

รายงานตามติดเศรษฐกิจไทย

เส้นทางสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนของประเทศไทย:

บทบาทของการกำหนดราคาคาร์บอน

ธันวาคม 2566

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร





บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาของเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา

การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยชะลอตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจโลก โดยเศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ. 2566 เติบโตเพียงร้อยละ 1.5 เมื่อเทียบกับไตรมาสเดียวกันของปีก่อนหน้า ซึ่งต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้มาก (แผนภาพที่ ES 1) การส่งออกและการผลิตสินค้าหดตัวลงร้อยละ 3.1 และ 4.0 ตามลำดับ¹ ท่ามกลางอุปสงค์ภายนอกที่อ่อนแอ ขณะที่การขยายมาตรการช่วยเหลือการค้ารองชีพ การบริโภคภาคเอกชน และการท่องเที่ยวเป็นปัจจัยสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาคการค้าบริการทั่วโลกจะฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยในเดือนกันยายนอยู่ที่ร้อยละ 75 ของระดับก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนชะลอตัวและยังคงอยู่ต่ำกว่าระดับก่อนเกิดโรคระบาดอย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 36) ดังนั้น จากการที่เศรษฐกิจไทยพึ่งพาการท่องเที่ยวและการค้าสูง การฟื้นตัวจึงช้าและแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ (แผนภาพที่ ES 2)

ไตรมาสที่ 3 ปี พ.ศ. 2566 บัญชีเดินสะพัดกลับมาเกินดุลที่ร้อยละ 2.6 ของ GDP แต่ยังคงมีความเสี่ยงเนื่องจากการนำเข้าหัตถ์มากกว่าการส่งออก การเกินดุลการค้าสินค้าสะท้อนถึงปัจจัยเสี่ยงที่แฝงอยู่ เนื่องจากการนำเข้าสินค้าหัตถ์ร้อยละ 10.7 สอดคล้องกับภาคการผลิตและการส่งออกสินค้าที่หดตัว ดุลบัญชีการเงินมีการขาดดุลในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2566 ท่ามกลางการอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยน การไหลออกสุทธิของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการไหลออกสุทธิของการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (REER) อ่อนค่าลงร้อยละ 1.5 ซึ่งเป็นหนึ่งในการอ่อนค่าที่มากที่สุดของภูมิภาค โดยมีความเชื่อมโยงกับการแข็งค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ ความกังวลเกี่ยวกับตลาดภายในประเทศจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจครั้งใหม่และความเปราะบางของดุลบัญชีเดินสะพัด

อัตราเงินเฟ้อติดลบ แต่แรงกดดันด้านราคายังคงอยู่ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปติดลบเป็นครั้งแรกในรอบสองปีที่ร้อยละ -0.3 หลังจากที่ทรงตัวอยู่ในกรอบเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ร้อยละ 1-3 มาเป็นเวลา 3 เดือน สาเหตุหลักมาจากค่าไฟฟ้าและราคาอาหารที่ลดลง การอุดหนุนด้านพลังงานในวงกว้าง และการฟื้นตัวที่ช้า (แผนภาพที่ ES 3) โดยเป็นการติดลบที่เกิดขึ้นชั่วคราวและสาเหตุหลักมาจากมาตรการปรับลดอัตราค่าไฟฟ้าของรัฐบาล ทั้งนี้ ในไตรมาสที่ 2 และส่วนใหญ่ของไตรมาสที่ 3 ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำที่สุดในบรรดากลุ่มประเทศอาเซียน อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (ไม่รวมพลังงานและอาหารสด) ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยอยู่ที่ร้อยละ 0.7 ซึ่งแตะระดับเฉลี่ยก่อนเกิดการระบาด ในช่วงปี พ.ศ. 2559-2562 ที่ร้อยละ 0.7 อย่างไรก็ตาม การบริโภคภายในประเทศที่เข้มแข็งขึ้นและราคาผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างแข็งแกร่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 ผนวกกับหากมาตรการอุดหนุนการค้ารองชีพลดลงและราคาพลังงานทั่วโลกพุ่งสูงขึ้น อาจทำให้เกิดแรงกดดันต่อราคาผู้บริโภคมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ดำเนินนโยบายการเงินเพื่อให้อัตราดอกเบี้ยกลับสู่ระดับที่เหมาะสมกับภาวะปกติ เพื่อลดความเสี่ยงจากแรงกดดันด้านราคาแฝงอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมราคา และเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ แม้ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยระหว่างไทยและประเทศพัฒนาแล้วจะสร้างความท้าทายในการจัดการความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน การดำเนินนโยบายการเงิน ธปท. นั้นจะยังคงมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางราคาและสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจ นอกจากนี้ อัตราเงินเฟ้อที่ลดลงได้ส่งผลให้ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงลดลง

การขยายมาตรการด้านการคลังเพื่อตอบสนองต่อราคาพลังงานที่สูงขึ้นได้ช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและลดแรงกดดันด้านค่าครองชีพ แต่ทำให้การปรับภาวะการคลังให้เข้าสู่สมดุล (Fiscal consolidation) ต้องชะลอออกไปกว่าคาด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (ตุลาคม 2565 - กันยายน 2566) การขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลลดลงเหลือร้อยละ 3.2 ของ GDP เทียบ



กับร้อยละ 5.2 ในปีก่อนหน้านี้ เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีการใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวที่น้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของกลุ่มประเทศอาเซียน อย่างไรก็ตาม การปรับภาวะการคลังให้เข้าสู่สมดุลดำเนินไปได้ช้ากว่าที่คาด เนื่องจากมีรายจ่ายประจำอยู่ในระดับสูงและการขยายมาตรการอุดหนุนด้านพลังงาน ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ภาษีที่ฟื้นตัวช้า การใช้จ่ายในมาตรการอุดหนุนยังคงอยู่สูงกว่าระดับก่อนเกิดโรคระบาดอย่างมีนัยสำคัญ สาเหตุหลักมาจากการสนับสนุนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐอย่างต่อเนื่อง จากรายงานการประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย (พ.ศ. 2566) การอุดหนุนและการลดภาษีน้ำมันดีเซล น้ำมันเบนซิน และก๊าซหุงต้มอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่พบว่ามีค่าใช้จ่ายสูงและขาดประสิทธิภาพในการลดความยากจน ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือแบบมุ่งเป้าเฉพาะคนยากจนด้วยเงิน 1 บาท จะช่วยบรรเทาความยากจนได้มากเท่ากับการอุดหนุนแบบถ้วนหน้าด้วยเงิน 9 บาท ทั้งนี้ หนี้สาธารณะสูงขึ้นแตะระดับร้อยละ 62.1 ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จากร้อยละ 60.5 ในปีก่อนหน้านี้

ระบบการเงินยังคงมีเสถียรภาพท่ามกลางความสามารถในการทำกำไรที่เพิ่มขึ้น แม้ว่าความเสี่ยงจากหนี้ครัวเรือนยังคงอยู่ในระดับสูง เงินกองทุนและสภาพคล่องส่วนเพิ่มของธนาคารพาณิชย์ยังคงอยู่สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดมาก โดยความสามารถในการทำกำไรเพิ่มขึ้น และตัวชี้วัดคุณภาพสินทรัพย์ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ยังคงต่ำอยู่ที่ร้อยละ 2.8 และการตั้งสำรองก็มีเพียงพอ โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ NPL ที่ร้อยละ 175.6 ณ ไตรมาสที่ 2 ความสามารถในการทำกำไรยังอยู่ต่ำกว่าระดับก่อนเกิดโรคระบาด โดยมีผลตอบแทนจากสินทรัพย์อยู่ที่ร้อยละ 1.3 และผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นอยู่ที่ร้อยละ 9.4 แต่ยังคงปรับดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง หนี้ครัวเรือนยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (ร้อยละ 90.6 ของ GDP ณ ไตรมาสที่ 1 ปี พ.ศ. 2566) และสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน องค์ประกอบของหนี้ครัวเรือนในประเทศไทยเป็นประเด็นที่ต้องติดตามเนื่องจากมีส่วนของสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันสูงถึงร้อยละ 44 ของ GDP โดยอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นจะยิ่งจำกัดความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือน

ในปี 2565 คาดว่าความยากจนจะลดลงจากการฟื้นตัวของตลาดแรงงาน การบริโภคต่อครัวเรือนขยายตัวร้อยละ 8.1 ระหว่างปี พ.ศ. 2564 ถึง 2565 เนื่องจากอัตราการว่างงานลดลงและค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้น โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจบางโครงการ เช่น โครงการคนละครึ่ง และโครงการช่วยเหลือทางสังคม เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้ช่วยสนับสนุนครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ จากการที่ครัวเรือนมีรายได้และการบริโภคที่เพิ่มขึ้น คาดว่าอัตราความยากจนที่เส้น 6.85 ดอลลาร์สหรัฐฯ จะลดลงเหลือร้อยละ 11 ในปี พ.ศ. 2565 จากร้อยละ 12.2 ในปี พ.ศ. 2564 โดยผลกระทบของวิกฤตโควิด-19 ต่อความยากจนในประเทศไทยนั้นมีความรุนแรงน้อยกว่าใน ประเทศเพื่อนบ้านที่มีข้อมูลอยู่ เช่น อินโดนีเซีย ความยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.4 ในปี พ.ศ. 2562 เป็นร้อยละ 10.8 ในปี พ.ศ. 2564 จากนั้นลดลงเป็นร้อยละ 9.5 ในปี พ.ศ. 2565 ความยากจนในฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 16.7 ในปี พ.ศ. 2561 เป็นร้อยละ 18.1 ในปี พ.ศ. 2564 ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2566 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบพักหนี้เกษตรกร 3 ปี (ต้นทุนการคลัง 3 หมื่นล้านบาท) ซึ่งจะสนับสนุนการบริโภคของเกษตรกร แต่จะบดบังความเสี่ยงต่องบดุลของธนาคาร ชะลอการปรับโครงสร้างหนี้ และอาจกระตุ้นให้เกิดการสะสมหนี้มากขึ้น

แนวโน้มเศรษฐกิจและปัจจัยเสี่ยง

ในปีพ.ศ. 2567 คาดว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัว โดยได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการฟื้นตัวของการท่องเที่ยวและการส่งออกสินค้า รวมถึงการบริโภคภาคเอกชนที่แข็งแกร่ง เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.5 ในปีพ.ศ. 2566 เป็นร้อยละ 3.2 ในปี พ.ศ. 2567 (ตารางที่ ES 1) โดยมีการท่องเที่ยวและการบริโภคภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก การส่งออกสินค้าคาดว่าจะฟื้นตัวขึ้น

¹ อัตราการเติบโตเป็นการเปรียบเทียบปีต่อปี เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น



ท่ามกลางการค้าโลกที่ปรับตัวดีขึ้นแม้ว่าเศรษฐกิจจีนจะชะลอตัวก็ตาม (แผนภาพที่ ES 4) การท่องเที่ยวคาดว่าจะกลับสู่ระดับก่อนเกิดการระบาดในช่วงกลางปี พ.ศ. 2568 จากการชะลอตัวของจีน ทั้งนี้ การประมาณการกรณีฐานยังไม่รวมโครงการเติมเงินผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล 10,000 บาท ที่ยังอยู่ในช่วงของการวางแผน² แต่หากมีการดำเนินการจริง โครงการอาจช่วยเร่งการเติบโตในระยะสั้น ศักยภาพการเติบโตในช่วงปี พ.ศ. 2566 - 2573 คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 2.7 ซึ่งลดลงร้อยละ 0.5 เมื่อเทียบกับทศวรรษที่ผ่านมา³ เนื่องจากประชากรสูงวัยที่มากขึ้นและการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม การชะลอตัวนี้ยังพบเห็นได้ในกลุ่มประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เนื่องจากศักยภาพการเติบโตโดยเฉลี่ยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (EAP) คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 4.8 ในช่วงที่เหลือของทศวรรษนี้ ลดลงจากร้อยละ 6.2 จากต้นทศวรรษถึงปี พ.ศ. 2564⁴

ดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะแข็งแกร่งขึ้นในปี 2567 และสนับสนุนเสถียรภาพด้านต่างประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะเกินดุลเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 0.5 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2566 เป็นร้อยละ 2.4 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2567 โดยได้ปัจจัยสนับสนุนจากการค้าสินค้าและบริการตลอดจนใบเรียกเก็บเงินนำเข้าน้ำมันที่ลดลง คาดว่าจะส่งผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจากระดับปัจจุบันที่ร้อยละ 43 ของ GDP ซึ่งเท่ากับการนำเข้าประมาณ 10 เดือน

อัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะชะลอตัวลงสู่ระดับต่ำสุดในภูมิภาคที่ร้อยละ 1.1 ในปี พ.ศ. 2567 อันเนื่องมาจากการอุดหนุนด้านพลังงานอย่างต่อเนื่องและราคาพลังงานโลกที่ลดลง การลดลงนี้มีสาเหตุมาจากราคาพลังงานที่ลดลงและการขยายมาตรการการอุดหนุนด้านพลังงาน ขณะที่ราคาอาหารและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานคาดว่าจะเพิ่มขึ้น คาดว่าในปีพ.ศ. 2567 อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยและยังคงอยู่ในช่วงที่ยอมรับได้ โดยสาเหตุจะมาจาก การเพิ่มขึ้นของค่าแรงขั้นต่ำที่คาดการณ์ไว้และผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสู่ระดับศักยภาพ

หนี้สาธารณะคาดว่าจะขึ้นสู่จุดสูงสุดที่ร้อยละ 62.8 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จาก Fiscal consolidation ที่ล่าช้ากว่าคาด ขณะที่ การสร้างพื้นที่การคลังมีความจำเป็นในระยะกลางสำหรับภาระใช้จ่ายเพิ่มเติมที่มีความสำคัญ เนื่องจากความท้าทายที่เกิดจากสังคมสูงวัยและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากการขยายมาตรการลดค่าครองชีพของรัฐบาลใหม่และค่าใช้จ่ายทางภาษี คาดว่ารัฐบาลจะมีการขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.1 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 และต่อเนื่องไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 การลงทุนภาครัฐจะสะดุดจากความล่าช้าในการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 แม้คาดว่าหนี้สาธารณะจะยังคงอยู่ในระดับเสถียรภาพ (แผนภาพที่ ES 5) แต่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับแรงกดดันที่สูงขึ้นในการใช้จ่ายด้านสังคมและการลงทุนภาครัฐ ปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีช่องทางในการเพิ่มรายได้จากภาษีและรักษาเสถียรภาพทางการคลัง ในขณะที่เดียวกันก็ตอบสนองทั้งแรงกดดันด้านการใช้จ่ายและความต้องการด้านการลงทุน ([รายงานการประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย พ.ศ. 2566](#))

ความเสี่ยงทั้งขาขึ้นและขาลงต่อการเติบโต หากโครงการเติมเงินผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล 10,000 บาท (5 แสนล้านบาท หรือราวร้อยละ 2.7 ของ GDP) เปิดตัวในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2567 คาดว่าการเติบโตจะเพิ่มสูงกว่าการคาดการณ์พื้นฐานอีกร้อยละ 0.5-1.0 ในช่วงระยะเวลา 2 ปี และการขาดดุลทางการคลังอาจเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4 – 5 ของ GDP ไกล่ระดับเฉลี่ยในช่วงวิกฤตการแพร่ระบาด

² โครงการเติมเงินผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล 10,000 บาท กำลังเผชิญกับความท้าทายทางด้านกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 กำหนดว่าการกู้เงินของรัฐบาลที่ตราขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะนั้นจะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนและอย่างต่อเนืองเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ รัฐบาลอยู่ระหว่างเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา เมื่อมีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการแล้ว โครงการดังกล่าวจะรวมอยู่ในการประมาณการของธนาคารโลก

³ รายงาน Thailand Systematic Country Diagnostic 2567 (กำหนดเปิดตัวต้นปี พ.ศ. 2567)

⁴ รายงาน Global Economic Prospects ของธนาคารโลก ฉบับเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566



ของโควิด-19 ในปี พ.ศ. 2563 - 2565 นี้ สาธารณะอาจสูงถึงร้อยละ 65 - 66 ของ GDP ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ที่รุนแรงขึ้น และราคาน้ำมันที่สูงอาจทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งเนื่องจากประเทศไทยมีการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานสูง การก้าวไปสู่เส้นทางการเติบโตเศรษฐกิจแบบคาร์บอนต่ำจะสามารถช่วยสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน ลดการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และทำให้ประเทศไทยเป็นผู้นำระดับภูมิภาคในด้านการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืน โดยการกำหนดราคาคาร์บอน การยกเลิกมาตรการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงฟอสซิล ร่วมกับนโยบายเสริมอื่นๆ สามารถใช้เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ (แผนภาพที่ ES 6 คู่มือที่ 2 การกำหนดราคาคาร์บอน)

การกำหนดราคาคาร์บอน: แนวคิดที่สมควรแก่เวลา

ในปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยได้ปรับปรุง การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Contribution - NDC) เพื่อเพิ่มเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 30 (เมื่อเทียบกับค่าพื้นฐาน) ภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งเป็นการวางรากฐานที่แข็งแกร่งในการบรรลุการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2608 อย่างไรก็ตาม เป้าหมายดังกล่าวยังต่ำกว่าเป้าหมายที่ประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่กำหนด อาทิ กัมพูชา (ภายในปี พ.ศ. 2593) อินโดนีเซีย (พ.ศ. 2603) สปป. ลาว (พ.ศ. 2593) มาเลเซีย (พ.ศ. 2593) สิงคโปร์ (พ.ศ. 2593) และ เวียดนาม (พ.ศ. 2593) แผนพลังงานชาติสนับสนุนเป้าหมายเหล่านี้และกำหนดแนวทางในการลดการปล่อยคาร์บอนในภาคพลังงาน แผนสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ของประเทศไทย ได้แก่ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก และแผนอนุรักษ์พลังงาน แผนเหล่านี้กำหนดเป้าหมายเฉพาะสำหรับการผลิตพลังงานหมุนเวียน การใช้พลังงานหมุนเวียน และการลดความเข้มข้นของพลังงาน

การกำหนดราคาคาร์บอนเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายอันทะเยอทะยานในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผู้กำหนดนโยบายที่พิจารณาการกำหนดราคาคาร์บอนจะต้องพิจารณาทางเลือกระหว่างภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emissions Trading Systems – ETS) การออกแบบนโยบายเหล่านี้มีความซับซ้อนเนื่องจากต้องพิจารณาหลายประการ ได้แก่ ความครอบคลุมของภาคส่วนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระดับราคา ความสัมพันธ์กับเครื่องมือบรรเทาผลกระทบต่างๆ ความยาก-ง่ายในการบริหารจัดการ การใช้รายได้เพื่อจัดการกับประสิทธิภาพและวัตถุประสงค์ในการกระจาย ข้อกังวลด้านความสามารถในการแข่งขัน และความเสี่ยงทางการเมือง

ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายหลายประการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และได้เริ่มขั้นตอนแรกในการดำเนินการกำหนดราคาคาร์บอนอย่างครอบคลุม นโยบายด้านสภาพภูมิอากาศที่โดดเด่นในประเทศไทย ได้แก่ แผนระบบการขนส่งที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการคิดอัตราภาษีตามอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของยานพาหนะ และโครงการริเริ่มต่างๆ เช่น แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะ และความพร้อมด้านการอนุรักษ์ป่า REDD+ การบูรณาการนโยบายเหล่านี้เข้ากับแผนการพัฒนาที่มีอยู่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงาน แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการค้าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศหรือตลาดการกำหนดราคาคาร์บอน แต่การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDC) ของประเทศไทยก็เปิดกว้างต่อโลกดังกล่าว โดยแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในความร่วมมือระดับสากลในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แผนการกำหนดราคาคาร์บอนทั้งในประเทศและต่างประเทศของไทยสามารถพัฒนาขึ้นจากตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจในปัจจุบันที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558

การกำหนดราคาคาร์บอนสองรูปแบบหลัก ทั้งภาษีคาร์บอน และระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETSs) แต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ภาษีคาร์บอนนั้นดำเนินการได้ง่ายและไม่ต้องมีการพัฒนาเชิงสถาบันมากนัก อย่างไรก็ตาม



ETS มีความเป็นไปได้ทางการเมืองมากกว่าในบางประเทศ และประเทศไทยสามารถต่อยอดจาก ETS ภาคสมัครใจที่มีการดำเนินการอยู่แล้วได้ หรือนโยบายแบบผสมผสานก็อาจเป็นไปได้เช่นกัน ทางเลือกใดจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความครอบคลุมรายสาขาของนโยบายและศักยภาพในการใช้รายได้ที่สร้างขึ้น

การพิจารณาเลือกสาขาที่ครอบคลุมโดยการกำหนดราคาคาร์บอนเป็นสิ่งสำคัญ การกำหนดราคาคาร์บอนมีประสิทธิภาพในสาขาที่มีทางเลือกด้านเทคโนโลยีเพื่อรองรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และผู้ควบคุมและกำหนดกลไกตลาดตระหนักถึงต้นทุนที่กำหนดจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลตามราคาคาร์บอน ทั้งนี้การกำหนดราคาคาร์บอนจะไม่มีประสิทธิภาพต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากไม่มีทางเลือกด้านเทคโนโลยี การถูกกีดกันจากปัจจัยด้านกฎระเบียบหรือสถาบัน หรือผู้มีส่วนร่วมในตลาดไม่ทราบถึงข้อจำกัดเหล่านี้ ดังนั้น การกำหนดราคาคาร์บอนเข้ากับนโยบายอื่นๆ ที่กระตุ้นให้เกิดการนำเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมาใช้จึงมีบทบาทสำคัญ

ความเป็นไปได้และประสิทธิภาพของภาษีคาร์บอนและ ETS อาจลดลงตามผลของนโยบายมหภาคและนโยบายรายภาคการผลิตที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น หากมาตรการอุดหนุนราคาพลังงานฟอสซิล (เช่น น้ำมันดีเซลและก๊าซธรรมชาติ) ยังคงอยู่ จะทำให้เกิดความสับสนในการส่งสัญญาณด้านราคา และทำให้ประสิทธิภาพของการกำหนดราคาคาร์บอนลดลง ดังนั้น การยกเลิกเพดานราคาและการอุดหนุนราคาจะเป็นหนึ่งในมาตรการแรกเริ่มสำหรับการสร้างตลาดคาร์บอน

การใช้รายได้จากการกำหนดราคาคาร์บอนอย่างไร ถือเป็นคำถามที่สำคัญ โดยภาษีคาร์บอนสร้างรายได้ให้กับรัฐบาล ขณะที่ ETS ก็อาจสร้างรายได้ด้วย หากรัฐบาลมีการประมูลส่วนลดทางการค้าในขั้นต้น รายได้จากเครื่องมือเหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นทุนสำหรับนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศอื่นๆ ได้ หรืออาจใช้เพื่อชดเชยผลกระทบเชิงลบบางประการของการกำหนดราคาคาร์บอน (เช่น คริวเรือนประาะบางหรืออุตสาหกรรมที่เปิดกว้างทางการค้า) เพื่อนำไปลดภาษีประเภทอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายภาครัฐ หรือเพื่อลดระดับหนี้สาธารณะของประเทศ วิธีใช้รายได้มีความสำคัญต่อการพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการกำหนดราคาคาร์บอน

แบบจำลองของเราแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการกำหนดราคาคาร์บอนได้มากขึ้น เพื่อป้องกันการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เพิ่มขึ้น แต่จำเป็นต้องมีนโยบายเพิ่มเติมสำหรับเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่บรรลุได้ยาก ราคาคาร์บอนอาจจำกัดการเติบโตของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว ผลการประมาณการจากแบบจำลองชี้ให้เห็นว่าราคาคาร์บอนเล็กน้อยที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังปี พ.ศ. 2573 นั้น จะไม่เพียงพอสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากได้ ทั้งนี้ มาตรการเพิ่มเติม เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานของ EV หรือการฝึกอบรมการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์จึงจำเป็นเพื่อเร่งการนำเทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมาใช้

การรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้คงที่โดยใช้เครื่องมือกำหนดราคาคาร์บอน ไม่จำเป็นต้องมีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สูง แบบจำลองใช้รายได้จากการกำหนดราคาคาร์บอน เพื่อลดการจัดเก็บภาษีจากการจ้างงานและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแทนที่จะนำไปสนับสนุนมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ GDP อาจเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับกรณีฐาน การเร่งการเปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้พลังงานไฟฟ้าหมุนเวียนที่มีต้นทุนต่ำกว่าจะช่วยลดต้นทุนเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพลังงานแสงอาทิตย์มีราคาถูกกว่าเทคโนโลยีการผลิตพลังงานอื่น ๆ การเปลี่ยนไปใช้พลังงานหมุนเวียนจะช่วยเพิ่มการลงทุน ซึ่งเป็นกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น และในที่สุด การลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในประเทศอาจช่วยปรับดุลการค้าของประเทศไทย และช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไปได้



เครดิตการลดการปล่อยก๊าซในระดับโครงการอาจเป็นแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศที่สำคัญของประเทศไทยในอนาคต แม้ว่ารายงานฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่เครื่องมือการกำหนดราคาคาร์บอนในระดับมหภาคและสาขาต่าง ๆ แต่เครดิตการลดการปล่อยก๊าซ (ERC) ในระดับโครงการก็สามารถนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงประเทศไทยกับตลาดคาร์บอนระหว่างประเทศได้ ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในการจัดตั้งโครงการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องสูงนัก และเครดิตการลดการปล่อยก๊าซ (ERC) สามารถสร้างแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศที่สำคัญที่เอื้อต่อการลงทุนระดับโครงการในประเทศไทยรวมถึงการปลูกป่าด้วย ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่าในอนาคตจะนำเครดิตการลดการปล่อยก๊าซ (ERC) มาใช้ในประเทศไทยอย่างไร

ถึงเวลาอันสมควรแล้วที่จะต้องพิจารณาบทบาทของการกำหนดราคาคาร์บอน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รายงานฉบับนี้พบว่าประเทศไทยได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ยากที่สุดในการจัดทำเครื่องมือนโยบายการกำหนดราคาคาร์บอนที่ครอบคลุมแล้ว แต่ยังเผชิญกับความซับซ้อนบางประการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกำหนดราคาคาร์บอน โดยคำถามสำคัญยังคงต้องได้รับการพิจารณาว่า (1) ประเทศไทยควรมีการกำหนดราคาคาร์บอนในรูปแบบใด และ (2) สาขาเศรษฐกิจใดที่ควรรวมอยู่ในโครงการกำหนดราคาคาร์บอน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกำหนดราคาคาร์บอนอาจมีอยู่อย่างมาก เนื่องจาก การกำหนดราคาคาร์บอนมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต ลดความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางอากาศ ขณะเดียวกันก็ทำให้ประเทศไทยเป็นผู้นำระดับภูมิภาคในด้านการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืน

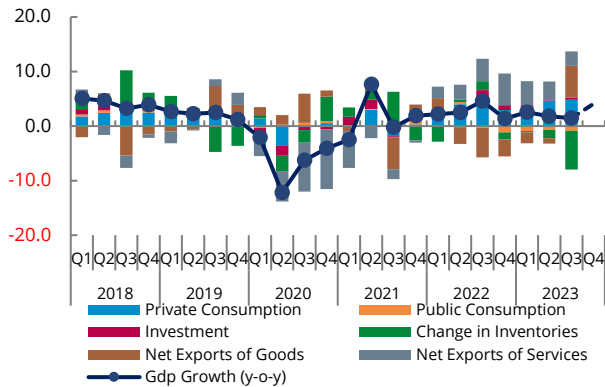
นโยบายมหภาคและนโยบายสาขาต่าง ๆ ที่มีอยู่อาจทำให้ความเป็นไปได้และประสิทธิผลของภาษีคาร์บอนและระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETSs) ลดลง ตัวอย่างเช่น หากยังคงมีการอุดหนุนราคาพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลในปัจจุบัน (เช่น ดีเซลและก๊าซหุงต้ม) จะทำให้การกำหนดราคาในตลาดมีความสับสน และลดประสิทธิภาพของการกำหนดราคาคาร์บอน ดังนั้น การยกเลิกการกำหนดเพดานราคาและการอุดหนุนราคาพลังงานในปัจจุบันจึงต้องเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดราคาคาร์บอนในสาขาเดียวกัน



การพัฒนาในระยะที่ผ่านมา และแนวโน้มเศรษฐกิจในระยะปานกลาง

แผนภาพที่ ES 1: การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยชะลอลงตัวลงจากการลดลงของสินค้าคงคลังสอดคล้องกับการผลิตและการส่งออกที่หดตัว...

(ร้อยละขององค์ประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเทียบกับปีก่อนหน้า)

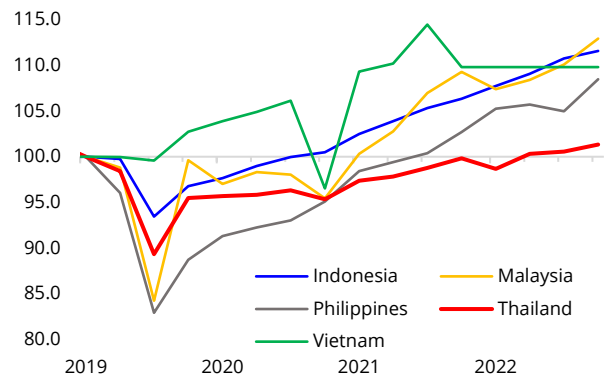


ที่มา: สศช.

หมายเหตุ: การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลังรวมความคาดเคลื่อนทางสถิติ, ไตรมาส 4 ปี 2566 เป็นการประมาณการ

แผนภาพที่ ES 2: ...ส่งผลให้ การฟื้นตัวของประเทศไทยยังห่างจากกลุ่มประเทศอาเซียนโดยมีช่องว่างเท่ากับร้อยละ 7.0-11.0 ของ GDP

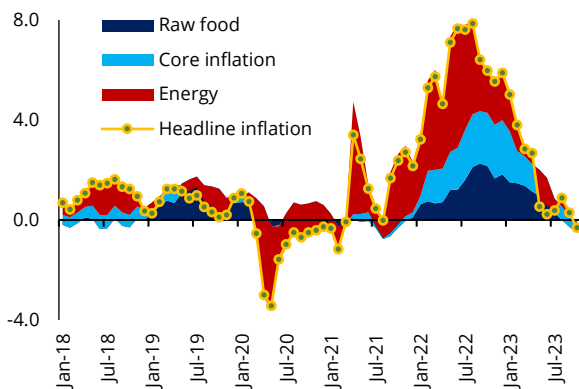
(ดัชนี GDP ปรับตามฤดูกาล ไตรมาสที่ 4 ปี 2019 = 100)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 3: อัตราเงินเฟ้อทั่วไปติดลบจากมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพและระดับราคาในตลาดโลกปรับลดลง

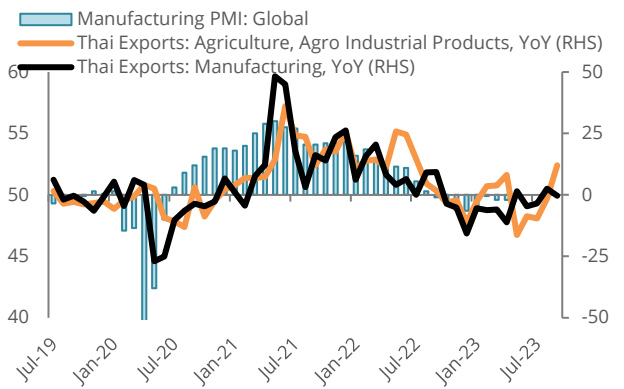
(องค์ประกอบของอัตราเงินเฟ้อทั่วไป, ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 4: ตัวชี้วัดชี้ไปที่การฟื้นตัวของ การส่งออกสินค้าอย่างต่อเนื่อง

(ซ้าย: diffusion index; ขวา: ร้อยละเทียบกับปีก่อนหน้า)

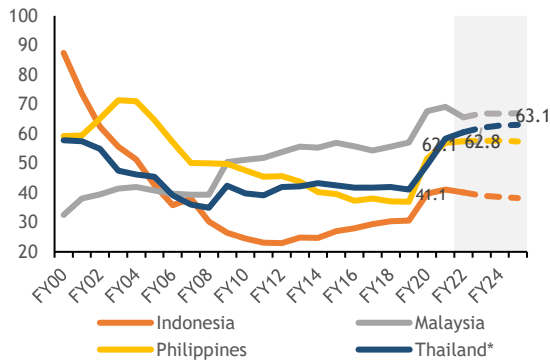


ที่มา: Haver Analytics; CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก



แผนภาพที่ ES 5: คาดว่าหนี้สาธารณะจะเพิ่มสูงขึ้นแต่ยังมีเสถียรภาพ

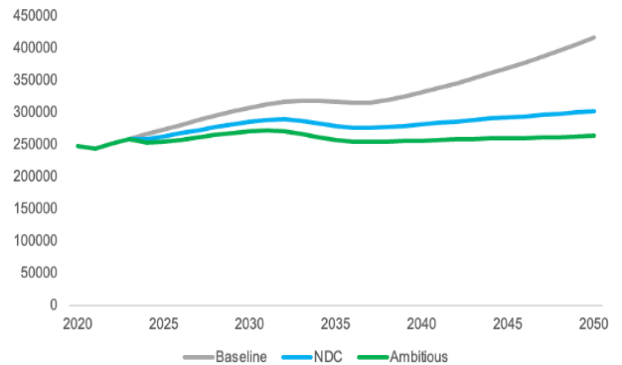
(ร้อยละของ GDP)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 6: ประเทศไทยสามารถใช้การกำหนดราคาคาร์บอนเพื่อมุ่งสู่เส้นทางคาร์บอนต่ำ

(การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (KtCO₂))



ที่มา: การประมาณการของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก


ตารางที่ ES 1: ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจมหภาค

	2020	2021	2022	2023f	2024f	2025f
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (ณ ราคาประจำปี)	-6.1	1.5	2.6	2.5	3.2	3.1
การบริโภคภาคเอกชน	-0.8	0.6	6.3	6.2	3.9	3.4
การบริโภคภาครัฐ	1.4	3.7	0.2	-4.5	2.5	2.7
การลงทุนรวม	-4.8	3.1	2.3	1.8	3.2	3.8
การส่งออกสินค้าและบริการ ¹	-19.7	11.1	6.8	2.2	5.8	4.1
การนำเข้าสินค้าและบริการ	-13.9	17.8	4.1	-1.5	4.8	2.5
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (ณ ราคาประจำปี)						
ภาคเกษตรกรรม	-2.9	2.6	0.5	2.7	2.1	2.2
ภาคอุตสาหกรรม	-5.1	6.0	-1.0	-1.6	1.2	1.3
ภาคบริการ	-5.6	-0.5	4.9	4.7	4.4	4.0
เงินเฟ้อ (ดัชนีราคาผู้บริโภค)	-0.8	1.2	6.1	1.4	1.1	1.5
ดุลบัญชีเดินสะพัด (ร้อยละ ต่อ GDP)	4.2	-2.1	-3.5	0.5	2.4	3.5
ดุลการค้า (ร้อยละ ต่อ GDP)	-4.7	-7.0	-4.5	-2.4	-3.1	-2.8
หนี้สาธารณะ (ร้อยละ ต่อ GDP)	50.2	57.8	59.7	62.1	62.8	63.1

หมายเหตุ: 1/ สัดส่วนการส่งออกสินค้าและบริการเท่ากับร้อยละ 69.4 ของ GDP ในปี 2565 สามารถอ่านรายละเอียดประมาณการเพิ่มเติมได้ในเล่มรายงาน

ที่มา: สศช.; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก



 World Bank Group, Siam Piwat Tower, 30th Floor, 989 Rama I Road, Pathumwan, Bangkok 10330

E-mail. thailand@worldbank.org | Tel. 02-686-8300

 www.worldbank.org/thailand |  <http://www.facebook.com/worldbankthailand>