

THAILAND ECONOMIC MONITOR

INEQUALITY, OPPORTUNITY AND HUMAN CAPITAL

January 2019



WORLD BANK GROUP

รายงานตามติดเศรษฐกิจไทย: ความเหลื่อมล้ำ โอกาส และทุนมนุษย์

มกราคม 2562

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สถานการณ์เศรษฐกิจล่าสุด

แนวโน้มเศรษฐกิจโลกยังคงไม่สดใสท่ามกลางความตึงเครียดทางการค้า การค้าระหว่างประเทศและการลงทุนมีการปรับตัวลดลง ความตึงเครียดทางการค้ายังคงสูง และสถานะการเงินเริ่มตึงตัว เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มจะขยายตัวลดลงจากครึ่งร้อยละ 3 ในปีพ.ศ. 2561 เป็นร้อยละ 2.9 ในปีพ.ศ. 2562 และเติบโตร้อยละ 2.8 ในปีพ.ศ. 2563-64 เนื่องจากเศรษฐกิจซบเซาประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าดำเนินนโยบายการเงินอย่างเคร่งครัด และการค้าโลกชะลอตัว (รายงานแนวโน้มเศรษฐกิจโลก ธนาคารโลก มกราคม 2562)

ถึงแม้จะมีผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการค้าและการท่องเที่ยว แต่คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะเติบโตเพิ่มขึ้นที่ร้อยละ 4.1 ในปีพ.ศ. 2561 เศรษฐกิจไทยสามารถยืนหยัดได้แม้ว่าจะต้องฝ่าแรงปะทะจากเศรษฐกิจโลก เนื่องจากสภาพแวดล้อมในประเทศเข้มแข็งขึ้นจากการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น การบริโภคภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปีพ.ศ. 2561 นับว่าเป็นอัตราการเติบโตสูงที่สุดในรอบ 22 ไตรมาสที่ผ่านมา ในสถานะที่อัตราเงินเฟ้อและอัตราการว่างงานต่ำ นอกจากนี้ การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.9 ในไตรมาสที่ 3 เป็นผลมาจากการใช้จ่ายในการก่อสร้าง เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น แนวทางการเติบโตของเศรษฐกิจไทยปรับตัวลดลงเล็กน้อยจากผลกระทบของเศรษฐกิจโลก เช่น ข้อขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐกับจีน รวมถึงปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยเฉพาะอื่นๆ อาทิ โศกนาฏกรรมเรือนักท่องเที่ยวล่มที่ภูเก็ต และผลกระทบฐานสูงในการส่งออกทองคำ เศรษฐกิจไทยยังคงมีความยืดหยุ่นเนื่องจากมีพื้นฐานเศรษฐกิจมหภาคที่มีความเข้มแข็งและมั่นคง

แนวโน้มและความเสี่ยง

เศรษฐกิจไทยคาดว่าจะปรับตัวลดลงเล็กน้อยในปีพ.ศ. 2562 ตามแนวโน้มเศรษฐกิจโลก เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มจะชะลอการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 3.8 ในปีพ.ศ. 2562 และฟื้นตัวขึ้นเล็กน้อยที่ร้อยละ 3.9 ในปีพ.ศ. 2563 การเติบโตทางเศรษฐกิจจะยังพึ่งพาการบริโภคภายในประเทศเนื่องจากการส่งออกได้รับผลกระทบจากอุปสงค์ของตลาดโลกลดลง จากปัจจัยแวดล้อมนี้ การลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ และการปฏิรูปเศรษฐกิจตามที่วางแผนไว้อย่างต่อเนื่องจะช่วยกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศในปีหน้า และช่วยส่งเสริมการเติบโตเศรษฐกิจในระยะกลาง

เศรษฐกิจอาจมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจของสหรัฐฯ และจีนอาจชะลอตัวลงอีกเนื่องจากความตึงเครียดทางการค้า ดังนั้นอุปสงค์จากภายนอกยังเสี่ยงที่จะลดลงอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทย เพื่อรับมือกับการสถานการณ์ดังกล่าว นักลงทุนอาจชะลอการลงทุนของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมส่งออก รวมถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องจากความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ การปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในสหรัฐฯ และในประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งปัจจุบันและในอนาคตอาจส่งผลให้ตลาดเงินผันผวน และการลดการนำเข้าเงินทุนจากประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ ในส่วนของประเทศไทยนั้น การเบิกจ่าย

งบลงทุนของภาครัฐที่ต่ำกว่าเป้าหมาย การคลังที่ไม่บูรณาการ และความไม่แน่นอนทางการเมือง ยังคงเป็นความเสี่ยงสำหรับการดำเนินงานตามกำหนดของโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่มีการวางแผนไว้แล้ว

แนวโน้มนโยบายการเงินและการคลังยังยึดหยุ่นและรักษาเศรษฐกิจมหภาคให้มั่นคงอยู่ได้ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปคาดว่าจะอยู่ระหว่างร้อยละ 1-4 ท่ามกลางอัตราเงินเฟ้อที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงและฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ก้นชนทางด้านการเงินการคลังคาดว่าจะยังทำงานได้ดีและยังสามารถขยายตัวเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหากมีความจำเป็นได้ อัตราหนี้สาธารณะของไทยยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 42 ของจีดีพี เงินบาทมีความผันผวนน้อยลงในช่วงที่เกิดวิกฤตสกุลเงินดริงกีเมื่อเทียบกับอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยมีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดที่เข้มแข็ง (ร้อยละ 8.1 ของจีดีพี) และทุนสำรองระหว่างประเทศที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน (ร้อยละ 74 ของจีดีพี)

สำหรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย ความก้าวหน้าในการลดความยากจนนั้นขึ้นอยู่กับผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูงในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก ประเทศไทยจัดว่ามีอัตราความยากจนขั้นรุนแรงต่ำที่สุดประเทศหนึ่ง โดยวัดจากเส้นความยากจนระหว่างประเทศ (International Poverty Line) (\$1.90/วัน 2011 PPP) สำหรับเส้นความยากจนที่สูงขึ้นในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง (\$5.5/วัน 2011 PPP) นั้น อัตราความยากจนของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 7.1 ในปีพ.ศ. 2558 ซึ่งใกล้เคียงกับมาเลเซีย ประเทศเพื่อนบ้านที่มีรายได้สูงกว่า ในระยะปานกลางคาดว่าอัตราความยากจนจะลดลงอย่างช้าๆ ในพื้นที่ชนบทเนื่องจากการคาดการณ์ว่าราคาสินค้าเกษตรจะมีราคาไม่สูงเหมือนในอดีตที่ผ่านมาซึ่งเป็นไปตามวัฏจักรสินค้าโภคภัณฑ์โลก การมีส่วนร่วมในการเติบโตทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับต่ำ โดยคนยากจนในชนบทจะได้รับผลกระทบด้านลบนอกเสียจากจะสามารถเพิ่มผลิตภาพทางการเกษตร นอกจากนี้ คริวเรือนในชนบทยังประสบปัญหาเรื่องผู้สูงวัยมากขึ้นเนื่องจากคนรุ่นใหม่ย้ายถิ่นฐานเข้าไปอยู่ในเมือง

การรักษาระดับและคุณภาพของการปฏิรูปด้านโครงสร้างของประเทศให้ยั่งยืนเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศไทยในการลดความยากจนและช่วยยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในระยะยาวให้สูงกว่าร้อยละ 4.0 ในสภาวะการณ์ที่ต้องเผชิญกับสังคมสูงวัยที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คาดว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของรัฐบาลเพื่อการเติบโตในระยะยาวจะช่วยให้มีความต่อเนื่องในการบริหาร และประสานงานระหว่างหน่วยงานในประเทศ รวมถึงมีความต่อเนื่องด้านนโยบายของแต่ละรัฐบาล การปฏิรูปอย่างต่อเนื่องในเรื่องหลัก เช่น การบริหารจัดการการลงทุนภาครัฐ การศึกษา ขีดความสามารถในการแข่งขัน และการเปิดเสรีภาคบริการ ล้วนมีความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพในทุก ๆ ภาคส่วนของสังคม และช่วยให้ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง

ความเหลื่อมล้ำ โอกาส และทุนมนุษย์

ส่วนที่สองของรายงานนี้มุ่งเน้นเรื่องโอกาสและความท้าทายของประเทศไทยในการเพิ่มทุนมนุษย์และลดความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้ว่าการวัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประเทศไทยยังไม่ถือว่าสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ทว่าความเหลื่อมล้ำยังคงจัดเป็นประเด็นสำคัญลำดับต้นๆ ของประเทศ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ส่งผลเสียที่สำคัญต่อประเทศ 2 ประการคือ ความไม่เสมอภาคในโอกาสทางเศรษฐกิจทำให้สูญเสียศักยภาพในการผลิตและมักทำให้การพัฒนาสถาบันถดถอยลงซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการลงทุน นวัตกรรม และการจัดการความเสี่ยง¹

¹ Riding the Wave: An East Asian Miracle for the 21st Century (World Bank, 2017).

รัฐบาลไทยเพิ่งจัดตั้งหน่วยงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งจะช่วยคิดค้นและดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อติดตามความแตกแยกทางสังคมและความเหลื่อมล้ำ ส่วนที่สองของรายงานนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะเน้นให้เห็นความสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทยเพื่อให้คนรุ่นต่อไปได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง การสร้างความเข้มแข็งด้านสุขภาพและทักษะให้แก่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ นอกจากนี้ รายงานล่าสุดของธนาคารโลกได้วิเคราะห์ประสบการณ์จากห้าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และเน้นให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของตลาดแรงงานที่สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำโดยการเพิ่มโอกาสที่ดีขึ้นให้แก่กลุ่มด้อยโอกาส (World Bank, 2016c; Narayan et al 2018).

การเข้าถึงทุนมนุษย์เป็นโอกาสทางเศรษฐกิจที่สำคัญในการสร้างความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจในอนาคต ในการประชุมประจำปีของธนาคารโลกประจำปีพ.ศ. 2561 ธนาคารโลกได้เปิดตัวดัชนีทุนมนุษย์ (Human Capital Index - HCI) ซึ่งวัดระดับผลิตภาพที่คาดหวังจากคนทำงานรุ่นต่อไปเมื่อเทียบกับศักยภาพที่พวกเขาพึงมีหากได้รับการศึกษาเต็มที่และมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ (World Bank, 2019) ค่าดัชนีทุนมนุษย์ของประเทศไทยนั้นอยู่ที่ 0.60 จากคะแนนสูงสุด 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “เด็กไทยที่เกิดในวันนี้จะเติบโตขึ้นและสามารถมีผลิตภาพร้อยละ 60 เท่าที่จะเป็นไปได้หากพวกเขาได้รับการศึกษาและการดูแลสุขภาพที่ดีที่สุด” ทั้งนี้ รายงานแสดงให้เห็นว่า ขณะที่ประเทศไทยได้รับคะแนนโดยรวมอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่ากลางในตัวชี้วัดหลายตัวเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนและประเทศที่มีรายได้ปานกลางถึงระดับสูง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังสามารถพัฒนาได้อีกมาก เช่น อัตราการรอดชีวิตของผู้ใหญ่ที่มีอายุระหว่าง 15-60 นั้น อัตราของประเทศไทยยังต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศที่ถูกประเมินทั่วโลก

ดัชนีทุนมนุษย์เป็นตัวชี้วัดโดยรวม แต่ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษานั้นเป็นความท้าทายที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งพื้นที่ยากจนยังคงได้รับโอกาสที่ด้อยกว่า โรงเรียนขนาดเล็กที่ได้รับทรัพยากรน้อย มีโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ไม่เพียงพอจะทำให้บริการกลุ่มนักเรียนที่ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจ โรงเรียนเหล่านี้มักได้รับการจัดสรรครูที่มีคุณสมบัติต่ำและขาดประสบการณ์ในการสอน (Lathapipat and Sondergaard, 2015) คะแนนการทดสอบ HCI Harmonized Test ของประเทศไทยนั้นต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของอาเซียน ทั้งนี้ เด็กไทยที่เกิดในวันนี้คาดว่าจะได้รับการศึกษาในโรงเรียนประมาณ 12.4 ปี ก่อนอายุ 18 ปี อย่างไรก็ตาม ผลการเรียนรู้ของเด็กไทยนั้นเทียบเท่ากับการศึกษาที่แท้จริงในโรงเรียนเพียง 8.6 ปี ซึ่งหมายความว่ามีความล่าช้าในการเรียนรู้สูงถึง 3.8 ปี

ประเทศกำลังเผชิญกับความท้าทายด้านสุขภาพใหม่ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของโรคไม่ติดต่อ (NCDs) จากประชากรผู้ใหญ่ทั่วประเทศไทยนั้น มีคนอายุ 15 ปีเพียงร้อยละ 85 ที่จะสามารถมีชีวิตอยู่รอดได้จนกระทั่งอายุ 60 ปี จำนวนนี้นับว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่อยู่ในกลุ่มรายได้เดียวกันที่อยู่ร้อยละ 86.2% และใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศอาเซียน (รูปที่ 10 B) ภาระหนักจากผู้ป่วยโรคไม่ติดต่อ และการบาดเจ็บบนท้องถนนซึ่งทำให้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรส่งผลกระทบต่ออัตราการรอดชีวิตของประเทศไทย นอกจากนี้ ประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปสู่โรคไม่ติดต่อซึ่งกลายเป็นสาเหตุการเสียชีวิตอันดับต้นๆ ในปัจจุบัน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 82 ของการเสียชีวิตทั้งหมดของคนไทยในปี พ.ศ. 2556 ในขณะที่อัตราการตายและความเจ็บป่วยจากโรคติดต่อลดลง ผู้ป่วยโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูงได้เพิ่มขึ้นเป็นสามและสี่เท่าตามลำดับในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น การลงทุนในคนรุ่นต่อไปอย่างมีส่วนร่วมและเท่าเทียมจึงมีความสำคัญ โดยสามารถเริ่มต้นด้วยการจัดการกับประเด็นสำคัญเรื่องการศึกษา สุขภาพ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน ความ

ต้องการของประเทศไทยในการก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศเศรษฐกิจขั้นสูงกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ยากลำบากจากสังคมผู้สูงอายุ คุณภาพการศึกษาที่ต่ำ ความแตกต่างแต่ละภูมิภาคของไทยในการเข้าถึงทรัพยากรและคุณภาพของการศึกษา รวมถึงความท้าทายด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นใหม่ ในด้านการศึกษา ควรจัดทำยุทธศาสตร์เรื่องการจัดการกับโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วเด็กนักเรียนประมาณ 1 ล้านคน (ส่วนใหญ่เป็นเด็กยากจน) ซึ่งปัจจุบันเด็กเหล่านี้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำกว่า รวมถึงเรื่องการปรับปรุงด้านการบริหารจัดการของโรงเรียน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาของภาครัฐ นอกจากนี้ การส่งเสริมสุขภาพเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากอัตราการรอดชีวิตของผู้ใหญ่ในประเทศไทยต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศทั่วโลก ท้ายที่สุด การลงทุนในทุนมนุษย์จะต้องเท่าเทียมกันเพื่อเพิ่มโอกาสสำหรับประชากรทุกคนในรุ่นต่อไป

การลดโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันสามารถทำให้เกิดวงจรที่ยุติธรรมได้ เมื่อคุณภาพของเด็กลดการยึดติดกับสภาพแวดล้อมที่กำเนิดและคุณลักษณะของพ่อแม่ การยกระดับด้านการศึกษาจะมีมากขึ้น และจะทำให้กับดักความไม่เท่าเทียมถูกทำลายลง และทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจได้รับการกระตุ้น การเปลี่ยนแปลงเชิงบวกเหล่านี้ส่งเสริมกระบวนการเติบโตที่เท่าเทียมกันมากขึ้น และช่วยให้เกิดการเคลื่อนย้ายเพิ่มขึ้นด้วย วงจรที่ยุติธรรมนี้จะช่วยเสริมความแข็งแกร่งจากการส่งเสริมความเอื้ออาทรและสมานฉันท์ทางสังคมเนื่องจากผู้คนไม่รู้สึกรู้สึกว่าถูกกีดกันออกจากการพัฒนาประเทศอีกต่อไป ทำให้เกิดความรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรม และมองโลกในแง่ดีขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศที่มีการยกระดับในด้านการศึกษาที่ดีกว่า ผู้ปกครองมีแนวโน้มที่จะมองโลกในแง่ดีและเชื่อว่าบุตรของตนจะมีโอกาสเรียนรู้และเติบโต (Narayan et al 2018) การลดความเหลื่อมล้ำนั้นเชื่อมโยงกับการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจในบางประเทศ แม้ว่าจะไม่พบความสัมพันธ์ในระดับโลก (Ferreira et al. 2013; World Bank 2006, 2016c) เมื่อสังคมมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องลดความยากจนจึงจะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นได้ (World Bank 2016c)



WORLD BANK GROUP

CONTACT US

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

Tel: +662 686-8300
Email: thailand@worldbank.org
www.worldbank.org/thailand
facebook.com/worldbankthailand