

การฟื้นฟูการเติบโตระยะยาวของประเทศไทย: ความจำเป็นของการปฏิรูป

โดย [Allen Ng](#), [Haobin Wang](#) และ [Benyaporn Chantana](#)

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายสำคัญในการพลิกฟื้นศักยภาพการเติบโตในระยะยาว ซึ่งหากประเทศไทยต้องการสร้างอนาคตที่มั่นคง และก้าวสู่สถานะประเทศรายได้สูงภายในสองทศวรรษข้างหน้า ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเครื่องยนต์ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และปรับใช้จุดแข็งด้านการส่งออก ให้สอดคล้องกับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ของโลก โดยต้องเริ่มลงมือทำในทันที

ประเทศไทยอยู่ในจุดเปลี่ยนสำคัญ โดยต้องเลือกระหว่างการดำเนินอยู่กับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวต่อไป หรือการพลิกฟื้นสู่ความมั่งคั่งอีกครั้ง ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและภูมิรัฐศาสตร์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์เศรษฐกิจโลก ที่รูปแบบเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันอาจยังไม่พร้อมรองรับ

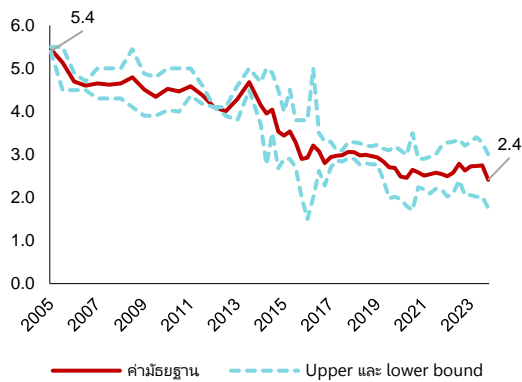
หากไม่มีการดำเนินการที่เด็ดขาด ประเทศไทยจะมีความเสี่ยงที่จะติดอยู่ในสถานะประเทศรายได้ปานกลาง (middle income trap) ต่อไป และไม่สามารถแข่งขันกับประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ที่เติบโตได้เร็วกว่าหรือกับประเทศพัฒนาแล้วในภาคเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูงได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าผู้กำหนดนโยบายของไทยควรให้ความสำคัญกับอะไร นั่นก็คือการเปลี่ยนเป้าหมายของการดำเนินนโยบายจากการแก้ปัญหาระยะสั้นไปสู่ [การปฏิรูปเชิงโครงสร้างระยะยาวแบบบูรณาการ](#) เพื่อกระตุ้นเครื่องยนต์ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (growth engines) ของประเทศไทย และสร้างอนาคตที่มั่นคงให้กับประชาชน

ศักยภาพที่ลดลง: การลดลงของแนวโน้มการเติบโตของประเทศไทย

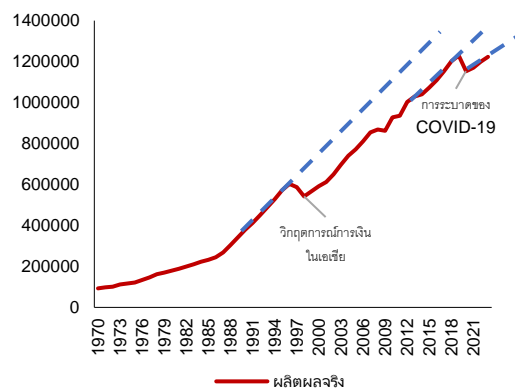
ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวโน้มการเติบโตของประเทศไทยได้ลดลงอย่างน่ากังวล โดยค่าเฉลี่ยการคาดการณ์การเติบโตของ GDP ล่วงหน้า 10 ปี สำหรับประเทศไทยลดลงจากร้อยละ 5.4 ในปี 2005 เหลือเพียงร้อยละ 2.4 ในปี 2024 (ภาพที่ 1) ในขณะที่ประเทศอาเซียนอื่นๆ ยังคงมีการคาดการณ์การเติบโตระยะยาวเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.0 ที่สำคัญคือ แนวโน้มการเติบโตของประเทศไทยมีการปรับตัวลดลงทุกครั้งหลังเกิดวิกฤตใหญ่ โดยไม่สามารถกลับเข้าสู่ระดับการเติบโตที่เข้มแข็งเหมือนช่วงก่อนวิกฤตได้ (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 1: อัตราการเติบโตตาม consensus ในอีก 10 ปีข้างหน้า (ร้อยละ)



ที่มา: Consensus Forecast and AMRO staff calculation.

ภาพที่ 2: ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) (ล้านบาท)



ที่มา: Haver Analytics และการประมวลผลของ AMRO
 หมายเหตุ: Real GDP แบบ 2002p Chained-Volume-Measure
 เส้นประแสดงให้เห็นการลดลงของแนวโน้มผลผลิตหลังการเกิดวิกฤตครั้งใหญ่

ศักยภาพการเติบโต (potential growth) ที่อ่อนแอลงของประเทศไทยเกิดจากหลายๆ ปัจจัยที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน จากทั้งการลงทุนภาคเอกชนและภาครัฐที่ยังคงซบเซาตั้งแต่ช่วงวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียช่วงปลายทศวรรษ 1990 ซึ่งได้ทิ้งรอยแผลลึกไว้ในระบบเศรษฐกิจ เห็นได้จากการลงทุนภาคเอกชนซึ่งเคยมีมูลค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 30 ของ GDP ในทศวรรษก่อนเกิดวิกฤต แต่ในช่วงปัจจุบันอยู่ที่ระดับไม่เกินร้อยละ 21 ในขณะที่การลงทุนภาครัฐก็ประสบปัญหาเช่นกัน โดยมีกำไรที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และความล่าช้าของงบประมาณ

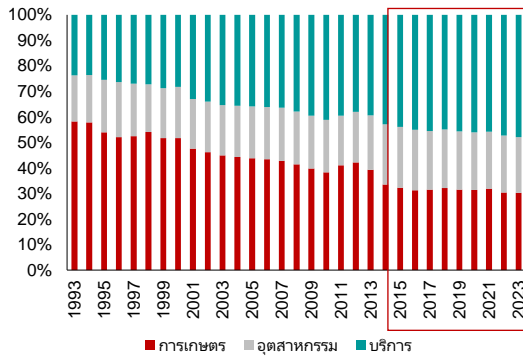
ปัจจัยด้านประชากรที่เคยเป็นจุดแข็งของการเติบโตของไทยนั้น ปัจจุบันได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโต โดยอัตราส่วนพึ่งพิงวัยสูงอายุ (old-age dependency ratio) ได้เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าตัวตั้งแต่ปี 2000 ในขณะที่จำนวนประชากรวัยทำงานเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2019 เป็นต้นมา โดยความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้คาดว่าจะทำให้อุปทานแรงงาน (labor supply) ลดลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลิตภาพ (productivity) และเพิ่มภาระทางการคลังต่อไป

นอกจากนี้ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่เคยเป็นแรงขับเคลื่อนการเติบโตของผลิตภาพของไทยได้หยุดชะงักลง โดยการโยกย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปยังภาคส่วนอื่นๆ ที่มีผลิตภาพสูงกว่าได้หยุดลงตั้งแต่ปี 2015 (ภาพที่ 3) ซึ่งการโยกย้ายแรงงานดังกล่าวเคยเป็นปัจจัยที่เพิ่มผลิตภาพของประเทศไทยมากกว่าครึ่งหนึ่งในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา (ภาพที่ 4)

นอกจากนี้ ยังมีความไม่สมดุลระหว่างสัดส่วนการจ้างงานและผลผลิต เห็นได้จากสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม—โดยจำนวนแรงงานในภาคเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 30.0 ของแรงงานทั้งหมด แต่กลับสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ GDP เพียงร้อยละ 8.6 ณ ปี 2023 เท่านั้น—ซึ่งเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แล้ว จะเห็นว่าผลิตภาพของภาคเกษตรกรรมต่ำกว่ามาก เทียบเท่าเป็นส่วนเล็กน้อยของภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เท่านั้น โดยมีมูลค่าผลผลิตต่อแรงงานคิดเทียบเท่าเป็นเพียงร้อยละ 19.0 และร้อยละ 23.0 ของภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ตามลำดับ

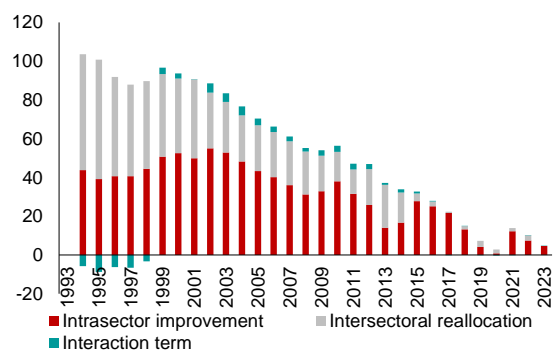
ความท้าทายเหล่านี้จะยิ่งซับซ้อนมากขึ้น เมื่อคำนึงถึงความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของตลาดโลกที่กำลังมุ่งสู่การใช้พลังงานสะอาดและเทคโนโลยีขั้นสูงมากขึ้น ซึ่งจะยิ่งบั่นทอนจุดแข็งด้านการส่งออกในภาคอุตสาหกรรมเดิมของไทย โดยเฉพาะในภาคการผลิตเครื่องยนต์สันดาปภายใน และฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์

ภาพที่ 3: สัดส่วนการจ้างงาน แยกตามภาคเศรษฐกิจ



ที่มา: World Bank

ภาพที่ 4: อัตราการเติบโต จากปี t (แกน x) ถึงปี 2023



ที่มา: World Bank, United Nations และการประมวลของ AMRO

ทิศทางอนาคต: สถานการณ์ต่างๆ ของอนาคตของประเทศไทย

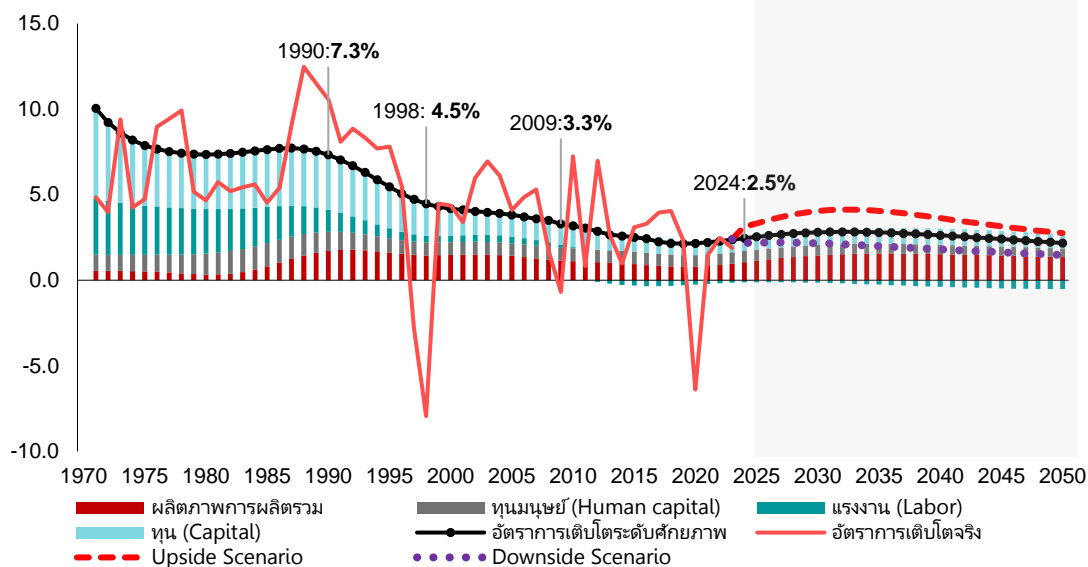
เพื่อประเมินผลกระทบระยะยาวของความท้าทายตามที่กล่าวไป AMRO ได้ทำการวิเคราะห์ฉากทัศน์ (scenario assessment) เพื่อสำรวจแนวโน้มการเติบโตที่เป็นไปได้ของประเทศไทย (ภาพที่ 5)

ในแนวโน้มสถานการณ์ปัจจุบัน (สถานการณ์กรณีฐาน หรือ baseline scenario) ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเป็นประเทศรายได้สูงได้ภายในปี 2037 ได้ ซึ่งการวิเคราะห์ของ AMRO ชี้ว่ารายได้ประชาชาติ (gross national income) ต่อหัว ของไทยจะอยู่ที่ประมาณ 13,600 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2037 ซึ่งยังต่ำกว่าเกณฑ์ระดับรายได้สูงที่คาดการณ์ว่าจะอยู่ที่ประมาณ 18,500 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีดังกล่าว

หากอัตราการเติบโตของรายได้ยังคงอยู่ในระดับนี้ ประเทศไทยอาจไม่สามารถบรรลุสถานะประเทศรายได้สูงได้จนกว่าจะถึงปี 2050 และที่น่ากังวลยิ่งกว่านั้นคือ ในสถานการณ์ downside scenario ที่ตั้งสมมติฐานว่าการปฏิรูปต่างๆ ล่าช้า และการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ประเทศไทยอาจติดอยู่ในกลุ่มรายได้ปานกลางยาวนานเกินปี 2050 ต่อไปอีก ซึ่งเน้นย้ำให้เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม ทิศทางอนาคตที่ดูไม่สดใสนี้ยังสามารถมีการเปลี่ยนแปลงได้ ในสถานการณ์ upside scenario ที่ไทยสามารถดำเนินการปฏิรูป และผลักดันโครงการลงทุนต่างๆ อย่างจริงจัง จะทำให้ประเทศไทยสามารถก้าวเข้าสู่สถานะประเทศรายได้สูงได้เร็วขึ้น โดยอาจทำสำเร็จภายในปี 2042 ซึ่ง upside scenario นี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างต่างๆ ที่สำคัญ ยกกระดับการศึกษาและพัฒนาทักษะแรงงาน เร่งการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง และมีการดำเนินการตามแผนการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ

ภาพที่ 5: ศักยภาพการเติบโต (Potential growth) ของประเทศไทย



ที่มา: Source: World Penn Table, United Nations, Haver Analytics, และการประมวลของ AMRO

พิมพ์เขียวสู่ความสำเร็จ: พื้นฟู growth engines ของเศรษฐกิจไทย

เพื่อพลิกฟื้นการลดลงของศักยภาพการเติบโตระยะยาว ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับนโยบายหลายๆ ด้าน โดยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างจะช่วยให้กลุ่มอุตสาหกรรมเก่าสามารถปรับตัวให้ทันยุคสมัยมากขึ้น และเพื่อช่วยให้มีการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพต่ำ ไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกว่า ซึ่งการดำเนินการนี้รวมถึงการเพิ่มผลิตภาพในภาคการเกษตร เร่งให้แรงงานย้ายเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงขึ้น และการปรับเพิ่มการผลิตใน growth engines ใหม่ๆ มากขึ้น

ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมนวัตกรรม เพิ่มทุนมนุษย์ (human capital) และยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการผ่อนคลายข้อจำกัดต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment หรือ FDI) ส่งเสริม startup ที่มีนวัตกรรมใหม่ๆ และเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีทักษะสูง (high-skilled labor) อีกด้วย

นอกจากนี้ การนำแผนพัฒนาที่มีอยู่มาปฏิบัติจริงอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการประสานงานใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ พร้อมทั้งมีความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาต่างๆ มีการนำไปดำเนินการจริงอย่างราบรื่นและสอดคล้องกัน

ประเทศไทยต้องปรับปรุงจุดแข็งในการส่งออกให้สอดคล้องกับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ของโลก ซึ่งหมายถึงการยกระดับความสามารถในอุตสาหกรรมยานยนต์และการผลิตอิเล็กทรอนิกส์อย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองความต้องการยานยนต์ไฟฟ้า และเซมิคอนดักเตอร์ขั้นสูง ในขณะที่เดียวกันก็ควรใช้ประโยชน์จากภาคพลังงานหมุนเวียน เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยก้าวขึ้นเป็นผู้นำด้านเทคโนโลยีพลังงานสะอาด อีกด้วย

พลิกบทใหม่: เส้นทางของประเทศไทยสู่ความรุ่งเรือง

อนาคตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นอยู่กับความสามารถในการดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างอย่างแน่วแน่ ตลอดจนการฟื้นฟู growth engines ของเศรษฐกิจ แม้ว่าภารกิจข้างหน้าจะท้าทาย แต่ก็นำมาซึ่งโอกาสในการปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจของไทย เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับพัฒนาการเทคโนโลยีใหม่ๆ ในตลาดโลก และสร้างอนาคตที่มั่นคงยิ่งขึ้นให้กับประชาชน ถึงเวลาแล้วที่ต้องมีการลงมือเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง ด้วยการปฏิรูปอย่างครอบคลุม และการดำเนินการที่มุ่งมั่นแน่วแน่ ที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถหลุดพ้นจากเส้นทางการเติบโตปัจจุบัน และก้าวสู่สถานะประเทศรายได้สูงได้ตามเป้าหมาย

* ผู้เขียนบทความนี้เป็นนักเศรษฐศาสตร์จากสำนักงานวิจัยเศรษฐกิจมหภาคของภูมิภาคอาเซียน +3 (AMRO) โดยเป็นการอ้างอิงถึงผลการศึกษารายงาน [Annual Consultation Report on Thailand ประจำปี 2024](#) ของ AMRO