

ราชอาณาจักรภูฏาน (Kingdom of Bhutan)



1. ภาพรวมทั่วไป (การเมืองการปกครอง บทบาทในภูมิภาคและประชาคมโลก)

ภูฏานเป็นประเทศสังคมนิยมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีนายโลเท เซอร์ริง (Lotay Tshering) เป็นนายกรัฐมนตรีคนล่าสุด โดยนายกรัฐมนตรีมาจากการคัดเลือกโดยรัฐสภา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์เป็นผู้เสนอชื่อคณะรัฐมนตรี (Lhengye Shungtso) ให้รัฐสภาอนุมัติ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นอกจากนี้ยังมีสภาให้คำปรึกษา (Royal Advisory Council หรือ Lodoi Tsokde) สมาชิกสภาให้คำปรึกษามาจากการเสนอชื่อของพระมหากษัตริย์

อำนาจนิติบัญญัติ ใช้ระบบ 2 สภา (Bicameral Parliament) ประกอบด้วย

- National Council สมาชิกไม่มีการสังกัดพรรค (Non-partisan National Council) จำนวน 25 ที่นั่ง โดย 20 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละ 20 เขตเลือกตั้ง (Dzongkhags) และพระมหากษัตริย์เป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกอีก 5 ที่นั่ง วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

- รัฐสภา (National Assembly) สมาชิกจำนวน 47 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี อำนาจตุลาการศาลสูงสุด ได้แก่ ศาลฎีกา (Supreme Court of Appeal) พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา

ภูฏานดำเนินนโยบายโดยใช้หลัก "ความสุขมวลรวมประชาชาติ" (Gross National Happiness - GNH) แทน

การวัดการพัฒนาจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศและส่งเสริมการพัฒนาประเทศ ภูฏานได้ดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ โดยยึดหลักนโยบาย Utilitarian Engagement โดยเลือกที่จะมีความสัมพันธ์กับเพียงบางประเทศที่ภูฏานเห็นว่ามี ความสำคัญ และให้ประโยชน์สูงสุดแก่ชาวภูฏาน ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการตั้งสถานทูตประจำในประเทศเหล่านี้ ได้แก่ อินเดีย บังกลาเทศ คูเวต เบลเยียม และไทย

ไทยและภูฏานมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในระดับราชวงศ์ และในด้านเศรษฐกิจการค้า ถึงแม้ว่าการค้าระหว่างกันจะมีมูลค่าไม่สูง แต่ไทยเป็นประเทศที่ภูฏานนำเข้าจากไทยเป็นอันดับที่ 3 ซึ่งในช่วง 7 เดือน (ม.ค.-ก.ค. 2567) ทั้งสองประเทศ มีมูลค่าการค้าทั้งสิ้น 523.51 ล้านบาท โดยไทยมีมูลค่าส่งออกไปภูฏาน เป็นเงิน 522.63 ล้านบาท ในขณะที่ไทยนำเข้าสินค้าจากภูฏาน เป็นมูลค่า 0.87 ล้านบาท สินค้าส่งออกสำคัญของไทยที่ส่งไปยังประเทศภูฏาน อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ ผ้าฝ้าย ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูป ผลไม้แห้ง และเครื่องใช้ไฟฟ้า และสินค้านำเข้าที่สำคัญจากภูฏานของไทย อาทิ ยางสำหรับอากาศยาน อุปกรณ์การบินและส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์โลหะ ศิลปกรรม และถั่งเช่า

2. ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ (Economic Indicators)

ลำดับที่	รายการ	2564 (2021)	2565 (2022)	2566 (2023)	2567f (2024)	2568f (2025)
1	ประชากร (ล้านคน) ⁵	0.753	0.76	0.767	0.775	0.782
2	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ) ²	-3.332	4.757	5.328	3.037	4.578
3	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (พินล้านเหรียญสหรัฐ) ⁵	2.442	2.653	2.686	2.86	3.093
4	รายได้เฉลี่ยต่อหัว (เหรียญสหรัฐ) ²	3,245.41	3,491.98	3,500.49	3,691.89	3,954.42
5	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ) ⁵	8.215	5.937	5.24	4.44	4.579
6	อัตราการว่างงาน (ร้อยละ) ³	4.8	5.9	3.2	3.48	3.75

ลำดับ ที่	รายการ	2564 (2021)	2565 (2022)	2566 (2023)	2567f (2024)	2568f (2025)
7	หนี้รัฐบาลต่อ GDP (ร้อยละ) ⁵	132.419	127.327	123.448	122.822	121.28
8	เงินลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ) ⁴	86.23	14.08	7.09	N/A	N/A
9	ดุลบัญชีเดินสะพัด (ล้านเหรียญสหรัฐฯ) ⁴	-28.1	-33.5	-18.9	-16.8	-14.8
10	ดุลการให้กู้ยืมสุทธิ/การกู้ยืมสุทธิ (ร้อยละ ต่อ GDP) ⁵	-6.188	-7.516	-5.204	-6.669	-8.045
11	เงินทุนสำรองสุทธิ (ล้านเหรียญสหรัฐฯ) ⁴	832.9	573.6	551.1	884.1	1837.6

ที่มา : ¹ National Statistics Bureau

² World Bank

³ Asian Development Bank

⁴ Royal Monetary Authority of Bhutan

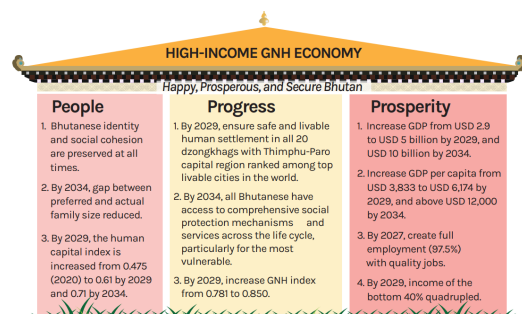
⁵ International Monetary Fund

3. นโยบายรัฐบาล

ภูฏานดำเนินนโยบายเปิดประเทศหรือนโยบายมองออกไปข้างนอก (Outward-looking Policy) ภูฏานเริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน ภูฏานมีทิศทางในการพัฒนาประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของประเทศ ในทางปฏิบัติจึงไม่ต้องการการลงทุนจากต่างประเทศมากนัก

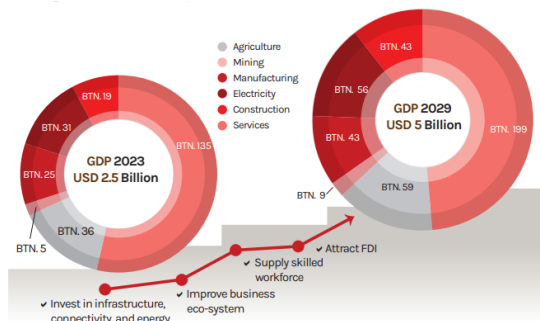
บทบาทของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน รัฐบาลดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบตะวันตกทำให้รัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีบทบาทในการควบคุมอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ตลอดจนเป็นผู้ลงทุนหรือผู้ร่วมทุนกับเอกชนในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydropower Plant) และการก่อสร้างถนน มีการเปิดบริษัทเอกชนที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นเพื่อรองรับการลงทุนร่วมกับเอกชนและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รายได้จากภาษีคิดเป็นร้อยละ 0.3 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่รายได้จากภาษีธุรกิจคิดเป็นร้อยละ 3 โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากการขายไฟฟ้าพลังงานน้ำให้ประเทศเพื่อนบ้าน

ปัจจุบันภูฏานกำลังดำเนินการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนา 5 ปี ฉบับที่ 13 (13th Five Year Plan 2024 – 2029) มีเป้าหมายในการพัฒนาภูฏานไปสู่ "เศรษฐกิจ GNH ที่มีรายได้สูง" ผ่านยุทธศาสตร์ 3 เสาหลัก "ประชาชน (People) ความก้าวหน้า (Progress) ความเจริญรุ่งเรือง (Prosperity) โดยเน้นการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนครอบคลุมทั้งการศึกษา และสุขภาพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมือง และการบริการสาธารณะ รวมทั้งตั้งเป้าหมายเพิ่ม GDP เป็น 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐภายในปี 2572 โดยการเพิ่มรายได้/หัว พร้อมทั้งสร้างงานและลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อเปลี่ยนภูฏานให้เป็นเศรษฐกิจที่มีรายได้สูง โดยขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งสร้างระบบการปกครองที่มีความน่าเชื่อถือพร้อมขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วยกระดับคุณภาพชีวิต และสร้างความสมดุลระหว่างการให้ความสำคัญทางสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจของภูฏาน ในขณะที่ยังคงส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและความยั่งยืน



แผนภาพ 1 : ยุทธศาสตร์ 3 เสาหลัก

แผนการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนา 5 ปีฯ มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการเสริมสร้างผลิตภาพและการกระจายผลิตภัณฑ์และตลาด เพื่อลดการพึ่งพาการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำที่เป็นฐานของเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการเปลี่ยนฐานรายได้สูงภายในปี 2572 โดยมีกลยุทธ์และโครงการหลักเน้นการพัฒนากระบวนการที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ การปรับปรุงคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน สนามบิน และพลังงานหมุนเวียน พัฒนาทักษะอาชีพให้กับประชากรผ่านการพัฒนาเทคนิคและการฝึกอบรม รวมถึงพัฒนาระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่ทันสมัยและแข่งขันได้ พร้อมทั้งพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน



แผนภาพ 2

Road Map for Bhutan's economic enhancement (BTN in billion)

4. สถานะล่าสุดทางเศรษฐกิจ

ณ เดือน กรกฎาคม 2567 กระทรวงการคลัง ภูฏาน ได้เผยแพร่รายงาน NATIONAL BUDGET FINANCIAL YEAR 2024-25 ซึ่งได้คาดการณ์เศรษฐกิจ ภูฏานจะเจริญเติบโตที่ร้อยละ 6.3 ในปี 2567 และร้อยละ 8.9 ในปี 2568 เป็นผลจากการดำเนินโครงการพลังงานน้ำ Punatsangchu II รวมทั้งมีการขยายตัวในภาคการผลิต และผลลัพธ์จากโครงการกระตุ้นทางเศรษฐกิจ ซึ่งปี 2567-2568 งบประมาณรัฐจะมุ่งเน้นการลงทุนอย่างมียุทธศาสตร์และมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสำคัญภายใต้แผนพัฒนา 5 ปีฯ และการวางรากฐานสู่ภูฏานให้มีสุขภาพดี มั่งคั่ง และมั่นคง ซึ่งในปี 2567 ได้รับจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 89,154.218 ล้านจูลตรัมภูฏาน โดยแบ่งเป็นงบประมาณประจำเป็นเงินทั้งสิ้น 50,809.905 ล้านจูลตรัมภูฏาน หรือคิดเป็นร้อยละ 57

ของงบประมาณทั้งหมด และงบลงทุนเป็นจำนวน 38,344.313 ล้านจูลตรัมภูฏาน หรือคิดเป็นร้อยละ 43 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งงบลงทุนมาจากเงินช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้และกำไรที่เกิดจากรายได้นอกงบประมาณ นอกจากนี้ ภายใต้แผนพัฒนา 5 ปีฯ กระทรวงการคลัง ภูฏาน ยังมีแผนที่จะพัฒนาภาคสาธารณสุขผ่านโครงการ Healthy Drukylu Program เพื่อบรรลุเป้าหมายการคุ้มครองสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage - UHC) และปรับปรุงมาตรฐานการประกันคุณภาพด้านสุขภาพของภูฏาน (BHSQA) ส่วนภาคการศึกษาที่มีแผนที่จะเพิ่มการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมและมีคุณภาพ รวมถึงปรับปรุงหลักสูตรสถาบันการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังมีแผนที่จะผลักดันภาคทรัพยากรธรรมชาติหมุนเวียน (Renewable Natural Resources (RNR) sector) ให้มีส่วนช่วยกระตุ้น GDP ของภาคการเกษตรและปศุสัตว์ให้เพิ่มมูลค่าจาก 27,000 ล้านจูลตรัมภูฏาน เป็น 50,000 ล้านจูลตรัมภูฏาน ภายในปี 2572 ส่วนด้านการพัฒนาความเชื่อมโยง มีเป้าหมายที่จะยกระดับและขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและปรับปรุงการเชื่อมต่อ โดยมีแผนลดระยะเวลาการเดินทางบนทางหลวงแห่งชาติจากเดิม 30 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เหลือเพียง 40 กิโลเมตรต่อชั่วโมง รวมทั้งจะพัฒนาระบบขนส่งทางอากาศทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ กระทรวงการคลัง ภูฏาน ยังตั้งเป้าหมายเพิ่มผลผลิต GDP จากเทคโนโลยีดิจิทัลจาก 10,000 ล้านจูลตรัมภูฏาน เป็น 15,000 ล้านจูลตรัมภูฏาน ภายในปี 2572 และขยายเครือข่ายอินเทอร์เน็ตรองรับพื้นที่ชนบทจากร้อยละ 97 เป็นร้อยละ 99.5 ภายในปี 2572 ด้วย

นอกจากนี้ ณ เดือนกันยายน 2567 Department of Macro-Fiscal and Development Finance, กระทรวงการคลังของภูฏาน ได้รายงาน Real GDP ของภูฏาน คาดว่า จะมีการปรับขึ้นเป็นร้อยละ 6.1 ในปี 2567 และจะเพิ่มเป็น 9.6 ในปี 2568 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการคาดหวังว่าโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ Punatsangchu-II จะเริ่มดำเนินการได้ พร้อมทั้งมีการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ และการฟื้นตัวจากภาค

การท่องเที่ยว ในขณะที่ภาคการเกษตรและภาคบริการ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายไว้

อัตราเงินเฟ้อในปี 2567 คาดว่าจะลดลงเป็นร้อยละ 3.8 ในปี 2567 จากร้อยละ 5 ในปี 2566 เนื่องจากราคาพลังงานทั่วโลกลดลงเนื่องจากมีอุปทานเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดจะมีการปรับตัวขึ้นเป็นร้อยละ 18.9 ของ GDP ในปี 2568 เนื่องจากมีการนำเข้าวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในงานก่อสร้างโครงการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำลดลงเพราะโครงการทยอยแล้วเสร็จ ในขณะที่ภาคการส่งออกคาดว่าจะเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 6.9 เนื่องจากมีรายได้จากการเปิดโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ Nikachhu และ Punatsangchu II

ภาพรวมสถานการณ์หนี้สาธารณะ ณ เดือนกันยายน 2567 Department of Macro-Fiscal and Development Finance กระทรวงการคลัง ภูฏาน ได้เปิดเผยตัวเลขประมาณการระดับหนี้สาธารณะของภูฏาน คิดเป็นเงินประมาณ 285,179.420 ล้านดอลลาร์ภูฏาน หรือคิดเป็นร้อยละ 106.9 ของ GDP ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2566 ประกอบด้วย หนี้ต่างประเทศ เป็นเงิน 263,702.059 ล้านดอลลาร์ภูฏาน แบ่งออกเป็น (1) หนี้โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydro Debt) จำนวน 167,194.627 ล้านดอลลาร์ภูฏาน หรือ คิดเป็นร้อยละ 62.6 ของ GDP และ (2) หนี้ต่างประเทศอื่น จำนวน 96,507.433 ล้านดอลลาร์ภูฏาน หรือ คิดเป็นร้อยละ 36.2 ของ GDP ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ปกติ ตามนโยบายหนี้สาธารณะประจำปี พ.ศ. 2566 ที่กำหนดให้จำนวนหนี้ที่ไม่ใช่โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydro Debt) ต้องไม่เกินร้อยละ 55 ของ GDP ในขณะที่หนี้ภายในประเทศเป็นเงิน 21,477.36 ล้านดอลลาร์ภูฏาน หรือ คิดเป็นร้อยละ 8 ของ GDP

Article IV โดย IMF ได้ประเมินความเสี่ยงของการประสบปัญหาหนี้ (Risk of Debt Distress) ของภูฏาน คงอยู่ในระดับปานกลาง (Moderate) เนื่องจากมีการลงทุนจากต่างประเทศ รวมทั้งมีการปรับปรุงการใช้จ่ายงบประมาณ และมีรายได้จากการส่งออกกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำมาชำระหนี้

5. ข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการลงทุน

เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2567 สำนักข่าว The Bhutanese รายงานว่า ผลการสำรวจแรงงานรายไตรมาสครั้งแรกของปี โดยในไตรมาสแรกของปี 2567 อัตราการว่างงานเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.1 ซึ่งหากแบ่งตามกลุ่มเพศ กลุ่มผู้หญิงมีอัตราการว่างงานที่ร้อยละ 4.3 ซึ่งสูงกว่าเพศชายที่มีอัตราว่างงานอยู่ที่ร้อยละ 4 หากคิดตามสัดส่วนพื้นที่ที่มีภูมิอากาศหนาวสูงสุดรวมทั้งหมด 4,371 คน ตามมาด้วยพาโรที่มีผู้ว่างงาน 1,895 คน และภูเวนโซลิงที่มีผู้ว่างงาน 1,082 คน ในขณะที่กาซามีจำนวนผู้ว่างงานน้อยที่สุด โดยมีเพียง 12 คน

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2567 สำนักข่าว BBS รายงานว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSB) ได้เปิดเผยอัตราเงินเฟ้อช่วงเดือนมิถุนายน 2567 อยู่ที่ร้อยละ 1.84 ซึ่งลดลงถึงร้อยละ 4 จากปีที่แล้ว อันเป็นผลมาจากราคาอาหาร ค่าบริการด้านการสื่อสาร ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค การพักผ่อน การขนส่ง และการศึกษา ลดลง อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ Chandra Dakal (PhD) ได้แสดงความกังวลต่อสถานการณ์ดังกล่าว เนื่องจากแม้ว่าอัตราเงินเฟ้อที่คาดการณ์ลดลงแต่ไม่ควรอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับภูมิภาค หรือไม่ควรถ้อยู่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ซึ่งควรที่จะมีการทบทวนผลการศึกษาย่างเหมาะสมต่อไป

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2567 สำนักข่าว The Bhutanese รายงานว่า กระทรวงพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติอยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้ โครงการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ Tsentso ซึ่งการศึกษานี้จะช่วยกำหนดแนวทางในการก่อสร้างและการวางโครงสร้างภายใต้ระยะที่ 3 ของโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กของภูฏาน เมื่อการศึกษาเสร็จสิ้นจะมีการระบุระยะเวลาก่อสร้างและรายละเอียดของโครงการอย่างชัดเจน เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดหาเงินทุนและการวางแผนโครงการเพื่อก่อสร้างในอนาคตต่อไป

สำนักนโยบายและแผน

กันยายน 2567