

## มาตรการกระตุ้นการคลัง ใครได้ ใครเสีย

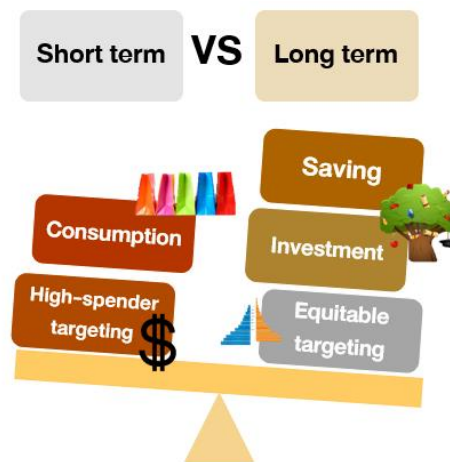
28 พฤศจิกายน 2562

ธนิสา ทวีศรี [TanisaT@bot.or.th](mailto:TanisaT@bot.or.th) สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์

บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ [aBRIDGED](#) ฉบับเต็มเรื่อง “มาตรการกระตุ้นการคลัง ใครได้ ใครเสีย” เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์ และการออกนโยบายนั้นเต็มไปด้วยการตัดสินใจที่มี *tradeoff* ทั้งสิ้น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยได้ผ่านมาทั้งวิกฤติเศรษฐกิจโลก (global financial crisis) ในปี 2009 ภัยน้ำท่วมที่ใหญ่ที่สุดในรอบ 70 ปี และความผันผวนทางการเมือง ทำให้เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะเปราะบาง หนึ่งในเครื่องมือที่รัฐบาลไทยได้หยิบมาใช้เพื่อพยุงเศรษฐกิจไม่ให้เข้าสู่ภาวะถดถอย คือ มาตรการกระตุ้นทางการคลัง โดยในช่วงที่ผ่านมา มีการใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างหลากหลาย อาทิ ช้อปช่วยชาติ รถคันแรก บ้านหลังแรก บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือล่าสุดโครงการบ้านมีดาวน์ ซึ่งแต่ละมาตรการล้วนแล้วแต่มีต้นทุนมาจากงบประมาณ หรือ เม็ดเงินภาษีของประชาชน



รูปที่ 1 tradeoff ในการใช้งบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

เมื่อการทำมาตรการกระตุ้นการคลังมีต้นทุน ดังนั้นในการออกแบบมาตรการฯ ควรต้องกำหนดเป้าหมายให้มีความเหมาะสม คุ่มค่าและตรงจุด ซึ่งผู้ออกนโยบายมักจะต้องเผชิญกับ tradeoff ในสองเรื่องหลัก คือ 1) กระตุ้นการเติบโตที่มากกว่าหรือการกระจายอย่างทั่วถึง (growth versus distribution) และ 2) กระตุ้นการเติบโตในระยะสั้นหรือระยะยาว (short-term versus long-term) (รูปที่ 1) หากนโยบายเน้นกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น โดยกระตุ้นให้ได้ multiplier ระยะสั้นให้มากที่สุด มาตรการที่ออกแบบก็จะมุ่งเน้นไปยังกลุ่มผู้ที่มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายสูง (high propensity to spend) ซึ่งมักเป็นกลุ่มที่มีรายได้ หรือทรัพย์สินสูงอยู่แล้ว ก็เกิด tradeoff กับนโยบายที่มีการกระจายสวัสดิการให้ทั่วถึงกลุ่มคนทุกระดับรายได้ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดต้นทุนเสียโอกาส คือเงินงบประมาณที่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อ

การลงทุนเพื่อพัฒนาอื่นๆ อาทิ การลงทุนในทุนมนุษย์ การวิจัยและพัฒนา (R&D) หรือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ (infrastructure) ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในมาตรการข้างต้นนี้ก็คือคนไทยในอนาคต ดังนั้นการใช้งบประมาณให้คุ้มค่าโดยคำนึงถึง tradeoff ระยะยาวก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้าม

บทความนี้จะวิเคราะห์ผลของมาตรการกระตุ้นทางการคลังของไทยที่ผ่านมามาต่อครัวเรือน ใน 2 มิติ ได้แก่ 1) กลไกของมาตรการกระตุ้นการคลังผ่านมาตรการคินภาษี (โดยในที่นี้จะหยิบมาพูดแค่สามรูปแบบ) และ 2) tradeoff ของแต่ละมาตรการ โดยก่อนอื่นเราต้องมาทำความเข้าใจถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจบริโภคและออมของครัวเรือน

## การตัดสินใจบริโภคและออมของครัวเรือน

ครัวเรือนมีการวางแผนการบริโภคตลอดเวลาทั้งช่วงชีวิต โดยปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่ครัวเรือนต้องตอบทุกวันคือการวางแผนการบริโภคและการออม (consumption and saving) ซึ่งเงินออมคือทรัพยากรที่ครัวเรือนจัดสรรไว้สำหรับการบริโภคในอนาคต เราจึงคิดถึงปัญหาการจัดสรรการบริโภคและการออมได้ง่ายๆ ว่า คือ การจัดสรรทรัพยากรระหว่างการบริโภควันนี้และวันพรุ่งนี้ พฤติกรรมการบริโภคและออมของครัวเรือนขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัยหลัก ดังนี้ 1) อายุของครัวเรือน 2) ระดับสินทรัพย์ 3) ระดับรายได้ และความคาดหวังรายได้ในอนาคต และ 4) ระดับหนี้และสภาพคล่องของครัวเรือน ซึ่งรูปแบบการบริโภค การออมก็มีความแตกต่างกันตามช่วงอายุด้วย

นอกจากนี้ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ระหว่างช่วงเวลา (elasticity of intertemporal substitution) ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ ค่าความยืดหยุ่น จะบอกถึงการตอบสนองของครัวเรือนต่อนโยบายกระตุ้นทางการคลัง ซึ่งพบว่าครัวเรือนไทยมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ระหว่างช่วงเวลาสูง นั่นคือ หากครัวเรือนมีการเปลี่ยนแปลงของรายได้หรือราคาที่สูงพอ ครัวเรือนจะเลือกบริโภคในระดับที่สูงในปัจจุบันโดยยอมแลกกับการบริโภคที่มีความราบเรียบและแน่นอนในอนาคต (โดยการมีเงินออมที่มากเพื่อรองรับความไม่แน่นอนของรายได้) ดังนั้นการออกนโยบายกระตุ้นด้วยการลดหย่อนภาษีชั่วคราว ครัวเรือนไทยจะมีแนวโน้มที่จะเลื่อนหรือยืมอุปสงค์ในอนาคตมาเพื่อใช้จ่ายในปัจจุบันค่อนข้างสูง<sup>i</sup>

## มิติที่ 1 กลไกของมาตรการกระตุ้นโดยการคินภาษีรูปแบบต่างๆ<sup>ii</sup>

ในบทความนี้จะเน้นที่มาตรการลดหย่อนภาษี 3 ประเภท คือ 1) นโยบายคินภาษีรายได้บุคคลธรรมดา 2) นโยบายคินภาษีอุปโภคบริโภคทั่วไป และ 3) นโยบายคินภาษีสินค้าคงทน (เช่น รถยนต์ บ้าน)

### มาตรการคินภาษีรายได้บุคคลธรรมดา (income tax rebate)

กลไกหลักของมาตรการนี้ในการกระตุ้นอุปสงค์ของครัวเรือน คือ กลไกรายได้ (income effect) (รูปที่ 1) ส่งผลให้ครัวเรือนจะมีกำลังซื้อเพิ่มขึ้นจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น ผู้ออกนโยบายสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายดังกล่าว ณ ช่วงที่นโยบายมีผลบังคับใช้ ได้โดยนโยบายจะต้องเกิดขึ้นโดยที่ครัวเรือนไม่ได้คาดคิดมาก่อน เพราะหากครัวเรือนมีการคาดการณ์มาก่อน ครัวเรือนจะปรับแผนการบริโภคและออมเพื่อให้การบริโภคมีความราบเรียบ ตัวอย่างเช่น หากครัวเรือนคาดการณ์ว่าจะมีการคินเงินภาษีเงินได้ในอนาคต ครัวเรือนก็อาจใช้จ่ายล่วงหน้าก่อนที่จะได้เงินคินจริง

## มาตรการคืนภาษีสินค้าบริโภค (consumption tax rebate)

กลไกการทำงานของมาตรการคืนเงินภาษีสินค้าบริโภคผ่านสองช่องทางหลัก คือ กลไกรายได้ และ กลไกราคา (price or substitution effect) การลดหรือคืนภาษีสินค้าชั่วคราวนั้นส่งผลให้ราคาสัมพัทธ์ (relative price) ของการบริโภคในปัจจุบันต่อการออม (หรือการบริโภคในอนาคต) เปลี่ยนไป สำหรับกลไกราคาจะช่วยกระตุ้นอุปสงค์ของครัวเรือนให้มากขึ้นอีกทางโดยการดึงอุปสงค์ในอนาคตมาใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากต้นทุนในการบริโภคที่ลดลงชั่วคราว จึงเป็นอีกแรงส่งหนึ่งที่ทำให้ครัวเรือนบริโภคมากขึ้น

มาตรการคืนภาษีหรือให้เงินสนับสนุนสินค้าอุปโภคบริโภคมีความแตกต่างจากมาตรการคืนภาษีเงินได้ ไม่เพียงแต่ในเรื่องกลไกการทำงาน ในมิติของครัวเรือนก็มีความแตกต่างเนื่องจากครัวเรือนจะต้องมีการใช้จ่ายเพื่อบริโภคก่อนเพื่อที่จะได้รับภาษีเงินคืน จึงเป็นข้อดีของการคืนเงินภาษีประเภทนี้เพราะสามารถรับประกันได้ว่าเงินที่รัฐบาลจ่ายออกไปก่อให้เกิดการใช้จ่ายจริง อย่างไรก็ตาม หากครัวเรือนมีการคาดการณ์ว่าจะเกิดนโยบายมาก่อน ก็จะมีการอันอุปสงค์และไม่ได้เกิดการกระตุ้นที่แท้จริง

## นโยบายการคืนภาษีหรือให้เงินสนับสนุนสินค้าคงทนที่เป็นสินทรัพย์ขาดสภาพคล่อง (Tax rebate on durables)

มาตรการคืนภาษีหรือให้เงินสนับสนุนสินค้าคงทน อาทิ รถ บ้าน อุปกรณ์ไฟฟ้า ได้รับความนิยมน้อยลงมาก เนื่องจากการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าคงทนมักเป็นค่าใช้จ่ายแรก ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจขาลง เนื่องจากมีลักษณะ procyclical หรือเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกับวงจรเศรษฐกิจ



รูปที่ 2 กลไกช่องทางต่าง ๆ ของการให้เงินสนับสนุน หรือ คืนเงินภาษีต่อการบริโภค

กลไกการทำงานของมาตรการคืนเงินภาษีสินค้าคงทนจะทำงานผ่าน 3 กลไกหลัก คือ กลไกรายได้ กลไกราคา และ กลไกสินทรัพย์ (wealth effect) เนื่องจากลักษณะพิเศษของสินค้าคงทนที่เป็นได้ทั้งสินค้าอุปโภคและสินทรัพย์ ซึ่งมีความแตกต่างจากการออมหรือสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องในมิติของการเสื่อมค่าและต้นทุนในการแปรสินทรัพย์มาเป็นเงิน

(liquidate) ดังนั้น หากต้นทุนในการถือครองสินทรัพย์ อาทิ รถยนต์ หรือ บ้านลดลง จะส่งผลให้ครัวเรือนดึงอุปสงค์ของสินทรัพย์อื่นๆ ที่ครัวเรือนถือครองด้วย

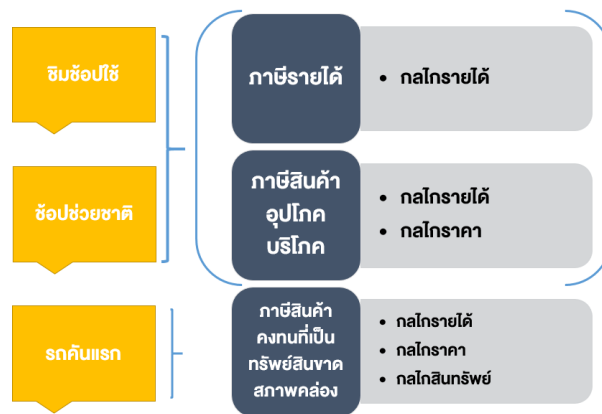
นอกจากนี้ ปัจจัยทางกายภาพ ได้แก่ ลักษณะของตัวสินค้าเองที่มีขนาดใหญ่ และแบ่งแยกทางกายภาพไม่ได้ (indivisibility) ก็ส่งผลให้มาตรการนี้มีประสิทธิภาพในการกระตุ้นอุปสงค์ได้มากกว่ามาตรการอื่น เนื่องจากครัวเรือนไม่สามารถเลือกซื้อบ้าน หรือ รถที่ละน้อยได้ จึงทำให้การเลื่อนอุปสงค์นั้นต้องเลื่อนทั้งหมด ไม่สามารถเลื่อนเพียงเล็กน้อยเหมือนสินค้าไม่คงทนได้

## มิติที่ 2 trade off ในแต่ละมาตรการ

นโยบายกระตุ้นการคลังในประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักเป็นนโยบายลดหย่อนภาษี หรือการให้เงินสนับสนุนในการซื้อสินค้าอุปโภค บริโภค อาทิ นโยบายรถคันแรก ซิมช้อปใช้ และ ช้อปช่วยชาติ ขณะเดียวกันบางนโยบายก็อาจถือเป็นนโยบายแบบผสม อาทิ ซิมช้อปใช้ หรือ ช้อปช่วยชาติ ถึง (รูปที่ 3)

### มาตรการรถคันแรก

ครัวเรือนไทยมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ระหว่างเวลาสูง เมื่อมีการลดราคารถยนต์ชั่วคราว ครัวเรือนจำนวนมากจะยอมลดการใช้จ่ายในอนาคตเพื่อมาซื้อรถยนต์ที่ราคาถูกลง โดยดึงอุปสงค์ของรถยนต์ในอนาคต และอุปสงค์สินค้าอื่นๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตมาใช้ ในมิติของผู้บริโภค ผู้บริโภคก็ได้รับอานิสงค์จากราคารถยนต์ที่ถูกลง โดยยอมแลกกับการบริโภคสินค้าอื่นๆ หรือการออมที่ต่ำลงในอนาคต<sup>iii</sup>



รูปที่ 3: นโยบายกระตุ้นการคลังในไทย แบ่งตามประเภทภาษีหรือการให้เงินสนับสนุน (subsidy)

หากพิจารณาในมิติของการกระจายสวัสดิการ รถยนต์ถือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย (luxury goods) ในประเทศไทย ทำให้ผู้ได้รับผลประโยชน์จากมาตรการนี้กระจุกอยู่ที่กลุ่มผู้มีรายได้สูง (4-5<sup>th</sup> quintiles income) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อรถยนต์อยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีต้นทุนภายนอกที่เกิดจากการใช้รถยนต์ (externality) รวมถึง มลพิษทางอากาศ และความแออัดในการใช้สินค้าสาธารณะ (public goods) ได้แก่ ถนน และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ส่งผลให้ **กลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการก็ต้องมาแบกรับต้นทุนภายนอกที่เกิดจากมาตรการนี้ด้วย**

## มาตรการชิมช้อปใช้

มาตรการชิมช้อปใช้แบ่งออกเป็น 3 เฟส โดยในเฟส 1 และ 2 เป็นการให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ลงทะเบียนจำนวน 1,000 บาท และมีโอกาสได้รับเงินชดเชยคืน 15-20% ของเงินที่ใช้ซื้อสินค้าหรือบริการในรายการที่กำหนด ขณะที่เฟส 3 ซึ่งกำลังลงทะเบียนอยู่ขณะนี้เป็นการให้สิทธิรับเงินชดเชยคืนเพียงอย่างเดียว

**ชิมช้อปใช้ เฟส 1 และ 2 เป็นมาตรการคินภาษีแบบผสม** คือ มีการให้เงินสนับสนุนเป็นก้อนรวม (lump sum) และให้เงินคืน (rebate) ภายหลังหากใช้จ่ายซื้อสินค้าหรือบริการที่ร่วมรายการ การให้เงินสนับสนุนแบบ lump sum เทียบได้กับการคินภาษีรายได้โดยที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ ซึ่งมีข้อดีเพราะคนในทุกระดับรายได้ได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน เงินสนับสนุนที่ให้นั้นก็ช่วยกระตุ้นการซื้อผ่านกลไกรายได้<sup>iv</sup> ส่วนมาตรการที่ให้เงินคืนสำหรับสินค้าบางรายการ ก็จะเป็นการใช้กลไกราคาเข้ามาเพิ่มอุปสงค์ของสินค้าที่ร่วมรายการ โดยมีการดึงอุปสงค์จากอนาคต และอุปสงค์ในช่วงเวลาเดียวกันของสินค้าอื่นที่มีลักษณะเป็นสินค้าทดแทน (substitution goods) มา

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าระบบการคัดเลือกผู้ที่ได้รับเงินสนับสนุนผ่านการลงทะเบียนออนไลน์ในเวลากลางคืน อาจยังไม่ค่อยเหมาะสมเนื่องจากกลุ่มเป้าหมายอาจไม่ใช่ผู้ที่จำเป็นต้องใช้เงินมากที่สุด แต่กลับเป็นกลุ่มคนที่เลือกตัวเองเข้ามา (self-selection) ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนที่มีความ sophisticated ในการใช้จ่ายมากกว่าผู้อื่น มีความสามารถในการใช้อินเตอร์เน็ตได้อย่างคล่องตัวและอดทนรอลงทะเบียนถึงจะลงทะเบียนได้สำเร็จเพราะต้องใช้ความเร็วแข่งกับผู้อื่นด้วย

## มาตรการช้อปช่วยชาติ

มาตรการช้อปช่วยชาติ ให้สิทธิประโยชน์สำหรับผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในการนำค่าใช้จ่ายในการช้อปปิ้งของสินค้าร่วมรายการ ได้แก่ ยางรถยนต์ หนังสือ และสินค้า OTOP ไปใช้ลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุด 15,000 บาท

**มาตรการช้อปช่วยชาติถือเป็นการคินภาษีแบบผสม** เพราะเป็นการละเว้นภาษีอุปโภคบริโภคผ่านการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตามผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีฐานภาษีรายได้สูงกว่า นอกจากนี้การออกนโยบายช้อปช่วยชาติในเวลาเดียวกันทุกปี ยังมีผลต่อการคาดการณ์ล่วงหน้าของครัวเรือนอีกด้วย ซึ่งหากครัวเรือนมีการคาดการณ์นโยบายล่วงหน้า ก็อาจมีการชะลอการใช้จ่ายในช่วงอื่นเพื่อที่จะมารอซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคในช่วงที่มีนโยบายเพื่อให้ได้ต้นทุนในการบริโภคที่ต่ำลงด้วย ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการกระตุ้นลดลง หรือทำให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่าเพราะไม่ได้ก่อให้เกิดการกระตุ้นอย่างแท้จริง

นอกจากนั้นนโยบายยังอาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ข้างเคียงที่ไม่ตั้งใจ เช่น ครัวเรือนมีการใช้จ่ายเกินตัว (overspending) เนื่องจากความซบซ้อนในการคำนวณผลตอบแทนจากการลดหย่อน ผู้บริโภคอาจเข้าใจผิดคิดว่าตัวเองได้เงินคืนมากกว่าที่ตนเองได้จริง และนำไปสู่การใช้จ่ายเกินตัว อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ก็ยังมีข้อดีคือส่งเสริมให้ผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญของการใช้จ่ายอย่างชาญฉลาดและส่งเสริมให้ผู้ขายมีการออกใบกำกับภาษีอย่างถูกต้อง

## มองมาตรการกระตุ้นทางการคลัง: ข้อควรพิจารณาในการกำหนดนโยบายควร...

1) **คำนึงถึง tradeoff ระหว่างการบริโภคและการออมหรือลงทุนของครัวเรือน** หากเป้าหมายคือการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นเพียงอย่างเดียว การคืนภาษีหรือให้เงินสนับสนุนการซื้อสินค้าคงทน เช่น บ้าน หรือ รถเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด รองลงมาคือการคืนภาษีสินค้าบริโภคอื่นๆ และการคืนภาษีเงินได้ อย่างไรก็ตามก็ควรยึดถือเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่ง เมื่อราคาสัมพัทธ์ถูกลงเทียบกับสินทรัพย์ประเภทอื่น ย่อมส่งผลให้การออมในรูปแบบสินทรัพย์อื่นลดลงด้วย

ประเภทการคืนภาษี	ผลต่อการบริโภคระยะสั้น (consumption today)	ผลต่อการบริโภคในอนาคต (saving)	การกระจายสวัสดิการ
ภาษีเงินได้ (Income tax)	ดึงอุปสงค์จากอนาคตได้น้อย	เพิ่มการออมได้มากที่สุด	การกระจายขึ้นอยู่กับระดับภาษี โดยหากเป็นภาษีขั้นบันได กลุ่มที่มีรายได้สูงสุดได้รับประโยชน์มากที่สุด
ภาษีสินค้า (consumption tax)	ดึงอุปสงค์ได้ปานกลางเพิ่มเติมจากกลไกราคา	การออมอาจลดลงหรือเพิ่มขึ้น (ขึ้นอยู่กับว่าแรงส่งจากกลไกราคาหรือรายได้มากกว่า)	การกระจายค่อนข้างทั่วถึง แต่กลุ่มที่มีการบริโภคมากที่สุดมักได้รับประโยชน์มากที่สุด
ภาษีสินค้าคงทน (durable goods tax)	ดึงอุปสงค์จากอนาคตได้มากที่สุด โดยมีแรงส่งจากกลไกสินทรัพย์และปัจจัยทางกายภาพ	การออมและการถือครองสินทรัพย์อื่นลดลง	การกระจายกระจุกอยู่ที่กลุ่มที่รายได้สูง และมีความมั่งคั่งที่สุด เพราะเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อสินค้าคงทน

ตารางที่ 1 ประสิทธิภาพในการกระตุ้นและการกระจายสวัสดิการของการคืนภาษีแต่ละประเภท

2) **คำนึงถึง tradeoff ระหว่าง growth และ distribution** โดยการเน้นการกระตุ้นการเติบโตให้ได้ multiplier ระยะสั้นสูงที่สุดก็อาจต้องแลกมากับการกระจายสวัสดิการที่ทั่วถึง อาทิ นโยบายลดคนแรกมีการกระตุ้นในระยะสั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายคือกลุ่มรายได้สูงที่มีแรงซื้อ แต่สวัสดิการก็ไปกระจุกอยู่ที่กลุ่มรายได้สูงเช่นกัน หากเปรียบเทียบในเรื่องของการเข้าถึง มาตรการชิมช้อปใช้สามารถเข้าถึงกลุ่มคนที่มีรายได้ในทุกๆระดับมากกว่า เพราะมีการให้เงินคืนแบบ lump sum

3) **คำนึงถึงผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ (unintended consequences)** เช่น การกระตุ้นอุปสงค์สินค้าอย่างหนึ่งอาจทำให้เกิดการลดลงของอุปสงค์สินค้าและสินทรัพย์ประเภทอื่นๆ (substitution effects) หรือ อาจทำให้เกิดต้นทุนภายนอกที่ผู้ที่ไม่ได้ประโยชน์จากมาตรการต้องแบกรับ

4) **คำนึงถึงการเข้าถึงนโยบาย (accessibility)** ตัวอย่างเช่นนโยบายชิมช้อปใช้นั้นมีการเข้าถึงค่อนข้างทั่วถึงทุกระดับรายได้ อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ก็ยังมีความ technological barrier ที่ทำให้คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ยาก

5) **คำนึงถึง tradeoff ระยะสั้นและระยะยาวในการใช้งบประมาณ** หากเปรียบเทียบกับการใช้เงินงบประมาณจำนวนเดียวกันในการลงทุนใน infrastructure หรือปรับปรุงทุนมนุษย์ อาทิ ทางด้านการศึกษา ทางด้านสุขภาพ หรือการส่งเสริม

การลงทุนในทรัพย์สินที่แตะต้องไม่ได้ เช่น R&D เป็นการลงทุนที่ไม่ได้เห็นผลทันทีออกมาในรูปของตัวเลข GDP ที่พุ่งขึ้นภายในหนึ่งไตรมาสแต่ multiplier ในระยะยาวอาจจะมากกว่าที่เราเห็นได้

6) คำนี้ถึงถึงการกระจายสวัสดิการในมิติช่วงรายได้ มิติอายุของครัวเรือนเพิ่มเติมในการทำนโยบาย ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ของนโยบาย อาทิ กลุ่มครัวเรือนวัยกลางคนเป็นกลุ่มที่มีอุปสงค์รถยนต์มากที่สุด ก็จะได้รับประโยชน์จากนโยบายมากที่สุด

7) มีการเก็บข้อมูลหรือจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อใช้สนับสนุนในการออกแบบนโยบาย และประเมินประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าของนโยบายที่ทำ เนื่องจากมาตรการกระตุ้นการคลังแต่ละมาตรการใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ข้อมูล หรือ insight ที่ได้จากนโยบายเหล่านี้ยังคงมีจำกัด ตัวอย่าง เช่น นโยบายชิมช้อปใช้ โดยรูปแบบของนโยบายทำให้คนที่เข้าร่วมจำกัดอยู่ที่คนที่มาลงทะเบียนเองเท่านั้น ซึ่งข้อดีคือมีประสิทธิภาพในการกระตุ้นการใช้จ่าย แต่หากต้องการปรับปรุงการเข้าถึงให้ทั่วถึงมากขึ้น อาจพิจารณา**กลไกการให้เงินอื่นๆ** อาทิ การให้เงินแบบสุ่ม ซึ่งจะเกิดการกระจายเม็ดเงินได้ทั่วถึงมากกว่า อีกตัวอย่างหนึ่งในการให้เงินคืนที่ทั่วถึงคือการให้ภาษีเงินได้คืนของรัฐบาลสหรัฐที่มีระบบการให้คืนแบบ built in ไปกับการให้ภาษีคืนทั่วไป ทำให้ลดขั้นตอนและต้นทุนของผู้ได้รับเงินคืน นอกจากนี้ หากมีการวางแผนการเก็บข้อมูล หรือแบบสำรวจที่เป็นระบบทั้งก่อนและหลังนโยบายควบคู่กันไป ก็จะช่วยให้อาจารย์มีข้อมูลที่นำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจในการออกแบบนโยบายในอนาคตได้ดีขึ้น

<sup>i</sup> หากครัวเรือนมี EIS ต่ำ ครัวเรือนจะอยากมีการบริโภคที่ราบเรียบมากกว่าการบริโภคเยอะๆ ณ ช่วงเวลาหนึ่งๆ และจะไม่ได้มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนทางรายได้หรือราคามากนัก แต่มีนำเงินเหล่านั้นไปใช้หนี้ หรือ ออมมากกว่าเพื่อปรับปรุง balance sheet ของครัวเรือนให้มีการบริโภคที่สูงขึ้นอย่างราบเรียบในอนาคต

<sup>ii</sup> บทความนี้จะกล่าวถึงเพียงมาตรการคืนภาษี อย่างไรก็ตาม เราสามารถพูดถึงการให้เงินสนับสนุน (subsidy) ในบริบทเดียวกัน โดยเปรียบเทียบการให้เงินสนับสนุนได้กับ negative tax

<sup>iii</sup> ในมุมมองของฝั่งอุปทาน หากมองจากการกระจายรายได้ไปสู่ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ ก็จะได้เห็นว่ารายได้นั้นไปกระจุกอยู่ที่อุตสาหกรรมยานยนต์ และยังเป็นการดึงอุปสงค์รายสินค้าอื่นๆ หรือ สินทรัพย์การลงทุนประเภทอื่นๆ มาที่อุตสาหกรรมรถยนต์อีกด้วย อย่างไรก็ตามสินค้าประเภทที่เป็น complementary กับรถยนต์ก็จะได้รับอานิสงค์จากอุปสงค์รถยนต์และการใช้รถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย และหากมองในแง่การลงทุนนโยบายนี้ก็มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตามนโยบายรถยนต์คันแรกไม่ได้มุ่งไปที่การส่งเสริมการลงทุนเชิงพาณิชย์ เพราะระดับการคืนภาษีรถยนต์พาณิชย์นั้นต่ำกว่ารถยนต์ส่วนบุคคลมากนัก (ร้อยละ 7 เทียบกับ ร้อยละ 25)

<sup>iv</sup> มาตรการนี้ต่างจากการคืนภาษีรายได้แบบที่ประเทศอเมริกาได้ทำไปเพราะเงินสนับสนุนที่ได้ใน wallet นั้นจะต้องนำไปใช้จ่าย โดยครัวเรือนนั้นไม่ได้มีตัวเลือกที่จะทำเงินสนับสนุนไปออมหรือใช้หนี้ ซึ่งเห็นได้ว่านโยบายนี้ออกแบบมาเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายโดยตรง

*ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์*