

คอลัมน์ “บางขุนพรหมชวนคิด” ฉบับวันที่ 28 ตุลาคม 2568

เมื่อรัฐหยุดทำการ: Government Shutdown กับบทเรียนจากสหรัฐฯ

สุพริศร์ สุวรรณิก

นักศึกษาปริญญาเอก เศรษฐศาสตร์การเงินครัวเรือน

University of Wisconsin-Madison สหรัฐอเมริกา

เมื่ออย่างเข้าเดือนกันยายนที่ผ่านมา เสียงนาฬิกานับถอยหลังสู่วันสิ้นสุดปีงบประมาณปัจจุบันของสหรัฐฯ ดังขึ้นอีกครั้ง พร้อมกับคำที่ชาวอเมริกันไม่อยากจะยินเลย นั่นคือ “government shutdown” เพราะในที่สุดรัฐบาลกลางสหรัฐฯ ก็ต้อง “ปิดทำการชั่วคราว” ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมเป็นต้นมาจริง ๆ หลังสภาองเกรสไม่สามารถตกลงกันในเรื่องงบประมาณปีหน้า (2026) ได้ทันเวลา

ในฐานะที่ผู้เขียนกำลังอาศัยอยู่ในสหรัฐฯ จึงขอชวนท่านผู้อ่านสำรวจสาเหตุ ผลกระทบ และบทเรียนสำหรับประเทศอื่น ๆ ไปพร้อมกันดังต่อไปนี้ครับ

เมื่อการเมืองกลายเป็นตัวฉุดระบบราชการ

ตามระบบที่ออกแบบไว้ รัฐบาลกลางสหรัฐฯ จะใช้จ่ายเงินได้ก็ต่อเมื่อสภาองเกรสผ่าน “กฎหมายงบประมาณ” (appropriations bill) หรือออก “งบชั่วคราว” (continuing resolution) เพื่อให้หน่วยงานทำงานต่อไปได้ แต่ในปีนี้ ทั้งสองพรรคใหญ่อย่างเดโมแครตและรีพับลิกันกลับตกลงกันไม่ได้ โดยเฉพาะในเรื่องงบสวัสดิการสังคมและโครงการประกันสุขภาพ ซึ่งลุกลามกลายเป็นประเด็นการเมืองระดับชาติ

เมื่อ “การเมืองไม่ขยับ” ระบบราชการก็ต้องหยุดเดิน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางราว 9 แสนคนถูกพักงาน (furlough)¹ หรือทำงานต่อไปโดยไม่มีค่าจ้าง (และล่าสุด มีเจ้าหน้าที่บางส่วนถูกปลดจากงานไปจริง ๆ) ขณะที่หน่วยงานที่ไม่ถือว่า “จำเป็นต่อความมั่นคงหรือชีวิตของประชาชน” จำเป็นต้องปิดทำการทันที ตั้งแต่พิพิธภัณฑ์สมิธโซเนียนและอุทยานแห่งชาติ ไปจนถึงสำนักงานภาษี IRS

ผลกระทบที่ลามไปทั้งเศรษฐกิจและชีวิตประจำวัน

แม้การปิดทำการของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ จะไม่ถึงขั้นทำให้ประเทศล่มสลาย แต่ผลกระทบจากปรากฏการณ์นี้ชัดเจนในทุกมิติ

¹ <https://www.yahoo.com/news/articles/longest-government-shutdowns-us-history-185213901.html>

มิตีแรก แรงงานภาครัฐ โดยเจ้าหน้าที่กว่า 800,000 คนไม่ได้รับค่าจ้างชั่วคราว หลายคนต้องหางานพิเศษหรือพึ่งพากองทุนชุมชนเพื่อความอยู่รอด ขณะที่ผู้ที่ยังทำงานต่อ เช่น เจ้าหน้าที่สนามบินและเจ้าหน้าที่ของกองทัพอากาศ ต้องทำงานโดยไม่รู้ว่าจะได้เงินค่าตอบแทนเมื่อใด

มิตที่สอง ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย โครงการช่วยเหลือด้านอาหารอย่าง WIC และ SNAP อาจหยุดจ่ายเงินภายในไม่กี่สัปดาห์หากไม่มีงบประมาณใหม่² ขณะที่การให้บริการบางอย่าง เช่น การขอวีซ่า การตรวจคนเข้าเมือง หรือการรายงานข้อมูลเศรษฐกิจ ล้วนล่าช้าออกไป

มิตที่สาม เศรษฐกิจมหภาค ทำเนียบขาวประเมินว่า ทุกสัปดาห์ของการปิดทำการจะทำให้เศรษฐกิจสหรัฐฯ สูญเสียมูลค่าราว 15 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อสัปดาห์ และหากยืดเยื้อหนึ่งเดือน อาจมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นอีกราว 43,000 คน³ แต่สิ่งที่น่ากังวลกว่าตัวเลข คือ “ผลกระทบทางจิตวิทยา” เพราะนักลงทุนและภาคธุรกิจเริ่มตั้งคำถามกับความน่าเชื่อถือของระบบการคลังสหรัฐฯ ประเทศที่เคยเป็นต้นแบบของวินัยการเงินการคลังกลับไม่สามารถผ่านงบประมาณได้ตรงเวลา...

ปัญหาที่ลึกกว่าเรื่องเงิน คือ ความแตกแยกทางการเมือง

Government shutdown ไม่ได้เกิดจาก “การขาดเงิน” แต่เกิดจาก “การขาดความร่วมมือ” โดยการปิดรัฐบาลสะท้อนการเมืองที่แบ่งขั้ว (polarization) อย่างรุนแรง ทั้งสองพรรคใหญ่ใช้ “งบประมาณของประเทศ” เป็นเครื่องมือกดดันอีกฝ่ายแทนที่จะเป็นพื้นที่ประนีประนอมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐหลายล้านคน มันไม่ใช่เพียงปัญหาเงินเดือน แต่คือ “ความสูญเสียศรัทธา” ต่อระบบการเมืองที่ควรทำงานเพื่อประชาชน งานศึกษาเบื้องต้นของ University of Virginia⁴ พบว่าการปิดรัฐบาลซ้ำ ๆ ทำให้ขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐลดลง เทียบเคียงได้กับการถูกตัดเงินเดือน 10 % ซึ่งถือว่ามีความสำคัญและไม่แปลกใจที่จะเห็นเจ้าหน้าที่หมดกำลังใจและลาออกในที่สุด

Government Shutdown ไม่ใช่เรื่องใหม่

“Government shutdown” ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่เป็นโรคเรื้อรังในระบบการเมืองอเมริกันมานานกว่า 40 ปี

ปรากฏการณ์นี้ย้อนไปได้อย่างน้อยตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 โดยมี funding gap สำคัญในปี 1976 (สมัยประธานาธิบดีเจอร์รี ฟอร์ด) ที่สภาองเกรสไม่อนุมัติงบประมาณด้านการศึกษา และต่อมาในยุคประธานาธิบดี

² <https://www.washingtonpost.com/politics/2025/10/03/wic-government-shutdown-2025-funding-run-out/>

³ <https://www.politico.com/news/2025/10/01/us-gdp-loss-shutdown-00590927>

⁴ <https://ideas.darden.virginia.edu/impact-of-a-government-shutdown>

โรนัลด์ เรแกน ช่วงทศวรรษ 1980 จึงเกิด “การปิดทำการ” แบบที่เราคุ้นเคยในปัจจุบันบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งสหรัฐฯ ประสบกับการปิดทำการย่อย ๆ หลายครั้งที่กินเวลาไม่กี่วัน

แต่เหตุการณ์ที่กลายเป็น “บทเรียนทางเศรษฐกิจ” คือ การปิดรัฐบาลจำนวน 21 วันในปี 1995–1996 สมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกับสภาองเกรสที่พรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมาก โดยเหตุการณ์นั้นสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจหลายพันล้านดอลลาร์ และทำให้ความนิยมของพรรครีพับลิกันลดลงเป็นอย่างมาก

ต่อมาในปี 2013 สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา สหรัฐฯ ปิดรัฐบาลอีก 16 วันจากการขัดแย้งเรื่องงบประมาณของ “โอบามาแคร์” และครั้งที่ยาวนานที่สุดคือปี 2018–2019 สมัยแรกของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ที่ยืดเยื้อถึง 35 วัน เพราะข้อพิพาทเรื่องกำแพงชายแดนเม็กซิโก

การปิดรัฐบาลปี 2025 จึงไม่ใช่เหตุการณ์ใหม่ แต่คือตอนล่าสุดของละครการเมืองเดิมที่สหรัฐฯ ยังหาทางจบไม่ได้

เศรษฐกิจสหรัฐฯ อาจไม่ถดถอย แต่ความเชื่อมั่นเริ่มสั่นคลอน

นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า แม้การปิดทำการของรัฐบาลไม่น่าทำให้เศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะถดถอยโดยตรง แต่ผลสะสมอาจรุนแรงขึ้นหากเกิดในจังหวะที่เศรษฐกิจชะลออยู่แล้ว หรือหากตลาดแรงงานเริ่มอ่อนแรง

ธุรกิจที่ต้องพึ่งพาใบอนุญาตจากรัฐ เช่น พลังงาน เหมืองแร่ และอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ต่างเริ่มชะลอแผนการลงทุน การเดินทางภายในประเทศติดขัดจากการขาดเจ้าหน้าที่ TSA ที่สนามบิน และการปิดบริการของอุทยานแห่งชาติสร้างความเสียหายแก่ภาคท่องเที่ยวหลายพันล้านดอลลาร์

กล่าวได้ว่า shutdown ครั้งนี้อาจไม่ได้ทำลายเศรษฐกิจสหรัฐฯ ในทันที แต่ได้ทำลาย “ความเชื่อมั่นในรัฐบาล” ไปแล้วส่วนหนึ่ง

เมื่อวอชิงตันสะดุด โลกก็สั่นตาม

เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นศูนย์กลางของระบบเศรษฐกิจโลก การปิดรัฐบาลที่ยืดเยื้อย่อมส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปทั่วโลก โดยตลาดการเงินโลกเริ่มผันผวนตั้งแต่วันแรกที่ข่าวการปิดรัฐบาลถูกประกาศ ดัชนีดอลลาร์สหรัฐอ่อนค่าชั่วคราว ขณะที่ตราสารหนี้รัฐบาลสหรัฐฯ (Treasuries) ถูกขายออกบางส่วนเพราะนักลงทุนกังวลว่าการชะงักของหน่วยงานรัฐอาจกระทบต่อความสามารถในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ

IMF เตือนว่าการปิดรัฐบาลที่ยืดเยื้ออาจเพิ่มความเสี่ยงต่อ “ความเชื่อมั่นในสินทรัพย์ปลอดภัย” ของโลก เพราะพันธบัตรรัฐบาลสหรัฐฯ คือ หลักทรัพย์อ้างอิงของระบบการเงินระหว่างประเทศ หากความเชื่อมั่นนี้สั่นคลอน ย่อมกระทบต่อสกุลเงินอื่น รวมถึงตลาดเกิดใหม่ที่ถือครองพันธบัตรสหรัฐฯ อยู่จำนวนมาก

นอกจากนี้ ผลกระทบยังลามไปถึงประเทศคู่ค้าหลัก โดยเฉพาะในเอเชียที่พึ่งพาการส่งออกมายังสหรัฐฯ เพราะเมื่อการบริโภคภายในอเมริกาชะลอตัว บริษัทผู้ผลิตรถยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และสินค้าอุปโภคบริโภคต่างได้รับผลกระทบต่อเนื่อง ประเทศไทยเองก็อาจเผชิญคำสั่งซื้อที่ลดลง และค่าเงินบาทผันผวนจากแรงกระเพื่อมของตลาดการเงินโลก

กล่าวได้ว่า เมื่อวอชิงตันสะดุด โลกทั้งใบก็สั่นตาม แม้เพียงชั่วคราว แต่ก็เพียงพอจะทำให้ตลาดการเงินทั่วโลก “กลั่นหยาใจ” ได้ ไม่ต่างจากช่วงวิกฤตหนี้เพดานงบประมาณ (debt ceiling crisis) ในอดีต

บทเรียนสำหรับประเทศอื่น ๆ : งบประมาณไม่ใช่แค่ตัวเลข

เหตุการณ์ในสหรัฐฯ เป็นกระจกสะท้อนที่ดีว่า “เสถียรภาพทางนโยบาย” มีความสำคัญไม่แพ้ “ตัวเลขงบประมาณ” เลย

บางประเทศอาจไม่ได้เผชิญภาวะ government shutdown ในเชิงเทคนิค เพราะระบบงบประมาณไม่ขึ้นตรงกับการเมืองแบบสองพรรคเหมือนสหรัฐฯ แต่ก็สามารถเผชิญปัญหาล้ำกันได้นั่นคือ “การบริหารงบประมาณล่าช้า” จากความไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งสร้างผลกระทบเชิงมหภาคไม่ต่างกัน

เมื่อการเมืองชะงัก โครงการลงทุนรัฐต้องเลื่อน งบช่วยเหลือประชาชนช้ากว่ากำหนด การจ้างงานหยุดชะงัก สิ่งเหล่านี้คือรูปแบบหนึ่งของ “shutdown เงียบ” ที่บั่นทอนเศรษฐกิจไม่แพ้กัน

บทสรุป

การปิดทำการของรัฐบาลสหรัฐฯ ในปี 2025 เป็นมากกว่าความล้มเหลวทางการเมือง คลั่ง มันคือสัญญาณของ “ความอ่อนแอของประชาธิปไตยเชิงสถาบัน” เพราะเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่สามารถหาทางออกที่เป็นกลางได้ เสาหลักแห่งรัฐทั้งระบบก็เริ่มสั่นคลอน

บทเรียนจากสหรัฐฯ จึงชัดเจนว่า เศรษฐกิจที่แข็งแกร่งต้องตั้งอยู่บนการเมืองที่มั่นคง และการเมืองที่มั่นคงต้องตั้งอยู่บนความร่วมมือ ไม่ใช่ความขัดแย้ง

ไม่ว่าประเทศใด หากปล่อยให้ความขัดแย้งกลายเป็นเครื่องมือทางนโยบาย วันหนึ่งรัฐอาจต้อง “หยุดเดิน” เหมือนที่อเมริกากำลังเผชิญในวันนี้ครับ

**** บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่สังกัด ****