

รายงานตามทิศเศรษฐกิจไทย

นโยบายการคลังเพื่อสังคมที่เสมอภาค
และพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลง

ธันวาคม 2565

บทสรุปผู้บริหาร



บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาในระยะที่ผ่านมา

เศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 3 ของปี 2565 พุ่งตัวได้เร็วกว่าคาด แม้จะช้ากว่าประเทศอื่นในภูมิภาค สะท้อนความสามารถในการรองรับผลกระทบจากเศรษฐกิจโลก โดยระดับผลผลิตกลับมาอยู่สูงกว่าช่วงก่อนการระบาดของโควิด-19 เศรษฐกิจไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.5 ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปีนี้ โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการบริโภคภาคเอกชนที่ฟื้นตัวและการเดินทางเข้ามาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ การกลับมาเปิดประเทศเมื่อเดือนพฤษภาคมและมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐบาลช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวดังกล่าวด้วย จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าประเทศในเดือนกันยายนกลับมาอยู่ที่ร้อยละ 45 ของระดับก่อนการระบาดของโควิด-19 แซงหน้าประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม การที่เศรษฐกิจของประเทศไทยพึ่งพาการท่องเที่ยวสูงมาก ทำให้การฟื้นตัวล่าช้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านในแถบอาเซียนที่ส่วนใหญ่ฟื้นตัวกลับไปสู่ระดับก่อนการระบาดตั้งแต่ปลายปี 2564 แล้ว นอกจากนี้ การส่งออกสินค้ายังเป็นปัจจัยจุดรั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งได้รับประโยชน์จากการส่งออกที่ขยายตัวได้ดีในช่วงครึ่งแรกของปีนี้ ปัจจุบัน ประเทศไทยประสบปัญหาการชะลอตัวอย่างรวดเร็วในการเติบโตของการส่งออกสินค้า ซึ่งพบในประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนและสอดคล้องกับดัชนีผู้จัดการฝ่ายจัดซื้อภาคการผลิตโลก (Global manufacturing PMI) ที่ชะลอตัว

แม้ว่าในไตรมาสนี้รายได้จากการท่องเที่ยวจะเพิ่มสูงขึ้น แต่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงอยู่ในระดับสูง เนื่องจากทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นประเทศนำเข้าน้ำมันสุทธิและดุลการค้าสินค้าที่ถดถอยตามวัฏจักรของเศรษฐกิจ การส่งออกสินค้าชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การนำเข้าเชื้อเพลิงยังคงอยู่ในระดับสูงเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการนำเข้าพลังงานสุทธิรายใหญ่ที่สุดในภูมิภาค ส่งผลให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึงร้อยละ 5.7 ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2565 ในขณะที่บัญชีหลักทรัพย์ยังมีการไหลเข้าสุทธิในช่วงครึ่งแรกของปี 2565 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการไหลเข้าของตราสารทุน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่องและความเชื่อมั่นที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยหักล้างการขาดดุลในดุลการค้าสินค้า สำหรับอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงยังคงอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่อง และเงินสำรองระหว่างประเทศลดมูลค่าลงจาก 13 เดือน เหลือ 9 เดือน สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการรับมือกับผลกระทบด้านลบภายนอกที่แม้จะลดลง แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับสูง

แรงกดดันด้านราคายังอยู่ในระดับสูงและส่งผลกระทบต่อเงินเฟ้อพื้นฐาน แม้สถานการณ์ด้านเงินเฟ้อจะดีขึ้นเล็กน้อยเนื่องจากราคาพลังงานในตลาดโลกเริ่มปรับตัวลดลง แต่ในเดือนตุลาคมที่ผ่านมา อัตราเงินเฟ้อทั่วไปยังคงอยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 6.0 ซึ่งสูงเกินกรอบเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ร้อยละ 1 - 3 โดยสูงเป็นอันดับสองในกลุ่มประเทศอาเซียน และถึงแม้รัฐบาลจะมีมาตรการควบคุมราคาพลังงานและค่าขนส่งสาธารณะ แต่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (ไม่รวมอาหารสดและพลังงาน) ก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี 2565 จนไปแตะที่ระดับร้อยละ 3.2 ในเดือนตุลาคมที่ผ่านมา ซึ่งเป็นระดับสูงสุดในรอบ 14 ปี สะท้อนถึงความเสี่ยงในการเกิดอัตราเงินเฟ้อระลอก 2 ที่เพิ่มขึ้นท่ามกลางอุปสงค์ภายในประเทศที่กำลังฟื้นตัว สำหรับอัตราเงินเฟ้อคาดการณ์ที่ใช้วิธีคาดการณ์ไปข้างหน้า (Forward-looking measures of inflation expectations) ยังคงอยู่ที่ร้อยละ 2 ทั้งนี้ ยังคงต้องมีการติดตามอย่างต่อเนื่องเพื่อพิจารณาว่าอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น จะเกิดขึ้นเป็นการชั่วคราว

หรือถาวร ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการปรับนโยบายการเงินให้เข้าสู่ภาวะปกติอย่างค่อยเป็นค่อยไป ท่ามกลางความเสี่ยงด้านอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นขณะที่เศรษฐกิจยังฟื้นตัวไม่เต็มที่

มาตรการทางการคลังเพื่อช่วยลดค่าครองชีพที่สูงขึ้น มีส่วนช่วยสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ส่งผลให้การปรับ ภาวะการคลังให้เข้าสู่สมดุล (fiscal consolidation) ทำได้ช้า ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2565 การขาดดุลการคลังลดลงเหลือ ร้อยละ 5.6 แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับระดับก่อนเกิดการระบาดของโควิด-19 รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการ คลังเชิงรุกเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและลดแรงกดดันจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น ในปี 2565 การใช้จ่ายภาครัฐ โดยรวมลดลงอยู่ที่ร้อยละ 23.4 ของ GDP เป็นผลมาจากมาตรการบรรเทาผลกระทบของโควิด-19 ที่ลดลง อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายภาครัฐยังคงอยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับก่อนเกิดการระบาดของโควิด-19 เนื่องจากมาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน ซึ่งรวมถึงการให้เงินช่วยเหลือ การอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลและก๊าซหุงต้ม ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 3 ของ GDP ทั้งนี้ ระดับ รายได้ของรัฐบาลไม่เปลี่ยนแปลงอยู่ที่ร้อยละ 17.8 ของ GDP ในขณะที่หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60.7 ของ GDP ในช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เพิ่มขึ้นเกือบ 20 จุดร้อยละเมื่อเทียบกับระดับก่อนเกิดการระบาดของโควิด-19 แม้ว่า มาตรการควบคุมราคาพลังงานและค่าขนส่งสาธารณะจะช่วยลดแรงกดดันด้านค่าครองชีพ แต่วิธีการควบคุมราคาดังกล่าว มักจะไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายรายได้ โดยมีผลกระทบที่มักจะทำให้เกิดการถดถอยในการกระจายรายได้ และอาจเป็น การลดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและบิดเบือนกระบวนการของเงินเฟ้อ ดังนั้น จะทำให้การดำเนินนโยบายการเงิน มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ระบบการเงินโดยรวมยังคงมีเสถียรภาพ แม้ว่าความเสี่ยงจากหนี้ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจที่เพิ่มสูงขึ้นยังไม่ได้รับการ แก้ไข เงินกองทุนและสภาพคล่องส่วนเพิ่มของธนาคารพาณิชย์ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และความสามารถใน การทำกำไรอยู่ในระดับทรงตัว ตัวชี้วัดคุณภาพสินทรัพย์มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในบางประการ อัตราสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ต่อสินเชื่อรวมลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 2.8 ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2565 นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่ใช้วัดความเสี่ยงไปข้างหน้าอื่น ๆ เช่น สินเชื่อที่มีการกล่าวถึงเป็นพิเศษ มีพัฒนาการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สินเชื่อรวมที่ให้แก่อุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีสัดส่วนของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระดับสูงที่ร้อยละ 7.4 ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2565 ซึ่งสูงกว่าระดับก่อนการระบาด ของโควิด-19 ที่ร้อยละ 4.5 – 5 ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขยายวงเงินสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่ SMEs จนถึงสิ้นปี 2565 ขณะที่ธุรกิจหลายแห่งเริ่มเข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ผ่านมาตรการ “พักทรัพย์ พักหนี้” (Asset warehousing) อย่างไรก็ตาม มาตรการผ่อนปรนด้านสินเชื่อที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบางมาตรการจะสิ้นสุดลงภายในปี 2566 มีความ เสี่ยงที่อาจจะบดบังคุณภาพที่แท้จริงของสินทรัพย์ประเภทบาง ในไตรมาสที่ 1 ของปี 2565 หนี้ครัวเรือนอยู่ในระดับที่สูงกว่า ร้อยละ 90 ของ GDP และหนี้ภาคธุรกิจอยู่ที่ร้อยละ 87 ของ GDP ซึ่งสูงกว่ากลุ่มประเทศเศรษฐกิจหลักในอาเซียน อาจเป็น ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบจากการใช้มาตรการทางการเงินที่ตึงตัวนั้นรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธุรกิจ SMEs ที่อาจได้รับ ผลกระทบอย่างรุนแรง

แนวโน้มเศรษฐกิจและปัจจัยเสี่ยง

การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 2566 คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก ถือเป็นบททดสอบความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจไทยคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 3.4 ในปี 2565 เพิ่มจากประมาณการเมื่อเดือนมิถุนายนที่ร้อยละ 2.9 (รายงานตามติดเศรษฐกิจไทย ฉบับเดือนมิถุนายน 2565) อย่างไรก็ตาม ประมาณการขยายตัวของเศรษฐกิจในปี 2566 ได้ปรับเป็นร้อยละ 3.6 ลดลง 0.7 จุดร้อยละ จากประมาณการเมื่อเดือนมิถุนายน โดยมีปัจจัยสนับสนุนหลักจากการท่องเที่ยวและการลงทุน โดยคาดว่าจะการลงทุนเติบโตเร็วขึ้นจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นและการเร่งรัดการเบิกจ่ายในโครงการลงทุนของภาครัฐ การค้าสินค้าและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมจะชะลอตัวลงตามผลกระทบของการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ในขณะที่ช่องว่างผลผลิตเป็นลบ (Negative output gap) คาดว่าจะปิดลงได้ภายในปี 2567 อัตราการเติบโตของศักยภาพในระยะยาวคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 3.0 ลดลงจากร้อยละ 3.6 ในทศวรรษที่ผ่านมา การขยายตัวของบริโภคภาคเอกชนคาดว่าจะอยู่ในระดับปานกลางในปี 2566 ที่ร้อยละ 4 เนื่องจากแรงกระตุ้นจากการกลับมาเปิดประเทศเริ่มแผ่วลง การจ้างงานคาดว่าจะกลับสู่ระดับก่อนการระบาดและจะเป็นปัจจัยสนับสนุนการใช้จ่ายของผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง

ดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะกลับมาเป็นบวกในปี 2566 หลังขาดดุลในระดับสูงตลอดช่วงสองปีที่ผ่านมา โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยวและค่าขนส่งในตลาดโลกที่ลดลง อย่างไรก็ตาม ดุลการค้าสินค้าคาดว่าจะถดถอยจากการขยายตัวของการส่งออกสินค้าที่คาดว่าจะติดลบเป็นครั้งแรกในรอบ 3 ปี ซึ่งเป็นผลมาจากอุปสงค์ทั่วโลกที่ลดลง ขณะที่ต้นทุนการนำเข้าพลังงานมีแนวโน้มที่จะยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าก่อนเกิดสงครามในยูเครน แนวโน้มด้านบวกของดุลบัญชีเดินสะพัดและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจะช่วยส่งเสริมทัศนคติของนักลงทุนและการแข็งค่าของเงินบาท

แรงกดดันด้านราคาคาดว่าจะยังคงอยู่ในระดับสูงก่อนจะชะลอตัวลง โดยอัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะอยู่ในระดับที่สูงกว่ากรอบเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงครึ่งแรกของปี 2566 อัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 6.0 ในปี 2565 ซึ่งเป็นระดับสูงสุดในรอบ 24 ปี โดยมีปัจจัยหลักจากต้นทุนค่าเชื้อเพลิงและค่าขนส่ง รวมทั้งอาหารสดและอาหารปรุงสำเร็จที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะชะลอตัวลงเหลือร้อยละ 3.2 ในปี 2566 เนื่องจากราคาน้ำมันดิบโลกและราคาอาหารจะปรับตัวลดลงอยู่ในระดับปานกลาง แต่จะยังคงสูงกว่ากรอบเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยตลอดครึ่งแรกของปี 2566 อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (ไม่รวมอาหารสดและพลังงาน) มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.4 ในปี 2566 เนื่องจากเกิดการส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาวัตถุดิบและบริการอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นตามตลาดแรงงานที่แข็งแกร่งและค่าแรงที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลางคาดว่าจะยังคงมีแรงกดดันด้านราคาในระลอก 2 อยู่ เช่นเดียวกับประเทศอื่นในภูมิภาค อันเป็นผลจากการดำเนินมาตรการจัดการและการอุดหนุนราคา ตลอดจนช่องว่างผลผลิตที่ยังคงเหลืออยู่

หนี้สาธารณะคาดว่าจะอยู่ในระดับสูงสุดที่ร้อยละ 60.7 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2565 ในระยะปานกลาง หนี้สาธารณะคาดว่าจะอยู่ในระดับที่มีความยั่งยืน เนื่องจากการขาดดุลการคลังที่ลดลง และการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ค่อย ๆ ลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากหนี้สาธารณะของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในรูปสกุลเงินท้องถิ่น ทำให้รับผลกระทบจากเงินบาทที่อ่อนค่าไม่มากนัก

ผลกระทบด้านลบอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงราคาพลังงานที่อยู่ในระดับสูงเป็นระยะเวลานาน อาจทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น หรือทำให้พื้นที่ทางการคลังลดลง เว้นแต่จะมีการนำมาตรการช่วยเหลือทางสังคมเฉพาะกลุ่มเป้าหมายมาใช้ในการระบาดของโควิด-19 และวิกฤติด้านพลังงาน สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของกลุ่มคนบางกลุ่มในสังคม และความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางสังคม ขณะเดียวกัน ระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบันและการฟื้นตัวที่ช้า ทำให้การให้ความช่วยเหลือทางสังคมและมาตรการอุดหนุนต่าง ๆ เป็นไปอย่างยากลำบาก ในภาวะที่ต้นทุนทางการคลังของมาตรการช่วยเหลือยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งนี้ ต้นทุนทางการคลังของมาตรการอุดหนุนด้านพลังงานอาจเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลหากอุปทานด้านพลังงานของโลกยังประสบปัญหายืดเยื้อ ดังนั้น เพื่อจัดการกับแรงกดดันต่าง ๆ เหล่านี้ และเพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการคลังในการรองรับผลกระทบด้านลบอื่นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ภาครัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการช่วยเหลือทางสังคมเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่มีความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น ปรับสมดุลรายจ่ายเพื่อเพิ่มการลงทุนภาครัฐ และพยายามเพิ่มการจัดเก็บรายได้

ภาวะตลาดแรงงานปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ดี ความยากจนอาจเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป จากการสิ้นสุดมาตรการบรรเทาผลกระทบจากโควิด-19 และภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น อัตราการว่างงานอย่างเป็นทางการลดลงเหลือร้อยละ 1.2 ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2565 ใกล้เคียงกับระดับก่อนการระบาดที่ร้อยละ 1.0 ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4 ในไตรมาสที่ 2 ของปี 2565 แต่อย่างน้อยกว่าค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น มาตรการบรรเทาผลกระทบจากโควิด-19 และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งช่วยสนับสนุนรายได้ของครัวเรือนที่ยากจนและทำให้อัตราความยากจนอย่างเป็นทางการลดลงเหลือร้อยละ 6.3 ในปี 2564 ได้สิ้นสุดลง หรือกำลังจะสิ้นสุดลงในไม่ช้า ซึ่งอาจทำให้อัตราความยากจนจะยังคงอยู่ที่ร้อยละ 6.0 หรือสูงกว่าในปี 2565 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเศรษฐกิจไม่ได้เติบโตอย่างที่คาดและจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาน้อยกว่าที่หวังไว้เนื่องจากเศรษฐกิจโลกชะลอตัว

นโยบายการคลังเพื่ออนาคตที่เท่าเทียม

ในช่วงก่อนการระบาดของโควิด-19 ประเทศไทยสามารถลดความยากจนได้อย่างต่อเนื่อง โดยความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ลดลง แม้จะยังอยู่ในระดับสูง ระหว่างปี 2533 ถึง 2562 อัตราความยากจนของประเทศลดลงจากร้อยละ 58 เป็นร้อยละ 6.3 และอัตราความยากจนตามเกณฑ์สากล (กำหนดที่ 5.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ปี 2554 โดยปรับค่าครองชีพ (PPP)) ลดลงจากร้อยละ 65 เป็นร้อยละ 6.2 ตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง มีเพียงประเทศมาเลเซียเท่านั้นที่มีอัตราความยากจนต่ำกว่าประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำ แต่อัตราดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับที่สูง จากข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI Coefficient) ด้านรายได้ที่ร้อยละ 43.3 ในปี 2562 ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 13 ของประเทศที่มีความไม่เสมอภาคสูงที่สุดจาก 63 ประเทศที่มีการวัดค่าดังกล่าว และเป็นลำดับที่ 1 ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก สำหรับความไม่เสมอภาคด้านการบริโภค ประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า จากข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านการบริโภคที่ร้อยละ 35.0 ในปี 2562 ประเทศไทยอยู่

ในลำดับที่ 45 จาก 72 ประเทศที่มีการวัดค่าดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นลำดับที่สูงกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียง และแปซิฟิก ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำสามารถบั่นทอนความก้าวหน้าในการสะสมทุนมนุษย์ และมีแนวโน้มที่จะลดความเร็วและความยั่งยืนของการเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงการลดความยากจน

นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรการให้ความช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทยเพื่อบรรเทาผลกระทบจากโควิด - 19 ได้ช่วยชดเชยการสูญเสียรายได้และบรรเทาปัญหาความยากจนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหากไม่มีมาตรการดังกล่าว ความยากจนอาจสูงถึงร้อยละ 8.1 ในปี 2564 (สูงกว่าระดับคาดการณ์ร้อยละ 27) ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำอาจสูงกว่าในระดับปัจจุบันมากกว่าร้อยละ 40 นโยบายการคลังสามารถช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในระยะสั้นผ่านมาตรการทางภาษี เงินช่วยเหลือ และการอุดหนุนรายได้ครัวเรือน รวมทั้งช่วยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลดปัญหาความยากจนในระยะยาวผ่านการใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน

ในช่วงก่อนการระบาดของโควิด-19 ผลกระทบของระบบการคลังไทยเพื่อการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำมีประสิทธิภาพกว่าประเทศอื่น ครัวเรือนจ่ายภาษีและได้รับประโยชน์จากเงินช่วยเหลือโดยตรงจากมาตรการให้ความช่วยเหลือทางสังคม นอกจากนี้ ยังได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายภาครัฐในรูปแบบสวัสดิการด้านสุขภาพและการศึกษา ในปี 2562 ครัวเรือนในกลุ่มที่ยากจนที่สุดได้รับผลประโยชน์มากกว่าภาษีที่จ่าย กลุ่มยากจนที่สุดร้อยละ 10 มีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ในรูปเงินสดผ่านนโยบายการคลัง และเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 70 หากนำประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปเงินสด เช่น สาธารณสุขและการศึกษา มารวมด้วย (กลุ่มยากจนที่สุดรองลงมาร้อยละ 10 มีรายได้ในรูปเงินสดเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 และร้อยละ 45 เมื่อรวมผลประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปเงินสด) ขณะเดียวกัน กลุ่มร่ำรวยที่สุดร้อยละ 10 จ่ายภาษีมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ คิดเป็นร้อยละ 13 ของรายได้ รูปแบบที่ก้าวหน้าของระบบการคลังของประเทศไทยดังกล่าวได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำและบรรเทาปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำนิยมนวัดจากดัชนีจินี (Gini Index) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 (เท่าเทียมอย่างสมบูรณ์) จนถึง 100 (เหลื่อมล้ำอย่างสมบูรณ์) โดยดัชนีจินี (Gini Index) ของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 37.5 และลดลงเหลือร้อยละ 28.6 หลังหักภาษี เงินช่วยเหลือ และสวัสดิการต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า นโยบายการคลังสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ 8.9 จุดร้อยละในปี 2562 สำหรับผลกระทบของภาษีและเงินช่วยเหลือที่มีต่อการลดความเหลื่อมล้ำนั้น น้อยกว่าผลกระทบของการใช้จ่ายของภาครัฐในรูปแบบสวัสดิการด้านสาธารณสุขและการศึกษา จึงกล่าวได้ว่า การใช้จ่ายภาครัฐในรูปแบบสวัสดิการดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการกระจายรายได้ของประเทศไทย ความยากจนอ้างอิงจากรายได้ (ที่ 5.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ในปี 2554) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 9 และลดลงเหลือร้อยละ 6.2 หลังจากหักภาษีทางตรงและเงินช่วยเหลือแล้ว แต่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.1 เมื่อบวกภาษีทางอ้อม โดยสรุป นโยบายการคลังสามารถลดความยากจนลงได้ 0.9 จุด ผ่านการให้เงินช่วยเหลือ โดยที่ภาษีทางอ้อมที่ผู้มีรายได้น้อยต้องแบกรับภาระนั้น สามารถชดเชยได้บางส่วนจากผลของสวัสดิการช่วยเหลือทางสังคม ในบริบทระหว่างประเทศ ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อการลดความเหลื่อมล้ำของไทย อยู่ในลำดับที่ 22 จาก 58 ประเทศที่มีข้อมูลดังกล่าว และเป็นลำดับที่ 13 จาก 24 ประเทศในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง ในขณะที่ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อการลดปัญหาความยากจนค่อนข้างต่ำ แต่ไทยก็อยู่ในลำดับที่ 15 จาก 56 ประเทศที่มีข้อมูลเทียบเคียงกันได้ และเป็นลำดับที่ 7 ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง

อย่างไรก็ดี การใช้จ่ายด้านสังคมของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล เช่นเดียวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี แม้ว่า การใช้จ่ายด้านสังคมจะช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย แต่โดยรวมแล้วยังอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้การใช้จ่ายภาครัฐในภาพรวมถูกจำกัดเนื่องจากการจัดเก็บรายได้ภาษีที่ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ความต้องการใช้จ่ายเพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 เป็นปัจจัยที่เพิ่มแรงกดดันต่อนโยบายการคลัง การออกแบบนโยบายที่ทั้งสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ เร่งบรรเทาปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ และป้องกันครัวเรือนจากผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายมากภายใต้พื้นที่ทางการคลังที่จำกัด นโยบายการคลังสามารถทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายด้านสังคม โดยการปรับปรุงกลุ่มเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือทางสังคมในรูปแบบของเงินช่วยเหลือ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มการใช้จ่ายด้านการให้บริการสาธารณะสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว รวมทั้งการเพิ่มรายได้เพื่อรองรับค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบก้าวหน้า ทั้งนี้ การปฏิรูปเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีควรลดผลกระทบทางลบต่อครัวเรือนที่เปราะบาง และควรมาพร้อมกับมาตรการที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมายเพื่อปกป้องรายได้ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวด้วย

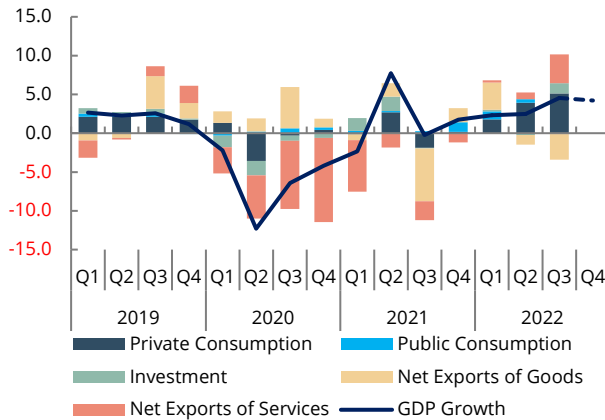
การจัดเก็บรายได้ภาษีของประเทศไทยต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนยากจนน้อยเกินไป รายได้ภาษีในระดับก่อนการระบาดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 16 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง และกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงที่ไม่ได้เป็นสมาชิก OECD และมีสัดส่วนเพียงครึ่งหนึ่งของค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD นอกจากนี้ ประเทศไทยยังพึ่งพาภาษีทางอ้อมซึ่งมีความก้าวหน้าน้อยกว่าภาษีทางตรง โดยมีสัดส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคิดเป็นร้อยละ 1.7 ของ GDP เทียบกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงที่ร้อยละ 2.8 ในขณะที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมาก โดยมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากครัวเรือนที่ร่ำรวย แต่ก็มีสัดส่วนรายได้เพียงหนึ่งในสี่ของภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ดังนั้น จึงทำให้ประเทศไทยจัดเก็บรายได้รวมได้น้อยกว่าประเทศอื่นและมีความก้าวหน้าน้อยกว่า

การปฏิรูปภาษีมูลค่าเพิ่มและการให้ความช่วยเหลือทางสังคมในระยะสั้นอาจส่งผลให้รายได้ภาษีสุทธิเพิ่มขึ้น และสามารถลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำลงได้อย่างมาก การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในกรณีฐานจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยการยกเลิกอัตราพิเศษและการยกเว้น จะสามารถเพิ่มรายได้ภาษีได้มากถึง 245,000 ล้านบาท และอาจทำให้ความยากจนสูงขึ้น 1.5 จุด อย่างไรก็ตาม ผลกระทบด้านลบต่อผู้มีรายได้น้อยสามารถชดเชยได้ด้วยการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือทางสังคม การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้อยู่ระหว่าง 2,000 บาท ถึง 500 บาทต่อเดือนตามช่วงรายได้ สำหรับผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด 2 ช่วง จาก 5 ช่วง (Quintile) จะลดความยากจนได้ 2.1 จุด และลดความเหลื่อมล้ำได้ 1.2 จุด โดยจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายประมาณ 71,000 ล้านบาท ในขณะที่การเพิ่มเงินช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็น 699 บาทต่อคนต่อเดือน โดยเจาะจงไปยังกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด 1 ช่วง (Quintile) จะลดความยากจนได้ 2.9 จุด และลดความเหลื่อมล้ำ ได้ 1.2 จุด โดยจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายประมาณ 73,000 ล้านบาท ทั้งนี้ การปฏิรูปเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พร้อมกับการปฏิรูปการให้เงินช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและการปฏิรูปภาษีมูลค่าเพิ่ม จะทำให้รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ 100,000 ล้านบาท ในขณะที่สามารถลดความยากจนลงได้ 3.6 จุด และลดความเหลื่อมล้ำลงได้ 2.6 จุด

การพัฒนาในระยะที่ผ่านมา และแนวโน้มเศรษฐกิจระยะสั้น

แผนภาพที่ ES 1: การฟื้นตัวของเศรษฐกิจมีปัจจัยสนับสนุนจากการบริโภคภาคเอกชนและภาคบริการที่พุ่งสูงขึ้นหลังจากการกลับมาเปิดประเทศ...

(จุดร้อยละขององค์ประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเทียบกับปีก่อนหน้า)

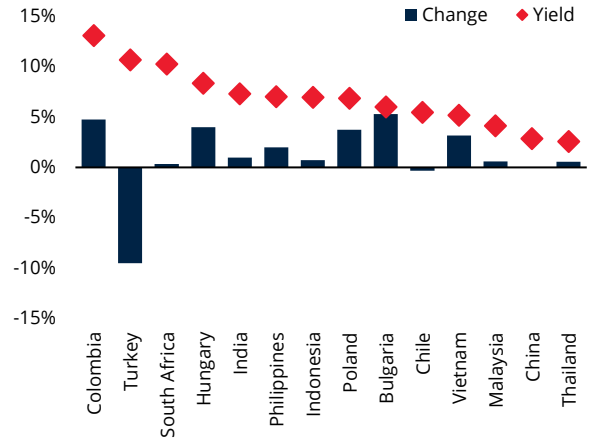


ที่มา: สศช.

หมายเหตุ: การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลังเป็นตัวอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ กับอัตราการขยายตัวของ GDP รวม

แผนภาพที่ ES 2: ...แสดงให้เห็นถึงการฟื้นตัวท่ามกลางความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก

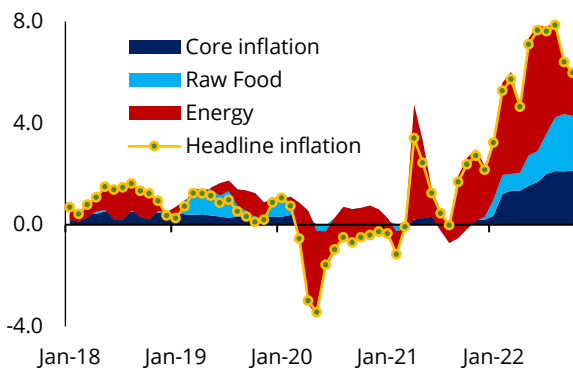
(ผลตอบแทนพันธบัตรระยะ 10 ปี, ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: Bloomberg; Haver Analytics

แผนภาพที่ ES 3: แรงกดดันด้านราคายังคงอยู่ในระดับสูงโดยอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานและค่าครองชีพเพิ่มขึ้น

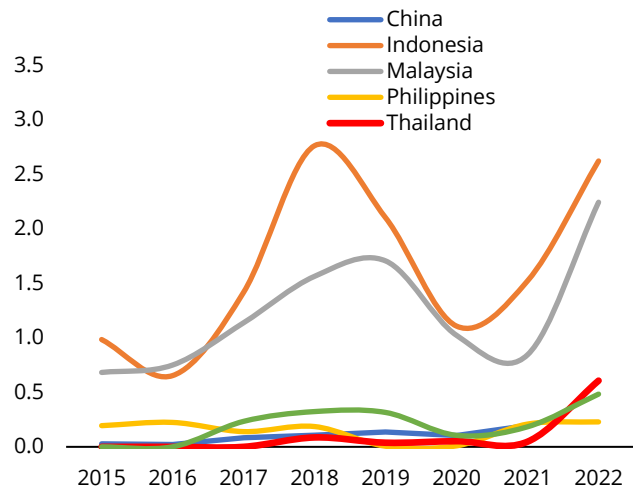
(องค์ประกอบของอัตราเงินเฟ้อทั่วไป, ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเทียบกับปีก่อนหน้า)



ที่มา: CEIC; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 4: รัฐบาลไทยและประเทศในภูมิภาคตอบสนองด้วยการอุดหนุนเชื้อเพลิงเพื่อลดแรงกดดันด้านค่าครองชีพ

(ร้อยละของ GDP)

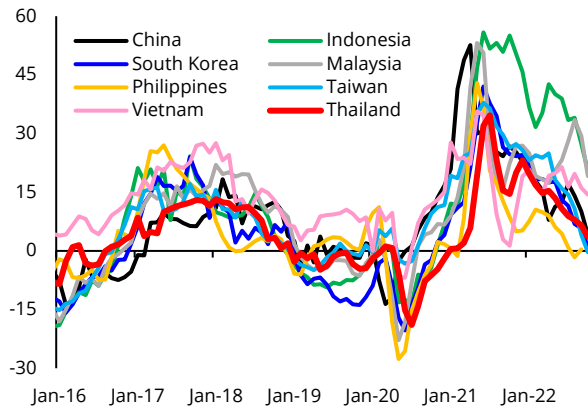


ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สำหรับปี 2558 – 2564; การประมาณการของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก สำหรับปี 2565

หมายเหตุ: ประมาณการ ณ เดือนกรกฎาคม 2565

แผนภาพที่ ES 5: การขยายตัวของ การส่งออกสินค้าที่ชะลอตัว เริ่มส่งผลกระทบต่อแนวโน้มเศรษฐกิจ...

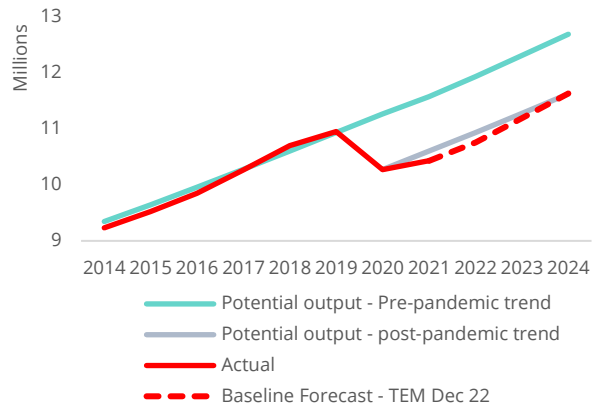
(ร้อยละ เทียบกับปีก่อนหน้า, ค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ 3 เดือน)



ที่มา: Haver Analytics; การคาดการณ์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

แผนภาพที่ ES 6: ...และชะลอการกลับสู่ระดับผลผลิตที่ระดับ ศักยภาพไปจนถึงช่วงกลางปี 2567

(ดัชนี, 2562 = 100)



ที่มา: การคาดการณ์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

ตารางที่ ES 1: ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจมหภาค

| | 2562 | 2563 | 2564 | 2565f | 2566f | 2567f |
|---|------|-------|------|-------|-------|-------|
| อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (ณ ราคาประจำปี) | 2.2 | -6.2 | 1.5 | 3.4 | 3.6 | 3.7 |
| การบริโภคภาคเอกชน | 4.0 | -1.0 | 0.3 | 6.0 | 4.0 | 3.3 |
| การบริโภคภาครัฐ | 1.6 | 1.4 | 3.2 | -0.9 | -1.0 | 1.4 |
| การลงทุนรวม | 2.0 | -4.8 | 3.4 | 2.3 | 4.5 | 3.7 |
| การส่งออกสินค้าและบริการ | -3.0 | -19.7 | 10.4 | 10.0 | 4.6 | 5.8 |
| การนำเข้าสินค้าและบริการ | -5.2 | -14.1 | 17.9 | 8.6 | 3.2 | 4.1 |
| อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (ณ ราคาประจำปี) | | | | | | |
| ภาคเกษตรกรรม | -0.5 | -3.2 | 1.3 | 2.0 | 2.2 | 2.2 |
| ภาคอุตสาหกรรม | -0.7 | -5.3 | 3.4 | 1.7 | 2.7 | 3.5 |
| ภาคบริการ | 4.2 | -5.8 | 0.5 | 4.6 | 4.4 | 3.8 |
| เงินเฟ้อ (ดัชนีราคาผู้บริโภค) | 0.7 | -0.8 | 1.2 | 6.2 | 3.2 | 1.2 |
| ดุลบัญชีเดินสะพัด (ร้อยละ ต่อ GDP) | 7.0 | 4.2 | -2.1 | -2.6 | 0.1 | 2.3 |
| ดุลการคลัง (ภาครัฐบาล, ร้อยละ ต่อ GDP) | 0.4 | -4.5 | -6.9 | -5.5 | -2.6 | -1.5 |
| หนี้สาธารณะ (ร้อยละ ต่อ GDP) | 40.9 | 50.2 | 57.7 | 61.0 | 60.2 | 59.2 |

ที่มา: สศช.; การคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก



WORLD BANK GROUP



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>