครงสร้างตลาด ตัวอย่างเช่น หากราคาส่งออกของสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับราคาขายในประเทศ ผู้ผลิตอาจจัดสรรสินค้าไปยังตลาดส่งออกมากขึ้น แต่ไม่จำเป็นต้องส่งออกทั้งหมด เนื่องจากอาจยังต้องขายบางส่วนในประเทศ หรือสินค้าบางส่วนอาจไม่ตรงตามมาตรฐานของตลาดต่างประเทศ



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ของผู้ผลิต

ที่มา: Horridge (2003)

2) ภาคธุรกิจ (Business Sector)

นักลงทุน (Investor) ในแต่ละอุตสาหกรรมมีบทบาทในการผลิตสินค้าทุนสำหรับอุตสาหกรรมนั้น ๆ โดยโครงสร้างการผลิตสินค้าทุนมีลักษณะเป็นลำดับชั้น 2 ระดับ กล่าวคือ ในระดับบนสุด นักลงทุนจะผลิตสินค้าทุนสำหรับอุตสาหกรรม i โดยนำสินค้าโภคภัณฑ์ประกอบหลายประเภท ตั้งแต่สินค้า 1 จนถึงสินค้า G มารวมกันผ่านฟังก์ชันการผลิตแบบ Leontief Production Function ซึ่งสะท้อนสมมติฐานว่า การผลิตสินค้าทุนต้องใช้สินค้าโภคภัณฑ์ประกอบแต่ละประเภทในสัดส่วนคงที่ และไม่สามารถทดแทนกันได้ในระดับนี้ ทั้งนี้ โครงสร้างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การผลิตสินค้าทุนของนักลงทุนใช้สินค้าโภคภัณฑ์เป็นองค์ประกอบหลัก โดยไม่ได้ใช้ปัจจัยการผลิตขั้นต้น เช่น แรงงาน ทุน หรือที่ดิน โดยตรง เป็นต้น

ในระดับถัดมา สินค้าโภคภัณฑ์ประกอบแต่ละประเภทที่ใช้ในการผลิตสินค้าทุน จะเกิดจากการรวมสินค้าที่ผลิตภายในประเทศและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศเข้าด้วยกัน ภายใต้สมมติฐาน Armington ซึ่งกำหนดให้สินค้าชนิดเดียวกันแต่มีแหล่งที่มาต่างกันเป็นสินค้าที่แตกต่างกันในเชิงเศรษฐศาสตร์ และสามารถ

ทดแทนกันได้เพียงบางส่วน นักลงทุนจึงตัดสินใจเลือกสัดส่วนการใช้สินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้าโดยพิจารณาจากราคาเปรียบเทียบของสินค้าทั้งสองแหล่ง จากนั้นจึงรวมสินค้าดังกล่าวผ่านฟังก์ชัน CES เพื่อให้ได้สินค้าโภคภัณฑ์ประกอบแต่ละประเภทสำหรับนำไปใช้ในการผลิตสินค้าทุน

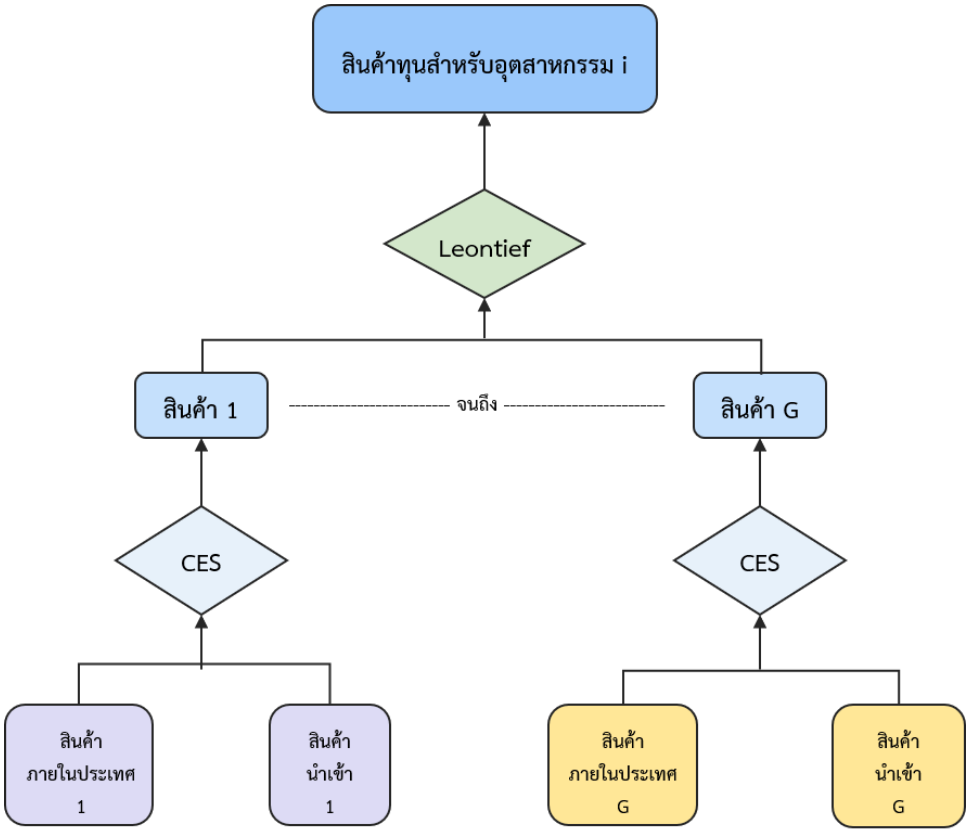
โดยทั่วไป แบบจำลองอาจกำหนดให้ปริมาณการลงทุนที่แท้จริงในแต่ละอุตสาหกรรมถูกกำหนดจากปัจจัยภายนอก กล่าวคือ นักลงทุนจะต้องผลิตสินค้าทุนให้สอดคล้องกับระดับการลงทุนเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ โดยหากไม่กำหนดให้การลงทุนรายอุตสาหกรรมมีค่าคงที่ แบบจำลองสามารถกำหนดพฤติกรรมการลงทุนของแต่ละอุตสาหกรรมได้หลายรูปแบบ รายละเอียดดังนี้

รูปแบบแรก คือ การกำหนดให้การลงทุนตอบสนองต่ออัตราผลตอบแทนหรืออัตรากำไรของอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมที่มีอัตรากำไรสูงกว่าจะจูงใจให้นักลงทุนเพิ่มการลงทุนมากกว่าอุตสาหกรรมที่มีอัตรากำไรต่ำกว่า รูปแบบนี้สะท้อนกลไกการจัดสรรเงินลงทุนตามแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและผลตอบแทนจากการลงทุน

รูปแบบที่สอง คือ การกำหนดให้การลงทุนในบางอุตสาหกรรมถูกกำหนดจากปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายภาครัฐ มาตรการส่งเสริมการลงทุน หรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ในกรณีนี้ การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการลงทุนในอุตสาหกรรมดังกล่าวไม่ได้เกิดจากกลไกราคาหรืออัตรากำไรเป็นหลัก แต่ถูกกำหนดโดยสมมติฐานหรือนโยบายที่ระบุจากภายนอกแบบจำลอง

รูปแบบที่สาม คือ การกำหนดให้การลงทุนขึ้นอยู่กับสัดส่วนระหว่างการลงทุนกับปริมาณสินค้าทุนที่มีอยู่เดิม หรืออัตราการสะสมทุนของแต่ละอุตสาหกรรม พฤติกรรมลักษณะนี้เหมาะสำหรับการวิเคราะห์ในระยะยาว เนื่องจากในระยะยาวการลงทุนใหม่มักมีความสัมพันธ์กับขนาดของทุนสะสมเดิมและความต้องการรักษาหรือขยายกำลังการผลิตของอุตสาหกรรม ดังนั้น การตัดสินใจลงทุนเพิ่มเติมจึงขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าทุนที่มีอยู่และเป้าหมายการสะสมทุนในอนาคต

นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ระยะสั้น แบบจำลองยังสามารถกำหนดให้ปริมาณการลงทุนที่แท้จริงรวม (Real Aggregate Investment) มีค่าคงที่ได้ เพื่อสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า การลงทุนโดยรวมในระยะสั้นมักปรับตัวได้จำกัด เนื่องจากโครงการลงทุนต้องใช้เวลาในการวางแผน อนุมัติ จัดซื้อ จัดจ้าง และก่อสร้าง หรือในบางกรณีอาจกำหนดให้ปริมาณการลงทุนที่แท้จริงรวมปรับตัวให้สอดคล้องกับการบริโภคที่แท้จริง เพื่อให้โครงสร้างของแบบจำลองสอดคล้องกับสมมติฐานด้านมหภาคที่ต้องการวิเคราะห์ รายละเอียดดังภาพที่ 3.4



ภาพที่ 3.4 การผลิตสินค้าทุนของนักลงทุน

ที่มา: Horridge (2003)

3) ครัวเรือน (Household Sector)

ครัวเรือนในแบบจำลองทำหน้าที่เป็นผู้บริโภคสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นสุดท้าย และเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ได้รับอรรถประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ โดยโครงสร้างการบริโภคของครัวเรือนมีลักษณะเป็นลำดับชั้น ซึ่งสะท้อนการตัดสินใจของครัวเรือนทั้งในด้านการจัดสรรรายจ่ายเพื่อบริโภคสินค้าแต่ละประเภท และการเลือกแหล่งที่มาของสินค้า ระหว่างสินค้าที่ผลิตภายในประเทศและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ

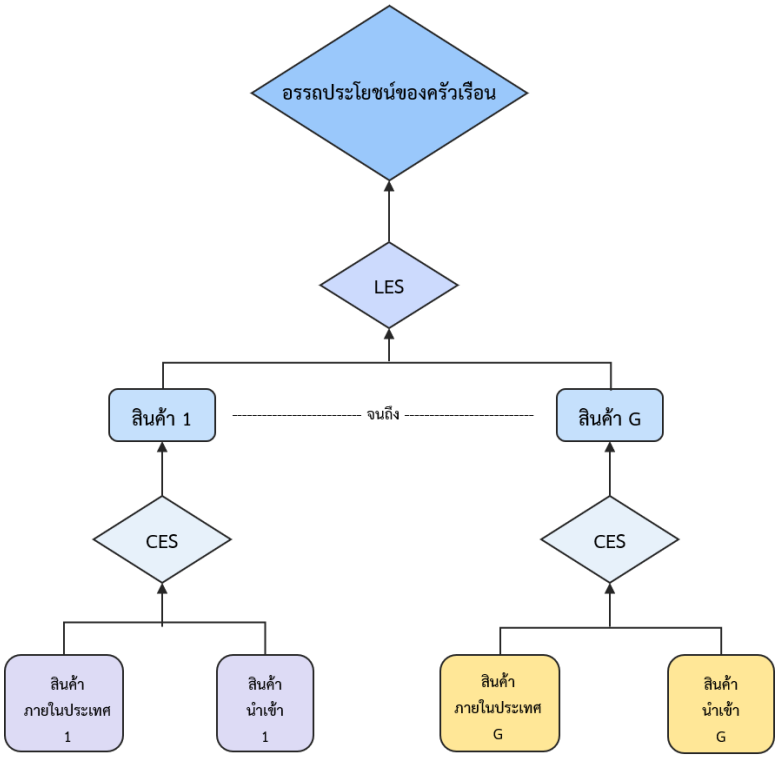
ในระดับบนสุดของโครงสร้างการบริโภค ครัวเรือนจะได้รับอรรถประโยชน์จากการบริโภคสินค้าโภคภัณฑ์หลายประเภท ตั้งแต่สินค้า 1 จนถึงสินค้า G โดยแบบจำลองกำหนดให้พฤติกรรมการบริโภคของครัวเรือนอยู่ภายใต้สมมติฐานรายจ่ายเชิงเส้น (Linear Expenditure System :LES) ซึ่งเป็นรูปแบบของฟังก์ชันอรรถประโยชน์ที่เหมาะสมกับการอธิบายการบริโภคของครัวเรือน เนื่องจากสามารถแบ่งการบริโภคออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การบริโภคขั้นต่ำที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต (Subsistence Goods) และ 2) การบริโภคส่วนเกินที่เกิดขึ้นหลังจากครัวเรือนมีรายได้เหลือจากการบริโภคขั้นต่ำแล้ว (Supernumerary Goods) ดังนั้น สมมติฐานรายจ่ายเชิงเส้น (LES) จึงสามารถสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า ครัวเรือนมักให้ความสำคัญกับการบริโภคสินค้าจำเป็นก่อน และเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นจึงจัดสรรรายได้ส่วนที่เหลือไปยังสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ตามสัดส่วนหรือความพึงพอใจที่กำหนดไว้ในแบบจำลอง

ในระดับถัดมา สำหรับสินค้าโภคภัณฑ์แต่ละประเภทที่ครัวเรือนเลือกบริโภค ครัวเรือนสามารถเลือกซื้อสินค้าจาก 2 แหล่ง ได้แก่ 1) สินค้าที่ผลิตภายในประเทศและ 2) สินค้านำเข้าจากต่างประเทศ โดยแบบจำลองกำหนดให้สินค้าชนิดเดียวกันแต่มีแหล่งที่มาต่างกันไม่ใช่สินค้าที่เหมือนกันโดยสมบูรณ์

ตามสมมติฐาน Armington กล่าวคือ สินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้าสามารถทดแทนกันได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ครัวเรือนจึงตัดสินใจเลือกสัดส่วนการบริโภคสินค้าจากแต่ละแหล่ง โดยพิจารณาจากราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้า

การรวมสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้าให้เป็นสินค้าโภคภัณฑ์ประกอบแต่ละประเภท ในระดับนี้กำหนดผ่านฟังก์ชัน CES ซึ่งเป็นฟังก์ชันที่ใช้สะท้อนการทดแทนกันระหว่างสินค้าจากสองแหล่ง โดยกำหนดให้ค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนมีค่าคงที่ กล่าวคือ หากราคาสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับสินค้าภายในประเทศ ครัวเรือนอาจปรับลดการบริโภคสินค้านำเข้าและหันไปบริโภคสินค้าภายในประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนที่กำหนดไว้ในแบบจำลอง

ในด้านรายได้ ครัวเรือนมีรายได้หลักจากการเป็นเจ้าของและการขายบริการของปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน ทุน และที่ดิน โดยรายได้ดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อการบริโภคสินค้าและบริการตามโครงสร้างที่กำหนดไว้ในระบบ LES ทั้งนี้ ภายใต้แบบจำลองกำหนดให้ครัวเรือนไม่มีการออม รายได้ทั้งหมดของครัวเรือนหลังจากได้รับจากปัจจัยการผลิตจะถูกจัดสรรไปสู่การบริโภคสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ โดยตรง รายละเอียดดังภาพที่ 3.5



ภาพที่ 3.5 การบริโภคของครัวเรือน

ที่มา: Horridge (2003)

4) ผู้ส่งออก (Export Sector)

ผู้ส่งออกในแบบจำลองมีบทบาทในการซื้อสินค้าโภคภัณฑ์เพื่อส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ โดยการตัดสินใจส่งออกจะพิจารณาปัจจัยด้านราคาเป็นสำคัญ กล่าวคือ อุปสงค์จากต่างประเทศต่อสินค้าโภคภัณฑ์ส่งออกจะเปลี่ยนแปลงตามราคาส่งออกของสินค้าแต่ละประเภทหรือราคาส่งออกเฉลี่ยของกลุ่มสินค้า

ทั้งนี้ ในแบบจำลองสามารถจำแนกสินค้าโภคภัณฑ์สำหรับการส่งออกออกเป็น 2 ประเภทหลัก รายละเอียดดังนี้

(1) สินค้าส่งออกที่กำหนดอุปสงค์เป็นรายสินค้า (Individual Export Commodity) หมายถึง สินค้าโภคภัณฑ์ที่อุปสงค์จากต่างประเทศถูกกำหนดโดยราคาส่งออกของสินค้าแต่ละรายการโดยตรง โดยความต้องการของตลาดต่างประเทศจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาส่งออกของสินค้านั้น ๆ เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากราคาส่งออกของสินค้าโภคภัณฑ์ดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น ความต้องการจากต่างประเทศต่อสินค้านั้นจะลดลง ในทางกลับกัน หากราคาส่งออกของสินค้าโภคภัณฑ์ดังกล่าวลดลง ความต้องการจากต่างประเทศต่อสินค้านั้นจะเพิ่มขึ้น ดังนั้น การส่งออกสินค้าประเภทนี้จึงสะท้อนความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างราคาส่งออกของสินค้าแต่ละชนิดกับปริมาณอุปสงค์จากตลาดต่างประเทศ

(2) สินค้าส่งออกที่กำหนดอุปสงค์เป็นกลุ่ม (Collective Export Commodity) หมายถึง สินค้าโภคภัณฑ์หรือบริการที่อุปสงค์จากต่างประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับราคาส่งออกของสินค้าแต่ละรายการโดยตรง แต่ขึ้นอยู่กับราคาเฉลี่ยของกลุ่มสินค้าส่งออกโดยรวม สินค้ากลุ่มนี้มักเป็นสินค้าและบริการที่มีลักษณะเชื่อมโยงกันหรือไม่สามารถแยกพิจารณาอุปสงค์ส่งออกเป็นรายสินค้าได้อย่างชัดเจน เช่น บริการท่องเที่ยว บริการขนส่ง หรือบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคของชาวต่างชาติภายในประเทศ ในกรณีนี้ การเปลี่ยนแปลงของราคาเฉลี่ยของกลุ่มสินค้าส่งออกจะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับความต้องการจากต่างประเทศ มากกว่าราคาของสินค้าใดสินค้าหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น ความแตกต่างสำคัญระหว่างสินค้าโภคภัณฑ์ส่งออกทั้งสองประเภทอยู่ที่กลไกการกำหนดอุปสงค์จากต่างประเทศ กล่าวคือ สินค้าส่งออกที่กำหนดอุปสงค์เป็นรายสินค้า จะมีอุปสงค์จากต่างประเทศตอบสนองต่อราคาส่งออกของสินค้าแต่ละรายการโดยตรง ขณะที่สินค้าส่งออกที่กำหนดอุปสงค์เป็นกลุ่ม จะมีอุปสงค์จากต่างประเทศตอบสนองต่อราคาเฉลี่ยของกลุ่มสินค้าส่งออกโดยรวม โครงสร้างดังกล่าวช่วยให้แบบจำลองสามารถสะท้อนพฤติกรรมการส่งออกของสินค้าและบริการที่มีลักษณะแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างสินค้าที่สามารถกำหนดอุปสงค์ส่งออกเป็นรายการได้อย่างชัดเจน กับสินค้าและบริการที่ควรพิจารณาอุปสงค์ในลักษณะรวมระดับกลุ่มสินค้า

5) รัฐบาล (Government Sector)

การบริโภคของภาครัฐเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ สมมติฐานเชิงนโยบาย และลักษณะของสถานการณ์จำลองที่ผู้วิจัยต้องการ โดยในกรณีพื้นฐาน อาจกำหนดให้การบริโภคของภาครัฐปรับเปลี่ยนในทิศทางและสัดส่วนเดียวกับการบริโภคของครัวเรือน เพื่อสะท้อนการเคลื่อนไหวร่วมกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวม หรืออาจกำหนดให้การบริโภคของภาครัฐเป็นตัวแปรภายนอกซึ่งถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าและไม่ปรับตัวตามกลไกภายในแบบจำลอง

ในกรณีที่ต้องการสะท้อนกลไกเชิงนโยบายการคลังที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แบบจำลองอาจกำหนดให้การบริโภคของภาครัฐปรับตัวตามระดับรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ เพื่อสะท้อนข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการคลัง หรืออาจกำหนดให้การบริโภคของภาครัฐทำหน้าที่เป็นเครื่องมือปรับสมดุลทางการคลัง โดยปรับเพิ่มขึ้นหรือลดลงเพื่อควบคุมระดับการขาดดุลทางการคลังให้อยู่ภายใต้เป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวช่วยให้แบบจำลองสามารถสะท้อนบทบาทของภาครัฐทั้งในฐานะผู้บริโภค ผู้ดำเนินนโยบายการคลัง และกลไกในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

6) สินค้าคงคลัง (Inventory)

ปริมาณสินค้าคงคลังจะปรับเพิ่มขึ้นหรือลดลงในสัดส่วนเดียวกับการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการผลิตภายในประเทศ สมมติฐานดังกล่าวสะท้อนว่า การถือครองสินค้าคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ

ผลิตและการบริหารอุปทานในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีแนวโน้มเคลื่อนไหวสอดคล้องกับระดับกิจกรรมการผลิตโดยรวม

7) ตลาดปัจจัยการผลิต (Factor Market)

ปัจจัยการผลิตในแบบจำลองประกอบด้วย 3 ประเภท ได้แก่ 1) แรงงาน 2) ทุน และ 3) ที่ดิน โดยปัจจัยการผลิตเหล่านี้ถูกใช้โดยผู้ผลิตในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อจำหน่ายต่อในระบบเศรษฐกิจ

สำหรับตลาดแรงงาน แบบจำลอง CGE กำหนดรูปแบบการปรับตัวของค่าจ้างและการจ้างงานให้สอดคล้องกับสมมติฐานหรือบริบทของการวิเคราะห์ได้ 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดให้ค่าจ้างปรับตัวโดยอัตโนมัติตามอัตราเงินเฟ้อ และ 2) การกำหนดให้ค่าจ้างเป็นตัวแปรภายนอก และให้ปริมาณการจ้างงานปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง ทั้งนี้ แบบจำลองยังเปิดโอกาสให้กำหนดพฤติกรรมของตลาดแรงงานแตกต่างกันในแต่ละอุตสาหกรรมได้ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกอุตสาหกรรมมีรูปแบบการปรับตัวเหมือนกันทั้งหมด

ในส่วนของทุนและที่ดิน แบบจำลองกำหนดให้ทุนและที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่แต่ละอุตสาหกรรมต้องการใช้ในกระบวนการผลิต โดยการจัดสรรทุนและที่ดินระหว่างอุตสาหกรรมจะขึ้นอยู่กับระดับความต้องการใช้ปัจจัยการผลิตของแต่ละอุตสาหกรรม หากอุตสาหกรรมใดมีความต้องการใช้ทุนหรือที่ดินเพิ่มขึ้น ผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิต เช่น ค่าเช่าทุนหรือค่าเช่าที่ดิน จะปรับตัวเพื่อจูงใจให้ปัจจัยการผลิตดังกล่าวเคลื่อนย้ายไปยังอุตสาหกรรมนั้นมากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ แบบจำลองสามารถกำหนดปริมาณทุนหรือที่ดินรวมในระบบเศรษฐกิจให้เป็นตัวแปรภายนอกได้ (Exogenous Variable) กล่าวคือ ผู้วิเคราะห์สามารถกำหนดล่วงหน้าได้ว่าระบบเศรษฐกิจมีทุนหรือที่ดินทั้งหมดเพิ่มขึ้นเท่าใด จากนั้นแบบจำลองจะจัดสรรทุนหรือที่ดินดังกล่าวไปยังอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตามระดับความต้องการและอัตราผลตอบแทนของแต่ละอุตสาหกรรม ภายใต้สมมติฐานว่า ทุนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างอุตสาหกรรมได้อย่างอิสระภายในเงื่อนไขของแบบจำลอง

3.3.2 กรอบการวิเคราะห์ระยะสั้นและระยะยาวในแบบจำลอง CGE

ภายหลังจากการทำความเข้าใจโครงสร้างพื้นฐานของแบบจำลองแล้ว ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวทางการใช้แบบจำลอง CGE เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค โดยแบบจำลองดังกล่าวสามารถจำลองการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจต่าง ๆ และประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิต ครัวเรือน ภาครัฐ การลงทุน และภาคต่างประเทศ

โดยทั่วไป แบบจำลอง CGE ประกอบด้วยตัวแปรจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ **1) ตัวแปรภายใน (Endogenous Variables)** คือ ตัวแปรที่ค่าถูกกำหนดจากกลไกและสมการภายในแบบจำลอง เช่น รายได้ของครัวเรือน ซึ่งสามารถอธิบายได้จากรายได้ที่ครัวเรือนได้รับจากการขายปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน ทุน และที่ดิน และ **2) ตัวแปรภายนอก (Exogenous Variables)** คือ ตัวแปรที่ถูกกำหนดค่าจากภายนอกแบบจำลอง และไม่ได้ถูกอธิบายโดยสมการภายในแบบจำลองโดยตรง เช่น ผลิตภาพของปัจจัยการผลิตหรือสินค้าโภคภัณฑ์บางประเภท ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต การปรับปรุงระบบสายพานการผลิต หรือการเพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องจักรและอุปกรณ์ในภาคอุตสาหกรรม

การกำหนดว่าตัวแปรใดควรเป็นตัวแปรภายในหรือตัวแปรภายนอก มักขึ้นอยู่กับกรอบระยะเวลาของการวิเคราะห์เป็นสำคัญ โดยทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ในระยะสั้น

(Short-run Analysis) และ 2) การวิเคราะห์ในระยะยาว (Long-run Analysis) ซึ่งแต่ละกรอบระยะเวลาจะมีข้อสมมติที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการปรับตัวของปัจจัยการผลิต ตลาดแรงงาน ทุน และดุลการค้า ซึ่งมีความแตกต่างดังนี้

ประการแรก ปริมาณสินค้าทุน ในระยะสั้น แบบจำลองมักกำหนดให้ปริมาณสินค้าทุนคงที่ เนื่องจากการสะสมทุน การผลิตสินค้าทุน และการติดตั้งเครื่องจักรหรืออุปกรณ์การผลิตจำเป็นต้องใช้เวลา จึงไม่สามารถปรับตัวได้ทันทีภายในกรอบเวลาระยะสั้น สมมติฐานดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดเชิงกายภาพและข้อจำกัดด้านเวลาในการขยายกำลังการผลิตของระบบเศรษฐกิจ ในทางกลับกัน ในระยะยาว แบบจำลองสามารถกำหนดให้ปริมาณสินค้าทุนปรับตัวได้มากขึ้น โดยทุนสามารถเคลื่อนย้ายหรือถูกจัดสรรไปยังภาคการผลิตต่าง ๆ เพื่อให้อัตราผลตอบแทนต่อทุนเข้าสู่ระดับสมดุล

ประการที่สอง ตลาดแรงงาน ในระยะสั้น แบบจำลองกำหนดให้ค่าจ้างที่แท้จริงไม่สามารถปรับตัวได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การปรับตัวของตลาดแรงงานเกิดขึ้นผ่านการเปลี่ยนแปลงของระดับการจ้างงานหรือการว่างงาน กล่าวคือ เมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง ค่าจ้างที่แท้จริงอาจไม่ปรับตัวในทันที ขณะที่ระดับการจ้างงานจะเปลี่ยนแปลงตามอุปสงค์ต่อแรงงานในระบบเศรษฐกิจ ในระยะยาว แบบจำลองมักกำหนดให้ระดับการจ้างงานรวมมีแนวโน้มคงที่หรือปรับตัวเข้าสู่ระดับศักยภาพ ขณะที่ค่าจ้างที่แท้จริงสามารถปรับตัวได้มากขึ้น เพื่อสะท้อนกลไกการปรับตัวของตลาดแรงงานในระยะยาว

ประการที่สาม ดุลการค้า ในระยะสั้น แบบจำลองกำหนดให้ดุลการค้าปรับเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้อย่างอิสระ เพื่อสะท้อนผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงของราคานำเข้าราคาส่งออก หรือปริมาณการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว แบบจำลองกำหนดให้ดุลการค้าหรือสัดส่วนดุลการค้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อยู่ในระดับคงที่หรือระดับเป้าหมาย เนื่องจากในเชิงเศรษฐกิจมหภาค ประเทศไม่สามารถปล่อยให้การขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นต่อเนื่องได้อย่างไม่จำกัด ดังนั้นการบริโภคของภาคครัวเรือนและภาครัฐบาลจึงอาจต้องปรับตัวเพื่อให้ดุลการค้าอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับข้อจำกัดระยะยาวของระบบเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจด้วยแบบจำลอง CGE จะเริ่มจากการกำหนดการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภายนอก (Shock) แล้วพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อกลไกภายในระบบเศรษฐกิจอย่างไร ตัวอย่างเช่น หากต้องการศึกษาผลกระทบจากราคานำเข้าน้ำมันดิบที่สูงขึ้น ผู้วิเคราะห์สามารถกำหนดให้ราคานำเข้าน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 และเลือกกรอบเวลาการวิเคราะห์ว่าเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว เนื่องจากแต่ละกรอบระยะเวลามีข้อสมมติและการกำหนดตัวแปรภายนอกแตกต่างกัน จากนั้นแบบจำลองจะประมวลผลและแสดงผลกระทบต่อเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราเงินเฟ้อ การบริโภค การลงทุน การจ้างงาน และดุลการค้า เป็นต้น

3.4 แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model: DSGE)

แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model: DSGE) เป็นแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้างที่ใช้วิเคราะห์พฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจหลัก ได้แก่ ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐ ภาคการเงิน และภาคต่างประเทศ ภายใต้กรอบดุลยภาพทั่วไป โดยแบบจำลองดังกล่าวสามารถอธิบายการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจเมื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Shock)

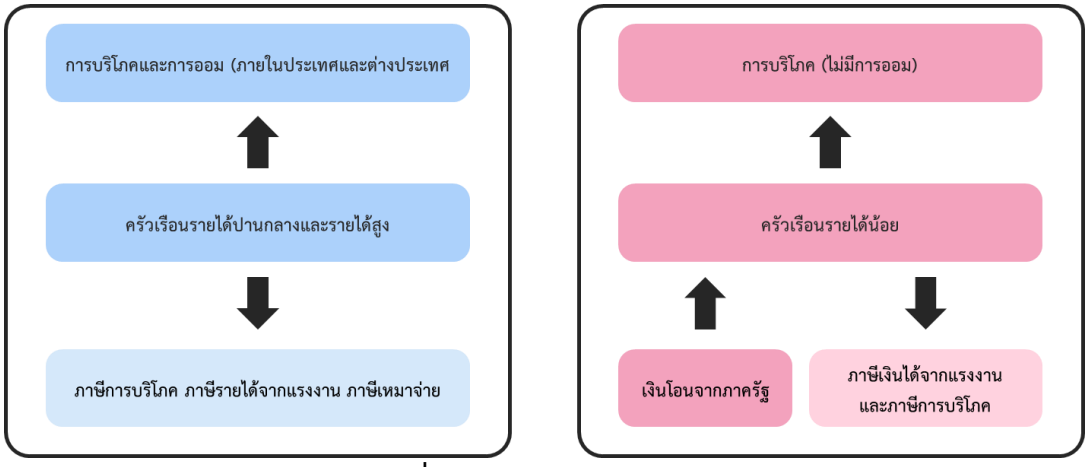
รวมทั้งสามารถใช้ประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังและการเงินต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ การบริโภค การลงทุน ดุลบัญชีเดินสะพัด และตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ ได้อย่างเป็นระบบ

ในการศึกษาครั้งนี้ แบบจำลอง DSGE ที่นำมาใช้มีพื้นฐานจากแบบจำลองที่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ภายใต้โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคและการประเมินผลกระทบเชิงนโยบาย อย่างไรก็ดี การประยุกต์ใช้แบบจำลองในงานวิจัยนี้มิได้นำโครงสร้างของแบบจำลองเดิมมาใช้โดยตรงทั้งหมด แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนตัวแปร สมมติฐาน และโครงสร้างบางส่วนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ลักษณะข้อมูลที่มีอยู่ และบริบทเฉพาะของเศรษฐกิจไทย

3.4.1 ภาคครัวเรือน (Household Sector)

ภาคครัวเรือนถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่เป็นทั้งผู้จัดหาแรงงานให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ผู้บริโภคสินค้าและบริการ เจ้าของปัจจัยการผลิต ตลอดจนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนภาครัฐผ่านการชำระภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผลกระทบของภาคครัวเรือนที่มีต่อเศรษฐกิจ งานศึกษาจะแบ่งครัวเรือนออกเป็น 2 ประเภท ตามความสามารถในการออมและการเข้าถึงสินเชื่อในระบบการเงิน ได้แก่ 1) ครัวเรือนประเภท Overlapping Generations (OLG) ซึ่งโดยทั่วไปสะท้อนกลุ่มครัวเรือนรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงที่สามารถออมหรือกู้ยืมเงินได้ สามารถปรับการบริโภคให้เหมาะสมตลอดช่วงแผนการดำเนินชีวิตของตนเอง และเป็นกลุ่มสำคัญในการชำระภาษีให้แก่ภาครัฐ และ 2) ครัวเรือนประเภท Liquidity-Constrained (LIQ) ซึ่งมักสะท้อนกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยหรือผู้พึ่งพิงในสังคม ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อและไม่สามารถออมรายได้ส่วนเกินได้ จึงทำได้เพียงบริโภคจากรายได้สุทธิในปัจจุบันเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ แบบจำลองกำหนดให้ครัวเรือนประเภท OLG และครัวเรือนประเภท LIQ มีสัดส่วนเท่ากัน โดยแต่ละประเภทคิดเป็นร้อยละ 50 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจ

การแบ่งครัวเรือนออกเป็นสองประเภทดังกล่าวทำให้แบบจำลองสามารถสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายการคลังของภาครัฐสามารถส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคของครัวเรือนได้โดยตรง เนื่องจากครัวเรือนแต่ละกลุ่มมีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ ภาษี หรือเงินโอนจากภาครัฐแตกต่างกัน โดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) ซึ่งมีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง หากได้รับเงินโอนจากภาครัฐหรือมีภาระภาษีลดลง ย่อมมีแนวโน้มที่จะนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปใช้บริโภคทันทีมากกว่าการออม รายละเอียดดังภาพที่ 3.6



ภาพที่ 3.6 ประเภทของครัวเรือน

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

ด้วยเหตุนี้ สมมติฐาน Ricardian Equivalence จึงไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ในแบบจำลอง กล่าวคือ ครัวเรือนไม่ได้มองว่าการลดภาษีหรือการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐในปัจจุบันจะถูกชดเชยด้วยภาษีที่สูงขึ้นในอนาคตอย่างสมบูรณ์เสมอไป ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของนโยบายการคลังในปัจจุบัน เช่น การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ การลดภาษี หรือการให้เงินโอนแก่ประชาชน เป็นต้น จึงสามารถส่งผลต่อการบริโภค อุปสงค์รวม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้นได้

นอกจากนี้ แบบจำลอง DSGE ยังจำแนกแรงงานออกเป็นแรงงานทักษะสูงและแรงงานทักษะต่ำ โดยครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) เป็นกลุ่มแรงงานทักษะสูง ขณะที่ครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) เป็นกลุ่มแรงงานทักษะต่ำ ซึ่งแรงงานของครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) โดยทั่วไปมักได้รับค่าจ้างขั้นต่ำและมีอุปทานแรงงานที่ถูกกำหนดจากปัจจัยภายนอกแบบจำลอง ขณะที่ค่าจ้างของแรงงานครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) มีความหนืด และไม่สามารถปรับตัวได้ในระยะสั้น รวมทั้งแรงงานกลุ่มนี้มีอำนาจต่อรองค่าจ้างผ่านกลไกสหภาพแรงงาน ในทางตรงกันข้าม แรงงานของครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) ไม่มีอำนาจในการกำหนดค่าจ้าง โดยระดับการจ้างงานของกลุ่มนี้จะขึ้นอยู่กับอุปสงค์แรงงานของภาคธุรกิจเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ในแบบจำลอง DSGE ครัวเรือนทั้งรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) และครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) ต่างต้องชำระภาษีจากการบริโภคและรายได้แรงงาน โดยครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) ยังต้องชำระภาษีแบบเหมาจ่าย (Lum-sum Tax) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการปรับสมดุลงบประมาณของภาครัฐโดยอัตโนมัติ ขณะเดียวกันครัวเรือนกลุ่มนี้สามารถสะสมเงินออมภายในประเทศในรูปของตราสารหนี้ภาครัฐได้ สำหรับครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) แม้จะต้องชำระภาษีจากรายได้แรงงานและการบริโภคเช่นเดียวกัน แต่ครัวเรือนกลุ่มนี้ยังได้รับเงินโอนจากภาครัฐ เช่น เงินบำนาญและสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ที่ช่วยสนับสนุนกลุ่มประชากรเปราะบางในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

ภายใต้การวิเคราะห์สมการพฤติกรรมของครัวเรือนของแบบจำลอง DSGE แสดงให้เห็นว่าการบริโภคของครัวเรือนถูกกำหนดผ่าน 3 ช่องทางสำคัญ ได้แก่ 1) ผลของรายได้ (Income Effect) 2) ช่องทางอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Real Interest Rate Channel) และ 3) ผลของความมั่งคั่ง (Wealth Effect) ซึ่งสามารถสรุปความสัมพันธ์ได้ดังสมการที่ 3.14 ต่อไปนี้

$$C_t = f(W_t L_t - Tax_t; i_t - E_t\pi_{t+1};\ B_{t-1}) \tag{3.14}$$

โดยที่

$W_t L_t - Tax_t$ คือ ผลของรายได้สุทธิหลังหักภาษี ซึ่งเป็นผลต่างระหว่างผลรวมค่าตอบแทนแรงงาน ($W_t L_t$) และภาษีแรงงาน (Tax_t)

$i_t - E_t\pi_{t+1}$ คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ซึ่งเป็นผลต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยนโยบายที่เป็นตัวเงิน (i_t) และเงินเฟ้อคาดการณ์ ($E_t\pi_{t+1}$)

B_{t-1} คือ การถือครองสินทรัพย์ ซึ่งสะท้อนความมั่งคั่งของครัวเรือน

ในลำดับแรก ผลของรายได้ (Income Effect) สะท้อนให้เห็นว่าการบริโภคของครัวเรือนมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับรายได้ กล่าวคือ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ครัวเรือนมีแนวโน้มบริโภคเพิ่มขึ้น และเมื่อรายได้ลดลง การบริโภคก็มีแนวโน้มปรับลดลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ระดับการตอบสนองของการบริโภคต่อรายได้จะแตกต่างกันตามลักษณะของครัวเรือน สำหรับครัวเรือนรายได้ปานกลางถึงสูง (OLG) ซึ่งสามารถ

วางแผนทางการเงิน ออมเงิน หรือเข้าถึงสินเชื่อได้ การตัดสินใจบริโภคมักไม่ได้ขึ้นอยู่กับรายได้ในปัจจุบันเพียงอย่างเดียว แต่จะพิจารณาจากรายได้ถาวร (Permanent Income) หรือรายได้ที่คาดว่าจะได้รับตลอดช่วงชีวิต (Life-time Horizon) ทำให้ครัวเรือนกลุ่มนี้สามารถปรับระดับการบริโภคให้มีความสม่ำเสมอระหว่างปัจจุบันและอนาคต หรือที่เรียกว่า Consumption Smoothing

ในทางตรงกันข้าม ครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) มักมีข้อจำกัดด้านการออมและการเข้าถึงสินเชื่อ จึงไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคข้ามช่วงเวลาได้มากนัก การบริโภคของครัวเรือนกลุ่มนี้จึงขึ้นอยู่กับรายได้สุทธิในปัจจุบัน (Current Income) เป็นหลัก ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของรายได้ในปัจจุบันมีผลต่อการบริโภคค่อนข้างมาก ดังนั้น ผลของรายได้ต่อการบริโภคในภาพรวมของระบบเศรษฐกิจจึงขึ้นอยู่กับสัดส่วนของครัวเรือนทั้งสองประเภท หากระบบเศรษฐกิจมีสัดส่วนครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) สูง การบริโภคโดยรวมจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ปัจจุบันมากขึ้น ในทางกลับกัน หากครัวเรือนรายได้ปานกลางถึงสูง (OLG) มีสัดส่วนสูงกว่า ผลกระทบของรายได้ปัจจุบันต่อการบริโภคโดยรวมจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากครัวเรือนกลุ่มนี้สามารถใช้การออมและการกู้ยืมเพื่อรักษาระดับการบริโภคให้มีความต่อเนื่องมากกว่า

ในลำดับที่สอง ช่องทางอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Real Interest Rate Channel) ส่งผลต่อการบริโภคผ่านการตัดสินใจเลือกระหว่างการบริโภคในปัจจุบันกับอนาคต โดยช่องทางดังกล่าวมีผลต่อครัวเรือนรายได้ปานกลางถึงสูง (OLG) เป็นหลัก เนื่องจากสามารถเข้าถึงตลาดการเงินและตัดสินใจออมหรือกู้ยืมได้ ทั้งนี้ เมื่ออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงปรับสูงขึ้น ผลตอบแทนจากการออมจะเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันต้นทุนค่าเสียโอกาสของการบริโภคในปัจจุบันก็สูงขึ้น ส่งผลให้ครัวเรือนมีแรงจูงใจในการลดการบริโภคในปัจจุบันและเลื่อนการบริโภคไปยังอนาคต ระดับการตอบสนองดังกล่าวขึ้นอยู่กับ ความยืดหยุ่นของการทดแทนการบริโภคข้ามช่วงเวลา (Intertemporal Elasticity of Substitution) ซึ่งสะท้อนความเต็มใจของครัวเรือนในการปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการบริโภคระหว่างปัจจุบันและอนาคต หากค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวอยู่ในระดับสูง ครัวเรือนจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมากขึ้น โดยลดการบริโภคในปัจจุบันและเลื่อนการบริโภคไปในอนาคตมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากค่าความยืดหยุ่นอยู่ในระดับต่ำ การปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการบริโภคจะเกิดขึ้นในระดับจำกัดกว่า นอกจากนี้ ภายใต้แบบจำลอง New Keynesian ซึ่งมีข้อสมมติว่าราคาสินค้าปรับตัวได้ช้า (Sticky Prices) การดำเนินนโยบายการเงินจึงสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจริงได้ กล่าวคือ การปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายจะส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงสูงขึ้นตามไปด้วย และส่งผลให้การบริโภคของครัวเรือนปรับลดลง

ในลำดับที่สาม ผลของความมั่งคั่ง (Wealth Effect) เป็นช่องทางที่มีผลต่อครัวเรือนรายได้ปานกลางถึงสูง (OLG) เป็นหลัก กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ผลตอบแทนจากเงินออมและสินทรัพย์ทางการเงินที่ให้ดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจช่วยสนับสนุนการบริโภคของครัวเรือนกลุ่มนี้ และชดเชยผลกระทบเชิงลบจากนโยบายการเงินแบบเข้มงวดได้บางส่วน ในทางตรงกันข้าม ครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) มักไม่มีเงินออมหรือสินทรัพย์ทางการเงินเพียงพอ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากผลของความมั่งคั่งดังกล่าว ความแตกต่างนี้ทำให้ครัวเรือนแต่ละประเภทตอบสนองต่อนโยบายการเงินไม่เท่ากัน กล่าวคือ ครัวเรือนที่ถือครองสินทรัพย์ทางการเงินอาจได้รับผลกระทบจากการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยน้อยกว่าครัวเรือนรายได้น้อย ส่งผลให้การส่งผ่านของนโยบายการเงินต่อการบริโภคโดยรวมมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มครัวเรือน และอาจลดทอนประสิทธิผลของนโยบายการเงินในการชะลอการบริโภคมวลรวม

ทั้งนี้ สำหรับครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) ช่องทางอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงและผลของความมั่งคั่งแทบไม่มีบทบาทโดยตรง เนื่องจากครัวเรือนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดการเงิน และไม่สามารถปรับการบริโภคข้าม

ช่วงเวลาได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น หากระบบเศรษฐกิจมีสัดส่วนครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) สูง ผลของช่องทางอัตราดอกเบี้ยและผลของความมั่งคั่งในระดับมหภาคก็จะมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย

3.4.2 สหภาพแรงงาน (Labor Union)

แบบจำลอง DSGE กำหนดให้มีสหภาพแรงงานจำนวนมาก ซึ่งแต่ละสหภาพประกอบด้วยแรงงานที่มีระดับทักษะใกล้เคียงกัน ขณะที่แรงงานระหว่างสหภาพอาจมีระดับทักษะแตกต่างกัน โดยแรงงานในครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) สะท้อนแรงงานทักษะสูง (High Skill) ขณะที่แรงงานในครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) สะท้อนแรงงานทักษะต่ำ (Low Skill)

โดยหลักการ แบบจำลองกำหนดให้แรงงานแต่ละประเภทมีพฤติกรรมการตอบสนองต่อค่าจ้างและอุปทานแรงงานแตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานที่มีทักษะสูง (OLG) สามารถปรับการเสนอแรงงานตามระดับค่าจ้างได้ โดยเมื่อค่าจ้างสูงขึ้น แรงงานกลุ่มนี้จะมีแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน หากค่าจ้างลดลง อุปทานแรงงานอาจปรับลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ แรงงานกลุ่มดังกล่าวยังมีบทบาทผ่านกลไกสหภาพแรงงาน ซึ่งทำหน้าที่ต่อรองหรือกำหนดค่าจ้างแทนแรงงาน ส่งผลให้ค่าจ้างของแรงงานกลุ่มนี้อาจสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานที่มีทักษะสูงยินดีรับในการทำงาน (Reservation Wage) และปรับตัวได้ช้าในระยะสั้นจากความหนืดของค่าจ้าง ขณะที่แรงงานที่มีทักษะต่ำ (LIQ) มีข้อจำกัดมากกว่า โดยอุปทานแรงงานมีลักษณะค่อนข้างคงที่ และไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างมากนัก

สหภาพแรงงานซึ่งดำเนินการในนามของครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) เป็นตัวกลางระหว่างภาคธุรกิจและแรงงานภายใต้ตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มส่วนเกิน (Surplus) หรือผลประโยชน์ของสมาชิกให้สูงที่สุด ผลประโยชน์ดังกล่าวนิยามจากส่วนต่างระหว่างค่าจ้างที่ภาคธุรกิจจ่ายเพื่อจ้างแรงงานผ่านสหภาพแรงงานกับค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานยินดีรับในการทำงาน (Reservation Wage) รายละเอียดดังสมการที่ 3.15 และ 3.16

$$\widetilde{profit}_t^{w,OLG} = \tilde{L}_t^{OLG}\tilde{w}_t^{OLG} - \tilde{w}_t^{R,OLG}\tilde{L}_t^{OLG} \tag{3.15}$$

โดยที่

$\widetilde{profit}_t^{w,OLG}$ คือ ส่วนเกินหรือผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานที่มีทักษะสูง

$\tilde{L}_t^{OLG}$ คือ อุปทานแรงงานกลุ่มที่มีทักษะสูง

$\tilde{w}_t^{OLG}$ คือ ค่าจ้างที่สหภาพแรงงานเรียกเก็บจากภาคธุรกิจ

$\tilde{w}_t^{R,OLG}$ คือ ค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานที่มีทักษะสูงยินดีรับในการทำงาน (Reservation Wage)

ดังนั้น ส่วนเกินของสหภาพแรงงานจะเพิ่มขึ้นเมื่อค่าจ้างที่เรียกเก็บจากภาคธุรกิจสูงกว่าค่าจ้างสำรองที่ต้องจ่ายให้แรงงาน

ในทำนองเดียวกัน สำหรับแรงงานที่มีทักษะต่ำ (LIQ) ส่วนเกินของสหภาพแรงงานสามารถเขียนได้เป็น

$$\widetilde{profit}_t^{w,LIQ} = \tilde{L}_t^{LIQ}\tilde{w}_t^{LIQ} - \tilde{L}_t^{LIQ}\tilde{w}_t^{R,LIQ} \tag{3.16}$$

โดยที่

$\widetilde{profit}_t^{w,LIQ}$ คือ ส่วนเกินหรือผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานที่มีทักษะต่ำ

$\tilde{L}_t^{LIQ}$ คือ อุปทานแรงงานกลุ่มที่มีทักษะต่ำ

$\widetilde{w}_t^{LIQ}$ คือ ค่าจ้างที่สหภาพแรงงานเรียกเก็บจากภาคธุรกิจ

$\widetilde{w}_t^{R,LIQ}$ คือ ค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานที่มีทักษะต่ำยินดีรับในการทำงาน (Reservation Wage)

ทั้งนี้ ส่วนต่างระหว่างค่าจ้างทั้งสองประเภทสะท้อนส่วนเกิน (Surplus) ของสหภาพแรงงาน ดังนั้น สหภาพแรงงานจึงมีบทบาทเสมือนตัวกลางในตลาดแรงงานที่มีอำนาจผูกขาดบางส่วนในการกำหนดค่าจ้าง

นอกจากนี้ แบบจำลองกำหนดให้ค่าจ้างมีความหนืด (Wage Stickiness) ผ่านกลไกแบบ Calvo[4] กล่าวคือ ในแต่ละช่วงเวลา สหภาพแรงงานบางส่วนสามารถปรับค่าจ้างใหม่ได้ และจะเลือกค่าจ้างใหม่ที่เหมาะสม หรือ Optimal Reset Wage เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ของสมาชิกทั้งในปัจจุบันและอนาคต ขณะที่สหภาพแรงงานที่ไม่สามารถปรับค่าจ้างใหม่ได้จะต้องใช้กฎการปรับค่าจ้างตามสัญญาเดิม ซึ่งมักอ้างอิงอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างในอดีตและอัตราเงินเฟ้อเป้าหมาย กลไกนี้สะท้อนลักษณะของสัญญาจ้างงานที่มีการปรับค่าจ้างตามค่าครองชีพ หรือ Cost-of-Living Adjustment

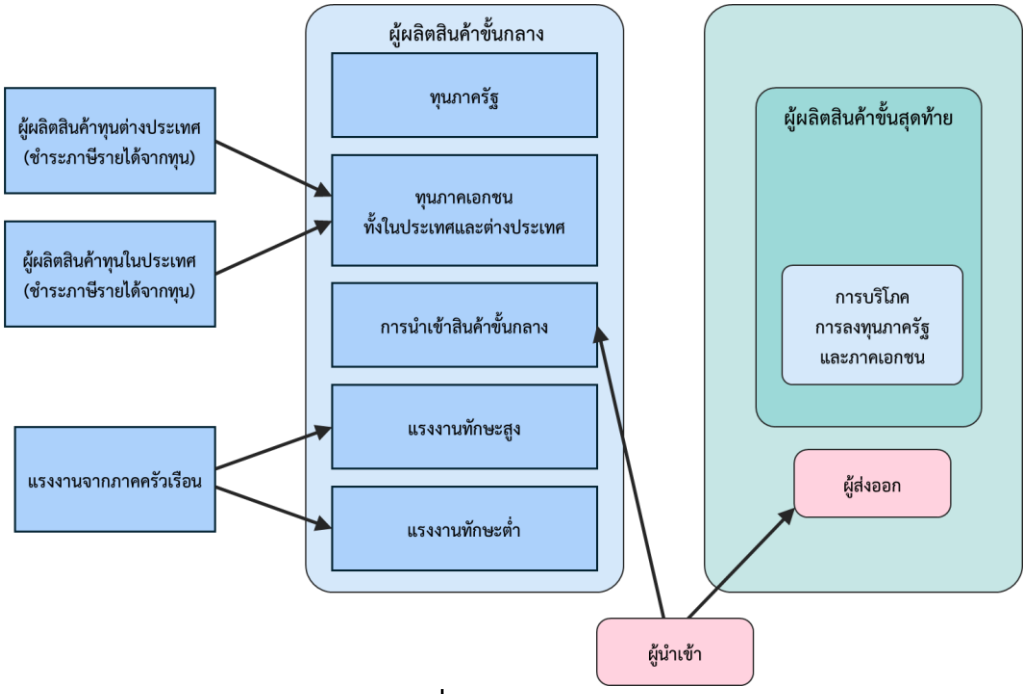
ความหนืดของค่าจ้างนี้ทำให้ค่าจ้างไม่สามารถปรับตัวได้ทันทีต่อภาวะตลาดแรงงานหรือภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เหตุการณ์ทางเศรษฐกิจต่างๆ (Shock) เช่น เงินเฟ้อจากราคาพลังงานหรือราคาสินค้านำเข้า เป็นต้น สามารถส่งผลต่อค่าจ้างที่แท้จริง การจ้างงาน และผลผลิตในระยะสั้นได้มากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่แรงงานบางส่วนไม่สามารถปรับค่าจ้างให้สอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อได้ทันที ซึ่งอาจทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงลดลงและนำไปสู่การว่างงานโดยไม่สมัครใจ

ภายใต้แบบจำลอง DSGE อุปทานแรงงาน การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานยอมรับได้ (Reservation Wage) และการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมจะมีความแตกต่างกันระหว่างแรงงานกลุ่มที่มีทักษะสูง (OLG) และทักษะต่ำ (LIQ) ส่งผลให้การเคลื่อนไหวของค่าจ้างที่แท้จริงแตกต่างกันตามลักษณะของครัวเรือนและตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม แรงงานทั้งสองกลุ่มอยู่ภายใต้กลไกค่าจ้างที่มีความหนืดและการแข่งขันไม่สมบูรณ์ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ หากสหภาพแรงงานมีอำนาจต่อรองสูง จะสามารถกำหนดค่าจ้างให้สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำได้มากขึ้น ทำให้ส่วนเกินของสหภาพแรงงานเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน อำนาจต่อรองและความหนืดของค่าจ้างที่สูงขึ้นก็อาจทำให้ค่าจ้างปรับตัวช้าต่อภาวะเศรษฐกิจ และทำให้ผลกระทบของ Shock ต่อนโยบายเศรษฐกิจ ผลผลิต และการจ้างงานมีความรุนแรงมากขึ้นในระยะสั้น สำหรับแรงงานที่มีทักษะต่ำ (LIQ) กลไกการเคลื่อนไหวของค่าจ้างที่แท้จริงมีลักษณะใกล้เคียงกับแรงงานที่มีทักษะสูง (OLG) แต่แตกต่างกันในรายละเอียดของสมการอุปทานแรงงานและข้อจำกัดด้านสภาพคล่องของครัวเรือน

[4] Calvo pricing/wage setting เป็นกลไกที่ใช้ในแบบจำลอง New Keynesian และ DSGE เพื่ออธิบายความหนืดของราคาหรือค่าจ้าง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือสหภาพแรงงานมีโอกาสปรับราคาหรือค่าจ้างใหม่ได้เพียงบางช่วงเวลาเท่านั้น ดังนั้น ราคาหรือค่าจ้างบางส่วนจึงไม่ตอบสนองต่อภาวะเศรษฐกิจได้ทันที ทำให้ Shock และนโยบายเศรษฐกิจสามารถส่งผลต่อผลผลิต การจ้างงาน และค่าจ้างที่แท้จริงได้ในระยะสั้น

3.4.3 ภาคการผลิต (Production Sector)

ภาคการผลิตหรือ ผู้ผลิต (Firms) ทำหน้าเป็นฝั่งอุปทาน (Supply) ของระบบเศรษฐกิจ โดยมีบทบาทหลักในการนำปัจจัยการผลิต เช่น แรงงานที่มีทักษะสูง (OLG) และแรงงานที่มีทักษะต่ำ (LIQ) รวมถึงทุน (Capital) มาผลิตเป็นสินค้าและบริการ เพื่อให้เกิดกำไรสูงสุด การดำเนินกิจกรรมของผู้ผลิตยังจึงมีผลโดยตรงต่อระดับราคา ค่าจ้างแรงงาน และต้นทุนส่วนเพิ่มทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ผู้ผลิตภายใต้แบบจำลองนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท รายละเอียดดังภาพที่ 3.7 ได้แก่



ภาพที่ 3.7 ภาคการผลิต

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

1) ผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้าย (Final Good Producers) ทำหน้าที่จัดซื้อสินค้าขั้นกลางภายในประเทศและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ แล้วนำมาประกอบกันเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย สินค้าดังกล่าวถูกนำไปใช้เพื่อการบริโภคภาคเอกชน การลงทุนภาคเอกชน การบริโภคภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ และการส่งออก โดยผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายจำหน่ายสินค้าและบริการให้แก่ภาคครัวเรือน ภาครัฐ และภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายดำเนินกิจการภายใต้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition) จึงเป็นผู้รับราคาจากตลาด (Price Taker) ไม่มีอำนาจเหนือตลาด และมีกำไรทางเศรษฐกิจเป็นศูนย์ ณ ดุลยภาพ ผู้ผลิตกลุ่มนี้ตัดสินใจเลือกสัดส่วนการใช้สินค้าขั้นกลางภายในประเทศและสินค้านำเข้าเพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุดภายใต้เทคโนโลยีการผลิตแบบ Constant Elasticity of Substitution (CES) ซึ่งเป็นรูปแบบฟังก์ชันการผลิตที่กำหนดให้ปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ สามารถทดแทนกันได้ในระดับหนึ่ง โดยระดับความสามารถในการทดแทนกันจะถูกกำหนดจากค่าความยืดหยุ่นของการทดแทน (Elasticity of Substitution) หากค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวสูงแสดงว่าสินค้าขั้นกลางภายในประเทศและสินค้านำเข้าสามารถใช้ทดแทนกันได้มากขึ้น ในทางกลับกันหากค่าความยืดหยุ่นต่ำ ปัจจัยนำเข้าทั้งสองประเภทจะทดแทนกันได้จำกัดมากขึ้น ดังนั้น โครงสร้างการผลิต

แบบ CES จึงช่วยให้แบบจำลองสามารถสะท้อนการตัดสินใจของผู้ผลิตในการปรับสัดส่วนการใช้สินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้าเมื่อราคาสัมพัทธ์เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ดี ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ของผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับต้นทุนรวมของสินค้าขั้นกลางภายในประเทศและสินค้านำเข้าที่นำมาใช้ในการประกอบเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายเป็นสำคัญ เนื่องจากผู้ผลิตประเภทนี้ทำหน้าที่เป็นกลไกส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาสินค้าขั้นสุดท้าย จึงไม่มีข้อสมมติเรื่องราคาปรับตัวได้ช้า (Sticky Prices) เหมือนผู้ผลิตบางประเภทในแบบจำลอง ดังนั้น ระดับราคาของสินค้าขั้นสุดท้ายจึงถูกกำหนดจากต้นทุนของสินค้าขั้นกลางภายในประเทศ ราคาสินค้านำเข้า ระดับความพอใจ (Preference) ของการใช้สินค้าภายในประเทศเมื่อเทียบกับสินค้านำเข้า (Home Bias) รวมถึงความสามารถในการทดแทนกันระหว่างสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้า หากราคาสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้น หรือหากสินค้านำเข้าไม่สามารถทดแทนด้วยสินค้าภายในประเทศได้มากนัก ต้นทุนของผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายก็จะปรับสูงขึ้นและส่งผ่านไปยังราคาสินค้าขั้นสุดท้ายได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ อัตราเงินเฟ้อของสินค้าขั้นสุดท้ายแต่ละประเภทจึงเคลื่อนไหวตามอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานของผู้บริโภค ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของราคาสัมพัทธ์เมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้า แบบจำลองจึงสามารถติดตามได้ทั้งอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริง และส่วนเบี่ยงเบนของเงินเฟ้อจากกรอบเป้าหมายของธนาคารกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายไม่มีการจ้างแรงงานโดยตรง จึงไม่มีการกำหนดค่าจ้างแรงงานภายใต้ภาคการผลิตประเภทนี้

2) ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Firms) เป็นผู้ผลิตหลักที่สร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ โดยทำหน้าที่ผลิตสินค้าภายในประเทศที่มีความแตกต่างกันจากวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ภายใต้ตลาดแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) กล่าวคือ ผู้ผลิตแต่ละรายมีอำนาจในการกำหนดราคาได้บางส่วน เนื่องจากสินค้าของตนมีความแตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น ทำให้สามารถกำหนดราคาสินค้าให้สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มได้ในระดับหนึ่ง

ในกระบวนการผลิต ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางใช้ปัจจัยการผลิตหลายประเภทประกอบกัน ได้แก่ ทุนภายในประเทศ ทุนจากต่างประเทศในรูปของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) แรงงานทักษะสูง (OLG) และแรงงานทักษะต่ำ (LIQ) โดยแบบจำลองกำหนดโครงสร้างการผลิตเป็นลำดับชั้น เพื่อสะท้อนความสามารถในการทดแทนกันระหว่างปัจจัยการผลิตภายใต้เทคโนโลยีแบบ CES ในทางปฏิบัติการตัดสินใจของผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การเลือกส่วนผสมของปัจจัยการผลิตเพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุด และ (2) การกำหนดราคาสินค้าเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด ต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้ผลิตกลุ่มนี้จึงมีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น เริ่มจากต้นทุนของทุนรวม ซึ่งประกอบด้วยทุนภายในประเทศ ทุนจากต่างประเทศและสินค้านำเข้าที่ใช้ในการผลิต จากนั้นจึงรวมเข้ากับต้นทุนแรงงานทักษะสูงและแรงงานทักษะต่ำ โดยต้นทุนแรงงานดังกล่าวจะถูกปรับด้วยผลิตภาพแรงงานตามโครงสร้างของแบบจำลอง

ในด้านการกำหนดราคา ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางไม่สามารถปรับราคาได้ในทุกช่วงเวลา โดยเผชิญข้อจำกัดในการปรับราคาแบบ Calvo Stickiness กล่าวคือ ในแต่ละช่วงเวลา ผู้ผลิตบางส่วนเท่านั้นที่สามารถปรับราคาสินค้าใหม่ได้ ส่วนผู้ผลิตที่ไม่สามารถปรับราคาได้จะต้องใช้กฎการปรับราคาตามอัตราเงินเฟ้อในอดีตและกรอบเป้าหมายเงินเฟ้อของธนาคารกลาง หากผู้ผลิตสามารถปรับราคาได้ในช่วงเวลานั้น ผู้ผลิตจะกำหนดราคาที่เหมาะสมแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking Optimal Reset Price) โดยคำนึงถึงต้นทุนส่วนเพิ่มในปัจจุบันและแนวโน้มต้นทุนในอนาคต ทั้งนี้ ความสามารถในการตั้งราคาสูงกว่าต้นทุน (Markup Price) ขึ้นอยู่กับระดับการแข่งขันและความสามารถของผู้บริโภคในการทดแทนสินค้าระหว่างผู้ผลิต

หากสินค้าสามารถทดแทนกันได้ง่าย ผู้ผลิตจะมีอำนาจเหนือตลาดน้อยลง และไม่สามารถตั้งราคาสูงกว่าต้นทุนได้มากนัก เพราะผู้บริโภคสามารถหันไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่นได้ง่ายขึ้น

ในด้านค่าจ้าง แบบจำลองคำนึงถึงต้นทุนในการปรับเพิ่มหรือลดจำนวนแรงงานของผู้ผลิตด้วย ต้นทุนแรงงานที่ผู้ผลิตเผชิญจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงค่าจ้างที่จ่ายให้แรงงานหรือสหภาพแรงงานโดยตรง แต่ยังรวมถึงต้นทุนการสรรหาแรงงาน การฝึกอบรม และต้นทุนด้านการบริหารจัดการ ต้นทุนเหล่านี้ทำให้ค่าจ้างที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ผลิต สูงกว่าค่าจ้างที่จ่ายให้แรงงานโดยตรง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ผลิตต้องการขยายการจ้างงานอย่างรวดเร็ว ต้นทุนในการปรับแรงงานจะเพิ่มสูงขึ้น กดดันต้นทุนส่วนเพิ่ม และทำให้กำไรของผู้ผลิตลดลงในระยะสั้น

3) ผู้นำเข้า (Importers) เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้การการดำเนินงานของครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) โดยมีบทบาทในการจัดซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ชำระภาษีนำเข้าให้แก่รัฐบาลในประเทศ และจำหน่ายสินค้านำเข้าให้แก่ภาคครัวเรือนและหน่วยเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้นำเข้าจะนำเข้าสินค้าที่มีลักษณะเหมือนกันจากต่างประเทศ แล้วใช้เทคโนโลยีในการทำให้สินค้านำเข้ามีความแตกต่างกันก่อนจำหน่ายในตลาดภายในประเทศ

ในด้านการกำหนดราคา ผู้นำเข้ามีอำนาจเหนือตลาดในระดับหนึ่ง จึงสามารถตั้งราคาสินค้าให้สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มได้ อย่างไรก็ตาม การปรับราคาเพิ่มหรือลดของผู้นำเข้ายังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านความหนืดของราคาในลักษณะ Calvo Stickiness เช่นเดียวกับผู้ผลิตสินค้าขั้นกลาง กล่าวคือ ผู้นำเข้าไม่สามารถปรับราคาได้ในทุกช่วงเวลา และหากไม่สามารถปรับราคาใหม่ได้ จะต้องใช้กฎการปรับราคาที่อ้างอิงอัตราเงินเฟ้อในอดีตและกรอบเป้าหมายเงินเฟ้อของธนาคารกลาง

สำหรับต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้นำเข้า จะถูกกำหนดจากปัจจัยต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะราคาสินค้าในตลาดโลก อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราภาษีนำเข้าที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้น หากค่าเงินภายในประเทศอ่อนค่าลง หรือรัฐบาลปรับเพิ่มอัตราภาษีนำเข้า ต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้นำเข้าจะปรับสูงขึ้นและอาจส่งผ่านไปยังราคาสินค้านำเข้าในประเทศได้

ในด้านค่าจ้าง ผู้นำเข้าไม่มีการจ้างแรงงานโดยตรง จึงไม่มีการกำหนดค่าจ้างแรงงานภายใต้ภาคเศรษฐกิจประเภทนี้

4) ผู้ผลิตสินค้าทุนในประเทศ (Domestic Capital Producers) เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่มีบทบาทในการสร้างและเพิ่มปริมาณทุนทางกายภาพที่ใช้ในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ โดยผู้ผลิตประเภทนี้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) และดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างผลตอบแทนให้แก่ครัวเรือนดังกล่าว ทั้งนี้ บทบาทหลักของผู้ผลิตสินค้าทุนในประเทศ คือ การจัดซื้อสินค้าทุนจากตลาดสินค้าขั้นสุดท้าย ก่อนนำมารวมกับทุนเดิมที่เสื่อมสภาพแล้ว เพื่อเปลี่ยนให้กลายเป็นทุนใหม่ที่สามารถใช้ในการผลิตได้ต่อไป จากนั้นผู้ผลิตสินค้าทุนจะนำทุนดังกล่าวไปให้ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางเช่าใช้ในการผลิตสินค้าและบริการต่อไป ทำให้ผู้ผลิตสินค้าทุนได้รับรายได้ในรูปของค่าเช่า

อย่างไรก็ดี ในด้านการกำหนดราคาหรือมูลค่าของทุน ผู้ผลิตสินค้าทุนในประเทศไม่ได้กำหนดราคาสินค้าในลักษณะราคาที่ปรับตัวได้ช้า (Sticky Prices) เช่นเดียวกับผู้ผลิตสินค้าขั้นกลาง แต่มูลค่าของทุนที่ผลิตได้จะสะท้อนผ่านตัวแปร Tobin's Q ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความคุ้มค่าของการลงทุน โดยเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าทางตลาดของสินทรัพย์ทุนที่ใช้งานอยู่ในระบบเศรษฐกิจกับต้นทุนในการสร้างทุนใหม่ หากค่า Tobin's Q สูง ผู้ผลิตจะมีแรงจูงใจลงทุนและผลิตทุนใหม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับสูงกว่าต้นทุน ในทางกลับกัน หากค่า Tobin's Q ต่ำ แรงจูงใจในการลงทุนจะลดลง ดังนั้น การตัดสินใจลงทุนและผลิตทุนใหม่จึงขึ้นอยู่กับค่า Tobin's Q เปรียบเทียบกับต้นทุนของสินค้าลงทุนที่ต้องจัดซื้อจากตลาด

ต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้ผลิตสินค้าทุนในประเทศมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากผู้ผลิตประเภทอื่น เนื่องจากขึ้นอยู่กับต้นทุนในการปรับระดับการลงทุน (Investment Adjustment Costs) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้นทุนที่แท้จริงในการสร้างทุนใหม่ไม่ได้ขึ้นอยู่เพียงราคาของสินค้าลงทุนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงต้นทุนเพิ่มเติมจากการเปลี่ยนแปลงระดับการลงทุนอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้า เช่น ต้นทุนการขนส่งสินค้าทุน ต้นทุนการบริหารจัดการ หรือการขยายพื้นที่รองรับการลงทุนใหม่ ดังนั้น ผู้ผลิตจะตัดสินใจลงทุนโดยเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนส่วนเพิ่มและผลตอบแทนส่วนเพิ่มของการลงทุน พร้อมคำนึงถึงต้นทุนในการปรับระดับการลงทุนทั้งในปัจจุบันและอนาคต นอกจากนี้ ต้นทุนและประสิทธิภาพในการสร้างทุนใหม่ยังอาจเปลี่ยนแปลงได้จากปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการลงทุน และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการสะสมทุนในแต่ละช่วงเวลา เป็นต้น

ในด้านค่าจ้าง ผู้ผลิตสินค้าทุนในประเทศไม่มีการจ้างแรงงาน ทั้งแรงงานทักษะสูงและแรงงานทักษะต่ำ จึงไม่เกี่ยวข้องกับกลไกสหภาพแรงงาน ไม่มีการจ่ายค่าจ้าง และไม่เผชิญความหนืดของค่าจ้างหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปรับแรงงานโดยตรง อย่างไรก็ตาม การผลิตและสะสมทุนของผู้ผลิตกลุ่มนี้อาจส่งผลทางอ้อมต่อตลาดแรงงานผ่านการเปลี่ยนแปลงปริมาณทุนที่ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางนำไปใช้ในการผลิต กล่าวคือ หากทุนที่ใช้ในการผลิตเพิ่มขึ้น อาจทำให้ความต้องการแรงงานของผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลต่อค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

5) ผู้ผลิตสินค้าทุนต่างประเทศ (Foreign Capital Investors) เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจเปิด (Open Economy) โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศและเชื่อมโยงกับเงินทุนระหว่างประเทศ โดยผู้ลงทุนจากต่างประเทศทำหน้าที่สะสม ถือครอง และดูแลรักษาทุนทางกายภาพจากต่างประเทศ ผ่านการจัดซื้อสินค้าลงทุนจากตลาดต่างประเทศ แล้วนำมาสร้างเป็นทุนใหม่เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางภายในประเทศเช่าและใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ และได้รับรายได้ในรูปของค่าเช่า

สำหรับการกำหนดราคาหรือมูลค่าของทุน มูลค่าของทุนจากต่างประเทศที่ถูกสร้างขึ้นจะสะท้อนผ่านตัวแปร Foreign Tobin's Q ซึ่งสะท้อนมูลค่าหรือผลตอบแทนส่วนเพิ่มที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้ นักลงทุนจากต่างประเทศจะตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนและการจัดหาทุนใหม่โดยอิงจากมูลค่าของทุนดังกล่าว เปรียบเทียบกับต้นทุนของสินค้าทุนจากต่างประเทศที่ใช้ในการลงทุน ซึ่งราคาสินค้าทุนดังกล่าวถูกกำหนดจากปัจจัยภายนอกประเทศเป็นสำคัญ

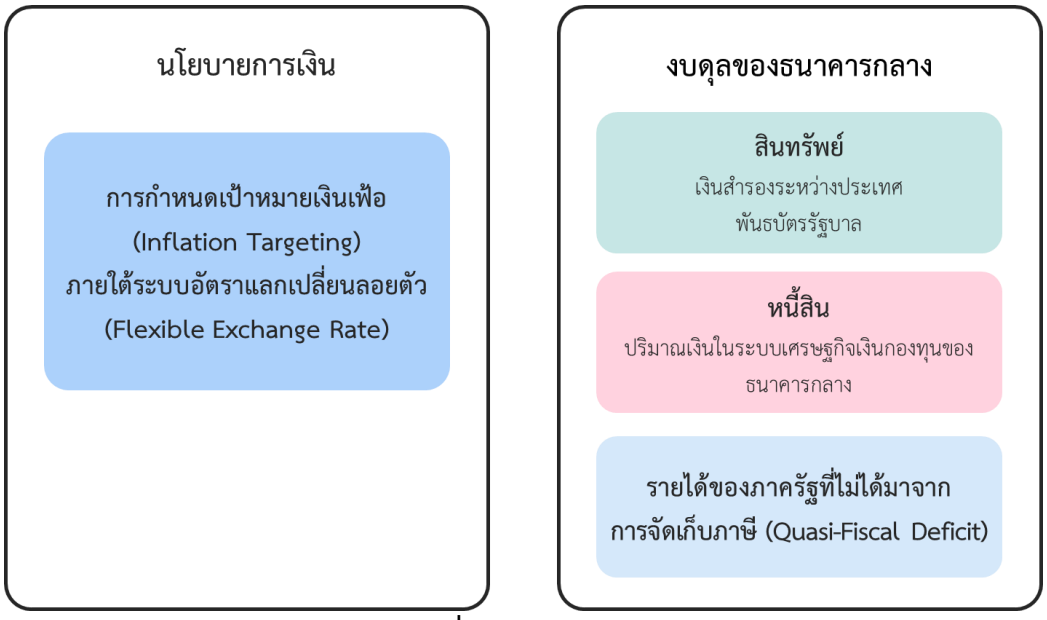
ขณะที่ต้นทุนส่วนเพิ่มของนักลงทุนจากต่างประเทศ จะขึ้นอยู่กับต้นทุนในการปรับระดับการลงทุน (Investment Adjustment Costs) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้นทุนที่แท้จริงในการสร้างทุนใหม่ไม่ได้ขึ้นอยู่เพียงราคาของสินค้าทุนจากต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงต้นทุนเพิ่มเติมที่เกิดจากการเร่งเพิ่มหรือลดระดับการลงทุนเมื่อเทียบกับแนวโน้มการเติบโตในช่วงก่อนหน้า ซึ่งอาจอยู่ในรูปของต้นทุนทางการเงินหรือข้อจำกัดในการปรับการลงทุนในระยะสั้น ดังนั้น ในการตัดสินใจลงทุน นักลงทุนจะพิจารณาทั้งต้นทุนของสินค้าทุนและต้นทุนในการปรับระดับการลงทุนควบคู่กันไป ส่งผลให้การลงทุนจากต่างประเทศภายในแบบจำลองค่อย ๆ ปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระยะสั้น

ในด้านค่าจ้าง นักลงทุนจากต่างประเทศไม่มีการจ้างแรงงานโดยตรง จึงไม่มีการกำหนดค่าจ้างแรงงานหรือต้นทุนในการปรับแรงงานภายใต้ภาคเศรษฐกิจประเภทนี้ อย่างไรก็ดี การลงทุนจากต่างประเทศอาจส่งผลทางอ้อมต่อตลาดแรงงานผ่านการเปลี่ยนแปลงของปริมาณทุนที่ใช้ในการผลิต กล่าวคือ หากมีทุนจากต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางอาจปรับสัดส่วนการใช้ทุนและแรงงานในการผลิต ซึ่งอาจส่งผลต่อความต้องการแรงงานและค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

กล่าวโดยสรุป ผู้ผลิตในแบบจำลอง DSGE เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดอุปสงค์ต่อแรงงานทั้งแรงงานที่มีทักษะสูง (OLG) และแรงงานที่มีทักษะต่ำ (LIQ) รวมถึงการตัดสินใจด้านการผลิต ราคา ต้นทุนส่วนเพิ่ม และการสะสมทุน ภายใต้แบบจำลองนี้ การปรับตัวของตลาดแรงงานเกิดขึ้นผ่านค่าจ้างเป็นหลัก ขณะที่แรงงานถูกจัดสรรให้สอดคล้องกับอุปสงค์แรงงานของภาคการผลิต ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง ต้นทุนส่วนเพิ่ม ความหนืดของราคา และต้นทุนในการปรับการลงทุนจึงเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้ Shock และนโยบายเศรษฐกิจส่งผลต่อผลผลิต การจ้างงาน เงินเฟ้อ และการลงทุนในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง

3.4.4 ภาคการเงิน (Monetary Sector)

ในแบบจำลองนี้ ธนาคารกลางมีหน้าที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบายควบคู่ไปกับการทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเงินที่มีงบดุลของตนเอง โดยมีเป้าหมายเชิงนโยบายหลัก 2 ด้าน ได้แก่ (1) การรักษาระดับการจ้างงานให้อยู่ในระดับสูงสุด และ (2) การรักษาเสถียรภาพด้านราคา นอกจากนี้ ธนาคารกลางยังมีความเชื่อมโยงทางการเงินอย่างใกล้ชิดกับภาครัฐ ทั้งนี้ แนวทางหลักในการดำเนินนโยบายของธนาคารกลางภายในแบบจำลองประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ รายละเอียดดังภาพที่ 3.8 ดังนี้



ภาพที่ 3.8 ภาคการเงิน

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

1) การดำเนินนโยบายการเงิน ภายใต้กฎทางการเงิน Taylor Rule แบบจำลองกำหนดให้ธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินภายใต้ข้อจำกัดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเรียกว่า Impossible Trinity หรือ Trilemma ข้อจำกัดนี้สะท้อนว่าธนาคารกลางไม่สามารถดำเนินนโยบายทั้งสามด้านพร้อมกันได้ ได้แก่ (1) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (Fixed Exchange Rate) (2) การปล่อยให้มีเงินทุนเคลื่อนย้ายเสรี (Free Flow of Capital) และ (3) การกำหนดนโยบายการเงินได้อย่างอิสระ (Autonomous Monetary Policy) อย่างไรก็ดี แบบจำลองกำหนดให้ธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ร่วมกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Floating Exchange Rate) โดยธนาคารกลางจะปรับอัตราดอกเบี้ยนโยบายระยะสั้น (i_t^{MP}) ตามกฎทางการเงิน Taylor Rule ซึ่งคำนึงถึงทั้งข้อมูลเศรษฐกิจในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มเศรษฐกิจในอนาคต รายละเอียดดังสมการที่ 3.17

$$1 + i_t^{MP} = \epsilon_{MP}(1 + \bar{\imath}) + (1 - \epsilon_{MP})(1 + i_{t-1}^{MP})^{\rho_i}\left[(1 + \tilde{r}_t)(1 + \bar{\pi}^{C,tar})(1 + \hat{\pi}_t^{C,e})^{\phi_\pi} e^{\vartheta GDP \widehat{RGDP}_t}\right]^{1-\rho_i} e^{\epsilon_t^i} \quad (3.17)$$

โดยที่

i_t^{MP} คือ อัตราดอกเบี้ยนโยบายระยะสั้นของธนาคารกลาง ณ ช่วงเวลา t

ϵ_{MP} คือ น้ำหนักของนโยบายการเงิน ใช้กำหนดว่าธนาคารกลางให้ความสำคัญกับการปรับอัตราดอกเบี้ยโดยตรงหรือการตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจ

$\bar{\imath}$ คือ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นกลางในระยะยาว (Long-run neutral rate)

ρ_i คือ Smoothing Parameter หรือตัวแปรที่สะท้อนว่าธนาคารกลางจะปรับอัตราดอกเบี้ยตาม Taylor Rule อย่างรวดเร็วหรืออย่างค่อยเป็นค่อยไป[5]

$\tilde{r}_t$ คือ อัตราดอกเบี้ยจริงที่คาดการณ์ ณ ช่วงเวลา t

$\bar{\pi}^{C,tar}$ คือ กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ

$\hat{\pi}_t^{C,e}$ คือ เงินเฟ้อที่คาดการณ์

ϕ_π คือ น้ำหนักที่ธนาคารกลางกำหนดให้กับความเบี่ยงเบนของเงินเฟ้อจากเป้าหมาย ยิ่งค่าสูง หมายถึงธนาคารกลางให้ความสำคัญกับเงินเฟ้อมากขึ้น

$e^{\epsilon_t^i}$ คือ Shock ของนโยบายการเงิน (เหตุการณ์ที่ทำให้ธนาคารกลางต้องปรับดอกเบี้ยโดยไม่คาดคิด)

$e^{\vartheta GDP \widehat{RGDP}_t}$ คือ ช่องว่างการผลิต (Output Gap)

ทั้งนี้ ธนาคารกลางจะปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบาย หากคาดการณ์ว่าอัตราเงินเฟ้อในอนาคตสูงกว่ากรอบเป้าหมาย หรือหากเศรษฐกิจมีความร้อนแรงเกินระดับศักยภาพ (Positive Output Gap) อย่างไรก็ดี การปรับดอกเบี้ยจะดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อระบบการเงินจากการปรับขึ้นอย่างรวดเร็วหรือรุนแรง หลังจากธนาคารกลางกำหนดอัตราดอกเบี้ยนี้ อัตราดอกเบี้ยจะส่งผ่านไปยังอัตราผลตอบแทนของเศรษฐกิจโดยรวม แต่ระดับอัตราผลตอบแทนจริงยังขึ้นอยู่กับส่วนต่างอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (Government Sovereign Spread) และค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศ (Domestic Risk Premium) โดยส่วนต่างอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงตามค่าชดเชยความเสี่ยงและภาวะเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับระดับศักยภาพ สะท้อนผลของสภาพคล่องของครัวเรือนต่อความต้องการถือครองพันธบัตร ขณะที่ค่าชดเชยความเสี่ยงของภาครัฐขึ้นอยู่กับความต้องการกู้ยืมและระดับหนี้สาธารณะ หากภาครัฐต้องการระดมทุนเพิ่ม ราคาพันธบัตรรัฐบาลจะลดลง สะท้อนการเพิ่มขึ้นของอุปทานพันธบัตรในตลาดการเงิน ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางจะตอบสนองต่อการเบี่ยงเบนของอัตราเงินเฟ้อทั้งในปัจจุบันและที่คาดการณ์ในอนาคต เพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจในระยะยาว

2) การบริหารจัดการงบดุลของธนาคารกลาง ภายในแบบจำลองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน ได้แก่ 2.1) ด้านสินทรัพย์ ซึ่งประกอบด้วยเงินสำรองระหว่างประเทศและพันธบัตรรัฐบาล และ 2.2) ด้านหนี้สิน ซึ่งประกอบด้วยปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ธนาคารกลางจะสะสมเงินสำรองระหว่างประเทศ และดำเนินธุรกรรมตลาดเปิด (Open Market Operations) เพื่อดูดซับหรือชดเชยสภาพคล่องจากการแทรกแซง

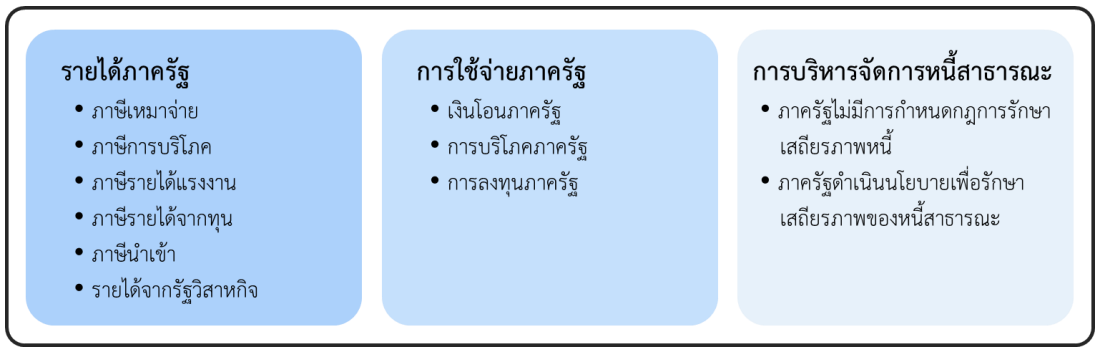
[5] Smoothing parameter สูง แสดงว่าการปรับดอกเบี้ยจะช้าและค่อยเป็นค่อยไป (ธนาคารกลางคงอัตราดอกเบี้ยเดิมไว้นานขึ้น) แต่หากค่าดังกล่าวต่ำ การปรับดอกเบี้ยจะตอบสนองรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงของเงินเฟ้อหรือเศรษฐกิจ

อัตราแลกเปลี่ยน รวมถึงทำหน้าที่ในการจัดหาปริมาณเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ และสะสมเงินกองทุนของธนาคารกลางเอง โดยในกระบวนการดังกล่าว ธนาคารกลางอาจได้รับผลกำไรจากการถือครองสินทรัพย์ต่าง ๆ ภายในงบดุล สำหรับผลกำไรของธนาคารกลาง จะถูกโอนกลับไปยังภาครัฐตามเงื่อนไขของงบดุลและหลักเกณฑ์การสะสมเงินกองทุนของธนาคารกลาง ซึ่งการโอนรายได้ดังกล่าวถือเป็นรายได้ของภาครัฐที่ไม่ได้มาจากการจัดเก็บภาษี หรือที่เรียกว่า Quasi-Fiscal Deficit

3) การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนและรักษาระดับเงินสำรองระหว่างประเทศ แม้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนจะเป็นแบบลอยตัว ธนาคารกลางไม่ได้ปล่อยให้ค่าเงินเคลื่อนไหวโดยอิสระ แต่ยังมีบทบาทในการบริหารความผันผวนจากภาคต่างประเทศผ่านกลไกการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน หากเศรษฐกิจเผชิญความผันผวนของตลาดการเงินอย่างรุนแรง เงินทุนไหลออกจำนวนมาก หรืออัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (Real Effective Exchange Rate: REER) สูงเกินกว่าปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ธนาคารกลางจะเข้าซื้อหรือขายเงินสำรองระหว่างประเทศเพื่อลดแรงกดดันต่อการแข็งค่าหรืออ่อนค่าของค่าเงิน นอกจากนี้แบบจำลองกำหนดให้การแทรกแซงเชื่อมโยงกับเป้าหมายความเพียงพอของเงินสำรองระหว่างประเทศในระยะยาว โดยระดับความเพียงพอจะไม่ได้กำหนดเป็นค่าคงที่ แต่ปรับตามมูลค่าการนำเข้ารายเดือนของประเทศ หากเงินสำรองลดต่ำกว่าระดับที่เหมาะสม ธนาคารกลางจะทยอยสะสมเงินตราต่างประเทศเพิ่มเติมเพื่อเสริมความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจและความเสถียรของค่าเงินระหว่างประเทศ

3.4.5 ภาคการคลัง (Fiscal Sector)

ภาคการคลัง (รัฐบาล) ภาคการคลังภายในแบบจำลองได้ออกแบบให้มีความครอบคลุม ยืดหยุ่น รวมถึงสะท้อนถึงข้อจำกัดในสถานการณ์จริงที่ภาครัฐต้องเผชิญในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยโครงสร้างหลักของแบบจำลองภายในส่วนของภาคการคลังประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ รายละเอียดดังภาพที่ 3.9 ดังนี้



ภาพที่ 3.9 ภาคการคลัง

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

1) รายได้ภาครัฐ (Government Revenue) ในแบบจำลอง ภาครัฐมีรายได้จากทั้งภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดยภาษีแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1.1) ภาษีที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ และ 1.2) ภาษีที่ไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจของครัวเรือน กลไกนี้ช่วยให้แบบจำลองสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายภาษีได้ใกล้เคียงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ รายละเอียดดังนี้

ภาษีเหมาจ่าย (Lump-Sum Tax : T^{LS}) เป็นภาษีคงที่ คือ ไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจด้านการบริโภคหรือการทำงานของภาคครัวเรือน ทำหน้าที่เป็นตัวแปรปรับสมดุลโดยอัตโนมัติ เพื่อช่วยปิดช่องว่างระหว่างรายรับ รายจ่าย และเป้าหมายการเกินดุลขั้นต้นของภาครัฐ

ภาษีการบริโภค (Consumption Tax: T^C) รายได้จากภาษีการบริโภคจะขึ้นอยู่กับอัตราภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค ทั้งนี้ อัตราภาษีดังกล่าวอาจถูกกำหนดเป็นค่าคงที่ตามนโยบายของรัฐบาล หรือปรับขึ้นลงโดยอัตโนมัติเพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถรักษาดุลเกินดุลขั้นต้น (Primary Balance) ตามเป้าหมายได้

ภาษีรายได้แรงงาน (Labor Income Tax: T^L) แบบจำลองกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีรายได้แรงงานแยกตามประเภทของครัวเรือน ทั้งครัวเรือนรายได้ปานกลางและสูง (OLG) และครัวเรือนรายได้น้อย (LIQ) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่แตกต่างกันของนโยบายภาษีระหว่างครัวเรือนได้

ภาษีรายได้จากทุน (Capital Income Tax : T^K) รายได้จากภาษีนี้ขึ้นอยู่กับฐานภาษีและอัตราภาษีที่ใช้ โดยภาคธุรกิจสามารถหักค่าเสื่อมราคาได้ด้วย นอกจากนี้ แบบจำลองยังสะท้อนบทบาทของภาษีดังกล่าวในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนใหม่ของภาคเอกชน

ภาษีนำเข้า (Import Tariffs : T^M) จัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยคำนวณเป็นค่าเงินภายในประเทศ

รายได้จากรัฐวิสาหกิจ (Quasi-Fiscal Deficit : QFD_t) ครอบคลุมผลกำไรของรัฐวิสาหกิจและธนาคารกลางที่โอนกลับไปยังภาครัฐ ถือเป็นรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี

สรุปรายได้รวมของรัฐบาล (Total Revenue) ดังสมการที่ 3.18

$$REV_t = T_t^{LS} + T_t^C + T_t^L + T_t^K + T_t^M + QFD_t \tag{3.18}$$

2) การใช้จ่ายภาครัฐ (Government Expenditure) การใช้จ่ายภาครัฐประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ 2.1) เงินโอนภาครัฐ (Transfer) 2.2) การบริโภคภาครัฐ (Government Consumption) และ 2.3) การลงทุนภาครัฐ (Government Investment) โดยเครื่องมือทางการคลังทั้ง 3 ประเภทมีบทบาทในการเป็นกลไกปรับสมดุลทางการคลัง เพื่อให้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐยังคงอยู่ในระดับที่เหมาะสม และกำหนดทิศทางตามนโยบายของรัฐบาล รายละเอียดดังนี้

เงินโอนภาครัฐ (Transfer: TR_t) หมายถึง การโอนเงินจากภาครัฐไปยังภาคครัวเรือนโดยที่ภาครัฐไม่ได้รับสินค้าและบริการตอบแทนโดยตรง เช่น เงินประกันสังคม เงินช่วยเหลือผู้ว่างงาน และมาตรการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ รวมถึงโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เงินโอนภาครัฐจึงถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ช่วยบรรเทาผลกระทบต่อประชากรกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และสนับสนุนเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวม

การบริโภคภาครัฐ (Government Consumption: G_t) ครอบคลุมรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการขั้นสุดท้าย ซึ่งรวมถึงเงินเดือนของของบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายด้านความมั่นคง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

การลงทุนภาครัฐ (Government Investment : I_t^G) การลงทุนภาครัฐเป็นหมวดรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากไม่ได้ถูกใช้เพื่อการบริโภคในปัจจุบัน แต่เป็นการเพิ่มทุนสาธารณะของประเทศ ซึ่งสามารถช่วยยกระดับผลิตภาพของภาคเอกชนในอนาคต ทั้งนี้ แม้ว่ามูลค่าการลงทุนภาครัฐจะลดลงตามอัตราค่าเสื่อม (δ) ในแต่ละช่วงเวลา แต่ก็ยังสามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว โดยสมการสะสมทุนภาคสาธารณะ (Public Capital Accumulation) สามารถเขียนได้ดังนี้

$$\widetilde{K}_t^G = \widetilde{Inv}_t^{Gov}\,\xi + \widetilde{K}_{t-1}^G \frac{1-\delta_G}{1+g_t} \tag{3.19}$$

โดยที่

$\widetilde{K}_t^G$ คือ การสะสมทุนสาธารณะ ณ ปีที่ t

$\widetilde{Inv}_t^{Gov}$ คือ การลงทุนภาครัฐในปี t

ξ คือ ประสิทธิภาพการลงทุนภาครัฐ (Investment Efficiency)

$\widetilde{K}_{t-1}^G$ คือ การสะสมทุนภาคสาธารณะ ณ ปีที่ *t-1*

δ_G คือ ค่าเสื่อมของทุนภาคสาธารณะ (Depreciation Rate)

g_t คือ อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ

สรุปรายจ่ายรวมของรัฐบาล (Total Expenditure) ดังสมการที่ 3.7

$$EXP_t = TR_t + G_t + I_t^G \tag{3.20}$$

3) การบริหารจัดการหนี้สาธารณะ (Public Debt Management for Financing) ในบางกรณีภาครัฐอาจดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว โดยมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ของภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการก่อหนี้สาธารณะเพื่อระดมทุน ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากการกู้ยืมภายในประเทศ ($\widetilde{Fin}_t^{Dom}$) และการกู้ยืมจากต่างประเทศ ($\widetilde{Fin}_t^{For}$) หนี้สาธารณะดังกล่าวจะสะสมเพิ่มขึ้นตามช่วงเวลา และภาระดอกเบี้ยจากหนี้ดังกล่าวจะกลายเป็นภาระต่อฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะต่อมาทั้งนี้ ภายในแบบจำลอง ภาครัฐสามารถดำเนินนโยบายหนี้สาธารณะได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

3.1) กรณีภาครัฐไม่มีการกำหนดกฎการรักษาเสถียรภาพหนี้ (No Debt Rule) ภาครัฐจะใช้จ่ายตามระดับรายได้ที่มีอยู่ โดยไม่มีแผนเชิงรุกในการควบคุมระดับหนี้สาธารณะในระยะยาว ดังนั้นการกู้ยืมภาครัฐสะท้อนจาก

$$\widetilde{Fin}_t^{Dom} = \hat{G}S_t F_t \tag{3.21}$$

$$\widetilde{Fin}_t^{For} = \hat{G}S_t(1 - F_t) \tag{3.22}$$

โดยที่

$\widetilde{Fin}_t^{Dom}$ คือ การกู้ยืมภายในประเทศของรัฐบาล

$\widetilde{Fin}_t^{For}$ คือ กรกู้ยืมจากต่างประเทศของรัฐบาล

$\hat{G}S_t$ คือ ดุลการคลัง (Government Balance)

F_t คือ สัดส่วนของหนี้ภายในประเทศ

3.2) กรณีภาครัฐดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพของหนี้สาธารณะ (Active Debt Stabilization) และทยอยปรับระดับหนี้ให้เข้าสู่เป้าหมายระยะยาวที่กำหนดไว้ โดยหนี้สาธารณะสะสมในแต่ละช่วงเวลาคำนวณจาก

$$\widetilde{Debt}_t = \widetilde{Debt}_t^{Dom} + REER_t \widetilde{Debt}_t^{For} \tag{3.23}$$

$$\widetilde{Debt}_t^{Dom} = \frac{\widetilde{Debt}_{t-1}^{Dom}}{(1+g_t)(1+\pi_t^C)} - \widetilde{Fin}_t^{Dom} \quad (3.24)$$

$$REER_t\widetilde{Debt}_t^{For} = \frac{\widetilde{Debt}_{t-1}^{For} REER_t}{(1+g_t)(1+\tilde{\pi}_t^*)} - \widetilde{Fin}_t^{For} \quad (3.25)$$

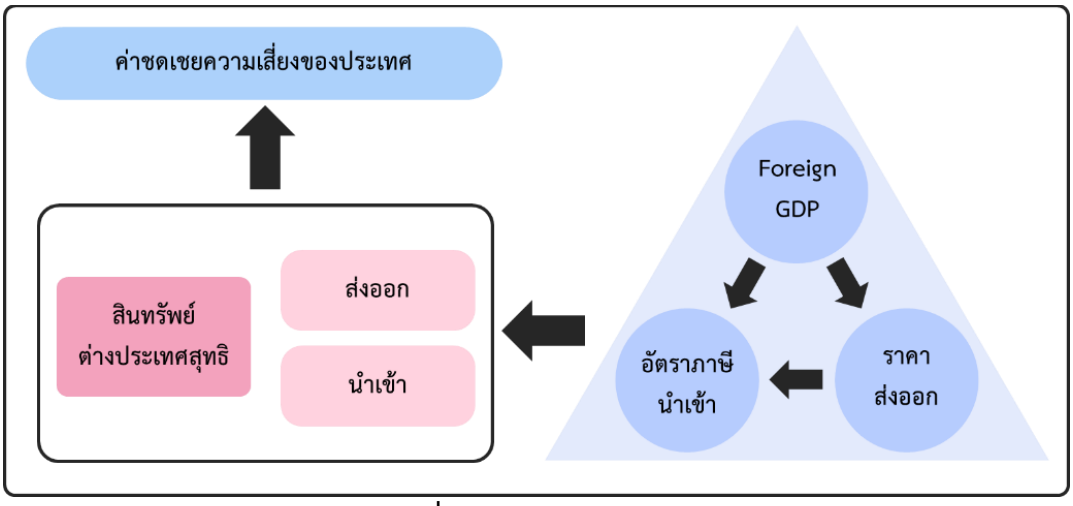
โดยที่

$\widetilde{Debt}_t^{Dom}$ คือ ระดับหนี้สาธารณะในประเทศ
$\widetilde{Debt}_t^{For}$ คือ ระดับหนี้สาธารณะต่างประเทศ
$REER_t$ คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (Real Effective Exchange Rate)
g_t คือ อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ
π_t^C คือ อัตราเงินเฟ้อในประเทศ
$\tilde{\pi}_t^*$ คือ อัตราเงินเฟ้อต่างประเทศ

ทั้งนี้ การสะสมหนี้ภายในแบบจำลองสะท้อนทั้งภาระดอกเบี้ยและการเปลี่ยนแปลงของยอดหนี้คงค้างจากการกู้ยืมใหม่ ทำให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อฐานะการคลังของภาครัฐและความยั่งยืนของหนี้ในระยะปานกลางถึงระยะยาวได้

3.4.6 ภาคต่างประเทศ (External Sector)

ภาคต่างประเทศ ภายในแบบจำลองทำหน้าที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจภายในประเทศในลักษณะเศรษฐกิจเปิดขนาดเล็ก (Small Open Economy) เข้ากับเศรษฐกิจโลก ผ่านช่องทางสำคัญทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายเงินทุน ฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ และการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยน รายละเอียดดังภาพที่ 3.10



ภาพที่ 3.10 ภาคต่างประเทศ

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025)

1) อุปสงค์จากต่างประเทศและการส่งออก (Foreign Demand and Exports) อุปสงค์จากต่างประเทศต่อสินค้าส่งออกของประเทศในแบบจำลองถูกกำหนดผ่านสมการอุปสงค์ที่มีความชันเป็นลบ สะท้อนว่า หากราคาสินค้าส่งออกของประเทศเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับความสามารถในการแข่งขันด้านอัตรา

แลกเปลี่ยน อุปสงค์จากต่างประเทศต่อสินค้าดังกล่าวจะปรับลดลง โดยปัจจัยสำคัญที่กำหนดการส่งออกประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ 1.1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงของต่างประเทศ (Foreign Real GDP) 1.2) ราคาส่งออกเมื่อเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง และ 1.3) อัตราภาษีนำเข้าที่ต่างประเทศจัดเก็บสินค้าในประเทศ ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังสมการที่ 3.26

$$X_t = \left(\frac{(1+\tau_t^{IM,*})p_t^X}{REER_t}\right)^{-\theta} GDP_t^* \tag{3.26}$$

โดยที่

X_t คือ ปริมาณการส่งออก
p_t^X คือ ราคาสินค้าส่งออก
$REER_t$ คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง
$\tau_t^{IM,*}$ คือ อัตราภาษีนำเข้าของต่างประเทศ
GDP_t^* คือ GDP ที่แท้จริงของต่างประเทศ
θ คือ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ส่งออกต่อราคาสัมพัทธ์

2) ดุลการค้า (Trade Balance) คือ ส่วนต่างระหว่างมูลค่าการส่งออกและมูลค่าการนำเข้าสินค้า โดยการนำเข้าครอบคลุมทั้งสินค้าขั้นสุดท้าย สินค้าขั้นกลาง และสินค้าทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้ อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงส่งผลต่อทั้งการส่งออกและการนำเข้า เนื่องจากมีผลต่อราคาสัมพัทธ์ของสินค้าในประเทศและต่างประเทศ ดุลการค้าสามารถเขียนได้ดังนี้

$$TB_t = p_t^X X_t - REER_t M_t^{Total} \tag{3.27}$$

โดยที่

TB_t คือ ดุลการค้า
$p_t^X X_t$ คือ มูลค่าการส่งออก
$REER_t M_t^{Total}$ คือ มูลค่าการนำเข้ารวมที่ปรับด้วยอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง

นอกจากนี้ ดุลการค้ายังสามารถพิจารณาผ่านมุมมองของดุลการชำระเงินได้ กล่าวคือ หากประเทศขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่อง ย่อมสะท้อนว่ามูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการสูงกว่ามูลค่าการส่งออก ทำให้ประเทศจำเป็นต้องจัดหาเงินตราต่างประเทศหรือแหล่งเงินทุนจากภายนอกเพื่อชำระค่าสินค้านำเข้า ส่วนต่างดังกล่าวอาจถูกชดเชยผ่านการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ เช่น การกู้ยืม การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ หรือการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ ส่งผลให้ดุลการค้ามีความเชื่อมโยงโดยตรงกับบัญชีการเงิน รายได้สุทธิจากเงินทุนต่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ ทั้งนี้ หากการขาดดุลการค้าเกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานาน อาจทำให้ประเทศมีภาระผูกพันต่อภายนอกเพิ่มขึ้น หรือทำให้ฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิลดลง ซึ่งสะท้อนความเปราะบางต่อปัจจัยภายนอกและความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

3) สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ (Net Foreign Asset) สะท้อนฐานะทางการเงินสุทธิของประเทศเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โดยในแบบจำลองคำนวณจากเงินสำรองระหว่างประเทศของธนาคารกลางและการถือครองพันธบัตรต่างประเทศของภาคเอกชน หักด้วยหนี้ต่างประเทศของภาครัฐและมูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่อยู่ภายในประเทศ ดังสมการที่ 3.28

$$B_t^{*,Total} = RES_t + B_t^* - Debt_t^* - p_t^{I,*}K_t^* \tag{3.28}$$

โดยที่

$B_t^{*,Total}$ คือ ฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิรวม
RES_t คือ เงินสำรองระหว่างประเทศ
B_t^* คือ การถือครองพันธบัตรต่างประเทศของภาคเอกชน
$Debt_t^*$ คือ หนี้ต่างประเทศของภาครัฐ
$p_t^{I,*}K_t^*$ คือ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

4) ค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศ (Risk Premium) มีบทบาทเป็นกลไกปรับเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจผ่านตลาดการเงินระหว่างประเทศ ประกอบด้วย

4.1) ค่าชดเชยความเสี่ยงของตลาด (Market Premium) มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับสัดส่วนฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิต่อ GDP กล่าวคือ หากประเทศขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่องและพึ่งพาการกู้ยืมจากต่างประเทศมากขึ้น ฐานะสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิจะปรับลดลง นักลงทุนต่างประเทศจึงประเมินว่าความเสี่ยงของประเทศเพิ่มสูงขึ้น และเรียกร้องผลตอบแทนเพิ่มเติมเพื่อชดเชยความเสี่ยงดังกล่าว ความสัมพันธ์นี้สามารถแสดงได้ดังสมการที่ 3.29

$$prem_t^M = f\left(\frac{B_t^{*,Total}}{GDP_t}\right) \tag{3.29}$$

$$f'(\cdot) < 0$$

4.2) ค่าชดเชยความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของธนาคารกลาง (Central Bank Premium) จะขึ้นอยู่กับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยน หากธนาคารกลางเข้าแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศในระดับสูง อาจส่งผลต่อความเสี่ยงด้านสภาพคล่องในตลาดการเงิน และส่งผ่านไปยังค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศโดยรวม

$$1 + prem_t = (1 + prem_t^M)(1 + prem_t^{CB}) \tag{3.30}$$

โดยที่

$prem_t$ คือ ค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศโดยรวม
$prem_t^M$ คือ ค่าชดเชยความเสี่ยงของตลาด
$prem_t^{CB}$ คือ ค่าชดเชยความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของธนาคารกลาง

5) ตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) มีบทบาทในการรับฝากเงินระยะสั้นจากครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) และจ่ายอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นให้แก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้วัตถุประสงค์สำคัญของกลไกดังกล่าว คือ เพื่อให้แบบจำลองสามารถสะท้อนโครงสร้างอายุของหนี้ที่แตกต่างกันในระบบเศรษฐกิจได้ โดยตัวกลางทางการเงินดังกล่าวถูกกำหนดให้ดำเนินการโดยครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) ดังนั้น ผลกำไรที่เกิดจากการดำเนินงานของตัวกลางทางการเงินจะกลับไปยังครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) ทั้งหมด กลไกนี้จึงช่วยให้แบบจำลองสามารถเชื่อมโยงพฤติกรรมการออมของครัวเรือนกับโครงสร้างหนี้และภาคการเงินได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

6) ความเสมอภาคของอัตราดอกเบี้ย (Uncovered Interest Rate Parity: UIP) เป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจเปิดขนาดเล็กเข้ากับตลาดการเงินโลก โดยสะท้อนการตัดสินใจของนักลงทุนในการเลือกถือครองสินทรัพย์ทางการเงินระหว่างประเทศและต่างประเทศ ภายใต้สมมติฐานที่ว่านักลงทุนเปรียบเทียบผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากสินทรัพย์ในแต่ละสกุลเงิน โดยคำนึงถึงทั้งอัตราดอกเบี้ย ค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศ และการเปลี่ยนแปลงที่คาดไว้ของอัตราแลกเปลี่ยน

ตามแนวคิด UIP หากอัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ ส่วนต่างดังกล่าวจะต้องถูกชดเชยด้วยการคาดการณ์ว่าเงินสกุลในประเทศจะอ่อนค่าลงในอนาคต เพื่อให้อัตราผลตอบแทนที่คาดหวังจากการลงทุนในสินทรัพย์ทั้งสองสกุลเงินอยู่ในระดับที่สอดคล้องกัน ในทางกลับกัน หากอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศเพิ่มขึ้น หรือค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศเพิ่มสูงขึ้น นักลงทุนจะต้องได้รับผลตอบแทนจากสินทรัพย์ในประเทศสูงขึ้น หรือคาดว่าอัตราแลกเปลี่ยนจะปรับตัวในทิศทางที่ทำให้ผลตอบแทนระหว่างประเทศกลับเข้าสู่ภาวะสมดุล เงื่อนไข UIP ในแบบจำลองสามารถแสดงได้ดังนี้

$$(1 + i_t^{MP})(1 + Spread_t) = (1 + i_t^*)(1 + prem_t)\frac{E_t S_{t+1}}{S_t} \tag{3.31}$$

โดยที่

i_t^{MP} คือ อัตราดอกเบี้ยนโยบายภายในประเทศ
$Spread_t$ คือ ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยหรือค่าชดเชยความเสี่ยงในระบบการเงินภายในประเทศ
i_t^* คือ อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ
$prem_t$ คือ ค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศ
S_t คือ อัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบัน
$E_t S_{t+1}$ คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่คาดการณ์ไว้ในอนาคต

จากสมการข้างต้น หากอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ (i_t^*) ปรับเพิ่มขึ้น หรือค่าชดเชยความเสี่ยงของประเทศ $(prem_t)$ เพิ่มสูงขึ้น เช่น จากการสะสมหนี้ต่างประเทศในระดับสูง หรือความกังวลของนักลงทุนต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค สินทรัพย์ทางการเงินภายในประเทศจะมีความน่าสนใจลดลงเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกจากประเทศ และกดดันให้อัตราแลกเปลี่ยนภายในประเทศอ่อนค่าลง

ทั้งนี้ การอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวมีบทบาทเป็นกลไกปรับสมดุลของเศรษฐกิจเปิด กล่าวคือ ในระยะสั้นอาจเพิ่มต้นทุนการนำเข้าและแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ แต่ในอีกด้านหนึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าส่งออก ทำให้ราคาสินค้าส่งออกของประเทศถูกลงโดยเปรียบเทียบในสายตา

ผู้ซื้อจากต่างประเทศ ส่งผลให้อุปสงค์จากต่างประเทศต่อสินค้าส่งออกปรับเพิ่มขึ้น และช่วยให้ดุลการค้าค่อย ๆ ปรับตัวดีขึ้นในระยะต่อมา

7) ดุลยภาพ (Equilibrium) คือ ภาวะที่ปริมาณอุปสงค์และอุปทานในระบบเศรษฐกิจปรับเข้าสู่ระดับที่สอดคล้องกัน โดยแบบจำลองกำหนดเงื่อนไขดุลยภาพหลักไว้ 3 ด้าน ได้แก่

7.1) ดุลยภาพในตลาดพันธบัตร (Bond Market Equilibrium) ซึ่งกำหนดให้ปริมาณหนี้ภายในประเทศที่รัฐบาลออกเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เมื่อหักด้วยพันธบัตรรัฐบาลที่ธนาคารกลางถือครองแล้ว จะต้องเท่ากับปริมาณพันธบัตรรัฐบาลที่ภาคครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง (OLG) ถือครอง

$$D_t^D - B_t^{CB} = B_t \tag{3.32}$$

โดยที่

D_t^D คือ หนี้ภายในประเทศของรัฐบาล
B_t^{CB} คือ พันธบัตรรัฐบาลที่ธนาคารกลางถือครอง
B_t คือ พันธบัตรรัฐบาลที่ครัวเรือนถือครอง

7.2) ดุลยภาพในตลาดสินค้าขั้นกลางภายในประเทศ (Domestic Immediate Goods Equilibrium) กำหนดให้ผลผลิตรวมที่ผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางผลิตได้ถูกจัดสรรไปใช้ในหลายวัตถุประสงค์ ได้แก่ การบริโภคภาคเอกชน การลงทุนภาคเอกชน การบริโภคภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ การส่งออก และต้นทุนที่เกิดจากการปรับระดับการลงทุน ดังสมการที่ 3.33

$$Y_t = Y_t^C + Y_t^I + Y_t^G + Y_t^X + Y_t^I \zeta_t \tag{3.33}$$

โดยที่

Y_t คือ ผลผลิตรวมของสินค้าขั้นกลางภายในประเทศ
Y_t^C คือ ผลผลิตที่ใช้เพื่อการบริโภค
Y_t^I คือ ผลผลิตที่ใช้เพื่อการลงทุนภาคเอกชน
Y_t^G คือ ผลผลิตที่ใช้เพื่อการบริโภคภาครัฐ
Y_t^X คือ ผลผลิตที่ใช้เพื่อการส่งออก
$Y_t^I \zeta_t$ คือ ต้นทุนจากการปรับระดับการลงทุน

7.3) ตลาดสินค้าและบริการ (Market Equilibrium) สะท้อนจากสมการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) จากองค์ประกอบด้านรายจ่ายของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การบริโภค การลงทุนภาคเอกชน การบริโภคภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ การส่งออก การนำเข้า และต้นทุนจากการปรับระดับการลงทุน ดังสมการที่ 3.34

$$GDP_t = C_t + p_t^I I_t + p_t^G G_t + p_t^{IG} I_t^G + p_t^X X_t - p_t^M M_t + p_t^I I_t \zeta_t$$
(3.34)

โดยที่

C_t คือ การบริโภคภาคเอกชน
I_t คือ การลงทุนภาคเอกชน
G_t คือ การบริโภคภาครัฐ
I_t^G คือ การลงทุนภาครัฐ
X_t คือ การส่งออก
M_t คือ การนำเข้า
$p_t^I, p_t^G, p_t^{IG}, p_t^X, p_t^M$ คือ ดัชนีราคาขององค์ประกอบรายจ่ายแต่ละรายการ ตามลำดับ

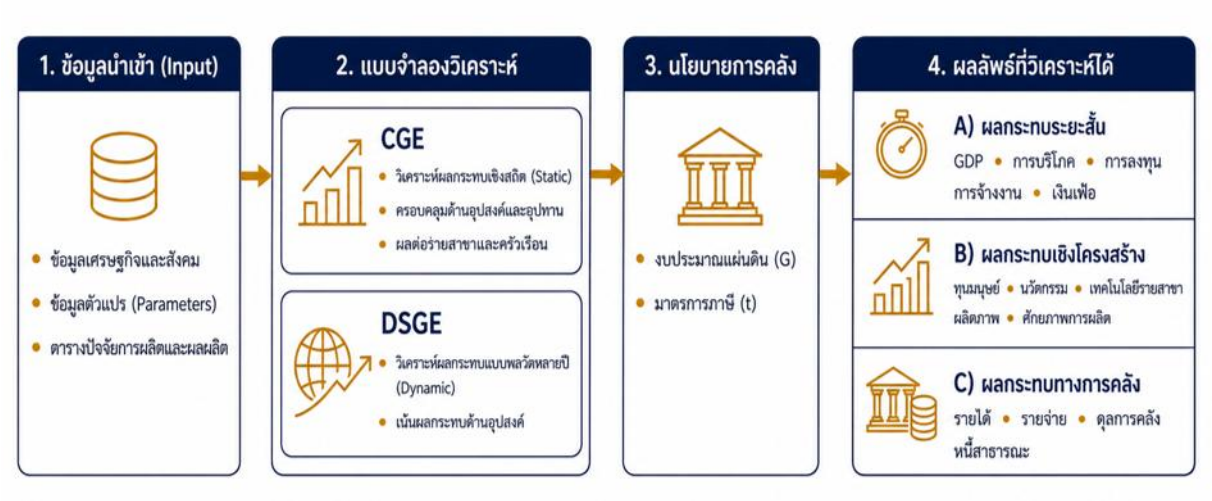
ทั้งนี้ การนำเข้าถูกหักออกจาก GDP เนื่องจากเป็นสินค้าที่ไม่ได้ผลิตภายในประเทศ ขณะที่ต้นทุนการปรับระดับการลงทุนถูกนับรวมในรายจ่ายด้านการลงทุนของระบบเศรษฐกิจ

เมื่อได้ GDP ที่เป็นตัวเงินแล้ว แบบจำลองจะนำไปใช้คำนวณการขยายตัวของ GDP ที่แท้จริงแบบลูกโซ่ (Chain-linked) และคำนวณระดับของ GDP ที่แท้จริงต่อไป

แบบจำลอง DSGE ในการศึกษานี้เป็นเครื่องมือเชิงปริมาณที่ใช้วิเคราะห์พลวัตของเศรษฐกิจไทยภายใต้กรอบเศรษฐกิจเปิดขนาดเล็ก (Small Open Economy) โดยครอบคลุมภาคครัวเรือน สหภาพแรงงาน ภาคการผลิต ภาคการเงิน ภาคการคลัง และภาคต่างประเทศ ซึ่งแต่ละภาคมีความเชื่อมโยงกันผ่านช่องทางรายได้ การผลิต การจ้างงาน ราคา อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน การค้า และฐานะการคลัง แบบจำลองดังกล่าวจึงมีประโยชน์ต่อการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและมาตรการเชิงนโยบายทั้งในระยะสั้นและระยะปานกลาง และช่วยสนับสนุนการออกแบบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจไทย

กล่าวโดยสรุป การศึกษาครั้งนี้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ผลกระทบนโยบายการคลัง โดยอาศัยข้อมูลและข้อสมมติที่จำเป็นต่อการพัฒนาแบบจำลอง รวมถึงตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) เป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์ จากนั้นจึงประยุกต์ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium :CGE) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเชิงสถิต (Static) โดยครอบคลุมผลกระทบต่อภาคการผลิต ผู้ผลิตและอุปสงค์ รวมถึงผลต่อรายสาขาและครัวเรือน ขณะที่แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) ใช้สำหรับวิเคราะห์ผลกระทบเชิงพลวัต (Dynamic) เพื่อสะท้อนกระบวนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจและผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาภายใต้กรอบดังกล่าว การศึกษาจะนำแบบจำลองมาใช้ประเมินผลของนโยบายการคลัง ทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแผ่นดินหรือรายจ่ายภาครัฐและมาตรการภาษี โดยพิจารณาผลลัพธ์ใน 3 มิติสำคัญ ได้แก่ 1) ผลกระทบระยะสั้น เช่น GDP การบริโภค การลงทุน การจ้างงาน และเงินเฟ้อ เป็นต้น 2) ผลกระทบเชิงโครงสร้าง เช่น ผลผลิตรายสาขา ผลิตภาพ และศักยภาพการผลิต เป็นต้น และ 3) ผลกระทบทางการคลัง เช่น รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น การผสมผสานฐานข้อมูล ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต และแบบจำลอง CGE และ DSGE จึงช่วยให้สามารถประเมินผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Shock) และทางเลือกเชิงนโยบายการคลังได้อย่างครอบคลุม ทั้งในมิติระยะสั้น ระยะยาว

รายสาขาการผลิต และฐานะทางการคลังของภาครัฐ รายละเอียดดังภาพที่ 3.11 ทั้งนี้ ในบทที่ 4 จะนำกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังในกรณีศึกษาต่าง ๆ ต่อไป



ภาพที่ 3.11 ความเชื่อมโยงของเครื่องมือเศรษฐกิจมหภาค

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

บทที่ 4
ผลการศึกษา

ในบทที่ 3 ได้อธิบายกรอบแนวคิดแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) และแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) ซึ่งแต่ละเครื่องมือมีจุดแข็งในการวิเคราะห์ผลกระทบในมิติที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิต ผลกระทบรายสาขา การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค ตลอดจนกลไกการปรับตัวของเศรษฐกิจภายหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย

บทที่ 4 นำเครื่องมือดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจไทย โดยกำหนดกรณีศึกษา 3 กรณี ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) เงินโอนภาครัฐ เพื่อวิเคราะห์ว่านโยบายการคลังแต่ละประเภทส่งผลต่อเศรษฐกิจไทยผ่านช่องทางใด และมีขนาดผลกระทบแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์จะช่วยสนับสนุนการพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Option) ให้มีความรอบด้านมากขึ้น โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางการคลัง และความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจควบคู่กัน

4.1 การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

4.1.1 พัฒนาการภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2535 ระบบภาษีทางอ้อมของไทยใช้ภาษีการค้า (Business Tax: BT) เป็นเครื่องมือหลักในการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ โดยภาษีดังกล่าวเรียกเก็บจากยอดขายรวมในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิต ตั้งแต่ระดับผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ไปจนถึงผู้ค้าปลีก ปัญหาสำคัญของระบบนี้ คือ การเกิดภาษีซ้อนภาษี (Tax Cascading) กล่าวคือ ภาษีที่ถูกเรียกเก็บในขั้นตอนก่อนหน้าจะถูกรวมเข้าไปในต้นทุน แล้วถูกเรียกเก็บภาษีซ้ำในขั้นตอนถัดไปอีก ส่งผลให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น และสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ธุรกิจที่มีสายการผลิตยาว เนื่องจากต้องแบกรับภาระภาษีสูงกว่าคู่แข่ง ระบบภาษีการค้าจึงขาดความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ (Economic Neutrality) อย่างชัดเจน

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างภาษีครั้งสำคัญ โดยนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) มาใช้แทนภาษีการค้า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2535 ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว การปฏิรูปครั้งนี้มีแรงจูงใจหลัก 2 ประการ ได้แก่ 1) การลดปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบภาษีเดิม ซึ่งมีลักษณะจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนในหลายขั้นตอนของการผลิตและการจำหน่าย และ 2) การยกระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ ทั้งนี้ หลักการของ VAT แตกต่างจากภาษีการค้าอย่างชัดเจน เนื่องจาก VAT เรียกเก็บเฉพาะจาก “มูลค่าเพิ่ม” ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนผ่านกลไกภาษีขาย (Output Tax) หักด้วยภาษีซื้อ (Input Tax) วิธีการนี้ทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงตกอยู่กับผู้บริโภคปลายทางเท่านั้น พร้อมทั้งขจัดปัญหาภาษีซ้อนภาษีได้โดยสิ้นเชิง โดยมีการตราพระราชบัญญัติภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. 2534 เป็นกรอบทางกฎหมาย โดยการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเริ่มต้นด้วยอัตราภาษีร้อยละ 10 และภายหลังถูกปรับลดเหลือร้อยละ 7 เพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะต่อผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คือ การจัดเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มในทุกขั้นตอน

ของการผลิต จำหน่ายสินค้าและบริการ ผู้ประกอบการต้องออกใบกำกับภาษีเพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน หลักการดังกล่าวช่วยสร้างความโปร่งใสในระบบเศรษฐกิจและลดการทุจริตในกระบวนการจัดเก็บ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบวิกฤติการณ์การเงินในเอเชีย ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยหดตัวค่อนข้างมากและรัฐบาลจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยภายใต้เงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบเข้มงวดเพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งหนึ่งในมาตรการสำคัญ คือ การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ในปีเดียวกัน เพื่อเพิ่มรายได้ภาครัฐและเสริมสร้างฐานะทางการคลัง การปรับเพิ่มภาษีนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างรายได้เพิ่มให้กับรัฐบาล ซึ่งคาดว่าจะช่วยเพิ่มรายได้ประมาณร้อยละ 1.25 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตลอดทั้งปี โดยรายได้ส่วนนี้จะถูกนำมาใช้เพื่อปรับปรุงฐานะทางการคลังของรัฐบาลให้เข้มแข็งขึ้น สนับสนุนการปรับสมดุลบัญชีเดินสะพัด และเตรียมงบประมาณไว้รองรับค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงิน นอกจากนี้ รัฐบาลยังระบุว่าหากรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ก็พร้อมจะพิจารณามาตรการเสริมอื่น ๆ เช่น การปรับเพิ่มอัตราภาษีเฉพาะบางประเภท หรือการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังตามที่ตกลงไว้กับ IMF

อย่างไรก็ตาม การปรับขึ้นอัตราภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอยได้ส่งผลกระทบต่อภาระค่าครองชีพของประชาชนและการบริโภคภายในประเทศ ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 7 ในช่วงปี พ.ศ. 2542 เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชนและสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ แม้อัตราภาษีตามกฎหมายจะยังคงกำหนดไว้ที่ร้อยละ 10 แต่รัฐบาลในช่วงเวลาต่อมาได้ใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อคงอัตราที่จัดเก็บจริงไว้ที่ร้อยละ 7 อย่างต่อเนื่อง โดยมีเหตุผลสำคัญว่า การดำเนินนโยบายการคลังจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการจัดเก็บรายได้ของรัฐกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ผลจากแนวทางดังกล่าวทำให้ประเทศไทยคงใช้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่ร้อยละ 7 มาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการพิจารณาปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ มาตรา 80 แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายสินค้า การให้บริการ และการนำเข้า อยู่ที่ร้อยละ 10 อย่างไรก็ดี อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยในทางปฏิบัติยังถือว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอยู่ในช่วงประมาณร้อยละ 9 - 12

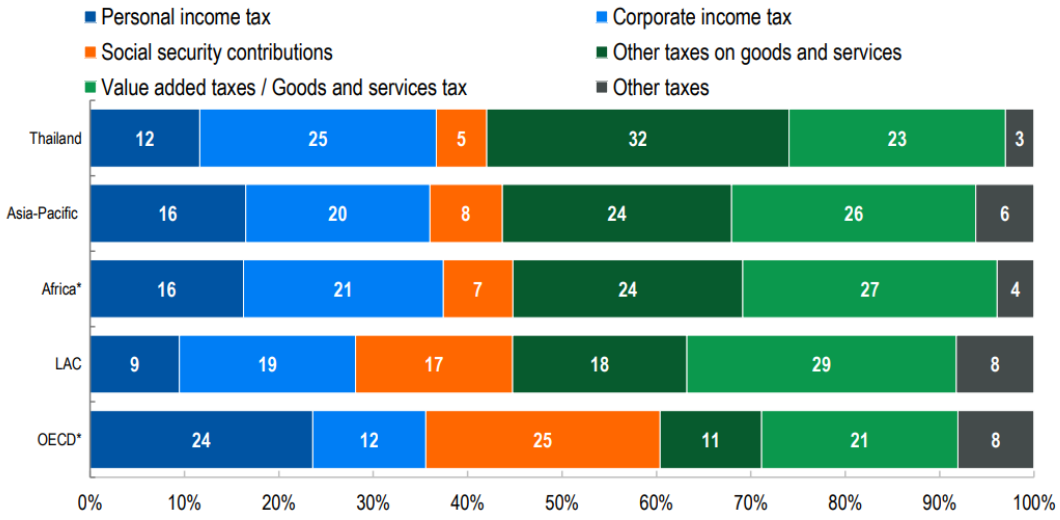
อย่างไรก็ดี แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 ได้ระบุว่าในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังของประเทศ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังและการรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศภายใต้แนวคิด “Credible” โดยให้ความสมดุลกับการปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) ภายใต้กรอบวินัยการคลัง ความโปร่งใส และเป็นรูปธรรมในทุกมิติของการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยหนึ่งแนวทางสำคัญ คือ การดำเนินมาตรการภาษีของหน่วยจัดเก็บ โดยเฉพาะการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 8.5) และอีกร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 10.0) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2571 และ 2573 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในกรณีการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลจะต้องเสนอมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจไปในคราวเดียวกัน

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรายได้ให้กับรัฐ โดยมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความโปร่งใสในระบบการคลัง อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงระบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมยังคงเป็นสิ่งจำเป็น รัฐบาลควรพิจารณาการปรับอัตราภาษีให้เหมาะสมกับสถานการณ์

เศรษฐกิจ เช่น การปรับเพิ่มอัตราภาษีในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจนเกินไป เป็นต้น นอกจากนี้ การลดความซับซ้อนในขั้นตอนการจัดเก็บและการพัฒนาระบบดิจิทัลให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษี ประกอบกับการคำนึงถึงความเป็นธรรมและความสมดุลระหว่างการจัดเก็บรายได้ของรัฐและความสามารถในการแบกรับภาระของประชาชน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รวมถึงความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการสร้างระบบภาษีที่ยั่งยืนและสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว ทั้งนี้ หากมีการดำเนินการอย่างรอบคอบ การปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอาจช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังของประเทศในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2 ผลการวิเคราะห์การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บโดยภาษีมูลค่าเพิ่มสูงถึงร้อยละ 23.0 ของรายได้ที่ภาครัฐจัดเก็บได้ทั้งหมด ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD แต่ต่ำกว่าภูมิภาค Asia-Pacific เล็กน้อย



ภาพที่ 4.1 โครงสร้างภาษีของไทยเปรียบเทียบกับภูมิภาค

ที่มา: OECD (2025)

ทั้งนี้ เม็ดเงินที่ภาครัฐคาดว่าจะจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น สามารถนำมาดำเนินนโยบายการคลังเพิ่มเติมได้ เช่น การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง หรือการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ เป็นต้น ให้สามารถปรับตัวและแข่งขัน และบางส่วนจะถูกนำมาชำระหนี้สาธารณะเพื่อสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อรับมือกับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ภายใต้กรอบแนวทางของแผนการคลังระยะปานกลาง (MTFF) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มได้ถูกกำหนดเป็นฉากทัศน์ (Scenario) เชิงนโยบายสำหรับการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้มีการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1.5 ส่งผลให้อัตราการจัดเก็บเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2571 และยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ส่งผลให้อัตราการจัดเก็บเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.0 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2573 ตามลำดับ ทั้งนี้ คาดว่าการปรับอัตราดังกล่าวจะทำให้รายได้ภาครัฐเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.0 ของ GDP และร้อยละ 2.0 ของ GDP ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดสมมติฐานดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 สมมติฐานที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มแต่ละอัตรา

ฉากทัศน์ (Scenario)	รายได้ที่ภาครัฐสามารถจัดเก็บได้เพิ่ม ร้อยละต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นจากกรณีฐาน
การจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่อัตราร้อยละ 8.5	+1.0 ของ GDP
การจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่อัตราร้อยละ 10.0	+2.0 ของ GDP

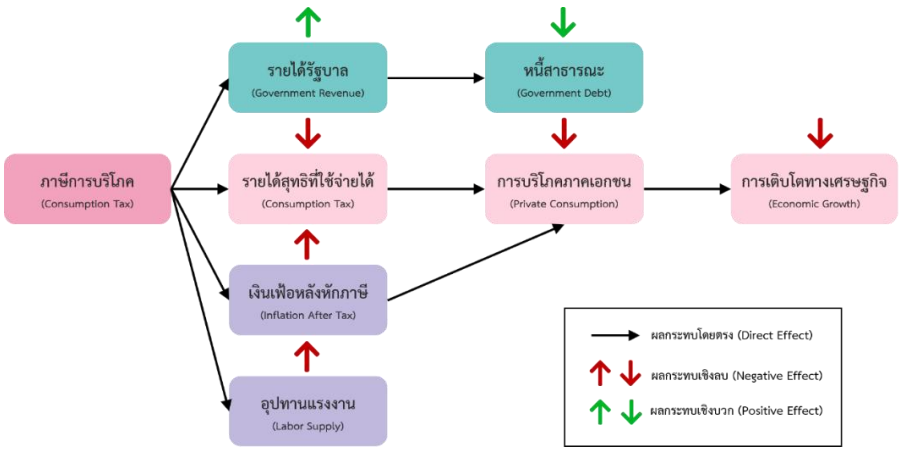
ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

ทั้งนี้ สมมติฐานดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาของธนาคารโลก (2023) ที่ประเมินว่าหากประเทศไทยปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7.0 เป็นร้อยละ 10.0 จะสามารถเพิ่มรายได้ภาษีได้ประมาณร้อยละ 1.6 ของ GDP ขณะที่หากดำเนินการควบคู่กับการลดข้อยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม รายได้ส่วนเพิ่มอาจสูงถึงประมาณร้อยละ 2.4 ของ GDP นอกจากนี้ งานศึกษาของ Adler et al. (2024) พบว่า การปรับภาษีฐานการบริโภค (Consumption Tax) ของประเทศญี่ปุ่นจากร้อยละ 5.0 เป็นร้อยละ 8.0 ในปี พ.ศ. 2557 ทำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 ของ GDP

1) กลไกการส่งผลของผลกระทบ (Transmission Mechanism)

กลไกการส่งผ่านของผลกระทบ (Transmission Mechanism) ของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะส่งผลให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้เข้าสู่ภาครัฐได้สูงยิ่งขึ้น ส่งผลให้หนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศไทยลดลงได้ ทำให้ประเทศมีพื้นที่ทางการคลังสำหรับการรับมือวิกฤติหรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจได้ และสามารถนำเงินก้อนนี้มาจัดสรรการบริโภคภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ และสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อประโยชน์ในการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงต่อไป

อย่างไรก็ดี การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคครัวเรือนและเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยส่งผลให้ระดับราคาสินค้าและบริการหลังภาษีปรับเพิ่มขึ้น ทำให้อัตราเงินเฟ้อที่ผู้บริโภคเผชิญสูงขึ้น และลดทอนรายได้สุทธิที่สามารถใช้จ่ายได้ (Disposable Income) ของครัวเรือน เมื่อรายได้สุทธิที่ใช้จ่ายได้ลดลง การบริโภคภาคเอกชนจึงมีแนวโน้มชะลอลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น นอกจากนี้ ครัวเรือนบางส่วนอาจปรับตัวโดยเพิ่มอุปทานแรงงานหรือเพิ่มชั่วโมงการทำงาน เพื่อรักษาระดับรายได้และการบริโภคให้อยู่ใกล้เคียงเดิมมากที่สุด รายละเอียดแสดงดังภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 กลไกการส่งผลของผลกระทบของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเพิ่มรายได้ภาครัฐและเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง อย่างไรก็ตาม ภาษีมูลค่าเพิ่มถือเป็นภาษีทางอ้อมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนเข้าสู่ภาครัฐเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจของครัวเรือน ทั้งในด้านกำลังซื้อ การบริโภค การออม และการจัดสรรเวลาในการทำงาน ทั้งนี้ หากใช้แบบจำลอง DSGE วิเคราะห์นโยบายดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย ดังนี้

ผลกระทบที่สำคัญในระยะสั้นจะเกิดขึ้นผ่านช่องทางการบริโภคภาคเอกชน โดยอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้นทำให้ราคาสินค้าและบริการหลังภาษีปรับเพิ่มขึ้น ส่งผลให้กำลังซื้อที่แท้จริงของครัวเรือนลดลง และทำให้รายได้สุทธิที่สามารถใช้จ่ายได้ลดลงตามไปด้วย ผลกระทบดังกล่าวจะสะท้อนผ่านการลดลงของการบริโภคภาคเอกชน ทั้งในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง อย่างไรก็ตาม ขนาดของผลกระทบอาจแตกต่างกันตามโครงสร้างการบริโภคของแต่ละครัวเรือน

สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ผลกระทบอาจอยู่ในระดับจำกัดกว่ากลุ่มอื่น เนื่องจากมีมูลค่าการบริโภคโดยรวมต่ำกว่า และการบริโภคบางส่วนอาจอยู่ในหมวดสินค้าหรือบริการที่ไม่ได้อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มโดยตรง ขณะที่ครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูงมีแนวโน้มได้รับผลกระทบมากกว่า เนื่องจากมีสัดส่วนการบริโภคสินค้าและบริการในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มสูงกว่า โดยครัวเรือนกลุ่มนี้อาจปรับพฤติกรรมผ่านการลดการบริโภคบางรายการ การเลือกซื้อสินค้าทดแทน หรือเลื่อนการบริโภคบางส่วนออกไปในอนาคต นอกจากนี้ ครัวเรือนบางส่วนอาจปรับตัวโดยเพิ่มอุปทานแรงงานหรือเพิ่มชั่วโมงการทำงานเพื่อชดเชยรายได้สุทธิที่ลดลงและรักษาระดับการบริโภคให้อยู่ใกล้เคียงเดิม

ในด้านระดับราคา การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมีแนวโน้มทำให้อัตราเงินเฟ้อปรับสูงขึ้นในช่วงแรก โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าและบริการที่จำหน่ายผ่านผู้ประกอบการซึ่งอยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ดี ผลกระทบต่อเงินเฟ้อมีลักษณะเป็นการปรับเพิ่มของระดับราคาในช่วงเปลี่ยนผ่านมากกว่าการเร่งตัวของการคาดการณ์เงินเฟ้อ (Inflation Expectations) ที่ประชาชน ผู้ประกอบการ และตลาดการเงินต่อทิศทางเงินเฟ้อในอนาคต

สำหรับภาคต่างประเทศ ดุลการค้ามีแนวโน้มปรับดีขึ้น เนื่องจากการบริโภคและอุปสงค์ภายในประเทศที่ชะลอลงส่งผลให้ความต้องการนำเข้าสินค้าลดลง ขณะที่การส่งออกได้รับผลกระทบจำกัดกว่าเมื่อเทียบกับการนำเข้า ส่งผลให้ดุลการค้าโดยรวมปรับเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่พิจารณา

ในด้านรายได้ภาครัฐและเสถียรภาพทางการคลัง การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ฐานะการคลังปรับตัวดีขึ้น และสามารถนำรายได้ส่วนเพิ่มไปใช้เพื่อลดระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือเพิ่มพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับวิกฤติเศรษฐกิจในอนาคตได้ นอกจากนี้ เมื่อฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้น รัฐบาลยังสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการบริโภคภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ และมาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป

ภายใต้แบบจำลอง DSGE ผลกระทบดังกล่าวสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเศรษฐกิจสำคัญเมื่อเทียบกับสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State) โดยผลการประเมินชี้ให้เห็นว่าการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนของครัวเรือนปรับลดลงจากกำลังซื้อที่ลดลงและราคาสินค้าและบริการหลังภาษีที่สูงขึ้น ขณะที่รายได้ภาครัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีส่วนช่วยลดระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระยะต่อไป สำหรับอัตราเงินเฟ้อ ผลกระทบมีลักษณะผันผวน

ในช่วงเปลี่ยนผ่าน สะท้อนกาปรับตัวของระดับราคาและพฤติกรรมการบริโภคภายหลังการปรับอัตราภาษี ทั้งนี้ ผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีลักษณะผันผวนในระยะสั้น ก่อนที่เศรษฐกิจจะค่อย ๆ ปรับตัวเข้าสู่สมดุลใหม่ในระยะยาว รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลังการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบายและถัดไปอีก 5 ปี (T ถึง T+5)

หน่วย: การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (%)[2)]	-0.46	0.26	0.41	0.22	0.16	0.15
การบริโภคภาคเอกชนของครัวเรือน ที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง (%)	-2.59	-2.66	-3.31	-3.57	-3.67	-3.71
การบริโภคภาคเอกชนของครัวเรือนที่มีรายได้น้อย (%)	-2.81	-2.43	-2.66	-2.58	-2.48	-2.34
การบริโภคภาคเอกชนรวม (%)	-2.67	-2.62	-3.16	-3.33	-3.38	-3.37
อัตราเงินเฟ้อ (%)	1.02	-0.33	0.95	0.19	0.00	-0.04
ดุลการค้า (%-to-GDP)	0.36	0.33	0.23	0.16	0.10	0.06
หนี้สาธารณะ (%-to-GDP)	0.33	-0.34	-1.57	-2.52	-3.22	-3.76
ดุลการคลังเบื้องต้น (%-to-GDP)[3)]	0.63	0.70	0.85	0.66	0.47	0.32

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ปีที่ T เริ่มต้นที่ปี พ.ศ. 2571

2) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) คำนวณในรูปแบบการเปรียบเทียบค่าปัจจุบันกับปีก่อนหน้า (%YoY)

3) ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) คือ ผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งไม่นับรวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายดอกเบี้ย เพราะเป็นรายจ่ายคืนหนี้เก่าไม่นับเป็นกิจกรรมจากรัฐโดยตรง

4) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

เมื่อพิจารณาตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) พบว่า การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มส่งผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยเฉพาะในช่วงปีที่ 1 ถึงปีที่ 3 เนื่องจากอัตราภาษีที่สูงขึ้นทำให้กำลังซื้อของครัวเรือนลดลง และส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนชะลอตัว อย่างไรก็ดี ในระยะยาว ผลกระทบดังกล่าวมีแนวโน้มปรับดีขึ้น เนื่องจากรายได้ภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลัง ลดข้อจำกัดด้านพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) และเอื้อให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการลงทุนภาครัฐ การบริโภคภาครัฐ และมาตรการเชิงโครงสร้าง ซึ่งจะมีส่วนช่วยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป รายละเอียดดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 ตัวคูณทางการคลังสะสมของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในระยะ 20 ปี

ปี	ตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier)
ปีที่ 1	-0.51
ปีที่ 2	-0.25

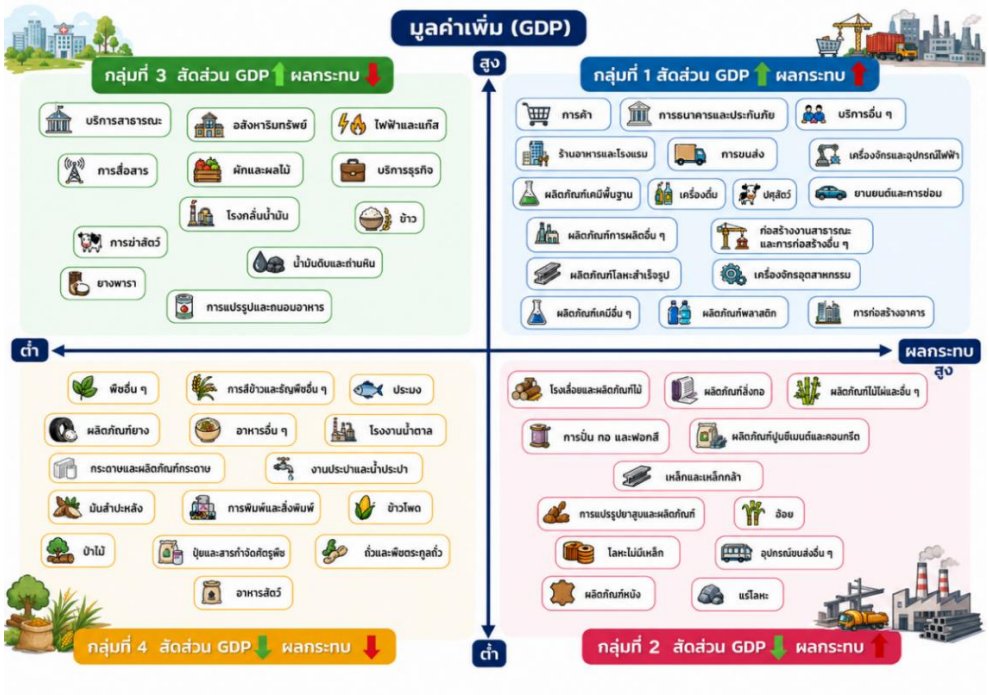
ปี	ตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier)
ปีที่ 3	-0.09
ปีที่ 4	0.00
ปีที่ 5	0.03
ปีที่ 10	0.31
ปีที่ 20	0.50

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม แบบจำลอง DSGE นำมาใช้ประเมินผลกระทบใน 2 ฉากทัศน์ ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ จาก 7 เป็นร้อยละ 8.5 และ 2) จากร้อยละ 8.5 เป็นร้อยละ 10 ผลลัพธ์จากแบบจำลอง DSGE แสดงให้เห็นความแตกต่างของผลกระทบต่อการบริโภค ครัวเรือน และ GDP ในแต่ละช่วงระยะเวลา อย่างไรก็ดี แบบจำลอง CGE ที่นำมาใช้งานศึกษานี้มีลักษณะ Static Model จึงไม่สามารถวิเคราะห์ผลแบบรายปีหรือพลวัตได้ ผลลัพธ์ที่ประเมินด้วยแบบจำลอง CGE จึงเหมือนกันสำหรับทั้ง 2 ฉากทัศน์ และสะท้อนการปรับตัวของดุลยภาพในระยะยาว (Long-run/Steady-state Impact) จากการมีนโยบายดังกล่าว

ทั้งนี้ ภายใต้การวิเคราะห์ดังกล่าว หากแบ่งการวิเคราะห์ตามมิติมูลค่าเพิ่ม (Value Added) และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Impact) จะมี 4 กลุ่ม รายละเอียดดังภาพที่ 4.3



ภาพที่ 4.3 ผลกระทบรายสาขาการผลิตการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

กลุ่มที่ 1 สัดส่วน GDP สูง ผลกระทบสูง กลุ่มนี้รวมสาขาเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูงต่อเศรษฐกิจและได้รับผลกระทบมากจากการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น สาขาการค้า ร้านอาหารและโรงแรม ธนาคารและประกันภัย เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า บริการอื่น ๆ ยานยนต์ และการซ่อมบำรุง และงานก่อสร้างสาธารณะและงานก่อสร้างอื่น ๆ เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 สัดส่วน GDP ต่ำ ผลกระทบสูง สาขาเศรษฐกิจนี้ที่แม้มูลค่าเพิ่มต่อ GDP จะไม่สูง แต่ได้รับผลกระทบมาก เช่น สาขาผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ปูนซีเมนต์และคอนกรีต เหล็กและเหล็กกล้าโลหะผสม ผลิตภัณฑ์หนัง การแปรรูปยาสูบ การผลิตอ้อย เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 สัดส่วน GDP สูง ผลกระทบต่ำ สาขาเศรษฐกิจที่สร้าง GDP สูงแต่ได้รับผลกระทบน้อย เช่น สาขาบริการสาธารณะ อสังหาริมทรัพย์ ผักและผลไม้ ไฟฟ้าและก๊าซ บริการธุรกิจ การสื่อสาร โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น

กลุ่มที่ 4 สัดส่วน GDP ต่ำ ผลกระทบต่ำ กลุ่มนี้เป็นสาขาเศรษฐกิจขนาดเล็ก มูลค่าเพิ่มต่อ GDP น้อย และได้รับผลกระทบจำกัด เช่น โรงสีและการผลิตข้าว ประมง ผลิตภัณฑ์ยาง อาหารอื่น ๆ น้ำตาล กระดาษและผลิตภัณฑ์จากกระดาษ น้ำประปาและระบบจัดหาน้ำ งานพิมพ์และสิ่งพิมพ์ เป็นต้น

ผลการจำแนกดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประกอบการกำหนดทิศทางนโยบายในระยะต่อไป โดยเฉพาะการพิจารณาจัดสรรการลงทุนภาครัฐให้สอดคล้องกับระดับผลกระทบและศักยภาพของแต่ละสาขาเศรษฐกิจ โดยอาจพิจารณาควบคู่กัน 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การลงทุนเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมายและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต และ 2) การลงทุนเพื่อช่วยให้อุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบสูงจากการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถปรับตัวและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันได้

เมื่อพิจารณาร่วมกับผลการจำแนกสาขาเศรษฐกิจทั้ง 4 กลุ่ม รัฐบาลอาจให้ความสำคัญกับสาขาที่ได้รับผลกระทบสูงและมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ เช่น สาขาร้านอาหารและโรงแรม ซึ่งเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ สาขายานยนต์และการซ่อมบำรุง ซึ่งเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) และสาขาเครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า ซึ่งเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมหุ่นยนต์ (Robotics) เป็นต้น ขณะเดียวกันภาครัฐอาจพิจารณาปรับลดการลงทุนในกิจกรรมการผลิตแบบดั้งเดิมที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายค่อนข้างต่ำและมีศักยภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่มในอนาคตจำกัด พร้อมปรับทิศทางการสนับสนุนไปสู่กิจกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง มีผลิตภาพมากขึ้น และคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน อันจะช่วยสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมไปสู่อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว

ในด้านครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนบางกลุ่มต้องปรับตัวต่อค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นและรายได้ที่เปลี่ยนไป ทำให้การใช้จ่ายและกำลังซื้อปรับตัวตามสภาพเศรษฐกิจ โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรที่รายได้ต่อหัวลดลงประมาณร้อยละ -2.45

กล่าวโดยสรุป ภายใต้กรอบแนวทางของแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มถูกกำหนดเป็นฉากทัศน์เชิงนโยบายเพื่อประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยสมมติให้ภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.5 ในปี พ.ศ. 2571 และร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2573 ตามลำดับ การวิเคราะห์สรุปว่าการปรับอัตราภาษีดังกล่าวอาจทำให้รายได้ภาครัฐเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ฐานะการคลังปรับตัวดีขึ้น และสามารถนำรายได้ส่วนเพิ่มไปใช้เพื่อลดระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP อย่างไรก็ดี อาจส่งผลให้การบริโภคของภาคเอกชนปรับลดลง ครัวเรือนบางกลุ่มต้องปรับตัวต่อค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรที่รายได้ต่อหัวลดลง นอกจากนี้

การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มยังอาจส่งผลกระทบต่อสาขาการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคของครัวเรือนในระดับสูง เช่น สาขาการค้า และสาขาร้านอาหารและโรงแรม เป็นต้น

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ดังกล่าวเป็น การศึกษาผลกระทบเชิงวิชาการเพื่อประเมินความเป็นไปได้ ผลลัพธ์จึงมีข้อจำกัดและขึ้นกับสมมติฐานของแบบจำลอง ซึ่งการตัดสินใจนโยบายจริงจะขึ้นอยู่กับการประเมินสภาพเศรษฐกิจของประเทศและบริบท ณ ช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ดี การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมีความเป็นไปได้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศในภูมิภาค พบว่า ประเทศไทยยังมีอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศ รายละเอียดดังตารางที่ 4.4 นอกจากนี้ การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มยังสามารถสร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยในหลายมิติ ดังนี้

1. การเสริมรายได้และเสถียรภาพทางการคลัง (Revenue and Fiscal Stability) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะช่วยให้ภาครัฐมีรายได้ที่มั่นคงและเพียงพอมากขึ้น ซึ่งจะช่วยขยายพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรองรับรายจ่ายสาธารณะที่จำเป็น ลดแรงกดดันต่อการกู้ยืมของภาครัฐ และสนับสนุนการบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมในระยะปานกลางถึงระยะยาว

2. การขยายฐานภาษีและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (Tax Base Expansion and Revenue Efficiency) ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บตามมูลค่าเพิ่มในแต่ละขั้นของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) จึงเอื้อต่อการตรวจสอบธุรกรรมทางเศรษฐกิจ และช่วยลดช่องว่างของการหลีกเลี่ยงภาษีได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ หากนำรายได้ส่วนเพิ่มไปใช้ผ่านมาตรการที่มีการออกแบบอย่างเหมาะสม เช่น มาตรการช่วยเหลือแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย จะสามารถช่วยลดผลกระทบต่อกลุ่มรายได้น้อย และสนับสนุนความเป็นธรรมทางการคลังได้มากขึ้น

3. การยกระดับโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Enhancing Social Safety Nets) รายได้ภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจากการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถนำไปใช้สนับสนุนระบบสวัสดิการแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Welfare) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มเปราะบาง ซึ่งจะช่วยเสริมความมั่นคงทางสังคม ลดความเปราะบางของครัวเรือน และเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการรองรับความท้าทายด้านโครงสร้างประชากรในระยะต่อไป

4. การสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment) รายได้ภาครัฐที่เพิ่มขึ้นอาจช่วยเพิ่มความสามารถในการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ระบบคมนาคม พลังงาน ดิจิทัล และการบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น ซึ่งมีส่วนช่วยลดต้นทุนทางเศรษฐกิจ เพิ่มผลิตภาพ และยกระดับศักยภาพการเติบโตของประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ การใช้จ่ายดังกล่าวควรพิจารณาตามความเหมาะสมภายใต้กรอบงบประมาณและวินัยการคลังของภาครัฐ

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยเทียบกับประเทศในภูมิภาค

ประเทศ	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (%)
ฟิลิปปินส์	12.0
อินโดนีเซีย	12.0 (ปรับขึ้นจาก 11.0 เมื่อปี พ.ศ. 2568)
ลาว	10.0 (ปรับขึ้นจาก 7.0 เมื่อปี พ.ศ. 2567)
สิงคโปร์	9.0 (ปรับขึ้นจาก 8.0 เมื่อปี พ.ศ. 2567)
เวียดนาม	8.0
ไทย	7.0

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

4.2 การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

4.2.1 กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF)

TFFIF เป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานกลางของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินทุนจากนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยนำไปลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีศักยภาพในการสร้างกระแสรายได้และผลตอบแทนอย่างต่อเนื่อง อันจะเอื้อต่อการจ่ายผลตอบแทนแก่ผู้ถือหน่วยลงทุนได้อย่างสม่ำเสมอ การจัดตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2559 โดยมีหลักการในการจัดตั้ง TFFIF ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ดังนี้

1) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

2) เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนใหม่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

3) เพื่อเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของภาครัฐที่มีคุณภาพ

4) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางเลือกในการลงทุนผ่านตลาดทุน

อนึ่ง ปัจจัยที่จะทำให้การระดมทุนผ่าน TFFIF ประสบความสำเร็จจะต้องอาศัย 2 ปัจจัยควบคู่กัน ได้แก่

1) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่จะพัฒนาที่ชัดเจน และมีความพร้อมในการลงทุนทันที

2) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม (Brownfield) และมีกระแสรายได้ที่มั่นคงอย่างต่อเนื่อง

TFFIF จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2561 และได้มีการเสนอ ขายหน่วยลงทุนต่อนักลงทุนทั่วไปครั้งแรก (Initial Public Offering: IPO) โดยมีมูลค่าการเสนอขายจำนวน 44,700 ล้านบาท จากการลงทุนในรายได้ค่าผ่านทางจากโครงการทางพิเศษฉลองรัชและโครงการทางพิเศษ บูรพาวิถีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ผ่านสัญญา Revenue Transfer Agreement (RTA) ในสัดส่วนร้อยละ 45 ของรายได้ เป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่ง กทพ. จะนำเงินจากการระดมทุนดังกล่าว ไปพัฒนา โครงการทางพิเศษพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก (โครงการทางพิเศษพระราม 3) และโครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยาย (ช่วงจตุโชติ - ถนนลำลูกกา) (โครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยายฯ) ที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม โครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E - W Corridor ด้านตะวันออก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2566 ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2568 TFFIF มีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 58,664 ล้านบาท ทั้งนี้ กทพ. ได้รับเงิน จากการระดมทุนผ่าน TFFIF จำนวน 44,811 ล้านบาท และปัจจุบัน กทพ. มีแผนการใช้เงิน TFFIF ค่าก่อสร้าง สำหรับโครงการดังกล่าวตั้งแต่ปี 2563 - 2572 รายละเอียดดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2572

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2563 - 2567	2568	2569	2570	2571	2572	รวม
โครงการทางพิเศษพระราม 3	21,570	3,722	3,230	1,914	-	-	**30,437**
โครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยายฯ	-	2,061	2,247	6,136	7,433	2,369	**20,247**
รวมค่าก่อสร้าง	**21,570**	**5,783**	**5,477**	**8,051**	**7,433**	**2,369**	**50,684**

ที่มา: ข้อมูลจาก กทพ. ณ วันที่ 30 กันยายน 2568

หมายเหตุ: 1) คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2560 มีมติอนุมัติให้ กทพ. ดำเนินโครงการทางพิเศษพระราม 3 โดยมีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 31,244 ล้านบาท แบ่งเป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 807 ล้านบาท และค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน 30,437 ล้านบาท โดยให้ กทพ. ใช้เงินที่ได้รับจากการระดมทุนผ่าน TFFIF ไปชำระค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน

2) แผนการใช้เงิน 50,684 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากการระดมทุน TFF 44,811 ล้านบาท จำนวน 5,873 ล้านบาท มาจากค่าก่อสร้างของโครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยายฯ (ช่วงจตุโชติ - ถนนลำลูกกา) ซึ่ง กทพ. จะดำเนินการจัดหาเงินโดยการออกพันธบัตร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2566 ต่อไป

4.2.2 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2570 - 2573

ประมาณการงบลงทุนรัฐวิสาหกิจ ปี 2570 - 2573 ของรัฐวิสาหกิจ 43 แห่ง ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับติดตามการเบิกจ่ายงบลงทุน ประกอบด้วย กรอบงบลงทุนปี 2569 และแผนการเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2570 - 2573 ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีบัญชีตามปีงบประมาณ (รัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ) จำนวน 34 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีบัญชีตามปีปฏิทิน (รัฐวิสาหกิจปีปฏิทิน) จำนวน 9 แห่ง รายละเอียดดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2570 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปี 2569[1)]	ปี 2570[2)]	ปี 2571	ปี 2572	ปี 2573
ปีงบประมาณ 34 แห่ง	145,297	223,132	157,169	138,890	78,161
ปีปฏิทิน 9 แห่ง	94,145	144,952	180,281	192,346	194,841
รวม	**239,442**	**368,084**	**337,450**	**331,236**	**273,002**

ที่มา: 1) กรอบงบลงทุนปี 2569 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2568 และมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และที่ปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 และ/หรือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมจำนวน 43 แห่ง ทั้งนี้ ข้อมูลตัวเลขที่ปรากฏยังไม่รวมกรอบงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากยังไม่มีมติคณะกรรมการบริษัทที่อนุมัติงบลงทุนประจำปี 2569

2) แผนเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2570 - 2573 เบื้องต้นจากระบบ GFMIS-SOE ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568 แบ่งเป็น ปี 2570 จำนวน 35 แห่ง ปี 2571 จำนวน 35 แห่ง ปี 2572 จำนวน 34 แห่ง และปี 2573 จำนวน 27 แห่ง

ทั้งนี้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนที่ชัดเจน และมีสถานะการเงินที่ดี รวมถึงมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสเงินสดที่มั่นคง ให้พิจารณาความเหมาะสมในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับแรก

4.1.3 ผลการวิเคราะห์การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

การลงทุนภาครัฐเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศมีบทบาทสำคัญในการยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทยในระยะยาว โดยช่วยให้ประเทศมีโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ ครอบคลุมและเอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนผ่านการเข้าถึงบริการและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น รวมถึงเป็นปัจจัยสนับสนุนภาคเอกชนให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเพื่อต่อยอดการดำเนินธุรกิจ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานให้ภาครัฐเพิ่มการลงทุนในช่วงปี พ.ศ. 2570 - 2576 ในอัตราร้อยละ 1.0 ของ GDP ต่อปี เป็นระยะเวลา 7 ปี โดยเป็นเม็ดเงินลงทุนเพิ่มเติมจากกรณีฐานที่ภาครัฐมีการลงทุนตามปกติ ซึ่งต้องอาศัยการระดมทรัพยากรทางการคลังเพิ่มเติมเพื่อรองรับการลงทุนดังกล่าว หลังจากสิ้นสุดช่วงเวลาดังกล่าว การลงทุนภาครัฐจะปรับกลับเข้าสู่ระดับปกติในดุลยภาพ ทั้งนี้ สมมติฐานดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นจุดตั้งต้นในการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มการลงทุนภาครัฐ โดยมีรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 สมมติฐานที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้วยการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในช่วงปี พ.ศ. 2570 - 2576 เพิ่มเติมจากกรณีฐาน

	2570	2571	2572	2573	2574	2575	2576
การลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้นเพิ่มเติมจากกรณีฐาน (ร้อยละต่อ GDP)	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานเพิ่มเติมว่า การดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ จะก่อให้เกิดเม็ดเงินลงทุนเพิ่มเติมในสาขาการผลิตที่เกี่ยวข้อง โดยครอบคลุมสาขาต่าง ๆ เช่น การผลิตไฟฟ้า การผลิตก๊าซธรรมชาติ การประปา การก่อสร้างที่อยู่อาศัย การก่อสร้างอาคารที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย การก่อสร้างงานบริการสาธารณะด้านเกษตรและป่าไม้ การก่อสร้างงานบริการสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกษตร การก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าและสาธารณูปโภค การก่อสร้างอาคารและระบบสื่อสาร และการก่อสร้างอื่น ๆ เป็นต้น

สำหรับสมมติฐานด้านการจัดหาเงินทุน คณะผู้วิจัยกำหนดให้การจัดหาเงินทุนสำหรับการลงทุนเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสหรืออัตราคิดลดเพิ่มเติมจากกลไกการระดมทุน เพื่อให้สามารถแยกวิเคราะห์ผลกระทบจากการเพิ่มการลงทุนภาครัฐได้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันการลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้นยังส่งผลต่อสาขาที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจัดหาเงินทุน เช่น สถาบันการเงินและบริการทางธุรกิจ ให้ขยายตัวในสัดส่วนที่สอดคล้องกับกิจกรรมการลงทุนที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ดี การลงทุนในโครงการภาครัฐแต่ละโครงการมีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ทั้งในด้านรูปแบบของโครงสร้างพื้นฐานที่จะดำเนินการ รูปแบบการจัดหาเงินทุน แหล่งที่มา

ของเงินลงทุน ตลอดจนประมาณการรายได้และจุดคุ้มทุนของโครงการ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค (Microeconomic Analysis) ที่พิจารณารายละเอียดเฉพาะของแต่ละโครงการ

ในขณะที่ การศึกษาฉบับนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ในระดับมหภาค (Macroeconomic Analysis) เป็นหลัก โดยพิจารณาผลของเม็ดเงินลงทุนภาครัฐที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในภาพรวม ดังนั้น ผลการวิเคราะห์อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามข้อมูลรายละเอียด และความชัดเจนของโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ภาครัฐจะดำเนินการลงทุนในอนาคต

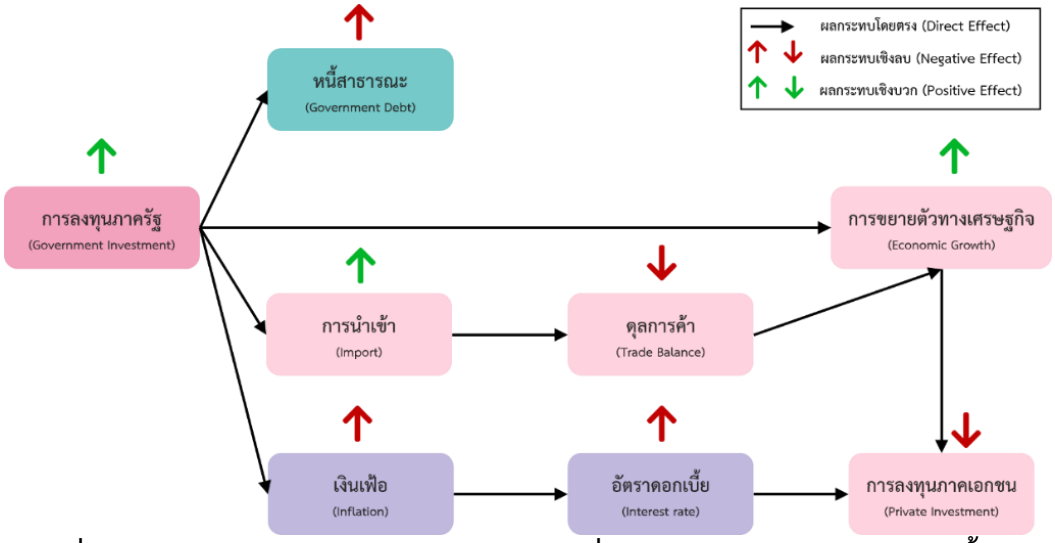
1) กลไกการส่งผลของผลกระทบ (Transmission Mechanism)

กลไกการส่งผ่านของผลกระทบ (Transmission Mechanism) จากการเพิ่มการลงทุนภาครัฐ (Government Investment) ในโครงสร้างพื้นฐาน เริ่มจากการที่เม็ดเงินลงทุนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งช่วยกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ การจ้างงาน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ส่งผลสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ของไทยในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มการลงทุนภาครัฐย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจผ่านหลายช่องทางควบคู่กัน โดยเฉพาะในกรณีที่การลงทุนดังกล่าวอาศัยการก่อหนี้เป็นแหล่งเงินทุน อาจส่งผลให้หนี้สาธารณะ (Government Debt) ปรับตัวสูงขึ้น นอกจากนี้ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานมักมีความจำเป็นต้องใช้สินค้าทุน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักร และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ทำให้การนำเข้า (Import) ขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจกดดันให้ดุลการค้า (Trade Balance) ปรับตัวลดลง

ในอีกด้านหนึ่ง การเพิ่มการลงทุนภาครัฐถือเป็นนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) ซึ่งนอกจากจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจสร้างแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อ (Inflation) ผ่านอุปสงค์รวมที่เพิ่มขึ้น หากแรงกดดันด้านเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้น ธนาคารกลางอาจจำเป็นต้องปรับอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate) ให้สูงขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคา การปรับขึ้นของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวจะส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมของภาคธุรกิจเพิ่มขึ้น และอาจทำให้การลงทุนภาคเอกชน (Private Investment) ชะลอลง หรือเกิด Crowding-Out Effect โดยเฉพาะในช่วงที่โครงการยังอยู่ระหว่างการก่อสร้างและมีความต้องการใช้เงินทุนในระดับสูง อย่างไรก็ดี ผลกระทบดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงภายหลังโครงการแล้วเสร็จ และความต้องการใช้เงินทุนของภาครัฐทยอยกลับเข้าสู่ระดับปกติ

ดังนั้น แม้ว่าการเพิ่มการลงทุนภาครัฐอาจส่งผลให้ดุลการค้าลดลง และอาจกดดันการลงทุนภาคเอกชนในบางช่วงเวลา แต่ผลสุทธิของนโยบายยังคงมีแนวโน้มเป็นบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากผลกระตุ้นทางเศรษฐกิจโดยตรงจากการลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้นมีขนาดมากพอที่จะชดเชยผลกระทบเชิงลบจากการลดลงของดุลการค้าและการลงทุนภาคเอกชน รายละเอียดดังภาพที่ 4.4



ภาพที่ 4.4 กลไกการส่งผลของผลกระทบของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายในการกระตุ้นเศรษฐกิจควบคู่กับการวางรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญภายใต้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เนื่องจากเป็นการส่งผ่านเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยตรง ช่วยกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวเนื่อง และสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจในภาพรวม

ในระยะแรก ปัจจัยสนับสนุนเศรษฐกิจไทยมาจากการเบิกจ่ายลงทุนของภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (RGDP) ขยายตัวสูงขึ้นในปี T อย่างไรก็ตาม ในปี T+1 ผลต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ส่วนหนึ่งเป็นผลจากฐาน GDP ที่ปรับสูงขึ้นในปี T ขณะที่ในปี T+2 ผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจอาจต่ำกว่ากรณีฐานเล็กน้อย เนื่องจากแรงกระตุ้นสุทธิจากการลงทุนภาครัฐไม่เพียงพอที่จะชดเชยแรงกดดันจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นและการชะลอตัวของการลงทุนภาคเอกชน อย่างไรก็ดี ในระยะยาวการสะสมทุนสาธารณะจากโครงสร้างพื้นฐานจะยังคงเป็นปัจจัยสนับสนุนศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ การลงทุนภาคเอกชนมีแนวโน้มการชะลอตัวผ่าน Crowding-Out Effect เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการลงทุนภาครัฐอาจทำให้อุปสงค์รวมปรับตัวสูงขึ้น การระดมทรัพยากรทางการเงินเพื่อสนับสนุนการลงทุนภาครัฐอาจทำให้ต้นทุนทางการเงินของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น สะท้อนจากส่วนชดเชยความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนชะลอตัว และลดทอนแรงส่งต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจบางส่วน

ขณะที่เสถียรภาพทางการคลัง การดำเนินนโยบายดังกล่าวอาจเพิ่มแรงกดดันต่อฐานะการคลังรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอาศัยการก่อหนี้เป็นแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้หนี้สาธารณะมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ขณะเดียวกัน ดุลการคลังมีแนวโน้มขาดดุลในระดับสูงในระยะแรกจากรายจ่ายลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้น ก่อนจะทยอยปรับดีขึ้นเมื่อรายจ่ายลงทุนเพิ่มเติมลดลงภายหลังโครงการสิ้นสุดลง อย่างไรก็ดี ฐานะการคลังโดยรวมยังคงมีแนวโน้มอยู่ในภาวะขาดดุล

ในด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค การลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้นอาจสร้างแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อผ่านกลไกเงินเฟ้อจากด้านอุปสงค์ (Demand-Pull Inflation) เนื่องจากอุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจปรับตัวสูงขึ้น ขณะเดียวกัน ดุลการค้ามีแนวโน้มอ่อนตัวลง เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานมักต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าทุน เครื่องจักร อุปกรณ์ และวัตถุดิบจากต่างประเทศในปริมาณสูง ส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของอุปสงค์ไปยังการนำเข้า (Import Leakage)

ภายใต้แบบจำลอง DSGE ผลกระทบดังกล่าวสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเศรษฐกิจสำคัญเมื่อเทียบกับสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State) โดยผลการประเมินชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจไทย ผ่านการกระตุ้นอุปสงค์ในระยะสั้นและการยกระดับทุนสาธารณะในระยะยาว อย่างไรก็ดี นโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเสถียรภาพทางการคลัง อัตราเงินเฟ้อ ดุลการค้า และการลงทุนภาคเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันในการประเมินผลกระทบเชิงมหภาคของนโยบาย รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐานตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบายและถัดไปอีก 6 ปี (T ถึง T+6)

หน่วย: การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5	T+6
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (%)[2)]	0.41	-0.06	-0.01	0.00	0.01	0.03	0.07
การลงทุนภาครัฐ (%-to-GDP)	1.13	1.13	1.13	1.14	1.14	1.14	1.14
การลงทุนภาคเอกชนรวม (%-to-GDP)	-0.11	-0.14	-0.20	-0.26	-0.33	-0.39	-0.41
อัตราเงินเฟ้อ (%)	0.22	0.20	0.21	0.24	0.29	0.32	0.29
ดุลการค้า (%-to-GDP)	-0.29	-0.28	-0.26	-0.23	-0.21	-0.21	-0.27
หนี้สาธารณะ (%-to-GDP)	0.51	1.68	2.93	4.19	5.44	6.64	7.79
ดุลการคลังเบื้องต้น (%-to-GDP)[3)]	-1.09	-1.21	-1.21	-1.18	-1.14	-1.10	-1.03
ส่วนชดเชยความเสี่ยง (%-to-GDP)	0.08	0.08	0.07	0.06	0.05	0.05	0.06

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ปีที่ T เริ่มต้นที่ปี พ.ศ. 2570

2) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) คำนวณในรูปแบบการเปรียบเทียบค่าปัจจุบันกับปีก่อนหน้า (%YoY)

3) ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) คือ ผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งไม่นับรวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายดอกเบี้ย เพราะเป็นรายจ่ายคืนหนี้เก่าไม่นับเป็นกิจกรรมจากรัฐโดยตรง

4) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

การเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐานสามารถส่งผลสนับสนุนต่อเศรษฐกิจในภาพรวมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้น ผลของนโยบายจะเกิดขึ้นผ่านการเบิกจ่ายลงทุนของภาครัฐที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยตรง ทำให้เกิดการจ้างงาน และเชื่อมโยงไปยังภาคการผลิตอื่น ๆ เช่น การผลิตวัสดุก่อสร้าง

การขนส่ง เครื่องจักร อุปกรณ์ และบริการที่เกี่ยวเนื่อง ส่งผลให้อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจปรับตัวสูงขึ้น และช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในช่วงที่มีการดำเนินโครงการ

อย่างไรก็ตาม ผลของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะช่วงที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณเท่านั้น แต่ยังสามารถส่งผ่านไปยังเศรษฐกิจในระยะยาวผ่านการสะสมทุนสาธารณะ (Public Capital Accumulation) เมื่อโครงการแล้วเสร็จและถูกนำมาใช้งาน โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม เช่น ลดต้นทุนการขนส่ง ลดระยะเวลาในการเดินทาง เพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เศรษฐกิจ ยกระดับความสามารถในการผลิตของภาคธุรกิจ และสนับสนุนการขยายตัวของการลงทุนภาคเอกชนในระยะต่อไป ผลเหล่านี้ทำให้การลงทุนภาครัฐสามารถสร้างแรงส่งต่อเศรษฐกิจได้ต่อเนื่อง แม้ภายหลังเม็ดเงินลงทุนโดยตรงของภาครัฐจะทยอยลดลงหรือสิ้นสุดลงแล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) พบว่า ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่โครงสร้างพื้นฐานถูกใช้ประโยชน์ เนื่องจากเศรษฐกิจได้รับทั้งแรงกระตุ้นจากการใช้จ่ายภาครัฐในช่วงเริ่มต้น และประโยชน์จากทุนสาธารณะที่สะสมอยู่ในระบบเศรษฐกิจในระยะยาว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมิได้เป็นเพียงมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับผลิตภาพ เพิ่มศักยภาพการเติบโต และสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 ตัวคูณทางการคลังสะสมของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน ในระยะ 20 ปี

ปี	ตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier)
ปีที่ 1	0.35
ปีที่ 2	0.33
ปีที่ 3	0.33
ปีที่ 4	0.31
ปีที่ 5	0.31
ปีที่ 10	0.34
ปีที่ 20	0.58

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

ทั้งนี้ หากพิจารณาผลกระทบรายสาขาการผลิต (Sectoral Analysis) โดยแบ่งการวิเคราะห์ตามมิติมูลค่าเพิ่ม (Value Added) และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Impact) จะมี 4 กลุ่ม รายละเอียดดังภาพที่ 4.5



ภาพที่ 4.5 ผลกระทบรายสาขาการผลิตของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

กลุ่มที่ 1 สัดส่วน GDP สูง ผลกระทบสูง กลุ่มนี้รวมสาขาเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูงต่อเศรษฐกิจและได้รับผลกระทบมากจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ เช่น สาขาบริการสาธารณะ การค้า ขนส่ง ก่อสร้าง ไฟฟ้าและก๊าซ และโรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 สัดส่วน GDP ต่ำ ผลกระทบสูง สาขาเศรษฐกิจนี้ที่แม้มูลค่าเพิ่มต่อ GDP จะไม่สูง แต่ได้รับผลกระทบมาก เช่น สาขาผลิตปูนซีเมนต์และคอนกรีต แร่อโลหะ งานประปาและน้ำประปา และอุปกรณ์ขนส่งอื่น เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 สัดส่วน GDP สูง ผลกระทบต่ำ สาขาเศรษฐกิจที่สร้าง GDP สูงแต่ได้รับผลกระทบน้อย เช่น สาขาน้ำมันดิบและถ่านหิน ผลิตภัณฑ์เคมีพื้นฐาน ผลิตภัณฑ์พลาสติก และเครื่องจักรอุตสาหกรรม เป็นต้น

กลุ่มที่ 4 สัดส่วน GDP ต่ำ ผลกระทบต่ำ กลุ่มนี้เป็นสาขาเศรษฐกิจขนาดเล็ก มูลค่าเพิ่มต่อ GDP น้อย และได้รับผลกระทบจำกัด เช่น สาขาการผลิตข้าวโพด การผลิตอาหารสัตว์ ถั่วและพืชตระกูลถั่ว และปุ๋ยและสารสกัดศัตรูพืช เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์ทั้ง 4 กลุ่ม ข้างต้น ยังพบว่า อุตสาหกรรมเป้าหมายหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะการท่องเที่ยว หุ่นยนต์ เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ และอุตสาหกรรมดิจิทัล มีแนวโน้มได้รับประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอยู่แล้ว ดังนั้น ภาครัฐควรมุ่งเลือกโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนกิจกรรมย่อยที่มีผลิตภาพและมูลค่าเพิ่มสูงในอุตสาหกรรมเหล่านี้ เพื่อเร่งการเคลื่อนย้ายทรัพยากรและแรงงานจากกิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำไปสู่กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง และสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่า การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐไม่ได้ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ลดลงอย่างชัดเจน เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นการเพิ่มการลงทุนในสินค้าทุน ซึ่งผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิตประเภททุนส่วนหนึ่งตกแก่ครัวเรือนกลุ่มรายได้สูงเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ครัวเรือนกลุ่มรายได้ปานกลางและรายได้น้อยได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวเช่นกัน โดยเฉพาะผ่านการจ้างงานและรายได้แรงงานที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น แม้ว่ารายได้ของครัวเรือนรายได้น้อยจะปรับเพิ่มขึ้น แต่เมื่อรายได้ของครัวเรือนรายได้สูงเพิ่มขึ้นพร้อมกัน ความเหลื่อมล้ำโดยรวมจึงไม่ได้ปรับลดลง สะท้อนจากสัมประสิทธิ์ความเท่าเทียมด้านรายได้ที่เปลี่ยนแปลงเท่ากับ 0.00 จุด

นอกจากนี้ สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนรายได้สูง (Quintile 5) ที่สุดต่อครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) เพิ่มขึ้นเล็กน้อยที่ร้อยละ 0.10 ซึ่งสะท้อนว่าโครงการดังกล่าวยังมีผลต่อการลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนในระดับจำกัด

ในด้านความยากจน การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐมีส่วนช่วยสนับสนุนรายได้และการจ้างงานของครัวเรือนรายได้น้อย โดยผลการวิเคราะห์พบว่า จำนวนคนจนปรับลดลงร้อยละ -0.01 ทั้งนี้ ผลดังกล่าวควรพิจารณาความภายใต้ข้อสมมติของแบบจำลอง ซึ่งเน้นการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจในภาพรวมเป็นหลัก จึงอาจยังไม่สะท้อนผลของมาตรการเชิงพื้นที่หรือมาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสามารถเป็นกลไกหนึ่งในการสนับสนุนรายได้ของครัวเรือนรายได้น้อย และอาจช่วยเสริมผลด้านการลดความยากจนได้มากขึ้น หากดำเนินร่วมกับมาตรการที่เน้นกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Policy) โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง รายละเอียดดังตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 ผลกระทบด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐาน

ตัวแปร	หน่วย	ผลกระทบ (การเปลี่ยนแปลง)
สัมประสิทธิ์ความเท่าเทียมด้านรายได้	ร้อยละ	0.00
สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนรายได้สูงสุด (Quintile 5) ต่อครัวเรือนรายได้น้อยสุด (Quintile 1)	ร้อยละ	0.10
จำนวนคนจน	ร้อยละ	-0.01

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดให้ภาครัฐเพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2570 - 2576 ในอัตราร้อยละ 1.0 ของ GDP ต่อปี เป็นระยะเวลา 7 ปี โดยเป็นเม็ดเงินลงทุนเพิ่มเติมจากกรณีฐาน ซึ่งต้องอาศัยการระดมทรัพยากรทางการคลังเพิ่มเติมเพื่อรองรับการลงทุนดังกล่าว และภายหลังสิ้นสุดช่วงเวลาดังกล่าว การลงทุนภาครัฐจะทยอยปรับกลับเข้าสู่ระดับปกติในดุลยภาพ ทั้งนี้ สมมติฐานดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นฉากทัศน์เชิงนโยบายในการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มการลงทุนภาครัฐในระดับมหภาค

ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่า การเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐสามารถสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้น เม็ดเงินลงทุนภาครัฐช่วยกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ การจ้างงาน และส่งผลเชื่อมโยงไปยังสาขาการผลิตในห่วงโซ่อุปทานที่เกี่ยวข้องหลายสาขา เช่น การก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ สาธารณูปโภค การขนส่ง การค้า และบริการธุรกิจ เป็นต้น อีกทั้งยังมีส่วนช่วยสนับสนุนรายได้และการจ้างงานของครัวเรือนรายได้น้อย อย่างไรก็ดี ผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำอาจยังอยู่ในระดับจำกัด เนื่องจากผลตอบแทนจากทุนบางส่วนตกแก่ครัวเรือนรายได้สูง

นอกจากนี้ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐยังสามารถก่อให้เกิดการส่งเสริมและจูงใจให้ภาคเอกชนเพิ่มการลงทุนตามได้ (Crowding-in Effect) โดยเฉพาะในกรณีที่โครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐมีลักษณะเกื้อหนุนต่อกิจกรรมของภาคเอกชน (Complementary Public Capital) เช่น ระบบคมนาคมและโลจิสติกส์ พลังงาน ดิจิทัล และสาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิตและการขนส่ง เพิ่มการเข้าถึงตลาด และยกระดับผลิตภาพของภาคเอกชน ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนที่คาดหวังจากการลงทุนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี การเกิด Crowding-in Effect ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ 1) คุณภาพและผลิตภาพของโครงการลงทุน 2) ความสอดคล้องของโครงการกับความต้องการของภาคธุรกิจ 3) ความพร้อมและประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ 4) รูปแบบการจัดหาเงินทุนที่ไม่สร้างแรงกดดันต่ออัตราดอกเบี้ยมากเกินไป และ 5) ความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบายและสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เอื้อต่อการลงทุน หากปัจจัยดังกล่าวอยู่ในระดับที่เหมาะสม การลงทุนภาครัฐจะช่วยเพิ่มผลตอบแทนของทุนภาคเอกชนและส่งเสริมให้เกิดการลงทุนต่อเนื่องตามมาในระยะยาว

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาคในบางมิติ เช่น หนี้สาธารณะ ดุลการค้า อัตราเงินเฟ้อ และการลงทุนภาคเอกชนผ่าน Crowding-Out Effect โดยผลการวิเคราะห์ยังมีข้อจำกัดจากสมมติฐานของแบบจำลอง รายละเอียดของโครงการจริง รูปแบบการจัดหาเงินทุน สัดส่วนการนำเข้า ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย และความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานหลังโครงการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ผลประโยชน์ระยะยาวของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจะเกิดขึ้นได้เต็มที่ก็ต่อเมื่อโครงการสามารถดำเนินการได้ตามแผน มีการควบคุมต้นทุนอย่างเหมาะสม และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง หากเกิดความล่าช้า ต้นทุนสูงกว่าประมาณการ หรือโครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอาจต่ำกว่าที่แบบจำลองประเมินไว้

ดังนั้น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐควรพิจารณาในฐานะเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการเติบโตและยกระดับศักยภาพเศรษฐกิจในระยะยาว โดยควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม มีความพร้อมในการดำเนินงาน มีแผนจัดหาเงินทุนที่เหมาะสม และมีกลไกติดตามประเมินผลที่ชัดเจน ทั้งนี้ ภาครัฐจึงอาจพิจารณาใช้ช่องทางการลงทุนที่หลากหลายควบคู่กัน เช่น การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เป็นต้น ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการคลัง กระจายความเสี่ยง เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และสนับสนุนให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยให้ไปได้อย่างต่อเนื่อง คุ้มค่า และยั่งยืน

4.3 โครงการเงินโอนภาครัฐ

4.3.1 โครงการเงินโอนภาครัฐที่สำคัญ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการโอนเงินภาครัฐ (Cash Transfer Programs) ในหลากหลายรูปแบบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพ ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และเสริมสร้างระบบสวัสดิการทางสังคมให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ขณะเดียวกัน มาตรการดังกล่าวยังมีบทบาทในการกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศผ่านการเพิ่มกำลังซื้อของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง ซึ่งมีแนวโน้มใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มรายได้อื่น ทั้งนี้ มาตรการสำคัญที่ภาครัฐได้ดำเนินการมีดังนี้

1) โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญของการพัฒนาระบบสวัสดิการของไทย โดยสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการจัดสวัสดิการในลักษณะทั่วไป (Universal Approach) ไปสู่การให้ความช่วยเหลือแบบมุ่งเป้า (Targeted Transfer) ผ่านกระบวนการลงทะเบียนและการคัดกรองคุณสมบัติของผู้มีรายได้น้อยอย่างเป็นระบบ ภายใต้โครงการดังกล่าว ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับวงเงินสนับสนุนรายเดือนเพื่อใช้จ่ายสินค้าอุปโภคบริโภคผ่านร้านค้าหรือแพลตฟอร์มที่เข้าร่วมโครงการ โดยดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งช่วยให้ภาครัฐสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ติดตามการใช้สิทธิ และบริหารจัดการมาตรการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2565 รัฐบาลได้เปิดให้มีการลงทะเบียนโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐรอบใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลผู้มีสิทธิให้เป็นปัจจุบัน ทั้งในด้านรายได้ ทรัพย์สิน และคุณสมบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเพื่อให้การจัดสรรสวัสดิการสามารถเข้าถึงผู้มีรายได้น้อยได้อย่างตรงกลุ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2565 ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับวงเงินสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้แก่

• **วงเงินเพื่อการลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือน** ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้รับวงเงินสำหรับซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม จากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการตามที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด ในอัตรา 300 บาทต่อคนต่อเดือน รวมทั้งได้รับวงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กระทรวงพลังงานกำหนด ในอัตรา 80 บาทต่อคนต่อ 3 เดือน

• **วงเงินเพื่อการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง** ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้รับวงเงินสนับสนุนค่าโดยสารระบบขนส่งสาธารณะในอัตรา 750 บาทต่อคนต่อเดือน ครอบคลุมบริการขนส่งสาธารณะหลายประเภท อาทิ รถโดยสารประจำทาง รถไฟฟ้า รถไฟ รถโดยสารระหว่างจังหวัด และรถเอกชนร่วมบริการบางประเภท

• **วงเงินเพื่อการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน** ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้รับการสนับสนุนค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปาตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยรัฐจะสนับสนุนค่าไฟฟ้าในวงเงินไม่เกิน 315 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน สำหรับค่าน้ำประปา รัฐสนับสนุนในวงเงิน 100 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ภายใต้เงื่อนไขการใช้น้ำตามที่กำหนด

นอกจากนี้ ยังมีการโอนเงินรอบพิเศษนอกเหนือจากสิทธิสวัสดิการปกติ เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพในสถานการณ์เฉพาะ ได้แก่ 1) เดือนมกราคม พ.ศ. 2566 รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการช่วยเหลือเงินพิเศษแก่ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐด้วยการเพิ่มวงเงินซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคชั่วคราวอีก 200 บาทต่อคน เป็น 400 บาท ในเดือนดังกล่าว เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภาวะอัตราเงินเฟ้อและราคาพลังงานที่อยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง 2) ช่วงไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ. 2567 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและคนพิการ โดยโอนเงินเป็นจำนวน 10,000 บาทต่อราย ผ่านระบบพร้อมเพย์ อย่างไรก็ดี โครงการดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างจากสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐปกติ คือ ไม่จำกัดประเภทร้านค้าที่ใช้จ่ายและอนุญาตให้ถอนเป็นเงินสดได้ 3) ช่วงปลายปี พ.ศ. 2568 รัฐบาลดำเนินโครงการ Quick Big Win ซึ่งประกอบด้วยโครงการเพิ่มวงเงินสวัสดิการให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2568 โดยเพิ่มวงเงินซื้อสินค้าชั่วคราวอีก 850 บาทต่อคนต่อเดือน เป็นระยะเวลา 2 เดือน (พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. 2568) สำหรับผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 13.4 ล้านคน และ 4) โครงการไทยช่วยไทย พลัส สำหรับผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รัฐบาลได้เพิ่มวงเงินซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเป็น 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน เป็นระยะเวลา 4 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน - 30 กันยายน พ.ศ. 2569

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2565 มีผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและได้รับสิทธิจำนวนมากกว่า 13 ล้านคน ซึ่งสะท้อนถึงขนาดของกลุ่มประชากรที่ยังต้องพึ่งพาการอุดหนุนจากภาครัฐในการดำรงชีพ อย่างไรก็ดี โครงการนี้เป็นการโอนเงินทางเดียว (One-Way Transfer) โดยรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งแม้จะสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงจุด แต่ก็มีข้อจำกัดในแง่ที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกระตุ้นอุปสงค์โดยตรง (Demand Stimulus) มากนัก อย่างไรก็ดี ล่าสุดกระทรวงการคลังได้เปิดให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในปัจจุบัน ลงทะเบียนยืนยันสิทธิเข้าร่วมโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี พ.ศ. 2569 เพื่อปรับปรุงข้อมูลและตรวจสอบคุณสมบัติตามเกณฑ์ใหม่ ให้การช่วยเหลือภาครัฐเข้าถึงประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้อย่างเหมาะสมและตรงกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำรวจกลุ่มผู้ตกหล่นหรือกลุ่มชายขอบที่อาจมีคุณสมบัติแต่ยังไม่เคยได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2) โครงการคนละครึ่ง และคนละครึ่ง พลัส

ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการคนละครึ่ง ซึ่งเป็นมาตรการอุดหนุนในรูปแบบการร่วมจ่าย (Co-Payment) ระหว่างภาครัฐและประชาชนในสัดส่วน 50:50 โดยทุกการใช้จ่ายของประชาชน 1 บาท ภาครัฐจะร่วมสมทบอีก 1 บาท ภายใต้กรอบวงเงินและเพดานการใช้จ่ายที่กำหนด ทั้งนี้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิผ่านแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” ซึ่งช่วยให้การดำเนินมาตรการเป็นไปอย่างเป็นระบบและสามารถติดตามการใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการดังกล่าวมีจุดเด่นในการส่งผ่านเม็ดเงินภาครัฐเข้าสู่เศรษฐกิจฐานรากโดยตรง โดยช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชน ควบคู่กับการสนับสนุนยอดขายและรายได้ของร้านค้าขนาดเล็ก ร้านอาหาร หาบเร่ แผงลอย และผู้ประกอบการรายย่อยในชุมชน นอกจากนี้ โครงการยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการใช้ระบบชำระเงินดิจิทัลในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งช่วยเพิ่มระดับการเข้าถึงระบบเศรษฐกิจดิจิทัลและขยายฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของภาครัฐ

ทั้งนี้ โครงการคนละครึ่งมีผู้ได้รับสิทธิสูงสุดมากกว่า 28 ล้านคน และก่อให้เกิดเม็ดเงินหมุนเวียนสะสมในระบบเศรษฐกิจหลายแสนล้านบาท จึงนับเป็นหนึ่งในมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่และมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งในด้านการบรรเทาภาระค่าครองชีพ การสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย และการเพิ่มประสิทธิผลของนโยบายการคลังผ่านกลไกตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier Effect) ซึ่งอาจสูงกว่าการโอนเงินทางเดียว เนื่องจากมาตรการดังกล่าวจูงใจให้เกิดการใช้จ่ายร่วมจากภาคประชาชนควบคู่กับการสนับสนุนจากภาครัฐ

โครงการคนละครึ่งมีการดำเนินการต่อเนื่องอีกหลายเฟส ตั้งแต่เฟสที่ 1 - 5 และต่อยอดมาถึงโครงการคนละครึ่ง พลัส ในปี พ.ศ. 2568 ภายใต้มาตรการ Quick Big Win ซึ่งโครงการคนละครึ่ง พลัส มีการออกแบบสิทธิประโยชน์ให้แตกต่างกันระหว่างประชาชน ผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งได้รับวงเงิน 2,400 บาท และประชาชน ผู้ไม่ยื่นแบบภาษี ซึ่งได้รับวงเงิน 2,000 บาท โดยนัยเชิงนโยบายของการให้สิทธิเพิ่มเติมแก่ผู้ยื่นภาษี คือ การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบภาษีและยื่นแบบภาษีอย่างถูกต้องมากขึ้น ขณะเดียวกันยังช่วยให้ภาครัฐมีฐานข้อมูลรายได้และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ครอบคลุมขึ้น ซึ่งสามารถนำไปใช้ประกอบการออกแบบมาตรการภาษี สวัสดิการ และนโยบายช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มได้แม่นยำขึ้นในระยะต่อไป

3) โครงการไทยช่วยไทย พลัส (60/40)

ในปี พ.ศ. 2569 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการไทยช่วยไทย พลัส (60/40) ซึ่งเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่พัฒนาต่อยอดจากแนวคิดการร่วมจ่าย (Co-Payment) ของโครงการคนละครึ่ง โดยปรับรูปแบบการสนับสนุนเป็นสัดส่วน 60:40 กล่าวคือ ภาครัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในสัดส่วนร้อยละ 60 ขณะที่ประชาชนร่วมจ่ายในสัดส่วนร้อยละ 40 ภายใต้กรอบวงเงินและเงื่อนไขที่กำหนด มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการบริโภค บรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชน และเร่งให้เกิดการหมุนเวียนของเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกลุ่มร้านค้ารายย่อย ผู้ประกอบการชุมชน และกิจกรรมเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ การเพิ่มสัดส่วนการสนับสนุนของโครงการไทยช่วยไทย พลัส เมื่อเทียบกับโครงการคนละครึ่ง และคนละครึ่ง พลัสเดิม สะท้อนถึงบทบาทของนโยบายการคลังในการพยุงกำลังซื้อภาคครัวเรือนในช่วงที่เศรษฐกิจยังต้องการแรงสนับสนุนเพิ่มเติม ท่ามกลางความไม่แน่นอนจากปัจจัยภายนอกประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงจากวิกฤติพลังงาน และความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อราคาพลังงาน ค่าขนส่ง ต้นทุนสินค้า และความเชื่อมั่นของผู้บริโภคภายในประเทศ

4.3.2 ผลการวิเคราะห์โครงการเงินโอนภาครัฐ

เศรษฐกิจไทยได้เผชิญวิกฤติพลังงานในปี พ.ศ. 2569 เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่าน ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบปรับเพิ่มขึ้นและห่วงโซ่อุปทานน้ำมันดิบได้รับผลกระทบทั่วโลก ทำให้รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน และสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. 2569 แบ่งเป็น **แผนงานที่ 1** แผนงานช่วยเหลือภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน วงเงิน 200,000 ล้านบาท **และแผนงานที่ 2** แผนงานส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงาน ทางเลือกและพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรม วงเงิน 200,000 ล้านบาท

ทั้งนี้ แผนงานที่ 1 แผนงานช่วยเหลือภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน วงเงิน 200,000 ล้านบาท มีลักษณะที่เข้าข่ายโครงการเงินโอนภาครัฐ ซึ่งมีการโอนเงินให้ประชาชนโดยตรงโดยมีเงื่อนไข ซึ่งกระทรวงการคลังได้ใช้เงินกู้ดังกล่าวมาดำเนินโครงการไทยช่วยไทย พลัส เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชนและประคองกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ให้หยุดชะงักโดยมุ่งตรงไปยังกลุ่มเป้าหมายสำคัญคือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง เกษตรกร ผู้ประกอบการ SME รวมทั้งลดต้นทุนให้กับภาคการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพต่อไปได้โดยไม่ถูกผลกระทบซ้ำจากต้นทุนที่สูงขึ้น และช่วยเหลือผู้ประกอบการให้สามารถประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง

ภายใต้โครงการไทยช่วยไทย พลัส คณะผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการเงินโอนภาครัฐ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คณะผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานว่า รัฐบาลเพิ่มวงเงินสำหรับการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเป็น 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน เป็นระยะเวลา 4 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2569 โดยถือเป็นการโอนเงินให้แก่ครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย คิดเป็นวงเงินรวมทั้งสิ้น 52,720 ล้านบาท และ 2) มาตรการร่วมจ่าย 60/40 กำหนดให้เป็นการโอนเงินจากภาครัฐไปยังครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง คิดเป็นวงเงินรวม 120,000 ล้านบาท ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์ คณะผู้วิจัยได้กำหนดข้อสมมติฐานว่า ครัวเรือนในแต่ละกลุ่ม

ได้รับสิทธิในสัดส่วนเท่ากัน หรือมีจำนวนผู้ลงทะเบียนรับสิทธิเท่ากันในแต่ละกลุ่ม และผู้ได้รับสิทธิใช้สิทธิเต็มจำนวนร้อยละ 100 รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.11 และภาพที่ 4.6

ตารางที่ 4.11 รายละเอียดสมมติฐานของโครงการไทยช่วยไทย พลัส

โครงการ	จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ (ล้านราย)	วงเงินโอนภาครัฐต่อคนตลอด 4 เดือน	จำนวนเม็ดเงินรวม (ล้านบาท)	จำนวนเม็ดเงินที่ภาครัฐสามารถอัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากกรณีฐาน (ร้อยละต่อ GDP)
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	13.18	4,000	52,720	0.30
สิทธิ 60/40	30	4,000	120,000	0.60
รวม	**43.18**	**4,000**	**172,720**	**0.90**

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)



ภาพที่ 4.6 รายละเอียดของโครงการไทยช่วยไทย พลัส

ที่มา: กระทรวงการคลัง (2569)

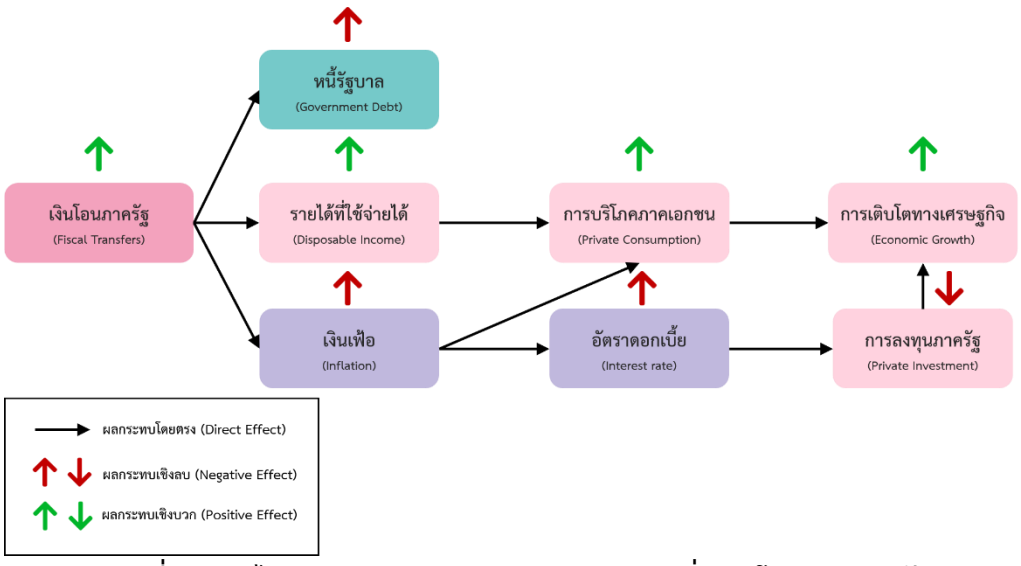
4.3.2 ผลการวิเคราะห์โครงการเงินโอนภาครัฐ

1) กลไกการส่งผลของผลกระทบ (Transmission Mechanism)

กลไกการส่งผ่านของผลกระทบ (Transmission Mechanism) ของการเพิ่มเงินโอนของภาครัฐเข้าสู่เศรษฐกิจภายใต้สมมติฐานดังกล่าว จะส่งผลให้มีเม็ดเงินเข้าสู่เศรษฐกิจผ่านเงินโอน (Fiscal Transfer) เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ประชาชนที่ได้รับเงินมีความสามารถในการใช้จ่ายที่สูงขึ้น ส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนเพิ่มสูงขึ้นตาม ทำให้เป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย

อย่างไรก็ตาม การใช้เงินโอนจะต้องมีแหล่งที่มาของเงินที่ชัดเจน ในกรณีนี้เป็นการเพิ่มจากงบประมาณผ่านการกู้ ทำให้หนี้สาธารณะปรับตัวสูงขึ้น และการเพิ่มเงินโอนภาครัฐถือเป็นหนึ่งในนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) ที่นอกจากจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นแล้ว ยังทำให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นผ่านภาวะความต้องการซื้อสินค้าและบริการที่สูงขึ้น (Demand-Pull Inflation) ซึ่งอาจทำให้ธนาคารกลางปรับอัตราดอกเบี้ยนโยบายให้สูงขึ้นเพื่อควบคุมไม่ให้อัตราเงินเฟ้อสูงเกินไป โดยจะไปส่งผลต่อต้นทุนการลงทุนของภาคเอกชน ทำให้การลงทุนภาคเอกชนปรับตัวลดลง และเป็นปัจจัยบั่นทอนต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย

ทั้งนี้ ผลสุทธิของการดำเนินนโยบายเพิ่มเงินโอนภาครัฐยังคงเป็นบวกจากผลการบริโภคภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นที่มากกว่าผลการลงทุนภาคเอกชนที่ลดลง



ภาพที่ 4.7 กลไกการส่งผ่านของผลกระทบของการเพิ่มเงินโอนของภาครัฐ

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เมื่อรัฐบาลต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น หนึ่งในเครื่องมือสำคัญของการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) คือการเพิ่มเงินโอนภาครัฐให้แก่ประชาชนโดยตรง มาตรการดังกล่าวสามารถส่งผ่านแรงกระตุ้นเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้ค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องจากประชาชนสามารถนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ส่งผลให้เม็ดเงินหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านการบริโภคภาคเอกชน

ผลกระทบที่สำคัญที่สุดของมาตรการดังกล่าวคือ ผลต่อการบริโภคภาคเอกชน เนื่องจากเงินโอนภาครัฐจะเพิ่มรายได้ที่ใช้จ่ายได้ของครัวเรือน (Disposable Income) ทำให้ครัวเรือนมีความสามารถ

ในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยหรือกลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง ซึ่งมักมีแนวโน้มที่จะนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนรายได้สูง ดังนั้น การเพิ่มเงินโอนภาครัฐจึงสามารถกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนและสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงขึ้นในระยะสั้นได้

ทั้งนี้ ขนาดของผลกระทบต่อการบริโภคจะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการใช้จ่ายของประชาชนและผลการทดแทนทางเศรษฐศาสตร์ (Substitution Effect) กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้รับเงินโอนเพิ่มเติม อาจมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้จ่ายจากการออมไปสู่การบริโภค หรือปรับเปลี่ยนการบริโภคจากช่วงเวลาในอนาคตมาเป็นการบริโภคในปัจจุบันมากขึ้น นอกจากนี้ หากมาตรการมีเงื่อนไขหรือแรงจูงใจเฉพาะ เช่น การใช้จ่ายผ่านร้านค้าที่กำหนด หรือการใช้จ่ายภายในระยะเวลาที่จำกัด อาจทำให้ประชาชนทดแทนการใช้จ่ายตามปกติด้วยการใช้เงินจากมาตรการดังกล่าวแทน ส่งผลให้ผลกระตุ้นสุทธิต่อเศรษฐกิจอาจแตกต่างกันตามลักษณะของมาตรการ กลุ่มเป้าหมาย และข้อจำกัดด้านสภาพคล่องของครัวเรือน

ด้านการลงทุนภาคเอกชน มีทิศทางลดลงและจะกดดันต่อการขยายตัวเศรษฐกิจไทยด้วยบางส่วน เนื่องจากการเพิ่มอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจอาจนำไปสู่แรงกดดันด้านเงินเฟ้อที่สูงขึ้น ซึ่งอาจทำให้ธนาคารกลางมีแนวโน้มดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดขึ้นผ่านการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบาย เมื่ออัตราดอกเบี้ยและต้นทุนทางการเงินสูงขึ้น ภาคเอกชนอาจชะลอการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนที่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้หรือมีความอ่อนไหวต่อภาวะต้นทุนทางการเงิน

ด้านเสถียรภาพทางการคลัง การเพิ่มเงินโอนภาครัฐมีแนวโน้มทำให้เสถียรภาพทางการคลังลดลงในระยะสั้น เนื่องจากภาครัฐต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติมในการดำเนินมาตรการ ซึ่งอาจนำไปสู่การขาดดุลการคลังที่สูงขึ้นหรือการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น หากการใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้มาจากการปรับลดรายจ่ายส่วนอื่นหรือการเพิ่มรายได้ภาครัฐในช่วงเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อฐานะการคลังอาจทยอยปรับตัวดีขึ้นหลังจากผลของมาตรการเงินโอนสิ้นสุดลง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

ด้านอัตราเงินเฟ้อ มีแนวโน้มทำให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นในระยะสั้น เนื่องจากอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นจากกำลังซื้อของประชาชนที่สูงขึ้น ส่งผลให้เกิดแรงกดดันด้านราคาผ่านกลไกเงินเฟ้อจากอุปสงค์ (Demand-Pull Inflation) โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคการผลิตไม่สามารถเพิ่มอุปทานสินค้าและบริการได้ทันต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม แรงกดดันดังกล่าวมักมีลักษณะชั่วคราว และมีแนวโน้มทยอยลดลงเมื่อผลของเงินโอนภาครัฐหมดไปและเศรษฐกิจปรับกลับเข้าสู่ดุลยภาพ

ด้านดุลการค้า มาตรการดังกล่าวอาจส่งผลให้ดุลการค้ามีแนวโน้มลดลงในระยะสั้น เนื่องจากการบริโภคภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้ความต้องการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค วัตถุดิบหรือสินค้าทุนบางประเภทเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่สินค้าและบริการที่ประชาชนบริโภคมีสัดส่วนการนำเข้าสูง

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบแบบจำลอง DSGE ผลกระทบดังกล่าวจะสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเศรษฐกิจจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady state) โดยสามารถแสดงทิศทางและขนาดของการตอบสนองของตัวแปรสำคัญภายหลังการเพิ่มเงินโอนภาครัฐได้ดังตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลังการเพิ่มเงินโอนภาครัฐ ตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบาย และถัดไปอีก 5 ปี (T ถึง T+5)

หน่วย: การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) (%)[2)]	0.39	-0.36	-0.05	0.00	0.00	0.00
การบริโภคภาคเอกชนรวม (%)	1.51	0.24	0.00	-0.05	-0.07	-0.07
การลงทุนภาคเอกชนรวม (%)	-0.22	-0.22	-0.16	-0.11	-0.07	-0.04
อัตราเงินเฟ้อ (%)	0.23	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.00
ดุลการค้า (%-to-GDP)	-0.33	-0.03	0.01	0.02	0.02	0.02
หนี้สาธารณะ (%-to-GDP)	0.19	0.69	0.85	0.94	0.77	0.62
ดุลการคลังเบื้องต้น (%-to-GDP)[3)]	-0.67	-0.21	-0.06	-0.05	0.19	0.17

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ปีที่ T เริ่มต้นที่ปี พ.ศ. 2569

2) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) คำนวณในรูปแบบการเปรียบเทียบค่าปัจจุบันกับปีก่อนหน้า (%YoY)

3) ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) คือ ผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งไม่นับรวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายดอกเบี้ย เพราะเป็นรายจ่ายคืนหนี้เก่าไม่นับเป็นกิจกรรมจากรัฐโดยตรง

4) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

ทั้งนี้ หากพิจารณาผลกระทบผ่านตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) พบว่า การเพิ่มเงินโอนภาครัฐมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น เนื่องจากช่วยเพิ่มรายได้ที่ใช้จ่ายได้ของครัวเรือน กระตุ้นการบริโภคภาคเอกชน และสนับสนุนให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัว อย่างไรก็ตาม ผลกระทบดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราว โดยแรงส่งต่อเศรษฐกิจจะค่อย ๆ ลดลงเมื่อผลของมาตรการเงินโอนสิ้นสุดลง และตัวแปรเศรษฐกิจต่าง ๆ จะทยอยปรับกลับเข้าสู่ระดับดุลยภาพระยะยาวในที่สุด รายละเอียดดังตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 ตัวคูณทางการคลังสะสมของการเพิ่มเงินโอนภาครัฐในระยะ 20 ปี

ปี	ตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier)
ปีที่ 1	0.41
ปีที่ 2	0.35
ปีที่ 3	0.31
ปีที่ 4	0.28
ปีที่ 5	0.25

ปี	ตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier)
ปีที่ 10	0.15
ปีที่ 20	0.05

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

ทั้งนี้ หากพิจารณาผลกระทบรายสาขาการผลิต (Sectoral Analysis) โดยแบ่งการวิเคราะห์ตามมิติมูลค่าเพิ่ม (Value Added) และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Impact) จะมี 4 กลุ่ม รายละเอียดดังภาพที่ 4.8



ภาพที่ 4.8 ผลกระทบรายสาขาการผลิตการเพิ่มเงินโอนภาครัฐ

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

กลุ่มที่ 1 สัดส่วน GDP สูง ผลกระทบสูง กลุ่มนี้รวมสาขาเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูงต่อเศรษฐกิจและได้รับผลกระทบมากจากโครงการเงินโอนภาครัฐ เช่น สาขาการค้า ร้านอาหารและโรงแรม เครื่องดื่ม ผลไม้และผัก การธนาคารและประกันภัย เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 สัดส่วน GDP ต่ำ ผลกระทบสูง สาขาเศรษฐกิจนี้ที่แม้มูลค่าเพิ่มต่อ GDP จะไม่สูง แต่ได้รับผลกระทบมาก เช่น สาขาการสีข้าวและธัญพืช ประมง ผลิตภัณฑ์ไม้ไผ่และอื่น ๆ อ้อย อาหารสัตว์ และถั่วและพืชตระกูลถั่ว เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 สัดส่วน GDP สูง ผลกระทบต่ำ สาขาเศรษฐกิจที่สร้าง GDP สูงแต่ได้รับผลกระทบน้อย เช่น สาขาบริการสาธารณะ บริหารธุรกิจการสื่อสาร ไฟฟ้าและก๊าซ การขนส่ง ผลิตภัณฑ์พลาสติก เป็นต้น

กลุ่มที่ 4 สัดส่วน GDP ต่ำ ผลกระทบต่ำ กลุ่มนี้เป็นสาขาเศรษฐกิจขนาดเล็ก มูลค่าเพิ่มต่อ GDP น้อย และได้รับผลกระทบจำกัด เช่น สาขาผลิตภัณฑ์ยาง มันสำปะหลัง การพิมพ์และสิ่งพิมพ์ กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ งานประปาและน้ำประปา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์รายสาขาการผลิตข้างต้น ยังพบว่า สาขาที่ได้รับผลกระทบสูง เช่น การค้า ร้านอาหารและโรงแรม เกษตร และอาหาร เป็นต้น มีแนวโน้มได้รับประโยชน์จากการบริโภคของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการในสาขาดังกล่าวมีแรงจูงใจในการขยายการผลิตและการลงทุนเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐจึงอาจใช้โอกาสนี้สนับสนุนให้การลงทุนที่เกิดขึ้นมุ่งไปสู่การใช้เทคโนโลยี เครื่องจักร และกระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพและอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารสมัยใหม่ ซึ่งจะช่วยต่อยอดผลของนโยบายเงินโอนจากการกระตุ้นอุปสงค์ในระยะสั้นไปสู่การยกระดับผลิตภาพและมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิตในระยะยาว

ในด้านครัวเรือน การโอนเงินของรัฐบาลให้แก่ประชาชนทำให้รายได้ครัวเรือนปรับเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 1) ซึ่งได้รับประโยชน์จากมาตรการในสัดส่วนสูงกว่ากลุ่มรายได้อื่น โดยรายได้ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8.80 การเพิ่มขึ้นของรายได้ครัวเรือนรายได้น้อยมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในภาพรวม สะท้อนจากสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ที่ปรับลดลง -0.14 จุด สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนรายได้สูง (Quintile 5) ต่อครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 1) ที่ปรับลดลงร้อยละ -0.06 และจำนวนคนจนที่ลดลงร้อยละ -0.15 นอกจากนี้ รายได้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นยังช่วยสนับสนุนการบริโภคภาคเอกชน โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยซึ่งมีแนวโน้มใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในสัดส่วนสูง จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้มาตรการดังกล่าวช่วยกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ รายละเอียดดังตารางที่ 4.14

ตารางที่ 4.14 ผลกระทบด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการเพิ่มเงินโอนภาครัฐ

ตัวแปร	หน่วย	ผลกระทบ (การเปลี่ยนแปลง)
รายได้ครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 1)	ร้อยละ	8.80
สัมประสิทธิ์ความเท่าเทียมด้านรายได้	ร้อยละ	-0.14
สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนรายได้สูงสุด (Quintile 5) ต่อครัวเรือนรายได้น้อยสุด (Quintile 1)	ร้อยละ	-0.06
จำนวนคนจน	ร้อยละ	-0.15

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป การศึกษานี้ใช้แผนงานที่ 1 แผนงานช่วยเหลือภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน และสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. 2569 เป็นกรณีตัวอย่างในการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการเงินโอนภาครัฐ ภายใต้กรอบนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) โดยเงินโอนดังกล่าวมีบทบาทในการเพิ่มรายได้ที่ประชาชนสามารถนำไปใช้จ่ายได้ โดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อยซึ่งมีข้อจำกัดด้านสภาพคล่องและมีแนวโน้ม

ใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในสัดส่วนสูง ส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนปรับเพิ่มขึ้น ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน และเป็นแรงสนับสนุนต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น

นอกจากนี้ ผลของมาตรการยังส่งผ่านไปยังสาขาการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคภายในประเทศ โดยเฉพาะสาขาการค้า ร้านอาหารและโรงแรม สินค้าเกษตร อาหาร เครื่องดื่ม และกิจกรรมเศรษฐกิจระดับฐานราก ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากกำลังซื้อของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน สาขาที่มีความเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานของสินค้าอุปโภคบริโภคได้รับอานิสงส์ต่อเนื่องจากการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ อย่างไรก็ดี ขนาดของผลกระทบจะแตกต่างกันตามโครงสร้างมูลค่าเพิ่มและระดับความเชื่อมโยงของแต่ละสาขากับการใช้จ่ายของครัวเรือน

อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวใช้แหล่งเงินจากการกู้ จึงอาจส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะปรับเพิ่มขึ้น และสร้างแรงกดดันต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะต่อไป ขณะเดียวกัน การเพิ่มเงินโอนภาครัฐอาจก่อให้เกิดแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อจากอุปสงค์ภายในประเทศที่สูงขึ้น (Demand-Pull Inflation) ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดขึ้นผ่านการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบาย เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคา ส่งผลให้ต้นทุนทางการเงินของภาคเอกชนสูงขึ้น และอาจทำให้การลงทุนภาคเอกชนชะลอตัวลงบางส่วน อย่างไรก็ดี ผลกระทบสุทธิของมาตรการในระยะสั้นยังมีแนวโน้มสนับสนุนเศรษฐกิจ หากแรงกระตุ้นจากการบริโภคภาคเอกชนมีขนาดเพียงพอที่จะชดเชยผลกระทบจากการลงทุนภาคเอกชนที่ชะลอลง

ทั้งนี้ มาตรการเงินโอนภาครัฐมีข้อจำกัดสำคัญ จึงไม่ควรถูกใช้เป็นมาตรการประจำหรือมาตรการถาวร เนื่องจากอาจเพิ่มภาระงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ลดพื้นที่ทางการคลังสำหรับการลงทุนระยะยาว และสร้างความคาดหวังของประชาชนต่อการพึ่งพาความช่วยเหลือจากภาครัฐ ดังนั้น มาตรการเงินโอนควรใช้เฉพาะในกรณีจำเป็น โดยเฉพาะช่วงที่เศรษฐกิจเผชิญภาวะวิกฤติ อุปสงค์ภาคเอกชนอ่อนแรง หรือประชาชนบางกลุ่มมีข้อจำกัดด้านสภาพคล่องสูง ซึ่งเป็นช่วงที่ตัวคูณทางการคลังมีแนวโน้มสูง และสามารถสร้างแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจได้คุ้มค่ากว่าช่วงเศรษฐกิจปกติ

ดังนั้น การดำเนินมาตรการเงินโอนภาครัฐควรมีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มีกรอบวงเงิน ระยะเวลา กลุ่มเป้าหมาย และแหล่งเงินที่ชัดเจน พร้อมทั้งต้องคำนึงถึงฐานะการคลัง ระดับหนี้สาธารณะ ภาวะเงินเฟ้อ และประสิทธิภาพของการส่งผ่านเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้มาตรการสามารถบรรเทาผลกระทบในระยะสั้นได้ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังทั้ง 3 สถานการณ์ ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ มีลักษณะของมาตรการกลไกการส่งผ่าน และข้อสมมติที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถนำผลการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบโดยตรงได้ว่า นโยบายการคลังรูปแบบใดมีผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่ากัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ปรับขนาดของนโยบายทั้ง 3 รูปแบบให้เท่ากัน โดยกำหนดให้แต่ละนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงเท่ากับร้อยละ 1.0 ของ GDP ต่อปี ระยะเวลา 1 ปี ในด้านรายได้ภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ และเงินโอนภาครัฐ ตามลำดับ เพื่อให้การเปรียบเทียบตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) อยู่บนฐานสมมติฐานเดียวกัน รายละเอียดดังตารางที่ 4.15

ผลการวิเคราะห์พบว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐเป็นนโยบายที่สร้างแรงส่งต่อเศรษฐกิจในระยะยาวได้สูงที่สุด เมื่อเทียบกับนโยบายการคลังรูปแบบอื่น เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดขึ้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่องแม้ภายหลังการลงทุนสิ้นสุดลง โดยช่วยลดต้นทุนทางเศรษฐกิจ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต สนับสนุนความเชื่อมโยงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และยกระดับศักยภาพการเติบโตของประเทศในระยะยาว

สำหรับการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะแรกมีแนวโน้มลดทอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากครัวเรือนและภาคเอกชนต้องปรับตัวต่อภาระภาษีและค่าครองชีพที่สูงขึ้น อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาผ่านไป ผลกระทบดังกล่าวทยอยปรับดีขึ้น เนื่องจากภาครัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และสามารถนำรายได้ส่วนเพิ่มไปใช้ในการบริโภคภาครัฐ การลงทุนสาธารณะ การลดภาระทางการคลัง หรือการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ ซึ่งช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจในระยะต่อไป

ขณะที่โครงการเงินโอนภาครัฐสามารถช่วยเพิ่มกำลังซื้อของประชาชนและสนับสนุนการบริโภคภาคเอกชนได้ในระยะสั้น โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนที่มีแนวโน้มใช้จ่ายสูง อย่างไรก็ตาม ผลของนโยบายดังกล่าวมีแนวโน้มจำกัดกว่าในระยะยาวเมื่อเทียบกับนโยบายอื่น เนื่องจากเม็ดเงินส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อการบริโภคในช่วงเวลานั้น และไม่ได้ก่อให้เกิดการสะสมทุนหรือการเพิ่มศักยภาพการผลิตโดยตรง อีกทั้งหากดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลานาน อาจเพิ่มภาระทางการคลัง และอาจส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของแรงงานบางกลุ่มได้

ตารางที่ 4.15 เปรียบเทียบตัวคูณทางการคลังของการดำเนินนโยบายการคลัง ในระยะ 20 ปี

ปี	ตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier)		
	การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม	การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	โครงการเงินโอนภาครัฐ
ปีที่ 1	-0.27	0.37	0.28
ปีที่ 2	-0.17	0.36	0.30
ปีที่ 3	-0.09	0.36	0.32
ปีที่ 4	-0.03	0.37	0.33
ปีที่ 5	0.00	0.38	0.34
ปีที่ 10	0.09	0.46	0.36
ปีที่ 20	0.36	0.59	0.28

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

โดยสรุป นโยบายการคลังแต่ละรูปแบบมีจุดเด่นและข้อจำกัดแตกต่างกัน การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐและสนับสนุนความมั่นคงทางการคลังในระยะยาว โครงการเงินโอนภาครัฐช่วยประคับประคองกำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนในระยะสั้น ขณะที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสามารถสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้นควบคู่กับการยกระดับศักยภาพการผลิตในระยะยาว ดังนั้น หากพิจารณาเป้าหมายในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจไทยไปสู่การเติบโตที่สูงขึ้นและยั่งยืน การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความเหมาะสม โดยภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของเศรษฐกิจ ทั้งภาคประชาชนและภาคเอกชน เพื่อให้การลงทุนดังกล่าวสร้างประโยชน์เชิงมหภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

บทที่ 5
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนกรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาและประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการนำกรอบการวิเคราะห์และแบบจำลองที่พัฒนาขึ้นไปใช้ในการประเมินนโยบายภาครัฐในอนาคต โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ ประสิทธิผลของนโยบาย และความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว การศึกษานี้มุ่งประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อเศรษฐกิจไทย โดยประยุกต์ใช้ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table: I-O) ล่าสุด ปี พ.ศ. 2564 แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE) และแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model: DSGE) ในการวิเคราะห์กรณีศึกษานโยบายการคลังของไทย 3 กรณี ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ ทั้งนี้ การเลือกกรณีศึกษาดังกล่าวมีเหตุผลเพื่อให้ครอบคลุมเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญทั้งด้านรายได้ รายจ่ายลงทุน และรายจ่ายเพื่อการโอน ซึ่งมีกลไกการส่งผ่านและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแตกต่างกัน การศึกษาจึงสามารถสะท้อนผลต่อการบริโภค การลงทุน การผลิต การจ้างงาน ระดับราคา ฐานะการคลัง และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจได้อย่างรอบด้าน พร้อมทั้งนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์และเปรียบเทียบ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สนับสนุนการออกแบบนโยบายการคลังให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังมีรายละเอียดดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นหนึ่งในแนวทางที่ระบุไว้ในแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 ภายใต้บริบทที่ประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านการจัดเก็บรายได้ ขณะที่ภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการ การลงทุนภาครัฐ และการรองรับสังคมสูงวัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจริงของไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศ ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการด้านรายได้ โดยดำเนินมาตรการที่เทียบเท่ากับการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 8.5) และอีกร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 10.0) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2571 และ 2573 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในกรณีการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลจะต้องเสนอมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจไปในคราวเดียวกัน

ผลการศึกษาพบว่า การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐ ซึ่งสามารถนำไปใช้บรรเทาภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับ

รองรับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและภาระรายจ่ายในอนาคต อย่างไรก็ดี ในระยะสั้น นโยบายดังกล่าวอาจทำให้ราคาสินค้าและบริการหลังภาษีสูงขึ้น ส่งผลให้กำลังซื้อและการบริโภคภาคเอกชนชะลอลง โดยครัวเรือนบางกลุ่มต้องเผชิญภาระค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรซึ่งมีรายได้ต่อหัวลดลง ขณะเดียวกัน สาขาการผลิตที่เชื่อมโยงกับการบริโภคภายในประเทศในระดับสูง เช่น สาขาการค้า ร้านอาหารและโรงแรม มีแนวโน้มได้รับผลกระทบมากกว่าสาขาอื่น

เมื่อพิจารณาตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) พบว่า ผลกระทบของการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในช่วงแรกจะค่อย ๆ บรรเทาลงตามการปรับตัวของภาคครัวเรือนและระบบเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน รายได้ภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรองรับรายจ่ายที่จำเป็นในอนาคต ทั้งด้านการลงทุนภาครัฐ การบริโภคภาครัฐ และการดำเนินนโยบายเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ส่งผลให้ตัวคูณทางการคลังสะสมมีค่าเป็นบวกที่ 0.50 ในปีที่ 20 สะท้อนว่า แม้นโยบายดังกล่าวอาจทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจชะลอลงในระยะแรก แต่ในระยะยาวจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาความยั่งยืนทางการคลัง

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นการศึกษาผลกระทบเชิงวิชาการภายใต้ขอบเขตของงานวิจัยนี้ โดยใช้ฉากทัศน์ที่กำหนดขึ้นเพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น และไม่สะท้อนว่ารัฐบาลจะมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวในปัจจุบัน ผลลัพธ์ที่ได้จึงมีข้อจำกัดและขึ้นอยู่กับสมมติฐาน โครงสร้าง และเงื่อนไขของแบบจำลอง ขณะที่การตัดสินใจเชิงนโยบายในทางปฏิบัติจะต้องพิจารณาร่วมกับการประเมินภาวะเศรษฐกิจ ความพร้อมของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ระดับเงินเฟ้อ ฐานะการคลัง ตลอดจนบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ณ ช่วงเวลานั้นอย่างรอบด้าน

5.1.2 การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและยกระดับศักยภาพการเติบโตของประเทศ โดยเฉพาะในบริบทที่เศรษฐกิจไทยยังเผชิญข้อจำกัดด้านผลิตภาพ ความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ และความต้องการลงทุนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า รูปแบบการจัดหาเงินทุน และข้อจำกัดด้านพื้นที่ทางการคลังควบคู่กัน

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดฉากทัศน์ให้ภาครัฐเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในช่วงปี พ.ศ. 2570 - 2576 ในอัตราร้อยละ 1.0 ของ GDP ต่อปี เป็นระยะเวลา 7 ปี โดยเป็นการลงทุนเพิ่มเติมจากกรณีฐาน ซึ่งต้องอาศัยการระดมทรัพยากรทางการคลังเพิ่มเติมเพื่อรองรับการลงทุน และภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว การลงทุนภาครัฐจะปรับกลับเข้าสู่ระดับปกติ ทั้งนี้ กำหนดให้เม็ดเงินลงทุนกระจายไปยังสาขาการผลิตที่เกี่ยวข้อง โดยครอบคลุมสาขาต่าง ๆ เช่น การผลิตไฟฟ้า การผลิตก๊าซธรรมชาติ การประปา การก่อสร้าง เป็นต้น อีกทั้งสมมติให้การจัดหาเงินทุนไม่ก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสหรืออัตราคิดลดเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถแยกประเมินผลจากการเพิ่มการลงทุนภาครัฐได้อย่างชัดเจน

ผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐสามารถสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้น เม็ดเงินลงทุนช่วยกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ การจ้างงาน และกิจกรรมในสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น การก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ สาธารณูปโภค การขนส่ง การค้า บริการธุรกิจ เป็นต้น ขณะที่ในระยะยาว การสะสมทุนสาธารณะจากโครงสร้างพื้นฐานช่วยลดต้นทุนการขนส่งและต้นทุนการดำเนินธุรกิจ เพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ยกระดับประสิทธิภาพการผลิต และสนับสนุนศักยภาพการเติบโตของประเทศ ในกรณีที่โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวช่วยลดต้นทุนและเพิ่มผลิตภาพ

ของภาคธุรกิจ ยังอาจจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนเพิ่มเติมตามมา (Crowding-in Effect) ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ผลด้านการกระจายรายได้อาจยังอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากผลประโยชน์จากการลงทุนส่วนหนึ่งมีแนวโน้มกระจุกตัวในครัวเรือนรายได้สูง (Quintile 5) มากกว่าครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 1) นอกจากนี้ หากการลงทุนใช้การก่อหนี้เป็นแหล่งเงินทุน อาจส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นและดุลการคลังขาดดุลมากขึ้นในระยะแรก ก่อนจะทยอยปรับดีขึ้นเมื่อการลงทุนเพิ่มเติมสิ้นสุดลง อีกทั้งอาจทำให้ภาคเอกชนเผชิญต้นทุนทางการเงินที่สูงขึ้นหรือเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากขึ้น ส่งผลให้การลงทุนของภาคเอกชนชะลอลงในบางช่วงเวลา (Crowding-Out Effect)

เมื่อพิจารณาตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) พบว่า การเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมีตัวคูณทางการคลังเป็นบวกทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สะท้อนว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานช่วยสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะแรก และยังส่งผลต่อเนื่องในระยะยาวผ่านการสะสมทุนสาธารณะ ซึ่งช่วยลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจ เพิ่มผลิตภาพ และยกระดับศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม แม้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านเสถียรภาพทางการคลัง ผลกระทบต่อดุลการค้า แรงกดดันด้านเงินเฟ้อ และผลของ Crowding-Out Effect ต่อการลงทุนภาคเอกชน ควบคู่กับการให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกโครงการที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มีความพร้อมในการดำเนินงาน มีแผนจัดหาเงินทุนที่เหมาะสม และสอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ

5.1.3 โครงการเงินโอนภาครัฐ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ดำเนินโครงการเงินโอนภาครัฐ (Cash Transfer Programs) ในหลากหลายรูปแบบ เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพ ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ สร้างหลักประกันทางสังคม และกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศควบคู่กันไป เช่น โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โครงการคนละครึ่ง และโครงการคนละครึ่ง พลัส เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2569 เศรษฐกิจไทยเผชิญแรงกดดันจากวิกฤติด้านพลังงาน ซึ่งส่งผลให้ราคาพลังงานและต้นทุนการดำรงชีพปรับสูงขึ้น ซึ่งกระทบต่อประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการในวงกว้าง ภายใต้บริบทดังกล่าว รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน และสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. 2569 เพื่อเป็นกลไกทางการคลังในการบรรเทาผลกระทบระยะสั้นและสนับสนุนการปรับโครงสร้างด้านพลังงานในระยะต่อไป

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้แผนงานที่ 1 แผนงานช่วยเหลือภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติด้านพลังงาน วงเงิน 200,000 ล้านบาท ภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกรณีศึกษา โดยกระทรวงการคลังนำเงินกู้มาดำเนินโครงการไทยช่วยไทย พลัส เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพและประคองกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานโครงการเงินโอนภาครัฐ 2 ส่วน ได้แก่ 1) การเพิ่มวงเงินบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็น 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน และ 2) มาตรการร่วมจ่าย 60/40 โดยกำหนดให้เป็นการโอนเงินจากภาครัฐไปยังครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง คิดเป็นวงเงินรวม 120,000 ล้านบาท

ผลการศึกษาพบว่า โครงการเงินโอนภาครัฐช่วยเพิ่มกำลังซื้อและการบริโภคภาคเอกชน ซึ่งสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้น อีกทั้งยังส่งผลต่อเนื่องไปยังสาขาที่เชื่อมโยงกับการบริโภคภายในประเทศ เช่น การค้า ร้านอาหารและโรงแรม สินค้าเกษตร อาหาร และเครื่องดื่ม นอกจากนี้ โครงการดังกล่าว

ยังมีส่วนช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในระดับครัวเรือน โดยเฉพาะเมื่อมุ่งช่วยเหลือครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านรายได้และสภาพคล่อง อย่างไรก็ตาม การใช้แหล่งเงินจากการกู้อาจทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นและกระทบต่อฐานะการคลังในระยะต่อไป

เมื่อพิจารณาตัวคูณทางการคลังสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) พบว่า การเพิ่มเงินโอนภาครัฐช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยตัวคูณทางการคลังสะสมมีค่าสูงในปีแรก ก่อนจะค่อย ๆ ลดลงในระยะต่อมา สะท้อนว่า โครงการส่งผลต่อเศรษฐกิจได้ค่อนข้างรวดเร็วผ่านการเพิ่มรายได้ที่ใช้จ่ายได้และการบริโภคของครัวเรือน อย่างไรก็ตาม ผลของโครงการดังกล่าวจะลดลงภายหลังสิ้นสุดการโอนเงิน จึงเหมาะสำหรับใช้บรรเทาภาระของประชาชนและสนับสนุนการบริโภคในช่วงสถานการณ์วิกฤติ มากกว่าการใช้เพื่อยกระดับศักยภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว

ดังนั้น โครงการเงินโอนภาครัฐควรมีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราวและใช้ในช่วงเวลาที่มีความจำเป็น โดยไม่ควรกำหนดให้เป็นมาตรการประจำหรือมาตรการถาวร เนื่องจากอาจเพิ่มภาระงบประมาณ ลดพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับการลงทุนและการพัฒนาประเทศในระยะยาว รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความคาดหวังต่อการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

5.1.4 เปรียบเทียบตัวคูณทางการคลัง

การประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังทั้ง 3 กรณี ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ มีลักษณะของมาตรการ กลไกการส่งผ่านผลกระทบ และข้อสมมติที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถนำผลการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบโดยตรงได้ว่า นโยบายการคลังรูปแบบใดมีผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่ากัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ปรับขนาดของนโยบายทั้ง 3 กรณีให้เท่ากัน โดยกำหนดให้แต่ละนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงเท่ากับร้อยละ 1.0 ของ GDP ต่อปี ระยะเวลา 1 ปี ในด้านรายได้ภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ และเงินโอนภาครัฐ ตามลำดับ เพื่อให้การเปรียบเทียบตัวคูณทางการคลังแบบสะสม (Cumulative Fiscal Multiplier) อยู่บนฐานสมมติฐานเดียวกัน

ผลการศึกษาพบว่า ในระยะยาวการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมีตัวคูณทางการคลังสะสมสูงที่สุด โดยมีค่าเท่ากับ 0.59 ในปีที่ 20 รองลงมาคือการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่ 0.36 และโครงการเงินโอนภาครัฐที่ 0.28 ทั้งนี้ ผลดังกล่าวสะท้อนว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสามารถสร้างผลต่อเนื่องผ่านการสะสมทุนสาธารณะและการเพิ่มศักยภาพการผลิต ขณะที่การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มช่วยเพิ่มรายได้และเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ในระยะยาว ส่วนโครงการเงินโอนภาครัฐเหมาะสำหรับสนับสนุนกำลังซื้อและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้นมากกว่าการเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ การเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังควรพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภาวะเศรษฐกิจ และกรอบระยะเวลาของผลกระทบทางเศรษฐกิจ

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบของการศึกษาร่วมกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการตรวจรับงานวิจัย คณะผู้วิจัยพิจารณาว่าเครื่องมือทางการคลังแต่ละรูปแบบมีความเหมาะสมกับบริบทและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แตกต่างกัน จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการดำเนินมาตรการทั้ง 3 กรณี โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

ประการแรก การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มควรดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยพิจารณาช่วงเวลาที่เหมาะสมจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระดับเงินเฟ้อ ภาวะการจ้างงาน และความสามารถของครัวเรือนในการรองรับภาระค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ควรหลีกเลี่ยงการดำเนินมาตรการในช่วงที่เศรษฐกิจเผชิญภาวะชะลอตัวหรือสถานการณ์วิกฤติ โดยเฉพาะเมื่ออัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง หรือกำลังซื้อของครัวเรือนยังไม่ฟื้นตัวอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ ในหลายประเทศได้ปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Implementation) โดยสิงคโปร์ทยอยปรับอัตราภาษีสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax: GST) ซึ่งมีลักษณะเทียบเท่าภาษีมูลค่าเพิ่มของไทย จากร้อยละ 7.0 เป็นร้อยละ 8.0 ในปี พ.ศ. 2566 และเป็นร้อยละ 9.0 ในปี พ.ศ. 2567 ภายหลังประกาศแนวทางล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจมีเวลาเตรียมความพร้อม ขณะที่ญี่ปุ่นปรับอัตราภาษีการบริโภค (Japanese Consumption Tax) จากร้อยละ 5.0 เป็นร้อยละ 8.0 ในปี พ.ศ. 2557 และปรับเป็นร้อยละ 10.0 ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากประเมินว่าภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นยังไม่เอื้อต่อการดำเนินมาตรการ ประสบการณ์ต่างประเทศดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และเงื่อนไขการดำเนินนโยบายอย่างยืดหยุ่น จะช่วยลดผลกระทบต่อการบริโภคและเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสม

ประการที่สอง ภาครัฐควรกำหนดวัตถุประสงค์และกรอบการใช้รายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ชัดเจน โปร่งใส และสามารถติดตามตรวจสอบได้ โดยควรจัดสรรรายได้ดังกล่าวให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและกลุ่มเปราะบาง การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทักษะแรงงาน การยกระดับผลิตภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรองรับความเสี่ยงในอนาคต เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดแนวทางการใช้รายได้อย่างเป็นรูปธรรมจะช่วยให้ประชาชนเห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการปรับโครงสร้างภาษี และเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐ

ประสบการณ์จากต่างประเทศสะท้อนแนวทางดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยญี่ปุ่นนำรายได้จากภาษีการบริโภคไปสนับสนุนสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัว เช่น การจัดการศึกษาฟรีสำหรับเด็กปฐมวัยอายุ 3 - 5 ปี และการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็กอายุไม่เกิน 2 ปี ในครัวเรือนรายได้น้อย เพื่อบรรเทาภาระของครอบครัวและรองรับปัญหาอัตราการเกิดที่ลดลง เป็นต้น ขณะที่สิงคโปร์นำรายได้ส่วนหนึ่งไปสนับสนุนสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อยผ่านโครงการ Silver Support ซึ่งเป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่ผู้สูงอายุที่มีเงินออมเพื่อการเกษียณไม่เพียงพอ รวมทั้งนำไปใช้รองรับรายจ่ายด้านสาธารณสุขและการดูแลผู้สูงอายุ ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้รายได้ภาษีส่วนเพิ่มอย่างชัดเจน และเชื่อมโยงกับสวัสดิการที่ตอบสนองต่อปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ จะช่วยให้ประชาชนเห็นประโยชน์จากการดำเนินนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม และส่งเสริมความเข้าใจ ความเชื่อมั่นและการยอมรับจากสังคม

ประการที่สาม รัฐบาลควรดำเนินมาตรการบรรเทาผลกระทบต่อประชาชนควบคู่กับการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายอาหารและเครื่องดื่มค่อนข้างสูง มาตรการอาจดำเนินการในรูปของเงินช่วยเหลือ การเพิ่มวงเงินสวัสดิการ การคืนภาษี หรือการสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับสินค้าและบริการที่จำเป็น

หลายประเทศได้นำแนวทางดังกล่าวมาใช้เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการปรับอัตราภาษี อาทิ สิงคโปร์ดำเนินโครงการบัตรกำนัลภาษีสินค้าและบริการ (GST Voucher) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เพื่อช่วยเหลือประชาชนรายได้น้อยและรายได้ปานกลางในหลายด้าน ได้แก่ การมอบเงินสดสำหรับใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การโอนเงินสมทบเข้าบัญชีกองทุนสุขภาพเมดิเซฟ (MediSave) สำหรับผู้สูงอายุ และการให้เงินช่วยเหลือค่าสาธารณูปโภคและค่าบำรุงรักษาอาคารในรูปเงินคืนรายไตรมาสแก่ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในแฟลตของการเคหะสิงคโปร์ เป็นต้น ขณะที่ญี่ปุ่นใช้ทั้งมาตรการชั่วคราวและมาตรการถาวร เช่น การให้เงินคืนสำหรับการชำระเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ การสนับสนุนการซื้อที่อยู่อาศัย และการผ่อนปรนภาระภาษีแก่ธุรกิจขนาดเล็ก เป็นต้น ส่วนโคลอมเบียดำเนินโครงการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ครัวเรือนยากจน และกำหนดช่วงเวลายกเว้นภาษีสำหรับสินค้าจำเป็นบางประเภท เช่น อุปกรณ์การเรียนและเครื่องใช้ในครัวเรือน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบภาษี โดยอนุญาตให้นำภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อหรือนำเข้าสินค้าทุนมาหักออกจากภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ ตัวอย่างดังกล่าวสะท้อนว่า การกำหนดมาตรการช่วยเหลือแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายและให้สอดคล้องกับลักษณะของผู้ได้รับผลกระทบ จะช่วยบรรเทาภาระได้ตรงจุดกว่าการยกเว้นภาษีเป็นการทั่วไป

ประการที่สี่ ภาครัฐควรประกาศแนวทางและกำหนดวันมีผลบังคับใช้ล่วงหน้า พร้อมจัดให้มีระยะเวลาเปลี่ยนผ่านที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเตรียมความพร้อมด้านระบบบัญชี การออกใบกำกับภาษี การกำหนดราคา ตลอดจนการปรับเงื่อนไขในสัญญาทางธุรกิจได้อย่างเหมาะสม เช่น สหราชอาณาจักรประกาศการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 20 ล่วงหน้าประมาณ 6 เดือนขึ้นไป ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 ก่อนมีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 ขณะที่ญี่ปุ่นประกาศการปรับอัตราภาษีการบริโภคเป็นร้อยละ 10.0 ล่วงหน้าประมาณ 1 ปี และกำหนดมาตรการเปลี่ยนผ่านสำหรับธุรกรรมบางประเภท เช่น งานรับเหมาที่ทำสัญญาและส่งมอบภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงค่าสาธารณูปโภคภายใต้สัญญาที่มีผลต่อเนื่องก่อนวันที่อัตราใหม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งยังสามารถใช้อัตราภาษีเดิมได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด แนวทางดังกล่าวช่วยลดความไม่แน่นอนในการดำเนินธุรกิจและบรรเทาผลกระทบในช่วงเปลี่ยนผ่านได้อย่างเป็นระบบ

ประการสุดท้าย การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มควรดำเนินควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เพื่อให้การเพิ่มรายได้ภาครัฐมิได้พึ่งพาการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเพียงอย่างเดียว โดยควรให้ความสำคัญกับการขยายฐานภาษี การพัฒนาระบบใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ การลดการหลบเลี่ยงภาษี และการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบภาษีอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งจัดเก็บในทุกขั้นตอนของการผลิตและการจำหน่ายสามารถใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบเส้นทางธุรกรรมและยกระดับความโปร่งใสของระบบภาษีได้

ในทางปฏิบัติ หลายประเทศได้ดำเนินมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีควบคู่กับการปรับโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น โคลอมเบียกำหนดให้ผู้ประกอบการในระบบภาษีใช้ใบแจ้งหนี้อิเล็กทรอนิกส์ (e-Invoicing) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบและลดการหลบเลี่ยงภาษี พร้อมทั้งจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบ โดยอนุญาตให้นำภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อหรือนำเข้าสินค้าทุนมาหักออกจากภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ ขณะที่อินโดนีเซียปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเฉพาะสินค้าและบริการฟุ่มเฟือย เช่น เครื่องบินส่วนบุคคล เรือยอชต์ และที่อยู่อาศัยระดับหรู จากร้อยละ 11.0 เป็นร้อยละ 12.0 เป็นต้น โดยยังคงอัตราเดิมสำหรับสินค้าและบริการทั่วไป แนวทางดังกล่าวช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐควบคู่กับการคำนึงถึงความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี

โดยสรุปการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารเหตุผลความจำเป็น แนวทางการใช้รายได้ และมาตรการบรรเทาผลกระทบอย่างชัดเจน โปร่งใส และต่อเนื่องผ่านช่องทาง

ที่ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงได้ เพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวควรพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) สถานการณ์เศรษฐกิจ และฐานะการคลังของประเทศในช่วงเวลานั้น โดยการตัดสินใจเชิงนโยบาย หากจะดำเนินนโยบายดังกล่าว ควรพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนและภาคธุรกิจควบคู่กันไป

5.2.2 การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

ประการแรก รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยพิจารณาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม ความสามารถในการเพิ่มผลิตภาพ ความเชื่อมโยงกับภาคการผลิตและพื้นที่เศรษฐกิจ ตลอดจนความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ควรจัดให้มีกระบวนการประเมินโครงการที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ครอบคลุมการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และฐานะทางการคลัง รวมถึงความพร้อมด้านแบบก่อสร้าง การจัดหาที่ดิน การจัดซื้อจัดจ้าง และศักยภาพของหน่วยงานเจ้าของโครงการ เพื่อให้โครงการที่ได้รับอนุมัติสามารถดำเนินการและนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามเป้าหมาย

ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับการดำเนินงานในต่างประเทศ โดยสหราชอาณาจักรใช้ The Green Book เป็นกรอบกลางในการประเมินต้นทุน ประโยชน์ และความเสี่ยงของทางเลือกเชิงนโยบายและโครงการภาครัฐ ขณะที่ออสเตรเลียใช้ Assessment Framework ของ Infrastructure Australia เป็นมาตรฐานระดับประเทศสำหรับการพัฒนาข้อเสนอโครงการ การวิเคราะห์ทางเลือก การจัดทำกรณีทางธุรกิจ และการประเมินความพร้อมในการดำเนินงาน ซึ่งครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ที่สามารถประเมินเป็นตัวเงินและผลประโยชน์ด้านความยั่งยืน ความสามารถในการรองรับความเสี่ยง และคุณภาพชีวิต

ประการที่สอง รัฐบาลควรบริหารแหล่งเงินทุนและภาระทางการคลังของโครงการอย่างรอบคอบ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะของโครงการ ระยะเวลาคืนทุน และรูปแบบการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การจัดหาเงินทุนสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานควรพิจารณาช่องทางที่หลากหลาย ทั้งการใช้จ่ายผ่านงบประมาณ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) ตลอดจนการระดมเงินทุนจากภาคเอกชนและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) โดยเฉพาะโครงการที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้และสามารถกำหนดการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนได้อย่างชัดเจน เพื่อกระจายภาระการลงทุนและรักษาพื้นที่ทางการคลังสำหรับภารกิจสำคัญด้านอื่นของภาครัฐ

ตัวอย่างจากต่างประเทศ ได้แก่ Canada Infrastructure Bank ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกของภาครัฐในการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและนักลงทุนสถาบันในโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีศักยภาพ โดยมุ่งสนับสนุนสาขาสำคัญ เช่น พลังงานสะอาด การค้าและการขนส่ง ระบบขนส่งสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เป็นต้น แนวทางดังกล่าวช่วยดึงดูดเงินทุนจากภาคเอกชนเข้าสู่โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ลดภาระการใช้จ่ายจากงบประมาณ และสนับสนุนให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การเลือกใช้กลไกทางการเงินแต่ละประเภทควรพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ความสามารถในการสร้างกระแสรายได้ ต้นทุนทางการเงิน และความเสี่ยงที่ภาครัฐอาจต้องรับภาระในระยะยาวควบคู่กันไป

ประการที่สาม รัฐบาลควรกำหนดขนาดและลำดับเวลาของการลงทุนให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจและขีดความสามารถของประเทศ เนื่องจากการเร่งลงทุนจำนวนมากในช่วงเวลาเดียวกันอาจทำให้

เกิดข้อจำกัดด้านแรงงาน วัสดุก่อสร้าง เครื่องจักร แหล่งเงินทุน และความสามารถในการบริหารโครงการ รวมทั้งอาจเกิด Crowding-Out Effect จากการที่ภาครัฐใช้เงินทุนและทรัพยากรในระบบเพิ่มขึ้น จนอาจทำให้ต้นทุนทางการเงินสูงขึ้นหรือจำกัดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาคเอกชน ส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนชะลอลงในระยะสั้น

อย่างไรก็ตาม การลงทุนภาครัฐสามารถจูงใจให้ภาคเอกชนเพิ่มการลงทุนตามได้ (Crowding-In Effect) หากโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนมีลักษณะเกื้อหนุนต่อกิจกรรมของภาคเอกชน (Complementary Public Capital) โดยช่วยลดต้นทุน เพิ่มผลิตภาพ หรือเปิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ส่งผลให้ผลตอบแทนที่คาดหวังจากการลงทุนของภาคเอกชนสูงขึ้น ทั้งนี้ การเกิดผลดังกล่าวจะมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อการลงทุนของภาครัฐดำเนินไปในจังหวะที่เหมาะสม ไม่สร้างข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเงื่อนไขทางการเงินมากเกินไป และสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคเอกชนลงทุนต่อเนื่องตามมา ดังนั้น ภาครัฐควรทยอยดำเนินโครงการตามระดับความพร้อม พร้อมส่งเสริมการใช้วัตถุดิบ เทคโนโลยี แรงงาน และผู้ประกอบการภายในประเทศในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้ประโยชน์จากการลงทุนกระจายเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น

ประการสุดท้าย การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานควรเชื่อมโยงกับเป้าหมายการปรับโครงสร้างและการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจของประเทศ (Transition Period) โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานสะอาด ระบบขนส่งมวลชน โครงข่ายไฟฟ้าและระบบกักเก็บพลังงาน โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและข้อมูล ระบบบริหารจัดการน้ำ และระบบโลจิสติกส์ที่ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่

ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพของญี่ปุ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาการใช้งานของโครงการ ความสามารถของรัฐบาลในการบริหารภาระหนี้ ความครอบคลุมในการเข้าถึงประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติและความเสี่ยงต่าง ๆ เพื่อให้โครงสร้างพื้นฐานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสนับสนุนการเติบโตของประเทศได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

โดยสรุป การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานควรให้ความสำคัญกับคุณภาพ ความคุ้มค่า และความพร้อมของโครงการ ควบคู่กับการพิจารณาวงเงินลงทุนให้เหมาะสม การบริหารแหล่งเงินทุนอย่างรอบคอบ การเปิดเผยข้อมูล และการติดตามประเมินผลทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำเนินโครงการ ตลอดจนการกำหนดทิศทางการลงทุนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียวและเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อให้การลงทุนภาครัฐสามารถสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้น และยกระดับผลิตภาพกับศักยภาพการเติบโตของประเทศในระยะยาวได้อย่างต่อเนื่อง

5.2.3 โครงการเงินโอนภาครัฐ

ประการแรก รัฐบาลควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายของมาตรการเงินโอนให้ชัดเจน โดยให้ความสำคัญกับครัวเรือนรายได้น้อย กลุ่มเปราะบาง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์เศรษฐกิจ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวที่มีข้อจำกัดด้านรายได้และสภาพคล่อง จึงมีแนวโน้มนำเงินช่วยเหลือไปใช้จ่ายเพื่อสินค้าและบริการที่จำเป็นในสัดส่วนสูง ส่งผลให้มาตรการสามารถช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพ สนับสนุนการบริโภค และลดความยากจนได้ตรงตามเป้าหมายมากกว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ระบุว่า ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มาตรการเงินโอนภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แรงงานนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตลอดจนผู้ที่สูญเสียงานหรือรายได้จากสถานการณ์ดังกล่าว

แนวทางของประเทศไทยในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สะท้อนการออกแบบมาตรการที่เหมาะสมกับประชาชนแต่ละกลุ่ม เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน เพื่อช่วยเหลือและเยียวยา

ลูกจ้างชั่วคราว ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และแรงงานนอกระบบ รวมกว่า 15.1 ล้านคน โครงการเราชนะเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและลดภาระค่าครองชีพจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยสนับสนุนวงเงินเยียวยาให้แก่ประชาชนรวมกว่า 31.1 ล้านคน โครงการคนละครึ่ง เพื่อกระตุ้นการจับจ่ายใช้สอยภายในประเทศ ด้วยการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน และการเพิ่มวงเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การพัฒนาฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานจะช่วยลดปัญหาผู้ไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือและผู้มีสิทธิแต่ตกหล่นจากมาตรการได้

ประการที่สอง มาตรการเงินโอนเพื่อรองรับสถานการณ์วิกฤติควรกำหนดวัตถุประสงค์ กรอบวงเงิน ระยะเวลาดำเนินการ แหล่งเงิน และเงื่อนไขการสิ้นสุดมาตรการให้ชัดเจน เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างทันท่วงทีและสอดคล้องกับความจำเป็นของสถานการณ์ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณหรือภาระหนี้สาธารณะที่ต่อเนื่องเกินสมควร และเมื่อสถานการณ์คลี่คลายและเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติ ภาครัฐควรทยอยลดหรือยุติมาตรการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ส่วนความช่วยเหลือที่มีความจำเป็นในระยะยาวควรนำเข้าสู่ระบบสวัสดิการปกติ พร้อมกำหนดสิทธิประโยชน์ กลุ่มเป้าหมาย และแหล่งเงินรองรับให้เหมาะสม

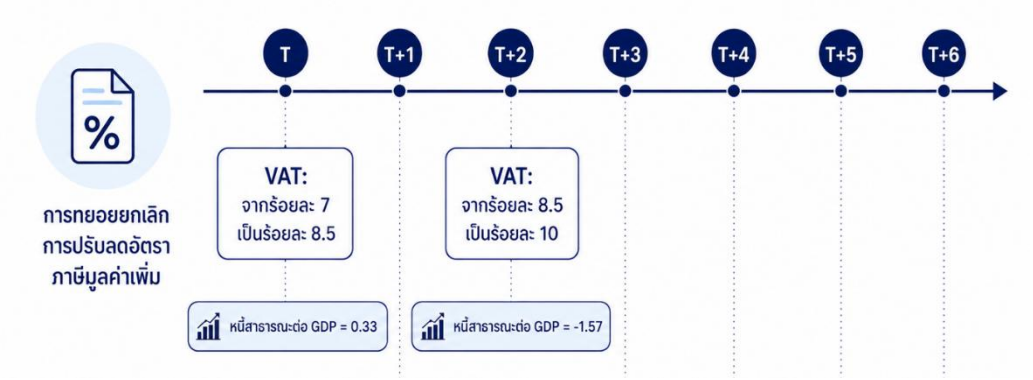
ตัวอย่างในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สะท้อนว่า หลายประเทศใช้มาตรการคุ้มครองทางสังคมและแรงงานในลักษณะเฉพาะกิจเพื่อบรรเทาผลกระทบอย่างเร่งด่วน โดยธนาคารโลก รวบรวมมาตรการดังกล่าวมากกว่า 3,800 มาตรการใน 223 ประเทศและเขตเศรษฐกิจ ซึ่งมาตรการเงินโอนจำนวนมากเป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะหรือจ่ายเพียงครั้งเดียวเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน สำหรับประเทศไทย โครงการคนละครึ่ง ระยะที่ 5 กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ถึงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2565 และสิ้นสุดลงตามกรอบเวลาที่กำหนด ภายหลังสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนเริ่มปรับเข้าสู่ภาวะปกติมากขึ้น กรณีดังกล่าวสะท้อนความสำคัญของการกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขการสิ้นสุดมาตรการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อป้องกันไม่ให้มาตรการเฉพาะกิจกลายเป็นภาระผูกพันทางการคลังอย่างต่อเนื่อง

ประการสุดท้าย ควรเชื่อมโยงเงินโอนบางส่วนกับมาตรการเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ เช่น การพัฒนาทักษะ การจับคู่ตำแหน่งงาน การเข้าถึงสินเชื่อในระบบ การสนับสนุนเครื่องมือประกอบอาชีพ การให้คำปรึกษาทางธุรกิจ เป็นต้น โดยออกแบบให้สอดคล้องกับความพร้อมของผู้รับความช่วยเหลือ ทั้งนี้ การออกแบบเงื่อนไขของมาตรการควรสอดคล้องกับลักษณะและข้อจำกัดของผู้ได้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพื่อให้มาตรการเงินโอนสามารถบรรเทาผลกระทบในระยะสั้น และสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของครัวเรือนในระยะยาว

ตัวอย่างจากต่างประเทศ ได้แก่ โครงการ Workfare ของสิงคโปร์ ซึ่งดำเนินมาตรการช่วยเหลือด้านรายได้ควบคู่กับการพัฒนาทักษะแรงงาน โดยโครงการ Workfare Income Supplement (WIS) ให้ความช่วยเหลือในรูปเงินสดและเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางแก่แรงงานรายได้น้อย ขณะที่โครงการ Workfare Skills Support (WSS) สนับสนุนค่าใช้จ่ายและให้เงินช่วยเหลือระหว่างการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมให้แรงงานยกระดับทักษะและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงงานที่มีรายได้สูงขึ้น แนวทางดังกล่าวสะท้อนว่า มาตรการช่วยเหลือด้านรายได้สามารถดำเนินควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพเพื่อช่วยบรรเทาภาระในปัจจุบันและเพิ่มความมั่นคงทางรายได้ในระยะยาวได้

โดยสรุป มาตรการเงินโอนภาครัฐควรมีลักษณะตรงกลุ่มเป้าหมาย ทันต่อสถานการณ์ และมีกรอบการสิ้นสุดที่ชัดเจน พร้อมเลือกรูปแบบการช่วยเหลือให้เหมาะสมกับลักษณะและข้อจำกัดของประชาชนแต่ละกลุ่ม และเชื่อมโยงกับมาตรการพัฒนาทักษะและการสร้างรายได้ เพื่อบรรเทาภาระของประชาชนและสนับสนุนเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยไม่เพิ่มภาระทางการคลังในระยะยาวเกินความจำเป็น

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด 3 กรณี ผลการศึกษาสะท้อนว่า เครื่องมือทางการคลังแต่ละประเภทมีบทบาทและความเหมาะสมแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและภาวะเศรษฐกิจ จึงไม่มีเครื่องมือใดที่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ ภาครัฐควรออกแบบชุดมาตรการทางการคลังให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน โดยมาตรการเงินโอนแบบตรงกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Transfer) ทำหน้าที่บรรเทาผลกระทบต่อประชาชนในระยะสั้น ขณะที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมุ่งยกระดับผลิตภาพและศักยภาพการเติบโตของประเทศในระยะยาว ส่วนมาตรการทยอยปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่ม มีบทบาทในการเสริมสร้างฐานะการคลังและเพิ่มพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความเสี่ยงในอนาคต ทั้งนี้ สามารถสรุป Policy Roadmap ได้ดังภาพที่ 5.1 ภาพที่ 5.2 และภาพที่ 5.3



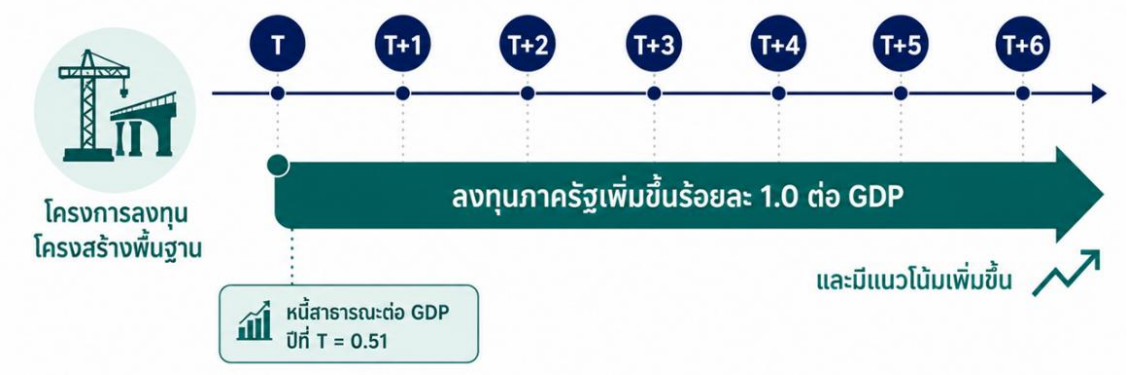
ภาพที่ 5.1 Policy Roadmap การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ตัวเลขแสดงผลหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งแสดงการเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

2) T แทนระยะเวลา (ปี) เริ่มปีที่ พ.ศ. 2571

3) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ



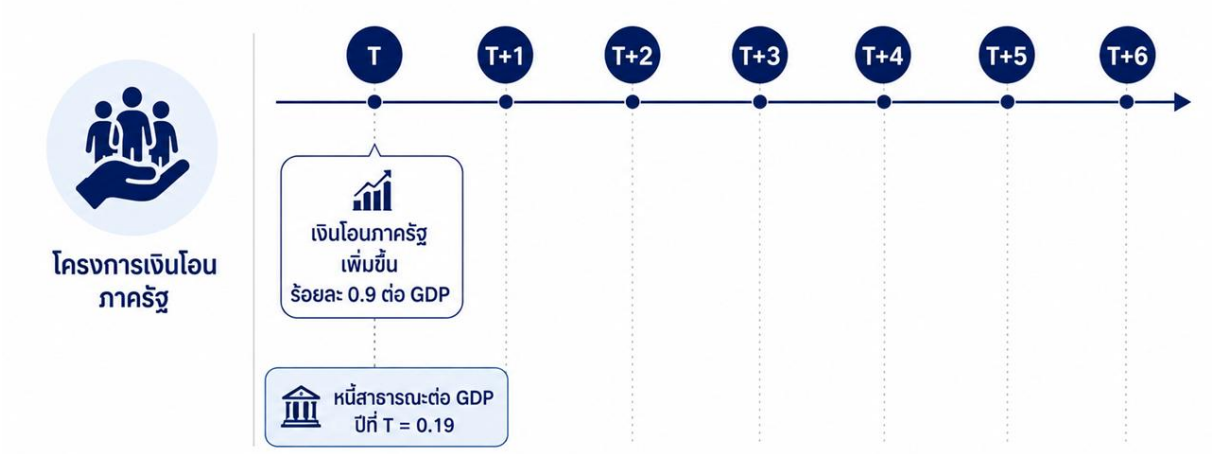
ภาพที่ 5.2 Policy Roadmap โครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ตัวเลขแสดงผลหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งแสดงการเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

2) T แทนระยะเวลา (ปี) เริ่มปีที่ พ.ศ. 2570

3) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ



ภาพที่ 5.3 Policy Roadmap โครงการเงินโอนภาครัฐ

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ตัวเลขแสดงผลหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งแสดงการเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

2) T แทนระยะเวลา (ปี) เริ่มปีที่ พ.ศ. 2569

3) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี การพิจารณาเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังควรคำนึงถึงองค์ประกอบหลายด้านร่วมกัน ได้แก่ ขนาดและระยะเวลาของผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลต่อความยากจนและการกระจายรายได้ ผลต่อผลิตภาพและศักยภาพการผลิต ตลอดจนผลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ ค่าตัวคูณทางการคลังควรใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่วมกับปัจจัยด้านอื่น เนื่องจากมาตรการที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจได้มากในระยะสั้นอาจไม่ได้ช่วยเพิ่มศักยภาพการผลิตในระยะยาว ขณะที่มาตรการบางประเภทแม้อาจทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจชะลอลงในช่วงแรก แต่สามารถช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐ เสริมสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) และเพิ่มความสามารถในการรองรับวิกฤติในอนาคตได้

นอกจากนี้ ภาครัฐควรจัดให้มีระบบประเมินผลนโยบายอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังสิ้นสุดมาตรการ โดยประยุกต์ใช้เครื่องมือและแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์หลายประเภทประกอบกัน เนื่องจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (CGE) และแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (DSGE) ให้ข้อมูลและมุมมองที่แตกต่างกัน การพิจารณาผลจากหลายเครื่องมือร่วมกันจะช่วยให้การออกแบบนโยบายมีความรอบคอบ สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ และลดข้อจำกัดจากการอาศัยสมมติฐานของแบบจำลองใดแบบจำลองหนึ่งมากเกินไป

ทั้งนี้ สรุปวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดแบบจำลอง ผลการศึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของงานวิจัยได้ดังภาพที่ 5.4



ภาพที่ 5.4 Policy Brief

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

5.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานวิจัยในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้ได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังผ่านแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังคงมีข้อจำกัดบางประการที่อาจส่งผลต่อการตีความผลลัพธ์ ทั้งในด้านข้อมูล สมมติฐานของแบบจำลอง ระยะเวลา และระดับความละเอียดของการวิเคราะห์ ดังนั้น ส่วนนี้จึงนำเสนอข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนางานวิจัยในอนาคต เพื่อเพิ่มความครอบคลุมและยกระดับความสามารถในการสนับสนุนการกำหนดนโยบายเชิงประจักษ์ต่อไป รายละเอียดดังนี้

5.3.1 ข้อจำกัดของการศึกษา

1) ข้อจำกัดด้านระยะเวลา

การดำเนินโครงการวิจัยมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด โดยมีระยะเวลาดำเนินงานประมาณ 7 เดือน 17 วัน ขณะที่ขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมการดำเนินงานหลายขั้นตอน ได้แก่ การพัฒนาและปรับปรุงแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค การรวบรวมและจัดเตรียมฐานข้อมูล การกำหนดและวิเคราะห์ฉากทัศน์ของนโยบาย รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ส่งผลให้ข้อจำกัดด้านระยะเวลาอาจทำให้การดำเนินการทดสอบแบบจำลองเพิ่มเติม อาทิ การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของผลลัพธ์ (Sensitivity Analysis) และการทดสอบความน่าเชื่อถือของแบบจำลอง (Robustness checks) ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติ

2) ข้อจำกัดด้านสมมติฐานของแบบจำลอง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังภายใต้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดฉากทัศน์ สมมติฐาน และเงื่อนไขของแบบจำลอง เพื่อสะท้อนกลไกการส่งผ่าน

ของนโยบาย โดยกำหนดกรณีศึกษาของนโยบายสำคัญ 3 ประเภท ได้แก่ การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการเงินโอนภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่ได้เป็นผลลัพธ์ภายใต้โครงสร้างของแบบจำลองและข้อสมมติที่กำหนดขึ้น ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติ เนื่องจากพฤติกรรมของภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาคการเงิน ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อาจแตกต่างไปจากข้อสมมติและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแบบจำลอง

3) ข้อจำกัดด้านข้อมูลและการกำหนดค่าตัวแปร (Parameter) ของแบบจำลอง

แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษามีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานและค่าตัวแปร (Parameter) จำนวนมาก ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลสถิติทางการ ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) งานศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อใช้ในการกำหนดโครงสร้างและกลไกการทำงานของแบบจำลอง ดังนั้น ผลการวิเคราะห์จึงอาจมีความอ่อนไหวต่อการกำหนดค่าค่าตัวแปร (Parameter) สมมติฐาน และข้อจำกัดของชุดข้อมูลที่นำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่ใช้เป็นฐานในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2564 ซึ่งอาจยังไม่สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

5.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงผลงานวิจัยในอนาคต

1) ควรพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูล รวมถึงรายละเอียดของแบบจำลองให้มีความเป็นปัจจุบันและชัดเจนยิ่งขึ้น

การศึกษาในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแบบจำลองให้สอดคล้องกับโครงสร้างและบริบททางเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งควรนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับสมมติฐานที่ใช้ การกำหนดค่าตัวแปร (Parameter) การกำหนดฉากทัศน์ ตลอดจนโครงสร้างและกลไกการทำงานของแบบจำลองให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการปรับเปลี่ยนค่าตัวแปรของแบบจำลอง (Model Recalibration) เป็นระยะ เพื่อให้ค่าตัวแปรที่ใช้ในแบบจำลองสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยได้เหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะช่วยเพิ่มความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และความเหมาะสมในการนำผลการวิเคราะห์ไปประยุกต์ใช้เชิงนโยบาย

2) ควรพัฒนาแบบจำลองให้สามารถนำไปวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในมิติเชิงพื้นที่และลักษณะเฉพาะของกลุ่มประชากร

การศึกษาครั้งนี้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังในมิติการกระจายรายได้ โดยจำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้เป็น 5 กลุ่ม (Quintile) รวมถึงจำแนกครัวเรือนภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร อย่างไรก็ตาม แบบจำลองยังมีข้อจำกัดในการสะท้อนความแตกต่างของผลกระทบในมิติเชิงพื้นที่และลักษณะเฉพาะของประชากร เช่น พื้นที่ อาชีพ โครงสร้างอายุ และระดับความเปราะบางของครัวเรือน เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาในอนาคตควรพัฒนาแบบจำลองให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระดับพื้นที่และข้อมูลลักษณะเฉพาะของประชากรได้มากขึ้น เพื่อรองรับการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายหรือเหตุการณ์เฉพาะพื้นที่ เช่น ภัยพิบัติในระดับจังหวัด การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งอาจจำเป็นต้องกำหนดสมมติฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระจายตัวของครัวเรือน กลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบ และความสามารถในการปรับตัวของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อันจะช่วยสนับสนุนการออกแบบมาตรการทางการคลังที่มีความเหมาะสมและตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

3) ควรพัฒนาแบบจำลองเพื่อประเมินชุดนโยบายและความยั่งยืนทางการคลังอย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

การศึกษาในอนาคตควรพิจารณาการวิเคราะห์มาตรการในลักษณะชุดนโยบาย (Policy Packages) เช่น การปรับเพิ่มอัตราภาษีควบคู่กับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน หรือมาตรการช่วยเหลือครัวเรือนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น เพื่อประเมินผลกระทบโดยรวมและการส่งผ่านของนโยบายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการร่วมกัน ทั้งนี้ ควรเพิ่มเติมการวิเคราะห์ผลกระทบต่อฐานะการคลัง หนี้สาธารณะ ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน (Fiscal-Monetary Interaction) โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ที่อัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยอยู่ในระดับคงที่เป็นระยะเวลานาน ซึ่งอาจส่งผลต่อกลไกการปรับตัวของเศรษฐกิจและประสิทธิผลของมาตรการทางการคลัง นอกจากนี้ อาจพัฒนาแบบจำลองให้รวมกฎการคลังแบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking Fiscal Rule) เพื่อเพิ่มความสามารถในการประเมินความเสี่ยงและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

บรรณานุกรม

กรมสรรพากร (2535). *บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรหมวด 4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม มาตรา 80_82* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.rd.go.th/5206.html (วันที่สืบค้นข้อมูล 6 พฤษภาคม 2569).

กรมสรรพากร. (2563). *Value added tax* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.rd.go.th/english/6043.html (วันที่สืบค้นข้อมูล 2 พฤษภาคม 2569).

กรรณ์ หทัยศรัทธา (2568). *โครงการคนละครึ่งปี 2568 กับ พายุหมุนทางเศรษฐกิจ*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.setinvestnow.com/th/knowledge/article/718-tsi-thailand-kon-la-krueng-2025-stimulus (วันที่สืบค้นข้อมูล: 10 มิถุนายน 2569).

กวิน เอี่ยมตระกูล, ศักดิ์สิทธิ์ สว่างศุข และปภัช สุจิตรัตนันท์ (2569). *เจาะลึกการบริโภคของครัวเรือน* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.fpojournal.com/wp-content/uploads/2024/09/S__4686221-scaled.jpg (วันที่สืบค้นข้อมูล: 12 กรกฎาคม 2569).

กวิน เอี่ยมตระกูล (2564). *การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน กุญแจขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืน* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.fpojournal.com/infrasture-invesment-sustainable-economic-growth/ (วันที่สืบค้นข้อมูล: 12 มีนาคม 2569).

ณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์. (2564). *คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP โดยตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://web.parliament.go.th/assets/portals/82/news/250/1_250.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 10 มีนาคม 2569).

ธนพันธ์ คงทอง, อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์ และพรเทพ อนุสสรนิติสาร. (2562). *ผลกระทบของการลงทุนโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G และ 4G ต่อพฤติกรรมของประชาชนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://so04.tci-thaijo.org/index.php/NBTC_Journal/article/download/179046/156054 (วันที่สืบค้นข้อมูล 13 มีนาคม 2569).

นรพัชร์ อัศววัลลภ. (2558). *การวิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลังของประเทศไทย: Fiscal Impulse Analysis in Thailand. Journal of Applied Economics and Management Strategy*, 2(1), 82-94.

บุษิตา ไวทยานนท์. (2568). *ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศไทย (Value Added Tax) [Radio script]*[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://library.parliament.go.th/en/radioscript/rr2568-mar2 (วันที่สืบค้นข้อมูล 9 พฤษภาคม 2569).

สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). *คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP โดยตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://web.parliament.go.th/assets/portals/82/news/250/1_250.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 13 มีนาคม 2569).

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2565). *รายงานการประเมินผลลัพธ์หรือผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภาพรวมและระดับแผนงานหรือโครงการ ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (ปรับปรุงครั้งที่ 1)* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://backend.pdmo.go.th/uploads/documents/2023/Aug/รายงานการประเมินผลลัพธ์ฯ_(ปรับปรุงครั้งที.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 13 มีนาคม 2569).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2566). *คู่มือประชาชน เรื่อง การขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์)* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.1359.go.th/fidp/doc/2023-10-09_PicoRequestManual_PartLtd.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2568). *แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573)*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.fpo.go.th/main/Economic-report/รายงานความคืบหน้ามาตรการรัฐบาล.aspx (วันที่สืบค้นข้อมูล 17 มิถุนายน 2569).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2569). *การสัมมนาวิชาการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประจำปี 2569 "FPO's New Horizons ข้อมูล....เป็นมากกว่าที่คุณคิด* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.fpo.go.th/main/General-information-public-service/FPO-symposium/23899.aspx (วันที่สืบค้นข้อมูล 12 สิงหาคม 2569).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2568). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/qC (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 กรกฎาคม 2569).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2568). *บทเรียนการเพิ่ม VAT ในต่างประเทศ* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/11/1.3-บทความ-เรื่อง-บทเรียนการเพิ่ม-VAT-ในต่างประเทศ.pdf. (วันที่สืบค้นข้อมูล 11 กรกฎาคม 2569).

สำนักแรงงานในประเทศสิงคโปร์. (2559). การจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://shorturl.asia/tNb53. (วันที่สืบค้นข้อมูล 11 กรกฎาคม 2569).

สุภัค ไชยวรรณ และคณะ. (2558). *โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำระบบการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. เอกสารโครงการวิจัย.

อุปมา ใจหงษ์. (2565). *การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลังของภาครัฐเพื่อรับมือวิกฤติที่ท้าทายในอนาคต.* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.pdmo.go.th/pdmomedia/documents/2024/Mar/รายงานวิจัย เรื่อง การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลังของภาครัฐเพื่อรับมือ วิกฤติที่ท้าทายในอนาคต.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 13 มีนาคม 2569).

Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2016). The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies. *Journal of Macroeconomics*, 50, 224-240.

Amir, H., Asafu-Adjaye, J., & Ducpham, T. (2013). The impact of the Indonesian income tax reform: A CGE analysis. *Economic Modelling*, 31, 492-501.

Armington, P. S. (1969). *A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production*. IMF Staff Papers, 16(1), 159-178.

Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. (2012). Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1-27.

Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. (2012a). Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1-27.

Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. (2012b). Fiscal multipliers in recession and expansion. *In Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 63-98). University of Chicago Press.

Australian Government. (2021). *Overview Assessment Framework* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/202402/Assessment%20Framework%202021%20Overview.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 8 กรกฎาคม 2569).

Baksa, D., Peterfreund, Y., Podoler, N., Sabuga, I., Slobodnitsky, T., & Zanna, L. F. (2025). *The Israeli Structural Model* (No. 2025/213). International Monetary Fund.

Batini, N., Callegari, G., & Melina, G. (2012). *Successful austerity in the United States, Europe and Japan* [Online]. เข้าถึงได้จาก https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 มีนาคม 2569).

Batini, N., Eyraud, L., & Weber, A. (2014). *A simple method to compute fiscal multipliers*. [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1493.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 15 มีนาคม 2569).

Batini, N., Eyraud, L., Forni, L., & Weber, A. (2014). *Fiscal multipliers: Size, determinants, and use in macroeconomic projections* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/tnm/2014/_tnm1404.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 มีนาคม 2569).

Baum, A., Poplawski-Ribeiro, M., & Weber, A. (2012). *Fiscal multipliers and the state of the economy* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12286.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 มีนาคม 2569).

Bayer, C., Born, B., Luetticke, R., & Müller, G. J. (2023). *The coronavirus stimulus package: How large is the transfer multiplier.* The Economic Journal, 133(652), 1318-1347.

Benjasak, C., & Bhattarai, K. (2019). *General equilibrium impacts of VAT and corporate income tax in Thailand.* International Advances in Economic Research, 25(3), 263-276.

Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329-1368.

Bloom, D. E., Canning, D., & Fink, G. (2010). *Implications of population ageing for economic growth.* Oxford Review of Economic Policy, 26(4), 583-612.

Bloom, N., & Davis, S. J. (2015). *CEP Discussion Paper No 1379 October 2015 Measuring economic policy uncertainty.* [Online]. Access to: https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1102.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 กุมภาพันธ์ 2569).

Bom, P. R., & Ligthart, J. E. (2014). *What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?*. Journal of Economic Surveys, 28(5), 889-916.

Bornhorst, F., Fedelino, A., Gottschalk, J., & Dobrescu, I. (2011). *When and how to adjust beyond the business cycle? A guide to structural fiscal balances* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1102.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 กุมภาพันธ์ 2569).

Canada Infrastructure Bank. (2026). *Investment Process* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://cib-bic.ca/en/work-with-us/investment-process/ (วันที่สืบค้นข้อมูล 8 กรกฎาคม 2569).

Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. (2011). *When is the government spending multiplier large?*, Journal of Political Economy, 119(1), 78-121.

Chung-I Li, J. (2002). A 1998 Social Accounting Matrix (SAM) for Thailand. *University of North Carolina at Chapel Hill, International Food Policy Research Institute Trade and Macroeconomics Division, International Food Policy Research Institute 2033 K Street, NW, Washington, DC 20006, USA*.

Coenen, G. et al. (2012). *Effects of fiscal stimulus in structural models* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1073.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 กุมภาพันธ์ 2569).

Eggertsson, G. B. (2011). What fiscal policy is effective at zero interest rates? [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr402.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 23 กุมภาพันธ์ 2569).

Fedelino, A., Ivanova, A., & Horton, M. A. (2009). *Computing cyclically-adjusted balances and automatic stabilizers* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0905.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 26 กุมภาพันธ์ 2569).

Field, A. J., & Wongwatanasin, U. (2007). *Tax policies' impact on output, trade and income in Thailand.* Journal of Policy Modeling, 29(3), 361-380.

Furceri, D., & Li, B. G. (2017). The macroeconomic (and distributional) effects of public investment in developing economies [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2017/wp17217.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 24 กุมภาพันธ์ 2569).

Galí, J. (2015). *Monetary policy, inflation, and the business cycle: An introduction to the New Keynesian framework and its applications.* Princeton University Press.

Gechert, S. (2015). *What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis.* Oxford Economic Papers, 67(3), 553-580.

Gechert, S., & Rannenberg, A. (2018). *Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis.* Journal of Economic Surveys, 32(4), 1160-1182.

Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). *Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures*. World Bank Group

Gerard, F., Naritomi, J., & Silva, J. (2021). *Cash transfers and formal labor markets: Evidence from Brazil* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://documents1.worldbank.org/curated/en/769531632319615215/pdf/Cash-Transfers-and-Formal-Labor-Markets-Evidence-from-Brazil.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 22 กุมภาพันธ์ 2569).

Ghosh, A. (1958). Input-output approach in an allocation system. *Economica*, *25*(97), 58-64.

Giambattista, E., & Pennings, S. (2017). *When is the government transfer multiplier large?*. European Economic Review, 100, 525-543.

Handayani, R., & Febriyanti, H. (2023). Expansionary fiscal impact on macroeconomic conditions: Computable general equilibrium (CGE) model approach. *Jurnal Ekonomi*, *12*(04), 2413-2422.

HM Treasury. (2026). *The Green Book UK Government Guidance on Appraisal* [Online] . เข้าถึงได้จาก: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/698dbcd17da91680ad7f4308/The_Green_Book_2026.pdf. (วันที่สืบค้นข้อมูล 8 กรกฎาคม 2569).

Horridge, M. (2003). ORANI-G: A generic single-country computable general equilibrium model. Centre of Policy Studies and Impact Project, Monash University, Australia.

Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., & Végh, C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1152.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 กุมภาพันธ์ 2569).

Institute for Management Development. (2026). *IMD World Competitiveness Ranking 2026* [Online]. Access to: https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/ (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 สิงหาคม 2569).

International Monetary Fund, Institute for Capacity Development. (2025). *Thailand: Technical assistance report-Technical assistance to the Ministry of Finance: Development of a dynamic stochastic general equilibrium model* (Vol. 2025, Issue 082). International Monetary Fund.

International Monetary Fund. (1997). *Letter of Intent of the government of Thailand* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/external/np/loi/1999/092199.htm (วันที่สืบค้นข้อมูล 5 พฤษภาคม 2569).

International Monetary Fund. (2020). *Fiscal Policy for an Unprecedented Crisis* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/en/blogs/articles/2020/10/14/blog-fiscal-policy-for-an-unprecedented-crisis. (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2569).

International Monetary Fund. (2021). *Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19pPandemic* [Online]. Access to: https://www.imf.org/en/blogs/articles/2020/10/14/blog-fiscal-policy-for-an-unprecedented-crisis. (วันที่สืบค้นข้อมูล 12 กรกฎาคม 2569).

International Monetary Fund. (2025). *Fiscal monitor: Spending smarter—How efficient and well-allocated public spending can boost economic growth* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/-/media/files/publications/fiscal-monitor/2025/october/english/text.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 กุมภาพันธ์ 2569).

International Monetary Fund. (2026). *World economic outlook 2026: Global economy in crosscurrents of war and technology* [Online]. Access to: https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/update/july/english/text.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 สิงหาคม 2569).

Kaplan, G., & Violante, G. L. (2022). *The marginal propensity to consume in heterogeneous agent models.* Annual Review of Economics, 14(1), 747-775.

Kaplan, G., Violante, G. L., & Weidner, J. (2014). *The wealthy hand-to-mouth* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/2014a_kaplan.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Kaszab, L. (2011). *Fiscal policy multipliers in a New Keynesian model under positive and zero nominal interest rate* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/65769/1/656919981.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Millán, T. M., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. A., & Stampini, M. (2019). *Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://shorturl.asia/KLn7k (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. (2021). *Japan's "Quality Infrastructure" Around the world, Compendium of Good Practices* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.mlit.go.jp/kokusai/content/001397311.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2569).

Nakamura, E., & Steinsson, J. (2014). *Fiscal stimulus in a monetary union: Evidence from US regions* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://eml.berkeley.edu/~enakamura/papers/fiscal.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 2 มีนาคม 2569).

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2025: Thailand* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-in-asia-and-the-pacific-2025-country-notes_30d43f41-en/thailand_4233cf4b-en.html (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Parker, J. A., Souleles, N. S., Johnson, D. S., & McClelland, R. (2013). *Consumer spending and the economic stimulus payments of 2008* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16684/w16684.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Perotti, R. (2005). *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp168.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 3 มีนาคม 2569).

Prep Nuggets. (2026). *Fiscal policy tools: Spending and taxes | CFA Level I economics* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://prepnuggets.com/cfa-level-1-study-notes/economics-study-notes/monetary-and-fiscal-policy/fiscal-policy-tools/ (วันที่สืบค้นข้อมูล 3 มีนาคม 2569)

Rajcoomar, S., Karlik, J. R., Martin, M., Sisson, C. A., & Bell, M. M. W. (1996). *Financial programming and policy: the case of Sri Lanka*. International Monetary Fund.

Ramey, V. A. (2019). *Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://econweb.ucsd.edu/~vramey/research/Ramey_Fiscal_JEP.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 20 กุมภาพันธ์ 2569).

Ramey, V. A., & Zubairy, S. (2018). *Government spending multipliers in good times and in bad: Evidence from US historical data* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20719/w20719.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Spilimbergo, A., Schindler, M., & Symansky, S. A. (2009). *Fiscal multipliers* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/spn/2009/_spn0911.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

Suárez-Cuesta, D., & Latorre, M. C. (2023). *Modeling the impact of public infrastructure investments in the US: A CGE analysis*. International Advances in Economic Research, *29*(3), 165-176.

Warr, P., & Suphannachart, W. (2020). *Inequality, skill accumulation and Thailand's economic growth.* Journal of Asian Economics, 70, 101223.

Woodford, M. (2011). *Simple analytics of the government expenditure multiplier* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.columbia.edu/~mw2230/G_ASSA.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มีนาคม 2569).

World Economic Outlook. (2026). *Global economy: Steady amid divergent forces* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/01/19/world-economic-outlook-update-january-2026 (วันที่สืบค้นข้อมูล 26 มกราคม 2568).

Zubairy, S. (2014). *On fiscal multipliers: Estimates from a medium scale DSGE model* [Online]. เข้าถึงได้จาก: https://www.oar-rao.bank-banque-canada.ca/record/1572/files/wp10-30.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล 26 กุมภาพันธ์ 2569).

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
ตัวอย่างการนำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (CGE) ไปใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการวิเคราะห์ประเมินผลของนโยบาย

ภาคผนวก ก
ตัวอย่างการนำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (CGE) ไปใช้ประโยชน์
ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการวิเคราะห์ประเมินผลของนโยบาย

งานวิจัยนี้ได้พัฒนาเครื่องมือแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model: CGE) และแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model: DSGE) เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อเศรษฐกิจไทยใน 3 กรณีศึกษา ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ โดยพิจารณาผลกระทบทั้งในระดับเศรษฐกิจมหภาค รายสาขาการผลิต ภาคครัวเรือน ฐานะการคลังและหนี้สาธารณะ ตลอดจนพลวัตของผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะต่อไป

อย่างไรก็ดี ขอบเขตการประยุกต์ใช้แบบจำลองมิได้จำกัดอยู่เพียง 3 กรณีศึกษาดังกล่าว เนื่องจากเครื่องมือทั้งสองประเภทสามารถนำไปใช้วิเคราะห์นโยบายหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจได้อย่างหลากหลาย เช่น การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การเปลี่ยนแปลงราคาพลังงาน นโยบายหรือมาตรการกีดกันทางการค้า การเปลี่ยนแปลงภาษีและเงินอุดหนุน และมาตรการสินเชื่อหรือมาตรการทางการเงินที่ส่งผลต่อภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ เป็นต้น

ตัวอย่างหนึ่งของการนำแบบจำลอง CGE ไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเมินผลของเชิงนโยบาย คือ การนำไปใช้ประกอบการสัมมนาวิชาการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประจำปี 2569 ภายใต้หัวข้อ **“FPO's New Horizons ข้อมูล....เป็นมากกว่าที่คุณคิด”** โดยมีการนำเสนอ **การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ Ari Score** เพื่อวิเคราะห์ผลของมาตรการต่อเศรษฐกิจในภาพรวม รวมถึงภาคครัวเรือน การบริโภค การลงทุน การจ้างงาน ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ

กรณีศึกษา การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ Ari Score

อารีย์สกอร์ (Ari Score) เป็นคะแนนเครดิตรูปแบบใหม่ภายใต้นโยบายของกระทรวงการคลัง ซึ่งพัฒนาขึ้นจากแบบจำลองที่ประมวลผลข้อมูลขนาดใหญ่จากหลายหน่วยงานในรูปแบบไม่เปิดเผยตัวตน เพื่อประเมินความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ของประชาชนกลุ่มที่ยังไม่สามารถเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินได้ เนื่องจากขาดข้อมูลประกอบการประเมินความเสี่ยงในระบบการเงินแบบดั้งเดิม (Unscorable) แนวคิดสำคัญของ Ari Score คือการปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาสินเชื่อ จากที่สถาบันการเงินอ้างอิงหลักฐานทางการเงินรูปแบบเดิม เช่น สลิปเงินเดือน ประวัติเครดิต หรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไปสู่การใช้ข้อมูลทางเลือก (Alternative Data) ที่สะท้อนบริบททางเศรษฐกิจของประชาชนมากขึ้น อาทิ ลักษณะการประกอบอาชีพ แหล่งที่มาและความสม่ำเสมอของรายได้ พฤติกรรมการออมและการชำระเงิน ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นที่สามารถบ่งชี้ความสามารถในการชำระหนี้ได้อย่างเหมาะสม

ด้วยแนวทางดังกล่าว Ari Score จึงมีบทบาทในการสร้าง “ตัวตนทางการเงิน” (Financial Identity) ให้แก่ประชาชนที่ไม่มีประวัติเครดิตหรือมีข้อมูลไม่เพียงพอในระบบการเงินแบบดั้งเดิม โดยอาศัยข้อมูลที่ภาครัฐมีอยู่มาใช้ประกอบการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การลดความเสี่ยงจากการระบุตัวตน และกลไกการกำกับดูแลที่รัดกุม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่ออย่างเป็นธรรมและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

1. กลไกการส่งผ่านผลกระทบ (Transmission Channel)

โครงการ Ari Score สามารถส่งผลกระทบเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจได้หลากหลายช่องทางทั้งกรณีผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการสินเชื่อเลย หรือผู้ที่เข้าถึงบริการสินเชื่ออยู่แล้วแต่ได้รับบริการไม่เพียงพอ ให้สามารถเข้าถึงได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจด้วยแบบจำลอง CGE ในครั้งนี้ จะเป็นการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจเฉพาะกรณีที่สมมติว่าในระบบเศรษฐกิจมีปัญหาหนี้นอกระบบอยู่แล้ว โครงการ Ari Score สามารถทำให้ประชาชนสามารถลดหนี้นอกระบบลงแล้วเปลี่ยนมาพึ่งพาแหล่งสินเชื่อในระบบแทนเท่านั้น จึงเป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเพียงบางส่วนจากโครงการ Ari Score โดยในที่นี้สมมติให้โครงการ Ari Score ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Transmission Channel) 2 ช่องทาง ได้แก่

ช่องทางที่ 1 การลดภาระทางการเงินและเพิ่มกำลังซื้อของครัวเรือน เริ่มจากการที่ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และรายได้น้อย (Quintile 2) สามารถเปลี่ยนจากการพึ่งพาหนี้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง มาเป็นการเข้าถึงสินเชื่อในระบบที่มีต้นทุนทางการเงินต่ำกว่า ส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยโดยรวมลดลง รายได้สุทธิหลังชำระหนี้เพิ่มขึ้น และมีเงินเหลือสำหรับใช้จ่ายในชีวิตประจำวันมากขึ้น

เมื่อกำลังซื้อของครัวเรือนรายได้น้อยเพิ่มขึ้น อุปสงค์ต่อสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อาทิ อาหาร สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าคงทน การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และบริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ย่อมขยายตัวตามไปด้วย ซึ่งจะส่งผลสนับสนุนต่อภาคการผลิต ภาคการค้า และภาคบริการที่เชื่อมโยงกับการบริโภคของครัวเรือนในกลุ่มดังกล่าว

ช่องทางที่ 2 การขยายตัวของสินเชื่อและกิจกรรมทางการเงินในระบบ การใช้ข้อมูลจากโครงการ Ari Score ช่วยให้สถาบันการเงินประเมินศักยภาพและความเสี่ยงของผู้ขอสินเชื่อได้รอบด้านมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มรายย่อยที่เดิมมีข้อมูลทางการเงินไม่เพียงพอ ส่งผลให้สินเชื่อในระบบสามารถขยายตัวไปยังประชาชนกลุ่มใหม่ได้อย่างเหมาะสมกับระดับความเสี่ยง

การขยายตัวของสินเชื่อดังกล่าวจะเพิ่มกิจกรรมและผลผลิตของสาขาการเงินและการธนาคาร พร้อมก่อให้เกิดความต้องการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มเติม ทั้งด้านแรงงาน เงินทุน เทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เพื่อรองรับการให้บริการทางการเงินที่เพิ่มขึ้น

ดังนั้น โครงการ Ari Score จึงก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง โดยการลดภาระดอกเบี้ย ช่วยเพิ่มรายได้สุทธิและกำลังซื้อของครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดและครัวเรือนรายได้น้อย ก่อนส่งต่อไปสู่การขยายตัวของการบริโภคภายในประเทศและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสาขาที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งยกระดับบทบาทของระบบการเงิน ในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระดับความเสี่ยง



ภาพกลไกการส่งผลกระทบของ Ari Score

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

2. สมมติฐานประกอบการประเมินผลโครงการ Ari Score

ในการประเมินผลกระทบเชิงเศรษฐกิจมหภาค คณะผู้วิจัยได้ลองใช้แบบจำลอง CGE เป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของโครงการ โดยคำนวณมูลค่าหนี้นอกระบบจากข้อมูล SES ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาปรับสัดส่วนให้สอดคล้องกับฐานข้อมูลหนี้ในระบบของแบบจำลอง CGE ทำให้หนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นเฉพาะต้นเงิน (Principal Amount) ในแบบจำลอง CGE มีมูลค่าราว 6 หมื่นล้านบาท ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบ (Interest Rate) อุปมานจากข้อมูลการร้องเรียนและคดีความต่าง ๆ ที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รวบรวมในปี 2568 พบว่ามีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 700 ต่อปี ภายใต้ข้อมูลดังกล่าว ส่งผลให้ดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบในระบบเศรษฐกิจราว 4.5 หมื่นล้านบาทต่อปี

ทั้งนี้ แบบจำลองกำหนดให้ภาระหนี้นอกระบบกระจุกตัวอยู่ในครัวเรือนรายได้น้อย โดยครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) ถือภาระหนี้นอกระบบในสัดส่วนหนึ่งในสาม และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) ถือภาระหนี้นอกระบบในสัดส่วนสองในสามของมูลค่าหนี้นอกระบบทั้งหมด (สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของทั้งสองกลุ่มมีค่าใกล้เคียงกัน) ขณะที่ครัวเรือนรายได้สูงที่สุด (Quintile 5) กำหนดให้เป็นเจ้าหนี้นอกระบบภายในแบบจำลอง

โครงการ Ari Score เป็นการช่วยให้ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) สามารถใช้คะแนนเครดิตที่พัฒนาจากข้อมูลทางเลือกเป็นข้อมูลประกอบการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ กล่าวคือ แทนที่ครัวเรือนรายได้น้อยจะต้องพึ่งพาเจ้าหนี้นอกระบบและแบกรับภาระดอกเบี้ยในอัตราสูง โครงการดังกล่าวจะช่วยเพิ่มโอกาสให้ครัวเรือนกลุ่มนี้เข้าถึงสินเชื่อในระบบ และนำเงินกู้ที่ได้รับไปชำระคืนเงินต้นของหนี้นอกระบบเดิมได้ ขณะเดียวกัน รายได้ดอกเบี้ยที่เดิมตกแก่ครัวเรือนรายได้สูงที่สุด (Quintile 5) ในฐานะเจ้าหนี้นอกระบบ จะลดลงตามสัดส่วนของหนี้ที่ถูกปรับเข้าสู่ระบบการเงินในระบบ ทั้งนี้ เมื่อครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) ไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย

นอกระบบให้แก่ครัวเรือนรายได้สูงที่สุด (Quintile 5) อีกต่อไป ภาระดอกเบี้ยนอกระบบที่ลดลงนี้จึงเปรียบเสมือนการเพิ่มรายได้สุทธิให้แก่ครัวเรือนรายได้น้อย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) จะไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยนอกระบบอีกต่อไป แต่ครัวเรือนทั้งสองกลุ่ม ยังต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบเพื่อนำไปชำระคืนเงินต้นของหนี้นอกระบบเดิม ในแบบจำลองจึงกำหนดให้ครัวเรือนทั้งสองกลุ่มกู้เงินจากธนาคารในมูลค่าเท่ากับเงินต้นของหนี้นอกระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบการเงินในระบบได้ โดยใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบอ้างอิงจากสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) กรณีมีหลักประกัน ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 33 ต่อปี (เป็นเพียงอัตราอ้างอิงสมมติเท่านั้น หากอัตราดอกเบี้ยในระบบต่ำกว่าร้อยละ 33 ผลกระทบเชิงบวกต่อผู้กู้ก็จะสูงขึ้นกว่าที่คำนวณได้ตามแบบจำลอง)

สำหรับฉากทัศน์ที่กำหนดให้โครงการ Ari Score ช่วยให้ลูกหนี้นอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบการเงินในระบบได้ร้อยละ 10 ของมูลค่าหนี้นอกระบบทั้งหมด ภาระดอกเบี้ยนอกระบบที่ลดลงจะอยู่ที่ประมาณ 4.5 หมื่นล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นประโยชน์ที่เกิดแก่ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) ราว 1.5 หมื่นล้านบาท และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) จำนวน 3 หมื่นล้านบาท ตามสัดส่วนหนึ่งในสามและสองในสามตามลำดับ

ในขณะเดียวกัน หนี้นอกระบบที่ปรับไปสู่ในระบบจะก่อให้เกิดดอกเบี้ยในระบบราว 2 พันล้านบาทต่อปี โดยแบ่งเป็นการบริโภคบริการสาขาการเงินและธนาคารของครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) ราว 700 ล้านบาท (การบริโภคบริการทางการเงินในระบบเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) ราว 1.4 พันล้านบาท (การบริโภคบริการทางการเงินในระบบเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1) ตามลำดับ

การประเมินผลกระทบของโครงการคะแนนเครดิตอารีย์แบ่งออกเป็น 2 ฉากทัศน์ (Scenario) ตามระดับความสามารถในการปรับเปลี่ยนแหล่งเงินกู้จากหนี้นอกระบบไปสู่หนี้ในระบบ ได้แก่ 1) ร้อยละ 10.0 และ 2) ร้อยละ 20.0 ของมูลค่าหนี้นอกระบบทั้งหมด โดยในแต่ละฉากทัศน์จะประเมินผลกระทบผ่าน 2 ช่องทางสำคัญ ได้แก่ 1) การลดลงของภาระดอกเบี้ยนอกระบบที่ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) ต้องจ่ายให้แก่ครัวเรือนรายได้สูงที่สุด (Quintile 5) ในฐานะเจ้าหนี้นอกระบบ และ 2) การใช้บริการสาขาการเงินและธนาคารที่เพิ่มขึ้นจากการกู้เงินในระบบ เพื่อนำไปชำระคืนเงินต้นของหนี้นอกระบบเดิม

ตารางสมมติฐานประกอบการพิจารณาผลกระทบของโครงการ Ari Score

	ฉากทัศน์ที่ 1 ลดหนี้นอกระบบได้ร้อยละ 10		**ฉากทัศน์ที่ 2 ลดหนี้นอกระบบได้ร้อยละ 20**	
ครัวเรือน	ดอกเบี้ยนอกระบบที่ลดลง (หมื่นล้านบาท)	ดอกเบี้ยในระบบที่จ่ายให้สถาบันการเงิน (พันล้านบาท)	ดอกเบี้ยนอกระบบที่ลดลง (หมื่นล้านบาท)	ดอกเบี้ยในระบบที่จ่ายให้สถาบันการเงิน (พันล้านบาท)
ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1)	1.5	0.7	3	1.4
ครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2)	3	1.4	6	2.8

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

3. ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ Ari Score

ภายใต้การวิเคราะห์จากแบบจำลอง CGE ผลการศึกษาพบว่า ในฉากทัศน์ที่ 1 ที่กำหนดให้โครงการ Ari Score ช่วยให้ลูกหนี้นอกระบบสามารถปรับเปลี่ยนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบการเงินในระบบ (Refinance) ได้ร้อยละ 10.0 ของมูลค่าหนี้นอกระบบทั้งหมด โครงการดังกล่าวส่งผลให้เศรษฐกิจและสวัสดิการของครัวเรือนปรับตัวดีขึ้น โดยอรรถประโยชน์ที่เปลี่ยนไปจากการบริโภคของครัวเรือนภายใต้สมมติฐานให้ราคาสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง หรือ Equivalent Variation (EV) เพิ่มขึ้นราว 9.8 หมื่นล้านบาท สะท้อนว่าครัวเรือนได้รับประโยชน์จากภาระดอกเบี้ยนอกระบบที่ลดลง และมีรายได้สุทธิเหลือสำหรับการบริโภคสินค้าและบริการมากขึ้น

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจมหภาค พบว่า โครงการ Ari Score มีส่วนสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้อย่างน้อยร้อยละ 0.19 จากกรณีฐาน หรือมีเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นตลอดโครงการราว 45,000 ล้านบาท โดยมีแรงขับเคลื่อนสำคัญจากการบริโภคภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 0.90 จากกรณีฐาน เนื่องจากครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) มีภาระดอกเบี้ยสุทธิลดลง และสามารถนำเงินส่วนต่างไปใช้จ่ายในการบริโภคได้มากขึ้น โดยเฉพาะสาขาอาหารและเครื่องดื่มที่เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 จากกรณีฐาน

ขณะเดียวกัน การลงทุนรวมเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 0.24 จากกรณีฐาน สะท้อนการขยายตัวของกิจกรรมการผลิตและบริการเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น ส่วนรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 0.39 จากกรณีฐาน ตามการขยายตัวของฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริโภค และรายได้ที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.13 และอัตราค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.35 จากกรณีฐาน สะท้อนการปรับตัวเพิ่มขึ้นของระดับราคาและค่าจ้างแรงงานตามอุปสงค์ภายในประเทศที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ การส่งออกลดลงร้อยละ -0.48 จากกรณีฐาน ขณะที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.21 จากกรณีฐาน เนื่องจากความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นทำให้ทรัพยากรบางส่วนถูกจัดสรรหไปตอบสนองตลาดภายในประเทศมากขึ้น ประกอบกับต้นทุนและราคาภายในประเทศที่ปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าส่งออกบางส่วน ขณะเดียวกันการนำเข้าปรับเพิ่มขึ้นตามความต้องการสินค้า วัตถุดิบ และสินค้าบริโภคที่สูงขึ้น

ผลกระทบด้านสังคม พบว่า โครงการ Ari Score ช่วยบรรเทาผลกระทบด้านความยากจนและกระจายรายได้โดยสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ลดลงร้อยละ -0.79 และสัดส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ต่อกลุ่มรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ลดลงร้อยละ -0.39 สะท้อนว่าผลประโยชน์จากโครงการมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ของครัวเรือน โดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อยปรับตัวดีขึ้น ขณะเดียวกัน สัดส่วนคนจนลดลงร้อยละ -0.79 และช่องว่างความยากจนลดลงร้อยละ -0.15 แสดงให้เห็นว่าโครงการ Ari Score ช่วยบรรเทาภาระทางการเงินของครัวเรือนฐานราก และช่วยลดระยะห่างระหว่างรายจ่ายของคนจนกับเส้นความยากจนได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ รายได้ต่อหัวของครัวเรือนเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.11 สะท้อนว่าผลประโยชน์จากการลดภาระดอกเบี้ยนอกระบบและการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถส่งผ่านไปยังครัวเรือนเกษตร ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มครัวเรือนฐานรากที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ

ตารางผลการประเมินกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ Ari Score โดยใช้แบบจำลอง CGE

ประเภทตัวแปร	รายละเอียด	หน่วย	ฉากทัศน์ที่ 1 ลดหนี้นอกระบบได้ร้อยละ 10	ฉากทัศน์ที่ 2 ลดหนี้นอกระบบได้ร้อยละ 20
เศรษฐกิจ	อรรถประโยชน์ที่เปลี่ยนไปจากการบริโภคของครัวเรือน โดยที่ราคาสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง (Equivalent Variation :EV)	แสนล้านบาท	0.98	1.96
	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real GDP)	ร้อยละ	0.19	0.37
	ดัชนีราคาผู้บริโภค	ร้อยละ	0.13	0.26
	การบริโภคภาคเอกชน	ร้อยละ	0.90	1.80
	การลงทุน	ร้อยละ	0.24	0.48
	การส่งออก	ร้อยละ	-0.48	-0.96
	การนำเข้า	ร้อยละ	0.21	0.40
	รายได้ภาษี	ร้อยละ	0.39	0.78
	อัตราค่าจ้างแรงงาน	ร้อยละ	0.35	0.70
สังคม	สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้	ร้อยละ	-0.79	-1.56
	สัดส่วนรายได้กลุ่มรวยสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มจนสุด 20% แรก	ร้อยละ	-0.39	-0.75
	สัดส่วนคนจน	ร้อยละ	-0.79	-1.44
	ช่องว่างความยากจน[1)]	ร้อยละ	-0.15	-0.26
	รายได้ต่อหัวของครัวเรือนเกษตร	ร้อยละ	1.11	2.23

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ผลกระทบเทียบกับกรณีฐาน (Baseline)

2) ผลการวิเคราะห์จากแบบจำลอง CGE ครอบคลุมผลกระทบตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ โดยใช้ข้อมูลปี 2569 เป็นปีฐานในการวิเคราะห์

3) ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) คือ ค่าเฉลี่ยความแตกต่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายต่อคนต่อเดือนของคนจน

เมื่อพิจารณาอรรถประโยชน์ที่เปลี่ยนไปจากการบริโภคของครัวเรือนภายใต้สมมติให้ราคาสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง (Equivalent Variation :EV) จำแนกตามกลุ่มครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) มี EV เพิ่มขึ้นราว 3.5 หมื่นล้านบาท และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) มี EV เพิ่มขึ้นราว 4.3 หมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นสองกลุ่มที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากโครงการ Ari Score สะท้อนว่าโครงการส่งผลโดยตรงต่อครัวเรือนรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ขณะที่ครัวเรือนกลุ่มรายได้อื่นมี EV เพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่อยู่ในระดับต่ำกว่าครัวเรือนสองกลุ่มแรก โดยเป็นผลทางอ้อมจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน รายได้จากปัจจัยการผลิต และความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตในระบบเศรษฐกิจ

ตารางอรรถประโยชน์ที่เปลี่ยนไปจากการบริโภคของครัวเรือน โดยที่ราคาสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง (Equivalent Variation :EV) ของโครงการ Ari Score

รายละเอียด	หน่วย	ฉากทัศน์ที่ 1 ลดหนี้นอกระบบได้ ร้อยละ 10	ฉากทัศน์ที่ 2 ลดหนี้นอกระบบได้ ร้อยละ 20
ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1)	หมื่นล้านบาท	3.5	7
ครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2)		4.3	8.5
ครัวเรือนรายได้ปานกลาง (Quintile 3)		0.4	0.9
ครัวเรือนรายได้สูง (Quintile 4)		0.6	1.2
ครัวเรือนรายได้สูงที่สุด (Quintile 5)		1	1.9

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ผลกระทบเทียบกับกรณีฐาน (Baseline)

2) ผลการวิเคราะห์จากแบบจำลอง CGE ครอบคลุมผลกระทบตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ โดยใช้ข้อมูลปี 2569 เป็นปีฐานในการวิเคราะห์

สำหรับฉากทัศน์ที่ 2 ซึ่งกำหนดให้ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) สามารถปรับเปลี่ยนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบการเงินในระบบได้ร้อยละ 20.0 ผลการศึกษามีทิศทางเดียวกับฉากทัศน์ที่ 1 ในทุกมิติ แต่ระดับผลกระทบจะสูงขึ้นตามสัดส่วนของหนี้นอกระบบที่สามารถปรับเข้าสู่สินเชื่อในระบบได้

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาชี้ว่า โครงการ Ari Score มีศักยภาพในการลดภาระดอกเบี้ยนอกระบบ เพิ่มรายได้สุทธิและสวัสดิการของครัวเรือนรายได้น้อย กระตุ้นการบริโภคภาคเอกชน และสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม โดยผลกระทบในทั้ง 2 ฉากทัศน์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ระดับของผลกระทบแตกต่างกันตามสัดส่วนของหนี้นอกระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบการเงินในระบบได้ ทั้งนี้ กลุ่มที่ได้รับผลโดยตรงจากโครงการ คือ ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (Quintile 1) และครัวเรือนรายได้น้อย (Quintile 2) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ขณะที่ครัวเรือนกลุ่มอื่นได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาพรวม

ที่สำคัญ โครงการ Ari Score คือ การสร้างโอกาสทางการเงินผ่านกลไกตลาด โดยใช้ข้อมูลทางเลือก (Alternative Data) อาทิ ความสามารถในการทำมาหาได้ ความสม่ำเสมอของรายได้ วินัยการเงินและการออมจากฐานข้อมูลโครงการภาครัฐ ที่ช่วยให้สถาบันการเงินมองเห็นศักยภาพของประชาชนได้รอบด้านและประเมินความเสี่ยงได้แม่นยำยิ่งขึ้น ผู้ที่มีศักยภาพจึงจะสามารถเข้าถึงสินเชื่อภายใต้เงื่อนไขและต้นทุนที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยง ขณะเดียวกัน สถาบันการเงินยังสามารถบริหารความเสี่ยงและดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางดังกล่าวจึงสามารถขยายผลได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนหรือการชดเชยความเสียหายจากภาครัฐเป็นหลัก และช่วยลดภาระทางการคลังในระยะยาวได้อีกด้วย

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ข้างต้นควรพิจารณาภายใต้สมมติฐานในแบบจำลอง ซึ่งกำหนดให้โครงการ Ari Score ช่วยให้ประชาชนบางส่วนสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบ เพื่อทดแทนหนี้นอกระบบเดิมที่มีต้นทุนทางการเงินสูงกว่า จึงเป็นการเปลี่ยนแหล่งเงินกู้ไปสู่สินเชื่อที่มีต้นทุนต่ำลง มิใช่การก่อหนี้เพิ่มขึ้นจากเดิม

อย่างไรก็ดี แบบจำลองยังมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ กรณีที่ครัวเรือนมีทั้งหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบอยู่พร้อมกัน ภาระการชำระหนี้เดิม ความแตกต่างของความสามารถในการชำระหนี้ระหว่างบุคคล

รวมถึงความเป็นไปได้ที่ผู้ได้รับคะแนน Ari Score บางส่วนอาจยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อและการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังไม่ครอบคลุมพฤติกรรมภายหลังได้รับสินเชื่อ เช่น การนำสินเชื่อไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น การก่อหนี้เพิ่มเติม หรือการกลับไปพึ่งพาหนี้นอกระบบในอนาคต เป็นต้น ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจึงอาจแตกต่างกันตามสัดส่วนของประชาชนที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบ เงื่อนไขสินเชื่อ ภาระหนี้เดิม และพฤติกรรมทางการเงินของครัวเรือน

ภาคผนวก ข
ตัวอย่างการนำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (DSGE) ไปใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการวิเคราะห์ประเมินผลของนโยบาย

ภาคผนวก ข

ตัวอย่างการนำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (DSGE) ไปใช้ประโยชน์
ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการวิเคราะห์ประเมินผลของนโยบาย

1. ตัวอย่างการวิเคราะห์นโยบายการคลังแบบกลุ่ม (Policy Package)

แบบจำลอง DSGE สามารถที่จะใช้วิเคราะห์นโยบายการคลังจากมาตรการเดี่ยวสู่มาตรการแบบกลุ่ม (Policy Package) ที่รวมหลายนโยบายการคลังเข้าด้วยกันได้ ตัวอย่างเช่น การนำแนวคิดของ 3 กรณีศึกษา ประกอบด้วย 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ มาประเมินร่วมกันในแบบจำลอง โดยใช้สมมติฐานเดิมร่วมกันและเริ่มในช่วงเวลา T ยกเว้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่ปรับมาเริ่มในช่วงเวลา T+1 หากมีรายได้รัฐส่วนเกินจะนำมาลดระดับหนี้สาธารณะให้ประเทศมีช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) ที่สูงขึ้น พร้อมรับความผันผวนและวิกฤติเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในระยะยาว

ผลจากแบบจำลองที่ใช้วิเคราะห์มาตรการแบบกลุ่มจะมีความซับซ้อนสูงกว่าการแบ่งการวิเคราะห์ เนื่องจากผลของแต่ละมาตรการจะผสมกัน รวมถึงบางครั้งผลอาจมีทิศทางที่ต่างกัน ทำให้ขนาดของมาตรการมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางสุดท้ายของมาตรการได้ โดยจากการใช้สมมติฐานทั้ง 3 กรณีศึกษาพบว่าจะทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้เพิ่มขึ้นในระยะยาวและมีระดับหนี้สาธารณะที่ปรับตัวลดลงในระยะยาวด้วย ซึ่งมีรายละเอียดผลการวิเคราะห์จากแบบจำลองตามตารางผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลังการดำเนินนโยบายการคลังแบบกลุ่มตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบาย

ตารางผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลังการดำเนินนโยบายการคลังแบบกลุ่มตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบาย และถัดไปอีก 6 ปี (T ถึง T+6)

หน่วย: การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5	T+6
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (%)[1)]	-0.23	-0.09	0.70	0.03	0.05	0.09	0.08
การลงทุนภาครัฐ (%-to-GDP)	0.02	1.19	1.15	1.15	1.15	1.16	1.16
การลงทุนภาคเอกชนรวม (%-to-GDP)	0.22	0.34	0.14	0.10	0.08	0.09	0.12
อัตราเงินเฟ้อ (%)	-0.29	-0.25	0.11	0.09	0.08	0.06	0.02
ดุลการค้า (%-to-GDP)	0.17	0.25	0.02	0.05	0.04	0.00	-0.04
หนี้สาธารณะ (%-to-GDP)	0.55	0.80	0.06	-0.07	-0.11	-0.14	-0.15
ดุลการคลังเบื้องต้น (%-to-GDP)[2)]	0.06	0.02	0.07	0.03	0.00	-0.01	0.00
ส่วนชดเชยความเสี่ยง (%-to-GDP)	-0.05	-0.06	-0.01	-0.01	-0.01	0.00	0.00

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) คำนวณในรูปแบบการเปรียบเทียบค่าปัจจุบันกับปีก่อนหน้า (%YoY)

2) ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) คือ ผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งไม่นับรวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายดอกเบี้ย เพราะเป็นรายจ่ายคืนหนี้เก่าไม่นับเป็นกิจกรรมจากรัฐโดยตรง

3) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

2. ตัวอย่างการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของแบบจำลอง DSGE (Sensitivity Analysis)

ค่าตัวแปร (Parameter) ต่าง ๆ ที่สะท้อนลักษณะของตัวแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Agents) ในแบบจำลองมีความสำคัญค่อนข้างมาก โดยหากโครงสร้างเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไป หรือลักษณะต่าง ๆ ของ Economic Agents เปลี่ยนแปลงไป อาจส่งผลกระทบกับการประเมินผลทางเศรษฐกิจด้วยแบบจำลองได้

ตัวอย่างเช่น หากเศรษฐกิจไทยมีการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตจากต่างประเทศสูงขึ้น จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง โดยเมื่อเทียบกับผลการศึกษา 3 กรณีศึกษา ระหว่างกรณีปกติ (Baseline เดิม) และกรณีที่มีการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตจากต่างประเทศสูงขึ้น (Scenario ใหม่) พบว่า ในภาพรวมมีผลกระทบเชิงลบ เนื่องจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจะเป็นตัวหักลบในการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยมีรายละเอียดดังตารางการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของแบบจำลอง DSGE

ตารางการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของแบบจำลอง DSGE

ตัวแปร	การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม		การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน		โครงการเงินโอนภาครัฐ	
	Baseline เดิม	Scenario ใหม่	Baseline เดิม	Scenario ใหม่	Baseline เดิม	Scenario ใหม่
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) (%)[1] ในปีที่ T	-0.46	-0.49	0.41	0.41	0.39	0.34
ตัวคูณทางการคลังสะสมในปีที่ T+20 (Cumulative Fiscal Multiplier) ในปีที่ T+19	0.50	0.48	0.58	0.53	0.05	0.08

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) คำนวณในรูปแบบการเปรียบเทียบค่าปัจจุบันกับปีก่อนหน้า (%YoY)

2) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

3. ตัวอย่างค่าตัวแปร (Parameter) ที่สำคัญที่ใช้ในแบบจำลอง

ในแบบจำลอง DSGE และ CGE มีการกำหนดค่าตัวแปร (Parameter) จำนวนมาก โดยอ้างอิงจากข้อมูลสถิติทางการ ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต งานศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ตัวอย่างค่าตัวแปรที่สำคัญแสดงไว้ในตารางตัวอย่างค่าตัวแปร (Parameter)

ตารางตัวอย่างค่าตัวแปร (Parameter)

รายละเอียดค่าตัวแปร (Parameter)	ค่าตัวแปร (Parameter)
ค่าประสิทธิภาพในการลงทุนภาครัฐ	0.95
สัดส่วนครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางและสูงต่อครัวเรือนทั้งหมด	0.50
ระดับหนี้สาธารณะในดุลยภาพ (ร้อยละต่อ GDP)	0.66

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

ภาคผนวก ค
การเปรียบเทียบโครงการเงินโอนภาครัฐ กรณีการโอนเงินแบบระบุกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Transfer) และกรณีการอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy)

ภาคผนวก ค

การเปรียบเทียบโครงการเงินโอนภาครัฐ กรณีการโอนเงินแบบระบุกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Transfer) และกรณีการอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy)

โครงการเงินโอนภาครัฐ (Targeted Transfer) โดยปกติสามารถเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะได้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพและเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมและยั่งยืน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งโดยทั่วไปมี ความโน้มเอียงในการบริโภคหน่วยสุดท้าย (Marginal Propensity to Consume: MPC) สูง กล่าวคือ เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น กลุ่มดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำรายได้ส่วนเพิ่มไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในสัดส่วนที่สูง จึงทำให้เงินโอนจากภาครัฐสามารถหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้รวดเร็วและก่อให้เกิดผลกระตุ้นทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น ขณะที่การอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy) ส่วนใหญ่ดำเนินการในรูปแบบการอุดหนุนผ่านการลดการจัดเก็บภาษีการบริโภค (Consumption Tax) ซึ่งประโยชน์จากมาตรการจะเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้บริโภคที่มีการใช้จ่ายในสินค้าและบริการที่อยู่ในฐานภาษีนั้น ๆ ในบริบทของประเทศไทยจึงอาจเปรียบเทียบได้กับการลดภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและกระตุ้นการบริโภคในวงกว้าง

คณะผู้วิจัยกำหนดให้การวิเคราะห์โครงการเงินโอนภาครัฐ (Targeted Transfer) และการอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy) ใช้วงเงินและสมมติฐานในระดับเดียวกัน โดยกำหนดให้ในปีที่ T ภาครัฐดำเนินมาตรการคิดเป็นวงเงินร้อยละ 0.9 ของ GDP เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบผลกระทบของทั้งสองมาตรการได้อย่างชัดเจน ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวม โครงการเงินโอนภาครัฐสามารถกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะสั้นได้มากกว่าการอุดหนุนการบริโภค ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่เงินโอนสามารถมุ่งเป้าไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งมี MPC สูง ทำให้รายได้ส่วนเพิ่มที่ได้รับถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในสัดส่วนที่มากและส่งผลต่อเนื่องต่ออุปสงค์ภายในประเทศและกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากกกว่า อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวส่งผลให้ภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นในระยะยาว ขณะที่การอุดหนุนการบริโภคผ่านการลดภาษีมีลักษณะกระจายประโยชน์ไปยังผู้บริโภคในวงกว้าง รวมถึงกลุ่มที่มีรายได้สูงและมี MPC ต่ำกว่า จึงอาจทำให้กระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นได้ต่ำกว่า และส่งผลให้รายได้ภาครัฐลดลงในช่วงที่ดำเนินมาตรการ แต่มาตรการดังกล่าวส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะในระยะยาวต่ำกว่าเมื่อเทียบกับกรณีเงินโอนภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางการเปรียบเทียบผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยระหว่างโครงการเงินโอนภาครัฐ (Targeted Transfer) และการอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy) ตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบายและถัดไปอีก 5 ปี (T ถึง T+5)

ตารางการเปรียบเทียบผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยระหว่างโครงการเงินโอนภาครัฐ (Targeted Transfer) และการอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy) ตั้งแต่ปีที่มีการดำเนินนโยบายและถัดไปอีก 5 ปี (T ถึง T+5)

หน่วย: การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะดุลยภาพระยะยาว (Steady State)

	T	T+1	T+2	T+3	T+4	T+5
โครงการเงินโอนภาครัฐ (Targeted Transfer)						
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP)[2] (%)	0.39	-0.36	-0.05	0.00	0.00	0.00
การบริโภคภาคเอกชนรวม (%)	1.51	0.24	0.00	-0.05	-0.07	-0.07
หนี้สาธารณะ (%-to-GDP)	0.19	0.69	0.85	0.94	0.77	0.62
ดุลการคลังเบื้องต้น (%-to-GDP)	-0.67	-0.21	-0.06	-0.05	0.19	0.17
การอุดหนุนการบริโภค (Consumption Subsidy)						
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) (%)	0.28	-0.23	-0.05	-0.01	0.00	0.00
การบริโภคภาคเอกชนรวม (%)	0.33	0.07	0.01	-0.01	-0.01	-0.01
หนี้สาธารณะ (%-to-GDP)	0.43	0.53	0.47	0.39	0.31	0.25
ดุลการคลังเบื้องต้น (%-to-GDP)[3]	-0.75	0.09	0.13	0.11	0.09	0.07

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1) ปีที่ T เริ่มต้นที่ปี พ.ศ. 2569

2) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (RGDP) คำนวณในรูปแบบการเปรียบเทียบค่าปัจจุบันกับปีก่อนหน้า (%YoY)

3) ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) คือ ผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งไม่นับรวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายดอกเบี้ย เพราะเป็นรายจ่ายคืนหนี้เก่าไม่นับเป็นกิจกรรมจากรัฐโดยตรง

4) ผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เป็นเพียงกรณีศึกษาทางวิชาการเท่านั้น มิได้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณานโยบายของภาครัฐ

ภาคผนวก ง

ภาพงานสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัย

เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในวันพฤหัสบดีที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2569 เวลา 9.00 น. - 14.00 น.

ณ ห้องประชุมกำปั่นเงิน ชั้น 21 อาคาร 150 ปี กระทรวงการคลัง

ภาคผนวก ง

สรุปงานสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัย

เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในวันพฤหัสบดีที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2569 เวลา 9.00 น. - 14.00 น.

ณ ห้องประชุมกำปั่นเงิน ชั้น 21 อาคาร 150 ปี กระทรวงการคลัง

คณะผู้วิจัยได้จัดงานสัมมนาในหัวข้อ การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (งานสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยฯ) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการเผยแพร่ผลงานวิจัยและรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมสัมมนา

การสัมมนาดังกล่าวได้รับเกียรติจาก ดร.วินิจ วิเศษสุวรรณภูมิ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานกล่าวเปิดงาน โดยมีผู้บริหารสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเข้าร่วมงานเสวนา ได้แก่ ดร.วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์ ผู้อำนวยการกองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ดร.ปัณณ์ อนันอภิบุตร ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี ดร.พงศ์นคร โภชากรณ์ ผู้อำนวยการกองนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนและที่ปรึกษาโครงการวิจัย และนางวิภารัตน์ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเศรษฐกิจมหภาค กองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เชิญผู้ที่สนใจจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมงาน ได้แก่ ผู้แทนจากธนาคารออมสิน Asia New Time สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) รวมถึงข้าราชการลูกจ้าง และนักศึกษาฝึกงานจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 63 คน

ในการนี้ คณะผู้วิจัยได้เรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เป็นผู้วิพากษ์ เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานวิจัย จำนวน 2 ท่าน ได้แก่

1. รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์
   อาจารย์ประจำภาควิชาคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
2. รศ.ดร.อิสริยา นิติทัณฑ์ประภาศ บุญญะศิริ
   อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เนื้อหาของงานสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยฯ ตลอดจนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียดโดยสรุปได้ ดังนี้

<u>สรุปเนื้อหาและผลการวิจัย</u>

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอที่มาและความสำคัญของการวิจัย โดยชี้ให้เห็นว่าเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญทั้งความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างภายในประเทศในหลายด้าน อาทิ ความเสี่ยงจากกับดักรายได้ปานกลาง ขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยังมีข้อจำกัด การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลทั้งในมิติของเครื่องยนต์เศรษฐกิจและพื้นที่ ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตลอดจนภาระทางการคลังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการคลังและตัวคูณทางการคลัง ตลอดจนพัฒนาและประยุกต์ใช้เครื่องมือเชิงปริมาณสำหรับประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจไทย โดยคณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้เครื่องมือสำคัญ 3 ประเภท ได้แก่ 1) ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) 2) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE)

และ 3) แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในมิติต่าง ๆ ทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจ การผลิต การบริโภค การลงทุน การกระจายรายได้ ความยากจน และฐานะทางการคลัง

สำหรับการประยุกต์ใช้เครื่องมือดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรณีศึกษานโยบายการคลังจำนวน 3 กรณี ได้แก่ 1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) โครงการเงินโอนภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมทั้งมาตรการด้านรายได้ รายจ่ายลงทุน และรายจ่ายเพื่อการโอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบกลไกการส่งผ่านและผลกระทบของเครื่องมือทางการคลังแต่ละประเภทต่อระบบเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

ผลการศึกษาพบว่า การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถช่วยเพิ่มรายได้ของภาครัฐ และสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ซึ่งช่วยลดภาระหนี้สาธารณะและเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลัง อันเอื้อต่อการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนและการใช้จ่ายภาครัฐ โดยส่งผลให้ ตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) กลับมาเป็นบวกในปีที่ 5 อย่างไรก็ตาม ในระยะสั้น การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำให้รายได้สุทธิที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ (Disposable Income) ลดลง ส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจชะลอลง รวมถึงอาจเพิ่มภาระค่าครองชีพของครัวเรือนบางกลุ่ม โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตร ทั้งนี้ ผลกระทบทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มปรับดีขึ้นในระยะยาวจากฐานะทางการคลังที่มีความมั่นคงมากขึ้น

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้ภาครัฐพิจารณาการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างค่อยเป็นค่อยไป และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยกำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านและกรอบระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมสื่อสารให้ประชาชนทราบล่วงหน้า รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการใช้รายได้ภาษีเพิ่มเติมให้ชัดเจนและโปร่งใส ควบคู่กับการดำเนินมาตรการบรรเทาผลกระทบแบบมุ่งเป้าไปยังครัวเรือนหรือกลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบ และการยกระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยการขยายฐานภาษีและนำระบบใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ควบคู่กับการปรับอัตราภาษี

2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

ผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มการลงทุนภาครัฐด้านโครงสร้างพื้นฐานช่วยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้นช่วยกระตุ้นอุปสงค์ การจ้างงาน และรายได้แรงงาน ขณะเดียวกันอาจทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้นตามความต้องการเครื่องจักร วัสดุ และปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ ในระยะยาว การสะสมทุนสาธารณะช่วย ลดต้นทุนการขนส่งและการดำเนินธุรกิจ เพิ่มความเชื่อมโยง ยกระดับผลิตภาพ และเพิ่มศักยภาพการเติบโต โดยเฉพาะการลงทุนด้านพลังงานสะอาด ดิจิทัล คมนาคม และโลจิสติกส์ ซึ่งช่วยสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลงทุนภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม การลงทุนขนาดใหญ่อาจสร้างแรงกดดันต่อ ดุลการค้า เงินเฟ้อ หนี้สาธารณะ และภาระทางการคลัง รวมถึงอาจทำให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นและอาจให้การลงทุนภาคเอกชนชะลอลง (Crowding-Out Effect) นอกจากนี้ ผลประโยชน์จากการลงทุนอาจกระจายไม่ทั่วถึง โดยส่วนหนึ่งตกแก่ครัวเรือนรายได้สูง ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ไม่ลดลงอย่างชัดเจน

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า ภาครัฐควรคัดเลือกและจัดลำดับโครงการตามความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม บริหารแหล่งเงินทุนและภาระการคลังอย่างรอบคอบ รวมถึงกำหนดขนาดและจังหวะการลงทุนให้เหมาะสม เพื่อลดความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย และ Crowding-Out Effect พร้อมมุ่งเน้นโครงการที่ช่วย ลดต้นทุน เพิ่มผลิตภาพ สนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว

3) โครงการเงินโอนภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า โครงการเงินโอนภาครัฐช่วยเพิ่มรายได้สุทธิที่ใช้จ่ายได้ของครัวเรือน ส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวในระยะสั้น สะท้อนว่าเงินโอนเป็นเครื่องมือที่เหมาะสำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบในระยะสั้น โดยเฉพาะเมื่อมุ่งเป้าไปยังครัวเรือนรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง อย่างไรก็ตาม หากมาตรการใช้การก่อหนี้เป็นแหล่งเงินทุน อาจทำให้หนี้รัฐบาลและภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น ขณะที่การขยายตัวของอุปสงค์อาจสร้างแรงกดดันต่อเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ย ซึ่งอาจส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนลดลงในระยะต่อไป

ดังนั้น ภาครัฐควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน กำหนดกรอบวงเงิน ระยะเวลา และเงื่อนไขของมาตรการอย่างเหมาะสม รวมทั้งเชื่อมโยงเงินโอนกับการพัฒนาทักษะ การสร้างงาน และการเพิ่มโอกาสในการหารายได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในระยะยาว

โดยสรุป ผลการวิเคราะห์ทั้ง 3 กรณีสะท้อนว่า เครื่องมือทางการคลังแต่ละประเภทมีบทบาทและความเหมาะสมแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและภาวะเศรษฐกิจ จึงไม่มีเครื่องมือใดที่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ ภาครัฐควรพิจารณาออกแบบชุดมาตรการทางการคลังที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน โดยมาตรการเงินโอนแบบมุ่งเป้าหมายเหมาะสำหรับการบรรเทาผลกระทบในระยะสั้น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมีบทบาทในการยกระดับผลิตภาพและศักยภาพการเติบโตในระยะยาว ขณะที่การทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมีบทบาทในการเสริมสร้างฐานะทางการคลังและเพิ่มพื้นที่ทางการคลังเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ข้อคิดเห็นจาก รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลกระทบของการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยเห็นว่าภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะเป็นภาษีที่อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในสัดส่วนที่สูงกว่า จึงควรพิจารณามาตรการชดเชยหรือมาตรการช่วยเหลือที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม

สำหรับกรณีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ผู้ทรงคุณวุฒิได้เสนอให้คณะผู้วิจัยอธิบายเหตุผลของระดับตัวคูณทางการคลังที่ได้จากแบบจำลองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอให้พิจารณาการวิเคราะห์มาตรการในลักษณะชุดนโยบาย (Policy Packages) เช่น การปรับเพิ่มอัตราภาษีควบคู่กับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหรือมาตรการช่วยเหลือครัวเรือนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

2. ข้อคิดเห็นจาก รศ.ดร.อิสริยา นิติทัณฑ์ประภาศ บุญญะศิริ

ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างและรายละเอียดของแบบจำลอง DSGE โดยเสนอให้คณะผู้วิจัยอธิบายการกำหนดตัวแปร สมมติฐาน และโครงสร้างของแบบจำลองให้ละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงควรอธิบายข้อสมมติและค่าตัวแปร (Parameter) ที่สำคัญ ตลอดจนสัดส่วนของครัวเรือนที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง (Low Liquidity) และครัวเรือนที่มีสภาพคล่องสูง (High Liquidity)

นอกจากนี้ เสนอให้แสดงผลกระทบต่อดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) และอธิบายกลไกการส่งผ่านของการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มต่อเงินเฟ้อ โดยเฉพาะสมมติฐานเกี่ยวกับความหนืดของราคา (Calvo Price Rigidity) และความหนืดของค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage Rigidity) รวมถึงควรอธิบายขนาดและความเร็วของการส่งผ่านผลกระทบให้ชัดเจนขึ้น

ภาพงานสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัย
เรื่อง การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบนโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ






โครงการวิจัยเรื่อง
เรื่อง ... การพัฒนาเครื่องมือประเมินผลกระทบ
นโยบายการคลังต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ


• วิเคราะห์ผลกระทบระยะยาว:การเติบโตระยะยาว ถูกกำหนดจากการเติบโตของผลิตภาพและประชากร
• แบ่งครัวเรือนตามกลุ่มที่สามารถออมและกลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง

