

## ตอบโจทย์การกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมไทยด้วยการใช้ Potential GDP

อภิยุทธ์ อำนาจกาญจนสิน  
สำนักวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

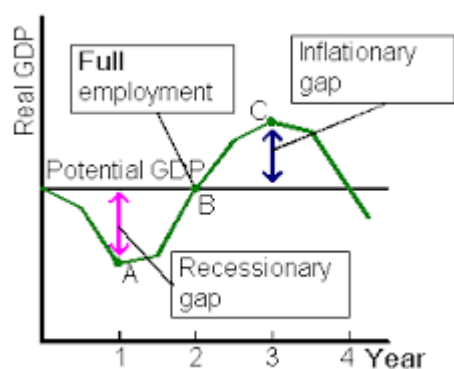
ปัจจุบันผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดมาตรฐานในการดำรงชีวิตได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรืออัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องชี้วัดการเจริญเติบโตหรือการเพิ่มขึ้นของมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชากรในประเทศต่างๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม การใช้อัตราการเจริญเติบโตของ GDP มาเป็นเครื่องชี้วัดมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนยังคงมีปัญหาหลายประการ เช่น อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ไม่ได้สะท้อนข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายรายได้ การคำนวณ GDP ไม่ได้นำมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายนอกระบบตลาดมาคำนวณ การคำนวณ GDP ไม่ได้นำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) มาคำนวณโดยละเอียด เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับเหมาช่วงงานอุตสาหกรรมไปทำที่บ้าน (industrial outworkers) เป็นต้น รวมถึง อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ไม่ได้สะท้อนระดับผลผลิตสูงสุดที่ประเทศสามารถผลิตได้ หากมีการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเต็มที่ ซึ่งการวัดระดับผลผลิตสูงสุดที่ประเทศสามารถผลิตได้เมื่อมีการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเต็มที่ สามารถวัดได้โดยการคำนวณหาผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential output หรือ Potential GDP)

**Potential GDP หมายถึงผลผลิตระดับศักยภาพ หรือ ศักยภาพการผลิตสูงสุดที่ประเทศสามารถผลิตได้ โดยมีการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตอย่างเต็มประสิทธิภาพ**

Potential GDP หมายถึงผลผลิตระดับศักยภาพ หรือ ศักยภาพการผลิตสูงสุดที่ประเทศสามารถผลิตได้ โดยมีการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตอย่างเต็มประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศควรพิจารณาด้วยว่าภาคการผลิตได้ใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตอย่างเต็มประสิทธิภาพแล้วหรือไม่ โดยในระยะสั้นเศรษฐกิจสามารถขยายตัวสูงกว่าและต่ำกว่าระดับศักยภาพได้ เนื่องจากอาจมีปัจจัยภายนอกเข้ามามีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจทั้งที่ควบคุมได้

และควบคุมไม่ได้ เช่น ปัญหาร้ายแรงส่งผลให้ภาคเกษตรไม่สามารถผลิตผลผลิตได้เต็มศักยภาพ หรือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าทำให้สามารถส่งออกได้ดีเป็นพิเศษ ซึ่งจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างระดับของผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง (GDP) กับระดับผลผลิตที่ระดับศักยภาพ (Potential GDP) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ผลต่างระหว่าง GDP และ Potential GDP เรียกว่า Output Gap

หากผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจสามารถทราบถึงผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP) และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม จะสามารถลด Output Gap และช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับที่เหมาะสม



ที่มา : <http://analystnotes.com>

การเกิด Output Gap จะก่อให้เกิดความไม่สมดุลของเศรษฐกิจขึ้น กล่าวคือ ระดับอุปสงค์โดยรวม ไม่เท่ากับระดับอุปทานที่เศรษฐกิจสามารถผลิตได้จากภายในประเทศ ซึ่งความไม่สมดุลนี้ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่างๆ ตามมา เช่น หากความต้องการโดยรวมภายในประเทศขยายตัวสูงกว่าความสามารถที่เศรษฐกิจจะผลิตสินค้าได้ (Excess-demand) เศรษฐกิจจะเกิด Output Gap ขึ้น ซึ่งส่งผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้น และเกิดภาวะที่เรียกว่าเงินเฟ้อขึ้น (Demand pulled inflation) หรือหากโครงสร้างของเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบเปิด (Open economy) ความต้องการส่วนเกินสามารถถูกทดแทนได้ด้วยการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดจะก่อให้เกิดภาวะการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ในทางตรงกันข้ามหากอุปสงค์ของประเทศขยายตัวต่ำกว่าระดับความสามารถการผลิตของประเทศ (Excess-supply) แม้ว่าจะไม่ส่งผลลบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจในด้านระดับราคาสินค้า และ

ดุลบัญชีเดินสะพัด แต่อัตราการขยายตัวเศรษฐกิจจะอยู่ในระดับต่ำและอาจเกิดปัญหาการว่างงานขึ้น ดังนั้น หากผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจสามารถทราบถึงผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP) และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม จะสามารถลด Output Gap และช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับที่เหมาะสม และมีเสถียรภาพเศรษฐกิจอยู่ในระดับสมดุล ซึ่งจัดได้ว่าเป็นนโยบายเพื่อการรักษาให้เศรษฐกิจโตอย่างพอดี ไม่เร่งให้เศรษฐกิจขยายตัวเกินตัวเกินกว่าระดับศักยภาพที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ยังจัดได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ตรงกับหลักของแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency economy) ได้เป็นอย่างดี

### การคำนวณหาระดับผลผลิตศักยภาพของประเทศมีหลากหลายวิธีในการคำนวณซึ่งแต่ละวิธีอาจให้ผลที่ไม่เหมือนกัน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในเรื่องของระดับผลผลิตศักยภาพซึ่งมีอยู่ในทุกประเทศในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืนในระยะยาว คือ การคำนวณหาระดับผลผลิตศักยภาพของประเทศที่มีหลากหลายวิธีในการคำนวณซึ่งแต่ละวิธีอาจให้ผลที่ไม่เหมือนกัน นักเศรษฐศาสตร์ได้มีการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้คำนวณหลายวิธี อย่างไรก็ตาม วิธีที่ได้รับการยอมรับและใช้กันแพร่หลายในการคำนวณหาระดับผลผลิตศักยภาพ (Potential GDP) มีอยู่ด้วยกัน 3 วิธี ได้แก่ 1) วิธี Growth Accounting 2) วิธีเชิงอนุกรมเวลา (Time series) และ 3) วิธี Structural VAR (SVAR)

วิธี Growth Accounting เป็นการวิเคราะห์สาเหตุของอัตราการขยายตัวของผลผลิตจากการใช้ปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นและจากประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากสมการการผลิตโดยรวมตามแนวคิดของ Robert Solow ซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบสมการการผลิตแบบ Cobb-Douglas production function และภายใต้สมมติฐานที่กำหนดให้ตลาดมีการแข่งขันสมบูรณ์ ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของผลผลิตกับการขยายตัวของปัจจัยการผลิตต่างๆ และเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ทั้งนี้ วิธี Growth Accounting เป็นการอธิบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากเศรษฐกิจด้านอุปทาน (Supply-side economy) เป็นหลัก โดยผลผลิตในระบบเศรษฐกิจที่ผลิตได้จะขึ้นอยู่กับ

---

กับปัจจัยการผลิตด้านทุน แรงงาน และเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต หากมีการสะสมทุนเพิ่มมากขึ้น มีกำลังแรงงานสูงขึ้น หรือมีเทคโนโลยีการผลิตที่ดีขึ้น ผลผลิตก็จะมีเพิ่มขึ้นตามมา

วิธีเชิงอนุกรมเวลา (Time series) มีหลายวิธี โดยวิธีที่แพร่หลาย ได้แก่ วิธี Hodrick-Prescott (HP) filter โดยแนวคิดพื้นฐานของวิธีการ HP filter เชื่อว่าข้อมูลเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมาจะอยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าระดับค่าเฉลี่ยแนวโน้มของเศรษฐกิจ (Economic trend) ซึ่งเชื่อว่าเป็นระดับของระดับศักยภาพการผลิตของประเทศ และคาดว่าในอนาคตระบบเศรษฐกิจก็ยังคงดำเนินไปในรูปแบบเดียวกับในอดีต ระดับศักยภาพการผลิตของประเทศในอนาคตจึงควรเป็นค่าเฉลี่ยแนวโน้มของข้อมูลในอดีต ทั้งนี้ วิธี HP filter ง่ายและรวดเร็วกว่าวิธีอื่น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องใช้สมมติฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ และใช้จำนวนข้อมูลที่น้อยกว่าวิธีอื่นในการหาผลผลิตระดับศักยภาพ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของวิธี HP filter ก็คือ เนื่องจาก วิธี HP filter ไม่จำเป็นต้องอิงกับสมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์ หรือความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ แต่ใช้เพียงข้อมูลผลผลิตของประเทศเพียงอย่างเดียวในการคำนวณหาแนวโน้ม (Trend) ดังนั้น ทำให้ไม่สามารถอธิบายถึงปัจจัยหรือสาเหตุที่ส่งผลต่อระดับศักยภาพการผลิตของประเทศได้ ขณะเดียวกัน ปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจก็ไม่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ภายใต้แบบจำลอง HP filter ได้

วิธี Structural VAR (SVAR) เป็นการพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคตามแนวคิดของ Olivier Jean Blanchard and Danny Quah ที่ให้แปลงวิธีการทางสถิติ Vector Autoregression (VAR) ไปสู่แบบจำลองเชิงโครงสร้าง (Structural Model) ซึ่งวิธี SVAR มีข้อดี คือ สามารถใช้ในการอธิบายวัฏจักรเศรษฐกิจได้ และเนื่องจากเป็นการจำลองโครงสร้างเศรษฐกิจจึงสามารถนำตัวแปรที่ส่งผลทางเศรษฐกิจต่างๆ เข้ามารวมในแบบจำลองได้ อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่ได้จากวิธี SVAR มีความอ่อนไหวต่อสมมติฐานที่ใช้ค่อนข้างสูง หากสมมติฐานทางโครงสร้างที่ใช้แตกต่างกัน จะส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณแตกต่างกันมาก

---

---

## Potential GDP สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการวางแผนและการออกแบบนโยบายอุตสาหกรรมที่ถูกต้องและสอดคล้องกับปัจจัยการผลิตในประเทศ

เมื่อพิจารณา Potential GDP ในฐานะของเครื่องมือในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมโดยทั่วไปในทางสากลตามคำนิยามของธนาคารโลกแล้ว “นโยบายอุตสาหกรรม” (Industrial Policy) หมายถึง ความพยายามของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มพูนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานมาจากการส่งเสริมให้เกิดผลิตภาพ คำนิยามนี้มีความเหมาะสมและมีประโยชน์ในแง่เป็นกรอบความคิดในประเด็นที่ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมจำเป็นต้องสร้างขึ้นพร้อมๆ กับการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตมากกว่าเพียงแค่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผลผลิตหรือเพียงเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ นโยบายอุตสาหกรรมโดยทั่วไปนั้นมีความจำเป็นในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา โดยตัวอย่างนโยบายอุตสาหกรรม อาทิ นโยบายในการยกระดับความสามารถในเชิงแข่งขัน (Capacity Building) นโยบายในการพัฒนาปัจจัยสนับสนุน (Enabling Factor) นโยบายในการขจัด/ผ่อนคลายข้อจำกัดต่างๆ (Relaxing Constraint) นโยบายในการยื่นหยัดอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ (Global Reach) และนโยบายในการใช้โอกาสในการพัฒนาสินค้าใหม่/กลุ่มอุตสาหกรรมสร้างโอกาสใหม่ (New Product)

สิ่งที่น่าสนใจก็คือนโยบายอุตสาหกรรมสามารถสร้างผลได้หลายประการ และขึ้นอยู่กับว่าเป็นนโยบายอุตสาหกรรมแบบใด ซึ่งโดยทั่วไปนโยบายอุตสาหกรรมมีเป้าหมายอันหลากหลายทั้งนโยบายระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป้าหมายที่สำคัญนั้นมักหมายถึง การจ้างงาน การเพิ่มผลผลิตและการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคให้มีความเสมอภาคยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การวางแผนและการออกแบบนโยบายอุตสาหกรรมที่ถูกต้องและสอดคล้องกับปัจจัยการผลิตในประเทศจึงมีความสำคัญยิ่งที่จะตอบโจทย์การกำหนดนโยบายที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ได้แก่ การมีแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยมีขีดความสามารถในการผลิตในระดับที่สูงขึ้น นำมาซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยอาศัยระบบการวิเคราะห์ศักยภาพการผลิต (Potential GDP)

---

### แหล่งที่มาของข้อมูล

Robert M.Solow “Growth Theory” Oxford University, 2000.

Hodrick,R., and E. Prescott, 1997, “Postwar US. Business Cycles: An Empirical Investigation,” Journal of Money, Credit, and Banking, Vol.29, pp.1-16.

Olivier Jean Blanchard and Danny Quah, “The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances,” American Economic Review, vol. 79, no. 4 (September 1989)

Industrial Policy as Government Efforts to Alter Industrial Structure to Promote Productivity Based Growth (World Bank, 1992)

<http://analystnotes.com/cfa-study-notes-equilibrium-gdp-and-prices.html>

[www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1335517388.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1335517388.pdf)

<http://library.dip.go.th/multim4/eb/EB%2062.2.pdf>

---