

รายงานการตามติดเศรษฐกิจไทย

ปลดล็อกศักยภาพภาพการเติบโตของเมืองรอง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กรกฎาคม 2567

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาของเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา

การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยชะลอตัวลงจากภาวะเศรษฐกิจโลกและสถานการณ์ภายในประเทศ โดยเศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2567 เติบโตเพียงร้อยละ 1.5 เมื่อเทียบกับในระยะเดียวกันของปีก่อนหน้า (แผนภาพที่ ES 1). การส่งออกและภาคอุตสาหกรรมหดตัวลงร้อยละ 2 และ 3 ตามลำดับ¹ ท่ามกลางอุปสงค์ภายนอกที่อ่อนแอสำหรับปัจจัยภายในประเทศ ความล่าช้าของงบประมาณส่งผลให้การลงทุนภาครัฐและการบริโภคภาครัฐหดตัวร้อยละ 27.7 และ 2.1 ตามลำดับ ในขณะที่มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพ การบริโภคภาคเอกชน และการท่องเที่ยวมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการค้าภาคบริการทั่วโลกใกล้จะฟื้นตัวอย่างสมบูรณ์ จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยเริ่มส่งสัญญาณการชะลอตัว โดยจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยในเดือนมีนาคมอยู่ที่ร้อยละ 86 ของระดับก่อนการระบาดของโควิด-19 จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนยังคงอยู่ต่ำกว่าระดับก่อนการระบาดอย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 58.2) ทั้งนี้ ความล่าช้าของงบประมาณประกอบกับการพึ่งพาการท่องเที่ยวและการค้าส่งผลให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยล่าช้าและแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ มาเลเซียและฟิลิปปินส์ (แผนภาพที่ ES 2)

บัญชีเดินสะพัดในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2567 ยังคงเกินดุลที่ร้อยละ 2.2 ของ GDP แต่ยังคงมีความเปราะบางที่แฝงอยู่ แม้ว่าดุลการค้าจะเกินดุล แต่การส่งออกสินค้าหดตัวร้อยละ 9.5 เมื่อเทียบกับในระยะเดียวกันของปีก่อนหน้า ซึ่งสอดคล้องกับภาคอุตสาหกรรมที่หดตัว ดุลบัญชีการเงินมีการขาดดุลในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2567 ท่ามกลางการอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยน การไหลออกสุทธิของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการไหลออกสุทธิของการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (REER) อ่อนค่าลงร้อยละ 2.5 ซึ่งเป็นหนึ่งในการอ่อนค่าที่มากที่สุดของภูมิภาค โดยมีปัจจัยหลักมาจากการแข็งค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ความกังวลเกี่ยวกับตลาดภายในประเทศจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจครั้งใหม่และความเปราะบางของดุลบัญชีเดินสะพัด

อัตราเงินเฟ้อกลับมาเป็นบวกแต่ยังคงต่ำที่สุดในบรรดาตลาดเกิดใหม่ เนื่องจากมาตรการอุดหนุนพลังงานและการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปกลับมาเป็นบวกหลังจากที่ติดลบเป็นระยะเวลา 7 เดือน จากการยกเลิกมาตรการอุดหนุนด้านพลังงานบางส่วนและการเพิ่มขึ้นของราคาอาหาร (แผนภาพที่ ES 3) โดยในเดือนเมษายน รัฐบาลได้เพิ่มเพดานราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล ในขณะที่ยังคงมาตรการอุดหนุนอัตราไฟฟ้า ได้แก่ การลดอัตราค่าไฟฟ้าสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ขณะที่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (ไม่รวมพลังงานและอาหารสด) ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยอยู่ที่ร้อยละ 0.4 ซึ่งต่ำกว่าระดับเฉลี่ยก่อนเกิดการระบาดในช่วงปี พ.ศ. 2559-2562 ที่ร้อยละ 0.7 เนื่องจากราคาอาหารสำเร็จรูปที่ต่ำกว่าการคาดการณ์และช่องว่างผลผลิตที่ยังคงเหลืออยู่ ทั้งนี้ ปัจจัยกดดันด้านราคาอาจเพิ่มขึ้นหากการอุดหนุนอัตราไฟฟ้าลดลงอย่างต่อเนื่องและราคาพลังงานทั่วโลกพุ่งสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ธนาคาร

แห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้คงอัตราดอกเบี้ยนโยบายไว้ที่ระดับเดิม แต่การดำเนินนโยบายการเงินในช่วงต่อไปอาจมีความซับซ้อนจากความเสี่ยงของแรงกดดันด้านราคาที่สูงขึ้นจากการควบคุมราคา ประกอบกับผลกระทบเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้นจากการให้เงินอุดหนุนถ้วนหน้าภายใต้โครงการดิจิทัลวอลเล็ต ต่อการเติบโตของเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ

ระบบการเงินยังคงมีเสถียรภาพ แม้ว่าความสามารถในการทำกำไรจะพัฒนาขึ้นแต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำ และความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงจะยังคงอยู่ก็ตาม เงินทุนและสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดอย่างมาก โดยมีความสามารถในการทำกำไรเพิ่มขึ้น เครื่องชี้คุณภาพสินทรัพย์ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ยังคงอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.8 ณ ไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2567 แม้ว่าความสามารถในการทำกำไรจะอยู่ระดับต่ำกว่าก่อนการระบาดของโควิด-19 โดยมีผลตอบแทนจากสินทรัพย์อยู่ที่ร้อยละ 1.2 และผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นอยู่ที่ร้อยละ 8.9 แต่ยังคงปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง หนี้ครัวเรือนยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (ร้อยละ 91.6 ของ GDP ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ. 2566) และสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งนี้ องค์ประกอบของหนี้ครัวเรือนในประเทศไทยเป็นประเด็นที่ต้องติดตาม เนื่องจากมีสัดส่วนของสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันสูงถึงร้อยละ 44 ของ GDP โดยอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นอาจทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนลดลง

ภาวะการคลังมีการขยายตัวลดลงเนื่องจากความล่าช้าของงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 วงเงิน 3.48 ล้านล้านบาท (ร้อยละ 18.9 ของ GDP, ระบบกระแสเงินสด) มีผลใช้บังคับในช่วงปลายเดือนเมษายนหลังจากมีความล่าช้าเจ็ดเดือน โดยในช่วงหกเดือนแรกของปีงบประมาณ (เดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 - เดือนมีนาคม พ.ศ. 2567) ดุลการคลังของรัฐบาลส่วนกลาง (ตามระบบ GFS) มีการขาดดุลลดลง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.5 ของ GDP ซึ่งถือว่าลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนร้อยละ 7.1 ในระยะเดียวกันของปีก่อนหน้า โดยดุลการคลังที่ปรับด้วยวัฏจักรเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2567 มีการขาดดุลลดลงเนื่องจากการลดลงของการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary policies) ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของประเทศกลุ่มอาเซียนที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับภาวะการคลังให้เข้าสู่สมดุล (fiscal consolidation) เมื่อการระบาดของโควิด-19 บรรเทาลง อย่างไรก็ตาม การขาดดุลการคลังของประเทศไทยลดลงเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน เนื่องจากความล่าช้าของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 ซึ่งส่งผลให้รายจ่ายลงทุนของรัฐบาลกลางมีการเบิกจ่ายน้อยมาก (ร้อยละ 0.04 ของ GDP) ในขณะที่การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำอยู่ในระดับปานกลาง

ความยากจนลดลงจากการฟื้นตัวของตลาดแรงงานในปี พ.ศ. 2565 การบริโภคต่อครัวเรือนระหว่างปี พ.ศ. 2564 ถึง 2565 ขยายตัวร้อยละ 8.1 เนื่องจากอัตราการว่างงานที่ลดลง ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้น โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจบางโครงการ เช่น โครงการคนละครึ่ง และโครงการช่วยเหลือทางสังคม เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเบี้ยยังชีพ

¹ อัตราการเติบโตเป็นการเปรียบเทียบปีต่อปี เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น

ผู้สูงอายุ ซึ่งช่วยสนับสนุนครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ จากการที่ครัวเรือนมีรายได้และการบริโภคที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้อัตราความยากจนของประเทศลดลงจากร้อยละ 6.3 ในปี พ.ศ. 2564 เหลือร้อยละ 5.4 ในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ ความยากจนที่ลดลงนั้นเด่นชัดกว่าเล็กน้อยในเขตเมืองเมื่อเทียบกับในชนบท โดยระหว่างปี พ.ศ. 2564 ถึง 2565 ความยากจนในเขตเมืองลดลงจากร้อยละ 5.2 สู้อยู่ร้อยละ 4.2 ในขณะที่ความยากจนในชนบทลดลงจากร้อยละ 7.8 สู้อยู่ร้อยละ 7.1

แนวโน้มเศรษฐกิจและปัจจัยเสี่ยง

ในปี พ.ศ. 2567 คาดว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัว โดยได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการฟื้นตัวของภาคบริการ การท่องเที่ยว และการส่งออกสินค้า เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.9 ในปี พ.ศ. 2566 เป็นร้อยละ 2.4 ในปี พ.ศ. 2567 (ตารางที่ ES 1) โดยมีการบริโภคภาคเอกชนและการท่องเที่ยวเป็นตัวขับเคลื่อนหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป การส่งออกสินค้าคาดว่าจะฟื้นตัวขึ้นท่ามกลางการค้าโลกที่ปรับตัวดีขึ้น (แผนภาพที่ ES 4) การท่องเที่ยวคาดว่าจะกลับสู่ระดับก่อนเกิดการระบาดในช่วงกลางปี พ.ศ. 2568 จากการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีน ทั้งนี้ การประมาณการกรณีฐานยังไม่รวมโครงการดิจิทัลวอลเล็ต² แต่หากมีการดำเนินการจริง โครงการอาจช่วยเร่งการเติบโตในระยะสั้น ทั้งนี้ ศักยภาพการเติบโตในช่วงปี พ.ศ. 2566 - 2573 คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 2.7 ซึ่งลดลงจุดร้อยละ 0.5 เมื่อเทียบกับทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากประชากรสูงวัยที่มากขึ้นและการเติบโตของผลิตภาพที่ลดลง การชะลอตัวนี้ยังพบเห็นได้ในกลุ่มประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เนื่องจากศักยภาพการเติบโตโดยเฉลี่ยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (EAP) คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 4.8 ในช่วงที่เหลือของทศวรรษนี้ ซึ่งลดลงจากร้อยละ 6.2 จากต้นทศวรรษถึงปี พ.ศ. 2564³

ดุลบัญชีเดินสะพัดในปี พ.ศ. 2567 คาดว่าจะอยู่ในระดับปานกลางและสนับสนุนเสถียรภาพด้านต่างประเทศ แต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าก่อนเกิดการระบาด ดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะเกินดุลในระดับปานกลาง จากประมาณร้อยละ 1.4 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2566 เป็นร้อยละ 1.0 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2567 เนื่องจากการส่งออกที่ต่ำกว่าคาดการณ์ในไตรมาสที่ 1 และการขาดดุลสุทธิของดุลบริการเนื่องจากหยุดชะงักของอุปทาน (supply disruption) ในทะเลแดง แม้ว่ารายได้ของภาคการท่องเที่ยวจะฟื้นตัว

อัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะชะลอตัวลงสู่ระดับต่ำสุดในภูมิภาคที่ร้อยละ 0.7 ในปี พ.ศ. 2567 ซึ่งต่ำกว่าช่วงเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากราคาอาหารและพลังงานอยู่ในระดับปานกลาง และช่องว่างการผลิตเป็นลบ การลดลงนี้มีสาเหตุมาจากราคาอาหาร ราคาพลังงาน และอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานที่ต่ำกว่าคาดการณ์

² รัฐบาลอยู่ระหว่างรอประมาณการต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ก่อนขออนุมัติจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการใช้แหล่งเงินจาก ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ เมื่อมีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการตามโครงการแล้ว โครงการดังกล่าวจะรวมอยู่ในการคาดการณ์พื้นฐานของธนาคารโลก

³ รายงาน Global Economic Prospects ของธนาคารโลก ฉบับเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566

แม้ว่าจะมีการลดมาตรการสนับสนุนด้านพลังงานในบางส่วน ขณะที่ราคาอาหารและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานคาดว่าจะเพิ่มขึ้น

หนี้สาธารณะคาดว่าจะเพิ่มขึ้นสู่ร้อยละ 64.6 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 โดยคาดว่ารัฐบาลจะมีการขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.6 ของ GDP เนื่องจากการลงทุนภาครัฐกลับมาเป็นปกติ ประกอบกับการดำเนินมาตรการกระตุ้นทางการคลังเพื่อส่งเสริมการบริโภคซึ่งสอดคล้องกับแผนการคลังระยะปานกลาง แม้หนี้สาธารณะคาดว่าจะยังคงอยู่ในระดับเสถียรภาพ (แผนภาพที่ ES 5) แต่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับแรงกดดันที่สูงขึ้นในการใช้จ่ายด้านสังคมและการลงทุนภาครัฐในด้านทุนมนุษย์เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยยังมีช่องทางในการเพิ่มรายได้จากภาษีและรักษาเสถียรภาพทางการคลัง ในขณะที่สามารถตอบสนองทั้งแรงกดดันด้านการใช้จ่ายและความต้องการด้านการลงทุน ([รายงานการประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย พ.ศ. 2566](#))

ประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายที่เพิ่มขึ้นในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังขณะดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น

รัฐบาลคาดการณ์ว่าหนี้สาธารณะจะเพิ่มสู่ร้อยละ 68.6 ต่อ GDP ภายในปี พ.ศ. 2571 จากความต้องการด้านการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น⁴ โดยมาตรการกระตุ้นการเติบโตโดยการกระตุ้นการบริโภค เช่น โครงการดิจิทัลวอลเล็ต ได้เพิ่มแรงกดดันนี้ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มเสถียรภาพทางการคลังท่ามกลางความต้องการด้านการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ประเทศไทยสามารถเริ่มต้นด้วยการมุ่งเน้นไปที่การช่วยเหลือทางสังคมและการให้เงินช่วยเหลือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายมากขึ้นเพื่อช่วยเหลือครัวเรือนกลุ่มเปราะบางและบรรเทาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ประเทศไทยมีพื้นที่ในการเพิ่มรายได้ภาษี ส่งเสริมความเสมอภาค สร้างช่องว่างทางการคลังและกระตุ้นการลงทุนได้ โดยในระยะยาวการเติบโตตามศักยภาพสามารถยกระดับได้ด้วยการปฏิรูปทางการคลังเพื่อปลดปล่อยศักยภาพการเติบโตในหลากหลายด้านทั่วประเทศ ซึ่งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐสามารถเชื่อมโยงและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภูมิภาคที่การพัฒนายังไม่คืบหน้า ช่วยดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชน และสนับสนุนการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (แผนภาพที่ ES 6; ดูบทที่ 2 ปลดล็อกศักยภาพการเติบโตของเมืองรอง)

สร้างวันพรุ่งนี้: ปลดล็อกศักยภาพการเติบโตของเมืองรอง

การพัฒนาเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นไปที่กรุงเทพฯ กรุงเทพฯ เป็นหนึ่งในเมืองโตเดี่ยว (primate city)⁵ มากที่สุดเมืองหนึ่งของโลก เนื่องจากตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ทางภูมิศาสตร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับ

⁴ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2568 - 2571) ฉบับทบทวน ครั้งที่ 2, สคค., 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2567

⁵ เมืองหลัก (primary cities) และเมืองโตเดี่ยว (primate cities) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกันในภูมิศาสตร์เมือง โดยกรุงเทพฯ เป็นทั้งเมืองหลักและเมืองโตเดี่ยว เมืองหลักคือเมืองที่ใหญ่ที่สุดและสำคัญที่สุดในประเทศหรือภูมิภาค ในขณะที่เมืองโตเดี่ยวนั้นมีขนาดใหญ่กว่ามากเมื่อเทียบกับเมืองอื่น ๆ ในประเทศ และเหนือกว่าเมืองอื่น ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง ดูการอภิปรายความเป็นความเป็นเมืองโตเดี่ยวของกรุงเทพฯ ในกล่องที่ 4 ของส่วนที่ 2 ของรายงาน

โครงสร้างพื้นฐานและเครือข่ายการคมนาคมที่ได้รับการพัฒนาเมื่อเทียบกับเมืองอื่นๆ ได้ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและกิจกรรมต่าง ๆ ภายในกรุงเทพฯ และพื้นที่โดยรอบ แต่ในขณะเดียวกัน กรุงเทพฯ นั้นก็มีความแออัดมากขึ้นเรื่อย ๆ ความรู้ประสิทธิภาพ รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความแออัดนี้มีราคาสูงขึ้นและยากที่จะเอาชนะได้ เหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเนื่องจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมสำคัญต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทำให้โครงสร้างพื้นฐานของกรุงเทพฯ และเศรษฐกิจของประเทศตึงเครียดมากขึ้น ซึ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการมีฐานเศรษฐกิจที่กระจายตัวมากขึ้น

การรวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่ (Portfolio of places) มีความจำเป็นสำหรับการเติบโตของเศรษฐกิจ รายงานการพัฒนาโลก (WDR) ประจำปี พ.ศ. 2552 ของธนาคารโลกแนะนำให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาบทบาทของตนในฐานะ "ผู้จัดการที่รอบคอบของพื้นที่ (prudent managers of portfolio of places)" เนื่องจาก เมืองเดียวไม่สามารถทำและแก้ปัญหาทุกอย่างได้ ในขณะเดียวกัน เมืองประเภทต่าง ๆ นั้นสามารถทำหน้าที่ได้ต่างกัน โดยเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ให้บริการระดับโลกสำหรับธุรกิจและภาครัฐ ในขณะที่เมืองขนาดกลางอาจเหมาะสมสำหรับการผลิตทางอุตสาหกรรมมากกว่า เมืองรองของประเทศไทยหลายแห่งได้มีบทบาทเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอยู่แล้ว โดยมีอุตสาหกรรมและภาคส่วนที่หลากหลาย เมืองเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในภูมิภาคของตนและมีศักยภาพที่จะเป็นส่วนสนับสนุนที่แข็งแกร่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลของประเทศ

การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว ในเมืองรองของประเทศไทยล่าสุดสูงมากกว่ากรุงเทพฯ เกือบ 15 เท่า ในขณะที่เศรษฐกิจของกรุงเทพฯ ดูเหมือนจะเติบโตเต็มที่และถึงจุดอิ่มตัว เมืองรองเหล่านี้กลับมีความสามารถในการเพิ่มผลผลิต เพิ่มขึ้นเร็วกว่าจำนวนประชากร ด้วยการลงทุนที่เหมาะสมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทุนมนุษย์ และความสามารถของสถาบัน และด้วยการปรับเปลี่ยนกรอบการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เมืองเหล่านี้มีศักยภาพในการเพิ่มผลผลิตของประเทศไทย กระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันระดับโลก โดยเมืองศูนย์กลางเหล่านี้มีศักยภาพในการเพิ่มโอกาสให้กับบุคคลและธุรกิจภายในภูมิภาค และในขณะเดียวกันสามารถช่วยบรรเทาความยากจนในพื้นที่ชนบท

เมืองรองของประเทศไทยมีการพึ่งพารายได้จากส่วนกลางเป็นอย่างมาก เนื่องจากเมืองรองเหล่านี้สามารถควบคุมการวางแผนเชิงพื้นที่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และนโยบายทางการคลังของตนเองได้เพียงเล็กน้อย ทำให้เมืองรองต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจัดสรรจากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอย่างมากในการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และสิ่งนี้ทำให้เมืองรองไม่สามารถบรรลุศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน แม้ว่าจะต้องมีการลงทุนจำนวนมากในการบรรลุศักยภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าว แต่เงินทุนไม่จำเป็นต้องมาจากงบประมาณของประเทศ หากมีการให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้นในการวางผังเมือง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเข้าถึงกลไกทางการเงินระยะยาว ควบคู่ไปกับการมีเครื่องมือทางการคลังที่จำเป็น เช่น การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การเก็บภาษีเงินได้แบบ piggy back⁶ และค่าธรรมเนียมผู้ใช้ เมืองเหล่านี้ก็จะสามารถกำหนดทิศทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมืองต่าง ๆ ต้องการเครื่องมือด้านรายได้ที่แข็งแกร่งเพื่อการเติบโต เครื่องมือเหล่านี้อาจรวมถึงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถควบคุมได้มากขึ้นหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมสำหรับภาษีเงินได้ของประเทศ นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีการประเมินค่าธรรมเนียมและค่าบริการสำหรับการให้บริการในเมืองอีกครั้ง เนื่องจากปัจจุบันยังขาดการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับเศรษฐกิจยุคใหม่ เมืองต่าง ๆ ในประเทศไทยไม่มีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือฐานภาษีของตนเอง การขาดอำนาจดังกล่าวบั่นทอนความเพียงพอและความน่าเชื่อถือของภาษีท้องถิ่น ส่งผลให้เมืองต่าง ๆ ขาดรายได้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและการลงทุน หากข้อเสนอแนะด้านการเพิ่มความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสามารถดำเนินการได้ยากในบริบทของประเทศไทย ทางเลือกอื่นอาจเป็นภาษีท้องถิ่นแบบ "piggyback" ซึ่งอาศัยระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศ การให้อำนาจแก่หน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางภาษีที่ยุติธรรมและสมเหตุสมผล ผ่านการปรึกษาหารือกับชุมชน จะเป็นก้าวแรกที่สำคัญในการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง

เมืองที่มีรายได้เพียงพอและน่าเชื่อถือสามารถเข้าถึงเงินทุนสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้ การกู้ยืมเงินของเทศบาลและการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) เป็นวิธีที่ได้รับการพิสูจน์แล้วในการเข้าถึงเงินทุนสำหรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเมืองต่าง ๆ ช่วยให้ประชาชนและบริษัทต่าง ๆ ได้รับประโยชน์จากบริการที่ทันสมัยและเหมาะสมกับการใช้จ่ายบริการ เมืองที่มีแหล่งรายได้ที่เชื่อถือได้และเพียงพอก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องมือเหล่านี้เพื่อลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและจ่ายเงินเมื่อเวลาผ่านไป เมืองต่าง ๆ ทั่วโลกใช้เครื่องมือเหล่านี้และสามารถดึงดูดเงินทุนจำนวนมากเพื่อใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น

การเพิ่มขีดความสามารถให้กับเมืองรองของประเทศไทยจะเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ครั้งสำคัญ ความเป็นไปได้ที่แนะนำในบทนี้ไม่สามารถเป็นจริงได้ด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีอยู่เพียงเล็กน้อย นโยบายการคลังระหว่างรัฐบาลที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นให้แก่รัฐบาลและส่วนบริหารท้องถิ่น และช่วยให้ชุมชนมีอิสระในการวางแผนอนาคตของตนเอง จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ โดยอำนาจในการวางแผนเครื่องมือทางการเงิน และอำนาจทางการเงินในระยะยาวของรัฐบาลท้องถิ่น และส่วนบริหารทั้งหมดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับข้อกำหนดด้านความโปร่งใส การปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วม และความสามารถในการรับความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นต่อประชาชนในพื้นที่ รูปแบบการบริหารนี้เป็นสิ่งที่สหภาพยุโรปเรียกว่าหลักการของการอุดหนุน: การตัดสินใจด้านการกำกับดูแลควรดำเนินการในระดับปฏิบัติ การขึ้นพื้นฐานของรัฐบาล

⁶ การเก็บภาษีเงินได้แบบ piggy back (Income tax piggybacking) คือการเก็บภาษีส่วนเพิ่มในระดับท้องถิ่นจากภาษีเงินได้ที่จ่ายให้กับรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีส่วนเพิ่ม

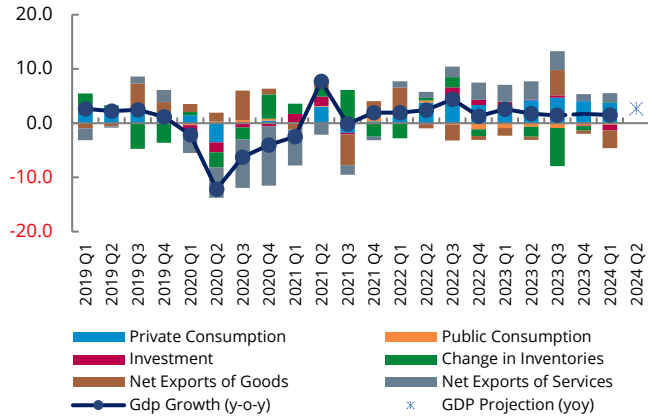
และใกล้เคียงกับพลเมืองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยหากว่ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดการเรื่องใด ๆ ได้ ก็ควรให้จัดการ

การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ขนาดใหญ่นี้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในชั่วข้ามคืน หากมีการตัดสินใจเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในหลักการแล้ว ยังคงต้องใช้เวลาหลายปีในการเสริมสร้างขีดความสามารถและการเรียนรู้จากประสบการณ์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับการพัฒนาความเชี่ยวชาญในการประเมินความต้องการของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนการออกแบบโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการเหล่านี้และการจัดหาเงินทุนสำหรับการดำเนินการ การเปลี่ยนแปลงนี้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและสถาบันเพื่อให้อำนาจแก่ อปท. เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันก็สร้างกลไกด้านความรับผิดชอบที่มากขึ้น โดยจะต้องมีกระบวนการวางแผนของท้องถิ่นที่ตอบสนองและปรับให้เข้ากับความต้องการของตลาดในด้านที่ดิน ที่อยู่อาศัย แรงงาน และการขนส่ง ทั้งนี้ความท้าทายไม่อยู่ที่การวางแผนเพียงเท่านั้น แต่ยังอยู่ในกระบวนการดำเนินงานที่จะตามมา ซึ่งมีความซับซ้อนและมีหลากหลายแง่มุม

การพัฒนาในระยะที่ผ่านมา และแนวโน้มเศรษฐกิจในระยะปานกลาง

แผนภาพที่ ES 1: การเติบโตของเศรษฐกิจไทยชะลอตัวลงเมื่อเทียบกับปีก่อน ส่วนหนึ่งมาจากการหดตัวของการบริโภคภาครัฐและการลงทุนรวม

(ร้อยละขององค์ประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเทียบกับปีก่อนหน้า)

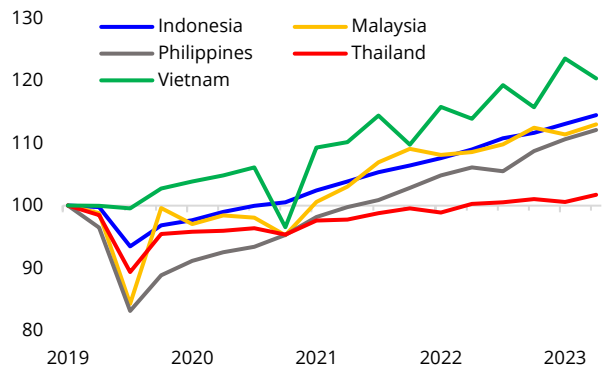


ที่มา: สศช.

หมายเหตุ: การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลังรวมความคาดเคลื่อนทางสถิติ, ไตรมาสที่ 4 ปี 2566 เป็นการประมาณการ

แผนภาพที่ ES 2: ... การฟื้นตัวภายหลังจากการเกิดโรคระบาดของประเทศไทยยังคงต่ำกว่าประเทศกลุ่มอาเซียน

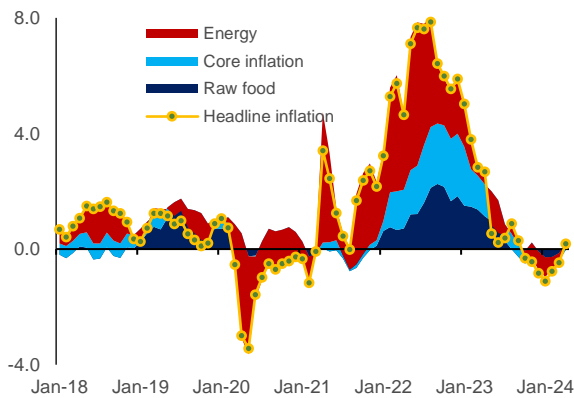
(ดัชนี GDP ปรับตามฤดูกาล ไตรมาสที่ 4 ปี 2019 = 100)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 3: อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเปลี่ยนเป็นบวกจากมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพและระดับราคาในตลาดโลกที่ปรับลดลง

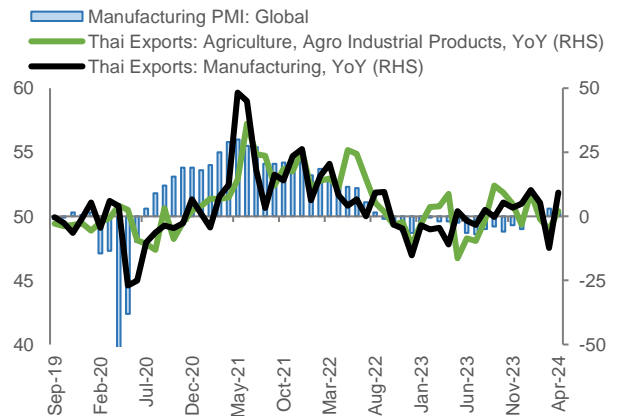
(องค์ประกอบของอัตราเงินเฟ้อทั่วไป, ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 4: ตัวชี้วัดชี้ไปที่การฟื้นตัวของส่งออกสินค้าอย่างต่อเนื่อง

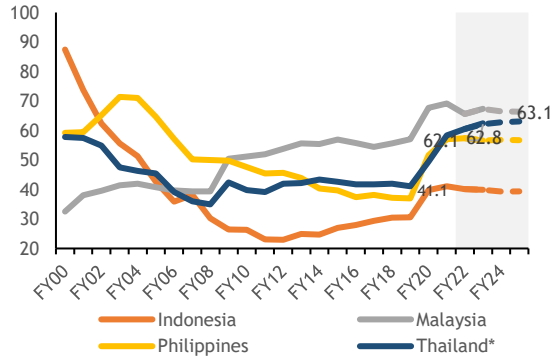
(ซ้าย: diffusion index; ขวา: ร้อยละเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: Haver Analytics; CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 5: คาดว่าหนี้สาธารณะจะเพิ่มสูงขึ้นแต่ยังมีเสถียรภาพ

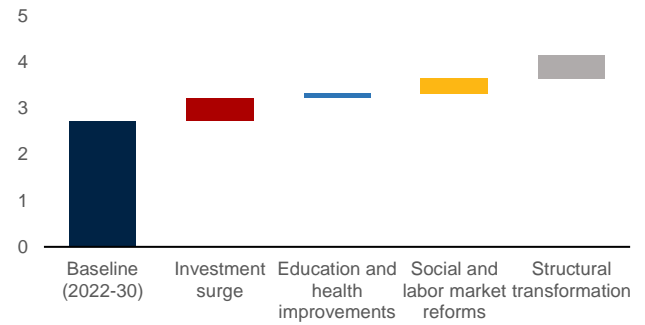
(ร้อยละของ GDP)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 6: ศักยภาพการเติบโตสามารถเพิ่มขึ้นได้โดยการลงทุน ซึ่งรวมถึงการลงทุนในเมืองรอง

(การเติบโตตามศักยภาพ, ภายใต้กรณีการปฏิรูป, จุดร้อยละ)



ที่มา: Thailand SCD; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

ตารางที่ ES 1: ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจมหภาค

	2020	2021	2022	2023	2024f	2025f
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง						
(ณ ราคาประจำปี)	-6.1	1.6	2.5	1.9	2.4	2.8
การบริโภคภาคเอกชน	-0.8	0.6	6.2	7.1	3.6	2.6
การบริโภคภาครัฐ	1.4	3.7	0.1	-4.6	1.2	2.6
การลงทุนรวม	-4.7	3.1	2.3	1.2	2.1	2.8
การส่งออกสินค้าและบริการ ¹	-19.7	11.1	6.1	2.1	4.7	3.5
การนำเข้าสินค้าและบริการ	-13.9	17.8	3.6	-2.3	4.0	3.4
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง						
(ณ ราคาประจำปี)						
ภาคเกษตรกรรม	-2.7	2.5	1.4	2.0	1.5	2.0
ภาคอุตสาหกรรม	-4.9	6.0	3.6	-2.3	1.2	2.7
ภาคบริการ	-5.7	-0.3	3.1	4.3	3.2	2.9
เงินเฟ้อ (ดัชนีราคาผู้บริโภค)	-0.8	1.2	6.1	1.2	0.7	1.1
ดุลบัญชีเดินสะพัด (ร้อยละ ต่อ GDP)	4.2	-2.0	-3.2	1.4	1.0	3.3
ดุลการค้า (ร้อยละ ต่อ GDP)	-4.5	-6.7	-4.4	-2.0	-1.3	-3.6
หนี้สาธารณะ (ร้อยละ ต่อ GDP)	50.1	57.7	59.7	62.1	63.4	64.6

หมายเหตุ: 1/ สัดส่วนการส่งออกสินค้าและบริการเท่ากับร้อยละ 69.4 ของ GDP ในปี 2565 สามารถอ่านรายละเอียดประมาณการเพิ่มเติมได้ในเล่มรายงาน



 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>