

FAQ

ISSUE 106

October 9, 2015

FOCUSED AND QUICK

แรงกระตุ้นของนโยบายการคลังในปี 2558-2559

ธิตี เกตุพิทยา ชิดชนก อ้นโนนจารย์ และ ทศพล ต້องหุ้ย

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



* Source: [sme] n.d. [image online] Available at: <<http://spanishinsight.blogspot.com/>>

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างช้าๆ ภาครัฐจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเมื่อประเมินแรงกระตุ้นทางการคลังในช่วงปีงบประมาณ 2558-2559 ภายใต้รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา จากทั้ง Public Sector Balance, Fiscal Stance และ Fiscal Impulse พบว่า นโยบายการคลังมีบทบาทกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2559 จาก (1) การเร่งเบิกจ่ายงบประมาณและการทยอยออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล และ (2) การเร่งเดินหน้าลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม พลังงาน และสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจ

การประเมินแรงกระตุ้นรายจ่ายภาครัฐประเภทต่างๆ ด้วยตัวทวีทางการคลัง (Fiscal Multiplier) พบว่า (1) รายจ่ายเงินโอนมีค่าตัวทวีต่ำสุด เพราะไม่ก่อให้เกิดการผลิตและการจ้างงานโดยตรง (2) รายจ่ายอุปโภคบริโภคมีค่าตัวทวีเท่ากับ 1 และ (3) รายจ่ายลงทุนมีค่าตัวทวีระหว่าง 0.7 - 1 ขึ้นกับประเภทโครงการ โดยรายจ่าย 2 ประเภทแรกมักเบิกจ่ายได้เร็ว ขณะที่รายจ่ายลงทุนอาจต้องใช้ระยะเวลาเบิกจ่ายตามการตรวจรับงวดงานก่อสร้าง

ดังนั้น การออกมาตรการการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะต่อไป ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของการใช้จ่ายกับระยะเวลาการส่งผ่านของนโยบายการคลังสู่เศรษฐกิจ เพื่อให้งบประมาณมีความคุ้มค่าและใช้จ่ายได้ตรงตามเป้าหมาย ตลอดจนสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

“ในช่วงปี 2558-2559 นโยบายการคลัง มีบทบาทกระตุ้นเศรษฐกิจต่อเนื่อง จากการเร่งเบิกจ่ายของรัฐบาล และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคม พลังงาน และสาธารณูปโภค”

บทนำ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างช้าๆ เพราะประสบปัญหาเชิงโครงสร้างจากทั้งปัจจัยภายนอกที่เศรษฐกิจโลกฟื้นตัวอย่างเปราะบาง โครงสร้างการค้าโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และปัจจัยภายในประเทศที่ภาคอุตสาหกรรมไทยไม่สามารถพัฒนาสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อเพิ่มมูลค่าและตอบสนองความต้องการของตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ภาคการส่งออกซึ่งมีส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) สูงถึงร้อยละ 77 จึงมีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด ส่งผลให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมชะลอตัว ขณะที่ภาคเกษตรกรรมก็ประสบปัญหาจากภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ประกอบกับภาคครัวเรือนมีหนี้สะสมสูง จึงชะลอการใช้จ่ายใช้สอย ทำให้การบริโภคภายในประเทศชะลอลง ส่วนภาคเอกชนก็ชะลอการลงทุน เนื่องจากยังไม่เห็นถึงความจำเป็นต้องลงทุนในช่วงนี้ ยิ่งทำให้แรงกระตุ้นเศรษฐกิจจากภาคส่วนต่างๆ ชะลอลงมาก

ในภาวะที่อุปสงค์จากภาคเอกชนและภาคต่างประเทศชะลอลงเช่นนี้ ภาครัฐซึ่งเป็นเครื่องยนต์ที่เหลืออยู่จึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แม้มีส่วนต่อ GDP เพียงร้อยละ 20 แต่หากรัฐบาลเร่งใช้เครื่องมือทางการคลังที่มี ทั้งเร่งใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ออกมาตรการภาษีเพื่อลดค่าใช้จ่าย และเร่งดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคเอกชนในระยะสั้น ตลอดจนช่วยยกระดับศักยภาพของประเทศ และสนับสนุนให้ประเทศสามารถแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้ในอนาคตข้างหน้า

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต โดยเฉพาะในช่วงปีงบประมาณ 2558-2559 ภายใต้รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์¹ ซึ่งจะช่วยสะท้อนการดำเนินนโยบายการคลังในภาพรวม และสร้างความเข้าใจถึงประสิทธิผลของการใช้จ่ายภาครัฐประเภทต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้น โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก วิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลังผ่านเครื่องมือ 3 ชนิด ซึ่งมีวิธีคำนวณตามหลักสากลและเป็นเครื่องมือที่นักวิเคราะห์ต่างชาติให้ความสำคัญ คือ

1. ดุลการคลังภาคสาธารณะ (Public Sector Balance)
2. แรงกระตุ้นภาคสาธารณะเทียบปีฐาน (Fiscal Stance)
3. แรงกระตุ้นภาคสาธารณะเทียบปีก่อน (Fiscal Impulse)

ส่วนที่สอง วิเคราะห์ประสิทธิผลของมาตรการเร่งใช้จ่ายเงินของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจ ผ่านการศึกษาตัวชี้วัดทางการคลังของรายจ่ายประเภทต่างๆ ที่รัฐทยอยออกมาตราการกระตุ้นเศรษฐกิจมาตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2558 และแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เริ่มมีความชัดเจนขึ้น

1. การวิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลัง

ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายเร่งใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ชะลอตัวจากปัจจัยภายในและภายนอก การศึกษาส่วนนี้จะประเมินแรงกระตุ้นจากการใช้เครื่องมือทางการคลังว่ามีผลต่อระบบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงไร โดยคำนึงถึงผลที่ครอบคลุมทั้ง (1) มิติด้านบทบาทรัฐ ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย เพราะรัฐบาลมีการจัดเก็บรายได้จากเศรษฐกิจเพื่อใช้จ่ายในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะกลับคืนสู่เศรษฐกิจ และ (2) มิติด้านขอบเขตของรัฐ ซึ่งใช้นิยามการคลังความหมายกว้างในระดับภาคสาธารณะ ประกอบด้วยรัฐบาลกลาง ครอบคลุมทั้งการใช้จ่ายในและนอกระบบงบประมาณ รัฐบาลท้องถิ่น กองทุนนอกงบประมาณ² และรัฐวิสาหกิจ

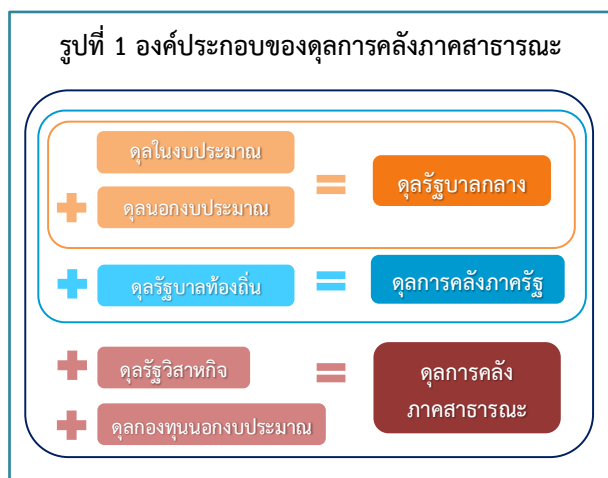
¹ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (22 พ.ค. 57 – 30 ส.ค. 57) รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (30 ส.ค. 57 - ปัจจุบัน)

² การศึกษาที่ใช้ข้อมูลกองทุนนอกงบประมาณ 12 กองทุน ได้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กองทุนเพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ กองทุนค่าผ่านทาง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และกองทุนประกันสังคม

โดยจะประเมินผ่าน 3 เครื่องชี้แรงกระตุ้นทางการคลัง ได้แก่

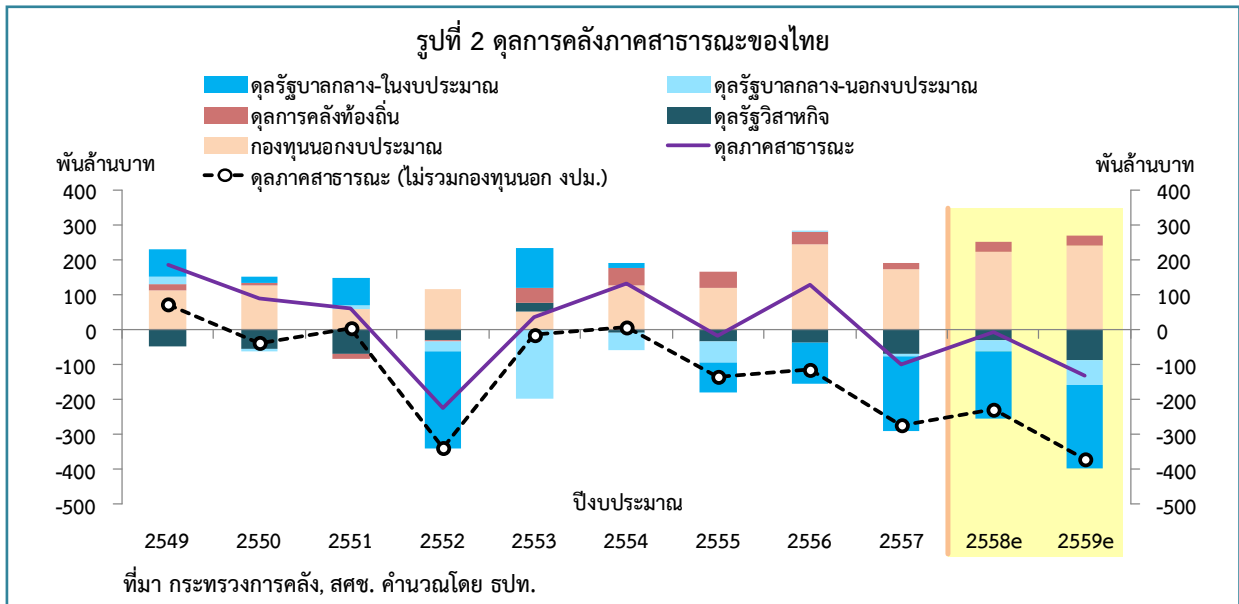
1.1 ดุลการคลังภาคสาธารณะ³ (Public Sector Balance)

มีองค์ประกอบตามนิยามสากล (รูปที่ 1) คือ ดุลการคลังภาคสาธารณะ = ดุลรัฐบาลกลาง (ดุลในและนอกงบประมาณ) + ดุลรัฐบาลท้องถิ่น + ดุลกองทุนนอกงบประมาณ + ดุลรัฐวิสาหกิจ โดยดุลในงบประมาณในการศึกษานี้ใช้ “ดุลเบื้องต้น (Primary Balance)” ซึ่งไม่นับรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายดอกเบี้ย เพราะเป็นรายจ่ายคืนหนี้เก่าไม่นับเป็นกิจกรรมจากรัฐโดยตรง



จากการประเมินบทบาทภาคสาธารณะของไทย (รูปที่ 2) พบว่าไม่ควรรวมดุลกองทุนนอกงบประมาณในการวิเคราะห์ เพราะส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อสร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) รองรับความเสี่ยงในอนาคต ทั้งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุหรือความผันผวนทางเศรษฐกิจ อาทิ ราคาพลังงานที่สูงขึ้นจากปัจจัยภายนอก ด้วยเหตุนี้ ภาพรวมของดุลกองทุนนอกงบประมาณจึงเกินดุลต่อเนื่อง โดยเฉพาะจากกองทุนประกันสังคม ทำให้ดุลการคลังภาคสาธารณะตามนิยามปกติมีลักษณะเกินดุลในช่วงปีงบประมาณ 2553-2556 ไม่สอดคล้องกับความตั้งใจของรัฐที่จะดำเนินนโยบายการคลังกระตุ้นเศรษฐกิจ

³ การศึกษาที่ใช้ข้อมูล ดุลรัฐบาลกลาง จากระบบ GFS ที่ประมวลโดย ธปท. ขณะที่ ดุลรัฐบาลท้องถิ่น และ ดุลกองทุนนอกงบประมาณ ใช้ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ดุลรัฐวิสาหกิจ ใช้ข้อมูลเงินสดสำหรับลงทุน (Retained Income) และการเบิกจ่ายลงทุนจาก จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยข้อมูลเงินสดสำหรับลงทุนจะหักรายได้จากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ข้อมูล ธปท.) เพื่อให้เหลือเฉพาะธุรกรรมในประเทศ



ดุลการคลังภาคสาธารณะ (ไม่รวมดุลกองทุนนอกงบประมาณ) ขาดดุลต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยขาดดุลสูงในปีงบประมาณ 2557 ในระยะต่อไป แม้ปีงบประมาณ 2558 จะขาดดุลลดลงจากรายได้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่จัดเก็บได้สูงขึ้นกว่าปีก่อน แต่คาดว่าจะขาดดุลเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2559 ที่ 372 พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.6 ต่อ GDP จากการเร่งใช้จ่าย สะท้อนว่าภาคการคลังมีบทบาทช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจมาโดยตลอด

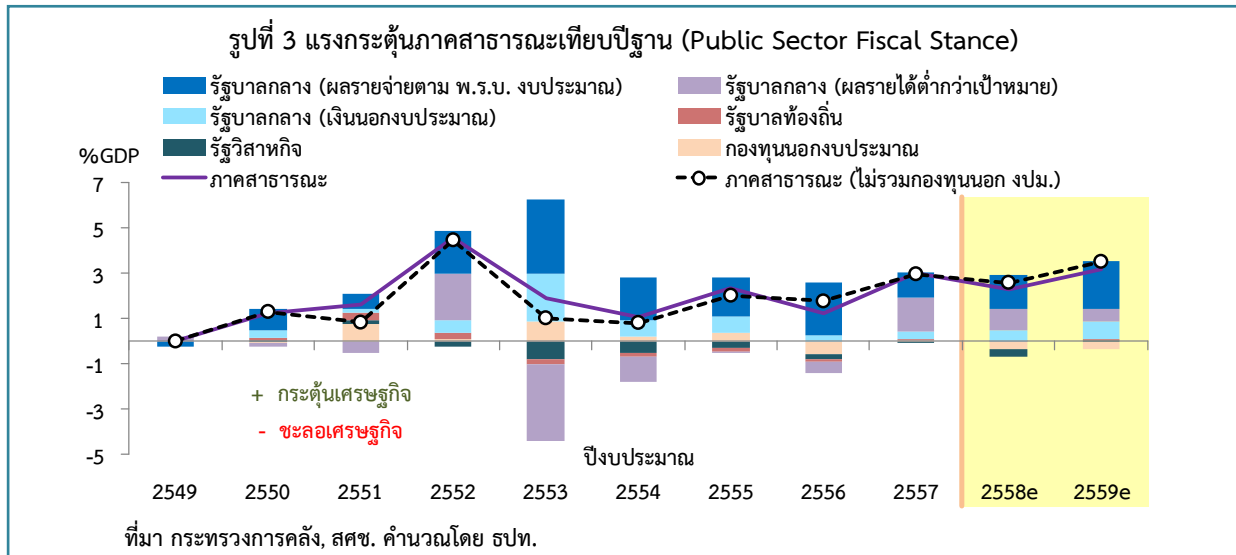
- **ดุลในงบประมาณของรัฐบาลกลาง** โดยมากขาดดุลสะท้อนบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐ โดยเฉพาะช่วงที่ไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลก (Global Financial Crisis: GFC) ในปี 2551-2552 และช่วงภายหลังปี 2554 ที่เกิดมหอุทกภัยในประเทศ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายประมาณ 2 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 นับเป็นแรงกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม (Automatic Stabilizer) จากความตั้งใจแรกที่จะจัดหางบประมาณแบบขาดดุลอยู่แล้ว ในระยะต่อไป คาดว่าจะเห็นบทบาทของรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นอีก จากการเร่งรัดใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2558-2559 และการออกมาตรการกระตุ้นฯ ระยะที่ 3 ตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน ผู้มีรายได้น้อยและมาตรการกระตุ้นการลงทุนขนาดเล็กของรัฐบาลทั่วประเทศ วงเงิน 136 พันล้านบาท ตลอดจนการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนต่อปีงบประมาณเป็นร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2559 เพื่อยกระดับการลงทุนเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

- **ดุลนอกงบประมาณของรัฐบาลกลาง** ขาดดุลสูงในช่วงที่มีการออกกฎหมายกู้เงินพิเศษเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ อาทิ โครงการไทยเข้มแข็งในช่วงปีงบประมาณ 2553-2555 สำหรับในปีงบประมาณ 2558-2559 คาดว่าดุลนอกงบประมาณจะขาดดุลตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 1 วงเงิน 23 พันล้านบาท มาตรการกระตุ้นฯ ระยะที่ 2 ตามแผนพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบขนส่งทางถนน ระยะเร่งด่วน (ปี 2558-2560) วงเงิน 78 พันล้านบาท และโครงการกู้เงินสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง 3 เส้นทาง วงเงิน 142 พลบ.⁴ (รายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนที่ 2)

- **รัฐบาลท้องถิ่น** มีแนวโน้มเกินดุลมาโดยตลอด ต่างจากดุลรัฐบาลกลาง และคาดว่าจะยังเป็นเช่นนี้ต่อ เพราะรัฐบาลกลางมีแนวโน้มจัดสรรเงินให้รัฐบาลท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: อปท.) มากขึ้น ตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อปท. ยังคุ้นชินกับการใช้จ่ายน้อยกว่ารายรับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย⁵ ที่เคยบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2538 แต่ได้ยกเลิกไปแล้วในปี 2541 นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนที่

⁴ ไม่รวมค่าเวนคืนที่ดิน จำนวน 18 พันล้านบาท ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณปี 2559

⁵ เดิมระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อบจ. ปี 2540 ข้อ 20, และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อบต. ปี 2538 ข้อ 16 กำหนดไว้ว่าให้ อบจ. และ อบต. ตั้งงบประมาณโดยห้ามมิให้รายจ่ายสูงกว่ารายรับ แต่ระเบียบนี้ได้ยกเลิกไปแล้วผ่านการออกระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. ปี 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



ได้รับจากรัฐโดยเฉพาะส่วนที่นำไปใช้ลงทุนไม่ได้รับการติดตามอย่างเป็นระบบ เพราะระบบการจัดเก็บข้อมูลทั้งด้านรายได้และรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ระบบ E-LAAS⁶) ยังไม่ถูกใช้บังคับอย่างเต็มรูปแบบ การติดตามการใช้จ่ายจึงทำได้ยาก อีกทั้ง อปท. มีการสำรองเงินสดเพื่อใช้จ่ายยามฉุกเฉินในแต่ละปี ส่งผลให้ภาพรวมเงินฝากสุทธิของ อปท. ในระบบธนาคารเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จาก 1.9 แสนล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ 2548 มาอยู่ที่ 4.5 แสนล้านบาท ในเดือนกรกฎาคม 2558

● **ดุลรัฐวิสาหกิจ** ขาดดุลเพิ่มขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ตามการลงทุนต่อเนื่องในสาขาพลังงาน ระบบจำหน่ายและส่งไฟฟ้า โครงการพัฒนาปรับปรุงและขยายระบบส่งไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการขนส่งระบบราง อาทิ รถไฟฟ้าสายสีม่วง สีน้ำเงิน (หัวลำโพง-บางแค และบางซื่อ-ท่าพระ) สีเขียว (แบริ่ง-สมุทรปราการ) และรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงบางช่วง ในปีงบประมาณ 2559 คาดว่าดุลรัฐวิสาหกิจจะขาดดุลมากขึ้น จากการลงทุนโครงการใหม่ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน (Action Plan) ที่สามารถเริ่มดำเนินการได้บางส่วน อาทิ รถไฟทางคู่ระยะเร่งด่วน 3 สาย (ฉะเชิงเทรา- แก่งคอย จิระ-ขอนแก่น และประจวบฯ-ชุมพร) รถไฟฟ้าสายสีเขียว (หมอชิต-คูคต) โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิระยะที่ 2 นอกจากนี้ ยังมีโครงการลงทุนต่อเนื่องและโครงการใหม่ในสาขาพลังงานและระบบไฟฟ้า อาทิ โครงการปรับปรุงระบบ

ส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร เพื่อเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้า

1.2 แรงกระตุ้นภาคสาธารณะเทียบปีฐาน (Fiscal Stance)⁷

การใช้ดุลการคลังภาคสาธารณะตามข้อ 1.1 มีข้อจำกัด คือ ไม่มีเกณฑ์เปรียบเทียบว่าแรงกระตุ้นทางการคลังที่เกิดขึ้นนั้นมากน้อยเพียงใด IMF จึงพัฒนาเครื่องมือในการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังเทียบปีฐาน (Fiscal Stance) ขึ้นเพื่อเปรียบเทียบบทบาทของรัฐในปัจจุบันกับปีฐาน ซึ่งเป็นปีที่รัฐมีบทบาทเอื้อให้เศรษฐกิจอยู่ใกล้ระดับศักยภาพมากที่สุด⁸ และสามารถคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังในปัจจุบันเทียบกับปีก่อนหน้า (Fiscal Impulse) ได้ด้วย ซึ่งจะอธิบายในลำดับถัดไป

จากรูปที่ 3 พบว่า Fiscal Stance มีค่าเป็นบวกสะท้อนบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยมีแนวโน้มปรับสูงขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 และคาดว่าจะมีแรงส่งต่อไปในปีงบประมาณ 2558-2559 ที่ร้อยละ 2.3 และ 3.2 ต่อ GDP ตามลำดับ ซึ่งแรงกระตุ้นหลักมาจากรัฐบาลกลางทั้งกิจกรรมในและนอกงบประมาณ แม้ส่วนหนึ่งมาจากการจัดเก็บ

⁷ รายละเอียดการคำนวณ Fiscal Stance และ Fiscal Impulse ในภาคผนวก

⁸ การศึกษาที่ใช้ปีงบประมาณ 2549 เป็นปีฐาน เพราะเป็นปีที่ (1) รัฐบาลกำหนดนโยบายงบประมาณแบบสมดุล สะท้อนบทบาทที่เป็นกลาง (Neutral) ต่อเศรษฐกิจ และ (2) เศรษฐกิจเติบโตใกล้ศักยภาพ Output Gap เข้าใกล้ศูนย์ (ร้อยละ 0.4)

⁶ ย่อมาจาก Electronic Local Administration Accounting System

รายได้ที่ต่ำกว่าเป้าหมายเพราะเศรษฐกิจที่ชะลอลงกว่าคาด⁹ แต่แรงกระตุ้นส่วนสำคัญจะมาจากการเร่งใช้จ่ายเงินตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและเงินลงทุนเพิ่มศักยภาพ ทั้งจากการกำหนดสัดส่วนในงบประมาณสูงขึ้น การกู้เงินนอกงบประมาณเพื่อดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ และโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเส้นทางใหม่ ขณะที่ กองทุนนอกงบประมาณและรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทน้อยลงเมื่อเทียบกับปีฐาน ในปีงบประมาณ 2558-2559 คาดว่ากองทุนนอกงบประมาณจะมีบทบาทชะลอเศรษฐกิจ โดยแรงกระตุ้นจะต่ำกว่าจากปีฐานเล็กน้อยที่ร้อยละ -0.3 และ -0.4 ต่อ GDP ตามลำดับ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นยังคงคาดว่าแรงกระตุ้นจะทำได้เท่าปีฐาน

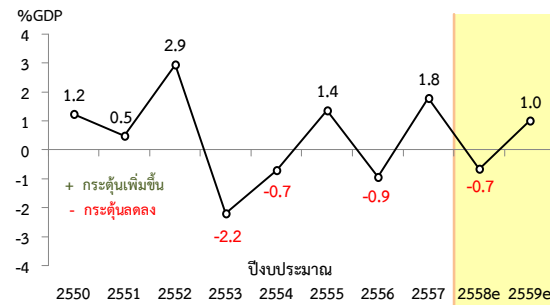
สำหรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจ แม้จะไม่ได้ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจมากนักในปีงบประมาณ 2558 แต่คาดว่าจะบทบาทจะชัดเจนขึ้นในปีงบประมาณ 2559 เพราะในปีงบประมาณ 2558 รัฐวิสาหกิจมีรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่ประสบปัญหาการเมือง และการลงทุนส่วนใหญ่เป็นโครงการต่อเนื่อง ยังไม่เริ่มโครงการใหม่เท่าใดนัก แรงกระตุ้นจึงติดลบหากเทียบกับบทบาทในปีฐาน 2549 แต่สำหรับปีงบประมาณ 2559 คาดว่ารัฐวิสาหกิจจะสามารถลงทุนโครงการใหม่ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ส่งผลให้แรงกระตุ้นกลับมาเป็นบวกได้ที่ร้อยละ 0.1 ต่อ GDP

1.3 แรงกระตุ้นภาคสาธารณะเทียบปีก่อน (Fiscal Impulse)

Fiscal Impulse เป็นการเทียบ Fiscal Stance ที่เปลี่ยนไปจากปีก่อน จากรูปที่ 4 พบว่า ในปี 2558 จะมีแรงกระตุ้นทางการคลังลดจากปี 2557 ร้อยละ 0.7 ต่อ GDP ส่วนหนึ่งเป็นไปตามบทบาท Automatic Stabilizer ของรายได้จัดเก็บปีงบประมาณ 2558 ที่คาดว่าจะต่ำกว่าเป้าหมายไม่มากเท่ากับปีงบประมาณ 2557 รวมถึงบทบาทรัฐวิสาหกิจยังน้อย เพราะโครงการลงทุนใหม่ยังไม่คืบหน้า แม้การใช้จ่ายรัฐบาลกลางทั้งในและนอกงบประมาณจะเร่งขึ้นมากก็ตาม

⁹ ประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณปี 2558 อยู่ที่ 2.325 ล้านล้านบาท ภายใต้อัตราการขยายตัวร้อยละ 3.5 - 4.5

รูปที่ 4 แรงกระตุ้นภาคสาธารณะเทียบปีก่อน (Public Sector Fiscal Impulse)



ที่มา กระทรวงการคลัง, สศช. จำนวนโดย ธพท.

แต่ในปี 2559 คาดว่าแรงกระตุ้นภาคสาธารณะจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อ GDP จากการจัดทำ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีแบบขาดดุลสูงขึ้น การเบิกจ่ายเงินกู้ นอกงบประมาณตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 และการเริ่มก่อสร้างมอเตอร์เวย์เส้นทางใหม่ รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จะเริ่มทำโครงการใหม่บางส่วนได้ตามแผน

เครื่องชี้แรงกระตุ้นทางการคลังภาคสาธารณะ ทั้ง 3 ชนิดสะท้อนบทบาทนโยบายการคลังที่ช่วยลดความผันผวนของเศรษฐกิจมาได้ตลอดในช่วงที่ประเทศเผชิญกับปีจัญจระทบทั้งภายในและภายนอก และจะมีแรงส่งต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2559 จากบทบาทของรัฐบาลกลางและรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญในการเร่งดำเนินโครงการลงทุนโครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่

2. การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมาตรการเร่งใช้จ่ายต่อเศรษฐกิจ

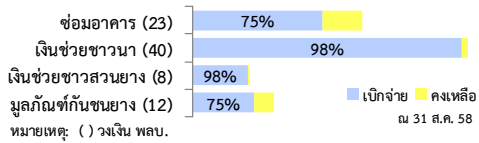
จากส่วนแรกที่ได้ประเมินแรงกระตุ้นภาคการคลังในภาพรวม ในส่วนนี้จะประเมินผลของแรงกระตุ้นภาครัฐต่อในระดับจุลภาค เพื่อให้ทราบว่าค่าใช้จ่ายของรัฐบาลแต่ละประเภทจะให้ผลประโยชน์กับใครและสร้างประโยชน์แก่เศรษฐกิจเท่าไร

2.1 มาตรการทางการคลังในปีงบประมาณ 2558-2559

ตั้งแต่กลางปี 2557 รัฐบาลมีความพยายามที่จะใช้เครื่องมือทางการคลังกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยนอกจากจะเร่งใช้จ่ายงบประมาณปี 2558 - 2559 แล้ว ยังมีมาตรการใช้จ่ายลงทุนนอกงบประมาณที่เน้นโครงการขนาดเล็กเพื่อให้เบิกจ่ายได้เร็ว ตลอดจนสร้างความชัดเจนให้กับแผนลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยสามารถสรุปภาพรวมมาตรการได้ ดังนี้

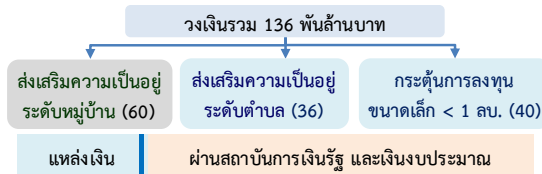
รูปที่ 5 มาตรการทางการคลังในปีงบประมาณ 2558

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะ 1 (มติ ครม. 1 ต.ค. 57 และ 21 ต.ค. 57)



แหล่งเงิน | เงินงบประมาณ เงินกู้ยืมงบประมาณ

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะ 3 (มติ ครม. 1 ก.ย. 58)



มาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม

ช่วยเหลือ SMEs สินเชื่อคอกเบี้ยต่ำ โครงการค้าประกันสินเชื่อโดย บสย. การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

บรรเทาภัยแล้ง เงินช่วยเหลือ โครงการสินเชื่อลูกค้า ธ.ก.ส. และสหกรณ์ฯ

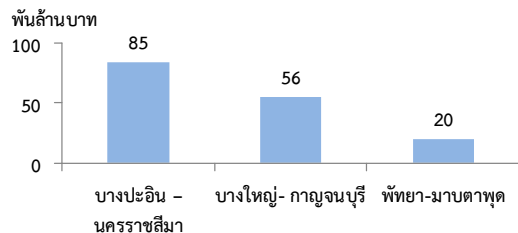
ที่มา รวบรวมโดย ธพท.

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะ 2 (มติ ครม. 17 มี.ค. 58)

หน่วยงาน	โครงการเล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม
(วงเงิน พลบ.)	≤ 10 ลบ.	10 - 50 ลบ.	> 50 ลบ.	
กรมทางหลวง	2.2	17.9	4.9	25.0
กรมชลประทาน	1.1	11.2	11.5	23.9
กรมทางหลวงชนบท	3.5	11.5	-	15.0

แหล่งเงิน | เงินกู้ยืมงบประมาณ

ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มติ ครม. 14 ก.ค. 58)



แหล่งเงิน | ค่าเวนคืน: เงินงบประมาณ เงินกู้ยืมงบประมาณ

2.1.1 รายจ่ายของรัฐบาล

● มาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

รัฐบาลออกมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายเงินปีงบประมาณ 2558 โดยกำหนดให้หน่วยงาน (1) เริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ก่อนที่ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีประกาศใช้ ซึ่งต่างจากปีก่อนๆ ที่จะเริ่มกระบวนการหลัง พ.ร.บ. งบประมาณประกาศใช้ (2) เร่งผูกพันสัญญาให้แล้วเสร็จตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ รวมทั้งได้ผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้การเบิกจ่ายมีความคล่องตัวขึ้น

มาตรการดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานเร่งผูกพันสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้สูงตั้งแต่ต้นปี¹⁰ และเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้เร็ว โดยปกติกระบวนการผูกพันสัญญาเริ่มได้ช้า ขั้นตอนก่อสร้างจึงมักเริ่มในช่วงครึ่งหลังของปีงบประมาณซึ่งจะมีอุปสรรคในช่วงฤดูฝน ทำให้ก่อสร้างไม่เสร็จภายในปีงบประมาณ ต้องเลื่อนไปทำต่อปีถัดไป ส่งผลให้การเบิกจ่ายในปี 2558 ขยายตัวสูง โดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนที่ส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านคมนาคมและชลประทานของ 3 หน่วยงานลงทุนหลัก คือ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน (ในปีงบประมาณ 2558 หน่วยงานเหล่านี้

¹⁰ หน่วยงานสามารถก่อนนี้ผูกพันในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ 2558 สูงถึงร้อยละ 63 เทียบกับค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 4 ปีที่ร้อยละ 51 ของวงเงินงบประมาณ (ไม่รวมเงินโอนให้ อปท. และกองทุนหมุนเวียน ซึ่งการจ่ายให้หน่วยงานเหล่านี้ไม่สะท้อนว่าเงินจะลงสู่เศรษฐกิจได้เร็ว)

มีงบลงทุนรวมกันคิดเป็นร้อยละ 30 ของงบลงทุนรวม) ต่อมารัฐบาลได้ออกมาตรการลักษณะเช่นเดียวกันนี้อีกในปีงบประมาณ 2559 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558 จึงคาดว่าจะช่วยให้หน่วยงานเบิกจ่ายได้ดีเช่นเดียวกับในปีงบประมาณ 2558

● มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 1 (มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะ 3 เดือนแรก)

รัฐบาลออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 1 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2557 โดยเน้น

(1) สร้างงานระยะสั้นผ่านการนำเงินส่วนที่เหลือจากปีงบประมาณก่อน 7.8 พันล้านบาท และเงินเหลือจ่ายจากโครงการไทยเข้มแข็ง 15.2 พันล้านบาท มาเร่งใช้จ่ายในโครงการซ่อมสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างของภาครัฐทั่วภูมิภาค

(2) เพิ่มรายได้ให้ผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลมีมาตรการชดเชยรายได้ให้ชาวนาและชาวสวนยางพารา¹¹ วงเงิน 40 และ 8.5 พันล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำมากโดยเฉพาะข้าวและยางพารา

¹¹ ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะ 3 เดือนแรก เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2557 แล้ว ยังได้มีมติอนุมัติมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางพารา ในวันที่ 21 ตุลาคม 2557

● **มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2**
(โครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาาระบบบริหารจัดการ
ทรัพยากรน้ำและระบบขนส่งทางถนนระยะเร่งด่วน)

ในวันที่ 17 มีนาคม 2558 รัฐบาลเห็นชอบแผนพัฒนาาระบบบริหารจัดการน้ำและระบบขนส่งทางถนนระยะเร่งด่วน วงเงินรวม 78 พันล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดกลางและเล็ก ดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2560 ผ่าน 3 หน่วยงานหลัก คือ

กรมทางหลวง เน้นซ่อมแซม/ปรับปรุงทางขนาดเล็ก และงานเพิ่มช่องทางจราจร

กรมทางหลวงชนบท งานซ่อมสร้างผิวทางติดตั้งอุปกรณ์ส่องสว่างและสัญญาณไฟจราจร

กรมชลประทาน งานสร้างฝายและอ่างเก็บน้ำ

หน่วยงานเพิ่งเริ่มเบิกจ่ายได้ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2558 โดยล่าช้าจากขั้นตอนการออกระเบียบเพื่อจัดสรรเงินงบประมาณ

● **มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 3**
(มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยและมาตรการกระตุ้นการลงทุนขนาดเล็กของรัฐบาลทั่วประเทศ)

ในวันที่ 1 กันยายน 2558 รัฐบาลออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจชุดใหม่ โดยเน้นกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก วงเงินรวม 136 พันล้านบาท เพื่อเร่งการหมุนเวียนของเงินในระดับชุมชน รวมทั้งเร่งการลงทุนขนาดเล็ก เพื่อเพิ่มการจ้างงานในระยะสั้น ช่วยกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศจากระดับฐานรากที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ แบ่งเป็น 3 มาตรการย่อย ดังนี้

(1) **มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้าน** วงเงิน 60 พันล้านบาท ผ่านการให้สินเชื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนฯ ละไม่เกิน 1 ล้านบาท ใช้ช่องทางผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. โดยมีเงื่อนไขให้กองทุนฯ นำเงินไปปล่อยกู้ต่อให้สมาชิกแบบปลอดดอกเบี้ยในระยะ 2 ปีแรก ซึ่งรัฐบาลจะรับภาระในส่วนนี้

(2) **มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล** วงเงิน 36 พันล้านบาท โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินงบประมาณให้ ตำบลละ 5 ล้านบาท เพื่อซ่อมแซมทรัพย์สินสาธารณประโยชน์ และดำเนินงานส่งเสริม

การพัฒนาชุมชน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานและการจัดซื้อจัดจ้างภายในจังหวัด

(3) **มาตรการกระตุ้นการลงทุนขนาดเล็กของรัฐบาลทั่วประเทศ** วงเงิน 40 พันล้านบาท เร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1 ล้านบาท ภายในระยะเวลา 3 เดือนสุดท้ายของปี 2558

ทั้งนี้ มาตรการตาม (2) และ (3) ส่วนหนึ่งเป็นเม็ดเงินใหม่ที่ให้หน่วยงานเสนอโครงการเพื่อใช้จ่ายจากงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเดิมมักจะเบิกจ่ายได้น้อยหากไม่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ต้องใช้ และบางส่วนเป็นการเร่งรัดใช้จ่ายงบประมาณปี 2559 ภายในไตรมาสแรก (ตุลาคม - ธันวาคม 2558)

● **มาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม**

นอกจากจะดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมแล้ว รัฐบาลยังมีมาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ โดยสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้กับ (1) ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และ (2) เกษตรกรรายย่อย รวมทั้งได้ออกมาตรการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล และให้บสย. ค้ำประกันสินเชื่อให้กับ SMEs นอกจากนี้ยังได้อนุมัติเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง ที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งในช่วงกลางปี 2558

● **โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์) 3 เส้นทาง**

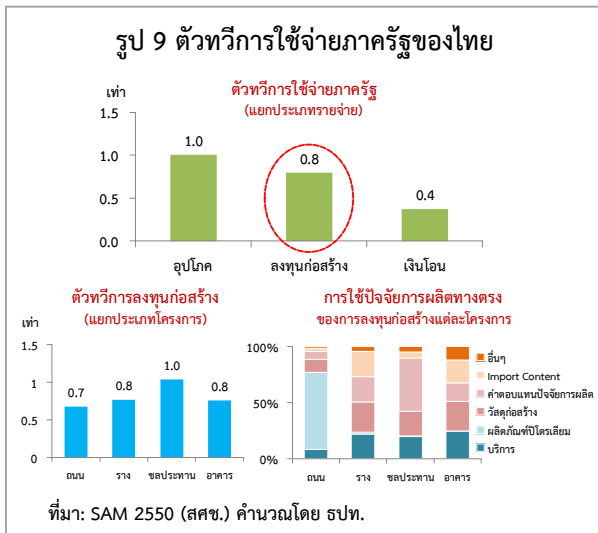
ในวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 รัฐบาลอนุมัติการลงทุนก่อสร้างมอเตอร์เวย์ใหม่ 3 เส้นทาง วงเงินรวม 160 พันล้านบาท ระยะเวลาก่อสร้าง 5 ปี ได้แก่ สายพญา-มาบตาพุด (ใช้เงินจากกองทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง) สายบางปะอิน-นครราชสีมา และสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี (ใช้เงินกู้นอกงบประมาณ)

2.1.2 **การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ**

การลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มสูงขึ้นจากโครงการลงทุนใหม่ตามแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน (Action Plan) ในปี 2558-2559 ทั้งทางบก ราง น้ำ และอากาศ รวมทั้งการลงทุนในสาขาพลังงานและสาธารณูปโภค (ไฟฟ้าและประปา) หลังจากที่ไม่มีการลงทุนใหม่ในโครงการขนาดใหญ่มานานนับตั้งแต่ปี 2556 โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนต่อเนื่อง

การใช้จ่ายภาครัฐช่วงปี 2558-2559 จึงเพิ่มขึ้นตาม 1) การเร่งใช้จ่ายงบประมาณและงบลงทุนปกติ 2) เงินกู้ยืมงบประมาณช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ และ 3) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ โดยการใช้จ่ายแต่ละประเภทจะทำให้ค่าตัวทวีทางการคลังที่แตกต่างกันไป ตามลักษณะช่องทางในการลงสู่ภาคเศรษฐกิจจริง

2.2 ตัวทวีทางการคลังของไทย (Fiscal Multiplier)



การประเมินประสิทธิผลของมาตรการเร่งใช้จ่ายของรัฐประเภทต่างๆต่อเศรษฐกิจในส่วนนี้จะศึกษา Fiscal Multiplier จากตารางบัญชีเมตริกซ์สังคมปี 2550 (SAM)¹² ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มรายจ่ายตามมาตรการข้างต้นได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) รายจ่ายอุปโภค (2) รายจ่ายลงทุน และ (3) รายจ่ายเงินโอน มีผลการศึกษาดังนี้

- มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพผ่านการใช้จ่ายเงินโอนให้ค่าตัวทวีต่ำสุดที่ 0.4 เมื่อเทียบกับรายจ่ายอื่น เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดการผลิตและการจ้างงานโดยตรง มักใช้เยียวยาเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำ อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายประเภทนี้เร่งจ่ายได้เร็วและถึงมือประชาชนโดยตรง

- รายจ่ายอุปโภคภาครัฐมีค่าตัวทวีเท่ากับ 1 รายจ่ายประเภทนี้มีส่วนรื้อไหลน้อย และเม็ดเงินส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้จ่ายในภาคบริการ ซึ่งสร้างมูลค่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจในทางอ้อมสูง โดยการเบิกจ่ายเงินประเภทนี้ถึงมือประชาชนค่อนข้างเร็ว อาทิ การเบิกจ่ายเงินเดือนข้าราชการ การซื้อสินค้าและบริการ

- รายจ่ายลงทุนมีค่าตัวทวีเท่ากับ 0.8 ส่วนหนึ่งเพราะรายจ่ายลงทุนมีการใช้ปัจจัยการผลิตนำเข้า (Import Content: IC) ซึ่งถือเป็นการรื้อไหลออกจากระบบเศรษฐกิจ โดยค่าตัวทวีจะต่างกันตามประเภทโครงการ ดังนี้

การลงทุนด้านชลประทานให้ค่าตัวทวีที่ 1 เพราะมี IC ต่ำ และมีผลเอื้อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินเกษตรและบริเวณโดยรอบได้ดีขึ้น

การลงทุนทางถนนให้ค่าตัวทวีทางการคลังต่ำกว่าประเภทอื่นที่ 0.7 เพราะความเกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตที่ใช้โดยตรงไม่ค่อยหลากหลาย ซึ่งเม็ดเงินกว่าร้อยละ 60 ใช้ซื้อผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (ยางมะตอย)

การลงทุนทางรางให้ค่าตัวทวี 0.8 และอาจต่ำกว่านี้ หากมีสัดส่วนการนำเข้าสูงเพราะจำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิต/เทคโนโลยีเฉพาะด้าน นอกจากนี้ บางโครงการที่บรรลุข้อตกลงการให้ความช่วยเหลือระหว่างกัน อาจมีเงื่อนไขให้ใช้ปัจจัยนำเข้าในสัดส่วนสูงกว่าปกติ (เช่น โครงการรถไฟไทย-จีน อาจมี IC สูงกว่าร้อยละ 35 ทำให้ค่าตัวทวีอาจลดเหลือ 0.6)

สำหรับการส่งผ่านรายจ่ายลงทุนสู่เศรษฐกิจ อาจใช้เวลามากกว่ารายจ่าย 2 ประเภทแรก เพราะต้องเบิกจ่ายตามความคืบหน้าของงาน แต่มาตรการรัฐบาลที่เน้นใช้จ่ายลงทุนขนาดเล็กเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อาจใช้เวลาเบิกจ่ายสู่ระบบเศรษฐกิจสั้นกว่าโครงการขนาดใหญ่

3. บทสรุป

โดยสรุป นโยบายการคลังในช่วงปี 2558-2559 มีบทบาทช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง จาก (1) กิจกรรมของรัฐบาลกลางทั้งในและนอกงบประมาณที่เน้นใช้จ่ายลงทุนโครงการขนาดเล็ก สามารถเร่งดำเนินการได้เร็ว นับเป็นแนวทางที่เหมาะสมซึ่งจะช่วยสร้างงานในระยะสั้นได้ในภาวะที่อุปสงค์ในประเทศชะลอตัว รวมทั้ง (2) รัฐวิสาหกิจที่เร่งดำเนินโครงการลงทุนใหม่และโครงการต่อเนื่อง

¹² ตารางบัญชีเมตริกซ์สังคม (Social Accounting Matrix: SAM) แสดงการหมุนเวียนของการผลิต รายได้ และรายจ่ายในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสร้างจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) และข้อมูลรายได้ประชาชาติ โดยแยกบัญชีตัวแปรภายใน (ปัจจัยการผลิต) และภายนอก (ตัวแปร Shock) ออกจากกัน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสำหรับวิเคราะห์ผลกระทบของ shock ต่อเศรษฐกิจสะท้อนจากค่าเมตริกซ์สัมประสิทธิ์ แต่ค่าตัวทวีที่คำนวณได้ด้วยวิธีนี้มีข้อจำกัด เพราะ (1) เป็น Static Analysis (2) สมมติให้ราคาไม่เปลี่ยนแปลง (Fixed Price Multiplier) และ (3) อ้างอิงโครงสร้างเศรษฐกิจในอดีต (ปี 2550)

การใช้จ่ายภาครัฐแต่ละประเภทมีข้อดี ข้อด้อย และให้ค่าตัวที่ต่างกันขึ้นกับลักษณะการใช้จ่าย การออกมาตรการการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะต่อไปนั้น ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประสิทธิผลของการใช้จ่ายกับระยะเวลาการส่งผ่านของนโยบายการคลังสู่เศรษฐกิจ เพื่อให้งบประมาณมีความคุ้มค่าและใช้จ่ายได้อย่างตรงตามเป้าหมาย ตลอดจนเร่งให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

References:

- Heller, P., R. Haas, and A. Mansur (1986), “A Review of the Fiscal Impulse Measure”, International Monetary Fund Occasional Paper No. 44.
- Pyatt, G., and J. I. Round (1979), “Accounting and Fixed Price Multipliers in a SAM Framework”, Economic Journal, 89, pp. 850-873.
- Round, J. (2003), “Social Accounting Matrices and SAM-based Multiplier Analysis”, Chapter 14 in Bourguignon, F., P. Silva, and A. Luiz, (Editors), “The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution : Evaluation Techniques and Tools”, Washington, D.C., The World Bank., pp. 301-324.
- จริยา เปรมศิลป์ และ จารุพรรณ วานิชชนันกุล (2552), “ความเหมาะสมของนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ”, แฉวนขยายเศรษฐกิจ ฉบับที่ 15 สิงหาคม 2552, ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และปราณี ทินกร (2541), “บัญชีเมตริกสังคมและการวิเคราะห์ผลกระทบการใช้จ่ายงบประมาณ”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์ (2551), “เครื่องชี้แรงกระตุ้น และตัวคูณทางการคลังของไทย”, ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, “รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2557”
- รุจา อติศรกาญจน์ และ ธนันธร มหาพรประจักษ์ (2558), “การลงทุนของไทย...กุญแจสำคัญเพื่อออกจาก Middle Income Trap” FAQ ฉบับที่ 100, ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทความนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะคำแนะนำและความช่วยเหลือจาก ดร.ฐิติมา ชูเชิด รวมทั้งความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จาก ดร.ยรรยง ไทยเจริญ และ คุณจิรพรรณ โอฬารณาเศรษฐ์ ที่ช่วยให้งานนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนข้อมูลและความร่วมมือจากทีมสถิติภาครัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ คณะผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

FAQ Editor: คุณสุรจิต ลักษณะสุด และคุณณัฐา ปิยะกาญจน์

Contact authors :



ฐิติ เกตุพิทยา

เศรษฐกรอาวุโส ทีมวิเคราะห์การคลัง
ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน
สายนโยบายการเงิน
ThitiK@bot.or.th



ชิตชนก อันโนนจารย์

เศรษฐกรอาวุโส ทีมวิเคราะห์การคลัง
ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน
สายนโยบายการเงิน
ChitchaA@bot.or.th



ทศพล ต้องหุย

เศรษฐกร ทีมวิเคราะห์การคลัง
ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน
สายนโยบายการเงิน
ThosapoT@bot.or.th

ภาคผนวก

วิธีการคำนวณ Fiscal Stance และ Fiscal Impulse ของภาคสาธารณะ

I. **Fiscal Stance** คำนวณขึ้นด้วยวิธี Base-year Approach โดยเลือกปีงบประมาณ 2549 เป็นปีฐานที่รัฐมีบทบาทเป็นกลาง (Neutral) ต่อเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นปีที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลและเศรษฐกิจไทยเติบโตได้ใกล้เคียงระดับศักยภาพ

การคำนวณ Fiscal Stance ตามหลักสากลทั่วไป (Heller et al, 1986) จัดทำขึ้นในระดับรัฐบาล (General Government) เท่านั้น แต่ในการวิเคราะห์นี้ต้องการประเมินถึงบทบาทรัฐในนิยามกว้าง เพื่อครอบคลุมภาคสาธารณะทั้งหมด ซึ่งสามารถประยุกต์สูตรคำนวณให้ครอบคลุม 4 องค์ประกอบของภาคสาธารณะ ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น กองทุนนอกงบประมาณ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อประมวลเป็น Public Sector Fiscal Stance ได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{Fiscal Stance}_t &= \sum_{i=1}^4 \text{Fiscal Stance}_{i,t} \\ \text{Fiscal Stance}_{i,t} &= \text{CB}_{i,N} - \text{CB}_{i,t} \\ &= (\text{Rev}_{i,N} - \text{Exp}_{i,N}) - \text{CB}_{i,t} \\ &= (t_{0,i} * \text{NGDP}_N) - (g_{0,i} * \text{NGDP}_N) - \text{CB}_{i,t} \end{aligned}$$

โดย	Fiscal Stance_t	=	Fiscal Stance ภาคสาธารณะในปีที่ t
	$\text{Fiscal Stance}_{i,t}$	=	Fiscal Stance ภาค i ในปีที่ t
	i	=	{รัฐบาลกลาง, รัฐบาลท้องถิ่น, กองทุนนอกงบประมาณ, รัฐวิสาหกิจ}
	N	=	ปีฐาน (ปี 2549)
	t	=	ปีที่ศึกษา
	$\text{CB}_{i,N}$	=	ดุลเงินสดภาค i ณ ปีฐาน
	$\text{CB}_{i,t}$	=	ดุลเงินสดภาค i ณ ปีที่ t
	$\text{Rev}_{i,N}$	=	รายได้ภาค i ที่ควรจะได้เก็บได้จากเศรษฐกิจ
	$\text{Exp}_{i,N}$	=	รายจ่ายภาค i ที่รัฐต้องใช้จ่ายให้เศรษฐกิจโตตามศักยภาพ
	$t_{0,i}$	=	สัดส่วนรายได้ภาค i ต่อ Nominal GDP ในปีฐาน
	$g_{0,i}$	=	สัดส่วนรายจ่ายภาค i ต่อ Nominal GDP ในปีฐาน
	NGDP_N	=	Nominal GDP ในปีฐาน

II. **Fiscal Impulse** คำนวณจากการเปลี่ยนแปลงของ Fiscal Stance จากปีก่อน

$$\text{Fiscal Impulse}_t = \text{Fiscal Stance}_t - \text{Fiscal Stance}_{t-1}$$