

ราชอาณาจักรภูฏาน  
(Kingdom of Bhutan)



1. ภาพรวมทั่วไป (การเมืองการปกครอง บทบาทในภูมิภาคและประชาคมโลก)

ภูฏานเป็นประเทศสังคมเกษตรกรรม มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีนายโลเตย์ เซอริง (Lotay Tshering) เป็นนายกรัฐมนตรีคนล่าสุด โดยนายกรัฐมนตรีมาจากการคัดเลือกโดยรัฐสภา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์เป็นผู้เสนอชื่อคณะรัฐมนตรี (Lhengye Shungtsog) 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 อำนาจตุลาการ ศาลสูงสุด ได้แก่ ศาลฎีกา (Supreme Court of Appeal) พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา

ภูฏานดำเนินนโยบายโดยใช้หลัก "ความสุขมวลรวมประชาชาติ" (Gross National Happiness - GNH) แทนการวัดการพัฒนาจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศและส่งเสริมการพัฒนาประเทศ ภูฏานได้ดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ โดยยึดหลักนโยบาย Utilitarian Engagement โดยเลือกที่จะมีความสัมพันธ์กับเพียงบางประเทศที่ภูฏานเห็นว่ามี ความสำคัญ และให้ประโยชน์สูงสุดแก่ชาวภูฏาน ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการตั้งสถานทูตประจำในประเทศเหล่านี้ ได้แก่ อินเดีย บังกลาเทศ คูเวต เบลเยียม และไทย

2. ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ (Economic Indicators)

ลำดับที่	รายการ	2559	2560	2561	2562e
1	ประชากร (ล้านคน) <sup>2</sup>	0.79	0.80	0.82	0.83
2	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ) <sup>2</sup>	7.3	7.4	5.8	4.8
3	การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (พินล้านเหรียญสหรัฐ) <sup>2</sup>	2.12	2.40	2.62	2.84
4	รายได้ประชาชาติต่อหัว (GNI) (เหรียญสหรัฐ) <sup>1</sup>	2,520	2,660	N/A	N/A
5	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ) <sup>2</sup>	7.6	5.8	4.6	4.9
6	อัตราการว่างงาน (ร้อยละ) <sup>2</sup>	3.2	3.2	3.2	3.2
7	หนี้รัฐบาลต่อ GDP (ร้อยละ) <sup>2</sup>	104.13	111.52	111.48	103.09
8	เงินลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) (ล้านเหรียญสหรัฐ) <sup>1</sup>	11.88	-16.55	N/A	N/A
9	ดุลบัญชีเดินสะพัด (พินล้านเหรียญสหรัฐ) <sup>2</sup>	-0.54	-0.28	-0.04	-0.09
10	สัดส่วน ODA ต่อรายได้ประชาชาติ (ร้อยละ) <sup>1</sup>	2.537	5.12	N/A	N/A
11	เงินทุนสำรองสุทธิ (ล้านเหรียญสหรัฐ) <sup>3</sup>	1,119	1,104	1,111	N/A

ที่มา : 1) World Bank

2) International Monetary Fund

3) Asian Development Outlook 2019, April 2019

### 3. อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในปี 2560-2561 World Economic Forum ได้จัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน (Global Competitiveness Index: GCI) ของภูฏานอยู่ในอันดับที่ 82 จาก 137 ประเทศ โดยได้ 4.1 จาก 7 คะแนน ซึ่งค่า GCI มีแนวโน้มดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2559-2560 ได้ลำดับที่ 97 จาก 138 ประเทศ และปี 2558-2559 ได้ลำดับที่ 105 จาก 140 ประเทศ อย่างไรก็ตาม GCI ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) อยู่ในอันดับที่ 89 โดยได้ 3.6 จาก 7 คะแนน รวมทั้งปัจจัยด้านการมีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ (เป็นปัญหาลำดับที่สามในการประกอบธุรกิจ) ในภูฏาน โดยปัญหาลำดับที่หนึ่งและสองคือ การเข้าถึงระบบการเงิน และความเข้มงวดของกฎหมายแรงงานตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานของภูฏานยังต้องได้รับการพัฒนาอีกมาก

### 4. นโยบายรัฐบาล

ภูฏานดำเนินนโยบายเปิดประเทศหรือนโยบายมองออกไปข้างนอก (outward-looking policy) ภูฏานเริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน ภูฏานมีทิศทางในการพัฒนาประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของประเทศ ในทางปฏิบัติจึงไม่ต้องการการลงทุนจากต่างประเทศมากนักเกินไป

บทบาทของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน รัฐบาลดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบตะวันตกทำให้รัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีบทบาทในการควบคุมอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ตลอดจนเป็นผู้ลงทุนหรือผู้ร่วมทุนกับเอกชนในการลงทุนในโครงการก่อสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydropower Plant) และการก่อสร้างถนน มีการเปิดบริษัทเอกชนที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นเพื่อรองรับการลงทุนร่วมกับเอกชนและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รายได้จากการเก็บภาษีคิดเป็นร้อยละ 0.3 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่

รายได้จากภาษีธุรกิจคิดเป็นร้อยละ 3 โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากการขายไฟฟ้าพลังน้ำให้ประเทศเพื่อนบ้าน

ปัจจุบันภูฏานกำลังดำเนินการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาห้าปี ฉบับที่ 12 (12<sup>th</sup> Five Year Plan 2018 – 2022) ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาภูฏานไปสู่ 1. สังคมแห่งความยุติธรรม 2. สังคมแห่งความสมัคสมานสามัคคี 3. สังคมที่มีความยั่งยืน และ 4. การให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ

ช่วงปลายปี 2559 กระทรวงการคลังของภูฏานได้ออกนโยบายหนี้สาธารณะ 2559 (Public Debt Policy 2016) ซึ่งได้แยกประเภทของหนี้ต่างประเทศ (External debt) ออกเป็น 2 ประเภท คือ หนี้ที่ไม่ใช่โรงไฟฟ้าพลังน้ำ (Non-hydropower debt) และหนี้โรงไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydropower debt) ที่รัฐบาลภูฏานได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดระดับปกติ (Thresholds) ของหนี้โรงไฟฟ้าพลังน้ำคำนวณจากภาระการชำระหนี้โรงไฟฟ้าพลังน้ำในแต่ละปี ต้องมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้จากการส่งออกพลังงานไฟฟ้าในแต่ละปี เนื่องจากเป็นโครงการที่สร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศ ในขณะที่หนี้ที่ไม่ใช่โรงไฟฟ้าพลังน้ำจะถูกจำกัดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 35 ของ GDP

ด้านการต่างประเทศ ภูฏานให้ความสำคัญกับองค์การสหประชาชาติ (United Nations) โดยเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิก UN ทำให้ภูฏานมีความสัมพันธ์กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้ โดยมีต้องมีการจัดตั้งสถานทูตในประเทศต่างๆ ซึ่งทำให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ โดยผ่านการช่วยเหลือจากนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่เป็นความต้องการของภูฏานได้ด้วย โดยเฉพาะในด้านของการพัฒนา

ภูฏานยังเป็นสมาชิกองค์การไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด Non-Aligned Movement (NAM) เพื่อเป็นการประกาศจุดยืนด้านความเป็นกลาง และเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติไว้ สมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียใต้ South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) และ Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) และ Asia Cooperation Dialogue (ACD)

เพื่อขยายบทบาทและความร่วมมือของภูมิภาคในทวีปเอเชียให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

## 5. สถานะล่าสุดทางเศรษฐกิจ

ตามเกณฑ์ของธนาคารโลกภูมิภาคนี้เป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับล่าง (Lower Middle Income) โดยปัจจุบันภูมิภาคมีระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัว (GNI per capita) 3,128 เหรียญสหรัฐ/คน/ปี

รายงาน Asian Development Outlook (ADO) 2019 ของธนาคารพัฒนาเอเชียระบุว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 5.7 พร้อมทั้งการกลับสู่สภาวะปกติจากผลการเลือกตั้งทั่วไป และหากไม่มีความล่าช้าในการทดสอบการใช้งานระบบของเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ Mangdechhu (Mangdechhu Hydropower Plant) ซึ่งจะสามารถดำเนินการผลิตอย่างเต็มกำลังได้ภายในปี 2563 จะสามารถช่วยให้เศรษฐกิจของภูมิภาคเติบโตได้ถึงร้อยละ 6 ในปี 2563 อีกทั้งภายหลังจากการเลือกตั้งในสภาและการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ของภูมิภาคในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2561 ส่งผลให้การใช้จ่ายของภาคเอกชนเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายภาครัฐจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปี 2563 ภายหลังรัฐบาลใหม่มีการ

ดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี ฉบับที่ 12 (ระหว่างปี 2561-2566) ภาคบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าส่งและค้าปลีก และการท่องเที่ยวจะยังคงสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ภาคการเกษตรมีแนวโน้มขยายตัวในระดับปานกลาง

สำหรับภาวะเงินเฟ้อคาดการณ์ว่าจะเพิ่มสูงขึ้นที่ระดับร้อยละ 3.8 ในปี 2562 และจะเพิ่มขึ้นต่อเนื่องถึงร้อยละ 4.0 ในปี 2563 ซึ่งเป็นผลจากผลกำไรในช่วงต้นจากการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการ (GST) จากอินเดียลดลงและแนวโน้มสภาวะเงินเฟ้อของอินเดียที่เพิ่มสูงขึ้น

การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของภูมิภาคมีการคาดการณ์ว่าจะมีแนวโน้มลดลง โดยคาดว่าในปี 2562 จะขาดดุลอยู่ที่ร้อยละ 16.9 ของ GDP และจะลดลงเหลือร้อยละ 13.4 ของ GDP ในปี 2563 ทั้งนี้ ปัจจัยเสี่ยงต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคคือ ความล่าช้าของการเปิดใช้งานเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ Mangdechhu (Mangdechhu Hydropower Plant) ในช่วงปลายปี 2562 นี้

สำนักนโยบายและแผน

มีนาคม 2562