Public Disclosure Authorized

WORLD BANK GROUP

รายงานตามติดเศรษฐกิจไทย

การรับมือกับภัยแล้งและอุทกภัย เพื่อการสร้างอนาคตที่ยั่งยืน

มิถุนายน 2566

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาของเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา

เศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 1 ของปี 2566 ฟื้นตัวขึ้นที่ร้อยละ 4.5 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากอุปสงค์ในประเทศและการท่องเที่ยว แต่ยังคงตามหลังประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากความท้าทายภายนอก การกลับมาเปิดประเทศและมาตรการของรัฐบาลเพื่อบรรเทาแรงกดดันด้านค่าครองชีพช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าประเทศในเดือนเมษายนอยู่ที่ร้อยละ 70 ของระดับก่อนการระบาดของโรคโควิด-19 หลังจากจีนเปิดประเทศ ซึ่งเป็นระดับที่แซงหน้าอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ แต่ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก ทั้งนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจไทยพึ่งพาการท่องเที่ยวและการค้าสูง การฟื้นตัวจึงเพิ่งจะกลับสู่ระดับก่อนการระบาดในไตรมาสที่ 1 ของปี 2566 (แผนภาพที่ ES 1) และช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน ซึ่งส่วนใหญ่ฟื้นตัวกลับไปสู่ระดับก่อนการระบาดตั้งแต่ช่วงปลายปี 2564 แล้ว นอกจากนี้ประเทศไทยประสบปัญหาการชะลอตัวอย่างรวดเร็วของการส่งออกสินค้า ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2565 เช่นเดียวกับประเทศในกลุ่มอาเซียน อันเป็นผลจากอุปสงค์โลกที่ชะลอตัว (แผนภาพที่ ES 2)

บัญชีเดินสะพัดกลับมาเกินดุลตามการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยวและราคาน้ำมันที่ลดลง ดุลบัญชีเดินสะพัดในไตรมาสที่ 1 ของปี 2566 เกินดุลที่ร้อยละ 3.0 ของ GDP ซึ่งสูงสุดในรอบกว่าสองปี หลังจากกลับมาเป็นบวกในไตรมาสก่อนหน้า โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการเกินดุลทั้งสินค้าและการค้า บัญชีการเงินในไตรมาสที่ 4 ปี 2565 กลับมาเป็นบวกเป็นครั้งแรกในรอบ 3 ไตรมาส เนื่องจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและการลงทุนในหลักทรัพย์กลับมาเป็นบวก การไหลเข้าของหลักทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นมีปัจจัยสนับสนุนจากความเชื่อมั่นที่สูงขึ้นตามแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังการกลับมาเปิดประเทศของจีน อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงแข็งค่าขึ้นร้อยละ 4.1 ในไตรมาสสุดท้ายของปี 2565 จากบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลและความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่ดีขึ้นตามแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่อ่อนค่าลงเล็กน้อยในไตรมาสที่ 1 ของปี 2566 ท่ามกลางความกังวลเกี่ยวกับการใช้นโยบายการเงินแบบตึงตัวของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (Fed) ทั้งนี้ ทุนสำรองระหว่างประเทศยังคงมีจำนวนมากพอที่ร้อยละ 47 ของ GDP ซึ่งสูงที่สุดในกลุ่มเศรษฐกิจกำลังพัฒนาในเอเชีย โดยคิดเป็นมูลค่าการนำเข้าจำนวน 10 เดือน

อัตราเงินเฟ้อได้พุ่งสู่ระดับสูงสุดและกลับเข้าสู่ช่วงเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ก็ยังคงมีแรงกดดันด้านราคา อัตราเงินเฟ้อทั่วไปชะลอตัวลงเป็นร้อยละ 2.7 ในเดือนเมษายน ทรงตัวอยู่ในกรอบเป้าหมายที่ร้อยละ 1-3 ติดต่อกันเป็นเดือนที่ 3 โดยอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและอาหารสดก็ลดลงด้วย (แผนภาพที่ ES 3) รัฐบาลยังคงกำหนดเพดานราคาพลังงานอื่น ๆ ได้แก่ ไฟฟ้าและก๊าซหุงต้ม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ช่วยลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานลดลงถึงร้อยละ 1.8 แต่ยังคงสูงกว่าค่าเฉลี่ยก่อนการระบาดที่ร้อยละ 0.7 ในช่วงปี 2559-2562 แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อคาดการณ์จากตลาดการเงินที่ใช้วิธีคาดการณ์ไปข้างหน้า (Market-based forward-looking measures of inflation expectations) ยังคงยึดเหนี่ยวอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.4 แต่การติดตามการส่งต่อของราคาจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องยังเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อพิจารณาว่าเงินเฟ้อพื้นฐานจะยังคงอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงรักษาแนวทางการปรับนโยบาย

การเงินให้เป็นปกติอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อควบคุมอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานที่ยังคงอยู่ในระดับสูง ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจด้วย

มาตรการทางการคลังเพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานที่สูงขึ้นมีส่วนช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ แต่ส่งผลให้การปรับภาวะการคลังให้เข้าสู่สมดุล (Fiscal consolidation) ทำได้ช้า ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่ยาวนานอาจชะลอการลงทุนภาครัฐ การขาดดุลการคลังลดลงในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2566 (ตุลาคม 2565 - มีนาคม 2566) เป็นร้อยละ 6.7 ของ GDP จากร้อยละ 9.6 ในช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว การขาดดุลที่ลดลงสะท้อนให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายภาครัฐที่ลดลงเหลือร้อยละ 22.8 ของ GDP ซึ่งลดลงจากร้อยละ 25.8 ในปีที่แล้ว เนื่องจากความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อบรรเทาผลกระทบจากโรคโควิด-19 ลดลง อย่างไรก็ตาม มาตรการสนับสนุนค่าครองชีพอย่างต่อเนื่องผ่านสวัสดิการทางสังคม เงินอุดหนุน และการควบคุมราคา เป็นปัจจัยที่จำกัดการปรับภาวะการคลังให้เข้าสู่สมดุล และทำให้ระดับการขาดดุลการคลังยังคงสูงกว่าระดับก่อนการระบาดในปี 2562 ด้านการจัดเก็บรายได้ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำที่ร้อยละ 15.8 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันแม้เศรษฐกิจจะฟื้นตัว หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61.2 ของ GDP ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2566 ซึ่งสูงกว่าช่วงก่อนการระบาด 20 จุดร้อยละ แต่ยังอยู่ในระดับที่มีความยั่งยืน การควบคุมราคาพลังงานและการขนส่งสาธารณะอย่างต่อเนื่องช่วยลดแรงกดดันด้านค่าครองชีพ แต่การควบคุมราคาดังกล่าวมักจะเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายรายได้ ส่งผลกระทบแบบถดถอยในการกระจายรายได้ อาจเป็นการลดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และบิดเบือนกระบวนการของเงินเฟ้อ ซึ่งจะทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ระบบการเงินโดยรวมยังคงมีเสถียรภาพ แม้ว่าจะมีความเสี่ยงจากหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูง เงินกองทุนและสภาพคล่องส่วนเพิ่มของธนาคารพาณิชย์ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยความสามารถในการทำกำไรเพิ่มขึ้น ตัวชี้วัดคุณภาพสินทรัพย์ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ลดลงเหลือร้อยละ 2.8 ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2565 ใกล้เคียงกับประเทศอื่นในภูมิภาค และสะท้อนถึงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องของธนาคารที่มีต่อผู้กู้ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้และการจัดการสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม การผ่อนปรนมาตรฐานการจัดชั้นสินเชื่ออย่างต่อเนื่องเพื่อ ช่วยเหลือผู้กู้อาจทำให้ไม่เห็นมูลค่าที่แท้จริงของงบดุลและนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของ NPL สินเชื่อที่มีการกล่าวถึงเป็นพิเศษอยู่ที่ร้อยละ 6.1 ของสินเชื่อทั้งหมด แม้ว่าจะต่ำกว่าจุดสูงสุดที่ร้อยละ 7.7 ในช่วงที่เกิดการระบาด แต่ยังคงสูงกว่าระดับก่อนการระบาดที่ร้อยละ 2.8 ในเดือนธันวาคม 2562 อย่างมีนัยสำคัญ หนี้ครัวเรือนที่สูงถึงร้อยละ 85.7 ของ GDP ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2565 สูงกว่าประเทศเศรษฐกิจหลักในอาเซียนและใกล้เคียงกับประเทศเศรษฐกิจหลัก ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของหนี้ครัวเรือนในประเทศไทยเป็นพิเศษ เนื่องจากมีสินเชื่อที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจำนวนมาก

ภาวะตลาดแรงงานปรับตัวดีขึ้นตามการฟื้นตัวของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การค้า และการบริการ การจ้างงานในภาคการค้าและการบริการยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามภาคการท่องเที่ยวที่ฟื้นตัวอย่างแข็งแกร่ง การจ้างงานในภาคการผลิตค่อนข้างคงที่ แม้ว่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะลดลงติดต่อกัน 2 ไตรมาส อัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ 1.1 ลดลงจากร้อยละ 1.5 ในไตรมาสเดียวกันของปีที่แล้ว และเกือบจะกลับสู่ระดับก่อนการระบาดที่ร้อยละ 1.0 ในไตรมาสที่ 1 ของปี 2563 อัตราการทำงานต่ำระดับอยู่ที่ร้อยละ 8.4 ของกำลังแรงงานในไตรมาสที่ 1 ของปี 2566 ซึ่งลดลงต่ำกว่าระดับ

ก่อนการระบาดที่ร้อยละ 9.5 ในไตรมาสที่ 1 ของปี 2563 ทั้งนี้ ความยากจนคาดว่าจะลดลงในปี 2565 ตามการฟื้นตัวของตลาดแรงงาน

แนวโน้มเศรษฐกิจและปัจจัยเสี่ยง

แนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยจะแข็งแกร่งขึ้นในปี 2566 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการท่องเที่ยวที่ฟื้นตัว ก่อนที่จะชะลอตัวลงตามแรงต้านของเศรษฐกิจโลก ธนาคารโลกคาดว่าเศรษฐกิจจะเร่งตัวขึ้นจากร้อยละ 2.6 ในปี 2565 เป็นร้อยละ 3.9 ในปี 2566 (ตารางที่ ES 1) ซึ่งสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ในเดือนเมษายน 2566 0.3 จุดร้อยละ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการท่องเที่ยวที่ฟื้นตัว รวมถึงอุปสงค์ภายจากจีนที่แข็งแกร่งกว่าที่คาดไว้ในประมาณการเดิม อย่างไรก็ดี การส่งออกสินค้าคาดว่าจะหดตัวตามการชะลอลงของอุปสงค์ในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจพัฒนาแล้ว ด้านการบริโภคภาคเอกชนแม้จะมีแนวโน้มชะลอลงบ้างหลังจากที่ฟื้นตัวขึ้นจากการเปิดเมืองไปในปีก่อน แต่จะยังขยายตัวได้แข็งแกร่งตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจที่ได้รับแรงสนับสนุนจากตลาดแรงงานที่ปรับตัวดีขึ้นและอุปสงค์ด้านการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอย่างมากจากประเทศจีน การลงทุนภาครัฐจะชะลอตัวจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเป็นระยะเวลานาน เศรษฐกิจในปี 2567 และ 2568 คาดว่าจะขยายตัวที่ร้อยละ 3.6 และ 3.4 ตามลำดับ โดยการท่องเที่ยวและการบริโภคภาคเอกชนยังคงเป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลัก เนื่องจากอุปสงค์ภายนอกที่ลดลง อัตราการเติบโตที่ระดับศักยภาพในระยะยาวคาดว่าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3.0 ช้ากว่าเดิมที่เคยประเมินไว้ที่ร้อยละ 3.6 ในช่วงปี 2553 ถึง 2562

ดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะกลับมาเกินดุลในปี 2566 ที่ร้อยละ 2.5 ของ GDP จากการค้าทั้งสินค้าและบริการ หลังจากที่ขาดดุลตลอดช่วง 2 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าแนวโน้มการส่งออกสินค้าจะยังคงชะลอตัว แต่มูลค่าการนำเข้าที่ลดลงตามราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เริ่มผ่อนคลายลงจะส่งผลให้การเกินดุลการค้าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยวและค่าขนส่งที่เริ่มกลับมาเป็นปกติจะเป็นปัจจัยสนับสนุนการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด

อัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะอยู่ในระดับปานกลางถึงร้อยละ 2.0 ในปี 2566 ซึ่งต่ำกว่าประเทศตลาดเกิดใหม่ส่วนใหญ่ ท่ามกลางราคาพลังงานโลกที่เริ่มผ่อนคลาย การตรึงราคา และการเติบโตที่ต่ำกว่าระดับศักยภาพ การชะลอตัวของอัตราเงินเฟ้อจากร้อยละ 6.1 ในปีก่อนหน้า (ปี 2565) สะท้อนให้เห็นถึงเงินเฟ้อด้านราคาพลังงานที่ลดลง ซึ่งคาดว่าจะลดลงจากร้อยละ 25 ในปี 2565 เหลือเพียงร้อยละ 1.9 รวมทั้งการเติบโตของเศรษฐกิจที่จะยังต่ำกว่าระดับศักยภาพไปจนถึงปี 2568 ด้านราคาน้ำมันดิบเบรนท์คาดว่าจะเฉลี่ยอยู่ที่ 84 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรลในปี 2566 ท่ามกลางอุปสงค์โลกที่ชะลอตัวลง ด้านการตรึงราคาพลังงานในประเทศซึ่งรวมถึงไฟฟ้าและก๊าซหุงต้มจะยังคงอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงไตรมาสที่ 3 ของปี 2566 และจะช่วยลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อในช่วงที่เหลือของปี อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานจะยังคงสูงกว่าค่าเฉลี่ยก่อนการระบาด โดยแม้ว่าการควบคุมราคาพลังงานและการขนส่งสาธารณะอย่างต่อเนื่องช่วยลดแรงกดดันด้านค่าครองชีพ แต่การควบคุมราคาดังกล่าวมักจะเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายรายได้ ส่งผลกระทบแบบถดถอยในการกระจายรายได้ อาจเป็นการลดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และบิดเบือนกระบวนการของเงินเฟ้อ ซึ่งจะทำให้การดำเนินนโยบายการเงินมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

หนี้สาธารณะในระยะปานกลางคาดว่าจะขึ้นไปสูงสุดที่ระดับสูงกว่าร้อยละ 60 เล็กน้อย หนี้สาธารณะในระยะปานกลางคาดว่าอยู่ในระดับที่มีความยั่งยืน เนื่องจากการขาดดุลการคลังที่ลดลงและ GDP ที่ฟื้นตัว ซึ่งจะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ค่อย ๆ ลดลง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในสกุลเงินท้องถิ่น จึงได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนไม่มากนัก

แม้ว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวเมื่อเร็ว ๆ นี้ แต่ระดับผลผลิตยังไม่น่าจะกลับไปสู่ระดับก่อนการระบาด และคาดว่าจะยังคงต่ำกว่าระดับศักยภาพในปี 2566 ไปจนถึงปี 2568 การกลับสู่เส้นทางดังกล่าวอาจช้าลงไปอีกจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่ยากลำบากและราคาพลังงานที่อาจกลับมาสูงขึ้น ความล่าช้าในการจัดตั้งรัฐบาลอาจทำให้การลงทุนภาครัฐหยุดชะงัก ความท้าทายเชิงโครงสร้าง เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระดับการสะสมทุนที่ต่ำ ความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกที่ลดลง และหนี้ครัวเรือนที่สูง อาจเป็นปัจจัยจำกัดการเติบโตที่ระดับศักยภาพ (แผนภาพที่ ES 5) ภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยกะลังเผชิญกับความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความหนาแน่นของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวชายฝั่ง (ดูบทที่ 2 เรื่อง *การรับมือกับปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง*) ทั้งนี้ ประเทศไทยแตกต่างจากประเทศตลาดเกิดใหม่อื่น ๆ ในด้านพื้นที่ทางการคลังที่ยังคงมีเหลือเพื่อใช้ตอบสนองความต้องการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในกรณีที่มีการดำเนินการปฏิรูปรายจ่ายและรายได้ (แผนภาพที่ ES 6) (ดูรายงานธนาคารโลก *Thailand Public Revenue and Spending Assessment 2023*)

การรับมือกับปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งของประเทศไทย

ประเทศไทยและหลายประเทศในอาเซียนมีความเสี่ยงสูงต่อปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยมีความเสี่ยงด้านอุทกภัยอยู่ในอันดับที่ 9 ของโลก รองจากเวียดนาม เมียนมาร์ และกัมพูชาสะท้อนจากดัชนีการบริหารความเสี่ยง (INFORM Index) เหตุการณ์อุทกภัยในปี 2554 ทำให้มีผู้เสียชีวิต 680 ราย ส่งผลกระทบต่อประชากรเกือบ 13 ล้านคน และสร้างความเสียหายและความสูญเสียต่อเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่าประมาณ 1.43 ล้านล้านบาท (46.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) หรือคิดเป็นร้อยละ 12.6 ของ GDP สำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNDRR) (2563) ประเมินความสูญเสียจากอุทกภัยเฉลี่ยต่อปีคิดเป็นมูลค่า 2.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยในปัจจุบันกรุงเทพฯ และพื้นที่อุตสาหกรรมส่งออกโดยรอบยังคงมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับอุทกภัยแม้ว่าจะมีการดำเนินมาตรการควบคุมแล้ว นอกจากนี้ ประเทศไทยยังประสบกับปัญหาภัยแล้งเนื่องจากการขาดแคลนปริมาณน้ำฝน การลดลงของปริมาณน้ำในแม่น้ำผิวดินและใต้ผิวดิน รวมทั้งการจัดการที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ (แผนภาพที่ ES 4) ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรงทั่วประเทศ ในปี 2522 2537 และ 2542 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีอัตราความยากจนสูงที่สุด เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยแล้งมากที่สุด

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเพิ่มความถี่และความรุนแรงของปัญหาอุกทกภัยในทศวรรษต่อไป รูปแบบของสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เพิ่มผลกระทบของปัญหาอุทกภัย แม้ว่าแบบจำลองจะยังมีความไม่แน่นอน แต่การคาดการณ์ในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยจะมีการเพิ่มขึ้นของปริมาณ

น้ำฝนต่อปี นอกจากนี้ ปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มขึ้นคาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนได้สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนไหวต่อปัญหาอุทกภัย และค่าความผิดปกติของฝนในปี 2560 สูงเกินกว่าในปี 2554 แล้ว โดยประเมินว่าในกรณีที่ไม่มีมาตรการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัยในรอบ 50 ปี เช่นเดียวกับกรณีของปี 2554 อาจรุนแรงขึ้นเป็นสองเท่า

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเพิ่มความรุนแรงและความถี่ของปัญหาภัยแล้งในอนาคต ค่าเฉลี่ยจากการคาดการณ์สภาพภูมิอากาศในอนาคตแสดงให้เห็นว่า อุณหภูมิเฉลี่ยรายวันของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้น 1.8 องศาเซลเซียส ภายในปี 2593 แม้ว่าปริมาณน้ำฝนทั้งหมดคาดว่าจะเพิ่มขึ้น แต่จำนวนวันที่จะเกิดปัญหาภัยแล้งในช่วงนอกฤดูฝนเพิ่มขึ้นเช่นกัน ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มความถี่และความรุนแรงของภัยแล้งในอนาคต ประเทศไทยมีความอ่อนไหวต่อปัญหาภัยแล้งอันเป็นผลมาจากปรากฏการณ์เอลนีโญ และความถี่ของ 'ปัญหาภัยแล้งทางอุตุนิยมวิทยาที่รุนแรง' จะเพิ่มขึ้นอย่างมากหลังจากปี 2593 ในฉากทัศน์ที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสูง นอกจากนี้ อุณหภูมิเฉลี่ยที่สูงขึ้น ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น และการรุกล้ำของน้ำเค็ม (Saline incursion) จะยิ่งทำให้ผลกระทบมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายด้านอุทกภัยและภัยแล้งเป็นจำนวนมากและจะเพิ่มสูงขึ้นอีกในอนาคต ปัญหาอุทกภัยส่งผลให้รัฐบาลไทยสูญเสียรายได้ประมาณร้อยละ 3.7 ของรายได้ภาษีในปี 2554 และร้อยละ 2.6 ของรายได้รวมในปี 2555 ภาครัฐสูญเสียทรัพย์สิน จำนวน 141,000 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมทรัพย์สินประมาณ 388,000 ล้านบาท (ร้อยละ 3.4 ของ GDP) ในปี 2562 มีรายงานว่า รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณ จำนวน 25,000 ล้านบาท (ร้อยละ 0.15 ของ GDP) ให้แก่เกษตรกรเพื่อชดเชยความเสียหายต่อพืชผลทางการเกษตรที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยแล้งและอุทกภัย นอกจากนี้ยังมีการประกาศมาตรการเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ โดยมีค่าใช้จ่ายจำนวน 60,000 ล้านบาท (ร้อยละ 0.36 ของ GDP) และเมื่อเวลาผ่านไป คาดว่าค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการชดเชย (ส่วนใหญ่ให้กับเกษตรกร) จะยิ่งเพิ่มขึ้น

ต้นทุนด้านเศรษฐกิจมหภาคจากปัญหาอุทกภัยจะเพิ่มขึ้น อุทกภัยในรอบ 50 ปี (เช่น กรณีอุกภัยในปี 2554) ในปี 2573 จะส่งผลต่อความสูญเสียด้านการผลิตมากกว่าร้อยละ 10 ของ GDP เมื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้ความรุนแรงและความถี่ของปัญหาอุทกภัยเพิ่มขึ้น ต้นทุนทางเศรษฐกิจก็จะเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน หากปัญหาอุทกภัยเกิดขึ้นในวงกว้าง ธุรกิจจำนวนมากจะต้องลดการผลิตลงในช่วงที่เกิดปัญหาอุทกภัยและช่วงของการฟื้นฟู ธุรกิจที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาอุทกภัยอาจถูกบีบให้ลดการผลิตลงเนื่องจากปัญหาของห่วงโซ่อุปทาน การสูญเสียรายได้ยังอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจด้านอุปสงค์อีกด้วย โดยรวมแล้ว ผลกระทบจากอุทกภัยในรอบ 50 ปี อาจทำให้เกิดความสูญเสียร้อยละ 10 ของการผลิต แต่หากไม่มีการปรับห่วงโซ่อุปทานเพื่อรองรับกับสถานการณ์ดังกล่าว ความสูญเสียด้านการผลิตอาจกลายเป็นร้อยละ 15 ดังนั้น การรักษาความยืดหยุ่นของห่วงโซ่อุปทานจะช่วยให้ธุรกิจสามารถชดเชยผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยที่รุนแรงขึ้นได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยจะยังคงอยู่ หากไม่มีมาตรการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากรัฐบาล

ความคืบหน้าในการรับมือกับปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ความท้าทายบางประการยังคงอยู่ ตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ

อุทกภัยและภัยแล้งก็เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ สทนช. ได้สนับสนุนการวางแผนมาตรการบรรเทาปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีคำแนะนำอีกหลายประการจากการประเมินความต้องการหลังเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยในปี 2554 ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข กระบวนการปฏิรูปเชิงสถาบันและกฎหมายที่เริ่มต้นในปี 2560 เนื่องจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (2561) ยังมีผลใช้บังคับไม่สมบูรณ์ และภูมิทัศน์เชิงสถาบันยังคงมีความแยกส่วน เพราะแต่ละหน่วยงานต้องการปกป้องอำนาจหน้าที่ในส่วนที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ มักจะเผชิญกับความท้าทายด้านการจัดหาเงินทุนและพนักงาน ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ การให้บริการ ตลอดจนการดำเนินการที่เหมาะสมและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่มีอายุมาก

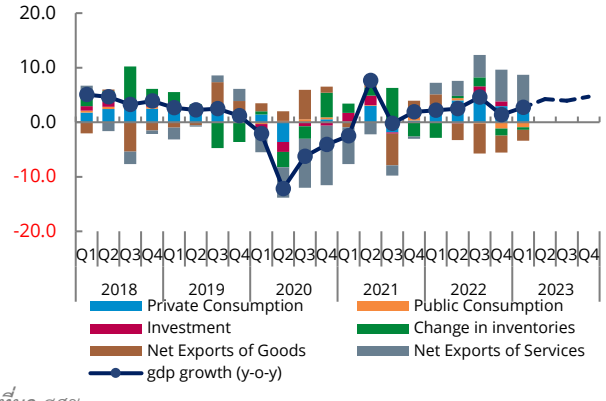
การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ที่มีความชัดเจนมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อให้เกิดการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของมาตรการป้องกันปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งอย่างเหมาะสม เครื่องมือดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับจังหวัดที่มีความเสี่ยงต่อปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง รวมถึงกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญในแง่จำนวนประชากรและเศรษฐกิจ มาตรการในการบริหารจัดการควรครอบคลุมทั้งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและมาตรการที่มีความนุ่มนวล เช่น ระบบการเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ และระบบการปรับตัวในระดับชุมชน

กรอบการทำงานที่ครอบคลุมและมีการบูรณาการเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเด็นสำคัญ 4 ประการใน *An EPIC Response: Innovative Governance for Flood and Drought Risk Management* (Browder et al., 2020) ได้แก่ i) สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ii) การจัดลำดับความสำคัญของแผนลดความเสี่ยง iii) การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำ และ iv) การควบคุมการใช้ที่ดินและน้ำ ความก้าวหน้าล่าสุดในการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้น้ำ ส่งเสริมเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน และแนวทางการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงต่อปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง

การพัฒนาในระยะที่ผ่านมา และแนวโน้มเศรษฐกิจในระยะปานกลาง

แผนภาพที่ ES 1: การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยมีปัจจัยสนับสนุนจากการบริโภคภาคเอกชนและภาคการท่องเที่ยว ในขณะที่...

(ร้อยละขององค์ประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: สศช.

หมายเหตุ: การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลังรวมความคาดเคลื่อนทางสถิติ

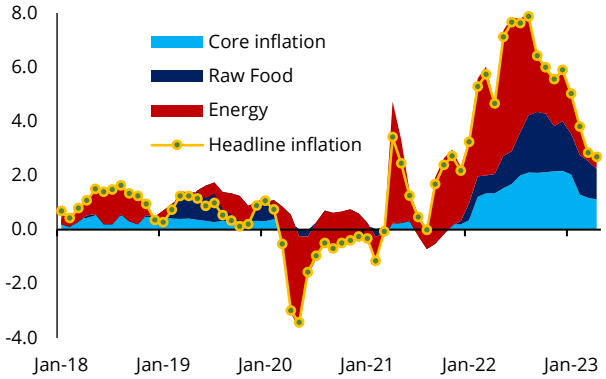
แผนภาพที่ ES 2: ...อุปสงค์ทั่วโลกที่ชะลอตัวลงส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้า

(ซ้าย: ดัชนีการกระจาย; ขวา: ร้อยละเทียบกับปีก่อนหน้า)

ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 3: อัตราเงินเฟ้อทั่วไปลดลงหลังจากผ่านจุดสูงสุดในเดือนสิงหาคมปีที่แล้ว แต่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานยังคงทรงตัว

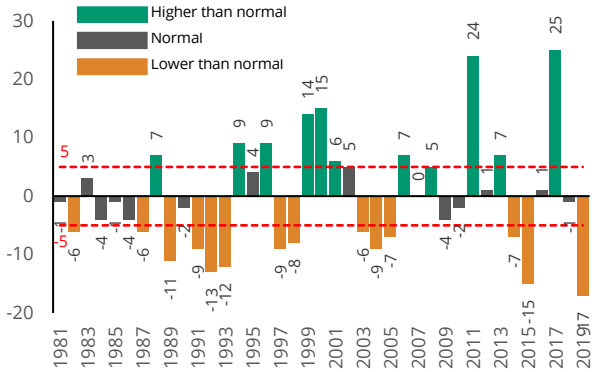
(องค์ประกอบของอัตราเงินเฟ้อทั่วไป, ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 4: ความผิดปกติของปริมาณน้ำฝนในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2524-2562

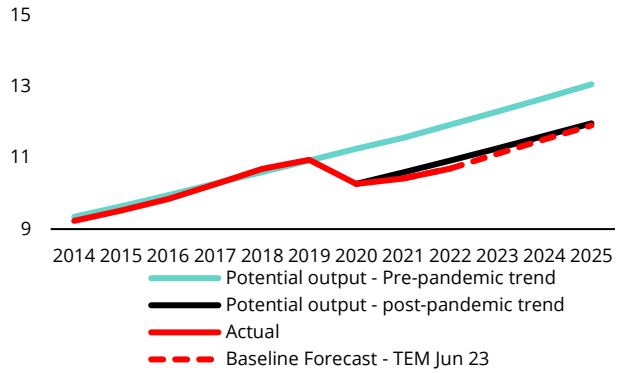
(ร้อยละของความผิดปกติของปริมาณน้ำฝนในประเทศไทย, มิลลิเมตร)



ที่มา: HII, 2019: สถานการณ์น้ำในประเทศไทย 2562 (ThaiWater.net)

แผนภาพที่ ES 4: อุปสงค์ทั่วโลกที่ลดลง การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อแนวโน้มเศรษฐกิจ

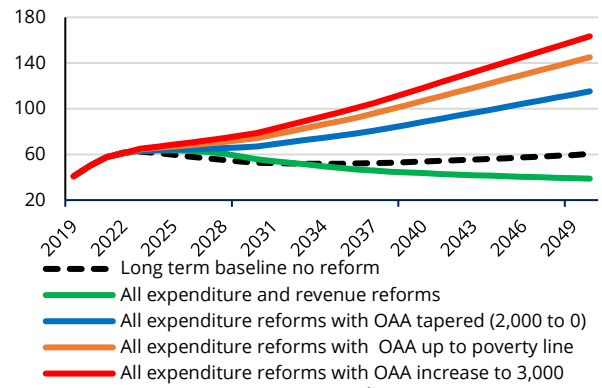
(ล้านบาท)



ที่มา: Haver Analytics; การคาดการณ์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 5: ความต้องการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและการปรับตัวต่อของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความเป็นไปได้ในกรณีที่มีการปฏิรูปทางการคลัง

(ร้อยละของ GDP)



ที่มา: กระทรวงการคลัง, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ; การคาดการณ์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

ตารางที่ ES 1: ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจมหภาค

	2563	2564	2565	2566f	2567f	2568f
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (ณ ราคาประจำปี)	-6.1	1.5	2.6	3.9	3.6	3.4
การบริโภคภาคเอกชน	-0.8	0.6	6.3	3.8	3.4	3.0
การบริโภคภาครัฐ	1.4	3.7	0.2	-2.6	1.1	2.5
การลงทุนรวม	-4.8	3.1	2.3	2.1	2.1	3.7
การส่งออกสินค้าและบริการ	-19.7	11.1	6.8	7.3	6.4	4.3
การนำเข้าสินค้าและบริการ	-13.9	17.8	4.1	1.5	4.2	4.0
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (ณ ราคาประจำปี)						
ภาคเกษตรกรรม	-2.9	2.6	0.5	1.4	2.0	2.2
ภาคอุตสาหกรรม	-5.1	6.0	-1.0	0.7	2.8	3.6
ภาคบริการ	-5.6	-0.5	4.9	6.4	4.6	3.7
เงินเฟ้อ (ดัชนีราคาผู้บริโภค)	-0.8	1.2	6.1	2.0	1.9	1.3
ดุลบัญชีเดินสะพัด (ร้อยละ ต่อ GDP)	4.2	-2.1	-3.5	2.5	4.4	4.9
ดุลการคลัง (ร้อยละ ต่อ GDP)	-4.7	-7.0	-4.5	-2.1	-1.9	-1.9
หนี้สาธารณะ (ร้อยละ ต่อ GDP)	50.2	57.8	59.7	59.0	58.5	58.7

ที่มา: สศช.; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

หมายเหตุ: สัดส่วนการส่งออกสินค้าและบริการเท่ากับร้อยละ 69 ของจีดีพี ในปี 2565 สามารถอ่านรายละเอียดประมาณการเพิ่มเติมได้ในเล่มรายงาน

WORLD BANK GROUP

กลุ่มธนาคารโลก ชั้น 30 อาคารสยามพิวรรธน์ ถนนพระราม 1 ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล thailand@worldbank.org | โทร. 0-2686-8300

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