60 ปี
เศรษฐกิจไทย

60 ปี เศรษฐศาสตร์
ธรรมศาสตร์

openbooks

60 ปี

เศรษฐกิจไทย

60 ปี เศรษฐศาสตร์

ธรรมศาสตร์

สารบัญ

26 ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก
ศ.ดร.เดือน บุนนาค

60 ศาสตร์และศิลปแห่งการเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง
ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

88 เกษตรกรกับคนกลาง
ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา

132 ใครเป็นผู้ตักตวงผลประโยชน์จากการยกเลิกพรีเมี่ยมข้าว:
บทพิสูจน์ด้วยการศึกษาความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาด
รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

164 สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย
ปี 2518/2519 และ 2524
ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว และ ศ.ดร.ปราณี ทินกร

224 แนวคิดต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ
ผศ.ทวี หมื่นนิกร

ChangeFusion สสส. TRRM เครือข่ายจิตอาสา VolunteerSpirit Network

เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

256 เศรษฐศาสตร์พัฒนาและพุทธเศรษฐศาสตร์
ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน

328 กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทย
ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

396 ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา “ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ”
รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ

444 วิกฤตเศรษฐกิจไทย: สาเหตุ นโยบาย
และการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ
รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

512 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
ศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

554 การค้าปลีกของไทย: ผลกระทบของการแข่งขัน
จากผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จากต่างประเทศ
รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

604 ทุนวัฒนธรรม
ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คำนำ

เมื่อข้าพเจ้าได้รับมอบหมายจากคณะผู้จัดทำหนังสือ *60 ปี เศรษฐกิจไทย 60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์* ให้เป็นผู้เขียนคำนำ ข้าพเจ้ารู้สึกภูมิใจแต่ก็เกิดความหนักใจควบคู่กันไป ถ้าข้าพเจ้าเข้าใจไม่ผิด คณะผู้จัดทำคงอยากให้คำนำมีนัยทางประวัติศาสตร์ และในขณะเดียวกันก็มีนัยทางวิชาการควบคู่กันไปด้วย เพราะหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ระลึกเนื่องในวาระครบรอบ 60 ปีของคณะ

ความยากลำบากใจของข้าพเจ้าเกิดขึ้นเนื่องจากข้อมูลและความทรงจำเกี่ยวกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของข้าพเจ้ามีเพียงช่วงที่ได้เข้ามาเป็นอาจารย์ของคณะเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 20 ปีแรกของการเป็นอาจารย์ ซึ่งข้าพเจ้าอยากจะเรียกว่าเป็นยุคทองของคณะเศรษฐศาสตร์ นอกจากนั้น บทความวิชาการ 13 ชิ้นที่บรรณาธิการได้คัดสรรมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ล้วนเป็นบทความทรงคุณค่าในวิชาเศรษฐศาสตร์หลากหลายสาขา

ในที่สุด ข้าพเจ้าตัดสินใจเขียนคำนำโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ส่วนแรก เป็นเรื่องราวของคณะเศรษฐศาสตร์ในยุคก่อร่างสร้างตัว

ส่วนที่สอง คณะเศรษฐศาสตร์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และส่วนที่สาม ว่าด้วยบทความทางวิชาการทั้ง 13 บทความ

ทั้งหมดที่ข้าพเจ้าได้ทำคือการตอบแทนพระคุณของท่านอาจารย์เดือน ท่านอาจารย์ป๋วย และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่มีคุณูปการยิ่งใหญ่ต่อวิชาเศรษฐศาสตร์และต่อสังคมไทย

คณะเศรษฐศาสตร์เมื่อก่อร่างสร้างตัว

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ได้ทำหน้าที่สำคัญในการผลิตบัณฑิตเศรษฐศาสตร์และผลงานทางวิชาการรับใช้สังคมไทยมาแล้วเป็นจำนวนไม่น้อย ภายใต้การนำของคณบดีมาแล้ว 21 คน นับแต่ศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค คณบดีคนแรก จนถึงรองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คณบดีคนปัจจุบัน ในวาระที่ได้เติบโตมาจนครบ 60 ปี คณะเศรษฐศาสตร์จึงควรถือเป็นโอกาสที่จะได้รำลึกทบทวนถึงสิ่งดีงามที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เพื่อจักได้เป็นรากฐานและมาตรฐานสำหรับการก้าวต่อไปในอนาคตอย่างมั่นคงและภาคภูมิ

คณะเศรษฐศาสตร์ก็เช่นเดียวกับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกนี้ คือย่อมต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ บางครั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายใน แต่บางครั้งก็เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแรงกระทบภายนอก เช่น นโยบายของมหาวิทยาลัยหรือของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ผู้มีความเกี่ยวพันกับคณะเศรษฐศาสตร์ ไม่ว่าในฐานะใดก็ตาม (โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวัยใกล้เคียงกับคณะ) ระลึกถึงเสมอ ก็คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคสมัยที่ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เข้ามาดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ตามคำขอร้องของกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในขณะนั้น

ในหนังสือ *80 ปี อาจารย์ป๋วย ชีวิตและงาน* ได้กล่าวถึงการยกเครื่องคณะเศรษฐศาสตร์ในยุคที่ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วยเป็นคณบดีว่า ท่าน

ได้ปรับปรุงงานด้านต่างๆ มากมาย ซึ่งประมวลได้ดังนี้

- สร้างอาจารย์ประจำจาก 6 คน เป็น 60 คน
- ปรับปรุงหลักสูตรปริญญาตรี
- จัดตั้งโครงการปริญญาโท ศึกษาเป็นภาษาอังกฤษ
- ก่อตั้งห้องสมุดของคณะเศรษฐศาสตร์
- ปรับปรุงการบริหารงานภายในของคณะ
- กวดขันคุณภาพ และอบรมนักศึกษา
- การส่งเสริมบทบาทของอาจารย์

การปรับปรุงงานของคณะอย่างขนานใหญ่เช่นนี้ เกิดขึ้นจากความสนใจและเอาใจใส่ต่อการศึกษาและความก้าวหน้าทางวิชาการอย่างจริงจังของท่านอาจารย์ป๋วย ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ได้เคยกล่าวไว้ในวันเปิดการเสวนาเรื่อง "ป๋วย อึ๊งภากรณ์ : คนดีที่เหลืออยู่" เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2527 ว่า *"ธาตุแท้ของอาจารย์ป๋วย คือความเป็นนักการศึกษา นักวิชาการที่การตัดสินใจทุกเรื่อง เอาความรู้เป็นเครื่องตัดสิน แล้วก็เอาความสุจริต ความกล้าหาญ และการเห็นแก่ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นองค์ประกอบ...."*

หัวใจสำคัญของการยกเครื่องคณะเศรษฐศาสตร์ก็คือ การสร้างอาจารย์ประจำให้เพียงพอกับจำนวนนักศึกษา และต้องเป็นอาจารย์ที่ดี คือมีความรู้ดี และมีฉันทะทางวิชาการ ผู้เป็นอาจารย์มีความจำเป็นต้องฝึกฝนวิชาของตนให้ลึกซึ้ง ก้าวหน้าทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อนำความรู้นั้นๆ มาถ่ายทอดให้แก่นักศึกษา และเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการของตน งานวิจัยของอาจารย์ควรจะเป็นทั้งงานวิจัยเชิงประยุกต์ ซึ่งต้องนำความรู้หลายสาขามาผสมผสานกัน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์กับสังคม และเป็นทั้งงานวิจัยเชิงทฤษฎี เพื่อให้เกิดองค์ความรู้และเป็นพื้นฐานในการประยุกต์ เพื่อให้อาจารย์ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ทั้งในด้านการสอนและการวิจัยค้นคว้านั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยและชุมชน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเงิน โอกาสที่จะได้ศึกษาเพิ่มเติม มีห้องสมุด เครื่องมือทดลอง และบรรยากาศทางวิชาการ ทั้งปวงนี้ย่อมเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยอย่างสำคัญต่อการทำหน้าที่ของอาจารย์

แต่ทำอย่างไรเล่าจึงจะดึงดูดผู้ที่มีความรู้ดีเข้ามาเป็นอาจารย์ และพัฒนาวิชาการอย่างสม่ำเสมอ อาจารย์ป๋วยเชื่อว่า เงินไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดที่จูงใจให้ผู้มีความรู้เข้ารับราชการเป็นอาจารย์ เท่ากับโอกาสที่จะได้ศึกษาหาความรู้ต่อ และเกียรติภูมิของอาชีพอาจารย์ อาจารย์ของคณะเศรษฐศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวมีโอกาสไปศึกษาต่อต่างประเทศด้วยทุนการศึกษาจากมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์จนถึงระดับปริญญาเอก และในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่สอนหนังสือในคณะก็ได้มีโอกาสทำงานวิจัย โดยบางคนทำหน้าที่ผู้ช่วยอาจารย์ของ Visiting Professor จากมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ บางคนเริ่มทำงานวิจัยด้วยตนเอง และรับงานวิจัยจากภายนอกโดยเฉพาะจากหน่วยงานราชการ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการของอาจารย์ทั้งสิ้น

ยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกและการสร้างบรรยากาศทางวิชาการภายในคณะเศรษฐศาสตร์อีกมากที่ทำให้การแสวงหาความรู้ การเผยแพร่ความรู้ และการพัฒนาวิชาการเป็นไปอย่างคึกคัก เช่น ห้องสมุดของคณะ การปรับปรุงการบริหารงานในคณะ การกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการเผยแพร่งานวิชาการของคณาจารย์สู่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2508 โดยได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินและมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ แม้จะต้องย้ายสถานที่หลายครั้ง แต่ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ก็ยังคงเป็นห้องสมุดที่จัดได้ว่ามีหนังสือ เอกสาร และสิ่งพิมพ์สาขาเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนอุปกรณ์ เครื่องมือในการสืบค้นข้อมูล และเครื่องช่วยในการบริหารงานห้องสมุดให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย

ในด้านการปรับปรุงการบริหารงานภายในคณะ ได้มีการนำหลักการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ ตลอดจนหลักการการมีส่วนร่วมในการบริหารงานมาใช้ในการบริหารงานของคณะในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งปัจจุบันได้กลายสภาพมาเป็นคณะทำงาน คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีจำนวนพอเหมาะต่อการรับผิดชอบงานและกิจกรรมทั้งปวงของคณะ เช่น คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตร คณะกรรมการปริญญาโท คณะกรรมการ

อำนวยการศึกษา คณะกรรมการห้องสมุด คณะกรรมการทุนการศึกษา คณะกรรมการงบประมาณ คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ ในการเลือกกรรมการของคณะกรรมการชุดต่างๆ ใช้หลักความสมัครใจและหลักวางคนให้ถูกที่ การบริหารงานในลักษณะเช่นนี้ มิเพียงแต่ทำให้ระบบงานไม่ผูกพันหรือยึดติดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ยังทำให้เกิดการเรียนรู้วิธีการทำงานและการแก้ไขปัญหาร่วมกัน คงไม่เป็นการอวดอ้างเกินไปที่จะกล่าวว่าระบบการบริหารงานของคณะเศรษฐศาสตร์ได้กลายเป็นต้นแบบของการบริหารงานของคณะอื่นๆ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในระยะต่อมา

การทำงานประสานกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ ภายใต้การนำของท่านอาจารย์ป๋วย มีความสำคัญยิ่งต่อการเติบโตของคณะเศรษฐศาสตร์ ทั้งยังสร้างความรู้สึกการเป็นเจ้าของ การเป็นส่วนหนึ่งของคณะ ให้บังเกิดแก่บรรดาคณาจารย์ ข้าราชการ และนักศึกษาทั้งหลาย นับเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานเพื่อคณะมากยิ่งขึ้น

การค้นคว้าและวิจัยของอาจารย์ หากมิได้รับการเผยแพร่ประโยชน์ของงานเหล่านี้ก็จะตกอยู่ในวงแคบ เฉพาะในแวดวงนักศึกษาและอาจารย์เท่านั้น ดังนั้น คณะเศรษฐศาสตร์จึงได้ตระเตรียมช่องทางและเวทีสำหรับส่งเสริมการทำงานด้านการค้นคว้าวิจัยและเผยแพร่ผลงานวิชาการเหล่านั้นให้ประจักษ์แก่สาธารณชน คณะกรรมการวิจัยและตำราหาทุนและอำนวยความสะดวกให้กับคณาจารย์ในการผลิตตำราและงานวิจัยต่างๆ ทั้งงานวิจัยเสริมหลักสูตร งานวิจัยที่คณะได้รับมาและมอบหมายให้อาจารย์ไปทำ และงานวิจัยที่อาจารย์ได้รับโดยตรงจากภายนอก มีการจัดพิมพ์ Discussion Papers เผยแพร่ผลงานของอาจารย์ที่ไม่ใช่งานวิจัยที่ทำผ่านคณะ และจัดพิมพ์ Research Reports ในกรณีที่เป็นงานวิจัยที่ผ่านคณะ โครงการดังกล่าวได้ดำเนินมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการวิชาการ (Economic Research and Training Center) ขึ้น

ปี 2521 เป็นปีแรกที่คณะเศรษฐศาสตร์ได้จัดให้มีสัมมนาวิชาการประจำปี (Symposium) ในการสัมมนาจะมีการเสนอบทความทางวิชาการโดยคณาจารย์ และมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเป็นผู้วิจารณ์บทความ

หัวข้อการสัมมนาในแต่ละปีมักจะเป็นประเด็นหรือปัญหาเศรษฐกิจที่น่าสนใจ หรือมิฉะนั้นก็เป็นปัญหาประเด็น 'ร้อน' ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ในระยะแรกเริ่ม จะมีการจัดสัมมนา 2 วัน ทั้งนี้ด้วยคณะกรรมการจัดงานมีความมั่นใจว่า อาจารย์ในคณะมีผลงานที่ดีมากพอ มีแนวการวิเคราะห์ที่ลุ่มลึก สามารถอธิบายปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งย่อมจะดึงดูดผู้สนใจจำนวนมากให้มาร่วมการสัมมนาได้ และสิ่งที่คณะกรรมการคาดหมายก็ไม่ได้เกินความจริง นับได้ว่าการจัดสัมมนาทางวิชาการประจำปีของคณะเศรษฐศาสตร์ได้สร้างความคึกคักและสีสันให้แก่แวดวงวิชาการในยุคนั้นยิ่งนัก

วารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ฉบับปฐมฤกษ์ ได้ก่อกำเนิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2526 คณะผู้จัดทำได้ตกลงให้วารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ฉบับปฐมฤกษ์ เป็นฉบับรำลึกถึงศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค คณบดีคนแรกของคณะเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2525 ในบทบรรณาธิการฉบับปฐมฤกษ์ ได้เล่าความเป็นมาของวารสารว่า *"วารสารเศรษฐศาสตร์ ถือกำเนิดขึ้นจากแรงผลักดันของบุคคลหลายฝ่ายในคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ทั้งนี้โดยเห็นว่าสถาบันแห่งนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นชุมชนนักเศรษฐศาสตร์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังมีผลงานทางวิชาการ 'ปริมาณ' มากพอที่จะมีวารสารทางวิชาการของตนเองอีกด้วย"*

ในระยะแรกของการเปิดตัว บรรณาธิการได้บ่นถึงความยากลำบากใจในการคัดสรรบทความลงตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งนี้เนื่องจากมีบทความส่งเข้ามาเป็นจำนวนมาก วารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* มิเพียงแต่จะเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของอาจารย์ในคณะเท่านั้น แต่ยังยินดีพิจารณาตีพิมพ์ผลงานของนักวิชาการจากทุกสถาบันและทุกหน่วยงาน โดยพิจารณาจากคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการเป็นสำคัญ ปัจจุบัน วารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ก็ยังคงทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้เมื่อ 26 ปีที่แล้ว แม้ว่าบทความทางวิชาการที่มีคุณภาพในปัจจุบันดูจะหายากมากขึ้น

การยกเครื่องคณะเศรษฐศาสตร์ครั้งยิ่งใหญ่ในยุคที่ท่านอาจารย์

ป๋วยดำรงตำแหน่งคณบดี มิเพียงแต่ดึงดูดให้นักวิชาการที่มีคุณภาพสมัครเข้ามาเป็นอาจารย์ของคณะเท่านั้น แต่ยังดึงดูดนักเรียนที่เรียนดีจำนวนไม่น้อยมาสมัครสอบเข้าเป็นนักศึกษาในคณะเศรษฐศาสตร์ด้วย ดังที่อาจารย์ป๋วยได้เขียนไว้ในบทความ "เศรษฐศาสตร์จงเจริญ" ใน *อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์* (2511) ว่า

คะแนนของนักศึกษาเข้าใหม่ทั้งในภาคปกติ และภาคค่ำปีนี้นับว่าดีกว่าคะแนนนักศึกษาใหม่ในปีก่อนๆ ซึ่งทั้งในส่วนสูงส่วนต่ำและส่วนรวมดีขึ้นมาเรื่อยๆ ในระยะ 4-5 ปีที่แล้วมา เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติบอกเราว่า ในส่วนรวมแล้วนักศึกษาใหม่ของเรามีคะแนนสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยโดยทั่วไปของนักศึกษาที่เข้ามหาวิทยาลัยทั่วราชอาณาจักร... สถิติข้างต้นให้กำลังใจแก่คณบดีและคณาจารย์ยิ่งนัก

การวางฐานรากที่มั่นคงทั้งทางวิชาการและการบริหารงานแก่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของท่านอาจารย์ป๋วย มิใช่เป็นเพียงสิ่งที่คณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์และนักศึกษาไม่ว่าในยุคสมัยใดจะต้องรำลึกถึงเท่านั้น หากแต่จักต้องสืบทอดเจตนารมณ์ของท่านอาจารย์ป๋วยตลอดไป ดังที่ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ได้กล่าวไว้ว่า *"หากจะสืบทอดเจตนารมณ์ของอาจารย์ป๋วย สิ่งหนึ่งที่จะต้องสืบทอดก็คือรักษาและพัฒนาความเป็นวิชาการ ความสุจริต ให้ยั่งยืนมั่นคงตลอดไป"*

คณะเศรษฐศาสตร์ที่เป็นอยู่

บัดนี้ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีอายุ 60 ปี เติบโตเป็นองค์กรใหญ่ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 68 คน อาจารย์ระดับต่างๆ 79 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1,600 คน ระดับปริญญาโท 414 คน และระดับปริญญาเอก 8 คน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังคงปฏิบัติภารกิจอันทรงคุณค่าดังเดิม ได้มีพัฒนาการอีกหลายอย่างเกิดขึ้นนับเนื่องจากที่ท่านอาจารย์ป๋วยได้วางรากฐานไว้ ในด้านกายภาพ

คณะเศรษฐศาสตร์มีตึกเรียนใหม่ที่ศูนย์รังสิต และกำลังปรับปรุงตึกเก่าที่ท่าพระจันทร์เพื่อรองรับกิจกรรมใหม่ๆ ในด้านคุณภาพ หลักสูตรปริญญาตรีและปริญญาโทได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัย ทันความก้าวหน้าทางวิชาการ มีโครงการใหม่ๆ หลายโครงการเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม และเพื่อให้ก้าวทันภาวะสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น โครงการปริญญาตรีภาคภาษาอังกฤษ ก่อตั้งในปี 2536 โครงการปริญญาโทเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ ก่อตั้งในปี 2539 การเปิดศูนย์บริการวิชาการในปี 2536 เพื่อหาทุนสำหรับการวิจัย และจัดอบรมความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และความชำนาญในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรของหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน การบริหารงานของคณะก็ได้ปรับโครงสร้างการบริหารงาน ตลอดจนระบบจูงใจแก่ผู้ทำงานให้มีกำลังใจและสามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การแข่งขันกันอย่างเข้มข้นในตลาดบริการการศึกษา และการแย่งชิงผู้มีความรู้ความสามารถทางวิชาการเพื่อเข้ามาทำงานในองค์กรของตนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งระหว่างภาครัฐหรือระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน ทำให้คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มองเห็นความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มพลังแม่เหล็กเพื่อดึงดูดนักเรียน นักศึกษาที่เรียนดี มีคะแนนสูงๆ ให้มาสอบเข้าคณะเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสามารถชักจูงบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นอาจารย์ของคณะให้มากขึ้น การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมและผลงานของคณะและผลงานทางวิชาการของอาจารย์ กิจกรรมและความโดดเด่นทางวิชาการของนักศึกษา การให้ความรู้และบริการทางวิชาการแก่สังคมในรูปของการจัดสัมมนา อบรม การออกเอกสาร สิ่งพิมพ์ และแสวงหาแหล่งทุนการศึกษาให้กับทั้งนักศึกษาและอาจารย์ การให้การสนับสนุนอาจารย์ที่จะได้ศึกษาต่อ หรือเพื่อพัฒนาความรู้ ในขณะเดียวกัน การจัดระบบการบริหารงานให้มีความคล่องตัวรวดเร็ว รวมทั้งกระบวนการคัดเลือกที่จะให้ได้ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีคุณภาพและความกล้าหาญ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังคงมีเสน่ห์ดึงดูดอาจารย์ที่มีความรู้และนักศึกษาเรียนดีมีคุณภาพอยู่

คุณค่าของคณะอยู่ที่ผลงาน

บทความที่นำเสนอในหนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นบทพิสูจน์อย่างหนึ่งถึง 'ตัวตน' ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในหลายลักษณะดังต่อไปนี้

ประการแรก ได้พิสูจน์ว่าคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ก่อกำเนิดและมีพัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน และจักต้องมีการพัฒนาต่อไปไม่หยุดยั้ง

ประการที่สอง ได้พิสูจน์ว่าคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีจุดเริ่มต้นที่งดงามยิ่ง โดยมีศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค เป็นคณบดีคนแรก ทั้งนี้เพราะท่านเป็นนักเศรษฐศาสตร์ยุคบุกเบิกที่ได้นำเอาวิชาเศรษฐศาสตร์มาสอนในมหาวิทยาลัยในเมืองไทย และยังอุทิศตนในการผลิตตำราเศรษฐศาสตร์อย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย แม้ว่าโดยพื้นฐานการศึกษาแล้วท่านจะจบปริญญาเอกด้านกฎหมายก็ตาม

ประการที่สาม ตลอดระยะเวลา 60 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สามารถดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ของวิชาเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นอาจารย์ประจำ และคณาจารย์เหล่านี้จักกลายเป็นแม่เหล็กที่จะดึงดูดนักศึกษาที่เรียนดีให้มาเรียนคณะเศรษฐศาสตร์มากยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ คณาจารย์ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้อุทิศเวลาและความสามารถสั่งสอนลูกศิษย์ และผลิตผลงานทางวิชาการเพื่อประโยชน์ทั้งในด้านการเรียนการสอน ประโยชน์ทั้งในด้านการขยายพรมแดนแห่งความรู้ ประโยชน์ในการนำเสนอข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่างๆ ต่อสังคม เพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ การนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาหรือกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ประการที่ห้า จากบทความต่างๆ เหล่านี้ ผู้อ่านจะได้ประจักษ์ว่าอาจารย์ผู้เขียนแต่ละท่านนั้นมีความเหมาะสมที่จะได้รับการยกย่องและเล่าขานว่าท่านเป็น 'ผู้รู้' ของเรื่องนั้นๆ อย่างไม่มีข้อสงสัย

ประการสุดท้าย เป็นความจริงที่ว่างานเขียนเป็นงานที่สะท้อนความคิด ทัศนคติ (ไม่ว่าจะบวกหรือลบ) ของผู้เขียน ในขณะเดียวกัน งานเขียนของบุคคลในยุคสมัยใดก็สะท้อนภาวะเศรษฐกิจ ปัญหา และแนวทางในการแก้ปัญหาในยุคสมัยนั้นๆ การลำดับบทความต่างๆ ในหนังสือเล่มนี้มิใช่เป็นเพียงการเรียงลำดับตามประวัติศาสตร์ของคณะเศรษฐศาสตร์ แต่ยังเป็นการสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นร่วมสมัยของผู้เขียน การดำรงอยู่ของปัญหาต่างๆ ที่เสนอไว้ในบทความของท่านอาจารย์เหล่านี้เมื่อหลายสิบปีที่แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าท่านเหล่านี้เป็นผู้ที่เข้าใจและมองเห็นลักษณะและปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างแท้จริง

เพื่อให้คำนำมีความครบถ้วนสมบูรณ์ อาจจะมีความจำเป็นที่จะกล่าวถึงบทความที่นำเสนออยู่บ้าง หากมิใช่กล่าวถึงเนื้อหาโดยละเอียดของบทความ ก็คงจะเป็นการแนะนำอาจารย์ผู้เขียน หรือกล่าวถึงประเด็นสำคัญบางประเด็นของบทความ

บทความ *"ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก"* เป็นบทความที่คัดจากหนังสือชื่อเดียวกัน ตีพิมพ์ในปี 2517 ผู้เขียนคือ **ศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค** ท่านจบปริญญาเอกทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์การเมืองจากมหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองได้ก่อตั้งขึ้นในปี 2476 อาจารย์เดือนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคนแรก และในปี 2492 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณบดีคนแรกของคณะเศรษฐศาสตร์และคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี ท่านเป็นผู้บรรยายลักษณะวิชาต่างๆ ตามหลักสูตรปริญญาตรีและปริญญาโทของมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง และได้ทำหน้าที่สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ในชั้นปริญญาตรีและปริญญาโทในคณะเศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่ปี 2501 จนถึงปี 2514 ท่านได้แปลตำรา *เศรษฐศาสตร์* ของศาสตราจารย์ Paul A. Samuelson ก่อนที่ท่านผู้ประพันธ์จะได้รับรางวัลโนเบลเสียด้วยซ้ำ ตำราเล่มนี้ถูกนำมาใช้เป็นตำราหลักในการสอนของคณะเศรษฐศาสตร์ในยุคที่ตำราทางเศรษฐศาสตร์ภาษาไทยหายากยิ่งกว่าทองคำ

เนื้อหาส่วนที่น่าสนใจที่ได้คัดมาคือ "ได้อะไรจากเค้าโครงการและพระบรมราชวินิจฉัย" ซึ่งหมายถึงเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ และพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหัวข้อดังกล่าว ท่านอาจารย์เดือนไม่เพียงแต่ให้สติต่อสังคมที่มีความขัดแย้งกันเท่านั้น แต่ยังให้ข้อคิดอีกว่า *"ความรู้เรียนกันไม่มีจบ อย่าอ่านหนังสือเล่มเดียว ฟังความเห็นข้างเดียว"* และยกตัวอย่างการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองของท่านอาจารย์ปรีดีเกี่ยวกับประวัติแนวคิดและลัทธิสังคมนิยม และจากบทสรุปความของหนังสือ (ทั้งเล่ม) ท่านอาจารย์เขียนว่า ท่านตั้งใจเขียนหนังสือนี้เพราะอยากกระตุ้นให้ผู้อยู่ในวัยฉกรรจ์ทั้งหลายเป็นผู้แสวงหาความรู้ ปรับปรุงความรู้ให้ทันสมัยเสมอ กล้าแสดงความเห็นและรับฟังความเห็นที่แตกต่าง หัดเป็นคนวางโครงการ แผนการ ต้องรู้ทฤษฎีให้ถ่องแท้ ทำงานอย่างจริงจังและซื่อสัตย์

บทความที่สองคือ *"ศาสตร์และศิลป์แห่งการเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง"* ของ **ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์** เป็นคำบรรยายของท่านที่คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะที่ท่านยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ บทความนี้คือที่มาของทฤษฎีลูกโป่งสามลูกสูบของอาจารย์ป๋วยที่นักศึกษาหลักเศรษฐศาสตร์มหภาคเบื้องต้นรู้จักดี ซึ่งหมายถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจให้สามารถรักษาเสถียรภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการใช้มาตรการด้านการคลัง การเงินระหว่างประเทศและการเงินภายในประเทศ ให้มีการประสานสอดคล้องกัน ตอนที่สองของบทความได้พูดถึง *"ศิลป์แห่งการดำเนินนโยบาย"* ซึ่ง *"เป็นศิลป์สอนกันไม่ได้"* แต่กระนั้นก็ให้ข้อคิดว่า หลักการสำคัญของการดำเนินนโยบายการเงินอยู่ที่ความประพฤติของผู้ว่าการ ผู้ว่าการธนาคารกลางต้องเป็นบุคคลที่รัฐบาล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และสถาบันการเงินเชื่อถือไว้ใจว่าไม่เป็นบุคคลที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว แต่เห็นแก่ประโยชน์ของแผ่นดิน และเราจะพบป๋วยวัจนะที่มีผู้อ้างถึงอยู่เสมอๆ เมื่อคราต้องการกำลังใจเพื่อต่อสู้กับการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ

ในกรณีที่รัฐบาลเดินนโยบาย ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วย และคัดค้านแล้ว แล้วยังไม่สามารถเกลี้ยกล่อมได้ ถ้าเป็นนโยบายที่สำคัญถึงขนาดเกี่ยวกับหลักการหรือหายนะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีทางรอดอยู่อีกทางหนึ่งที่จะคัดค้าน คือ ต้องลาออก

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา เป็น Visiting Professor ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ในช่วงปี 2513-2514 โดยการสนับสนุนของมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ และเมื่อสิ้นสัญญาก็ได้สมัครเป็นอาจารย์ประจำของคณะในระหว่างปี 2515-2519 ด้วยศรัทธาที่มีต่อท่านอาจารย์ป๋วย และความหลงใหลในบรรยากาศทางวิชาการของคณะในขณะนั้น

บทความของศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา เรื่อง *"เกษตรกรกับคนกลาง"* เป็นบทความที่ต้องการจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำวิพากษ์วิจารณ์ที่หนาหูที่สุดว่า พ่อค้าคนกลางมีอำนาจผูกขาดในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร จนเกษตรกรไม่มีทางเลือกในการขายผลผลิตของตนเองให้พ่อค้าคนกลางอื่นๆ ซึ่งงานวิจัยของท่านอาจารย์อัมมารพบว่าลู่ทางที่เกษตรกรจะโยกย้ายไปติดต่อกับพ่อค้าคนกลางอื่นซึ่งอาจได้ราคาดีย่อมขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายจากพ่อค้าคนเดิมไปติดต่อกับพ่อค้าคนอื่น ซึ่งค่าใช้จ่ายย่อมแตกต่างกันไปสำหรับสินค้าแต่ละชนิด และยังขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าเกษตร คุณลักษณะของสินค้า และเทคโนโลยีในการแปรรูปสินค้าเกษตรนั้นๆ สำหรับสินค้าที่ไม่มีปัญหาในด้านการผลิตและการแปรรูป เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอแก้ว คนกลางย่อมมีอำนาจในการกดราคาต่ำ แต่ในกรณีของยางพาราซึ่งเป็นสินค้าที่มีปัญหาเรื่องคุณภาพในการแปรรูปนั้นมีผลผลิตสม่ำเสมอตลอดปี ดังนั้น ชาวสวนจึงมักจะติดต่อค้าขายกับพ่อค้าคนกลางคนเดียวตลอดเวลา ซึ่งหมายความว่าพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อยางพาราจากชาวสวนยางจะมีอำนาจผูกขาดมากกว่าพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อข้าว เป็นต้น หากรัฐจะเข้ามามีบทบาทในระบบการตลาด ก็ควรจะต้องแน่ใจว่าสามารถทำได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกตลาดที่เป็นอยู่ ซึ่งก็ย่อมต้องพิจารณาตลาดสินค้าเป็นประเภทๆ ไป

บทความของท่านอาจารย์อัมมารได้เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ว่า พ่อค้าคนกลางซึ่งมีบทบาทสำคัญในการระบายสินค้าจากผู้ผลิตถึงผู้บริโภคมิได้เป็นผู้ร้ายเสมอไป และรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องทำตัวเป็นพระเอกในทุกเรื่อง

รองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ผู้เขียนบทความ *"ใครเป็นผู้ตักตวงผลประโยชน์จากการยกเลิกพรีเมี่ยมข้าว: บทพิสูจน์ด้วยการศึกษาความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาด"* เริ่มเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์เมื่อจบปริญญาตรีจากคณะเศรษฐศาสตร์ในปี 2516 จบปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดในปี 2521 และได้เบนเข็มมาเป็นนักวิชาการอิสระ ทำงานด้านสื่อสารมวลชน และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในปี 2541 ความเชี่ยวชาญในด้านระบบตลาดสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าว ทำให้อาจารย์เจิมศักดิ์ให้ข้อสรุปในบทความของท่านอย่างชัดเจนว่า ปัญหาที่ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาของตลาดโลกนั้นมิได้มาจากการกดราคาของพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อข้าวจากชาวนา หรือมาจากการผูกขาดของผู้ส่งข้าวออก หากแต่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลในการออกมาตรการควบคุมการส่งข้าวออกโดยใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น การกำหนดโควต้าข้าวส่งออก การกำหนดอัตราข้าวสำรอง การเก็บภาษีส่งออก และที่สำคัญคือการเก็บค่าพรีเมี่ยมข้าว ดังนั้น ท่านอาจารย์เจิมศักดิ์จึงมีความเห็นว่าปัญหาราคาข้าวตกต่ำที่ชาวนาได้รับ ควรจะได้รับการแก้ไขให้ตรงจุด นั่นคือการยกเลิกมาตรการต่างๆ เหล่านั้นเสีย

ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว และ **ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร** ทั้งสองท่านเป็นอาจารย์ที่มีความสนใจและติดตามปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ของประเทศไทยมาโดยตลอด แม้ว่าทั้งสองจะมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์ที่ต่างกัน ท่านอาจารย์ปราณีมีความเชี่ยวชาญด้านคณิตเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มหภาค ในขณะที่ท่านอาจารย์เมธีเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง บทความ *"สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2518/19 และ 2524"* ของท่านอาจารย์ทั้งสองท่านค้นพบว่า อัตราส่วนความยากจนของประชากรไทยในปี 2525 ลดลงจากปี 2518/19 แต่ความแตกต่างของรายได้ต่อหัวระหว่างภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และพบว่า

ในระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 มีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้นี้จะแตกต่างกันในแต่ละภาค บทความยังได้พรรณนาถึงลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่ยากจนในปี 2524 ซึ่งแน่นอนว่าครัวเรือนที่ยากจนย่อมมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าเส้นความยากจน พึ่งพาอาศัยอาหารที่หามาหรือผลิตขึ้นภายในครัวเรือนมากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจน นอกจากนั้น กลุ่มครัวเรือนยากจนยังมีสัดส่วนของรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินสูงสุด และยังได้กล่าวถึงลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของครอบครัวที่ยากจนในหลายลักษณะ เช่น เป็นครอบครัวที่มีขนาดใหญ่ หัวหน้าครอบครัวมีระดับการศึกษาต่ำกว่าครอบครัวที่ไม่ยากจน เป็นต้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในบทความของอาจารย์ทั้งสองท่าน ทำให้สังคมไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้มากขึ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทวี หมื่นนิกร เป็นหนึ่งในอาจารย์รุ่นแรกที่ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วยรับเข้ามาเป็นอาจารย์ประจำ และอาจจะถือได้ว่าเป็นอาจารย์คนแรกในคณะเศรษฐศาสตร์ยุคนั้นที่มีความสนใจเศรษฐศาสตร์สังคมนิยม อาจารย์ทวีได้เขียนหนังสือและแปลหนังสือหลายเล่มเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สังคมนิยม และเป็นอาจารย์ท่านหนึ่งที่ติดตามวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาเศรษฐกิจการเมืองอย่างต่อเนื่อง บทความ *"แนวคิดต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ"* จึงเป็นการนำเสนอแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจที่นอกเหนือไปจากแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก นั่นคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งอาจารย์ทวีถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสม เนื่องจากไม่แยกการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจให้ขาดจากการวิเคราะห์ด้านการเมือง ในแง่เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาควรจะเป็นการเพิ่มลักษณะความสามารถของผลิตภาพของบุคคลหรือกลุ่มด้วยการเพิ่มปัจจัยการผลิตของพวกเขา ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้แก่เขาตามผลิตภาพ ส่วนในแง่การเมืองนั้น การต่อต้านการรวมตัวผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยสาขาใดสาขาหนึ่ง จะทำให้สาขาต่างๆ เข้ามาร่วมในกิจกรรมมากขึ้น แทนที่จะถูกกีดกันออกไปจากการกำหนดนโยบาย ท่านอาจารย์ทวีเชื่อว่า หลักการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองจะ

ช่วยแก้ไขแนวคิดที่ผิดและคับแคบเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนากระแสหลัก ซึ่งเน้นการสะสมทุนเป็นหัวใจสำคัญของการเจริญเติบโตของประเทศ

ในปี 2544 **ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน** อาจารย์ที่เข้ามาทำงานรุ่นเดียวกับท่านอาจารย์ทวี หมื่นนิกร ก็ได้เขียนหนังสือ *พุทธ-เศรษฐศาสตร์: วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ* ท่านเป็นอาจารย์อีกท่านหนึ่งที่เชี่ยวชาญในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่เห็นข้อจำกัดของทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาในเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก จึงได้นำเสนอแนวคิดการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกมากมาย เช่น แนวคิดการพัฒนากระแสมาร์กซิสต์ แนวคิดเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริง แนวคิดการพัฒนาสำนักอนาคต และแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง บทความเรื่อง *"เศรษฐศาสตร์พัฒนาและพุทธเศรษฐศาสตร์"* ท่านอาจารย์อภิชัยพยายามจะบอกว่า หลักเศรษฐกิจพอเพียงก็คือหลักทางสายกลาง ซึ่งโดยเนื้อแท้ก็คือพุทธเศรษฐศาสตร์พอเพียงนั่นเอง

ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เข้ามาเป็นอาจารย์รุ่นเดียวกับศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ทวี หมื่นนิกร เป็นศาสตราจารย์คนแรกของรุ่น 'อาจารย์ผู้ช่วย' ในบรรดาผลงานทางวิชาการที่มีอยู่มากมายของท่านอาจารย์เกริกเกียรติ หนังสือ *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* ตีพิมพ์ในปี 2525 โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดูจะเป็นผลงานที่สร้างชื่อเสียงให้แก่ผู้เขียนมาก และได้นำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจในเชิงสถาบันในระยะต่อมา ในบทความเรื่อง *"กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทย"* ซึ่งตัดตอนมาจากหนังสือดังกล่าว ท่านอาจารย์เกริกเกียรติมีข้อสรุปว่า เมื่อวิเคราะห์ลักษณะการขยายบทบาททางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และการร่วมมือหรือการเกาะกลุ่มของกลุ่มธุรกิจต่างๆ แล้ว จะพบว่ากลุ่มนายทุนธนาคารพาณิชย์เป็นกลุ่มที่มีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุด อิทธิพลของกลุ่มธนาคารพาณิชย์มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในธุรกิจการเงินเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทและอิทธิพลไปยังธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ ด้วย ปรากฏการณ์เช่นนี้คงจะเกิดขึ้นกับทุกประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ปัญหาสำคัญก็คือ

ทำอย่างไรจึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตอบสนองผลประโยชน์ของส่วนรวมได้มากที่สุด และในขณะเดียวกันก็ทำให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ เข้ามาเป็นอาจารย์ประจำของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่เพิ่งจบปริญญาตรีทางเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Western Australia นัยว่าท่านต้องการเข้ามาทำงานกับท่านอาจารย์ป๋วย เนื่องจากคุณพ่อของท่านก็เป็นเสรีไทยสายอังกฤษเช่นเดียวกับท่านอาจารย์ป๋วย สาขาเศรษฐศาสตร์ที่ท่านอาจารย์มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษคือเศรษฐศาสตร์มหภาคและเศรษฐศาสตร์การคลัง ในบทความ *"ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา 'ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ' "* ที่นำเสนอในปี 2526 ท่านอาจารย์วรากรณ์มีข้อสรุปว่า ระบบการคลังที่เป็นอยู่มิใช่สาเหตุแห่งปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่น หากเป็นการสะท้อนมาจากระบบการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง คือกรุงเทพฯ ดังนั้น ความใหญ่โตของกรุงเทพฯ จึงมิใช่เป็นสาเหตุที่ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่อื่นเลวลง ความ 'ใหญ่โต' เป็นเพียง 'อาการไข้' อันมีระบอบการปกครองเป็นสาเหตุของโรค

รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม เป็นกึรตยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์คนแรกของคณะเศรษฐศาสตร์ การสอนและผลงานทางวิชาการของอาจารย์เกือบทั้งหมดอยู่ในสาขาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ และเมื่อใดที่มีวิกฤตด้านการเงินระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะเริ่มวิพากษ์วิจารณ์และเสนอแนะทางแก้ไขโดยมีท่านอาจารย์สุพจน์เป็นผู้นำ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ในบทความ *"วิกฤตเศรษฐกิจไทย: สาเหตุ นโยบาย และการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ"* ของท่านอาจารย์สุพจน์ ได้กล่าวถึงสาเหตุและสภาพปัญหาของวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม อาจารย์สุพจน์ยังคงความเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มองโลกในแง่ดีเสมอ ด้วยความคาดหวังว่าการเข้าอยู่ภายใต้โครงการปรับปรุงเศรษฐกิจของ IMF จะช่วยให้ไทยสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ แม้ว่า

IMF อาจจะคาดการณ์บางอย่างผิดพลาด ท่านมีข้อเสนอว่า อัตราแลกเปลี่ยนควรอยู่ในระดับที่จะรักษาดุลบัญชีเดินสะพัดให้เกินดุลในระดับที่น่าพอใจ และควรจะมีการปรับปรุงและเปิดเสรีด้านการผลิตก่อนเปิดเสรีทางการเงิน

ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตันมีกติกาที่นานาประเทศต้องปฏิบัติตามอยู่ข้อหนึ่งก็คือ รัฐบาลต้องลดบทบาทในทางเศรษฐกิจลง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการออกกฎข้อบังคับ การแทรกแซงตลาด หรือการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ สำหรับประเทศไทย ที่มาของรัฐวิสาหกิจในอดีตก็ดูจะไม่ค่อยงดงามสอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์เท่าใดนัก แม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในระยะหลังๆ จะเกิดขึ้นจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง บทความ *"การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ"* ของ **ศาสตราจารย์ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์** ได้ให้อรรถาธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องมีรัฐวิสาหกิจ และในขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่าในยุคโลกาภิวัตน์ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในโลกไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ จึงเกิดมีปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ไม่สามารถลดต้นทุน และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถขึ้นราคาสินค้าและบริการได้ กรณีของประเทศไทยก็เช่นกัน แม้ว่าจะพยายามหาวิธีแก้ไขปัญหาอยู่หลายอย่าง แต่ไม่ค่อยได้ผลยั่งยืน ประจวบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้รัฐบาลไทยต้องหาแนวทางลดภาระทางการเงินของรัฐบาลจากการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และได้มีแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในปี 2541

ดูเหมือนว่า **รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร** คณบดีคนปัจจุบันของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะเป็นผู้มีความสนใจในเศรษฐศาสตร์หลายสาขา แม้ว่าผลงานที่โดดเด่นของท่านอาจารย์จะอยู่ในสาขาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และเศรษฐศาสตร์สถาบันด้านการเกษตร บทความ *"การค้าปลีกของไทย: ผลกระทบของการแข่งขันจากผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จากต่างประเทศ"* ในบทที่ว่าด้วย *"อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต"* ของท่านอาจารย์นิพนธ์ ก็เป็นอีกหนึ่งผลงานที่บ่งบอกถึงการติดตามประเด็นปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน

อย่างใกล้ชิด บทความได้กล่าวถึงอำนาจซื้อของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ (ไฮเปอร์มาร์เก็ต) ที่เพิ่มสูงขึ้นเหนือซัพพลายเออร์ ซึ่งเห็นได้จากอัตราการกระจุกตัวของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ที่สูงขึ้น และการที่ร้านค้าปลีกรายใหญ่เริ่มขายสินค้าเฮาส์ แบรนด์ ในสัดส่วนที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม บทความได้แสดงผลของการวิจัยว่า บางครั้งไฮเปอร์มาร์เก็ตอาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการคานอำนาจกับซัพพลายเออร์ นอกจากนั้น อาจจะส่งผลดีต่อซัพพลายเออร์ ทำให้ซัพพลายเออร์ขายสินค้าได้มากขึ้น รวมทั้งอาจทำให้ประสิทธิภาพการทำธุรกิจระหว่างซัพพลายเออร์กับไฮเปอร์มาร์เก็ตสูงขึ้นและต้นทุนต่ำลง อย่างไรก็ตาม ผลเสียต่อการแข่งขันของการใช้อำนาจซื้อของไฮเปอร์มาร์เก็ตก็อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ค่าใช้จ่ายหลายรายการที่ไฮเปอร์มาร์เก็ตเรียกเก็บจากซัพพลายเออร์ดูจะมีลักษณะเป็นการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยไม่เป็นผลดีทางเศรษฐกิจ หรือการใช้อำนาจซื้อกดราคาสินค้า เพื่อดำเนินกลยุทธ์การตัดราคาให้คู่แข่งเลิกกิจการ และตั้งราคาขายปลีกสูงขึ้นในภายหลัง เป็นต้น ซัพพลายเออร์เอง โดยเฉพาะซัพพลายเออร์รายใหญ่ อาจจะต้องปรับตัวเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับไฮเปอร์มาร์เก็ต เช่น ขายสินค้าเป็นชุด รักษาฐานลูกค้าร้านโชห่วยและผู้ค้าส่ง และแนวทางสุดท้ายคือ เริ่มหันมาทำธุรกิจค้าปลีกเอง

หนังสือเล่มนี้ปิดฉากลงด้วยปาฐกถาเรื่อง *"ทุนวัฒนธรรม"* ของ **ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์** บทความได้หยิบยกเอาการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำรงชีวิต การแต่งกาย การบริโภค ระบบคุณค่า และศรัทธา ที่เกิดขึ้น มาวิเคราะห์ควบคู่ไปกับพัฒนาการของระบบทุนนิยม และมีข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ทุนวัฒนธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทุนบริการ จะเติบโตจนกลายเป็นทุนหลักของเศรษฐกิจโลก ดังนั้น ทุนวัฒนธรรมจึงเป็นพัฒนาการขั้นล่าสุดของระบบทุนนิยม

ทุนวัฒนธรรมคืออะไร ท่านอาจารย์รังสรรค์อธิบายว่า ทุนวัฒนธรรมคือทุนที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการที่มีนัยทางวัฒนธรรม สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นโดยมีการฝังตัวของวัฒนธรรมก็คือสินค้าวัฒนธรรม ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าวัฒนธรรม ปรากฏการณ์ที่เราเห็นจนชินตาก็คือ สินค้าวัฒนธรรมที่ผลิตขึ้นในประเทศ

หนึ่ง (ซึ่งแน่นอนว่าย่อมมีวัฒนธรรมการดำรงชีวิตและระบบคุณค่าชุดหนึ่งฝังอยู่) จะมีผลกระทบต่อพื้นฐานทางวัฒนธรรมของประเทศอื่นอย่างไม่ต้องสงสัย ผ่านการค้า ผ่านสื่อสารมวลชนระหว่างประเทศ และผ่านเครือข่ายสารสนเทศระหว่างประเทศ ซึ่งหมายความว่าวิถีชีวิตของมนุษย์ในแต่ละสังคมซึ่งมีรากฐานทางประวัติศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ หากว่าสินค้าวัฒนธรรมประเภทใหม่ได้หลั่งไหลเข้ามาในสังคมและเป็นที่ยอมรับ ทุนวัฒนธรรมจะเติบโตได้ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรมขยายตัว จึงต้องอาศัยการเพิ่มอุปสงค์ต่อสินค้าวัฒนธรรมซึ่งสามารถเป็นไปได้ไม่ยาก โดยอาศัยการโฆษณา การสร้างยี่ห้อ และเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดผลผลิตใหม่ ท่านอาจารย์รังสรรค์เชื่อว่า การเติบโตของทุนวัฒนธรรมจะยิ่งช่วยส่งเสริมกระบวนสากลานุวัตรของวัฒนธรรมชาติมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก หรือญี่ปุ่น การปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมมีมากขึ้น แต่ความขัดแย้งจะรุนแรงหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการขัดเกลาทางวัฒนธรรมในแต่ละสังคม บทความของท่านอาจารย์รังสรรค์ย่อมเป็นผลของการศึกษาค้นคว้าอย่างต่อเนื่องและรอบด้าน อันเป็นคุณสมบัติเด่นเฉพาะตัวของท่านอาจารย์รังสรรค์

สำนักเศรษฐศาสตร์ ท่าพระจันทร์ มักจะเป็นความหวังของสังคมเสมอในการเป็นผู้ติดตามวิเคราะห์ภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างใกล้ชิด และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการชี้นำให้เห็นปัญหาและทางออกตลอดมา บทความทั้งหมดที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้ย่อมจะเป็นหลักฐานยืนยันว่า คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังคงไว้ซึ่งศักยภาพที่จะทำหน้าที่นี้สืบต่อไป

ชูศรี มณีพฤกษ์
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กันยายน 2551

1

ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส
ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก

ศ.ดร.เดือน บุนนาค

ที่มา: ตัดตอนเนื้อหาบางส่วนมาจาก เดือน บุนนาค (2517). *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามัคคีธรรม. ซึ่งเป็นฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติมจากฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 โดยบริษัทเสริมวิทย์บรรณาคาร เมื่อปี พ.ศ. 2500)

ความนำ

สมัยนี้ทุกประเทศ จะซ้ายหรือขวา กลุ่มรัสเซียหรืออเมริกาล้าหลังหรือเจริญมากแล้ว ยอมรับกันว่าในเรื่องเศรษฐกิจต้องมีการวางแปลน (Planning) เหมือนกับการสร้างบ้านสร้างโรงงานก็ต้องวางแปลนไว้ก่อน แปลนนี้บางทีก็เรียกว่า แผนผัง บางคราวก็เรียกว่า โครงการ หนังสือพิมพ์สมัยนี้ใช้กันเกร่อว่า โครงการพิพัฒนาการบ้าง วิวัฒนาการบ้าง ตามแต่ผู้เขียนจะเห็นว่าคำใดเหมาะสมที่จะแสดงความคิดเห็นของตน เป็นตัวหนังสือให้คนอื่นเข้าใจว่าสิ่งนั้นๆ ที่เขียนไว้ มุ่งให้หมายถึงอะไร ส่วนคำว่าแผนผังนั้น ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[1] ในคณะเศรษฐศาสตร์ก็มีวิชาที่สอนอยู่วิชาหนึ่ง เรียกว่า "แผนผังเศรษฐกิจ"

ข้าพเจ้ามีหนังสือเก่าอยู่เล่มหนึ่ง คือเก่าสำหรับเวลานี้ แม้หนังสือนี้จะเขียนและข้าพเจ้ามีมาหลายปีแล้วก็ตาม เพราะโลกหมุนเร็ว ของใหม่ๆ

---

[1] เมื่อก่อนนี้เรียกว่า มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง

มีขึ้นเยอะ แต่ข้าพเจ้าเห็นว่ามีประโยชน์อยู่ ว่างๆ ก็เอามาอ่านซ้ำๆ ซากๆ เหมือนกับหนังสืออื่นๆ อ่านเพื่อฆ่าเวลาก็มี เพื่อทบทวนความรู้ก็มี แล้วแต่อารมณ์จะให้เอาอย่างไร หนังสือนี้มีชื่อว่า *The Principles of Economic Planning* แต่งโดย W. Arthur Lewis หนังสือนี้มีร้อยกว่าหน้าเท่านั้น ท่านลิวส์ได้กล่าวเริ่มบทที่หนึ่งว่า ทำไมจึงต้องมีการวางแปลน แล้วพิจารณาบทอื่นๆ เป็นลำดับไป จบเอาด้วยบทว่าควรจะวางแปลนกันอย่างไร แต่ท่านลิวส์ก็ไม่ได้วางแปลนอะไรไว้ ท่านมุ่งชี้ให้เห็นว่า การวางแปลนเศรษฐกิจเป็นของจำเป็น จะเป็นพวก Laissez faire ปล่อยให้การเป็นไปของมันเอง หรือจะเป็นพวกโซเชียลลิสม์ในระบอบประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการ ระบบใดๆ ก็ตาม เรื่องการวางแปลนเศรษฐกิจถือกันในบัดนี้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด การวางแปลนเศรษฐกิจเป็นงานเทคนิค ไม่ใช่ลัทธิ

ในสมัยรัสเซียหลังจากปฏิวัติแล้ว ซึ่งขณะเวลานั้นเรียกได้ว่ารัสเซียยังอยู่ล้าหลังประเทศอื่นๆ อยู่มาก รัสเซียได้วางแปลนในทางเศรษฐกิจ กำหนดระยะเวลาไว้ว่า ภายในเวลา 5 ปี เรียกว่าทำกันให้ทันตาเห็น รัสเซียจะทำอะไรได้สำเร็จบ้าง เมื่อวางแปลนแล้วรัสเซียก็ลงมือทำงาน รัฐบุรุษของประเทศต่างๆ รวมทั้งนักเศรษฐกิจสมัยนั้นหัวเราะเยาะรัสเซีย ดูถูกเอา หาว่าเป็นเรื่องโฆษณาทำกันเล่นๆ พูดตรงๆ ว่าทั้งโม้ทั้งอวดดี แต่รัสเซียก็ทำตามแผนผังที่วางไว้ เมื่อครบเวลาที่กำหนดเขาก็พิจารณาว่างานที่ทำตามโครงการตามแปลนนั้นได้ผลไม่ได้ผลเพียงไร สิ่งไรดีก็พยายามทำให้ดียิ่งขึ้นไป สิ่งไรไม่ดีก็แก้ไขทำให้ดีเสีย แล้วรัสเซียก็วางโครงการระยะสองอีกห้าปีต่อไปอีก ประเทศอื่นๆ ก็ยังยิ้มเยาะอยู่อีก ทุกห้าปีเมื่อหมดโครงการอันหนึ่ง รัสเซียก็วางและทำโครงการอันอื่นต่อเรื่อยไป

ขณะนั้น ฮิตเลอร์ มุสโซลินี กำลังดำเนินบทบาทในโลกยุโรป ข่มประเทศโน้นประเทศนี้อย่างมาก รัฐต่างๆ จึงไม่ค่อยสนใจรัสเซียเท่าไรนัก เยอรมันสมัยฮิตเลอร์มีอำนาจนั้นก็มีแผนการเร่งรัดการผลิตอยู่มิใช่น้อย ถึงจะไม่ได้ประกาศเป็นโครงการ แต่เยอรมันมีแผนมีแปลนในการทำอย่างอื่นนอกจากเศรษฐกิจ เยอรมันมุ่งไปในทางที่จะครองโลก ไม่มุ่งทำแต่เฉพาะการเศรษฐกิจภายในบ้านเมืองของตน แต่เพื่อความยิ่งใหญ่ของ

เยอรมัน ทุกสิ่งทุกอย่างมุ่งไปในการเสริมกำลังรบ ต้องการบุก ยึดครอง วางระบบการปกครองของประเทศต่างๆ ในโลกเสียใหม่ให้อยู่ภายใต้ร่มธง สวัสดิกะ ระบบโตตาลิตาเรียน เผด็จการทุกแขนงงาน ลัทธิตามผู้นำ เชื่อผู้นำ[2] ลัทธินี้ได้รับการเลียนแบบในประเทศต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งในอเมริกาใต้ ทางเอเชีย ญี่ปุ่น ซึ่งเขามีแผนการครองโลกเอเชีย อย่างน้อยในภาคเอเชียนี้ ทางประเทศไทยเราในสมัยนั้นก็เชื่อในอิทธิฤทธิ์ของผู้นำ เลียนแบบอย่างเขา แต่ไม่ยักเรียนในเรื่องการทำงานจริงอย่างเยอรมันหรือญี่ปุ่นเขาเลย

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเกิดขึ้น ฝ่ายที่มีแผนการคิดเตรียมอะไรไว้ก่อน เฉพาะอย่างยิ่งกำลังรบ ฝ่ายนั้นจึงได้เปรียบ สัมพันธมิตรรู้สึกตัวว่าเสียเปรียบเพราะไม่ได้เตรียมอะไรไว้เลย จึงต้องเป็นฝ่ายถอย แล้วพยายามตรึงถ่วงเวลา เอาเวลานั้นมาหยุดหายใจ แล้วระดมกำลังความคิดวางแผ่นการ และทำการสร้างทั้งอาหารและอาวุธยุทธภัณฑ์ สัมพันธมิตรได้ความช่วยเหลือจากสหรัฐซึ่งไม่ถูกคุกคามมาแต่แรกเริ่มสงคราม ถึงจะมาถูกคุกคามเมื่อญี่ปุ่นระเบิดเพิร์ลฮาร์เบอร์เข้าเป็นฝ่ายสงครามกับเยอรมัน ก็เป็นเวลาหนึ่งปีกว่าต่อมาจากสงครามเริ่มแรกในยุโรป

สหรัฐไม่ได้รับการกระเทือนจากภัยทางอากาศอย่างไรอย่างหนึ่ง จึงทำการฝึกผู้คน สร้างอาวุธ ผลิตสิ่งของที่เป็นอาหาร โดยการระดมปลูกพืชธัญญาหารเป็นการใหญ่ เปิดอู่ต่อเรือแล้วระดมสร้างเรือ สร้างยานพาหนะขนส่งทางบก ทางอากาศ สหรัฐทำได้สะดวกสบาย เพราะไม่ต้องกังวลกับภัยทางอากาศเหมือนอังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น ชนชาวสหรัฐเป็นผู้ทำงานจริง ทำงานตามแผนผัง ตามหลักวิทยาศาสตร์อยู่แล้วในเวลาปกติ ก็หันไปใช้ความรู้วางแผนผังโครงการสร้างสรรพสิ่งที่จำเป็นต้องใช้ในเวลาสงครามขึ้นทันที ในระยะเวลาต่อมาเมื่อทำงานได้ผลสำเร็จ สหรัฐเริ่มแจกจ่ายอาวุธ อาหาร เตรียมการบุกและรบ มอบสิ่งต่างๆ ให้สัมพันธมิตรทุกประเทศ คือให้แก่อังกฤษ รัสเซีย และหน่วยเสรีของรัฐที่ถูกยึดครอง พวกพรรคใต้ดิน หักเอาพักเดียว เยอรมัน ญี่ปุ่น อิตาลี ซึ่งเตรียมมาถึงจะ

---

[2] จอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยนำเข้ามาใช้ในไทย แต่ล้มเหลว

ก่อนสงคราม แต่ได้ใช้ไปหมดแล้ว และเตรียมใหม่ก็ทำไม่ได้ เพราะบ้านเมืองมีภัยทางอากาศ ได้รับภัยเป็นประจำ สิ่งที่มีทั้งผู้คนก็ร่อยหรอลงไป กำลังจึงหมด และอักษะก็เลยต้องยอมแพ้ ยอมจำนน ทั้งนี้ทั้งนั้นย่อมได้บทเรียนว่า ไม่ว่าจะกระทำการใดๆ ก็ต้องมีการวางแผนการ มีโครงการและดำเนินการตามโครงการที่วางไว้

ส่วนรัสเซียซึ่งชื่อจริงยืดยาวว่าพวกรีปับลิกแห่งโซเซียลลิสม์โซเวียตทั้งหลายรวมกันเรียกกันสั้นๆ ว่าโซเวียตก็ได้นั้น เมื่อเยอรมันคุกคามเขาก็สู้ แต่เพราะไม่ได้เตรียมในเรื่องสงครามไว้ จึงต้องเป็นฝ่ายถอยถ่วง ครั้นสหรัฐเข้าร่วมเป็นฝ่ายสัมพันธมิตรด้วยกัน ได้ตรึงแนวรบป้องกันการรุกต่อไปไว้ได้ ก็มีเวลาหายใจ มีเวลาระดมคนระดมกำลังทำงานชั่วระยะเวลาสองปีเศษ พร้อมด้วยสัมพันธมิตร รัสเซียก็ตีโต้เยอรมันแตกถอยไม่เป็นกระบวน ในที่สุดเยอรมันต้องแพ้ไป รัสเซียไม่หยุดยั้งดีใจที่ชนะสงคราม ปล่อยผู้คนให้สำราญ เขาคิดการก้าวหน้ามุ่งบำรุงกิจการต่างๆ อย่างใหญ่ ทีนี้ไม่เอาเฉพาะการเศรษฐกิจ เอาทั้งเศรษฐกิจ ทหาร และอื่นๆ มุ่งต่อการครองโลกเหมือนกับเยอรมันและประเทศอื่นๆ แต่สมัยก่อนๆ เหมือนกัน ให้สานุศิษย์เข้าร่วมอยู่ภายใต้ร่มธงของค้อนและเคียว สัญลักษณ์แห่งคนงานช่างตีเหล็กและชาวนาผู้เกี่ยวข้าว สงครามเสร็จรัสเซียไม่หยุดยั้ง ไม่เพ้อเจ้อ รีบกวาดคนมีประโยชน์ทั้งโรงงานเอาไปใช้มากที่สุด จีนแดงก็เอาอย่าง ไล่จีนเจียงไคเช็คเสียตกทะเลเพราะเห็นแก่กิน ทั้งสองประเทศก็รุดหน้ามาก วางโครงการในเรื่องต่างๆ ปฏิบัติติดตามดูผลดีก็ทำให้ดียิ่ง เสียก็แก้ให้ดี สัมพันธมิตรอื่นมัวดีใจในการชนะสงคราม สนุกสำราญ ฉลองชัยชนะ โอ้อวดความมีชัย ปล่อยตัวมานาน มาไหวตัวรู้สึกตัวก็เมื่อพวกที่ไม่ประมาทเดินก้าวหน้าไปไกลแล้ว แต่พวกที่เพลินไปเมื่อรู้สึกตัวได้ก็หยุดเพลิน เริ่มตั้งต้นเร่งทั้งทางเศรษฐกิจ การทหาร และอื่นๆ วางโครงการกันเต็มที่ แต่บางพวกยังหลงเพลินอยู่ในขณะนี้ก็มี

พวกที่เคยหัวเราะเยาะเรื่องโครงการไม่หัวเราะเยาะต่อไปอีกแล้ว ยอมรับว่าเรื่องโครงการเป็นเรื่องสำคัญจะต้องพิจารณา จะต้องกำหนดและปฏิบัติตาม

อันที่จริง เรื่องโครงการนี้แต่เดิมๆ ก็เคยวางกันมา แต่เป็นเรื่อง

โครงการแผ่อำนาจปกครอง การทำชาติให้เข้มแข็ง ไม่เฉพาะการจะรับข้าศึก แต่การจะรุกยึดครองเขตที่เห็นว่าควรจะครองด้วย เป็นเรื่องทหารมากกว่าเรื่องเศรษฐกิจ

ปัจจุบันการทหารการเศรษฐกิจเป็นอย่างเดียวกัน ทหารไม่มีเครื่องจักรยนต์ก็เคลื่อนไหวไม่สะดวก อาวุธยุทธภัณฑ์จะทำขึ้นมาได้อย่างไรถ้าพลเมืองไม่ทำให้ ยิ่งกว่านั้น ถ้าไม่มีอาหาร ท้องทหารก็หิว ทหารจะมีกำลังได้อย่างไร เรื่องคิดว่าตียึดได้ที่ไหนก็ได้อาหารหล่อเลี้ยงที่นั่นนั้นหมดสมัย ถ้าข้าศึกเผาผลาญทำลายหมดก็ไม่มีอาหารหล่อเลี้ยง กล่าวกันว่า ที่นโปเลียนพ่ายแพ้รัสเซียโดยรัสเซียไม่ต้องรบ เพียงใช้หน่วยเผาหมู่บ้าน เผาฉาง โรงโม่ เผาหมดแล้วก็ถอย นโปเลียนติดตามไป มีข้าวสาลีเป็นเมล็ดมีเปลือกอย่างข้าวเปลือก เพราะนึกว่าจะมีโรงโม่บ้าง ไม่ได้เตรียมโรงโม่ไป รัสเซียเผาโรงโม่เสียหมด ทหารนโปเลียนก็ไม่รู้ว่าจะเอาอะไรสีข้าวสาลีเอาเปลือกออกโม่แป้งทำขนมปัง ทหารนโปเลียนเลยประสบอุปสรรคเกี่ยวกับท้องทหาร เนื้อไม่มีก็ต้องฆ่าม้าที่ใช้เป็นพาหนะ ที่จริงนโปเลียนเตรียมการไว้มาก ถ้าเอาแป้งไปทางไกลแป้งอาจเสีย พึ่งข้าวในไร่นาหรือในฉางของรัสเซีย รัสเซียก็คงทำลายเสีย ฉะนั้นเอาเป็นข้าวเปลือกไปเก็บได้นาน ไปสีแล้วโม่เอาข้างหน้าเพราะคิดจะหาโรงสีโรงโม่ได้ เชื่อว่ารัสเซียคงไม่ทำลาย เพราะเป็นสิ่งปลูกสร้างถาวร แต่รัสเซียก็ทำลายเสียเลยแผนการพลาดไป พลาดไปเพราะคิดไม่ถึง นอกจากการประสบอุปสรรคเรื่องเสบียงอาหารก็ยังพบกับเรื่องดินฟ้าอากาศซึ่งสำคัญอยู่ แต่อากาศจะหนาวรุนแรงอย่างไร ถ้าทหารมีการกินและอยู่บริบูรณ์ ร่างกายก็ทนต่ออากาศนั้นๆ ได้ ความสำคัญจึงอยู่ที่พลังหรือท้อง

ทุกวันนี้ ทุกคน เว้นแต่คนเป็นโรคไม่ชอบทำงาน พวกกรีดกรายพวกหลังยาวเท่านั้น ทุกคนรู้สึกจำเป็นจะต้องทำงานตามแผนการตามโครงการส่วนบุคคลของแต่ละคน สำหรับหมู่ชนเป็นคณะตามท้องถิ่น ตามอาชีพ ก็ต้องมีโครงการ รัฐจึงต้องมีโครงการเป็นส่วนรวมเช่นเดียวกัน โครงการของรัฐนั้นมีขอบเขตกว้างขวางยากที่จะอุปมาอุปไมยได้ และจะต้องจัดซอยเป็นโครงการใหญ่เล็กลดหลั่นหรือแบ่งแยกตามชนิดของงานแล้วแต่จะวางจุดประสงค์ที่จะให้บรรลุถึงอะไรก่อนอะไรหลัง ภายในระยะ

เวลาเท่าไร อเมริกันมักจะพูดว่าต้องรู้ Know How, Know When, Know Where และ Know ต่างๆ จะมาพูดคุยกันอย่างสนุกๆ หรือจะเขียนอย่างชนิดปากกาพาไปเล่นสำนวนโวหารเป็นพลความไร้แก่นสารนั้นไม่ได้ ขืนไม่ก้าวหน้าไม่ปรับตนให้ดีก็ตกเป็นทาสคนรับใช้เขาเท่านั้น

เรื่องโครงการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่กล่าวถึงกันมากในสมัยปัจจุบันนี้ แต่เรื่องโครงการนี้ คนไทยผู้หนึ่งก็ได้เคยเสนอความคิดเป็นเวลามากว่า 40 ปีแล้ว แต่พอเสนอเป็นเค้าโครงเท่านั้นก็เลยถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ไป คนไทยผู้นี้คือ "ท่านปรีดี" ท่านปรีดีเขียนเค้าโครงการเศรษฐกิจเพราะพรรคพวกและผู้ใหญ่ในบ้านเมืองไทยสมัยนั้นเชื่อในสมองท่าน เชื่อในวิชาความรู้ที่ท่านได้ศึกษามาเป็นอย่างเยี่ยมนั้น เชื่อว่าท่านเสนอเค้าโครงได้ แต่พอท่านเขียนเสนอนิดหน่อยเท่านั้น ก็เกรงกันว่าท่านจะเดินเร็วเกินไป จะก้าวหน้าไปไกลกว่าคนอื่น ก็เลยบั่นทอนประณามท่านอย่างเสียหาย เป็นเรื่องอิจฉาริษยาอย่างเดียวเท่านั้น เพราะในเวลาต่อๆ มา สิ่งที่ปรากฏอยู่ในเค้าโครงของท่านปรีดี รัฐบาลต่อๆ มาก็รับมาทำทั้งสิ้น เป็นรูปร่างซึ่งเห็นได้ขณะนี้ เช่น สหกรณ์ ขณะนี้ก็แตกแขนงออกไปหลายรูป จนจัดตั้งกันเป็นกระทรวงสหกรณ์ แต่จะตั้งเพื่อกินตำแหน่ง เงินเดือน หรืออะไร ข้าพเจ้าคิดว่าทุกคนวิจัยผลงานของกระทรวงนี้ได้ดี ธนาคารชาติก็ได้ตั้งขึ้น การประกันสังคมก็เป็นกรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็มีคณะสังคมศาสตร์ คำว่า สังคม ซึ่งมุ่งจะแปลว่า โซซิตี้ มูลศัพท์ของโซเชียลลิสม์ จึงดูเป็นคำไม่แสลงหูแล้ว แต่สังคมที่ตั้งๆ นี้ ผู้ตั้งก็ดี ผู้ดำเนินงานก็ดี จะเจตนาอย่างไร จะเป็นสังคมจริงหรือถังขยะ เราท่านทุกคนพึงพิจารณาเอาเองเถิด

เมื่อท่านปรีดีเป็นแปลนเนอร์ไทยคนแรก ถึงท่านจะเขียนเป็นเพียง "เค้า" โครงการ ยังไม่เขียนเป็นโครงการขึ้นมา แต่ก็นับว่าท่านได้วางฐานไว้ให้คนชั้นหลังคิดและพิจารณาดำเนินงานต่อไป

ข้าพเจ้าอยากเห็นคนไทยทุกคนทำตนเป็นคนก้าวหน้า รักทำงานอย่างจริงๆ ไม่ใช่พูดแต่ปาก เรื่องรักชาติป่วยการพูด ถ้าเราทำงานจริงให้ชาติเจริญ คนไทยเจริญ เราก็รักชาติของเราอยู่นั่นเอง ดีกว่าคนที่พูดๆ แต่ไม่ทำประโยชน์อะไรเลย

หนังสือเกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่านปรีดีมีผู้เรียบเรียงพิมพ์ขายอยู่ คือหนังสือของไสว สุทธิพิทักษ์ ซึ่งเขียนจากมลายูมาพิมพ์ที่นครศรีธรรมราช กล่าวชีวประวัติของท่านปรีดีไว้ดี และวิพากษ์เค้าโครงการของท่านปรีดีและข้อโต้แย้งของพระปกเกล้าฯ (ซึ่งความจริงเป็นข้อโต้แย้งของผู้ใกล้ชิดกับพระปกเกล้าฯ มากกว่า) ไว้ละเอียด ควรหาอ่านดู สำหรับท่านที่อยากอ่านเพียงข้อโต้แย้งของพระปกเกล้าฯ ต่อเค้าโครงการของท่านปรีดี ก็ยังมีหนังสืออีกเล่มหนึ่ง ไม่บอกชื่อผู้แต่ง เพราะเป็นการคัด ไม่ใช่ทำใหม่ ข้าพเจ้าเข้าใจว่าผู้พิมพ์พิมพ์แจกกันระหว่างพวกพ้อง อ่านก็ได้ประโยชน์เหมือนกัน

เหตุการณ์ที่ผ่านมาหลายปีแล้ว พิสูจน์ให้เห็นประจักษ์แน่ว่าความคิดของใครผิดของใครถูก ไม่จำเป็นที่ข้าพเจ้าจะต้องบอก เห็นกันได้อยู่อย่างชัดๆ

ถ้าท่านผู้อ่านอ่านหนังสือนี้มีความเข็มแข็งเกิดขึ้น ตื่นจากภวังค์มาช่วยกันทำงานร่างโครงการก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อยๆ ข้าพเจ้าจะปลื้มปีติและเห็นว่าสิ่งที่ข้าพเจ้าหวัง คือความเจริญสุขของทุกคน ได้บรรลุก้าวหน้าไปอีก

ท่านจะเป็นขวาเป็นซ้าย เป็นดิกเตเตอร์หรือไม่เป็นก็ตามเถิด จะใช้นามสมญาว่า โซเชียลลิสม์ สังคมเป็นใหญ่ ประชาธิปัตย์ ประชาชนเป็นใหญ่ แนวร่วมสันติผู้ใฝ่สงบ หรืออะไรอื่นก็ถามเถิด ขอให้ท่านเป็นคนทำงานจริง อย่าโกงอย่าโกหกก็แล้วกัน

ท่านปรีดี ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก

ท่านผู้อ่านที่เป็นนักค้นคว้าอาจกล่าวค้านว่าท่านมังกรสามเสนก็ได้เคยเสนอโครงการเศรษฐกิจต่อสภาสมัยโน้นเหมือนกัน เสนอก่อนท่านปรีดีเสียอีก แต่การเสนอของท่านมังกรสามเสนนั้นพึงเข้าใจว่า ท่านมังกรเบื่อความชักช้าของรัฐบาลสมัยนั้น ท่านเลยเสนอเพื่อกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลจัดการพิจารณาร่างเสนอสภาต่อไป

นอกจากนี้ อาจมีผู้กล่าวว่าท่านปรีดีเสนอเพียง “เค้า” ยังกับขีด

ภาพให้ดูคร่าวๆ ยังไม่เห็นเขียนให้เรียบร้อยมีรายละเอียดอะไรเลย แต่ขนาดท่านปรีดีเขียน “เค้า” ท่านปรีดีก็ต้องถูกส่งตัวออกนอกประเทศ ถ้าขืนเขียนโครงการขึ้นมาจริง ท่านปรีดีก็ต้องเผชิญกับกฎหมายลักษณะอาญามาตรา 104 (กฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ในขณะนั้น) เพราะเขาจะเอาเรื่องกับท่านปรีดีอยู่แล้ว เขาก็ต้องหมุนใช้กฎหมายลักษณะอาญามาตรา 104 เอาจนได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นอย่าโทษใคร ต้องโทษการศึกษาของเราขณะนั้นว่ายังอ่อนอยู่ เราอยู่ในโลกวงแคบ จิตใจจึงยังไม่กว้างขวางเหมือนปัจจุบัน แต่ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้เหมือนกันว่า เขากลัวว่าท่านปรีดีจะเด่นกว่าคนอื่น ฉะนั้นจักต้องหาทางริดบั่นทอนเสียก่อนที่จะแข็งแกร่ง เรื่องการไม่อยากให้ใครดีกว่าใคร ใครเด่นเก่งกว่าใครนี้ เป็นโรคแปลก มีทุกยุค ทุกสมัย ทุกหน ทุกแห่ง รัสเซียเองก็มีโรคนี้อยู่ด้วย เตี๋ยวสตาลินถูกประณาม เบเรียถูกฆ่า หลังที่สุดซูกอฟ ขนาดจอมพลก็ถูกไล่ให้เข้าโรง

แต่สมัยนี้เรื่องโครงการเศรษฐกิจและโครงการต่างๆ เป็นเรื่องสมัยนิยม ถ้าใครกล่าวว่าไม่รู้เรื่องโครงการก็คงถูกหาว่าล้าสมัย พวกถอยหลังเข้าคลอง ดีไม่ดีจะหาว่าเป็นอย่างที่ฝรั่งเศสเขาเรียกว่าพวก Réaction-naire แต่อย่าเอากฎหมายอาญามาใช้กับเขาก็แล้วกัน ข้าพเจ้าได้นำเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่านปรีดี รายงานการประชุมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเค้าโครงการนี้ ประกอบกับพระราชวิจารณ์ของสมเด็จพระปกเกล้าฯ ค้านเค้าโครงการนี้มาพิมพ์ ณ ที่นี้ โดยพยายามรักษาข้อความให้ตรงกับความเป็นจริง ไม่มีการต่อเติมเสริมแต่งด้วยประการใด ทั้งนี้เพื่อให้ท่านวิจารณ์เอง แต่เหตุการณ์ที่ได้ผ่านมาหลายปีนี้ย่อมแสดงอยู่ในตัวแล้วว่า ใครคาดการณ์ข้างหน้าผิด ใครคาดการณ์ข้างหน้าถูกกันแน่

อันที่จริงเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่านปรีดีนี้เก่าไปแล้ว แต่เก่าชนิดลายคราม ข้าพเจ้านำมาพิมพ์และได้เขียนกล่าวถึงท่านปรีดีประกอบด้วย ก็เพื่อจะให้ท่านผู้มีความรู้ทั้งหลายได้ใช้ความรู้ของตนเป็นนักปฏิบัติทำงานจริงๆ กล้าแสดงความคิด กล้ารับผิด เรื่องชอบไม่ต้องพูดถึง มีแต่พวกสอพลอเท่านั้นที่รับชอบ ถ้าท่านดีจริง คนอื่นเขาต้องสรรเสริญท่านเอง

ก่อนรัฐประหารวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ถ้ามีใครถูกกล่าวว่าเป็นโซเชียลลิสต์ คนนั้นดูจะโกรธ ถึงตัวเองอยากมีชื่อว่าเป็น

โซเชียลลิสต์เพราะดูจะเป็นคนสมัยใหม่ รู้อะไรใหม่ๆ เยอะ ทั้งที่ตัวเองก็ไม่รู้ว่าโซเชียลลิสต์คืออะไร เห็นหนังสือเขาลงข่าวกันหรืออ่านหนังสือต่างประเทศเล่มนั้นเล่มนี้ เข้าใจว่าโซเชียลลิสต์ต้องดีแน่ เป็นของทันสมัย แต่พวกนั้นๆ ก็ไม่กล้าอวดอ้างคำว่าโซเชียลลิสต์อย่างโจ่งแจ้ง กลัวว่าจะผิดมาตรา 104 กฎหมายลักษณะอาญาฉบับก่อนดังที่กล่าวมาแล้ว เขาก็กลัวอย่างถูกต้อง เพราะผู้มีอำนาจครั้งนั้นๆ ถ้าไม่พอใจขึ้นมาอาจจับแกล้งกันง่ายๆ อย่างน้อยก็ขังกินเปล่าเสียก่อน คือขังก่อนสอบสวน เรื่องขังก่อนสอบสวนนี้เป็นเรื่องของจักรวรรดิเผด็จการทั้งหลาย รวมทั้งรัสเซียด้วย ประเทศไหนใช้กำลังปกครอง ประเทศนั้นก็ใช้วิธีขังก่อน ประเทศไทยเราถึงจะไม่ถึงขั้นเผด็จการร้อยเปอร์เซ็นต์ ก็เคยใช้วิธีขังก่อนแล้วจึงสอบสวนทีหลังเหมือนกัน บางกรณีก็เก็บกันเสียง่ายๆ ระบบนี้มีเค้าว่าหลัง 16 กันยายน 2500 นี้จะไม่ใช้อีกต่อไป ผู้อ้างว่าไม่เป็นคอมมิวนิสต์ ไม่เป็นรัสเซีย แต่ใช้วิธีการบางอย่างของรัสเซีย ยิ่งร้ายกว่าพวกคอมมิวนิสต์หรือรัสเซียแท้ พวกนี้เป็นโจรยิสต์ ใช้การปกครองเยี่ยงโจร

ก่อนวันที่ 16 กันยายน 2500 ตอนตั้งพรรคการเมืองได้ ซึ่งตั้งอย่างมากมาย ดูเหมือนจะมีถึง 19 พรรค แล้วคำว่า “สังคม” ได้ถูกนำมาใช้ แต่ก็ยังไม่มีใครกล้าใช้คำว่าโซเชียลลิสต์ แต่พอหลัง 16 กันยายน 2500 พรรคสหภูมิก็ประกาศโผงขึ้นมาว่า พรรคนี้มีนโยบายโซเชียลลิสต์ คำว่า “โซเชียลลิสต์” คำว่า “สังคม” ขณะนี้ใช้กันเต็มที่ แต่ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น สังคมนั้นดี แต่อย่าใช้ให้กลายเป็นถังขยะไปก็แล้วกัน นอกจากคำทั้งสองนี้ เวลานี้คำว่า “สหฯ” คำว่า “สันติ” ก็ใช้กันมาก พูดถึงคำว่า “สหฯ” อดระลึกไม่ได้ว่า เมื่อกฎหมายเรียกว่า “สหกรณ์” ไม่ยักมีใครว่ากระไร พอมาเรียกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งว่า “สหชีพ” เลยยุ่งกันใหญ่ ข้าพเจ้าก็เคยถูกเรียกลับหลังว่าเป็นหัวหน้าของคอมมิวนิสต์อีสาน เขาหาว่าพวกอีสานเป็นคอมมิวนิสต์ พรรคสหชีพมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพวกอีสานมาก เช่น คุณทองอินทร์ ภูริพัฒน์ คุณถวิล อุดล คุณจำลอง ดาวเรือง คุณเตียง ศิริขันธ์ คนอื่นมีอีก แต่เวลานี้ไปสังกัดอยู่พรรคการเมืองโน้นพรรคการเมืองนี้ เปลี่ยนพรรคกันตามเวลาตามโอกาสก็มี ข้าพเจ้าจะเอ่ยชื่อก็จะดูไม่เหมาะสม พอข้าพเจ้าเข้ามาเป็นหัวหน้า

สหชีพ ก็เลยกลายเป็นหัวหน้าของพวกคอมมิวนิสต์ไป ผู้ที่อยากทำลายสหชีพอุตส่าห์ลงทุนในการต่อสู้การเลือกตั้ง พ.ศ. 2490 พิมพ์ใบปลิวว่าข้าพเจ้าและพรรคสหชีพ ภายใต้ชื่อของข้าพเจ้านั้น เขาพิมพ์ว่า “หัวหน้าคอมมิวนิสต์” แต่เขาจะรู้สึกอย่างไรขึ้นมาทันทีไม่ทราบ เขาพิมพ์หมึกดำแผงใหญ่ทับคำว่าหัวหน้าคอมมิวนิสต์นั้นเสีย คล้ายกับว่าพิมพ์ผิดไปเลย ขีดออก เขาจะลบก็ไม่ได้ จะพิมพ์ใหม่ก็เปลืองสตางค์ คือต้องลงทุนอีก จึงใช้วิธีหมึกทาทับ ซึ่งก็มองเห็นได้เมื่อส่องใบปลิวกับแสงสว่าง ข้าพเจ้าไม่ได้ว่ากระไร สมเพชคนทำซึ่งทีแรกมีจิตใจร้าย แต่ตอนหลังรู้สึกผิด กลับใจเสีย ข้าพเจ้าขอชมเขา บางขณะข้าพเจ้าก็ขำในใจ เอ, ถ้าคอมมิวนิสต์มีบ้านอยู่เอง มีตึกแถวให้เช่า มีสวนทุเรียนเหมือนข้าพเจ้ามี และมีมาก่อนการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 ใครเล่าจะไม่อยากเป็นอย่างข้าพเจ้าหรือ

ที่ข้าพเจ้านำเรื่องซึ่งน้อยคนรู้มาเล่าในที่นี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการรณรงค์เพื่อการเลือกตั้ง บางคนใช้วิธีกันอย่างสกปรกที่สุด และก็น่าอนาถที่คนนั้นๆ บางคนเวลาปกติก็มีผู้ยกย่องนับถือ แต่พอเลือดการเมืองเข้าตาก็ดูจะเสียผู้เสียคนไปเลย ขอเพิ่มเติมว่าในสมัย พ.ศ. 2490 ที่สภาเคยมีสมาชิกอยู่ผู้หนึ่งอ้างว่าเป็นคอมมิวนิสต์ไทยคนเดียว แต่สวมหมวกหางนกยูงเสียด้วย ไม่มีใครเขาสนใจ ก็เลยไม่มีชื่อเสียงใหญ่โต แกอาจอยากเป็นเพื่อให้มีชื่อเสียงกับเขาบ้างก็ได้ ท่านขุนนิรันดร ตอนกลับจากอังกฤษเคยเอาเหรียญมาให้ข้าพเจ้าดู อ้างว่าเป็นเหรียญสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษ ท่านว่าท่านเดินตามถนนมีคนเดินมาพบ สนทนาปราศรัยกันแล้ว เขาชวนท่านเข้าพรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษ เสียค่าลงชื่อไม่กี่บาท ท่านยินยอมแล้ว เขาก็ให้เหรียญเป็นเครื่องหมายสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษแก่ท่านมา ดั่งที่ท่านให้ข้าพเจ้าและคนอื่นๆ ดู บางคนเขาว่าเรื่องพรรคอะไรไม่แปลก คอมมิวนิสต์ก็ได้ แต่เขาขอเป็นชั้นหัวหน้าหรือเลขาธิการพรรค

เป็นอันว่าปัจจุบันนี้คำว่า สังคม โซเชียลลิสต์ ไม่มีใครรังเกียจ แต่คำโบราณซึ่งนำมาใช้กันใหม่ ข้าพเจ้าเข้าใจว่าคุณเผ่าเป็นผู้ใช้สำหรับว่าท่านควงและพรรคประชาธิปัตย์ คือคำว่า “ศักดินา” เลยกลายเป็นคำแสลงหู หนังสือพิมพ์ใช้กันมาก ด่ากันทางการเมืองก็เรียกพวกศักดินา

เวทีการเมืองเมืองไทยกลายเป็นเวทีงานวัด วงลำตัด ลิเก ไปแล้วหรือ "อเมริกัน" กลายเป็น "มะริกัน" ไปแล้ว เด็กๆ รุ่นใหม่คงต้องยุ่งกับศัพท์ที่ผู้ใหญ่ปัจจุบันใช้แผลงๆ กันอยู่ หรือเป็นสัญลักษณ์แห่งความเจริญของภาษา

ได้อะไรจากเค้าโครงการและพระบรมราชวินิจฉัย*

ประการแรกที่ได้ก็คือ เมื่อโทสจริตเข้าครอบงำ ความเผ็ดร้อนก็ถูกนำมาใช้ นำมาเยาะเย้ยกัน หาประโยชน์อันใดมิได้เลย

ท่านปรีดีได้เยาะผู้ที่อวดอ้างว่ามีความรู้ แต่ความจริงท่านว่าเขาเหล่านั้นหารู้จริงไม่ หาว่าไม่อ่านหนังสือให้ลึกซึ้ง ไม่อ่านหลายๆ เล่มหลายๆ ความเห็น ท่านปรีดีเรียกพวกเหล่านี้ว่า "นักปราชญ์ในไทยประเทศ" คำโบราณเคยมี "โลกวิบ" สั้นๆ เราก็อาจเรียกได้ว่า พวกอวดรู้คือรู้ไม่จริง พวกเหล่านี้มักชอบพูดว่า ฉันรู้แล้ว ฉันเห็นแล้ว ทั้งที่ไม่รู้และไม่เห็น ท่านปรีดีเรียกบุคคลที่ไม่ทำงานว่า "พวกหนักโลก" "พวกอุบาทว์กาลีโลก"

สมเด็จพระปกเกล้าฯ ท่านได้ย้อนเรียกว่า "ผู้ชำนาญการชี้นิ้ว" "ผู้นั่งโต๊ะบงการ" "พวกเทียวรี่" (นักทฤษฎี) พวกนี้หรือจะมาสู้พวกแปร๊กติส (ผู้ทำงานรู้งานโดยความช่ำชอง แต่อาจไม่รู้อะไรก็ได้ นั่งกับโต๊ะมานานก็คงอวดรู้งาน) เรื่องจะให้รู้ก่อนเรียนหรือเรียนแล้วจึงรู้ รู้ทฤษฎีแต่ไม่เคยปฏิบัติก็ทำได้ไม่ดี แต่ปฏิบัติโดยไม่รู้ทฤษฎีก็ทำดีไม่ได้

---

* *หมายเหตุจากบรรณาธิการ:* ในหนังสือต้นฉบับ ศ.ดร.เดือน บุนนาค ได้ยกเอาเค้าโครงการเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ และพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมานำเสนอด้วย แต่ในการตีพิมพ์ครั้งนี้ได้ตัดเนื้อหาส่วนดังกล่าวออกไปเพื่อความกระชับ รวมทั้งต้องการเน้นความคิดและบทวิเคราะห์ของ ศ.ดร.เดือน บุนนาค เป็นหลัก ผู้สนใจสามารถหาอ่านได้ในหนังสือต้นฉบับ หรือหนังสือ *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม* ซึ่งสำนักพิมพ์มูลนิธิเด็กจัดพิมพ์ขึ้นในวาระครบรอบ 100 ปี ชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ (2542)

สำหรับการยกตัวอย่างขึ้นเปรียบเทียบ ท่านปรีดีว่าพลเมืองจะแร้นแค้นลำบาก สมเด็จพระปกเกล้าฯ ท่านก็รับสั่งว่า "สุนัขตามวัดก็ปรากฏว่ายังไม่อดตาย" เรื่องสุนัขนี้มาสมัย 2500 ได้มีผู้มายกว่ากันอีกเป็นหมาไทย หมาปักกิ่ง สมัยนี้หยาบขึ้นไป คือไม่เรียกว่าสุนัข เรียกว่าหมา เอากันตรงๆ

ตอนท่านปรีดีกล่าวถึงพระศรีอาริย์ สมเด็จพระปกเกล้าฯ ท่านก็ตรัสว่า "อเวจีพระศรีอาริย์" นะซิ สมเด็จพระปกเกล้าฯ ท่านอยากตั้งกันให้เป็นเจ้าฟ้าเสียทุกคน มีศักดินาคนละแสนไร่ เป็นเรื่องว่าประชดกัน ได้ประโยชน์อันใดจากคารมเหล่านี้ คารมอื่นมีอีก จะนำมาเขียนก็จะมากไป อ่านดูได้ในคำเสนอการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประการที่สองที่ได้ก็คือ เมื่อโทสจริตเข้าครอบงำ ก็เลยเข้าใจกันไม่ได้ เรื่องเล็กเลยกลายเป็นเรื่องใหญ่ โกรธอาฆาตถึงจะเอาเป็นเอาตายกันเลยจะอยู่ร่วมกันไม่ได้

สมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงหวาดระแวงท่านปรีดีและผู้ก่อการ เพราะพวกเหล่านี้เรียนมาจากฝรั่งเศสประเทศรีปับลิก และสงครามโลกครั้งที่หนึ่งนั้นได้ทำให้ราษฎรตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยขึ้นอีกครั้ง พระเจ้าซาร์แห่งรัสเซียก็ต้องออกจากราชบัลลังก์ เจ้านายขุนนางก็ถูกฆ่าตาย ถูกริบทรัพย์หมดสิ้น ทางเยอรมัน พระเจ้าไกเซอร์เล่า สัมพันธมิตรก็บังคับให้สละราชสมบัติ ไม่ให้มีการสืบสันตติวงศ์ เปลี่ยนเป็นรีปับลิกไปเสีย ส่วนด้านออสเตรีย ฮังการี อาณาเขตก็ถูกแบ่งแยก ราชวงศ์ฮับสเบิร์กก็ต้องสูญเสียราชบัลลังก์ไป สิ่งต่างๆ เหล่านี้ผสมกับเรื่องนักเรียนไทยที่ฝรั่งเศสทะเลาะกับพระองค์เจ้าจรูญฯ จนนักเรียนไทยในฝรั่งเศสเฉพาะอย่างยิ่งท่านปรีดีถูกประณามว่าเป็นบอลเชวิค ซันดิเคต สมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ต้องทรงระแวงอยู่เองด้วยเหตุผลแวดล้อมในสมัยนั้น

แต่สมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ดี ท่านอัครราชทูตพระองค์เจ้าจรูญฯ ก็ดี ท่านปรีดีและนักเรียนไทยในฝรั่งเศสคนอื่นก็ดี รู้จักกันมาดีแล้ว สมเด็จพระปกเกล้าฯ ขณะเป็นกรมขุนสุโขทัย ศึกษาอยู่ที่โรงเรียนเสนาธิการนายทหารที่ปารีส ก็ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์สมาคมนักเรียนไทยในฝรั่งเศส ท่านอัครราชทูตก็เคยใช้ท่านปรีดี เช่น ให้จัดการเลี้ยงอาหารจีนให้แก่

นักเรียนไทยที่มาจากเกรอนอเบลอ ซึ่งข้าพเจ้าร่วมอยู่ด้วย นักเรียนไทยพวกนี้ไม่ได้ขึ้นต่อสถานทูต แต่อยู่ในความควบคุมของท่านดูปลาตร์ เพื่อนกับคุณพ่อของข้าพเจ้าและคุณพ่อของนักเรียนไทยเมืองเกรอนอเบลอ ท่านดูปลาตร์เป็นผู้จัดการในเรื่องการศึกษาของเราทางกรุงเทพฯ ส่วนในฝรั่งเศสนั้น ท่านดูปลาตร์มอบให้ท่านเกแดลเป็นผู้ดูแลจัดการ การเลี้ยงของท่านอัครราชทูตซึ่งท่านทรงมาร่วมด้วย และให้ท่านปรีดีเป็นผู้รับแขกเป็นมัคคุเทศก์ในการนำพวกเรานักเรียนบ้านนอกซึ่งเพิ่งเข้ากรุงได้ชมกรุงปารีส รู้สึกว่าขณะนั้นท่านไว้ใจท่านปรีดีมากทีเดียว การเลี้ยงครั้งนั้นทำให้พวกนักเรียนไทยซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานทูตกล่าวกันว่า ท่านอัครราชทูตไม่เคยเลี้ยงนักเรียนพวกเหล่านั้นมาแต่ก่อนเลย

พิจารณาตามความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในชั้นเดิมๆ ดูไม่น่าจะมีอะไรที่ร้ายแรงเกิดขึ้นต่อมาเลย เรื่องทะเลาะกันระหว่างนักเรียนไทยในฝรั่งเศสกับท่านอัครราชทูตก็เป็นเพียงเรื่องส่งผู้แทนของนักเรียนไทยในฝรั่งเศสไปประชุมในการประชุมของสมาคมนักเรียนไทยในอังกฤษ เรื่องเล็กน้อยแท้ๆ ไม่น่าจะเป็นชนวนให้เกิดเรื่องใหญ่ต่อมา แต่เรื่องก็เกิดขึ้นมาจนได้ เพราะความไม่พยายามเข้าใจกัน

ประการที่สามที่ได้คือ ท่านปรีดีอยากให้ใช้ผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญทำงาน ต้องการแข่งขันการแสดงความสามารถ ต้องมีการสอบคัดเลือก สมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ทรงเห็นด้วย แต่ทรงเกรงว่าจะได้ผู้ที่ไม่ชำนาญไม่เชี่ยวชาญจริง จุดประสงค์ตรงกัน คือต้องการได้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการจริง แต่ถ้าไม่หาแล้วทำไมจึงจะได้ และถ้าไม่ใช้แล้วทำไมจึงจะรู้ว่าเชี่ยวชาญชำนาญจริงหรือไม่

ท่านปรีดีต้องการให้มีการสอบแข่งขัน ให้มีการทดลองความรู้ ต้องการพื้นความรู้ขั้นปริญญา ต้องการความรู้ทันสมัย เช่น ทำไร่ ทำนาก็ต้องการให้ใช้ปุ๋ย ใช้เครื่องจักร ปัจจุบันเรียกกันว่าเครื่องทุ่นแรง เรื่องใช้แรงเครื่องจักรกลแทนแรงคน สมัยนี้เห็นเป็นของธรรมดา แต่สมัย 2475 นั้นเป็นของแปลกของใหม่ ประเทศไทยสมัยนั้นยังไม่มีแทรกเตอร์ เรื่องการประกอบกสิกรรมชนิดใช้เนื้อที่น้อยแต่ทำให้ได้ผลมาก ใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ เครื่องไถ หว่าน เก็บเกี่ยว ฯลฯ เป็นเครื่องยนต์นั้นเป็นของใหม่ของไทย

ในสมัยนั้น ดังนี้ถึงท่านปรีดี ท่านทวี บุณยเกตุ จะได้ชี้แจงยืดยาวดังปรากฏในรายงานการประชุม ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ที่ฟังก็ไม่ค่อยเข้าใจท่าน ผู้อ่านไม่ควรลืมว่า ท่านทวี บุณยเกตุ นี้สำเร็จเกษตรมาจากอังกฤษและฝรั่งเศส ข้าพเจ้าเข้าใจว่าเป็นคนไทยคนแรกเสียด้วยซ้ำ เวลานั้นคนไทยที่สำเร็จเกษตรมาจากฟิลิปปินส์ก็มีบ้าง แต่สำเร็จเกษตรจากสหรัฐนั้นข้าพเจ้าเข้าใจว่ายังไม่มีในขณะนั้น เราเพิ่งมาตื่นตัวในเรื่องปุ๋ยวิทยาศาสตร์และแทรกเตอร์เหล่านี้เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี่เอง ข้าพเจ้าหมายถึงการตื่นตัวของประชาชน เจ้าหน้าที่สมัยก่อนๆ ก็ได้เคยทดลองเรื่องปุ๋ยเรื่องพืชพรรณนี้ แต่เป็นเพียงการทดลองเล่นๆ

ในเรื่องการสอบแข่งขันเข้าทำงานกัน ท่านปรีดีต้องการมาก ดั่งนี้ การเข้ารับราชการตั้งแต่ชั้นต่ำขึ้นไปและการเลื่อนขั้นตำแหน่ง กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนสมัยหลัง 2475 และต่อๆ มาจึงยึดหลักการสอบแข่งขันกัน หลักการสอบแข่งขันกันนี้ดี แต่ถ้าผู้มีอำนาจจัดการรุ่มร่าม อาศัยชื่อว่ามีการสอบ มีการแข่งขัน มีการทดลองความรู้ แต่ไม่จัดให้จริงจัง หรือกลับเปิดช่องบันไดทองไว้ช่วยพวกพ้องญาติมิตรของตน หลักก็เลยถูกตำหนิว่าไม่ดี ซึ่งความจริงไม่ใช่ไม่ดีที่หลัก แต่ไม่ดีที่ผู้ปฏิบัติ ฝรั่งเศสดูจะใช้การสอบแข่งขันมาแต่สมัยพระเจ้านโปเลียน

สมเด็จพระปกเกล้าฯ ท่านก็ทรงเกรงว่าจะไม่ได้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญจริงๆ สมัยท่านก็มีผู้เชี่ยวชาญนั่งโต๊ะ บงการชี้นิ้วซดน้ำชาแล้ว ถ้าไม่มีก็คงไม่มีการปฏิวัติเป็นแน่ เพราะเมื่อมีการเล่นพวกกัน ดังนี้การปฏิวัติจึงมีขึ้น การปฏิวัติเกิดขึ้นจากคณะบุคคลซึ่งเข้าใจว่าตนมีความสามารถความรู้ดีกว่าผู้ที่มานั่งบงการงาน ผู้ปฏิวัติไม่พอใจในการที่ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเอาใจชุบเลี้ยงแต่พวกพ้องของตน ไม่เหลียวแลพวกปฏิวัติ แต่กลับกีดกันเสียอีก เรื่องก็อยากชิงอำนาจอยากเป็นใหญ่กันด้วย เพราะทรงเกรงดังนี้ สมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงใช้คำประชดผู้เชี่ยวชาญชำนาญการที่ท่านปรีดีกล่าวถึง ว่าจะมานั่งโต๊ะบงการชี้นิ้ว นั่งซดน้ำชา ทรงพระกังวลก็ไม่ผิด ยิ่งระหว่าง 8 พฤศจิกายน 2490 ถึง 14 ตุลาคม 2516 ดูเหมือนว่าจะเป็นสมัยที่มีพวกเหล่านี้มากที่สุด ถ้าไม่มี การปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 คงไม่เกิดขึ้น

เรื่องเล่นพวกนี้เป็นเรื่องที่แก้ไขยาก อย่าว่าแต่มนุษย์เล่นพวกกันเลย เทวดายักษ์เขาก็เขียนไว้ว่ามีการเล่นพวกเหมือนกัน ความหมายของคำว่า "พวก" ถ้าแคบหน่อยก็หมายถึงลูกหลาน แล้วก็ขยายไปเครือญาติ ญาติมิตร สมุนบริวารผู้ห้อมล้อม มาสมัยพรรคการเมืองเลยเป็นการเล่นพรรค พรรคการเมืองนี้ดูๆ มักแปรรูปเป็นพรรคครองเมือง และเมื่อครองเมืองได้ก็ไม่ยอมให้ใครขึ้นมาเทียบเท่า ส่วนมากร้ายไปจนว่าพวกนอกพรรคจะเผยอขึ้นมาเทียบแม้เพียงข้อเท้าก็ไม่ได้ ดังนี้ในกลุ่มเผด็จการทั้งหลายจึงมีพรรคครองเมืองเพียงพรรคเดียว โซเวียตและเครือของโซเวียตนั้นก็มีพรรคครองเมืองคือพรรคคอมมิวนิสต์ มีได้หนึ่ง ไม่ยอมให้มีสอง โซเวียตกำลังวางหลักกฎหมายและหลักยุติธรรมใหม่ คือเอาคำว่าโซเชียลลิสต์ใส่นำหน้าลงไป เป็นโซเชียลลิสต์ลีกัลลิตี้ ภาษารัสเซียว่า Socialisticka Zakonnort ข้าพเจ้าไม่รู้ภาษารัสเซีย คัดเอามาจากหนังสือของอินเตอร์เนชั่นนั่ล คอมมิสชั่น ออฟ จูริสต์ ประเทศไทยก็เคยมีพรรคพวกเดียวครองเมืองกับเขาเหมือนกัน

เรื่องเล่นพวกนี้ข้าพเจ้าคิดว่าเลิกได้ยาก แต่เล่นให้ดีพอทำได้ คือเอาพวกที่มีความรู้ความสามารถจริงๆ ถึงทีแรกจะมีผู้กล่าวหาว่าเป็นญาติเป็นมิตร หากผู้นั้นทำงานประกอบการดีๆ ต่อไปเสียงครหาก็หายไปเอง และจะไม่มีการกล่าวว่ากันต่อไป แต่ถ้าผู้นั้นทำดีไม่ได้แล้ว ขอให้รีบเปลี่ยนเสียโดยเร็ว ยิ่งเอาไว้นานยิ่งเสีย และเสียทั้งหมู่ทั้งคณะ เหมือนปลาข้องเดียวกัน เน่าเสียตัวหนึ่ง ถ้าไม่เอาออก ตัวที่ไม่เน่าก็พลอยเหม็นไปด้วย

จึงเป็นอันว่าจะเล่นพรรคหรือเล่นพวกก็ขอให้ได้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้สามารถ ผู้มีความรู้ ผู้ทำงานจริงๆ

ประการที่สี่ที่ได้คือ ความรู้เรียนกันไม่มีจบ อย่าอ่านหนังสือเล่มเดียว ฟังความเห็นฝ่ายเดียว

ท่านปรีดีจะอ่านหนังสืออะไรมาบ้างท่านไม่บอก ท่านอ้างคำสอนของศาสตราจารย์เดสซังป์ไว้นิดเดียว แต่ทางพระบรมราชวินิจฉัยนั้นอ้างหนังสือสองเล่ม เป็นหนังสือเล่าพฤติการณ์ของรัสเซียหลังปฏิวัติ ผู้เห็นมานำมาเล่าหรือได้ยินมาก็นำมาเล่า หรือหลบหนีเคียดแค้นมาก็นำมาระบายความแค้นด่าว่าให้ฟัง ข้าพเจ้าไม่ทราบ หนังสือในพระบรมราชวินิจฉัยไม่ใช่

ตำรา หนังสือเหล่านี้หาว่ารัสเซียเป็นเอาต์ลอว์นอกกฎหมาย แต่ทำไมเขากลายมาเป็นพี่เบิ้มร่วมสร้างสหประชาชาติได้ไม่รู้ สมเด็จพระปกเกล้าฯ ท่านรับสั่งว่า ประเทศไทยอยากเป็นที่สองจากรัสเซียหรือ จึงก๊อปปี้ของของรัสเซียมาไว้ในเค้าโครงการนี้ เพียงขนาดชั้น Licence en Droit ข้าพเจ้าก็พอแสดงได้ว่าท่านปรีดีได้แง่ความคิดต่างๆ นี้มาจากไหน แต่ไม่ใช่รัสเซียแน่ เพราะรัสเซียนั้นเองก็เอาจากผู้อื่น แต่มาดัดแปลงปรุงแต่ง ท่านปรีดีก็เช่นเดียวกัน ได้เอาความรู้ของผู้อื่นมาดัดแปลงปรุงแต่งซึ่งคิดว่าน่าจะเหมาะกับคนไทยในขณะนั้นไว้เหมือนกัน

ท่านปรีดีศึกษากฎหมายจากฝรั่งเศส ในวิชาชั้น Licence en Droit ที่ท่านศึกษานี้ก็มีเศรษฐศาสตร์สอนอยู่ และในเศรษฐศาสตร์ที่สอนนี้ก็สอนควบถึงประวัติศาสตร์แห่งลัทธิเศรษฐกิจ และความนึกคิดในทางเศรษฐกิจของนักเศรษฐศาสตร์หรือนักปรัชญาสังคมวิทยา มานุษยวิทยาอื่นๆ หนังสือชื่อ *Histoire des Doctrines Economiques* ของท่านศาสตราจารย์ Gide และท่าน Rist เป็นหนังสือซึ่งนักเรียนต้องอ่าน ต้องเรียน เป็นหนังสือความรู้มาตรฐาน ถ้าอยากรู้ลึกซึ้ง ท่านต้องเรียนต้องอ่านหนังสืออื่นต่อไปอีก หนังสือนี้เพียงย่อๆ ความเท่านั้นเอง

ความคิดความอ่านของท่านปรีดีได้มาจากการศึกษาของท่านเองและการอ่านหนังสือมาตรฐานนี้ประกอบด้วย

ข้าพเจ้าขอหยิบยกเพียงเรื่องที่เกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่านปรีดีที่ปรากฏในหนังสือนี้มากล่าวเพียงย่อๆ เพื่อให้ท่านค้นคว้าต่อไป

แต่ก่อนอื่นขอท่านได้ระลึกว่า เป็นธรรมดาที่ชนชาติหนึ่งชอบอ้างว่าชนชาติของตนทำหรือคิดอย่างนั้นอย่างนี้ก่อนชนชาติอื่น ถึงขณะที่ชนชาติอื่นอ้างกัน ชนอีกชาติหนึ่งจะยังค้นไม่พบว่าชนชาติเขาได้ทำ ได้คิดขึ้นมาก่อน เขาก็ยอมไม่ละทิ้ง พยายามค้นกันเรื่อยๆ ไป และในที่สุดก็อ้างโดยแสดงหลักฐานบุรมบุราณว่า เรื่องนั้นๆ ชนชาติของเขาได้คิดได้พบ ได้เขียนมาก่อนชนชาติอื่นๆ เหมือนกัน เรื่องของมนุษย์เป็นอย่างนี้ ฉะนั้นท่านผู้รักหนังสือจึงพึงอย่าเชื่ออะไรให้มั่นนักไว้เลย ฟังหูไว้หูดีกว่า ต้องพิจารณากัน เมื่อท่านยึดหลักนี้ไว้แล้ว ก็ขอเชิญท่านอ่านต่อไป ข้าพเจ้าจะเขียนให้ท่านอ่านพอหอมปากหอมคอเท่านั้น

1. อันคำว่าโซเชียลลิสม์นี้ ฝรั่งเศสเขาอ้างว่าท่านบีแอร์เลอรูซ์ นักการเมืองสานุศิษย์ของแซงต์ซิมอง เกิด 1797 ตาย 1871 สมาชิกสภาฝรั่งเศสสมัย ค.ศ. 1848 เป็นผู้ใช้คนแรก เพื่อให้แตกต่างกับคำว่า อินดิวิดิวอาลิสม์ พวกฝรั่งเศสกล่าวต่อไปว่า ท่านผู้นี้ได้ใช้คำว่า "โซลิดาริ-เต" ในทางเศรษฐกิจเป็นคนแรก ต่อมาจึงได้มีลัทธิโซลิดาริสม์เกิดขึ้น ซึ่งถือว่ามนุษย์ทุกคนมีสิ่งผูกพันซึ่งกันและกันโดยธรรมชาติ

2. ตำรับตำราของฝรั่งเศสมักจะยกย่องท่านแซงต์ซิมองซึ่งเป็นเคาต์ บิดาท่านเป็นถึงดยุก ราชตระกูล ท่านเคาต์แซงซิมอง เกิด 1760 ตาย 1825 ฝรั่งเศสเขาว่าท่านเป็นต้นตระกูลโซเชียลลิสม์ มาร์กซ์-เลนิน เป็นเพียงชั้นศิษย์ ท่านเคาต์แซงต์ซิมองได้ให้ข้อความสั้นๆ ว่า "แต่ละคนตามความสามารถของตน แต่ละความสามารถตามผลงานของเขา" ข้อความสั้นๆ นี้ทำให้คนคิดกันมาก ท่านเคาต์แซงต์ซิมองต้องการให้ "ฝรั่งเศสเป็นโรงงานใหญ่" (Grand Atelier) และให้เป็น "โรงประดิษฐ์สิ่งของใหญ่" (Grand Manufacturer) ท่านผู้อ่านควรระลึกว่า สมัยของท่านแซงต์ซิมองนั้น เครื่องจักรกลกำลังนำเข้ามาใช้แทนแรงงานของคน เครื่องจักรกลเริ่มมีบทบาทในการประดิษฐ์มาก และมีทีท่าว่าแรงของเครื่องจักรจะใช้แทนแรงงานของคนได้ทุกกรณี ท่านแซงต์ซิมองจึงคิดเห็นว่า รัฐนั้นควรเข้าไปประกอบการเศรษฐกิจเอง หน้าที่เศรษฐกิจของรัฐควรอยู่เหนือหน้าที่ใดๆ ฝรั่งเศสเขาว่าท่านแซงต์ซิมองนี้เป็นต้นตระกูลของคอลแลกติวิสม์อีกด้วย

ท่านแซงต์ซิมองมีสานุศิษย์เยอะ เขาเรียกกันว่าพวกแซงต์ซิมอง-เนียง แต่ละคนสาธยายหลักของท่านแซงต์ติมองโดยนำความคิดของตนคือของผู้สาธยาย เข้ามาประกอบขยายความด้วย

3. ถ้าเราเขยิบไปอังกฤษ เอาทางด้านสังคมนิยมที่เด่น สมัยใกล้ๆ กับท่านแซงต์ซิมอง เราจะพบท่านโรเบิร์ต โอเวน เกิด 1771 ตาย 1858 ท่านโอเวนเป็นบิวซิเนสส์ผู้ใจบุญ ท่านโอเวนเป็นผู้เขียนหนังสือ *What is Socialism?* แต่ ค.ศ. 1841 พวกอังกฤษก็ว่าท่านโอเวนนี้แหละเป็นคนแรกที่ใช้คำว่าโซเชียลลิสม์ ดูตามปี ท่านโอเวนน่าจะใช้ก่อนท่านเลอรูซ์ ท่านโอเวนเป็นผู้สร้างตนเองจากกำเนิดคนสามัญ รับจ้างทำงาน

เกี่ยวกับการปั่นด้าย ทอผ้า แต่ในที่สุดท่านก็กลายเป็นเจ้าของโรงงานปั่นด้ายทอผ้าใหญ่โตด้วยน้ำพักน้ำแรงของท่านเอง ความเป็นผู้ใจบุญของท่าน การเกื้อกูลของท่านต่อคนงานที่ทำงานในโรงงานปั่นด้ายทอผ้าของท่าน กฎข้อบังคับที่ท่านให้ใช้ในโรงงานของท่านบังคับแก่คนงานอันเป็นการอนุเคราะห์คนงาน ประกันความมั่นคงในการทำงานของคนงาน ชื่อเสียงของท่านโอเวนจึงโด่งดัง พระมหากษัตริย์หลายประเทศ เขากล่าวว่ากษัตริย์ปรัสเซียฮอลแลนด์สมัยนั้นได้ติดต่อคุ้นเคยกับท่านโอเวนเป็นอย่างดี ท่านโอเวนได้ลงทุนสร้างนิคมสวรรค์ชื่อว่า New Harmony ขึ้นที่อินเดียนาในอเมริกาด้วยทุนทรัพย์ของท่าน แต่ผิดหวัง เสียสตางค์ไป แต่ท่านนึกว่าท่านทำบุญ ท่านโอเวนผู้นี้แหละที่ให้ความคิดเรื่อง "สิ่งที่ใช้แทนเงิน (มอนนี่)" ใหม่ อย่าลืมว่าขณะนั้นมอนนี่คือเหรียญทอง เหรียญเงิน ไม่ใช่กระดาษอย่างในปัจจุบันนี้อันมีนามเรียกกันว่า "ธนบัตร" ท่านโอเวนเห็นว่า แร่ทองคำ แร่เงิน ถึงจะขุดพบกันได้ก็ไม่ได้เท่าไร การเศรษฐกิจต้องการเครดิต คือความเชื่อมาก ท่านโอเวนเสนอให้ใช้เลเบอร์โน๊ต ฝรั่งเศสเขาแปลว่า บองค์เดอตราวายล์ แปลเป็นไทยก็ได้ว่า "คะแนนงาน" ท่านโอเวนจัดให้ใช้เป็นค่าแรงงาน ท่านถึงกับจัดตั้งสำนักงานขึ้นที่ลอนดอน เรียกว่า National Equitable Labour Exchange เมื่อราว ค.ศ. 1832 ขอยุติสำหรับท่านโอเวนที ที่จริงทั้งชาวอังกฤษและชาวฝรั่งเศสสมัยนั้นก็ยังมีผู้มีชื่ออีกมากที่ชอบคิดในเรื่องเศรษฐกิจ ถ้าข้าพเจ้าจะนำมาเขียน ณ ที่นี้ หนังสือก็จะกลายเป็นหนังสือเศรษฐกิจหรือหนังสือความนึกคิดในทางเศรษฐกิจไปเสีย

4. เรื่องเกี่ยวกับจัดรัฐให้เป็นโรงงานนี้ หลุยส์ บลังก์ เกิด 1811 ตาย 1882 ชาวฝรั่งเศสสมาชิกสภาฝรั่งเศส ก็เคยแสดงความคิดจะให้รัฐเป็นโรงงานสังคม (Atelier Social) ท่านปรูดอง ชาวฝรั่งเศส เกิด 1809 ตาย 1865 มีชื่อเสียงที่กล่าวคำรุนแรงในเรื่องกรรมสิทธิ์ออกมาเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า "ลา โปรปริ เอเต แซสต์ เลอ วอล" แปลเป็นไทยว่า "การกรรมสิทธิ์คือการลักทรัพย์" ท่านก็รุนแรงเอาการ ตำราฝรั่งเศสจัดว่าท่านเป็นโซเชียลลิสม์ ลิเบอร์แตร์ จะแปลเป็นไทยว่าโซเชียลลิสม์เสรีก็ตามใจ ท่านปรูดองก็มีความคิดเห็นอย่างท่านโอเวน ท่านว่าเงินคือ บอง เดชังเยอ

(บัตรแลกเปลี่ยน) เพื่อให้สรรพสิ่งของหมุนเวียนโดยสะดวก ท่านเคยกล่าวไว้ดังนี้ "สำหรับฉัน เงินไม่มีประโยชน์อะไรเลย ฉันเอามันไว้เพื่อใช้จ่าย กินมันก็ไม่ได้ ปลูกมัน (อย่างต้นไม้) ก็ไม่ได้" จากความคิดเรื่องเงินดังนี้ ท่านเลยก้าวหน้าขอตั้งธนาคาร เรียกว่าธนาคารเพื่อการแลกเปลี่ยน ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า (Banque d'échange) ท่านผู้อ่านพึงเข้าใจว่าไม่ใช่เอกซเชนย์ แบงก์ คือธนาคารแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศอย่างสมัยปัจจุบัน ถึงเป็นคำใกล้เคียง แต่มีความหมายคนละเรื่อง ในธนาคารนี้ท่านปรูดองก็ให้มีบัตรปริวรรต (Bons de Circulation) หรือบัตรแลกเปลี่ยน (Banque d'échange) ท่านผู้อ่านควรสังเกตว่า ในพระบรมราชวินิจฉัยพระปกเกล้าฯ ท่านเรียกบอนด์เหมือนกัน แต่เป็น Bond อังกฤษ พันธบัตรเงินกู้ ศัพท์ใกล้เคียง แต่มีความหมายคนละอย่าง เรื่องศัพท์นี้ที่ใช้กันก็ดูยุ่งพิลึก เรื่องธนาคารเพื่อการแลกเปลี่ยนของท่านปรูดองนี้ ในปี 1949 ท่านได้ตั้งเป็นธนาคารประชาชน Banque du peuple ลองทำดู แต่สู้ไม่ไหว จึงเลิกล้มไป

5. นักปราชญ์เรื่องลัทธิเศรษฐกิจยังมีอีกมากมาย ถ้าจะพิจารณาเรื่องการแบ่งงานกันทำว่าจะมีผลดีเพียงไร ก็ต้องศึกษาท่านอดัม สมิท เป็นต้นมา ถ้าจะมุ่งไปในเรื่องค่าของสิ่งของที่ว่ามาจากแรงงาน หรือการที่คนงานถูกนายงานเอารัดเอาเปรียบ และการกล่าวหาสังคมที่อาศัยทุน คืออาศัยเอกชนเป็นเจ้าของทุนมีข้อบกพร่องอย่างไร ก็ต้องศึกษาจากหนังสือของท่าน คาร์ล มาร์กซ์ เป็นอันดับสำคัญ นักลัทธิเศรษฐกิจทุกท่านเขียนด้วยเหตุผล ด้วยมุ่งหวังจะแก้ข้อบกพร่องต่างๆ ในโลกมนุษย์ บางท่านก็อะลุ้มอล่วยโอนอ่อน บางท่านก็รุนแรง บางท่านก็ระวังผลประโยชน์เฉพาะบุคคล บางพวกบางชั้นบางท่านก็มุ่งจะปฏิวัติจิตใจมนุษย์เสียใหม่ ค่อยทำค่อยไปก็มี เอากันอย่างเปลี่ยนหน้ามือเป็นหลังมือทีเดียวก็มี การอ่านหนังสือจึงมิใช่ข้อง่าย แต่เราจะไม่อ่านเสียเลยนั้นไม่ได้ อ่านเสียก่อนแล้วจึงวินิจฉัยภายหลัง คนที่เรียนด้วยตำราเดียวกัน อบรมจากบุคคลคนเดียวกันยังมีความคิดในเรื่องเดียวกันแตกต่างกันได้ นี่ก็เป็นเรื่องของการวินิจฉัยของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่จำต้องตรงกัน ข้าพเจ้าคิดว่าแตกต่างกันไว้ละดีจะได้เหนี่ยวรั้งกันได้บ้าง หากตามกันดิกเข้ารกเข้าพง มีเหวขวางอยู่เบื้อง

หน้า ตกไปละก็แย่ทีเดียว

ผลได้ประการอื่นยังมีอีก แต่ข้อความที่ปรากฏในเค้าโครงการรายงานของกรรมการและพระบรมราชวินิจฉัยแสดงชัดเจนอยู่แล้ว

หลายปีที่ผ่านไป รัฐบาลได้เปลี่ยนไปหลายคณะ ถึงจะไม่มีรัฐบาลใดอ้างเท้าความถึงเรื่องที่ได้โต้เถียงกันใน 2475 แต่เรื่องที่บรรจุไว้ในการโต้เถียงครั้งกระนั้นก็ได้ถูกนำมาปฏิบัติกันในราชการต่อๆ มา ภาษีอากรก็มีการปรับปรุง ภาษีมรดกมีขึ้นก็เลิกไป เพราะได้ไม่คุ้มเสีย คือรายจ่ายในการเก็บภาษี เงินเดือนพนักงาน และรายจ่ายอื่นๆ มีมาก ธนาคารชาติก็เกิดขึ้น ธนาคารออมสินก็มีเงินฝากแยะ (อาจเป็นเพราะมีรางวัลออกเป็นสลากก็ได้) ลอตเตอรี่ก็เจริญ มีอาคาร มีร้านค้าของตนเอง ทำรายได้ให้รัฐไม่ใช่น้อย กาสิโนโผล่ขึ้นมาโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงอีดใจเดียว เพราะหลายท่านยังอยากให้อยู่ในสภาพบ่อนเถื่อน สิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีน้อย แต่เถื่อนมีมาก พิจารณาดูตามกฎหมาย เมืองเราดูเป็นเมืองที่ปราบการพนันกันเต็มที่ คำว่าการพนัน กฎหมายขณะนี้ให้วิเคราะห์ศัพท์ไว้อย่างกว้างขวางที่สุด คลุมถึงการขันต่อด้วย พวกนักเล่นกอล์ฟพนันที่จริงก็ผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีใครจับกันสักราย เทนนิสเขาก็ว่าเวลานี้เล่นกันจักต้องพนัน อย่างน้อยก็เอาลูกเทนนิส ซึ่งก็ผิดกฎหมายอีก ฉะนั้นในการพิจารณากฎหมายพนันใหม่จึงต้องแยกขันต่อออก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็แยกไว้นมนานแล้ว ขันต่อมิใช่พนัน แต่กฎหมายเดี๋ยวนี้ถือว่าเป็น ส่วนสหกรณ์ขณะนี้ก็ยกเป็นกระทรวง ขยายกันเต็มที่ ทุกรัฐบาลจะต้องบอกกล่าวในนโยบายว่าจะสนับสนุนการสหกรณ์ จะตัดคนกลาง ก็แปลว่าทุกรัฐบาลมีนโยบายในเรื่องสหกรณ์เหมือนกัน คือเหมือนกันตามตัวหนังสือ

สมัยนี้มีเงินได้ชนิดหนึ่งซึ่งท่านปรีดีไม่ได้กล่าวถึง สมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงไม่ได้ให้พระบรมราชวินิจฉัยไว้ เงินได้ชนิดนี้คือเงินช่วยการศึกษาและสาธารณสุข ไม่เรียกว่าเป็นภาษีหรืออากร เพราะถ้าเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องตราเป็นกฎหมายผ่านสภา และเงินต้องเข้างบประมาณแผ่นดิน เรียกว่าเป็น “เงินช่วย” ไม่ต้องบอกว่าเสีย แต่ถ้าไม่เสีย เจ้าหน้าที่ก็ไม่ทำกิจการที่เราประสงค์จะให้เขาทำได้ เขาจะใส่ลิ้นชักก็ได้ จะให้มา

วันหลังก็ได้ ใครจะต่อล้อต่อเถียงเสียเวลาเสียการงาน จะเรียกห้าบาท สิบบาท ยี่สิบบาท หรือมากกว่านั้นเราก็ต้องยอม เพราะดีกว่านั่งรถกลับแล้วต้องมาใหม่ เงินช่วยนี้นำส่งยังเจ้าหน้าที่คลัง ไม่ใช่เข้างบประมาณแผ่นดิน ผู้มีอำนาจจะจ่ายอย่างไรก็ได้ จำนวนเงินช่วยนี้ที่ได้ในปีหนึ่ง ได้โดยความสมัครใจของผู้บริจาคช่วยเอง ว่ากันว่าได้มากกว่าเงินได้จากอากรแสตมป์ ท่านผู้คิดเรื่องเงินช่วยนี้เก่งมาก นับว่ามีความคิดที่เฉียบแหลมลงทุนน้อย ได้ผลมาก แล้วไม่มีใครบ่นเสียด้วย เฉียบแหลมยิ่งกว่าท่านปรีดีและนักการคลังทั้งหลาย ท่านปรีดีแพ้คนสมัยปรมาณูดาวเทียมแล้ว เพราะสมัยนี้เป็นสมัยนายหน้า สมัยเซ็งลี้ สมัยวิ่งเต้น เก็บค่าต๋ง ค่าให้ความสะดวก จับฝิ่นทีไรก็ได้สินบนนำจับรวยไปเลย ทั้งๆ ที่กฎหมายอาญาจะอย่างเก่าหรือใหม่ก็ตาม ก็บัญญัติเรื่องการให้สินบนว่าผิดกฎหมาย แต่เราก็นำไปเขียนไว้เป็นกฎหมายอีกฉบับ รับรองในบางกรณีว่าเป็นการถูกต้องตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่ชอบเสียด้วย เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้คอรัปต์ได้ ทำไมบุคคลจะยอมอินคอรัปต์ ข้าพเจ้าก็รู้เหมือนกันว่าสินบนที่ถูกต้องนี้จะเรียกกันใหม่ว่า “รางวัลนำจับ”

สมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระวิตกว่า เราจะกู้เงินจากต่างประเทศเขาไม่ได้ ท่านว่าชื่อเราจะเหม็น ท่านปรีดีคิดว่ากู้ได้ ถ้าเรากู้มาทำงานกันอย่างจริง ต่อมาท่านปรีดีได้เคยเจรจาแปลงเงินกู้กับอังกฤษสำเร็จ แต่ขณะนั้นท่านต้องไปถึงอังกฤษ สมัยนี้เราไม่ต้องไปขอกู้เงินใครในต่างประเทศ เขาขอให้เรากู้เขาเอง เขามาหาเราเองถึงเมืองไทย บริษัทเอกชนส่งเสริมเศรษฐกิจยังกู้ได้ รัฐมนตรีคลังลงชื่อค้ำประกันแทนรัฐบาลเท่านั้นก็ใช้ได้ ว่ากันว่าเป็นพันๆ ล้าน เรื่องการกู้เงินเลยกลายเป็นของกล้วยๆ โลกเรานี้ก็แปลก ถึงกับต้องหว่านเงินหาพวกพ้องกันแล้วหรือ ผู้จะให้กู้ยังอวดอ้างว่าไม่มีพันธะใดๆ ผูกพันเสียด้วย คล้ายกับว่าจะชำระก็ได้ ไม่ชำระก็ได้ ทำให้นิสัยดีๆ เสียหมด ท่านนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างประเทศ และจนชั้นข้าราชการต่ำๆ ผ่านเมืองไทยต้องให้สัมภาษณ์แก่พวกหนังสือพิมพ์เมืองไทยทุกทีว่าประเทศเขาอยากช่วยเหลือเมืองไทย ทั้งๆ ที่เขาเหล่านั้นก็เที่ยวิ่งขอความช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆ ไม่รู้ว่าจะเบ่งกันไปถึงไหน

แต่เราจะอยู่เฉยก็ไม่ได้ โม้มาก็ต้องโม้ไปบ้าง ไม่เป็นแก่นสารก็ช่างเถิด แต่ขอให้เป็นเรื่องภายนอก เรื่องภายในของประเทศไทยข้าพเจ้าขอให้เป็นเรื่องแก่นสารก็แล้วกัน

ทำไมจึงต้องวางโครงการเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันสมัยนี้ ไม่ว่าในงานเอกชนหรืองานมหาชน คือของรัฐจะประกอบกิจการอันใด ไม่ว่าเรื่องการศึกษา การป้องกันประเทศ การรักษาทรัพยากรของชาติ การผังเมือง การผังชนบท การวางเส้นทางคมนาคม ถนนหนทาง การบุกเบิกป่า แม้งานต่างๆ ที่กรมกองต้องกระทำ รัฐผู้กระทำก็ต้องวางแผนวางจุดหมายที่มุ่งให้บรรลุถึง วิธีการ และเครื่องมือเครื่องใช้ ดำเนินการเป็นขั้นๆ ไม่มีรัฐใดหรือรัฐบาลใดที่จะปล่อยให้การเป็นไปตามธรรมชาติ รัฐหรือรัฐบาลต้องตัดสินตกลงใจว่าจะทำอะไร ให้ได้อย่างไร เมื่อใด โดยวิธีใด ต้องศึกษา ต้องวางแผน ต้องเตรียมการ และต้องปฏิบัติแน่วแน่ให้บรรลุจุดหมาย สิ่งบกพร่อง เมื่อประสบต้องรีบแก้ สิ่งใดที่ดีต้องจัดทำให้ดียิ่งขึ้นไป

เรื่องแผนการดำเนินงานหรือโครงการจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของลัทธิหรือความนึกคิดในเรื่องเศรษฐกิจอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ ทุกลัทธิเศรษฐกิจและทุกความนึกคิดในเรื่องเศรษฐกิจต้องมีโครงการด้วยกันทั้งนั้น แผนการหรือโครงการนี้อาจใหญ่โตมากมาย อาจอยู่ในห้วงแห่งความฝันคือประสงค์จะให้บรรลุถึง แม้ว่าจะไม่อาจทำได้ในชีวิตของผู้วาดโครงการ แต่ท่านก็อยากให้มีการพิจารณากัน หากเห็นชอบพร้อมกันก็ขอให้เริ่มทำเป็นโครงการเล็กๆ ขึ้นไปก่อน แผนการจึงอาจเป็นได้หลายอย่าง ขอได้เริ่มคิดเริ่มวาง กำลังน้อยก็เอาแต่เล็ก กำลังมากจะเอาอย่างใหญ่โตก็ได้

ได้มีการโต้เถียงในเรื่องวางแผนการเศรษฐกิจในสมัยปัจจุบัน คือหลังสงครามนี้อย่างไรบ้าง ข้าพเจ้าขอนำมากล่าวให้ท่านวินิจฉัยดูดังนี้

ข้อโต้เถียงกันระหว่างผู้นิยมวางโครงการในทางเศรษฐกิจกับผู้นิยมให้การเศรษฐกิจเป็นไปของมันเอง คือพวกเสรีนิยมนั้น ไม่ใช่การโต้เถียงกันระหว่างความไม่เป็นระเบียบ (Anarchy) กับความเป็นระเบียบ

(Order) ของชีวิตเศรษฐกิจ ทุกฝ่ายต้องการให้การผลิต (Production) กับการแบ่งปัน (Distribution หรือ Repartition) ได้ส่วนสัด ต้องการให้จุดหมายปลายทางของส่วนรวมหรือสังคมได้รับบริการจากการผลิตและการแบ่งปันนั้นโดยเรียบร้อยเป็นอย่างดี ฝ่ายเสรีนิยมเห็นว่า "ตลาด" (Market) เป็นตัวคุมสัดส่วนระหว่างผลิตกับวิภาคได้ แต่เป็นตัวคุมที่มองเห็นไม่ได้ (Invisible) ส่วนผู้นิยมวางโครงการ (Planner) เห็นว่ารัฐ (State) เป็นตัวคุม รัฐต้องวางโครงการจัดทำกิจการต่างๆ และการคุมของรัฐนั้นมองเห็นได้ (Visible)

ในระบบเศรษฐกิจเสรี (Free Economy) การผลิตอยู่ภายใต้การสนอง (Demand) เจ้าของทุนไม่อาจผลิตสิ่งใดตามใจชอบ เขาจะผลิตสิ่งที่เขาจะขายได้ และของจะขายได้ก็ต้องมีผู้ต้องการซื้อ และจะซื้อเป็นจำนวนเท่าใด การผลิตเพื่อกำไรโดยตลาดจึงเป็นการผลิตเพื่อใช้ การวิภาคเงินที่ได้มา (Income) ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของตลาดเช่นเดียวกัน ผู้ผลิตไม่สามารถจะตั้งราคาขายได้ตามใจชอบ การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตทำให้ราคาลดลงใกล้ต้นทุน และทำให้เจ้าของทุนต้องทำให้สมรรถภาพในการผลิตดียิ่งขึ้น ตลาดเสรี (Free Market) จึงเป็นกลไกที่มีกำลังอันแรงกล้า ควบคุมการเศรษฐกิจในสังคม เป็นตัวชี้ทางให้ผลิตในทางบริการการสนอง ทำให้การผลิตเกิดกระตือรือร้นหาทางก้าวหน้า และกำจัดการได้มาอย่างมากมายแห่งผลกำไรนั้นให้หายไป (เพราะการแข่งขันกันนั้น)

ไม่มีใครเถียงหรือคัดค้านกันว่าประโยชน์ส่วนตัว (Self Interest) ของบุคคลนั้นเป็นตัวกำลังอันสำคัญในการกระทำทางเศรษฐกิจ แต่จะปล่อยให้การเศรษฐกิจเป็นไปโดยธรรมชาติ เป็นไปตามเรื่องของมัน ก็ลำบาก เพราะบุคคลเป็นมนุษย์สามัญ ยังมีกิเลส ความกลมกลืนกันระหว่างส่วนรวมกับส่วนตัวไม่เป็นไปด้วยดีเสมอไป ข้อแย้งก็มีกันบ่อยๆ เสียด้วย เสรีภาพในการกระทำถึงจะมีมาช้านาน แก้ไขปรับปรุงกันให้อยู่ในกรอบตามกาลสมัย แต่ด้วยความทุกข์ยาก ความมีความจน ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงแห่งฐานะของบุคคลก็ยังมีกันอยู่ เห็นกันอยู่เสมอ การเข้าควบคุมของรัฐจึงจำเป็น ไม่ใช่รัฐจะเข้ามาทำการเศรษฐกิจแทนเอกชนทั้งหมด (ที่จริงผู้ทำในนามของรัฐก็คือเอกชน ส่วนที่เรียกว่ารัฐบาล คือเจ้าหน้าที่ต่างๆ นั่นเอง)

แต่ก็อาจเข้ามาช่วยเหลือผดุงกิจการซึ่งเอกชนเป็นผู้ทำให้ดีให้เที่ยงธรรมได้ พวกเสรีนิยมสมัยนี้จึงไม่คัดค้านการเข้าแทรกแซงของรัฐในการเศรษฐกิจ กลับสนับสนุนการวางแผนเศรษฐกิจเสียด้วยซ้ำ

ส่วนพวกที่นิยมให้รัฐเข้าควบคุม เป็นตัวกระทำการในการเศรษฐกิจเสียเอง ก็มิใช่จะเลิกล้างตัวกลไกที่ควบคุมการเศรษฐกิจซึ่งมองเห็นไม่ได้ (Invisible) คือตลาดนั้นเสียเลย พวกนี้ก็ยอมรับอยู่เหมือนกันว่าตลาดมีอิทธิพลในการเศรษฐกิจ ประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลก็เป็นสิ่งที่มีอยู่ และระบบเศรษฐกิจส่วนบุคคลก็มิใช่ระบบที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสังคม (Anti-Social) อย่างเด็ดขาด อันที่จริงระบบเศรษฐกิจทุกระบบก็มีบุคคลเกี่ยวข้องอยู่ด้วยกันทั้งนั้น ความมุ่งหมายในการกระทำการเศรษฐกิจคือ จัดให้มี "กลไกอันใด" ที่จะทำให้ความต้องการที่สังคม (Society) ใคร่ได้ ได้รับบำบัดมากและดีที่สุด และในขณะเดียวกัน สิ่งนั้นเป็นประโยชน์มากที่สุด (Profitable) แก่บุคคลในฐานะเอกชน เป็นเอกเทศ (Individually) เป็นการเชื่อมโยงประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลเข้าไปในเรื่องของมหาชนของส่วนรวม แม้ในกรณีระบบเศรษฐกิจที่ยึดการวางแปลนโครงการการเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีองค์การศูนย์กลาง (Centre) วางแปลนหรือแผนผัง ในระบบนี้ก็ต้องมีตัวกลไก มีตัวบุคคลที่จะวางแปลนให้ได้ คือบุคคลที่มีความสามารถดีเยี่ยม เก่งจริง และต้องมีบุคคลผู้ปฏิบัติงานตามแปลนโครงการที่วางไว้นั้นอย่างดีเยี่ยม มีความสามารถปฏิบัติงานดีเหมือนกัน บุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการยกย่อง ได้รางวัลความดีความชอบดีกว่าผู้ที่วางแปลนเลวหรือปฏิบัติงานเลว ระบบเศรษฐกิจที่ค้านระบบเศรษฐกิจตลาด (Market Economy) นั้น ไม่ใช่จะค้านว่าระบบเศรษฐกิจตลาดไม่สามารถนำความวัฒนารุ่งเรืองมายังสังคมได้ มิใช่อย่างนั้น ที่โต้เถียงและค้านกันนั้นมีเพียงว่า การควบคุมโดยรัฐ (State Control) จะไม่เป็นสิ่งที่ดีกว่า หรือถ้านำเข้ามาแทนระบบเศรษฐกิจตลาดเสียเลย หรือนำเข้าแทรกแซงเป็นการช่วยระบบเศรษฐกิจตลาดอีกแรงหนึ่ง

โซเชียลลิสม์และรัฐ

ในทุกสมัยและทุกวันนี้ รัฐได้มีบทบาทในการเศรษฐกิจเกี่ยวกับการผลิตและการวิภาค มากบ้างน้อยบ้าง เป็นเรื่องที่บุคคลขอร้องให้รัฐออกกฎหมายในเรื่องการเศรษฐกิจด้วยเหตุผลต่างๆ กัน บางพวกซึ่งเรียกกันว่า "ฝ่ายซ้าย" ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงในการกระทำเศรษฐกิจของเอกชนให้มาก ให้ออกเป็นข้อบังคับ เป็นกฎหมาย จำกัดเสรีภาพของเอกชนบางประการ เช่น กฎหมายในเรื่องว่าใครจะเป็นผู้ทำการผลิตได้ หลักเกณฑ์ในการผลิตมีอย่างไร การค้าซึ่งผลิตจะมีระเบียบอย่างไร การสนับสนุนการคุ้มกันหรือการควบคุมต่างๆ มีกฎเกณฑ์อย่างใด เหล่านี้เป็นต้น ส่วนบางพวกเรียกว่า "ฝ่ายขวา" นั้นไม่ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงมากมาย เขายอมให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเฉพาะในกรณีที่จำเป็นจริงๆ และการแทรกแซงนั้นต้องน้อย คือชั่วระยะเวลา การแทรกแซงของรัฐจึงเป็นเหมือนลูกตุ้มนาฬิกา แกว่งไปทางขวาทีซ้ายที และการก็เป็นอย่างนี้มาช้านาน

ถ้าจะยกตัวอย่างของประเทศอังกฤษ นโยบายของประเทศอังกฤษสมัยต่างๆ ในระหว่าง 200 ปีมานี้เป็นดังนี้ ทีแรกพวกคอนเซอร์-เวอร์ตีฟ (Conservatives) ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงมาก คือสมัยกีลด์ พวกนี้ไม่ให้รัฐเลิกกฎหมายที่ให้ประโยชน์แก่พวกตน พวกนี้จึงได้ชื่อว่า "สงวนไว้" (Conservatives) ส่วนพวกโปรเกรสซีฟ (Progressives) นั้นต้องการให้รัฐถอนตัวออกจากเศรษฐกิจให้มาก คือเลิกกฎหมายควบคุมเศรษฐกิจและกฎเกณฑ์ที่รัฐวางไว้มากมายหยุมหยิม ซึ่งทำให้การเศรษฐกิจไม่ก้าวหน้า พวกนี้จึงได้ชื่อว่า "ก้าวหน้า" (Progressives) แต่ต่อมาภายหลัง เมื่อการเศรษฐกิจโดยเอกชนจัดทำรุ่งเรือง แต่ความเหลื่อมล้ำของบุคคลในทางเศรษฐกิจก็ยิ่งมีมากขึ้น พวกคอนเซอร์เวอร์ตีฟซึ่งชอบสิ่งที่เคยชินก็เห็นว่าที่รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงในการเศรษฐกิจมากนั้นดีแล้ว อย่าเข้ามาแทรกแซงให้มากอีกเลย ขอให้เป็นดังเดิมต่อไป ส่วนพรรคอื่นซึ่งเห็นว่ารัฐควรเข้ามาแทรกแซงเกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจให้มากขึ้น ให้รัฐเป็นตัวตั้งตัวตีในการเศรษฐกิจนั้น ก็มีเหมือนกัน

ควรสังเกตว่า ในครั้งกระโน้น ความคิดที่จะให้รัฐเข้าแทรกในการเศรษฐกิจมากหรือน้อยไม่ใช่เรื่องลัทธิหรือเรื่องต้องการให้เป็นการถาวรเป็นหลักการ แต่เป็นเรื่องตามกาลเวลา พิจารณาตามเหตุการณ์เฉพาะหน้า

แต่ต่อมาเมื่อเกิดมีลัทธิเศรษฐกิจ เกิดโซเชียลลิสม์ขึ้น และโซเชียลลิสม์นั้นก็ผสมให้รัฐเป็นตัวกระทำการในการเศรษฐกิจอยู่ด้วย บางคนจึงเข้าใจว่า "การควบคุมหรือการเข้าแทรกแซงของรัฐในการเศรษฐกิจ" กับ "โซเชียลลิสม์" มีความหมายอย่างเดียวกัน ที่จริงเป็นเรื่องใกล้เคียงกัน แต่ไม่ใช่เรื่องเดียวกัน

ประวัติของความคิดเห็นโซเชียลลิสม์และหลักปรัชญาของโซเชียลลิสม์แต่เดิมก็มิได้เชิดชูฐานะของรัฐให้สูงเด่นอย่างที่สุด หรือต้องการส่งเสริมกำลังของรัฐให้มาก ให้แข็งแรงที่สุดก็หาไม่ โซเชียลลิสม์ก็เกี่ยวกับบุคคลและเสรีภาพของบุคคลเหมือนกัน สมัยโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) คือก่อนคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) นักโซเชียลลิสม์รุ่นแรกก็มิได้เชิดชูรัฐมากมาย และก็ไม่ได้ส่งเสริมให้รัฐมีหน้าที่อย่างละเอียดยิบในการเศรษฐกิจ จริงอยู่ มาร์กซ์กล่าวว่า พวกโซเชียลลิสม์รุ่นแรกนี้ไม่ใช่โซเชียลลิสม์แท้ เป็นโซเชียลลิสม์ในฝัน (Utopian) แต่ในหนังสือของมาร์กซ์เอง ในสังคมโซเชียลลิสม์ใหม่ ถึงมาร์กซ์จะกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐไว้ก็ไม่มากมายอะไรนัก ต้องมาถึงสมัยเลนิน (Lenin) "ซึ่งจัดให้มีระบบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ" (Dictatorship of the Proletariat) ขึ้น ศูนย์กลางของกลไกโซเชียลลิสม์จึงไปตกอยู่ที่รัฐ ผู้มีความคิดเห็นเชิดชูฐานะของรัฐให้สูงเด่นที่สุด ให้มีกำลังแข็งแกร่งที่สุด เป็นผู้จัดการและรับผิดชอบแต่ผู้เดียวในความเป็นอยู่ของบุคคลอีกผู้หนึ่ง เป็นนักเศรษฐกิจอังกฤษชื่อ ซิดนีย์ เวบบ์ (Sidney Webb)

โซเชียลลิสม์นี้น่าจะมีโซเชียลลิสม์เดียว คือโซเชียลลิสม์หรือไม่ใช่โซเชียลลิสม์ แต่ความจริงมีหลายโซเชียลลิสม์ เพราะความคิดเห็นของบุคคลมีแตกต่างกันได้เสมอ ในบรรดาโซเชียลลิสม์หลายสำนักต่างๆ กัน ซึ่งจะเรียกชื่อตามบุคคลแล้วเติมอิสต์เข้าไปก็ได้ เช่น มาร์กซิสม์ เลนินิสม์ ตีโออิสม์ หรือจะตั้งคุณศัพท์เป็นโซเชียลลิสม์ที่นา หรือเกษตรโซเชียล-ลิสม์ (Agrarian Socialism) หรือคำอื่นๆ ก็ได้ทั้งนั้น ความคิดเห็นในเรื่อง

"รัฐ" และหน้าที่ของรัฐหาได้ตรงกันเสมอไปไม่ ต่างสำนักต่างมีความคิดต่างกัน ที่จริงในบรรดาพวกเสรีนิยมหรือในพรรคการเมือง เช่น ในพรรคคอนเซอร์เวอร์ตีฟ ลิเบรัล เลเบอร์ ของอังกฤษก็ดี ในพวกและพรรคนั้นๆ ความคิดเห็นของสมาชิกของพวกในพรรคแต่ละคนในเรื่อง "รัฐ" การเข้าเกี่ยวข้องของรัฐในบางเรื่อง บางกรณี ก็ขัดแย้งไม่เห็นพ้องต้องด้วยกันก็มีอยู่ ฉะนั้นโซเชียลลิสม์กับ "รัฐ" จึงไม่ใช่เรื่องเดียวกัน

เช่นเดียวกัน ในเรื่องกรรมสิทธิ์ มีผู้เข้าใจว่าการเอากรรมสิทธิ์มาเป็นของชาติ (Nationalisation) กับโซเชียลลิสม์เป็นอย่างเดียวกัน มีความหมายอย่างเดียวกันนั้น ก็เป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้องอีก เป็นเรื่องใกล้เคียงกันเท่านั้นอย่าง "รัฐ" กับ "โซเชียลลิสม์" นั่นเอง

จุดใหญ่ของโซเชียลลิสม์อยู่ที่ความเสมอภาคหรือสมภาค (Equality) หลักเสมอภาคนี้หลักเดียวเท่านั้นที่โซเชียลลิสม์ทุกสำนักหรือคณะและนักโซเชียลลิสม์ทุกคนเห็นพ้องกัน ไม่มีความเห็นแย้งกัน ส่วนหลักอื่นๆ นอกจากหลักเสมอภาคแล้วความเห็นยังมีแตกต่างกันอยู่

ก็เพราะเหตุที่ยึดหลักเสมอภาคเป็นจุดใหญ่ โซเชียลลิสม์จึงเข้าเกี่ยวพันกับกรรมสิทธิ์ (Property) เพราะระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันเป็นตัวเหตุอันสำคัญที่สุดที่ทำให้ความไม่เสมอภาค (Inequality) ยังมีอยู่ แต่การจะบรรลุถึงความเสมอภาคนั้น การจะจัดการกับเรื่องกรรมสิทธิ์อย่างไร โดยวิธีใดเหล่านี้ ความคิดเห็นของพวกโซเชียลลิสม์แตกแย้งกัน เช่น บางคนเห็นว่าควรจัดสรรปันส่วนกรรมสิทธิ์กันเสียใหม่ (Redistribution of Property) เช่น ในเรื่องที่นา ให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินทำกินเป็นสัดส่วนเท่ากัน ซึ่งเคยจัดทำเมื่อการปฏิวัติในการเกษตร (Agrarian Revolution) เกิดขึ้นและมีชัยในยูโกสลาเวียปัจจุบัน อันที่จริงฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติใหญ่ก็ได้เคยมีการริบที่ดินของเจ้านายและเจ้าครองนครมาเป็นของรัฐ แล้วมาแบ่งขายให้แก่ราษฎรที่เคยทำกินบนที่ดินนั้นเหมือนกัน ในการแบ่งปันที่ดินกันใหม่นี้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงมี ไม่ถูกเลิกล้ม แต่เปลี่ยนมือไปจากเจ้าของเดิมมาเป็นของเจ้าของใหม่ ทั้งนี้ ตีโต้ (Tito) ประมุขของประเทศยูโกสลาเวีย กล่าวโต้สตาลิน (Stalin) ว่า การให้มีกรรมสิทธิ์นี้ไม่ผิดกับหลักของโซเชียลลิสม์ เพราะการแบ่งปันใหม่ (Redistribution) ได้เป็นไป

อย่างยุติธรรม (Just) และจำนวนที่ดินก็มีเพียงพอแก่การนำมาแบ่งปัน อย่างนี้ก็ไม่ต้องบังคับให้แต่ละครอบครัวทำงานบนหน่วยที่ดินน้อยๆ และไม่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ (Uneconomic) นอกจากแบ่งปันที่ดินแล้ว อาจจัดให้ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของคนงานชาวกสิกรก่อน แล้วนำมารวมกันและทำงานร่วมด้วยกันภายหลังตั้งกันเป็นสหกรณ์ (Cooperative) เกษตรขึ้น แบ่งผลประโยชน์รายได้ระหว่างสมาชิกด้วยกันก็ได้ อย่างนี้ก็ไม่ใช่เนชั่นเนไลเซชั่น

การจัดการเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ยังมีได้อีกรูปหนึ่ง คือเอากรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นมาเป็นของชาติหรือเนชั่นเนไลเซชั่น และก็ไม่เป็นการจำเป็นอย่างไรที่รัฐจะเข้ามาจัดการกับที่ดินอะไรมาก รัฐอาจมอบกิจการเศรษฐกิจที่ทำบนที่ดิน จะเป็นงานอะไรก็ได้ ให้แก่คณะกรรมการผู้ใช้แรงงานหรือองค์การของรัฐรับไปจัดทำเอง โดยรัฐไม่วางแปลนดำเนินการไว้ คือปล่อยให้ทำกันตามใจชอบอย่างอิสระก็ได้เหมือนกัน คือไว้วางใจกันจะซื้อจะขายโดยเสรีอย่างไรก็ให้ทำได้ ถ้าทำดังนี้ก็เหมือนกับในระบบเสรีนิยม คือมีทั้งตลาด การต่อรองในการแข่งขันระหว่างการเสนอการสนองเพราะเหตุมีวิธีจัดให้มีความเสมอภาคได้หลายวิธี ฉะนั้นถ้าในสังคมใดมีความเสมอภาคและมีความยุติธรรมในสังคม ก็เรียกสังคมนั้นได้ว่าเป็นโซเชียลลิสม์

จริงอยู่ ในสมัยปัจจุบันนี้รัฐได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการเศรษฐกิจมากมาย กิจการต่างๆ กระทำในนามของรัฐและโดยรัฐ การจัดตั้งองค์การไม่ปล่อยให้เป็นอิสระเหมือนแต่ก่อน องค์การต้องอยู่ในความควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐ และรัฐวางแผนผังสำหรับกระทำการต่างๆ ให้องค์การดำเนินต่อไป เป็นสมัยแปลนนิสม์ โครงการมิใช่ของโซเชียลลิสม์อย่างเดียว โครงการเป็นเรื่องงานเกี่ยวกับรัฐ ท่านจะให้รัฐเป็นอะไร รัฐก็ต้องมีโครงการอยู่เสมอ

บทสรุปความ

ข้าพเจ้าอุตส่าห์ขยายเรื่องท่านปรีดี และเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจของท่านปรีดี ประกอบกับพระบรมราชวินิจฉัยของพระปกเกล้าฯ ก็เพราะข้าพเจ้าอยากกระตุ้นเตือนท่านผู้อยู่ในวัยฉกรรจ์ทั้งหลาย ถึงบางท่านอายุมากแต่ยังรู้สึกว่าหนุ่ม ข้าพเจ้าอยากขอให้ท่านเป็นผู้

1. แสวงหาความรู้ให้มากๆ อ่านหนังสือทุกแง่มุม ทุกความคิด แล้วนำมาประกอบวินิจฉัยว่าท่านเองจะพึงถือหลักใด

2. หาความรู้ปรับปรุงให้ทันสมัยเสมอ เพราะมีเรื่องใหม่ๆ คิดกันได้มากมาย หลักที่ท่านได้เคยยึดก็พึงนำมาปรับปรุงเสมอ ไม่ให้ล้าหลัง

3. กล้าแสดงความคิดเห็นของท่าน คนอื่นเขาจะได้เข้าใจ แต่อย่ามุเอาโทสะมาบังคับ หัดฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเขาบ้าง จะแย้งเขาก็แย้งให้หลัก ไม่ใช่แย้งตามอารมณ์

4. หัดเป็นคนวางโครงการ แผนการ เอาแต่เรื่องเล็กๆ ก่อน เอาเรื่องการอ่านหนังสือก่อนก็ได้ จะอ่านหนังสืออะไร อ่านเพื่ออะไร จะเอาไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไร สิ้นเวลาอ่านนานเท่าใด ต่างๆ เหล่านี้ การสร้างบ้านก็ต้องมีแผนผังฉันใด การสร้างเศรษฐกิจก็ต้องมีเช่นเดียวกันฉันนั้น การวางแผนการ ทางทหารเป็นผู้ชำนาญ ฝึกกันมาอย่างละเอียดถี่ถ้วน จะรับ จะรุก จะตรึง จะปรับเข้ากับสถานการณ์ที่ไหน อย่างไร และอื่นๆ อีกมากมาย เสนาธิการต้องวางแผนเตรียมการไว้ล่วงหน้า และต้องแก้ไขอยู่เสมอ จะปล่อยให้เก่าขึ้นราไม่ได้ (เรื่องแผนการนี้แปลก แผนการร้ายมักจะวางกันเก่ง การปล้น การค้าของเถื่อน วางกันอย่างยากที่จะปราบ)

5. ต้องรู้ทฤษฎี แต่ต้องนำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง อย่ารู้ชนิดนกแก้วหรือนกขุนทอง รู้กันให้จริง ใช้กันให้ได้

6. ทำงานกันจริง ไม่ต้องรังเกียจ ไม่ต้องอิจฉาริษยา ถ้าท่านทำงานเฉียบขาด มีความรู้ความสามารถในการทำงาน ไม่มีการกินนอกกินใน อย่างที่ฝรั่งเขาว่าต้อง Strong Competent และ Incorruptible ท่านจักต้องมีชื่อเสียง ซึ่งใครจะมาทำลายไม่ได้

ข้าพเจ้าขอจบเพียงเท่านี้ ท่านผู้อ่านอาจกล่าวว่าข้าพเจ้ายังไม่ได้

เริ่มต้นเรื่อง "หลักในการวางแผนเศรษฐกิจ" เลย ข้าพเจ้าก็มิได้เริ่มจริงเหมือนกัน เพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์ของการเขียนหนังสือเล่มนี้อย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่ง เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ ถ้าจะเขียนกันก็เห็นจะยาวอีกมาก แล้วก็สภาเศรษฐกิจแห่งชาติก็มีแล้ว ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย ทางเศรษฐกิจทางอื่นๆ มีกันเยอะ ข้าพเจ้าอยากให้ท่านเหล่านั้นเขียนตำรับตำราแสดงความคิดเห็นกันให้มากๆ จะได้เป็นความรู้แก่คนรุ่นใหม่ต่อไป เวลานี้หนังสือในท้องตลาดมองดูก็เห็นมีแต่การ์ตูน ดาราภาพยนตร์ เรื่องรักๆ ใคร่ๆ ซึ่งต้องมีท่านเจ้าคุณ ท่านชาย ท่านหญิงพัวพัน เรื่องบู๊โลดโผน เช่น เล็บครุฑ หน้ากากผี ตลก พล นิกร กิมหงวน และอะไรอีกมากมาย หนังสือเหล่านี้มีมากดี เพลิดเพลิน แต่ตำราดูมีน้อยเต็มทน ตำรานั้นเขาว่ากันว่าอ่านแห้งแล้ง อ่านไม่สนุก ข้าพเจ้าจึงพยายามเขียนหนังสือนี้ไม่ให้เป็นตำรา แต่ก็มีข้อที่จะนำไปคิดกันได้ บางคนอาจว่าข้าพเจ้าเป็นครูบาอาจารย์ถึงชั้นศาสตราจารย์ มาเขียนหนังสืออย่างนี้ ซึ่งจะไม่พ้นการเหน็บแนมเสียทีเดียวนั้นไม่ได้ ข้าพเจ้าทำไม่ถูกเรื่องกระมัง ข้าพเจ้าก็ยอมรับข้อตำหนินี้ ข้าพเจ้าเขียนด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่มุ่งร้ายใครทั้งสิ้น ไม่มีเรื่องใต้ดินหรือเหนือเมฆดั้นเมฆ พูดกันอย่างซื่อๆ ตรงๆ อย่างนี้แหละ

สิ่งที่ข้าพเจ้าต้องการและปรารถนาสูงสุดคือ ให้ทุกคนเข้าใจกัน หันหน้าเข้าปรึกษากัน อย่าทิฐิมานะ พระมหากษัตริย์ของเรา ศาสนาของเรา บ้านเมืองของเรา จะได้เจริญรุดหน้าและสถิตสถาพรชั่วกัลป์

ขอยุติเรื่องท่านปรีดีและเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่านเพียงเท่านี้ เรื่องเศรษฐกิจสมัยใหม่ยังมีอีกมากมาย คงจะได้อ่านกันต่อไปอีก และของเก่าก็ไม่ควรลืม

ที่จริงมีหนังสือใหม่ที่ท่านที่รู้ภาษาฝรั่งเศสน่าจะหามาอ่าน คือหนังสือของท่าน Pierre Fistié พิมพ์เมื่อ ค.ศ. 1968 ชื่อ *Sous Développement et Utopie au Siam* แล้วมีคำอธิบายเป็นอักษรตัวเล็กว่า *Le Programme de Réformes Présenté en 1933 par Pridi Phanomyong*

ฟิสตีเอ นัยว่าให้ชาวลาวเป็นผู้แปลเค้าโครงการและพระบรมราชวินิจฉัย นัยว่ามีคนไทยแปลหนังสือของฟิสตีเอออกมาเหมือนกัน แต่อย่างย่อ

ฟิสตีเออยู่เมืองไทยเพียง 2 ปี เกิดสมัยหลังจะรู้เรื่องเมืองไทยสมัยก่อนอย่างไรได้ แต่เขาก็ดี มีความสามารถหาคำสอนแผ่นปลิวของศาสตราจารย์ Deschamps (Auguste) ที่ท่านปรีดีน่าจะได้อ่านมาได้ดี

1. Histoire des idées et doctrines socialistes, particulièrement en France ของ ค.ศ. 1922-23 หน้า 409

2. Histoire dulibéralisme ou individualisme économique ค.ศ. 1924-25 หน้า 356

3. Les doctrines les plus notables depuis l'Antiquité jusqu' à nos jours ค.ศ. 1925-26 หน้า 434

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค

ศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค จบการศึกษาระดับปริญญาเอกด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส ท่านเคยรับราชการเป็นผู้พิพากษาในกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

เมื่อมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองก่อตั้งขึ้นในปี 2476 ท่านเป็นเลขาธิการมหาวิทยาลัยคนแรก ต่อมา ในปี 2492 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์คนแรก และเคยรักษาราชการในตำแหน่งผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย

ท่านเคยทำงานการเมือง โดยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรองนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

อาจารย์เดือนได้เขียนและแปลตำราเศรษฐศาสตร์หลายเล่ม รวมถึงตำรา 'เศรษฐศาสตร์' ซึ่งแปลจากหนังสือ Economics: An Introductory Analysis ของ Paul A. Samuelson อันเป็นตำราเศรษฐศาสตร์ภาคภาษาไทยเล่มแรกๆ

2

ศาสตร์และศิลป
แห่งการเป็นผู้ว่าการธนาคารกลาง

ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

ที่มา: วารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 กันยายน 2538
ถอดความจากการบรรยายของ ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2512 ณ
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน
ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2517). *เสียชีพอย่าเสียสิ้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย
ในชื่อบทความ "ธนาคารกลาง"

ความนำ

ตามที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคำเชื้อเชิญของคณบดีคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี ได้มาบรรยายถึงกิจการและการดำเนินงานของธนาคารกลางกับนโยบายการเงินแล้ว สำหรับชั่วโมงก่อนๆ ได้บรรยายเรื่องอะไรบ้างนั้น ผมเห็นจะไม่ต้องเท้าความไป แต่จะกล่าวถึงเป็นครั้งเป็นคราวในชั่วโมงนี้ และเรื่องที่กำหนดให้พูดในชั่วโมงนี้คือ สรุปทั่วไปและนโยบาย ซึ่งคงจะหมายถึงวิธีดำเนินการธนาคารกลาง โดยพิจารณาจากแง่ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ หรืออีกนัยหนึ่งคงจะเรียกได้ว่า "ศิลปและวิทยาแห่งการเป็นผู้ว่าการ" หวังว่านักศึกษาจะได้มีโอกาสที่จะใช้ศิลปและวิทยานี้ในอนาคตต่อไป

เรื่องศิลปและวิทยานี้ อยากจะแยกบรรยายให้เห็นเป็น 2 ข้อด้วยกัน คือ

(1) วิทยา (Scientific Approach) หรืออีกนัยหนึ่ง การพิจารณาทางทฤษฎีแห่งวิชาในด้านนโยบายการเงิน และ (2) ศิลป ศิลปแห่งการ

ดำเนินนโยบายตามเป้าหมายที่จะกำหนดไว้ในทางวิชาการ

1. วิทยาการแห่งนโยบาย

วิทยาการแห่งนโยบาย หรือเป้าหมายของการที่จะดำเนินนโยบายการเงินในความรับผิดชอบของธนาคารกลางนั้น ก็คือ

(1) พยายามส่งเสริมให้การดำเนินเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปโดยดี ที่เรียกว่าเป็นไปโดยดีนั้น หมายความและแยกได้ดังนี้คือ (ก) งานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจแต่ละวันๆ อันเป็นธุรกิจปกตินั้น ให้ดำเนินไปโดยราบรื่น และ (ข) พยายามให้การดำเนินธุรกิจทางเศรษฐกิจนั้นเป็นไปโดยก้าวหน้า หรืออีกนัยหนึ่ง การจำเริญและพัฒนาเศรษฐกิจธนาคารมีส่วนที่จะส่งเสริมสนับสนุนอย่างไรบ้าง นั่นเป็นหัวข้อใหญ่หัวข้อหนึ่ง

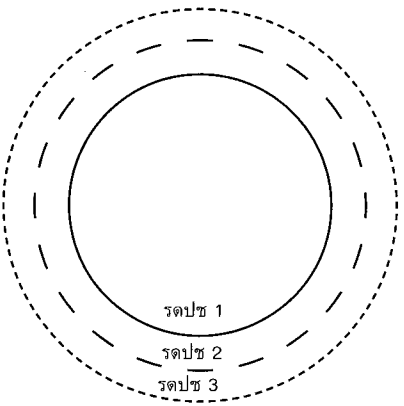
(2) พยายามรักษาเสถียรภาพทางการเงินให้คู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

หัวข้อใหญ่ทั้งสองข้อนี้ ผมคิดว่าคลุมวิชาการอยู่มาก และครอบคลุมการทำงานของส่วนต่างๆ ฝ่ายต่างๆ ในธนาคารชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้มาบรรยายให้พวกคุณฟังแล้ว ในชั้นนี้จะพยายามพูดรวบยอด (abstract) โดยจะพูดให้เข้าใจทางด้านทฤษฎีมากกว่าทางด้านปฏิบัติ

1.1 การดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจให้เป็นไปด้วยดีและมีการพัฒนา

การที่เศรษฐกิจของประเทศจะดำเนินไปด้วยดีและอย่างมีการพัฒนานั้น แสดงได้ด้วยรูปที่ 1 ซึ่งแสดงถึงสินค้าและบริการที่เป็นรายได้ของประชาชาติในปีใดปีหนึ่ง ถ้าเราดำเนินไปโดยดีอย่างก้าวหน้า วงกลมนี้ก็จะขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ อัตราขยายตัวถ้าสูงก็นับว่าก้าวหน้าไปได้มาก ถ้าต่ำก็ไม่สู้ดีนัก วงกลมในรูปที่ 1 นี้ แสดงถึงสินค้าบริการรายได้ที่แท้จริง ไม่ใช่รูปของเงินหรือมูลค่าของสินค้าบริการ ซึ่งถ้าราคาของสินค้าบริการแพงขึ้นก็อาจจะเป็นวงใหญ่ขึ้นได้ เพราะมูลค่าราคาสูงขึ้น ความหมายของ

วงที่ผมเขียนนี้ คือรายได้ที่แท้จริง (real income) ของประชาชาติ ถ้าเปรียบเทียบกันปีต่อปี ต้องเอาความแตกต่างในเรื่องราคาที่เปลี่ยนแปลงไปมาหักออกเสียก่อน



รูปที่ 1 รายได้ประชาชาติ (รดปช) และการขยายตัว

ธนาคารชาติช่วยพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง และช่วยให้การดำเนินการพัฒนาเป็นไปอย่างไรได้บ้าง คุณทั้งหลายได้ฟังจากผู้มาบรรยายเกี่ยวกับกิจการของธนาคารในฝ่ายการธนาคารภายในประเทศแล้ว ที่เกี่ยวกับการเป็นนายธนาคารให้แก่ธนาคารพาณิชย์และเป็นนายธนาคารให้แก่รัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะแห่งการเงิน การเงินเป็นสิ่งที่ช่วยให้เศรษฐกิจดำเนินไปได้ ทั้งด้านการลงทุนและในด้านกิจการประจำวัน เพราะฉะนั้นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกธนบัตรมาเพื่อให้กู้แก่รัฐบาลหรือเอกชนรายใดรายหนึ่ง จะผ่านธนาคารพาณิชย์หรือไม่ผ่านนั้น ก็ต้องพยายามดำเนินไปให้ตรงกับความมุ่งหมายที่จะดำเนินนโยบายพัฒนา

ด้านรัฐบาล

ก. การให้กู้แก่รัฐบาล ในการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่

รัฐบาลทั้งเป็นเงินตราต่างประเทศและเงินไทยนั้น ก็เพื่อที่จะทำให้รัฐบาลสามารถพัฒนาไปได้โดยดี เท่าที่ได้ทำอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยมีภาวะการเงินระหว่างประเทศของไทยเรานี้เหมาะสม กล่าวคือ มีเงินสำรองต่างประเทศมากพอ เราก็ได้พยายามจะใช้เงินสำรองเหล่านั้นมาให้รัฐบาลกู้สมทบกับแหล่งที่กู้เงินได้จากที่อื่น เช่น ธนาคารโลก หรือธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือรัฐบาลที่เป็นมิตร เช่น สหรัฐฯ แคนาดา อังกฤษ และฝรั่งเศส

เท่าที่ได้ทำไปแล้วในขณะนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งแต่จะให้กู้ในทำนองที่จะเป็นประโยชน์ถาวรแก่ลูกหลานข้างหลัง กล่าวคือ ช่วยในด้านการศึกษา ได้ให้รัฐบาลกู้เพื่อพัฒนาการศึกษาไป 2 โครงการใหญ่ๆ คือ โครงการพัฒนาอาชีวศึกษากับโครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมประสม และนอกจากนั้นก็ให้กู้ไปเล็กๆ น้อยๆ ให้โรงพยาบาลศิริราชได้ใช้สำหรับการงานที่จะซื้ออุปกรณ์และเวชภัณฑ์และเครื่องมือต่างๆ ได้ให้โรงพยาบาลรามาธิบดีกู้ไปในทำนองเดียวกัน นั่นเพื่อการศึกษาด้วย และได้ให้ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกู้ไปเพื่อสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น นี่เป็นการช่วยเหลือทางตรงต่อรัฐบาล

การใช้เงินตราต่างประเทศจากทุนสำรองเพื่อที่จะไปใช้สำหรับการพัฒนานั้น ต้องถือหลักระมัดระวังว่าได้ให้ไปเพื่อที่จะเอาไปสำหรับซื้อของต่างประเทศ เพราะเหตุว่า ถ้าเอาไปใช้สำหรับซื้อของที่ผลิตในเมืองไทยหรือจ่ายเป็นค่าแรงแล้ว ย่อมทำให้เงินตราต่างประเทศนั้นไปใช้เป็นเงินบาท เมื่อใช้เป็นเงินบาทแล้ว ก็เท่ากับใช้เงินตราต่างประเทศนั้นเพิ่มปริมาณเงินบาท ซึ่งจะเป็นช่องทางให้เกิดอันตรายได้ในทางเสถียรภาพ ซึ่งผมจะบรรยายต่อไป

ข. การจัดการเรื่องพันธบัตรรัฐบาล สำหรับการกู้จากประชาชนของรัฐบาลเท่าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนรัฐบาลให้มีเงินใช้จ่าย ทั้งในด้านบริหารและในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น นอกจากธนาคารชาติจะช่วยเหลือโครงการต่างๆ ด้วยเงินตราต่างประเทศแล้ว แต่ละปียังจำเป็นที่จะต้องจัดการเรื่องพันธบัตรรัฐบาลสำหรับที่จะกู้จากประชาชน และพันธบัตรเหล่านั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลแล้ว ก็ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น underwriter ซึ่งหมายความ

ว่า เป็นคนประกันว่าถ้าหากว่าขายพันธบัตรรัฐบาลไม่หมด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะช่วยซื้อให้หมด แต่หน้าที่ underwriter นี้ไม่จำเป็นจะต้องใช้อยู่ทุกปี แล้วแต่ความจำเป็นของรัฐบาล บางทีก็ซื้อ บางทีก็ไม่ซื้อ และเท่าที่เป็นมาตลอดระยะเวลา 10 ปีที่แล้วมานั้น ไม่ค่อยจะได้ซื้อ เพราะเหตุว่าเผอิญรัฐบาลดำเนินนโยบายทางด้านภาษีอากรได้ดี มีเงินรายได้มากพอ เพราะฉะนั้น ในระยะนั้นจึงไม่เกิดความจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องซื้อพันธบัตรรัฐบาล

แต่ในปัจจุบันนี้ สำหรับปีงบประมาณ 2512 ซึ่งได้สิ้นสุดลงเมื่อสิ้นเดือนกันยายนนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องซื้อพันธบัตรรัฐบาลประมาณสองพันล้านบาท และปี 2513 คาดว่าจะต้องซื้ออีกมากนี่ควรหรือไม่ควร เป็นเรื่องที่จะต้องอธิบายกันต่อไป

ค. การเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล และเพื่อที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถที่จะดูแลได้ว่า งบประมาณแผ่นดินทั้งในงบบริหารและงบพัฒนานั้นเป็นไปโดยดี ไม่ได้มีอีลุ่ยฉุยแฉก และสามารถที่จะทำให้การใช้เงินของรัฐบาลได้จ่ายใช้ไปในสิ่งที่ควรจะใช้จ่ายโดยกว้างๆ นั้น ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีหน้าที่อยู่สองประการคือ ประการที่หนึ่ง เรื่องงบประมาณประจำปี และประการที่สอง เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในหน้าที่ประการที่หนึ่งนั้น เมื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐบาลในประมาณเดือนสิงหาคมหรือกรกฎาคม โดยรวบรวมเสนองบประมาณรายจ่ายและการคาดคะเนงบประมาณรายได้แล้ว ก็เป็นประเพณีนิยมที่จะมีการประชุมพิจารณางบประมาณดังกล่าวสองหรือสามครั้ง โดยมีท่านนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการพิจารณาเรื่องยอดใหญ่ๆ ของงบประมาณ กล่าวคือ ยอดรายจ่ายทั้งหมด ยอดรายได้ทั้งหมดเป็นเท่านี้ แล้วจำเป็นที่จะต้องกู้เงินด้วยวิธีอย่างไรบ้าง ในเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะเสนอว่า ถ้าหากจะทำวิธีนี้จะใช้ได้ หรือวิธีนี้จะใช้ไม่ได้ และจะเกิด

ความเสียหายขึ้นอย่างไร และอาจจะขอแก้ตัวเลขในยอดใหญ่ (ผมพูดถึงยอดใหญ่ในเรื่องรายได้ รายจ่าย และเงินกู้ อย่างงบประมาณของหน่วยราชการหน่วยหนึ่งหน่วยใด เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เท่าไหร่นั้นไม่อยู่ในข่ายการพิจารณา)

ในการเสนอความเห็นเรื่องยอดเงินเหล่านี้ ถ้าหากว่ายังมีอะไรหนักใจอยู่อีก ก็เป็นธรรมเนียมของทั่วโลกที่ธนาคารชาติจะต้องมีบันทึกถึงรัฐบาล เพื่อวิจารณ์งบประมาณนั้นว่าที่รัฐบาลรับงบประมาณประจำปีในขณะนี้จะผลิตผลขึ้นอย่างไร ธนาคารชาติจะเห็นด้วยหรือไม่ด้วยประการใดบ้าง และข้อวิตกเป็นอย่างไร ส่วนมากเราวิตกด้านเงินเฟ้อว่า ถ้ากู้จากธนาคารชาติมากเกินไป เงินอาจเฟ้อ เป็นต้น ส่วนรัฐบาลจะรับหรือไม่นั้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เป็นหน้าที่ของเราที่จะต้องแนะ

หน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลอีกประการหนึ่งนั้นระบุไว้ในกฎหมายขณะนี้คือ ในการที่รัฐบาลจะตั้งกรรมการบริหารให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่ว่ารายจ่ายใหญ่ๆ ในด้านพัฒนาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้รู้เห็นตั้งแต่ต้นทีเดียว นี่เป็นเรื่องใหม่สำหรับธนาคารชาติทั่วโลกในยุคพัฒนา

มีบางประเทศ ผู้ว่าการธนาคารชาติก็ไม่เกี่ยวกับเรื่องสภาพัฒนาเลย เช่น ประเทศลังกา ผมเข้าใจว่าอินโดนีเซียก็ไม่ค่อยได้เกี่ยว ผมคิดว่าที่ไม่ค่อยได้เกี่ยวนี้อาจจะเกิดผลร้ายขึ้น เพราะเหตุว่ากว่าที่งบโครงการพัฒนาแผนพัฒนาจะสร้างขึ้นมาเสร็จ พอสร้างเสร็จแล้วรัฐบาลรับหลักการแล้วก็เท่ากับว่าเงินต้องจ่ายแล้ว ต้องเห็นชอบกันแล้ว ทีนี้ถ้าจะทำแบบโบราณซึ่งธนาคารชาติของอังกฤษเขาทำกันอยู่ ก็คือว่าธนาคารชาติมีหน้าที่อยู่อย่างเดียว คือมาดูเมื่อเขาทำกันเสร็จแล้ว และก็วิพากษ์วิจารณ์บางกรณีและส่วนมากมักจะสายเกินไปที่จะทักท้วง

ในสมัยนี้ธนาคารชาติหลายประเทศ รวมทั้งประเทศใหม่ๆ เช่น ออสเตรเลีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ผู้ว่าการธนาคารชาติได้รับแต่งตั้งให้มีส่วนสัมพันธ์ในสภาพัฒนาเลยทีเดียว ในกรณีเช่นนี้ก็เท่ากับว่าแทนที่จะรอให้ศึกมาถึงบ้านแล้ว ถึงปากประตูบางขุนพรหม เราไปสู้ศึกกันที่สะพานขาว ที่

ถนนกรุงเกษม สภาพัฒนาเสียเลย ข้อนี้ผมเห็นเป็นเรื่องที่จำเป็นในสมัยพัฒนาประเทศ ที่ไม่ทำอย่างนี้มักจะเกิดเรื่องขลุกขลักในเรื่องการพัฒนาอยู่เสมอ

ด้านเอกชน

เกี่ยวกับภาคเอกชน เราส่งเสริมรัฐบาลด้านหนึ่ง ส่งเสริมเอกชนอีกด้านหนึ่งให้ดำเนินการอุตสาหกรรมไปด้วยดี เรื่องนี้คุณก็ได้ฟังแล้วจากคุณกรองทอง ชุติมา ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ ซึ่งได้มาอธิบายว่าเรามีทางที่จะปล่อยเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางอ้อมนั้นตามปกติเราก็ให้ธนาคารพาณิชย์กู้ไป กู้ไปเฉยๆ ธนาคารพาณิชย์ใดขาดเงิน จะนำเอาหลักทรัพย์รัฐบาลมาวางเป็นประกันแล้วก็รับเงินกู้ไป เพื่อที่จะไปลงทุนต่อไป นั่นก็เป็นทางที่เรียกว่าธนาคารพาณิชย์จะเอาไปใช้ทางใดแล้วแต่เขา เขาได้เงินไปแล้ว ก็เป็นเรื่องของเขาไป

แต่ที่เราจะช่วยให้เป็นกิจจะลักษณะ เป็นทางตรงที่เราเชื่อว่าจะไปสู่ผู้ที่จะต้องการเงินจริงๆ นั้น เริ่มทำมาในระหว่าง 10 ปีนี้ เป็นหลายชั้นด้วยกัน ชั้นเดิมก็พยายามที่จะส่งเสริมทางด้านสินค้าขาออก โดยวิธีรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน (re-discount bill) ผ่านธนาคารพาณิชย์เป็นกลไกของการทำ ซึ่งได้บอกมาแล้ว และข้อที่ควรจะบอกก็คือว่า ที่เราทำอย่างนี้ไม่ได้เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ กลับเป็นการส่งเสริมธนาคารพาณิชย์ โดยให้ธนาคารพาณิชย์รับเอาเงินไป โดยเราคิดดอกเบี้ยเพียง 5% ต่อปี ซึ่งเป็นดอกเบี้ยต่ำพิเศษ แล้วก็อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไปรับเพิ่มเติมอีก 2% ต่อปีจากลูกค้า รวมทั้งหมด ลูกค้าที่ได้รับประโยชน์ในเรื่องนี้ก็เทียบเท่ากับว่ากู้เงินไปได้อัตรา 7% ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ต่ำ

จากการที่เราขยายวงเงินในเรื่องเกี่ยวกับสินค้าออกนี้ เราก็ได้พยายามขยายต่อไปเกี่ยวกับเรื่องอุตสาหกรรม เกี่ยวกับเรื่องการขายผ่อนส่งชำระ เกี่ยวกับการเก็บวัตถุดิบไว้สำหรับการอุตสาหกรรม และจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ได้ร่วมกับธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อที่จะปล่อยเงินไปสู่ผู้ผลิตทั้งในด้าน

อุตสาหกรรมและในด้านเกษตรกรรม

เป็นที่น่าเสียดายที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้นตั้งช้าเหลือเกิน เพิ่งมาตั้งได้ 2 ปีนี้ ปีนี้ปีที่ 3 แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการร่วมมือกันเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการผลิตที่เราต้องการ เช่น ฝ้าย ยาสูบ ซึ่งกำลังจะทำต่อไป เรื่องข้าวโพด เรื่องพืชอื่นๆ และทำให้เกษตรกรสามารถใช้เงินไปลงทุนด้วยอัตราต่ำกว่าที่เคยเป็นมา สามารถที่จะบำรุงที่ดิน ซื้อปุ๋ย หรือใช้พืชผลที่ดีที่ง่ายขึ้น ทั้งหมดนี้ก็เป็นการช่วยเหลือให้เศรษฐกิจไปโดยดี และการพัฒนาเป็นไปโดยดี

ที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ก็ได้กล่าวแต่เพียงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนหนึ่งที่จะทำให้รายได้ประชาชาตินั้นขยายตัวขึ้น ส่วนนี้ก็เป็นเพียงส่วนเดียว การที่จะขยายขึ้นได้มากเพียงใดนั้น ก็แล้วแต่เรื่องของผู้ดำเนินการบริหารทั้งในด้านวางแผนและผู้ปฏิบัติการ และที่สำคัญที่สุดก็คือทางด้านเอกชนสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากการลงทุนของรัฐบาลมากเพียงใด เป็นที่น่ายินดีที่ในรอบ 10 ปีที่แล้วมา การพัฒนาก็เป็นไปโดยดีพอใช้ รายได้ประชาชาติได้เพิ่มขึ้น 8% ต่อปี

แต่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยไม่ได้มากนัก ต้องเป็นเรื่องของรัฐบาล กล่าวคือ เรื่องที่การพัฒนาเป็นไปโดยไม่สม่ำเสมอในทั่วทั้งประเทศ ส่วนมากภาคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานี้มากกว่าภาคอื่นๆ ที่อื่นนั้นถึงแม้ว่าจะลงทุนมากแค่ไหน ความก้าวหน้าในด้านพัฒนาก็ยังด้อยกว่าในภาคกลาง เพราะฉะนั้นเรื่องการจัดสรรรายได้ แบ่งรายได้แบ่งผลของการพัฒนา ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอีกอันหนึ่งที่เราเข้าไปไม่ถึง ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินเข้าไปไม่ถึง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีส่วนแต่เพียงในฐานะที่เป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ที่จะพยายามช่วยคัดให้เรื่องแผนพัฒนานั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย เฉพาะอย่างยิ่งทางภาคอีสาน

1.2 การรักษาเสถียรภาพให้คู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

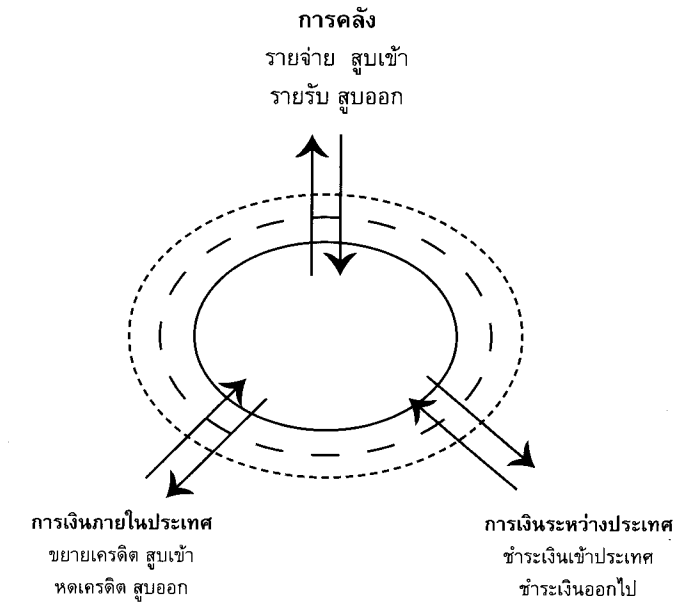
ทีนี้มาถึงหัวข้อที่สองที่ว่าด้วยการพยายามให้มีการพัฒนาโดยเสถียรภาพ เสถียรภาพนี้มองในแง่การเงินหมายความถึงเสถียรภาพของค่าเงินบาท ถ้าหากว่าเราพัฒนาแล้วเงินบาทลดค่าลงไปทุกทีทั้งภายนอกและภายในประเทศ ก็เท่ากับว่าเราสร้างปัญหาขึ้นอีก ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในด้านค่าครองชีพสูงขึ้นมาก อย่างตัวอย่างในหลายประเทศ เช่น ซีลอน อินโดนีเซีย ที่เคยเห็นกันมาแล้ว ในกานาและแอฟริกาก็เช่นเดียวกัน พยายามพัฒนา แต่การพัฒนานั้นดำเนินไปไม่ได้ดี กลับถอยหลัง ถ้าเงินน้อยเกินไปก็ทำให้ฝืดเคือง การพัฒนาก็เดินไม่ได้แน่ ถ้าหากว่าเงินมากเกินไป เงินก็เฟ้อ ซึ่งเสียหายเช่นเดียวกัน นั่นเป็นอีกทางด้านหนึ่ง

เพราะฉะนั้นในเมื่อเราได้มีความมุ่งหมายที่จะทำให้การพัฒนาและการดำเนินเศรษฐกิจตัวงกว้างขึ้นทุกที มีรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นทุกปีๆ เราก็จำเป็นที่จะต้องทำให้ปริมาณเงินเป็นไปโดยสมดุลกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรืออัตราก้าวหน้าของรายได้ประชาชาติที่สมดุลนี้ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นจะต้องเท่ากัน และแท้จริงไม่จำเป็นที่จะต้องเท่ากัน วิธีที่เราคิดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยฝ่ายวิชาการเป็นเจ้าหน้าที่นั้น คือว่าคาดคะเนไว้ว่ารายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้นระยะใดระยะหนึ่งด้วยอัตราเท่าใด และเราจะควรบันดาลให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใดในระยะนั้นจึงจะเหมาะสมกัน

ตามปกติ สูตรที่เราคิดกันไว้เรียกว่า Rule of Thumb หมายความว่าเป็นสูตรที่เราใช้กันอย่างหยาบๆ ไม่ได้เอารายละเอียดมาวิจัยจนเกินไปนัก สูตรนั้นก็คือ ถ้าหากเราคาดคะเนว่ารายได้ประชาชาติจะสูงขึ้น ตีเสียว่า 8% ในปีนั้นเราก็ควรที่จะให้ปริมาณเงินสูงขึ้นประมาณ 8% บวกด้วยประมาณ 2% หรือ 3% จะเป็นของดี ถ้ามากไปกว่านั้นไม่ดี ถ้าน้อยไปกว่านั้นก็ไม่ดี ทำไมบวกด้วย 2% และ 3% คำตอบของผมก็คืออย่างนี้ ทุกวันนี้ตามหัวบ้านหัวเมืองนั้น คนไทยเราใช้เงินกันน้อย เมื่อเราพัฒนาเพิ่มขึ้น เขาก็ใช้เงินกันแพร่หลายยิ่งขึ้น แม้แต่ว่าไม่มีการพัฒนา ถ้า

เผยแพร่ไปในชนบท เงินใช้มากขึ้น 2% หรือ 3% นี่มันก็ตามไปด้วย

ปริมาณเงินนี่วัดด้วยอะไร ตอบอย่างคร่าวๆ ว่า เราเอาธนบัตรที่เราออกใช้ทั้งหมด (ซึ่งมีตัวเลขเปิดเผยออกมาทุกสัปดาห์ในวันพฤหัสบดี) บวกด้วยยอดรวมของสิ่งที่เหมือนกับเงิน คือใช้ได้ทันที กล่าวคือ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากเผื่อเรียก จ่ายเช็คเมื่อใด เรียกได้เมื่อนั้น นี่เป็นเหมือนกับเงิน เราเอาสิ่งเหล่านี้มาบวกกับธนบัตรที่ออกใช้ แล้วก็คาดคะเนว่า ในปีนี้ถ้าเหตุเกิดอย่างนั้นๆ แล้วปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นเท่าใด ถ้าเพิ่มมากเกินไปหรือน้อยเกินไป เหตุอย่างนั้นๆ ที่ผมว่านี้ ต้องไปแก้ไขเสีย เหตุอย่างนั้นๆ คือลูกศรที่ปรากฏในรูปที่ 2



รูปที่ 2 การขยายต่อของปริมาณเงิน

วงกลมแสดงปริมาณที่จะขยายตัวโดยให้สมดุลกับอัตราเพิ่มรายได้ประชาชาติ ถ้ารายได้ประชาชาติเพิ่มในอัตรา 11% ปริมาณเงินควรเพิ่มขึ้น 11%+2% ถึง 3% เหตุที่จะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นแยกได้เป็น 3 ประการคือ

1. ลูกศรคู่ที่หนึ่ง การคลัง
2. ลูกศรคู่ที่สอง การเงินระหว่างประเทศ
3. ลูกศรคู่ที่สาม การเงินภายในประเทศ

ด้านการคลัง ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีอย่างเดียวและไม่จ่ายเงินเลย เงินก็ออกจากการหมุนเวียนในหมู่ประชากรเข้าสู่คลัง นี่เป็นลูกศรออก ลูกสูบที่มีลูกศรออกจากวงการหมุนเวียน คือรายรับของรัฐบาล ลูกสูบที่มีลูกศรเข้าสู่วงคือรายจ่ายของรัฐบาล รายรับหมายถึงรายได้ คือภาษีอากร บวกด้วยเงินกู้ที่ประชาชนให้รัฐบาลกู้ แต่ไม่บวกด้วยเงินกู้ที่ธนาคารชาติให้รัฐบาลกู้ เอาแต่เฉพาะที่ประชาชนเปลี่ยนถ่ายมือไปให้รัฐบาลไปเข้าคลัง

นักศึกษาคงเห็นได้ทันทีแล้วว่า สมมติว่าลูกสูบอีกสองคู่ การเงินระหว่างประเทศและการเงินภายในประเทศ นั้นเดินอยู่ สูบออกและสูบเข้าเท่าๆ กัน ถ้าคู่การคลังนี่รายจ่ายสูบแรงและรายรับสูบเบากว่า คือหมายความว่างบประมาณขาดดุล (deficit budget) ถ้าเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าปริมาณเงินที่ออกมาหมุนเวียนภายในประเทศนั้นก็จะเพิ่มขึ้น ถ้ากลับตรงกันข้าม งบประมาณเกินดุล กล่าวคือ จ่ายต่ำกว่ารับจากประชาชน ก็เท่ากับว่าปริมาณเงินหดลงในการหมุนเวียนนั้น

เพราะฉะนั้น งบการคลัง สูบคู่การคลังนี่เป็นสูบที่สำคัญพอใช้ เพราะเหตุว่างบประมาณแผ่นดินในขณะนี้สี่หมื่นล้านบาท ซึ่งเท่ากับประมาณ 40% ของรายได้ประชาชาติ เวลานี้รายได้ประชาชาติของเราประมาณแสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่าสูบคู่ใหญ่นี่สำคัญมากพอใช้ประมาณ 30-40% ของรายได้ประชาชาติทั้งหมด ดังนั้นนโยบายการคลังจึงมีส่วนสำคัญในการจะทำให้ปริมาณเงินสูงขึ้นหรือต่ำลง

ด้านการค้าระหว่างประเทศ การเงินระหว่างประเทศสูบอีกคู่หนึ่งนั้นเป็นเรื่องของดุลชำระเงิน ไม่ใช่ดุลการค้าอย่างเดียว เป็นเรื่องของ

ดุลชำระเงินระหว่างประเทศ และดุลการค้ารวมอยู่ในนั้นด้วย

สมมติว่าคุณลืมเรื่องดุลการชำระเงิน เอาเฉพาะเรื่องดุลการค้า สูบตัวที่สูบเงินออกนั้นคือสินค้าขาเข้า สูบเข้าคือสินค้าออก เพราะอะไร เพราะเหตุว่าเวลานี้มีผู้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ผู้นั้นจำเป็นที่จะต้องเอาเงินบาทไปขอซื้อเงินตราต่างประเทศ และขออนุญาตจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ก็เอาเงินบาทนั้นไปขอซื้อจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะซื้อจากธนาคารแห่งประเทศไทยเอง หรือจะซื้อจากทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จะซื้อจากที่ไหนก็แล้วแต่ ผลสุดท้ายก็ต้องหมายถึงซื้อจากธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วก็เอาเงินบาทให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินบาทจากลูกค้าผู้นำสินค้าเข้า ไปสู่ธนาคารพาณิชย์ ไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เท่ากับสูบออกจากการหมุนเวียนในประชาชน

ตรงกันข้าม ผู้ที่ส่งสินค้าออกก็ไปได้รับเงินตราต่างประเทศมาจากลูกค้าของเขาในต่างประเทศ เอาเงินตราต่างประเทศมาขายให้ธนาคารพาณิชย์ แล้วธนาคารพาณิชย์ไปขายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เท่ากับว่าเอาเงินบาทสูบเข้าไปในวงการหมุนเวียน นี่เป็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

ทีนี้ถ้าพิจารณานอกเหนือไปจากการค้าแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าถ้ามีใครเอาเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ จะเป็นเข้ามาด้วยการให้เปล่า ให้ลงทุน ส่งเงินมาชำระหนี้ หรือส่งทหารเข้ามา แล้วมาสร้างฐานทัพในเมืองไทย ทั้งหมดนี้เป็นสูบเข้าทั้งนั้น เข้าเรื่อยๆ คือหมายความว่าเงินตราต่างประเทศที่ได้รับมานั้นต้องผ่านธนาคารพาณิชย์ไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินบาทจากธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาสู่ธนาคารพาณิชย์ สู่วงการหมุนเวียน และตรงกันข้าม ถ้าเราส่งเงินไปชำระหนี้ต่างประเทศ นั่นก็เป็นการสูบออก เรื่องที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของทหารอเมริกันในเมืองไทยก็เกี่ยวกับเรื่องนี้ ถ้าปีใดเขามาใช้จ่ายในเมืองไทยเรามาก เฉพาะอย่างยิ่งในปี 2509 กับปี 2510 ที่เขามาใช้งบประมาณ 215 ล้านเหรียญอเมริกันต่อปี มาสร้างสนามบินอู่ตะเภา มาสร้างสนามบินตาคลี อะไรเหล่านี้ เมื่อเวลาที่เขามาก่อสร้างนั่น ในตอนนั้นเงินเข้าเรื่อย เงินบาท

เข้าเรื่อย เข้าไปในวงการหมุนเวียน และในปี 2509 นั้น ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นไปถึง 16% ทั้งๆ ที่รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเพียงประมาณ 11%

ด้านการค้าภายในประเทศ สูบอีกคู่หนึ่งคือการค้าภายในประเทศ การเงินภายในประเทศนี่ก็เกี่ยวกับการลงทุน ต้องการเงินเอามาใช้จ่ายการทำไร่ไถนาต้องไปกู้หนี้ยืมสิน ธนาคารปล่อยเครดิตไปซื้อที่ดินไปซื้ออะไรต่างๆ อะไรที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีเงินผ่านมือก็มาเข้าสูบคู่นี้ และพูดโดยทั่วๆ ไปก็คือว่า ถ้าหากว่าธนาคารพาณิชย์มาเอาเงินไปจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากแค่ไหน ก็สูบเข้ามากเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์มาชำระหนี้หรือนำเงินมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากแค่ไหน ก็สูบออกเท่านั้น

ทีนี้นักศึกษาจะเห็นได้ว่า สูบสามคู่นี้เดินด้วยกัน เดินพร้อมๆ กัน ทีนี้สมมติว่าสูบคู่การคลังแรงไปหน่อย หมายความว่ารัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินมากมายทีเดียว แล้วก็สูบเข้าเสียมากทีเดียว แต่ส่วนภาษีอากรนั้นยังคงเป็นไปตามเดิม ไม่ได้ขึ้นภาษีอากร ในกรณีนี้ก็มีช่องทางที่ปริมาณเงินจะมากขึ้นทุกทีๆ จนอาจจะเป็นอันตราย ในแง่ที่ว่าอาจจะเกินกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติไปมาก อาจจะเกินกว่า 2% หรือ 3% ในกรณีเช่นนี้ ผู้รับผิดชอบในธนาคารกลางก็จำเป็นจะต้องพิจารณาดูว่าสมควรจะทำอย่างไร ในเมื่อเกิดปัญหาว่าจะเกิดเงินเฟ้อขึ้นแล้ว

ก็มีอยู่สองสามวิธี วิธีที่หนึ่ง พยายามไปแก้ไขปริมาณเงินทางด้านการคลัง คือพยายามให้คำแนะนำแก่รัฐบาลว่าควรที่จะลดค่าใช้จ่ายลง แต่บางทีทำไม่ได้ เพราะเหตุว่าเวลาที่รัฐบาลจ่ายเงินมากๆ เช่น ไปสร้างอะไรตามโครงการ จะมาห้ามล้อนี่ยากมาก ก็ต้องพยายามใช้สูบด้านออกของการคลัง คือเก็บภาษีให้ได้มากขึ้น และกู้จากประชาชนให้มากขึ้น

นอกจากนั้น ผู้รับผิดชอบก็จะต้องไปดูอีกสองสูบว่า สูบต่างประเทศนี่เป็นอย่างไร เราควรจะแก้ไขทางด้านนี้ไหม หรือสูบภายในประเทศนี่เป็นอย่างไร ตามปกติเราก็จะมีเครื่องมืออยู่หลายอย่างที่เกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ เช่น เราอยากจะให้ธนาคารพาณิชย์เขาปล่อยเงินให้ประชาชนน้อยลงเพื่อแก้เรื่องการคลังขาดดุล เราก็ทำได้โดยที่ทำตามตำราเรียนของคุณ คือขึ้นอัตราเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ หรือขาย

หลักทรัพย์ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ หรือเรียกเงินคืนจากธนาคารพาณิชย์ ถ้าเขาเป็นลูกหนี้อยู่ อย่างนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องหดเครดิตของตัว ถ้าหากทางด้านการค้าระหว่างประเทศเลวลง จะมีทางช่วยเหลืออย่างไร นี่ก็ต้องไปทำทางด้านสูบนี้เหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม ผมก็เห็นจะไม่จำเป็นต้องอธิบายให้ละเอียด เพราะเวลามีน้อย จะอธิบายแต่เพียงว่า เวลาแต่ละช่วงๆ ของการทำงานนั้น เราจำเป็นจะต้องคาดคะเนอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติว่าจะเพิ่มขึ้นเพียงใด แล้วก็พยายามปรับการทำงานของสูบสามคู่นี้ให้ปริมาณเงินไปได้จนพอสมควร แต่การคาดคะเนนี้ก็อาจจะผิดได้ ซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายได้ ฉะนั้นข้อสำคัญคือตัวเลขสถิติทั้งทางด้านการผลิต การค้าขาย กับทางด้านปริมาณเงิน จะต้องได้มาโดยถูกต้องพอใช้ และได้มาโดยรวดเร็วทันใจ ถ้าเราต้องมาเดาเอาก็มีทางพลาด และการเดานี่จำเป็นจะต้องเดาโดยมีหลักการ แต่อยากจะพูดว่ามีความไม่แน่นอนอยู่มาก

ส่วนสูบสามสูบนี้บางเรื่องเราก็ทำได้เร็ว บางเรื่องเราก็ทำได้ช้า เพราะฉะนั้นเราจะต้องใช้วิธีการให้มากพอสมควรในการใช้ดุลยพินิจ การผิดพลาดนี้มีได้แน่ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในสามสี่ปีที่แล้วมา สูตรของผมที่ว่ามาเมื่อกี้นี้ คือ X บวกกับ 2% ถ้าหากว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติเท่ากับ X อัตราเพิ่มของปริมาณเงินควรจะเพิ่ม X บวกด้วย 2% หรือ 3% ซึ่งก็พลาดไปอย่างที่ว่าเมื่อกี้นี้ ในปี 2509 กว่าเราจะรู้ว่าอเมริกันเขาจะมาใช้จ่ายเงินมากถึงเพียงนั้นก็สายเกินไปเสียแล้ว ด้วยสาเหตุจากเรื่องความลับในราชการทหาร อัตราเพิ่มของปริมาณเงินในปีนั้นก็โด่งขึ้นไปถึง 16% และอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นไปเพียง 11% เท่านั้น ในปีต่อๆไปเราก็พยายามแก้ รัดเข้ามาและรัดเข้ามามากเกินไปสักหน่อย คราวนี้อัตราเพิ่มประมาณ 8% ทีนี้เงินลงมา 8% เหมือนกัน เช่นนี้ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Hit and Miss” ภาษาไทยหรือจีนเรียกว่า “เฮงซวย” ก็มีแต่เราก็พยายามทำให้ดีที่สุดตามหลักการที่ว่านี้ คงจะไม่พลาดมากนัก แต่มีความหวังอยู่อย่างหนึ่งว่า ต่อไปถ้าหากว่าสถิติทั้งหลายและการคาดคะเนดีขึ้น ค่อยๆ ทำค่อยๆ ไป มันก็จะดีขึ้น

ในเวลานี้การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยเราไม่ค่อย

เป็นห่วงแล้ว มันเป็นไปตามอัตโนมัติ พอธนาคารพาณิชย์เขาต้องการเงิน ฤดูนี้ฤดูเก็บเกี่ยว ตั้งแต่เดือนตุลาคม พฤศจิกายน ธันวาคม มกราคม นี่เขาต้องการเงินมาก เขาก็เอาเงินตราต่างประเทศมาขอซื้อเงินบาทเรา เราก็เอาเงินตราต่างประเทศนั้นเข้าทุนสำรองเงินตรา และออกธนบัตรมาจ่ายไปให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ก็เอาไปจ่ายแก่ลูกค้า ลูกค้าผู้ส่งออกเขาก็เอาไปซื้อพืชไร่ เสร็จแล้วเขาก็ส่งไป พอส่งไป เงินตราต่างประเทศก็เข้ามาอีก เวียนกันอย่างนี้ นี่เป็นอัตโนมัติแล้ว ฤดูนี้เป็นฤดูที่เราออกธนบัตรมาก ฤดูต่อไปหลังจากมกราคมแล้ว กุมภาพันธ์ มีนาคม นี่เป็นฤดูที่เสียภาษี บริษัทห้างร้านต้องการเงินอีก ฤดูนี้ถ้าคุณไปศึกษาดูรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย กราฟของธนบัตรออกใช้นั้นเพิ่มขึ้นอย่างนี้ ถึงเดือนเมษายน บางคนก็ใช้จ่ายค่าเล่าเรียนลูก เดือนพฤษภาคมต้องใช้จ่ายมาก ไปตากอากาศบ้าง อะไรเหล่านี้ พอพ้นเมษายนพฤษภาคม ก็ลดลง ธนบัตรหดลง

ในทางปฏิบัติ เราก็เอาเงินตราต่างประเทศออกจากทุนสำรองมาใส่ในบัญชีของฝ่ายการธนาคาร แล้วก็เอาเงินบาทจากฝ่ายธนาคารเข้าฝ่ายออกธนบัตรธนาคาร ทำแบบนี้ก็ไปได้เรื่อยๆ โดยไม่ต้องคิดคาดคะเนล่วงหน้า เรื่องทั้งหมดนี้มีความแน่นอนบ้าง ไม่แน่นอนบ้าง แต่หลักการเป็นอย่างนี้ คือถ้าดูทั้งปีแล้ว สูตรก็เป็นอย่างที่ผมว่า แต่มันมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวไปตามฤดูกาล (seasonal fluctuations) อยู่ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เราจะต้องทำโดยปกติ

การรักษาเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในฐานะที่ดี อยู่ในฐานะที่ควรจะเป็น และการจัดการเพื่อที่จะให้ได้ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดนั้น ก็เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินสำรองนี้ก็ขึ้นๆ ลงๆ อยู่เสมอ เช่น เมื่อตอนสงครามเกาหลี เราค้าขายได้ดี เงินสำรองก็ขึ้น พอต่อมาลดลง พอเลิกสงครามเกาหลีก็ลงไปเกือบหมดก็มี เกือบเกลี้ยงเลยก็เคย เมื่อผมรับหน้าที่เป็นผู้ว่าการเมื่อสิบปีที่แล้วนั้น เงินสำรองในระดับประมาณ 300 ล้านเหรียญอเมริกัน เคราะห์ดีที่ในระหว่าง 10 ปีนี้ เงินสำรองก็เข้ามาเรื่อยๆ ค้าขายดี และดุลการชำระเงินก็สูงขึ้นมาจนถึงพันล้าน ผสมกับที่ทหารอเมริกันเอาเงินมาใช้ซึ่งเป็นผลพลอยได้มาด้วย เงินก็ขึ้นมาเรื่อย

เพราะฉะนั้นในเวลานี้ที่ต้อยลงไปก็เพราะเหตุว่าพืชผลในปี 2510 ของเราไม่ค่อยดี ค้าขายไม่ค่อยดี ทุนสำรองก็ต้อยลงไปบ้าง ตัวเลขสุดท้ายคือ 970 ล้านเหรียญอเมริกัน

ปัญหาก็มีขึ้นอีก คือไปไหนมาไหน คนก็ชอบถามว่าผู้ว่าการจะว่าอย่างไร ทหารอเมริกันออกไปแล้ว เงินจะหมดแล้ว จะทำอย่างไร เขาไม่มาใช้เงินอีกแล้ว ผมก็บอกว่า เมื่อก่อนนี้เราก็ไม่เคยให้ทหารอเมริกันเข้ามาก็เคยสะสมเงินสำรองได้ด้วยฝีมือของเราเอง ในสมัยผมนี้จาก 300 ล้านเหรียญอเมริกัน มาจนกระทั่งถึงช่วงปี 2509-2510 อย่างน้อยก็ 700-800 ล้านเหรียญอเมริกัน และก็มาผสมตอนทหารอเมริกันเข้ามาก็ได้เพิ่มขึ้นอีก จนกระทั่งถึง 1,000 ล้านเหรียญอเมริกัน ก็หมายความว่า เราทำด้วยฝีมือของเราเอง โดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือของทหารอเมริกัน จาก 300 ล้านเหรียญขึ้นมาเป็น 800 ล้านเหรียญอเมริกันเรายังทำได้ ตอนนี้เขาจะไปก็ไป เราก็แก้ปัญหาของเราไป เรื่องที่ทหารอเมริกันไปนี่เรื่องเงินสำรองไม่หนักใจเท่าใด เพราะเหตุว่าเราพอจะแก้ไขได้ ที่หนักใจก็คือว่าสินค้าขาออกของเราน้อย ในตอนนี้ข้อนี้แหละเป็นข้อที่ร้าย และที่ร้ายที่สุดก็คือว่า ข้าวมหัศจรรย์เกิดขึ้นหลายแห่ง ฟิลิปปินส์ อินเดีย ฯลฯ ต่างคนต่างคุยโขมงว่าต่อไปนี้ไม่ต้องซื้อข้าวจากไทยแล้ว จริงหรือไม่จริง หรือจะจริงในอนาคต แค่ไหนก็ไม่รู้ แต่ปัจจุบันนี้ค่อนข้างจริง เพราะเหตุว่าราคาข้าวต่างประเทศตก ทำให้เรามีรายได้จากการค้าระหว่างประเทศ (export earnings) น้อยลง เพราะฉะนั้นข้อนี้เป็นข้อที่น่าห่วง เพราะสองเรื่องมาทับกันเข้า ทหารอเมริกันไปอย่างเดียวก็ไม่เป็นไร ขอให้ข้าวเราขายดี หรือทหารอเมริกันอย่าเพิ่งไปเลย ข้าวจะตกก็ไม่ว่า แต่นี่สองเรื่องมันซ้อนกัน เพราะฉะนั้นจะทำอย่างไร

ผมก็เสนอรัฐบาลไปหลังจากที่เราปรึกษาหารือกันหลายฝ่ายแล้วว่า ที่เราสะสมเงินสำรองเหล่านี้มาก็เพื่อไม่ใช่จะเป็นปูโสมเฝ้าทรัพย์ เพื่อที่จะใช้ในยามยาก เหมือนกับคนธรรมดาเก็บหอมรอมริบไว้ พอเจ็บป่วยเข้า หากินไม่ได้ ก็จะได้เอามาใช้ ฉันใดก็ฉันนั้น แต่ว่าอย่าใช้ให้มากนัก อย่าใช้ให้จนกระทั่งเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว

ในกรณีนี้ เท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยคาดคะเนแล้วก็รู้สึกว่า

ถ้าไม่มีอะไรเกิดขึ้น หมายความว่าถ้ามีหายนะทั้งสองด้าน หายนะทางเศรษฐกิจนี้หมายความว่าเงินก็ไม่เข้าจากอเมริกา และขายสินค้าก็ไม่ค่อยได้ดีนัก ในสองปีข้างหน้า เราอาจจะเสียทุนสำรองไปประมาณ 200 กว่าล้านเหรียญอเมริกัน ถ้าเช่นนี้น่าตกใจไหม ก็น่าตกใจเหมือนกัน แต่ว่าไม่ถึงขนาด เพราะคนที่เขาไม่มีทุนสำรองเขายังอยู่กันได้ อินโดนีเซียนี่ก็ติดลบ ซีลอนก็ติดลบ แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะเอาเยี่ยงอย่างเขาอย่างนั้น คนไทยต้องมีเงินติดกระเป๋าไว้ ไม่เช่นนั้นขึ้นรถเมล์กลับบ้านไม่ได้

ระหว่างที่เราจะเสียทุนสำรองไปประมาณ 200 ล้านเหรียญอเมริกันนี้ เราต้องแก้ไขให้ได้ สิ่งที่จะต้องแก้ไขที่สำคัญที่สุดก็คือ พยายามผลิตให้มากขึ้นเพื่อส่งออกให้มากขึ้น และผลิตสินค้าอย่างใหม่ ถ้าข้าวขายไม่ดี เราต้องกลับตัวได้ เมื่อ 16 ปีมาแล้ว สภาพการณ์ก็เป็นเช่นเดียวกัน คือเมื่อเลิกสงครามเกาหลีใหม่ๆ เมื่อตอนสงครามเกาหลีปี 1950 นั้น เราร่ำรวยเหลือเกิน เพราะทั่วโลกมีแต่ข้าวไทยเท่านั้น ไม่มีคนอื่นขาย พม่าก็รบกันยังไม่เสร็จ เกาหลีรบกัน อเมริกันก็ซื้อทั้งดีบุกและยาง ราคาดีพอถึงปี 1952 เขาเลิกรบกันที่เกาหลี ดีบุกกับยางลดราคา และข้าวพม่าก็ผลิตได้มากขึ้น คือเขาเลิกตีกันแล้ว เมื่อก่อนนี้พวกธงแดงกับธงขาวในพม่าชอบตีกันเรื่อย ก็ขายข้าวออกไม่ได้ ตอนหลังเขาเลิกตีกันแล้ว ราคาก็ขึ้น ข้าวก็ผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งเขาเคยเป็นเจ้าโลกมาก่อน พม่าเคยอยู่ในอันดับที่หนึ่งในเรื่องการขายข้าว ไทยอยู่อันดับที่สาม อินโดจีนแต่ก่อนนั้น (รวมทั้งเขมร เวียดนาม ลาว) ส่งข้าวเป็นที่สองในโลก แล้วทีนี้พม่าก็กำลังขึ้นมา เวลานั้นเราก็เดือดร้อนอยู่มาก

ในเวลานั้นเราก็ได้แก้ไขเศรษฐกิจของเราหลายทาง ทั้งในด้านการค้าและระบบการเงินระหว่างประเทศและการคลัง แก้ไขมาจนกระทั่งสภาพการคลังเป็นไปโดยดีแล้ว คือก่อนนี้กรมบัญชีกลางไม่ค่อยได้ทำบัญชีเท่าใดทั้งๆ ที่ชื่อ “บัญชีกลาง” บัญชีต่างๆ งบดุลงบปีของรัฐบาลนั้นบางทีล่าช้าถึง 10 ปี 20 ปีก็มี เดี๋ยวนี้เขาทำเรียบร้อยดีแล้ว ระบบการคลัง ระบบเศรษฐกิจอะไรต่างๆ ก็แก้ไขมา เมื่อแก้ไขมาได้จนกระทั่งเรียกว่าบ้านเมืองมีสภาพทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยราบคาบเรียบร้อยแล้ว ผลก็คือประชาชนเขาก็ผลิตของได้

แล้วมิหนำซ้ำเราสามารถที่จะทำถนนหนทางให้ดีขึ้นกว่าก่อนนี้ ถนนสายแรกที่ทำถูกแบบมาตรฐานของสากลคือถนนจากสระบุรีไปโคราช ซึ่งเดี๋ยวนี้กลายเป็นถนนเก่าไปแล้ว ก่อนนี้เมื่อสมัยเสร็จใหม่ๆ พวกเราตื่นเต้นกันเหลือเกิน ถนนสระบุรี-โคราชนี่เป็นของวิเศษ ไม่เคยเห็น ก่อนนี้เราจะไปทางภาคอีสาน หรือไม่ต้องไปทางภาคอีสานหรอก จากกรุงเทพฯ ไปสระบุรีแค่นี้ คนแก่คนเฒ่า เด็กๆ กลายเป็นฝรั่งผมแดงไปหมด ถนนลูกรัง ฝุ่นคลุ้งเหลือเกิน เดี๋ยวนี้เคยชินกับถนนเหล่านี้แล้ว แต่สมัยนั้นถนนดีเช่นนี้ไม่มี เราเริ่มตัดถนนไปโดยอเมริกันมาทำให้ดู เสร็จแล้วข้าวโพดก็ออก เนื่องจากมีถนนดี ปอก็ออก มันสำปะหลังก็ออก นี่หมายถึงทางสายชลบุรีถนนหนทางดี พืชผลก่อนนี้เรามีส่งออกเพียง 4 อย่าง ก็ออกมาได้ถึง 7-8 อย่าง และเดี๋ยวนี้ก็ยังมีของที่ควรจะออกเพิ่มขึ้น

ถ้าหากเราทำกันจริงๆ ความเจริญที่เราได้รับมาใน 7-8 ปีหลังนี้ เป็นผลเมื่อ 7-8 ปีก่อนนี้ คือหมายความว่าเมื่อเลิกสงครามเกาหลีก็เปลี่ยนแปลงระบบ และผลก็สะท้อนมาจนถึงปัจจุบันนี้ เดี๋ยวนี้เราก็มาสู่สภาพเลิกสงครามเกาหลีอีกแล้ว

ตอนนี้กำลังเดือดร้อน ต้องใช้ฝีมือแก้ไข ต้องให้มีแผนในการที่จะผลิตสินค้าเกษตรกรรมให้มากขึ้น เพื่อที่จะส่งออกให้มากขึ้น วางเป็นโครงการมาเพื่อที่จะระดมเงิน ระดมพลไปทำให้เต็มที่ นี่เป็นสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้

ที่กล่าวเป็นตัวอย่างนี้ก็เพื่อให้คุณเข้าใจว่า ในฐานะที่เป็นผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เราทำกันและรับผิดชอบกันในเรื่องอย่างนี้

2. ศิลปแห่งการดำเนินนโยบาย

เมื่อพูดถึงเรื่องหลักวิชาการมามากแล้ว ก็อยากจะพูดถึงศิลปที่กล่าวมาก่อน และเรียกว่าวิชานี้มีหลักการแน่นอน มีเหตุผลและพิสูจน์ทดลองกันได้ แต่เวลาปฏิบัติอาจจะไม่ตรงกันก็ได้ แต่ข้อที่เรียกว่าศิลปนี่เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่เป็นของแน่นอน เป็น Art ไม่ใช่เป็น Science

ศิลปในการปฏิบัตินั้นได้แก่ปัญหาว่าควรจะทำตัวอย่างไร ควรจะปกครองคนอย่างไร ควรจะไปพูดกับนายกรัฐมนตรีอย่างไร ควรจะเถียงกับนายกรัฐมนตรีนั้นรัฐมนตรีนี้แค่ไหน นี่เป็นศิลปสอนกันไม่ได้ แต่ก่อนที่จะไปถึงเรื่องนั้น ผมคิดว่าควรจะอธิบายถึงเรื่องความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์สักนิด ซึ่งอยู่ในขอบข่ายของศิลปเหมือนกัน

ก. ความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์

ข้อแรก การติดต่อกับธนาคารพาณิชย์ทำอย่างไร ซึ่งคุณประจิตร ยศสุนทร เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ได้มาบรรยายให้ฟังแล้วว่า ทางธนาคารแห่งประเทศไทยนี้มีหน้าที่ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และได้พูดถึงเรื่องอัตราส่วนระหว่างเงินยอดต่างๆ เงินกองทุนกับลูกหนี้รายใหญ่ เงินกองทุนกับเงินฝาก ฯลฯ คุณได้รับคำอธิบายถี่ถ้วนแล้ว ผมก็จะไม่บรรยายซ้ำ เพราะไม่ใช่หน้าที่

อย่างไรก็ตาม การที่จะพยายามให้ธนาคารพาณิชย์ทำตามกฎหมาย คือทำตามที่เราต้องการ ไม่ใช่เหตุอื่น มีเหตุอยู่อย่างเดียว เวลาจะทำลูกสูบตามรูปที่สองให้มันเดินอย่างไร นี่ต้องอาศัยธนาคารพาณิชย์ ถ้าธนาคารพาณิชย์ทั่วๆ ไปดื้อดึงโกหกกับเราอยู่เรื่อยๆ เช่น เราบอกว่าอย่าไปทำผิดกฎหมาย แกก็ไปทำผิดกฎหมาย เราไม่รู้ แล้วเวลาที่ต้องให้หดเครดิต ยืดเครดิต เราจะทำอย่างไร เพราะฉะนั้นธนาคารพาณิชย์ก็คล้ายๆ กับเครื่องมือของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อเราไม่รู้จักเครื่องมือดี หรือว่าควบคุมเครื่องมือไม่ได้ หรือเครื่องมือขี้เท่อเต็มที การที่จะเลือกใช้นโยบายอะไรก็ไม่ได้ประโยชน์

เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะให้ธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงและมีความซื่อสัตย์ และแจ้งความจริงให้เราทราบอยู่เสมอ ทุกวันนี้การควบคุมธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ผลร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ก็ดีขึ้นมากหลังจากกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้ออกแล้ว ก่อนนี้ไม่ได้คุมเลยคุมไม่ไหว และเราได้ตั้งหน่วยงานที่จะควบคุมธนาคารพาณิชย์เรียบร้อยดี และพอจะพูดได้ว่า ถึงแม้จะควบคุมได้ไม่ถึงร้อยเปอร์เซ็นต์

อย่างน้อยก็ได้แปดสิบเปอร์เซ็นต์ ที่ทำผิดกฎหมายก็ยังมีอยู่บ้าง ก็เรียกว่าพอจะมีเครื่องมือใช้ได้

นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้ว เรายังจำเป็นที่จะต้องใช้สถาบันการเงินต่างๆ อีกเยอะแยะที่จะต้องช่วยทำ แต่ทุกวันนี้ไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายก็ไม่รัดกุม เช่น บริษัทประกันชีวิต ประกันภัย ก็คล้ายๆ กับกฎหมายธนาคารพาณิชย์นี้ แต่เผอิญไปขึ้นกับกระทรวงเศรษฐการ ความเห็นอันสัตย์จริงของผมว่าบริษัทประกันชีวิตนั้นควรจะขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง เพราะเหตุว่าเกี่ยวกับเรื่องการเงินไม่ผิดกับธนาคารพาณิชย์ ส่วนบริษัทประกันภัยนั้นไปขึ้นอยู่กับกระทรวงเศรษฐการก็ไม่เป็นไร แต่การควบคุมบริษัทประกันชีวิตนี้ควรอยู่ที่กระทรวงการคลัง เพราะเป็นสถาบันการเงินที่ให้เครดิตได้สำคัญมาก เกี่ยวกับการเงินมากกว่า

อย่างไรก็ตาม เรื่องเหล่านี้สถาบันต่างๆ เกี่ยวกับการออกหุ้น ออกหุ้นกู้ อะไรต่างๆ นี่เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาควบคุม เวลานี้ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสถาบันอื่น เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และที่อื่น เราพยายามร่วมทำกันอยู่ ศึกษาว่าจะขยายการควบคุมให้ออกไปจากธนาคารพาณิชย์ ขยายวงกว้างไปสู่สถาบันการเงินอื่นได้อย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมเหล่านี้เป็นเรื่องการควบคุมระหว่างผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุม มองจากแง่ที่เลยไปจากกฎหมายแล้ว ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเรื่องสำคัญมาก หมายความว่าเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนกระทั่งผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ก็จำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์ดีพอใช้กับผู้จัดการใหญ่และกรรมการธนาคารพาณิชย์ และเป็นขนบธรรมเนียมของทั่วโลกที่เขาใช้วิธีนี้กันอยู่ เพราะเหตุว่าจะไปเล่นโปลิศจับขโมยกับธนาคารพาณิชย์ ขโมยมันวิ่งเร็วกว่าโปลิศ ตามปกติแล้วบางทีเราออกกฎอะไรไปเป็นกฎที่ตายตัวพลิกแพลงยาก บางทีเขาก็หนีหรือเลี่ยงกฎไปได้

เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับธนาคารกลางจึงมีศิลปอันหนึ่งซึ่งเขาเรียกว่า Persuasion คือการเกลี้ยกล่อม เรียกร้องความเห็นใจ เรามีการปรึกษาหารือกันอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ของสมาคม

ธนาคารไทยเป็นประจำเดือน เดือนหนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของบ้านเลี้ยง อีกเดือนสมาคมธนาคารไทยเลี้ยง เลี้ยงหลังจากที่ได้พูดจาปรึกษาหารือกันแล้ว บางทีเขาก็ต่อว่าเราว่า เราเข้มงวดอย่างนั้นอย่างนี้ เราก็ต่อว่าเขาว่า เขาทำผิดกฎหมายอย่างนั้นอย่างนี้ ปรึกษาหารือกัน หรือบางทีเราก็ร่วมกันต่อว่าคนอื่น เช่น กรมสรรพากรไปทำอะไรรังแกธนาคารพาณิชย์ ซึ่งไม่ถูก อะไรเหล่านี้ เราก็ช่วยเขา นี่เป็นวิธีศิลปที่เราจะต้องประสานประสมกับเขา เป็นเรื่องที่ถือเป็นหน้าที่สำคัญ

ถ้าจะพูดไปแล้ว ตามความเห็นของผมนี่ คนเราที่จะไปควบคุมอะไรเขา และพูดอะไรให้เขาเชื่อ ต้องทำแบบโบราณ ถ้าคุณอ่านหนังสือเรื่องจีนโบราณ ก่อนที่เขาจะทำการใหญ่อะไร เขาจะต้องชำระล้างร่างกายให้สะอาด กินเจกันสักพักหนึ่ง แล้วเวลาจะไปสร้างของวิเศษอะไรจะได้ทำให้ขลังขึ้นได้ ถ้าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือผู้ใหญ่ในธนาคาร โดยเฉพาะไปประพฤติสำมะเลเทเมา ไปทำทุจริตหรือไปพูดเท็จ หรือไปทำเห็นแก่ได้ในทางลาภสักการะแล้ว จะไปพูดอะไรเขาก็ไม่เชื่อ เขากลับจะหัวเราะเยาะเอาเสียด้วย

เพราะฉะนั้นหลักการในข้อนี้คือความประพฤติ ในการดำรงตนของผู้ใหญ่ในธนาคาร เฉพาะผู้ว่าการ รวมทั้งผู้อำนวยการต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก นอกจากจะมีสัมพันธ์อันดี เช่น ตีกอล์ฟด้วยกัน แข่งขันกัน ยอมให้เขาชนะบ้าง เราชนะบ้าง อะไรเหล่านี้ เลี้ยงกันไปเลี้ยงกันมา นี่เป็นของสำคัญเหมือนกัน ถ้าหากว่าเราประพฤติไม่ดีแล้ว ถึงเขาจะกลัวเรา เพราะเหตุว่าเรามีอำนาจมีอาญาสิทธิ์อยู่ในมือตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรเขาไม่ค่อยเชื่อ นี่เป็นเรื่องที่สำคัญ

ข. ความสัมพันธ์กับทางราชการ

คุณธรรมข้อนี้ ศิลปข้อนี้ กินความไปจนกระทั่งถึงการติดต่อระหว่างผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้ใหญ่ของทางราชการ ตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารชาตินี้ในทำเนียบราชการไทยเป็นตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี และเราจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับรัฐมนตรี เฉพาะอย่างยิ่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้กำกับการงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ใช่แต่เฉพาะผู้ว่าการเท่านั้น ผู้ใหญ่คนอื่นในธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย เพราะฉะนั้นการติดต่อกับรัฐมนตรีเพื่อที่จะเกลี้ยกล่อมรัฐมนตรีให้ดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ธนาคารเห็นสมควร ก็ย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะถ้านโยบายต่างๆ ไม่ประสานกัน การดำเนินราชการแผ่นดินก็จะเป็นไปโดยราบรื่นมิได้ เช่น ถ้างบประมาณแผ่นดินตั้งรายจ่ายไว้เกินกำลัง จะทำให้เงินเฟ้อ ถ้าแก้ไขไม่ได้และต้องการจะรักษาเสถียรภาพไว้ ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็จำเป็นต้องจำกัดทางด้านการเงินด้านอื่น หมายความว่าเงินที่ปล่อยให้ชาวไร่ชาวนากับพ่อค้าอุตสาหกรจะต้องน้อยลงไป จะต้องไปหดเครดิตทางธนาคารพาณิชย์ ถ้าเป็นเช่นนี้อาจจะเสียหาย นี่เป็นเรื่องที่เราจะต้องพูดกับรัฐมนตรีแทบทุกปี

ถ้าเราไม่สามารถจะเกลี้ยกล่อมท่านได้ หน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะด้อยลงไป ความรับผิดชอบและประโยชน์ที่เราจะทำให้ก็จะเสียหายไปเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นในการที่จะติดต่อกับรัฐบาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีความเชื่อถือ ให้รัฐบาลหรือบุคคลในรัฐบาลเชื่อถือว่าเราไม่ได้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ไม่ได้เห็นแก่ประโยชน์ของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เห็นแก่ประโยชน์ของแผ่นดิน

ผู้ว่าการและผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องมีความกล้าหาญพอสมควร คือต้องสามารถที่จะพูดขัดได้ ถ้าอะไรที่ไม่ดีแล้วจำเป็นจะต้องพูดได้ ถ้าไม่มีความกล้าแล้วอย่าเป็นดีกว่า เพราะเหตุว่าไม่ได้ทำหน้าที่ ถ้ามีอะไรมัวแต่เออๆ คะๆ ไปก็เสียท่า คงเหลว และแท้จริงเรื่องนี้ไม่ใช่แต่ธนาคารกลางของไทยเท่านั้น ทั่วโลก ผู้ว่าการธนาคารชาติเขาก็เป็นคนที่จะต้องคอยแนะรัฐบาล มีหน้าที่ที่จะคอยแนะในเรื่องเศรษฐกิจ ถ้ามัวแต่ไปกลัวรัฐบาลในฐานะที่เป็นจอมพลบ้าง นายพลบ้าง ก็บกพร่อง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้ใหญ่ในธนาคารเป็นนักบุญไม่ได้ ต้องเป็นผู้ที่ทำงานสุจริต และจะนิ่งเป็นทองไม่รู้ร้อนไม่ได้ เมื่อจำเป็นจะต้องติงรัฐบาลก็ต้องท้วง ไม่ท้วงก็บกพร่องต่อหน้าที่

การพูดขัดผู้ใหญ่นี้มีหลักการอยู่ว่าให้ขัดต่อหน้า อย่าไปนินทา

ลับหลัง ถ้าใครถูกซุบซิบนินทาลับหลัง ปฏิกิริยาคือจะต้องไม่พอใจอย่างมาก แต่เมื่อเราได้ท้วงติงผู้ใหญ่ท่านต่อหน้า แล้วท่านยังไม่เชื่อฟัง ต่อจากนั้น เราก็มีสิทธิที่จะพูดให้คนอื่นฟังได้โดยสุจริตใจ

อย่างไรก็ตาม ขอให้เข้าใจให้ชัดว่าระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น รัฐบาลมีความรับผิดชอบขั้นสูงสุด ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลดำเนินนโยบายซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยและคัดค้านแล้วแล้วยังไม่สามารถเกลี้ยกล่อมได้ ถ้าเป็นนโยบายที่สำคัญถึงขนาดเกี่ยวกับหลักการหรือความหายนะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีทางออกอยู่อีกทางหนึ่งที่จะคัดค้าน คือลาออก

การที่ผู้ว่าการธนาคารชาติไม่ว่าที่ไหนลาออกโดยไม่แสดงเหตุผลนั้น เป็นการคัดค้านอยู่ในตัว ถ้าลาออกไปโดยให้เหตุผลว่าแก่แล้ว เลิกแล้วไม่เอาแล้ว หรืออยู่สิบปีแล้วจะขอลาออก หรือป่วย หรืออยากจะไปทำหน้าที่อื่น นั่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ว่าถ้าเขาออกเฉยๆ โดยหน้าบึ้งๆ นี่แปลว่าเขาคัดค้าน ใครๆ เขารู้กันทั่วโลก หรือออกโดยไม่หน้าบึ้ง แต่เขียนหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า การที่ข้าพเจ้าลาออกเพราะเหตุว่าข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล นี่เป็นการคัดค้านอย่างชัดแจ้ง ก็เป็นธรรมเนียมที่เขาทำกันอยู่ แต่ไม่ควรทำบ่อยนัก ทำบ่อยนักไม่ศักดิ์สิทธิ์ ควรที่จะเอาเรื่องสำคัญๆ จริงๆ

ค. ความสัมพันธ์กับบุคคลภายใน

ไหนๆ ก็พูดถึงเรื่องศิลปของการดำเนินงานเหล่านี้และความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกแล้ว อยากจะอธิบายถึงเรื่องความสัมพันธ์กับบุคคลข้างใน ถึงแม้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรองผู้ว่าการจะเป็นผู้บังคับบัญชาขั้นสูงสุดของธนาคารก็ตาม แต่ถ้าไม่ได้อาศัยการปฏิบัติงานอันดีอันชอบของพนักงานทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อยแล้ว ก็ย่อมจะดำเนินงานไปดีได้ยาก แม้ว่านโยบายจะดีสักปานใด ถ้าผู้ปฏิบัติเขาไม่ร่วมมือ หรือไม่มีใจศรัทธา หรือไม่มีความสามารถดำเนินการได้ นโยบายนั้นก็ย่อมเป็นหมัน

ฉะนั้นจึงต้องอาศัยหลักการปกครองและทำนุบำรุงพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยดี อันชุมชนใดๆ จะอยู่กันได้ด้วยความเจริญนั้น ต้องอาศัยคุณธรรม 4 ประการคือ

หลักที่หนึ่งคือ ต้องมีสมรรถภาพ เพราะฉะนั้นในหมู่คนที่เราจะรับเข้าทำงานในธนาคารชาตินั้น เราจะต้องดูความสามารถและความรู้เป็นพื้นฐาน และด้วยความสุจริตใจ นักศึกษาที่สำเร็จบัญชีและพาณิชย์จากธรรมศาสตร์ก็ไปอยู่ที่ธนาคารชาติหลายคน ซึ่งเข้าไปด้วยการสอบแข่งขันใครดีใครได้ ไม่ใช่คัดเลือกกันแบบบุคโขโลคณะ และธนาคารชาติก็ตั้งเงินเดือนให้พอเพียงแก่สมรรถภาพ

หลักที่สองคือ หลักความยุติธรรมในสังคม การออกระเบียบ การที่จะปูนบำเหน็จรางวัล จะต้องให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ยุติธรรม เพื่อให้ความมั่นใจแก่พนักงานทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อย ที่พูดนี้ไม่ได้หมายความว่าเราเป็นคนที่เหนืออคติเสียจนเกินไป การประจบประแจงก็ยังมีอยู่ ถ้าไม่รู้ว่าเป็นการประจบประแจง แต่ก็พยายามวางหลักให้ดี ให้ยุติธรรมที่สุด

หลักที่สามคือ หลักเสรีภาพ เราต้องให้อิสรภาพแก่พนักงานเขาพอสมควร มิฉะนั้นผู้ใหญ่จะไม่มีทางรู้ความในใจของผู้น้อย ต้องให้ผู้น้อยแสดงออกได้ด้วย การรับฟังคำร้องของผู้น้อย การส่งเสริมให้ผู้น้อยร้องเรียนในเมื่อมีข้อร้องเรียนที่ดี เพราะเมื่อเรามาพิจารณาแล้ว ถ้าเราไม่เห็นด้วยก็ไม่เห็นด้วย แต่ว่าควรที่จะให้ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยนั้นสามารถที่จะมีเสรีภาพในการที่จะออกความเห็นได้ภายในขอบเขตที่กว้างพอควร

และหลักสุดท้ายคือ หลักความมีเมตตากรุณา ผู้ใหญ่ต้องเมตตาผู้น้อย นี่เป็นธรรมดา เพื่อให้มีเยื่อใยกัน และเป็นทางให้เกิดความไว้วางใจกันได้อย่างสมบูรณ์ ถ้าขาดความไว้วางใจกัน การดำเนินงาน เฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับเงินทองเป็นจำนวนมาก ย่อมจะราบรื่นไปไม่ได้ ต้องเชื่อถือและไว้วางใจกัน เพราะฉะนั้นหลักการธนาคารกลางก็เช่นเดียวกับหลักการธนาคารโดยทั่วๆ ไป คือเครดิต และ faith คือความเชื่อถือซึ่งกันและกันทั้งภายในและภายนอก ถ้าขาดเครดิตแล้ว เลิกพูดเรื่องการธนาคารได้

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจาก London School of Economics มหาวิทยาลัยลอนดอน ท่านเคยรับราชการในตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่ง อาทิ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ปี 2502-2514) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (ปี 2502-2504) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ปี 2505-2510) และกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

อาจารย์ป๋วยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2507-2515 โดยเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่คณะในแง่ของการปฏิรูประบบการเรียนการสอน การพัฒนาอาจารย์ และการบริหารจัดการของคณะ ในปี 2518-2519 ท่านดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ท่านเป็นสมาชิกเสรีไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เคยเป็นศาสตราจารย์พิเศษที่มหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน (ปี 2513-2514) และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (ปี 2514-2515) และได้รับรางวัลแม็กไซไซ สาขาบริการสาธารณะประจำปี 2508

3

เกษตรกรกับคนกลาง

ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา

ที่มา: บทความตีพิมพ์ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) (2519). *รักเมืองไทย เล่ม 2*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. หน้า 1-34.

ก. คำนำ*

ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับคนกลางเป็นเรื่องราวที่มีผู้ถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่มากมาย ความเชื่อถือที่มีกันอยู่แพร่หลายก็คือ คนกลางมีบทบาทสำคัญในการกดรายได้ของเกษตรกร โดยการกดราคาสินค้าที่ตนซื้อจากเกษตรกร และถ้าขายปัจจัยหรือสินค้าเพื่อบริโภคก็จะตั้งราคาสูง ยังผลให้เกษตรกรตกอยู่ในสภาวะความยากจนอยู่ตลอดเวลา ไม่มีโอกาสยกฐานะของตนโดยการขยับขยายการเพาะปลูก เพราะไม่คุ้ม

สิ่งหนึ่งที่ทำให้ความเชื่อถือนี้แพร่หลายมากก็คือ ความรู้สึกที่มี

---

* ในการเขียนบทความนี้ ผู้เขียนถือว่าตนเองทำหน้าที่เป็นคนกลาง นำเอาความคิดความรู้ของบุคคลอื่นมาเผยแพร่แก่ผู้อ่าน แหล่งความคิดสำคัญๆ นอกจากที่อ้างอิงแล้วก็ได้จากการสนทนากับนายประยงค์ เนตยารักษ์ น.ส.บูรณีย์ ขอจิตเมตต์ และนาย David Gisselquist ซึ่งขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อยู่ว่าคนกลางนั้นมีอำนาจผูกขาดเหนือเกษตรกร ซึ่งอาจจะเป็นเพราะในละแวกนั้นมีพ่อค้าอยู่ไม่กี่คน หรืออาจจะเป็นเพราะโรงงานแปรรูปมีอยู่น้อยโรง หรือในบางกรณีก็เพราะเกษตรกรมีพันธะกับคนกลาง เพราะเป็นหนี้คนกลาง เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ก็จำต้องขายให้กับคนกลางซึ่งเป็นเจ้าหนี้อยู่

ข้ออ้างดังกล่าวตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความเป็นจริงบ้างเหมือนกัน แต่การที่จะขยายความไปเลยว่าเกษตรกรทุกคนหรือแม้กระทั่งว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของพ่อค้าคนกลางนั้น เป็นการขยายความที่จะหาหลักฐานมาพิสูจน์ได้ยาก บทความนี้มุ่งที่จะพิจารณาปัญหาเรื่องคนกลางนี้ โดยจะพิจารณาความสัมพันธ์ที่มีระหว่างเกษตรกรกับคนกลางเป็นหลัก จะมุ่งหาเหตุผลและความจำเป็นที่เกษตรกรจะต้องติดต่อกับคนกลางคนใดคนหนึ่ง และค่อยๆ สาวเรื่องราวต่อไป เพื่อเข้าใจระบบการตลาดของสินค้าเกษตรกรรมต่างๆ แต่ในการสาวเรื่องต่างๆ เหล่านี้จะไม่พิจารณาทุกๆ ประเด็นเกี่ยวกับการตลาด แต่จะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่สำคัญๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับคนกลางโดยตรงเท่านั้น ในบทความนี้เราจะไม่กล่าวถึงพ่อค้าส่งออกเลย นอกจากจะจำเป็นจริงๆ เพราะระบบการส่งสินค้าออกนั้นผิดแปลกแตกต่างไปจากการค้าสินค้าภายในประเทศเป็นอย่างมาก และสำหรับสินค้าสำคัญๆ หลายชนิดรัฐบาลก็มีบทบาทแทรกแซงอยู่มาก ซึ่งทำให้ระบบการค้าขายในระดับนี้เปลี่ยนแปลงไปจากระบบที่เกิดขึ้น หากปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม (หรือตามธรรมชาติ) การพิจารณาเรื่องระบบการส่งออกของสินค้าเหล่านี้เป็นเรื่องสลับซับซ้อน ถ้าจะว่ากันอย่างละเอียดแล้ว จะต้องเขียนบทความอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก อีกประการหนึ่ง บทความนี้มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างเกษตรกรกับคนกลาง พ่อค้าส่งออกมักจะไม่ค่อยมีการติดต่อโดยตรงกับเกษตรกร การที่โยงเรื่องมาถึงพ่อค้าส่งออกเลยนั้นบางครั้งจะเป็นการพูดนอกประเด็นไป

หากเรามุ่งที่จะพิจารณาปัญหารูปนี้ เราก็จะประสบปัญหา เพราะสินค้าเกษตรกรรมที่ซื้อขายกันในประเทศนั้นมีหลายชนิด แต่ละชนิดก็จะมีระบบการตลาดแตกต่างกันไป จะใช้วิธีการเล่ากันไปเป็นรายๆ ก็จะชวนให้

เกิดความเบื่อหน่ายแก่ผู้อ่านโดยเปล่าประโยชน์ และผู้อ่านก็จะมองไม่เห็นปัจจัยที่คล้ายคลึงหรือที่แตกต่างกันไปในระบบตลาดของพืชแต่ละชนิด และเหตุผลที่ทำให้บางระบบคล้ายคลึงกัน แต่อีกบางระบบก็แตกต่างกันไป

วิธีเปรียบเทียบที่เหมาะสมที่สุดก็เห็นจะเป็นด้วยการเริ่มต้นจากทฤษฎี ทฤษฎีนี้มิได้หมายความว่าเป็นทฤษฎีที่หยิบยืมมาจากตำราอื่นๆ แต่เป็นการใช้แนวความคิดแบบกว้างๆ ตั้งคำถามว่าระบบการตลาดนั้นเป็นอย่างไร มีอะไรเป็นส่วนประกอบ และมีความเกี่ยวโยงต่อกันอย่างไร ทำไมถึงมีความเกี่ยวโยงเช่นนั้น โดยจะไม่พูดเจาะจงลงไปถึงสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ทฤษฎีแบบนี้ นักวิทยาศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า “หุ่นจำลอง” หรือบางทีก็เรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษไปเลยว่า “โมเดล” (model)

ทฤษฎีที่ว่านี้ในขั้นต้นจะเป็นเรื่องเลื่อนลอย ยังไม่เกี่ยวพันกับชีวิตของเกษตรกรหรือของคนกลางแต่ประการใด เป็นแต่ความฝันของนักเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ทฤษฎีนี้จะมีผู้เลื่อมใสเชื่อถือมากน้อยประการใดขึ้นอยู่กับว่ามันสามารถจำลองแบบจากโลกแห่งความเป็นจริงได้ดีเลวแค่ไหน ผู้ประกอบทฤษฎีทุกคนจึงควรที่จะนำเอาไปทดสอบดูกับความเป็นจริงว่าใช้ได้จริงหรือไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทั้งหมดนี้ บทความนี้จึงจะเริ่มด้วยทฤษฎีแบบง่ายๆ ที่ผู้เขียนคิดว่าจะสามารถอธิบายรูปแบบของระบบการตลาดของสินค้าเกษตรกรรมในประเทศไทยได้ เมื่อได้สาธยายทฤษฎีนี้แล้ว ก็จะหยิบยกเอาระบบการตลาดของสินค้าเกษตรกรรมบางชนิดมาพิจารณาดูโดยใช้ทฤษฎีเป็นกรอบในการอธิบาย ถ้าหากทฤษฎีของเราไม่เลื่อนลอยจนเกินไปนัก ก็น่าจะเป็นกรอบที่ดีที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงบางอย่างเกี่ยวกับระบบการตลาดได้ และพอที่จะชี้ให้เห็นประเด็นที่ทำให้ระบบการตลาดของสินค้าบางชนิดเป็นไปในรูปหนึ่ง และของสินค้าอีกบางชนิดเป็นไปอีกรูปหนึ่ง ฉะนั้น ถ้าหากทฤษฎีกับโลกแห่งความเป็นจริงไม่คลาดเคลื่อนกันนัก ก็จะเป็นการช่วยให้เราเข้าใจปัญหาได้ดีขึ้น

หัวข้อต่อไปในบทความนี้จึงจะเป็นการเสนอทฤษฎีที่จะใช้ เมื่อได้เสนอทฤษฎีแล้ว จึงจะพิจารณาถึงการตลาดสินค้าเกษตรกรรมชนิดต่างๆ โดยแยกสินค้าเป็นกลุ่มๆ ไป

ข. ประเด็นบางอย่างทางทฤษฎี

เราจะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาหน้าที่ของคนกลาง โดยทั่วไปแล้ว บทบาทสำคัญที่สุดของคนกลางมีอยู่ 2 อย่างคือ

1) ระบายสินค้าจากผู้ผลิตมาสู่ผู้บริโภค ซึ่งในการระบายสินค้านี้อาจจะมีการแปรรูปสินค้าด้วย เช่น สีข้าว บ่มยาสูบ ฯลฯ

2) เก็บกักสินค้านั้นไว้ ทั้งนี้เพราะในปีหนึ่งๆ ผลผลิตของสินค้าหลายชนิดจะออกมาในช่วงระยะเพียง 2-3 เดือน ส่วนความต้องการสำหรับบริโภคนั้นมีอยู่ตลอดปี เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมจะต้องมีผู้รับภาระเก็บกักสินค้าเอาไว้ บางทีเกษตรกรเองก็เป็นผู้เก็บ บางทีผู้บริโภคก็เป็นผู้เก็บกักไว้เอง (เช่น ครอบครัวที่ซื้อข้าวเป็นกระสอบ) แต่ส่วนใหญ่แล้ว การเก็บกักสินค้าเป็นภาระของคนกลาง

ในเมื่อคนกลางมีบทบาทเช่นนี้ ในด้านการค้าสินค้าเกษตร รายได้ที่คนกลางได้มาจึงพอจะแบ่งได้ว่าเป็นรายได้ที่ได้จากงานด้านการระบายสินค้า จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค และรายได้ที่ได้จากการเก็บกักสินค้าเอาไว้ โดยทั่วไปแล้ว รายได้สองประเภทนี้จะผันแปรในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ สินค้าใดที่พ่อค้าคนกลางมีทางได้รายได้ประเภทแรกมาก มักจะเป็นสินค้าที่ให้กำไรประเภทที่สองน้อย และสินค้าใดที่ให้กำไรประเภทที่สองมากก็จะให้รายได้ประเภทแรกน้อย ในเรื่องที่จะวิเคราะห์ต่อไปนี้ เราจะยึดเอาบทบาทแรกของพ่อค้าคนกลางและรายได้ที่ได้จากบทบาทนั้นเป็นหลัก จะกล่าวถึงเรื่องรายได้จากการเก็บกักสินค้าเป็นประเด็นต่างหากเฉพาะในการอธิบายวิถีการตลาดของสินค้าที่ให้รายได้ประเภทนี้แก่พ่อค้าคนกลางมากเท่านั้น

เหตุผลที่เราจะถือเอาบทบาทการระบายสินค้าจากผู้ผลิตถึงผู้บริโภคเป็นหลักนั้นก็เพราะว่า ประเด็นที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันหนาหูที่สุดก็คือปัญหาเรื่องอำนาจผูกขาดที่พ่อค้าคนกลางมีอยู่ ในการรับซื้อผลิตผลจากเกษตรกร กล่าวกันว่าเกษตรกรผู้ขายมักจะไม่มีทางเลือกบรรดาผู้ที่จะมารับซื้อผลผลิตของตน ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นของข้อ ก. เราจึงจะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาถึงลู่ทางที่เกษตรกรมีในการเลือกพ่อค้าคนกลางที่ตนจะขายสินค้าให้ โดยจะสมมติเสียก่อนว่าขณะนี้เกษตรกรกำลังติดต่อค้าขายกับคนกลางคนใดคนหนึ่งอยู่แล้ว หาก

เกษตรกรมีลู่ทางที่จะโยกย้ายไปติดต่อกับพ่อค้าคนกลางอื่นๆ ก็อาจจะได้ราคาดีกว่า และถ้าหากไม่ได้ ก็จะต้องติดต่อกับพ่อค้าคนเดิมต่อไป แต่ในการโยกย้ายจากพ่อค้าคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่งนั้น เกษตรกรอาจต้องยอมรับการเสียหายบางอย่างจากการโยกย้ายนั้นๆ การเสียหายที่เกิดจากการโยกย้ายนี้อาจจะไม่มีเลย หรือมีน้อยมาก หรืออาจจะมีสูงมาก จนกระทั่งเกษตรกรอาจจะไม่คิดที่จะโยกย้ายคนกลางเสียเลย การเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเกษตรกรจากการโยกย้ายคนกลางนี้จะเรียกว่า "ค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย"

ทฤษฎีการตลาดที่จะกล่าวถึงตั้งอยู่บนสมมติฐานสองประการคือ

1) ค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายนั้นจะแตกต่างกันไปสำหรับสินค้าเกษตรแต่ละชนิด และจะขึ้นอยู่กับ (ก) เทคโนโลยีการผลิตสินค้าเกษตร (ข) คุณลักษณะของสินค้านั้นๆ และ (ค) เทคโนโลยีในการแปรรูปสินค้าเกษตรนั้น นอกจากนี้ ในแต่ละท้องที่ก็จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าการขนส่งสะดวกมากน้อยแค่ไหน

2) ค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการกำหนดวิถีการตลาดของสินค้าเกษตรกรรม ยกเว้นในกรณีที่มีอะไรบางอย่างเกี่ยวกับเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมแปรรูปที่ก่อให้มีความจำเป็นที่จะต้องยกค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายให้สูงกว่าที่จะเป็นไปโดยธรรมชาติ ประเด็นหลังนี้บางทีอุตสาหกรรมแปรรูปจะอยู่รอดหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าผู้ดำเนินการสามารถยกค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายให้ได้สูงขึ้นจริงหรือไม่

เราจะขยายความและทดสอบความเป็นจริงของสมมติฐานต่างๆ เหล่านี้ควบคู่กันไป โดยพิจารณาสินค้าเกษตรกรรมต่างๆ เป็นรายๆ ไป หลังจากการเอาทฤษฎีนี้ไปประยุกต์ และหลังจากที่ได้แสดงถึงความเหมาะสมของทฤษฎีดังกล่าวนี้แล้ว เราจะพิจารณาต่อไปถึงนโยบายของรัฐบาลและประเด็นที่เกี่ยวข้องบางอย่าง กล่าวคือ เรื่องสินเชื่อเกษตรและบทบาทของรัฐ โดยใช้ทฤษฎีที่ได้ผ่านการทดสอบมาเป็นกรอบในการที่จะเข้าใจปัญหาสินเชื่อและการสหกรณ์ในประเทศไทยให้ดีขึ้นได้

ค. สินค้าที่ไม่มีปัญหาในด้านการผลิตและแปรรูป: ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอแก้ว

สินค้าทั้งสี่นี้เป็นสินค้าที่มีความสำคัญสูงในเศรษฐกิจของประเทศไทย สินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่ผลิตโดยวิธีการซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้วัตถุดิบป้อนเข้า (input) เป็นจำนวนมาก ซึ่งก็หมายความว่าเกษตรกรไม่จำเป็นต้องหาเงินสดซื้อวัตถุดิบเหล่านี้เข้ามามาก เทคนิคการผลิตที่ใช้ ถึงแม้ว่าจะใหม่ในกรณีของพืชใหม่สำหรับประเทศไทย เช่น ปอแก้ว ก็เป็นเทคนิคการผลิตที่ไม่เกินวิสัยของชาวไร่ชาวนาที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ ความจำเป็นของเกษตรกรที่จะต้องพึ่งพ่อค้าขายวัตถุดิบจึงมีน้อย ต่างกับสินค้าบางประเภทที่จะกล่าวถึงในข้อ ฉ.

นอกจากนี้แล้ว สำหรับสินค้าทั้งสี่อย่างนี้ อุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเหล่านี้ก็ล้วนแต่เป็นอุตสาหกรรมที่มิได้เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะกล่าวถึงโรงสีข้าว โรงอัดปอ โรงงานแปรรูปมันสำปะหลังต่างๆ ลู่ทางที่อุตสาหกรรมเหล่านี้จะเป็นจุดรวมอำนาจกำหนดราคาและวิถีการตลาดของสินค้าแต่ละชนิดจึงมีได้น้อย เกษตรกรและพ่อค้าทุกระดับจึงมีทีหนีทีไล่มากพอสมควรในการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงพ่อค้าที่ตนประสงค์จะขายผลิตผลของตนเอง

ในประเด็นสุดท้าย สินค้าทั้งหมดนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าที่ไม่มีมาตรฐานแน่นอนในด้านคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการซื้อขายระหว่างเกษตรกรกับพ่อค้าจะไม่มีการแยกแยะคุณภาพของผลผลิตอย่างแน่นอน เช่น ในกรณีของปอแก้ว เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันทั่วไปว่า การที่พ่อค้าไม่แยกเกรดปอเวลาซื้อจากเกษตรกร เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่มิได้จูงใจให้ผู้ปลูกปอพิถีพิถันนักในเรื่องการฟอกปอและการปรับปรุงคุณภาพของปอที่ตนผลิต (ดู ไชยยงค์ ชูชาติ โสภิณ ทองปาน และอาคม สุทธิพันธ์, 2508, หน้า 81-82 และ Shalton, 1968, หน้า 341-342)[1] คนกลางจะตัดสินใจด้านคุณภาพโดยการทดสอบดูความชื้นของปอ ดูความสะอาดของปอ ในกรณีของมันสำปะหลัง ก็จะทดสอบด้วยการหักหัวมันดูสี (ดู กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2516, หน้า 93) ในกรณีของข้าว โรงสีจะ

ใช้ไม้สองแท่งบดตัวอย่างข้าวเปลือกที่ชาวนานำมาให้ ก่อนที่จะวางราคาแน่นอนตายตัวลงไป เช่นเดียวกันกับในกรณีของข้าวโพด ก็จำต้องมีการทดสอบความชื้นโดยผู้ซื้อด้วย

จะสังเกตเห็นว่าในทุกกรณีที่กล่าวถึง มองจากแง่ความรู้ความชำนาญแล้ว คนกลางดูจะมีภาษีเหนือเกษตรกรทุกราย การวางมาตรฐานเรื่องคุณภาพนั้นเป็นเรื่องที่พ่อค้าเป็นผู้กระทำทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ หลายคนจึงกล้วเกรงว่านี่แหละคือวิธีเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรวิธีหนึ่งที่คนกลางใช้เพื่อที่จะได้มาซึ่งกำไรสูงสุด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า คนกลางจะกวดขันเรื่องคุณภาพเมื่อใดนั้นขึ้นอยู่กับภาวะตลาด ถ้าภาวะตลาดดี ราคาสินค้ากำลังเพิ่มขึ้น คนกลางซึ่งหวังจะได้กำไรจากการที่ราคาสินค้าสูงขึ้นก็จะไม่ค่อยกวดขันนักในเรื่องคุณภาพ เมื่อใดราคาสินค้านั้นเริ่มตก พ่อค้าจะเริ่มจู้จี้ในเรื่องคุณภาพ และจะหาวิธีการเพื่อจะกดราคาจากเกษตรกร เพราะว่าพ่อค้าทุกคนดูราคาชุดเดียวกัน คือราคาขายส่งของสินค้านั้นๆ ในกรุงเทพฯ พฤติการณ์ของพ่อค้าในระยะใดระยะหนึ่งก็จะคล้ายคลึงกัน จึงดูเสมือนว่าเกษตรกรไม่มีทางเลือก และเป็นฝ่ายเสียเปรียบแก่พ่อค้าซึ่งรวมหัวกันกดราคาเกษตรกร แต่ความจริงแล้ว การตัดสินเรื่องคุณภาพเป็นวิธีการหนึ่งที่พ่อค้าคนกลางจะปรับราคาที่แท้จริงที่เกษตรกรได้รับให้เป็นไปตามการผันผวนของตลาดขายส่งในกรุงเทพฯ และของตลาดโลก ในเรื่องการผันผวนของราคานี้ ทั้งพ่อค้าและเกษตรกรเป็นแต่เพียงจักรกลเล็กๆ สองสามตัวเท่านั้น และไม่ค่อยจะมีทางเลือกเท่าใดนัก

แต่ในประเด็นเรื่องคุณภาพนี้ ถึงแม้ว่าคนกลางจะมีความชำนิชำนาญในเรื่องการดูคุณภาพของผลิตผลเหนือเกษตรกร ก็มิได้หมายความ

---

[1] กรุณาดูรายชื่อหนังสือและบทความที่ต้องอ้างอิงตอนท้ายของบทความนี้ หากประสงค์จะทราบรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือหรือบทความที่อ้างอิง บทความและหนังสือลำดับในตอนปลายนั้นจะแยกออกเป็นหนังสือและบทความที่เป็นภาษาไทยและที่เป็นภาษาอังกฤษ ถ้าเป็นภาษาอังกฤษ ก็จะใส่ชื่อผู้เขียนเป็นภาษาอังกฤษ แม้ว่าท่านผู้นั้นจะเป็นคนไทย การอ้างถึงจะใช้นามสกุลถ้าเป็นชาวต่างชาติ และจะใช้นามต้นถ้าเป็นคนไทย

ว่าจะสามารถเอารัดเอาเปรียบได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ก็เพราะสำหรับผลผลิตดังกล่าวนี้ ค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายจะต่ำ เกษตรกรมีทางเลือกโดยการไปหาพ่อค้าอื่นๆ ได้ และเลือกขายเฉพาะพ่อค้าที่ให้ราคาดีที่สุด

ในเมื่อการเป็นคนกลางในสินค้าดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ต้องการแต่เฉพาะความชำนิชำนาญในการดูคุณภาพของสินค้า และเป็นกิจการที่ไม่ต้องการทุนรอนมากมายเท่าใดนัก กำไรที่จะตกเป็นของพ่อค้าคนกลางจึงไม่ค่อยสูงนักสำหรับสินค้าประเภทนี้ ในเรื่องนี้ก็ได้มีผลงานวิจัยหนุนหลังอยู่มาก สำหรับข้าว ผู้เขียนได้รวบรวมผลงานวิจัยของหลายคนไว้แล้ว (ดู อัมมาร สยามวาลา, 2517) สำหรับปอ ดู ไชยยงค์ ชูชาติ โสภิณ ทองปาน และอาคม สุทธิพันธ์ (2508) หน้า 142-143 สำหรับข้าวโพด ดู ไชยยงค์ ชูชาติ อาคม สุทธิพันธ์ และกำพล อดุลวิทย์ (2506) มันสำปะหลังรู้สึกจะเป็นสินค้าชนิดเดียวที่มีข้อมูลที่บ่งในทางตรงข้าม คือมีกำไรสำหรับคนกลางสูงมาก กองเศรษฐกิจการเกษตร (2516) หน้า 195-201 แสดงไว้ว่า กำไรของพ่อค้าและอุตสาหกรรมแปรรูปรวมกันทุกระดับสูงตั้งแต่ร้อยละ 18.96 ถึงร้อยละ 39.04 ของราคาปลายทาง (ราคาส่งออกและราคาขายปลีก) อาจจะเป็นได้ว่า กำไรที่เห็นว่าสูงนี้เป็นเพราะผู้วิเคราะห์ไม่ได้หักดอกเบี้ยสำหรับเงินที่ต้องลงทุนไปในอุตสาหกรรมแปรรูป[2]

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในระดับการส่งออกนั้น ปัญหาเรื่องมาตรฐานสินค้าของมันสำปะหลัง โดยเฉพาะมันอัดเม็ด เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน และเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยแก้ไม่ตก ในที่สุด ผู้ซื้อต่างประเทศจึงจำต้องแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยการเลิกซื้อจากพ่อค้าส่งออกในประเทศไทย และในที่สุดก็ต้องมาตั้งสาขาที่กรุงเทพฯ และซื้อผ่านสาขาบริษัทเหล่านี้ บริษัทสาขาเหล่านี้มีอยู่เพียง 6-7 บริษัท ซึ่งมีอำนาจกึ่งผูกขาดที่มีผลกระทบกระเทือนย้อนหลังไปถึงผู้ปลูกมันสำปะหลัง

---

[2] ถึงแม้ว่าการลงทุนสำหรับโรงงานอัดเม็ดมันสำปะหลังจะไม่สูงนักในแง่ของ "การลงทุนต่อโรงงาน" แต่การลงทุนต่อผลผลิตจะค่อนข้างสูง อัตราดอกเบี้ยหรืออัตรากำไรเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของราคาผลผลิตจึงต้องสูงตามไปด้วย

แต่ในการค้ามันสำปะหลังระดับอื่นๆ เช่น ในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ก็ยังมีการแข่งขันพอสมควร

อย่างไรก็ตาม มันสำปะหลังเป็นสินค้าที่ขณะนี้กำลังมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงมาก ประเทศไทยกำลังขยายเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลัง โรงอัดเม็ดก็กำลังขยายกำลังผลิตตามไปด้วย โรงอัดเม็ดเหล่านี้ใช้เครื่องอัดที่ผลิตภายในประเทศ ต่างกับผู้ส่งออกอื่นๆ ที่ใช้เครื่องจากนอก โครงสร้างของกิจกรรมการส่งออก การแข่งขันที่จะมีขึ้น และปัญหาที่จะตามมา ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่ควรจะได้รับการวิเคราะห์จากนักวิชาการต่างๆ มากกว่านี้

สรุปแล้ว เมื่อมองจากแง่การระบายสินค้า การตลาดของสินค้าทั้งสี่ประเภทนี้ (เราอาจจำเป็นต้องยกเว้นกรณีมันสำปะหลังในระดับการส่งออก) เป็นระบบที่มีการแข่งขันสูง และราคาที่เกษตรกรได้รับเมื่อเทียบกับราคาในกรุงเทพฯ เป็นราคาที่สูงพอสมควร และเป็นที่ยอมรับกันโดยผู้ที่ได้วิจัยปัญหาเรื่องนี้ว่าเป็นราคาที่ "เหมาะสม" เหตุผลประการหนึ่งก็เป็นเพราะว่าในระดับท้องที่นั้น มองจากแง่ของเกษตรกร เกษตรกรมีค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายต่ำมากจนแทบจะไม่มีเลย เป็นที่น่าเสียดายว่าในการวิจัยปัญหาเรื่องเกี่ยวกับการตลาด ไม่มีผู้วิจัยคนใดซักเกษตรกรว่าผลผลิตที่ตนเคยขายๆ มาในอดีตนั้น ตนเคยขายกับพ่อค้ากี่คน เพราะหากพบว่าเกษตรกรเคยขายแก่พ่อค้าคนเดียวกันครั้งแล้วครั้งเล่า ก็อาจเป็นหลักฐานที่พอจะชี้ให้เห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายคงจะสูง แต่จากงานวิจัย มีข้อมูลบางอย่างที่พอจะนำมาอ้างได้ว่าเกษตรกรได้เปลี่ยนแปลงโยกย้ายคนกลางบ่อยพอสมควร เช่น เกษตรกรจะยอมขายผลผลิตของตนให้แก่พ่อค้านอกท้องที่ ซึ่งจะมากว้านซื้อผลิตผลในระยะที่ตลาดสินค้านั้นกำลังคึกคัก ราคากำลังขึ้น หากเกษตรกรจำต้องพึ่งเจ้าหนี้หรือพ่อค้าคนกลางอย่างหนีไม่พ้นแล้ว ก็คงไม่ยอมย้ายมาขายให้แก่พ่อค้านอกท้องที่เหล่านี้ ผู้ที่วิจัยการค้าข้าวพบว่า มีการขายข้าวให้พ่อค้าเหล่านี้ถึง 30% ของการขายข้าวทั้งหมด (อุทิศ นาคสวัสดิ์, 2501) ในกรณีของข้าวโพดและปอแก้วถึง 33% (ไชยยงค์ ชูชาติ อาคม สุทธิพันธ์ และกำพล อดุลวิทย์, 2506; ไชยยงค์ ชูชาติ โสภิณ ทองปาน และอาคม สุทธิพันธ์, 2508)

นอกจากนี้ จากการสำรวจชาวนาในภาคกลางแบบคร่าวๆ ก็ปรากฏว่า การเลือกพ่อค้านั้น ชาวนาไม่ได้ดูตัวบุคคลเลย ดูแต่ว่าใครให้ราคาดีกว่ากันเท่านั้น ทั้งๆ ที่ในบางกรณีตนเป็นลูกหนี้ของพ่อค้าคนกลางหรือกับโรงสีอยู่ การที่เกษตรกรใช้สิทธิในการเลือกผู้ซื้อนั้น ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายต่ำมากนั่นเอง

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มิได้หมายความว่าคนกลางจะได้กำไรน้อยจากการเป็นคนกลาง แต่กำไรที่คนกลางได้นั้นส่วนใหญ่เป็นกำไรที่มาจากการเก็บกักสินค้าไว้ขาย จากการที่ราคาสินค้าผันผวนในระยะที่มีการเก็บกักสินค้านั้นๆ คนกลางจะอยู่รอดหรือไม่ จะร่ำรวยหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจผูกขาดเหนือเกษตรกรแต่อย่างใด แต่อยู่ที่ความแม่นยำในการเก็งราคาสินค้าเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีปัญหาเรื่องคุณภาพน้อย และนอกจากนี้ยังสามารถเก็บได้นานพอสมควร จึงกลายเป็นสินค้าที่เป็นที่ซื้อขายกันอย่างกว้างขวาง ราคาจึงมักจะขึ้นๆ ลงๆ ตามวิสัยของสินค้าที่มีผู้ซื้อผู้ขายมาก หรือที่ฝรั่งเรียกว่าเป็นสินค้า speculative เมื่อเป็นเช่นนี้ ลู่ทางที่พ่อค้าจะได้เงินเข้าตัวนั้นขึ้นอยู่กับการรู้จักเก็งราคาได้ถูกต้อง และเรื่องนี้ได้กลายเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการค้าสินค้าเหล่านี้ เช่น โรงสีอาจจะเป็นโรงสีที่มีประสิทธิภาพสูงในการสีข้าว อาจจะเฉือนต้นทุนในการสีให้ต่ำมากได้ แต่ถ้าผู้จัดการโรงสีไม่รู้จักซื้อข้าวขายข้าวให้ถูกจังหวะแล้ว โรงสีนั้นจะอยู่รอดไปไม่ได้นาน เพราะกำไรที่ได้จากการสีข้าวเฉยๆ นั้นน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกำไรหรือขาดทุนที่ได้จากการผันผวนของราคาข้าวเปลือกและข้าวสาร

ในเรื่องของข้าวนี้ ได้มีการวิเคราะห์ผลของการผันผวนของราคาอยู่แล้ว (ดู อัมมาร สยามวาลา, 2517) จึงไม่จำต้องสาธยายอีก ส่วนเรื่องของพืชอื่นๆ ก็มีประเด็นที่คล้ายคลึงกัน จึงขอข้ามเรื่องนี้ไปในบทความนี้

ง. สินค้าที่มีปัญหาในเรื่องคุณภาพ: ยางพารา

ในหัวข้อที่ผ่านมาได้กล่าวไว้ว่า การที่พ่อค้าคนกลางมีความชำนิชำนาญในการแยกแยะคุณภาพของสินค้ามากกว่าเกษตรกร มิได้หมายความว่าคนกลางจะมีภาษีเหนือกว่าเกษตรกรในการต่อรองราคาเสมอไป ทั้งนี้เป็นเพราะว่าเกษตรกรสามารถติดต่อขายผลิตผลของตนกับพ่อค้าอื่นๆ ได้ ถ้าหากว่าค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายไม่สูงนัก และเท่าที่เป็นมาก็จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วในการขายผลิตผลของตน เกษตรกรจะพยายามเร่ขายผลิตผลของตนเพื่อให้ได้รายได้ที่สูงที่สุด

แต่ทว่าหากค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายอยู่ในระดับสูงจะมีผลอย่างไร? กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ชัดจากการตลาดของยางพารา ประเด็นที่สำคัญในการพิจารณาการตลาดของยางพารามีอยู่สองประเด็นคือ

(1) ยางพาราเป็นผลิตผลที่ได้มาค่อนข้างสม่ำเสมอตลอดปีจากพืชยืนต้น ต่างกับผลิตผลเกษตรอื่นๆ ที่จะทะลักออกมาในช่วงระยะอันสั้น (เช่น ข้าว ข้าวโพด ผลไม้บางชนิด ฯลฯ) เกษตรกรจึงมีความประสงค์ที่จะขายผลผลิตของตนทีละเล็กทีละน้อยตลอดปี ซึ่งก็ดีไปอย่างหนึ่ง คือ ชาวสวนยางมีรายได้สม่ำเสมอตลอดปี จึงมีความจำเป็นในการกู้หนี้ยืมสินน้อย (กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2515, หน้า 59) แต่ก็มีข้อเสียอยู่ตรงที่ปริมาณซื้อขายกับคนกลางแต่ละครั้งมักจะมีไม่มาก ครั้นเรามาพิจารณาปัญหาจากแง่ผู้ขาย คือชาวสวน จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายนั้นค่อนข้างจะเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ (fixed cost) ไม่ขึ้นลงตามปริมาณที่ซื้อขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการเสาะแสวงหา (search cost) ผู้ที่จะสามารถให้ราคาที่ดีกว่าแก่ชาวสวนได้ ฉะนั้นชาวสวนจึงมักจะติดต่อค้าขายกับพ่อค้าคนกลางคนเดียวกันอยู่ตลอดเวลา และมักจะไม่ค่อยโยกย้ายคนกลางเหล่านี้เท่าใดนัก ในรายงานฉบับหนึ่งของกองเศรษฐกิจการเกษตร (2515, หน้า 52 และ 55) ได้สำรวจพบว่าชาวสวนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57) จะขายยางให้แก่พ่อค้าคนเดียวกันเป็นประจำ

(2) ยางพาราที่ชาวสวนขายให้แก่คนกลางเป็นยางแผ่นดิบ ในการแปรรูปจากน้ำยางมาเป็นแผ่นยางดิบนั้น ชาวสวนจะต้องใช้วิธีการ

ที่ระมัดระวังและสะอาดสะอ้านพอสมควร เพื่อที่จะได้มาซึ่งแผ่นยางที่ไม่มีสิ่งอื่น (เช่น ดินโคลน) ผสมติดไปด้วย และที่มีความชื้นค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ถ้าจะให้ยางมีคุณภาพดี ก็จะต้องใช้น้ำกรดอย่างดีผสมลงไปด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของความระมัดระวังและความเอาใจใส่ของชาวสวนผู้ดำเนินการทำยางแผ่นดิบเอง โปรดสังเกตว่า ในกรณีนี้ ผู้ที่จะทราบดีถึงคุณภาพของยางแผ่นที่ซื้อขายคือชาวสวนผู้ผลิตยางแผ่นนั่นเอง แต่กลับปรากฏว่าในกรณีเช่นนี้ ชาวสวนกลับต้องพึ่งพ่อค้าคนกลางมากกว่าในกรณีของข้าวหรือผลิตผลอื่นๆ ที่กล่าวถึงในข้อ ค. ซึ่งเป็นกรณีที่พ่อค้ารู้คุณภาพดีกว่าเกษตรกร ทั้งนี้ก็เพราะในสถานการณ์เช่นนี้ เมื่อคุณภาพของสิ่งของขึ้นอยู่กับ "ตัวบุคคล" ของผู้ขาย การซื้อขายกันก็จะต้องพึ่งความไว้วางใจกันมากขึ้น ชาวสวนแต่ละคนจะมีพ่อค้าคนกลางไม่กี่คนที่พอจะทราบนิสัยใจคอของชาวสวนพอที่จะประเมินคุณภาพของผลผลิตได้ การตีราคายางของพ่อค้าคนกลางเหล่านี้จะเป็นไปได้ถูกต้องกว่าของคนกลางที่ไม่รู้จักชาวสวนเลย เพราะในกรณีหลังนี้ คนกลางจะต้องสมมติไว้ก่อนว่าคุณภาพยางจะไม่ดี และตีราคาให้ต่ำตามไปด้วย ชาวสวนที่จะโยกย้ายไปขายให้กับคนอื่นก็ต้องเสียผลประโยชน์ตามไปด้วย ด้วยประการฉะนี้ ผู้ที่เป็นคนกลางประจำจึงมีอำนาจผูกขาดเหนือเกษตรกรมากกว่าในกรณีสินค้าที่กล่าวไว้ในข้อ ค.

อย่างไรก็ตาม การตลาดในรูปนี้เป็นการตลาดที่ไม่สนับสนุนให้มีการยกระดับคุณภาพของยาง และปัญหาเรื่องคุณภาพนั้นก็ยังมีพอๆ กันกับในกรณีของปอแก้ว เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เป็นเรื่องค่อนข้างยืดยาว เริ่มต้นจากพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อยางจากชาวสวนที่ไม่มีเครื่องมือวัดคุณภาพของยาง (ยางแผ่นหนึ่งๆ จะมีคุณภาพดีหรือไม่นั้น จะรู้ได้ก็ต่อเมื่อเข้าโรงงานรมควันแล้ว) ฉะนั้น พ่อค้าคนกลางจะให้ราคาดีหรือไม่ ก็โดยการรู้จักชาวสวนเป็นการส่วนตัวว่าชาวสวนคนนี้ใช้วิธีการอย่างไรในการทำแผ่นยาง หากชาวสวนพยายามปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น พ่อค้าคนกลางก็จะไม่ให้ราคาที่ดีขึ้น และถึงแม้พ่อค้าจะเชื่อชาวสวนว่าคุณภาพยางดีขึ้นจริง แต่ก็อาจไม่สามารถที่จะขายให้ยี่ปั๊วในราคาดีได้ เพราะยี่ปั๊วเองก็ไม่มีทางทราบได้เหมือนกันว่ายางที่ว่ามีคุณภาพที่ดีขึ้นนั้นดีขึ้นจริงหรือไม่ ฉะนั้น เพื่อ

ที่จะแน่ใจว่าไม่ขาดทุน พ่อค้าทุกระดับจะกดราคาไว้ก่อน โดยถือว่าคุณภาพของสินค้าจะต่ำ เมื่อชาวสวนไม่มีอะไรมาจูงใจให้ตนปรับปรุงคุณภาพของยาง ยางที่ผลิตออกมาก็มีคุณภาพต่ำสมกับที่พ่อค้าคาดเอาไว้ (มีบทความทางทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นปัญหาทางตลาดของการซื้อขายสินค้าที่มีคุณภาพไม่แน่นอน ดู Akerlof, 1970)

ฉะนั้น รูปแบบของการตลาดในการค้ายางจึงเป็นไปในรูปที่แตกต่างกับผลิตภัณฑ์ที่กล่าวไว้ในข้อ ค. กล่าวคือ ในกรณีของข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอแก้ว ดูเผินๆ แล้วจะสับสนมาก เกษตรกรจะขายให้กับพ่อค้าในท้องที่บ้าง ขายตรงแก่โรงงานแปรรูปบ้าง ขายให้พ่อค้าในจังหวัดบ้าง และรูปแบบนี้จะขาดความถาวร ผันผวนไปตามสภาพการณ์ของตลาด เพราะเกษตรกรสามารถโยกย้ายได้ง่าย แต่ในกรณีของยางนั้น จะเป็นในแบบลูกโซ่ ชาวสวนจะขายให้กับคนกลางระดับท้องที่ (ซาปั๊ว) ซาปั๊วก็ขายให้กับยี่ปั๊ว ซึ่งจะขายต่อให้กับผู้ส่งออก ซึ่งมักจะเป็นเจ้าของโรงงานรมควันด้วย และลูกโซ่นี้จะมีความถาวรพอสมควร ผู้ซื้อผู้ขายจะเป็นลูกค้าพ่อค้าประจำซึ่งกันและกัน (หรือที่เรียกกันตามศัพท์ตลาดก็คือ "เจ้าจำนำ" กัน)

ในระบบการตลาดแบบนี้ ก็จะเป็นที่คาดกันได้ว่า กำไรที่จะตกแก่พ่อค้าคนกลางจากการที่มีอำนาจกึ่งผูกขาดในแต่ละระดับคงสูง ผลการวิจัยของนาย Stifel (1973) ก็รู้สึกจะชี้ไปในทางนั้น แม้ว่านาย Stifel จะมิได้ให้ตัวเลขอะไรแน่นอนเกี่ยวกับกำไรของพ่อค้าคนกลาง แต่นาย Stifel ก็ได้อธิบายไว้ว่า การแบ่งคุณภาพ ตีราคา โดยเฉพาะในท้องที่ที่ไกลถนน ดูแล้วจะเป็นไปในรูปที่ค่อนข้างจะเอารัดเอาเปรียบชาวสวนในระดับยี่ปั๊ว และผู้ส่งออกขึ้นมา กำไรของพ่อค้าคนกลางจะคล้ายคลึงกับกรณีของข้าว คือกำไรส่วนใหญ่จะมาจากการเก็งการเปลี่ยนแปลงของตลาด กำไรจากอำนาจผูกขาดดูจะน้อยลง ถึงแม้ว่าในระดับผู้ส่งออกจะมีผู้ส่งออกรายใหญ่ๆ เป็น "พี่เบิ้ม" อยู่เพียงไม่กี่ราย

นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับยางพาราก็คือ ได้มีการตั้งกลุ่มเกษตรกรบางกลุ่มขึ้นมาเพื่อที่จะขายยางให้แก่ยี่ปั๊วโดยตรง กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้สามารถที่จะขายยางให้แก่ยี่ปั๊วในราคาที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่ที่ได้ราคาสูงกว่าก็เพราะทางราชการได้สาธิตวิธีการผลิตยาง

แผ่นดิบให้ได้คุณภาพดี โดยใช้อุปกรณ์เดิมที่ชาวสวนใช้อยู่ (แต่พยายามดูแลรักษาให้ดีขึ้น) หลังจากนั้นชาวสวนก็สามารถที่จะแสดงให้ยี่ปั๊วเห็นได้ว่าคุณภาพดีขึ้นจริง โดยไม่ต้องผ่านซาปั๊ว (ดู Stifel, 1973 สำหรับรายละเอียด)

จ. สินค้าที่ต้องผ่านอุตสาหกรรมแปรรูปขนาดใหญ่: อ้อยและสับปะรด

สินค้าที่กล่าวถึงข้างต้นในข้อ ค. และข้อ ง. ล้วนแต่เป็นสินค้าที่ต้องผ่านอุตสาหกรรมแปรรูปซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่ใหญ่เท่าใดนัก เช่น ถ้าหากวัดความใหญ่โตโดยดูเงินทุนที่ต้องลงไปในกิจการแปรรูปแล้วจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมแปรรูปในแต่ละรายนั้นเป็นอุตสาหกรรมค่อนข้างเล็ก ตัวอย่างเช่น โรงสีข้าวขนาดใหญ่โรงหนึ่งจะสร้างขึ้นได้ในวงเงิน 3-4 ล้านบาท โรงงานอัดเม็ดมันสำปะหลังจะตกไม่ถึง 2 ล้านบาท โรงงานรมควันยางตกประมาณ 300,000 บาท ตัวเลขเหล่านี้ไม่รวมตัวเลขสำหรับทุนหมุนเวียน ซึ่งโรงงานเหล่านี้จำเป็นต้องมีไว้เพื่อเก็งการผันผวนของตลาด อุตสาหกรรมเหล่านี้แตกต่างไปจากโรงงานน้ำตาลซึ่งในปัจจุบันต้องใช้ทุน 200 ล้านบาทขึ้นไป หรือโรงงานทำสับปะรดกระป๋องซึ่งต้องใช้ทุน 30 ล้านบาทขึ้นไป

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่จะพบว่าการตลาดของสินค้าเช่นอ้อยและสับปะรด จึงยึดโรงงานเหล่านี้เป็นหัวใจของระบบ รูปการณ์แบบนี้เห็นได้ชัดอย่างยิ่งในกรณีของอ้อย

ดังได้กล่าวแล้ว โรงงานน้ำตาลเป็นกิจการมหึมา ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นผู้ที่ลงทุนในโรงงานน้ำตาลจะต้องมีความมั่นใจว่าโรงงานของตนนั้นมีวัตถุดิบคืออ้อยป้อนเข้าเต็มอัตราตามกำลังการผลิต และจะต้องมั่นใจว่าชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้พอดีกับกำลังการผลิตนั้นๆ ไม่น้อยไปและไม่มากเกินไป ไม่น้อยไป เพราะมิฉะนั้นโรงงานจะต้องว่างงาน โรงงานจะไม่มีรายได้คุ้มกับเงินที่ลงทุนไป อ้อยจะต้องมีไม่มากเกินกำลังการผลิต เพราะถ้าหากว่ามีมากไป และหากปล่อยให้ชาวไร่อ้อยต้องขาดทุน

เพราะมีอ้อยมากเกินไปขายไม่ออก ในปีต่อๆ ไป ชาวไร่อ้อยก็อาจจะลดการปลูกอ้อย และโรงงานอาจจะกลับมาประสบภาวะขาดแคลนอ้อยอีกก็ได้

สรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้นจำต้องมีการวางแผนและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงงานกับเกษตรกร แตกต่างไปจากสินค้าเกษตรกรรมอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว สำหรับสินค้าอื่นๆ เหล่านี้ การตัดสินใจเกี่ยวกับปริมาณการผลิตทั้งทางด้านเกษตรกรและทางด้านอุตสาหกรรมแปรรูปนั้นเป็นไปโดยเอกเทศได้ ปล่อยให้กระบวนการตลาด (market mechanism) เป็นตัวเชื่อมให้ปริมาณที่ทั้งสองฝ่ายตัดสินใจผลิตประสานกันได้ และหากในปีใดปีหนึ่ง ปริมาณการผลิตของเกษตรกรมีน้อยไป โรงงานแปรรูปก็อาจจะต้องว่างงานไปบ้าง ซึ่งก็เป็นการเสียหายสำหรับผู้ลงทุนเหมือนกัน แต่เพราะเงินที่ลงทุนในตัวโรงงานนั้นเป็นเงินจำนวนน้อย จึงไม่เป็นการกระทบกระเทือนผู้ลงทุนแต่ละคนเท่าใดนัก เป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับสินค้าต่างๆ เหล่านี้ กำลังการผลิตของโรงงานมักจะมีเกินความต้องการเสมอไป เช่น ปัญหาเรื่องโรงสีข้าวมีมากเกินไปนั้นเป็นเรื่องที่เราได้ยินกันเป็นเวลาเกือบศตวรรษแล้ว และยังคงได้ยินอยู่เรื่อย แต่ถ้ามองจากแง่ของเกษตรกรผู้ปลูกพืชผลเหล่านี้แล้ว ก็เป็นการดีอย่างหนึ่งที่ไม่ต้องวิตกเรื่องหาผู้สีข้าว ทำมันเส้น ฯลฯ ไม่ได้ มองจากแง่ของนายทุนเจ้าของโรงงานก็เป็นข้อเสียอยู่เหมือนกัน แต่เพราะว่าเงินทุนที่ลงไปในโรงงานนั้นน้อยเมื่อเทียบกับทุนทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นทุนหมุนเวียน) การที่มีกำลังการผลิตเหลือเฟือนั้นจึงเป็นเรื่องพอทนได้ และถือว่าเป็นการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงของตนเอง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาอย่างรวดเร็ว ระหว่างวัตถุดิบกับผลผลิต

แต่สำหรับเจ้าของโรงงานน้ำตาล การมีกำลังการผลิตเกินความจำเป็นนั้น ทำให้โรงงานนั้นต้องขาดทุนอย่างมากได้ ฉะนั้นโรงงานจะไม่ยอมเสี่ยงกับปัญหานี้ถ้าทำได้ เนื่องจากการปล่อยให้ชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยตามอำเภอใจของตนเองจะเป็นตัวก่อปัญหาเช่นนี้ โรงงานจึงต้องทำลายอิสรภาพของชาวไร่เสีย จึงจะขจัดการเสี่ยงดังกล่าวนี้ได้ ในประเทศอื่นๆ หลายประเทศ วิธีการที่โรงงานใช้ก็คือ โรงงานจะลงมือทำการปลูกอ้อยเสียเอง โดยกว้านซื้อ หรือขโมย หรือแย่งที่ดินของเกษตรกรที่ทำกินอยู่

ก่อน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น วิธีการนี้ยังไม่เหมาะสม เพราะการควบคุมไร่ขนาดใหญ่นั้นจำต้องมีระบบการจัดการที่ดีอย่างยิ่ง เพราะการควบคุมลูกจ้างคนงานในเกษตรกรรมนั้นลำบากกว่าการควบคุมคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมมาก โรงงานน้ำตาลต่างๆ จึงไม่นิยมใช้วิธีการแบบนี้ และที่เคยใช้วิธีนี้ เช่น โรงงานน้ำตาลของสุพรรณบุรี (ซึ่งเป็นของรัฐบาล) ก็ได้เลิกใช้ไปแล้ว

วิธีการที่โรงงานชอบใช้คือ การผูกมัดชาวไร่ โดยการให้ชาวไร่ทำสัญญาล่วงหน้ากับโรงงาน โรงงานจะไม่รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ที่ไม่ได้เซ็นสัญญาไว้กับตนไว้ก่อน ฉะนั้นเมื่อชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยและเซ็นสัญญาผูกมัดไว้กับโรงงานหนึ่งโรงงานใดแล้ว ลู่ทางที่ชาวไร่จะโยกย้ายไปขายให้กับคนอื่นนั้นไม่มี เพราะโรงงานอื่นจะไม่ยอมรับซื้อ เพราะได้เซ็นไว้กับคนอื่นเต็มอัตราแล้ว โรงงานจึงสามารถใช้สัญญานี้เป็นเครื่องมือในการดึงค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายสำหรับชาวไร่ให้สูงขึ้นมากได้

การผูกมัดชาวไร่นี้ก่อประโยชน์ให้แก่โรงงานน้ำตาลอย่างแน่นอน แต่เมื่อมองจากแง่ของเกษตรกรแล้ว ก็มีผลดีอยู่อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เกษตรกรมั่นใจว่าผลิตผลของตนเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวแล้วก็จะมีตลาดที่แน่นอน อ้อยเป็นพืชที่กว่าจะตัดได้ก็ต้องรอถึง 2 ปีหลังจากปลูก เมื่อตัดแล้วจะเก็บทิ้งไว้นานกว่า 4-5 วันไม่ได้เพราะจะเน่าเสีย ฉะนั้น ความมั่นใจดังกล่าวจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับชาวไร่อ้อยไม่ใช่น้อยทีเดียว

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โดยเหตุที่การเซ็นสัญญานั้นเป็นแต่พิธีบนกระดาษเท่านั้น ชาวไร่อาจจะ “เบี้ยว” สัญญาได้ และอาจมีโรงงานอื่นที่หวังรายได้จากชาวไร่ที่ “เบี้ยว” สัญญาเหล่านี้ การตกลงซื้อขายอ้อยจึงต้องเป็นการค้าระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต้องไว้ใจซึ่งกันและกัน แต่เพราะว่าจำนวนชาวไร่อ้อยในประเทศไทยนั้นมีมากเหลือเกิน (โดยเฉพาะในลุ่มน้ำแม่กลอง ซึ่งเป็นแหล่งอ้อยใหม่ที่สำคัญมากในประเทศไทย) ยากที่โรงงานจะรู้จักชาวไร่แต่ละคนจนถึงขั้นไว้ใจกันได้ สัญญาที่โรงงานจะเซ็นนั้นจะเป็นสัญญากับบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันในวงการอ้อยว่า “หัวหน้าโควต้า”

หัวหน้าโควต้าเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นชาวไร่อ้อย แต่มักจะเป็น

ชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ เขาจะเป็นผู้ติดต่อกับโรงงาน และรับจัดสรรโควต้า คือปริมาณอ้อยที่จะมอบให้กับโรงงานในฤดูหีบอ้อยต่อไป โควต้านี้จะเป็นโควต้าที่จะเกินกำลังการผลิตของตัวหัวหน้าโควต้าเอง แต่หัวหน้าโควต้าก็จะไปทำสัญญากับชาวไร่เล็กๆ อื่นๆ ที่ตนรู้จัก ให้เขามอบอ้อยให้ตามที่ตนต้องการ ถ้าจะพูดไปแล้ว หัวหน้าโควต้าก็คือคนกลางชนิดหนึ่งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน แต่หัวหน้าโควต้าเหล่านี้จะไม่ชอบนักที่จะถูกเรียกว่าเป็นคนกลาง ในรูปนี้โรงงานก็จะทำสัญญากับหัวหน้าโควต้าไม่กี่คน และหัวหน้าโควต้าแต่ละคนก็จะทำสัญญากับชาวไร่ไม่กี่คน คู่สัญญาในทั้งสองระดับก็สามารถไว้วางใจกันได้

การตกลงมอบอ้อยนี้เป็นการตกลงปริมาณเท่านั้น ส่วนเรื่องราคานั้นก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการตกลงกันตอนต้นฤดูหีบหลังจากชาวไร่ได้ลงมือปลูกอ้อยไปแล้ว ซึ่งโดยธรรมดาแล้วก็หมายความว่าโรงงานน่าจะมีโอกาสกดราคาชาวไร่ได้อย่างเต็มที่ และในอดีตก็มีเสียงครหากันมากว่าโรงงานน้ำตาลกดราคาอ้อย (อำนวย ปะติเส, 2517, บทที่ 11) ด้วยเหตุผลนี้เองจึงมีแรงกดดันให้ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันเป็นสมาคมได้รวดเร็ว และปัจจุบันนี้กลุ่มเกษตรกรชลบุรีและสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 จะมาประชุมเจรจากับโรงงานหีบอ้อยเพื่อตกลงราคาอ้อย นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเกษตรของไทยที่มีการเจรจาต่อรองกันในระดับกลุ่มต่อกลุ่ม (collective bargaining)

แต่อย่างไรก็ตาม สมาคมเกษตรกรที่ดำเนินการเจรจาดังกล่าวนี้มิได้รับความนิยมชมชอบจากชาวไร่อ้อยทุกคนเสมอไป ได้มีข้อท้วงติงอยู่เสมอว่า สมาคมเหล่านี้เป็นเฉพาะสมาคมของชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่และของหัวหน้าโควต้าเท่านั้น หาได้เอาใจใส่ผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยขนาดเล็กไม่ เป็นที่คาดกันได้ว่าสถานการณ์คงจะเปลี่ยนแปลงไปอีกในอนาคต แต่จะเป็นอย่างไรก็ตาม จะไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าการรวมตัวของชาวไร่อ้อยได้เกิดขึ้นแล้ว และก็เป็นเพราะสถานการณ์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเอื้ออำนวยให้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ สมาคมเหล่านี้เมื่อตั้งขึ้นมาแล้วมีบทบาทแน่นอน มีงานที่ต้องทำ บทบาทและงานเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นจากระบบตลาดที่มีอยู่ทั้งสิ้น แตกต่างจากกลุ่มชาวนา กลุ่มเกษตรกร หรือ

สหกรณ์ที่รัฐบาลและนักวิชาการหลายคนพยายามเคี่ยวเข็ญให้มี โดยไม่ได้ตั้งเป้าหมายหรือภาระงานที่จะต้องทำให้แน่นอน

จะเห็นได้ว่ากิจการอ้อยและน้ำตาลนี้ โรงงานน้ำตาลสามารถผูกมัดชาวไร่อ้อยไว้ได้อย่างแน่นแฟ้นจนแทบจะแยกกันไม่ออก เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทของคนกลางจึงสามารถขยายไปในทิศทางอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสินเชื่อ ในเมื่อเกษตรกรมีพันธะเช่นนี้กับโรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาลก็สามารถที่จะให้สินเชื่อแก่ชาวไร่อ้อยได้ โดยไม่ต้องเกรงปัญหาเรื่องการเบี้ยวหนี้โดยฝ่ายเกษตรกร เพราะโรงงานสามารถลงโทษเกษตรกรที่เบี้ยวหนี้โดยการไม่รับซื้ออ้อยจากเกษตรกรผู้นั้นได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง โรงงานน้ำตาลจึงได้ให้สินเชื่อที่เรียกกันในวงการอ้อยและน้ำตาลว่า "ค่าเกี๊ยว" แก่เกษตรกร เงินค่าเกี๊ยวนี้จะให้เป็นอัตราตามโควต้าอ้อยที่ให้แก่เกษตรกร และจะทำการหักลบกันหลังจากเกษตรกรขายอ้อยให้แก่โรงงาน (ดูข้อ ช.)

ระบบการตลาดของอ้อยนั้นแตกต่างอย่างมากจากเรื่องของสับปะรดที่เราจะพิจารณาต่อไป การเปรียบเทียบระหว่างอ้อยกับสับปะรดจะช่วยให้เราเข้าใจระบบการตลาดได้ดีขึ้น

โรงงานแปรรูปในกรณีของสับปะรด คือโรงงานกระป๋องนั้น ก็คล้ายกับโรงงานน้ำตาลตรงที่ว่า เป็นกิจการที่จะต้องลงทุนสูงมาก ผู้ลงทุนก็จำต้องขวนขวายหาวัตถุดิบป้อนเข้าโรงงานอยู่สม่ำเสมอตลอดเวลา แต่ผลสำเร็จที่โรงงานน้ำตาลประสบ ด้วยวิธีการผูกมัดเกษตรกรนั้น เป็นบทเรียนที่โรงงานกระป๋องไม่สามารถนำไปใช้ได้ ทั้งนี้เพราะประเด็นง่ายๆ อย่างเดียว กล่าวคือ ตลาดอ้อยนั้นมีอยู่ประเภทเดียว คือโรงงานน้ำตาล ตลาดอ้อยสดนั้นมันเล็กจนแทบจะว่าได้ว่าไม่มี แต่สำหรับสับปะรดนั้น ตลาดสับปะรดสดยังมีความสำคัญอยู่มากทีเดียว และเพราะตลาดสดนี้เอง โรงงานสับปะรดกระป๋องจึงไม่มีทางที่จะครอบงำเกษตรกรได้เช่นกรณีของอ้อย เพราะว่าทุกครั้งที่โรงงานพยายามที่จะทำสัญญากับเกษตรกรและให้สินเชื่อแก่เกษตรกร โดยหวังว่าเกษตรกรจะขายผลผลิตให้แก่ตน เมื่อถึงเวลาเก็บสับปะรด โรงงานก็ต้องประสบความผิดหวัง เพราะในหลายกรณี เกษตรกรจะ "เบี้ยว" สัญญาและ "เบี้ยว" หนี้ ขายสับปะรดส่ง

ตลาดสด และเก็บเงินเอาไว้ใช้สอยเอง มีโรงงานอยู่หลายโรงงานที่เกือบประสบความหายนะจากพฤติกรรมแบบนี้ โรงงานกระป๋องจึงพยายามแก้ปัญหาวัตถุดิบด้วยวิธีการสองวิธีด้วยกันคือ

1. เลิกทำสับปะรดกระป๋องแต่อย่างเดียว หันไปทำผลิตภัณฑ์กระป๋องจากผักและผลไม้อื่นๆ ซึ่งก็หมายความว่าโรงงานไม่จำเป็นต้องพึ่งแต่ชาวไร่ประเภทใดประเภทหนึ่ง ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่โรงงานรับซื้อนั้นจะซื้อจากตลาดโดยทั่วไป โดยไม่มีการผูกพันกับเกษตรกรไว้ก่อน

2. โรงงานที่ประสงค์จะผลิตสับปะรดกระป๋องเป็นหลัก โดยเก็งว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความต้องการในตลาดต่างประเทศสูงมาก กำลังขยับขยายการทำไร่สับปะรดของตนเองโดยทำเป็นรูปไร่ขนาดใหญ่ (plantation) วิธีนี้เป็นวิธีการที่จะกำจัดเกษตรกรออกไปเลย

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของระบบการตลาดสับปะรดนั้นผิดแผกแตกต่างไปจากอ้อยเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่ในตอนแรกทุกฝ่ายที่อยู่ในวงการสับปะรดก็เก็งกันว่า วิธีที่เหมาะสมที่สุดก็คือ เอาวิธีการของอ้อยและน้ำตาลมาใช้ แต่เพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ได้อธิบายมาแล้ว วิธีการดังกล่าวนั้นไปไม่รอด จึงต้องละทิ้งและหารูปแบบที่เหมาะสมกว่ามาใช้

ถ้าเราพิจารณารูปแบบของกิจกรรมที่มีโรงงานแปรรูปขนาดใหญ่ เช่น อ้อย น้ำตาล และสับปะรดแล้ว คำถามที่เราน่าจะถามก็คือ การที่โรงงานแปรรูปขนาดใหญ่เหล่านี้มีอำนาจผูกขาดเหนือเกษตรกรนั้น เป็นช่องทางที่ทำให้โรงงานเหล่านี้สามารถแสวงหากำไรโดยการกดราคาจากเกษตรกรได้หรือไม่

คำตอบจากประสบการณ์ต่อคำถามนี้ก็เป็นคำตอบที่ค่อนข้างจะคลุมเครือ ทั้งนี้เพราะดังที่ได้เห็นมาแล้ว ประวัติของโรงงานสับปะรดกระป๋องก็เป็นประวัติที่ล้มลุกคลุกคลาน และกิจกรรมสับปะรดกระป๋องก็ยังไม่บรรลุสู่ดุลยภาพแต่ประการใด ยากที่เราจะสรุปอะไรออกมาได้อย่างเด่นชัด ครั้นเรามาพิจารณากิจกรรมอ้อยและน้ำตาล ก็จะประสบกับเรื่องที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเอาการทีเดียว เพราะว่าน้ำตาลเป็นสินค้าที่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลเป็นพิเศษ และมีความสำคัญในสายตาของรัฐบาลมากที่สุดรองจากข้าวและเนื้อสุกร รัฐบาลจึงได้มีมาตรการต่างๆ นานาที่จะ

พยายามตรึงราคาน้ำตาลเอาไว้ นอกจากนี้ สถานการณ์ต่างประเทศก็ได้ผันแปรไปมากในระยะ 5 ปีที่แล้ว

แรกเริ่มเดิมที น้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่เราไม่สามารถส่งออกได้ เพราะราคาภายในประเทศสูง ในระยะนั้นสมาคมเกษตรกรยังไม่มีบทบาทเท่าใดนัก ภาวะการค้าอ้อยและราคาอ้อยก็สะท้อนความซบเซาของกิจการค้าน้ำตาล ในช่วงนั้นโรงงานน้ำตาลบ่นกันมากว่ากิจการของตนต้องขาดทุนอยู่มาก เพราะไม่สามารถผลิตได้เต็มกำลังการผลิต เพราะตลาดไม่มีพอ หรือถ้ามี ราคาก็ต่ำมากเกินไป และระยะนั้นเป็นระยะที่โรงงานน้ำตาลโดยเฉพาะทางด้านชลบุรีกำลังปล่อยให้กิจกรรมเสื่อมลง โดยไม่พยายามลงทุนใหม่หรือขยายกิจการแต่อย่างใด เพิ่งมาในระยะหลัง พ.ศ. 2515 นี่เองที่กิจการน้ำตาลของประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะราคาต่างประเทศดีขึ้น จริงๆ แล้วดีขึ้นเสียจนเป็นเหตุให้โรงงานน้ำตาลได้กำไรอย่างมหาศาล เพราะว่าโครงสร้างของการตลาดอ้อยและน้ำตาลเป็นอยู่อย่างนี้ และเพราะว่ารัฐบาลมีนโยบายไม่ส่งเสริมการแข่งขันในด้านอุตสาหกรรมน้ำตาล ผลพลอยได้จากการที่ราคาน้ำตาลในต่างประเทศสูงจึงไปตกอยู่กับโรงงานน้ำตาล และไม่ตกอยู่ในมือชาวไร่อ้อยอย่างเต็มที่ ความจริงแล้ว หากไม่มีสมาคมเกษตรกร ผลพลอยได้ที่จะตกอยู่กับชาวไร่อ้อยจะยิ่งน้อยกว่านี้ และจากการรวมตัวกันของเกษตรกรนี่เองที่ทำให้ชาวไร่อ้อยสามารถขึ้นราคาอ้อยจากประมาณตันละ 150 บาท เป็น 192 บาทตอนต้นฤดูหีบ พ.ศ. 2516-2517 เป็น 212 บาทตอนกลางฤดูหีบเดียวกัน และเป็นถึง 300 บาทตอนฤดูหีบ พ.ศ. 2517-2518 แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โดยที่ขาดการวิจัยที่ดีจริงๆ ทางด้านต้นทุนการผลิตน้ำตาล เราจึงไม่แน่ใจว่าราคา 300 บาทนี้เป็นราคาที่สูงที่สุดที่โรงงานจะพึงให้ได้ โดยจะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยมีกำไรเพียงแค่กำไรปกติ (normal profit) เท่านั้นหรือไม่ แต่จากการที่มีการวิ่งเต้นกันในปัจจุบันนี้ (กุมภาพันธ์ 2518) เพื่อที่จะได้รับอนุญาตตั้งโรงงานน้ำตาล นับเป็นเหตุผลที่ทำให้เราเชื่อได้ว่า กำไรที่โรงงานน้ำตาลได้อยู่นั้นสูงกว่ากำไรปกติอย่างแน่นอน

สรุปแล้ว สินค้าเกษตรกรรมเช่นอ้อยนี้เป็นสินค้าที่เปิดช่องทาง

ให้มีการเอารัดเอาเปรียบได้ เพราะรูปแบบของการผลิตและการแปรรูปสินค้านี้อำนวยให้มีระบบการตลาดที่จำเป็นต้องมีการสร้างพันธะให้แก่เกษตรกร แต่เพราะระบบการตลาดนี้ให้อำนาจแก่โรงงานแปรรูปมากเกินไป ก็เลยเป็นชนวนให้มีการรวมตัวของเกษตรกรได้สำเร็จ[3] แต่การรวมตัวดังกล่าวนี้เพียงพอสำหรับการที่จะซับกำไรออกจากมือโรงงานน้ำตาลหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องวิเคราะห์กันอีกมาก

ฉ. สินค้าที่ต้องใช้วัตถุดิบป้อนเข้าเป็นจำนวนมาก: ยาสูบและไข่ไก่

เกษตรกรรมในประเทศไทยนั้นเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐาน ที่เรียกว่าอย่างนั้นเพราะปัจจัยที่ใช้เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินและแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกษตรกรเป็นเจ้าของเสียเองส่วนใหญ่ และในกรณีที่เกษตรกรไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเอง เกษตรกรก็มีทางที่จะเช่าที่ดินและจ่ายค่าเช่าตอนสิ้นฤดู หลังจากเก็บเกี่ยวผลิตผลแล้ว

โดยปกติเมื่อได้มีการพัฒนาเกษตรกรรมแล้ว สาขาเกษตรกรรมก็จำต้องใช้วัตถุดิบอื่นเพิ่มขึ้น เช่น ปุ๋ย เป็นต้น ระบบการตลาดที่ดีจะต้องเป็นระบบที่สามารถส่งวัตถุดิบเหล่านี้ให้ถึงมือชาวนาได้ทันความต้องการด้วย และเพราะชาวนาจำต้องซื้อวัตถุดิบเหล่านี้เพื่อใช้ในการทำไร่ทำนา ก็หมายความว่าชาวนาต้อง "ลงทุน" ซื้อของเหล่านี้ ซึ่งก็หมายความต่อไปว่าชาวนาต้องการทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้น และจะต้องมีทางได้ทุนมาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง นั่นก็คือจะต้องมีระบบสินเชื่อนำทุนมาให้แก่เกษตรกรควบคู่กันไปด้วย

สำหรับผลิตผลบางชนิด การขาดแคลนสินเชื่อเป็นตัวกีดกันที่ไม่อนุญาตให้เกษตรกรสามารถใช้วัตถุดิบต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีการใช้ปุ๋ยในการปลูกข้าว ชาวนามักจะรู้ดีถึง

---

[3] ตัวอย่างนี้เป็นการประยุกต์ทฤษฎีอำนาจการประวิง (countervailing power) ของนาย Galbraith (1952)

คุณค่าของการใช้ปุ๋ยในการช่วยให้ผลผลิตของตนสูงขึ้น แต่จะไม่ยอมใช้เพราะไม่สามารถหาทุนรอนมาซื้อปุ๋ยได้

ถึงกระนั้นก็ตาม ยังมีตัวอย่างของผลิตผลบางชนิดที่พ่อค้าคนกลางเป็นสื่อ และจะสามารถทั้งขายวัตถุดิบ ทั้งให้สินเชื่อ และทั้งรับซื้อผลิตผลจากเกษตรกร นอกจากนี้แล้ว ในทั้งสองกรณีที่จะกล่าวถึงนี้ (คือยาสูบและไข่ไก่) คนกลางยังมีบทบาทให้คำแนะนำทางวิทยาการแก่เกษตรกรอีกด้วย

ก็เช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่คนกลางในกิจกรรมดังกล่าวนี้ประสบผลสำเร็จในการช่วยเหลือชาวนาปรับระบบการผลิต ไม่ได้หมายความว่าคนกลางจะมีบทบาทเช่นเดียวกันได้เสมอไป การที่เราจะเอาประสบการณ์ของสองกรณีที่จะกล่าวถึงไปใช้ในกรณีอื่นๆ ได้ เราจำต้องพิจารณาดูว่าสถานการณ์ในกรณีอื่นๆ นั้นจะอำนวยให้เราเลียนแบบจากกรณียาสูบและไข่ไก่ไปใช้กับกรณีนั้นๆ ได้หรือไม่ เราจะพิจารณาเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อเราสามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุของความสำเร็จในกรณียาสูบและไข่ไก่ได้ชัดเจนเสียก่อน

ต้นใบยาสูบเป็นพืชที่เกษตรกรในภาคเหนือปลูกในฤดูแล้งหลังจากเสร็จสิ้นการทำนา กรรมวิธีการปลูกนั้นคล้ายคลึงกับการทำนาดำตรงที่ว่าจะต้องมีการลงกล้า และจะต้องนำกล้านั้นมาปักในที่ไร่อีกครั้งหนึ่ง แต่วิธีการในกรณีต้นใบยาสูบนี้แตกต่างไปจากการทำนาดำตรงที่ว่าเกษตรกรจะไม่เป็นผู้ปลูกต้นกล้าเอง แต่จะรับซื้อมาจากคนกลาง ซึ่งในกรณีนี้มักจะเป็นโรงบ่มยาสูบ สาเหตุที่เกษตรกรจำต้องซื้อต้นกล้าและไม่ปลูกเองก็เพราะ

1. การปลูกต้นกล้านี้เป็นเรื่องที่ต้องประคบประหงมมาก จะต้องใช้ปุ๋ยให้เพียงพอ จะต้องระมัดระวังมากในเรื่องโรคและเรื่องศัตรูพืช ซึ่งต้องใช้วิชาการมาก นอกจากนี้ ปรากฏว่าการปลูกต้นกล้า ถ้าทำในที่เดิมติดต่อกันหลายปี ปัญหาโรคก็จะรุนแรงขึ้น จะต้องพักที่ดินไว้บ้าง ฉะนั้นผู้ที่จะปลูกต้นยาสูบได้จำต้องมีที่ดินมากพอที่จะโยกย้ายแหล่งปลูกต้นกล้าได้ ซึ่งก็หมายความว่าต้องเป็นคนมีทุนรอนพอสมควร

2. ใบยาสูบนั้นจะต้องมีรสชาติตามความต้องการของตลาด การที่โรงบ่มทำการปลูกกล้าเสียเองเพื่อแจกจ่ายแก่เกษตรกรก็เป็นวิธีควบคุม

รสชาติของยาสูบได้

3. การปลูกกล้านั้นจำต้องทำระหว่างฤดูเก็บเกี่ยวข้าว เพื่อว่าจะได้นำมาลงในไร่ได้ทันทีหลังจากเก็บเกี่ยวแล้ว เนื่องจากระยะการเก็บเกี่ยวข้าวนั้นเป็นระยะที่ต้องการแรงงานสูง เกษตรกรไม่สามารถที่จะเอาใจใส่พร้อมกันได้ทั้งทางด้านการเก็บเกี่ยวข้าวและการเพาะปลูกต้นกล้ายาสูบ

การที่เกษตรกรจำต้องพึ่งโรงบ่มในเรื่องกล้านี้ จึงเปิดโอกาสให้โรงบ่มสามารถคุมเกษตรกรได้อย่างใกล้ชิด ก่อนที่เกษตรกรจะลงมือปลูกยาสูบได้นั้น จะต้องมาทำสัญญากับโรงบ่มเสียก่อน โรงบ่มจะส่งคนไปสำรวจดินในไร่ของเกษตรกรก่อน ทั้งนี้เพราะต้นใบยาสูบนั้นค่อนข้างจะจู้จี้ในเรื่องดิน ยาสูบจะงามหรือไม่งามนั้นขึ้นอยู่กับดินมากเหมือนกัน สัญญานี้ต่างกับสัญญาทางด้านอ้อย เพราะจะมีการระบุราคากันไว้ล่วงหน้าเลยว่าโรงบ่มจะให้ราคา "ประมาณ" เท่าใด ที่ว่า "ประมาณ" ก็เพราะใบยาสูบนั้นมีได้หลายคุณภาพ อยู่ที่ขนาดของใบ สีของใบ ว่าเหลืองหรือเขียวอย่างใด

เมื่อทำสัญญากันแล้ว โรงบ่มก็จะขายกล้า และเมื่อชาวไร่ลงกล้าแล้วก็จะขายปุ๋ยและยาฆ่าแมลงให้เมื่อถึงเวลาที่จะต้องใส่ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง และจะให้คำแนะนำทางวิชาการแก่ชาวไร่ บางทีฝ่ายโรงบ่มก็จะทำการวิเคราะห์ทางด้านนี้เอง บางทีก็จะหยิบยืมเอาผลงานของโรงงานยาสูบมา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม โรงบ่มมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะนำเอาวิทยาการใหม่ๆ มาเผยแพร่ให้แก่เกษตรกร

วัตถุดิบต่างๆ ที่โรงบ่มขายให้แก่เกษตรกรนั้นจะเป็นการขายเชื่อ และจะชำระบัญชีกันเมื่อเกษตรกรนำยาสูบมาขายให้แก่โรงบ่ม ฉะนั้นโรงบ่มจึงทำหน้าที่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรอีกด้วย เหตุที่โรงบ่มสามารถให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้ก็เพราะโรงบ่มมีทางคุมเกษตรกรได้อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อตอนขายใบยาสูบ ปัญหาเรื่องการเก็บหนี้สินคืนจึงไม่เกิดขึ้น

ปัญหาที่เป็นเรื่องที่เกษตรกรบ่นกันอยู่ตลอดเวลาก็คือ ปัญหาเวลาขายใบยาสูบให้แก่โรงบ่ม เกษตรกรอ้างว่าโรงบ่มจะเอารัดเอาเปรียบในการแยกสารใบยาสูบตอนที่มีการซื้อขายใบยาสูบ ถ้าพิจารณาดูแล้วในตอนนั้นเกษตรกรแทบจะไม่มีทางเลย ลู่ทางที่โรงบ่มจะเอารัดเอาเปรียบ

จริงจึงมีอยู่มาก และข้อสงสัยของเกษตรกรจึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าแปลกใจ

ในด้านการผลิตและการตลาดไข่ไก่ (ดู Prayong, 1973) สถานการณ์ก็คล้ายคลึงกับในกรณีของยาสูบ แต่ระบบตลาดเป็นระบบที่ไม่ซับซ้อนเท่ากับในกรณีของยาสูบ การผลิตไข่ไก่เพื่อป้อนตลาดกรุงเทพฯ ได้วิวัฒนาการไปมาก และได้แปรสภาพจากกิจกรรมเลี้ยงไก่ตามยถากรรมอยู่ใต้ถุนบ้าน มาเป็นกิจกรรมที่ล่ำสันขึ้นเป็นอันมาก จุดสำคัญในระบบการเลี้ยงไก่แบบใหม่นี้ก็คืออาหารสัตว์ ซึ่งในปัจจุบันได้กลายเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมีความสำคัญอย่างยิ่งในเศรษฐกิจของเรา อาหารสัตว์นี้เป็นตัวการที่สำคัญในการกำหนดระบบการตลาดของไข่ไก่

ในเมื่อผู้เลี้ยงไก่ในปัจจุบันได้หันมาเลี้ยงไก่อย่างเป็นล่ำเป็นสัน โดยแต่ละคนจะเลี้ยงกันไว้เป็นร้อยๆ ตัว หรือเป็นพันเป็นหมื่นก็มี (ดู Prayong, 1973, หน้า 33) นอกจากนี้ พันธุ์ไก่แบบใหม่นั้นล้วนต้องใช้อาหารสัตว์ที่ปรุงพิเศษทั้งสิ้น ความจำเป็นที่ผู้เลี้ยงไก่จำต้องซื้ออาหารสัตว์ทีละมากๆ ก็มีขึ้น ซึ่งแต่เดิมอาจจะป้อนรำหรือข้าวเปลือก หรือปล่อยให้ไก่เดินเพ่นพ่านหากินเอาเอง เมื่อต้องซื้ออาหารสัตว์ทีละมากๆ ผู้เลี้ยงก็จำต้องมีทุนรอน หรือไม่ก็ต้องมีผู้ยินดีให้สินเชื่อแก่ตน

ฝ่ายโรงงานผลิตอาหารสัตว์เองซึ่งได้ขยับขยายกิจการจนกลายเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็เกิดความจำเป็นที่จะต้องหาตลาดที่แน่นอนสม่ำเสมอมารับซื้อผลิตผลของตน และวิธีหนึ่งที่จะระบายสินค้าออกได้ก็โดยการขายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่ และผูกมัดผู้เลี้ยงไก่เหล่านี้โดยการให้สินเชื่อแก่ผู้เลี้ยงไก่

แต่การที่โรงงานเหล่านี้จะติดต่อขายให้แก่ผู้เลี้ยงไก่โดยตรงและสืบประวัติของผู้เลี้ยงไก่ก่อนให้สินเชื่อก็เป็นปัญหาใหญ่อยู่เหมือนกัน วิธีการที่โรงงานอาหารสัตว์ใช้ก็คือ การแต่งตั้งพ่อค้าท้องถิ่นเป็นเอเย่นต์ ซึ่งจะมีอำนาจผูกขาดในการขายผลิตผลของโรงงานนั้นๆ ในท้องที่นั้นๆ และให้สินเชื่อแก่เอเย่นต์เหล่านี้ เอเย่นต์ก็จะขายอาหารเชื่อแก่ผู้เลี้ยงไก่อีกทอดหนึ่ง ขณะเดียวกัน เอเย่นต์สามารถคุมเกษตรกรเพราะเอเย่นต์จะมีกิจการซื้อขายไข่ไก่อีกด้วย ถ้าหากโรงงานอาหารสัตว์จะเข้ามาติดต่อโดยตรงกับผู้เลี้ยงไก่ โรงงานก็จำต้องเข้ามาพัวพันในการรับซื้อไข่ไก่ด้วย เพราะไม่เช่น

นั้นแล้วจะไม่มีทางคุมผู้เลี้ยงไก่ได้ ซึ่งถ้าหากโรงงานต้องขยายกิจการไปทางด้านการตลาดไข่ไก่นี้ด้วยอาจจะยังผลให้โรงงานขยายตัวจนเกินกำลังก็ได้

ฉะนั้น ผู้ที่ควบคุมผู้เลี้ยงไก่โดยตรงก็คือเอเย่นต์อาหารสัตว์นั่นเอง ผู้เลี้ยงได้รับสินเชื่อจากเอเย่นต์ และมีพันธะอันเกิดจากสินเชื่อนี้ พันธะอีกอย่างหนึ่งที่ผูกพันผู้เลี้ยงไก่กับเอเย่นต์เกิดขึ้นจากเหตุผลดังต่อไปนี้ อาหารสัตว์ของโรงงานแต่ละโรงนั้นจะมีส่วนผสมที่แน่นอนคงที่ ที่ต้องมีส่วนผสมที่แน่นอนก็เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงสูตรแล้ว ไก่จะหยุดไข่ไปหลายวัน ซึ่งก็หมายความว่าผู้เลี้ยงไก่จะเสียรายได้ไป แต่ทว่าอาหารสัตว์จากโรงงานต่างกันก็จะมีสูตรแตกต่างกันไป ฉะนั้น หากผู้เลี้ยงไก่ประสงค์จะย้ายจากการซื้ออาหารสัตว์จากเอเย่นต์ของโรงงานหนึ่งไปยังเอเย่นต์ของอีกโรงงานหนึ่ง ผู้เลี้ยงไก่ก็ต้องยอมเสียรายได้ไปมาก

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้ เอเย่นต์จึงไม่มีปัญหาในด้านการคุมผู้เลี้ยงไก่ แต่ก็ไม่ได้หมายความเสมอไปว่าเอเย่นต์จะมุ่งแต่จะกดราคารับซื้อไข่ไก่และขึ้นราคาอาหารแก่ผู้เลี้ยงแต่ถ่ายเดียว เพราะพันธะที่ผูกมัดผู้เลี้ยงไก่และเอเย่นต์อาหารสัตว์เป็นพันธะระยะยาว เอเย่นต์จึงมีผลได้ผลเสียในการอยู่รอดของผู้เลี้ยงไก่อีกด้วย ปรากฏว่ามีเอเย่นต์ที่พยายามแนะนำวิธีการเลี้ยงไก่ที่ถูกต้องแก่ผู้เลี้ยงไก่ และบางทีถึงกับส่งสัตวแพทย์มาตรวจดูไก่เป็นระยะๆ อีกด้วย (Prayong, 1973, หน้า 72-73) เอเย่นต์สามารถให้บริการเหล่านี้แก่ผู้เลี้ยงไก่ได้ก็เพราะตนเองมีอำนาจผูกขาด (monopolistic competition) เหนือเกษตรกรนั่นเอง

เป็นที่น่าสังเกตว่า การตลาดเรื่องไข่ไก่นี้ได้มีการศึกษากันแล้ว 3 ครั้ง คือ พ.ศ. 2501 (กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2501) พ.ศ. 2511 (Larsen and Wullop, 1968) และ พ.ศ. 2514/2515 (Prayong, 1973) จากการเปรียบเทียบผลงานวิจัยทั้งสามนี้ จะเห็นแนวโน้มของการตลาดไข่ไก่ได้ชัด จากการตลาดที่เป็นไปคล้ายๆ กับการตลาดผลิตผลเช่น ข้าว ข้าวโพด ในตอนต้น จนกระทั่งถึงรูปแบบในตอนปลายซึ่งได้สาธยายไว้แล้ว แรงผลักดันที่ทำให้การตลาดไข่ไก่เปลี่ยนแปลงไปมากมายเช่นนี้ สืบเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ขนาดใหญ่

และอุตสาหกรรมนี้จะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงระบบการตลาดไม่เฉพาะสำหรับไข่ไก่เท่านั้น แต่กำลังจะมีผลกระทบต่อไปยังตลาดเนื้อไก่และตลาดเนื้อสุกรอีกด้วย

ทั้งในกรณีของยาสูบและไข่ไก่ จะเห็นได้ว่า ถ้ามองดูแล้วเกษตรกรมีพันธะอย่างแน่นแฟ้นกับคนกลาง และพันธะเหล่านี้จะเป็นการเปิดช่องทางให้เกษตรกรต้องเสียเปรียบคนกลางได้ในหลายกรณี และเราจะเลี่ยงความจริงไม่ได้ว่าคนกลางโดยทั่วไปก็จะพยายามถือโอกาสเอาเปรียบเพื่อที่จะเพิ่มพูนผลกำไรของตน แต่ความจริงอีกประการหนึ่งที่เราจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกันก็คือ คนกลางเหล่านี้ได้มีส่วนในการชักจูงและเผยแพร่ให้เกษตรกรสามารถใช้วิทยาการใหม่ๆ ในการผลิตสินค้าเหล่านี้จริงอยู่ การชักจูงเผยแพร่วิทยาการเหล่านี้ไม่ได้เป็นการชักจูงเผยแพร่ที่เป็นไปด้วยความหวังดีต่อเกษตรกรเป็นหลัก แต่เป็นไปเพราะคนกลางหวังผลประโยชน์เข้าหาตนเสียส่วนใหญ่ การชักจูงเหล่านี้จึงลำเอียงไปทางด้านการใช้วิธีการต่างๆ ที่ต้องใช้วัตถุดิบที่ตนเองเป็นผู้ขาย ขณะเดียวกันเพราะคนกลางหวังผลประโยชน์ระยะยาว การให้คำแนะนำนั้นมักจะเป็นคำแนะนำที่ถูกต้องและได้ผล หากไม่ทำเช่นนั้นเกษตรกรก็จะไม่เชื่อ จะมีใครปฏิเสธได้บ้างว่า การที่เกษตรกรหันมาใช้วิทยาการใหม่ๆ ที่ได้รับการชักจูงจากคนกลาง เป็นหนทางหนึ่งที่เขาสามารถเพิ่มพูนรายได้ของเขาได้และสามารถใช้แรงงานของเขาให้เป็นประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ หากรัฐสามารถที่จะเผยแพร่และทำงานส่งเสริมวิทยาการใหม่ๆ ให้แก่เกษตรกรได้อย่างเต็มที่ หากรัฐมีทุนรอนและความสามารถที่จะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้เต็มตามความต้องการของเกษตรกร การที่เกษตรกรต้องพึ่งคนกลางอย่างเช่นในกรณีของยาสูบและไข่ไก่นี้ก็เป็นเรื่องที่ควรจะขจัดออกไป แต่ความจริงที่ทราบกันดีแล้วก็มีอยู่ว่า รัฐไม่สามารถทำงานเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ การที่เราจะรีบผลีผลามเสนอให้มีการขจัดคนกลางก่อนที่รัฐจะเข้ามาทำแทนได้อย่างเต็มที่ ก็ย่อมเป็นข้อเสนอที่ฟังไม่ขึ้น

ช. สินเชื่อการเกษตรและระบบการตลาด

ในการบรรยายตลาดสินค้าเกษตรต่างๆ เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าสินเชื่อกับการตลาดมีบทบาทพัวพันกันอยู่เฉพาะในสินค้าบางประเภทเท่านั้น ในกรณีเหล่านี้คนกลางจะเป็นทั้งผู้ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร และทั้งเป็นผู้ขายปัจจัยและซื้อผลผลิตจากเกษตรกร

ปัญหาเรื่องสินเชื่อกับคนกลางนี้ มีผู้เคยวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่าเป็นลู่ทางหนึ่งที่คนกลางจะรีดไถเกษตรกร ผู้วิจารณ์เหล่านี้จะมองปัญหาโดยเริ่มต้นจากข้อสังเกตว่า คนกลางจะ “เริ่มต้น” ด้วยการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เกษตรกรก็มีพันธะกับคนกลาง และเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวก็จำต้องขายผลิตผลให้แก่คนกลางนั้นๆ โดยไม่มีทางเลือก คนกลางจึงสามารถเอาเปรียบเกษตรกรได้ตามความเป็นลูกโซ่ที่ผูกพันเกษตรกรนี้ เริ่มต้นจากการก่อหนี้โดยเกษตรกร

ความผิดพลาดของวิธีมองปัญหาแบบนี้อยู่ที่การทึกทักเอาว่าอะไรมาก่อนย่อมเป็นเหตุ อะไรมาหลังย่อมเป็นผล เกษตรกรกู้เงินจากคนกลางตอนต้นฤดู เกษตรกรขายผลิตผลให้แก่คนกลางตอนปลายฤดู ฉะนั้น เกษตรกรจึงมีพันธะขายผลิตผลให้แก่คนกลาง แต่จากที่บรรยายไว้แล้วนี้ ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ความจริงแล้วเกษตรกรมีพันธะที่จะต้องขายผลิตผลให้แก่คนกลางด้วยเหตุผลประการอื่นๆ อยู่แล้ว เมื่อคนกลางมีอำนาจเหนือเกษตรกรเช่นนี้ จึงสามารถให้เกษตรกรกู้เงินได้ ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุผลง่ายๆ ที่ผู้ศึกษาปัญหาสินเชื่อเกษตรน้อยรายจะคำนึงถึง เพราะหลายคนหวังดีต่อเกษตรกรมากจนมองข้ามปัญหาที่ผู้ให้กู้แก่เกษตรกรต้องประสบและต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา นั่นคือปัญหาการเบี้ยวหนี้

สิ่งแรกที่ผู้ให้กู้ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ หรือจะเป็นนายทุนหน้าเลือด หรือจะเป็นคหบดี หรือแม้จะเป็นญาติมิตรของผู้กู้เอง จะคำนึงถึงเวลาให้เงินกู้ก็คือ เมื่อให้กู้แล้วจะได้เงินคืนหรือไม่ และถ้าลูกหนี้เบี้ยวหนี้แล้วจะมีทางอะไรหรือไม่ที่จะบังคับให้ลูกหนี้จ่ายเงินต้นคืน (ความจริงดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่นักวิชาการไม่ค่อยอยากจะคิดถึง เพราะเป็นเรื่องที่

ไม่ค่อยน่าคิด แต่เราก็จำต้องนำมากล่าว เพราะถ้าจะเข้าใจระบบสินเชื่อในสาขาเกษตรแล้ว เลี่ยงปัญหานี้ไม่พ้น) สำหรับหลายกรณี กฎหมายบ้านเมืองก็เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะบีบลูกหนี้ให้จ่ายเงินแก่เจ้าหนี้ได้ในวงการธุรกิจและธนาคาร นักธุรกิจบางรายก็มีความเกรงกลัวการถูกฟ้องล้มละลาย แต่ส่วนใหญ่แล้วก็กลัวการเสียชื่ออันอาจสืบเนื่องมาจากการเบี้ยวหนี้ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ผู้เบี้ยวหนี้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจอีกต่อไปได้ เจ้าหนี้หลายรายมักจะขู่ลูกหนี้ในประเด็นหลัง แทนที่จะดำเนินคดีเป็นทางการ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถ้าหนี้สินนั้นเป็นไปในวงการธุรกิจและธนาคาร และเป็นเงินมากเป็นแสนล้านแล้ว เจ้าหนี้มีทางเสมอที่จะนำเรื่องขึ้นศาล แต่ถ้าหนี้สินเหล่านั้นเป็นพันเป็นหมื่น การที่เจ้าหนี้จะนำเรื่องขึ้นศาลนั้นก็จะไม่คุ้ม เมื่อเจ้าหนี้ให้กู้รายเล็กรายน้อยเหล่านี้ไป ก็ไม่มีทางที่จะเคี่ยวเข็ญให้ลูกหนี้จ่ายคืนได้ ฉะนั้น ผู้ที่มักจะให้กู้แก่ลูกหนี้รายเล็กรายน้อยได้สำเร็จก็จะต้องเป็น (1) ผู้ที่มีอำนาจเคี่ยวเข็ญลูกหนี้ได้ ถ้าไม่ใช่โดยอำนาจของศาลบ้านเมือง ก็ต้องโดยอำนาจของ “ศาลเตี้ย” นั่นคือ อำนาจบังคับโดยตรงจากอันธพาลหรือมือปืน หรือมิฉะนั้นก็เป็น (2) ผู้ที่ให้กู้อยู่ตลอดเวลา เกษตรกรนอกจากจะจนแล้ว มักจะมีรายได้ไม่สม่ำเสมออีกด้วย ปัญหาการขาดแคลนเงินจึงเกิดขึ้นบ่อยๆ และเกษตรกรจะต้องมีแหล่งกู้เงินที่แน่นอนอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น ถ้าเกษตรกรมีแหล่งที่แน่นอนแล้ว และแหล่งนั้นเป็นแหล่งถาวรที่เขาจะพึ่งได้เสมอ เกษตรกรจะไม่เบี้ยวหนี้กับเจ้าหนี้รายนี้เป็นอันขาด

ประเด็นหลังนี้เป็นประเด็นที่รัฐบาลไม่เข้าใจเลย โครงการให้สินเชื่อของรัฐบาลที่ผ่านๆ มาก่อนการตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นโครงการที่ฉาบฉวยและขาดความถาวร เกษตรกรเมื่อได้จากแหล่งนี้แล้ว ไม่สู้จะมั่นใจว่าจะเป็นแหล่งที่จะพึ่งได้อีกในอนาคต ซ้ำยังเป็นแหล่งที่โอ้เอ้เชื่องช้าในการทำงานอีกด้วย เกษตรกรเมื่อขาดแคลนเงินขึ้นมามักจะต้องการบริการที่รวดเร็วทันใจ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่มีหน่วยงานใดในรัฐบาลไทยทำเป็น

แหล่งสินเชื่อของเกษตรกรจึงมีอยู่จำกัดมาก ผู้ที่จะให้กู้แก่

เกษตรกรได้จำต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งในสองประการที่กล่าวไว้ พ่อค้าคนกลางบางรายอาจจะอยู่ในข่ายของลักษณะสองประการที่ว่านี้ แต่แหล่งสินเชื่อที่สำคัญของเกษตรกรนอกจากญาติและเพื่อนบ้านแล้ว (ขอเตือนว่า คำว่า "ญาติ" ในชนบทนั้นมักจะใช้กันพร่ำเพรื่อกว่าในกรุงมาก) สันนิษฐานได้ว่าเป็นบุคคลสองประเภทนี้ ในกรณีของข้าว ผู้ที่ให้กู้นั้นจะเป็นพ่อค้าไม่ถึงหนึ่งในห้า (ดู อัมมาร สยามวาลา, 2517 สำหรับหลักฐานข้อมูล) เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ในกรณีของข้าวก็เพราะว่าพ่อค้าคนกลางไม่มีทางบังคับเกษตรกรให้ใช้หนี้แก่ตนได้ สินเชื่อเกษตรจึงเป็นปัญหาใหญ่สำหรับเกษตรกรที่ผลิตข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง หรือปอแก้ว ต่างกับชาวไร่อ้อย ชาวไร่ยาสูบ หรือผู้เลี้ยงไก่ ทั้งนี้ก็เพราะในกรณีหลังนี้เกษตรกรมีความจำเป็นที่จะต้องผูกมัดตัวเองทางการตลาดกับคนกลางอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลที่สาธยายไว้ในข้อ จ. และข้อ ฉ. เมื่อคนกลางมั่นใจว่าเกษตรกรจำต้องนำผลิตผลมาขายให้ตัวแล้ว ผลที่ตามมาก็คือ คนกลางก็กล้าให้สินเชื่อแก่เกษตรกร "พันธะทางสินเชื่อเป็นผลของพันธะทางตลาด" ไม่ใช่เป็นเหตุดังที่หลายคนเข้าใจกัน

หากเรามองปัญหาจากแง่นี้ก็จะเห็นว่านโยบายของรัฐบาล "ในขั้นแรก" นั้น ควรจะเป็นการส่งเสริมให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ผลิตข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอแก้วก่อน เพราะเขาเป็นผู้ที่ขาดแคลนสินเชื่อมากกว่า การให้สินเชื่อชาวไร่อ้อยหรือชาวไร่ยาสูบนั้น ถ้าจะให้เพราะเกษตรกรทุกกลุ่ม (รวมทั้งกลุ่มนี้) ก็ล้วนแต่ต้องการสินเชื่อก็เป็นการดี แต่ถ้าให้ด้วยจุดประสงค์ที่จะทำลายอิทธิพลของคนกลางก็จะไร้ผล เพราะฐานะของอิทธิพลนั้นไม่ได้อยู่ที่สินเชื่อ แต่อยู่ที่ประเด็นทางการตลาด ในกรณีหลังนี้ ถ้าจะให้ดีจริงๆ แล้วก็ควรจะให้ทั้งสินเชื่อและหาทั้งวิธีที่จะทำลายอิทธิพลทางการตลาดที่มีอยู่ เพราะถ้าให้สินเชื่อเกษตรกรโดยไม่ทำลายฐานนี้ ผู้ที่ได้ประโยชน์ในที่สุดจะเป็นคนกลาง เพราะหากเขาเห็นว่าเกษตรกรสามารถได้สินเชื่อจากรัฐ เขาจะลดเงิน "ค่าเกี๊ยว" ของเขา

ฉะนั้น หากรัฐไม่มีนโยบายที่จะทำลายอิทธิพลทางการตลาดของคนกลางในกิจการไร่อ้อยหรือยาสูบ ก็ควรจะโยนภาระการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรให้กับคนกลาง แล้วนำเงินเหล่านี้มาให้แก่ชาวนา ชาวไร่ข้าวโพด

หรือชาวไร่มันสำปะหลัง ซึ่งล้วนแต่ขาดแคลนสินเชื่ออย่างแรงทั้งนั้น

ซ. การตลาดสินค้าเกษตรกรรม: บทบาทของรัฐ

การบรรยายที่ผ่านมาเป็นการกล่าวถึงบทบาทของพ่อค้าเอกชนในการตลาดสินค้าเกษตรกรรมบางอย่าง จะเห็นได้ว่าระบบการตลาดสินค้าเกษตรกรรมในประเทศไทยได้พยายามปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์พิเศษของสินค้าแต่ละชนิด และได้ประสบผลสำเร็จในแง่ที่ว่าสามารถหาตลาดให้ผู้ที่ต้องการขาย คือเกษตรกร ได้เพียงพอ และสามารถหาแหล่งผลิตให้แก่ผู้ที่ต้องการซื้อสินค้า คือโรงงานแปรรูป หรือผู้บริโภคได้ มีอยู่กรณีเดียว คือสับปะรด ที่ระบบการตลาดไม่สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายข้างต้นนี้ได้ และในกรณีนี้ โรงงานสับปะรดจึงจำต้องเลี่ยงกระบวนการการตลาด และลงมือปลูกสับปะรดเสียเอง

เป้าหมายขั้นต้นที่กล่าวนี้ (คือการหาช่องทางระบายออกให้แก่ผู้ผลิตและหาแหล่งผลิตให้แก่ผู้บริโภค) เป็นแต่เพียงเป้าหมายหนึ่งของระบบการตลาด แต่เราจะต้องตั้งคำถามต่อไปอีกว่า ระบบการตลาดสามารถบรรลุเป้าหมายนี้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรือไม่

ประสิทธิภาพนี้วัดได้อย่างไร? เมื่อไรจึงจะกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพของระบบการตลาดสูงที่สุดแล้ว? ถ้าเรามองดูระบบการตลาดว่าเป็นสาขาที่ให้บริการทางเศรษฐกิจแก่สังคมในแง่ที่ว่าเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ตัวเชื่อมนี้ ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้าหรือหน่วยงานหนึ่งของรัฐจำเป็นที่จะต้องมี และเมื่อมีตัวตนขึ้นมาแล้ว ย่อมจะต้องหาลู่ทางเลี้ยงตนเองโดยดึงเอาทรัพยากรมาจากส่วนอื่นๆ ของสังคม ถ้าเป็นพ่อค้าก็โดยการคิดกำไรจากสิ่งของที่ตนซื้อขาย ยึดเข้ามาเป็นรายได้ค้ำจุนตัวเอง และนำไปใช้จ่ายซื้อทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในกิจการตลาดที่ตนเป็นผู้ดำเนินการ ถ้าตัวเชื่อมนั้นเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่ไม่คิดกำไรเหมือนพ่อค้า หน่วยงานนี้จะค้ำจุนตัวเองอยู่ได้ก็โดยการดึงเอาเงินของรัฐมาใช้ ซึ่งก็หมายความว่า โดยการดึงเอาทรัพย์สินมาจากผู้เสียภาษี ฉะนั้น ถ้าจะวัดประสิทธิภาพของระบบการตลาดกันแล้ว ก็ต้องดูว่าสาขาเศรษฐกิจนี้

ดึงเอาทรัพยากรมาจากส่วนอื่นๆ ของสังคมมากน้อยเพียงใด นี่คือ “ราคา” ของบริการนี้ ประสิทธิภาพของระบบการตลาดที่มีอยู่จะสูงหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่าเราพอจะมีลู่ทางที่จะลด “ราคา” ดังกล่าวนี้หรือไม่ โดยการเปลี่ยนวิธีดำเนินการ เช่น ให้รัฐมาเป็นคนกลางเสียเอง หรือให้มีการตั้งสหกรณ์การตลาดขึ้นมาในหมู่เกษตรกร และให้สหกรณ์เหล่านี้ดำเนินการแทนพ่อค้าเอกชน

แต่เป้าหมายของสังคมโดยส่วนรวมนั้นหาใช่เป็นแต่เพียงการประสานความต้องการซื้อขายสินค้าของผู้ผลิตและผู้บริโภคแต่เพียงอย่างเดียวไม่ ซึ่งเรื่องนี้เป็นแต่เป้าหมายของระบบการตลาดเท่านั้น เป้าหมายของสังคมโดยส่วนรวมนั้นมีอีกมากมาย เช่น การจัดระบบเศรษฐกิจเพื่อให้กระจายรายได้ดีขึ้น หรือเพื่อให้มีความก้าวหน้าทางวิทยาการมากขึ้น หรือเพื่อทะนุถนอมทรัพยากรที่เรามีอยู่มิให้ถูกเผาผลาญไปโดยสิ้นเชิง ฯลฯ

ฉะนั้น เราจะวิเคราะห์บทบาทของรัฐในเรื่องการตลาดสินค้าเกษตรได้จากสองแง่ด้วยกัน แง่ที่หนึ่งก็เป็นการมองปัญหาอย่างแคบๆ กล่าวคือ มาพิจารณาดูว่าระบบการตลาดเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายแคบๆ คือเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่หรือไม่ และรัฐมีบทบาทอะไรหรือไม่ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตลาดปัจจุบัน แง่ที่สองก็โดยการมองปัญหาจากมุมกว้าง ระบบการตลาดที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นย่อมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ของสังคมได้อย่างแน่นอน เพราะ “ตัวแสดง” ต่างๆ ในระบบการตลาดปัจจุบัน ซึ่งก็คือพ่อค้าคนกลาง โรงงานแปรรูป ฯลฯ ไม่เคยคำนึงเลยว่าตนเองมีความรับผิดชอบในเรื่องนี้ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้ย่อมจะต้องเป็นรัฐบาล และหากเรามีความรู้สึกว่าการกระทำบางอย่างของพ่อค้าคนกลางเป็นการกระทำที่ขัดกับเป้าหมายทางสังคม รัฐก็ย่อมจะต้องเข้ามาแทรกแซงในระบบการตลาด เพื่อที่จะบีบบังคับให้ระบบการตลาดนั้นๆ กลับเข้ามาอยู่ในกรอบที่กำหนดโดยเป้าหมายทางสังคม

เราจะเริ่มต้นด้วยการมองปัญหาอย่างแคบๆ ก่อน สิ่งหนึ่งที่เราได้ยินเสียงวิจารณ์อย่างหนาหูจากนักการเมือง จากสื่อสารมวลชน จากนักวิชาการหลายท่านก็คือ ระบบการตลาดในเมืองไทยนั้นให้กำไรแก่พ่อค้า

คนกลางมากเกินไป ทำให้ราคาที่เกษตรกรได้รับต่ำเกินไป และราคาที่ผู้บริโภคต้องเสียสูงเกินไป และถ้าหากเรามีทางที่จะบีบกำไรนี้ให้ลดลงหรือให้หมดสิ้นไป เราก็จะสามารถให้ผลประโยชน์ได้แก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ฝันหวานของนักการเมืองทุกคนก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ข้าวเปลือกแพง ข้าวสารถูกได้

ถ้าเราจะแปลภาษาง่ายๆ ของวรรคสุดท้ายนี้เป็นภาษาหนักๆ ของนักวิชาการ ก็ต้องเขียนดังนี้ ข้ออ้างของนักการเมืองมีอยู่ว่า ประสิทธิภาพของระบบการตลาดในปัจจุบันนั้นต่ำมาก เพราะพ่อค้าคนกลางได้ยึดเอาทรัพยากรจากสังคมไปเป็นจำนวนมากเพื่อค้ำจุนตัวเอง มีทางอะไรหรือไม่ที่เราจะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตลาดในปัจจุบันนี้

คำตอบจากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาจะเป็นคำตอบง่ายๆ นักไม่ได้ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผลิตผลเกษตรมีอยู่หลายชนิด ระบบการตลาดก็มีอยู่หลายอย่างตามไปด้วย แล้วแต่ว่าเป็นผลิตผลชนิดใด หลักการง่ายๆ ที่พอจะช่วยให้เราวิเคราะห์ได้ "ในขั้นต้น" ก็คือ การดูกำไรของคนกลาง หากกำไรของคนกลางมีน้อยอยู่ ก็หมายความว่าระบบการตลาดยังไม่ได้ดึงทรัพยากรมาจากส่วนอื่นๆ มากมาย นับว่าประสิทธิภาพของระบบการตลาดนั้นสูงพอสมควร จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาก็ปรากฏว่าสำหรับสินค้าประเภทแรกที่พิจารณา เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอแก้ว ซึ่งเป็นสินค้าสำคัญๆ ในเศรษฐกิจของประเทศไทย หลักฐานเท่าที่มีก็บ่งว่ากำไรที่ตกอยู่กับพ่อค้าคนกลางนั้นมีไม่สูง และหลักฐานเหล่านี้น่าจะเชื่อถือได้ เพราะการที่บุคคลภายนอกจะเข้าไปทำการค้าขายสินค้าเหล่านี้นั้น ไม่มีอะไรกีดขวางมากเท่าใดนัก และก็ปรากฏว่ากิจการเหล่านี้มีผู้เข้าๆ ออกๆ อยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น หากพ่อค้าสามารถดึงกำไรเข้ามามากกว่าปกติ ก็จะเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการอื่นๆ เข้ามาแข่งขัน ยังผลให้กำไรเกินปกติเหล่านี้สูญสิ้นไป สินค้าประเภทเหล่านี้จึงเป็นสินค้าที่ให้กำไรแก่พ่อค้าคนกลางต่ำ กำไรที่กล่าวถึงนี้หมายถึงกำไรที่ได้จากการซื้อขายในระยะที่ราคาตลาดไม่สู้จะเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก มิได้รวมถึงกำไรที่ได้จากการผันผวนของราคาตลาด กำไรประเภทหลังนี้จะกล่าวถึงต่อไป

แต่การที่เรากล่าวไว้ว่า กำไรจากการซื้อขายสินค้าต่ำหมายถึง

ประสิทธิภาพในการตลาดสูงนั้น เป็นการมองปัญหาในขั้นต้นอย่างคร่าวๆ เท่านั้น ความจริงแล้ว การที่พ่อค้ามีกำไรต่ำอาจจะหมายความว่ามีการแข่งขัน "มากเกินไป" ก็ได้ กล่าวคือ ถ้าพิจารณาจากทฤษฎีระบบการแข่งขันแบบกึ่งผูกขาด (monopolistic competition) ซึ่งนายแชมเบอร์ลินได้เคยวิเคราะห์เอาไว้ (Chamberlin, 1965) ตามทฤษฎีนี้ อาจเป็นไปได้ในบางกรณีว่า บางสาขาอาจจะมีผู้ประกอบกิจการมากเกินไป ซึ่งแต่ละคนจะไม่สามารถขยายกิจการจนกระทั่งให้ต้นทุนของตนต่ำที่สุดได้ แต่ละคนจะมีต้นทุนในการดำเนินการสูง ซึ่งก็หมายความว่าจะต้องดึงเอาทรัพยากรจากส่วนอื่นๆ ของสังคมมากเกินกว่าที่ควร นั่นก็คือประสิทธิภาพของระบบการตลาดต่ำกว่าที่ควรจะเป็นนั่นเอง

ทฤษฎีของนายแชมเบอร์ลินนี้จะเหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศไทยแค่ไหนก็ยังเป็นปัญหาอยู่ ถ้าเราจะนำเอาทฤษฎีนี้มาประยุกต์กับปัญหาของประเทศไทยก็จะต้องยึดถือสมมติฐานของทฤษฎีนี้ ซึ่งมีใจความสำคัญอยู่ตอนหนึ่งว่า ในกิจการบางประเภท เกษตรกรจะขายให้แก่คนกลางคนใดนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยราคาแต่อย่างเดียว แต่คนกลางแต่ละคนจะพยายามดึงให้เกษตรกรชอบที่จะทำมาค้าขายกับตน โดยการทำให้เกษตรกรเชื่อว่าบริการของตนแตกต่างไปจากผู้อื่น[4] เช่น โดยการใช้ตรา โดยการเลือกสรรสถานที่ค้าขาย ฯลฯ ในกรณีของสินค้าเกษตรกรรมนี้ ประเด็นที่สำคัญก็เห็นจะเป็นเรื่องของการเลือกสถานที่ค้าขาย อาจจะเป็นไปได้ว่า เพราะเกษตรกรชอบที่จะติดต่อค้าขายกับพ่อค้าที่อยู่ใกล้ตน เป็นเหตุให้มีพ่อค้าคนกลางผุดขึ้นมาเป็นจำนวนมาก และพยายามแข่งกันบริการเกษตรกรจนทำให้ต้นทุนของแต่ละคนสูงเกินควร ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่รัฐบาลเคยอ้างไว้เหมือนกัน โดยเฉพาะในกรณีโรงสี กล่าวคือ โรงสีมีมากเกินไป โดยเฉพาะโรงสีขนาดเล็ก และรัฐบาลยังได้พยายามดำเนินมาตรการหลายอย่างเพื่อที่จะจำกัดจำนวนโรงสี

---

[4] ทฤษฎีของนายแชมเบอร์ลินกล่าวถึง "ผู้ขาย" ที่พยายามทำให้กิจการของตนแตกต่างไปจากกัน เนื้อหาข้างต้นนี้ ผู้เขียนได้ดัดแปลงให้เป็นกรณีของผู้ซื้อที่เป็นผู้ทำเช่นนั้น เพื่อให้เหมาะสมกับส่วนอื่นๆ ของบทความนี้

ความจริงจะเป็นเช่นนี้หรือไม่ก็ยากที่จะยืนยันได้ในปัจจุบัน แต่ขณะนี้มีผู้สนใจทำวิจัยเพื่อคลายความสงสัยในประเด็นเหล่านี้ ในความเห็นของผู้เขียน จากการดูปัญหาอย่างค่อนข้างผิวเผิน ประเด็นเรื่องการที่ประเทศไทยอาจจะมีคนกลางมากจนทำให้ต้นทุนของแต่ละหน่วยสูงเกินควรนั้น คงไม่มีความสำคัญเท่าใดนักในปัจจุบัน เพราะประเด็นนี้จะมีความสำคัญได้ก็ต่อเมื่อการติดต่อคมนาคมเป็นไปไม่สะดวก และเกษตรกรมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับคนกลางที่อยู่ใกล้ตน แต่ดังที่กล่าวแล้วในข้อ ค. เกษตรกรมักจะติดต่อกับคนกลางหลายๆ คน และบางทีอาจจะขายให้แก่พ่อค้านอกท้องถิ่นด้วยซ้ำไป แสดงว่าเกษตรกรไม่ได้มีความชอบพอเป็นพิเศษกับคนกลางคนใดคนหนึ่ง อย่างน้อยสำหรับสินค้าประเภทแรก คือข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอแก้ว ในกรณีของยาง ประเด็นนี้อาจมีความสำคัญสูงกว่า (ดูข้อ ง.)

ที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องของสินค้าสำคัญๆ สี่ห้าอย่างที่สาธยายไว้ในข้อ ค. และข้อ ง. ครั้นเราหันมาพิจารณาอ้อย ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญชนิดหนึ่ง กับยาสูบและไข่ไก่ จะเห็นได้ว่าสถานการณ์นั้นผิดแปลกแตกต่างไปจากสินค้าจำพวกแรกเป็นอย่างมาก การแข่งขันซึ่งเป็นตัวจำกัดกำไรในกรณีสินค้าเหล่านี้จะลดน้อยลงไปจนเกือบจะไม่มี เกษตรกรไม่มีลู่ทางจะโยกย้ายพ่อค้าคนกลางไปมาเหมือนในกรณีสินค้าเช่นข้าว จะต้องติดต่อกับคนกลางคนเดียวกันอยู่เรื่อยๆ เราไม่มีผลงานวิจัยที่จะมาสนับสนุนข้ออ้างที่ว่ากำไรที่ตกอยู่กับพ่อค้าคนกลางคงสูงมาก แต่ข้ออ้างนี้พอจะเชื่อถือได้ ถึงอย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นนี้รัฐควรจะต้องเข้ามาควบคุมดูแล อย่างน้อยในกรณีของอ้อย ซึ่งเป็นสินค้าที่สำคัญ และเป็นสินค้าที่คนกลางและโรงงานหีบอ้อยมีบทบาทน้อยมากในการสนับสนุนให้ชาวไร่ปรับปรุงวิธีการปลูกอ้อยให้ดีขึ้น และในประวัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็เต็มไปด้วยมาตรการต่างๆ ของรัฐที่จะควบคุมกิจการนี้ ซึ่งก็มีผลบ้าง ล้มเหลวบ้าง มาตรการเหล่านี้มีมากมาย และมีความสลับซับซ้อนมากเกินกว่าที่จะมาเขียนในบทความนี้ได้ แต่เป็นเรื่องที่น่าศึกษามากเรื่องหนึ่ง สำหรับกิจการประเภทยาสูบและไข่ไก่นั้น รัฐบาลไม่มีนโยบายอะไรโดยตรงที่จะควบคุมคนกลาง ยกเว้นในกรณียาสูบ รัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะผดุง

สภาพผูกขาดของโรงงานยาสูบ จึงจำต้องมีมาตรการทางด้านการผลิตยาสูบเพื่อรักษาจุดประสงค์นี้ไว้

จะเห็นได้ว่า คำตอบต่อปัญหาแคบๆ ของเราก็ไม่ใช่คำตอบง่ายๆ ที่จะนำเอามาเป็นคำขวัญนักการเมืองได้ ประสิทธิภาพของระบบการตลาดแต่ละชนิดก็มีแตกต่างกันไป บทบาทของรัฐก็ควรจะแตกต่างกันไปด้วย ในกรณีของข้าว ข้าวโพด และสินค้าประเภทเหล่านี้ ประสิทธิภาพของระบบการค้าที่มีอยู่ก็สูงอยู่แล้ว ถ้ารัฐจะยื่นมือเข้ามาดำเนินกิจการทางด้านนี้เองก็จำต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์เสียก่อนว่า รัฐจะสามารถดำเนินกิจการเหล่านี้ได้แข็งขันกว่า แต่เมื่อมาพิจารณาระบบการค้าอ้อย ก็จะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐน่าจะมีมากกว่า อย่างน้อยก็ในฐานะเป็นกรรมการในการรณรงค์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล แต่อาจจะต้องขยายไปจนกระทั่งขั้นที่จะต้องจัดการและเป็นเจ้าของโรงงานน้ำตาลเสียเอง สำหรับสินค้าเช่นยาสูบและไข่ไก่ รัฐก็ควรจะมีบทบาทเข้ามาดูแลและควบคุมสถานการณ์มิให้มีการเอารัดเอาเปรียบได้ และถ้าจะให้ดีแล้ว รัฐก็ควรจะดำเนินการส่งเสริมและค้นคว้าวิทยาการใหม่ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าในปัจจุบัน มิฉะนั้น เกษตรกรก็จำต้องพึ่งคนกลางในเรื่องเหล่านี้อยู่เรื่อยไป

หากเราจะพิจารณาปัญหาอื่นๆ โดยค่อยๆ ตีวงกว้างออกจากปัญหาแคบๆ ที่เรากล่าวถึงแล้ว ประเด็นแรกที่ควรจะหยิบมาพิจารณาก็คือปัญหาการผันผวนของราคาสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสินค้าจำพวกแรก อันได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอแก้ว และยาง เราได้กล่าวไว้แล้วว่า ประสิทธิภาพของระบบการตลาดเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคก็สูงดีอยู่แล้ว แต่ทว่าระบบการตลาดนี้เป็นระบบที่ปล่อยให้ราคาสินค้าเหล่านี้ขึ้นๆ ลงๆ ตามยถากรรม และมีผลทำให้รายได้ของเกษตรกรต้องขึ้นๆ ลงๆ ตามไปด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า สินค้าที่กล่าวถึงทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นสินค้าที่เราส่งออกเป็นส่วนใหญ่แทบทั้งนั้น ยกเว้นข้าว ราคาสินค้าต่างๆ เหล่านี้รวมทั้งราคาข้าวก็ถูกลากขึ้นลากลงตามราคาต่างประเทศแทบทั้งสิ้น และก็ขึ้นอยู่กับอุปสงค์ อุปทานในตลาดโลก และไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบตลาดภายในประเทศเท่าใดนัก มาตรการที่รัฐบาลไทยจะพึงกระทำได้คงยังไม่ถึง

ขั้นเข้าไปควบคุมเสถียรภาพของราคาในตลาดโลก (แต่ถ้าทำโดยร่วมมือกับประเทศส่งออกอื่นๆ ได้ก็ดี) แต่จะต้องพยายามกลั่นกรองเอาความผันผวนนี้ออกไป ไม่ให้กระทบกระเทือนมาถึงตลาดภายใน ในการกลั่นกรองนี้ รัฐบาลไทยมีลู่ทางที่จะกระทำได้โดยควบคุมเฉพาะในระดับการส่งออก โดยการเก็บภาษีหรือโดยการวางโควต้า ฯลฯ ซึ่งเรื่องมาตรการต่างๆ เหล่านี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์เฉพาะกรณีของข้าวไว้แล้ว (Ammar Siamwalla, 1975) ว่าบทบาทและข้อบกพร่องของรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้มีอย่างไรบ้าง จึงไม่ขอสาธยายอีก แต่ที่สำคัญสำหรับเนื้อเรื่องในบทความนี้ คือ หากรัฐบาลสามารถควบคุมในระดับส่งออกได้ดีแล้ว ก็จะสามารถคุมราคาในระดับขายส่งตลาดกรุงเทพฯ ได้ และการเปลี่ยนแปลงราคาในระดับนี้ก็จะมีผลสะท้อนตกทอดไปยังระดับอื่นๆ เอง โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเองในทุกๆ ระดับของตลาด

นอกจากนี้แล้ว หากรัฐสามารถลดความผันผวนในราคาภายในประเทศของสินค้าเหล่านี้ได้ ก็จะมีผลดีอีกประการหนึ่ง เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กำไรของพ่อค้าคนกลางในตลาดเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้จากการเก็งการผันผวนราคาดีกว่าคนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดีกว่าเกษตรกรและรัฐบาล ถ้าหากรัฐบาลสามารถมีมาตรการที่จะกำจัดการผันผวนของราคาเหล่านี้ได้ กำไรของพ่อค้าคนกลางจากการเก็งราคาก็จะลดน้อยลงไปเอง

จากประเด็นเรื่องการผันผวนของราคา เราก็ต้องหันมาพิจารณาเรื่องการกระจายรายได้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ในปัจจุบันนี้ เกษตรกรส่วนใหญ่ยากจนมาก ขณะเดียวกัน เพียงแต่การใช้คำว่า "พ่อค้าวาณิช" เท่านั้น คนก็จะวาดภาพออกมาทันทีว่าต้องเป็นคนมั่งคั่งสมบูรณ์ แต่ถ้าจะดูกันให้แจ่มชัดแล้ว จะเห็นว่าผู้ที่มั่งคั่งสมบูรณ์อย่างแท้จริงก็คือพ่อค้าในระดับส่งออกทั้งนั้น ซึ่งจะมีลู่ทางได้กำไรเกินปกติ และสำหรับผู้ส่งออกในเกือบทุกกรณี กำไรเกินปกติเหล่านี้ก็ได้มาเพราะมาตรการบางอย่างของรัฐบาลเป็นต้นเหตุ เช่น นโยบายโควต้าส่งออก เป็นต้น (ดู อัมมาร สยามวาลา, 2517) นอกจากนั้น กำไรส่วนใหญ่ที่ตกอยู่กับพ่อค้าคนกลางได้มาจากการเก็งกำไรถูก แต่เราจะต้องไม่ลืมด้วยว่า ขณะที่มีพ่อค้าบางคนที่ทายตลาดแม่นยำ ก็ยังมีพ่อค้าอีกไม่น้อยเหมือนกันที่ประสบ

การขาดทุนอย่างมากจากการเก็งที่ผิดพลาด ผู้ใดก็ตามที่ลองถามถึงประวัติของโรงสีต่างๆ ในประเทศ จะเห็นว่าโรงสีเหล่านี้ ถึงแม้จะมีอายุยาวนานถึง 80 ปี แต่ก็มักจะเป็นโรงสีที่เปลี่ยนเจ้าของบ่อยครั้งแทบทั้งนั้น สาเหตุอันหนึ่งของการเปลี่ยนมือเหล่านี้ก็เพราะเจ้าของเก่าประสบการขาดทุนในการเก็งราคาข้าวผิด

การรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าจำพวกข้าว ข้าวโพด ฯลฯ จึงเป็นนโยบายที่รัฐจะพึงต้องทำอย่างจริงจังเพื่อช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่ดังที่กล่าวมาแล้ว หากจุดแรกเริ่มของการผันผวนของราคาอยู่ที่ตลาดต่างประเทศ รัฐบาลสามารถที่จะรักษาเสถียรภาพภายในได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงทุกระดับ

แต่สำหรับสินค้าเช่นอ้อยนั้น การรักษาเสถียรภาพของราคาขายส่งภายในประเทศของน้ำตาลจะไม่เพียงพอสำหรับการควบคุมกำไรของโรงงานน้ำตาล เพราะโรงงานน้ำตาลมีทางควบคุมและเอาเปรียบชาวไร่อ้อยได้ ปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลจึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลจำต้องมีมาตรการที่แน่วแน่ อย่างน้อยก็ด้วยการสนับสนุนหรือไม่ขัดขวางการรวมตัวของชาวไร่อ้อยเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งรายได้ที่สูงกว่าในปัจจุบัน

ส่วนเรื่องสินค้าเช่นยาสูบและไข่ไก่ รัฐจำต้องดำเนินนโยบายที่ระมัดระวัง เพราะจะต้องพยายามมิให้พ่อค้าคนกลางเอาเปรียบเกษตรกร แต่จะต้องพยายามไม่กระทบกระเทือนบริการต่างๆ ที่คนกลางเหล่านี้ให้แก่เกษตรกร

ประเด็นที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ แต่รัฐอาจจะมีเหตุผลอีกประการหนึ่งที่จะเข้ามาแทรกแซงในด้านการตลาดของสินค้าเกษตรกรรม คือทางด้านการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพของสินค้า ปัญหานี้คลุมไม่เฉพาะแต่ผลิตผลเกษตรกรรมแต่ด้านเดียว เราต้องคำนึงถึงด้านปัจจัยการเกษตรสำคัญๆ บางอย่างด้วย เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชต่างๆ อาหารสัตว์ เป็นต้น ผลอย่างหนึ่งของระบบการแข่งขันอย่างแสนจะเสรีในประเทศไทยก็คือ สินค้าต่างๆ ที่ซื้อขายกันในประเทศแทบจะไม่มีการควบคุมคุณภาพกันเลย ปัญหาเรื่องปุ๋ยปลอม ยาปลอม จึงเป็นปัญหาที่

เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ปัญหาที่เกี่ยวโยงกันก็คือ ปัญหาเรื่องอนามัย เรื่องความสะอาด โดยที่สินค้าเกษตรหลายชนิดเป็นอาหารที่เราบริโภค ปัญหานี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องคอขาดบาดตาย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีนโยบายและมาตรการที่แน่นอนเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้

แต่ในการแก้ปัญหา รัฐบาลจะต้องเริ่มต้นด้วยการพิจารณาสมรรถภาพของตนเองเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วอาจจะทำให้ปัญหาขยายตัวไปมากขึ้นกว่าเดิมได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีกิจการฆ่าสัตว์ ซึ่งได้ให้บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์เป็นผู้มีสิทธิผูกขาดกิจการฆ่าสัตว์ในเขตกรุงเทพฯ ก็ด้วยเหตุผลทางด้านอนามัย เพราะรัฐจะสามารถควบคุมได้ใกล้ชิดกว่า เหตุผลนี้เป็นเหตุผลที่ดี และจะไม่มีใครปฏิเสธได้ แต่ผลเสียแก่กิจการค้าเนื้อสัตว์โดยทั่วไปและแก่ผู้บริโภคที่ตามมาจากการให้อภิสิทธิ์นี้ก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่ทั่วไป ไม่ต้องนำมาอธิบายกันอีก

ความจริงแล้วปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่แก้ยากที่สุดในระบบการตลาดปัจจุบัน เพราะตราบใดที่เรายังไม่มีข้าราชการที่เป็นกลางจริงๆ ที่จะคอยควบคุมการซื้อขายสินค้าแล้ว ก็ยากที่จะหามาตรการที่จะนำเราไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ การที่เราจะให้รัฐเข้าไปทำเสียเอง ก็ยิ่งเป็นการยกอำนาจให้แก่ข้าราชการที่ไม่น่าไว้วางใจอีก เรื่องก็อาจจะซ้ำร้ายลงไปอีก

ปัญหาเรื่องพ่อค้าโกงและข้าราชการโกงนี้ บางท่านอาจจะเสนอวิธีแก้โดยการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจและสังคมของเราให้เป็นสังคมนิยมเสีย ปัญหาเรื่องพ่อค้าโกงก็จะหายไป เพราะจะไม่มีพ่อค้าเลย ปัญหาเรื่องข้าราชการโกงก็จะหายไป เพราะบุคลากรของรัฐภายใต้ระบบสังคมนิยมจะต้องได้รับการเลือกสรรแล้วว่าเป็นผู้นิยมสังคมจริงๆ และไม่นิยมทุน และสามารถจะดำเนินงานต่างๆ เพื่อนำมาซึ่งความสุขส่วนรวมได้

บทความนี้ได้เขียนขึ้นโดยสมมติเอาระบบสังคมในปัจจุบันเป็นหลัก วิธีแก้ไขปัญหาต่างๆ เท่าที่เสนอไปก็เป็นวิธีแก้ไขที่กระทำได้ในกรอบของระบบสังคมปัจจุบัน บทบาทของการตลาดสินค้าเกษตรกรรมจะมีหรือไม่ และจะเป็นอย่างไรภายใต้ระบบสังคมนิยมนั้น เป็นเรื่องใหญ่เกินกว่ากำลังความสามารถของผู้เขียนที่จะเขียนได้ เมื่อไม่สามารถ ก็เลยไม่ได้สนใจที่จะเขียน

รายชื่อหนังสือและบทความที่อ้างอิง

หนังสือเหล่านี้เรียงตามลำดับอักษร ถ้าเป็นชื่อไทยก็จะใช้ชื่อต้นเป็นหลัก ถ้าเป็นชื่อต่างประเทศก็จะใช้นามสกุลเป็นหลัก สำหรับหนังสือภาษาไทย ปีที่อ้างถึงเป็น พ.ศ. สำหรับหนังสือภาษาอังกฤษ ปีที่อ้างถึงเป็น ค.ศ.

ก. หนังสือและบทความภาษาไทย

กองเศรษฐกิจการเกษตร สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร (2502), *การศึกษาภาวะตลาดไข่ไก่ใน 14 จังหวัด พ.ศ. 2501*, จัดทำโดยแผนกวิภาคผลิตผลเกษตรกรรม

_____ . (2515), *รายงานศึกษาเรื่องการผลิต การตลาด และราคายางพาราในประเทศไทย พ.ศ. 2513: ตอนที่ 1 การผลิตยางพารา*, เอกสารเศรษฐกิจการเกษตร เลขที่ 51 พ.ศ. 2515

_____ . (2516), *รายงานการศึกษาเรื่องการผลิต การตลาด และราคามันสำปะหลังของประเทศไทย พ.ศ. 2514*, เอกสารเศรษฐกิจการเกษตร เลขที่ 72 พ.ศ. 2516

ไชยยงค์ ชูชาติ, โสภิณ ทองปาน และอาคม สุทธิพันธ์ (2508), *ปัญหาการผลิตและการตลาดที่มีต่อการขยายตัวของปอแก้วไทย พ.ศ. 2507*, กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ

ไชยยงค์ ชูชาติ, อาคม สุทธิพันธ์ และกำพล อดุลวิทย์ (2506), *ปัญหาเศรษฐกิจของการผลิตและการตลาดที่กระทบการขยายการปลูกข้าวในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

อัมมาร สยามวาลา (2517), "ข้าว," *ธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม 2517) ตีพิมพ์ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), *เศรษฐกิจการเกษตรไทย เล่ม 1*, กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517

อุทิศ นาคสวัสดิ์ (2501), *ภาวะหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าวในภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. 2500-2501*, กองเศรษฐกิจการเกษตร สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร

อำนวย ปะติเส (2517), *เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม

ข. หนังสือและบทความภาษาอังกฤษ

Akerlof, George A. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, (August 1970), pp. 498-500.

Ammar Siamwalla (1975), "A History of Thai Rice Price Policy since the Second World War," in Prateep Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand: Essays in Honour of Khunying Suparb Yossundara*, Bangkok: Khunying Suparb Yossundara Foundation, pp. 141-165.

Boonjit Titapiwatanakun (1974), *Cassava Industry in Thailand.* M. Econ. Thesis, Thammasat University.

Chamberlin, E. H. (1962), *The Theory of Monopolistic Competition*, 7th Edition Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Galbraith, John Kenneth (1952), *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Poston: Houghrton Mifflin.

Larsen, Preben B. and Wullop Sarasup (1968), *Marketing in 11 Provinces in the Central Region of Thailand 1968.* Bangkok: Division of Agriculture Economics, Office of the Under-Secretary of State, Ministry of Agriculture.

Prayong Nettayarug (1973), *Costs and Returns from Egg Production in Amphur Bang Pa-In, Thailand 1971/72*, M. Econ. Thesis Thammasat University.

Shalton, Erwin J. (1968), *Kenaf in Thailand*, Bangkok: Chechi & Co., under Contact with USOM/Thailand and Royal Thai Government.

Stifel, Laurence D. (1973), "Imperfect Competition in a Vertical Market Network The Case of Rubber in Thailand," *Mimeographed.*

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ท่านเคยเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยเยล ก่อนที่จะมาเป็นศาสตราจารย์รับเชิญที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ ในปี 2513-2514 ภายหลังท่านเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี 2515-2521

อาจารย์อัมมารผลิตผลงานวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์อันทรงคุณค่ายิ่งจำนวนมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตร เศรษฐศาสตร์สุขภาพ เศรษฐศาสตร์มหภาค เป็นต้น

ท่านเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการเกษตรและพัฒนาชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4

ใครเป็นผู้ตักตวงผลประโยชน์จากการยกเลิกพรีเมี่ยมข้าว: บทพิสูจน์ด้วยการศึกษาความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาด

รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

ที่มา: วารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน 2526

"มีพระบรมราชโองการมานพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ประกาศแก่ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย แลราษฎรอยู่ในกรุงฯ นอกกรุงฯ ทั้งปวงให้ทราบทั่วกันว่า ในปีมะโรง นักษัตร อัฐศกนี้ ฝนงามดี ข้าวในนามีผลบริบูรณ์ทุกตำบล จนเล่าลือไปถึงคนต่างประเทศๆ จัดเรือกำปั่นเข้ามาซื้อข้าวมากหลายลำ ได้บรรทุกข้าวในกรุงเทพฯ ออกไปมากแล้ว บัดนี้ ข้าวราคาก็ขึ้นไป เพราะตื่นกันซื้อตื่นกันขาย...

"อนึ่ง ผู้ที่เกียจคร้านไม่ได้ทำนา ซื้อข้าวเขากิน ก็อยากแต่จะให้ราคาข้าวถูกอยู่เสมอไป ราษฎรที่ทำนา ถ้าขายข้าวได้ราคาถูกนักไม่สมกับแรงเหนื่อยก็จะท้อถอย ทิ้งไร่นาไปทำการอื่นๆ เสีย เพราะฉะนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้ราษฎรขายข้าวแก่คนนอกประเทศ เพื่อจะให้ราษฎรได้ผลประโยชน์ตามสมควร"

ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ฉบับที่ 95
"ประกาศเตือนสติผู้ซื้อข้าวขายข้าว"

1. ข้าว: ปัญหาใหญ่ของชาวนาไทย*

ถึงแม้ว่าในระยะหลังๆ นี้ข้าวจะลดอันดับความสำคัญของการทำรายได้ให้กับประเทศไทยก็ตาม แต่ข้าวยังได้ชื่อว่าเป็นพืชผลเกษตรกรรมที่สำคัญมากที่สุดพืชผลหนึ่ง เพราะนอกจากจะเป็นพืชหลักของเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว อาจกล่าวได้ว่าคนไทยทุกคนกินข้าวเป็นอาหารหลัก ความเคยชินของคนไทยในการบริโภคข้าวได้ซึมซาบเข้าไปในภาษาที่ใช้พูดกันจนติดปากว่า "กินข้าว" แทนการกินอาหารในแต่ละมื้อ เมื่อจะถามใครว่ากินอาหารแล้วหรือยัง ก็ใช้คำถามว่า "กินข้าวแล้วหรือยัง" และถึงแม้ว่าผู้ตอบอาจจะกินอย่างอื่นที่ไม่ใช่ข้าวมาแล้วก็ตาม ก็ยังใช้คำตอบว่า "กินข้าวแล้ว" เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างในการใช้ภาษาของเรากับภาษาของชนชาติอื่นแล้ว จะเห็นว่าข้าวมีความสำคัญต่อชีวิตคนไทยตลอดมา

เป็นที่น่าเสียดายว่าชาวนาบางส่วนได้ละทิ้งการทำนาข้าว หันไปทำพืชไร่และประกอบอาชีพอื่นๆ มากขึ้น ทำให้ปริมาณข้าวที่เราผลิตได้ไม่สูงมากขึ้นเท่ากับที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะชาวนาเป็นนักเศรษฐศาตร์ที่ฉลาด เมื่อเล็งเห็นผลตอบแทนในการทำพืชไร่โดยเปรียบเทียบแล้วสูงกว่าการทำนา ก็จะหันไปปลูกพืชที่ได้ผลตอบแทนสูงกว่า สาเหตุสำคัญที่สุดก็คือ ราคาข้าวที่ชาวนาได้รับโดยเปรียบเทียบกับพืชไร่ชนิดอื่นๆ แล้วมีแนวโน้มที่เลวลง ไม่ว่าจะเปรียบเทียบกับการปลูกอ้อยก็ดี ปลูกมันสำปะหลังก็ดี หรือแม้แต่ปลูกข้าวโพดก็ดี ชาวนาที่มีเนื้อที่ดินที่พอจะเปลี่ยนจากการ

---

*สาระสำคัญของบทความนี้มาจาก Chirmsak Pinthong, *A Price Analysis of the Thai Rice Marketing System*, Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1977. บทความนี้เคยเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเนื่องในงานนิทรรศการโครงการขานรับนโยบายรัฐบาล: ปีแห่งชาวนาชาวไร่ ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 10-12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ในการตีพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้แก้ไขเพิ่มเติมจากต้นร่างเดิม กองบรรณาธิการวารสาร *เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ได้รับต้นฉบับในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2525

ทำนามาปลูกอ้อย มันสำปะหลัง หรือข้าวโพดได้ ก็หันมาปลูกพืชไร่เหล่านี้มากขึ้น

ประเด็นที่น่าคิดเกี่ยวกับเรื่องราคาของข้าวก็คือ ทำไมราคาข้าวที่เกษตรกรได้รับจึงตกต่ำ จนทำให้ชาวนาบางส่วนเริ่มขยับขยายเปลี่ยนอาชีพการทำนา จะเป็นเพราะราคาตลาดโลกของข้าวตกต่ำลงจนต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของชาวนาไทยหรืออย่างไร คำตอบก็คือ ไม่น่าจะใช่ เพราะกล่าวโดยเฉลี่ยแล้ว ราคาตลาดโลกของข้าวนั้นยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าราคาภายในประเทศอยู่มาก และในบางครั้งสูงกว่าภายในประเทศถึง 2-3 เท่า *แต่เมื่อเปรียบเทียบราคาข้าวที่ชาวนาได้รับแล้ว ชาวนาไทยจัดว่าขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลกมาก และอาจจะพูดได้ว่าราคาต่ำที่สุดรายหนึ่งของโลก* ในขณะที่ชาวนาของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นขายข้าวได้ราคาสูงกว่าตลาดโลก ซึ่งเป็นผลมาจากการให้เงินช่วยเหลือในการส่งออก (Export Subsidy) ของสหรัฐอเมริกา และการตั้งมาตรการกีดกันการนำเข้าของญี่ปุ่น (Import Protection) ในที่สุด ปรากฏว่าชาวนาญี่ปุ่นได้ราคาดีที่สุด โดยจะเห็นได้จากราคาข้าวภายในประเทศญี่ปุ่นสูงกว่าราคาตลาดโลกถึง 2-3 เท่าตัว (Johnson, 1973: 154-156) เมื่อหันกลับมาดูชาวนาไทย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับชาวนาญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่าชาวนาญี่ปุ่นได้ราคาดีกว่าชาวนาไทยหลายเท่าตัวทีเดียว

ประเด็นที่น่าคิดต่อไปก็คงจะเป็นเรื่องของกลไกของตลาดภายในประเทศของเรา คำถามที่น่าจะถามต่อไปก็คือ ทำไมชาวนาไทยขายข้าวได้ราคาค่อนข้างต่ำ ทั้งๆ ที่พิจารณาจากราคาตลาดโลกโดยเฉลี่ยแล้ว พ่อค้าไทยขายได้ราคาไม่เลวเลย หลายต่อหลายคนอาจอยากรีบสรุปว่าเป็นเพราะพ่อค้าคนกลางกดราคา คือขายได้ราคาแพง แต่กดราคารับซื้อไว้ให้ต่ำๆ เพราะการสรุปเช่นนี้ง่าย ไม่ต้องคิดหาคำตอบอื่นๆ ซึ่งยุ่งยากน่าเวียนหัว รัฐบาลเองก็ดูเหมือนว่าจะชอบคำตอบอย่างนี้ เพราะไม่ต้องมีข้อถกเถียงให้เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องข้าว สิ่งที่น่าจะถามต่อไปก็คือ พ่อค้าข้าวในเมืองไทยมีอำนาจมากขนาดนั้นจริงหรือ ซึ่งถ้าเป็นอย่างนั้นจริง พ่อค้าข้าวในเมืองไทยคงจะมีจำนวนไม่กี่ราย หรือจำนวนน้อยพอที่รวมหัวกันกำหนดราคารับซื้อข้าวจากชาวนาร่วมกันได้ และพ่อค้าข้าว

ดังกล่าวคงจะร่ำรวยไปตามๆ กันแล้ว นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากไม่ว่าจะเป็นชาวต่างประเทศหรือคนไทยก็ตาม ต่างไม่เชื่อว่าการตลาดข้าวภายในประเทศในระดับตั้งแต่กรุงเทพฯ ลงไปจนถึงชาวนาตกอยู่ภายใต้ระบบผูกขาด แต่กลับเชื่อกันว่าตลาดข้าวในระดับนี้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันมาก และมากกว่าการแข่งขันของตลาดพืชผลอื่นๆ เสียอีก ผลงานของหลายๆ ท่านรวมทั้งของตัวผู้เขียนเองก็สรุปผลยืนยันออกมาอย่างนี้ และต่างก็เชื่อว่ากำไรส่วนใหญ่ของพ่อค้าข้าวนั้นได้จากการเก็งกำไรราคาข้าวที่ขึ้นลงตามฤดูกาล ซึ่งแน่นอนว่าพ่อค้าข้าวย่อมต้องประสบกับความเสี่ยงที่ร่ำรวยเป็นเศรษฐีไปก็มี ที่ล้มละลายไปก็มาก แต่กำไรที่ได้จากการซื้อข้าวเปลือก แล้วสีข้าวส่งไปขายในกรุงเทพฯ โดยทันทีนั้นมีไม่มากนัก ซึ่งประเด็นนี้จะได้กล่าวโดยสรุปต่อไป

ฉะนั้น ปัญหาจึงตกอยู่กับส่วนสำคัญ 2 ส่วนของตลาดในประเทศ นั่นคือระดับพ่อค้าส่งออก (Exporters) และนโยบายของรัฐบาล มีหลายคนตั้งข้อสงสัยว่าในระดับส่งออกนั้น พ่อค้าส่งออกมีอำนาจในการผูกขาดมากกว่าระดับของตลาดอื่นๆ โดยตั้งข้อสังเกตว่า พ่อค้าส่งออกที่มีจำนวนเป็นร้อยๆ นั้น จริงๆ แล้วมีจำนวนไม่กี่สิบราย ทั้งนี้เพราะเป็นพ่อค้าในเครือเดียวกันหรือเป็นเจ้าของเดียวกัน แต่ใช้ชื่อบริษัทต่างกัน อย่างไรก็ตามข้อมูลของตลาดในระดับส่งออกนี้ยังมีน้อยมาก ยังไม่มีนักเศรษฐศาสตร์คนใดทำการศึกษาการตลาดในระดับนี้อย่างจริงจัง ส่วนใหญ่จึงเป็นแต่ความเชื่อกันเท่านั้น ในที่นี้จึงขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่า *ถึงแม้*การตลาดในระดับพ่อค้าส่งออกอาจจะไม่มีการแข่งขันอย่างในระดับอื่นๆ เหมือนดังที่มีผู้สงสัยไว้ พ่อค้าส่งออกก็ยังมิได้มีจำนวนน้อยรายจนเป็นผู้มีอำนาจเหนือการตลาดขนาดทำให้ราคาข้าวตกต่ำอย่างที่กล่าวมาได้ เพราะถ้าเป็นการผูกขาดมากๆ จริง ผู้ผูกขาดย่อมจะต้องปรากฏตัวให้เห็น หลีกเลี่ยงได้ยาก เนื่องจากในประเทศไทยนั้นตลาดข้าวเป็นตลาดที่ใหญ่โตมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอให้ข้อสังเกตไว้เพียงแค่นี้ และจะวิเคราะห์ต่อไปถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้จากส่วนสุดท้าย คือนโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลเริ่มเข้ามาแทรกแซงตลาดข้าวตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่ไทยถูกบังคับให้เป็นฝ่ายต้องชดใช้ข้าว 1.5 ล้านตัน เป็นค่า

ปฏิกรรมสงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร รัฐบาลจึงสั่งห้ามไม่ให้เอกชนส่งข้าวออกนอกประเทศ และรับซื้อข้าวในราคาต่ำจากภายในประเทศ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐบาลได้เห็นถึงกำไรที่อาจเกิดขึ้นได้จากการทำการค้าแต่ผู้เดียวของรัฐบาล เพราะในภายหลังประมาณปี พ.ศ. 2490 ฝ่ายสัมพันธมิตรคงยอมให้ไทยได้รับราคาข้าวตอบแทนจากการส่งข้าวไปให้ รัฐบาลก็เริ่มหากำไรจากการค้าข้าวทันที (Siamwalla, 1975: 143) จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลถึงจะได้เริ่มคืนการค้าให้เอกชนในบางส่วน แต่รัฐบาลก็ยังควบคุมระดับการส่งออกโดยการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินสำหรับกรณีที่นำไปใช้ซื้อขายข้าวกับต่างประเทศเป็นพิเศษ (Multiple Exchange Rate) อันมีผลให้รัฐได้รายได้จากการนี้ และวิธีการดังกล่าวจะเป็นการคล้ายกันกับการเก็บภาษีส่งออกของรัฐบาล อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้ยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรานี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498

ถึงกระนั้นก็ตาม รัฐบาลได้พยายามจัดตั้งมาตรการควบคุมการส่งออกหลายประการ เพื่อหารายได้ให้กับรัฐบาลและเพื่อรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับที่ต่ำ เป็นการช่วยเหลือให้ผู้ที่ไม่ได้ปลูกข้าวซื้อได้ในราคาถูก เครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้มาตั้งแต่ในอดีตนั้นโดยสรุปมี 5 ประการด้วยกันคือ

(1) กำหนดโควต้า หรือจำนวนข้าวที่ส่งออกได้ในแต่ละปี

(2) จดทะเบียนการมีสิทธิในการส่งข้าวออก และบางครั้งต้องขออนุญาตส่งออก หากการส่งออกนั้นเกินจำนวนขึ้นสูงขั้นหนึ่ง

(3) เก็บภาษีอากรขาออกเป็นอัตราตายตัวต่อมูลค่าของราคาที่ขายได้

(4) กำหนดอัตราข้าวสำรองเพื่อบังคับซื้อจากพ่อค้าส่งออกในราคาถูก เพื่อนำมาขายให้กับคนกรุงเทพฯ

(5) เก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (ภาษีส่งออกของข้าวอีกลักษณะหนึ่ง โดยใช้ชื่อว่าพรีเมี่ยมข้าว ซึ่งเป็นภาษีพิเศษที่กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตรา)

ทั้ง 5 ประการข้างต้นนี้ รัฐบาลได้ใช้ปฏิบัติตลอดมา เพียงแต่ในบางระยะเวลา วิธีการบางประการใน 5 ประการนี้อาจลดหย่อนหรือเอาจริง

เอาจัง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของราคาตลาดโลก ทั้งนี้เพื่อทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำอยู่ในระดับที่ผู้บริโภค (โดยเฉพาะผู้บริโภคในกรุงเทพฯ) พอใจเป็นประการสำคัญ และเพื่อหาเงินให้รัฐบาลเป็นประการต่อมา จากวิธีการทั้ง 5 ประการข้างต้นนี้ วิธีการที่สำคัญและมีผลต่อราคาข้าวมากที่สุดได้แก่ พรีเมี่ยมข้าว การกำหนดอัตราข้าวสำรอง ภาษีอากรขาออก และการกำหนดโควต้าส่งออก ซึ่งในการนี้รัฐบาลได้เริ่มเก็บพรีเมี่ยมข้าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 นับเป็นเวลาร่วม 30 ปีมาแล้ว และเริ่มกำหนดอัตราข้าวสำรองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505

นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากตั้งแต่สมัยแรกเริ่มมีพรีเมี่ยมข้าวจนถึงปัจจุบัน ได้พยายามชี้แนะรัฐบาลให้เห็นถึงผลของพรีเมี่ยมข้าว อากรขาออก และอัตราข้าวสำรอง ว่าจะทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ต่ำลง และจำนวนเงินภายในปีหนึ่งๆ เป็นพันๆ ล้านบาทที่ได้จากการนี้เป็นภาษีที่ได้มาจากชาวนา หรืออาจจะเรียกในภาษาวิชาการว่า ภาระของภาษีนี้ตกอยู่กับชาวนา ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้เกิดจากฝ่ายรัฐบาลซึ่งอ้างว่าภาระของภาษี (พรีเมี่ยม) นี้ตกอยู่กับชาวต่างชาติที่ซื้อข้าวจากประเทศไทย โดยเราสามารถเพิ่มราคาขายให้สูงขึ้น ข้ออ้างดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตีอยู่มาก เพราะยากที่จะเชื่อได้ว่าประเทศไทยมีอำนาจการตลาดในตลาดโลกพอที่จะผลักภาระดังกล่าวทั้งหมดโดยการขึ้นราคาขายในตลาดโลกได้

นอกจากนั้น ในหลักปฏิบัติของรัฐบาลเองก็ขัดแย้งกับข้ออ้างดังกล่าว เพราะเมื่อใดก็ตามที่ราคาของตลาดโลกดี (ซึ่งอาจมีสาเหตุเพราะปริมาณข้าวในตลาดโลกน้อยลง เนื่องจากภัยธรรมชาติใดๆ ก็ตาม) รัฐบาลจึงจะเพิ่มพรีเมี่ยมข้าว และใช้มาตรการต่างๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาในประเทศไว้ให้ต่ำเหมือนเดิม ไม่ใช่ราคาตลาดโลกสูงขึ้นหลังจากผลของการเก็บพรีเมี่ยมของรัฐบาลไทย

อย่างไรก็ดี ถ้าจะสรุปผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ในประเด็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยมีอำนาจในด้านการตลาดมากน้อยแค่ไหนในการเพิ่มราคาข้าวที่ขายต่างประเทศ ถ้าเพิ่มราคาได้โดยที่ปริมาณความต้องการของคนต่างชาติที่มีต่อข้าวไทยไม่ลดลงมาก ก็คือถ้าค่า Price Elasticity of Demand ของชาติต่างประเทศที่มีต่อข้าวของไทยมีค่าต่ำมาก (โดยไม่คิดเครื่องหมาย) แล้ว เราก็สามารถผลักภาระภาษีดังกล่าวให้ผู้บริโภคต่างชาติได้ แต่ถ้าเป็นกรณีตรงข้าม คือค่า Price Elasticity of Demand มีค่าสูง (โดยไม่คิดเครื่องหมาย) แล้ว ภาระภาษีดังกล่าวส่วนใหญ่จะตกอยู่ในประเทศ

2. ถ้าหากมีภาระส่วนหนึ่งตกอยู่ภายในประเทศ ใครจะเป็นผู้รับภาระนั้น พ่อค้าหรือชาวนา นั่นก็คือการพิจารณาถึงลักษณะภายในประเทศว่ามีการแข่งขันกันมากน้อยแค่ไหน เพราะถ้าแข่งขันกันมาก ภาระก็จะตกอยู่กับชาวนา

3. ถ้าหากรัฐบาลยอมยกเลิกพรีเมี่ยมข้าวและภาษีส่งออกต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ราคาข้าวในตลาดระดับต่างๆ ภายในประเทศจะเป็นอย่างไร และในที่สุด ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้จะเป็นอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในสามประเด็นดังกล่าวข้างต้นนั้น สองประเด็นแรกได้มีผู้ศึกษาไว้อย่างดีพอสมควรแล้ว วัตถุประสงค์ของบทความนี้จึงเน้นเฉพาะในประเด็นที่สาม ซึ่งจะเป็นข้อพิสูจน์ให้รัฐบาลและประชาชนที่เป็นห่วงชาวนาไทยได้มั่นใจว่า ถ้ารัฐบาลยกเลิกพรีเมี่ยมข้าวและภาษีชนิดต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ราคาข้าวในระดับต่างๆ จะเป็นอย่างไร และท้ายที่สุด ราคาข้าวที่ชาวนาจะได้รับเป็นอย่างไร

3. สรุปผลของการศึกษาในสองประเด็นแรก

ในการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นแรกที่ว่าไทยสามารถผลักภาระพรีเมี่ยมโดยการขึ้นราคาข้าวในตลาดโลกได้หรือไม่นั้น ดร.สุพจน์

จุนอนันตธรรม (Chunanuntathum,1977) ได้ประเมินค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของดีมานด์ของชาวต่างประเทศที่มีต่อข้าวไทย (Price Elasticity of Foreign Demand) ว่ามีค่าค่อนข้างสูง กล่าวคือ ข้าวสาร 100%, 5%, 10% และ 15% มีค่าเท่ากับ 2 โดยประมาณในการประเมินค่าในระยะสั้น และประมาณ 3-4 ในการประเมินค่าในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ท่านอื่นๆ เช่น ของ Dr. Chung Ming Wong (Chung Ming Wong, 1978) ได้ประมาณการไว้เท่ากับ 4 และของ ดร.โอพาร ไชยประวัติ (Chaipravat, 1975) ซึ่งใช้วิธีประเมินค่าต่างกันก็สรุปผลว่าค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวมีค่าสูงมาก ซึ่งเป็นการยืนยันว่า ไทยไม่สามารถผลักภาระภาษีดังกล่าวให้แก่ชาวต่างชาติที่ซื้อข้าวจากเราได้มากนัก ดังนั้น ภาระของภาษีดังกล่าวจำนวนไม่น้อยจึงตกอยู่ภายในประเทศ[1]

ผู้เขียนได้มีโอกาสทำการวิจัยประเด็นที่สอง (Pinthong, 1977) ซึ่งจะขอนำมากล่าวโดยสรุปดังนี้คือ ลักษณะของตลาดข้าวในประเทศตั้งแต่ระดับกรุงเทพฯ ลงไปถึงระดับฟาร์ม หากจะกล่าวโดยทั่วๆ ไปอาจกล่าวได้ว่าเป็นตลาดที่ค่อนข้างจะมีการแข่งขันกันมาก สังเกตได้จากจำนวนพ่อค้าข้าวและโรงสีข้าวซึ่งมีจำนวนมากมาย จากการสำรวจในหลายจังหวัดยังไม่พบว่าพ่อค้าข้าวคนใดมีอำนาจผูกขาดในดินแดนของตน พ่อค้าจากแหล่งอื่นๆ สามารถเข้ามาแข่งขันกันซื้อข้าวจากชาวนาได้อย่างเสรี ยิ่งไปกว่านั้น พ่อค้าข้าวแต่ละรายจะเข้าไปรับซื้อข้าวจากยุ้งฉางของชาวนา ซึ่งแตกต่างกับตลาดพืชผลเกษตรอื่นๆ เช่น ข้าวโพดหรือฝ้าย ที่เกษตรกรจะต้องจัดการนำออกไปขายให้พ่อค้าในเมือง แต่ลักษณะของตลาดข้าวนี้

---

[1] วิธีการทางเศรษฐมิติที่ใช้ในการประมาณค่าของความยืดหยุ่นนี้ยังไม่อยู่ในขั้นที่พอจะให้ความเชื่อถือได้มากนัก เพราะค่าที่คำนวณได้มีความแตกต่างกันอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่พอจะกล่าวได้ก็คือ ค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวมีค่าสูงมากกว่า 1 มาก และสิ่งหนึ่งที่พอจะอนุมานได้จากปรากฏการณ์ของตลาดโลกก็คือ อำนาจที่เรามีในตลาดโลกนั้น เรามิได้มีสม่ำเสมอ ในช่วงที่ตลาดโลกมีลักษณะเป็นตลาดของผู้ขาย (Seller's Market) ซึ่งมักจะเป็นระยะเวลาที่ทุกฝ่ายมีสต๊อกกันน้อย ไม่มีเวลาพอที่จะมาต่อรองราคากันมาก อำนาจตลาดของเราก็สูง แต่ในช่วงที่สภาพตลาดโลกมีลักษณะเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyer's Market) อำนาจต่อรองของเราก็ต่ำลงอย่างมาก

พ่อค้าข้าวส่วนใหญ่จะไม่นั่งอยู่กับร้านค้าหรือโรงสี แล้วรอให้ชาวนานำมาขายให้ตน เพราะถ้าทำอย่างนี้ เขาจะไม่มีปริมาณข้าวที่จะทำการค้าได้เพียงพอ ทั้งนี้ก็เพราะมีพ่อค้าแข่งขันกันซื้อข้าวเปลือกเป็นจำนวนไม่น้อยนั่นเอง

ถ้าจะสังเกตระบบการกำหนดราคาของข้าวเปลือกในต่างจังหวัด จะเห็นว่าพ่อค้าจะเป็นผู้กำหนดราคาของข้าวเปลือกที่โรงสีรับซื้อ โดยดูจากราคาของข้าวสาร ปลายข้าว และรำข้าว (ผลผลิตที่ได้จากการสีข้าวเปลือกนั้นๆ) คำนวณมูลค่าที่จะขายได้ในกรุงเทพฯ แล้วจึงคำนวณกลับไปเป็นราคาของข้าวเปลือก ณ จังหวัดหรือสถานที่นั้นๆ โดยหักต้นทุนการตลาด (Marketing Cost) ทั้งหลาย ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ค่าขนส่ง และค่าใช้จ่ายในการสีข้าว นอกจากนั้นก็มีค่ากระสอบ ค่ากรรมกร ค่านายหน้า (เรียกกันว่า ค่าหยง) บางรายหักค่าขาดน้ำหนัก (รายการสุดท้ายนี้เกิดขึ้นเนื่องจากโรงสีข้าวจะถูกพ่อค้าข้าวในกรุงเทพฯ หรือผู้ส่งออกอ้างอยู่เสมอว่า ข้าว 1 กระสอบ ชั่งได้เพียง 98-99.5 กก. เท่านั้น รายละเอียดดูได้จากผลงานของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้น) และท้ายที่สุด หักกำไรแล้วจึงกำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวเปลือก แต่ราคาที่คำนวณได้นี้ ใช้เป็นราคาบรรทัดฐานหรือราคาโดยประมาณเท่านั้น พ่อค้าข้าวหรือโรงสียังต้องดูราคาในท้องถิ่นที่ซื้อขายประจำวันว่าโรงสีอื่นๆ เสนอราคาอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น พ่อค้าข้าวหรือโรงสียังคาดการณ์ราคาตลาดอีกด้วย เช่น ถ้าคิดว่าต่อไปราคาจะสูงกว่านี้แน่ๆ ก็อาจรับซื้อสูงกว่าที่คำนวณได้ไว้ ทั้งนี้เพราะโรงสีไม่ได้ทำหน้าที่ซื้อข้าวมาสีแล้วขายไปในกรุงเทพฯ อย่างเดียว แต่เก็งกำไรจากราคาข้าวที่ขึ้นลงด้วย ซึ่งเป็นธรรมชาติของการตลาดอย่างหนึ่งที่จะต้องมีใครสักคนหนึ่งเก็บข้าวไว้ให้ผู้บริโภคในยามที่ไม่สามารถจะเก็บเกี่ยวข้าวได้ ซึ่งในเวลาดังกล่าวนี้ราคาก็ย่อมสูงขึ้นกว่าราคาในฤดูเก็บเกี่ยว เพราะต้นทุนในการเก็บข้าวสูงขึ้นตามเวลาที่เก็บ ดังนั้น ราคาข้าวจะต้องสูงขึ้นอย่างน้อยเท่ากับค่าใช้จ่ายในการเก็บข้าว (Storage Cost) โรงสีข้าวหรือพ่อค้าข้าวในต่างจังหวัดจึงเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ โดยเก็บไว้ในรูปของข้าวเปลือก เพราะถ้าเป็นข้าวสารจะทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพอย่างรวดเร็ว มอดหรือตัวแมลงอื่นๆ จะรบกวน

สิ่งหนึ่งที่น่าจะกล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ ระบบการแจ้งข่าวสารการตลาด

ซึ่งได้แก่ราคา ถูกพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเกือบทุกวันหรือทุกครั้งที่ราคาข้าวเปลี่ยนแปลง ตัวแทนของผู้ส่งออกหรือตัวแทนของพ่อค้าข้าวสารรายใหญ่ในกรุงเทพฯ (ลักษณะเป็นนายหน้า Broker ซึ่งภาษาของการค้าข้าวเรียกว่า ย่งฮั้ง) จะส่งใบบอกราคาไปยังพ่อค้าข้าวรายใหญ่ๆ และโรงสีข้าวในต่างจังหวัด (เรียกกันว่าส่ง ฮั่งเซ้ง) โดยฝากไปกับรถที่มาส่งข่าวสารหรือไปรษณีย์ แต่ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกะทันหัน ย่งฮั้งจะโทรเลขหรือโทรศัพท์ไปแจ้งให้ทราบทันที ทั้งนี้เพื่อให้โรงสีหรือพ่อค้าที่ติดต่อได้รู้ราคาที่ขายได้ในกรุงเทพฯ และเพื่อจะได้กำหนดราคาข้าวเปลือกได้ถูกต้องขึ้น เพราะฉะนั้น ถ้าสังเกตดูระบบการจัดการในเรื่องข้อมูลข่าวสารด้านราคาและวิธีการกำหนดราคาข้าว (Price Formation) ในท้องที่ต่างๆ แล้ว จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจจะเรียกได้ว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดในบรรดาพืชผลทางการเกษตรด้วยกัน

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์และประเมินค่าส่วนเหลื่อมการตลาด (Marketing Margin) (Pinthong, 1977) ของพ่อค้าสองระดับ คือพ่อค้าข้าวในระดับโรงสีที่ซื้อข้าวเปลือกจากพ่อค้าข้าวเปลือก แล้วขายข้าวสารให้ผู้ส่งออกหรือพ่อค้าในกรุงเทพฯ และระดับพ่อค้าข้าวเปลือกที่ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาและขายต่อให้โรงสีข้าว

ในระดับแรกนั้น จากการโยงอนุกรมเวลาของราคาข้าวเปลือกที่โรงสีต่างจังหวัด กับราคาข้าวสารและราคาผลิตผลอื่นๆ (ที่ได้จากการสีข้าวเปลือก เช่น ปลายข้าว) ที่กรุงเทพฯ และในเขตจังหวัดต่างๆ 5 จังหวัด ได้แก่ ราชบุรี สุพรรณบุรี อยุธยา นครราชสีมา และนครสวรรค์ ปรากฏผลว่า ส่วนแตกต่างระหว่างส่วนเหลื่อมการตลาด (Marketing Margin) และค่าใช้จ่ายในการตลาด (Marketing Cost) ของโรงสีขนาดใหญ่มีค่าต่ำมาก ซึ่งแสดงว่าโรงสีขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในภาคกลาง ได้กำไรจากการซื้อข้าวเปลือกแล้ว*สีขายในทันทีไม่มากนัก* ส่วนในเขตนครราชสีมา ผลการวิเคราะห์ระบุว่า กำไรของโรงสีข้าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะสูงกว่าภาคกลาง

ในการวิเคราะห์ดังกล่าวยังได้แยกผลกระทบของฤดูกาลไว้ให้เห็นด้วย ผลปรากฏว่า โรงสีข้าวในภาคกลางจะได้กำไรต่อตันเท่าๆ กัน ไม่ว่า

จะทำการค้าข้าวในฤดูที่เก็บเกี่ยวข้าวหรือในฤดูที่ข้าวขาดแคลน แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งกำไรของโรงสีข้าวค่อนข้างสูงนั้น จะสูงแต่ในเฉพาะฤดูเก็บเกี่ยวข้าว ส่วนฤดูที่ข้าวขาดแคลน โรงสีจะได้รับกำไรไม่มากนัก ที่เป็นดังนี้น่าจะเป็นเพราะจำนวนโรงสีขนาดใหญ่ในภาคกลางรอบๆ กรุงเทพฯ มีมาก ส่วนจำนวนโรงสีในภาคอื่นๆ รวมทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีน้อย สาเหตุเนื่องจากทำเลที่ตั้งเป็นสำคัญ โรงสีที่ตั้งใกล้กรุงเทพฯ จะได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งมากกว่าในภาคอื่นๆ เพราะโรงสีที่ตั้งใกล้กรุงเทพฯ สามารถหาข้าวมาสีได้ตลอดปี ซึ่งสามารถนำมาจากจังหวัดต่างๆ แล้วขายออกสู่ตลาดกลางกรุงเทพฯ ได้โดยง่าย แต่ถ้าโรงสีใหญ่ตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคเหนือ โรงสีนั้นจะไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกจากภาคกลาง แล้วขนส่งขึ้นไปสีในโรงสีของตน แล้วขนข้าวสารย้อนกลับมาขายยังตลาดกลางกรุงเทพฯ ได้ ทั้งนี้เพราะจะต้องเสียค่าขนส่งเป็น 2 ต่อ โรงสีใหญ่ในภาคอื่นๆ จึงมีน้อย ดังนั้น ในฤดูเก็บเกี่ยวที่ปริมาณข้าวออกมาสู่ตลาดมากเกินกว่าโรงสีที่มีอยู่จะรับไหว โรงสีจึงพอจะมีอำนาจกดราคารับซื้อได้บ้าง อันมีผลให้กำไรของโรงสีข้าวสูงเป็นพิเศษ แต่ในฤดูขาดแคลนนั้น ปริมาณข้าวมีน้อย โรงสีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงไม่มีอำนาจเหนือราคาได้เหมือนในฤดูเก็บเกี่ยว

ในระดับของพ่อค้าข้าวเปลือกที่ซื้อจากชาวนาแล้วขายให้โรงสีขนาดใหญ่นั้น ผลของการวิเคราะห์ปรากฏว่า ในเขตบางจังหวัด กำไรของพ่อค้าข้าวในระดับนี้จะสูงกว่ากำไรของโรงสีข้าวขนาดใหญ่ ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การแข่งขันในระดับโรงสีใหญ่นั้นมีมากกว่าในระดับพ่อค้าข้าวเปลือก

รวมความแล้ว ตลาดข้าวในประเทศตั้งแต่ระดับกรุงเทพฯ ลงไปจนถึงชาวนานั้น โดยทั่วๆ ไปค่อนข้างมีการแข่งขันกันมาก ถึงแม้ว่าในบางจังหวัดหรือบางเขตอาจจะมีลักษณะแตกต่างออกไปบ้าง แต่ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหาในด้านโครงสร้างอื่น ไม่ใช่เป็นเพราะพ่อค้าในเขตนั้นมีอำนาจผูกขาดอยู่ตลอดเวลา พ่อค้าข้าวรวมทั้งโรงสีข้าวจะแสวงหากำไรอีกทางหนึ่ง โดยการเก็งกำไรจากการขึ้นลงของราคา ซึ่งเป็นการทำหน้าที่เก็บข้าวไว้ให้ผู้บริโภคในฤดูขาดแคลน ผู้เก็งกำไรจะได้กำไรหรือขาดทุนก็ขึ้นอยู่กับ

ความชำนาญในการคาดการณ์และข่าวสารด้านการตลาดที่ได้รับ อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะขอละเว้นที่จะวิเคราะห์ในประเด็นนี้ เพราะอยู่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา

4. ความสัมพันธ์และการกำหนดราคาข้าว

ก่อนที่จะวิเคราะห์ตัวเลขเพื่อตอบคำถามในประเด็นที่ 3 ที่ว่าหากรัฐบาลยอมยกเลิกภาษีส่งออกของข้าวแล้ว ราคาข้าวในระดับต่างๆ ของตลาดภายในประเทศจะเป็นอย่างไร เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดราคาข้าวและความสัมพันธ์ของราคาข้าวในระดับตลาดต่างๆ ดังนี้

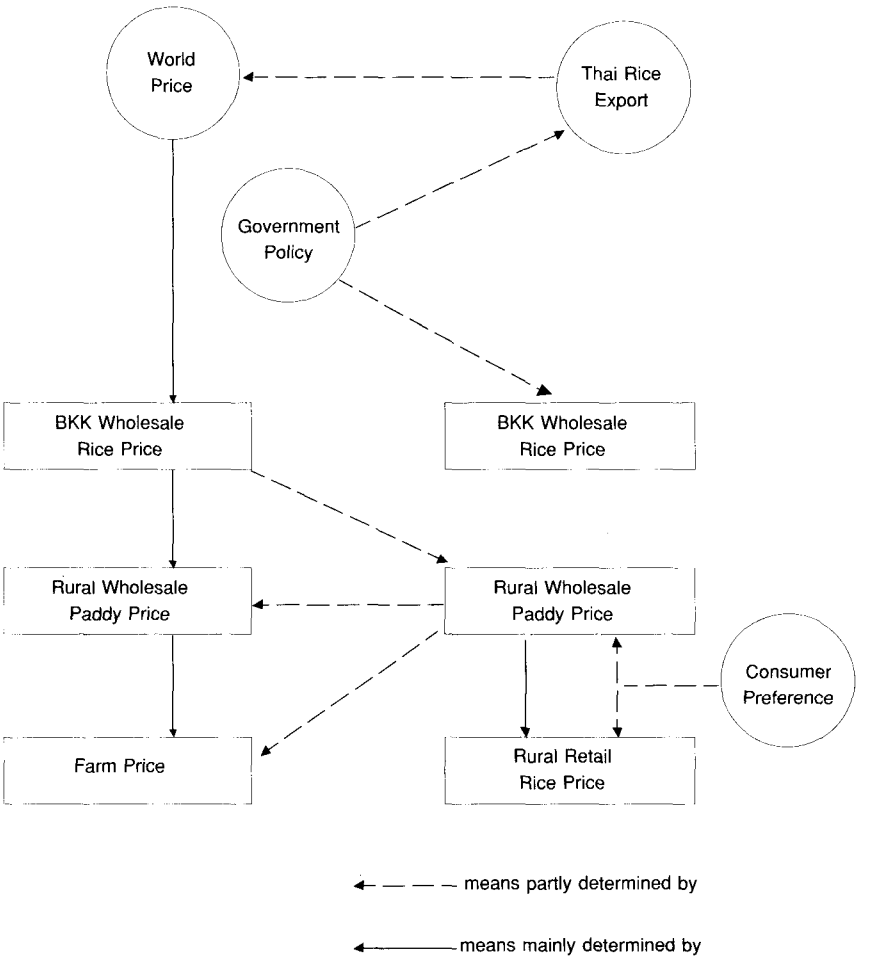
คงจะเคยได้ยินคนบ่นอย่างกึ่งแปลกใจกึ่งไม่สบอารมณ์ว่า ชาวนาเป็นผู้ปลูกข้าว แต่ทำไมเป็นผู้กำหนดราคาข้าวเองไม่ได้ ต้องให้คนอื่นกำหนดให้ และถ้าหากเราจะพยายามอธิบายให้เขาเข้าใจว่า ทำไมเหตุการณ์จึงเป็นเช่นนั้น เราคงต้องเริ่มอธิบายให้เขาเข้าใจก่อนว่า เมืองไทยมิใช่มีพื้นที่ดินที่จะปลูกข้าวแต่เพียงอำเภอเดียวหรือจังหวัดเดียว แต่มีแทบทุกจังหวัด และแต่ละจังหวัดก็มีชาวนาหลายหมื่นหลายแสนคน ฉะนั้น ชาวนาแต่ละคนจึงมีปริมาณข้าวเปลือกที่จะขายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณทั้งหมดที่ผลิตได้ในประเทศ เหมือนกับชาวนาคนหนึ่งมารวมอยู่ในหมู่คนเป็นแสนๆ คน ดังนั้น ชาวนาคนใดคนหนึ่งย่อมไม่มีอำนาจพอที่จะกำหนดสิ่งที่เขาต้องการได้ แต่ถ้าคนทุกคนในที่นั้นหรืออย่างน้อยคนส่วนมากในที่นั้นต้องการสิ่งเดียวกัน สิทธิและอำนาจต่อรองที่จะได้มาซึ่งสิ่งนั้นๆ ก็ย่อมเกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกับราคาสินค้าซึ่งจะถูกกำหนดโดยชาวนาคนหนึ่งคนใดไม่ได้ แต่ปริมาณข้าวที่ชาวนาทุกคนต้องการจะขายรวมกัน ณ ระดับราคาต่างๆ ย่อมมีสิทธิกำหนดได้ สำหรับด้านผู้บริโภคข้าวก็เช่นกัน ความต้องการบริโภคข้าวของผู้บริโภคคนหนึ่งนั้นน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณที่ผู้บริโภคทั้งหมดต้องการ ฉะนั้น ผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งจึงไม่สามารถกำหนดราคาที่ตนอยากจะซื้อได้ แต่ปริมาณของความต้องการที่ผู้บริโภคทั้งหมดจะซื้อในระดับราคาต่างๆ กันนั้นกำหนดได้

นั่นคืออุปทานรวม (Market Supply) และอุปสงค์รวม (Market Demand) กำหนดราคาได้ ในทำนองเดียวกัน ถ้าเรามองปัญหาให้กว้างขึ้นก็อาจสรุปได้ว่า อุปสงค์รวมและอุปทานรวมของโลกก็สามารถกำหนดราคาตลาดโลกได้

ลักษณะความสัมพันธ์ของราคาข้าวในประเทศจึงเป็นไปตามแผนภาพที่ 1 กล่าวคือ ปริมาณการส่งออกของข้าวไทยเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดราคาตลาดโลก ในขณะเดียวกัน นโยบายของรัฐบาลก็มีส่วนในการกำหนดปริมาณส่งออก เพราะฉะนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงมีส่วนกำหนดราคาตลาดโลกได้บ้างเป็นบางส่วน ราคาของตลาดโลกจะมีผลกระทบต่อราคาขายส่งในกรุงเทพฯ ซึ่งพ่อค้าส่งออกรับซื้อจากโรงสีหรือพ่อค้าข้าวต่างจังหวัด และราคาขายส่งนี้ก็มีส่วนกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไปอีก เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลคอยควบคุมราคาข้าวในกรุงเทพฯ ไม่ให้สูงเกินกว่าที่ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ จะรับได้ ดังนั้น เมื่อราคาตลาดโลกสูงขึ้น รัฐบาลก็พยายามหาทางทำให้ราคาขายส่งในกรุงเทพฯ ไม่สูงขึ้นตามมาก ด้วยเครื่องมือภาษีระดับส่งออกของรัฐบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนั้น ราคาขายส่งในกรุงเทพฯ ก็จะกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกของโรงสีข้าว และในที่สุดก็กำหนดราคาที่พ่อค้าข้าวเปลือกรับซื้อจากชาวนาที่ยุ้งฉางอีกต่อหนึ่ง และถ้าพิจารณาต่อไป จะเห็นว่าราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ ยังจะกำหนดราคาขายปลีกในกรุงเทพฯ และมีอิทธิพลต่อราคาขายส่งข้าวสารในต่างจังหวัดและราคาขายปลีกในต่างจังหวัดอีกด้วย

รูปที่ 1

Price Formation



5. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของราคา

จากความเข้าใจความสัมพันธ์ของราคาในระดับต่างๆ เราสามารถแยกวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของราคาในระดับของตลาดต่างๆ ดังนี้

(ก) ในระดับตลาดส่งออก เป็นการดูความสัมพันธ์ของราคาตลาดโลกกับราคาขายส่งของข้าวสารในกรุงเทพฯ เพื่อจะศึกษาว่าถ้าหากราคาตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไป ราคาขายส่งที่กรุงเทพฯ จะเปลี่ยนแปลงอย่างไร และในระดับของตลาดส่งออก ผลของการที่รัฐบาลขึ้นหรือลงภาษีที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกข้าวจะกระทบราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ อย่างไร

(ข) ในระดับตลาดภายในประเทศ เป็นการดูความสัมพันธ์ของราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ กับราคาขายส่งข้าวเปลือกในระดับต่างจังหวัด ซึ่งโรงสีข้าวเป็นตัวจักรกลที่สำคัญในการสร้างความสัมพันธ์นี้ การศึกษานี้จะทำให้เข้าใจถึงกลไกของตลาดดียิ่งขึ้นว่า ถ้าราคาขายส่งข้าวสารที่กรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไป ราคาขายส่งข้าวเปลือกในต่างจังหวัดจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาความสัมพันธ์ของราคาขายส่งข้าวเปลือกกับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับ ก็จะทำให้เข้าใจต่อไปว่า ถ้าราคาขายส่งข้าวเปลือกเปลี่ยนแปลง ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร

5.1 การศึกษาในระดับตลาดส่งออก

Renaud และ Suphaphiphat ได้ศึกษาไว้ (Renaud and Suphaphiphat, 1971: 84-102) โดยโยงอนุกรมเวลาของข้อมูลของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึงปี พ.ศ. 2511 ของข้าว 5 ชนิดด้วยกัน คือ 100%, 5%, 15%, 25% และปลายข้าว A1 ผลการศึกษาสรุปได้โดยย่อดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงผลของการเปลี่ยนแปลงภาษีส่งออกของข้าวและราคาตลาดโลกของข้าวที่มีต่อราคาขายส่งของข้าวสารเกรดต่าง ๆ ในกรุงเทพ ฯ

ชนิดของข้าวสาร	%Δ ราคาขายส่งในกรุงเทพ / %Δ ภาษีส่งออก	%Δ ราคาขายส่งในกรุงเทพ / %Δ ราคาตลาดโลก
100%	−1.09	2.50
5%	−0.85	2.03
15%	−0.68	1.79
25	−0.60	2.11
ปลายข้าว A 1	−0.64	1.44

ที่มา : Renaud and Suphaphiphat, "The Effect of the Rice Export Tax on the Domestic Rice Price Level in Thailand," *The Malayan Economic Review*, (Apil, 1971).

ตารางข้างต้นแสดงว่า ถ้าหากภาษีส่งออกของข้าวดังกล่าวสูงขึ้น 1% ราคาขายส่งของข้าวสารในกรุงเทพฯ ในทุกๆ ชนิดจะต่ำลง โดยจะมีผลกระทบต่อข้าวชนิดที่มีคุณภาพดีมากกว่าชนิดที่มีคุณภาพเลว โดยมีผลกระทบต่อข้าวสาร 100% เท่ากับ -1.09% ข้าวสาร 5% เท่ากับ -0.85% และปลายข้าว A1 เท่ากับ -0.64% เป็นต้น ผลการศึกษาดังกล่าวยังแสดงต่อไปอีกว่า ถ้าราคาข้าวในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไป 1% ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ จะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันประมาณ 2% ซึ่งคุณภาพข้าวชนิดที่ดีก็มีผลกระทบต่อราคาสูงกว่าผลกระทบต่อข้าวที่มีคุณภาพรองลงมา

ผลดังกล่าวข้างต้นแสดงว่า ถ้าราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ จะสูงขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ แต่ถ้ารัฐบาลขึ้นภาษีส่งออก ผลของภาษีส่งออกที่สูงขึ้นจะทำให้ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ ลดลง ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาดโลกและอัตราภาษีส่งออกว่าจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร แต่ที่สรุปได้แน่ๆ ก็คือ เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีส่งออกเพิ่มขึ้น 1% ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ จะลดลงโดยเฉลี่ยเกือบ 1%

5.2 การศึกษาในระดับตลาดภายในประเทศ

สิ่งที่น่าจะวิเคราะห์ต่อไปก็คือ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตลาดภายในประเทศ โดยต้องการจะศึกษาความสัมพันธ์ต่อไปว่า ถ้าราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไป ราคาข้าวเปลือกในระดับขายส่งและในระดับฟาร์มที่ชาวนาได้รับนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

จากที่กล่าวแล้วว่า โรงสีข้าวในต่างจังหวัดจะกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกโดยการคำนวณจากรายได้ที่เขาสามารถจะขายผลิตภัณฑ์ของข้าวเปลือกชนิดนั้นได้ในกรุงเทพฯ แล้วหักค่าใช้จ่ายการตลาดรวมทั้งกำไรออก และจากโครงสร้างการกำหนดราคาข้าว ซึ่งราคาข้าวจะถูกกำหนดโดย Market Demand และ Market Supply แล้วถ่ายทอดผ่านราคาในกรุงเทพฯ ไปยังราคาในต่างจังหวัด ดังนั้น เราสามารถเขียนความสัมพันธ์ของราคาในระดับต่างๆ ได้ดังนี้

(1) $P_P^{RW} = \sum_{i=1}^{n} \alpha_i P_i^{BW} - \sum_{i=1}^{n} \alpha_i T_i^B - MC_M$ ....สมการของโรงสีข้าว

(2) $P_P^{RW} = P_P^{RW} - T^M - MC_P$ ....สมการของพ่อค้าข้าวเปลือก

โดยกำหนดให้

P_P^{RW} = ราคาขายส่งข้าวเปลือกในต่างจังหวัด
Rural Wholesale Paddy Price (Paddy Price at mill)

P_i^{BW} = ราคาขายส่งของข้าวชนิดต่างๆ ในกรุงเทพฯ
Bangkok Wholesale Price of Product i

α_i = อัตราของผลผลิตต่างๆ ที่ได้จากการสีข้าวเปลือกหนึ่งหน่วย
Conversion Ratio of Product i

ต้นข้าว	i = 1
ปลายข้าว A1 (special)	i = 2

ปลายข้าว C1 (Super) i = 3

ปลายข้าว C3 (Special) i = 4

รำละเอียด i = 5

รำหยาบ i = 6

T_i^B = อัตราค่าขนส่งต่อหน่วยของผลิตภัณฑ์ i จากต่างจังหวัดเข้ามายังกรุงเทพฯ

Transportation cost per unit of product i from rural areas to Bangkok

MC_M = ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในด้านการตลาด รวมทั้งกำไรของโรงสี เช่น ค่าสีข้าว

Other Marketing Cost of the Miller (i.e. milling cost)

P_P^F = ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขาย

Farm Price (price of paddy at farm)

T^M = อัตราค่าขนส่งจากไร่นาถึงโรงสี

MC_P = ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในด้านการตลาดรวมทั้งกำไรของพ่อค้าข้าวเปลือก

Other Marketing Cost of the Paddy Trader

ในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของ P_P^{RW} และ P_i^{BW} เราสามารถเขียนสมการที่ (1) นี้ใหม่เพื่อประโยชน์ในการหา Empirical results ดังนี้

(3) $P_P^{RW} = \gamma_1 P\,450 + a_1$ . . . .สมการของโรงสีข้าว

โดยที่ $P\,450 = \sum_{i=1}^{\hat{}} \alpha_i P_i^{BW}$

และ $a_1 = -(\sum_{i=1}^{\hat{}} \alpha_i T_i^B - MC_M)$

γ_1 = coefficient parameter

ทั้งนี้เพราะ a_1 เป็นค่าคงที่ และ P 450 ถูกนำมาหาค่าก่อนที่จะนำมาประมาณการสมการ ด้วยเหตุผลที่ว่า ค่า P_1, P_2, ... P_6 มีความ

สัมพันธ์กันมาก เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาในด้าน Multicollinearity ดังนั้น P 450 จึงมีความหมายเท่ากับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าวเปลือก แล้วนำมาขายในตลาดกรุงเทพฯ

เช่นเดียวกับการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของ P_P^{RW} กับ P_P^F เราสามารถเขียนสมการที่ (2) ใหม่ เพื่อประโยชน์ในการหา Empirical results ดังนี้

$$(4) \qquad P_P^F = \gamma_2 P_P^{RW} - a_2$$

โดยที่ $a_2 = -(T^M - MC_P)$

และ γ_2 = coefficient parameter

จากสมการที่ (3) ค่า γ_1 ที่ได้จากการประเมินค่าของสมการจะแสดงถึงผลที่จะกระทบต่อราคา P_P^{RW} อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคา P 450 หรือ $\gamma_1 = \frac{d P_P^{RW}}{d P450}$ ซึ่งจะเรียกต่อๆ ไปว่า Marginal Price Effect ซึ่งจะเป็นค่าที่บอกว่า ถ้าหากมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าวเปลือกในกรุงเทพฯ สูงขึ้น 1 บาท ราคาข้าวเปลือกที่โรงสีรับซื้อจะสูงขึ้นเท่าไร

นอกจากนั้น เรายังสามารถจะหาค่าความสัมพันธ์ในรูปของเปอร์เซ็นต์เพื่อจะได้เข้าใจว่า ถ้า P 450 เปลี่ยนแปลงไป 1% แล้ว P_P^{RW} จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร โดยดูจาก

$$E_m \cdot = \frac{d P_P^{RW}}{d P450} \frac{P450}{P_P^{RW}} = \gamma_1 \cdot \frac{P450}{P_P^{RW}}$$

โดย $E_m \cdot$ เป็นค่า Elasticity ระหว่าง 2 ราคาในระดับโรงสี

ในทำนองเดียวกัน เราสามารถจะหาค่า Marginal Price Effect และค่า Elasticity ของราคาขายส่งข้าวเปลือก (P_P^{RW}) และราคาข้าวเปลือกระดับฟาร์ม (P_P^F) ได้จากสมการที่ (4)

$\gamma_2 = \frac{dP_P^F}{dP_P^{RW}}$ . . . Marginal Price Effect ของพ่อค้าข้าวเปลือก

$E_P = \gamma_2 \cdot \frac{P_P^{RW}}{P_P^F}$ . . .Elasticity ของพ่อค้าข้าวเปลือก

เมื่อรู้ค่าของ γ_1, γ_2 เราก็สามารถหาค่าความสัมพันธ์ของราคาระหว่าง P_P^F กับ P 450 ได้โดยการคูณค่า γ_1 และ γ_2 ด้วยกัน นั่นคือ

$$\gamma_1 \cdot \gamma_2 = \frac{d\,P_P^{RW}}{dP\,450} \cdot \frac{dP^P}{dP_P^{RW}} = \frac{d\,P_P^F}{d\,P\,450}$$

และเมื่อรู้ค่า E_m & E_p เราก็สามารถหาค่าความสัมพันธ์ในรูปเปอร์เซ็นต์ของ P_P^F และ P 450 ได้โดย

$$E_F = E_m \cdot E_p = \gamma_1\ \gamma_2 \cdot \frac{P\,450}{P_P^{RW}} \cdot \frac{P_P^{RW}}{P_P^F} = \gamma_1\ \gamma_2 \cdot \frac{P\,450}{P_P^F}$$

ในที่สุดจะได้ค่า E_F ทางอ้อม ซึ่งมีความหมายว่า ถ้าหาก P 450 เปลี่ยนแปลงไป 1% แล้ว P_P^F จะเปลี่ยนแปลงไปเท่ากับ E_F%

เรายังสามารถจะประเมินค่า Marginal Price Effect (γ_1, γ_2) และค่า elasticity (E_F) ของตลาดภายในโดยตรงได้ โดยการแทนค่า P_P^{RW} จากสมการที่ (3) ในสมการที่ (4) ได้ดังนี้

(5) $P_P^F = \gamma_1\ \gamma_2 \cdot P\,450 + a_1\ \gamma_2 + a_2$

ดังนั้น $\frac{dP_P^F}{dP\,450} = \gamma_1\ \gamma_2$. . . Marginal Price Effect ของตลาดภายในทั้งหมด

$E_F = \gamma_1\ \gamma_2 \cdot \frac{P\,450}{P_P^F}$ . . . Elasticity ของตลาดภายในทั้งหมด

การประเมินค่า (Empirical Investigation)

ในการประเมินค่า $\gamma_1\ \gamma_2$ และ E_F นั้นจะทำการประเมินค่าทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น สมการที่ (3), (4) และ (5) จะถูกประมาณการขึ้น โดยใช้ข้อมูลของราคาข้าว 5% เป็นรายเดือนของจังหวัดอยุธยา ราชบุรี สุพรรณบุรี นครราชสีมา และนครสวรรค์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511

จนถึงปี พ.ศ. 2518 (ข้อมูลเป็นรายเดือน) โดยคัดเฉพาะช่วงเดือนที่มีการค้าขายมาก (เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายน) ของทุกปีมาประมาณการ ทั้งนี้เพราะข้อมูลด้านราคาในเดือนดังกล่าวน่าจะเป็นตัวแทนของราคาได้ดีกว่าในช่วงเวลาที่เหลือของปีที่การค้าขายข้าวในระดับฟาร์มมีน้อยมาก

ในการประมาณการสมการทั้งสาม ค่า P 450 จะต้องถูกประเมินขึ้นมาก่อน และจะต้องรู้ค่า α_i คืออัตราของผลิตผลต่างๆ ที่ได้จากการสีข้าวเปลือกหนึ่งหน่วยเสียก่อน (Conversion Ratio) อัตราดังกล่าวได้จากการที่ผู้เขียนได้ทำการสำรวจใน 6 จังหวัด ดังแสดงในตารางที่ 2 และ 3

เนื่องจากในการวิเคราะห์ข้อมูล Time Series Data ของราคาข้าว 5% มีปัญหามากในเรื่องของ Auto-Correlation ดังนั้น การประเมินค่าโดยใช้ Iteration Method ของ Cochran-Orcutt[2] (ซึ่งจะขอสรุปผลของการประมาณการดังกล่าวในตารางที่ 4 และ 5

ค่า γ_1 และ γ_2 ที่ได้จากการประเมินสมการที่ 3 และ 4 ซึ่งได้แสดงไว้ในตารางที่ 4 และตารางที่ 5 เป็นค่าที่ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญไปจากหนึ่ง ซึ่งแสดงว่า ถ้ามูลค่าของผลิตภัณฑ์จากการสีข้าวเปลือก 1 หน่วย ขายได้ในกรุงเทพฯ เปลี่ยนไป 1 บาท ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้จะเปลี่ยนไปในทิศเดียวกันด้วยจำนวนเท่า ๆ กัน

เราอาจจะประเมินค่า γ_1 γ_2 ได้จากตารางที่ 5 โดยตรง เพื่อที่จะได้เปรียบเทียบผลของการประเมินโดยตรงและโดยอ้อมว่าจะมีความแตกต่างกันหรือไม่ ซึ่งผลของการประเมินค่า γ_1 γ_2 โดยตรงนี้ เราเรียกว่า $\widehat{\gamma_1\gamma_2}$ ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 6

ผลของการประเมินค่า $\widehat{\gamma_1\gamma_2}$ ที่ได้จากทางตรงไม่แตกต่างไปจากโดยทางอ้อมที่กล่าวมาแล้ว

ตารางที่ 7 แสดงถึงผลที่ได้จากการประเมินค่า Marginal Price Effect ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งแสดงค่า Elasticity ของราคาสองราคาในระดับตลาดต่างๆ กัน ในช่องที่ 2 และ 3 แสดงให้เห็นถึงผลของการประเมินค่า Marginal Price Effect ว่ามีค่าเท่ากับ 1 โดยประมาณ ซึ่ง

---

[2] รายละเอียดทางการประมาณการ โปรดดู *Pinthong (1977)*

แสดงว่า ถ้ามูลค่าของผลผลิตที่ได้จากการสีข้าวเปลือก 1 ตัน ขายได้ในตลาดกรุงเทพฯ สูงขึ้นหรือลดลง 1 บาท ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับจะสูงขึ้นหรือลดลงเท่ากับ 1 บาทในทิศทางเดียวกัน ส่วนในช่องที่แสดงค่า Elasticity ซึ่งมีความหมายว่า มูลค่าของผลผลิตที่ได้จากการสีข้าวเปลือก 1 ตัน ขายได้ในตลาดกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไป 1% ราคาข้าวเปลือกที่โรงสีรับซื้อจะเปลี่ยนแปลงประมาณ 1.1% ไปในทิศทางเดียวกัน ช่องที่ 5 แสดงผลต่อไปว่า ถ้าราคาข้าวเปลือกที่โรงสีรับซื้อเปลี่ยนแปลงไป 1% ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้จะเปลี่ยนแปลงประมาณ 1.1% ด้วย ซึ่งผลรวมทั้งหมดจะแสดงในช่องที่ 6 ซึ่งแสดงผลสรุปว่า ถ้ามูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าวเปลือกและขายได้ในกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลง 1% ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับจะเปลี่ยนแปลงประมาณ 1.25% ไปในทิศทางเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ภาษีส่งออกที่รัฐบาลเก็บจากการขายข้าวให้ต่างประเทศจะมีผลทำให้ราคาขายส่งของข้าวที่กรุงเทพฯ ลดลงเป็นจำนวนมาก จนเกือบๆ จะเท่ากับจำนวนภาษีที่รัฐบาลเก็บ เพราะจากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ถ้ารัฐเก็บภาษีชนิดนี้ต่อข้าวชนิด 5% สูงขึ้น 1% ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ ลดลงเท่ากับ 0.85% โดยประมาณ และจากผลของการศึกษาในตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่า ราคาข้าวที่ชาวนาได้รับจะลดลงเป็นจำนวนมาก และในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลลดภาษีส่งออกลงหรือยกเลิกภาษีส่งออกดังกล่าว ราคาข้าวที่ชาวนาได้รับน่าจะสูงขึ้นเป็นจำนวนมากเกือบๆ จะเท่ากับจำนวนภาษีที่รัฐได้ยกเลิกหรือลดไปทั้งหมด

ตารางที่ 2 อัตราของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ได้จากการสีข้าวเปลือกเจ้าในเขตภาคกลาง : แยกตามรายจังหวัด (จากการสีข้าว 1,000 กิโลกรัมของข้าวเปลือกในท้องถิ่น)

(หน่วย : กิโลกรัม)

โรงสี		ต้นข้าว 5%	ปลายข้าว A_1 Special	$C_1 + C_3$	รวมต้นข้าวและปลายข้าว	รำละเอียด	รำหยาบ
สุพรรณบุรี	1	390	170	100	660	84	16
	2	360	270	30	660	70	30
	3	450	102	84	636	-	-
	4	400	170	90	660	78	36
	5	420	150	90	660	-	-
	6	420	180	60	660	-	-
	7	420	180	60	660	60	40
	8	480	120	39	639	60	40
	9	510	120	30	660	70	30
ชลบุรี	10	400	230	25	644	-	-
	11	440	180	20	640	115	30
	12	440	210	54	714	80	50
	13	440	135	10	494	55	14
	14	440	210	30	690	60	40
	15	440	140	60	660	72	30
ราชบุรี	16	440	180	30	660	81	30
	17	400	144	84	640	80	20
	18	440	180	30	660	60	15
	19	440	138	60	640	90	40
นครราชสีมา	20	445	188	27	660	65	35
	21	384	230	49	661	65	34
	22	513	130	17	660	70	40
	23	504	124	32	660	70	40
	24	417	123	20	660	70	40
	25	440	140	40	640	80	30
ค่าเฉลี่ย		443	167	47	657	73	33
อัตราที่น่าเชื่อถือและนำไปใช้ในการคำนวณ		405	150	60	660	73	35

ที่มา : จากการสำรวจ ปี 2519

ตารางที่ 3 อัตราของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ได้จากการสีข้าวเปลือกเจ้าในเขตภาคเหนือ
(จากการสีข้าว 1,000 กิโลกรัมของข้าวเปลือกในท้องถิ่น)

(หน่วย : กิโลกรัม)

โรงสี		ต้นข้าว 5%	ปลายข้าว A_1 Special	$C_1 + C_3$	รวมต้นข้าวและปลายข้าว	รำละเอียด	รำหยาบ
เชียงใหม่	1	380	220	48	648	50	30
	2	400	200	50	650	70	20
	3	450	150	50	650	50	30
นครสวรรค์	4	390	210	60	660	80	40
	5	450	120	60	630	70	40
	6	400	200	60	660	-	-
	7	400	200	65	665	70	30
	8	390	128	102	620	80	40
	9	390	174	40	604	72	18
	10	360	200	99	659	-	-
ค่าเฉลี่ย		401	180	63	644	72	31
อัตราที่น่าเชื่อถือและนำไปใช้ในการคำนวณ		420	180	66	660	70	35

ที่มา : จากการสำรวจ ปี 2519

หมายเหตุ : จังหวัดนครสวรรค์ถูกจัดอยู่ในเขตภาคเหนือ เพราะคุณภาพข้าวเหมือนๆ กับภาคเหนือ

ตารางที่ 4 ผลของการประเมินค่าของสมการของโรงสีข้าว (สมการที่ 3)

จังหวัด[1]	γ_1	a_1	R^2	D.W.	RHO
ราชบุรี	1.045*	-22.17	0.99	2.32	0.67
	(-21.82)	(-2.67)			(6.27)
สุพรรณบุรี	1.007*	-16.86	0.99	2.00	0.23
	(37.99)	(-3.67)			(1.45)
นครราชสีมา	0.997*	-26.36	0.99	1.76	0.43
	(33.48)	(-5.12)			(2.72)
นครสวรรค์	1.050*	-27.72	0.99	2.94	0.13
	(35.28)	(-5.26)			(0.67)

ที่มา : *Chirmsak Pinthong (1977)*

หมายเหตุ : * หมายความว่ามีค่าในทางสถิติไม่ต่างกับ 1 (not significantly different from 1 at the 5 percent level)

[1] ข้อมูลของจังหวัดอยุธยามีปัญหามากจึงไม่ได้แสดงไว้ในที่นี้

[2] ตัวเลขในวงเล็บคือค่า t-statistics

ตารางที่ 5 ผลของการประเมินค่าของสมการพ่อค้าข้าวเปลือก (สมการที่ 4)

จังหวัด[1]	γ_1	a_1	R^2	D.W.	RHO
สุพรรณบุรี	1.039*	-16.25	0.96	1.92	0.07
	(26.54)	(-2.61)			(0.44)
ราชบุรี	1.026*	-7.63	0.96	1.79	-0.117
	(28.76)	(-1.39)			(0.65)

ที่มา : เช่นเดียวกับตารางที่ 4

หมายเหตุ : * หมายความว่ามีค่าในทางสถิติไม่ต่างกับ 1 (not significantly different from 1 at the 5 percent level)

[1] ข้อมูลของราคาในระดับฟาร์มของบางจังหวัดมีไม่สมบูรณ์ ส่วนจังหวัดอยุธยามีปัญหาในด้านข้อมูลมาก จึงไม่ได้แสดงไว้ในที่นี้

[2] ตัวเลขในวงเล็บคือค่า t-statistics

ตารางที่ 6 ผลของการประเมินค่า Marginal Price Effect ของตลาดภายใน (สมการที่ 5)

จังหวัด[1]	$\widehat{\gamma_1\gamma_2}$	C	R^2	D.W.	RHO
สุพรรณบุรี	1.066*	-36.35	0.97	1.99	0.05
	(32.79)	(-6.48)			(0.32)
นครราชสีมา	1.035*	-34.07	0.95	1.66	0.16
	(18.73)	(-3.48)			(0.85)

ที่มา : เช่นเดียวกับตารางที่ 4

หมายเหตุ : * หมายความว่ามีค่าในทางสถิติไม่ต่างกับ 1 (not significantly different from 1 at the 5 percent level)

[1] เช่นเดียวกับหมายเหตุ 1 ในตารางที่ 5

[2] ตัวเลขในวงเล็บคือค่า t-statistics

ตารางที่ 7 ผลสรุปของค่า Marginal Price Effect และค่า Elasticity ของตลาดข้าวภายในประเทศ

จังหวัด[1]	$\widehat{\gamma_1\gamma_2}$	$\gamma_1\ \gamma_2$	E_M	E_P	E_F
ราชบุรี	-	-	1.133	-	-
สุพรรณบุรี	1.066*	1.046	1.106	1.114	1.253
นครราชสีมา	1.035*	1.023	1.179	1.059	1.252
นครสวรรค์	-	-	1.068	-	-

ที่มา : เช่นเดียวกับตารางที่ 4

หมายเหตุ : $\widehat{\gamma_1\gamma_2}$ เป็นค่า Marginal Price Effect ที่ประเมินค่าโดยตรงจากสมการที่ 5

$\gamma_1\ \gamma_2$ เป็นค่า Marginal Price Effect ที่ประเมินค่าทางอ้อมจากสมการที่ 3 และ 4

E_m เป็นค่า Elasticity Coefficient ของสมการโรงสีข้าว คำนวณจากค่า γ_1 ในสมการที่ 3

E_p เป็นค่า Elasticity Coefficient ของสมการพ่อค้าข้าวเปลือก คำนวณจากค่า γ_2 ในสมการที่ 4

E_F เป็นค่า Elasticity Coefficient ของตลาดภายในทั้งหมด คำนวณได้จากค่า $\widehat{\gamma_1\gamma_2}$ ในสมการที่ 5

* หมายความว่ามีค่าในทางสถิติไม่ต่างกับ 1

6. นโยบายที่รัฐควรจะเร่งดำเนินการ

จากการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า ภาระของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บในการส่งข้าวออกนอกประเทศนั้น ไม่ว่าจะเป็นพรีเมี่ยมข้าว การกำหนดอัตราข้าวสำรอง หรือภาษีศุลกากร (อากรขาออก) ก็ตาม ภาระของภาษีดังกล่าวส่วนใหญ่จะตกอยู่ภายในประเทศ และได้มีการศึกษาในรายละเอียดต่อมาว่า ภาระดังกล่าวนั้น บุคคลกลุ่มใดที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวจะเป็นผู้รับภาระ ผลก็ปรากฏค่อนข้างชัดเจนว่า ชาวนาเป็นผู้รับภาระดังกล่าวโดยทางอ้อม กล่าวคือ ราคาของข้าวที่ชาวนาขายได้จะลดลง และผลการศึกษาในที่นี้ก็ชี้ให้เห็นแล้วว่าผลของภาษีดังกล่าวจะทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ลดลงในปริมาณเกือบๆ เท่ากับจำนวนภาษีที่เก็บได้ และในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐลดภาษีหรือยกเลิกภาษีส่งออกของข้าว ก็จะทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับอัตราส่วนของการลดหรือยกเลิกภาษีดังกล่าว

ในอดีตที่ผ่านมา การที่รัฐบาลได้พยายามพยุงราคาข้าวเปลือกในระดับท้องถิ่นก็ดี พยายามช่วยเหลือชาวนาในรูปของการแจกจ่ายปุ๋ยและวัตถุดิบในการผลิตก็ดี หรือจะเป็นในรูปของการแจกจ่ายเงินในการพัฒนาในชนบทก็ดี เป็นการช่วยเหลือที่ปลายเหตุ เพราะรัฐบาลเองเป็นผู้กดราคาไว้ก่อนแล้วไปพยุงราคาหรือไปช่วยเหลือในภายหลัง การคืนส่วนที่ชาวนาควรจะได้ในรูปของราคาข้าวสูงขึ้นน่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องที่สุด เพราะเป็นการช่วยเหลือชาวนาที่ถูกวิธี กล่าวคือ ผู้ที่ขยันขันแข็งทำนา มีข้าวมากก็จะได้รับผลประโยชน์จากการนี้มากขึ้น นอกจากนั้น ปริมาณข้าวเปลือกที่ชาวนาขายให้กับผู้บริโภคภายในประเทศซึ่งเป็นจำนวนถึง 6-7 ล้านตันก็จะได้รับราคาสูงขึ้นด้วย ซึ่งเท่ากับว่าไม่เพียงคืนค่าพรีเมี่ยมข้าวและภาษีอื่นๆ ให้กับชาวนา แต่ยังช่วยให้ชาวนาไม่ต้องเสียเปรียบผู้บริโภคภายในประเทศซึ่งเป็นมูลค่ามหาศาลอีกด้วย ผู้เขียนยังมองเห็นต่อไปว่า ปัญหาเรื่องราคาข้าวนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ถ้าราคาข้าวไม่ดีเท่าที่ควร ชาวนาก็จะละทิ้งการทำนาหรือใช้ปัจจัยการผลิตในปริมาณที่น้อยลง ประสิทธิภาพในการผลิตก็จะต่ำลง เมื่อชาวนาได้รับ

รายได้น้อยอันเนื่องจากราคาตกต่ำ ก็จะเป็นหนี้เป็นสิน ต้องนำที่ทางไปจำนำจำนอง ทำให้เกิดปัญหาที่ดินขึ้น ซึ่งจะเห็นว่าการแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือชาวนาโดยการปลดหนี้ปลดสินก็ดี ปฏิรูปที่ดินก็ดี หากชาวนายังได้รับราคาตกต่ำอย่างนี้ ปัญหาด้านอื่นๆ ก็ไม่สามารถจะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ นโยบายแห่งชาติในเรื่องของการพัฒนาชนบทก็อาจจะต้องเป็นนโยบายที่ต้องประกาศต่อๆ ไปทุกปี เพราะชนบทไทยก็คงจะมีปัญหาและเสียเปรียบอยู่ตามเดิม

บรรณานุกรม

Ammar Siamwalla, "A History of Rice Price Policies in Thailand," in *Finance, Trade and Economic Development in Thailand: Essays in Honour of Khunying Supharb Yossundara*, Edited by Prateep Sondysuwan. Bangkok: Khunying Supharb Yossundara Foundation, 1975.

B. Renaud and P. Suphaphiphat, "The Effect of the Rice Export Tax on the Domestic Rice Price Level in Thailand," *The Malayan Economic Review* (April 1971).

Chirmsak Pinthong, *A Price Analysis of the Thai Rice Marketing System*. Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1977.

D. Gale Johnson, *World Agriculture in Disarray*. London: Macmillan, 1973.

Dan Usher, "The Thai Rice Trade," in T. H. Silcock (ed.), *Thailand: Social and Economic Studies*, Canberra: ANU Press, 1967.

Olarn Chaiprawat, "Aggregate Structures of Production and Domestic Demand for Rice in Thailand: A Time-Series Analysis, 1951-1973," *Bank of Thailand Discussion Paper*, No. DP/75/8R (April 16, 1975).

Phitsanes Jessadachatr, *A History of Sugar Policies in Thailand: 1937-75*, M. Econ. Thesis, Thammasat University, 1977.

Somnuk Tubpun, *The Price Analysis and the Rate of Return on Holding Rice and Paddy in Thailand*, M.A. Thesis, Thammasat University, 1974.

Supote Chunanantathum, *An Econometric Analysis of Demand and Supply Elasticities for Thai White Rice*, Ph.D. Dissertation, University of Oregon, 1977.

Wong, Chung Ming, "A Model for Evaluating the Effects of Thai Government Taxation of Rice Exports on Trade and Welfare," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60, No. 1, February 1978.

ประวัติผู้เขียน:
รองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

รองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตรและการพัฒนาชนบท

อาจารย์เจิมศักดิ์เป็นนักจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์ที่มีชื่อเสียง เช่น รายการมองต่างมุม รายการเวทีชาวบ้าน รายการขอคิดด้วยคน เป็นต้น ในปี 2543 ท่านได้ลาออกจากราชการเพื่อสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาระหว่างปี 2543-2549 และเป็นประธานคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชนของวุฒิสภา

5

สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2518/2519 และ 2524

ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว และ ศ.ดร.ปราณี ทินกร

ที่มา: วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 เดือนธันวาคม 2528

1. บทนำ*

ความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทยนั้น ถึงแม้จะมีมานานแล้ว เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา และยังมีประชากรที่จัดได้ว่ายากจนอยู่เป็นจำนวนมาก แต่การศึกษาเกี่ยวกับความยากจนนี้อย่างจริงจังและมีระบบหรือระเบียบแบบแผนการวิจัยแน่ชัดมิได้เริ่มขึ้นจนกระทั่งปี 2517 ในปีนั้นรัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้นักวิชาการหลายกลุ่มทำการศึกษาเกี่ยวกับช่องทางความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะใช้นโยบายรัฐสวัสดิการในประเทศไทยอย่างจริงจัง[1] นักวิจัยกลุ่มหนึ่งซึ่งได้รับมอบหมาย

---

* สาระสำคัญของบทความนี้มาจากงานวิจัยของผู้เขียน ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากธนาคารโลก จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ พร้อมกันนี้ขอขอบคุณ Mr. Enriqué Rueda-Sabater เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกที่ให้ความร่วมมือ ขอขอบคุณสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ให้ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมจากเทปข้อมูล และขอขอบคุณนายทศพร เจริญสถาพร ผู้ช่วยวิจัยของโครงการ

ให้ศึกษาเกี่ยวกับความยากจน คือเมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้ใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนไทยของปี 2511/12 คำนวณจำนวนครอบครัวไทย ที่ยากจนขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2517 นั้นเอง[2] ในปีเดียวกันนั้นเอง นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นหัวหน้าคณะผู้ศึกษาก็ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับผลงานของเมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ ตรงที่ว่า ได้วิเคราะห์ถึงรายได้ขั้นต่ำที่จะเพียงพอในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมไทยของครอบครัวไทยโดยทั่วไป *(ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ, 2518)* ถึงแม้ระเบียบวิธีวิจัยจะแตกต่างกัน แต่ผลการศึกษาก็มีความคล้ายคลึงกันพอสมควร พอจะกล่าวได้ว่างานวิจัย 2 ชิ้นนี้เป็นงานวิจัยที่บุกเบิกการศึกษาเกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทยอย่างจริงจัง

เอื้อย มีศุข แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ซึ่งต่อมาได้ย้ายไปทำงานกับธนาคารโลก ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจนของประเทศไทยโดยละเอียดยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีที่คล้ายคลึงกับวิธีของไตรรงค์และคณะ อาจกล่าวได้ว่าผลงานการวิจัยของเอื้อย มีศุข ทั้งที่ทำเองและทำให้ธนาคารโลก ได้ให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับความยากจนของประชากรไทยที่ชัดเจนที่สุด และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป *(Meesook, 1979; IBRD, 1980)* ข้อสรุปที่น่าสนใจจากการศึกษาของเอื้อย มีศุข และธนาคารโลกที่เกี่ยวกับสภาวะความยากจนในประเทศไทยก็คือว่า ในประการแรก ระหว่างต้นทศวรรษ 1960 จนถึงกลางทศวรรษ 1970 ครอบครัวไทยในทุกเขตพื้นที่ของประเทศไทยมีรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ขนาดของความยากจน

---

[1] หน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจกรรมด้านนี้คือ คณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นประธาน ซึ่งคงมีส่วนในการเสนอความคิดเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวแก่นายกรัฐมนตรี และเมื่อได้รับความเห็นชอบก็ได้รับมอบหมายต่อไปให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการศึกษาดังกล่าว

[2] ผลการศึกษาของนักวิจัยทั้งสอง ต่อมาได้รับการตีพิมพ์ใน *เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ (2518)*

ทั้งประเทศลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ในประการที่สอง ความแตกต่างทางรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ยระหว่างคนในชนบทกับคนในเมืองมีแนวโน้มลดลงตลอดระยะเวลาดังกล่าวในทุกส่วนของประเทศ ในประการที่สาม ครอบครัวในชนบทมีฐานะดีขึ้นเนื่องจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรกรรม และการที่เกษตรกรหันไปปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูงมากขึ้น และในประการที่สี่ มีหลักฐานพอจะเชื่อได้ว่า ครอบครัวในชนบทเริ่มมีรายได้จากกิจกรรมที่นอกเหนือการเกษตรมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีส่วนช่วยอย่างมากในการทำให้ฐานะของคนในชนบทพัฒนาขึ้นโดยลำดับ

จากข้อสรุปของเอื้อย มีศุข (และธนาคารโลก) นี้เอง ได้สร้างความพึงพอใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศพอสมควรในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ถึงแม้ว่างานของเอื้อย มีศุข จะเป็นงานที่ละเอียดและน่าเชื่อถือ แต่ก็มีนักวิชาการหลายคนที่ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลและวิธีการศึกษาของเอื้อย มีศุข และธนาคารโลก ยกตัวอย่างเช่น *Rizwanul Islam (1983)* ได้วิจารณ์การใช้ดัชนีราคาผู้บริโภครวมของเอื้อย แทนที่จะใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคแต่ละกลุ่มชั้นรายได้ในการปรับเส้นความยากจนของปีปัจจุบันลง เพื่อนำไปใช้วัดความยากจนในอดีต ว่าจะทำให้ระดับความยากจนในอดีตสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะดัชนีราคาของกลุ่มยากจนมักจะมีขนาดใหญ่กว่าดัชนีราคารวมของทุกกลุ่ม ดังนั้น ข้อสรุปของเอื้อยที่ว่าอัตราส่วนความยากจนที่ลดลงนั้นอาจจะจริง แต่อาจจะเกินความจริงไป นอกจากนี้แล้ว Islam ยังเชื่อว่า ถึงแม้ความยากจนจะลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้อาจจะเพิ่มมากขึ้นก็ได้ ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของประชากรไทยนี้ เอื้อย มีศุข มิได้พูดถึงเลย *Medhi Krongkaew and Aphichart Chamrasrithirong (1984)* ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับผลสรุปของเอื้อยว่าอาจเป็นเพราะว่าวิธีการสำรวจรายได้ของครอบครัวในปี 2518-19 มีความลำเอียงที่จะติดตามถามเรื่องรายได้ของกลุ่มยากจนให้ละเอียดมากกว่ากลุ่มอื่น และปี 2518/19 เป็นปีที่ราคาสินค้าเกษตรกรรมดีเป็นพิเศษ ซึ่งอาจส่งผลทำให้รายได้ของเกษตรกรโดยทั่วไปสูงขึ้นกว่าปกติได้

โดยสรุปแล้ว สถานะแห่งความรู้เกี่ยวกับความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทยยังคงเป็นเรื่องที่หาข้อยุติที่แน่ชัดยังไม่ได้ในตอนนี้ และคงจะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป เป็นที่น่ายินดีว่าสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ให้ความสำคัญแก่การสำรวจข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทยโดยสม่ำเสมอ และเมื่อปี 2524 ก็ได้ทำการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทยทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการสำรวจครั้งล่าสุดที่จะให้ข้อมูลในการศึกษาเกี่ยวกับภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของประเทศไทยได้

2. ข้อมูลในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มของการกระจายรายได้และความยากจนเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งจะมีการสำรวจข้อมูลดังกล่าวทุกๆ ประมาณ 5 ปี สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นของปี 2518/19 และปี 2524 ในส่วนนี้จะกล่าวถึงวิธีการสำรวจโดยสังเขป การเปรียบเทียบข้อมูลทั้ง 2 ชุดที่ใช้ในการศึกษา คำนิยามที่ใช้ในการศึกษา และคำนิยามที่สำคัญบางประการ

2.1 วิธีการสำรวจโดยสังเขป

วิธีการสำรวจของสำนักงานสถิตแห่งชาติในปี พ.ศ. ที่นำมาศึกษาทั้งสองครั้ง กล่าวได้ว่ามีความเหมือนกันในหลักการของการสุ่มตัวอย่าง วิธีที่ใช้คือ Stratified Three Stage Sampling โดยมีขั้นตอนดังนี้

2.1.1 Stratification

แบ่งประเทศไทยออกเป็น 10 ภาคย่อยคือ ภาคเหนือตอนบน (UN) ภาคเหนือตอนล่าง (LN) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (UNE)

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (LNE) ภาคกลางด้านตะวันตก (CW) ภาคกลางตอนกลาง (CM) ภาคกลางด้านตะวันออก (CM) ภาคใต้ตอนบน (US) ภาคใต้ตอนล่าง (LS) และภาคกลางพิเศษ (BKK) ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

2.1.2 การเลือกตัวอย่าง

มี 3 ขั้นดังนี้

ขั้นที่ 1 ใช้อำเภอเป็นหน่วยตัวอย่าง (sampling unit) โดยให้โอกาสที่แต่ละอำเภอจะถูกเลือกขึ้นมาเป็นสัดส่วนกับขนาดของประชากร

ขั้นที่ 2 ในการเลือกตัวอย่างได้แบ่งตามเขตดังนี้

ก. ในเขตเทศบาล (municipal) ใช้ชุมรุมอาคาร (block) เป็นหน่วยตัวอย่าง

ข. ในเขตสุขาภิบาล (sanitary) ใช้หมู่บ้านในเขตสุขาภิบาลเป็นหน่วยตัวอย่าง

ค. นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (Village) ใช้หมู่บ้านนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นหน่วยตัวอย่าง

ขั้นที่ 3 ใช้ครัวเรือน (Household) เป็นหน่วยตัวอย่าง โดยเลือกครัวเรือนจากชุมรุมอาคารในเขตเทศบาล และเลือกครัวเรือนจากหมู่บ้านในเขตสุขาภิบาลและนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

จำนวนครัวเรือนที่ตกอยู่ในตัวอย่างของการสำรวจในปี 2518/19 มีทั้งสิ้น 12,189 ครัวเรือน *(Meesook, 1979: 72)* และในปี 2524 มีทั้งสิ้น 12,250 ครัวเรือน[3] อย่างไรก็ตาม ใน data tape ที่ใช้ในการศึกษามีจำนวนครัวเรือนตัวอย่างน้อยกว่าที่ได้รายงานไว้เล็กน้อย เพราะมีการคัดเลือกตัวอย่างออก เช่นใน data tape ของปี 2524 มีจำนวนทั้งสิ้น 11,794 ครัวเรือน การกระจายของครัวเรือนตัวอย่างตามภาคและเขตปรากฏในตารางที่ 1

---

[3] จากเอกสารของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 1

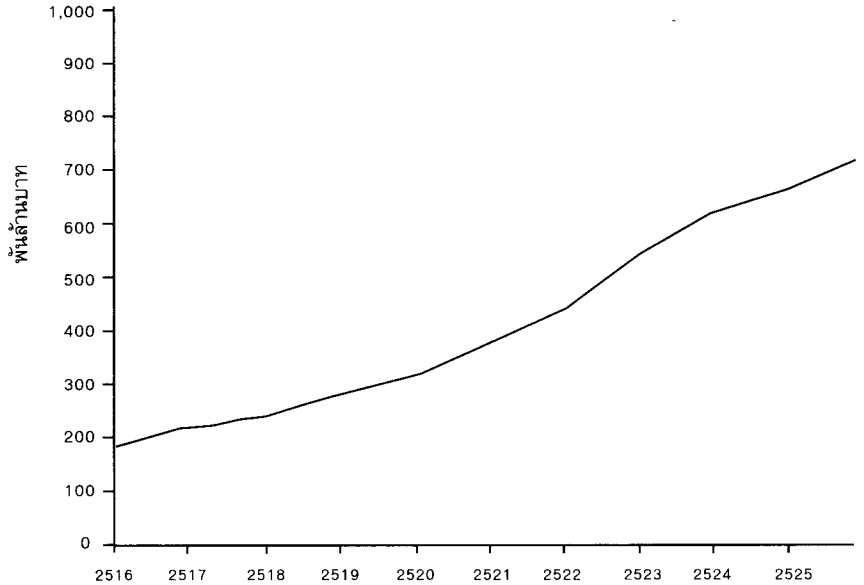
เปรียบเทียบข้อมูลจากการสำรวจในปี 2518/19 และ 2524

	2518/19	2524
จำนวนอำเภอตัวอย่าง	135	135
จำนวนจังหวัดตัวอย่าง	64	63
จำนวนครัวเรือนตัวอย่างแบ่งตามเขต		
เขตเทศบาล	3,672 (30.1%)	4,160 (35.3%)
เขตสุขาภิบาล	2,661 (21.8%)	1,898 (16.1%)
นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล	5,856 (48.1%)	5,736 (48.6%)
จำนวนครัวเรือนตัวอย่างแบ่งตามภาค		
ภาคเหนือ	2,502 (20.5%)	2,161 (18.3%)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,336 (27.4%)	3,120 (26.4%)
ภาคกลาง	2,256 (18.5%)	2,073 (17.6%)
ภาคใต้	1,506 (12.4%)	1,409 (11.9%)
เขตกรุงเทพมหานคร	2,589 (21.2%)	3,031 (25.7%)
รวม	12,189	11,794

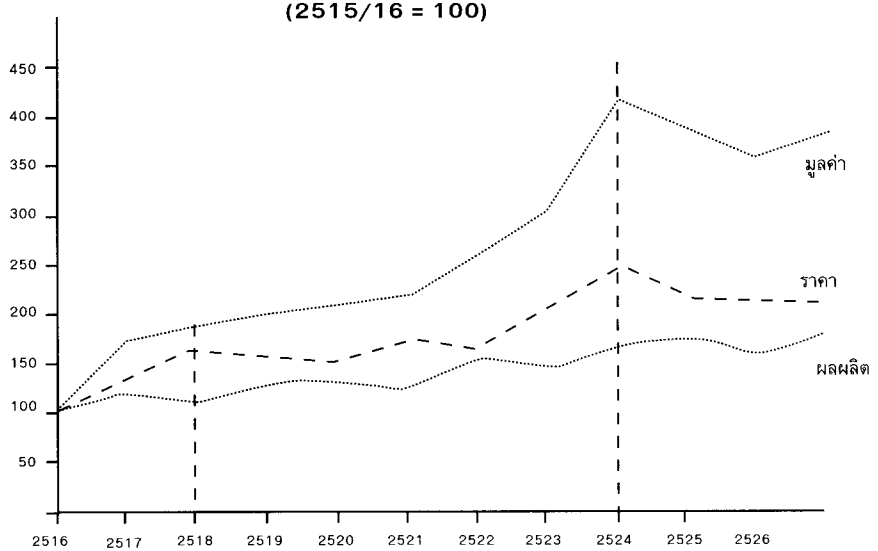
ที่มา (1) ข้อมูลปี 2518 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ, *รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2518/19*

(2) ข้อมูลปี 2524 จาก Data Tape ของการสำรวจปี 2524

รูปที่ 1
รายได้ประชาชาติ



รูปที่ 2
ค่าดัชนีของมูลค่า ราคา และผลผลิตจากผลิตผลการเกษตร
(2515/16 = 100)



2.2 การเปรียบเทียบข้อมูลจากการสำรวจในปี 2518/19 และปี 2524

2.2.1 การเปรียบเทียบปีที่มีการสำรวจข้อมูลกับปีอื่น ๆ

ถ้าหากปีที่มีการสำรวจข้อมูลเป็นปีที่มีเหตุการณ์ผิดปกติ ย่อมทำให้ผลที่ได้จากการสำรวจมีลักษณะของความผิดปกติดังกล่าวอยู่ด้วย ซึ่งความกังวลนี้ได้ทำให้คณะผู้วิจัยทำการตรวจสอบกับข้อมูลรายได้มหภาคของประเทศไทย และมีข้อสังเกตดังนี้คือ

เมื่อเราดูรูปที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับของรายได้ประชาชาติในแต่ละปี จะเห็นว่ารายได้มีแนวโน้มสูงขึ้นในทุกๆ ปี และดูเสมือนว่าทั้งปี 2518/19 และ 2524 ต่างก็เป็นปีที่เป็นตัวแทนของเหตุการณ์ปกติที่รายได้มีการเพิ่มขึ้นตามแนวโน้ม อย่างไรก็ตาม ในรูปที่ 2 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงดัชนีของมูลค่าของผลผลิตจากการเกษตร (index of value of farm output) เราจะเห็นได้ชัดว่า ปี 2524 เป็นปีที่มีมูลค่าของผลผลิตการเกษตรสูงกว่าปีอื่นๆ ที่ใกล้เคียง และเนื่องจากสัดส่วนของรายได้ในเขตชนบทส่วนใหญ่จะมาจากการเกษตร ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อมูลรายได้ที่เก็บในปี 2524 โดยเฉพาะของภาคการเกษตรนั้น อยู่ในระดับที่สูงผิดปกติไปจากแนวโน้มปกติ (trend) ดังนั้น สัดส่วนของกลุ่มครัวเรือนที่ตกอยู่ใต้ขีดความยากจน (poverty incidence) ที่คำนวณได้จากข้อมูลมีแนวโน้มที่จะต่ำกว่าปีใกล้เคียงอื่นๆ โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการเกษตร

2.2.2 การเปรียบเทียบข้อมูลปี 2518/19 กับปี 2524

ถึงแม้ว่าหลักการของการสุ่มตัวอย่างของการสำรวจในปีทั้งสองจะมีความเหมือนกัน ยกเว้นในรายละเอียดบางประการซึ่งไม่มีผลที่สำคัญ แต่ได้มีการเปลี่ยนคำนิยามของครัวเรือนซึ่งเป็นหน่วยตัวอย่าง (sampling unit) ของการสุ่มในขั้นที่ 3 และเป็นหน่วยตัวอย่างที่สำคัญ เพราะข้อมูล

ต่างๆ เกี่ยวกับรายได้ การใช้จ่าย อาชีพ และลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ของหน่วยนี้เป็นจุดสนใจที่เรานำมาศึกษา

โดยทั่วไป ครัวเรือนในปี 2518/19 หมายถึง "บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปกินอยู่และใช้สิ่งอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การดำรงชีพร่วมกัน โดยจะรวมรายได้เข้าด้วยกันหรือไม่ก็ได้ และมีความเกี่ยวพันกันฉันญาติหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ บุคคลที่อยู่คนเดียวโดยไม่ได้กินอยู่และใช้สิ่งอุปโภคบริโภคร่วมกับผู้อื่น ก็นับว่าเป็นครัวเรือน" *(Meesook, 1979: 75)* ซึ่งภายใต้นิยามนี้ ครอบครัวย่อย (subfamily) ที่มีรายได้เป็นอิสระจากการทำงานของตนเอง เช่น บุตรที่แต่งงานแล้ว และอาศัยอยู่กับบิดามารดาและพี่น้องคนอื่นๆ ครอบครัวย่อยของบุตรที่แต่งงานแล้วนี้จะถูกนับเป็นสมาชิกของครัวเรือนใหญ่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปี 2524 คำนิยามของครัวเรือนได้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยครัวเรือนย่อยจะถูกแยกออกเป็นอีกครัวเรือนหนึ่งต่างหาก ถึงแม้ว่าจะยังกินอยู่กับครัวเรือนใหญ่ก็ตาม ตราบใดที่ครัวเรือนย่อยมีรายได้เป็นอิสระจากการทำงานของตนเองและแต่งงานแล้ว

ผลจากการเปลี่ยนคำนิยามของครัวเรือนดังกล่าวมีอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

(ก) ขนาดของครัวเรือน (household size) ได้ลดลงอย่างมาก จาก 5.5 คนในปี 2518/19 เป็น 4.5 คน ในปี 2524 ในขณะที่ขนาดของครัวเรือนจากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2523 มีขนาด 5.2 คน

(ข) การประมาณค่ารายได้ต่อหัวของครัวเรือนในปี 2524 อาจจะสูงเกินไป (upward bias) ถ้าหากว่าครัวเรือนใหญ่ได้รับเงินรายได้โอน (transfer income) จากครัวเรือนย่อย แต่จำนวนสมาชิกของครัวเรือนย่อยมิได้ถูกนับเป็นสมาชิกของครัวเรือนใหญ่

(ค) ในกรณีที่ครัวเรือนย่อยส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุน้อยและถูกกันออกจากตัวอย่างการประมาณค่า รายได้ต่อหัวในแต่ละเขตหรือภาคก็อาจจะสูงเกินไปเช่นกัน เพราะผู้มีอายุน้อยและประสบการณ์น้อยมักจะมีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากร (กรณี life-cycle effect)

(ง) ถ้าครัวเรือนย่อยยังคงตกอยู่ในตัวอย่าง โดยมีโอกาสของการ

ถูกเลือกเท่ากับครัวเรือนใหญ่ จะมีผลทำให้ดัชนีการกระจายรายได้มีความลำเอียงในทางที่ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นกว่าในปี 2518/19 ด้วยเหตุผลที่ว่า ครัวเรือนของผู้มีอายุน้อยและประสบการณ์น้อยย่อมมีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูลในปี 2518/19 และปี 2524 จึงพึงกระทำด้วยความระมัดระวังว่ามีความลำเอียง (bias) ดังกล่าวอยู่ในข้อมูลของปี 2524

2.3 คำนิยามสำคัญที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาได้มีการแบ่งข้อมูลออกเป็น 2 กลุ่มคือ เขตเมือง (urban) และเขตชนบท (rural)

เขตเมือง หมายถึงเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

เขตชนบท หมายถึงเขตนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล หรือหมู่บ้าน (village) นั่นเอง

สาเหตุที่แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 กลุ่มเพราะเราทราบดีว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากในแง่ของรายได้และระดับการครองชีพในเขตเมืองและเขตชนบท ถ้าหากว่าเรามีระดับความยากจน (poverty level) เพียงระดับเดียวในการวัดประชากรที่ตกอยู่ใต้ขีดความบากจน ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

นอกจากนี้ การที่รวมเอาเขตสุขาภิบาลไว้กับเขตเทศบาลเพราะเหตุผลดังนี้ ประการแรก เขตสุขาภิบาลมีโครงสร้างพื้นฐาน (basic infrastructure) ที่แตกต่างจากหมู่บ้านมาก ประการที่สอง จากการวิเคราะห์ดูแหล่งที่มาของรายได้ในเขตทั้งสาม (เทศบาล สุขาภิบาล หมู่บ้าน) เราพบว่าแบบแผนของรายได้ของเขตสุขาภิบาลมีความใกล้เคียงกับเขตเทศบาลมากกว่า และประการที่สาม ความสำคัญของเขตชนบทในฐานะที่หมายถึงเขตที่ห่างไกลความเจริญและมีปัญหาความยากจนขั้นพื้นฐานมากกว่าเขตเมือง ทำให้เราต้องการแยกเขตหมู่บ้านออกจากเขตสุขาภิบาล

ดังนั้น ในการวิเคราะห์ นอกจากจะมีการแยกออกเป็น 10 ภาค

ย่อยแล้ว ในแต่ละภาคย่อยยังแบ่งกลุ่มครัวเรือนออกเป็นเขตเมืองและเขตชนบท โดยการวิเคราะห์จะเน้นครัวเรือนเขตชนบท (rural households) ในแต่ละภาค แต่สำหรับครัวเรือนในเขตเมือง (urban households) จะถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มเท่านั้น คือเขตกรุงเทพฯ (Bangkok) และเขตเมืองอื่นๆ (other urban) ซึ่งรวมของทุกภาคเข้าด้วยกัน

คำนิยามที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในการคำนวณรายได้ต่อหัวของครัวเรือน (household per capita income) ได้ใช้จำนวนสมาชิกในครัวเรือนเป็นตัวหาร โดยมิได้คำนึงถึงอายุของสมาชิก ถึงแม้ว่าความต้องการสารอาหารและค่าใช้จ่ายในการยังชีพขั้นต่ำสุดของเด็กจะมีไม่เท่าของผู้ใหญ่ และควรจะมีการคำนวณรายได้ต่อจำนวนสมาชิกที่เทียบเป็นผู้ใหญ่ (income per equivalent adult) เพื่อที่จะนำรายได้ดังกล่าวมาเทียบกับเส้นความยากจน (poverty line) ซึ่งมีรายละเอียดในตอนที่ 3 แต่ในการศึกษานี้มิได้ทำการคำนวณดังกล่าว ยังคงใช้รายได้ต่อหัว โดยมีเหตุผล 2 ประการคือ

(ก) ในการคำนวณเส้นความยากจน เราได้ทำการปรับความแตกต่างของเพศและอายุของประชากรในประเทศแล้ว ซึ่งทำให้เส้นความยากจนนี้ต่ำลงมา โดยเป็นค่าเฉลี่ยของทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก ถ้าหากมีการปรับด้านรายได้อีก จะทำให้การวัดระดับความยากจนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

(ข) ดร.เอื้อย มีศุข ได้เคยทำการทดสอบความไหวตัวของข้อมูลต่อการคำนวณรายได้ทั้ง 2 แบบ และพบว่าการใช้รายได้ต่อหัวไม่ก่อให้เกิดความลำเอียงอย่างสำคัญในการเปรียบเทียบครัวเรือนในเขตเมืองและเขตเขตชนบท *(Meesook, 1979: 92-95)*

3. ความหมายของความยากจน

เป็นความจริงที่ว่า ไม่มีความหมายหรือคำนิยามของความยากจนอันใดที่เป็นที่ยอมรับของทุกคนหรือของทุกสาขาวิชา ทั้งนี้เพราะความยากจนมีลักษณะของความเป็นอัตสภาวะ ซึ่งแต่ละคนอาจจะมองแตกต่าง

กันไปได้ สำหรับในการศึกษาของเราครั้งนี้ เราได้พยายามกำหนดความหมายและขนาดของความยากจนโดยใช้วิธีความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) กล่าวคือ ให้ความยากจนนั้นหมายถึงรายได้ระดับหนึ่งซึ่งต่ำกว่าระดับที่จะทำให้บุคคลผู้นั้นมีความเพียงพอในการซื้อหาอาหารที่จำเป็นขั้นต่ำมาบริโภคและซื้อสินค้าหรือบริการที่จำเป็นอย่างอื่นมาใช้ เป้าประสงค์ที่แท้จริงของการกำหนดระดับความยากจนเช่นนี้ มิใช่เพื่อให้รู้แท้แน่ชัดว่าใครบ้างที่จนหรือไม่จน แต่เพียงเพื่อให้รู้คร่าวๆ ว่ากลุ่มคนจนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของเราอยู่ที่ไหนบ้าง มีลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจแตกต่างจากกลุ่มที่มิได้ถูกจัดว่าจนอย่างไร และภายใต้ขอบเขตของความยากจนดังกล่าว เราสามารถวัดความเปลี่ยนแปลงในสภาพของความยากจนในช่วงเวลาที่ต่างกันได้หรือไม่

ในการศึกษาของเราครั้งนี้ นอกจากเราจะหาเส้นแห่งความยากจน (poverty line) โดยอาศัยวิธีความจำเป็นขั้นพื้นฐานแล้ว เราจะคำนวณหาดัชนีที่เกี่ยวกับความยากจนอีก 3 ตัวคือ

(1) Headcount Ratio (H) หรือสัดส่วนร้อยละของจำนวนประชากรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นแห่งความยากจน สัดส่วนที่บางทีเราเรียกว่า อัตราส่วนของความยากจน (Incidence of Poverty)

(2) Relative Income Shortfall (R) หรือสัดส่วนของความแตกต่างระหว่างรายได้ที่แท้โดยเฉลี่ยของผู้ที่ยากจนกับเส้นแห่งความยากจนต่อเส้นแห่งความยากจนนั้นๆ กล่าวคือ เป็นดัชนีที่วัดถึงขนาดโดยเปรียบเทียบของความขาดแคลนที่คนจนต้องประสบอยู่ และ

(3) Sen Poverty Index (S) หรือดัชนีความยากจนของเซ็น ซึ่งนอกจากจะใช้อัตราส่วนของความยากจนเป็นตัวแปรสำคัญแล้ว ยังใช้การกระจายรายได้ในระหว่างกลุ่มคนจนด้วยกันเองเป็นตัวแปรที่จะถ่วงน้ำหนักของดัชนีขั้นสุดท้ายด้วย[4]

ดัชนีทั้ง 3 ตัวนี้จะช่วยให้เราทราบถึงสภาพความยากจนในประเทศไทยพอสมควรทีเดียว

4. การกำหนดเส้นแห่งความยากจน

มีวิธีอยู่หลายวิธีที่นักวิจัยจะสามารถนำมาใช้คำนวณหาเส้นแห่งความยากจนของแต่ละท้องที่ ชุมชน หรือประเทศได้ แต่วิธีที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นวิธีเดียวกับที่ธนาคารโลกใช้ในการกำหนดระดับความยากจนในประเทศไทยในปี 2518/19 *(IBRD, 1980)* วิธีดังกล่าวซึ่งอาจเรียกว่าวิธีหาความพอเพียงทางด้านอาหาร (Nutritional Adequacy Approach) จะคำนวณหาระดับรายได้ที่พอเพียงที่จะซื้ออาหารเพื่อการดำรงชีพขั้นต่ำก่อน แล้วจึงเพิ่มระดับรายได้สำหรับรายการที่นอกเหนือจากอาหารเข้าไปภายหลัง เป็นวิธีที่นิยมใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปสำหรับการศึกษาเช่นนี้ ขั้นตอนการคำนวณหาเส้นแห่งความยากจนตามวิธีของธนาคารโลกดังกล่าวสำหรับประเทศไทยในปี 2518/19 มีดังนี้

(1) แบบแผนระดับสารอาหารขั้นต่ำที่คนไทยในวัยต่างๆ กันจะพึงบริโภคหรือได้รับเพื่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างเหมาะสม จะถูกคำนวณขึ้นโดยกระทรวงสาธารณสุขของไทย จากข้อมูลดังกล่าว นักวิจัยของธนาคารโลกสามารถคำนวณหาแบบแผนสารอาหารที่จำเป็นขั้นต่ำสำหรับ "คนไทยโดยเฉลี่ย" (Composite Thai) ได้ โดยกระจายน้ำหนักตามโครงสร้างการกระจายตัวของประชากรตามเพศและวัยต่างๆ

(2) แบบแผนสารอาหารของคนไทยโดยเฉลี่ยที่หาได้แล้วนี้จะถูกแปลงออกเป็นประเภทหรือชนิดของอาหารที่คนไทยโดยทั่วไปบริโภคอยู่เป็นปกติจริงๆ เช่น ข้าว เนื้อสัตว์ ไขมัน และผักต่างๆ โดยมีขนาดของสารอาหารขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานที่จะได้จากอาหารเหล่านั้น

---

[4] (1) $H = F(\pi)$

โดย π คือ เส้นแห่งความยากจน และ $F(\pi)$ คือ cumulative density function ของระดับรายได้ดังกล่าว

(2) $R = \frac{\pi - \bar{Y}_p}{\pi}$

โดย $\bar{Y}_p$ คือ รายได้ที่แท้จริงโดยเฉลี่ยของคนจน

(3) $S = F(\pi)\left[1 - \frac{\bar{Y}_p}{\pi}(1 - I_p)\right]$

โดย I_p คือ สัมประสิทธิ์จินี่ของการกระจายรายได้ภายในกลุ่มผู้ยากจนด้วยกันเอง

ในรูปของจำนวนแคลอรีขั้นต่ำ กำกับอยู่ด้วย

(3) ขั้นต่อไปคือการกำหนดว่าจะต้องบริโภคอาหารต่างๆ ตามที่กล่าวถึงข้างต้นในปริมาณวันละเท่าใด จึงจะได้สารอาหารหรือพลังงานขั้นต่ำที่ได้กำหนดไว้แล้ว

(4) เมื่อทราบปริมาณอาหารขั้นต่ำแล้ว นักวิจัยก็สามารถคำนวณหารายได้ขั้นต่ำที่จำเป็นได้ โดยการคูณปริมาณอาหารดังกล่าวด้วยราคาโดยเฉลี่ยของอาหารเหล่านั้น

(5) เมื่อระดับรายได้ที่จะต้องมีสำหรับซื้ออาหารที่จะให้สารอาหารหรือพลังงานขั้นต่ำแล้ว นักวิจัยจะเพิ่มส่วนรายได้ขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับรายการนอกเหนือจากอาหารเข้าไป ทำให้ทราบถึงระดับรายได้ขั้นต่ำรวมหรือเส้นแห่งความยากจนได้

รายละเอียดเกี่ยวกับแบบแผนประเภทอาหารและขั้นตอนการคำนวณรายได้ขั้นต่ำได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 2 ซึ่งแยกการคำนวณระดับความยากจนของเมืองออกจากความยากจนของชนบท ในปี 2518/19 ระดับความยากจนในชนบทคือ 1,981 บาทต่อคนต่อปี และในเมืองคือ 2,961 บาทต่อคนต่อปี[5]

ในการศึกษาของเราใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของปี 2524 เช่นเดียวกับที่ธนาคารโลกใช้สำหรับข้อมูลปี 2518/19 แต่ได้ปรับเปลี่ยนข้อมูลบางอย่างตามที่ได้เปลี่ยนไปจริง เพื่อทำให้การคำนวณระดับรายได้ขั้นต่ำรวมหรือเส้นแห่งความยากจนของปี 2524 มีความถูกต้องยิ่งขึ้น ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนของเรา มีดังนี้

(1) เราได้คำนวณปริมาณพลังงานในรูปของแคลอรีที่คนไทยโดยเฉลี่ยควรบริโภคหรือได้รับขึ้นมาใหม่ โดยอาศัยโครงสร้างการกระจายตัวของประชากรในปี 2523 ซึ่งปรากฏว่าทำให้พลังงานขั้นต่ำซึ่งคนไทยโดยเฉลี่ยพึงได้รับเพิ่มขึ้นจาก 1,978 แคลอรีต่อคนต่อวัน เป็น 2,016 แคลอรีต่อคนต่อวัน แต่เราสมมติว่าการกระจายประเภทของอาหารที่

---

[5] ในปี 2518/19 คำว่าเมืองนั้นหมายถึงเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ส่วนชนบทนั้นหมายถึงพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลทั้งหมด

ตารางที่ 2

การบริโภคอาหารขั้นต่ำต่อคน (ราคาปี 2519)

	เขตชนบท						เขตเมือง					
	แคลอรีต่อปี	% แคลอรี	กรัมต่อวัน	กิโลกรัมต่อปี	บาทต่อกิโลกรัม	บาทต่อปี	แคลอรีต่อปี	% แคลอรี	กรัมต่อวัน	กิโลกรัมต่อปี	บาทต่อกิโลกรัม	บาทต่อปี
หมวดอาหาร												
ข้าว	1,515.2	76.6	414.0	151.1	2.48	374.7	1,321.3	66.8	361.0	131.8	2.48	326.9
ก๋วยเตี๋ยว	-	-	-	-	-	-	33.7	1.7	16.6	6.1	3.56	21.7
หมู	122.7	6.2	30.2	11.0	21.67	238.4	176.0	8.9	43.3	15.8	20.35	321.5
ปลา	29.7	1.5	30.3	11.1	21.85	242.5	43.5	2.2	44.4	16.2	16.85	273.0
ไข่	5.9	0.3	3.6	1.3	19.13	24.9	17.8	0.9	10.9	4.0	19.13	76.5
ถั่ว	-	-	-	-	-	-	4.0	0.2	10.8	3.9	6.34	24.7
ผัก	13.8	0.7	76.7	28.0	5.42	151.7	25.7	1.3	142.8	52.1	4.41	229.8
ผลไม้	5.9	0.3	5.9	2.2	2.36	5.2	9.9	0.5	9.9	3.6	3.27	11.8
น้ำมัน	263.1	13.3	29.2	10.7	18.94	202.7	320.4	16.2	35.5	18.0	18.71	243.2
น้ำตาล	15.8	0.8	4.5	1.6	5.88	9.4	21.8	1.1	6.2	2.3	5.85	13.5
น้ำปลา	5.9	0.3	34.7	12.7	7.34	93.2	3.9	0.2	22.9	8.4	5.97	50.2
รวม	**1,978.0**	**100.0**	**-**	**-**	**-**	**1,342.7**	**1,978.0**	**100.0**	**-**	**-**	**-**	**1,592.8**
หมวดไม่ใช่อาหาร						637.7						1,367.8
ระดับรายได้ขั้นต่ำ						1,980.4						2,960.6

ที่มา : *IBRD (1980)*

ตารางที่ 3

อัตราส่วนความยากจน ปี 2518/19 และ 2524

(% ประชากร)[ก]

ภาค	2518/19	2524	2524 ปรับปรุง[ข]
เขตชนบท			
เหนือตอนบน	41.3	30.0	40.4
เหนือตอนล่าง	31.1	17.1	23.5
อีสานตอนบน	43.5	36.4	46.8
อีสานตอนล่าง	49.8	35.9	45.8
ตะวันตก	10.2	11.1	15.3
กลาง	10.9	9.9	12.8
ตะวันออก	17.9	16.3	21.7
ใต้ตอนบน	27.3	22.4	30.6
ใต้ตอนล่าง	55.0	19.0	27.1
เขตชนบททั้งหมด	**35.7**	**26.5**	**34.7**
เขตเมือง			
กรุงเทพฯ	8.9	3.9	6.5
เขตเมืองอื่นๆ	29.4	25.7	32.5
เขตเมืองทั้งหมด	**21.3**	**16.2**	**21.1**
ทั้งประเทศ	**31.7**	**23.9**	**31.3**

หมายเหตุ ก. อัตราส่วนความยากจนของประชากร คิดโดย ถ่วงน้ำหนักครัวเรือนด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน

ข. ปรับปรุง เนื่องจากการเปลี่ยนค่านิยมของครัวเรือนระหว่างปี 2518/19 กับ 2524

คนไทยโดยทั่วไปบริโภคในปี 2524 นั้นไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปี 2518/19 ดังนั้น เราจึงสามารถใช้รูปแบบการกระจายประเภทอาหารในตารางที่ 2 ได้ โดยปรับปริมาณอาหารแต่ละชนิดให้เพิ่มขึ้นตามจำนวนแคลอรีขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้น แล้วคูณด้วยราคาอาหารที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน[6]

(2) เมื่อทราบระดับรายได้ขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับรายการอาหารแล้ว เราก็เพิ่มรายได้ขั้นต่ำสำหรับรายการนอกเหนืออาหารเข้าไป โดยใช้สัดส่วนเดียวกันกับเมื่อปี 2518/19 กล่าวคือ อัตราส่วนค่าใช้จ่ายนอกเหนือรายการอาหารต่องบประมาณรายจ่ายขั้นต่ำทั้งหมดร้อยละ 32.2 สำหรับประชากรในชนบท และร้อยละ 46.2 สำหรับประชากรในเขตเมือง และปรับมูลค่าที่ได้ด้วยดัชนีราคาของสินค้านอกเหนือประเภทอาหารในปี 2524 อีกครั้งหนึ่ง

(3) เมื่อผลสองส่วนนี้รวมกัน เราจะได้รายได้ที่แสดงถึงระดับความยากจนของประชากรในชนบทและในเมืองในปี 2524 ซึ่งมีค่าสรุปได้ดังนี้

	ในชนบท	ในเมือง
ค่าใช้จ่ายด้านอาหาร	2,351	2,788
ค่าใช้จ่ายนอกเหนือด้านอาหาร	1,102	2,369
เส้นแห่งความยากจน 2524	3,454	5,151

เมื่อเทียบกับระดับความยากจนของปี 2518/19 แล้ว จะเห็นได้ว่า ระดับความยากจนในชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 74.4 ในขณะที่ระดับความยากจนในเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 74.0 ในช่วงเวลา 5 ปี ระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524

---

[6] การปรับราคาอาหารเพิ่มขึ้นนี้ เรามิได้ปรับด้วยดัชนีราคาอาหารแต่ละประเภทที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ใช้ราคาอาหารแต่ละชนิดของปี 2518/19 ก่อน แล้วปรับมูลค่ารวมทั้งหมดด้วยดัชนีราคารวมของสินค้าประเภทอาหารของปี 2524 เหตุผลหลักก็คือว่าเราไม่มีดัชนีราคาอาหารในปี 2524 ที่ตรงกับรายการอาหารของปี 2518/19

5. ผลการศึกษา

โดยความอนุเคราะห์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เราสามารถนำเอาข้อมูลดิบผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมทั่วประเทศในปี 2524 ซึ่งได้รับการจัดระบบและถ่ายเข้าเทปแล้วไปศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับสภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของประชากรไทยได้ ผลที่ได้จากการศึกษาของเรามีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน แต่เท่าที่สามารถนำมาเสนอในบทความสั้นๆ นี้จะมีอยู่เพียง 2 ลักษณะคือ

(ก) การวิเคราะห์ถึงผลความเปลี่ยนแปลงในสภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของประชากรและครอบครัวไทยระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 ซึ่งจะเป็นเนื้อหาของหัวข้อนี้ และ

(ข) การวิเคราะห์ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมบางอย่างของครอบครัวที่ยากจน เช่น แหล่งของรายได้ ขนาดของครัวเรือน การประกอบอาชีพ และการย้ายถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะเป็นเนื้อหาของหัวข้อที่ 6 ต่อไป

5.1 ความเปลี่ยนแปลงในสภาวะความยากจน

อัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence) หรืออัตราร้อยละของประชากรไทยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแห่งความยากจนในปี 2518/19 และปี 2524 ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 3

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าอัตราส่วนของความยากจนของประชากรไทยทั่วประเทศได้ลดลงจากร้อยละ 31.7 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 23.9 ในปี 2524 ถ้าแยกเป็นเขตพื้นที่ก็จะเห็นว่า ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทต่างก็มีระดับความยากจนที่ลดลงทั้งสิ้น เช่น อัตราส่วนประชากรในเมืองที่ยากจนจะลดลงจากร้อยละ 21.3 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 16.2 ในปี 2524 อัตราส่วนความยากจนที่ลดลงนี้ยิ่งเห็นได้ชัดเจนสำหรับประชากรในเขตกรุงเทพฯ คือจะมีคนจนเพียงร้อยละ 3.9 ของประชากรกรุงเทพฯ ทั้งหมดในปี 2524 หรือลดลงจากร้อยละ 8.9 ในปี 2518/19 ส่วนในเขตชนบทซึ่งเป็นเขตที่ประชากรไทย

ส่วนใหญ่อาศัยอยู่นั้น ผลการศึกษาก็พบว่า อัตราส่วนความยากจนลดลงจากร้อยละ 35.7 ในปี 2518/19 เหลือร้อยละ 26.5 ในปี 2524 แต่มีข้อน่าสังเกตว่า การลดลงของอัตราส่วนความยากจนในชนบทไทยนี้มีขนาดแตกต่างกันไปตามภาคต่างๆ เช่น ภาคใต้ตอนล่างมีขนาดการลดลงของอัตราส่วนความยากจนสูงสุด คือลดลงจากร้อยละ 55.0 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 19.0 ในปี 2524 มีอยู่ภาคเดียวเท่านั้นที่อัตราส่วนความยากจนเพิ่มสูงขึ้นแทนที่จะลดลงในช่วง 5 ปี ภาคที่ว่านี้คือภาคกลางด้านตะวันตก ภาคกลางด้านอื่นๆ ถึงแม้ความยากจนจะลดลง แต่ก็ไม่มากนัก

ดังนั้น เมื่อรวมกันทั้งภาคแล้ว ปรากฏว่าความยากจนในภาคกลางทั้งหมดลดลงน้อยกว่าภาคอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น ถึงแม้อัตราส่วนความยากจนจะลดลงมากพอสมควรระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน แต่ระดับความยากจนในภาคนี้ในปี 2524 ก็ยังสูงที่สุดในประเทศ กล่าวคือ ในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนร้อยละ 36.4 ของประชากรในเขตดังกล่าวยังตกอยู่ในภาวะยากจน และในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง อัตราส่วนความยากจนก็อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 35.9 รูปที่ 3 แสดงให้เห็นถึงสภาวะความยากจนในภูมิภาคต่างๆ ในปี 2524

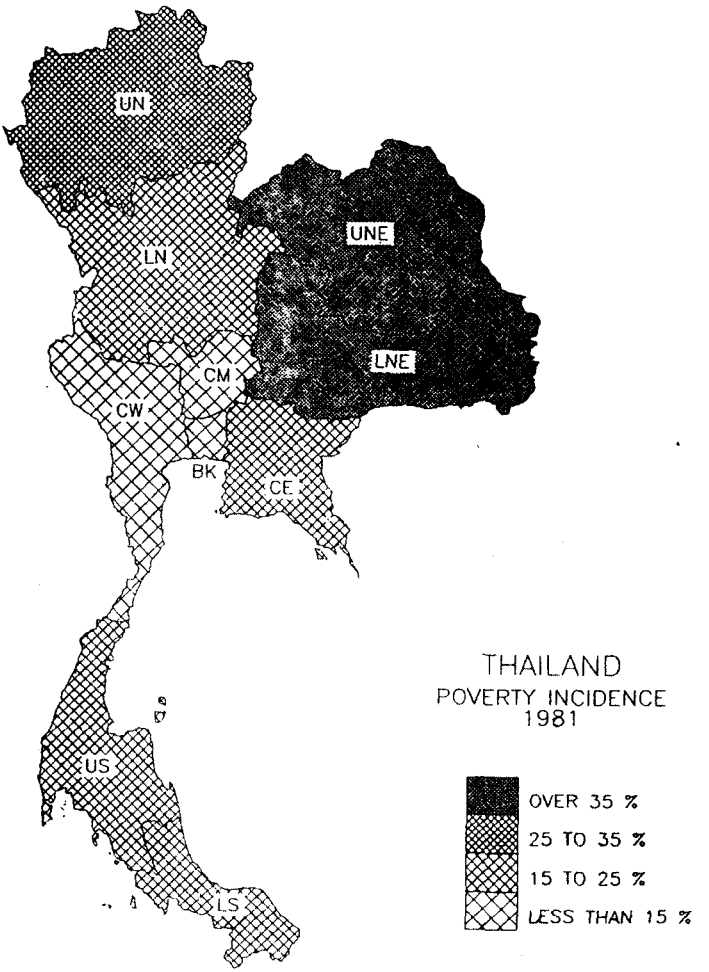
โดยสรุปแล้ว ผลการศึกษาแสดงให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า ความยากจนในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง เมื่อมองย้อนกลับไปจนถึงปี 2505/06 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีข้อมูลการสำรวจเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของครอบครัวเพียงพอที่จะคำนวณหาอัตราส่วนความยากจนได้ เราก็จะพบว่าอัตราส่วนความยากจนในประเทศไทยลดลงโดยลำดับตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา[7]

นอกจากการคำนวณหาอัตราส่วนความยากจนของประชากรไทยตามที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว เราได้คำนวณหาอัตราส่วนความยากจน ดัชนี R

---

[7] อัตราความยากจนของประชากรทั่วประเทศในปี 2505/06 และปี 2511/12 คือ ร้อยละ 57 และ 39 ตามลำดับ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน *IBRD (1980)*

รูปที่ 3
แผนภูมิแสดงพื้นที่ที่มีอัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence)
ในระดับต่าง ๆ



ตารางที่ 4

อัตราส่วนความยากจน ดัชนี R ดัชนี S ปี 2518/19 กับ 2524

(ระดับครัวเรือน)

ภาค	อัตราส่วนความยากจนของครัวเรือน		ดัชนี R		ดัชนี S	
	2518/19	2524	2518/19	2524	2518/19	2524
เขตชนบท						
เหนือตอนบน	36.0	24.6	0.275	0.264	0.139	0.099
เหนือตอนล่าง	27.5	14.3	0.293	0.252	0.114	0.059
อีสานตอนบน	40.1	31.4	0.260	0.269	0.143	0.143
อีสานตอนล่าง	43.9	31.4	0.260	0.284	0.151	0.101
ตะวันตก	8.4	9.2	0.346	0.232	0.037	0.030
กลาง	8.1	7.9	0.192	0.241	n.a.	n.a.
ตะวันออก	14.7	12.1	0.253	0.274	0.052	0.046
ใต้ตอนบน	22.6	17.8	0.273	0.237	0.090	0.059
ใต้ตอนล่าง	48.4	15.8	0.348	0.262	0.231	0.058
เขตชนบททั้งหมด	**30.6**	**21.7**	**0.267**	**0.267**	**0.114**	**0.082**
เขตเมือง						
กรุงเทพฯ	7.1	2.9	0.241	0.283	0.024	0.012
เขตเมืองอื่นๆ	24.5	21.2	0.314	0.297	n.a.	n.a.
เขตเมืองทั้งหมด	**17.9**	**13.1**	**0.303**	**0.297**	**0.074**	**0.053**
ทั้งประเทศ	**27.0**	**19.4**	**n.a.**	**n.a.**	**n.a.**	**n.a.**

ตารางที่ 5

อัตราส่วนความยากจนจำแนกตามประเภทอาชีพปี 2518/19 และ 2524

(% ของครัวเรือน)

ภาค	ทำการเกษตร		ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร		อาชีพอิสระและช่างฝีมือ		รับจ้างในภาคเกษตรและรับจ้างทั่วไป		รับจ้างในสำนักงาน คนงานในโรงงาน, คนงานก่อสร้าง		นอกกำลังแรงงาน	
	2518/19	2524	2518/19	2524	2518/19	2524	2518/19	2524	2518/19	2524	2518/19	2524
เหนือตอนบน	45.1	32.7	17.1	16.4	3.3	0.0	34.5	24.9	13.1	11.0	16.1	11.8
เหนือตอนล่าง	30.6	15.5	18.5	5.2	0.0	1.9	35.6	30.0	7.9	10.2	26.3	7.7
อีสานตอนบน	48.0	35.3	16.9	27.5	1.9	5.7	39.9	46.4	16.1	19.0	12.1	14.3
อีสานตอนล่าง	52.1	33.6	19.5	24.4	3.8	0.8	41.0	40.9	13.7	22.2	21.7	13.0
ตะวันตก	10.6	10.1	6.7	8.5	3.1	0.0	17.9	16.5	8.3	12.2	7.6	18.4
กลาง[ก]	13.9	13.9	9.8	6.0	1.3	1.9	19.2	27.8	4.6	8.0	9.8	11.7
ตะวันออก	18.8	20.6	0.6	7.8	0.0	0.0	18.7	22.0	4.3	8.8	8.2	13.1
ใต้ตอนบน	32.9	19.4	10.6	17.8	0.7	0.0	23.4	19.5	11.4	11.8	20.3	9.5
ใต้ตอนล่าง	62.2	19.8	24.6	8.7	0.0	0.0	26.3	24.1	23.9	13.5	47.5	5.2
กรุงเทพฯ[ข]	25.5	8.2	6.4	3.3	1.0	0.0	16.9	13.6	4.6	2.7	3.6	3.0
ทั้งประเทศ	**38.4**	**26.0**	**12.8**	**11.5**	**1.6**	**1.1**	**28.6**	**29.0**	**8.8**	**8.7**	**15.8**	**10.4**

หมายเหตุ ก. ไม่รวมจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ

ข. รวมจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ

ตารางที่ 6

รายได้ต่อหัวปี 2518/19 และ 2524

(บาทต่อปี)

ภาค	2518/19 รายได้ต่อหัว	2524 รายได้ต่อหัว	2518/19 - 2524 % การเติบโต	2518/19 - 2524 การเติบโตที่แท้จริง เฉลี่ยต่อปี"
เขตชนบท				
เหนือตอนบน	3,039	7,156	135	7.6
เหนือตอนล่าง	3,904	10,016	157	9.6
อีสานตอนบน	2,891	6,434	123	5.7
อีสานตอนล่าง	2,814	6,010	114	4.8
ตะวันตก	5,425	11,118	105	4.2
กลาง	6,201	12,587	103	4.0
ตะวันออก	4,578	9,861	115	5.2
ใต้ตอนบน	4,140	9,075	119	5.9
ใต้ตอนล่าง	2,961	8,583	190	12.0
เขตชนบททั้งหมด	**3,713**	**8,305**	**124**	**5.4**[ข]
เขตเมือง				
กรุงเทพฯ	9,210	22,598	145	6.7
เขตเมืองอื่นๆ	7,138	14,545	104	3.5[ข]
เขตเมืองทั้งหมด	**7,927**	**18,141**	**129**	**5.9**[ข]
ทั้งประเทศ	**4,901**	**10,974**	**124**	**5.4**

หมายเหตุ ก. หารด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2524 โดยที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นดังนี้

เหนือ	162.8
อีสาน	169.1
กลาง	167.2
ใต้	164.4
กรุงเทพ	176.8
ทั้งประเทศ	172.1

ข. สำหรับทั้งประเทศใช้ดัชนีผู้บริโภคทั้งประเทศ ไม่ได้ใช้การเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก

ตารางที่ 7

ความแตกต่างของระดับรายได้ในแต่ละภาค 2518/19 และ 2524

ภาค	2518/19 ดัชนีของรายได้ต่อหัว (ทั้งประเทศ = 100)	2524 ดัชนีของรายได้ต่อหัว (ทั้งประเทศ = 100)
เหนือตอนบน	76.9	75.5
เหนือตอนล่าง	91.8	104.2
อีสานตอนบน	69.2	64.0
อีสานตอนล่าง	69.6	62.4
ตะวันตก	125.2	110.7
กลาง	131.5	117.2
ตะวันออก	100.9	96.1
ใต้ตอนบน	100.0	95.4
ใต้ตอนล่าง	84.4	91.9
กรุงเทพฯ	182.2	195.9
ทั้งประเทศ	**100.0**	**100.0**

(Relative Income Shortfall) และดัชนี S (Sen Poverty Index) ในระดับ "ครอบครัว" อีกด้วย โดยได้แสดงผลการคำนวณไว้ในตารางที่ 4

จากตารางที่ 4 เราจะพบว่าความยากจนในระดับครอบครัวมีอัตราส่วนน้อยกว่าความยากจนในระดับประชากร ซึ่งแสดงว่าครอบครัวที่ยากจนมีขนาดใหญ่กว่าครอบครัวที่ไม่จน ทั้งประเทศในปี 2524 จะมีครอบครัวที่ยากจนทั้งสิ้นร้อยละ 19.4 ของครอบครัวทั้งหมด ลดลงจากร้อยละ 27.0 ในปี 2518/19 ทิศทางของการลดลงของความยากจนดังกล่าว ไม่ว่าจะแยกเป็นเขตพื้นที่หรือแยกเป็นภาค มีความคล้ายคลึงกับทิศทางการลดลงของความยากจนในระดับประชากรตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น เมื่อวัดภาวะความยากจนด้วยดัชนี R เราจะพบข้อน่าสังเกตว่าดัชนีของครอบครัวในเมืองจะสูงกว่าดัชนีของครอบครัวในชนบท (0.297 เทียบกับ 0.267) แสดงว่าโดยมาตรฐานความยากจนในเมืองแล้วครอบครัวที่ยากจนในเมืองจะมีสัดส่วนรายได้ที่ขาดไปจากระดับความยากจนสูงกว่าครอบครัวยากจนที่อยู่ในชนบท โดยวัดจากมาตรฐานความยากจนในชนบท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถึงแม้สัดส่วนครอบครัวที่ยากจนในเมืองจะมีน้อยกว่าสัดส่วนครอบครัวที่ยากจนในชนบท แต่ครอบครัวที่ยากจนในเมืองจะจนกว่าครอบครัวที่ยากจนในชนบทโดยเปรียบเทียบ ส่วนในระดับภาคในชนบท ครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังครองความเด่นในแง่ของความขาดแคลนอยู่ ดังจะเห็นได้ว่าดัชนี R ของครอบครัวยากจนในชนบทของภาคนี้มีค่าสูงกว่าทุกภาคในประเทศไทย

สำหรับดัชนี S นั้นก็คือดัชนี H หรืออัตราความยากจนที่ถูกปรับด้วยน้ำหนักการกระจายรายได้ภายในกลุ่มครอบครัวที่ยากจนด้วยกันแล้วนั่นเอง จะเห็นได้ว่า ทิศทางของดัชนี S และดัชนี H มีความสอดคล้องกัน เช่น ครอบครัวในเมืองในกรุงเทพฯ ยากจนน้อยที่สุด ครอบครัวในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือยากจนมากที่สุด ดังนี้เป็นต้น

นอกจากสภาวะความยากจนที่วัดได้โดยดัชนี H, R และ S ตามที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว เราได้พยายามศึกษาถึงลักษณะของความยากจนที่ผูกพันกับอาชีพของประชากรด้วย ตารางที่ 5 ซึ่งแสดงถึงอัตราความ

ยากจนจำแนกตามอาชีพของประชากรในปี 2518/19 และปี 2524 ทำให้เราทราบว่า ในบรรดาอาชีพต่างๆ ถ้าจำแนกออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) ผู้ทำการเกษตร (2) ผู้ประกอบกิจการส่วนตัวที่ไม่ใช่การเกษตร (3) ผู้ประกอบอาชีพอิสระและช่างฝีมือทั้งหลาย (4) ผู้รับจ้างการเกษตรและรับจ้างทั่วไป และ (5) ผู้รับจ้างในสำนักงาน คนงานในโรงงาน และคนงานก่อสร้าง เราจะพบว่า อาชีพประเภทที่ 4 คือผู้รับจ้างการเกษตรและรับจ้างทั่วไปจะมีอัตราส่วนความยากจนสูงที่สุด คือร้อยละ 29.0 ในปี 2524 ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 28.6 ในปี 2518/19[8] ถัดลงมาคือผู้มีอาชีพทำการเกษตร ซึ่งมีอัตราส่วนความยากจนร้อยละ 26.0 ในปี 2524 ซึ่งนับว่าสูงมากอยู่ แต่ก็ได้ลดลงไปมากแล้วจากร้อยละ 38.4 เมื่อปี 2518/19 กลุ่มอาชีพที่มีคนจนน้อยที่สุดคือกลุ่มที่ 3 หรือกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระและบรรดาช่างฝีมือทั้งหลาย ซึ่งมีอัตราความยากจนเพียงร้อยละ 1.1 เท่านั้นในปี 2524 สำหรับอีก 2 กลุ่มอาชีพ คือผู้ประกอบกิจการส่วนตัวที่ไม่ใช่การเกษตรและพวกเสมียนพนักงาน คนงานในโรงงาน และคนงานก่อสร้าง มีอัตราส่วนความยากจนพอสมควร ไม่สูงจนเกินไปนัก คือร้อยละ 11.5 และ 8.7 ตามลำดับในปี 2524 ประชากรกลุ่มอื่นที่นอกเหนือจาก 5 กลุ่มนี้จะรวมกันเรียกว่า กลุ่มผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งก็ปรากฏมีอัตราส่วนความยากจนที่ไม่สูงนักเช่นเดียวกัน คือร้อยละ 10.4 ในปี 2524

---

[8] ข้อเท็จจริงข้อนี้มีความน่าวิตกพอสมควร ทั้งนี้เพราะผู้ที่จะประกอบอาชีพเป็นผู้รับจ้างการเกษตร ถ้าอยู่ในเขตชนบทย่อมจะแสดงว่าไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยเกินไป การที่คนจนในกลุ่มนี้มีมากขึ้น อาจจะหมายถึงปัญหาเรื่องการไร้ที่ดินทำกินหรือที่ดินไม่พอทำกินได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น

5.2 แนวโน้มของการกระจายรายได้ระหว่างปี 2518/19 และปี 2524

5.2.1 ความแตกต่างระหว่างภาค

ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่ามีความแตกต่างของระดับรายได้ในแต่ละภาคย่อย (subregions) อย่างมาก โดยการให้ดัชนีของรายได้ต่อหัวทั้งประเทศเท่ากับ 100 เราจะพบว่าในปี 2518/19 ภาคย่อยที่มีดัชนีรายได้ต่อหัวสูงสุดคือกรุงเทพฯ ซึ่งมีดัชนีเท่ากับ 182.2 และภาคที่มีดัชนีต่ำสุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ซึ่งมีดัชนีเท่ากับ 69.2 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีดัชนีเท่ากับ 69.6

ในปี 2524 ความแตกต่างของรายได้ต่อหัวระหว่างภาคดังกล่าวยังคงมีอยู่ในลักษณะเดิม แต่ช่องว่างขยายสูงขึ้น นั่นคือดัชนีของรายได้ต่อหัวในกรุงเทพฯ เทียบกับของทั้งประเทศ (100) สูงขึ้นเป็น 195.9 และดัชนีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดต่ำลง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีดัชนีเท่ากับ 64.0 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีดัชนีเท่ากับ 62.4

ในระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 เราจะเห็นได้ว่า ภาคที่มีดัชนีของรายได้ต่อหัวดีขึ้นมีอยู่ 3 ภาค คือกรุงเทพฯ (195.9 เทียบกับ 182.2) ภาคเหนือตอนล่าง (104.2 เทียบกับ 91.8) และภาคใต้ตอนล่าง (91.9 เทียบกับ 84.4) ส่วนภาคอื่นๆ นั้นดัชนีลดต่ำลงทั้งหมดเมื่อเทียบกับดัชนีของรายได้ต่อหัวของทั้งประเทศ

ภาพดังกล่าวแสดงว่า ถึงแม้ในระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 รายได้ต่อหัวของทุกภาคจะสูงขึ้นดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 6 แต่โดยเปรียบเทียบระหว่างภาคด้วยกันแล้ว กรุงเทพฯ ภาคเหนือตอนล่าง และภาคใต้ตอนล่าง มีความได้เปรียบกว่าภาคอื่นๆ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 2 ภาคย่อยมีความเสียเปรียบมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

5.2.2 ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท

ถึงแม้ว่าในปี 2524 ความแตกต่างของรายได้ต่อหัวในแต่ละภูมิภาคดูจะมีมากขึ้น แต่ความแตกต่างภายในภาคระหว่างเขตชนบท (rural) กับเขตเมือง (urban) กลับมีน้อยลง ดังตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 8 ซึ่งเปรียบเทียบรายได้ต่อหัวในเขตชนบทต่อรายได้ต่อหัวในเขตเมือง และเราพบว่า สัดส่วนดังกล่าวในปี 2524 สูงขึ้นกว่าในปี 2518/19 ในเกือบทุกภาค ยกเว้นในภาคกลางตอนกลางและภาคใต้ตอนบน ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงนัก

5.2.3 ความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้

ในการวัดความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ ดัชนีที่มักจะนิยมใช้คือ สัมประสิทธิ์จีนี่ (Gini Coefficient) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าค่านี้เท่ากับ 0 จะแสดงว่าทุกคนในสังคมมีรายได้เท่ากัน และยิ่งค่านี้สูงขึ้นไปหาค่า 1 ก็จะยิ่งแสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสัมประสิทธิ์จีนี่มีความไหวตัวต่อการเปลี่ยนแปลงรอบค่า mode ของการแจกแจงรายได้ ดังนั้น จึงมีการคำนวณดัชนีไทล์ (Theil Index) และดัชนีแอตกินสัน (Atkinson Index) เพิ่มเติม

ดัชนีไทล์มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 และมีความหมายเช่นเดียวกับสัมประสิทธิ์จีนี่ แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ดัชนีไทล์มีความไหวตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ในระดับสูงมากกว่า

ดัชนีแอตกินสันมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 และมีความหมายเช่นเดียวกับดัชนีทั้งสองข้างต้น แต่ในการคำนวณดัชนีแอตกินสัน มีค่าพารามิเตอร์ Σ ซึ่งจะเป็นตัวชี้ถึงดีกรีของการไม่ชอบความไม่เท่าเทียม (inequality aversion) ของสังคม โดยในการศึกษานี้ได้ให้ค่า $\Sigma = 3$ ซึ่งแสดงถึงการไม่ชอบความไม่เท่าเทียมมาก (strong aversion) ดังนั้น ดัชนีจึงมีความไหวตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของคนยากจนมาก

ตารางที่ 9 แสดงให้เห็นถึงดัชนีทั้งสามในแต่ละเขตและของทั้ง

ประเทศ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า การกระจายรายได้ของประเทศไทยในระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 มีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยดัชนีทั้งสามที่ใช้วัดมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกตัว

ถ้าหากเราพิจารณาการกระจายรายได้โดยการแบ่งเขต จะพบว่าในเขตชนบทซึ่งเคยมีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันน้อยกว่าเขตเมืองในปี 2518/19 ได้มีแนวโน้มของความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นในปี 2524 ซึ่งหมายความว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้ในเขตชนบทมีการกระจุกตัวมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ในเขตเมืองก็ยังมีมากกว่าเขตชนบท

ตารางที่ 10 แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการกระจายรายได้ภายในภาคต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างระหว่างภาคพอสมควร ถ้าหากเรายึดสัมประสิทธิ์จีนี่เป็นหลักจะพบว่า ในปี 2524 ภาคเหนือตอนล่าง (LN) มีความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้มากกว่าภาคอื่นๆ แต่ถ้าเราพิจารณาดัชนีไทล์ซึ่งให้น้ำหนักแก่การกระจายรายได้ในระดับสูง จะพบว่าภาคอีสานตอนบน (UNE) มีความไม่เท่าเทียมมากที่สุด ตามมาด้วยภาคเหนือตอนล่าง (LN) ส่วนดัชนีแอตกินสันซึ่งให้น้ำหนักแก่การกระจายรายได้ในระดับต่ำ จะแสดงว่าภาคกลางตอนกลาง (CM) มีความไม่เท่าเทียมมากกว่าภาคอื่นๆ และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า ภาคอีสานตอนบนซึ่งแม้จะมีความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ในระดับสูงกว่าภาคอื่นๆ แต่กลับมีความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ในระดับต่ำน้อยกว่าภาคอื่นๆ

นอกจากจะพิจารณาการกระจายรายได้ภายในแต่ละภาคแล้ว ยังมีการคำนวณค่าดัชนีของการกระจายรายได้โดยแยกเป็นเขตเมืองและเขตชนบทในแต่ละภาคด้วย ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 9 สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ เขตเมืองของกรุงเทพฯ มีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันน้อยกว่าภาคอื่นๆ ทั้งในปี 2518/19 และปี 2524 (โดยการพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์จีนี่)

ตารางที่ 8

รายได้ต่อหัวในเขตชนบทต่อรายได้ต่อหัวในเขตเมือง

ปี 2518/19 และ 2524 (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)

ภาค	ปี 2518/2519 (%)	ปี 2524 (%)
เขตชนบท		
เหนือตอนบน	48.9	53.9
เหนือตอนล่าง	49.1	56.4
อีสานตอนบน	46.6	58.3
อีสานตอนล่าง	42.4	43.0
ตะวันตก	66.2	73.4
กลาง	74.0	73.4
ตะวันออก	62.3	78.2
ใต้ตอนบน	55.7	55.5
ใต้ตอนล่าง	38.7	53.0

ตารางที่ 9

ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ของครัวเรือนในแต่ละเขต

ของแต่ละภาค (รายได้ต่อหัวของครัวเรือน)

	ดัชนีไทล์		ดัชนี Atkinson ($\sum$ = 3)		สัมประสิทธิ์จีนี่	
	2518/19	2524	2517/18	2524	2517/18	2524
เขตเมือง เหนือตอนบน	0.352	0.343	0.592	0.605	0.431	0.445
เหนือตอนล่าง	0.574	0.451	0.646	0.641	0.494	0.478
อีสานตอนบน	0.414	0.353	0.590	0.563	0.470	0.448
อีสานตอนล่าง	0.356	0.406	0.655	0.624	0.444	0.466
ตะวันตก	0.355	0.310	0.530	0.604	0.436	0.408
กลาง	0.360	0.372	0.583	0.585	0.421	0.454
ตะวันออก	0.361	0.375	0.518	0.696	0.419	0.467
ใต้ตอนบน	0.481	0.377	0.573	0.582	0.465	0.436
ใต้ตอนล่าง	0.384	0.404	0.587	0.607	0.464	0.463
กรุงเทพฯ	0.336	0.386	0.527	0.547	0.397	0.389
เขตชนบท เหนือตอนบน	0.249	0.291	0.451	0.513	0.344	0.398
เหนือตอนล่าง	0.290	0.436	0.383	0.539	0.393	0.455
อีสานตอนบน	0.224	0.509	0.386	0.487	0.345	0.417
อีสานตอนล่าง	0.222	0.266	0.378	0.477	0.340	0.374
ตะวันตก	0.320	0.284	0.484	0.510	0.384	0.400
กลาง	0.255	0.383	0.486	0.584	0.377	0.443
ตะวันออก	0.241	0.316	0.468	0.528	0.367	0.405
ใต้ตอนบน	0.291	0.362	0.574	0.528	0.392	0.431
ใต้ตอนล่าง	0.361	0.335	0.547	0.506	0.437	0.410
กรุงเทพฯ	0.275	0.274	0.459	0.511	0.379	0.389
ทั้งประเทศ	0.407	0.439	0.586	0.612	0.451	0.473
เขตเมือง	0.385	0.367	0.599	0.628	0.435	0.447
เขตชนบท	0.299	0.396	0.507	0.551	0.395	0.437

ตารางที่ 10

ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ของครัวเรือนในแต่ละภาค

(รายได้ต่อหัว)

	ดัชนีไทล์		ดัชนี Atkinson ($\sum$ = 3)		สัมประสิทธิ์จีนี่	
	2518/19	2524	2518/19	2524	2518/19	2524
ทั้งประเทศ	0.407	0.439	0.586	0.612	0.451	0.473
เหนือตอนบน	0.344	0.358	0.526	0.577	0.408	0.442
เหนือตอนล่าง	0.413	0.470	0.622	0.576	0.437	0.469
อีสานตอนบน	0.328	0.490	0.455	0.519	0.402	0.440
อีสานตอนล่าง	0.331	0.383	0.470	0.549	0.407	0.437
ตะวันตก	0.351	0.300	0.514	0.542	0.412	0.408
กลาง	0.309	0.385	0.515	0.590	0.400	0.450
ตะวันออก	0.281	0.348	0.489	0.563	0.386	0.428
ใต้ตอนบน	0.394	0.404	0.607	0.572	0.433	0.453
ใต้ตอนล่าง	0.478	0.424	0.636	0.580	0.500	0.465

6. ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนยากจนในปี 2524

ในส่วนนี้จะมีการศึกษาถึงลักษณะที่สำคัญบางประการของครัวเรือนยากจน โดยคำว่า "ครัวเรือนยากจน" จะหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าเส้นความยากจนที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่ 5 นั่นคือ ในเขตชนบทจะหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 3,454 บาทต่อปี และในเขตเมือง (เทศบาลและสุขาภิบาล) จะหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 5,151 บาทต่อปี ในการวิเคราะห์จะแบ่งประเด็นออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ประการแรก จะพิจารณาถึงรายได้และส่วนประกอบของรายได้ ประการที่สอง จะพิจารณาถึงลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจอื่นๆ

6.1 รายได้และส่วนประกอบของรายได้

ตารางที่ 11 แสดงให้เห็นถึงค่าเฉลี่ยของรายได้ต่อหัวของครัวเรือนยากจนโดยแยกตามเขต (urban/rural) และภาคย่อย (subregion) ซึ่งเราจะสังเกตได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วครัวเรือนยากจนในเขตชนบทจะมีรายได้ต่อหัวประมาณ 2,533 บาทต่อปี โดยที่กลุ่มครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 2 ภาคย่อยมีระดับรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าภาคอื่นๆ ทั้งหมด เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า ในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจน (nonpoor household) ในเขตชนบท ครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังคงมีระดับรายได้ต่อหัวเฉลี่ยต่ำกว่าภาคอื่นๆ เช่นกัน ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับข้อมูลอัตราส่วนความยากจนที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อ 5.1 ซึ่งแสดงว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 2 ภาคย่อยมีอัตราส่วนความยากจนสูงที่สุด เราก็คงจะสรุปได้ว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ยากจนมากที่สุดของประเทศ ถึงแม้ในกลุ่มของครัวเรือนที่ไม่ยากจน รายได้ต่อหัวเฉลี่ยก็ยังต่ำกว่าของภาคอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

ถ้าเราพิจารณาในแง่ของความแตกต่างของรายได้ระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนที่ไม่ยากจน เราจะพบว่าช่วงห่างของ 2 กลุ่มนี้มีมากที่สุดในเขตกรุงเทพฯ และมีความแตกต่างในเขตเมืองมากกว่าเขต

ชนบท สำหรับเขตชนบทด้วยกันแล้ว ภาคกลางตอนกลางเป็นภาคที่มีความแตกต่างของ 2 กลุ่มนี้มากที่สุด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 2 ภาคย่อยมีความแตกต่างน้อยที่สุด

นอกจากนี้ ในตารางที่ 11 เราจะพบด้วยว่ากลุ่มครัวเรือนยากจนมักจะพึ่งพาอาหารที่มีการหามาด้วยตนเองหรือผลิตขึ้นภายในครัวเรือนมากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจน ดังแสดงด้วยตัวชี้ภาวะการยังชีพขั้นต่ำ (Subsistence Indicator) ซึ่งคำนวณจากสัดส่วนของมูลค่าอาหารที่ผลิตขึ้นเองในครัวเรือนต่อรายได้ของครัวเรือนทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สัดส่วนดังกล่าวของครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจนมีสูงกว่าภาคอื่นๆ ทั้งหมด สัดส่วนนี้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนของครัวเรือนยากจนมีมากถึงเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้ และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า สัดส่วนนี้ของครัวเรือนในเขตชนบทสูงกว่าในเขตเมืองมาก

ตารางที่ 12 แสดงให้เห็นถึงส่วนประกอบต่างๆ ของรายได้ของครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน โดยแยกรายได้ออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(ก) รายได้ที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร (farm income) ซึ่งสามารถแยกต่อไปได้ว่าเป็นประเภทตัวเงิน (money income) หรือเป็นสิ่งของ (income in kind) รายได้ประเภทสิ่งของจะหมายถึงผลผลิตที่ครัวเรือนผลิตเองและบริโภคเอง ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดรายได้เป็นตัวเงิน แต่ก็นับว่าเป็นรายได้ของครัวเรือนเช่นกัน

(ข) รายได้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจหรือวิชาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร (nonfarm entrepreneurial income) ซึ่งหมายถึงรายได้ตัวเงินที่ได้จากการประกอบกิจการของตนเอง

(ค) รายได้ที่เกิดจากการรับจ้างทำงาน (wage & salaries)

(ง) รายได้ที่ได้รับเป็นสิ่งของที่มิได้เกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร (nonfarm income in kind) ตัวอย่างของรายได้ดังกล่าว เช่น อาหารและเสื้อผ้าที่นายจ้างให้ ที่อยู่อาศัยที่ไม่เสียค่าเช่า ฯลฯ

(จ) รายได้ที่เป็นตัวเงินอื่นๆ (other money receipts) เช่น เงินรางวัลลอตเตอรี่ เงินได้รับจากการประกันชีวิต ฯลฯ

เราจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินของกลุ่มครัวเรือนยากจนในเขตชนบทนั้นมีสัดส่วนที่สูง ถ้ารวมทั้งประเภทที่มาจากกิจกรรมทางการเกษตรและที่ไม่ใช่การเกษตรจะมีสัดส่วนถึงประมาณ 60% ของรายได้ทั้งหมด และสัดส่วนดังกล่าวของครัวเรือนที่ไม่ยากจนในเขตชนบทก็มีสัดส่วนประมาณ 40% ซึ่งเป็นเครื่องชี้ว่าระบบการผลิตและการบริโภคของครัวเรือนในชนบทส่วนใหญ่ยังไม่ผ่านตลาด แต่ยังมีลักษณะของการผลิตเองและบริโภคเองอยู่ค่อนข้างมาก

ในส่วนของรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินนี้ เราจะพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นประเภทของกิจกรรมทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของครัวเรือนยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีสัดส่วนดังกล่าวสูงถึง 48.6% และ 38.1% ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนล่างตามลำดับ สำหรับภาคที่มีลักษณะดังกล่าวรองลงมาคือภาคเหนือตอนบน (33.9%) และภาคเหนือตอนล่าง (31.4%) ส่วนภาคอื่นๆ นั้น สัดส่วนนี้มีน้อยกว่า 1 ใน 3 แบบแผนนี้สอดคล้องกับข้อมูลของกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจนในภาคดังกล่าวเช่นกัน เพียงแต่มีสัดส่วนน้อยกว่า จากแบบแผนดังกล่าว เราอาจจะกล่าวได้ว่า โอกาสในการหารายได้โดยไม่ผ่านระบบตลาดในเขตชนบทนั้นมีมากกว่าในเขตเมือง และครัวเรือนที่ยากจนมีความจำเป็นต้องดิ้นรนหาเครื่องอุปโภคบริโภคด้วยตนเองจากทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ครัวเรือนยากจนในเขตเมืองมีโอกาสดังกล่าวน้อยกว่า

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ รายได้ประเภทอื่นๆ เช่น รายได้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ รายได้ที่เกิดจากการรับจ้าง และรายได้ที่เป็นตัวเงินอื่นๆ ของครัวเรือนที่ไม่ยากจน จะมีมากกว่าครัวเรือนที่ยากจน ครัวเรือนที่ยากจนมีสัดส่วนของรายได้เหล่านี้ต่ำเมื่อเทียบกับรายได้ที่มาจากการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร (farm income) ความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรมากกว่ากลุ่มคนในอาชีพอื่นๆ ยกเว้นกลุ่มครัวเรือนยากจนในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกรรมกรรับจ้าง

6.2 ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากความแตกต่างระหว่างครอบครัวที่ยากจนกับครอบครัวที่ไม่ยากจนตามดัชนีการวัดของเราในเรื่องของประเภทและแหล่งของรายได้แล้ว ความแตกต่างระหว่างครอบครัวทั้งสองกลุ่มนี้ในลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจอื่นๆ ก็มีความน่าสนใจอยู่ไม่น้อย ในส่วนนี้เราจะพิจารณาวิเคราะห์ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ 8 ลักษณะด้วยกันคือ

(1) ขนาดของครอบครัว
(2) สัดส่วนผู้ต้องการการเลี้ยงดู (dependency ratio)
(3) อายุของหัวหน้าครอบครัว
(4) เพศของหัวหน้าครอบครัว
(5) การศึกษาของหัวหน้าครอบครัว
(6) อาชีพของหัวหน้าครอบครัว
(7) สภาพการจ้างงานของหัวหน้าครอบครัว
(8) การย้ายถิ่นของครอบครัว

ข้อมูลเกี่ยวกับ 5 ลักษณะแรกได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 13 ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ 6-8 จะแสดงอยู่ในตารางที่ 14-16 ตามลำดับ

6.2.1 ขนาดของครอบครัว

ในตารางที่ 13 เราจะเห็นว่าครอบครัวที่ยากจนจะมีขนาดใหญ่กว่าครอบครัวที่ไม่ยากจนในทุกระดับของการจำแนก ไม่ว่าจะเป็นระหว่างภาคหรือระหว่างเขต พื้นที่ในเมืองหรือในชนบท ในปี 2524 ขนาดของครอบครัวโดยเฉลี่ยของครอบครัวยากจน คือ 5.5 คน เทียบกับ 4.2 คน ของครอบครัวไม่ยากจน และโดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวในเขตเมืองจะมีขนาดเล็กกว่าครอบครัวในเขตชนบท ทั้งครอบครัวที่ยากจนและครอบครัวที่ไม่ยากจน

6.2.2 สัดส่วนผู้ต้องการการเลี้ยงดู

ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจลักษณะนี้ค่อนข้างจะแปลก เพราะปรากฏว่าสัดส่วนของผู้ที่ต้องการการเลี้ยงดูในครอบครัวที่ยากจนจะน้อยกว่าครอบครัวที่ไม่ยากจน ปรากฏการณ์เช่นว่านี้คงต้องอธิบายว่า สัดส่วนดังกล่าวจะมีความหมายแตกต่างกันระหว่างครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวและสมาชิกผู้มีรายได้คนอื่นๆ เป็นผู้มีเงินเดือนประจำกับครอบครัวที่ผู้มีรายได้เป็นผู้ประกอบกิจกรรมทางการเกษตร และสมาชิกในครอบครัวทำงานโดยมิได้รับค่าตอบแทน (unpaid family workers) สัดส่วนผู้ต้องการการเลี้ยงดูน่าจะเป็นตัววัดขนาดของการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสมาชิกในครอบครัวมากกว่าตัววัดความสามารถในการหารายได้

6.2.3 อายุของหัวหน้าครอบครัว

ในเขตชนบท หัวหน้าครอบครัวที่ไม่ยากจนโดยทั่วไปจะมีอายุมากกว่าหัวหน้าครอบครัวที่ยากจน ซึ่งอาจจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลแห่งวงจรชีวิต (life-cycle effect) ได้เหมือนกัน กล่าวคือ ผู้ที่เพิ่งเริ่มตั้งตัวใหม่ๆ จะมีโอกาสประสบกับความยากจนมากกว่าผู้ที่ได้ผ่านชีวิตมาก่อนแล้ว หรืออาจเป็นไปได้ว่าครอบครัวรุ่นหลังๆ มีโอกาสที่จะได้ครอบครองหรือถือครองที่ดินน้อยลง ทำให้รายได้จากการทำการเกษตรน้อยลงกว่าครอบครัวรุ่นก่อนๆ

6.2.4 เพศของหัวหน้าครอบครัว

ข้อมูลของปี 2524 แสดงให้เห็นว่ามีหัวหน้าครอบครัวที่เป็นหญิงในครอบครัวที่ไม่ยากจนมากกว่าครอบครัวที่ยากจน ลักษณะเช่นว่านี้ตรงข้ามกับสภาพที่เกิดขึ้นในปี 2518/19 ซึ่งจากข้อมูลในปีดังกล่าว มีผู้ค้นพบว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าเป็นหญิงจะมีโอกาสตกอยู่ในกลุ่มครอบครัว

ยากจนมากกว่าครอบครัวที่มีหัวหน้าเป็นชาย

6.2.5 ระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว

จากตารางที่ 13 เช่นเดียวกัน เราจะเห็นว่าสัดส่วนของครอบครัวที่หัวหน้าไม่มีการศึกษาหรือไม่ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนจะมีขนาดสูงมากในครอบครัวที่ยากจน และจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาจะสูงกว่าในหัวหน้าครอบครัวที่ไม่ยากจนเมื่อเทียบกับครอบครัวที่ยากจน ไม่ว่าจะดูเป็นรายภาคหรือเป็นเขตพื้นที่ ระดับการศึกษาอาจจะไม่ใช่ตัวแปรที่สำคัญที่สุดที่ทำให้คนจนหรือไม่จน แต่การศึกษาจะทำให้ระดับรายได้โดยเปรียบเทียบมีความแตกต่างกันออกไป

6.2.6 อาชีพของหัวหน้าครอบครัว

ตารางที่ 14 แบ่งครอบครัวทั้งที่ยากจนและไม่ยากจนออกเป็น 7 กลุ่มอาชีพด้วยกันคือ ครอบครัวที่ทำการเกษตรโดยมีที่ดินของตนเอง ครอบครัวที่ทำการเกษตรโดยเช่าที่ดินคนอื่น ครอบครัวที่ทำประมงและป่าไม้ ผู้ประกอบกิจการส่วนตัวนอกภาคเกษตร ครอบครัวผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ทำงานบริหาร และช่างฝีมือ ผู้ทำงานรับจ้างการเกษตร แรงงานรับจ้างอื่นๆ และพวกที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน เราจะเห็นว่า จะมีครอบครัวที่ทำการเกษตรในกลุ่มครอบครัวยากจนในเขตชนบทมากกว่าครอบครัวไม่ยากจน และครอบครัวที่ไม่ยากจนมักจะพบได้ในกลุ่มอาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร

6.2.7 สภาพการจ้างงานของหัวหน้าครอบครัวและสมาชิก

จากตารางที่ 15 จะเห็นว่าครอบครัวที่ยากจนจะมีสัดส่วนของสมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าครอบครัวที่ไม่ยากจน (ร้อยละ 38 เทียบกับร้อยละ 24) ครอบครัวที่ยากจนเหล่านี้

มีความต้องการที่จะทำงานมากขึ้น ซึ่งแสดงถึงการได้รับผลตอบแทนจากแรงงานของตนต่ำ และเป็นการแสดงออกซึ่งความเต็มใจที่จะทำงานมากขึ้น ข้อมูลภาวะทางสังคมเศรษฐกิจในปี 2524 แสดงให้เห็นด้วยว่าการว่างงานในทุกๆ ภาคของประเทศไทยยกเว้นกรุงเทพฯ มีระดับที่ต่ำมาก การทำงานต่ำระดับก็มีขนาดค่อนข้างเล็กมากเช่นเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

6.2.8 การย้ายถิ่นของครอบครัว

จากตารางที่ 16 เราจะเห็นว่าครอบครัวที่ยากจนมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นน้อยกว่าครอบครัวที่ไม่ยากจน ที่เป็นเช่นนี้อาจจะหมายความว่าการย้ายถิ่นนั้นเป็นเสมือนกลไกการแก้ปัญหาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยรวมแล้วครอบครัวที่มีสมาชิกที่ชอบโยกย้ายถิ่นมักจะมีแนวโน้มที่จะอยู่เหนือเส้นแห่งความยากจนมากกว่า

ตารางที่ 11

ค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวของครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน และตัวชี้ภาวะการยังชีพขั้นต่ำ

ภาค	รายได้ต่อหัวเฉลี่ย (บาท)		ตัวชี้ภาวะการยังชีพขั้นต่ำ[1]	
	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน
เขตชนบท				
เหนือตอนบน	2,539	8,660	33.3	19.8
เหนือตอนล่าง	2,582	11,259	31.2	19.0
อีสานตอนบน	2,525	8,226	48.5	32.8
อีสานตอนล่าง	2,475	7,623	38.1	27.4
ตะวันตก	2,651	11,977	23.4	13.5
กลาง	2,621	13,445	21.2	8.0
ตะวันออก	2,506	10,879	21.5	13.6
ใต้ตอนบน	2,634	20,471	28.0	17.5
ใต้ตอนล่าง	2,548	9,712	18.5	11.7
เขตชนบททั้งหมด	**2,533**	**9,908**	**36.7**	**20.5**
เขตเมือง				
กรุงเทพฯ	3,695	23,165	3.2	1.1
เขตเมืองอื่นๆ	3,623	18,398	16.5	4.0
เขตเมืองทั้งหมด	**3,625**	**20,332**	**18.2**	**2.8**
ทั้งประเทศ	**2,734**	**12,955**	**33.0**	**15.3**

หมายเหตุ ก. มูลค่าของอาหารที่ผลิตเองในบ้าน คิดเป็นร้อยละของรายได้รวมของครัวเรือน

ตารางที่ 12

ส่วนประกอบของรายได้ของครัวเรือน (%)

ภาค	ครัวเรือนยากจน						ครัวเรือนไม่ยากจน					
	รายได้จากการเกษตร		รายได้จากการประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร	รายได้จากการจ้างงาน	รายได้ตัวเงินอื่นๆ	รายได้สิ่งของจากกิจกรรมที่ไม่ใช่การเกษตร	รายได้จากการเกษตร		รายได้จากการประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร	รายได้จากการจ้างงาน	รายได้ตัวเงินอื่นๆ	รายได้สิ่งของจากกิจกรรมที่ไม่ใช่การเกษตร
	ตัวเงิน	สิ่งของ					ตัวเงิน	สิ่งของ				
เขตชนบท												
เหนือตอนบน	18.4	33.9	5.9	12.7	1.4	27.7	25.4	20.6	9.6	18.7	4.3	21.4
เหนือตอนล่าง	27.0	31.4	0.7	16.1	1.9	22.9	39.3	19.8	4.8	14.4	6.3	15.4
อีสานตอนบน	18.0	48.6	2.7	8.2	3.0	19.5	37.9	33.2	4.9	10.2	6.2	17.6
อีสานตอนล่าง	19.8	38.1	3.0	14.7	3.4	21.0	30.7	27.8	3.5	13.7	6.3	18.0
ตะวันตก	12.4	24.2	3.8	23.5	4.1	32.0	32.4	14.1	7.9	18.1	6.2	21.3
กลาง	10.9	21.2	2.8	23.2	7.9	34.0	19.8	8.0	9.8	31.4	8.5	22.5
ตะวันออก	26.4	21.5	1.3	25.8	0.8	24.2	35.3	13.9	8.8	16.7	5.9	19.4
ใต้ตอนบน	26.0	28.3	7.6	14.6	2.8	20.7	30.1	17.6	8.2	18.1	6.5	19.5
ใต้ตอนล่าง	25.0	18.5	5.9	13.9	3.5	25.2	27.7	11.9	11.3	26.0	4.8	18.3
เขตชนบททั้งหมด	**20.1**	**36.7**	**3.5**	**13.9**	**3.0**	**22.8**	**30.1**	**20.5**	**6.8**	**16.9**	**6.8**	**18.9**
เขตเมือง												
กรุงเทพฯ	1.7	3.2	24.7	46.4	8.4	15.6	0.2	1.1	21.3	49.4	9.2	18.8
เขตเมืองอื่นๆ	16.0	19.9	14.0	20.0	6.6	23.5	8.3	4.0	23.4	36.2	9.6	18.5
เขตเมืองทั้งหมด	**14.8**	**18.2**	**14.8**	**22.4**	**6.7**	**23.1**	**5.0**	**2.9**	**22.2**	**41.6**	**9.5**	**18.8**
ทั้งประเทศ	**19.1**	**33.3**	**5.6**	**15.5**	**3.6**	**22.9**	**22.8**	**15.3**	**11.3**	**24.1**	**7.5**	**19.0**

ตารางที่ 13

เปรียบเทียบครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน เรื่องอายุ การศึกษา เพศ ของหัวหน้าครัวเรือน ขนาดครัวเรือน และสัดส่วนผู้ต้องการการเลี้ยงดู

ภาค	อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือน		% หัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิง		ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ย		สัดส่วนผู้ต้องการการเลี้ยงดู		ระดับการศึกษาเฉลี่ย (ปี)	
	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน
เขตชนบท										
เหนือตอนบน	44.4	43.9	4.1	12.3	5.0	3.8	0.39	0.55	2.4	3.4
เหนือตอนล่าง	43.6	43.6	16.7	20.6	5.2	4.2	0.37	0.49	2.8	3.6
อีสานตอนบน	42.3	45.5	15.4	19.4	6.0	4.8	0.27	0.40	3.4	4.0
อีสานตอนล่าง	41.9	46.3	15.8	19.4	5.8	4.7	0.31	0.43	3.4	3.9
ตะวันตก	48.6	47.3	11.1	18.1	5.4	4.4	0.44	0.50	2.7	3.7
กลาง	49.2	46.8	17.6	22.4	5.3	4.2	0.39	0.53	2.8	4.3
ตะวันออก	43.8	49.3	7.7	23.0	6.1	4.3	0.28	0.49	3.0	3.4
ใต้ตอนบน	43.5	46.9	11.4	18.5	5.7	4.3	0.32	0.50	3.0	4.2
ใต้ตอนล่าง	44.3	44.2	13.0	20.3	5.2	4.1	0.44	0.56	1.5	3.0
เขตชนบททั้งหมด	**43.3**	**45.9**	**13.6**	**19.8**	**5.7**	**4.4**	**0.33**	**0.48**	**3.1**	**3.8**
เขตเมือง										
กรุงเทพฯ	41.7	41.6	36.9	24.3	5.6	4.1	0.35	0.55	3.4	7.0
เขตเมืองอื่นๆ	46.3	43.8	18.3	24.0	5.2	3.9	0.39	0.55	3.0	6.4
เขตเมืองทั้งหมด	**45.9**	**42.9**	**19.9**	**24.2**	**5.2**	**4.0**	**0.39**	**0.55**	**3.2**	**6.7**
ทั้งประเทศ	**43.9**	**45.1**	**16.1**	**22.1**	**5.5**	**4.2**	**0.34**	**0.50**	**3.1**	**4.7**

ตารางที่ 14 (ก)

การแบ่งครัวเรือนตามลักษณะสังคมเศรษฐกิจของครัวเรือนทั้งหมด (%)

ภาค	มีที่ดินเป็นของตนเอง				มีที่ดินแต่เช่าคนอื่น		ประมง และ ป่าไม้	ประกอบ ธุรกิจ ที่ไม่ใช่ การเกษตร	ประกอบ อาชีพ อิสระ, ช่างฝีมือ, ผู้บริหาร	รับจ้าง การเกษตร และรับจ้าง ทั่วไป	ไม่อยู่ใน กำลัง แรงงาน	รวม
	น้อยกว่า 2 ไร่	2-9 ไร่	10-39 ไร่	มากกว่า 39 ไร่	น้อยกว่า 19 ไร่	มากกว่า 19 ไร่						
เขตชนบท												
เหนือตอนบน	0.7	31.9	13.4	0.2	11.9	0.8	1.2	12.9	1.3	20.2	5.4	100
เหนือตอนล่าง	0.2	8.6	30.3	16.6	5.6	8.0	1.9	4.9	1.7	15.3	6.9	100
อีสานตอนบน	0.4	16.2	48.9	7.6	1.7	1.1	1.1	5.0	3.0	10.0	5.2	100
อีสานตอนล่าง	0.7	13.9	48.6	6.4	2.7	1.3	1.6	3.4	2.4	14.7	4.2	100
ตะวันตก	2.1	11.0	27.7	7.9	6.2	7.2	1.0	9.6	4.4	18.8	4.1	100
กลาง	0.6	4.0	8.6	4.6	5.9	9.6	1.6	12.3	4.6	37.2	10.8	100
ตะวันออก	0.6	7.2	22.1	11.8	4.4	14.3	3.1	10.0	0.9	21.2	4.4	100
ใต้ตอนบน	0.6	18.5	32.9	3.0	3.6	0.2	4.9	10.1	3.6	17.0	5.5	100
ใต้ตอนล่าง	2.1	24.7	15.7	1.4	8.9	0.7	-	12.3	4.8	27.4	2.0	100
เขตชนบททั้งหมด	**0.7**	**15.3**	**32.6**	**7.1**	**4.9**	**3.9**	**1.9**	**7.7**	**2.8**	**17.5**	**5.7**	**100**
เขตเมือง												
กรุงเทพฯ	0.1	0.2	-	-	0.1	0.0	0.1	26.5	9.2	55.7	8.1	100
เขตเมืองอื่นๆ	0.4	4.0	9.6	2.1	2.6	2.4	2.1	26.8	11.6	28.4	10.0	100
เขตเมืองทั้งหมด	**0.3**	**2.3**	**5.4**	**1.2**	**1.5**	**1.4**	**1.2**	**26.6**	**10.5**	**40.5**	**9.2**	**100**
ทั้งประเทศ	**0.6**	**11.8**	**25.2**	**5.3**	**4.0**	**3.2**	**1.7**	**12.8**	**4.9**	**23.8**	**6.7**	**100**
ยากจน	0.8	21.4	32.2	2.7	7.6	2.9	2.1	7.5	0.3	18.9	3.5	100
ไม่ยากจน	0.5	9.4	23.5	6.1	3.1	3.3	1.6	14.1	6.0	24.9	7.4	100

ตารางที่ 14 (ข)

การแบ่งครัวเรือนตามลักษณะสังคมเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจน (%)

ภาค	มีที่ดินเป็นของตนเอง				มีที่ดินแต่เช่าคนอื่น		ประมง และ ป่าไม้	ประกอบ ธุรกิจ ที่ไม่ใช่ การเกษตร	ประกอบ อาชีพ อิสระ, ช่างฝีมือ, ผู้บริหาร	รับจ้าง การเกษตร และรับจ้าง ทั่วไป	ไม่อยู่ใน กำลัง แรงงาน	รวม
	น้อยกว่า 2 ไร่	2-9 ไร่	10-39 ไร่	มากกว่า 39 ไร่	น้อยกว่า 19 ไร่	มากกว่า 19 ไร่						
เขตชนบท												
เหนือตอนบน	2.0	40.3	10.2	-	21.1	-	1.4	9.5	-	12.9	2.0	100
เหนือตอนล่าง	1.1	16.4	30.0	5.6	12.2	4.6	5.6	1.1	-	22.2	3.3	100
อีสานตอนบน	0.3	26.6	47.6	5.0	2.2	1.2	1.6	4.1	0.6	10.7	2.2	100
อีสานตอนล่าง	0.7	24.3	45.4	2.0	3.9	1.0	2.0	3.0	-	16.4	1.3	100
ตะวันตก	-	3.7	37.0	3.7	3.7	11.1	-	7.4	-	22.2	11.1	100
กลาง	1.8	11.1	10.2	2.8	7.6	9.3	-	3.7	-	39.8	14.8	100
ตะวันออก	-	10.3	20.5	10.3	12.8	15.4	-	-	-	30.8	-	100
ใต้ตอนบน	-	20.4	36.4	-	4.5	1.1	5.7	12.5	-	15.9	3.4	100
ใต้ตอนล่าง	4.3	17.4	8.7	-	30.4	-	-	4.3	-	34.8	-	100
เขตชนบททั้งหมด	**0.9**	**23.8**	**35.5**	**3.0**	**7.8**	**2.4**	**2.6**	**4.9**	**0.2**	**16.8**	**2.7**	**100**
เขตเมือง												
กรุงเทพฯ	-	2.1	-	-	-	-	2.1	28.9	-	62.0	4.9	100
เขตเมืองอื่นๆ	0.5	11.3	19.6	1.7	7.6	5.7	2.2	18.5	0.9	24.6	7.4	100
เขตเมืองทั้งหมด	**0.4**	**10.4**	**17.7**	**1.5**	**6.9**	**5.2**	**2.2**	**19.5**	**0.8**	**28.3**	**7.1**	**100**
ทั้งประเทศ	**0.8**	**21.4**	**32.2**	**2.7**	**7.6**	**2.9**	**2.1**	**7.5**	**0.3**	**18.9**	**3.5**	**100**

ตารางที่ 14 (ค)

การแบ่งครัวเรือนตามลักษณะสังคมเศรษฐกิจของครัวเรือนไม่ยากจน (%)

ภาค	มีที่ดินเป็นของตนเอง				มีที่ดินแต่เช่าคนอื่น		ประมง และ ป่าไม้	ประกอบ ธุรกิจ ที่ไม่ใช่ การเกษตร	ประกอบ อาชีพ อิสระ, ช่างฝีมือ, ผู้บริหาร	รับจ้าง การเกษตร และรับจ้าง ทั่วไป	ไม่อยู่ใน กำลัง แรงงาน	รวม
	น้อยกว่า 2 ไร่	2-9 ไร่	10-39 ไร่	มากกว่า 39 ไร่	น้อยกว่า 19 ไร่	มากกว่า 19 ไร่						
เขตชนบท												
เหนือตอนบน	0.2	29.0	14.5	0.2	8.9	1.1	1.1	14.1	1.8	22.5	6.5	100
เหนือตอนล่าง	-	7.6	30.3	18.4	4.5	8.6	1.3	5.6	2.0	14.1	7.4	100
อีสานตอนบน	0.4	12.5	49.4	8.8	1.4	1.0	0.9	5.5	4.0	9.6	6.6	100
อีสานตอนล่าง	0.7	9.1	50.1	8.4	2.1	1.5	1.5	3.6	3.4	13.9	5.5	100
ตะวันตก	2.3	11.7	26.8	8.3	6.4	6.8	1.1	9.8	4.9	18.5	3.4	100
กลาง	0.5	3.4	8.5	4.8	5.8	9.7	1.7	13.1	5.0	36.9	10.5	100
ตะวันออก	0.7	6.7	22.3	12.1	3.2	14.2	3.5	11.3	1.1	19.9	5.0	100
ใต้ตอนบน	0.7	18.0	32.1	3.7	3.5	-	4.7	9.6	4.4	17.3	5.9	100
ใต้ตอนล่าง	1.6	26.0	17.1	1.6	4.9	0.8	-	13.8	5.7	26.0	2.4	100
เขตชนบททั้งหมด	**0.6**	**12.9**	**31.8**	**8.2**	**4.1**	**4.3**	**1.9**	**8.4**	**3.5**	**17.8**	**6.6**	**100**
เขตเมือง												
กรุงเทพฯ	0.1	0.1	-	-	0.1	0.0	0.1	26.9	9.5	55.6	8.2	100
เขตเมืองอื่นๆ	0.4	2.0	7.0	2.2	1.3	1.5	2.0	29.0	14.5	29.4	10.7	100
เขตเมืองทั้งหมด	**0.2**	**1.1**	**3.5**	**1.1**	**0.7**	**0.8**	**1.0**	**37.7**	**12.0**	**42.3**	**9.5**	**100**
ทั้งประเทศ	**0.5**	**9.4**	**23.5**	**6.1**	**3.1**	**3.3**	**1.6**	**14.1**	**6.0**	**24.9**	**7.4**	**100**

ตารางที่ 15

สภาพการจ้างงานของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน (%)[ก]

ภาค	ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน		ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน		กำลังรองงาน		ว่างงาน		ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์	
	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน
เขตชนบท										
เหนือตอนบน	24.1	21.8	43.5	33.9	17.9	19.0	-	-	57.7	56.7
เหนือตอนล่าง	19.4	18.1	47.5	43.9	12.6	7.0	0.6	0.1	63.6	61.8
อีสานตอนบน	21.5	21.0	47.8	47.0	32.2	23.3	0.4	0.1	57.3	57.8
อีสานตอนล่าง	22.2	20.8	44.6	44.2	31.2	22.9	-	-	63.2	62.2
ตะวันตก	30.2	21.1	37.5	40.8	16.7	13.7	-	0.1	62.5	56.6
กลาง	30.9	28.6	33.7	25.3	14.0	10.5	0.5	0.7	54.1	52.5
ตะวันออก	25.3	20.9	42.5	39.6	7.1	12.7	-	0.1	51.9	54.2
ใต้ตอนบน	29.0	25.2	38.3	34.4	3.2	4.6	-	-	54.0	52.0
ใต้ตอนล่าง	30.0	24.5	28.6	25.1	5.3	5.3	-	-	51.7	48.0
เขตชนบททั้งหมด	**23.8**	**23.2**	**43.6**	**37.0**	**22.6**	**14.1**	**0.2**	**0.2**	**58.8**	**56.6**
เขตเมือง										
กรุงเทพฯ	33.9	42.0	10.0	7.9	3.0	2.9	3.5	1.3	49.2	49.6
เขตเมืองอื่นๆ	22.8	35.6	31.1	16.5	19.6	7.7	0.6	0.5	56.3	53.9
เขตเมืองทั้งหมด	**23.8**	**38.3**	**29.1**	**12.9**	**18.0**	**5.5**	**0.9**	**0.8**	**55.8**	**52.3**
ทั้งประเทศ	**27.9**	**31.1**	**37.7**	**24.3**	**20.8**	**9.2**	**0.5**	**0.6**	**57.7**	**54.6**

หมายเหตุ ก. ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน = ผู้ที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป

ตารางที่ 16

การย้ายถิ่นของครัวเรือนและประชากร (%)

ภาค	อยู่ในภูมิลำเนานี้ตลอด[ก]		อยู่ในภูมิลำเนานี้มากกว่า 10 ปี[ก]		อยู่ในภูมิลำเนานี้น้อยกว่า 10 ปี[ก]		จากบ้านไปหางานทำ[ข]	
	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน	ยากจน	ไม่ยากจน
เขตชนบท								
เหนือตอนบน	73.5	69.4	17.7	19.0	8.8	11.6	3.4	4.7
เหนือตอนล่าง	50.0	45.8	31.1	38.3	18.9	16.0	4.8	7.9
อีสานตอนบน	66.8	60.7	21.0	28.7	12.2	10.5	1.7	3.7
อีสานตอนล่าง	61.8	66.8	28.9	23.6	9.2	9.6	4.3	4.3
ตะวันตก	51.8	72.8	29.6	20.8	18.5	7.2	9.3	4.7
กลาง	69.5	58.2	19.4	27.2	11.1	14.6	2.3	2.5
ตะวันออก	54.1	67.4	28.2	25.2	7.7	7.4	1.4	1.8
ใต้ตอนบน	69.3	72.4	25.0	14.6	5.7	13.1	2.2	5.9
ใต้ตอนล่าง	69.6	69.9	21.7	17.1	8.7	13.0	7.1	4.7
เขตชนบททั้งหมด	**65.1**	**62.3**	**24.1**	**25.6**	**10.8**	**12.1**	**3.1**	**4.2**
เขตเมือง								
กรุงเทพฯ	18.5	15.7	53.8	42.0	27.7	42.3	5.4	3.3
เขตเมืองอื่นๆ	57.8	42.5	29.1	31.5	13.1	26.0	3.9	4.5
เขตเมืองทั้งหมด	**54.4**	**31.6**	**31.2**	**35.8**	**14.4**	**32.6**	**4.0**	**4.0**
ทั้งประเทศ	**60.8**	**46.0**	**26.9**	**31.0**	**12.3**	**23.0**	**3.5**	**4.1**

หมายเหตุ ก. เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือน

ข. เปอร์เซ็นต์ของประชากร

7. การปรับเส้นแห่งความยากจนและความเปลี่ยนแปลงในสภาวะความยากจน

จากข้อเท็จจริงที่ว่า เส้นแห่งความยากจนที่เรากำหนดขึ้นและใช้เป็นมาตรฐานในการแยกคนจนออกจากคนไม่จนในเขตพื้นที่และภาคต่างๆ ของไทยนั้น เป็นตัวเลขที่คำนวณมาจากการตั้งข้อสมมติหรือเงื่อนไขการคำนวณหลายอย่าง ถ้าหากข้อสมมติหรือเงื่อนไขดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไประดับหรือสภาวะแห่งความยากจนก็ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในที่นี้เราต้องการทราบว่า ผลการศึกษาในเรื่องอัตราส่วนความยากจนของเราจะมีความอ่อนไหวอย่างไรบ้างต่อการเปลี่ยนแปลงในวิธีคำนวณเส้นแห่งความยากจนดังต่อไปนี้คือ

(1) การปรับเส้นแห่งความยากจนให้สูงขึ้น เนื่องจากเส้นแห่งความยากจนที่เราใช้ในปี 2518/19 และปี 2524 นั้นต่ำเกินไป และ

(2) การคำนวณหาเส้นแห่งความยากจนขึ้นมาใหม่เฉพาะของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้วิธีการคำนวณที่แตกต่างไปจากเดิม

7.1 การปรับเส้นแห่งความยากจนเดิมให้สูงขึ้น

เหตุผลหลักที่ทำให้เราเชื่อว่าเส้นแห่งความยากจนที่เอื้อย มีศุข และธนาคารโลกนำมาใช้ในปี 2518/19 และที่เราได้ปรับตามดัชนีราคาที่สูงขึ้นเพื่อใช้ในปี 2524 มีระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ ในประการแรก ราคาข้าวที่ธนาคารโลกนำมาใช้คำนวณหาค่าใช้จ่ายด้านอาหารขั้นต่ำนั้นต่ำเกินไป และในประการที่สอง สัดส่วนของรายจ่ายนอกเหนือรายการอาหารต่อรายจ่ายที่จำเป็นทั้งหมดมีค่าน้อยเกินไป

7.1.1 ราคาข้าว

จากการคำนวณหาเส้นแห่งความยากจนของปี 2518/19 นั้น จะเห็นได้ว่า สัดส่วนพลังงานที่คนไทยได้จากการบริโภคข้าวนั้นสูงถึง

ร้อยละ 76.5 และ 66.8 ของจำนวนพลังงานทั้งหมดโดยประชากรในชนบทและในเมืองตามลำดับ ดังนั้น ราคาข้าวที่จะนำมาคำนวณรายได้ขั้นต่ำเพื่อซื้อหาข้าวมาบริโภคให้เพียงพอย่อมมีอิทธิพลต่อขนาดของความยากจนโดยไม่ต้องสงสัย ราคาข้าวที่ใช้ในปีนั้นคือ 2.48 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นราคาของปลายข้าว ซึ่งส่วนใหญ่มิได้ใช้บริโภคกันในประเทศไทย แม้ในกลุ่มคนจน ดังนั้น เราจึงได้เปลี่ยนราคาข้าวจากปลายข้าวเป็นข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งขณะนั้นราคากิโลกรัมละ 4.50 บาท ซึ่งเป็นผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านอาหารขั้นต่ำของคนในชนบทเพิ่มสูงขึ้นเป็น 305 บาทต่อคนต่อปี และของคนในเมืองเพิ่มสูงขึ้นเป็น 266 บาทต่อคนต่อปี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.7 และ 16.7 ตามลำดับ

7.1.2 ค่าใช้จ่ายนอกเหนือรายการอาหาร

สัดส่วนค่าใช้จ่ายนอกเหนือรายการอาหารต่อค่าใช้จ่ายรายการอาหารในปี 2518/19 คำนวณจากสัดส่วนที่เกิดขึ้นจริงๆ ของครอบครัวที่ยากจนร้อยละ 20 แรกของครอบครัวในชนบทและในเมือง สำหรับชนบทนั้น สัดส่วนดังกล่าวคือร้อยละ 47.5 และสำหรับในเมืองคือ 85.9 เราเชื่อว่าสัดส่วนที่ได้จากครอบครัวที่ยากจนร้อยละ 20 แรกนั้นต่ำเกินไปและจะทำให้ขนาดความยากจนน้อยกว่าที่เป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท เมื่อได้พิจารณาข้อมูลข้างเคียงอย่างรอบคอบแล้ว เราเห็นว่าจะต้องปรับรายจ่ายส่วนที่นอกเหนือรายการอาหารให้สูงขึ้น

เพื่อความสะดวกในการคำนวณ เราตัดสินใจที่จะปรับเส้นแห่งความยากจนอย่างง่ายๆ เพียงครั้งเดียว คือปรับเส้นแห่งความยากจนของชนบทในปี 2518/19 ให้สูงขึ้นจากเดิมร้อยละ 30 และของเมืองให้สูงขึ้นจากเดิมร้อยละ 20[9] เส้นความยากจนของปี 2518/19 ซึ่งได้ปรับแล้วจะมีค่าเท่ากับ 2,574 บาทต่อคนต่อปีในเขตชนบท และ 3,553 บาทต่อคน

---

[9] อัตราที่เพิ่มขึ้นนี้ ขอให้สังเกตว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวเสียร้อยละ 22.7 และ 16.7 ในระดับรายได้ของชนบทและในเมือง

ต่อปีในเขตเมือง และเมื่อปรับอีกครั้งหนึ่งด้วยดัชนีราคาที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 เส้นแห่งความยากจนของปี 2524 จะมีค่าเท่ากับ 4,490 บาทต่อคนต่อปีสำหรับคนในชนบท และ 6,681 บาทต่อคนต่อปีสำหรับคนในเมือง

อัตราส่วนความยากจนที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลจากการปรับระดับความยากจนให้สูงขึ้นได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 17

จะเห็นได้ว่าในปี 2518/19 เมื่อปรับระดับความยากจนแล้ว อัตราส่วนความยากจนจะมีค่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31.7 เป็น 46.8 สำหรับประชากรทั่วประเทศ หรือเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 15.1 ส่วนในปี 2524 นั้น เมื่อปรับแล้ว อัตราส่วนคนจนจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23.9 เป็นร้อยละ 37.4 ทั่วประเทศ ดังนั้น ตามระดับความยากจนใหม่ อัตราส่วนความยากจนจะลดลงร้อยละ 9.4 ซึ่งลดลงมากกว่าเมื่อใช้ระดับความยากจนเดิมเป็นตัวเปรียบเทียบ (ลดลงเพียงร้อยละ 7.8) เมื่อแยกพิจารณาเป็นเขตพื้นที่จะเห็นว่าอัตราส่วนความยากจนที่ปรับแล้วจะลดลงจากร้อยละ 53.2 เหลือร้อยละ 42.4 (เปลี่ยนแปลงร้อยละ 20.3) สำหรับประชากรในเขตชนบทและลดลงจากร้อยละ 29.9 เหลือร้อยละ 22.3 (เปลี่ยนแปลงร้อยละ 25.4) สำหรับประชากรในเขตเมือง แสดงว่าเมื่อใช้เส้นแห่งความยากจนเส้นใหม่ การลดลงของคนยากจนในเมืองจะมีอัตราสูงกว่าคนยากจนในชนบท ถ้าดูเฉพาะในเขตชนบทเป็นรายภาค จะเห็นว่าการลดลงของอัตราความยากจนจะสูงที่สุดในเขตภาคใต้ตอนล่าง (จากร้อยละ 69.9 เหลือเพียงร้อยละ 36.9) แต่ถ้าดูทุกภาคหรือเขตพื้นที่รวมกันหมด จะเห็นว่าความยากจนในกรุงเทพฯ ลดลงในอัตราที่สูงที่สุด (จากร้อยละ 16.2 เหลือร้อยละ 7.3)

ความเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการปรับเส้นแห่งความยากจนนี้ ถึงแม้จะมีขนาดแตกต่างไปบ้างจากสภาพก่อนที่จะมีการปรับเส้นแห่งความยากจน แต่ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงยังคงเหมือนเดิม ข้อสรุปที่เรายังสามารถยืนยันได้เหมือนเดิมก็คือ ถ้าดูเฉพาะสภาวะความยากจนสัมบูรณ์หรือสัดส่วนของคนที่อยู่ใต้เส้นแห่งความยากจน สภาวะดังกล่าวดีขึ้น คือความยากจนลดลง แต่สำหรับผู้ที่ยังวิตกว่าขนาดของ

ความยากจนที่ถึงแม้จะลดลงจากเดิมแล้วนี้ยังสูงเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใช้ระดับความยากจนที่ปรับแล้วเป็นตัววัด เราก็คงต้องพูดว่า อัตราส่วนความยากจนที่ปรับใหม่แล้วนี้น่าจะมองว่าเป็นขอบเขตสูงสุด (upper limit) ของความยากจนที่อาจเกิดขึ้นได้ มากกว่าจะมองว่าเป็นความยากจนตามสภาพปกติ ถึงกระนั้นก็ตาม เราคงต้องยอมรับว่าการที่ยังมีคนถึงร้อยละ 23.9 ของประชากรทั่วประเทศที่จัดว่ายังยากจนอยู่ นับเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องพยายามช่วยกันแก้ไขปรับปรุงต่อไป

สองช่องท้ายของตารางที่ 17 แสดงถึงการกระจายตัวของคนจนที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากการปรับเส้นแห่งความยากจนให้สูงขึ้น จะเห็นได้ว่า คนจนที่เพิ่มขึ้นไปตกอยู่ในเขตชนบทโดยเปรียบเทียบมากกว่าในเขตเมือง ประเด็นที่น่าสนใจคือ คนจนที่เพิ่มขึ้นนี้ยังกระจายอยู่หนาแน่นในเขตชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ในสัดส่วนที่น้อยลงกว่าเดิม ปรากฏว่าสัดส่วนคนจนที่เพิ่มขึ้นนี้กระจายไปอยู่ภาคใต้ค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนคนจนก่อนที่จะมีการปรับเส้นความยากจนใหม่

7.2 การคำนวณเส้นแห่งความยากจนขึ้นใหม่

เท่าที่เราได้ทำมาทั้งหมดนั้น เป็นการปรับเส้นแห่งความยากจนเส้นเดิม โดยมิได้เปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณเส้นแห่งความยากจนดังกล่าว ดังนั้น เราจึงได้ลองคำนวณหาระดับความยากจนขึ้นใหม่ (เฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น) โดยใช้วิธีที่แตกต่างไปจากเดิมเล็กน้อย กล่าวคือ แทนที่จะยึดเอาแบบแผนการบริโภคสารอาหารและอาหารขั้นต่ำซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วเป็นตัวกำหนดรายได้ขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับซื้ออาหารดังกล่าว เราคำนวณหาแบบแผนการบริโภคที่เกิดขึ้นจริงๆ ของครัวเรือนโดยเฉลี่ยในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิธีใหม่นี้ทำให้ระดับความยากจนที่คำนวณได้มีลักษณะของความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) แฝงอยู่ด้วย เพราะการบริโภคของครัวเรือนย่อมเปลี่ยนไปในแต่ละปี และหากครัวเรือนมีฐานะดีขึ้น ลักษณะการบริโภคอาหารก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ด้วยเหตุนี้ ระดับความยากจนที่คำนวณขึ้นมาใหม่นี้

น่าจะถือได้ว่าเป็นขอบเขตสูงสุดที่เราจะกำหนดระดับความยากจนได้[10] ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2524 ระดับความยากจนสำหรับคนในชนบทที่คำนวณได้คือ 5,623 บาทต่อคนต่อปี หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 63 จากระดับความยากจนเดิม ดังนั้น อัตราส่วนความยากจนในชนบทในภาคนี้จึงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 65.5 หรือเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวจากอัตราส่วนเดิมคือร้อยละ 34.5

8. บทสรุป

บทความนี้ได้รายงานผลการศึกษาสภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของครอบครัวและประชากรไทยในปี 2524 และความเปลี่ยนแปลงในสภาวะดังกล่าวระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวไทยปี 2524 ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำขึ้น ผลการศึกษาพอสรุปได้ดังนี้

(1) ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2518/19 ถึงปี 2524 รายได้แท้จริงของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพในทุกภาคของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้แต่ในเขตชนบทเอง อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่แท้จริงก็สูงพอๆ กับอัตราการเพิ่มขึ้นของเขตในเมือง (และเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายได้ที่แท้จริงของคนในเมืองนอกกรุงเทพมหานครด้วยซ้ำ) อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชนโดยทั่วไปนี้มีเหตุผลพอจะเชื่อได้ว่าคงไม่ใช่การเพิ่มของรายได้ประเภทถาวร (permanent income) ทั้งนี้เพราะตั้งแต่ปี 2518/19 จนถึงปี 2524 ราคาพืชผลดีขึ้นโดยตลอด ทำให้รายได้สูงกว่าปกติ และอีกประการหนึ่ง การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายของครอบครัวในช่วงเวลาเดียวกันมิได้เพิ่มสูงขึ้นในอัตราเดียวกันกับการเพิ่มของรายได้ เมื่อเทียบฐานะโดยเปรียบเทียบแล้ว ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ จะมีภาษีดีกว่าประชาชนในภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดีกว่าประชาชนในภาคตะวันออกเฉียง

---

[10] รายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณหาเส้นแห่งความยากจนตามวิธีใหม่นี้จะพบได้ในรายงานซึ่งเขียนโดย Enriqué Rueda-Sabater แห่งธนาคารโลก ใน *IBRD (1985)*

ตารางที่ 17

อัตราส่วนความยากจน เมื่อปรับระดับความยากจนในปี 2518/19 และ 2524

ภาค	อัตราส่วนความยากจนเดิม 2518/19[ก]	อัตราส่วนความยากจนใหม่ 2518/19[ข]	อัตราส่วนความยากจนเดิม 2524[ค]	อัตราส่วนความยากจนใหม่ 2524[ง]	% การกระจายของส่วนเพิ่ม 2518/19	2524
	(% ของประชากร)		(% ของประชากร)		(% ของประชากร)	
เขตชนบท						
เหนือตอนบน	41.3	60.0	30.0	48.0	10.3	10.8
เหนือตอนล่าง	31.3	46.5	17.1	29.5	6.3	8.0
อีสานตอนบน	43.5	68.1	36.4	55.8	24.1	22.7
อีสานตอนล่าง	49.8	67.6	35.9	55.8	24.7	24.1
ตะวันตก	10.2	25.6	11.1	18.6	2.0	2.4
กลาง	10.9	20.3	9.9	18.3	3.5	4.5
ตะวันออก	17.9	34.1	16.3	27.6	3.2	3.9
ใต้ตอนบน	27.3	44.6	22.4	38.3	7.3	9.1
ใต้ตอนล่าง	55.0	69.9	19.0	36.9	1.8	3.0
เขตชนบททั้งหมด	**35.7**	**53.2**	**26.5**	**42.4**	**83.2**	**88.5**
เขตเมือง						
กรุงเทพฯ	8.9	16.2	3.9	7.3	1.8	2.8
เขตเมืองอื่นๆ	29.4	39.2	25.7	34.3	15.0	8.7
เขตเมืองทั้งหมด	**21.3**	**29.9**	**16.2**	**22.3**	**16.8**	**11.5**
ทั้งประเทศ	**31.7**	**46.8**	**23.9**	**37.4**	**100.0**	**100.0**

หมายเหตุ ก. ระดับความยากจนปี 2518/19 ในเขตเมือง = 2,960 บาทต่อปี เขตชนบท = 1,980 บาทต่อปี

ข. ระดับความยากจนปรับปรุงใหม่ปี 2518/19 ในเขตเมือง = 3,553 บาทต่อปี เขตชนบท = 2,574 บาทต่อปี

ค. ระดับความยากจนปี 2524 เขตเมือง = 5,151 บาทต่อปี เขตชนบท = 3,454 บาทต่อปี

ง. ระดับความยากจนปรับปรุงใหม่ปี 2524 ในเขตเมือง = 6,181 บาทต่อปี ในเขตชนบท = 4,490 บาทต่อปี

เหนือ ซึ่งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศน้อยที่สุด ที่น่าวิตกไปกว่านี้ก็คือ หลังจากปี 2524 ไปแล้ว คือระหว่างปี 2525 ถึงปี 2528 ราคาพืชผลมีแนวโน้มลดต่ำลงโดยตลอด โดยลดลงในอัตราที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ของเกษตรกรในระยะเวลา 5-6 ปีก่อนหน้านั้น เพราะฉะนั้น เป็นไปได้มากว่าผลในทางบวกของการเพิ่มขึ้นของรายได้ในภาคเกษตรเมื่อปี 2524 จะเจือจางลงไปในปีปัจจุบัน

(2) จากการที่รายได้ที่แท้จริงของประชาชนทุกกลุ่มเพิ่มขึ้นมากนี้เอง อัตราส่วนของความยากจนหรืออัตราร้อยละของประชากรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเส้นหรือระดับความยากจนของปี 2524 จึงมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 อัตราส่วนความยากจนลดลงจากร้อยละ 31.7 เหลือร้อยละ 23.9 ของประชากรทั่วประเทศ จำนวนผู้ยากจนนี้ยังคงมีอยู่หนาแน่นในเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป ส่วนเขตพื้นที่ที่มีคนจนเป็นอัตราส่วนต่อประชากรน้อยที่สุดคือเขตเมือง กรุงเทพมหานครและเขตชนบทของภาคกลางตอนกลางตามลำดับ ถึงแม้จะมีการปรับเส้นแห่งความยากจนให้สูงขึ้นเพื่อให้สะท้อนถึงค่าใช้จ่ายพื้นฐานบางอย่างให้สมจริงขึ้น ก็มิได้ลบล้างทิศทางของการลดลงของระดับความยากจนนี้ ถึงแม้อัตราส่วนของความยากจนจะสูงขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อยก็ตาม

(3) ในขณะที่ข้อสรุปของเราเกี่ยวกับการลดลงของความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) ค่อนข้างจะชัดเจน เราก็ได้พบข้อสรุปอีกข้อหนึ่งซึ่งค่อนข้างจะชัดเจนด้วยเช่นเดียวกันว่า ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในเกือบทุกเขตพื้นที่และในเกือบทุกภาคของประเทศไทยได้เพิ่มสูงขึ้นในช่วงระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 ยกตัวอย่างเช่น ค่าสัมประสิทธิ์จีนี่ของการกระจายรายได้ทั้งประเทศของปี 2518/19 มีค่าเท่ากับ 0.451 และของปี 2524 มีค่าเท่ากับ 0.473 หรือเหลื่อมล้ำมากขึ้นคิดเป็นอัตราร้อยละประมาณ 4.9 เขตพื้นที่ที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมากระหว่างปี 2518/19 ถึงปี 2524 คือเขตชนบท ซึ่งรายได้ของประชาชนมีค่าความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นจาก 0.395 เป็น 0.437 และในเขตชนบทนี้เอง การกระจายรายได้ของประชาชน

ในเขตชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นมากที่สุด คือจาก 0.345 เป็น 0.417 หรือมีการเปลี่ยนแปลงร้อยละ 20.9 เมื่อดูถึง "ขนาด" ของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้แล้ว คนในเมืองจะมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มากกว่าคนในชนบทเล็กน้อย

(4) สำหรับลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของครอบครัวที่ยากจนนั้น เราพบว่าครอบครัวที่ยากจนมีขนาดของครอบครัวใหญ่กว่าครอบครัวที่ไม่ยากจน ครอบครัว (ที่ยากจน) เหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตชนบทและมีรายได้หลักจากการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร มีที่ดินถือครองน้อยหรือมีขนาดเล็ก และหัวหน้าครอบครัวมีระดับการศึกษาต่ำ ลักษณะตามที่ได้กล่าวมาโดยสรุปนี้มิได้แตกต่างไปจากลักษณะของครอบครัวที่ยากจนในการศึกษาของปีก่อนๆ มากนัก

โดยสรุปแล้ว หากประเทศไทยยังคงพัฒนาต่อไปในแบบแผนที่ได้กระทำมาในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ระดับความยากจนของประชากรคงจะลดลงเรื่อยๆ แต่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ก็คงจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เช่นเดียวกัน ถ้าหากรัฐบาลยังไม่คิดแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว หรือมิได้กระทำอย่างจริงจังกว่าที่ผ่านมา ปัญหาดังกล่าวอาจกลายเป็นปัญหาทางสังคมและการเมืองได้ สำหรับประเด็นความยากจนสัมบูรณ์นั้น ถึงแม้จะลดลงโดยลำดับก็จริง แต่ก็ยังเกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก การมีนโยบายช่วยคนเหล่านี้โดยเฉพาะเจาะจงและในขอบเขตที่กว้างขึ้นยังอาจมีความจำเป็นอยู่ รัฐบาลอาจจะต้องพิจารณาถึงนโยบายที่จะประกันว่าประชาชนคนไทยจะมีความเพียงพอในความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ, "การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย," *ธรรมศาสตร์*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2518), หน้า 48-68

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ, "การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ," *ธรรมศาสตร์*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2518), หน้า 1-47

ภาษาอังกฤษ

IBRD, Income, *Growth and Poverty Alleviation*, World Bank Country Study, June 1980.

IBRD, "Thailand: Poverty Review," *Mimeograph* (March 19, 1985).

Islam, Rizwanul, "Poverty, Income Distribution and Growth in Rural Thailand," in A. R. Khan and Eddy Lee (eds.), *Poverty in Rural Asia*, Bangkok: ILO-ARTEP, 1983, pp. 205-299.

Krongkaew, Medhi and Apichart Chamrasrithirong, "Poverty in the Northeast: A study of Low-Income Households in the Northeastern Region of Thailand," *A Research Report submitted to the Council for Asian Manpower Studies*, April, 1984.

Meesook, Oey Astra, "Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76," *World Bank Staff Working Paper No. 364* (November 1979).

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว

ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยมิชิแกนสเตท และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การคลัง และเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจนและการกระจายรายได้

อาจารย์เมธีเคยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2523-2525 และเคยเป็นผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียตะวันออกศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งนายกสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย

ปัจจุบัน ท่านดำรงตำแหน่งกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร

ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐมิติและเศรษฐศาสตร์มหภาค

อาจารย์ปราณีเคยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2546-2549 ท่านได้รับรางวัลนักวิจัยดีเด่นแห่งชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2545 และได้รับการยกย่องเป็นกีรตยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2550

6

แนวคิดต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ

ผศ.ทวี หมื่นนิกร

ที่มา: บทความประกอบการสัมมนา New International Economic Order (NIEO) หัวข้อ "ประเทศไทยเป็น NICs แล้วหรือยัง" เมื่อวันจันทร์ที่ 3 ธันวาคม 2527 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความนำ

เพียงเห็นแต่ชื่อของบทความ ผู้เสนอก็มีปัญหาทันที คือคำว่า "การพัฒนา" (development) ซึ่งมักใช้แทนกันกับอีกคำหนึ่ง คือ "ความจำเริญ" (growth) ประหนึ่งว่า 2 คำนี้มีความหมายเหมือนกัน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ก็สนับสนุนเช่นนั้น คือ "จำเริญ ก. เติบโต..." และ "พัฒนา ก. ทำให้เจริญ..."

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา นักวิชาการ แน่จะ "ฝรั่ง" ได้สนใจประเทศล้าหลัง และได้ทำการศึกษาปัญหาของประเทศเหล่านี้อย่างจริงจัง จนพวกเขาเห็นความแตกต่างระหว่าง 2 คำนั้น

Dudley Seers เป็นคนหนึ่งที่วิจารณ์การใช้รายได้ประชาชาติมาเป็นมาตรวัดระดับ "การพัฒนา" เขากล่าวว่า "แต่ความไม่รัดกุมของรายได้ประชาชาติทำให้เราสับสนระหว่างการพัฒนา (development) กับการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) และระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับความจำเริญทางเศรษฐกิจ (economic growth)"[1] อย่างไร

ก็ตาม เขาไม่ได้ให้คำนิยามที่ชัดเจนแก่คำว่า "การพัฒนา" และ "ความจำเริญ" แต่ยอมรับว่า "การพัฒนา" เป็นนามธรรม (normative) และกล่าวถึงการทำให้ "ศักยภาพ" แห่งความเป็นมนุษย์ปรากฏเป็นจริงขึ้นมา

บางที Norman T. Uphoff กับ Warren F. Ilchman อาจให้ภาพที่เป็นรูปเป็นร่างกว่า Dudley Seers โดยทั้งคู่กล่าวว่า "เมื่อเทียบกับต้นไม้ เราเห็นความจำเริญชัดเจนกว่าการพัฒนา ความจำเริญแสดงด้วยการเพิ่มความสูง ส่วนการพัฒนาเห็นได้ต่อเมื่อทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของต้นไม้ที่แสดงการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โครงสร้างของต้นไม้ต้นหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปมากทีเดียวตลอดอายุขัยของมัน หากมันเพียงแต่สูงโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง มันจะสูงเกินไป และโดยปกติก็อยู่รอดไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทำให้ต้นไม้จำเริญอยู่ได้ และความจำเริญก็ให้เนื้อไม้เพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างต่อไป"[2]

ผู้เสนอบทความเห็นภาพไผ่ต้นหนึ่งสูงชะลูดอยู่ไม่ไกลจากต้นไทรย้อยที่แผ่กิ่งก้านสาขากว้างขวางโดยมีรากมากมายค้ำยันเอาไว้อย่างมั่นคง โดยอุปมาไผ่ต้นนั้นเป็น "growth without development" ขณะที่ไทรย้อยเป็น "growth with distribution" ผู้เสนอบทความมีภาพนี้อยู่ในใจ และจะเอาไปใช้สำรวจ "แนวคิดต่างๆ" เท่าที่จำเป็น

การสะสมทุน และขั้นตอนของความจำเริญทางเศรษฐกิจ[3]

เมื่อระดับของการพัฒนาวัดกันด้วยรายได้ประชาชาติต่อหัว ฉะนั้นจุดมุ่งหมายของการพัฒนาคือ ต้องกระตุ้นให้มีการเพิ่มรายได้ประชาชาติ ทฤษฎีตามจารีตนิยมของการพัฒนาเศรษฐกิจก็โยงความสัมพันธ์ของการ

---

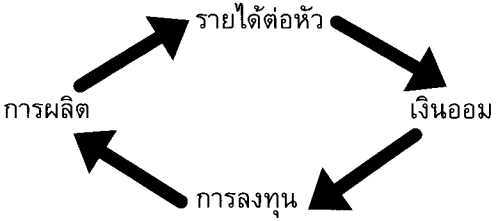
[1] "The Meaning of Development," in *International Development Review* (December 1969).

[2] "Development in Perspective of Political Economy," in Norman T. Uphoff and Warren F. Ilchman (ed.), *The Political Economy of Development,* 1972, p. 87.

[3] Peter J. Henriot, "Development Alternatives: Problems, Strategies, Values," in *Occasional Population Parpers* (January 1976).

เพิ่มรายได้ประชาชาติเข้ากับปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การสะสมทุน การได้ทรัพยากรชนิดใหม่ๆ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการเพิ่มของประชากร

หัวใจสำคัญของความจำเริญอยู่ที่การสะสมทุน ซึ่งทำให้การผลิตเพิ่มขึ้นได้ด้วยแบบแผนของการลงทุนที่ได้มาจากเงินออม ผังของ "วัฏจักรแห่งการพัฒนา" (development cycle) แสดงได้ดังนี้



Benjamin Higgins สาธยายวัฏจักร ดังนี้

"ในประเทศที่ก้าวหน้าแล้วปัจจุบันนี้ ขณะอยู่ในช่วงของความจำเริญอย่างรวดเร็วนั้น เงินออมและการลงทุนสุทธิโดยถัวเฉลี่ยเป็นประมาณร้อยละ 10-20 ของรายได้ประชาชาติ แต่ส่วนมากของประเทศด้อยพัฒนาขณะนี้ เงินออมและการลงทุนสุทธิอยู่ระหว่างร้อยละ 5-10 ของรายได้ประชาชาติ นี่คือ vicious circle วงหนึ่งของหลายๆ วง ในการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจ รายได้ประชาชาติ ณ ระดับสูง เกิดจากเงินออมและการลงทุน ณ ระดับสูง ซึ่งทำให้อัตราความจำเริญทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปมีรายได้ต่ำเสียจนเป็นการยากยิ่งที่จะมีปริมาณเงินออมและการลงทุนอย่างเพียงพอ"[4]

Rostow ให้อรรถาธิบายอีกทางหนึ่งเกี่ยวกับกระบวนการของการพัฒนาตาม "แบบจำลองทางเศรษฐกิจ" นี้ โดยแจกแจงขั้นตอนต่างๆ ที่

---

[4] Benjamin Higgins, *Economic Development: Problems, Priciples and Policies*, 1968, p. 189.

ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกได้ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน[5] เขาบอกว่ามี 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นสังคมดั้งเดิม ผลิตภาพ (productivity) มีอยู่อย่างจำกัด เพราะเทคนิคทางเศรษฐกิจยังพัฒนาไม่พอ

2. ขั้นเตรียมการเพื่อทะยานขึ้น ทำการพัฒนา "สาขานำ" สาขาหนึ่งในระบบเศรษฐกิจที่จะส่งผลต่อสาขาอื่นๆ ให้พัฒนาตาม ทำการเพิ่มผลิตภาพทางเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของสาขานำนั้น ทำการปรับปรุงการขนส่ง และสาธารณูปการอื่นๆ

3. ขั้นทะยานขึ้น ขจัดอุปสรรคขัดขวางเก่าๆ ที่มีต่อความจำเริญอย่างมั่นคงได้หมดสิ้น และความจำเริญทุกสาขาของระบบอยู่ในภาวะปกติ ลักษณะสำคัญคือ การเพิ่มอัตราเงินออมและการลงทุนต่อรายได้ประชาชาติอยู่ระหว่างร้อยละ 5 หรือต่ำกว่า ถึงร้อยละ 10 หรือสูงกว่า เกิดโครงสร้างทางการเมือง ทางสังคม ทางสถาบัน ที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่การขยายตัวต่อไป

4. ขั้นมุ่งสู่การลอยตัว ลอยตัวได้ในระยะยาว แม้จะมีความผันผวน โดยมีการลงทุนอย่างสม่ำเสมอระหว่างร้อยละ 10-20 ของรายได้ประชาชาติ สาขานำใหม่ๆ จะหนุนช่วยสาขาที่เคยนำมาก่อน

5. ขั้นการบริโภคอย่างอุดมสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจะไม่เกิดขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว เหล่าสาขานำจะหันมาผลิตสินค้าและบริการสำหรับผู้บริโภค

การสะสมทุนเป็นศูนย์กลางของทฤษฎี "ทะยานขึ้น" ของ Rostow ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ด้วยการเพิ่มเงินออมและการลงทุน

จากแบบจำลองทางเศรษฐกิจนี้ สหประชาชาติประกาศ "ทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา" (1960 ถึง 1970) ด้วยการตั้งเป้าหมายเชิงปริมาณเอาไว้ว่า ให้รายได้ประชาชาติของเหล่าประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุตามเป้าหมาย และเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ โรงงานเหล็กกล้า โรงงานอุตสาหกรรม

---

[5] W. W. Rostow, *The Stage of Economic Growth*, 1960.

ต่างๆ ได้รับการส่งเสริมอย่างขนานใหญ่ ความช่วยเหลือด้านทุนจากประเทศร่ำรวยมีความจำเป็นเพื่อการนี้

ในช่วงทศวรรษแรกแห่งการพัฒนานี้ ได้กำหนดเป้าหมายสำหรับการโอนทุนให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเอาไว้ร้อยละ 1 ของรายได้ประชาชาติของประเทศกำลังพัฒนา แต่ให้จริงๆ ไม่ถึงตามเป้าหมาย ในปี 1960 ให้ร้อยละ 0.52 ของรายได้ประชาชาติ และลดลงเหลือร้อยละ 0.34 ในปี 1970 และในปี 1975 เหลือเพียงร้อยละ 0.29 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การนิยามปัญหาของการพัฒนาว่าอยู่ที่การสะสมทุนนั้นเป็นปัญหาในตัวของมัน เพราะประเทศกำลังพัฒนาประสบความยุ่งยากเกี่ยวกับโครงสร้างภายในประเทศเป็นสำคัญ

การผลักดันอย่างขนานใหญ่ หรือความจำเริญอย่างสมดุล[6]

Ragnar Nurkse กับ Paul Rosenstein-Rodan ควรได้ชื่อว่าเป็นผู้เสนอยุทธศาสตร์ความจำเริญอย่างสมดุลด้วย "การผลักดันอย่างขนานใหญ่" เพื่อการพัฒนาประเทศด้อยพัฒนา โดยทั่วไปแล้ว ยุทธศาสตร์นี้ให้เหตุผลว่า รายได้ต่อหัวที่ต่ำในประเทศด้อยพัฒนาเป็นผลมาจากผลิตภาพที่อยู่ในระดับต่ำ และการเพิ่มผลิตภาพให้สูงพอต้องการการสะสมทุนสูงขึ้น ผลอีกประการหนึ่งของรายได้ที่อยู่ในระดับต่ำคือ อุปสงค์สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมส่วนมากยังมีน้อย เพราะรายได้ส่วนมากได้ใช้ไปสำหรับการประทังชีพ ข้อจำกัดต่อการขยายตัวของตลาดทำให้ไม่มีผู้ประกอบการคนใดสามารถตั้งโรงงานทันสมัยให้มีกำไรได้ แม้จะเป็นผู้ผูกขาดก็ตาม โรงงานทันสมัยมีขนาดใหญ่ ไม่เหมาะกับตลาดขนาดเล็ก และโรงงานก็แยกย่อยให้พอเหมาะไม่ได้ ต้นทุนการผลิตจึงสูงเกินไป ด้วยเหตุนี้ การสะสมทุนในอุตสาหกรรมจึงเป็นไปไม่ได้ ผลิตภาพก็ไม่เพิ่มขึ้น และความยากจนจึงคงมีอยู่ต่อไป

---

[6] W. F. Ilchman and Ravindra Bhargawa, "Balanced Thought and Economic Growth," in *Economic Development and Cultural Change* (July 1966).

ในการขจัด vicious circle นี้ นักทฤษฎีความจำเริญอย่างสมดุลเสนอว่า ในประเทศหนึ่งต้องลงทุนรอบด้านพร้อมกัน เพื่อที่ว่าโรงงานทั้งหลายและบรรดาคนงานในนั้นจักสามารถซื้อผลิตผลได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสินค้าขั้นกลางหรือสินค้าเพื่อบริโภค นี่จะทำให้การลงทุนทั้งปวงมีกำไร ดังนั้นจึงเสนอให้แก้ปัญหาอุปสงค์ด้วยวิธีลงทุน วิธีนี้ทำให้การสะสมทุนย่อมเป็นไปได้ และ vicious circle จะถูกทำลายลง

ลักษณะสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ "ผลักดันอย่างขนานใหญ่" ก็คือ เมื่อการลงทุนโดยทั่วไปในระบบเศรษฐกิจนั้นไม่มีกำไร แต่ถ้ามีการลงทุนพร้อมๆ กันก็จะมีกำไรได้ การที่จะมีการลงทุนอย่างขนานใหญ่และลงมือดำเนินการตามเวลาพร้อมๆ กันไม่ใช่เรื่องง่าย ทั้งนี้เพราะต้องเปลี่ยนการวางแผนในการผลิตไปมากทีเดียว โดยมีกลไกของตลาดช่วยเพียงเล็กน้อย และต้องพยากรณ์ความต้องการของตลาดเมื่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกิดขึ้น ตามแผนยุทธศาสตร์ของความจำเริญอย่างสมดุลนี้ ทุกองค์ประกอบต้องถูกที่ ถูกเวลา ในปริมาณที่ถูกต้อง ความพยายามทั้งหมดขึ้นอยู่กับลักษณะความสามารถของประเทศที่จะรวบรวมบรรดาสาขาที่เหมาะสม ใช้การควบคุม และให้สิ่งจูงใจที่เหมาะสม พิจารณาทางเทคนิคอย่างดีที่สุดเกี่ยวกับการลงทุนทั้งปวง เพื่อให้ได้ความจำเริญอย่างสมดุลกัน

ทุนเพื่อ "การผลักดันอย่างขนานใหญ่" มาจากสองแหล่ง คือเงินออมภายในประเทศและต่างประเทศ สำหรับเงินออมภายในประเทศนั้น ภาษี กำไรที่สูงขึ้น และภาวะเงินเฟ้อ จะเป็นวิธีที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์นี้ต้องการใช้เงินออมจำนวนมาก เงินออมภายในประเทศจะไม่เพียงพอ แม้ในกรณีแวดล้อมที่ดีที่สุด ทุนจากต่างประเทศจะเข้ามามากทีเดียว ซึ่งอาจมาในแบบให้เปล่าของรัฐบาล เงินกู้ และการลงทุนโดยตรงของเอกชน

สำหรับ "ปัจจัยที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ" ซึ่งอาจทำให้ประเทศด้อยพัฒนานำยุทธศาสตร์นี้มาใช้อย่างได้ผลนั้น ที่สำคัญที่สุดคือ ประเทศนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่หรือสถาบันที่สามารถวางแผนและดำเนินการตามแผนการลงทุนทั้งหมดได้ นี่ก็เท่ากับว่ามีกลุ่มปกครองที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน

และตกลงกันเกี่ยวกับมาตรการที่อาจใช้ให้บรรลุจุดมุ่งหมายในระยะสั้น

เป็นไปได้ว่าอาจมีกลุ่มปกครอง 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มทันสมัย ประกอบด้วยปัญญาชน ทหาร และข้าราชการพลเรือน เป็นส่วนใหญ่ กลุ่มนี้อาจไม่เป็นที่ไว้วางใจของภาคเอกชน เพราะหากยอมให้ภาคเอกชนมีบทบาทก็ต้องถูกควบคุม กลุ่มที่สอง ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจ ซึ่งอาจเป็นกลุ่มเล็กและแตะกันอย่างเหนียวแน่น เพื่อร่วมมือกันในการวางแผนและจัดตั้งย่านอุตสาหกรรมทั้งหมด กลุ่มนี้ หากได้เป็นรัฐบาล ก็จะหานโยบายและมาตรการมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแยกระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เพราะเป็นพวกเดียวกัน

ความจำเริญอย่างไม่สมดุล

Albert Hirschman ได้พัฒนาทฤษฎีความจำเริญอย่างไม่สมดุล เพื่อสนองตอบแนวคิด “การผลักดันอย่างขนานใหญ่” เขายืนยันว่า ทรัพยากรชนิดต่างๆ ที่ต้องการเพื่อ “การผลักดันอย่างขนานใหญ่” นั้น เป็นชนิดที่ประเทศด้อยพัฒนาขาดแคลน และนั่นคือเหตุผลว่าทำไมประเทศจึงยังด้อยพัฒนา เขายืนยันอีกด้วยว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการไม่สมจริงที่คิดว่ามีการเอาภาคอุตสาหกรรมทันสมัยขนาดใหญ่มาอยู่บนภาคเกษตรกรรมดั้งเดิม เขาวิเคราะห์ว่า ความขาดแคลนมากที่สุดคือความสามารถในการเข้าใจและตัดสินใจลงทุน แม้เมื่อโอกาสอำนวยให้ยุทธศาสตร์ของความจำเริญอย่างไม่สมดุลหาทางแก้ไขความขาดแคลนนี้ด้วยการสร้างสถานการณ์ที่ประชาชนถูกบีบบังคับให้ตัดสินใจลงทุน สถานการณ์เหล่านี้สร้างได้โดยจงใจทำให้สาขาต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจขาดความสมดุล หากบางสาขาของระบบทำให้จำเริญได้ ความขาดแคลนในสาขาที่เสริมกันจะสร้างแรงกดดันเพื่อความจำเริญของสาขานั้นด้วย เป็นการบีบให้มีการลงทุน สาขาที่จะให้มีการพัฒนานำหน้าควรเลือกว่า การลงทุนในสาขาที่เสริมกันจะถูกบีบบังคับอย่างแท้จริง ไม่ใช่ปล่อยให้มันเป็นไปเอง

วงการที่สำคัญที่สุดในการใช้ยุทธศาสตร์นี้คือ การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน บทบาทของรัฐบาลรวมหน้าที่นี้ด้วย เพื่อที่ว่าผู้ประกอบการอาจทำการลงทุนที่ได้กำไร อย่างไรก็ตาม Hirschman แสดงให้เห็นว่า การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเป็นอิสระจากการลงทุนที่มีผลิตภาพโดยตรง การลงทุนประเภทแรกไม่ได้สร้างสถานการณ์บีบบังคับให้มีการลงทุนประเภทหลัง ด้วยเหตุนี้ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานมักไม่ใช่ในทางเศรษฐกิจ ตราบใดที่ไม่มีการใช้ประโยชน์เป็นเวลานาน รัฐบาลควรลงทุนด้านนี้น้อยที่สุด และส่งเสริมผู้ประกอบการด้วยการให้สิ่งจูงใจ เช่น กำแพงภาษีศุลกากรและการอุดหนุน เพื่อให้ลงทุนในกิจการที่มีผลิตภาพโดยตรง เมื่อมีการลงทุนประเภทนี้มากขึ้น โครงสร้างพื้นฐานก็ไม่เพียงพอ และต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้น ผู้ประกอบการจะบีบรัฐบาล ซึ่งเป็นการบ่งชี้ให้รัฐบาลจัดสรรการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอย่างสมเหตุสมผลยิ่งขึ้น ดังนั้น การมีโครงสร้างพื้นฐานล่าช้ากว่ากิจการที่มีผลิตภาพ การพัฒนาจะรวดเร็วขึ้น และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ก็จะดีขึ้น

Hirschman ใช้วิธีนี้กับเรื่องอื่นๆ เช่น การเลือกลงทุน การเลือกเทคโนโลยี เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการลงทุนที่มีผลิตภาพอย่างต่อเนื่อง เขาแนะว่า กิจการเริ่มต้นที่เลือกควรเป็นกิจการที่มีผลกระทบไปเบื้องหลังและไปเบื้องหน้ามากที่สุด Hirschman แนะว่า ประเทศด้อยพัฒนาควรเลือกใช้เทคนิคที่ซับซ้อน เพราะการชำรุดเสียหายจะร้ายแรงกว่า เป็นการบีบบังคับให้มีการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอ

Hirschman ไม่นิยมการวางแผนจากส่วนกลาง เพราะมันมุ่งแทรกแซงการประหยัดและการไม่ประหยัดจากภายนอก เขาเชื่อว่าผลสุทธิไม่จำเป็นต้องเป็นบวก และความจำเริญอย่างรวดเร็วสามารถทำได้ ด้วยการส่งเสริมผู้ประกอบการที่ใจถึงแบบในศตวรรษที่ 19 เขายังชอบให้มีภาวะเงินเฟ้อบ้าง เพื่อบีบบังคับให้มีการออม และทำให้การลงทุนมีกำไรมากขึ้น

แม้ว่า Hirschman จะเข้าใจปัญหาที่ประเทศด้อยพัฒนาเผชิญอยู่ แต่ยุทธศาสตร์ของเขาละเลยปัจจัยด้านการเมือง ด้านสังคม และด้าน

บริหาร ซึ่งมีความสำคัญ ระบอบประเภทใดที่จำเป็นสำหรับนำเอายุทธศาสตร์ความจำเริญที่ไม่สมดุลไปใช้ แน่นอน กลุ่มที่มีอำนาจครอบงำประเทศอยู่นั้นคือกลุ่มธุรกิจ ระบอบที่รับใช้ผลประโยชน์ในการพัฒนาภาคเอกชนย่อมเป็นที่ต้องการของกลุ่ม ไม่ใช่รัฐบาลที่รับผิดชอบในการวางแผนจากส่วนกลางและใช้แผนคลุมทั่ว แต่เป็นรัฐบาลที่ทำหน้าที่อย่างดีที่สุดในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ในเวลาที่เหมาะสม และรักษากฎหมายและระเบียบ ภารกิจในการรักษากฎหมายและระเบียบจะยากลำบากยิ่งเมื่อชนชั้นกรรมาชีพในเมืองและชนชั้นกลางต้องประสบกับภาวะเงินเฟ้อ ค่าจ้างต่ำ และการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น

ขณะเดียวกัน รัฐบาลจะเก็บภาษีจากนักธุรกิจได้ไม่พอ และอาจให้การอุดหนุนเพื่อให้พวกนี้ได้กำไรเพิ่มขึ้น ชนชั้นกรรมาชีพในเมืองจะประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย การศึกษา และสวัสดิการ นอกจากนั้น การใช้ทุนมากในกรรมวิธีการผลิตจะทำให้มีการว่างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐยับยั้งกิจกรรมของสหภาพแรงงานเอาไว้ รัฐบาลจะไม่ยอมให้มีการคัดค้านใดๆ ต่อธุรกิจของต่างชาติในประเทศ

ยุทธศาสตร์และนโยบายของการพัฒนา[7]

ไม่มียุทธศาสตร์หรือนโยบายเพียงหนึ่งเดียวที่ใช้ในการพัฒนาเพื่อให้ได้ภาวะที่ดีที่สุดสำหรับทุกสถานการณ์ การที่เราเห็นคุณค่าของเหล่าความเป็นจริงที่ปรากฏในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา กระตุ้นให้เราเสนอเรื่องสำคัญนี้ขึ้นมา ขณะเดียวกัน เราคิดว่าวิถีการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะนำไปสู่หลักทั่วไปบางอย่างของการพัฒนา ซึ่งควรแก่การอธิบายในรายละเอียด ลักษณะเฉพาะกรณีของยุทธศาสตร์และนโยบายของการพัฒนาก็ควรกำหนดกันขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ในบริบทของสาขาและโครงสร้างที่แน่นอน ซึ่งผลประโยชน์ สภาพความสามารถและขีดความสามารถย่อมต่างกันไป เราคิดว่าแบบจำลองของเศรษฐ-ศาสตร์การเมืองทำให้ได้การวิเคราะห์ที่เหมาะสมตามการจัดแบ่งประเภท

---

[7] *อ้างแล้ว*, เชิงอรรถที่ 2, หน้า 108-121.

ดังที่กล่าวมาแล้ว เราไม่แยกการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจให้ขาดจากการวิเคราะห์ด้านการเมือง แต่การพิจารณาต่อไปนี้ เราเห็นว่าการมุ่งอยู่ที่เหล่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจกับเหล่าปัจจัยด้านการเมือง เป็นตัวแปรอิสระจากกันจะเป็นประโยชน์ในกิจกรรมของการพัฒนา เนื่องจากเหล่าปัจจัยด้านสังคมมักเป็นตัวแปรตามมากกว่าจะเป็นตัวแปรอิสระ เราจึงละเว้นการพิจารณาเรื่องยุทธศาสตร์และนโยบายด้านนี้ ณ ที่นี้

1. เหล่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อการพัฒนาที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเกี่ยวข้องคือ ยุทธศาสตร์การระดมทรัพยากรและการจัดโครงสร้างให้กระแสทรัพยากร เพื่อสนองความต้องการที่สูงขึ้นของประชาชนจำนวนมากขึ้นให้เพียงพอยิ่งขึ้น เนื่องจากการผลิตและการกระจายผูกพันอยู่กับกระบวนการ มันจึงเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรอีกด้วยเพื่อให้ได้ตามเหล่าวัตถุประสงค์ดังกล่าว นี่ดูไม่ต่างมากนักจากการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์ธรรมดาที่สนับสนุนเรื่องนี้ แต่ความแตกต่างก็คือ เศรษฐ-ศาสตร์การเมืองให้ความสนใจมากขึ้นแก่เหล่าโครงสร้างและกระบวนการของการผลิต และให้ความสนใจน้อยลงแก่ฟังก์ชันมาตรฐานการผลิตและการสะสมทุนกายภาพ (เครื่องจักร โรงงาน ฯลฯ)

จุดมุ่งหมายของการพัฒนาไปไกลกว่าวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจในการเพิ่มผลิตผลของสินค้าและบริการให้ได้สูงสุด ในช่วงเวลาสั้นที่สุดที่จะเป็นไปได้ ในบทความเรื่อง “ความหมายของการพัฒนา” Dudley Seers ได้ยืนกรานให้ขยายทรรศนะที่คับแคบ “ด้านเศรษฐกิจ” ของการพัฒนาออกไปอย่างน้อยที่สุด นักเศรษฐศาสตร์การเมืองคนหนึ่งไม่แปลกใจที่แนวทางเช่นนั้นจะส่งเสริมความพอใจด้านเศรษฐกิจในระยะยาวได้มากกว่าแนวทางตามจารีต เราไม่ประสงค์จะแย้งเจตนาของผู้ที่ใช้เหล่าแบบจำลองของเศรษฐมิติตามจารีต แต่เราอยากแนะว่า แบบจำลองเช่นนั้นมุ่งใช้ศักยภาพของความเติบโตระยะสั้น แลกกับการประสพผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาระยะยาว นัยสำคัญด้านการเมืองของ

แบบจำลองดังกล่าวคือ เหล่าประเทศด้อยพัฒนาดูท่าว่าจะมีความสามารถน้อยลงที่จะหนีฐานะต่ำต้อยในการจัดอันดับของโลก

หาก "หลักการของการพัฒนา" ใดๆ สามารถก้าวหน้าได้ หลักการนั้นคือ ประชาชนควรใช้ทรัพยากรของตนเองอย่างเต็มที่เท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะผลิตผลที่ผลิตออกมาด้วยปัจจัยของคนอื่น ต้องจ่ายให้แก่คนอื่นเหล่านั้นเป็นส่วนมาก บทกลับคือ การพัฒนาสามารถก้าวหน้าไปดีที่สุดด้วยการใช้เบี้ยน้อยหอยน้อยแต่เริ่มแรกของผู้มีทรัพยากรน้อย เพื่อที่ว่าผลตอบแทนจากการพัฒนาจะตกแก่คนส่วนมาก มากกว่าตกแก่คนส่วนน้อย และการมีปัจจัยของคนส่วนมากจะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว นี่ไม่ใช่ยุทธศาสตร์เพื่อ "ความจำเริญ" ที่มุ่งให้ได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติด้านเศรษฐกิจสูงสุดภายในเวลาจำกัด (สั้น) แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่าสัมประสิทธิ์ (parameters) และโครงสร้างของการผลิต

ยุทธศาสตร์นี้ไม่จำต้องเป็นยุทธศาสตร์ "ฝ่ายซ้าย" หรือ "ฝ่ายขวา" เพราะหลักการสำคัญของการพึ่งตนเองย่อมได้รับการสนับสนุน ณ ระดับใดๆ ตามอุดมการณ์ แม้เป็น "อุดมการณ์" ในแง่ของการเพิ่มค่าให้แก่ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง มากกว่าด้านอื่นๆ ก็ตาม นี่ไม่ใช่ยุทธศาสตร์ "เสรีนิยม" ในแง่คลาสสิกที่ขึ้นอยู่กับการแข่งขันระหว่างบุคคล

ความสมเหตุสมผลสำหรับยุทธศาสตร์นี้มิใช่ว่า "ไม่ถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจ" ดังปรากฏแต่ผิวเผินไม่ เนื่องจากมีการฝังใจอยู่กับ "การติดขัด" ด้านปัจจัยการผลิต จึงให้ความสนใจกันเพียงเล็กน้อยแก่ขีดจำกัดด้านผลิตผล ซึ่งเป็นผลมาจากอุปสงค์ไม่เพียงพอสำหรับผลิตผล หรือมีความสนใจน้อยแก่ความผิดเพี้ยนของการผลิตที่อุปสงค์อันจำกัดได้กระตุ้นให้เกิดขึ้น เช่น การสร้างบ้านหรูหราและโรงแรมชั้นหนึ่ง เป็นต้น เป็นที่กระจ่างชัดว่า การเพิ่มอำนาจซื้อให้คนส่วนมาก (ที่ยากจน) จะเป็นความโง่เขลา ถ้าหากอุปทานของสินค้าและบริการไม่เพิ่มควบคู่กันขึ้นไป เพราะในสถานการณ์เช่นนั้น ภาวะราคาเฟ้อจะกวาดเอาอำนาจซื้อที่ได้เพิ่มนั้นไปจนหมดสิ้น ดังที่ว่า อุปสงค์ไม่จำเป็นต้องสร้างอุปทานของมันขึ้นมา อุปทานก็ไม่สร้างอุปสงค์ของมันขึ้นมาได้เช่นกัน นอกจากนั้น การผลิตสินค้าและบริการที่ "มีกำไร" ในสถานการณ์ดังกล่าว คือสินค้าและบริการ

ที่มีอุปสงค์พอจะสนองความต้องการของคนส่วนน้อย (ที่ร่ำรวย) เป็นสำคัญ ไม่ใช่สนองคนส่วนมาก (ที่ยากจน) ความเข้าใจเช่นนี้ย่อมสนับสนุนยุทธศาสตร์ที่มุ่งใช้และยกระดับการมีปัจจัยของคนส่วนมากอย่างจูงใจ การเพิ่มรายได้เป็นทางหนึ่งของการเพิ่มปัจจัย เช่น ทุนหรือการศึกษา แต่การเน้นที่สำคัญในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาควรอยู่ที่การเพิ่มสภาพ (ลักษณะ) ความสามารถของผลิตภาพของบุคคลหรือของกลุ่ม ด้วยการเพิ่มปัจจัยการผลิตของพวกเขา แล้วรายได้ก็จะผันไปสู่ผู้มีสิทธิในแง่ผลิตภาพของเขา

การจัดลำดับเรื่องอย่างนี้เป็นเชิงสัมพัทธ์มากกว่าเป็นเชิงสัมบูรณ์ และการโอนรายได้จะสามารถทำให้เพิ่มขีดความสามารถของผลิตภาพได้ รายงานเรื่อง "ความยากจนในอินเดีย" จัดทำโดยสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองของอินเดีย ที่พูนา (Poona) เมื่อทศวรรษที่แล้ว กล่าวว่า ร้อยละ 40-50 ของประชากรอินเดียมีรายได้ต่ำกว่าที่จะมีอาหารพอกินขั้นต่ำ "ความจำเริญ" ด้านเศรษฐกิจไม่ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น เพราะมาตรฐานการครองชีพของคนพวกที่ยากจนที่สุดได้ลดลงโดยแท้ตลอดช่วงทศวรรษก่อนหน้านั้น ขณะที่ผลพวงส่วนมากของความจำเริญไปตกอยู่กับพวกคนที่ร่ำรวยกว่า พวก "ยากจนน้อย" ยังพอรักษาสภาพเดิมเอาไว้ได้ รายงานฉบับนี้กระตุ้นให้มีโครงการสร้างงานในชนบทอย่างกว้างขวางใหญ่โต มีการชลประทาน ถนนหนทาง การปลูกป่า และการปรับปรุงที่ดิน ซึ่งจะประกันรายได้ขั้นต่ำที่ยอมรับกันได้แก่ชาวอินเดียทั้งปวง เงินที่ใช้ในการนี้ได้มาจากการตัดทอนค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคลงร้อยละ 15 ของพวกร่ำรวยที่สุด ร้อยละ 5 ของประชากร และตัดทอนลงร้อยละ 7.5 ของพวกร่ำรวยระดับรองลงมา การโอนรายได้เช่นนั้นไม่ทำให้ GNP สูงขึ้นโดยตรง แต่ด้วยการปรับปรุงระดับโภชนาการและโครงสร้างพื้นฐาน จึงเพิ่มศักยภาพของการผลิตขึ้นมาทีเดียว นอกจากนั้น การโอนรายได้ทำให้อุปสงค์เพิ่มขึ้น เพราะองค์ประกอบของอุปสงค์จะเหจากสินค้านำเข้า หันมาสู่โภคภัณฑ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศ จึงทำให้ฐานะของดุลชำระเงินของอินเดียดีขึ้น[8]

---

[8] "Poverty in India" by the Indian School of Political Economy at Poona, in *Economic and Political Weekly*, Boombay, January 2 and 9, 1976.

การโหม "ความจำเริญ" ชี้ชัดว่า ให้เอาเหล่าทรัพยากรที่มีผลิตภาพมากที่สุดอยู่แล้วมาใช้ ส่วนการโหม "การพัฒนา" แนะให้ใช้ทรัพยากรที่จำเป็นทั่วไป เพื่อจะได้มีผลิตภาพยิ่งขึ้น การจัดลำดับ "กลับตาลปัตร" อย่างนี้ โดยหลักการแล้วใช้กับทรัพยากรมนุษย์ ที่ว่าคนว่างงานได้ซ้ำเติมปัญหาด้านการเมืองและด้านสังคมให้หนักหน่วงและรุนแรงยิ่งขึ้นนั้น ได้เป็นที่ตระหนักกันดีอย่างกว้างขวางในระยะหลังๆ มานี้ เมื่อการว่างงานได้เพิ่มสูงขึ้นในประเทศด้อยพัฒนาเป็นส่วนมาก การพิจารณาทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง แยกขาดจากกันในการวิเคราะห์ตามจารีตนั้น เป็นการดูเบาความสำคัญของการจัดหางานเพราะค่าโสหุ้ยทั้งหมดหาได้เอามาคำนวณด้วยกันไม่ ซึ่งเรื่องนี้ยังมีความเข้าใจเพียงเล็กน้อย การใช้ทรัพยากรอะไรและของใครจะทำให้เกิดความแตกต่างกันมากในช่วงเวลาต่อไป และผลเช่นนี้ต้องนำมาคำนวณด้วย

การเน้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรทั้งปวงที่มี และเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ไม่ใช่แนวคิดใหม่ ประเด็นที่เราอยากซ้ำคือ การใช้และการระดมทรัพยากรเช่นนั้นไม่ควรถือว่าเป็นฟังก์ชัน (ขึ้นอยู่กับ) ของทุนกายภาพ หรือขึ้นอยู่กับ (ฟังก์ชันของ) ผลสืบเนื่องของการสะสมทุน เราให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติในความพากเพียรเพื่อการพัฒนา ทรัพยากรเหล่านี้รวมกันสามารถผลิตทุน อันเป็นปัจจัยที่ได้มาจากการผลิต ซึ่งสามารถทำให้แรงงานหรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีผลิตภาพมากขึ้นต่อไปอีก การเอาบางส่วนของปัจจัยชนิดหนึ่งใช้แทนบางส่วนของปัจจัยอีกชนิดหนึ่งย่อมเป็นไปได้ แต่ทำให้แบบแผนของการกระจายผลิตผลแปรเปลี่ยนไป มีการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างเหล่าปัจจัยการผลิตด้านเศรษฐกิจในทางที่เป็นประโยชน์ และได้ข้อสรุปว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ซึ่งเราก็รับรองเรื่องนี้

เหตุผลประการหนึ่งสำหรับข้อเสนอเรื่องแรงงานเทียบกับทุน ว่าเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งของการผลิต คือประเด็นการวิเคราะห์ของ Theodore Morgan ที่ว่า การบริโภคกับการลงทุนไม่สามารถแยกให้เห็นชัดเจนได้ ดังเช่น การวิเคราะห์ตามจารีตของเศรษฐศาสตร์ Morgan เสนอแนะว่า

ค่าใช้จ่ายบางประเภทที่ยกระดับสุขภาพ ความรู้ และความมั่นคงของปัจเจกชน เป็นทั้งการบริโภคและการลงทุน ยุทธศาสตร์ที่ลดค่าใช้จ่าย "ด้านสังคม" เพื่อเพิ่มเป็นค่าใช้จ่าย "ด้านเศรษฐกิจ" เช่น การสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจด้วยค่าโสหุ้ยของโครงสร้างพื้นฐานด้านสังคมและด้านมนุษย์ดูจะไม่ส่งเสริมการพัฒนามากเท่ากับยุทธศาสตร์ที่เหมาะกับผลทวีคูณของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ด้านบริการทางแพทย์ ด้านที่อยู่อาศัย และความมั่นคงของสังคม เขากล่าวว่า "ประชาชนและองค์กรส่วนมากทำงานได้ดีภายในขีดความสามารถในการผลิตของเขา ปัญหาสำคัญยิ่งของการเพิ่มผลิตผลมักอยู่ที่ปัญหาของการลดช่องว่าง ทำให้เขาสามารถ และชักชวนให้เขาทำงานให้มีผลิตภาพยิ่งขึ้น"[9]

ผลิตภาพได้รับผลกระทบจากประชาชนที่มีสิ่งจูงใจให้ทำการผลิตมากขึ้น ในการวิเคราะห์ผลงานศึกษาเกี่ยวกับผลิตภาพ Harvey Leibenstein พบว่า แรงกระตุ้นและการจัดองค์กรที่ดีกว่าจะได้ผลมากกว่าที่ได้จากการปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรไปในบรรดาทางเลือกใช้[10] อันที่จริง Arthur Lewis ผู้ซึ่งมักถูกพวกสนับสนุนการเร่งรัดสะสมทุนอ้างชื่อมาใช้เพื่อเพิ่มน้ำหนักแก่แนวคิดของตน ก็ได้เสนอแนะข้อจำกัดต่อการสะสมทุน ความพยายามเร่งรัดพัฒนา ด้วยการสละส่วนใหญ่ของผลิตผลที่เพิ่มขึ้นให้แก่การออมและการลงทุน แทนที่จะให้แก่การบริโภคนั้น Lewis กล่าวว่าจะเป็น "การแพ้ภัยตนเอง" เพราะจะก่อให้เกิดความโกลาหลวุ่นวายด้านการเมือง และเพราะว่า "ผลิตผลไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้โดยปราศจากการบริโภค... ความเติบโตจึงต้องการสิ่งจูงใจ"[11]

แนวทางตามจารีตต้องการ "การผลักดันอย่างขนานใหญ่" (big push) ในการพัฒนา ด้วยการรีดเอาเงินออมมาให้ได้มากที่สุด เพื่อการ

---

[9] Theodore Morgan, "Investment versus Economic Growth," in *Economic Development and Culturat Change* (April 1969), pp. 392-424.

[10] Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency versus X-Efficiency," in *American Economic Review* (June 1966), pp. 392-415.

[11] W. Arthur Lewis, "A Review of Economic Development," in *American Economic Review* (May 1965), pp. 1-16.

ลงทุน ซึ่งขัดกันกับแนวทางของเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องการพัฒนา "การรีดอย่างขนานใหญ่" (big squeeze) นั้น ภาระส่วนใหญ่ตกอยู่แก่คนส่วนมาก (ผู้ยากจน) และมีบ้างที่ตกอยู่แก่คนส่วนน้อย (ผู้มั่งคั่ง) ทั้งภาษีทางอ้อม ซึ่งมีนัยสำคัญกว่าภาษีทางตรงในประเทศด้อยพัฒนา กับภาวะเฟ้อ ซึ่งเป็นวิธีสำคัญของการได้เงินมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา ย่อมบั่นทอนมาตรฐานการครองชีพของคนยากจนลงมายิ่งกว่าคนมีฐานะดี เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องการพัฒนา ซึ่งมุ่งการผลิตมากกว่าการบริโภค ไม่เสนอพื้นฐานสำหรับเหล่านโยบายของนักบริโภค และไม่สนับสนุนคำแนะนำตามจารีตเรื่อง "การอดออม" ว่าเป็นเงื่อนไขที่ละเว้นไม่ได้สำหรับการพัฒนา จริยธรรมของโปรเตสแตนต์เสนอแนวทางที่เน้นการงานที่มีผลิตภาพมากกว่าความพอใจสำหรับการบริโภคอย่างจำกัด ชนชั้นปกครองที่แนะให้ "อดออม" ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นปกครองภายในหรือจากต่างประเทศ โดยทั่วไปก็กระตุ้นคนส่วนมากให้ทำตามที่เขาพูด มากกว่าทำตามที่เขาทำ ไม่ว่ากรณีใด การออมและการลงทุนจากกำไรที่ได้มาจากทุนเป็นการเสียสละที่ต่างกันมากจากเหล่าผู้อดออมที่มีรายได้จากการใช้หยาดเหงื่อแรงงาน การสะสมทุนเป็นผลสืบเนื่องของโอกาสและสิ่งจูงใจ และสิ่งเหล่านี้มักได้จากนโยบายที่เพิ่มปัจจัย (และรายได้) ของคนส่วนมาก มากกว่าที่ได้จากนโยบายที่จำกัดการได้สวัสดิการของคนส่วนมาก และลดอุปสงค์ของพวกเขาลง

ผลิตภาพกับความยุติธรรมเป็นจุดมุ่งหมายที่ไม่ขัดแย้งกันดังที่พวกสนับสนุนความเหลื่อมล้ำได้เสนอแนะเอาไว้ พวกนี้ให้เหตุว่า คนร่ำรวยย่อมออมส่วนมากของรายได้ จึงมีส่วนช่วยการลงทุนมาก และช่วยความจำเริญทางเศรษฐกิจมากด้วย ถ้าหากทุนไม่เห็นว่าเป็น "ตัวแปรอิสระ" อีกต่อไปในการกำหนดการพัฒนาแล้วไซร้ เหตุผลดังกล่าวย่อมฟังไม่ขึ้น ข้อเสนอที่ว่า จุดมุ่งหมายเหล่านี้ควรเป็นผลต่อเนื่องกันนั้น เป็นความผิดพลาดไปจากตรรกะของเศรษฐศาสตร์การเมือง เราไม่สามารถเพิ่มผลิตภาพขึ้นมาได้ก่อน แล้วจึงส่งเสริมความยุติธรรมภายหลัง ภายใต้เงื่อนไขของความเหลื่อมล้ำเช่นนี้ การบรรลุความจำเริญของผลิตผลด้วยปัจจัยของคนส่วนน้อย จะเสริมฐานะอำนาจของเขาต่อไปภายในสังคม ทำให้ยากลำบาก

ยิ่งขึ้นที่จะทำการใดๆ ให้บังเกิดผลมากไปกว่าการโอนรายได้และทรัพยากรเล็กๆ น้อยๆ จากพวกเขาไปให้คนส่วนมาก

จากประสบการณ์ของประเทศปากีสถาน Mahbub ul Hag อดีตหัวหน้าคณะกรรมการวางแผนแห่งปากีสถาน ได้ให้การด้วยตนเองในการมองย้อนหลัง ความตอนหนึ่งว่า

"จนถึงบัดนี้ เรามีกรณีศึกษาจำนวนหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นภาพลวงตาที่หวังกันว่าผลพวงของความเติบโตสามารถกระจายได้โดยปราศจากการจัดแบบแผนของการผลิตและแบบแผนของการลงทุนก่อน หลายประเทศที่ภาวะเศรษฐกิจได้เติบโตอย่างรวดเร็วในละตินอเมริกาแสดงให้เห็นประเด็นนี้แล้ว ในปากีสถาน ประเทศของข้าพเจ้าเองนั้น เหล่าสถาบันที่เราได้สร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมความเติบโตและเพื่อการสะสมทุนอย่างรวดเร็วนั้น ต่อมาได้ทำให้ความพยายามทั้งปวงของเราเพื่อการกระจายที่ดีขึ้น และเพื่อความยุติธรรมด้านสังคมที่ดีขึ้น ได้สิ้นท่าลงไป ข้าพเจ้าเห็นว่า ประจักษ์พยานไม่มีผิดพลาด และข้อสรุปก็เป็นอื่นไม่ได้ การแยกระหว่างนโยบายการผลิตกับนโยบายการกระจายให้ขาดจากกันเป็นความผิดพลาดและเป็นอันตราย นโยบายการกระจายต้องสร้างขึ้นให้อยู่ในแบบแผนและการจัดองค์กรของการผลิต"[12]

Hag เชื่อว่ามีความผิดพลาดของผู้วางแผนที่สมมติว่า "เหล่านโยบายการกระจายรายได้สามารถแยกขาดจากเหล่านโยบายความจำเริญและภายหลังก็สามารถเอามารวมกันเพื่อให้ได้การกระจายตามที่เราปรารถนา... เมื่อมีการจัดองค์กรการผลิตขึ้นมาแล้ว โดยยอมให้ประชาชนจำนวนมากว่างงาน มันแทบเป็นไปไม่ได้ที่จะกระจายรายได้ให้แก่ผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมในการผลิต... เมื่อคุณได้เพิ่ม GNP ของคุณให้สูงขึ้นด้วยการสร้างบ้านและรถยนต์นั่งที่หรูหราโอ่อ่า มันไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเปลี่ยนกลับมาเป็นบ้านต้นทุนต่ำและรถยนต์โดยสาร" คำถามสำคัญยิ่งในนโยบายพัฒนาคือ ทรัพยากรของใครที่จะเอามาใช้เพื่อเพิ่มผลิตผล และทรัพยากรสำหรับ

---

[12] Mahbub ul Hag, "Employment in the 1970's: A New Perspective," in *International Development Review* (December 1971), pp. 11-12.

คนส่วนมากจะเพิ่มขึ้นได้อย่างไร

ในบริบทนี้ ความช่วยเหลือของต่างชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจก็รุกเข้ามาอย่างเด่นชัด บางคนอาจสรุปได้ดีในแง่ของเศรษฐศาสตร์การเมืองว่า โดยทั่วไปแล้ว ความช่วยเหลือน้อยดีกว่าความช่วยเหลือมาก แม้การให้เปล่าซึ่งสินค้า บริการ หรือสินเชื่อ ซึ่งไม่ต้องชำระคืนทางด้านเศรษฐกิจนั้น ยังมีการตอบแทนในแง่ของทรัพยากรด้านการเมือง ซึ่งอาจเป็นความชอบธรรม ฐานะด้านสังคม ข่าวสาร หรือการสนับสนุนแก่ประเทศผู้ให้ เงินกู้ก็เกี่ยวกับการโอนทรัพยากรไปให้ต่างชาติ และประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากต่างก็มีภาระหนี้สินล้นพ้นตัว การลงทุนของต่างชาติกำลังแพร่พร้อมด้วยการคาดว่าจะมี "การส่งออก" ทรัพยากรจำนวนมากเป็นผลตอบแทนการลงทุน

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพูดถึงคือ ค่าโสหุ้ยที่เสียไปต้องเทียบกับผลประโยชน์ที่ไม่ควรคิดหักส่วนลดออก ความช่วยเหลือของรัฐบาลต่างชาติหรือการลงทุนของเอกชนต่างชาติเพื่อเพิ่มพูนผลิตผลสำหรับพวกเขา ดูจะไม่ใคร่ได้ผลประโยชน์สุทธิแก่ประเทศด้อยพัฒนา อีกด้านหนึ่ง บางทีความช่วยเหลือและการลงทุนของต่างชาติสามารถให้แรงกระตุ้นเพื่อการพัฒนาซึ่งไม่สามารถหาได้จากอุปทานหรือโครงสร้างของทรัพยากรภายในประเทศ ความช่วยเหลือและแม้แต่การลงทุนซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง ในทางที่มีผลิตภาพสูงขึ้นสามารถมีบทบาทสำคัญได้ โดยเฉพาะด้วยการช่วยนำเอาทรัพยากรที่ไม่เคยใช้มาก่อนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ อันที่จริง อาจเป็นได้ว่าเหล่าทรัพยากรสำหรับเพิ่มการมีปัจจัยของคนส่วนมากมาจากต่างชาติในรูปของความช่วยเหลือหรือการลงทุนก็ได้

ทางจำเพาะที่ควรใช้ทรัพยากรด้านเศรษฐกิจภายในยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนานั้น ย่อมสุดแต่เหล่าตัวแปรของสถานการณ์ที่ไม่สามารถเสนอยุทธศาสตร์ "ดีที่สุด" หรือ "แบบนิยมทั่วไป" ได้ ปัจจุบัน เนื่องจากยังขาดแคลนงานวิจัยประเภทสหวิทยาและประเภทที่มุ่งนโยบาย ฉะนั้นการทำให้ข้อสมมติที่ว่าตัวแปรชุดหนึ่งคงที่หรือมีข้อสันนิษฐานได้บรรเทาเบาบางลงไป จึงยังไม่มีพื้นฐานเชิงประจักษ์มารองรับ สิ่งที่สามารถเสนอ

แนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาก็คือ ความสำคัญของการพัฒนาด้านเกษตรกรรมและด้านการศึกษาสำหรับกระบวนการทั้งหมด

นับเป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่มีความเข้าใจผิดพลาดเรื่องการพัฒนากับ "ความทันสมัย" หรือ "การเป็นแบบตะวันตก" ทำให้บุคคลมุ่งอยู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรมว่าเป็นยุทธศาสตร์พื้นฐาน (สำคัญ) ด้านเศรษฐกิจ จากทรรศนะของการพัฒนา จุดมุ่งหมายที่เหมาะสมได้แก่ ความพากเพียรที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความหลากหลาย (ไม่มุ่งอยู่แต่การผลิตและการส่งออกสินค้าสำคัญไม่กี่อย่าง) ความพากเพียรที่จะสร้างเหล่าสิ่งเชื่อมโยงของกระบวนการเพื่อเพิ่มมูลค่าส่วนเพิ่ม (value added) ให้แก่ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป และความพากเพียรที่จะนำเอาทรัพยากรของประเทศมาใช้ในทางใหม่ๆ มากขึ้น การเน้นที่ความจำเริญสูงสุดของผลิตผลและการมีกำไรระยะสั้น ทำให้มุ่งใช้อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนมาก ซึ่งมักพึ่งการนำเข้าปัจจัยเป็นส่วนใหญ่ ที่ผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าเพื่อสนองความต้องการของผู้มั่งคั่ง ประชากรส่วนน้อยจึงเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเหล่านี้ซึ่งมีการสร้างสิ่งเชื่อมโยงเพียงเล็กน้อย และผลก็คือเป็นการพัฒนา "ในวงล้อม" ด้วยเหตุผลของการสงวนเงินตราต่างประเทศโดยการทดแทนการนำเข้านี้ จึงมักต้องให้เงินอุดหนุน ซึ่งยากที่จะลดลงได้ ในหลายกรณี การพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นนั้นกลายเป็นอุปสรรคด้านการเมือง เช่นเดียวกับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจต่อไป

วัตถุประสงค์ของเรา ณ ที่นี้ไม่ใช่การสำรวจความสัมพันธ์ของการพัฒนาด้านเกษตรกรรมกับด้านอื่นๆ ของกระบวนการของการพัฒนา แต่ต้องการจับประเด็นความเกี่ยวข้องของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการพัฒนาภาคเกษตรกรรม เนื่องจากคนส่วนมากในประเทศด้อยพัฒนาอยู่ในเขตชนบทและเลี้ยงชีพด้วยการเกษตร ภารกิจของการเพิ่มปัจจัยและผลิตภาพของคนส่วนมากจึงจำเป็นต้องใช้ความพากเพียรอย่างยิ่งในการปรับปรุงด้านการเกษตร ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมไม่ควรเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมการทำไร่นาขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องจักรกล แต่ควรเป็นยุทธศาสตร์ที่ประสานเข้ากับ "วิถีชีวิต" ของชาวไร่ชาวนา และยกระดับผลิตภาพและรายได้ของเขา ไม่ว่าจะเป็นภารกิจที่ยากลำบากสักปานใด ยุทธศาสตร์การ

พัฒนาที่เพิ่มพูนควรประสานความเป็นมนุษย์เข้ากับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มากที่สุด และให้สิ่งเหล่านี้มีส่วนมากที่สุดที่เป็นไปได้อยู่ตลอดเวลาในกระบวนการของการผลิต นี่คือการวางรากฐานที่ต่างไปจากการใช้ทรัพยากรที่ดีที่สุดที่มีอยู่ แต่ก็มีทางเลือกอีกทางหนึ่งคือ ตัดส่วนใหญ่ของทรัพยากรที่มีศักยภาพของผลิตภาพออกไป บางทีก็ตัดทิ้งไปเสียเลย ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาซึ่งต่างไปจากยุทธศาสตร์ของความจำเริญ มองในแง่ของความเป็นมนุษย์พอๆ กับในแง่ของการผลิต

เราจะไม่วิเคราะห์ด้วยเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องการปฏิรูปที่ดินเป็นการจำเพาะ ณ ที่นี้ เพียงแต่จะกล่าวว่า ในหลายสภาพการณ์ การปฏิรูปที่ดินเป็นกุญแจในการพัฒนาเกษตรกรรม เป็นการเพิ่มปัจจัยของคนส่วนมากที่ทำการเกษตร ด้วยการกระจาย (การใช้หรือกรรมสิทธิ์) ที่ดินกันเสียใหม่ ให้เป็นประโยชน์แก่พวกเขา การปฏิรูปที่ดินเป็นปัญหามากกว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจ เพราะการกระจายที่ดินไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงการจัดสรรความมั่งคั่ง (ด้านเศรษฐกิจ) เท่านั้น ยังเปลี่ยนแปลงฐานะด้านสังคมและอำนาจปกครองอีกด้วย การพิจารณายุทธศาสตร์หลายครั้งหลายหนก็เป็นเรื่องการวางแผนและดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ไม่เพียงแต่การจัดสรรที่ดินกันใหม่เท่านั้น ยังรวมถึงการเพิ่มผลิตภาพของคนส่วนมากอีกด้วย เราคิดว่าเรื่องนี้เป็นที่เข้าใจได้ดีที่สุดในแง่ของเศรษฐศาสตร์การเมือง

นัยสำคัญของการศึกษา เมื่อมองจากทรรศนะของเศรษฐศาสตร์การเมือง คือการมีส่วนช่วยในการพัฒนาด้านสังคม ด้านการเมือง และด้านเศรษฐกิจ ในหลายสภาพการณ์ ข่าวสารที่ได้จากการศึกษาช่วยเพิ่มผลิตภาพด้านเศรษฐกิจ ด้วยการเพิ่มทักษะทางเทคนิค ความรู้เรื่องโอกาส ความสามารถในการติดต่อ และขีดความสามารถสำหรับการศึกษาด้วยตนเอง นอกจากนั้นยังทำให้คนจำนวนมากขึ้นพอใจกับบรรทัดฐานของฐานะทางสังคม มีคุณสมบัติสำหรับเกียรติและความเคารพยกย่องมากกว่าที่พวกเขาไม่รู้หนังสือหรือไม่ได้รับการศึกษา กับทั้งยังปรับปรุงการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการของการตัดสินใจด้านอำนาจปกครอง การคำนวณด้านเศรษฐกิจเรื่อง "อัตราผลตอบแทน"

ต่อการลงทุนด้านการศึกษาในทุนมนุษย์เป็นความเข้าใจที่ผิดพลาด เพราะเอาแต่ผลประโยชน์กับต้นทุนด้านเศรษฐกิจเท่านั้นมาเปรียบเทียบกัน แต่ผลประโยชน์ด้านสังคมและด้านการเมืองสามารถมีได้มากกว่าเป็นอันมาก ค่าโสหุ้ยด้านสังคมและด้านการเมืองอาจมีบ้าง แต่ยังไม่มีใครพบในบรรดาประเทศต่างๆ ที่มีคุณสมบัติในการก้าวหน้าไปสู่การพัฒนาด้านสังคมและด้านการเมือง โดยไม่ขยายการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการเพิ่มผลิตภาพในภาคชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ซึ่งไม่จำต้องเป็นการศึกษาสามัญหรือระดับอุดมศึกษาสูงสุด

นี่ไม่ใช่แนะว่าการศึกษาควรขยายอย่างไร้กำหนด ในฐานะที่เป็นส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนา การศึกษาช่วยเพิ่มปัจจัยพร้อมๆ กับการใช้ปัจจัยเพื่อเพิ่มผลิตภาพ ดังนั้น การวางนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานต้องควบคู่กันไปกับการวางนโยบายด้านการศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องการศึกษาและการจ้างงานต้องวิเคราะห์รายละเอียดเป็นการจำเพาะอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก วัตถุประสงค์ของเรา ณ ที่นี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ส่วนช่วยที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคือการศึกษา ที่มีการส่งข่าวสารผ่านการเล่าเรียนและการได้ความรู้ด้วยการวิจัย การแพร่ข่าวสารมีความสำคัญยิ่งจริงๆ

2. เหล่าปัจจัยด้านการเมือง

ตามธรรมชาติของการเมือง ทรัพยากรใดๆ แทบทั้งนั้นสามารถกลายมาเป็นปัจจัยด้านการเมืองได้ ในเมื่อมันเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจปกครองหรือการได้มาซึ่งอำนาจปกครอง บางคนอาจตีความจากเรื่องนี้ว่ายุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่ดีที่สุดควรเป็นยุทธศาสตร์ที่ทำให้เหล่าปัจจัยเป็นการเมืองและรวมศูนย์อำนาจให้มากที่สุด การทำอะไรๆ ให้เป็นการเมือง ไม่ได้ช่วยหรือให้ความมั่นใจในการพัฒนาการเมืองมากไปกว่าการใช้เงินมาประกันการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจปกครองไม่ควรเทียบให้เท่ากับการพัฒนา การรวมตลาดด้านการเมืองเป็นผลมาจากการสร้างความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคล และในบรรดาบุคคลที่มีอำนาจปกครองและทรัพยากรอื่นๆ ด้านการเมือง ไม่ได้ต้องการการ

ควบคุมแบบรวมศูนย์ของทรัพยากรทั้งปวง ภายใต้หลายสถานการณ์ การกระจายอำนาจปกครองจะมีผลิตภาพเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่าที่จะมีการรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้ส่วนกลาง

สภาพแวดล้อมของการพัฒนาด้านการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการเลือกยุทธศาสตร์ว่าจะรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจปกครอง แนวคิดแท้จริงของการกระจายอำนาจปกครองบ่งว่า มีการสร้างโครงสร้างของความสัมพันธ์ด้านการเมืองในทางที่ว่าอำนาจปกครองสามารถมอบให้แก่ปัจเจกชนหรือกลุ่ม นี่หมายความว่าต้องมีการสร้างอำนาจปกครองให้เป็นทรัพยากรอย่างหนึ่ง ที่สนับสนุนด้วยกระแสความชอบธรรม การบีบบังคับ เงิน และข่าวสาร เพื่อให้ทรัพยากรนี้กระจายออกไปได้ เมื่อลู่ทางและปริมาณของอำนาจปกครองภายในสังคมถูกจำกัดด้วยการไม่มีหรือขาดแคลนโครงสร้างด้านการเมืองและด้านการบริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาจำต้องสนใจกับสิ่งที่เรียกว่า "การสร้างชาติ" นี่เป็นปัญหาอันดับแรกในทวีปแอฟริกา มันเกิดขึ้นเมื่อประเทศมีศูนย์กลางอำนาจการเมืองที่อ่อนแอ ความพากเพียรจึงต้องวนเวียนอยู่กับการสร้างพลังทางการเมืองและรวมศูนย์อำนาจปกครอง แม้การรวมศูนย์อำนาจปกครองนี้ไม่จำเป็นต้องหมายถึงการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ ทั้งสองกระบวนการเป็นการขยายการเข้าร่วมในการเมืองภายในชุมชนแห่งชาติ

เมื่ออำนาจปกครองมีมากขึ้น ปัญหาการพัฒนาด้านอื่นๆ ก็ประดังกันมาอยู่แนวหน้า เป็นการเปลี่ยนจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา เมื่อรัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ความเติบโตมวลรวมของผลิตภาพด้านการเมืองอาจถูกขัดขวางในทางที่ต่างออกไป การผูกขาดอำนาจปกครองโดยหาผลประโยชน์ส่วนตนสามารถส่งผลต่อเนื่องคล้ายกับผลของการผูกขาดในตลาดด้านเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งการผลิตและการกระจายถูกจำกัด ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ นับเป็นความยากลำบากหรือเป็นไปไม่ได้เลยที่จะนำเอานโยบายไปใช้เพื่อเพิ่มปัจจัยของคนส่วนมาก ในกรณีเช่นนั้น นโยบายต่อต้านการรวมตัวผูกขาดต้องนำมาใช้ทางด้านการเมือง นับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญยิ่งของการพัฒนา เพื่อให้สาขาต่างๆ เข้าร่วมในกิจกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมิฉะนั้นแล้ว สาขาเหล่านั้นจะถูก

กีดกันออกไปจากการกำหนดนโยบาย

แทนที่จะมีการผูกขาดอำนาจปกครองโดยสาขาใดสาขาหนึ่งหรือบางสาขา ก็อาจมีการแข่งขันกันอย่างต่อเนื่องในบรรดานักช่วงชิงอำนาจปกครอง ดังสภาพการณ์ด้านการเมืองที่เป็นอยู่ในละตินอเมริกา ซึ่งอำนาจปกครองมักเปลี่ยนมือกันอยู่เรื่อยในบรรดาสาขาที่ต่างกัน ผลของการช่วงชิงอำนาจแบบนี้คือ มีการใช้ทรัพยากรด้านการเมืองมากที่สุดเท่าที่มีอยู่เพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจปกครอง โดยทรัพยากรที่เหลืออยู่เพียงเล็กน้อยได้ใช้ไปในการเพิ่ม "อำนาจซื้อ" ของคนส่วนมาก ลำพังแต่การมีเสถียรภาพด้านการเมืองไม่จำต้องเป็นการเพิ่มผลิตภาพมวลรวม เพราะเสถียรภาพสามารถได้มาจากการผูกขาดอำนาจปกครองภายหลังก็ได้ แม้อาจจะเห็นว่าเป็นการขัดกันก็ตาม แต่ "การบำบัด" ที่สำคัญสำหรับการไร้เสถียรภาพคือ การเข้าร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการด้านการเมือง อำนาจปกครองจะเปลี่ยนมือกันเรื่อยไป เมื่อบุคคลที่เข้าร่วมการเมืองมีจำนวนไม่เพียงพอ และบุคคลเหล่านี้มีทรัพยากรไม่พอที่จะทำความตกลงเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและนโยบายให้ยั่งยืนได้ ประเด็นของเราคือ เมื่อภารกิจของการรวมตลาดด้านการเมืองดำเนินไป จะต้องใช้ความพากเพียรเพื่อมุ่งเพิ่มปัจจัยด้านการเมืองของคนส่วนมาก เพื่อพวกเขาจะได้เข้าร่วมการเมืองอย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น ร่วมต่อต้านการจำกัดผลิตภาพด้านการเมือง อันเกิดจากการผูกขาดของชนชั้นปกครอง หรือมีการผลัดเปลี่ยนกันขึ้นครองอำนาจอย่างรวดเร็ว

ณ ระดับท้องถิ่นหรือระดับการเมืองจุลภาค มีการผูกขาดอำนาจปกครองยิ่งกว่าการผลัดเปลี่ยนกันครองอำนาจ และนี่คือลักษณะเด่นที่สำคัญด้านโครงสร้างของสภาพแวดล้อมทางการเมืองของการพัฒนา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ James Scott ได้เสนอไว้ในบทความของเขา ก็เป็นลักษณะเด่นในเอเชียอาคเนย์ และพบในท้องถิ่นอื่นๆ ทั่วไปในเหล่าประเทศด้อยพัฒนา[13] ผลสืบเนื่องของการพัฒนาโครงสร้างด้านการเมืองของผู้รับ

---

[13] James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," in *American Political Science Review* (Mar., 1972), pp. 91-113.

ความอุปถัมภ์มีลักษณะคละกัน การรวมตลาดด้านการเมืองก็ได้มาจากแบบอุปถัมภ์ แต่ผลของการผูกขาดของผู้ให้ความอุปถัมภ์ในท้องถิ่นคือจำกัดความจำเริญของการมีปัจจัยสำหรับคนส่วนมาก โครงสร้างเหล่านี้ไม่สามารถทำให้มลายหายสูญไปโดยสิ้นเชิงได้ ผลที่ยังเหลืออยู่ของมันที่มีต่อความพากเพียรในการพัฒนา จำต้องทำความเข้าใจในเงื่องของการรวมและการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และถ้าเป็นไปได้ก็ทำให้มันมีผลิตภาพยิ่งขึ้นสำหรับผู้รับความอุปถัมภ์ เมื่อเทียบกับพวกที่เหลืออยู่ของสังคม

ตามสภาพการเมืองที่เป็นอยู่ อาจปรากฏว่าผลของ "การเมือง" อย่างดีที่สุดก็มีส่วนเพิ่มเพียงเล็กน้อยต่อการพัฒนา และบางทีอาจเป็นผลเสียมากกว่าด้วยซ้ำ บางคนอาจคาดเอาว่า ยิ่ง "การเมือง" เกี่ยวข้องกับความพากเพียรในการพัฒนาน้อยลงเท่าใด การพัฒนาก็จะยิ่งดีขึ้นเท่านั้น จากการสังเกตการณ์อย่างกว้างขวางพบว่า ความพากเพียรในการพัฒนาตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่แก่สาขาที่มีปัจจัยมาก และปล่อยให้เหล่าสาขาที่ยากจนที่สุดอยู่แล้วยิ่งแย่ลงไปกว่าเดิม สภาพการณ์ในอินเดียเป็นประจักษ์พยานที่น่าเศร้าที่สุด และในเหล่าประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ ก็หาใช่ว่าจะต่างไปจากนี้มากนัก เหล่านักเศรษฐศาสตร์การเมือง ไม่ว่าจะถือตามแนวคิดของ Karl Marx หรือไม่ก็ตาม ต่างก็ตระหนักดีว่า การดำเนินงานของรัฐเป็นประโยชน์แก่พวกที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมากกว่า ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง การดำเนินงานของรัฐในประเทศด้อยพัฒนาเพื่อการกระจายรายได้นั้น แท้จริงแล้วเป็นการให้ประโยชน์แก่คนส่วนน้อย แทนที่จะให้แก่คนส่วนมาก

อย่างไรก็ตาม การตระหนักในเรื่องของลักษณะพลวัตนี้ ไม่ควรทำให้ใครนิยมยุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง การพัฒนาด้วยการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในการรวมตลาดและการมีปัจจัยย่อมเป็นไปได้ ทรัพยากรด้านเศรษฐกิจของคนส่วนมากสามารถเพิ่มพูนขึ้นได้ด้วยการจัดองค์กรของกรรมกรและชาวไร่ชาวนา ฐานะด้านสังคมของพวกเขาก็สามารถเพิ่มพูนขึ้นได้ด้วยการศึกษา ซึ่งสามารถให้ข่าวสารที่ทำให้คนส่วนมากสามารถเอาการเอางานและสัมฤทธิผลด้านการเมือง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนของรัฐ หากปราศจากการแทรกแซงของรัฐในการแลกเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองเสียแล้ว ผู้ที่เหนือกว่าย่อมสะสมความได้เปรียบต่อไป ในลัทธิ "เสรีนิยม" ที่โฆษณาว่ารัฐบาลเป็นกลาง (ไม่เข้าแทรกแซง) นั้น กลายเป็นการเข้าข้างคนส่วนน้อย (ที่ร่ำรวย) อย่างน้อยที่สุด รัฐต้องคุ้มครองความพากเพียรของคนส่วนมาก (ที่ยากจน) ในนามของพวกเขา ให้พ้นจากการถูกสูบโดยคนส่วนน้อย ผู้ซึ่งมีทรัพยากรเหนือกว่า และสามารถทำเช่นนั้นได้หากรัฐเป็นกลางวางเฉยอยู่ การที่จะให้บังเกิดผลดี รัฐจะต้องกระทำการชดเชยผลที่สะสมของการแลกเปลี่ยนไม่เสมอภาคก่อนหน้านั้น เพื่อกระตุ้นให้การแลกเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ร่วมกันยิ่งขึ้น

การปรับทิศทางกันใหม่เช่นนั้นสามารถทำได้ อันเป็นผลเนื่องมาจากการระดมและการใช้ทรัพยากรด้านการเมือง โดยคนส่วนมากหรือโดยบางคนจากคนส่วนน้อยที่กระทำในนามของคนส่วนมาก การใช้ความรุนแรงหรือการคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรง การนัดหยุดงาน การพร้อมใจกันงดจ่ายภาษี การศึกษาด้วยตนเอง และวิธีการอื่นๆ อาจนำมาใช้โดยสาขา (พวก) ที่มีปัจจัยน้อย เพื่อกดดันชนชั้นปกครองให้หานโยบายที่เป็นประโยชน์มากขึ้น โดยการจัดองค์กรที่รวมทรัพยากร และโดยการนำที่ใช้ทรัพยากรเหล่านั้น รัฐอาจถูกบีบบังคับให้หันมาใช้ทิศทางที่ต่างออกไป ในกรณีที่คนส่วนมากมีอำนาจที่ยิ่งใหญ่ และคนส่วนน้อยมีความดื้อรั้น คนส่วนมากอาจยึดอำนาจปกครอง และทำให้รัฐมารับใช้ผลประโยชน์ของพวกเขาโดยตรง การต่อรองกันเรื่องอำนาจปกครองจะสัมฤทธิผลหรือไม่ หรือจะมีการยึดอำนาจปกครองได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับเหล่าปัจจัยของสถานการณ์ สิ่งที่ต้องตระหนักได้แก่ นัยสำคัญของรัฐคือ เป็นโครงสร้าง และนัยสำคัญของการเมืองคือ เป็นกระบวนการเพื่อการกระจายเหล่าทรัพยากรในบางทิศทาง ไม่ว่าจะเป็นทิศทางที่พัฒนาหรือไม่

แม้จะมีความสมเหตุสมผลทางปรัชญาอะไรก็ตาม ที่บางคนสามารถกระทำการโดยไม่แยแสต่อเหล่าสถาบันของรัฐ ตราบเท่าที่ความไม่เสมอภาคของการมีทรัพยากรยังดำรงอยู่ รัฐให้โอกาสดีที่สุดแก่คน

ส่วนมากในการปรับปรุงสถานการณ์ของพวกเขา ในบริบทนี้ การสร้างและการแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานด้านการเมืองและด้านการบริหารมีความสำคัญต่อการพัฒนาเป็นอันมาก ช่วยให้มีการร่วมและการจัดสรรทรัพยากรด้านการเมือง และผลประโยชน์จะเพิ่มขึ้นแก่คนส่วนมากหรือแก่คนส่วนน้อยย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างของกระแสทรัพยากร เราจะไม่วิเคราะห์เจาะลึกถึงผลกระทบของโครงสร้างพื้นฐานด้านการเมืองและด้านการบริหารต่อผลิตภาพมวลรวมด้านการเมืองในประเทศด้อยพัฒนา สิ่งที่เราสนใจ ณ ที่นี้ คือแนวทางทั่วไปของยุทธศาสตร์ในการพัฒนามากกว่า

มีแนวทางสำคัญ 2 แนวที่สามารถบ่งลักษณะของการพัฒนา แนวทางหนึ่งเป็น “การเมือง” มากกว่า และอีกแนวทางหนึ่งเป็น “การบริหาร” มากกว่า แนวทางการบริหารอิงอยู่กับการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกี่ยวโยงหลายทางอยู่กับยุทธศาสตร์ของ “ความจำเริญ” เป็นสำคัญ แนวทางการเมืองเกี่ยวข้องเป็นพิเศษอยู่กับการระดมทรัพยากรและกิจกรรม จึงมีผลด้าน “การพัฒนา” มากกว่า ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่มุ่งไปยังชนชั้นปกครอง มีแนวโน้มจะเป็นแนวทางการบริหารมากกว่ายุทธศาสตร์ใดๆ ที่มุ่งไปยังคนส่วนมาก มากกว่าคนส่วนน้อย ต้องเป็นแนวทางการเมืองมากกว่า เพราะมันเกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรของพวกเขา ที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง

ลักษณะเด่นกว่าของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็น “การเมือง” มากกว่านั้น สามารถเห็นได้จากเหล่าข้อจำกัดที่มีอยู่ในแนวทางการบริหาร ตราบใดที่คนส่วนใหญ่ไม่ถูกระดมและยังมีปัจจัยน้อย หรือตราบใดที่เหล่าผู้บริหารขาดสิ่งกระตุ้นอย่างแรงและไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม ตราบนั้นเหล่าผู้บริหารจะมีแรงจูงใจหรือมีความต้องการเพียงเล็กน้อยที่จะทำงานอย่างขมีขมันและอย่างยุติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา เหล่าข้าราชการจะรับใช้ประชาชนอย่างซังกะตาย โดยเฉพาะประชาชนที่ยากจน ไม่รู้หนังสือ ขาดสิทธิทางการเมือง และไร้ศักดิ์ศรี Guy Hunter ผู้ซึ่งศึกษาความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์ที่เป็น “การเมือง” กับยุทธศาสตร์ที่เป็น “การบริหาร” ในการพัฒนาชนบท เขียนไว้ตอนหนึ่งว่า

"ไม่มีประโยชน์ที่คิดเพียงว่า การบริหารมีเสถียรภาพ มีทักษะ ปกครองเยี่ยงบิดา ในการพัฒนาชนบท มันต้องมีฐานด้านการเมือง แม้การบริหารจะได้รับการสนับสนุนจากการเข้าร่วมในท้องถิ่นก็ยังไม่เพียงพอ ในหลายประเทศ โดยเฉพาะในเอเชีย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นมีความจำเป็นก่อนการบริหาร ถึงจะมีคณะกรรมการหรือสมาคมท้องถิ่นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจสามารถพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงอำนาจท้องถิ่นหมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองนั่นเอง"[14]

นอกจากนั้น เขายังเพิ่มเติมอีกว่า การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการเมือง ซึ่งแพร่ไปสู่มวลชาวไร่ชาวนา และทำให้พวกเขาสามารถใช้พลังทางการเมืองได้โดยการออกเสียง และพร้อมด้วยการคุ้มครองจากการแก้แค้น

ในยุทธศาสตร์ที่เป็น "การเมือง" มีหลุมพรางอยู่ด้วย ขบวนการทางการเมืองและสถาบันการเมืองสามารถถูกครอบงำโดยสาขา (กลุ่มหรือบุคคล) ที่มีอภิสิทธิ์เหนือกว่า แม้จะมีการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยก็ตาม การเปลี่ยนผู้นำที่ครองอำนาจตามจารีตด้วยนักการเมืองจากพรรค อาจมีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยสำหรับผลประโยชน์ของคนส่วนมาก Hunter แนะว่า ระบบที่มีคนเข้าร่วมมากขึ้น อย่างน้อย "ก็ให้หนทางแก่ผู้ถูกกดขี่หากมีพลังก้าวหน้าที่มีศักยภาพในการผลักดัน"[15] เมื่อปราศจากการเมืองที่มีการเข้าร่วมเสียแล้ว ความหวังสำหรับการเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง จะเป็นเรื่องน่าเศร้ากว่าที่มีการระดมและการเข้าร่วมเสียอีก

การเมืองจะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีปัจจัยมากกว่าหรือแก่ผู้มีปัจจัยน้อยกว่า ขึ้นอยู่กับประเด็นและการนำที่เกี่ยวข้อง เหล่าผู้นำที่ชอบเล่นพรรคเล่นพวกย่อมเลือกแหล่งที่เขาจะได้ทรัพยากรมา และเลือกทางที่จะใช้ทรัพยากรนั้นไป บางสาขา (กลุ่ม ชมรม สมาคม) ให้ทรัพยากรของตนอย่างมหาศาลแก่รัฐบาล และสาขาเหล่านี้พร้อมด้วยสาขาอื่นอีก อันเป็นที่

---

[14] Guy Hunter, *Modernizing Peasant Societies*, 1969 p. 230.

[15] *เพิ่งอ้าง*, หน้า 231

โปรดปรานของรัฐบาล ก็จะได้รับผลประโยชน์ส่วนมากที่สุดจากนโยบาย การวินิจฉัยว่าอะไรทำให้สังคมมีผลิตภาพมากขึ้น และสาขาใดควรได้ผลประโยชน์มากที่สุดจากการกระทำของรัฐบาล ย่อมแตกต่างกันไป Aaron Segal ได้ทำการวิเคราะห์บทบาทและผลสืบเนื่องของความโปรดปรานของรัฐบาล ด้วยการเปรียบเทียบเหล่ายุทธศาสตร์ของการพัฒนาชนบทที่นำมาใช้โดยรัฐบาลในเคนยา แทนซาเนีย และยูกันดา ได้พบความแตกต่างอย่างสะดุดตา[16] อย่างไรก็ตาม เราคิดว่าเรื่องนี้จะสามารถเข้าใจและประเมินค่าได้ดีกว่า ด้วยการใช้แบบจำลองของเศรษฐศาสตร์การเมืองที่วิเคราะห์ด้านสาขา ทรัพยากร และการแลกเปลี่ยน

ถึงแม้ผู้นำประสงค์จะแก้ไขความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ความอ่อนแอของรัฐบาล ที่จะต่อกรกับเหล่าสาขาที่ทรงอำนาจอยู่แล้วภายในสังคม จากการศึกษาของ Charles Anderson เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลในคอสตาริกา เอลซัลวาดอร์ และกัวเตมาลา เราพบว่า ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในประเทศเหล่านี้ได้ถูกตัดทอนลงจนขยายตัวไม่ออก นอกเสียจากจะมีการแก้ไขให้สำเร็จด้วยการกระทำทางการเมืองอย่างถอนรากถอนโคน[17] การปล่อยปละละเลยเอาไว้ สามารถนำไปสู่ความล่มจมทางการเมืองได้ "ความรอบคอบ" (ห่วงหลังระวังหน้าเสมอ) มีคุณค่าในตัวเองเพียงเล็กน้อย แต่ผลสืบเนื่องของ "ความไม่รอบคอบ" คือทรัพยากรที่สูญเปล่า ซึ่งมักเป็นทรัพยากรจากเหล่าสาขาที่สามารถให้ได้น้อยที่สุด ได้แก่สาขาที่ยากจนหรือคนส่วนมากนั่นเอง นักปฏิรูปหรือนักอภิวัฒน์ที่ประสบความสำเร็จต้องพิจารณาสัมประสิทธิ์ (ระดับ) ของอำนาจรัฐ เมื่อคิดทำการใดๆ ความเสี่ยงที่คิดสรตะเอาไว้อาจสมเหตุสมผล แต่การไม่ยั้งคิดย่อมไม่สมเหตุสมผล เพราะมันเกี่ยวข้องกับความผาสุกของประชาชนคนอื่นๆ ด้วย

การเปลี่ยนแปลงระดับ (สัมประสิทธิ์) ของการเมืองภายในสังคม

---

[16] Aaron Segal, "The Politics of Land in East Africa," in *Africa Report* (April 1967), pp. 46-50.

[17] Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, 1967, p. 87 and pp. 89-101.

ไม่ว่าโดยวิธีปฏิรูปหรือโดยวิธีอภิวัฒน์ ย่อมต้องการการประกอบการด้านการเมือง การใช้ประโยชน์ของโอกาสที่มีอยู่เพื่อให้ได้กำไรด้านการเมือง หมายความว่าแบบแผนของผลประโยชน์จากการเมืองไม่เปลี่ยนมากนัก แต่การระดมทรัพยากรที่ไม่ถูกระดมมาก่อน และการสร้างองค์กรการเมืองและการบริหารที่จัดระเบียบและจัดช่องทางให้ทรัพยากร ย่อมเกี่ยวข้องกับความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในการประกอบการและการทุ่มเทให้แก่การประกอบการ การศึกษาของ Jose Abueva เกี่ยวกับงานการเมืองของ Ramon Magsaysay อดีตประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์ (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี 1954-1957) ได้ให้ตัวอย่างที่แหวกแนวของการประกอบการ Magsaysay "ประกอบการ" รณรงค์และใช้อำนาจปกครองเป็นตัวอย่างของการนำสิ่งใหม่ๆ มาใช้ และใช้ความคิดริเริ่ม พร้อมกับใช้ทรัพยากรที่จำเป็น ซึ่งเกี่ยวข้องกับความพากเพียรในการประกอบการเช่นนั้น เพื่อแปรเปลี่ยนสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง[18]

เราไม่สามารถกล่าวได้ว่า Magsaysay จะประสบความสำเร็จในการประกอบการของเขาหรือไม่ หากเขาไม่ถึงแก่มรณกรรมไปเสียก่อนด้วยอุบัติเหตุขณะปฏิบัติการ โดยเครื่องบินพิเศษที่เขาโดยสารไปนั้นชนยอดภูเขาแห่งหนึ่ง การแปรเปลี่ยนฟิลิปปินส์ยังทำได้ไม่ทั่วถึง "เส้นเป็นไปได้ในการผลิต" ของประเทศไม่ได้เขยิบสู่ระดับสูงกว่าเดิมเป็นการถาวร ไม่น่าประหลาดใจที่มีรายงานว่า ในฟิลิปปินส์นั้น การปรับปรุงที่สำคัญใน "เส้นเป็นไปได้ในการผลิต" ก็เพื่อตระกูล Magsaysay ซึ่งกลายมามีอำนาจครอบงำจังหวัดซัมบาเลส์ ทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง แต่นั่นไม่จำเป็นว่าเป็นการกระทำของ Magsaysay แต่แสดงให้เห็นการทำงานอย่างมีพลวัต เทียบกับการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้า จนกว่าการระดมประชาชนจำนวนมากจะทำได้สำเร็จ ยุทธวิธีในการระดม จุดมุ่งหมายของนโยบายในการสร้างความเสมอภาค และความเป็นผู้นำที่ประชาชนนิยม แสดงให้เห็นความหวังในการดึงทรัพยากรใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดการเมือง และจัด

---

[18] Jose V. Abueva, "Bridging the Gap Between the Elites and the People of the Philippines," in *Philippine Journal of Public Administration* (October 1964)' pp. 325-347.

โครงสร้างให้ปัจจัยยกระดับผลิตภาพมวลรวมของประเทศให้สูงขึ้น ที่ว่าการประกอบการไม่ได้ผลมากขึ้นในฟิลิปปินส์ บางทีเป็นผลมาจาก "ความนิยมตัวบุคคล" มากกว่าสิ่งอื่นใด Abueva เน้นถึงสิ่งที่ขาดหายไป คือ "การจัดองค์กร" นั่นก็เป็นการสนับสนุนแบบจำลองของเราในเรื่องการพัฒนาและการย้ำถึงความจำเป็นสำหรับการสร้างกระแสของทรัพยากร หรือการแก้ไขกระแสของทรัพยากรไปในทางที่เป็นประโยชน์มากกว่า จนผลิตภาพที่ได้มานั้นจะได้เป็นสถาบัน (ขนบธรรมเนียม) ขึ้นมา มิฉะนั้นแล้ว ความได้เปรียบของพวกที่มีทรัพยากรน้อยก็จะลดลงเรื่อยไปในการแข่งขันด้านการเมือง

ถ้อยแถลงของเราเกี่ยวกับ "เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องการพัฒนา" นี้ ออกจะเป็นเรื่องทั่วไปและสรุปย่ออยู่บ้าง แม้จะมีเสียงแสดงการไม่ยอมรับว่างานของเราเป็นกฎทั่วไปก็ตาม อันที่จริง ความคับแคบของเรา (ที่ได้รับการตำหนิ) ก็คือการระงับยับยั้งการอธิบายขยายความและการสร้างแนวคิด เราได้พยายามปรับปรุงความเข้าใจของประชาชน ของผู้ปฏิบัติงาน และของนักวิชาการให้ดีขึ้น มากมายหลายคนที่จะเห็น "กระบวนการของการพัฒนา" ทั้งหมด และโดยเฉพาะได้พยายามแก้ไขในสิ่งที่เราเห็นว่าผิดให้เห็นถูก เรื่องนี้ต้องการงานด้านสติปัญญาช่วยส่งเสริมบางสถานการณ์ให้สูงขึ้น ขณะเดียวกัน เราไม่ต้องการมองข้ามสถานการณ์เหล่านั้น และระลึกอยู่เสมอถึงงานเชิงประจักษ์

หลักการต่างๆ เรื่องการพัฒนาที่ได้จากการวิเคราะห์ด้วยเศรษฐศาสตร์การเมือง เราเชื่อว่าได้ให้แนวทางปฏิบัติสำหรับยุทธศาสตร์และนโยบายของการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อหลักการเหล่านั้นได้แก้ไขแนวคิดที่ผิดและคับแคบเกี่ยวกับกระบวนการของการพัฒนาที่ได้มาจากเค้าโครงอันจำกัดที่ยึดถือกันมาอย่างเคร่งครัด บางทีเราเองก็หนีข้อจำกัดเหล่านั้นได้ไม่ทั้งหมด แต่เราคิดว่าเค้าโครงของเรานี้ออกจะก้าวหน้ามากทีเดียว งานของเรา ณ ที่นี้เป็นแนวคิดและเป็นทฤษฎีมากกว่า และเราต้องการงานเชิงประจักษ์มากขึ้น แม้ว่าได้มีนักวิชาการหลายท่านลงมือและมีผลงานออกมาแล้วตามแนวที่เราเสนอ แต่ก็หวังว่าท่านอื่นๆ คงจะร่วมศึกษาค้นคว้าหาทางขยายและปรับปรุงแนวทางนี้ เพื่อมุ่งไปสู่ความอุดมสมบูรณ์ยิ่งๆ ขึ้นไป

ประวัติผู้เขียน:
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทวี หมื่นนิกร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทวี หมื่นนิกร จบการศึกษาระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยมิดเดิล เทนเนสซี และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง

ท่านถือว่าเป็นผู้บุกเบิกองค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ไทยยุคต้น ผลงานวิชาการของอาจารย์ทวีอยู่ในสาขาเศรษฐศาสตร์สังคมนิยมและเศรษฐศาสตร์แนวมาร์กซ์เป็นหลัก

อาจารย์ทวียังเป็นกองบรรณาธิการคนสำคัญของ 'เศรษฐศาสตร์สารฉบับชาวบ้าน' หรือที่มักเรียกกันว่า นิตยสาร 'ชาวบ้าน' (2515) ของสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนิตยสารเล่มแรกที่ตีพิมพ์ 'จดหมายของนายเข้ม เย็นยิ่ง ถึงนายทำนุ เกียรติก้อง' ข้อเขียนประวัติศาสตร์ของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ในนิตยสารชาวบ้าน ฉบับที่ 3 เดือนมีนาคม 2515

7

เศรษฐศาสตร์พัฒนาและพุทธเศรษฐศาสตร์

ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน

ที่มา: ตัดตอนเนื้อหาเฉพาะบทที่ 12 จาก อภิชัย พันธเสน (2544). *พุทธ-เศรษฐศาสตร์: วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์. หน้า 476-542.

การให้ความหมายของ "พัฒนา"

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามอธิบายกำเนิดวิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนา (Development Economics) ย้อนหลังไปถึงแอดัม สมิท เมื่อครั้งเขียนหนังสือ *Wealth of Nations* ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 โดยเน้นว่าการอธิบายที่มาของความมั่งคั่งของชาติแบบสมิทนั้นคือประเด็นหลักของเศรษฐศาสตร์พัฒนา แต่ในความเป็นจริง วิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนา หรือที่เคยเรียกกันว่าวิชาพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) ในความหมายที่แคบกว่าคือเน้นการพัฒนาหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักนั้น มีจุดกำเนิดหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือตั้งแต่ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมานี่เอง โดยที่กำเนิดของวิชานี้มีที่มาในบรรยากาศของสงครามเย็นที่เกิดขึ้นทันทีภายหลังสงคราม "ร้อน" ยุติลง นั่นคือการแข่งขันกันระหว่างมหาอำนาจตะวันตก นำโดยสหรัฐอเมริกาที่เน้นการพัฒนาประเทศตามลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยมและปกครองในระบอบประชาธิปไตย กับอีกฝ่ายหนึ่งคือการปกครองแบบอำนาจนิยม หรือบางทีเรียกว่าเผด็จการโดยประชาชน และใช้

ลัทธิเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ นั่นคือมีการวางแผนจากส่วนกลาง แทนที่จะปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาด สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดเป็นสงครามเย็นก็เพราะฝ่ายคอมมิวนิสต์นั้นมีเป้าหมายสำคัญที่จะโค่นล้มระบบทุนนิยม โดยมีความเชื่อในขณะนั้นในหมู่ผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ว่าระบบทุนนิยมเป็นสาเหตุของความทุกข์ยากของคนส่วนใหญ่ของโลก ซึ่งก็ยังคงเป็นความจริงที่ดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน เพียงแต่ลัทธิคอมมิวนิสต์และระบอบการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจได้ถูกพิสูจน์แล้วว่าไม่ใช่เป็นแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความทุกข์ยาก ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะแต่ผู้ที่มีปัญหาทางด้านวัตถุเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นของสงครามเย็นในยุคนั้นมีผลส่วนหนึ่งก่อให้เกิดวิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนา หรือพัฒนาเศรษฐกิจในความหมายเดิม พร้อมทั้งส่งผลให้ลัทธิทุนนิยมขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั่วโลก นำไปสู่การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกทั้งหมด พร้อมกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปลายทศวรรษ 1990 ที่ผ่านมาวิวัฒนาการของวิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนามีจุดเริ่มต้นจากความสำเร็จของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจประเทศยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายหลังจากที่ประเทศยุโรปเหล่านั้นได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาภายใต้แผนการมาร์แชล (Marshall Plan) (Todaro, 1997: 71) หลังจากนั้นสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของประเทศฝ่ายโลกเสรี และผู้วางแผนยุทธศาสตร์ในระดับโลกที่จะต่อสู้ในสงครามเย็นดังกล่าว ได้พยายามที่จะนำผลสำเร็จจากยุโรปไปใช้ขยายผลให้เกิดขึ้นทั่วโลก ในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยการพัฒนาให้ประเทศที่เหลือในโลกที่ยังมีฐานะยากจนในสายตาของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น คือแฮร์รี ทรูแมน (Harry S. Truman) ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่ง โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นมาตรฐาน

ในการปราศรัยเพื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 20 มกราคม 1949 ต่อหน้ารัฐสภาอเมริกัน ทรูแมนได้อธิบายว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ในโลกยังคงด้อยพัฒนา (underdevelopment) จำเป็นจะต้องได้รับ

การพัฒนา (development) เพื่อให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น ในฐานะที่เป็นกุญแจสำคัญต่อความเจริญรุ่งเรือง (prosperity) และสันติภาพ โดยทรูแมนได้เน้นแผนงานที่สหรัฐอเมริกาจะต้องมีส่วนสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (technical assistance) แก่ประชาชนที่ยากจนในประเทศเหล่านั้นด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมและยกระดับมาตรฐานการครองชีพ (standard of living) ของประชาชนในประเทศเหล่านั้นให้สูงขึ้น (Sachs, 1992: 156-157)

คำปราศรัยดังกล่าวถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประเทศฝ่ายใต้พยายามไล่กวด (catch up) ประเทศฝ่ายเหนือให้ทัน คำว่าการพัฒนาถูกนำมาใช้ใหม่เป็นครั้งแรกในความหมายของการพัฒนาคนและสังคมด้วยวิธีการเพิ่มการผลิตให้มากขึ้นแทนความหมายที่มีมาแต่เดิม ในกฎหมายของสหรัฐฯ ที่มีชื่อเรียกว่า กฎหมายการพัฒนา ในปี 1929 ที่เน้นการพัฒนาทรัพยากร คือการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้ได้รับผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น (Sachs, 1992: 157-158) การพัฒนาจึงถูกให้ความหมายใหม่ของความก้าวหน้าไปในทิศทางเดียวที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแบบ สำหรับทรูแมน การให้ความหมายใหม่ดังกล่าวมีความจำเป็นสำหรับโลกเสรีเนื่องจากในขณะนั้นยุโรปกำลังสูญเสียอาณานิคมที่เคยมีมา ถือได้ว่าเป็นการล่มสลายของโลกตะวันตก ดังนั้นอเมริกาซึ่งกลายมาเป็นประเทศตะวันตกที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดหลังสงคราม จึงต้องแสดงบทผู้นำของโลก ความหมายของการพัฒนาเป็นการสร้างวิสัยทัศน์ของระเบียบโลกใหม่ที่ทั้งโลกเข้ามาร่วมกันในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันทางเศรษฐกิจแทนการครอบงำทางการเมืองที่เคยมีมาแต่เดิม จึงไม่มีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องแสดงอำนาจด้วยการแสวงหาพื้นที่ภายใต้การปกครอง เพียงแต่เปิดพื้นที่ให้มีการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเข้าไปยังพื้นที่เหล่านั้น เมื่อประเทศประกาศตัวว่ามีความพร้อมที่จะพัฒนาตามแนวทางที่เสนอโดยสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการยอมสยบเข้าไปอยู่ภายใต้อาณัติของสหรัฐอเมริกาโดยปริยาย โดยที่สหรัฐอเมริกาสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการเลือกกำหนดวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจโดยประเทศเหล่านั้นเอง เป็นการครอบงำโลกในรูปแบบใหม่จากรูปแบบที่เคยถูกต่อต้านในฐานะที่เป็น

จักรวรรดินิยมในรูปของอาณานิคมแบบเดิม (Sachs, 1992: 1558)

ทฤษฎีพัฒนาจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

จากจุดเริ่มต้นของวิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นที่แน่นอนแล้วว่า จุดเน้นของวิชาดังกล่าวย่อมอยู่ที่การเพิ่มการผลิตหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยใช้ประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ตัวแบบแรกที่มีการกล่าวถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือตัวแบบของฮาร์รอด-โดมาร์ (Harrod-Domar model) โดยที่ความจริงทั้งฮาร์รอดและโดมาร์ต่างพัฒนาทฤษฎีของตนเองเป็นอิสระ โดยอีกฝ่ายหนึ่งพัฒนาจากประเทศอังกฤษ และมีงานเขียนในเรื่องนี้ของตัวเองตั้งแต่ปี 1939 (Harrod, 1939: 14-33) ส่วนหนังสือที่เขียนขึ้นมาเพื่ออธิบายความคิดของเขาอย่างเป็นระบบในเรื่องนี้เขียนขึ้นในปี 1948 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Harrod, 1948) ส่วนงานของโดมาร์พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในปี 1946 (Domar, 1946: 34-55) และได้มีการรวบรวมพิมพ์เป็นหนังสือที่อธิบายทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ในปี 1957 (Domar, 1957)

เนื่องจากก่อนหน้านั้นงานเขียนเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มีอิทธิพลมากที่สุดคืองานเขียนของเคนส์ ซึ่งอธิบายดุลยภาพภายใต้เงื่อนไขการจ้างงานไม่เต็มที่ อันเป็นกรณีปกติ ดังนั้นจุดร่วมของงานเขียนของทั้งฮาร์รอดและโดมาร์ก็คืออิทธิพลของเคนส์ แต่เนื่องจากงานของเคนส์มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์แบบสถิต (static analysis) และการวิเคราะห์แบบสถิตโดยเปรียบเทียบ (comparative static) งานของฮาร์รอดจึงพัฒนาขึ้นมาอีกขั้นหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงพลวัตของโอกาสที่ระบบเศรษฐกิจจะไม่เข้าสู่จุดดุลยภาพ หรือเข้าสู่จุดดุลยภาพที่มีการจ้างงานต่ำกว่าจุดที่มีการจ้างงานเต็มที่ โดยที่มิได้เน้นการอธิบายทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยตรง ส่วนงานของโดมาร์มีจุดมุ่งหมายที่จะอธิบายการขยายตัวของรายได้โดยหลักการของตัวทวี (multiplier)

เนื่องจากงานของทั้งสองอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ จึงสามารถอธิบายในรูปตัวแบบที่อธิบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยสูตรการคำนวณทางคณิตศาสตร์อย่างง่าย ทำให้ความหมายที่แท้จริงสำหรับงานของทั้งสองคนเสียไป แต่ก็ไม่ถือเป็นความสูญเสียมากนัก ถ้าพิจารณาถึงหลักการโดยทั่วไปว่า งานของทั้งสอง รวมทั้งของเคนส์ด้วย ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ไม่เป็นความจริง เนื่องจากอธิบายโดยตัวแปรทางเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ตัว เป็นลักษณะโดยทั่วไปของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ซึ่งอธิบายได้ง่ายๆ ดังนี้

$$S = sY \qquad (1)$$

$$I = \Delta K = k\Delta Y \qquad (2)$$

ในสภาวะดุลยภาพ

$$S = I \qquad (3)$$

ดังนั้น $$sY = k\Delta Y \qquad (4)$$

หรือ $$\Delta Y/Y = s/k$$

โดยที่ S = การออมโดยรวม

s = อัตราการออม

Δ = การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรจากปีก่อน เป็นต้นว่า $\Delta Y = Yt - Yt\text{-}1$

k = อัตราส่วนระหว่างทุนและผลผลิต (capital ratio) ซึ่งก็หมายถึงการใช้ฟังก์ชันการผลิตที่มีค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (fixed coefficient production function)

Y = ผลผลิตรวมหรือรายได้ประชาชาติ

ในสมการที่ (4) ซึ่งเป็นผลสรุป ก็คืออัตราการขยายตัวของรายได้หรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ($\Delta Y/Y$) เท่ากับอัตราการออมหารด้วยอัตราส่วนคงที่ระหว่างทุนและผลผลิต (หรือระดับเทคโนโลยีในการผลิต) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้ามีระดับเทคโนโลยีในการผลิตตามที่ได้กำหนดในระดับหนึ่ง ถ้ายิ่งมีอัตราการออมสูงเท่าไร และการลงทุนสามารถนำการออมไปใช้ได้หมด ($S = I$) ก็จะยิ่งทำให้เศรษฐกิจมีอัตราในการขยายตัวสูงขึ้นตามสัดส่วนดังกล่าว

ทฤษฎีนี้ง่ายต่อการอธิบาย แต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงที่แคบและจำกัด ถึงกระนั้นก็เคยมีการนำมาใช้จริงในประเทศไทยในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจในระยะแรก (แผนที่ 1 และ 2, 2504-2514) มาแล้ว และได้รับกระแสพระราชดำรัสเตือนจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เสนอให้ประเทศไทยหันมาพิจารณาเศรษฐกิจพอเพียงตั้งแต่ พ.ศ. 2517 หรือประมาณช่วงกลางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 (พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่นิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 และพระราชดำรัสพระราชทานแก่ผู้แทนสมาคมองค์การเกี่ยวกับศาสนา ครู นักเรียนโรงเรียนต่างๆ นักศึกษามหาวิทยาลัยที่เข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรชัยมงคลในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันพุธที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2517) แต่ก็มิได้รับความสนใจจากรัฐบาลไทยในยุคนั้นแต่อย่างใด

เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักพบว่า ประเด็นสำคัญของตัวแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจฮาร์รอด-โดมาร์ดังกล่าวอยู่ที่ข้อสมมติในทางทฤษฎีที่ให้ฟังก์ชันการผลิตมีค่าสัมประสิทธิ์คงที่ ขณะที่ได้มีการพัฒนาฟังก์ชันคอบบ์-ดักลาสขึ้นมาใช้แล้ว จึงสมควรจะนำคอบบ์-ดักลาสฟังก์ชันมาใช้แทนฟังก์ชันการผลิตที่มีค่าสัมประสิทธิ์คงที่ โรเบิร์ต โซโลว์ (Robert M. Solow) จึงได้สร้างตัวแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 1956 เน้นการใช้คอบบ์-ดักลาสเป็นฟังก์ชันในการผลิต เพื่อให้ความสัมพันธ์ในการผลิตมีความสมจริงมากขึ้นกว่าเดิม (Solow, 1956: 65-94) โดยแสดงความสัมพันธ์ในลักษณะดังต่อไปนี้

Y(t) = $K(t)^{\alpha}[A(t)L(t)]^{1-\alpha}$ (1) $0<\alpha<1$

โดยที่ Y = ผลผลิต

K = ทุน

L = แรงงาน

A = ระดับเทคโนโลยี

ในขณะที่เทคโนโลยีและแรงงานเพิ่มขึ้นจากปัจจัยภายนอกระบบในอัตรา n และ g ตามลำดับ หรืออีกนัยหนึ่ง

$$L(t) = L(o)e^{nt}$$

$$A(t) = A(o)e^{gt}$$

โดยให้ $A(t)$ $L(t)$ เป็นแรงงานที่ใช้งานร่วมกับเทคโนโลยีได้จริง หรือแรงงานที่มีการจ้างงานในตลาดแรงงานมีการขยายตัวในอัตรา n+g

ถ้าให้ $k = K / AL$

และ $y = Y / AL$

จากความสัมพันธ์ใน (1) $y = k^{\alpha}$

ถ้าให้ s คืออัตราการออม

หมายความว่า $K = sY$

หรือ $k = sy$

และถ้าให้ δ คืออัตราเสื่อมของทุน

การหาอนุพันธ์ของ k เทียบกับเวลา

หรือ

$$\frac{dk}{dt} = \frac{d(K/AL)}{dt}$$

$$= \frac{AL\frac{dK}{dt} - K\frac{dAL}{dt}}{AL^2}$$

$$= \frac{1}{AL}\frac{dK}{dt} - \frac{K}{AL}\cdot\frac{1}{AL}\frac{dAL}{dt}$$

เนื่องจากโซโลว์อธิบาย $\frac{dK}{dt}$

หรือ
$$\dot{K} = 1 - \delta K$$
$$= sY - \delta K$$
$$\frac{d}{dt}\left(\frac{K}{AL}\right) = \frac{sY - \delta K}{AL} - \frac{K}{AL} \cdot \frac{1}{AL}\frac{dAL}{dt}$$
$$= sy(t) - \delta k(t) - k(t) \cdot d\frac{\ln AL}{dt}$$

เนื่องจาก
$$AL = L(o)e^{nt} \cdot A(o)e^{gt}$$
$$\frac{d\ln}{dt} AL = \frac{d[\ln(A(o) \cdot L(o))] + \ln e^{(n+g)t}}{dt}$$
$$= \frac{d\ln^{(n+g)t}}{dt}$$
$$= n + g$$
$$\therefore \frac{d}{dt}\left(\frac{K}{AL}\right) = sy(t) - \delta k(t) - k(t)(n+g)$$

หรือ
$$k^{\bullet} = sy(t) - (n + g + \delta)k(t) \qquad (2)$$
$$k^{\bullet} = sk(t)^{\alpha} - (n + g + \delta)k(t) \qquad (3)$$

จุดที่ k จะไม่เปลี่ยนก็คือ $k^{\bullet} = 0$ เราเรียกจุดนั้นว่า k^*

ดังนั้น
$$sk^{*\alpha} = (n + g + \delta)k^*$$
หรือ
$$s = (n + g + \delta)k^{*(1-\alpha)}$$
$$k^* = [s/(n + g + \delta)]^{1/(1-\alpha)} \qquad (4)$$

ดังนั้น คำตอบที่ได้จาก (4) ก็คือ ในจุดที่มีดุลยภาพระหว่างทุนและแรงงาน จะมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอัตราการออม และสัมพันธ์ในเชิงลบกับการขยายตัวของประชากร

จาก (4) $$k^{*\alpha} = [s/(n+g+\delta)]^{\alpha/(1-\alpha)}$$

หรือ $$\frac{Y}{AL} = [s/(n+g+\delta)]^{\alpha/(1-\alpha)}$$

$$\frac{Y}{L} = A(o)e^{gt}[s/(n+g+\delta)]^{\delta/(1-\delta)}$$

$$\ln\left[\frac{Y}{L}\right] = \ln A + gt + \frac{\alpha}{1-\alpha}\ln(s)$$

$$-\frac{\alpha}{1-\alpha}\ln(n+g+\delta) \qquad (5)$$

หรือรายได้ต่อหัวขึ้นอยู่กับการออมและการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งมิได้มีข้อสรุปใหม่ไปกว่าตัวแบบของฮาร์รอดและโดมาร์ แต่มีการนำเอาอัตราเพิ่มของประชากรมาอธิบายประกอบด้วยให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยที่การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยียังเป็นเรื่องของปัจจัยภายนอก (Mankiw, Romer, and Weil, 1992: 410-411)

ขอให้สังเกตว่า นอกจากเหตุผลในฐานะตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจ การนำตัวแปรอัตราการออม (s) เข้ามาอธิบายในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายตัวแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้น มีประเด็นเกี่ยวกับการครอบงำทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาผ่านองค์กรเหนือชาติที่สหรัฐฯ มีอิทธิพลเหนือในเวลานั้น คือธนาคารโลก ความหมายสำคัญก็คือ ถ้าหากประเทศ "ด้อยพัฒนา" ตามความหมายของทรูแมนต้องการมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากมีอัตราการออมที่ต่ำ ข้อแนะนำมาตรฐานก็คือ ควรเพิ่มอัตราการออมให้สูงขึ้น ซึ่งก็เป็นไปไม่ได้โดยง่ายสำหรับประเทศเหล่านั้น ดังนั้นทางที่เป็นไปได้ก็คือ การขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากสหรัฐอเมริกาหรือขอกู้เงินจากธนาคารโลก ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ทั้งสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกเข้าไปกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นได้อย่างแท้จริงในภายหลัง ข้อเท็จจริงในลักษณะเช่นว่านี้ นักเศรษฐศาสตร์ที่สร้างตัวแบบคณิตศาสตร์มักจะไม่สนใจที่จะกล่าวถึงหรืออธิบาย เพราะ

อาจจะเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในอาชีพของตน หรือมิฉะนั้นก็เน้นที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์ให้สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น เพื่อแสดงความสามารถในทางวิชาการ ทั้งๆ ที่การใช้คณิตศาสตร์ดังกล่าวมีข้อจำกัดมาก ดังจะชี้ให้เห็นต่อไปนี้

จากตัวแบบของโซโลว์ มีข้อสมมติฐานบางประการที่มิได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

1. ฟังก์ชันการผลิตนั้นเป็นแบบคอบบ์-ดักลาส ซึ่งมีรูปแบบทางคณิตศาสตร์ที่จำกัดและมีความตายตัวแบบหนึ่ง

2. ข้อสมมติฐานในเรื่องผลตอบแทนปัจจัยการผลิตแบ่งสันระหว่างปัจจัยหมดพอดี หรือใช้ภาษาวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ก็คือ ผลตอบแทนต่อขนาดการผลิตคงที่ (constant returns to scale) ซึ่งมีความหมายเท่ากับการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ปัจจัยการผลิตได้รับการจัดสรรตามผลิตภาพเพิ่มขึ้นของแต่ละปัจจัย หรือ $0<\alpha<1$ ข้อสมมติดังกล่าวช่วยให้คำตอบมีความโน้มเอียงที่จะเข้าสู่จุดดุลยภาพตามวิธีการวิเคราะห์ที่มีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic analysis) ถ้าหากไม่มีข้อสมมติฐานดังกล่าว จุดดุลยภาพในขั้นสุดท้ายจะไม่เกิด และจะไม่สามารถคำนวณคำตอบหรือหาข้อสรุปในลักษณะที่กะทัดรัดจากตัวแบบนี้ได้

3. เพื่อให้ง่ายต่อการคำนวณ มีการสมมติให้เทคโนโลยี (A) และแรงงาน (L) มีส่วนแบ่งผลตอบแทนร่วมกัน คือ $1-\alpha$ ซึ่งไม่ควรที่จะเป็นเช่นนั้นในความเป็นจริง เนื่องจากในความเป็นจริง เจ้าของทุนเป็นเจ้าของเทคโนโลยีด้วย ส่วนแบ่งของ (A) ก็ไม่จำเป็นต้องเท่ากับ $1-\alpha$ แต่ถ้าไม่สมมติเช่นนั้นก็จะมีปัญหาในการคำนวณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง y ไม่เท่ากับ k^{α} สมการ (2) จะแปลงเป็นสมการ (3) ไม่ได้ ทำให้ไม่สามารถหาค่า k^{*} ได้ในรูปแบบความสัมพันธ์ง่ายๆ ใน (4)

4. ฟังก์ชันการผลิตดังกล่าว เนื่องจากแสดงความสัมพันธ์ในรูปฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์ จึงไม่สามารถแสดงความจริงว่าในการผลิตย่อมมีของเสีย (waste) อยู่ในกระบวนการผลิต ซึ่งมีผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถขยายตัวได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่ถ้าหากแสดงความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว

จะทำให้ปัญหาที่ควรจะเกิดขึ้นตามความเป็นจริงไม่ปรากฏในตัวแบบนี้ ถ้ามีปัจจัยการผลิตเพิ่ม ผลผลิตก็จะเพิ่มขึ้นได้โดยไม่มีวันสิ้นสุดในสัดส่วนที่คงที่ เพราะข้อสมมติฐาน $0<\alpha<1$ หรือผลตอบแทนต่อขนาดการผลิตคงที่ (constant returns to scale) ปัจจัยที่จะมีผลกระทบในทางลบต่อการขยายตัวของผลผลิตในตัวแบบนี้มีเพียงตัวเดียว คือการขยายตัวของประชากร อันเป็นความเชื่อร่วมสมัยในขณะนั้น อันเป็นผลจากอัตราการเพิ่มของพลเมืองเพิ่มขึ้นเร็วภายหลังสงครามโลก หรือมีปัญหาเด็กเกิดขึ้นมาก (baby boom) ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีแนวโน้มของอัตราการตายลดลงในประเทศด้อยพัฒนา

ดังนั้นข้อสรุปจากตัวแบบทางคณิตศาสตร์ดังกล่าวในที่สุดจึงนำไปเพื่อรับใช้หรือยืนยันความเชื่อร่วมสมัย นั่นคือเชื่อว่า ถ้าหากต้องการเพิ่มอัตราพัฒนาของประเทศ จะต้องเพิ่มอัตราการออมโดยรวมของประเทศ หรือมิฉะนั้นจะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก และจะต้องพยายามลดอัตราการเพิ่มของประชากรซึ่งเป็นแนวโน้มสำคัญของความคิดในยุคทศวรรษ 1960 ในสหรัฐอเมริกา ความคิดดังกล่าวนำไปสู่การรณรงค์เพื่อวางแผนครอบครัวและพัฒนารูปแบบต่างๆ ในการคุมกำเนิด เพื่อให้การเพิ่มประชากรของโลกมีอัตราลดลง ซึ่งถึงแม้จะมีผลดีต่อประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่อัตราการเพิ่มของประชากรกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศ "ด้อยพัฒนา" เนื่องจากการลดลงอย่างรวดเร็วของอัตราการตาย เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา เช่น ระดับความเป็นประชาธิปไตย วัฒนธรรม และแม้กระทั่งการศึกษาสุขภาพของประชากร ก็มิได้มีการนำมาพิจารณาในตัวแบบดังกล่าว ด้วยเหตุผลสำคัญก็คือ ไม่สามารถนำปัจจัยเหล่านั้นมาแสดงเป็นความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์และแสดงผลในเชิงปริมาณได้อย่างชัดเจนนั่นเอง

จึงเป็นหน้าที่ของเอ็ดเวิร์ด เดนิสัน (Edward Denison) ในปี 1961 ที่จะอธิบายว่าอะไรบ้างที่เป็นปัจจัยอธิบายการขยายตัวของเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยนำตัวแปรของโซโลว์ไปปรับปรุงแล้วทดลองใช้กับตัวเลขของประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างปี 1909-1957 การศึกษาในลักษณะดังกล่าวสะท้อนการใช้รูปแบบการพัฒนาของสหรัฐฯ เป็น

ตัวแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลกด้วย ทั้งนี้เพราะตัวแบบทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเนื้อแท้ก็คือสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบที่ทุกประเทศควรจะดำเนินตาม ดังที่แฝงอยู่ในคำปราศรัยของทรูแมนเมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาของเดนิสันในงานที่มีชื่อว่า *ปัจจัยอธิบายการขยายตัวของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา (The Source of Economic Growth in the United States)* โดยที่งานวิจัยดังกล่าวพบว่า ผลผลิตของสหรัฐฯ ขยายตัวร้อยละ 2.9 ต่อปี การจ้างงานต่อชั่วโมงเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.3 ต่อปี ทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.4 ต่อปี และการขยายตัวของทุนมนุษย์ประมาณปีละ 0.9 โดยศึกษาจากองค์ประกอบของแรงงานที่มีการศึกษาในระดับต่างๆ ที่เปลี่ยนไป พบว่าอัตราการขยายตัวค่อนข้างจะไม่เปลี่ยนแปลง ถึงแม้จะตัดช่วงเศรษฐกิจตกต่ำออกไปโดยเริ่มจากปี 1933-1957 การขยายตัวจะอยู่ในอัตราร้อยละ 5 แต่ถ้าปรับวงจรธุรกิจออกไป คือเอาจุดที่สูงสุดออก อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของสหรัฐฯ จะอยู่ระหว่างร้อยละ 3-5 ซึ่งถือเป็นอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างคงที่

การนำปัจจัยทุนมนุษย์ (Human Capital) เข้ามาพิจารณาประกอบ

ทฤษฎีของโซโลว์ที่มีการนำมาทดสอบกับตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาโดยเดนิสัน มีจุดอ่อนที่สำคัญที่แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเองก็ต้องการจะให้มีการปรับปรุงเพิ่มขึ้น นั่นก็คือในตัวแบบดังกล่าว เทคโนโลยีถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง นอกเหนือไปจากอัตราการออมที่จะทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่เพราะความจำกัดในทางคณิตศาสตร์ในขณะนั้น ทำให้อัตราเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยี นอกจากจะมีอัตราคงที่ g แล้ว ยังมีความเป็นอิสระจากทุนและแรงงาน อีกทั้งไม่สามารถอธิบายต่อไปว่าเทคโนโลยีสามารถขยายตัวได้อย่างไร เพราะไม่เกี่ยวข้องกับการสะสมทุนหรือการออมด้วยเช่นกัน

ตามความเป็นจริง เทคโนโลยีน่าที่จะเพิ่มขึ้นหรือมีการขยายตัวนั้นเป็นผลจาก “ความรู้” (knowledge) ของมนุษย์ โดยที่ความรู้ดังกล่าว

มีแหล่งที่มาที่สำคัญคือจากการเรียนรู้โดยการลงมือปฏิบัติ (learning by doing) ซึ่งเป็นความเห็นของเคนเนท แอร์โรว์ (Kenneth J. Arrow) ที่ได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ครั้งแรกในปี 1962 ในบทความของเขาที่ชื่อว่า "ความหมายทางเศรษฐกิจของการเรียนรู้ที่เกิดจากการลงมือปฏิบัติ" (The Economic Implications of Learning by Doing) (1962: 155-173) ในปีต่อมา (1963) ทีโอดอร์ ชุลตซ์ (Theodore W. Schultz) ก็ได้พิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า *คุณค่าทางเศรษฐกิจของการศึกษา (The Economic Value of Education)* ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาสามารถมีส่วนที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้เนื่องจากในฟังก์ชันการผลิตนั้นให้ความสำคัญเฉพาะแรงงานเป็นหลัก และถึงแม้จะมีการเน้นประเด็นในเรื่องเทคโนโลยี แต่ก็เป็นปัจจัยเอกเทศที่เป็นอิสระ

ขณะเดียวกัน ถึงจะมีการกล่าวถึงการเรียนรู้ที่เกิดจากการลงมือปฏิบัติหรือการศึกษาโดยแอร์โรว์และชุลตซ์ แต่ก็มิได้พยายามนำมาพิจารณาร่วมกับฟังก์ชันในการผลิตแต่อย่างใด ในปี 1964 แกรี เบกเคอร์ (Gary S. Becker) ได้เสนอความคิดเรื่องทุนมนุษย์ในหนังสือที่ชื่อว่า *Human Capital* (1964) โดยเปรียบเทียบให้เห็นว่า การที่มีมนุษย์ที่มีคุณภาพอันเกิดจากการศึกษาหรือการเรียนรู้จากการปฏิบัติ ความรู้ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์นั้นก็เปรียบเหมือนทุนที่จะนำมาใช้เพื่อการผลิตได้เช่นเดียวกับทุนที่เกิดจากการมีเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต แต่ถึงกระนั้นก็มิได้มีความพยายามที่จะนำทุนมนุษย์เข้ามาพิจารณาในฐานะปัจจัยการผลิตในฟังก์ชันการผลิต และเชื่อมโยงไปถึงการเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยี เหตุผลที่สำคัญก็คือ เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ในขณะนั้นไม่สามารถจะวัดทุนมนุษย์ออกมาเป็นตัวเลขที่แน่นอนได้ ต่างกับการวัดทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักรซึ่งวัดออกมาเป็นหน่วยตัวเงินได้ และเมื่อไม่สามารถนำตัวแปรดังกล่าวมาแสดงความสัมพันธ์ในเชิงปริมาณในฟังก์ชันการผลิตได้ นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจึงมิได้นำทุนมนุษย์มาพิจารณาในฐานะปัจจัยการผลิตอย่างจริงจัง ถึงแม้จะเริ่มเห็นความสำคัญก็ตาม ความสนใจในการศึกษาเศรษฐกิจการศึกษาจึงมักจะเน้นไปในประเด็นการลงทุนทางการศึกษาเทียบกับผลตอบแทนที่ผู้รับการศึกษาได้รับและผลตอบแทนที่สังคม

ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว ดังนั้น แม้กระทั่งในปี 1985 นักเศรษฐศาสตร์การศึกษาที่มีชื่อเสียงอย่างจอร์จ ซาซาโรปูลอส (George Psacharopoulos) ยังเน้นการศึกษาเรื่องผลตอบแทนของการศึกษาเป็นหลัก (1985: 583-604)

จนกระทั่งปี 1986 จึงได้มีความพยายามนำเอาทุนมนุษย์ (*human capital*) มาเป็นปัจจัยการผลิต โดยการขยายจากตัวแบบของโซโลว์ ในปี 1956 หรือสามสิบปีต่อมา โดยโรเมอร์ (Romer, 1986: 1002-1037) เนื่องจากสามารถนำตัวแบบทางคณิตศาสตร์มาใช้ในการศึกษาทุนมนุษย์ได้เช่นเดียวกับทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร โดยไม่จำเป็นจะต้องวัดได้ว่าทุนมนุษย์มีเท่าไร เช่นเดียวกันกับในความเป็นจริงก็ไม่สามารถวัดทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักรได้ว่ามีเท่าไร เมื่อนำทุนมนุษย์เข้ามาพิจารณาประกอบในฐานะที่ช่วยทำให้เทคโนโลยีเพิ่มขึ้นได้ ก็จะมีผลทำให้ผลตอบแทนต่อขนาดการผลิตเพิ่มขึ้น และมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว (increasing returns and long-term growth)

ถ้าเปรียบเทียบกับสมการของโซโลว์ ใน (1) คือ

$$Y(t) = K(t)^{\alpha}[A(t)L(t)]^{1-\alpha}$$

สมการของโรเมอร์ เมื่อรวมทุนมนุษย์เข้าไปด้วยแล้วก็จะมีลักษณะดังนี้

$$Y(t) = K(t)^{\alpha} H(t)^{\beta}[A(t)L(t)]^{1-\alpha-\beta} \qquad (6)$$

โดยที่ H(t) คือทุนมนุษย์ และสมมติให้ $0 < \alpha + \beta < 1$ ตามข้อสมมติฐานของผลตอบแทนคงที่ต่อขนาดการผลิต (constant returns to scale)

โปรดสังเกตด้วยเช่นกันว่า ถึงแม้จะมีการนำทุนมนุษย์เข้ามาพิจารณาในฐานะที่เป็นปัจจัยในการผลิต แต่ทุนมนุษย์ในที่นี้ก็ยังมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับเทคโนโลยี ด้วยเหตุผลความจำกัดของการอธิบายด้วยความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์ ทั้งนี้เพราะรูปแบบทางคณิตศาสตร์บังคับเอาไว้ว่าตัวแปรด้านขวามือทั้งหมดจะต้องเป็นอิสระต่อกัน ถ้าหาก

เทคโนโลยี (A) เป็นฟังก์ชันของทุนมนุษย์ (H) จะเขียนฟังก์ชันการผลิตในลักษณะดังกล่าวไม่ได้ จะต้องเขียนเป็นระบบสมการ (system of equations) ซึ่งมีมากกว่าหนึ่งสมการขึ้นไป

จะเห็นได้ว่าการเน้นความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์เป็นหลักทำให้ความเป็นจริงถูกบิดเบือน แต่นักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการใช้คณิตศาสตร์เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ก็นิยมจะทำเช่นนี้ เพื่อให้วิธีวิทยาของพวกเขาดูเหมือนมีความเป็น "วิทยาศาสตร์" หรืออย่างน้อยก็เป็นวิธีวิทยาที่เป็นวิทยาศาสตร์นั่นเอง

ในสมการใหม่ คือสมการที่ (6) นี้ ถ้าสมมติต่อไปว่าให้ s_k คือการออมเพื่อใช้ในการลงทุนทางกายภาพ และ s_h คือการออมเพื่อใช้ในการลงทุนมนุษย์ และใช้วิธีการคำนวณเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์เช่นเดียวกับในสมการที่ (2) ที่แสดงไว้ข้างบนนี้ ก็อาจจะแสดงได้เช่นกันว่า

$$k^{\bullet}(t) = s_k y(t) - (n + g + \delta)k(t) \qquad (7)$$

$$h^{\bullet}(t) = s_h y(t) - (n + g + \delta)h(t) \qquad (8)$$

โดยที่ $y = Y / AL$

$k = K / AL$

และ $h = H / AL$

และจากข้อสมมติฐาน $\alpha + \beta < 1$ อัตราการเพิ่มของ k และ h ก็จะเท่ากับศูนย์ในที่สุด ซึ่งทำให้สามารถคำนวณหา k^* และ h^* ได้ ในแบบของสมการที่ (4) ข้างต้นนี้

$$k^* = \left(\frac{s_k^{1-\beta} s_h^{\beta}}{n + g + \delta} \right)^{1/(1-\alpha-\beta)} \qquad (9)$$

$$h^* = \left(\frac{s_k^{\alpha} s_h^{1-\alpha}}{n + g + \delta} \right)^{1/(1-\alpha-\beta)} \qquad (10)$$

และเมื่อนำค่าเหล่านี้ไปแทนในฟังก์ชันการผลิตที่ (6) และหาค่า natural log เหมือนในกรณีของสมการที่ (5) ก็จะได้ผลออกมาเป็น

$$\ln\left[\frac{Y(t)}{L(t)}\right] = \ln A(o) + gt - \frac{\alpha+\beta}{1-\alpha-\beta}\ln(n+g+\delta)$$

$$+\frac{\alpha}{1-\alpha-\beta}\ln(s_k) + \frac{\beta}{1-\alpha-\beta}\ln(s_h) \quad (11)$$

ซึ่งก็มีผลคล้ายๆ กับสมการที่ (5) กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวมีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับการเพิ่มขึ้นของประชากร แต่มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการเพิ่มขึ้นของการออมเพื่อการลงทุนทางกายภาพและการออมเพื่อการลงทุนมนุษย์ ส่วนที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ที่ใช้เวลาถึง 30 ปี ภายหลังจากตัวแบบของโซโลว์ในปี 1956 คือส่วนสุดท้าย $\frac{\beta}{1-\alpha-\beta}\ln(s_h)$ หรือการเพิ่มของทุนมนุษย์นั่นเอง แต่จากการศึกษาของเดนิสัน ทำให้ทราบเพิ่มเติมว่า β จะมีค่าระหว่าง $\frac{1}{3}$ ถึง $\frac{1}{2}$ หรือผลตอบแทนของทุนมนุษย์จากแรงงานที่มีฝีมือจากการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่ผลตอบแทนต่อทุนกายภาพประมาณ $\frac{1}{3}$ ดังนั้นค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือจะอยู่ระหว่าง $\frac{1}{6}$ ถึง $\frac{1}{3}$ ตามลำดับ ถ้าหากมีปัญหาในการใช้ตัวเลขการลงทุนเพื่อเพิ่มทุนมนุษย์ อาจจะใช้ระดับของทุนมนุษย์ (h^*) ซึ่งอาจจะวัดโดยใช้ระดับการศึกษา ก็จะได้ความสัมพันธ์แบบสมการที่ (12) ดังนี้

$$\ln\left[\frac{Y(t)}{L(t)}\right] = \ln A(o) + gt + \frac{\alpha}{1-\alpha}\ln(s_k)$$

$$-\frac{\alpha}{1-\alpha}\ln(n+g+\delta) + \frac{\beta}{1-\alpha}\ln(h^*) \quad (12)$$

นอกจากปัญหาที่ได้อธิบายมาแล้ว นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักด้วยกันยังวิจารณ์ว่าทฤษฎีดังกล่าวที่สมมติให้ $\alpha-\beta<1$ เพื่อให้เกิดดุลยภาพของทุนกายภาพและทุนมนุษย์ในระยะยาว ซึ่งจะทำให้ทุกประเทศไม่ว่าจะเริ่มต้นที่จุดใด ในที่สุดจะมีรายได้ต่อหัวเท่าเทียมกันหมด ซึ่งเป็นข้อ

สรุปที่ไม่น่าจะตรงกับความเป็นจริง เพราะในความเป็นจริง ประเทศที่มีการออมและลงทุนในด้านทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์จะยิ่งมีการขยายตัวต่อไป และถ้าจะมีจุดดุลยภาพก็จะเกิดในระดับที่สูงกว่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รายได้ต่อหัวของประเทศต่างๆ ไม่มีทางจะเท่ากันได้ในที่สุด เนื่องจากประเทศที่มีรายได้สูงจะมีอัตราการออมที่สูงกว่า และสามารถลงทุนได้ในอัตราที่สูงกว่านั่นเอง ตัวแบบการขยายตัวแบบนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการขยายตัวที่พิจารณาปัจจัยภายในประกอบ (endogenous growth model) จากทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น ถ้าหาก $\alpha - \beta = 1$ ตัวแบบดังกล่าวก็จะกลายเป็นตัวแบบที่พิจารณาปัจจัยภายในประกอบไปด้วยในทันที กล่าวคือ ประเทศที่สามารถออมได้มากก็จะยิ่งขยายตัวเร็ว และไม่จำเป็นที่รายได้ต่อหัวจะคงที่ในที่สุดที่จุดใดจุดหนึ่ง

การนำเอาการเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีมาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยภายใน

จากตัวแบบของโรเมอร์ ถึงแม้ว่าจะพยายามเอาทุนมนุษย์รวมเข้าไปในฟังก์ชันการผลิต แต่ในที่สุดทุนมนุษย์ที่เกิดจากความรู้หรือ "ทักษะ" (skill) ของแรงงานก็มิได้มีส่วนเข้าไปช่วยทำให้ระดับเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งก็เป็นจุดอ่อนของตัวแบบของโซโลว์-โรเมอร์ ด้วยเหตุนี้ โรเบิร์ต ลูคัส จูเนียร์ (Robert E. Lucas, Jr.) (1988: 18-27) จึงได้พยายามขึ้นอีกขั้นหนึ่งที่จะรวมเอาการเพิ่มขึ้นของฝีมือแรงงาน ไม่ว่าจากการศึกษาหรือจากการเรียนรู้ที่เกิดจากการลงมือปฏิบัติ (learning by doing) ตามแบบของแอร์โรว์ การมีฝีมือดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์ และทุนมนุษย์นี้ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีด้วย โดยลูคัสได้อธิบายการเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์ในฐานะการเพิ่มขึ้นของฝีมือ (skill) การผลิต หรือ h(t)

ถ้าให้ N=AL หรือแรงงานที่อยู่ในกระบวนการผลิต (effective workforce) แบบของโรเมอร์

$$N = \int_0^{\infty} N(h)dh$$

ถ้าหากคนงานมีเวลาทั้งหมดที่มิใช่การพักผ่อนหย่อนใจเท่ากับ 1 และใช้เวลาในการทำงานเท่ากับ u(h) การใช้เวลาเพื่อเพิ่มทักษะหรือฝีมือของแรงงานจะเท่ากับ 1-u(h) ดังนั้นแรงงานที่มีทักษะระดับ h ที่ใช้ในการผลิตขณะใดขณะหนึ่ง คือ

$$N^e = \int_0^{\infty} u(h)N(h)hdh$$

โดยที่ h นั้นคือค่าแรงต่อชั่วโมงของแรงงานที่มีทักษะระดับต่างๆ ถ้าหากแรงงานนั้นต้องใช้ร่วมกับทุนกายภาพ (k) เพื่อจะให้ได้ผลผลิต $F(K,N^e)$ ดังนั้น ค่าแรงของแรงงานแต่ละคนเท่ากับ $F_n(K,N^e)h$ และรายได้ทั้งหมดของเขาก็คือ $F_n(K,N^e)hu(h)$ ความสัมพันธ์ดังกล่าวคือผลกระทบภายใน (internal effect) แต่ถ้าหากจะพิจารณาผลกระทบภายนอก (external effect) คือระดับทักษะโดยเฉลี่ยซึ่งไม่มีใครคนใดคนหนึ่งสามารถกำหนดได้

$$h_a = \frac{\int_0^{\infty} hN(h)dh}{\int_0^{\infty} N(h)dh}$$

ถ้าหากให้ $N^e = uhN$

ก็จะเขียนสมการฟังก์ชันการผลิตที่มีการนำเอาทักษะหรือฝีมือไปเป็นส่วนหนึ่งของเทคโนโลยีได้ดังนี้

$$Y(t) = AK(t)^a[u(t)h(t)N(t)]^{1-\alpha} h_a(t)^{\beta} \qquad (13)$$

โดยที่ A ยังเป็นเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้นโดยตัวของตัวเอง แต่ $h_a(t)$

นั้นเป็นเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้นจากการที่ทักษะโดยเฉลี่ยสูงขึ้น ดังนั้น เทคโนโลยีที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากการที่คนงานมีทักษะเพิ่มขึ้นคือ h(t) ซึ่งขึ้นอยู่กับเวลาที่ใช้ในการสะสมประสบการณ์หรือทักษะ 1- u(t)

$$h(t) = h(t)^{\gamma} G[1-u(t)] \qquad (14)$$

โดย G เป็นฟังก์ชันที่เพิ่มขึ้น และ G(o) = 0 ถ้าหากให้ $\gamma < 1$ ก็คือการเพิ่มขึ้นของผลตอบแทนของทุนมนุษย์จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง (เพื่อให้แน่ใจว่าระบบดังกล่าวจะมีดุลยภาพในระยะยาว) ถ้ากำหนดเช่นนี้ ทุนมนุษย์จะไม่สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือที่ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจแทนเทคโนโลยี A(t) เพราะถ้า U(t) = 0

$$\frac{h^{\bullet}(t)}{h(t)} \leq h(t)^{\gamma-1} G(1) \quad \text{ซึ่งจะเข้าไปใกล้ 0}$$

ตัวแบบนี้จะมีความยุ่งยากขึ้นไปจากตัวแบบของโซโลว์ แต่ให้ผลที่ไม่ต่างกันเลย จึงสร้างความยุ่งยากโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าอธิบายแบบฮิโรฟูมิ ยูซาวา (Hirofumi Uzawa) (1965: 18-31) ที่กำหนดให้ $\gamma < 1$ ก็จะทำให้รายได้ต่อหัวขยายตัวต่อไปโดยไม่หยุดยั้งจากการสะสมทุนมนุษย์แต่เพียงอย่างเดียว จากงานวิจัยของเชอร์วิน โรเซน (Sherwin Rosen) (1976: 545-567) ชี้ให้เห็นว่ากรณีของยูซาวาใกล้เคียงกับการมีรายได้ของแต่ละบุคคลมากกว่าข้อสมมติฐาน $\gamma < 1$ ทั้งนี้เพราะชีวิตมนุษย์แต่ละคนมีความจำกัด ดังนั้นผลของการสะสมทุนมนุษย์จึงเพิ่มขึ้นได้ในลักษณะเส้นตรง ไม่จำเป็นจะต้องเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงเหมือนทุนทางกายภาพ ในกรณีเช่นนี้ เราอาจจะแสดงความสัมพันธ์ของ h(t) ในรูปของสมการเส้นตรงได้

$$h^{\bullet}(t) = h(t)\mu[1-u(t)] \qquad (15)$$

ถ้าไม่มีการใช้เวลาเพื่อพัฒนาทักษะ u(t) = 1 อัตราการเพิ่มของ

ทักษะจะเท่ากับศูนย์ แต่ถ้าหากใช้เวลาทั้งหมดเพื่อเพิ่มทักษะ u(t) = 0 อัตราการเพิ่มสูงสุดจะเท่ากับ μ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่ทำให้ทุนมนุษย์นี้ต่างกับทุนทางกายภาพอย่างสิ้นเชิงก็คือ การสะสมทุนมนุษย์นั้นเป็นกิจกรรมร่วมกันของกลุ่มหรือสังคม ซึ่งต่างกับการสะสมทุนทางกายภาพ ดังนั้นจึงมีส่วนทำให้ระดับเทคโนโลยีโดยรวมสูงขึ้นได้ด้วย

จากสมการที่ (15) ถ้าให้ ν คืออัตราการเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์

$$\nu = \frac{h^{\bullet}(t)}{h(t)} = \mu[1-u(t)] \qquad (16)$$

ซึ่งเป็นกรณีทั่วไปที่จะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วจะยิ่งมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูง และคนงานมีค่าจ้างสูงกว่า ดังนั้นประเทศที่มีทุนมนุษย์และทุนทางกายภาพต่ำกว่าจะต้องมีรายได้ต่ำกว่าประเทศที่มีการสะสมทุนทั้งสองประเภทสูงกว่า *ตลอดไป* (Lucas Jr. 1988: 25) การนำทุนมนุษย์เข้ามาพิจารณาประกอบจะช่วยอธิบายให้เห็นว่า ประเทศที่เริ่มต้นพัฒนาจากจุดที่ต่ำกว่าไม่มีทางจะไล่กวดประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าได้เลย

จากนั้นลูคัสได้ใช้ตัวเลขของสหรัฐอเมริกาศึกษาค่าสัมประสิทธิ์ต่างๆ ประกอบกับผลการคำนวณของเดนิสันในปี 1961 ปรากฏว่าถ้าใช้สมการที่ (13) หาค่าสัมประสิทธิ์แบบของเดนิสัน จะได้ค่า u = 0.72 หรือมีการใช้เวลาร้อยละ 28 ลงทุนเพื่อเพิ่มทุนมนุษย์ โดยที่ทุนมนุษย์จะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 1.4 ต่อปี และถ้าหากการศึกษาของเดนิสันในปี 1961 ที่พบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์จากการศึกษาเป็นร้อยละ 0.9 ต่อปี อีกร้อยละ 0.5 มาจากการที่คนงานมีทักษะเพิ่มขึ้นจากการเรียนรู้จากการทำงานพร้อมกันไป (learning by doing) (Lucas Jr., 1988: 27) อันเป็นความพยายามในการแยกให้เห็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ที่เกิดจากการขยายตัวของทุนมนุษย์เฉลี่ยร้อยละ 1.4 ต่อปี และในจำนวนนี้แยกเป็นการขยายตัวที่เป็นผลจากการศึกษาร้อยละ 0.9 และการขยายตัวที่เป็นการเพิ่มทักษะจากการปฏิบัติงานจริงร้อยละ 0.5 นับว่าเป็นความพยายามแยกองค์ประกอบของการขยายตัว

ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้สำเร็จเป็นครั้งแรก แต่จะสะท้อนความเป็นจริงมากน้อยเพียงใดยังเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป อย่างน้อยต้องนับว่าเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญหลังจากการใช้ตัวแบบของโซโลว์เป็นครั้งแรกในปี 1956 เป็นต้นมา

การนำความคิดเรื่องการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงไปอธิบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ในปี 1993 โรเบิร์ต ลูคัส ได้พัฒนาตัวแบบต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่เศรษฐกิจของเอเชียกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว (1900-1995) หรือที่มีการเรียกกันว่า *ปาฏิหาริย์ของเอเชียตะวันออก (East Asia Miracles)* (1993: 251-272) โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ ซึ่งในปี 1960 ทั้งฟิลิปปินส์และเกาหลีใต้มีมาตรฐานการครองชีพในระดับเดียวกัน ในปี 1957 ทั้งสองประเทศมีรายได้เฉลี่ยตัวหัวปีละประมาณ 640 เหรียญสหรัฐต่อปี และในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งสองประเทศก็มีขนาดประชากรไม่แตกต่างกันมากนัก คือ ฟิลิปปินส์มีประชากร 28 ล้านคน แต่เกาหลีใต้มีประชากร 25 ล้านคน ทั้งสองประเทศมีเมืองใหญ่ๆ จำนวนไม่มากที่ประชากรส่วนมากของประเทศอาศัยอยู่ คือมะนิลาของฟิลิปปินส์ และโซลของเกาหลีใต้ ระดับการศึกษาของประชากรทั้งสองประเทศก็ไม่แตกต่างกันมากนัก

ระหว่างปี 1960 ถึง 1988 รายได้ต่อหัวของฟิลิปปินส์ขยายตัวเพียงร้อยละ 1.8 ขณะที่รายได้ต่อหัวของเกาหลีใต้ขยายตัวร้อยละ 6.2 ต่อปี ซึ่งทำให้ในต้นทศวรรษ 1990 เกาหลีใต้มีรายได้เป็นสามเท่าของฟิลิปปินส์ หรือมีรายได้เท่ากับหนึ่งในสามของสหรัฐอเมริกา (Lucas Jr., 1993: 251) ความแตกต่างดังกล่าวน่าจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งออกของเกาหลีใต้ และความสามารถในการส่งออกดังกล่าวน่าจะขึ้นอยู่กับระดับเทคโนโลยีในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ส่วนสาเหตุของการที่เกาหลีใต้มีความสามารถทางเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นก็เพราะการมีทุนมนุษย์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเรียนรู้ที่ได้จากการปฏิบัติจริง เสริมด้วย

การมีตลาดเพื่อการส่งออกดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น ความสามารถในการเพิ่มทุนมนุษย์จากการเรียนรู้ที่ได้จากการปฏิบัติจริง เสริมด้วยความสามารถในการส่งออก น่าจะเป็นเหตุผลในการอธิบายปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวของเกาหลีใต้เมื่อเทียบกับฟิลิปปินส์

การที่ประเทศมีอัตราการส่งออกสูงย่อมจะต้องมีอัตราการลงทุนสูงด้วยเช่นกัน ในกรณีของเกาหลีใต้ ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว (1990-1995) อัตราการลงทุนสูงถึงร้อยละ 29 เมื่อเทียบกับไต้หวันร้อยละ 21 และฮ่องกงร้อยละ 24 ในขณะที่อัตราการลงทุนของสิงคโปร์สูงถึงร้อยละ 47 ในขณะที่อัตราดังกล่าวของฟิลิปปินส์มีเพียงร้อยละ 18 และในกรณีที่ทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรี ย่อมเห็นได้ชัดว่าการลงทุนไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการออมภายในประเทศแต่ประการใด (Lucas Jr., 1993: 256)

ส่วนความเกี่ยวข้องระหว่างการสะสมทุนมนุษย์จากการเพิ่มทักษะในการผลิต อันเป็นผลการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงและการส่งออกนั้น อยู่ที่มีการริเริ่มวงจรการผลิตใหม่ ภายหลังจากที่ประสิทธิภาพในการผลิตของสินค้าที่เคยผลิตได้เริ่มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เนื่องจากไม่สามารถจะสร้างความรู้ใหม่ขึ้นมาได้จากวิธีการผลิตหรือสินค้าที่เคยผลิตเดิม ดังนั้นการเพิ่มทักษะจึงขึ้นอยู่กับวงจรชีวิตของสินค้าและโอกาสในการผลิตสินค้าอย่างใหม่ที่มีระดับเทคโนโลยีในการผลิตสูงขึ้น การที่จะทำเช่นนั้นได้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้วยอัตราเพิ่มของการส่งออกในระดับสูงด้วย จึงจะสามารถทำให้การผลิตสินค้าใหม่เป็นไปได้ตลอดเวลา ในกระบวนการดังกล่าวจะเกิดการกระจายตัวของการเรียนรู้ทักษะและประสบการณ์ทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจ

ทั้งหมดนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นวิวัฒนาการของตัวแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่เทียบการพัฒนากับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และค่อนข้างจะมีวิวัฒนาการทางความคิดที่ช้า เนื่องจากต้องพึ่งการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่เน้นความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์เป็นหลัก โดยที่ความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์ดังกล่าวสามารถนำไปสู่ข้อสรุปที่ต้องการได้ ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่ขาดหายไปของแนว

ความคิดพัฒนาในเศรษฐศาสตร์กระแสหลักคือแนวคิดเชิงคุณภาพที่ไม่สามารถเทียบค่าออกมาเป็นปริมาณได้ ทำให้การวิเคราะห์ต้องกระทำในกรอบที่แคบและภายใต้เงื่อนไขของข้อสมมติฐานมากมาย เพื่อให้สามารถหาคำตอบที่กะทัดรัดในทางคณิตศาสตร์เชิงปริมาณได้

ในระยะหลังนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็เข้าใจข้อจำกัดนี้เป็นอย่างดี จึงพยายามจำกัดการวิเคราะห์เท่าที่สะท้อนความจริงทางคณิตศาสตร์ได้เท่านั้น ดังเช่นที่ลูคัสตั้งชื่อบทความของเขาในปี 1988 ว่า "ว่าด้วยกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจ" (On the Mechanics of Economic Development) แต่อย่างไรก็ตาม พวกเขาก็มีวัฒนธรรมของการศึกษาปัญหาในเชิงปริมาณที่จะต้องอิงสมมติฐานและความจำกัดทางคณิตศาสตร์ดังกล่าว เพราะมีความเชื่อว่าเป็นวิธีการเดียวที่จะช่วยให้สามารถศึกษาทุกสิ่งทุกอย่างในลักษณะที่เป็นปฏิฐานได้ ถึงแม้จะต้องเสี่ยงกับข้อสมมติฐานที่ไม่สะท้อนความเป็นจริงและข้อจำกัดที่ก่อให้เกิดปัญหา เช่น กรณีของตัวแบบการขยายตัวของเศรษฐกิจดังกล่าว ที่ถึงแม้จะนำประเด็นทุนมนุษย์เข้ามาพิจารณาด้วย แต่ข้อจำกัดก็คือ ตัวแบบดังกล่าวจะทำให้การขยายตัวเป็นไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะมิได้พิจารณาของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตและความจำกัดของทรัพยากรของโลก ซึ่งเป็นประเด็นที่ค่อนข้างจะเห็นได้โดยชัดเจนแล้วในโลกยุคปัจจุบัน แต่ความคิดเหล่านี้ยังมิได้ถูกรวมเข้าไปในความคิดเศรษฐศาสตร์พัฒนากระแสหลัก เนื่องจากยังไม่สามารถแสดงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะคณิตศาสตร์เชิงปริมาณ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปที่กะทัดรัดได้นั่นเอง

ดังนั้น ถึงแม้ด้านหนึ่งในความพยายามของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะเน้นความเป็นปฏิฐานนิยม (positivism) ในความหมายของการหาข้อสรุปโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์เป็นหลัก ถึงแม้ข้อสรุปดังกล่าวจะไม่สามารถสะท้อนความจริงอย่างรอบด้านก็ตาม ซึ่งเป็นการสะท้อนข้อจำกัดทางวิชาการดังกล่าว และมีอำนาจในการอธิบายปรากฏการณ์จริงค่อนข้างต่ำ อีกทั้งต้องเสียเวลากับความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์เป็นอันมากโดยไม่มีความจำเป็น

แนวคิดการพัฒนากระแสมาร์กซิสต์

แนวคิดกระแสนี้คัดค้านการพัฒนาเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ไม่นำเอาข้อเท็จจริงของอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันและบริบททางการเมือง ตลอดจนวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เข้ามาพิจารณาประกอบด้วย โดยที่ทฤษฎีส่วนมากพัฒนาขึ้นมาจากประสบการณ์ของประเทศละตินอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากข้อเท็จจริงที่ว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เศรษฐกิจของประเทศละตินอเมริกาเฟื่องฟูเนื่องจากผลิตวัตถุดิบและสินค้าอุตสาหกรรมได้เองบางส่วน อีกทั้งประเทศเหล่านั้นมิได้รับผลกระทบจากสงครามโดยตรง แต่หลังจากสงครามสงบลง ยุโรปฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเนื่องจากมีระดับเทคโนโลยี หรืออาจจะอธิบายด้วยเศรษฐศาสตร์กระแสหลักว่า มีทุนมนุษย์ที่เหนือกว่า ทำให้เศรษฐกิจของละตินอเมริกาถดถอย จึงมีผู้พยายามอธิบายว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

บรรดาคำอธิบายที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในยุคหนึ่งคือคำอธิบายของอังเดร กุนเดอร์ แฟรงก์ (Andre Gunder Frank, 1996) แฟรงก์ได้ชี้ให้เห็นถึงประวัติศาสตร์การพัฒนาที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงของประเทศที่พัฒนาแล้วในขณะนั้น เมื่อเทียบกับยุคกำลังจะพัฒนาในอดีต ความแตกต่างที่สำคัญก็คือ ในช่วงกำลังพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันนั้น มิได้มีมหาอำนาจในลักษณะที่เรียกว่าเป็นจักรวรรดินิยม หรือมีความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันในลักษณะเมืองแม่และเมืองบริวารของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระบบทุนนิยม เหมือนเช่นประเทศละตินอเมริกาประสบกับความสัมพันธ์ของประเทศแม่ในยุโรป อันเป็นผลพวงจากการพยายามหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมหรือเจ้าอาณานิคมใหม่ ในการจะรักษาความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าวให้ดำรงอยู่ อันเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะขูดรีดเอาผลประโยชน์และทรัพยากรจากประเทศบริวาร ทำให้ประเทศบริวารยังคงมีลักษณะด้อยพัฒนา

การอธิบายในลักษณะนี้นำไปสู่ข้อสรุปในการตัดความสัมพันธ์ที่พึ่งพิงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และหันมาเน้นการพึ่งตัวเองทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น หรือสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในระดับเดียวกัน

ให้มากขึ้น ทฤษฎีลักษณะดังกล่าวมักจะได้รับการวิจารณ์ว่ามีความเป็นจริงในระดับหนึ่งเฉพาะในประเทศละตินอเมริกา แต่อธิบายได้ไม่ดีนักในกรณีแอฟริกา และไม่สามารถใช้อธิบายในกรณีของเอเชียซึ่งมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา นอกจากนั้นในระยะหลัง กระแสเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ยิ่งทำให้คำอธิบายแนวนี้ได้รับความนิยมน้อยลง ประกอบกับข้ออ่อนที่สำคัญของการอธิบายในแนวนี้นั่นก็คือเน้นสาเหตุที่เป็นปัจจัยภายนอกค่อนข้างจะมาก และค่อนข้างจะละเลยปัจจัยภายใน ทำให้เป็นการพิจารณาความเป็นจริงไม่รอบด้านพอในปัจจุบัน แนวคิดที่อธิบายการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจึงมิได้รับความนิยมมากนัก

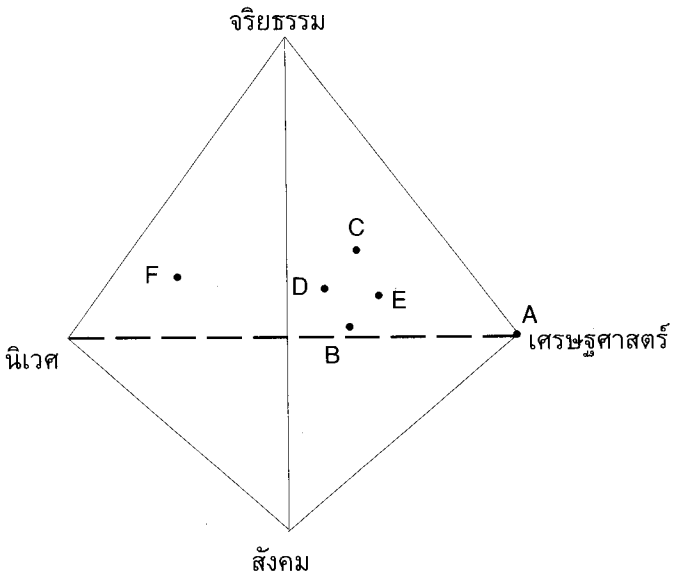
การพัฒนาแนวคิดเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริง

เศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มีนักเศรษฐศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับเศรษฐศาสตร์กระแสหลักพยายามนำความคิดของฝ่ายตนมาเสนอ ซึ่งมีพอล เอคินส์ (Pual Ekins) และแมนเฟรด แมกซ์นีฟ (Manfred Max-Neef) เป็นผู้นำทางความคิด โดยเขียนหนังสือชื่อ *เศรษฐศาสตร์ชีวิตจริง (Real-life Economics)* ดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เป็นกลุ่มเดียวกับพวกที่เรียกตัวเองว่าเศรษฐศาสตร์มนุษยนิยม และ เศรษฐศาสตร์สังคม (social economics) ซึ่งประกอบด้วยสำนักสมานฉันท์ (solodarist school) ของลัทธิสังคมคาทอลิก (social Catholism) ซึ่งพัฒนามาเป็นสมาคมเศรษฐศาสตร์สังคม (Association for Social Economics: ASE) ซึ่งออกวารสารชื่อ *สังคมเศรษฐกิจปริทัศน์ (Review of Social Economy)* รวมไปถึงกลุ่มสถาบันนิยมใหม่ (neo-institutionalists) ซึ่งเป็นกลุ่มที่เชื่อมโยงกับกลุ่มลัทธิมาร์กซ์ใหม่ (neo-Marxism) นอกจากนั้นยังมีกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า สมาคมเศรษฐกิจอินเดียศึกษา (Association of Indian Economic Studies) ซึ่งเน้นเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาจากคำสอนของคานธี (Diwan and Lutz, 1985) รวมทั้งกลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบัน หรือที่เรียกว่า นักเศรษฐศาสตร์

วิวัฒน์ (evolutionary economists) ซึ่งประกอบด้วยเวบเลน (Veblen) เมียร์ดาล (Myrdal) และกาลเบรท (Galbraith) เป็นต้น

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้จะไม่เน้นการตั้งสมมติฐานเพื่อแสดงความสัมพันธ์ในลักษณะตัวแบบคณิตศาสตร์ แต่จะเน้นสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเป็นองค์รวม ร่วมกับสาขาวิชาอื่นๆ ซึ่งเป็นจุดเน้นเช่นเดียวกับพุทธเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นดุลยภาพที่เป็นแก่นกลางร่วมกันของเศรษฐกิจ สังคม นิเวศวิทยา และจริยธรรม นั่นก็คือ ถ้าหากใช้วิธีคิดแบบตะวันตกที่มีการแยกระหว่างปฏิฐานนิยม (positivism) กับปทัฏฐานนิยม (normativism) นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้จะไม่ปฏิเสธปทัฏฐานนิยมในการนำเอาเรื่องจริยธรรมเข้ามาพิจารณาด้วย (ซึ่งถ้าอธิบายด้วยพุทธเศรษฐศาสตร์ สามารถเอาระบบคุณค่าเข้ามาพิจารณาประกอบโดยไม่จำเป็นต้องใช้คุณค่าในการให้ความหมายของคุณค่าเหล่านั้น) ซึ่งอาจจะแสดงความเหมือนและความแตกต่างได้จากภาพที่ 1 ดังนี้

ภาพที่ 1
ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดของสำนักต่าง ๆ

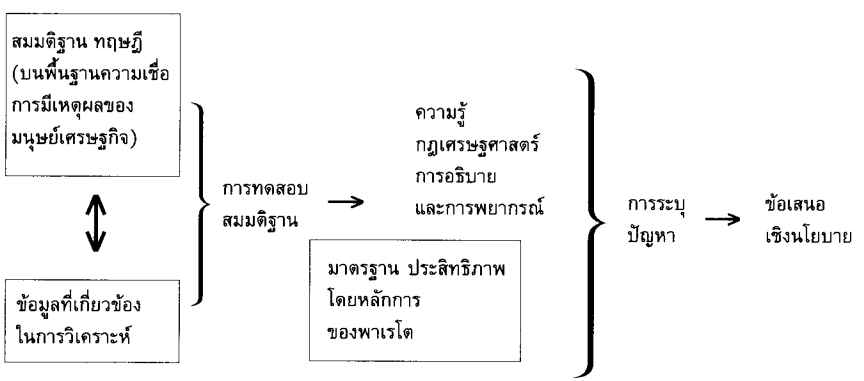


A คือ นีโอคลาสสิก
B คือ นีโอคลาสสิกที่สนใจสิ่งแวดล้อม
C-B เน้นความเท่าเทียมกันระหว่างคนในรุ่นต่างๆ
D-C เน้นความเท่าเทียมกันภายในคนรุ่นเดียวกัน
E สถาบันนิยม (ที่ไม่สนใจระบบนิเวศ)
F พวกต่อต้านนักเศรษฐศาสตร์

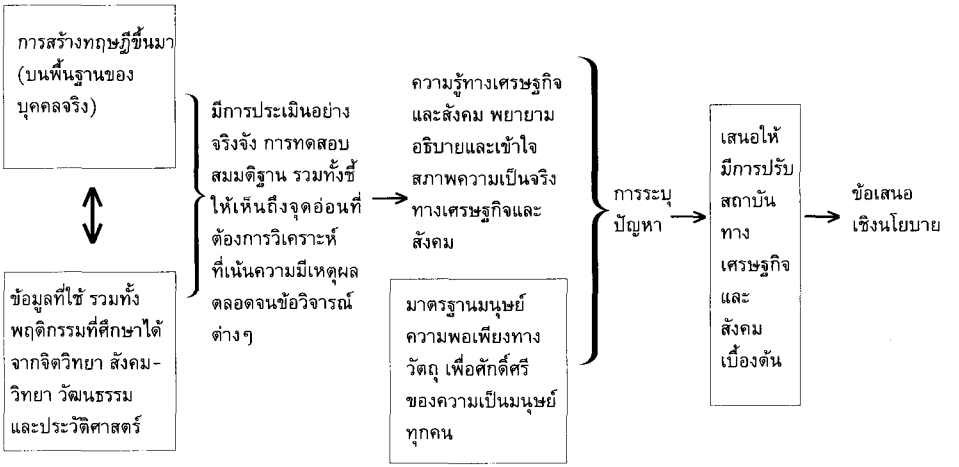
สำหรับกลุ่มเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงดังกล่าวเน้นความสัมพันธ์อย่างมีดุลยภาพทุกด้าน จึงอยู่ที่จุด D โดยน้ำหนักส่วนใหญ่ของกลุ่มนี้จะมีความโน้มเอียงไปใกล้เศรษฐศาสตร์มนุษยนิยมมากที่สุด โดยหากจะเทียบสำนักความคิดเศรษฐศาสตร์มนุษยนิยมกับนีโอคลาสสิก (แนวเศรษฐศาสตร์สวัสดิการใหม่) ซึ่งในความเป็นจริงถือได้ว่าเป็นเศรษฐศาสตร์ปทัฏฐาน (normative economics) จะแสดงได้โดยภาพที่ 2 ดังนี้

ภาพที่ 2
เปรียบเทียบเศรษฐศาสตร์ปทัฏฐานสองแบบ
นีโอคลาสสิกกับมนุษยนิยม

1. นีโอคลาสสิก (เศรษฐศาสตร์สวัสดิการใหม่)



2. เศรษฐศาสตร์มนุษยนิยม



การวิเคราะห์และทฤษฎีพัฒนาเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริง

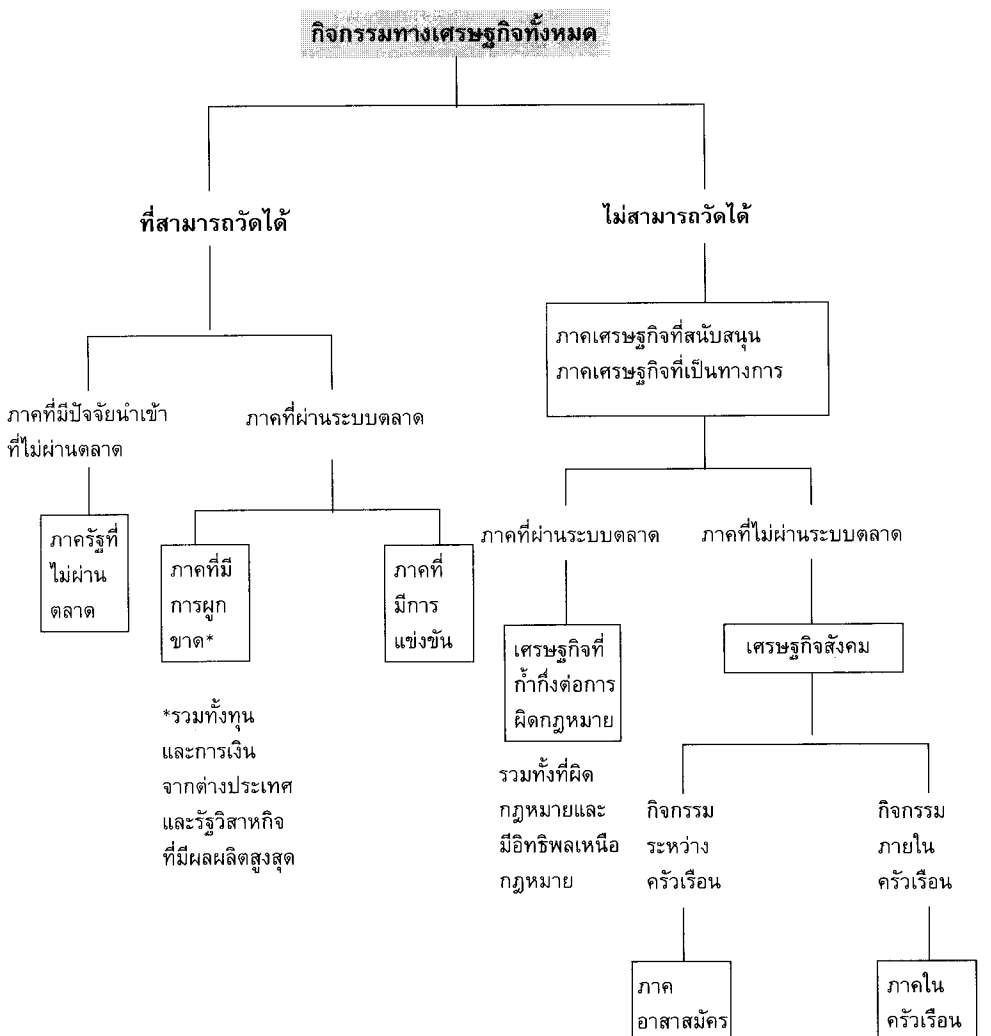
การวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์แนวนี้จะเน้นการศึกษาระบบเศรษฐกิจที่เป็นจริงทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยตลาด รัฐบาล ครัวเรือน และประชาสังคม โดยที่ปกติเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะให้ความสนใจเฉพาะเศรษฐกิจระบบตลาดและภาครัฐ ไม่ให้ความสนใจต่อครัวเรือนและประชาสังคมเท่าที่ควร ดังนั้น ถ้าจะศึกษาระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ต้องเห็นภาพระบบเศรษฐกิจโดยรวมทั้งหมดก่อน เพื่อความเข้าใจกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั้งหมด (ดูภาพที่ 3)

ภาคเศรษฐกิจที่สนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการนั้นไม่ได้มีสถานภาพเป็นกาฝากหรือส่วนเกิน แต่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคที่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประเทศมีรายได้ต่อหัวต่ำ แต่สามารถอยู่ได้อย่างมีความสุขตามสมควรนั้น

เกิดจากการมีภาคเศรษฐกิจสนับสนุนที่มีขนาดใหญ่นั่นเอง ส่วนเศรษฐกิจที่กึ่งผิดกฎหมายหรือนอกกฎหมายนั้น ความจริงก็เป็นภาพสะท้อนของเศรษฐกิจระบบตลาด แต่ถูกบังคับให้หลบซ่อน เพราะถือว่าผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยศีลธรรม แต่ก็เป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญแหล่งหนึ่ง และมีส่วนช่วยลดปัญหาการว่างงานโดยรวมได้ ถ้าเป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลลบกับสังคมมากจนเกินไปนัก (Wheelock, 1992: 126-129)

ภาคดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการสะสมทุนมนุษย์และทุนทางสังคมที่มีความหมายไม่ด้อยไปกว่าทุนทางกายภาพที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักรต่างๆ ดังนั้น ถ้าสนับสนุนให้ภาคนี้สามารถมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นระบบและเข้มแข็ง ความจำเป็นในการพึ่งเศรษฐกิจภาคตลาดก็จะลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดอิทธิพลเศรษฐกิจภาคตลาดที่ไม่เป็นผลดี เช่น ภาคที่มีการผูกขาด และอาจจะช่วยลดอิทธิพลของเศรษฐกิจนอกกฎหมายได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะในความเป็นจริงเป็นการสะท้อนรูปแบบของการผูกขาดอำนาจในอีกรูปแบบหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้น การผลิตเพื่อการบริโภคของตนเอง นอกจากจะช่วยลดต้นทุนในด้านการแลกเปลี่ยน ซึ่งหลายกรณีอาจจะไม่มีความจำเป็นแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมวิถีการดำรงชีพให้อยู่ได้อย่างสร้างสรรค์และมีศักดิ์ศรีด้วย

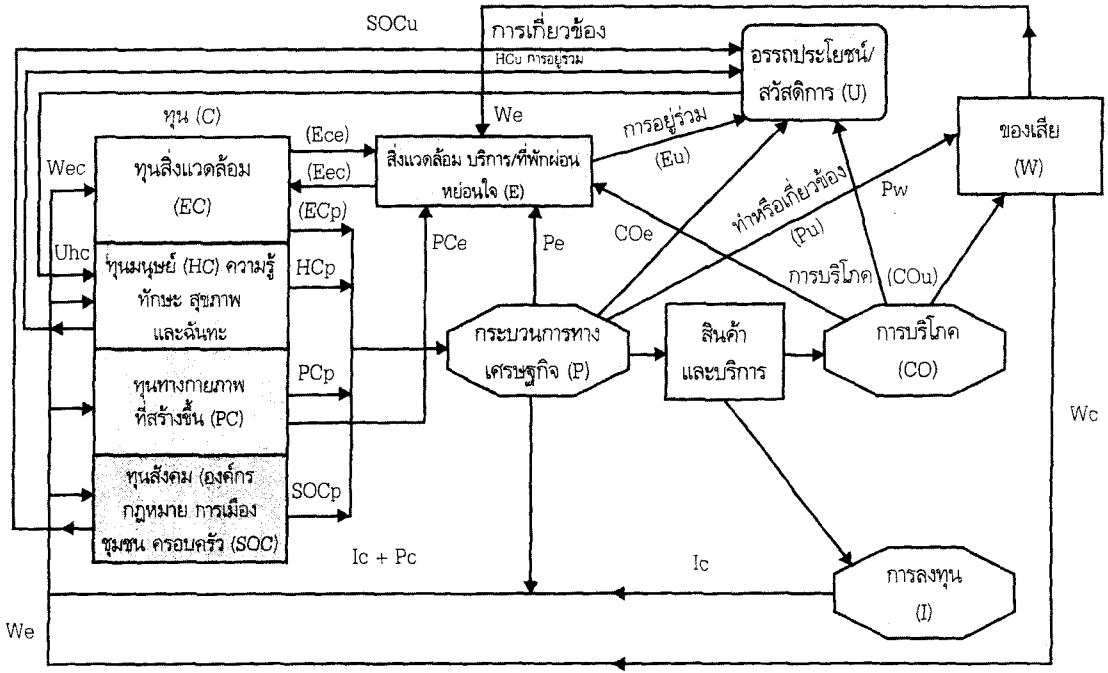
ภาพที่ 3
แผนภูมิแสดงสถาบันที่มีผลิตผลทางเศรษฐกิจ



การศึกษาทฤษฎีพัฒนาของเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงนั้น แทนที่จะพิจารณาเฉพาะทุนทางกายภาพอย่างเดียว จะต้องพิจารณาทุนทั้งสี่ด้านไปพร้อมกัน นั่นคือ ทุนกายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนสิ่งแวดล้อม โดยทุนกายภาพและทุนทางสังคมนั้นคือทุนที่มนุษย์สร้างขึ้น ส่วนทุนมนุษย์ส่วนหนึ่งนั้นก็คือทรัพยากรมนุษย์ และทุนสิ่งแวดล้อมส่วนหนึ่งก็คือทรัพยากรธรรมชาติ จะเห็นได้ว่า ในกรณีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะตัดประเด็นทุนทางสังคมและทุนสิ่งแวดล้อมออกไป เนื่องจากเหตุผลทางคณิตศาสตร์สองประการคือ ประการแรก เกรงว่าจะวัดปริมาณออกมาไม่ได้ ประการที่สอง เป็นการเพิ่มตัวแปรมากเกินไป ทำให้ความสัมพันธ์มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และอาจจะคำนวณออกเป็นความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์แบบกะทัดรัดไม่ได้ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาระบบเศรษฐกิจได้ครบทุกด้านในภาพองค์รวมเหมือนเช่นในภาพที่ 4 ที่จะแสดงต่อไป

นอกจากนั้น จุดเด่นของทฤษฎีนี้คือ การพิจารณาว่าการสร้างอรรถประโยชน์หรือสวัสดิการให้แก่มนุษย์ไม่จำเป็นต้องเกิดจากการบริโภค (Having) เสมอไป อาจจะเกิดจากการอยู่และช่วยให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น (Being) หรือจากการกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดจากการทำงานเพื่อการผลิต (Doing) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีผลในทางลบในแง่ของสวัสดิการเสมอไป เพราะงานอาจจะเป็นงานที่สร้างสรรค์ได้ หรือการช่วยหรือร่วมมือกับผู้อื่นในสังคม (Relating) ก็อาจจะสร้างอรรถประโยชน์ได้ คำอธิบายในลักษณะนี้จึงมีความโน้มเอียงเข้าไปใกล้พุทธเศรษฐศาสตร์มาก ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์โดยละเอียดระหว่างทุนทั้งสี่และการสร้างความมั่งคั่ง (wealth) และอรรถประโยชน์ (utility) ได้ดังแสดงไว้ในภาพที่ 4

ภาพที่ 4
กระบวนการสร้างความมั่งคั่งและอรรถประโยชน์



หมายเหตุ : อักษรโรมันตัวใหญ่แสดงจุดเริ่มต้น ตัวเล็กแสดงเป้าหมาย

ที่มา : Ekins and Max-Neef, *Real-Life Economics: Understand Wealth Creation*, London: Routledge, p. 149.

จากภาพดังกล่าว เริ่มจากทุน (C) 4 ประเภท คือ ทุนสิ่งแวดล้อม (EC) ทุนมนุษย์ (HC) ทุนกายภาพ (PC) ทุนทางสังคม (SOC) ทั้งหมดต่างเป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ (P) จึงประกอบด้วย ECp, HCp, PCp และ SOCp กระบวนการทางเศรษฐกิจ (P) ก็จะผลิตสินค้าและบริการ ขณะเดียวกันก็สร้างผลกระทบในทางลบต่อสภาพแวดล้อม (Pe) และก็ผลิตของเสียด้วย (Pw) ขณะเดียวกันการทำงานก็สร้างอรรถประโยชน์โดยตรงด้วย (Pu) และส่วนหนึ่งก็จะนำกลับไปสะสมทุนทุกประเภท (Pc) ด้วย เมื่อผลิตสินค้าและบริการ ส่วนหนึ่งก็จะนำไปบริโภค (CO) อีกส่วนหนึ่งจะนำไปลงทุน (I) ส่วนที่เป็นการลงทุนก็จะกลับไปเป็นการสะสมทุนทุกประเภท (Ic) ต่อไป ส่วนการบริโภค (CO) ส่วนหนึ่งก็จะสร้างอรรถประโยชน์ (COu) อีกส่วนหนึ่งก็จะเกิดเป็นของเสีย (W) ของเสียที่เกิดขึ้นก็จะไปทำให้ทุนสิ่งแวดล้อมลดลง (Wec) และมีผลกระทบโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม (We) ขณะเดียวกันทุนสิ่งแวดล้อมก็มีผลกับสภาพแวดล้อม (E) ทั้งทางบวกและลบ (Ece) และสภาพแวดล้อมก็มีผลต่อทุนสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและลบเช่นกัน (Eec) ขณะเดียวกันสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีก็ทำให้ได้รับอรรถประโยชน์ (U) จากการอยู่ร่วมกัน (Eu) อรรถประโยชน์มีส่วนสำคัญในการสร้างทุนมนุษย์ (Uhc) ขณะเดียวกันทุนทางสังคมก็สร้างอรรถประโยชน์จากการเกี่ยวข้อง (SOCu) และในทำนองเดียวกันทุนมนุษย์ก็สร้างอรรถประโยชน์ต่อการอยู่ร่วมด้วย

ทั้งหมดเป็นการแสดงให้เห็นกระบวนการสร้างอรรถประโยชน์และทุน และความมั่งคั่งอย่างเป็นระบบ เพียงแต่มีข้ออ่อนที่ว่าไม่ได้แสดงความสัมพันธ์ในเชิงคณิตศาสตร์ ซึ่งอาจจะยากที่จะทำเช่นนั้น แต่ก็มีประโยชน์ที่ช่วยให้เห็นภาพความสัมพันธ์ชัดเจนและกว้างขวาง

สิ่งที่ทฤษฎีนี้มีส่วนคล้ายฟังก์ชันการผลิตในพุทธเศรษฐศาสตร์ก็คือ พิจารณาปัจจัยการผลิตกว้างกว่าในเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และอรรถประโยชน์ (utility) หรือน่าจะเรียกใหม่ว่า การมีชีวิตที่ดี (well-being) ของมนุษย์นั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการบริโภคแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ไม่จำเป็นต้องเน้นการผลิตเพื่อนำไปสู่การบริโภคทั้งหมด เพราะในการทำงาน การมีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีความสัมพันธ์อันดีในสังคม ก็ทำให้ชีวิตมีความสุข

ได้ ซึ่งในพุทธเศรษฐศาสตร์อธิบายได้ด้วยปัญญา

ในภาพที่ 4 เอคินส์ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างของความเจริญเติบโต 4 แบบ (Ekins, 1992: 154-155) คือ

1. ความเจริญเติบโตทางด้านวัตถุ (material growth) ซึ่งได้จากกระบวนการผลิตแล้วนำไปสะสมทุนโดยตรง หรือผ่านเป็นสินค้าบริการและผ่านไปสู่การบริโภค และกลับไปสู่การสะสมทุน อันถือว่าเป็นผลิตผลผ่าน (throughput) ของสสารและพลังงาน

2. ความเจริญเติบโตด้านการผลิต (production growth) ซึ่งมีผลในการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาด มีผลทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้นจากการบริโภค

3. ความเจริญเติบโตของสภาพแวดล้อม (environmental growth) ที่นำไปสู่การเพิ่มทรัพยากรเพื่อการบริโภค เป็นต้นว่ามีพื้นที่เพิ่มขึ้น หรือมีพื้นที่ธรรมชาติเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น

4. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ซึ่งอธิบายโดยการเพิ่มขึ้นของอรรถประโยชน์หรือสวัสดิการ ซึ่งส่วนหนึ่งได้จากการบริโภค แต่ขณะเดียวกันก็ได้จากปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นจะต้องเกิดจากการบริโภค ซึ่งเป็นส่วนที่ขาดหายไปจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

จากการที่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเน้นการบริโภคเป็นหลัก ทำให้มีความเป็นไปได้สูงมากที่จะส่งผลย้อนกลับในทางลบ นั่นคือ เมื่อพยายามเพิ่มความเจริญเติบโตทางด้านการผลิต ก็จะก่อให้เกิดของเสีย การเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การเสื่อมโทรมของการเป็นชุมชน ซึ่งมีผลทำให้อรรถประโยชน์เป็นลบ โดยที่ค่าลบสูงกว่าค่าบวกที่เกิดจากการบริโภค ซึ่งจะทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) โดยรวมลดลงไปได้ ทำให้สวัสดิการโดยรวมลดลง ดังนั้น การผลิตแต่ “พอดี” ที่จะไม่ส่งผลในทางลบมากจนเกินไปเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่ดีที่สุด (optimum) จึงเป็นประเด็นที่ประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ส่วนสาเหตุที่ยังเน้นการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการอันเกิดจากการบริโภคเป็นหลักนั้น

ก็เพราะนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักยังไม่สามารถจำแนกระหว่าง "ความต้องการ" และ "ความจำเป็น" ได้อย่างชัดเจนนั่นเอง

การทำความเข้าใจความจน

นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมักจะวัดระดับรายได้ของสมาชิกในสังคม เพื่อจำแนกว่าพวกเขามีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร ถ้าหากมีรายได้น้อย มีผลทำให้มีวัตถุในการบริโภคน้อย บุคคลเหล่านี้จะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ยากจน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จำเป็นต้องได้รับการ "พัฒนา" เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่หรือสวัสดิการสูงขึ้น อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไป และเมื่อถูกจำแนกว่าเป็นผู้ยากจน บุคคลเหล่านั้นก็จะกลายเป็นผู้ต่ำต้อย เปิดโอกาสให้รัฐจะต้องเข้า "ช่วยเหลือ" หรือเข้าไปแทรกแซงในชีวิตของบุคคลเหล่านั้นมากขึ้น และเมื่อความยากจนถูกอธิบายว่าเป็นเพราะขาดอำนาจซื้อ ทางแก้ที่ตรงไปตรงมาก็คือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งมิใช่ทางแก้เสมอไป ทั้งนี้เพราะคนจนในทรัพย์สินนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นคนจนเสมอไป ที่สำคัญคือจะต้องแยกให้ได้ระหว่างการใช้ชีวิตอย่างอดออม (frugality) ความขัดสน ขาดที่พึ่ง (destitution) และความขาดแคลน (scarcity) จะเห็นได้ว่าคนจนในความหมายที่ต้องการความช่วยเหลือนั้นคือผู้ที่ขัดสน ขาดที่พึ่ง และขาดแคลน แต่ผู้ที่ใช้ชีวิตอย่างอดออมย่อมไม่ถือว่าเป็นผู้ที่ยากจน สภาพขัดสนและขาดแคลนนั้นเกิดจากผู้ที่เคยใช้ชีวิตอย่างอดออมถูกทำให้ขาดพื้นฐานในการดำรงชีพ เป็นต้นว่าถูกตัดขาดจากชุมชน จากที่ดิน ป่า และน้ำ เนื่องจากสิ่งเหล่านั้นถูกยื้อแย่งเอาไปหรือถูกทำลาย (Sachs, 1992: 164)

ส่วนการขาดแคลนเป็นความยากจนในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในเมือง เมื่อต้องเผชิญหน้ากับระบบเศรษฐกิจเงินตราในฐานะที่เป็นแรงงานและผู้บริโภค โดยอำนาจซื้อที่เกิดจากรายได้ถดถอยลงตลอดเวลา นอกจากชะตาชีวิตของบุคคลเหล่านี้ต้องขึ้นกับระบบตลาดแล้ว ยังตกอยู่ในสภาพที่เงินจะยิ่งมีความสำคัญในชีวิตของบุคคลเหล่านี้มากขึ้น ความสามารถ

ในการหาเงินจากความพยายามของพวกเขาเองจะลดลงตามลำดับ แต่พวกเขาจะยิ่งมีความปรารถนาเพิ่มขึ้นด้วยแรงกระตุ้นจากสังคมที่นิยมวัตถุในระดับที่สูงกว่า ดังนั้น ความจนประเภทนี้จึงเป็นความจนประเภทใหม่ ถ้าหากไม่แยกแยะให้ดีโดยใช้รายได้เป็นเครื่องวัดระดับความยากจนแต่เพียงอย่างเดียว จะแยกไม่ได้ระหว่างการใช้ชีวิตอย่างอดออม ผู้ที่ขัดสนและขาดที่พึ่ง และผู้ที่ขาดแคลน จะเห็นได้ว่าประเด็นที่เป็นปัญหาและจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขจริงๆ คือผู้ที่ขัดสนและขาดที่พึ่ง ส่วนประเด็นอื่นๆ เพียงแต่ปกป้องไม่ให้บุคคลเหล่านั้นตกอยู่ในสภาพที่ช่วยตัวเองไม่ได้ก็จะไม่เป็นปัญหา

ดังนั้น ความพยายามแก้ปัญหาความยากจนโดยการเพิ่มผลผลิตจึงอาจจะไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาที่ถูกต้องเสมอไป เพราะนอกจากจะไม่เป็นการแก้ปัญหาแล้ว ความพยายามในการเพิ่มผลผลิตอาจนำไปสู่การลดลงของสวัสดิการ เนื่องจากมีผลในการทำลายทุนสิ่งแวดล้อมให้หมดไปอย่างรวดเร็ว พร้อมกับเป็นการทำลายทุนทางสังคมด้วย ซึ่งแทนที่จะทำให้สวัสดิการของสังคมโดยรวมดีขึ้น กลับเลวลงดังที่ได้อธิบายไปแล้ว ปัญหาทั้งหมดนั้นเกิดจากการเน้นในเชิงปริมาณโดยไม่พยายามเข้าใจความแตกต่างในเชิงคุณภาพของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักนั่นเอง โดยที่ประเด็นความแตกต่างเชิงคุณภาพที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ “ความจำเป็น” และ “ความต้องการ” การที่ไม่สามารถจำแนกความแตกต่างเชิงคุณภาพของทั้งสองสิ่งอย่างชัดเจน นำไปสู่การเน้นการบำบัดความต้องการโดยความพยายามเพิ่มผลผลิต ซึ่งมีผลในการลดสวัสดิการ หรือถ้าจะเรียกให้ถูกต้องคือ การมีชีวิตที่ดี (well-being) ของมนุษย์ในที่สุดนั่นเอง

ความจำเป็นและความต้องการ

ความจำเป็นของมนุษย์นั้นเป็นความจริงที่เป็นสัจธรรมอย่างหนึ่ง สามารถแยกได้อย่างชัดเจนจากความปรารถนาหรือความต้องการ ถ้าหากมนุษย์ไม่ได้รับสิ่งที่ตอบสนองความจำเป็น ผลก็คือจะทำให้สภาพชีวิตของบุคคลเหล่านี้เลวร้ายลงอย่างรวดเร็ว ถึงขั้นที่อาจจะไม่สามารถแก้ไขได้

ส่วนความต้องการนั้น ถ้าไม่ได้รับการตอบสนอง ก็เพียงแต่ก่อให้เกิดความขัดเคืองหรือขุ่นข้องหมองใจ

คาร์ลอส เอ. มอลล์มานน์ (Carlos A. Mallmann, 1973) ได้นิยาม "ความจำเป็น" ว่า ความต้องการที่สามารถพบได้เมื่อมีการวิเคราะห์พฤติกรรมของมนุษย์โดยไม่ถูกจำกัดโดยวัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษา ความเชื่อ สีผิว เพศ และอายุ ความจำเป็นไม่ขึ้นอยู่กับระบบคุณค่าของโครงสร้างทางสังคมใดสังคมหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ขึ้นกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติที่ชุมชนมีความเกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งไม่ขึ้นกับขั้นตอนการพัฒนาทางเทคโนโลยีและสังคม

ความจำเป็นไม่สามารถกำหนดโดยสังคม หรือปรับเปลี่ยนโดยเจตนารมณ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นสิ่งที่เกิดจากระบบอัตโนมัติใต้จิตสำนึกที่ธรรมชาติเป็นผู้สร้างขึ้น อันเป็นวิธีการสื่อสารระหว่างธรรมชาติกับเรา ตราบเท่าที่ช่องทางดังกล่าวไม่ถูกปิดกั้นด้วยความจงใจ ส่วนความปรารถนานั้นถูกกระตุ้นโดยระบบตลาด และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพสังคม โดยที่มนุษย์สามารถจะกดทับเอาไว้ได้ถ้าหากมีเจตจำนงแน่วแน่ ทั้งนี้เพราะความปรารถนาเป็นผลผลิตของปฏิกิริยาระหว่างจิตสำนึกและจิตใต้สำนึกที่ไปกำหนดพฤติกรรม ความปรารถนาไม่เพียงแต่มีความแตกต่างจากสังคมหนึ่งไปยังอีกสังคมหนึ่ง แต่ยังแตกต่างกันระหว่างคนในสังคมเดียวกันและเปลี่ยนแปลงไปตามระดับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีภายในแต่ละสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในสังคมนั้นๆ นอกจากนั้น ความปรารถนาในบุคคลเดียวกันยังแตกต่างไปตามวัย ต่างกับความจำเป็นซึ่งมีเหมือนกันในตัวมนุษย์ในทุกสังคม โดยไม่จำกัดเวลาของพัฒนาการส่วนบุคคลและสังคม โดยที่ความจำเป็นอาจจะแบ่งได้ตามลำดับขั้นจากความจำเป็นทางชีววิทยา (biological needs) ความจำเป็นทางด้านชีววิทยารวมกับจิตวิทยา (bio-psychological needs) ความจำเป็นทางจิตวิทยา (psychological needs) และความจำเป็นทางสังคมและวัฒนธรรม (socio-cultural needs)

เมื่อความจำเป็นของมนุษย์ถูกกดทับ มนุษย์จะหาทางออกในลักษณะเบี่ยงเบนเพื่อลดความเจ็บปวดจากการที่ไม่ได้รับการตอบสนอง

เป็นต้นว่าถ้าไม่ได้รับอาหารก็จะฝันถึงอาหาร ถ้าหากถูกกดทับทางเพศก็อาจจะแสดงออกโดยศิลปะทางเพศที่โจ่งแจ้ง ถ้าถูกปิดกั้นทางอารมณ์และการสื่อสารทางกายภาพ ก็จะแสดงออกในรูปการอยากมีอำนาจ แสดงความยิ่งใหญ่และความรุนแรง รวมทั้งการบริโภคซึ่งเป็นตัวอย่างของผู้ที่รวยทางทรัพย์สินแต่อดอยากทางอารมณ์ (Kamenetsky, 1992: 185) อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเข้าใจความหมายของ "ปัญญา" ในพุทธเศรษฐศาสตร์ คือความสามารถในการอธิบายทุกสิ่งทุกอย่างตามสภาพความเป็นจริง ความจำเป็นที่เหนือจากความจำเป็นทางชีววิทยาก็จะสามารถอธิบายได้หมดและไม่จำเป็นจะต้องถูกกดทับเอาไว้ จึงอาจจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความจำเป็นในลักษณะอื่นๆ ที่สูงกว่าความจำเป็นทางชีววิทยาอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การอธิบายตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงที่เน้นความจำเป็น ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า การที่มนุษย์จะมีชีวิตที่ดี (well-being) หรือถ้าใช้ภาษาของสำนักคิดนี้ (ที่อาจจะให้ความหมายสับสน) ก็คือมีสวัสดิการ (welfare) ที่ดีนั้น ประเด็นสำคัญคือ ความจำเป็นในระดับต่างๆ ของมนุษย์จะต้องได้รับการตอบสนอง แต่การตอบสนองความปรารถนาซึ่งเป็นความพยายามส่วนใหญ่ของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะไม่ช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่หรือสวัสดิการของมนุษย์ดีขึ้นอย่างแท้จริงในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโลกมาถึงจุดจำกัดของทรัพยากร ในขณะที่การสนองความจำเป็นที่สูงกว่าความจำเป็นทางชีววิทยานั้นก็ไม่จำเป็นต้องบริโภคหรือได้รับ (having) สิ่งต่างๆ เสมอไป อาจจะเป็นไปในรูปของการอยู่ร่วม (being) หรือร่วมทำ (doing) หรือเกี่ยวข้องด้วยการมีปฏิสัมพันธ์ (interacting) ก็จะสนองความต้องการในระดับสูงขึ้นได้ ซึ่งจะช่วยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดี หรือมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ตามความหมายของสำนักคิดนี้ได้

จุดเน้นของสำนักคิดนี้จึงพยายามให้สังคมระบุความจำเป็นเหล่านั้นออกมาให้ได้ และหาทางที่จะช่วยให้ความจำเป็นเหล่านั้นได้รับการตอบสนองในที่สุด (Max-Neef, 1992: 197-214)

จะเห็นได้ว่า ในภาพรวม สำนักนี้ได้พัฒนาความคิดไปไกลกว่า

เศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่พัฒนาความคิดได้ช้า เพราะเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ และยึดติดกับตัวแบบทางคณิตศาสตร์ ซึ่งอย่างน้อยก็ชี้ให้เห็นว่า การมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ซึ่งมีความหมายเดียวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ไม่จำเป็นจะต้องได้รับจากการผลิตเพื่อสนองความต้องการบริโภคเสมอไป เพราะในกระบวนการขยายตัวทางการผลิตอาจจะไปทำลายทุนสิ่งแวดล้อมและทุนสังคม ทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความเป็นจริงลดลง เหตุที่เน้นการผลิตก็เพราะไม่เข้าใจถึงความแตกต่างเชิงคุณภาพระหว่างความจำเป็นและความปรารถนาหรือความต้องการดีพอ จึงเน้นการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการบริโภคเป็นหลัก แต่ถ้าหากเข้าใจความแตกต่างดังกล่าว ก็จะเข้าใจได้ว่า การอยู่ร่วม (being) การร่วมทำ (doing) หรือการมีปฏิสัมพันธ์ (relating or interacting) ล้วนมีส่วนช่วยบำบัดความจำเป็นในระดับที่สูงกว่าความจำเป็นทางชีววิทยาที่ต้องการบริโภคได้ การเข้าใจความจำเป็นที่หลากหลายและสนองความจำเป็นที่สูงขึ้นไปจะช่วยให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายที่แท้จริงที่ช่วยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดี โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อมหรือยังเป็นการเกื้อกูลสภาพแวดล้อมและทุนทางสังคมพร้อมกันไป

แนวคิดดังกล่าวนับว่ามีความใกล้เคียงกับพุทธเศรษฐศาสตร์มาก แต่จุดที่ต่างกันระหว่างเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงกับพุทธเศรษฐศาสตร์ก็คือ เศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงเน้นความสัมพันธ์ของปัจจัยทางด้านกายภาพที่สามารถสัมผัสได้ง่าย เป็นต้นว่า ทุนทั้งสี่ คือทุนสิ่งแวดล้อม ทุนทางกายภาพ ทุนมนุษย์ และทุนทางสังคม ในขณะที่พุทธเศรษฐศาสตร์เน้นปัญญาเป็นหลัก อีกทั้งพุทธเศรษฐศาสตร์ไม่ใช้ความหมายของอรรถประโยชน์หรือสวัสดิการ เนื่องจากสื่อความหมายผิด โดยที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักนำไปเน้นให้เป็นผลของการบริโภคเป็นหลัก ทำให้เศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงต้องแจกแจงความจำเป็นอื่นๆ ให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น เพื่ออธิบายว่าอรรถประโยชน์หรือสวัสดิการไม่จำเป็นจะต้องเกิดจากการบริโภคอย่างเดียว แต่เกิดจากความจำเป็นในระดับที่สูงกว่าความจำเป็นทางชีววิทยา ซึ่งสามารถได้รับการบำบัดจากการอยู่ร่วม ทำร่วม

และมีปฏิสัมพันธ์ร่วม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งถ้าหากเน้นปัญญาแล้ว การอธิบายในลักษณะนี้ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

ดังนั้น ถึงแม้ว่าเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงจะมีการอธิบายที่ให้ผลใกล้เคียงกับคำอธิบายในพุทธเศรษฐศาสตร์มากที่สุด แต่เนื่องจากความหมายของ "ปัญญา" ขาดหายไปจากวิวัฒนาการความคิดของอารยธรรมตะวันตก และในทางตรงกันข้าม เป็นการเน้นให้เห็นถึงความพยายามจำแนกสภาพทางกายภาพออกจากกันอย่างชัดเจน อันเป็นรากฐานความคิดที่พัฒนามาจากอารยธรรมตะวันตก แนวการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงจึงแตกต่างไปจากพุทธเศรษฐศาสตร์บ้าง ถึงแม้ว่าข้อสรุปในขั้นสุดท้ายอาจจะไม่แตกต่างกันมากนักก็ตาม แต่จุดเด่นของเศรษฐศาสตร์ชีวิตจริงก็คือการชี้ให้เห็นความสำคัญของทุนสิ่งแวดล้อมและทุนทางสังคมอย่างชัดเจนนั่นเอง

แนวคิดพัฒนาสำนักอนาคตศึกษา

เฮเซล เฮนเดอร์สัน (Hezel Henderson) ซึ่งถือได้ว่าเป็นนักคิดสำนักอนาคตศึกษาที่สังกัด World Futures Studies Federation ที่มีฐานในประเทศออสเตรเลียในปี 1996 และ World Futures Society ในสหรัฐอเมริกานั้น มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนา โดยมีผลงานเขียนออกมาอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ *The Politics of the Solar Age: Alternatives to Economics* พิมพ์ครั้งแรกในปี 1981 และมีการปรับปรุงแก้ไขและพิมพ์อีกในปี 1988 และในปี 1991 ได้เขียนหนังสือชื่อ *Paradigms in Progress: Life Beyond Economics* ซึ่งได้มีการพิมพ์ซ้ำอีกครั้งในปี 1995 และล่าสุดคือ *Building a Win-Win World: Life Beyond Global Economic Warfare* ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1996 ประเด็นที่น่าสนใจจากแนวคิดของเฮนเดอร์สันก็คือ ในฐานะที่เธอเป็นนักศึกษาอนาคตที่ต้องการเห็นความอยู่รอดของมนุษยชาติ ในขณะที่แนวโน้มที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือความไม่สามารถอยู่รอด ดังนั้นแนวทางการพัฒนาที่เสนอโดยเธอจึงเป็นแนวทางที่ปฏิบัติได้จริง และเป็นผลให้มนุษยชาติน่าจะอยู่รอดได้

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้หัวข้อเสนอหรืองานของเธอควรได้รับการนำมาอภิปรายในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการพัฒนา

เฮนเดอร์สันให้เหตุผลในการมองโลกในอนาคตในแง่ดีของเธอว่า แนวโน้มของลัทธิทุนนิยมที่เป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมนิยมและบริโภคนิยม ซึ่งนำไปสู่สังคมที่มีการแข่งขันในการทำลายล้างทรัพยากรและเป็นสังคมที่ทำลายตัวเองนั้น จุดเปลี่ยนที่สำคัญเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในตัวของมนุษย์เอง โดยศึกษาได้จากสิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรมจากหน่วยพันธุกรรม (cultural DNA) เป็นธรรมดาของสิ่งมีชีวิตที่จะมีสัญชาตญาณของการแข่งขันและการร่วมมือเพื่อการอยู่รอดของเผ่าพันธุ์ในระยะยาว แต่สิ่งสำคัญที่สุดที่มนุษย์มีก็คือ ความคิดสร้างสรรค์ (creativity) และความสามารถมีวิวัฒนาการในระยะยาว ซึ่งต่างจากสัตว์อื่น

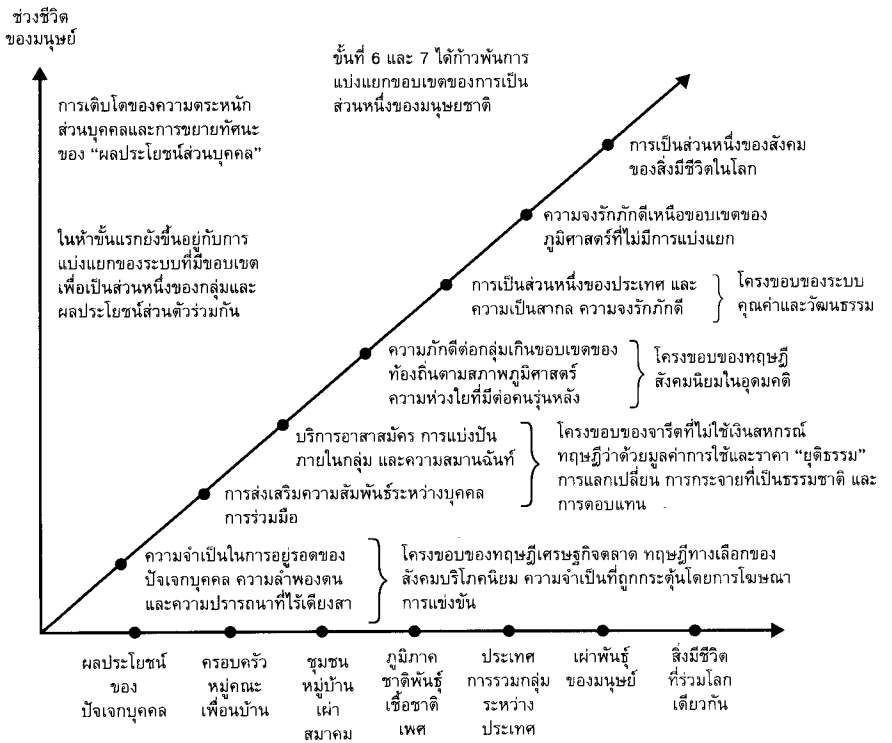
จากประวัติของมนุษยชาติในระยะยาวเป็นล้านปีก็มิได้มีลักษณะแข่งขัน เห็นแก่ตัวในลักษณะที่เป็นการทำลายล้าง ลักษณะที่เน้นการแข่งขันเอารัดเอาเปรียบนั้นเป็นสถานการณ์ใหม่ของมนุษย์ที่มีวิวัฒนาการประมาณหกพันกว่าปีที่ผ่านมาเท่านั้น จากการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม เมือง รัฐ และชาติ อันเป็นความจำเป็นที่เกิดจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเผ่าพันธุ์มนุษย์ซึ่งมีจุดกำเนิดจากแอฟริกา ตามมาด้วยการมีอิทธิพลครอบงำของเพศชายในฐานะที่เป็นอารยธรรมใหม่ของมนุษย์ที่มาพร้อมกับความเชื่อทางศาสนาที่เน้นความเหนือกว่าของเพศชาย ภายหลังที่มีการเน้นการใช้กำลังต่อสู้เพื่อชัยชนะเป็นสำคัญ ลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในยุคก่อนหน้านั้นที่เพศหญิงมีความสำคัญ มีการเน้นความร่วมมือร่วมใจระหว่างชายหญิงและการให้ความเคารพต่อธรรมชาติ ซึ่งมีหลักฐานของการให้ความสำคัญแก่ธรรมชาติในฐานะที่เป็นเพศหญิง การที่เพศชายมีอำนาจครอบงำมากขึ้น นำไปสู่การแข่งขันขยายพื้นที่และการขยายตัวของประชากร ดังนั้น ถ้าหากจะให้สถานการณ์พลิกกลับคืนมาเหมือนเช่นเป็นอยู่ในอดีตหกพันปีก่อนหน้านี้ หญิงจะต้องมีบทบาทนำในการกำหนดการสืบต่อพันธุกรรมของประชากรมนุษย์ให้มีจำนวนคงที่ภายใต้ขอบเขตของความสามารถของระบบนิเวศที่จะรองรับได้ (Henderson, 1996: 190-192)

ในลักษณะดังกล่าว มนุษย์ต้องเรียนรู้ที่จะอยู่ให้ได้ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดของความสามารถที่ธรรมชาติจะให้ได้ ซึ่งต้องมีการออกแบบกลไกที่จะส่งข้อมูลกลับจากระดับรากหญ้า (grass roots) เช่น โดยการลงคะแนนเสียง หรือรับสัญญาณที่ไม่บิดเบือนจากตลาดที่พิจารณาราคาที่รวมต้นทุนทั้งหมด (fuller-cost price) ที่รวมเอาต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าพิจารณาประกอบด้วย มีการสร้างดัชนีคุณภาพชีวิตขึ้นมาใหม่เพื่อแก้แนวโน้มที่จะพิจารณาทุกสิ่งทุกอย่างจากเงิน เศรษฐกิจ และกำไรขาดทุนเป็นหลัก ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการเก็บเกี่ยววัฒนธรรมหน่วยพันธุกรรมกลับคืนมา เลือกสรรเอาส่วนที่ดีรักษาไว้ พร้อมกับสร้างความหลากหลายให้เกิดขึ้น

นอกจากการเก็บเกี่ยววัฒนธรรมหน่วยพันธุกรรมกลับคืนมาและกลั่นกรองเอาเฉพาะส่วนที่ดีเอาไว้เนื่องจากความตกต่ำของมนุษย์เกิดขึ้นในระยะเวลาเพียงหกพันปีที่ผ่านมาแล้ว แนวโน้มของวิวัฒนาการของมนุษย์แต่ละช่วงของชีวิตยังชี้ให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงในทางพัฒนาขึ้นตลอดเวลาของการเปลี่ยนแห่งอายุขัยของแต่ละคน ดังที่ได้แสดงไว้ในภาพที่ 5 ซึ่งแสดงการขยายขอบเขตของ “ผลประโยชน์ส่วนตัว” ประกอบกับการเจริญวัยวุฒิ ที่สามารถอธิบายประกอบโดยแนวคิดที่ต่างกันของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ภาพที่ 5
การขยายขอบเขตของ "ผลประโยชน์ส่วนตัว"

การขยายขอบเขตของ "ผลประโยชน์ส่วนตัว"
ประกอบการเจริญวัยวุฒิและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์*



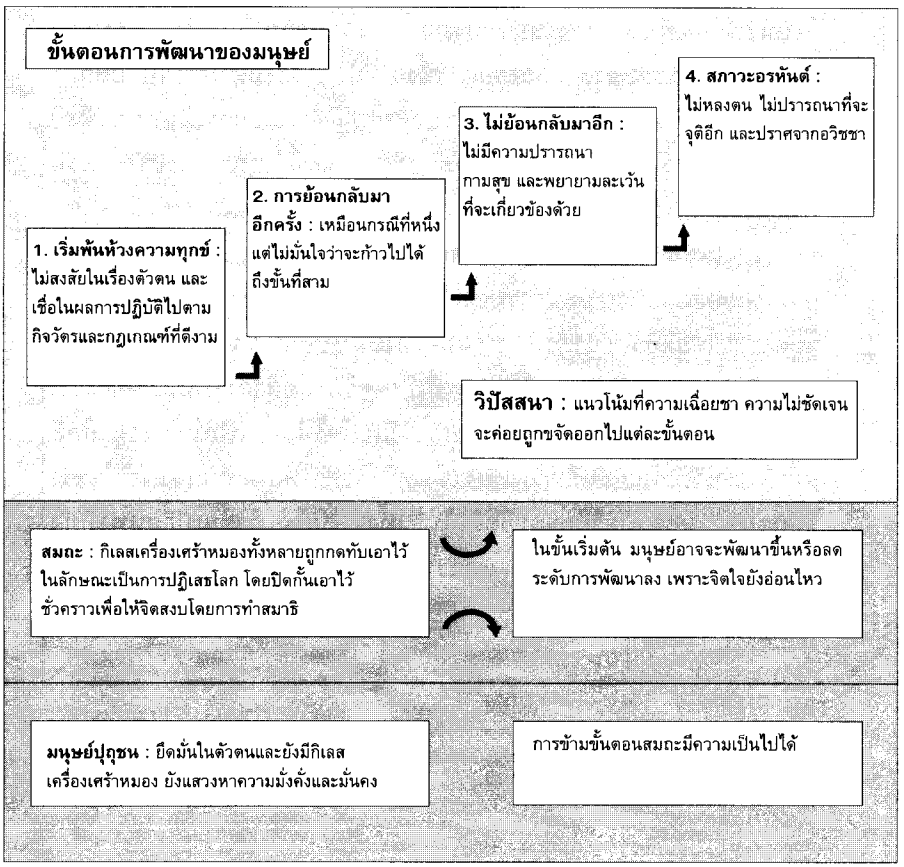
* แสดงในลักษณะแผนภูมิประกอบคำอธิบายเท่านั้น

ที่มา : Hazel Henderson, *The Politics of the Solar Age*, 1981.

จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงความคิดในช่วงชีวิตของมนุษย์ตามที่ได้แสดงไว้ในภาพซ้ายมือ ทำให้เห็นได้ว่ามีความหวังที่การเปลี่ยนแปลงในระดับปัจเจกชนจะเป็นไปได้เร็วกว่าการเปลี่ยนแปลงของสถาบัน และหลายคนอาจจะมีความคิดก้าวหน้าไปไกลกว่าผู้นำของตน จุดนี้จะเป็นตัวกระตุ้นที่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมมนุษย์ทั้งหมดในที่สุด ก็เป็นได้ก่อนที่มนุษย์ในโลกจะถึงการล่มสลายจากข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และจากการที่มนุษย์อาจจะไม่สามารถปรับตัวได้ทันจากประวัติศาสตร์ของการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นและการเห็นแก่ตัวซึ่งมีประวัติศาสตร์เพียงหกพันปีดังกล่าว ในขณะที่วัฒนธรรมจากหน่วยพันธุกรรมของมนุษย์ที่มีลักษณะยาวนานกว่ามิได้มีลักษณะเช่นว่านี้

ในขณะที่เฮเซล เฮนเดอร์สัน อธิบายพัฒนาการของมนุษย์ในระยะยาว โดยอธิบายด้วยวัฒนธรรมจากหน่วยพันธุกรรมของมนุษย์ ธันณรงค์ วิบุลสันติ ได้อธิบายขั้นตอนการพัฒนาของมนุษย์จากมุมมองของพุทธธรรม โดยเน้นสมถะและวิปัสสนาในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับการพัฒนาของมนุษย์ สมถะหมายถึงวิธีทำใจให้สงบเพื่อให้บรรลุ คือมีสมาธิ ส่วนวิปัสสนานั้นคือการเห็นแจ้ง หรือวิธีทำให้เกิดเห็นแจ้ง เข้าใจจริงจนถอนความหลงผิดรู้ผิดและยึดติดในสิ่งทั้งหลายได้ ถึงขั้นเปลี่ยนท่าทีต่อโลกและต่อชีวิตใหม่ ซึ่งสามารถแสดงได้โดยภาพที่ 6 ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 6
ขั้นตอนการพัฒนาของมนุษย์ : อธิบายแบบพุทธ



ที่มา : Viboonsunti, Thanarong. "An Eastern View of Economics, Theory of Scare: A Unified Approach to Human Behavior," 2000, p. 5.

แผนภูมิดังกล่าวแสดงการพัฒนามนุษย์ให้สามารถข้ามพ้นห้วงความทุกข์จากการเกิด แก่ เจ็บ ตาย โดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นจุดเน้นในพุทธธรรม จุดเน้นอยู่ที่การไม่ยึดมั่นถือมั่นในตัวตนเป็นหลักใหญ่ ขั้นตอนดังกล่าวก็จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถที่จะขยายความรักและความเมตตาต่อสัตว์ที่ร่วมสังสารวัฏ คือร่วมเกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นการขยายคุณค่าของความรักไปสู่สิ่งมีชีวิตร่วมโลกเดียวกัน ซึ่งเป็นวิวัฒนาการขั้นสุดท้ายในการพัฒนามนุษย์ในช่วงชีวิตต่างๆ ที่อธิบายโดยเฮเซล เฮนเดอร์สัน ต่างกันตรงที่พุทธธรรมเน้นปัญญาที่เกิดจากวิปัสสนา คือการเห็นแจ้งของอนิจจัง ซึ่งต้องมีขั้นตอนที่ฝึกฝนตนเองอย่างเป็นระบบ ไม่สามารถจะวิวัฒนาการตามอายุขัยของมนุษย์ได้เองตามธรรมชาติ ถึงแม้จะมีวัฒนธรรมจากหน่วยพันธุกรรมของมนุษย์ในระยะยาวที่อธิบายโดยเฮเซล เฮนเดอร์สัน ก็ตาม แต่ขณะเดียวกัน การมีพันธุกรรมในลักษณะดังกล่าวควรจะเป็นกรรมในอดีต อันเป็นปัจจัยเสริมที่จะช่วยให้การทำสมาธิและวิปัสสนาสามารถบรรลุผลที่พึงปรารถนาได้ง่ายขึ้น

การนำเอางานของธันณรงค์มาอธิบายเปรียบเทียบกับงานของเฮเซล เฮนเดอร์สัน ที่อธิบายการพัฒนามนุษย์โดยเน้นวัฒนธรรมจากหน่วยพันธุกรรมมาเป็นการเน้นวิปัสสนาที่เน้นการเห็นแจ้งของปัญญาเป็นหลัก เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่า ถ้าอธิบายแบบพุทธจะต้องเน้นขั้นตอนของการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลอย่างชัดเจนประกอบด้วยเสมอ ทั้งนี้เพราะพุทธธรรมเป็นคำสอนที่เน้นการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการปฏิบัติจริงนั่นเอง

แนวทางแก้ปัญหาการ “พัฒนา” เพื่ออนาคตที่ดีกว่า

เฮนเดอร์สันอธิบายต่อไปว่า ปัญหาที่อาจจะนำไปสู่ความล่มสลายของสังคมมนุษย์ในโลก ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการที่นวัตกรรมทางเทคโนโลยีได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่นวัตกรรมทางสังคม (social innovation) ตามไม่ทัน การแข่งขันในระบบตลาดที่ทำให้เกิดมีผู้ได้และผู้เสีย ทำให้การขยายตลาดเกิดมีข้อจำกัด นวัตกรรมทางสังคมที่ทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์จะช่วยลดข้อจำกัดในลักษณะดังกล่าวได้ แต่

แทนที่นวัตกรรมดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุน กลับอาจจะถูกพิจารณาว่าเป็นการ "แทรกแซงระบบตลาดเสรี"

ปัญหาอย่างหนึ่งของการพัฒนาในปัจจุบันคือ ตลาดการเงินของโลกได้เป็นส่วนหนึ่งของไซเบอร์สเปซ (cyberspace) ที่ไม่มีความสัมพันธ์กับโลกของการผลิตที่เป็นจริง ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการที่นวัตกรรมเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารก้าวไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่นวัตกรรมทางสังคมก้าวตามไม่ทัน เพราะยังยึดติดกับระบบการแข่งขันและทฤษฎีเกม (game theory) ที่เน้นผู้ได้ผู้เสีย เพราะไม่มีการไว้วางใจซึ่งกันและกัน เนื่องจากทุกคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งถือว่าเป็นการคิดอย่างมีเหตุผล ทำให้ตลาดการเงินของโลกกลายเป็นบ่อนกาสิโน และไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ ทั้งสิ้นกับภาคการผลิตจริง

ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องทำให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมที่ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของระบบการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการขยายตัวอย่างรวดเร็วของไซเบอร์สเปซ จากการเน้นรายได้ประชาชาติเป็นหลักและการทำให้เศรษฐกิจขยายตัวจากบนลงล่าง (trickle-down) มาเป็นการกระจายการผลิตและกระจายความเสี่ยง กระจายอำนาจทางการเมือง เน้นการพองตัวจากข้างล่าง (bubble-up) และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการปรับระบบแรงจูงใจให้เกิดมีการร่วมมือช่วยเหลือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้งหมดนี้จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนคำจำกัดความในเรื่องเหล่านี้เสียใหม่ ไม่ว่าจะเป็นเงิน (money) ความมั่งคั่ง (wealth) ผลิตภาพ (productivity) ประสิทธิภาพ (efficiency) ตลอดจนความก้าวหน้า (progress) เป็นต้นว่า เงินควรจะทำหน้าที่เป็นเพียงสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น ไม่ใช่สินค้าเพื่อการเก็งกำไร ความมั่งคั่งควรเป็นชีวิตที่ดี (well-being) ของมนุษย์ ผลิตภาพนั้นจะต้องเน้นถึงประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติในระยะยาว ส่วนประสิทธิภาพนั้นจะต้องคำนึงถึงต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ส่วนความก้าวหน้านั้นคือการอยู่รอดร่วมกันของมนุษยชาติในระยะยาว

ความพยายามที่จะลดปัญหาการร่วมมือกันผูกขาดการจัดการทางการเงิน ทางแก้ที่ดีก็คือจะต้องพัฒนาเงินของท้องถิ่น (local currency)

ขึ้นมาใช้เพื่อเหตุผลในการแลกเปลี่ยนเป็นหลัก ส่วนการลดอิทธิพลของข้อมูลข่าวสารทั่วโลกลงนั้น ก็จะต้องแก้โดยการสร้างระบบข้อมูลสื่อสารท้องถิ่นให้พัฒนาเป็นตาข่ายนิรภัยของสังคม (social safety net) (Henderson, 1996: 206-216) ความหมายของตลาดที่เคยเน้นการแข่งขันอาจจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นตลาดสังคม (social market) นั่นคือตลาดที่คำนึงถึงผลกระทบในทางลบและทางบวกต่อสังคมด้วย ส่วนในธุรกิจก็จำเป็นต้องคำนึงถึงไม่แต่เฉพาะผู้ถือหุ้น (share holders) แต่ต้องคำนึงถึงผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วม (stake holders) ด้วย

การปรับแก้ดัชนีชี้วัด

การที่จะเปลี่ยนความหมายของคำว่ามั่งคั่ง (wealth) มาเป็นการมีชีวิตที่ดี (well-being) หรือจะเปลี่ยนความหมายจากความก้าวหน้า (progress) มาเป็นความอยู่รอดร่วมกันของมนุษยชาติ (common survival) นั้น หลักการที่สำคัญคือจะต้องเปลี่ยนดัชนีที่ใช้ชี้วัด เพราะถ้าหากดัชนีที่ใช้วัดเป็นอย่างเดิม ก็มีแนวโน้มในการคิดแก้ปัญหาเหมือนเดิมเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เฮนเดอร์สันได้เสนอดัชนีชี้วัดระดับประเทศในอนาคตในลักษณะที่ปรากฏในภาพที่ 7

ดัชนีดังกล่าวจะช่วยให้เกิดความตระหนักในประเทศอย่างแท้จริงว่าประเทศมีความก้าวหน้า ซึ่งหมายถึงมีโอกาสที่จะพัฒนาต่อไปอย่างยั่งยืนหรือไม่ การสร้างดัชนีและเก็บข้อมูลอย่างสม่ำเสมอในประเด็นเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการส่งกลับข้อมูลเข้าไปในระบบ สร้างความตระหนักเพื่อกระตุ้นให้มีการปรับปรุงแก้ไขก่อนที่ปัญหาจะสะสมมากยิ่งขึ้นจนสายเกินที่จะแก้ไข

ภาพที่ 7
ดัชนีชี้วัดระดับประเทศในอนาคตที่ไปไกลกว่า
การใช้เงินกำหนดรายได้ต่อหัว การเติบโตโดยเฉลี่ยของ GNP

ปรับการคำนวณ GNP ใหม่ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและ
ให้ข้อมูลมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะต้องรวมประเด็นเหล่านี้

- การเทียบอำนาจซื้อหลังจากปรับแก้การขึ้นลงของอัตราแลกเปลี่ยน
- การกระจายรายได้ : ช่องว่างของความจนกว้างมากขึ้นหรือลดลง
- การจัดทำบัญชีให้ชุมชนเป็นฐาน : เพื่อเสริมระบบปัจจุบัน
- การผลิตของภาคที่ไม่เป็นทางการและภาคครัวเรือน คำนวณเวลาทั้งหมดที่ใช้ทำงาน (ทั้งที่ได้และไม่ได้เงิน)
- ลบด้วยต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม : เพื่อให้เป็นระบบบัญชี "สุทธิ" ป้องกันการนับซ้ำ
- ทำบัญชีค่าเสื่อมสำหรับทรัพยากรที่นำมาใช้ใหม่ไม่ได้ : เช่นเดียวกับตัวปรับการบริโภคทุน
- สัดส่วนของพลังงานที่ใช้ในการผลิต/GNP : เพื่อวัดประสิทธิภาพของพลังงานและการหมุนเวียนมาใช้ใหม่
- สัดส่วนของงบประมาณทหาร/งบประมาณพลเรือน : เพื่อวัดประสิทธิภาพของรัฐบาล
- บัญชีทรัพย์สินประเภททุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรสาธารณะ (ซึ่งอาจจะรวมสภาพแวดล้อมในฐานะทรัพยากร)

ดัชนีเพิ่มการบรรลุเป้าหมายของสังคม

- ประชากร : อัตราการเกิด ความหนาแน่น และการกระจายของอายุ
- การศึกษา : ระดับการรู้หนังสือ การซ้ำชั้น และการออกกลางคัน
- สุขภาพ : อัตราการตายของทารก น้ำหนักเมื่อเกิดน้อย น้ำหนัก/ความสูง/อายุ
- โภชนาการ : แคลอรีต่อวัน อัตราส่วนโปรตีน/แป้ง
- บริการพื้นฐาน : การได้รับน้ำสะอาด
- ที่อยู่อาศัย : จำนวนบ้านที่มี คุณภาพ การไม่มีบ้านอยู่
- ความปลอดภัยสาธารณะ : อาชญากรรม
- การพัฒนาของเด็ก : องค์การอนามัยโลก และ UNESCO
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตย : ตัวเลขจากองค์การนิรโทษกรรมสากล การใช้เงินซื้อเสียง อัตราส่วนของผู้มาใช้สิทธิ
- สถานภาพของชนกลุ่มน้อยและประชากรของกลุ่มชาติพันธุ์และผู้หญิง : ตัวเลขสิทธิมนุษยชน
- คุณภาพของน้ำและอากาศ และระดับมลภาวะ : มลพิษทางอากาศในเมือง
- การลดลงของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม : ขนาดของพื้นที่ จำนวนพื้นที่ป่าที่หมดไปต่อปี
- ความหลากหลายทางชีววิทยาและการสูญเสียพืชพันธุ์ : ดัชนีวัดสิ่งแวดล้อมของแคนาดา
- วัฒนธรรมและทรัพยากรเพื่อสันทนาการ : เมืองแจ็กสันวิลล์ มลรัฐฟลอริดา

ที่มา : 1989 Hazel Henderson, *Paradigm in Progress.*

การนำเอาความคิดของเฮนเดอร์สันซึ่งเป็นนักอนาคตศึกษามาแสดงไว้ในที่นี้ ก็เพื่อให้ตระหนักถึงผลการพัฒนา ว่าควรจะเป็นไปเพื่อความยั่งยืนและความสามารถในการดำรงเผ่าพันธุ์ของมนุษยชาติในอนาคต การพัฒนาที่มีผลไปสู่การสิ้นสุดเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ในที่สุดนั้นย่อมไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการพัฒนาในความหมายที่แท้จริง จุดเน้นที่สำคัญไม่ใช่ความมั่งคั่ง (wealth) แต่ควรจะเป็นการมีชีวิตที่ดี (well-being) โดยที่เฮนเดอร์สันมีความเชื่อว่า การแก้ไขที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาของมนุษย์มีความเป็นไปได้ เนื่องจากมนุษย์มีวัฒนธรรมจากพันธุกรรมที่จะอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การตกต่ำของมนุษย์เกิดจากการขยายตัวของประชากรมนุษย์ ทำให้จำเป็นต้องมีเมือง รัฐ และชาติ ทำให้เพศชายมีความเป็นใหญ่ เน้นการขยายพื้นที่และการแข่งขัน ซึ่งเป็นเพียงประวัติศาสตร์ที่สั้นของมนุษยชาติเมื่อประมาณหกพันปีที่ล่วงมานี้เอง แนวโน้มดังกล่าวจึงควรที่จะแก้ไขได้ โดยกลับมาหาธรรมชาติเดิมของมนุษย์ รวมทั้งให้ฝ่ายหญิงมีสิทธิในการกำหนดการสืบต่อเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งน่าจะเป็นทางออกของการพัฒนาของมนุษยชาติได้

ความคิดลักษณะดังกล่าวไม่แตกต่างจากพุทธเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการใช้ปัญญาเพื่อเข้าใจธรรมชาติตามความเป็นจริง และสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติโดยไม่เบียดเบียนตัวเองและสรรพสิ่งทั้งหลาย รวมทั้งพยายามแก้ปัญหาความทุกข์ของสัตว์โลก ตลอดจนส่งเสริมสรรพสิ่งให้เอื้อต่อชีวิตของทุกสิ่งในโลกด้วย

การพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดเพื่อปรับทิศทางการพัฒนาประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเป็นครั้งแรกแก่นิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2517 มีข้อความที่สำคัญตอนหนึ่งว่า “การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้อง

สร้างพื้นฐาน คือความพอมีพอกินพอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่ในเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อได้พื้นฐานความมั่นคงพร้อมพอสมควรปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างความเจริญและฐานะเศรษฐกิจขั้นสูงโดยลำดับต่อไป..." และในปีเดียวกันนั้น ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ผู้ที่ไปเข้าเฝ้าฯ เพื่อถวายพระพรชัยมงคล ณ ศาลาดุสิตาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันพุธที่ 4 ธันวาคม 2517 มีข้อความที่สำคัญตอนหนึ่งดังนี้

คนอื่นจะว่าอย่างไรก็ช่างเขา จะว่าเมืองไทยล้าสมัย ว่าเมืองไทยเชย ว่าเมืองไทยไม่มีสิ่งที่สมัยใหม่ แต่เราอยู่พอมีพอกิน และขอให้ทุกคนมีความปรารถนาที่จะให้เมืองไทยพออยู่พอกิน มีความสงบ และทำงานตั้งจิตอธิษฐาน ตั้งปณิธาน ในทางนี้ ที่จะให้เมืองไทยอยู่แบบพออยู่พอกิน ไม่ใช่ว่าจะรุ่งเรืองอย่างยอด แต่ว่ามีความพออยู่พอกิน มีความสงบ เปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ถ้าเรารักษาความพออยู่พอกินนี้ได้ เราก็จะยอดยิ่งยวดได้

การทำความเข้าใจกับพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จำเป็นจะต้องเข้าใจบริบททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในขณะที่มีพระราชกระแสรับสั่งด้วย ทั้งนี้เนื่องจากพระราชกระแสรับสั่งนั้นจะสะท้อนความห่วงใยที่พระองค์มีต่อสถานการณ์ในบ้านเมืองขณะนั้น พระราชกระแสรับสั่งจึงถือเป็นการเตือนสติหรือให้ข้อคิดแก่คณะรัฐบาล ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน นักธุรกิจ ตลอดจนพสกนิกรทั่วประเทศ ให้นำกลับไปคิดไตร่ตรองเพื่อช่วยกันหาทางปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น

พระบรมราโชวาทในปี 2517 จึงมีความสำคัญต่อบริบททางการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในปี 2517 เป็นเวลาที่ประเทศไทยอยู่ในระยะที่เรียกว่า "ประชาธิปไตยแบ่งบาน" นั่นคือหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเรียกว่า "วันมหาวิปโยค" เนื่องจาก

พระองค์จะต้องออกมาหยุดยั้งการปราบปรามเข่นฆ่านักศึกษาด้วยพระองค์เอง และเป็นเหตุให้ผู้บริหารประเทศที่เป็นเผด็จการในยุคนั้น คือจอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร พันเอกณรงค์ กิตติขจร ต้องเดินทางออกจากประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีรัฐบาลชุดพระราชทานที่นำโดยศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นการเปิดยุคใหม่ของประชาธิปไตย มีการเรียกร้องความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป พระราชดำรัสที่พระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรชัยมงคลเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา จึงสะท้อนความจริงข้อนี้ โดยทรงมีรับสั่งกับผู้มารับเสด็จว่า

ทุกคนจะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าใครล้มลงเหนื่อยหรือเป็นลม คนที่อยู่หลังย่อมจะต้องช่วยต้องอุ้มชู และทำให้ผู้ที่เป็นลมฟื้นกลับสบายอย่างเดิม ขณะเดียวกันถ้าใครถือตัวว่าอยู่ในโลกนี้คนเดียว เกิดจะบอกว่าต้องการแสดงกายกรรมนิดหน่อย ยืดแขนยืดขาออกไปแรงเกินไป ก็จะเกิดการปะทะ จึงเกิดเป็นการปะทะอย่างเบ็ดเสร็จ

พระราชดำรัสนี้สะท้อนถึงภาวการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่มีการชุมนุมเรียกร้องสิทธิมากมาย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศถูกปิดกั้นในการที่จะใช้สิทธิดังกล่าวมานานตั้งแต่ยุคเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2500 เป็นต้นมา ส่วนปัญหาสังคมก็มีมากเช่นกัน เนื่องจากก่อนหน้านั้นประเทศไทยได้ถูกใช้เป็นฐานทัพของสหรัฐอเมริกาเพื่อทำสงครามกับเวียดนาม เกิดมีปัญหาโสเภณี เมียเช่า กับปัญหาเด็กลูกครึ่งที่บางทีเรียกกันว่า "ข้าวนอกนา" เป็นการสะท้อนถึงความไม่มีสุขในสังคมขณะนั้น

การชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในขณะนั้นจึงเป็นการสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจของประเทศด้วย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติติดต่อกันมาถึง 3 แผนแล้วตั้งแต่ปี 2504 จนถึงปี 2517 นับได้ว่าเป็นช่วงกลางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

โดยเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า รัฐเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานจากเงินกู้ต่างประเทศ และหาทางชำระหนี้ด้วยการเร่งการส่งออกสินค้าเกษตร ขยายพื้นที่เพาะปลูก ลดพื้นที่ป่า และส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นหลัก

แนวคิดที่เป็นตัวแบบที่สำคัญที่อยู่เบื้องหลังแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเฉพาะในยุคแผนที่ 1 และ 2 (2504-2514) นั้น ใช้ตัวแบบของฮาร์รอด-โดมาร์ เน้นการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ที่เสนอให้กับประเทศไทยโดยธนาคารโลกและที่ปรึกษาต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ครั้นถึงแผนที่ 3 เป็นยุคที่ในสหรัฐอเมริกาได้นำเอาตัวแบบของโซโลว์มาศึกษา และเริ่มมีแนวคิดทุนมนุษย์โดยชุลตซ์ ประเทศไทยก็ได้รับการถ่ายทอดความคิดนี้ผ่านผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ และมีการปรับแก้ชื่อ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ" เป็น "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" โดยรวมเอาการศึกษาที่ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการสะสมทุนมนุษย์เข้าไปด้วย แต่ก็มิได้มีการเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างสำคัญ โดยเน้นความจำเริญทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา

ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว มีอัตราการขยายตัวอยู่ระหว่างร้อยละ 7-8 ต่อปี แต่ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาช่องว่างของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น โดยที่ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราสูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศมาก ขณะที่การจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมก็มิได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงมีปัญหาการกระจายรายได้แตกต่างกันมากตามมา ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นที่มาของพระบรมราโชวาทที่พระราชทานแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2517

ความสำคัญของพระบรมราโชวาทนี้อยู่ที่พระองค์ทรงเห็นว่าแนวทางการพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียวอาจจะเกิดปัญหาได้ จึงทรงเน้นการมีพอกินพอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่ในเบื้องต้นก่อน เมื่อมีพื้นฐานความมั่นคงพร้อม

พอสมควรแล้ว จึงสร้างความเจริญและฐานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น ถ้าจะใช้ภาษาเศรษฐศาสตร์อธิบายตามความหมายนี้ก็คือ แทนที่จะเน้นการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมนำการพัฒนาประเทศ ควรที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานก่อน นั่นคือทำให้ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่พอมีพอกินก่อน หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่เน้นการกระจายรายได้ เพื่อสร้างพื้นฐานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ก่อนเน้นการพัฒนาในระดับสูงขึ้นไป ถือได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญที่ขัดแย้งกับทิศทางการพัฒนาประเทศในขณะนั้น ซึ่งก็มิได้มีพระองค์ท่านแต่พระองค์เดียวที่มีแนวพระราชดำริเช่นนั้น นักวิชาการชั้นนำของประเทศในยุคนั้นอย่าง ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ และนักเศรษฐศาสตร์ทั้งจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวมทั้งจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จำนวนหนึ่ง ก็เรียกร้องให้มีการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมืองซึ่งเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในยุคนั้น

หลังจากที่ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2517 แล้ว พระองค์ท่านได้ทรงเน้นอีกครั้งในพระราชดำรัสเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ดังที่ได้อัญเชิญมาแสดงไว้แล้ว พระองค์ท่านทรงย้ำว่า “เรามีพออยู่พอกิน” พร้อมทั้งยังขอให้ทุกคนมีความปรารถนาที่จะให้เมืองไทยพออยู่พอกินและมีความสงบ เพราะขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีความสงบอย่างแท้จริง เนื่องจากคนเป็นจำนวนมากไม่พออยู่พอกิน อันเนื่องมาจากประโยชน์ของการพัฒนาส่วนใหญ่ของประเทศไทยไปตกอยู่กับคนส่วนน้อยในสังคม พร้อมทั้งทรงขอให้ทุกคนทำงาน “ตั้งจิตอธิษฐานตั้งปณิธานในทางนี้ ที่จะให้เมืองไทยอยู่ แบบพออยู่พอกิน. ไม่ใช่ว่าจะรุ่งเรืองอย่างยอด” หรือการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักนั่นเอง

แต่เมื่อทิศทางการพัฒนาประเทศมิได้เปลี่ยนไปในทางที่มีพระราชประสงค์ พระองค์จึงยังคงทรงงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่างๆ ซึ่งเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การสร้าง “ความพออยู่พอกิน” ให้กับประชาชนชาวไทยทุกคน โดยมีวิธีดำเนินการที่สรุปได้จากพระราชดำรัส

ปีต่อๆ มา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2537 ที่แสดงให้เห็นในเรื่องต่างๆ คือ ในส่วนที่หนึ่ง การปรับปรุงสภาพทางกายภาพของพื้นดินทุกแห่งในประเทศไทยที่เป็นปัญหา เพื่อที่จะทำให้ประเทศไทยเป็น "สุวรรณภูมิ" คือมีพื้นที่ดินอุดมสมบูรณ์ ไม่ว่าพื้นที่ดังกล่าวแต่เดิมจะเป็นที่ดอน แห้งแล้ง มีปัญหาดินเค็ม ดินดาน ดินเปรี้ยว หรือเป็นพื้นที่น้ำท่วมขังและมีสภาพเป็นกรด ในส่วนที่สอง พระองค์ท่านทรงเน้นความสามารถในการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เน้นการประหยัด แต่ถูกหลักวิชาการ ในส่วนที่สาม พระองค์ท่านได้ส่งเสริมให้มีการผลิตที่หลากหลาย (diversification) เพื่อลดความเสี่ยงและช่วยให้เกิดมีกระแสรายได้ (cash-flow) สม่ำเสมอ ในส่วนที่สี่ พระองค์ท่านได้ส่งเสริมให้มีสถาบันหรือองค์กรของเกษตรกรเข้ามาช่วยแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นธนาคารข้าว ธนาคารกระบือ และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น และส่วนสุดท้าย คือการส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตร เช่น แปรรูปน้ำนมดิบ แปรรูปผักและผลไม้ เป็นต้น

ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ปี 2523-2529 ประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่มีแผนพัฒนาประเทศในปี 2504 เป็นต้นมา ปัญหาดังกล่าวเริ่มจากวิกฤตการณ์ของราคาน้ำมันในโลกครั้งที่สอง และมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกระหว่างปี 2523-2526 ขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็ประสบปัญหาเฉพาะตัว คือในขณะที่นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการทดแทนการนำเข้าพบกับภาวะตีบตันด้านตลาดภายในประเทศ ประกอบกับภาวะราคาสินค้าเกษตรทั่วโลกตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน อันเป็นผลที่การปฏิวัติเขียวเริ่มประสบความสำเร็จทั่วโลก ประกอบกับการที่ประเทศอุตสาหกรรมต่างปกป้องสินค้าเกษตรภายในประเทศของตน ทำให้มีผลิตผลการเกษตรมากเกินความต้องการของประเทศ และนำมาสู่การทุ่มตลาดต่างประเทศ ประกอบกับประเทศไทยขณะนั้นได้สร้างหนี้สินเกินตัว อันเกิดจากการโหมซื้ออาวุธด้วยเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูง และมีระยะการคืนหนี้ระยะสั้นในยุครัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร

แต่ภายหลังจากประเทศอุตสาหกรรมเริ่มมีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา และพบว่าส่วนหนึ่งที่ประเทศของตนมีปัญหา

ขาดดุลการค้ากับประเทศญี่ปุ่นนั้น เพราะค่าเงินเยนของญี่ปุ่นถูกทำให้อ่อนเกินความเป็นจริง ในปี 2528 จึงได้บีบให้ประเทศญี่ปุ่นปล่อยให้ค่าเงินเยนลอยตัว ผลก็คือเงินเยนมีค่าสูงขึ้นเกือบเท่าตัว เป็นผลทำให้อุตสาหกรรมของญี่ปุ่นต้องย้ายฐานการผลิตจากประเทศของตนในปี 2529 ทำให้ประเทศที่เป็นคู่แข่งของญี่ปุ่นจะต้องทำตามเพื่อรักษาสมรรถภาพในการแข่งขันกับญี่ปุ่น ประเทศไทยก็ได้รับผลดีจากการลงทุนจากต่างประเทศครั้งนี้ด้วยตั้งแต่ปี 2530 สิ่งที่ตามมาในทันทีก็คือ ราคาที่ดินในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวข้องกับธุรกิจซื้อขายที่ดิน ตลอดจนผู้ที่มีที่ดินจำหน่าย ต่างมีการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ขณะที่เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจะเริ่มชะลอตัวลง ในปี 2534 ได้เกิดมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร แต่เมื่อพลังประชาชนพร้อมทั้งพระบารมีในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงแก้ไขภาวะวิกฤตเช่นเดียวกับกรณี 14 ตุลาคม 2516 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2535 ที่ทำให้เผด็จการทหารหมดอำนาจไป เศรษฐกิจของประเทศไทยก็ฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการขยายตัวของการส่งออก ซึ่งได้เริ่มขยายตัวก่อนหน้านั้นแล้ว ดังนั้นในช่วงปี 2530-2538 ก่อนที่จะเกิดปัญหาการชะลอตัวของการส่งออกในปี 2539 และการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยมีปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ ช่วงระยะเวลาดังกล่าว คือในช่วงปี 2530-2538 ถือได้ว่าเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่สูงและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน

แม้กระนั้นเอง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2537 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรินำความคิดเรื่อง "ทฤษฎีใหม่" ออกเผยแพร่ โดยที่เนื้อแท้ของ "ทฤษฎีใหม่" นี้ก็คือรูปแบบหนึ่งของ "เศรษฐกิจพอเพียง" ในความหมายของ "ความพอมีพอกิน" ตามที่เคยมีพระบรมราโชวาทตั้งแต่ปี 2517 เป็นทฤษฎีที่เกิดจากประสบการณ์ของพระองค์ท่าน ภายหลังจากที่ได้ทรงลงมือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานก่อนที่จะมีพระบรมราโชวาทในปี 2537 การนำแนวคิด "ทฤษฎีใหม่" มาเผยแพร่ในขณะที่ทุกคนยังเชื่อมั่นในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในอัตราที่สูงนั้น เป็นการเตือนสติให้คนไทยตระหนักถึงความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจที่คนไทยและประเทศไทยมีส่วนควบคุมได้ไม่มาก เพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นผลจากการลงทุนของต่างประเทศและการที่การส่งออกดำเนินไปด้วยดีนั้น ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของตลาดต่างประเทศ เมื่อคนไทยและประเทศไทยไม่สามารถควบคุมผลการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่เช่นนั้น ความเสี่ยงที่ประเทศจะประสบปัญหาเศรษฐกิจเมื่อไรก็ได้ย่อมมีมากเช่นกัน เช่นเดียวกับการเกิดภัยธรรมชาติซึ่งเริ่มเกิดมีขึ้นบ่อยครั้งแล้วในขณะนั้น เพราะสภาพแวดล้อมทรุดโทรม อีกทั้งปัญหาก็มิได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักวิชา

อนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่า ถึงแม้ประเทศไทยในขณะนั้นจะได้ชื่อว่าเป็นยุคทองของการพัฒนา โดยที่ช่วงปี 2531-2534 เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 10 เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การพัฒนาของประเทศ แต่ก็มิได้แก้ปัญหาความยากจนของชาวชนบทเป็นจำนวนมากไปได้ สถานการณ์ที่ซ้ำเติมมากไปกว่านั้นก็คือ เกษตรกรจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินเนื่องจากต้นทุนของค่าเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรสูงเกินไป (หรือกล่าวอย่างง่ายว่า ที่ดินราคาแพงเกินไปนั่นเอง) ขณะเดียวกัน ปัญหาสังคมในรูปแบบใหม่ คือปัญหาโรคเอดส์และยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาบ้า ก็เริ่มเป็นปัญหาใหญ่ จึงเป็นการตอกย้ำว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวไม่น่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง พระองค์จึงได้ทรงนำ “เศรษฐกิจพอเพียง” ในรูปของ “ทฤษฎีใหม่” มาเสนอ เพื่อเป็นการย้ำแนวพระราชดำริของพระองค์ที่พระราชทานตั้งแต่ครั้งแรกในปี 2517 และจากนั้นเป็นต้นมาก็จะทรงย้ำประเด็นนี้ในพระราชดำรัสเป็นประจำทุกปี

ในปี 2538 พระองค์ท่านก็ได้ทรงย้ำทฤษฎีใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยประยุกต์เข้ากับสภาพปัญหาน้ำท่วมและฝนแล้งในปีนั้น โดยเปรียบเทียบให้เห็นว่าทฤษฎีใหม่จะช่วยแก้ปัญหานี้ได้ เพราะว่าประเทศไทยจะมีน้ำมากระยะหนึ่งจนน้ำท่วม ทำให้พืชพรรณธัญญาหารเสียไป หลังจากระบายน้ำออกไปด้วยความเหน็ดเหนื่อยและด้วยความสิ้นเปลือง น้ำก็แห้ง ไม่

สามารถเพาะปลูกอะไรได้เลย

การที่ช่วยให้ประชาชนมีแหล่งน้ำในที่ดินของตนเองตามแนวทฤษฎีใหม่จะช่วยทำให้ประชาชนมีโอกาสทำการเกษตรให้พอกิน

"ถ้าน้ำมีพอดีปีไหน ก็สามารถที่จะประกอบการเกษตรหรือปลูกข้าวที่เรียกว่านาปีได้ ถ้าต่อไป ในหน้าแล้ง น้ำมีน้อย ก็สามารถที่จะใช้น้ำที่กักไว้ในสระเก็บน้ำของแต่ละแปลงมาทำการเพาะปลูก แม้แต่ข้าวก็ยังปลูกได้ ไม่ต้องไปเบียดเบียนชลประทานระบบใหญ่ เพราะมีของตัวเอง ...ทฤษฎีใหม่นี่มีไว้สำหรับป้องกันความขาดแคลน ในยามปกติก็จะทำให้ร่ำรวยมากขึ้น ในยามมีอุทกภัย ก็สามารถที่จะฟื้นตัวได้เร็ว โดยไม่ต้องให้ทางราชการไปช่วยมากเกินไป ทำให้ประชาชนมีโอกาสพึ่งตัวเองได้อย่างดี"

ดังนั้น ถึงแม้ทฤษฎีใหม่คือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการทำการเกษตรที่จะช่วยให้เกษตรกรพึ่งตัวเองได้ และบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ในกรณีที่เกิดมีความปรวนแปรทางธรรมชาติ แต่ความหมายของทฤษฎีใหม่ที่ทรงนำมาแสดงในปี 2538 ก็คือ การมีระบบที่ช่วยลดแรงกระแทกในภาวะที่เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีปัญหาเศรษฐกิจ กระแสพระราชดำรัสทฤษฎีใหม่ในปี 2538 นอกจากจะเป็นการขยายความจากในปี 2537 แล้ว ยังเป็นการเตือนผู้บริหารระดับสูงของประเทศและประชาชนทั่วไปไม่ให้นิ่งนอนใจหรือประมาทกับภาวะเศรษฐกิจที่มีอัตราการส่งออกเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีนั้น

ในที่สุด คำเตือนของพระองค์ก็บังเกิดผลเป็นรูปธรรมที่เป็นจริง เพราะในช่วงปีต่อมา คือปี 2539 การส่งออกในภูมิภาคเริ่มชะลอตัวลง เริ่มมีสัญญาณของปัญหาเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่เป็นที่ตระหนักกันดีในประเทศไทย โดยที่ส่วนใหญ่คิดว่าเป็นปัญหาชั่วคราว และโอกาสที่ปัญหาดังกล่าวจะหมดไปยังคงมี ในปีนั้นพระองค์ทรงมีรับสั่งว่า

"เดี๋ยวนี้ประเทศไทยก็ยังอยู่ดีพอสมควร ใช้คำว่า 'พอสมควร' เพราะเดี๋ยวนี้มีคนแย้งว่า มีคนจน มีคนที่เดือดร้อนจำนวนมากพอสมควร แต่ใช้คำว่า 'พอสมควร' นี้หมายความว่า ตามอัตภาพ...

"ที่เป็นห่วงนั้นเพราะแม้ในเวลา 2 ปี ที่เป็นปีกาญจนาภิเษก ก็ได้เห็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ว่าประชาชนยังมีความเดือดร้อนมาก และมีสิ่งที่ควรจะแก้ไขและดำเนินการต่อไปในทุกด้าน มีภัยที่มาจากธรรมชาติกระหน่ำ ภัยธรรมชาตินี้ เราก็คงสามารถที่จะบรรเทาได้หรือแก้ไขได้ เพียงแต่ว่าจะต้องใช้เวลาพอใช้ **มีภัยที่มาจากจิตใจของคน ซึ่งก็แก้ไขได้เหมือนกัน แต่ว่ายากกว่าภัยธรรมชาติ ธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งนอกกายเรา แต่นิสัยใจคอของคนเป็นสิ่งที่อยู่ข้างใน แต่ละคนจะต้องปราบตัวเอง อันนี้ก็เป็นข้อหนึ่งที่ยากในการจัดการให้มีความเรียบร้อย แต่ก็ไม่หมดหวัง"**

ในส่วนที่เน้นนั้นคือทรงเป็นกังวลในเรื่องความโลภของคน อันเป็นผลจากการที่เศรษฐกิจขยายตัวรวดเร็วอย่างต่อเนื่องนั่นเอง ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า การเน้น "ความพอเพียง" "พอสมควร" "ตามอัตภาพ" นั้น เป็นจุดเน้นของพระองค์มาโดยตลอด จุดเน้นดังกล่าวนั้น แท้ที่จริงมิได้เป็นประเด็นทางศีลธรรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นประเด็นของการลดความเสี่ยงอันเกิดจากสภาพความไม่แน่นอนในทุกด้าน โดยมีสภาพดินฟ้าอากาศเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนสำหรับอาชีพทางการเกษตร ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 แล้ว พระองค์ท่านได้ทรงขยายความให้เห็นถึงรูปธรรมของการไม่ประมาณตนของความโลภ เห็นแก่ได้ โดยไม่คำนึงถึงผลได้ผลเสียแก่ตนเองและแก่ผู้อื่นอย่างละเอียด ซึ่งครอบคลุมไปถึงอุตสาหกรรมทำสับปะรดกระป๋องและโรงงานสำหรับแช่แข็งผลผลิตของชาวไร่ ซึ่งพระองค์ท่านทรงเน้นว่า การจะทำโครงการอะไรจะต้องทำด้วย "ความรอบคอบ" และ "อย่าตาโต" เกินไป ประเด็นนี้คือประเด็นที่ทรงแสดงความกังวลเอาไว้แล้วครั้งหนึ่งในปี 2539 และเมื่อมีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุดที่ประเทศไทยเคยประสบมาในปี 2540 ในปีนั้นจึงมีพระราชดำรัสที่มีความสำคัญมาก จนมีการกล่าวอ้างกันอยู่เสมอ เป็นที่

ทราบคุ้นหูแก่พสกนิกรชาวไทยทุกคน แม้แต่ในปัจจุบันนี้

"การจะเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้นหมายความว่า อุ้มชูตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตัวเอง ความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่าทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัว จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอ จะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างผลิตได้มากกว่าความต้องการ ก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไหร่ ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก

"...ถ้าสามารถที่จะเปลี่ยนไป ทำให้กลับเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่ต้องทั้งหมด แม้แค่ครึ่งก็ไม่ต้อง อาจจะสักเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็จะสามารถอยู่ได้"

ตามพระราชดำรัสดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า พระองค์เข้าพระทัยว่าสาเหตุของวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบอยู่นั้น เนื่องจากประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจในทิศทางที่พระองค์ทรงเรียกว่า "เศรษฐกิจแบบค้าขาย" พร้อมทั้งให้คำนิยามเป็นภาษาอังกฤษว่า "TRADE ECONOMY" พระองค์ท่านจึงทรงเน้นว่า ถ้าสามารถจะเปลี่ยนไปทำให้กลับเป็น "เศรษฐกิจแบบพอเพียง" ซึ่งพระองค์ใช้คำภาษาอังกฤษว่า "SUFFICIENCY ECONOMY" ซึ่งได้เน้นว่าอาจจะสักเศษหนึ่งส่วนสี่ของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

ถ้าหากศึกษาจากพระราชดำรัสตามที่ได้อ้างไว้แล้ว พระองค์ท่านประสงค์จะให้ SUFFICIENCY ECONOMY มีความหมายตามอย่างภาษาอังกฤษทุกประการ จากที่พระองค์ต้องการให้มีการเปลี่ยนกลับเป็นเศรษฐกิจพอเพียงสักเศษหนึ่งส่วนสี่ ซึ่งหมายความว่า ถ้าหากในขณะนั้นประเทศไทยเป็น TRADE ECONOMY ทั้งหมด ก็ขอให้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 75 และขอให้มีส่วนที่เป็น SUFFICIENCY ECONOMY เพียงร้อยละ 25 ในส่วนนี้มิได้หมายความว่าไม่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยน แต่ขอให้มีความสามารถที่จะพึ่งตัวเองได้ในระดับพื้นที่ โดยทรงกล่าวถึงระดับ

หมู่บ้านหรือในอำเภอ ส่วนสาเหตุสำคัญที่ต้องทำเช่นนั้นก็เพราะ "ค่าขนส่ง" ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาความหมายที่แท้จริง คือต้นทุนที่เกิดจากการแลกเปลี่ยน (transaction cost) ซึ่งก็มีค่าขนส่งเป็นต้นทุนส่วนหนึ่งด้วย กล่าวคือ ถ้าหากต้นทุนที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนสูงกว่าประโยชน์ที่ได้จากการเพิ่มประสิทธิภาพอันเกิดจากการแบ่งงานกันทำ การลดต้นทุนที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนย่อมดีกว่าการผลิตเพื่อการซื้อขายจากภายนอก พระองค์ทรงเห็นว่าประเทศไทยมี "เงื่อนไข" และ "ศักยภาพ" ที่จะทำเช่นนั้นได้ ประเด็นนี้จึงน่าจะชัดเจนเพียงพอสำหรับนักเศรษฐศาสตร์ทุกคน แต่ถึงแม้จะทรงย้ำอย่างนั้นแล้ว ก็ยังมีผู้ไม่เข้าใจ ในปี 2541 พระองค์จึงทรงมีพระราชดำรัสอีกว่า

"มีผู้ที่ควรจะรู้เพราะว่าได้ปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนามาช้านานแล้วมาบอกว่าเศรษฐกิจพอเพียงนี่ดีมาก แล้วก็เข้าใจว่าปฏิบัติเพียงเศษหนึ่งส่วนสี่ก็พอนั้น หมายความว่าถ้าทำได้เศษหนึ่งส่วนสี่ของประเทศก็จะพอ ความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงและทำได้เพียงเศษหนึ่งส่วนสี่ก็พอนั่นไม่ได้แปลว่าเศษหนึ่งส่วนสี่ของพื้นที่ แต่เศษหนึ่งส่วนสี่ของการกระทำ ...หนักใจว่า แม้แต่คนที่เป็นดอกเตอร์ก็ไม่เข้าใจ."

พร้อมทั้งย้ำการอธิบายความหมายของคำว่า "พอเพียง" เพิ่มเติมดังนี้

"คำว่าพอเพียงมีความหมายอีกอย่างหนึ่ง มีความหมายกว้างออกไปอีก ไม่ได้หมายถึงการมีพอสำหรับใช้เองเท่านั้น แต่มีความหมายว่าพอมีพอกิน ...เมื่อปี 2517 ...วันนั้นได้พูดว่า เราควรจะปฏิบัติให้พอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ก็แปลว่าเศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง"

พร้อมกันนั้นพระองค์ยังได้อธิบายต่อไปว่า คำว่า "พอเพียง" มีความหมายกว้างขวางกว่าความสามารถในการพึ่งตัวเองหรือความสามารถในการยืนบนขาของตัวเอง เพราะ

"คือคำว่า พอ ก็ เพียงพอ เพียงนี้ก็พอดังนั้นเอง คนเราถ้าพอในความต้องการ ก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อย ก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าทุกประเทศมีความคิด... มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่าพอประมาณ ไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข พอเพียงนี้อาจจะมีมาก อาจจะมีของหรูหราก็ได้ แต่ว่าต้องไม่ไปเบียดเบียนคนอื่น"

พร้อมกันนั้นพระองค์ก็สรุปในที่สุดว่า

"ความพอเพียงนี้ก็แปลว่าพอประมาณและความมีเหตุผล"

ถ้าหากได้มีโอกาสติดตามกระแสพระราชดำรัสมาโดยตลอด ประกอบกับการวิเคราะห์บริบททางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ในประเทศไทยในขณะที่มีพระบรมราโชวาทหรือกระแสพระราชดำรัส ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าพระองค์ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่พัฒนาจากตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก โดยไม่พิจารณาพื้นฐานที่จะช่วยให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีพื้นฐานที่มั่นคงหรือที่พระองค์ทรงเรียกว่า "พอมีพอกิน" ก่อน ตั้งแต่ในช่วงกลางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 คือ พ.ศ. 2517 และยิ่งในช่วงต่อมาที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2530-2539 เป็นช่วงที่พระองค์ทรงเห็นว่ามีความโลภหรือตาโตเกิดขึ้น และมีการเบียดเบียนให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อน เป็นภัยที่มาจากจิตใจของคน ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่า สาเหตุหลักมาจากการที่ประเทศไทยพยายามจะเป็น TRADE ECONOMY ทั้งหมด พระองค์จึงต้องการที่จะเห็นว่ามีการเพิ่มส่วนที่พระองค์เรียกว่าเป็น SUFFICIENCY ECONOMY เศษหนึ่งส่วนสี่ก็น่าจะพอ โดยเน้นความพอเพียง หมายความว่า พอประมาณ ไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก และต้องไม่เบียดเบียนผู้อื่น หรือโดยสรุปก็คือ ความพอประมาณ

และความมีเหตุผล โดยให้คำจำกัดความของแนวความคิดเศรษฐกิจนี้ว่า เศรษฐกิจพอเพียง (SUFFICIENCY ECONOMY)

เศรษฐกิจพอเพียงในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของพุทธเศรษฐศาสตร์

ถ้าหากจะพิจารณาจากคำจำกัดความเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy) ตามความหมายที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้ไว้เองในความหมายที่แปลว่า ความพอประมาณ ซื่อตรง ไม่โลภอย่างมาก และไม่เบียดเบียนผู้อื่น หรือกล่าวอย่างย่อๆ ก็คือ พอประมาณและมีเหตุผล ซึ่งคำว่ามีเหตุผลในที่นี้มีความหมายถึงการมีเหตุผลแบบพุทธ นั่นก็คือ ซื่อตรง ไม่โลภ และไม่เบียดเบียนผู้อื่น ซึ่งต่างกับเหตุผลในเศรษฐศาสตร์ตะวันตก นั่นก็คือ การที่มนุษย์มุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองเป็นหลักเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล

เศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นความพอประมาณ เน้นความพอสมควรนั้น มีรากความคิดจากคำสอนของพระพุทธเจ้าในข้อที่เรียกว่า มัชฌิมา-ปฏิปทา หรือรู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ทางสายกลาง”

ส่วนเป้าหมายการผลิตและการบริโภคในพุทธเศรษฐศาสตร์ต้องการที่จะทำให้ระบบทั้งระบบดำเนินต่อเนื่องไปในลักษณะที่ยั่งยืน (sustainable) โดยที่มนุษย์สามารถลดความทุกข์และเข้าถึงความสุขในระดับชั้นต่างๆ เป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่นิพพาน ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ด้วยปัญญา ดังนั้นจึงต้องการการบริโภคพอประมาณเพื่อไม่ให้เกิดความทุกข์ทรมาน ขณะเดียวกันก็จะต้องไม่โลภมากจนเกินไปจนเกิดกิเลส เพราะทำให้ปัญญาไม่เกิดเช่นนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นหลักของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเน้นความพอประมาณหรือทางสายกลาง ตามความหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งถ้านำปัญญาไปรวมกับศีลและสมาธิ ก็คือความไม่โลภจนเกินไปและการไม่เบียดเบียนผู้อื่น ก็จะครบถ้วนตามความหมายของพระราชดำรัสเศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง ซึ่งจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในความหมายของการสร้างความพึงพอใจสูงสุด (utility maximization) ตามกรอบความคิดของเศรษฐศาสตร์ตะวันตก ทั้งนี้เพราะถ้าพิจารณาจากมุมมองของพุทธ-

เศรษฐศาสตร์ อรรถประโยชน์ หรือ utility ในความหมายที่เข้าใจได้ง่ายแบบพุทธก็คือ "กิเลส" การเน้นอรรถประโยชน์สูงสุดก็คือการเน้นการมีกิเลสให้มากที่สุด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเศรษฐกิจในโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเป็นเหตุให้โลกทั้งโลกไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ทั้งๆ ที่มีการใช้ทรัพยากรของโลกอย่างทำลายล้างไปเป็นอันมากแล้ว ทั้งนี้เพราะปัญหาที่ควรแก้นั่นคือ "ความทุกข์" ไม่ใช่ความยากจน

จากข้อเท็จจริงที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ เนื่องจากไม่เน้นความพยายามในการลด "กิเลส" ในขณะที่ "ความยากจน" มีสาเหตุหลักมาจาก "กิเลส" โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากจนในระดับที่สูงกว่าการขาดแคลนปัจจัยสี่ (อันเป็นสาเหตุของความทุกข์ทรมาน) หรือความพอดี หรือความพอเพียง การแก้ความยากจนที่เหนือระดับความพอเพียงโดยไม่ลด "กิเลส" จึงไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ อีกทั้งข้อสมมติฐานที่ว่ามนุษย์มีเหตุผลก็เป็นข้อสมมติฐานที่ไม่ถูกต้อง เพราะในความเป็นจริงมนุษย์เกิดมาพร้อมกับความไม่รู้หรือ "อวิชชา" ต่อเมื่อมนุษย์สามารถพัฒนาปัญญาเพิ่มขึ้นมาตามลำดับ อวิชชาหรือความไม่รู้จะค่อยๆ ลดลง และเมื่อนั้นมนุษย์ก็จะค่อยๆ มีเหตุผลมากขึ้น การตั้งข้อสมมติฐานว่ามนุษย์มีเหตุผล ซึ่งมีความหมายอย่างแคบว่ามนุษย์ย่อมทำทุกอย่างเพื่อมุ่งประโยชน์ของตัวเอง ถึงแม้จะเป็นความจริงเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ไม่ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของโลกได้ ปัญหาจะแก้ได้ต่อเมื่อมนุษย์มีเหตุผลอันเกิดจากปัญญา และเป้าหมายสุดท้ายของการมีปัญญาก็มิได้เพื่อสร้างอรรถประโยชน์ หรือ utility หรือแม้กระทั่งสวัสดิการ (welfare) แต่การมีปัญญาก็เพื่อการมีชีวิตที่ดี (well-being) เป็นหลัก

เศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy) ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเนื้อแท้ก็คือ "พุทธเศรษฐศาสตร์" และเป็นพุทธเศรษฐศาสตร์ที่ง่ายต่อการอธิบายให้ประชาชนชาวไทยเข้าใจได้ เนื่องจากส่วนใหญ่มีพื้นฐานวัฒนธรรมที่มีรากจากพุทธศาสนาอยู่แล้วนั่นเอง พระองค์จึงทรงเลือกแนวคิดดังกล่าวเพื่อง่ายต่อการสื่อสารกับพสกนิกรของพระองค์ แต่ที่ไม่เน้นว่าเป็นพุทธเศรษฐศาสตร์เพราะพระองค์เป็นองค์อัคร-

ศาสนูปถัมภก คือจะต้องให้การทำนุบำรุงศาสนาในชาติทุกศาสนา การใช้คำว่าเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นคำกลางที่สามารถเข้าใจและยอมรับได้สำหรับศาสนิกชนในทุกศาสนา เพราะทุกศาสนาล้วนแต่มีจริยธรรมเบื้องต้นในเรื่องของการซื่อตรง ไม่โลภ และไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น เหมือนกันหมดนั่นเอง

บรรณานุกรม

พระบรมราโชวาท. 2517. พระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่นิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม.

พระราชดำรัส. 2517. พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันที่ 4 ธันวาคม.

_____. 2537. พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันที่ 4 ธันวาคม

_____. 2538. พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันจันทร์ที่ 4 ธันวาคม

_____. 2539. พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันพุธที่ 4 ธันวาคม

_____. 2540. พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันอาทิตย์ที่ 4 ธันวาคม

_____. 2541. พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราชวังดุสิต วันศุกร์ที่ 4 ธันวาคม

Arrow, Kenneth J. 1962. The economic implication of learning by doing. *Review of Economic Studies*, 29, 155-173.

Becker, Gary S. 1964. *Human capital: a theoretical and empirical analysis.* New York: National Bureau of Economic Research; distributed by Columbia University Press.

Denison, Edward F. 1961. *The sources of economic growth in the United State.* New York: Committee for Economic Development.

Diwan, Romesh and Lutz, Mark (Eds.). 1985. *Essays in Gandhian economics.* New Delhi: Gandhi Peace Foundation.

Domar, E.D. 1957. *Essays in the theory of economic growth.* New York: Oxford University Press.

Domar, E.D.1946. Capital expansion rate of growth and employment. *Econometrica*, April, 34-35

Ekins, Paul. 1992. Four capital model of wealth creation. In Paul Ekins, And Manfred Max-Neef (eds.), *Real-life economics: understanding wealth creation* (pp. 154-155). London: Routledge.

Frank, Andre G. 1966. Development of under development. *Monthly Review*, No.9, 83-89.

Harrod, R.F. 1939. An essay in dynamic theory. *Economic Journal*, 3, 14-33.

_____. 1948. *Towards dynamic economics: some recent development of economics theory and their application to policy.* London: Macmillan

Henderson, Hazel. 1988. *The politics of the solar age: alternative to economics. Indianapolis*, Ind.: Knowledge System.

_____. 1996. *Building a win-win world: life beyond global economic warfare.* San Francisco : Barrett-Kochler.

Kamentzky, Mario. 1992. The economics of the satisfaction of needs. In Paul Akins and Manfred Max-Neef (eds.), *Real-life economics : understanding wealth Creation* (pp. 181-196). London : Routledge.

Lucas Jr., Robert E. 1988. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 210-249.

_____. 1993. March. Making a miracle. Econometrica, 61 (2), 251, 256.

Mankiw, N. Gregory, Romer, David and Weil, David N. 1992, May. A contribution to the empires of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics.*

Max-Neef, Manfred. 1992. Development and human needs. In Paul Ekins and Manfred Max-Neef (eds.), *Real-life economics: understanding wealth creation* (pp.197-214). London: Routledge.

Psacharopoulos, George. 1985. Return to education: a future international update and implications. *Journal of Human Resources*, 20, 102-123.

Romer, Paul M. 1986. Increasing return and long term growth. *Journal of Political Economy*, 94, 174-209.

Rosen, Sherwin. 1976. A theory of life earnings. *Journal of Political Economy*, 84, 45-67.

Sachs, Wolfgang. 1992a. Bygone splendour. In Paul Ekins and Manfred Max-Neef (eds.), *Real-life economics: understanding wealth creation* (pp. 156-161). London : Routledge.

_____. 1992b. Poor not different. In Paul Ekins and Manfred Max-Neef (eds.), *Real-life economics: understanding wealth creation* (pp. 161-165). London: Routledge.

Schultz, Theodore W. 1963. *The economic value of education.* New York: Columbia University Press.

Solow, Robert M. 1956. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.

Todaro, Michael P. 1997. *Economic development.* London and New York: Longman.

Uzawa, Hirofumi, 1965. *Optimum technical change in an aggregative model of economic growth.* International Economic Review, 6, 18-31.

Wheelock, Jane. 1992. The household in the total economy. In Paul Ekins and Manfred Max-Neef (eds.), *Real-life economics: understanding wealth creation* (pp. 126-129). London: Routledge.

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน จบการศึกษาระดับปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยแวนเดอร์บิลต์ และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา เศรษฐศาสตร์การเมือง เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์ เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเป็นผู้บุกเบิกสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เชิงพุทธในประเทศไทย

อาจารย์อภิชัยเป็นผู้ริเริ่มและผู้อำนวยการคนแรกของโครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันท่านเป็นคณบดีคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และผู้อำนวยการสถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

8

กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทย

ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

ที่มา: ตัดตอนเนื้อหาเฉพาะบทที่ 8 และ 9 จาก เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2525). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทย

จากการศึกษาลักษณะการกระจุกตัวทางธุรกิจ เราพบว่าวิวัฒนาการของธุรกิจในระบบเศรษฐกิจไทยได้เจริญเติบโตไปในลักษณะที่มีการกระจุกตัวหรือการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น และบริษัทธุรกิจต่างชาติก็เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้นด้วย[1] ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากเหตุผลที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น

ประการแรก ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือแบบทุนนิยมนั้น หน่วยเศรษฐกิจต่างๆ จำเป็นจะต้องแข่งขันและพัฒนาตนเองตลอดเวลา ดังนั้น จึงทำให้หน่วยธุรกิจจะต้องขยายขนาดและกิจการธุรกิจของตนอยู่เสมอ หน่วยธุรกิจที่หยุดการพัฒนาหรือหยุดการขยายตัว มักจะถูกทำลาย

---

[1] ผู้ที่สนใจการขยายอำนาจของบริษัทข้ามชาติ ควรอ่าน S. Hymer, "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development," in J. Bhagwati, ed., *Economics and the World Order from the 1970's to the 1990's* (The Free Press, 1974), pp. 113-141.

ในที่สุด ลักษณะการขยายตัวของหน่วยธุรกิจที่นำไปสู่การผูกขาดโดยหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่มจึงมีมากขึ้น ความได้เปรียบในด้านของการแข่งขันและความสามารถในการแสวงหาเงินทุนจะทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีอำนาจการผูกขาดมากยิ่งขึ้น ส่วนธุรกิจขนาดเล็กจะค่อยๆ ถูกทำลายลง

ประการที่สอง ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและขยายอำนาจทางธุรกิจตลอดเวลา ทำให้หน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศที่พัฒนาแล้วทำการขยายอาณาจักรหรืออำนาจทางธุรกิจของตนเข้าไปในประเทศต่างๆ เพื่อที่จะขยายการครองตลาดของตน และเพื่อแสวงหาวัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตต่างๆ ดังนั้น จึงปรากฏว่าบริษัทต่างชาติหรือบริษัทข้ามชาติจะขยายอาณาจักรธุรกิจของตนไปยังประเทศต่างๆ มากขึ้น

ในกรณีของประเทศไทย เป็นประเทศที่เปิดการค้าแบบเสรี และรัฐบาลขาดนโยบายและมาตรการที่จะป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ดังนั้น ในระบบเศรษฐกิจไทยจึงได้วิวัฒนาการเจริญเติบโตมาในลักษณะที่มีการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาลักษณะของกลุ่มธุรกิจในระบบเศรษฐกิจที่จะกล่าวถึงต่อไปนั้น จะพิจารณาแต่เฉพาะลักษณะการรวมอำนาจและการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่โดยทั่วไป เพื่อที่จะช่วยให้เรามองเห็นภาพของการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์การผูกขาดโดยละเอียดต่อไปในภายหน้า สำหรับประเด็นหัวข้อที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในที่นี้ จะมีดังต่อไปนี้

(1) รูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มเศรษฐกิจ
(2) กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย
(3) การร่วมมือและการเกาะกลุ่มทางธุรกิจ
(4) ข้อสรุปเกี่ยวกับการเกาะกลุ่มของธุรกิจ

1. รูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มเศรษฐกิจ

ในการศึกษารูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในที่นี้ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะการขยายตัวของธุรกิจ โดยใช้ลักษณะการขยายตัวของกลุ่มตระกูลธุรกิจที่สำคัญเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวทำให้พอจะสรุปลักษณะและรูปแบบของการขยายอำนาจทางธุรกิจของกลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญได้ดังนี้

(1) รูปแบบพื้นฐานในการขยายอาณาจักรธุรกิจ
(2) การจัดรูปองค์กรในการควบคุมธุรกิจ
(3) วิธีการควบคุมบริษัทในเครือและการใช้อิทธิพลในทางธุรกิจ
(4) การอาศัยอิทธิพลทางการเมืองในการขยายอำนาจทางธุรกิจ
(5) การร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติและการลงทุนในต่างประเทศ

1.1 รูปแบบพื้นฐานในการขยายอาณาจักรธุรกิจ

ถ้าหากเราวิเคราะห์ลักษณะการขยายอาณาจักรธุรกิจของกลุ่มตระกูลธุรกิจที่สำคัญต่างๆ เราจะพบว่าส่วนใหญ่จะมีรูปแบบการขยายตัวในแนวเดียวกัน โดยจะเริ่มจากธุรกิจการค้า แล้วขยายตัวเข้าสู่ธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม หรือจากอุตสาหกรรมเข้าสู่ธุรกิจการเงิน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจทั้งสามประเภทคือ *การค้า การเงิน และอุตสาหกรรม เป็นธุรกิจขั้นพื้นฐานของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่* นอกจากนี้ ธุรกิจขนาดใหญ่มักจะขยายกิจการของตนเข้าไปในแขนงธุรกิจอื่นๆ เช่น ธุรกิจด้านบริการและวิสาหกิจเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งจะพิจารณาดูได้จากรูปที่ 1 การที่รูปแบบการขยายอาณาจักรออกมาในลักษณะที่กล่าวมานั้น ก็เนื่องจากเหตุผลในด้านต่างๆ หลายประการ ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

ประการแรก ธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศไทยเกือบทั้งหมดจะเริ่มจากฐานธุรกิจทางด้านการค้า โดยเป็นนายทุนการค้า ทำการซื้อค้าขายสินค้าและบริการต่างๆ เริ่มตั้งแต่กิจการขนาดเล็กแล้วขยายใหญ่ขึ้น เมื่อธุรกิจขยายใหญ่ขึ้นก็จะทำการค้าติดต่อกับต่างประเทศโดยเป็นผู้ส่งออก

และเป็นผู้นำเข้าสินค้าต่างๆ การที่นายทุนของไทยส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการเป็นนายทุนการค้าก็อาจจะเนื่องจากผลของการถูกต่างประเทศบังคับให้เปิดประเทศทำการค้าเสรีโดยสนธิสัญญาเบาริ่งในปี พ.ศ. 2398 ผลของการเปิดประเทศดังกล่าว ทำให้พื้นฐานของอุตสาหกรรมพื้นบ้านของเราถูกทำลายลงโดยสินค้าอุตสาหกรรมต่างประเทศ[2] ดังนั้น ธุรกิจที่สำคัญส่วนใหญ่จึงเป็นการค้าขาย ตระกูลธุรกิจที่สำคัญต่างๆ จะเริ่มต้นจากการทำการค้าขนาดใหญ่และการค้าต่างประเทศ เช่น ตระกูลหวั่งหลี ล่ำซำ โสภณพนิช และเอื้อวัฒนาสกุล เป็นต้น

ประการที่สอง การทำธุรกิจการค้าต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ากับต่างประเทศ จะต้องพึ่งบริการของธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงินต่างๆ เช่น บริษัทประกันภัย รวมตลอดจนถึงบริการขนส่งและคลังสินค้าด้วย ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ธุรกิจการเงินและการประกันภัยต่างๆ จะเป็นของชาวต่างประเทศ ต่อมารัฐบาลมีนโยบายที่จะลดอิทธิพลของต่างชาติลง จึงพยายามให้ธุรกิจการเงินต่างๆ เป็นของคนไทย ดังนั้น กลุ่มนายทุนการค้าต่างๆ จึงพยายามเข้าไปกุมกิจการในธุรกิจการเงิน หรือเข้าไปเป็นนายทุนการเงินด้วย สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นโดยกลุ่มนายทุนการค้าก็มี เช่น ธนาคารหวั่งลี โดยตระกูลหวั่งหลี ธนาคารกสิกรไทย โดยตระกูลล่ำซำ ธนาคารกรุงเทพ โดยตระกูลโสภณพนิช ธนาคารไทยทนุ โดยตระกูลทวีสิน ธนาคารแหลมทอง โดยตระกูลนันทาภิวัฒน์ และสหธนาคาร โดยตระกูลมหาคุณ เป็นต้น ส่วนนายทุนการค้าที่เข้าไปกุมธุรกิจธนาคารที่น่าสนใจก็ได้แก่ ตระกูลเตชะไพบูลย์เข้าไปกุมธนาคารศรีนคร และตระกูลรัตนรักษ์เข้าไปกุมธนาคารศรีอยุธยา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจำกัดการตั้งธนาคารพาณิชย์ จึงทำให้กลุ่มธุรกิจหน้าใหม่ไม่สามารถเข้าไปกุมธนาคารพาณิชย์ได้ กลุ่มธุรกิจต่างๆ และนายทุนธนาคารส่วนใหญ่จะตั้งบริษัทธุรกิจการเงินและหลักทรัพย์ของตนขึ้นมา สำหรับธุรกิจประกันภัยและประกันชีวิตนั้น

---

[2] ดู Chatthip Nartsupha, *The Political Economy of Siam 1910-1932* (The Social Science Association of Thailand, 1978).

ก็เป็นธุรกิจที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ทุกกลุ่มพยายามเข้าไปเป็นเจ้าของหรือเข้าไปมีอิทธิพลด้วย

การที่นายทุนการค้าขยายตัวเข้าสู่ธุรกิจการเงิน ทำให้อำนาจในการขยายอาณาจักรธุรกิจของตนมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าธุรกิจการเงินเป็นแหล่งของการระดมเงินทุนที่สำคัญ และเงินทุนก็เป็นปัจจัยสำคัญในการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจ ดังนั้น กลุ่มธุรกิจที่สำคัญทุกกลุ่มจะมีธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทธุรกิจการเงินเป็นเครื่องมือในการระดมทุน และสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของตน

ประการที่สาม นายทุนการค้าต่างๆ นอกจากจะพยายามขยายตัวเข้าสู่ธุรกิจการเงินแล้ว ก็ยังขยายตัวเข้าสู่อุตสาหกรรมสมัยใหม่ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไทยมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพิงสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ จากผลของการส่งเสริมการลงทุนและการใช้นโยบายภาษีของรัฐบาล ทำให้นายทุนการค้าหันมาสนใจทางด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่วนใหญ่ของนายทุนการค้าจะลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่ตนเคยเป็นผู้สั่งเข้าหรือเป็นตัวแทนจำหน่ายภายในประเทศ กลุ่มนายทุนการค้าที่เข้าไปเป็นนายทุนอุตสาหกรรมที่น่าสนใจ เช่น ตระกูลโพธิรัตนังกูรในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตระกูลพรประภาในอุตสาหกรรมรถยนต์ และตระกูลโชควัฒนาและดารกานนท์ในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น

การลงทุนในอุตสาหกรรมสมัยใหม่นั้น ส่วนใหญ่ต้องใช้เงินทุนมาก นายทุนอุตสาหกรรมจึงต้องพึ่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์หรือร่วมทุนกับต่างประเทศ ดังนั้น จึงทำให้นายทุนธนาคารเข้าไปมีอิทธิพลในธุรกิจอุตสาหกรรมด้วย นอกจากนี้ นายทุนอุตสาหกรรมก็พยายามเข้าไปมีกิจการในธนาคารพาณิชย์ด้วย เช่น ตระกูลบุญสูง เป็นต้น ตระกูลบุญสูงมีกิจการเหมืองแร่ดีบุกที่สำคัญในภาคใต้ของประเทศ และมีกิจการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ มากมาย ได้เข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นคนสำคัญในธนาคารแหลมทองในปัจจุบันนี้

ประการที่สี่ นอกจากนายทุนการค้าจะขยายตัวเข้าสู่ธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมแล้ว ยังขยายกิจการเข้าสู่ธุรกิจบริการต่างๆ และวิสาหกิจ

เกษตรกรรมขนาดใหญ่ด้วย สำหรับกลุ่มธุรกิจที่ขยายกิจการเข้าสู่วิสาหกิจเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่น่าสนใจได้แก่ กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ของตระกูลเจียรวนนท์ กลุ่มเบทาโกของตระกูลเลี่ยวไพรัตน์ กลุ่มเซ็นทาโกของตระกูลแต้ไพสิฐพงษ์ กลุ่มแหลมทองของตระกูลคณาธนะวณิชย์ และกลุ่มตระกูลล่ำซำ เป็นต้น สำหรับกลุ่มตระกูลล่ำซำได้เข้าไปประกอบอุตสาหกรรมสับปะรดกระป๋อง โดยมีบริษัทอาหารสยาม จำกัด ร่วมทุนกับบริษัทอเมริกันในบริษัทโดล ประเทศไทย จำกัด

สำหรับบริการอื่นๆ นั้น กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ต่างๆ จะขยายกิจการของตนเข้าไปในธุรกิจที่ตนเกี่ยวข้องด้วย โดยการตั้งบริษัทต่างๆ หรือร่วมทุนกับผู้อื่น หรือซื้อกิจการเข้ามาไว้ในกลุ่มของตน เพื่อให้กลุ่มบริษัทของตนมีบริการที่สนับสนุนการดำเนินธุรกิจเกือบทุกชนิด เช่น สถานพยาบาล ธุรกิจที่ดินและบ้านจัดสรร บริการการขนส่ง และธุรกิจการโฆษณา เป็นต้น

1.2 การจัดรูปองค์กรในการควบคุมธุรกิจ

จากการศึกษาลักษณะการขยายอำนาจทางธุรกิจของกลุ่มตระกูลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มตระกูลที่สำคัญอื่นๆ ได้พบว่ากลุ่มตระกูลธุรกิจขนาดใหญ่ได้มีการจัดรูปแบบองค์กรในการควบคุมธุรกิจในเครือของตนในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในระยะแรกอาจจะเริ่มต้นในรูปของบริษัทในครอบครัว หลังจากนั้นจะค่อยๆ ขยายใหญ่ขึ้น ได้มีการนำเอาความรู้ทางการบริหารธุรกิจสมัยใหม่มาปรับใช้กับข้อบังคับทางกฎหมายและรูปแบบธุรกิจเดิมของตน สำหรับกลุ่มนายทุนธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญ เช่น ตระกูลโสภณพนิช ล่ำซำ เตชะไพบูลย์ รัตนรักษ์ ธารวณิชกุล และหวั่งหลี เป็นต้น ส่วนใหญ่จะจัดรูปองค์กรธุรกิจของตนในแบบที่แสดงไว้ในรูปที่ 2 ซึ่งจะประกอบด้วยบริษัทธุรกิจต่างๆ ดังนี้

1. บริษัทลงทุนหลัก ในปัจจุบัน กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะจัดตั้งบริษัทลงทุนหลักของตนในรูปของ Holding Company ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ลงทุนในกิจการต่างๆ บริษัทลงทุนหลักจะไม่ทำธุรกิจการค้าโดยตรง แต่จะ

เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ จะทำหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการของกลุ่มธุรกิจ

การที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จัดตั้งบริษัทลงทุนขึ้นมานั้นก็เนื่องด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการ เช่น การตั้งบริษัทลงทุนในรูปของบริษัทจำกัดจะได้เปรียบในเรื่องภาษีเงินได้ เนื่องจากบริษัทจำกัดจะเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามผลกำไรของบริษัท แต่ถ้าเป็นบุคคลธรรมดา เงินปันผลที่ได้รับจากการลงทุนในบริษัทอื่นๆ จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การจัดตั้งบริษัทลงทุนนั้น ทำให้กลุ่มธุรกิจสามารถกระจายการลงทุนของตนได้ง่าย และสามารถทำการวางแผนถ่ายเทกำไรหรือขาดทุนของบริษัทในกลุ่มของตนได้ง่าย ทำให้เสียภาษีเงินได้ต่ำลง นอกจากนี้ การจัดตั้งบริษัทลงทุนเข้าไปถือหุ้นในบริษัทต่างๆ แทนการถือหุ้นโดยตัวบุคคลนั้น ยังช่วยอำพรางการถือหุ้นที่แท้จริงของบุคคลได้อีกด้วย ในปัจจุบัน ผู้ที่เป็นเศรษฐีทั้งหลายมักจะไม่อยากแสดงตนว่าเป็นคนร่ำรวยมากนัก เพราะจะไม่เป็นประโยชน์ต่อความปลอดภัยของตนเอง

อย่างไรก็ตาม กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่แต่ละกลุ่มจะมีบริษัทลงทุนของตนเพื่อไม่ให้เห็นการเกาะกลุ่มได้ชัด ลักษณะของบริษัทลงทุนต่างๆ ถ้าจะแบ่งตามลักษณะความใกล้ชิดกับตัวเจ้าของกลุ่มธุรกิจแล้ว ก็อาจแบ่งออกได้เป็นสามแบบด้วยกัน[3]

(ก) บริษัทลงทุนวงใน บริษัทลงทุนแบบนี้จะเป็นบริษัทหลักของกลุ่มธุรกิจ การถือหุ้นเกือบทั้งหมดของแต่ละบริษัท จะเป็นบุคคลในตระกูล เครือญาติ และบุคคลที่ไว้วางใจ บริษัทลงทุนวงในนั้นจะกระจายเข้าไปถือหุ้นในบริษัทลงทุนและบริษัทการค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ ตัวอย่างเช่น กลุ่มตระกูลโสภณพนิชจะมีบริษัทลงทุนวงใน เช่น บริษัทโสภณพนิช จำกัด บริษัทโสภณการลงทุน จำกัด บริษัทชาตรีโสภณ จำกัด บริษัทโรบิน ชาวน์ อินเวสเมนท์ จำกัด บริษัทวัฒนโชติ จำกัด บริษัทชัยวัฒน์ จำกัด บริษัทวัฒนชดช้อย จำกัด บริษัทชาญวัฒนะ จำกัด และบริษัทวัฒนะเชิดชู จำกัด

---

[3] การแบ่งลักษณะของกลุ่มบริษัทที่กล่าวนั้น ได้แบ่งโดยพิจารณาลักษณะของผู้ถือหุ้นในบริษัทต่างๆ โดยดูจากลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติเป็นหลัก

เป็นต้น

(ข) บริษัทลงทุนวงนอก สำหรับบริษัทลงทุนอื่นๆ ซึ่งอาจจะเรียกว่าบริษัทลงทุนวงนอกนั้น จะเป็นบริษัทที่กลุ่มตระกูลธุรกิจเข้าไปถือหุ้นร่วมกับผู้อื่นที่มิใช่เครือญาติของตน แต่กลุ่มตระกูลธุรกิจและเครือญาติหรือบริษัทในเครือของตนจะเป็นฝ่ายที่ถือหุ้นใหญ่ และเป็นฝ่ายที่ควบคุมการบริหารของบริษัทนั้น สำหรับบริษัทลงทุนวงนอกของกลุ่มตระกูลโสภณพนิชที่สำคัญ เช่น บริษัท เอเซียการลงทุน จำกัด บริษัทร่วมทุนเอเซีย จำกัด บริษัทลีลาพัฒนา จำกัด บริษัทเอเซียค้าหุ้น จำกัด และบริษัท ซี.อาร์ อินเวสเมนต์ จำกัด เป็นต้น

(ค) บริษัทร่วมลงทุนอื่นๆ นอกจากบริษัทลงทุนวงในและวงนอกที่ได้กล่าวมาแล้ว กลุ่มตระกูลธุรกิจก็ยังตั้งบริษัทลงทุนในแบบอื่นๆ โดยเป็นการร่วมทุนกับกลุ่มตระกูลธุรกิจอื่น หรือเป็นการร่วมทุนกับต่างประเทศ บริษัทร่วมทุนแบบนี้อาจจะทำหน้าที่เป็นบริษัทลงทุนหรือเป็นบริษัทที่ทำธุรกิจการค้าต่างๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น กลุ่มตระกูลโสภณพนิชจะมีบริษัทกรุงเทพโตไก จำกัด เป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทในเครือของตนกับบริษัทญี่ปุ่น ส่วนตระกูลล่ำซำจะมีบริษัททุนธำรงค์ จำกัด เป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทในเครือของตนกับบริษัทอเมริกัน เป็นต้น

2. ธนาคารพาณิชย์และบริษัทธุรกิจการเงินอื่นๆ บริษัทลงทุนวงในและบริษัทลงทุนอื่นๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว และบริษัทในเครือของกลุ่มตระกูลธุรกิจ จะเข้าไปถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์และบริษัทธุรกิจการเงินต่างๆ เช่น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทประกันภัย บริษัทประกันชีวิต ร่วมตลอดจนถึงบริษัทคลังสินค้าและบริษัทขนส่ง เป็นต้น

ธนาคารพาณิชย์และบริษัทธุรกิจการเงินต่างๆ จะทำหน้าที่ระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการประกอบกิจการแก่บริษัทในเครือของตน และช่วยอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจแก่บริษัทในเครือด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มธุรกิจที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์ของตน ก็จะพยายามเข้าไปมีส่วนถือหุ้นกับธนาคารพาณิชย์ และตั้งบริษัทธุรกิจการเงินของตนขึ้นมาเอง

3. บริษัทการค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ บริษัทการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ จะเป็นบริษัทที่ทำการประกอบกิจการในทางธุรกิจโดยตรง กลุ่มตระกูลธุรกิจขนาดใหญ่จะใช้บริษัทลงทุนและธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทธุรกิจการเงิน หรือบริษัทในเครือของตน เข้าไปถือหุ้นในบริษัทการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ โดยจะเป็นกลุ่มผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทเหล่านั้น หรืออาจจะร่วมถือหุ้นกับกลุ่มตระกูลธุรกิจอื่นๆ

บริษัทการค้าอุตสาหกรรมของกลุ่มตระกูลต่างๆ มักจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความชำนาญในธุรกิจของแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ เช่น กลุ่มตระกูลเตชะไพบูลย์จะมีบริษัทเกี่ยวกับสุราและเบียร์ และโรงรับจำนำเป็นจำนวนมาก ส่วนกลุ่มตระกูลหวั่งหลีจะมีบริษัทเกี่ยวกับการค้าข้าว ค้าพืชผล และบริษัทการค้าส่งออก เป็นจำนวนมาก เป็นต้น

บริษัทการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ ที่อยู่ในเครือของกลุ่มตระกูลธุรกิจยังมีการขยายออกเป็นบริษัทย่อยหรือถือหุ้นร่วมกับบริษัทการค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ อีก รวมตลอดจนถึงการร่วมทุนกับบริษัทต่างประเทศและการเปิดสาขาหรือขยายการลงทุนในต่างประเทศด้วย

จากลักษณะการจัดองค์กรในการควบคุมธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ถ้าหากจะพิจารณาลักษณะการขยายการควบคุมบริษัทธุรกิจในเครือต่างๆ จะพิจารณาได้จากรูปที่ 3 โดยพิจารณาจากตัวอย่างของกลุ่มตระกูลโสภณพนิช ซึ่งจะพบว่าบริษัทในเครือต่างๆ จะเริ่มต้นจาก (1) บุคคลในตระกูลและเครือญาติ (2) บริษัทลงทุนวงใน (3) บริษัทลงทุนและร่วมทุนวงนอก (4) ธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน (5) บริษัทการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ และ (6) การร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ รวมถึงการขยายการลงทุนในต่างประเทศด้วย สำหรับตัวอย่างของการขยายอาณาจักรธุรกิจจะพิจารณาได้จากกรณีของตระกูลโสภณพนิชในตารางที่ 1 และรูปที่ 3

บริษัทในระดับหรือขั้นตอนต่างๆ ที่กล่าวมานั้นจะมีการถือหุ้นระหว่างกันด้วย ทำให้เป็นการยากแก่การที่จะวิเคราะห์ให้เห็นว่าบริษัทไหนเข้าไปถือหุ้นในบริษัทใดเท่าใด

1.3 วิธีการควบคุมบริษัทในเครือและการใช้อิทธิพลในธุรกิจ

ในการควบคุมบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ นอกจากจะใช้เงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญแล้ว ยังใช้วิชาการสมัยใหม่และพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยในการบริหารธุรกิจของตนอีกด้วย ในปัจจุบัน วิธีการควบคุมธุรกิจมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และยากแก่การที่จะวิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของและการใช้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ได้โดยง่าย

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการแผ่ขยายอิทธิพลทางธุรกิจและการเข้าไปมีอิทธิพลในบริษัทการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะใช้วิธีการหลายแบบประสานกัน สำหรับวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลายได้แก่

1. การถือหุ้นในบริษัท การเข้าควบคุมกิจการของบริษัทโดยวิธีการเข้าไปถือหุ้นในบริษัทเป็นวิธีการที่ใช้กันโดยทั่วไป โดยกลุ่มธุรกิจจะพยายามให้บริษัทในเครือของตนเข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่ตนต้องการเข้าไปควบคุมโดยเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และสามารถควบคุมการบริหารในบริษัทนั้นได้ สำหรับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่ก้าวหน้าจะรู้จักใช้การซื้อขายหุ้นหรือหลักทรัพย์ให้เป็นประโยชน์ในการควบคุมธุรกิจของตน โดยจะนำหุ้นในบริษัทของตนออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ แต่จะมีบริษัทคอยดูแลอัตราการถือหุ้นในกลุ่มของตนให้ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และสามารถควบคุมการออกเสียงในที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นในบริษัทนั้นได้

2. การใช้พนักงานที่ไว้วางใจ ในการเข้าถือหุ้นในบริษัทต่างๆ สำหรับธุรกิจบางประเภท เช่น ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เป็นต้น กฎหมายจะมีข้อจำกัดมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งถือหุ้นเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เช่น ในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ห้ามมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์แห่งใดแห่งหนึ่งเกินกว่าร้อยละ 5 ของหุ้นในธนาคารนั้น ข้อจำกัดในการถือหุ้นในธุรกิจต่างๆ ทำให้กลุ่มธุรกิจต้องกระจายการถือหุ้นของตนออกไป โดยให้บริษัทในเครือเป็นผู้ถือ หรือใช้ชื่อพนักงานที่ตนไว้วางใจเป็นผู้ถือหุ้นแทน การใช้พนักงาน

ที่ไว้วางใจเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่างๆ แทนตนนั้น เป็นวิธีการที่เริ่มมีการใช้กันในหมู่ธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของในธุรกิจต่างๆ มีความยุ่งยากลำบากมากขึ้น

3. การใช้เครดิตเป็นเครื่องมือในการควบคุม สำหรับกลุ่มธุรกิจที่ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน มักจะใช้วิธีการให้เครดิตหรือสินเชื่อของตนเป็นเครื่องมือในการควบคุมธุรกิจในทางอ้อม ในกรณีเช่นนี้ ถึงแม้ว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทต่างๆ ในอัตราส่วนไม่มากนักก็ตาม แต่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ก็สามารถใช้การให้สินเชื่อของตนเป็นเครื่องมือควบคุมบริษัทนั้นในทางอ้อมได้ ทั้งนี้บริษัทเหล่านั้นจำเป็นจะต้องพึ่งเงินทุนหรือสินเชื่อจากธุรกิจการเงินเสมอ

วิธีการควบคุมบริษัทในเครือและการแพร่อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่กล่าวมาแล้ว มีลักษณะคล้ายกับการที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นที่เรียกว่า "ไซบัตซุ" (Zaibatsu) ใช้กัน[4] จากการพิจารณาถึงวิวัฒนาการของการขยายอาณาจักรธุรกิจและการใช้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีวิวัฒนาการและการใช้วิธีการที่ก้าวหน้าไปมากทีเดียว เรื่องนี้เป็นสิ่งที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมหรือกำกับการทำงานของธุรกิจจำต้องศึกษาและปรับปรุงการทำงานของตนให้ตามทันด้วย

1.4 การอาศัยอิทธิพลทางการเมืองในการขยายอำนาจทางธุรกิจ

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการและการเจริญเติบโตของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย จะพบว่านอกจากกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นจะใช้เงินทุนและวิธีการต่างๆ เป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจทางธุรกิจของตนแล้ว ยังปรากฏว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านั้นส่วนใหญ่จะอาศัยอิทธิพลทางการเมืองทั้งในทางตรงและในทางอ้อมเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจทาง

---

[4] ดู E. M. Hadley, *Antitrust in Japan* (Princeton University Press, 1970), p. 28.

ธุรกิจของตนอีกด้วย

ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2516 เป็นช่วงระยะเวลาที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการเป็นส่วนใหญ่ นักการเมืองหรือนายทหารนักการเมืองจะมีอิทธิพลมากและอยู่ในอำนาจนาน ธุรกิจขนาดใหญ่จะพึ่งพาอิทธิพลของนักการเมืองหรือนายทหารนักการเมืองในการประกอบธุรกิจของตน ในเรื่องนี้จะพิจารณาได้จากการที่นักการเมืองเข้าไปเป็นประธานกรรมการ หรือเป็นกรรมการ หรือเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่างๆ

ในช่วงระยะหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในประเทศไทย ได้มีการเรียกร้องการปกครองในระบอบที่เป็นประชาธิปไตย และกำจัดการกระทำที่มิชอบของข้าราชการและนักการเมือง ดังนั้น ในช่วงหลังนี้นักการเมืองหรือข้าราชการหรือนายทุนทหารชั้นผู้ใหญ่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการธุรกิจของบริษัทต่างๆ อย่างเปิดเผย แต่การร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองหรือข้าราชการและทหารยังคงมีอยู่ และมีวิธีการที่สลับซับซ้อนมากขึ้นปรากฏว่า ในปัจจุบัน กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องและสนับสนุนพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองทั้งในทางตรงและทางอ้อมเพื่อผลประโยชน์ในการทำธุรกิจของตน โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และกลุ่มที่กุมอำนาจทางการเมืองจะมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพราะต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน[5]

1.5 การร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติและการลงทุนในต่างประเทศ

สำหรับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เมื่อขยายกิจการใหญ่ขึ้น ส่วนใหญ่มักจะมีธุรกิจร่วมทุนกับบริษัทต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นธุรกิจในด้าน

---

[5] ดูรายชื่อนักการเมืองที่เข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทการค้าและธนาคารต่างๆ ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทยโดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ," ใน *วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย 2522* (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523)

การค้าอุตสาหกรรมและธุรกิจการเงิน การร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ขยายอำนาจทางธุรกิจของตนใหญ่ขึ้น และมีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนไม่น้อยจะมีกิจการค้าของตนในต่างประเทศด้วย โดยการไปเปิดสาขาทางการค้าของตนหรือไปลงทุนในต่างประเทศ ประเทศที่ธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยไปลงทุนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่กลุ่มธุรกิจเหล่านั้นทำการติดต่อค้าขายอยู่เป็นประจำ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฮ่องกง เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีบริษัทขนาดใหญ่บางบริษัทจะไปเปิดสาขาการค้าของตนในยุโรปและในสหรัฐอเมริกาด้วย

2. กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย

สำหรับการวิเคราะห์กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์กลุ่มธุรกิจโดยพิจารณาจากลักษณะการเป็นเจ้าของของกลุ่มธุรกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในการจัดกลุ่มธุรกิจต่างๆ นั้น จะถือเอาลักษณะการเป็นเจ้าของหรือการมีอิทธิพลในบริษัทต่างๆ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา จะไม่จัดกลุ่มตามประเภทของธุรกิจ อย่างไรก็ตาม การจัดกลุ่มธุรกิจในที่นี้มีข้อสังเกตประกอบการพิจารณาบางประการดังนี้

ประการแรก สำหรับหน่วยธุรกิจของกลุ่มต่างๆ ที่นำมาพิจารณาในที่นี้ได้แก่หน่วยธุรกิจในรูปบริษัทจำกัด ส่วนหน่วยธุรกิจในรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือการประกอบการส่วนบุคคล ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาด้วย ทั้งนี้เนื่องจากหาข้อมูลได้ยาก

ประการที่สอง การวัดพลังทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจแต่ละกลุ่มจะใช้ข้อมูลที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเป็นเครื่องวัด โดยจะใช้ยอดทรัพย์สินรวมและรายรับของแต่ละบริษัทเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา สำหรับทรัพย์สินหรือรายรับที่มิได้มีการจดบันทึกทางบัญชีอย่างเป็นทางการ จะไม่นำเข้ามาประกอบการพิจารณา เพราะเราไม่มีทางรู้ว่ามีมากน้อยแค่ไหน ส่วนระยะเวลาที่ใช้ในการวิเคราะห์นั้นจะใช้ข้อมูลของงบการเงินของแต่ละ

บริษัทในปี พ.ศ. 2521 และปี พ.ศ. 2522 เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความยากลำบากในการหาข้อมูลของแต่ละบริษัท ในการวิเคราะห์ของเราจะใช้ข้อมูลในปีทั้งสองที่กล่าวมาแล้วเป็นฐานในการวิเคราะห์ ดังนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับพลังทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ก็จะประกอบด้วยข้อมูลในปี พ.ศ. 2521 และข้อมูลในปี พ.ศ. 2522 ผสมกัน ซึ่งการใช้ข้อมูลทั้งสองปีผสมกันนั้น ทำให้เราไม่รู้ว่าพลังทางเศรษฐกิจในแต่ละปีที่แท้จริงมีมากน้อยเท่าไร แต่อย่างไรก็ตาม การพยายามรวบรวมข้อมูลของทุกบริษัทที่อยู่ในกลุ่มก็จะช่วยให้เราพอมองเห็นพลังทางเศรษฐกิจของกลุ่มได้ชัดขึ้น โดยมีข้อสมมติฐานที่ว่า ขนาดของหน่วยธุรกิจหรือบริษัทแต่ละแห่งจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในระยะเวลาอันสั้น

ประการที่สาม สำหรับบริษัทที่นำมาจัดกลุ่มไว้ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งนั้น จะคำนึงถึงการถือหุ้นหรือการเป็นเจ้าของกลุ่มธุรกิจนั้นเป็นเกณฑ์ โดยจะพิจารณาว่ากลุ่มธุรกิจนั้นมีความเป็นเจ้าของหรือมีอิทธิพลในการควบคุมบริษัทเหล่านั้นมากน้อยแค่ไหน ในบางกรณี ข้อมูลของบางบริษัทอาจจะแสดงไว้ในกลุ่มธุรกิจมากกว่าหนึ่งกลุ่ม แต่ก็มักจะบอกไว้ให้ทราบด้วย เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น การพิจารณาจัดเข้าในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยทั่วไปแล้วจะคำนึงถึงการถือหุ้นใหญ่เป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็จะคำนึงถึงอิทธิพลของกลุ่มที่มีอยู่เหนือบริษัทใดบริษัทหนึ่งด้วย ถึงแม้ว่ากลุ่มนั้นจะมิได้เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทนั้นก็ตาม

ในการวิเคราะห์กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่กล่าวถึงต่อไปนี้ จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้

(1) การพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจ

(2) กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญโดยทั่วไป

(3) กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในภูมิภาคต่างจังหวัด

(4) กลุ่มธุรกิจของรัฐวิสาหกิจและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

2.1 การพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจ

ในการพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจนั้น โดยทั่วไปแล้วจะใช้ทรัพย์สินรวมและยอดรายรับหรือการขยายของธุรกิจเป็นเครื่องวัด สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของธุรกิจนั้น จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงพลังทางเศรษฐกิจที่หน่วยธุรกิจนั้นมีอยู่ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วหน่วยธุรกิจที่มีทรัพย์สินหรือทุนที่ใช้ในการประกอบธุรกิจมาก ย่อมจะมีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าหน่วยธุรกิจที่มีทรัพย์สินหรือเงินทุนในการประกอบธุรกิจน้อย

ในการพิจารณาเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือเงินทุนของธุรกิจนั้น จะต้องพิจารณาถึงปัญหาการเป็นเจ้าของทุนและการเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุน ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การเป็นเจ้าของทุน การเป็นเจ้าของทุนหมายถึงทรัพย์สินหรือเงินทุนในบริษัทหรือหน่วยธุรกิจนั้นเป็นของผู้ที่เป็นเจ้าของในหน่วยธุรกิจหรือในบริษัทนั้น ซึ่งผู้ที่เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินหรือทุนนั้นได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อผูกพันจะต้องใช้คืนแก่ใคร สำหรับข้อมูลที่แสดงถึงการเป็นเข้าของทุนในที่นี้จะได้แก่ “ส่วนของผู้ถือหุ้น” หรือ “Equity” ซึ่งได้แก่ทุนที่ชำระแล้วกับส่วนของกำไรที่สะสมไว้ในบริษัทนั้น

2. การเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุน การเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุนนั้นหมายถึงสิทธิในการใช้ทุนหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ในบริษัทหรือในหน่วยธุรกิจนั้นเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ซึ่งผู้บริหารของหน่วยธุรกิจนั้นสามารถใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นในการประกอบธุรกิจของตน สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการวัดถึงอำนาจในการควบคุมการใช้ทุนหรือทรัพย์สินของหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยนั้น จะได้แก่สินทรัพย์รวมของหน่วยธุรกิจนั้น ซึ่งได้แก่ส่วนที่เป็น “ส่วนของผู้ถือหุ้น” บวกกับ “หนี้สิน” ที่หน่วยธุรกิจนั้นได้ทำการกู้ยืมมา หรือได้ก่อขึ้นในการประกอบธุรกิจของตน

การวัดถึงบทบาทและอิทธิพลของหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยนั้น จะใช้ลักษณะการเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุนหรือใช้ยอดทรัพย์สินรวมของหน่วยธุรกิจนั้นเป็นเครื่องวัด อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงบทบาทและ

อิทธิพลของหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยนั้น นอกจากเราจะพิจารณาถึงมูลค่าของทรัพย์สินของหน่วยธุรกิจนั้นแล้ว เราจะต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดในการใช้ทรัพย์สินนั้นด้วย ในกรณีที่ไม่มีการควบคุมหรือการจำกัดขอบเขตในการใช้ทรัพย์สินที่หน่วยธุรกิจนั้นเป็นผู้ควบคุมอยู่ หน่วยธุรกิจนั้นย่อมจะสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นได้อย่างเสรี และย่อมจะมีบทบาทและอำนาจในทางเศรษฐกิจได้มาก ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากมีการควบคุมหรือมีการจำกัดขอบเขตในการใช้ทรัพย์สินที่หน่วยธุรกิจนั้นเป็นผู้ควบคุมอยู่ หน่วยธุรกิจนั้นย่อมจะสามารถใช้ทรัพย์สินได้ในขอบเขตที่จำกัด และย่อมจะมีบทบาทและอำนาจในทางเศรษฐกิจน้อยกว่าหน่วยธุรกิจที่ไม่มีการควบคุม ตัวอย่างเช่น ธนาคารพาณิชย์ย่อมจะมีอำนาจในการใช้ทรัพย์สินของธนาคารในขอบเขตที่จำกัดกว่าบริษัทการค้าโดยทั่วไป เป็นต้น

ในการวัดถึงบทบาทและอิทธิพลของธุรกิจแต่ละหน่วยนั้น นอกจากจะใช้ยอดทรัพย์สินเป็นเครื่องวัดแล้ว ก็อาจจะใช้ยอดรายรับหรือยอดขายของหน่วยธุรกิจนั้นเป็นเครื่องวัดด้วย เพื่อที่จะดูว่าหน่วยธุรกิจนั้นมีบทบาทในการครองตลาดการค้าหรือบริการนั้นมากน้อยแค่ไหน สำหรับหน่วยธุรกิจที่ทำหน้าที่ในการขายสินค้า ยอดการขายสินค้าจะมีความสำคัญกว่ายอดทรัพย์สินของหน่วยธุรกิจนั้น เช่น ในธุรกิจการส่งสินค้าขาออก เป็นต้น นอกจากนี้ ธุรกิจที่เป็นบริษัทลงทุน รายรับหรือรายได้ของบริษัทจะมียอดต่ำกว่าบริษัทที่ทำธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ของบริษัทลงทุนคือเงินปันผลที่บริษัทนั้นได้รับ ดังนั้น ในการพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของหน่วยธุรกิจนั้น เราจำเป็นจะต้องคำนึงถึงลักษณะการประกอบธุรกิจของหน่วยธุรกิจเหล่านั้นด้วย

2.2 กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญโดยทั่วไป

การพิจารณาถึงกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยที่มีฐานธุรกิจอยู่ในส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานคร โดยมิได้รวมถึงบริษัทของต่างชาติ สำหรับบริษัทต่างชาติที่กล่าวถึงในที่นี้จะเป็นบริษัทที่เป็นการร่วมทุนระหว่างคนไทยกับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม

การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่จะกล่าวถึงนั้น มีข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจการเงินในที่นี้จะแสดงแต่เฉพาะยอดทรัพย์สินรวม ส่วนบริษัทการค้าและอุตสาหกรรมนั้นจะแสดงทั้งยอดสินทรัพย์และรายรับของบริษัทไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับข้อมูลของบางบริษัทอาจจะมีแต่เพียงยอดทรัพย์สินไว้เท่านั้น นอกจากนี้ ข้อมูลของบางบริษัทอาจจะเป็นข้อมูลในปี พ.ศ. 2520 เนื่องจากไม่สามารถหาข้อมูลในปีที่ล่าที่สุดได้

ประการที่สอง บริษัทของแต่ละกลุ่มที่จัดรวมไว้นั้น จะคำนึงถึงลักษณะการเป็นเจ้าของและอิทธิพลของกลุ่มในการควบคุมบริษัทนั้นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม บริษัทที่ได้รวบรวมไว้ในกลุ่มธุรกิจแต่ละกลุ่มนั้นเข้าใจว่าสามารถรวบรวมเป็นส่วนใหญ่ไว้ แต่ยังคงไม่ครบถ้วน ซึ่งจะได้ศึกษาเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป ในบางกรณีอาจจะแสดงแต่เพียงชื่อของบริษัทไว้ เนื่องจากไม่สามารถหาข้อมูลของบริษัทนั้นได้ ดังนั้น ถ้ารวมข้อมูลของบริษัทดังกล่าวด้วย ยอดทรัพย์สินและรายรับของกลุ่มธุรกิจนั้นย่อมจะสูงกว่าข้อมูลที่ได้แสดงไว้

ในตารางที่ 2 ได้แสดงถึงทรัพย์สินและรายรับของบริษัทต่างๆ ที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดกลางของประเทศไทยในปัจจุบัน จะสังเกตได้ว่ากลุ่มธุรกิจที่มีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งหมื่นล้านบาทขึ้นไปมีถึงประมาณ 7 กลุ่ม และกลุ่มธุรกิจที่มีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปมีอย่างน้อยถึง 46 กลุ่ม สำหรับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดกลางเท่าที่รวบรวมได้มีประมาณ 100 กลุ่ม ซึ่งมียอดทรัพย์สินรวมกันประมาณเกือบห้าแสนล้านบาท กลุ่มธุรกิจเหล่านี้เป็นกลุ่มที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ และมีส่วนอย่างสำคัญในการลิขิตวิถีชีวิตของคนไทยปัจจุบัน สำหรับรายละเอียดของกลุ่มธุรกิจที่สำคัญจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

1. กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากที่สุด กลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์หรือนายทุนธนาคารนั้น นอกจากจะประกอบธุรกิจการเงินแล้ว ยังประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และบริการอื่นๆ อีกด้วย

ในตารางที่ 3 จะแสดงถึงกลุ่มนายทุนธนาคารที่สำคัญ 12 กลุ่ม มียอดทรัพย์สินรวมกันประมาณ 309,467 ล้านบาท กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือ กลุ่มโสภณพนิช ควบคุมทรัพย์สินประมาณ 121,769 ล้านบาท ส่วนอันดับสองได้แก่กลุ่มเตชะไพบูลย์ ควบคุมทรัพย์สินประมาณ 44,724 ล้านบาท อันดับสามได้แก่กลุ่มล่ำซำ ควบคุมทรัพย์สินประมาณ 38,680 ล้านบาท อันดับสี่คือกลุ่มสำนักงานทรัพย์สินฯ ควบคุมทรัพย์สินประมาณ 35,906 ล้านบาท และอันดับห้าได้แก่กลุ่มรัตนรักษ์ ควบคุมทรัพย์สินประมาณ 22,866 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาแต่เฉพาะธุรกิจอุตสาหกรรมแล้ว บริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ จะเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุด ควบคุมทรัพย์สินประมาณ 15,247 ล้านบาท

2. กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ข้อมูลในตารางที่ 4 ได้แสดงถึงกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป กลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มศรีกรุงวัฒนา กลุ่มบุญสูง กลุ่มโพธิรัตนังกูล กลุ่มสหยูเนี่ยน กลุ่มสยามกลการ กลุ่มศรีเฟื่องฟุ้ง กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ และกลุ่มโอสถสภา (เต็กเฮงหยู) เป็นต้น สำหรับกลุ่มที่ควบคุมทรัพย์สินธุรกิจตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปมีประมาณ 33 กลุ่ม มีทรัพย์สินรวมกันประมาณ 97,984 ล้านบาท

3. กลุ่มธุรกิจขนาดกลาง สำหรับกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดกลางต่างๆ นั้น ได้แสดงไว้ในตารางที่ 5 และตารางที่ 6 ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ที่แสดงไว้นั้นเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของกลุ่มและบริษัทที่รวบรวมได้ ในทางที่เป็นจริงแล้ว จำนวนกลุ่มและข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์และรายรับของแต่ละกลุ่มย่อมจะมีมากกว่าข้อมูลที่ได้แสดงไว้

2.3 กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในภูมิภาค

สำหรับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาคเป็นกลุ่มธุรกิจที่รวบรวมได้ยากที่สุด เนื่องจากข้อมูลกระจัดกระจาย และ

ข้อมูลทางงบการเงินของแต่ละบริษัทก็มักจะแสดงยอดไว้ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก สำหรับข้อมูลที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7 เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของข้อมูลที่รวบรวมได้

กลุ่มธุรกิจในส่วนภูมิภาคโดยทั่วไปจะเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดกลางเป็นส่วนใหญ่ สำหรับกลุ่มธุรกิจที่ใหญ่นั้นมักจะมาตั้งฐานธุรกิจในกรุงเทพมหานคร เช่น กลุ่มตระกูลบุญสูงและกลุ่มตระกูลวัธนเวคิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ากลุ่มธุรกิจขนาดกลางในต่างจังหวัดส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคใต้ และมีฐานธุรกิจที่อยู่ในจังหวัดภูเก็ตเป็นส่วนใหญ่ ที่สำคัญได้แก่ ตระกูลอุปัติศฤงค์ ตระกูลงานทวี ตระกูลวานิช ตระกูลตันติวิท และตระกูล ณ ระนอง เป็นต้น สำหรับในจังหวัดสงขลาได้แก่ตระกูลประธานราษฎร์นิกร

ส่วนกลุ่มธุรกิจที่สำคัญในภาคเหนือได้แก่ ตระกูลนิมมานเหมินท์ และชุติมา ตระกูลวงศ์วรรณ ตระกูลปิยะวรรณ และตระกูลภัทรประสิทธิ์ เป็นต้น สำหรับในภาคอีสาน เข้าใจว่ามีกลุ่มธุรกิจขนาดกลางจำนวนไม่น้อย แต่ไม่สามารถหาข้อมูลได้ กลุ่มธุรกิจที่ได้รับการกล่าวถึงอยู่เสมอคือ ตระกูลเรืองกาญจนเศรษฐ ตระกูล ล. วัฒนพงศ์ และตระกูลเอียสกุล เป็นต้น

2.4 กลุ่มธุรกิจของรัฐวิสาหกิจและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

กลุ่มธุรกิจที่ถือว่าอยู่ในการควบคุมหรือการกำกับของรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และกลุ่มรัฐวิสาหกิจ สำหรับกลุ่มบริษัทที่อยู่ในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ มีอยู่ประมาณ 46 บริษัท มีทรัพย์สินรวมกันประมาณ 35,906 ล้านบาท

ส่วนบริษัท โรงงาน และองค์การที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ในปี 2522 มีอยู่ประมาณ 70 แห่ง มีทรัพย์สินรวมกันประมาณ 223,422 ล้านบาท และมีรายรับประมาณ 62,330 ล้านบาท ซึ่งจะพิจารณาดูได้จากข้อมูลในตารางที่ 8

3. การร่วมมือและการเกาะกลุ่มทางธุรกิจ

การวิเคราะห์บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจต่างๆ นอกจากจะพิจารณาจากอำนาจหรือพลังทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจแต่ละกลุ่มแล้ว เราควรจะพิจารณาลักษณะการร่วมมือและการเกาะกลุ่มทางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจต่างๆ เพื่อที่จะดูว่ากลุ่มธุรกิจต่างๆ มีการร่วมมือกันอย่างไร และมีอำนาจในทางเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน

การร่วมมือและการเกาะกลุ่มของกลุ่มธุรกิจต่างๆ อาจจะเป็นไปในรูปแบบของการร่วมมือกันโดยตรงหรืออย่างเปิดเผย และการร่วมมือกันโดยทางอ้อมหรืออย่างไม่เปิดเผย สำหรับการร่วมมือแบบไม่เปิดเผยนั้นจะเป็นการร่วมมือกันเป็นครั้งคราว เพื่อแสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยที่กลุ่มธุรกิจเหล่านั้นมิได้มีการผูกพันในเรื่องการเป็นเจ้าของหรือการบริหารระหว่างกัน ส่วนการร่วมมือกันโดยตรงหรืออย่างเปิดเผยนั้น กลุ่มธุรกิจต่างๆ จะมีการถือหุ้นร่วมกันหรือมีการบริหารร่วมกัน หรือทำข้อตกลงทางธุรกิจร่วมกัน

ในการวิเคราะห์การร่วมมือกันระหว่างกลุ่มธุรกิจต่างๆ ในที่นี้ จะกล่าวถึงลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน (Interlocking Directorate) ในบริษัทต่างๆ ของกลุ่มธุรกิจเหล่านั้น[6] การวิเคราะห์ลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันนั้น เป็นวิธีการศึกษาพฤติกรรมของบริษัทธุรกิจที่ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ[7] สำหรับการวิเคราะห์ในที่นี้จะใช้ข้อมูลของบริษัทธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ได้ใช้วิเคราะห์ในเรื่องกลุ่มเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่จะใช้วิเคราะห์ ทำให้เราไม่สามารถวิเคราะห์ลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันของบริษัททั้งหมดได้ การวิเคราะห์ทำได้ในขอบเขตที่จำกัดมาก ซึ่งในที่นี้จะวิเคราะห์โดยใช้กลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์บางกลุ่มเป็นฐานในการ

---

[6] ผู้ที่สนใจการวิเคราะห์การเกาะกลุ่มของกรรมการบริษัท ควรอ่าน Herman Daems, *The Holding Company and Corporate Control,* (Stenfert Kroese B.V., 1977).

[7] ดู J. J. Puthucheary, *Ownership and Control in the Malayan Economy,* (Singapore: Eastern University Press, 1960).

วิเคราะห์ เพื่อที่จะดูว่ากรรมการหรือพนักงานในธนาคารพาณิชย์เหล่านั้นได้เข้าไปเป็นกรรมการบริษัทร่วมกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ อย่างไรบ้าง ในการวิเคราะห์ดังกล่าวนั้น จะใช้กลุ่มธุรกิจของตระกูลธุรกิจที่สำคัญเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 9 โดยอาจจะตั้งเป็นข้อสังเกตประกอบการพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

ประการแรก จากการวิเคราะห์ลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน ปรากฏว่ากลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญต่างๆ จะมีกรรมการหรือพนักงานในธนาคารของตนเป็นกรรมการร่วมกับกรรมการหรือพนักงานของธนาคารพาณิชย์อื่นด้วย แสดงให้เห็นว่าบรรดาธนาคารพาณิชย์ต่างๆ นอกจากจะมีการร่วมมือกันในสมาคมธนาคารไทยแล้ว ยังมีการร่วมมือกันในบริษัทการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ ด้วย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในตระกูลที่สำคัญต่างๆ จะพบว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เกือบทุกกลุ่มจะมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ โดยมีการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันในบริษัทต่างๆ โดยที่กลุ่มธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ จะร่วมเกาะกลุ่มกับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่ตนร่วมทำธุรกิจด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนภาพของกลุ่มต่างๆ ในหัวข้อต่อไป

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงจำนวนบริษัทที่มีการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันระหว่างธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ พบว่ากลุ่มของตระกูลโสภณพณิช หรือธนาคารกรุงเทพ จะมีการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ มากที่สุด รองลงมาได้แก่กลุ่มตระกูลเตชะไพบูลย์ ซึ่งจะสังเกตได้ว่าขนาดของธนาคารพาณิชย์จะมีส่วนสัมพันธ์กับลักษณะของการรวมกลุ่มด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของตระกูลล่ำซำ หรือธนาคารกสิกรไทย จะมีการร่วมกลุ่มกับกลุ่มธุรกิจอื่นไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มนี้จะมีบริษัทที่อยู่ในกลุ่มของตนเป็นจำนวนมาก จึงมีการรวมกลุ่มกับกลุ่มธุรกิจอื่นไม่มากนัก ส่วนในกรณีของตระกูลนันทาภิวัฒน์และตระกูลบุญสูง หรือกลุ่มของธนาคารแหลมทองซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก จะมีการรวมกลุ่มกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ มาก ทั้งนี้เนื่องจากนายสมบูรณ์ นันทาภิวัฒน์ และนายจุติ บุญสูง เข้าไปเป็นกรรมการในบริษัท

การค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ เป็นจำนวนมาก

ประการที่สี่ นอกจากการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันระหว่างกลุ่มธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว กลุ่มธุรกิจต่างๆ ก็จะมีการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกับกลุ่มอื่นๆ ที่มิได้กล่าวถึงในที่นี้อีกมาก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันกลุ่มธุรกิจที่สำคัญต่างๆ จะมีการรวมกลุ่มกันในรูปของการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันอย่างมากมาย

ประการที่ห้า จากการศึกษาลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์มาทั้งหมด ทำให้ได้ข้อสรุปว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจไทยได้มีการร่วมมือและการเกาะกลุ่มกันมาก ดังนั้น กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลและมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากที่สุดในประเทศไทย

3.1 การเกาะกลุ่มระหว่างธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน

จากการศึกษาถึงลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันของกลุ่มธุรกิจที่สำคัญต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงในตารางที่ 9 เราอาจจะนำมาแสดงให้เห็นได้เด่นชัดด้วยรูปภาพ ซึ่งจะพิจารณาได้จากรูปที่ 4

ในรูปที่ 4 นั้น เป็นการแสดงถึงลักษณะการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกันของกลุ่มธนาคารพาณิชย์เอกชนที่สำคัญ ซึ่งมิได้รวมถึงธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารทหารไทย ในรูปภาพดังกล่าวจะแสดงโดยใช้ชื่อของตระกูลธุรกิจเป็นหลัก มิใช่ชื่อของบุคคลโดยตรง

ในรูปที่ 4 เราจะใช้ตระกูลธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 4 ตระกูลเป็นหลัก คือตระกูลโสภณพนิชแทนธนาคารกรุงเทพ ตระกูลเตชะไพบูลย์แทนธนาคารศรีนคร ธนาคารเอเชีย และธนาคารมหานคร ตระกูลล่ำซำแทนธนาคารกสิกรไทย และตระกูลรัตนรักษ์แทนธนาคารศรีอยุธยา ส่วนตระกูลอื่นๆ ก็แทนธนาคารต่างๆ เช่น ตระกูลหวั่งหลีแทนธนาคารหวั่งหลี ตระกูลธารวณิชกุลแทนธนาคารเอเชียทรัสต์ ตระกูลศรีสมบูรณ์และกาญจนพาสน์แทนธนาคารนครหลวงไทย ตระกูลพิศาลบุตรและพินิจชนคดีแทน

ธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ ตระกูลทวีสินและประจวบเหมาะแทนธนาคารไทยทนุ และตระกูลชลวิจารณ์แทนสหธนาคาร เป็นต้น

จากรูปภาพที่ได้แสดงไว้ จะเห็นได้ว่าในบรรดากลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ของไทย ได้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในรูปของการเป็นกรรมการในบริษัทต่างๆ ร่วมกัน ลักษณะการเกาะกลุ่มดังกล่าวนั้น เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการร่วมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นของนายทุนธนาคารในประเทศไทย ดังนั้น กลุ่มธนาคารพาณิชย์จึงเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุดในประเทศไทย

3.2 การเกาะกลุ่มระหว่างธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ

จากการวิเคราะห์การเกาะกลุ่มของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ที่เป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากเราจะพบว่าในบรรดากลุ่มธนาคารพาณิชย์จะมีการเกาะกลุ่มกันอย่างใกล้ชิดแล้ว เราก็ยังพบว่าในบรรดาธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง จะเป็นศูนย์กลางของการเกาะกลุ่มระหว่างกลุ่มธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ อีกด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากรูปที่ 5 ถึงรูปที่ 9 โดยมีข้อสังเกตโดยย่อดังนี้

ประการแรก กลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่มีการเกาะกลุ่มกับกลุ่มธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมอื่นๆ มากที่สุดได้แก่กลุ่มโสภณพนิช รองลงมาได้แก่กลุ่มเตชะไพบูลย์และกลุ่มรัตนรักษ์ ส่วนกลุ่มนันทาภิวัฒน์หรือกลุ่มธนาคารแหลมทองซึ่งแม้จะเป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก แต่ก็ปรากฏว่าเป็นกลุ่มที่ร่วมลงทุนกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ มาก

ประการที่สอง ถ้าเราสังเกตลักษณะการเกาะกลุ่มของกลุ่มธุรกิจต่างๆ จะพบว่าแต่ละกลุ่มมักจะมีการเกาะกลุ่มในกลุ่มของตนแตกต่างกันออกไปตามลักษณะธุรกิจหลักของตน เช่น กลุ่มเตชะไพบูลย์จะมีการเกาะกลุ่มกับธุรกิจการค้าสุราและการอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น อย่างไรก็ตามสำหรับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะมีการร่วมเกาะกลุ่มกับกลุ่มต่างๆ มากกว่าหนึ่งกลุ่ม เช่น กลุ่มสหยูเนี่ยนของตระกูลโชควัฒนาและดารกานนท์จะมีการเกาะกลุ่มกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หลายธนาคาร เป็นต้น

ประการที่สาม การเกาะกลุ่มของแต่ละกลุ่มยังมีการแตกกลุ่มออกไปเป็นลูกโซ่อีก กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจหนึ่งเมื่อมีการเกาะกลุ่มกับธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้ว กลุ่มธุรกิจดังกล่าวนั้นยังมีการเกาะกลุ่มกับธุรกิจอื่นๆ อีก จากลักษณะของการเกาะกลุ่มแบบเป็นลูกโซ่ที่กล่าวมาแล้ว เราพอจะสรุปได้ว่า ในบรรดาธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการเกาะกลุ่มและการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

4. ข้อสรุปเกี่ยวกับการเกาะกลุ่มของธุรกิจ

จากการวิเคราะห์ลักษณะการขยายบทบาททางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ต่างๆ และการร่วมมือหรือการเกาะกลุ่มของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่ากลุ่มนายทุนธนาคารพาณิชย์เป็นกลุ่มที่มีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุด อิทธิพลของธนาคารพาณิชย์มิได้จำกัดอยู่แต่ในธุรกิจการเงินเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทและอิทธิพลของตนเข้าไปในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ ด้วย

ลักษณะการรวมอำนาจหรือการผูกขาดทางเศรษฐกิจโดยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ถ้าหากจะพิจารณาจากมูลค่าของสินทรัพย์ทางธุรกิจที่กลุ่มธุรกิจต่างๆ เป็นผู้ควบคุมเท่าที่รวบรวมได้นั้นมีประมาณห้าแสนล้านบาท ในจำนวนดังกล่าว ประมาณร้อยละ 90 อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เพียง 30 กลุ่ม สำหรับกลุ่มธนาคารพาณิชย์เอกชนจำนวน 12 กลุ่ม ครอบครองทรัพย์สินธุรกิจถึงประมาณร้อยละ 70 ของทั้งหมด

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการเกาะกลุ่มระหว่างกลุ่มธุรกิจต่างๆ พบว่าธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดกลางต่างๆ มีการรวมตัวและการเกาะกลุ่มกันอย่างใกล้ชิด โดยมีกลุ่มธุรกิจธนาคารขนาดใหญ่เป็นแกนกลางของการเกาะกลุ่ม บรรดากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่นั้นนอกจากจะมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจแล้ว ก็ยังมีอิทธิพลทางการเมือง โดยสามารถครอบงำการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลได้อีกด้วย

จากข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาที่เรากล่าวมานั้น เป็นการยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่า ระบบเศรษฐกิจของไทยได้เจริญเติบโตมาในลักษณะที่

ทำให้มีการผูกขาดโดยเอกชนมากขึ้น และธนาคารพาณิชย์ก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการรวมกลุ่มและการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์และวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจที่กล่าวมานั้น คงเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นกับทุกประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของส่วนรวมได้มากที่สุด และสามารถทำให้ระบบสังคมสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพได้

อย่างไรก็ตาม จากวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมตลอดระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้ให้คำตอบที่ค่อนข้างชัดเจนว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่เราได้ใช้มานั้นมีข้อบกพร่องอยู่ค่อนข้างมาก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศมิได้ช่วยให้คนส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีส่วนทำให้ระบบของสังคมขาดเสถียรภาพด้วย ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่เราจำเป็นจะต้องหันมาสำรวจการทำงานของระบบเศรษฐกิจของเราอย่างจริงจัง และหาทางแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น เพื่อให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้มากที่สุด และระบบของสังคมสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ

วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย: ผลสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การศึกษาลักษณะการเป็นเจ้าของในธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศไทย พยายามศึกษาดูว่าธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจของไทยนั้น มีลักษณะการเป็นเจ้าของและลักษณะการเกาะกลุ่มทางธุรกิจกันอย่างไร เพื่อที่จะดูว่าในธุรกิจที่สำคัญต่างๆ เหล่านั้นมีลักษณะการกระจุกตัวหรือมีการผูกขาดมากน้อยแค่ไหน กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีรูปแบบในการบริหารและการขยายตัวอย่างไร และธุรกิจการเงินมีบทบาทในการขยายอำนาจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่อย่างไร รวมตลอดถึงการพิจารณาดูว่าธุรกิจต่างชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจไทยหรือไม่

จากผลของการวิจัยทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบายโดยย่อดังนี้

1. ผลสรุปจากการวิจัย

จากการวิเคราะห์และวิจัยจากข้อมูลต่างๆ เท่าที่พอจะรวบรวมได้นั้น ทำให้ได้ข้อสรุปโดยย่อเกี่ยวกับลักษณะและพฤติกรรมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยดังนี้

1. เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทยนั้น พบว่าภาคธุรกิจการเงินเป็นส่วนที่มีบทบาทและอำนาจมากที่สุดในการจัดสรรการใช้เงินทุนหรือการใช้ทรัพยากรของสังคม และการส่งเสริมการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ รวมตลอดจนถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ ภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ธุรกิจการส่งออก การนำเข้า และอุตสาหกรรม สำหรับภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีประชาชนเกี่ยวข้องมากที่สุด และเป็นภาคการผลิตขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็มีบทบาทในการควบคุมและกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจน้อยมาก

2. จากการวิเคราะห์ลักษณะการกระจุกตัวทางธุรกิจและการเป็นเจ้าของในธุรกิจที่สำคัญต่างๆ พบว่าลักษณะการเป็นเจ้าของในบริษัทของกลุ่มธุรกิจต่างๆ จะอยู่ในมือของคนเพียงกลุ่มน้อย กล่าวคือ การถือหุ้นในบริษัทต่างๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการถือหุ้นอยู่ในกลุ่มของเครือญาติและคนเพียงกลุ่มน้อย สำหรับการวิเคราะห์การกระจุกตัวในธุรกิจต่างๆ ก็พบว่ามีการกระจุกตัวในระดับที่สูง เช่น ในธุรกิจการเงิน พบว่าทรัพย์สินของธุรกิจการเงินประมาณสามในสี่อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่เพียง 5 กลุ่ม และอัตราการกระจุกตัวทางธุรกิจก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในธุรกิจการส่งออก พบว่าในสินค้าขาออกที่สำคัญ เช่น ดีบุก ยาง น้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง มีการกระจุกตัวหรือการผูกขาดในการส่งออกสูงมาก สำหรับการส่งออกของสินค้าอื่นๆ เช่น ข้าว ข้าวโพด และสิ่งทอ ก็มีลักษณะการกระจุกตัวในการส่งออกที่ค่อนข้างสูง สำหรับอุตสาหกรรมในการผลิตสินค้าที่สำคัญต่างๆ เช่น น้ำมัน การถลุงดีบุก ปูนซีเมนต์ ปุ๋ยเคมี การประกอบรถยนต์ และเหล็กเส้น ก็มีการกระจุกตัวทางธุรกิจที่สูงมาก ส่วนอุตสาหกรรมอื่นๆ ก็มีการกระจุกตัวทางธุรกิจสูงเช่นเดียวกัน

3. เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของธุรกิจต่างชาติในรูปของบริษัทต่างชาติและบริษัทที่เป็นการร่วมทุนระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติ พบว่าบริษัทต่างชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่สำคัญต่างๆ เช่น การถลุงดีบุก การกลั่นน้ำมัน การผลิตยางรถยนต์ การประกอบรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ต่างๆ เป็นต้น ส่วนใหญ่จะอยู่ภายในการควบคุมของบริษัทต่างชาติ จากการพิจารณาถึงบทบาทของบริษัทต่างชาติและลักษณะการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพอจะสรุปได้ว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาต่างประเทศมากทั้งในทางการเงินและการค้า และลักษณะความจำเป็นในการพึ่งพาก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นโดยตลอด

4. จากการศึกษาลักษณะการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจที่สำคัญต่างๆ พบว่าธุรกิจการเงินมีส่วนช่วยส่งเสริมการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจ

ต่างๆ อย่างมาก กลุ่มธุรกิจที่สำคัญต่างๆ จะมีธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนในกลุ่มของตน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุนสำหรับกลุ่มธุรกิจของตน เมื่อพิจารณาถึงทรัพย์สินทางธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมของธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดกลาง ซึ่งมีมูลค่ารวมกันประมาณห้าแสนล้านบาทนั้น ประมาณร้อยละ 90 เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เพียง 30 กลุ่มเท่านั้น ในจำนวนทรัพย์สินดังกล่าวนั้น ประมาณร้อยละ 70 อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธนาคารพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพียง 12 กลุ่มเท่านั้น จากข้อมูลดังกล่าว เป็นสิ่งที่ยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่า ในระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นมีการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่สูงมาก และธุรกิจการเงินก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการผูกขาดทางเศรษฐกิจ

5. จากการศึกษาลักษณะการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจและการผูกขาดในธุรกิจต่างๆ พบว่านโยบายของรัฐบาลได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการขยายตัวและการผูกขาดของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ นโยบายส่งเสริมการลงทุนและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ใช้ในตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย ธุรกิจขนาดใหญ่จะได้รับการช่วยเหลือและส่งเสริมจากรัฐบาลมากกว่าธุรกิจขนาดเล็ก เช่น ในการส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลจะให้การช่วยเหลือและการคุ้มครองอย่างมากมายแก่ธุรกิจที่ลงทุน ซึ่งเท่ากับเป็นการให้มีการผูกขาดโดยปริยายนั่นเอง ในบางอุตสาหกรรม รัฐบาลจะขัดขวางการแข่งขันโดยไม่ยอมให้มีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันด้วย เช่น ในอุตสาหกรรมการผลิตปูนซีเมนต์ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2516 เป็นต้น ในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ รัฐบาลไม่ยอมให้มีการตั้งธนาคารแห่งใหม่ แต่ให้ขยายธุรกิจโดยการเปิดสาขาของธนาคารแทน นโยบายและข้อกำหนดต่างๆ ของรัฐบาลส่วนมากจะออกมาในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการผูกขาดและส่งเสริมการขยายอำนาจของธุรกิจขนาดใหญ่ แต่ในขณะเดียวกัน นโยบายและมาตรการที่ออกมาเพื่อป้องกันการผูกขาดและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ก็มักจะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

6. เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่เราใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็จำเป็นจะต้องยอมรับว่าการกระจุกตัวหรือการผูกขาดทางธุรกิจย่อมจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา และลักษณะการผูกขาดก็มักจะเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันสำหรับประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือแบบทุนนิยมก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ หรือสามารถทำให้คนส่วนใหญ่อยู่ได้ดีตามสมควร และทำให้การเปลี่ยนแปลงภายในสังคมนั้นเป็นไปได้อย่างมีเสถียรภาพด้วย

2. ข้อเสนอแนะทางนโยบายบางประการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะการผูกขาดทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้กล่าวแล้ว จะพบว่าการควบคุมการใช้เงินทุนของระบบเศรษฐกิจและการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจของประเทศ เราจึงจำเป็นจะต้องหันมาสำรวจการทำงานส่วนที่บกพร่องของระบบเศรษฐกิจ และกำหนดแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหา สำหรับข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหานั้น พอจะแยกออกเป็นสองส่วนด้วยกันคือ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม และการกำกับการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

2.1. แนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวม

ในการพิจารณาแก้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจของประเทศนั้น เราจำเป็นจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

โดยรวมการแก้ปัญหาในทุกส่วน จะต้องทำงานอย่างประสานและต่อเนื่อง จะมาแก้ปัญหาแต่เพียงจุดใดจุดหนึ่งไม่ได้ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เราจึงต้องเริ่มต้นด้วยการสำรวจแนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งในที่นี้ขอเสนอแนะแนวนโยบายที่เราจะต้องพิจารณากันอย่างจริงจังอย่างน้อยสามประการด้วยกัน

1. จะต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ชัดแจ้ง และต้องพยายามปฏิบัติให้ได้ตามจุดมุ่งหมายหลักที่กำหนดเอาไว้ สำหรับจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจนั้น มิควรเน้นหนักที่การพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นจะต้องเน้นการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้ กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดควรอยู่ในสภาพพออยู่พอกิน และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้จะต้องพยายามให้การพัฒนาในส่วนต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีดุลยภาพ และสามารถพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด

2. ในการพิจารณาการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศไทยโดยส่วนรวมนั้น จะต้องทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างชนบทและเมืองที่เป็นศูนย์ในการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของประเทศกับโลกภายนอก จะต้องพิจารณาดูว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจส่วนต่างๆ ภายในประเทศมีการได้เปรียบเสียเปรียบและก่อให้เกิดการผูกขาดในทางเศรษฐกิจอย่างไร และในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนั้นมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจอย่างไร และเราควรจะกำหนดนโยบายการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจภายในมากที่สุด การมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์และการทำงานต่างๆ ของกลไกเศรษฐกิจจะช่วยให้การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาถูกต้องมากขึ้น ถ้าหากเราวางแผนการแก้ปัญหาโดยมิได้ทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ภายในประเทศกับปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับโลกภายนอกแล้ว เราจะไม่มีทางแก้ปัญหาของเราได้เลย

3. ในการแก้ปัญหาต่างๆ นี้ ประเทศจำเป็นจะต้องมีเสถียรภาพทางการเมืองและมีองค์กรที่เป็นตัวนำในการแก้ไข การมีองค์กรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้แก้ปัญหาได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ในบรรดาองค์กรที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ปัญหาคือกลไกอำนาจรัฐ การแก้ไขปัญหาต่างๆ จะไม่สามารถทำได้โดยราบรื่นหรือประสบความสำเร็จถ้ากลไกอำนาจรัฐขาดจิตสำนึกและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น ปัญหาการทำงานของกลไกอำนาจรัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดผลของการใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ปัญหาต่างๆ

2.2 การกำกับการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ใช้การทำงานของภาคเศรษฐกิจเอกชนเป็นหลัก กลุ่มธุรกิจเอกชนมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจและการลิขิตชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ออกมาในลักษณะต่างๆ ย่อมจะขึ้นอยู่กับการมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มธุรกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การมีความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจมิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แต่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบธุรกิจมีจิตสำนึกที่ถูกต้องต่อสังคมส่วนรวม และรัฐมีมาตรการที่จะกำกับหรือควบคุมให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้น การที่จะให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ดีนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตาม การเกี่ยวข้องของรัฐบาลในที่นี้มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องลงมือประกอบธุรกิจเองหรือทำการควบคุมธุรกิจอย่างเคร่งครัด แต่รัฐบาลควรจะกำกับการทำงานของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ให้อยู่ในกรอบที่เป็นผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และคอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ

สำหรับมาตรการในการกำกับการทำงานของกลไกเศรษฐกิจและการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลนั้นพอจะสรุปได้โดยย่อดังนี้

1. การกำกับและการควบคุมการทำงานของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินเป็นหัวใจในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ธุรกิจการเงินมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การกำกับและการควบคุมเพื่อให้ธุรกิจการเงินปล่อยสินเชื่อในทิศทางที่ถูกต้องจะเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับการทำงานของสถาบันการเงินก็ได้ให้ความสนใจในด้านนี้มากขึ้น แต่ขั้นตอนในการทำงานจำต้องเร่งรัดให้เร็วขึ้น พยายามให้สถาบันการเงินมีความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ก็จำเป็นจะต้องหาทางป้องกันมิให้เงินออมไหลออกนอกระบบและขนเงินหนีออกไปนอกประเทศด้วย

2. การแบ่งแยกระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับผู้บริหารธุรกิจออกจากกัน โดยทั่วไปมีความเชื่อว่า การแบ่งแยกขาดจากกันระหว่างผู้ที่เป็นเจ้าของกับผู้บริหารธุรกิจจะช่วยให้การบริหารธุรกิจเป็นไปในทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่บริหารธุรกิจมิได้เป็นเจ้าของ กำไรที่เกิดจากการทำงานมิได้เป็นของตน ดังนั้น ผู้บริหารธุรกิจจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องแสวงหากำไรสูงสุดโดยการเอารัดเอาเปรียบประชาชน แต่ผู้บริหารธุรกิจจะบริหารงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ที่เป็นเจ้าของ ผลประโยชน์ของตนเอง และผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย

สำหรับตำแหน่งการบริหารงานในระดับสูงของธุรกิจที่สำคัญต่างๆ เช่น ธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ควรจะกำหนดให้มีการแบ่งแยกระหว่างผู้บริหารและผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการออกจากกัน ผู้ที่จะเข้าเป็นผู้บริหารธุรกิจจะต้องเป็นนักบริหารโดยอาชีพ มีประสบการณ์และมีจรรยาบรรณที่ผ่านการยอมรับจากสถาบันที่เป็นกลางทางวิชาชีพซึ่งเป็นผู้ควบคุม

การใช้มาตรการเช่นว่านี้ นอกจากจะช่วยให้ธุรกิจขนาดใหญ่ประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากขึ้นแล้ว ยังจะช่วยให้นักบริหารที่มีความสามารถมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งหรือฐานะทางการงานมากขึ้นด้วย ซึ่งจะช่วยให้การปรับตัวทางสังคมเป็นไปด้วยดี

3. การกระจายความเป็นเจ้าของในธุรกิจที่สำคัญ ลักษณะการเป็นเจ้าของในธุรกิจก็มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการแบ่งแยกการบริหารออกจากผู้ถือหุ้น และความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ โดยทั่วไปเชื่อว่าบริษัทมหาชนจะมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าบริษัทในครอบครัว เนื่องจากลักษณะของบริษัทมหาชนจะมีผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนมาก ไม่มีคนหนึ่งคนใดหรือครอบครัวหนึ่งครอบครัวใดสามารถควบคุมการบริหารของบริษัทไว้ได้ การบริหารบริษัทจะทำโดยผู้ที่มีอาชีพทางการบริหาร ดังนั้น มาตรการในการบังคับให้ธุรกิจที่สำคัญกระจายการถือหุ้นจึงเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหา

สำหรับกฎหมายควบคุมธุรกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้มีการกระจายการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ เช่น กำหนดให้บุคคลในครอบครัวถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของหุ้นทั้งหมดที่ออกจำหน่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้อยู่นี้ไม่สามารถป้องกันการควบคุมการบริหารของธนาคารโดยบุคคลในครอบครัวได้ ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่ควบคุมธนาคารอยู่เดิมสามารถกระจายหุ้นให้แก่ผู้ที่ใกล้ชิดและบริษัทในเครือของตนได้ ซึ่งโดยปกติแล้วการถือหุ้นไว้ประมาณหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมดก็มักจะสามารถควบคุมการบริหารในธนาคารนั้นได้ ดังนั้น ในธุรกิจที่สำคัญมาก เช่น ธนาคารพาณิชย์ นอกจากจะใช้มาตรการกระจายการถือหุ้นแล้ว ควรจะใช้มาตรการแบ่งแยกผู้บริหารและการถือหุ้นออกจากกันควบคู่ไปด้วย

4. การกำหนดอัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อทุนของธุรกิจที่สำคัญ มาตรการอีกอันหนึ่งที่จะช่วยบังคับให้มีการกระจายการถือหุ้นของธุรกิจได้แก่ การกำหนดอัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นหรือต่อทุนของธุรกิจอย่างเหมาะสม จะเป็นการบังคับให้บริษัทต่างๆ ขยายกิจการโดยการขายหุ้นมากกว่าการกู้ยืมเงิน จะทำให้ความจำเป็นในการพึ่งพาธนาคารพาณิชย์ของธุรกิจมีน้อยลง มาตรการนี้นอกจากจะช่วยบังคับให้มีการกระจายการถือหุ้นแล้ว ยังช่วยให้รัฐบาลเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลได้มากขึ้นด้วย เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ธุรกิจขนาดใหญ่มักจะทำธุรกิจโดยการก่อหนี้มากกว่าการเพิ่มทุน ทำให้รายจ่ายในเรื่องดอกเบี้ยของธุรกิจมีมาก กำไรของธุรกิจจะมีน้อย ทำให้เสียภาษีน้อย และทำให้อิทธิพลของ

ธนาคารพาณิชย์ที่มีต่อธุรกิจต่างๆ มีมากด้วย เนื่องจากความจำเป็นในการพึ่งพาธนาคารมีอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อทุนของธุรกิจนี้ ควรทำผ่านทางการควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของกิจการเกินกว่าอัตราส่วนที่กำหนดไว้

สำหรับอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นหรือต่อทุนของธุรกิจนั้นควรจะกำหนดตามความเหมาะสมของธุรกิจแต่ละประเภท แต่โดยทั่วไปแล้วไม่ควรเกินกว่าอัตราส่วนห้าต่อหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมให้ประชาชนลงทุนหรือออมทรัพย์โดยการซื้อหุ้นมากขึ้นด้วย

5. การกำกับและการควบคุมธุรกิจต่างชาติ ในปัจจุบัน บริษัทต่างชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น ถึงแม้เราจะต้องการพึ่งพาการลงทุนและการพัฒนาความรู้การผลิตจากการลงทุนของต่างประเทศก็ตาม แต่เราจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายและมาตรการอย่างรอบคอบเพื่อกำกับหรือควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทต่างชาติ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด การปล่อยให้ต่างประเทศเข้ามาประกอบธุรกิจโดยปราศจากนโยบายหรือมาตรการที่จะกำกับการทำงานของบริษัทต่างชาติอย่างได้ผลนั้น ในระยะยาวแล้วย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีที่ประเทศจะได้รับในระยะสั้น

6. การสร้างระบบการถ่วงดุลแห่งอำนาจในทางเศรษฐกิจ การที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ดีที่สุดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคมของหน่วยธุรกิจต่างๆ แล้ว ยังจะต้องขึ้นอยู่กับระบบการถ่วงดุลแห่งอำนาจภายในระบบเศรษฐกิจนั้นด้วย ถ้าหากภายในระบบเศรษฐกิจนั้นมีการถ่วงดุลแห่งอำนาจที่ดีพอ กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนทุกกลุ่มจะได้รับผลประโยชน์ที่ค่อนข้างจะเสมอภาคกัน การเอารัดเอาเปรียบจะมีไม่มากนัก ในทางตรงกันข้าม ถ้าภายในระบบเศรษฐกิจขาดระบบการถ่วงดุลแห่งอำนาจแล้ว การผูกขาดและการเอารัดเอาเปรียบจะเกิดขึ้นได้มาก และทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งภายในสังคมได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องพยายามสร้างระบบการถ่วงดุลแห่ง

อำนาจให้เกิดขึ้น โดยพยายามให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีอำนาจการต่อรองที่ทัดเทียมกัน กลุ่มที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจควรจะได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองจากรัฐบาล

7. มีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการกำกับหรือควบคุมการทำงานของธุรกิจ การแก้ปัญหาต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมหรือการกำกับการทำงานของธุรกิจ การมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพคอยดูแลและติดตามการทำงานของธุรกิจ จะทำให้ธุรกิจต่างๆ ต้องประกอบธุรกิจภายในกรอบที่กำหนดไว้ ทำให้ธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ความจำเป็นในการเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการทำงานของธุรกิจโดยรัฐบาลมีน้อยลง

การกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ จะล้มเหลว ถ้าหากกลไกหรือหน่วยงานของรัฐเป็นกลไกที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้จิตสำนึกในการทำงาน ดังนั้น ปัญหาเรื่องกลไกการทำงานของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ

3. ความลงท้าย

ในการแก้ปัญหาต่างๆ ในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องเป็นตัวนำที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการ กล่าวคือ ทำให้สังคมไทยสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ และประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข ภายในระบบสังคมเช่นว่านั้น จักต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐานอย่างน้อยสามประการดังนี้

ประการแรก เป้าหมายอันสูงสุดทางสังคมเศรษฐกิจที่เราจำต้องทำให้ได้คือ การปรับแนวทางการพัฒนาและการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แนวพัฒนาทางเศรษฐกิจควรจะเน้นการพึ่งตนเอง และพัฒนาความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ ในขั้นแรกควรจะเน้นให้

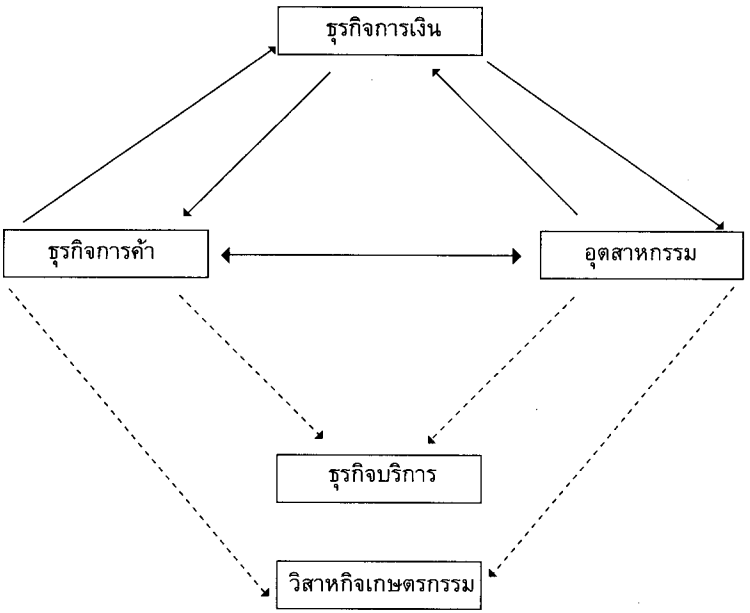
ทุกคนสามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้อย่างพออยู่พอกิน มากกว่าที่จะเน้นการอยู่ดีกินดีซึ่งไม่มีทางทำได้ อย่างไรก็ตาม ระดับความพออยู่พอกินของประชาชนจะสามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้เมื่อเราสามารถพัฒนาระบบการผลิตและการแจกจ่ายของเราได้ดีขึ้น เมื่อเราสามารถทำให้ประชาชนของเราพออยู่พอกิน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินก็ย่อมจะเกิดขึ้นโดยไม่ยากนัก

ประการที่สอง การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจจำเป็นจะต้องดำเนินควบคู่กันไปกับการพัฒนาทางการเมือง การมีสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ความรับผิดชอบของประชาชนนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบสังคมที่มีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจจะต้องยอมถูกจำกัดในบางครั้งเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม แต่มิใช่จำกัดสิทธิเสรีภาพของคนส่วนใหญ่เพื่อผลประโยชน์ของคนเพียงกลุ่มน้อย

ประการที่สาม การที่จะให้ระบบของสังคมไทยสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพนั้น เราจำเป็นจะต้องพัฒนากลไกของระบบทั้งในทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองให้สามารถปรับตัวได้ตามปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เช่น จำเป็นจะต้องจัดระบบเพื่อให้มีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง

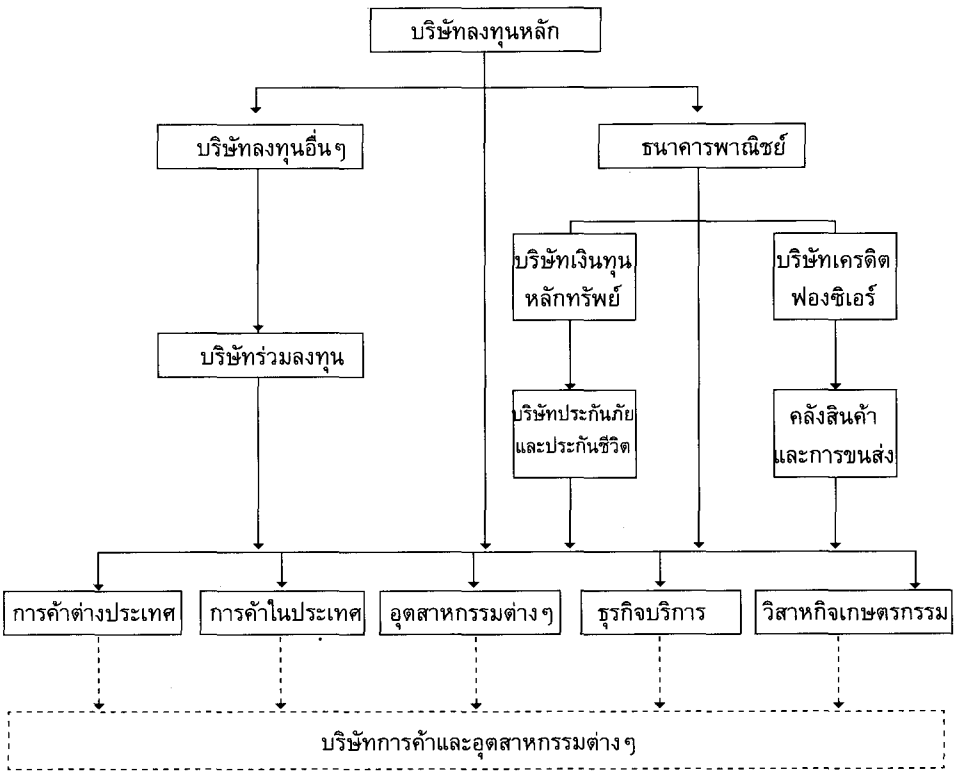
ถ้าเราต้องการให้ระบบสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ เราจำเป็นจะต้องสร้างหลักการขั้นพื้นฐานทั้งสามประการให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ภายใต้ความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจและความรู้ความสามารถของคนไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราสามารถที่จะสร้างระบบสังคมที่เราต้องการได้ ถ้าหากเรามีความตั้งใจจริงที่จะทำและกล้าเผชิญปัญหาที่จะเกิดขึ้น เราจำเป็นจะต้องยอมรับว่าระบบสังคมเศรษฐกิจของเราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นมีข้อบกพร่องเป็นอันมากที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยมิชักช้า อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราไม่ยอมรับรู้ถึงความเป็นจริงของปัญหาที่เป็นอยู่และไม่กล้าที่จะปฏิรูประบบสังคมแล้ว แนวทางของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ภายในสังคมมีมากขึ้น ซึ่งในที่สุดแล้วอาจทำลายระบบของสังคมลงได้

รูปที่ 1
รูปแบบพื้นฐานในการขยายอาณาจักรธุรกิจ
ของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย



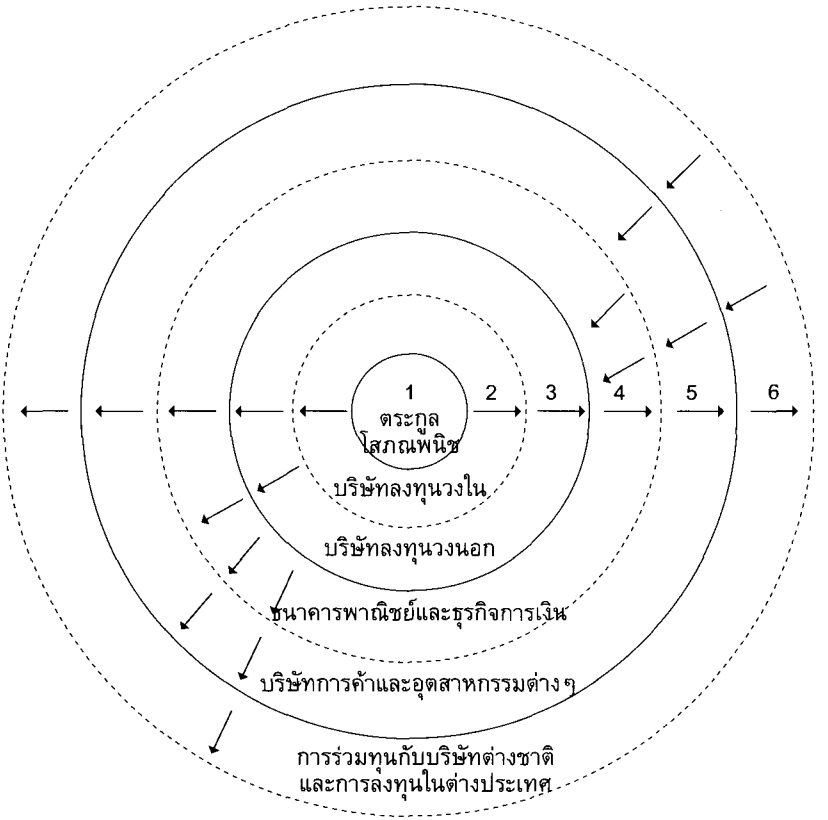
หมายเหตุ: เส้นหนักแสดงถึงรูปแบบที่เกิดขึ้นเป็นปกติ
เส้นไข่ปลาแสดงถึงรูปแบบที่เกิดขึ้นเป็นบางกรณี

รูปที่ 2
การจัดองค์กรในการขยายอำนาจธุรกิจ
ของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของไทย



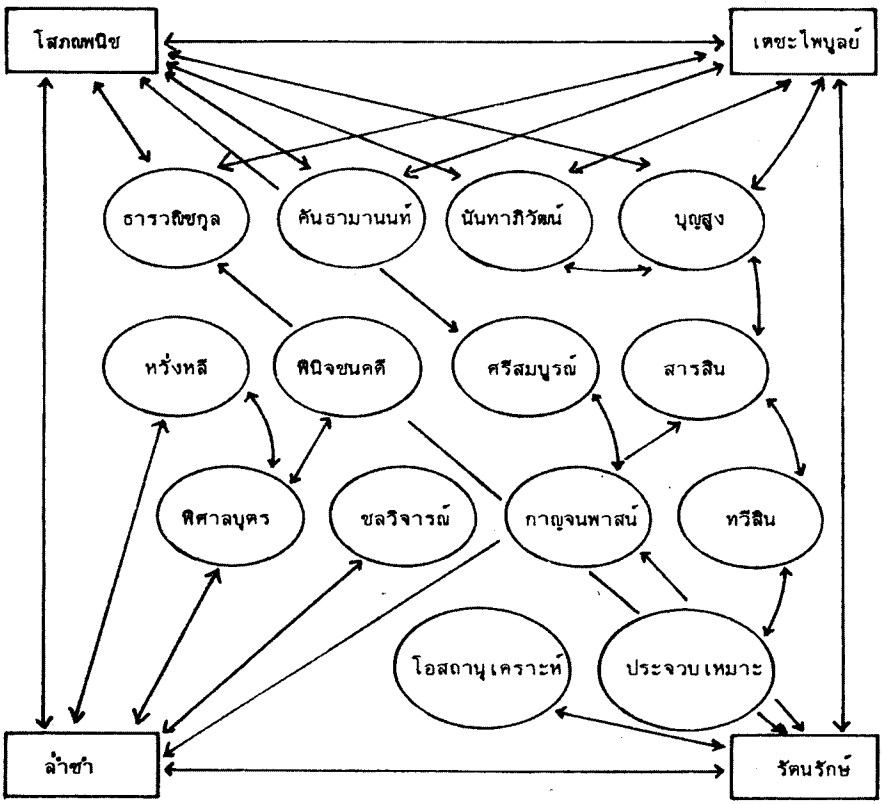
หมายเหตุ: โดยทั่วไปแล้วบริษัทต่าง ๆ จะถือหุ้นระหว่างกันด้วย แต่ในที่นี้มิได้แสดงไว้

รูปที่ 3
ลักษณะการขยายอาณาจักรธุรกิจโดยพิจารณาจากประเภทของบริษัท
จากตัวอย่างของกลุ่มตระกูลโสภณพนิช

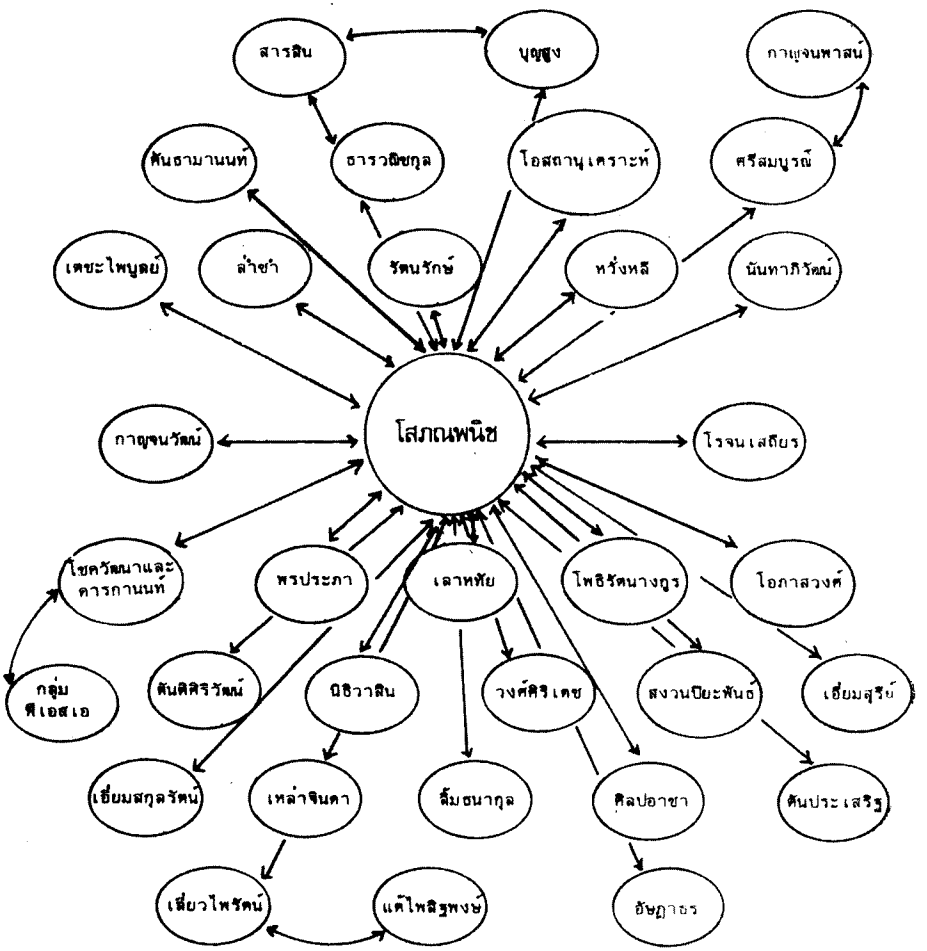


1. บุคคลในตระกูลโสภณพนิช
2. บริษัทลงทุนวงใน
3. บริษัทลงทุนวงนอก
4. ธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน
5. บริษัทการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ
6. การร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ
   และการลงทุนในต่างประเทศ

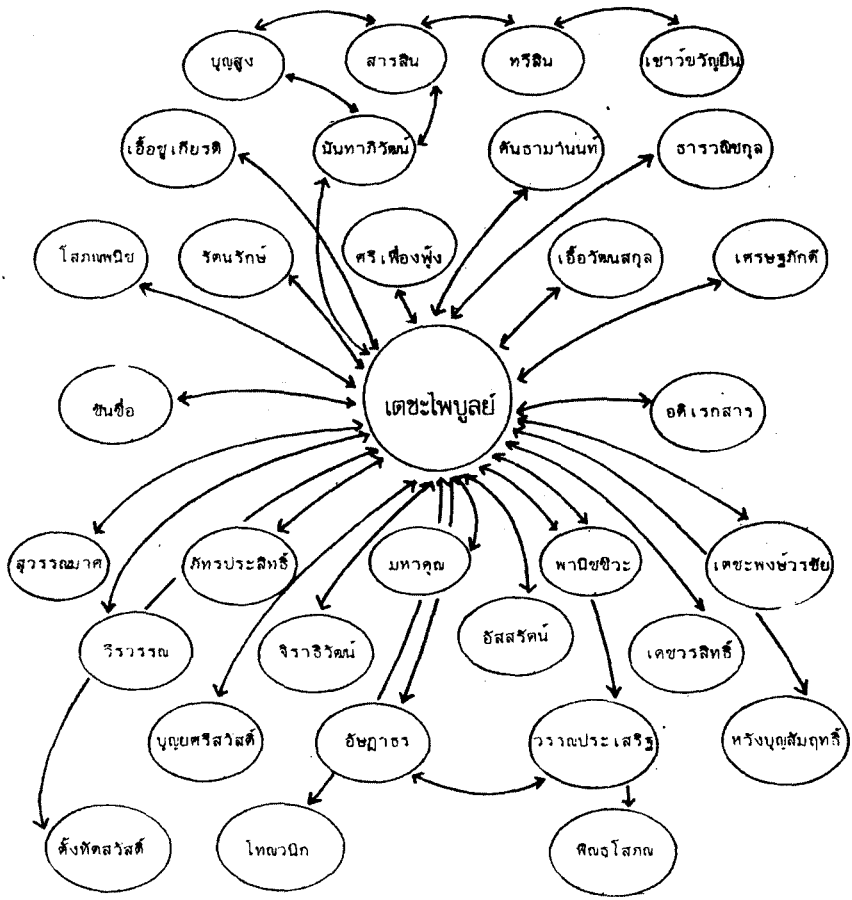
รูปที่ 4
การเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการร่วมกันในบริษัท
ของกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน



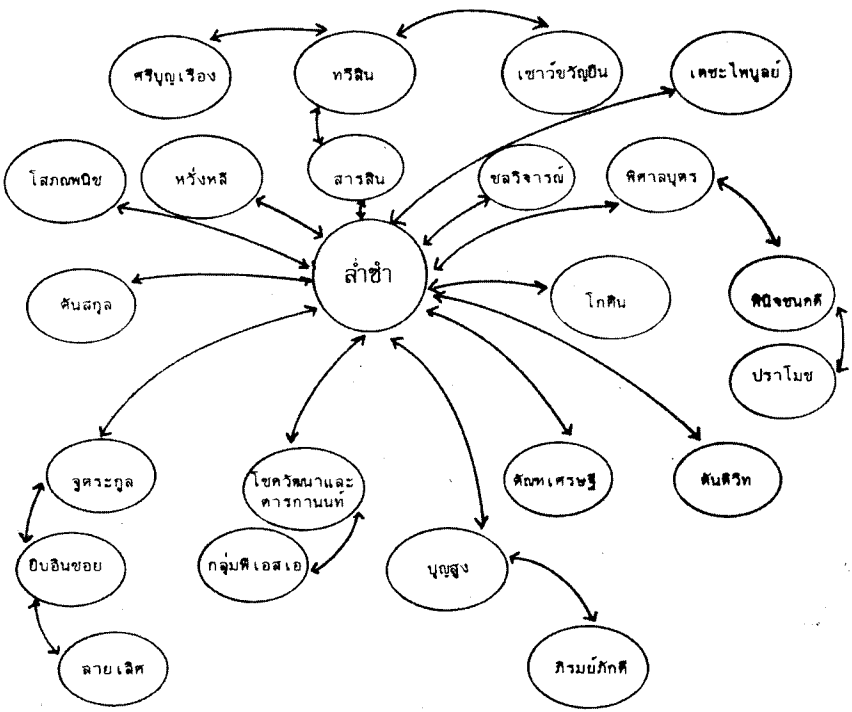
รูปที่ 5
การเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน
ระหว่างกลุ่มโสภณพนิชกับกลุ่มอื่น ๆ



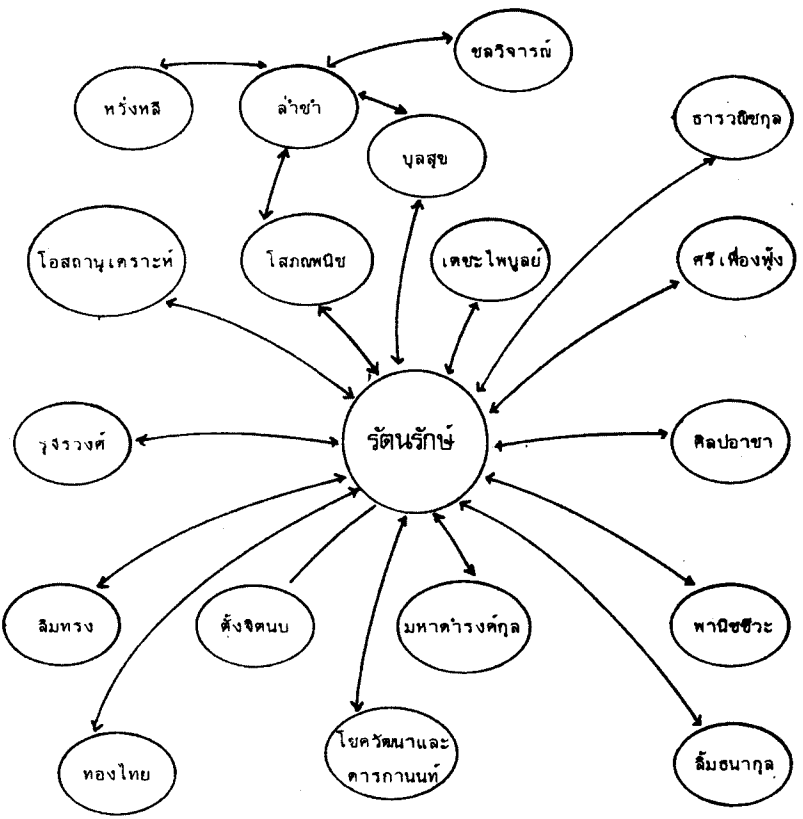
รูปที่ 6
การเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน
ระหว่างกลุ่มเตชะไพบูลย์กับกลุ่มอื่น ๆ



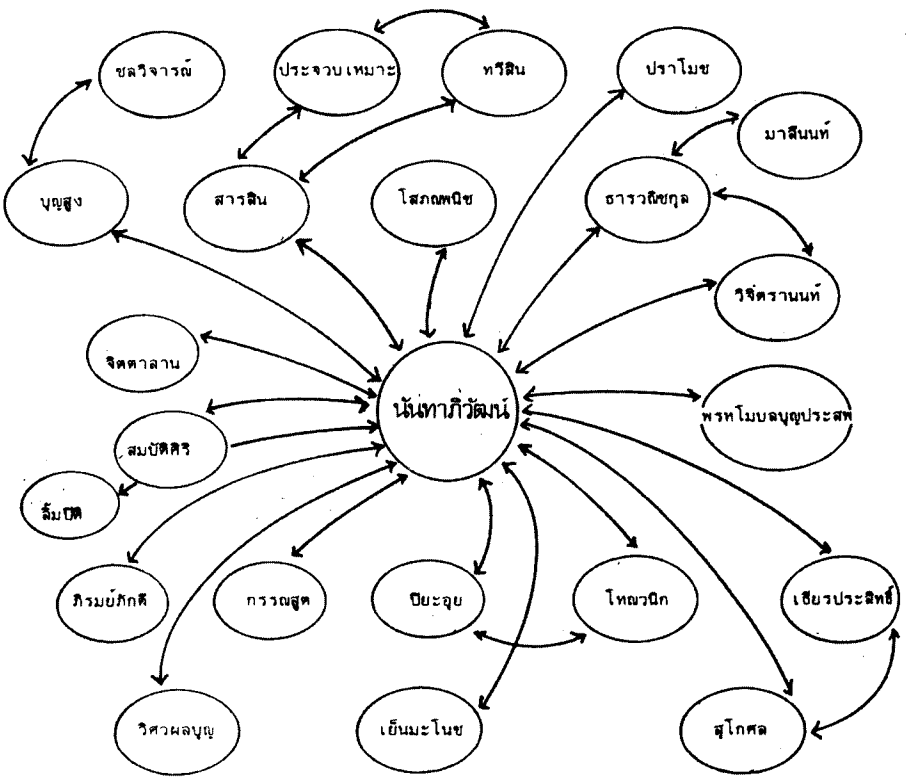
รูปที่ 7
การเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน
ระหว่างกลุ่มล่ำซำกับกลุ่มอื่น ๆ



รูปที่ 8
การเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน
ระหว่างกลุ่มรัตนรักษ์กับกลุ่มอื่น ๆ



รูปที่ 9
การเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการบริษัทร่วมกัน
ระหว่างกลุ่มนันทาภิวัฒน์กับกลุ่มอื่น ๆ



ตารางที่ 1

ลักษณะการขยายอาณาจักรธุรกิจโดยพิจารณาจากตัวอย่าง

ในกรณีของตระกูลโสภณพนิช

รายชื่อผู้ถือหุ้นและลักษณะบริษัทแบบต่างๆ ของกลุ่ม		
1. บุคคลในครอบครัว	*2. บริษัทลงทุนวงใน*	*3. บริษัทลงทุนวงนอก*
1. นายชิน โสภณพนิช	1. โสภณการลงทุน	1. ร่วมทุนเชีย
2. นางบุญศรี โสภณพนิช	2. วัฒนโสภณพนิช	2. เอเชียการลงทุน
3. นายชาตรี โสภณพนิช	3. ชาตรีโสภณ	3. ร่วมมิตรเอเชีย
4. นางสุมณี โสภณพนิช	4. ชัยวัฒน์	4. กรุงเทพสหเศรษฐการ
5. นายชัย โสภณพนิช	5. วัฒนโชติ	5. ลีลาพัฒนา
6. นายโชติ โสภณพนิช	6. วัฒนเชิดชู	6. รวมทุนไทย
7. นายเชิดชู โสภณพนิช	7. วัฒนชดช้อย	7. กรุงเทพสุมิตรเอเยนซี
8. นายชาญ โสภณพนิช	8. โรบินชานอินเวสท์เมนท์	8. กรุงเทพสหมิตรเอ็นเตอร์ไพร์ส
9. นางชดช้อย (โสภณพนิช) ยัง	9. ซี.อาร์ การลงทุน	ฯลฯ
10. นายจอน ยัง	10. ฯลฯ	
4. ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจการเงิน	*5. บริษัทการค้าอุตสาหกรรม*	*6. การร่วมทุนกับต่างประเทศ และการลงทุนในต่างประเทศ*
1. ธนาคารกรุงเทพ	1. ฮ่วยชวน	1. บางกอกโนมูระ
2. สินเอเซีย	2. ฮ่วยชวนค้าข้าว	2. กรุงเทพธนาทร
3. ร่วมเสริมกิจ	3. ไทยดำรงพัฒนา	3. ไทยเมล่อนโพลีเอสเตอร์
4. ลีลาธนกิจ	4. ไทยตรง	4. บางกอกเฟิร์สท์โตไก
5. คอมเมอร์เชียลทรัสต์	5. ไทยพานิชย์นาวี	5. บางกอกกลาส
6. ทักษิณธนกิจ	6. สุราไทยเดิม	ฯลฯ
7. กรุงเทพเคหะ	7. กรีนสปอต (ประเทศไทย)	
8. กรุงสยามประกันชีวิต	8. ราชดำริเวชกิจ	
9. กรุงเทพประกันภัย	9. ไทยวีนิล	
10. วิธสินประกันภัย	10. อาเซียคลังสินค้า	
ฯลฯ	ฯลฯ	

ตารางที่ 2

ทรัพย์สินของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ปี 2521-2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ขนาดของทรัพย์สินของกลุ่มธุรกิจ	จำนวนกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	ร้อยละ
1. กลุ่มธนาคารพาณิชย์	12	393	308,598	73.41
2. ทรัพย์สิน 3,000-10,000 ล้านบาท	12	382	63,359	15.07
3. ทรัพย์สิน 2,000-2,900 ล้านบาท	6	82	14,366	3.42
4. ทรัพย์สิน 1,000-1,990 ล้านบาท	16	159	20,525	4.88
5. ทรัพย์สิน 500-990 ล้านบาท	19	136	13,538	3.22
รวม	65	1,152	420,386	100.00

ที่มา : ดูรายละเอียดใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2525). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย*. กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 337-402.

ตารางที่ 3

ทรัพย์สินของกลุ่มธนาคารพาณิชย์และบริษัทในเครือ ปี 2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	ธุรกิจที่สำคัญของกลุ่ม
ทรัพย์สินตั้งแต่ 20,000 ล้านบาทขึ้นไป				
1. กลุ่มโสภณพนิช				
ธุรกิจการเงิน	15	115,382	12,343	ธนาคารกรุงเทพ
ธุรกิจอื่นๆ	63	6,326	7,275	บริษัทสินเอเชีย
รวม	78	121,708	19,618	
2. กลุ่มเตชะไพบูลย์				
ธุรกิจการเงิน	22	39,990	1,898	ธนาคารศรีนคร
ธุรกิจอื่นๆ	71	5,137	3,004	บริษัทสุรามหาราษฎร์
รวม	93	45,127	4,903	
3. กลุ่มล่ำซำ				
ธุรกิจการเงิน	7	35,345	3,235	ธนาคารกสิกรไทย
ธุรกิจอื่นๆ	54	3,285	3,100	
รวม	61	38,630	6,336	
4. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์				
ธุรกิจการเงิน	7	20,608	1,814	ธนาคารไทยพาณิชย์
ธุรกิจอื่นๆ	37	14,304	14,553	บริษัทปูนซีเมนต์ไทย
รวม	44	34,912	16,367	
5. กลุ่มรัตนรักษ์				
ธุรกิจการเงิน	4	18,690	1,625	ธนาคารกรุงศรีอยุธยา
ธุรกิจอื่นๆ	26	3,938	2,000	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง
รวม	30	22,628	3,625	
ทรัพย์สินต่ำกว่า 20,000 ล้านบาท				
6. กลุ่มพินิจชนคดี				ธนาคารกรุงเทพพาณิชยการ
ธุรกิจการเงิน	2	10,337	47	บาโฮมา
ธุรกิจอื่นๆ	4	470	382	อุตสาหกรรมวิวัฒน์
รวม	6	10,807	429	
7. กลุ่มกาญจนพาสน์				ธนาคารนครหลวงไทย
ธุรกิจการเงิน	2	9,487	-	สหกรุงเทพพัฒนา
ธุรกิจอื่นๆ	6	891	141	บางกอกแลนด์
รวม	8	10,378	141	
8. กลุ่มธารวณิชกุล				ธนาคารเอเชียทรัสต์
ธุรกิจการเงิน	4	6,907	-	บริษัทซลประทานซีเมนต์
ธุรกิจอื่นๆ	11	2,566	1,495	บางกอกเอ็นเตอเทนเม็นท์
รวม	15	9,473	1,495	

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	ธุรกิจที่สำคัญของกลุ่ม
9. กลุ่มเพื่ญชาติและชลวิจารณ์				สหธนาคาร
ธุรกิจการเงิน	3	6,309	508	ปิยะณรงค์
ธุรกิจอื่นๆ	10	532	229	ชาติไพบูลย์อุตสาหกรรม
รวม	13	6,841	737	
10. กลุ่มนันทาภิวัฒน์				ธนาคารแหลมทอง
ธุรกิจการเงิน	1	2,238	161	ไพศาล
ธุรกิจอื่นๆ	12	401	363	วังน้ำฝน
รวม	13	2,639	524	
11. กลุ่มหวั่งหลี				ธนาคารหวั่งหลี
ธุรกิจการเงิน	5	1,853	-	หวั่งหลีประกันภัย
ธุรกิจอื่นๆ	26	741	1,295	พูนผล
รวม	31	2,594	1,295	
12. กลุ่มทวีสิน				
ธุรกิจการเงิน	1	2,859	254	ธนาคารไทยทนุ
รวม 12 กลุ่ม	393	308,596	55,724	

หมายเหตุ : สำหรับธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงินแสดงข้อมูลเฉพาะยอดทรัพย์สิน ส่วนบริษัทธุรกิจอื่นๆ จะแสดงยอดรายรับด้วย

ตารางที่ 4

ทรัพย์สินของกลุ่มอุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีทรัพย์สิน

ตั้งแต่หนึ่งพันถึงสองพันล้านบาท

ปี 2521-2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
ก. ทรัพย์สินระหว่าง 3,000-10,000 ล้านบาท				
1. กลุ่มศรีกรุงวัฒนา	71	9,055	8,310	ศรีกรุงวัฒนา
- ตระกูลเลาหทัย				ไทยเซ็นทรัลเคมี
- ตระกูลเศรษฐพรพงศ์				ยูไนเต็ดฟลาวมิลล์
- ตระกูลตั้งตรงศักดิ์				
2. กลุ่มบุญสูง	16	7,598	6,076	ตรีเพชรอีซูซุเซลล์
- ตระกูลบุญสูง				ไทยน้ำทิพย์
- ร่วมทุนกับญี่ปุ่น				ไทยบริจสโตน
3. กลุ่มโพธิรัตนังกูร	14	7,155	4,981	โรงงานอุตสาหกรรม
- ตระกูลโพธิรัตนังกูร				ผ้าห่มไทย
- ร่วมทุนกับญี่ปุ่น				เทยินโพลีเอสเตอร์
4. กลุ่มสหยูเนี่ยน	82	7,263	8,176	สหยูเนี่ยน
- ตระกูลโชควัฒนา				สหพัฒนพิบูลย์
- ตระกูลดารกานนท์				เท็กปอร์อินเตอร์เนชั่นแนล
5. กลุ่มสยามกลการ	52	6,957	7,278	สยามกลการ
- ตระกูลพรประภา				สยามยามาฮ่า
				สยามกลการและนิสสัน
6. กลุ่ม พี. เอส. เอ.	45	6,078	1,454	สิทธิอำนวย
- พร สิทธิอำนวย				สยามเครดิต
- สุธี นพคุณ				บ้านและที่ดินไทย
- บุญชู โรจนเสถียร				รามาทาวเวอร์
7. กลุ่มศรีเฟื่องฟุ้ง	28	4,482	3,933	กระจกไทยอาซาฮี
- ตระกูลศรีเฟื่องฟุ้ง				ไทยเทยิน
- ตระกูลอัสสกุล				อุตสาหกรรมทอผ้าไทย
- ตระกูลพานิชชีวะ				ศรีพี่น้อง
- ตระกูลอดิเรกสาร				คาเซ่ทรัสต์
- ร่วมทุนกับญี่ปุ่น				
8. กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์	39	2,809	4,834	เจริญโภคภัณฑ์
- ตระกูลเจียรวนนท์				เจียไต๋ส่งเสริมเกษตรกรรม
9. กลุ่มเชาว์ขวัญยืน	14	3,092	9,942	โรงกลั่นน้ำมันไทย
- ตระกูลเชาว์ขวัญยืน				อัลฟาโฮลดิ้ง
- ร่วมทุนกับต่างประเทศ				เงินทุนฯ เอ็ม.ซี.ซี.

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
10. กลุ่มชินธรรมมิตร - ตระกูลชินธรรมมิตร	18	3,037	1,447	น้ำตาลธนบุรี น้ำตาลนิวกว้างสุ้นหลี น้ำตาลขอนแก่น
11. กลุ่มโอสถสภา - ตระกูลโอสถานุเคราะห์	28	3,011	2,634	โอสถสภา เจเนอรัลไฟแน้นซ์
12. กลุ่มธนาพรชัย - ตระกูลเลี่ยงไพรัตน์ - ตระกูลแต้ไพสิฐพงษ์	29	2,822	3,302	ธนาพรชัย เบทาโก้ เซ็นทาโก้
รวม 12 กลุ่ม	382	63,352	62,367	
ข. ทรัพย์สินระหว่าง 2,000-2,990 ล้านบาท				
13. กลุ่มอิตัลไทย - ตระกูลกรรณสูตร - ร่วมทุนกับอิตาเลียน	16	2,489	2,286	อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์
14. กลุ่มกมลสุโกศล - ตระกูลสุโกศล - ตระกูลเชียรประสิทธิ์ - ตระกูลปัจฉิมสวัสดิ์	26	2,737	2,075	กมลสุโกศล สหไทยไฟแนนซ์ สยามเบย์ซอร์ เงินทุนหลักทรัพย์ กมลสุโกศล
15. กลุ่มไทยรวมทุน - ตระกูลอัษฎาธร - ตระกูลวรรณประเสริฐ - ตระกูลสินธวณรงค์ - ตระกูลมั่นคงเจริญ	12	2,550	2,320	ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม ไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล น้ำตาลกรุงไทย น้ำตาลไทยเอกลักษณ์
16. กลุ่มไทยเกรียงฯ - ตระกูลติรชัยมงคล - ตระกูลธัญญะวุฒิ	2	2,299	970	ไทยเกรียงปั่นทอ ฟอกย้อม
17. กลุ่มกรุงเทพบริการ - ตระกูลสมประกิจ	14	2,193	784	กรุงเทพบริการ นครหลวงเส้นใยสังเคราะห์
18. กลุ่มยิบอินซอย - ตระกูลยิบอินซอย - ตระกูลจูตระกูล	12	2,098	1,356	ยิบอินซอย เทพพาณิชย์
รวม 6 กลุ่ม	82	14,366	9,791	
ค. ทรัพย์สินระหว่าง 1,000-1,990 ล้านบาท				
19. กลุ่มมิตรผล - ตระกูลว่องกุศลกิจ - ตระกูลผานิตวงศ์ - ตระกูลผาณิตพิเชฐวงศ์	9	1,669	1,113	น้ำตาลมิตรผล น้ำตาลบ้านโป่ง น้ำตาลมิตรสยาม

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
20. กลุ่มแหลมทองสหการ - ตระกูลคณาธนะวนิชย์	17	1,441	1,960	แหลมทองสหการ แหลมทองฟาร์ม
21. กลุ่มโรงงานกระดาษไทย - ตระกูลนิธิวาสิน - ตระกูลสงวนปิยะพันธ์ - ตระกูลวงศ์ศิริเดช	13	1,498	1,344	โรงงานกระดาษสหไทย โรงงานกระดาษกรุงเทพ กรุงเทพปิยะพันธ์ ฮั่วกี่เปเปอร์
22. กลุ่มจิราธิวัฒน์ - ตระกูลจิราธิวัฒน์	21	1,465	1,296	ห้างเซ็นทรัลดีพาร์ทเมนท์ สโตร์ สรรพสินค้าชิดลม
23. กลุ่มอัสสกุล - ตระกูลอัสสกุล	13	1,432	486	เงินทุนมหาสมุทร สยามโอม
24. กลุ่มกาญจนจารี - ตระกูลกาญจนจารี	5	1,364	2,093	ซิว เนชั่นแนลไทย
25. กลุ่มเอื้อวัฒนสกุล	16	1,310	807	พาราวินเซอร์ เงินทุนฯ พารา
26. กลุ่มวัธนเวคิน - ตระกูลวัธนเวคิน	13	1,295	511	เงินทุนเกียรตินาคิน สุราตะวันออก น้ำตาลตะวันออก
27. กลุ่มวิริยะพันธ์ - ตระกูลวิริพันธ์	4	1,251	459	ธนบุรีประกอบรถยนต์ เมืองโบราณ
28. กลุ่มเอราวัณทรัสต์ - ตระกูลจีรชนานนท์	4	1,202	13	เงินทุนฯ เอราวัณทรัสต์ เงินทุนฯ พานิช
29. กลุ่มวิศวผลบุญ - ตระกูลวิศวผลบุญ - ร่วมทุนกับญี่ปุ่น	3	1,178	1,674	จี.เอส.สตีล แผ่นเหล็กวิลาสไทย
30. กลุ่มไชยวรรณ - ตระกูลไชยวรรณ	10	1,115	322	ไทยประกันชีวิต เงินทุนฯ บูรพา
31. กลุ่มวิริยะประไพกิจ - ตระกูลวิริยะประไพกิจ	15	1,090	503	สหวิริยาพานิชย์ (1960)
32. กลุ่มมหาคุณ - ตระกูลมหาคุณ	9	1,059	2,683	สุรามหาคุณ
33. กลุ่มนวพันธ์ - ตระกูลนวพันธ์	6	1,043	123	เงินทุนนวธนกิจ นวธานี
34. กลุ่มเมโทรแมชินเนอรี่	1	1,113	1,072	เมโทรแมชินเนอรี่
รวม 16 กลุ่ม	159	20,525	16,459	
รวม 34 กลุ่ม	623	98,250	88,617	

ที่มา : ดูรายละเอียดใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2525). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย.* กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 403-446.

ตารางที่ 5

ทรัพย์สินของกลุ่มอุตสาหกรรมและธุรกิจที่มีทรัพย์สิน

ตั้งแต่ห้าร้อยล้านถึงหนึ่งพันล้านบาท

ปี 2521-2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
1. กลุ่มบุลสุข - ตระกูลบุลสุข	5	994	1,682	เสริมสุข ฝาจีบ
2. กลุ่มฟูคุณหลอง - ตระกูลฟูคุณหลอง	7	979	179	เศรษฐทรัพย์การแร่ เงินทุนฯ สยามเงินทุน
3. กลุ่มทองไทย - ตระกูลทองไทย	10	923	1,231	ทองไทย (1956) เมืองไทยเหล็กกล้า
4. กลุ่มยนต์กิจ - ตระกูลลีนุตพงษ์	5	920	748	ยนต์กิจ นครหลวงยนตการ
5. กลุ่มสิทธิผล - ตระกูลลี้อิสสระนุกูล - ร่วมทุนกับญี่ปุ่น	4	887	1,918	สิทธิผลมอเตอร์ เซ่งง่วนฮง
6. กลุ่มบุญรอด - ตระกูลภิรมย์ภักดี	3	847	3,464	บุญรอดบริวเวอรี่
7. กลุ่มมหาดำรงค์กุล - ตระกูลมหาดำรงค์กุล	14	1,173	465	สินพรชัย เมืองทอง
8. กลุ่มมาบุญครอง - ตระกูลบูลกุล	14	700	353	มาบุญครองอบพืชและไซโล
9. กลุ่มโอภาสวงศ์ - ตระกูลโอภาสวงศ์	10	628	383	โอภาสกิจ
10. กลุ่มปิยะอุย - ตระกูลปิยะอุย - ตระกูลเตลาน	5	599	290	ดุสิตธานี
11. กลุ่มศรีวิกรม์ - ตระกูลศรีวิกรม์ - ตระกูลเจริญรัชตภาคย์	17	575	412	เพรสิเด็นท์โฮเตล อุตสาหกรรมพรมไทย
12. กลุ่มแสงฟ้าวิสาหกิจ - ตระกูลตันติศิริวัฒน์	7	574	608	แสงฟ้าวิสาหกิจ แหลมทองทัวร์
13. กลุ่มสหสันติ์ - ตระกูลตันติวิวัฒน์พันธ์	4	447	548	สหสันติ์การทอ อุบลการสุรา

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
14. กลุ่มเหลืองอมรเลิศ - ตระกูลเหลืองอมรเลิศ	5	560	236	อมรพันธ์นคร เครดิตฟองซิเอร์ ช. อมรพันธ์
15. กลุ่มเอื้อชูเกียรติ - ตระกูลเอื้อชูเกียรติ	9	507	275	จรูญและครอบครัว
16. กลุ่มสยามธนากร	2	535	-	เงินทุนสยามธนากร
17. กลุ่มบริบูรณ์พานิช - ตระกูลชนวิริยะ	2	532	852	บริบูรณ์พานิช
18. กลุ่มมิตรเกษตร - ตระกูลว่องวัฒนสิน	3	504	264	โรงงานน้ำตาลไทย
19. กลุ่มนิมมานเหมินท์ - ตระกูลนิมมานเหมินท์ - ตระกูลชุติมา	10	654	102	อนุสาร วรุณ ไทยเงินทุนพัฒนา
รวม 19 กลุ่ม	136	13,538	14,010	

ที่มา : ดูรายละเอียดใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2525). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย*. กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 447-460.

ตารางที่ 6

ทรัพย์สินของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดกลางที่มีทรัพย์สินต่ำกว่าห้าร้อยล้านบาท

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
1. กลุ่มกมลกิจ - ตระกูลเอี่ยมสุรีย์	8	437	1,026	กมลกิจ อมรไชย
2. ตระกูลฟูตระกูล	2	403	282	โรแยลคลีฟบิช โฮเต็ล
3. ตระกูลเหตระกูล	10	400	369	สี่พระยาการพิมพ์
4. ตระกูลเอียมสกุลรัตน์	13	312	593	เกียรติสหมิตร โรงงานสุราบางกอก
5. กลุ่มไทย-สก๊อตต์ - ตระกูลณรงค์เดช - ตระกูลสุวรรณมาศ - ตระกูลนฤปกรณ์	14	337	406	กระดาษไทย-สก็อตต์ อนามัยภัณฑ์ สก๊อตต์พานิช
6. ตระกูลจารุเสถียร	5	328	105	ไสวประภาสและบุตร เหมืองแร่บูรพาเศรษฐกิจ
7. ตระกูลรัตนกุล	7	321	230	เยาวราช เฟิร์ท ซิตี้ อินเวสเมนท์
8. กลุ่มไทยเสรี - ตระกูลไชยพร - ตระกูลพูลเกษ	10	302	629	ไทยเสรีห้องเย็น เงินทุนฯ ตะวันออก
9. ตระกูลฟูตระกูล	6	285	586	ไทยไดมารู สารสิน
10. ตระกูลซอโสตถิกุล	9	267	385	อุตสาหกรรมไทยชูรส
11. ตระกูลเหล่าจินดา	5	247	495	ธารน้ำทิพย์ รัตนคุณ
12. ตระกูลคุณผลิน	7	201	101	น้ำตาลเพ็ชรบุรี
13. ตระกูลอัสสรัตน์	2	211	-	เงินทุนสิโนทัยทรัสต์
14. ตระกูลลิมทรง	6	206	385	เจริญไทย มงคลคลังสินค้า
15. ตระกูลสุธีรชัย	2	198	112	เงินทุนฯ ธีรชัยทรัส
16. ตระกูลพิสิษฐเกษม	4	187	566	พิสิฐผล สังกะสีฟาร์อิสต์
17. ตระกูลปิ่นสุกาญจนะ	2	183	137	สามชัย
18. ตระกูลตั้งจิตนบ	6	171	37	ตั้งจิตนบ

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
19. ตระกูล ต. สุวรรณ	3	157	172	ไทยวัฒนาพานิช
20. ตระกูลอดิเรกสาร	4	152	75	อดิเรกเอนเตอร์ไพรัช
21. ตระกูลพิณชุโสภณ	7	150	835	ไทยฟ้า (2511)
22. ตระกูลชัยเฉนียน	3	147	173	สยามโภชนาการ
23. ตระกูลเคียงศิริ	2	131	8	ธนธารา
24. ตระกูลคัณธามานนท์	5	101	144	โรงงานกล่องกระดาษไทย เส้งว่านหลีชั่น
25. ตระกูลอภิปุญญา	1	117	158	เอ.พี เนชันแนล อีเล็คทริก
26. ตระกูลโพธิวรคุณ	4	292	527	กันยงวัฒนา
27. ตระกูลเศรษฐภัคดี	9	97	190	นันทผลพานิช
28. ตระกูลรัชสาวรค์	2	97	289	ไทยธารทองอินเตอร์ เนชั่นแนล
29. ตระกูลลิ้มธนากุล	4	89	243	เชียงใหม่มัชชกิจ
30. ตระกูลวีรวรรณ	2	78	31	วีรวรรณ
31. ตระกูลวัชรพล	1	73	309	วัชรพล
32. ตระกูลบูลภักดิ์	4	72	205	ธัญญะไทย
33. ตระกูลตันสัจจา	6	57	89	สยามมหรสพ
34. ตระกูลบุญยศรีสวัสดิ์	1	53	171	สุรานามทอง
35. ตระกูลเตชะพงศ์วรชัย	6	53	345	รวมมิตรอุตสาหกรรม และพานิชยการ
36. ตระกูลงานทวี	8	362	440	งานทวีพี่น้อง
37. ตระกูลอุปัติศฤงค์	10	255	615	ไทยทอง
38. ตระกูลวานิช	6	200	425	สหยางภูเก็ต
39. ตระกูลตันติวิท	6	47	70	ภูเก็ตการเงิน
40. ตระกูลวงศ์วรรณ	1	91	197	เทพวงศ์
41. ตระกูลปิยะวรรณ	1	101	118	ลำปางชัย
42. ตระกูลภัทรประสิทธิ์	2	129	37	เงินทุนเจ้าพระยา
43. ตระกูลเอียสกุล	2	30	614	โรงสีข้าวเอียสกุล
44. ตระกูลเจริญรุ่งเรือง	5	77	56	ศรีโสธรวัฒนา
รวม 44 กลุ่ม	223	8,254	12,980	

ที่มา : ดูรายละเอียดใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2525). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย*. กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 461-484.

ตารางที่ 7

กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในส่วนภูมิภาค ปี 2521

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อของกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	ฐานธุรกิจ
1. ตระกูลงานทวี	8	362	440	จังหวัดภูเก็ต
2. ตระกูลอุปัติศฤงค์	10	255	615	จังหวัดภูเก็ต
3. ตระกูลวานิช	6	200	425	จังหวัดภูเก็ต
4. ตระกูลตันติวิท	6	47	70	จังหวัดภูเก็ต
5. ตระกูล ณ ระนอง	-	-	-	จังหวัดภูเก็ต
6. ตระกูลกุลวานิช	-	-	-	จังหวัดภูเก็ต
7. ตระกูลประธานราษฎร์นิกร	5	43	166	จังหวัดสงขลา
8. ตระกูลนิมมานเหมินท์	10	654	102	จังหวัดเชียงใหม่
9. ตระกูลวงศ์วรรณ	1	91	197	จังหวัดเชียงใหม่
10. ตระกูลปิยะวรรณ	1	101	118	จังหวัดลำปาง
11. ตระกูลภัทรประสิทธิ์	2	129	-	จังหวัดพิจิตร
12. ตระกูลเอียสกุล	3	30	614	จังหวัดหนองคาย
13. ตระกูลเจริญรุ่งเรือง	5	77	55	จังหวัดฉะเชิงเทรา

ที่มา : ดูรายละเอียดใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2525). *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย*. กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 461-484.

ตารางที่ 8

งบการเงินจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ปี 2522

(หน่วย : พันบาท)

	ทรัพย์สิน	หนี้สิน	รายได้	กำไรสุทธิ	อัตรากำไร (ร้อยละ)	
					ต่อทรัพย์สิน	ต่อรายได้
I. องค์การและโรงงาน						
1.1 การสื่อสารแห่งประเทศไทย	1,508,901	309,183	1,419,122	363,792	14.50	25.63
1.2 การไฟฟ้านครหลวง	6,822,077	2,783,086	6,121,550	428,245	6.28	6.99
1.3 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	9,809,806	5,895,303	3,964,343	448,837	4.58	11.32
1.4 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	26,664,173	15,974,274	7,172,702	578,281	2.17	8.06
1.5 การประปานครหลวง	6,545,989	3,822,905	728,816	107,040	1.64	14.73
1.6 การประปาส่วนภูมิภาค	311,547	94,665	80,131	(24,245)	(7.78)	(30.26)
1.7 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	297,253	134,575	42,824	29,823	10.03	69.64
1.8 การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2,212,697	355,310	881,560	266,724	12.04	30.25
1.9 การรถไฟแห่งประเทศไทย	9,571,420	2,222,879	1,906,140	(118,306)	(1.24)	(6.21)
1.10 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	1,003,994	273,701	4,654	(36,778)	(3.66)	(790.24)
1.11 การเคหะแห่งชาติ	5,636,816	3,004,028	139,392	(109,829)	(1.95)	(78.79)
1.12 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	65,452	7,211	74,672	1,950	2.98	2.61
1.13 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	7,885,000	4,747,600	1,702,460	388,802	4.93	24.60
1.14 องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	710,408	649,550	439,034	(18,509)	(2.61)	(4.22)
1.15 องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	285,294	152,384	732,414	3,659	1.28	0.50
1.16 องค์การสวนสัตว์	53,815	1,344	16,890	2,249	4.18	13.32
1.17 องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย	112,884	5,200	27,068	(9,216)	(8.16)	(34.05)
1.18 องค์การตลาด	30,227	94	6,273	3,916	12.96	62.43
1.19 องค์การคลังสินค้า	1,032,564	148,449	2,017,946	131,211	12.71	6.50
1.20 องค์การสวนยาง	234,115	74,702	166,924	31,510	13.46	18.88
1.21 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	1,692,798	301,699	976,243	395,330	23.35	40.50
1.22 องค์การสะพานปลา	365,254	257,546	28,858	6,384	1.75	22.12
1.23 องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	390,289	303,060	50,533	754	0.19	1.49
1.24 องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	113,422	6,632	139,644	18,829	16.60	13.48
1.25 องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	77,495	14,742	87,666	28,482	36.75	32.49
1.26 องค์การแก้ว	346,993	67,239	264,768	16,062	4.63	6.07
1.27 องค์การทอผ้า	458,061	189,624	223,280	5,500	1.20	2.46
1.28 องค์การแบตเตอรี่	90,017	3,046	75,506	7,632	8.48	10.10
1.29 องค์การเหมืองแร่	125,069	24,952	122,258	14,458	11.56	11.82

	ทรัพย์สิน	หนี้สิน	รายได้	กำไรสุทธิ	อัตรากำไร (ร้อยละ)	
					ต่อทรัพย์สิน	ต่อรายได้
1.30 องค์การฟอกหนัง	133,384	50,994	171,472	11,378	8.53	6.63
1.31 องค์การสารส้ม	33,398	3,105	41,444	6,142	20.79	16.90
1.32 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ	1,223,520	1,981,780	1,421,240	(381,770)	(31.20)	(26.86)
1.33 องค์การเภสัชกรรม	579,375	260,412	799,020	78,939	13.62	9.88
1.34 องค์การสุรา	161,725	36,703	185,604	37,735	23.33	20.33
1.35 องค์การเหมืองแร่ในทะเล	189,212	121,521	495,176	35,731	18.88	7.21
1.36 โรงงานยาสูบ	5,063,101	726,363	8,535,451	1,579,728	31.20	18.50
1.37 โรงงานไพ่	12,847	1,177	15,440	2,208	17.19	14.30
1.38 โรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง	124,719	130,363	128,873	(37,288)	(29.90)	(28.93)
1.39 โรงงานกระสอบป่าน			103,700	2,151		2.07
1.40 โรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม	219,474	28,780	169,448	18,421	8.39	10.87
1.41 โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม	541,777	121,316	294,000	3,290	0.61	11.19
รวม (ล้านบาท)	93,739	45,347	41,974	4,320	4.61	10.29
2. สำนักงานและกิจการอื่น						
2.1 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	583,134	377,564	2,915,240	836,858	143.51	28.71
2.2 สำนักงานธนานุเคราะห์	218,023	87,659	27,929	13,448	6.17	48.15
2.3 โรงพิมพ์ตำรวจ	24,788	6,831	15,465	2,203	8.89	14.24
2.4 ร้านไทยอุตสาหกรรมกลาง	31,567	8,424	46,357	4,774	15.12	10.30
2.5 หน่วยบัญชีการข้าว	1,059,125	637,501	4,434,880	800,426	75.57	18.05
2.6 โครงการสำรองข้าวกรุงเทพฯ	409,610	329,610	1,281,386	192,283	46.94	15.00
2.7 โรงแรมบางแสน	10,763	2,085	11,949	1,227	11.40	10.27
2.8 โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่	8,682	757	7,654	150	1.73	19.60
2.9 สนามกอล์ฟบางพระ	5,994	3,279	6,353	113	1.89	1.78
รวม (ล้านบาท)	2,351	1,453	8,747	1,851	78.73	21.17
3. ธนาคารและบริษัทจำกัดที่รัฐบาลถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50						
3.1 ธนาคารออมสิน	24,159,374	22,059,962	1,842,627	216,089	0.89	11.73
3.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย	39,906,163	36,160,580	2,086,444	1,550,434	3.89	74.31
3.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์	7,443,800	7,018,500	690,484	86,557	1.16	12.53
3.4 ธนาคารกรุงไทย	38,492,000	36,468,700	3,315,300	252,400	0.65	7.61
3.5 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	14,526,554	12,490,650	1,485,329	66,053	0.45	4.45
3.6 บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	105,742	11,360	86,227	16,595	15.69	19.24
3.7 บริษัทกระสอบอิสานจำกัด	180,975	94,655	263,328	12,211	6.75	4.64

	ทรัพย์สิน	หนี้สิน	รายได้	กำไรสุทธิ	อัตรากำไร (ร้อยละ)	
					ต่อทรัพย์สิน	ต่อรายได้
3.8 บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด	178,137	83,877	188,956	(1,821)	(1.02)	(.96)
3.9 บริษัทขนส่ง จำกัด	202,923	74,007	357,290	7,430	3.66	2.08
3.10 บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	200,982	83,370	199,898	(17,860)	(8.89)	(8.93)
3.11 บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	79,555	44,555	80,916	10,949	13.76	13.53
3.12 บริษัทเดินอากาศไทย	655,586	189,197	357,483	77,511	11.82	21.68
3.13 บริษัทกรุงเทพฯ จำกัด	161,937	97,508	86,728	3,489	2.15	4.02
3.14 บริษัทส่งเสียงทางสาย จำกัด	11,835	5,274	7,965	396	3.35	4.22
3.15 บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	593,895	60,630	480,000	77,170	12.99	16.08
3.16 บริษัทหินย่อน จำกัด	24,622	13,320	20,389	5,095	20.69	24.98
3.17 บริษัทเลยจังหวัดพาณิชย์ จำกัด	4,579	929	11,575	35	0.76	0.30
3.18 บริษัทสุรินทร์จังหวัดพาณิชย์ จำกัด	875	239	35,670	718	82.06	2.01
3.19 บริษัทเชียงใหม่จังหวัดพาณิชย์ จำกัด	1,024	565	1,210	159	15.53	13.14
3.20 บริษัทลำพูนจังหวัดพาณิชย์ จำกัด	456	1,667	10,433	57	12.50	0.55
รวม (ล้านบาท)	127,331	114,959	11,608	2,363	18.56	20.36
รวมทั้งสิ้น (ล้านบาท)	223,422	161,760	62,330	8,535	3.82	13.69

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารงบประมาณแผ่นดิน ปี 2522

ตารางที่ 9

ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมบางกลุ่ม

แสดงให้เห็นการเป็นกรรมการร่วมกันในบริษัทต่างๆ

ปี 2521-2522

กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน	บริษัทที่มีกรรมการร่วมกัน	กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม
1. *กลุ่มตระกูลโสภณพนิช* ธนาคารกรุงเทพ และบริษัทในเครือ	บริษัทนิวซิตี้ จำกัด บริษัทยูเนี่ยนพลาสติก จำกัด บริษัทยูเนี่ยนไพโอเนียร์ จำกัด บริษัทยูเนี่ยนอุตสาหกรรมค้าย บริษัทยูเนี่ยนอุตสาหกรรมสิ่งทอ จำกัด	1. *กลุ่มสหยูเนี่ยน* (ตระกูลโชควัฒนา และดารกานนท์)
	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด บริษัทเงินทุนฯ สินเอเชีย จำกัด	2. *กลุ่มสยามกลการ* (ตระกูลพรประภา)
	บริษัทเงินทุนฯ สินเอเชีย จำกัด บริษัทยูไนเต็ดฟลาวมิลล์ จำกัด บริษัทกรุงเทพผลิตเหล็ก จำกัด	3. *กลุ่มศรีกรุงวัฒนา* (ตระกูลเลาหทัย)
	บริษัทเงินทุนฯ สินเอเชีย จำกัด บริษัทเทยินโพลีเอสเตอร์ จำกัด	4. *กลุ่มโพธิรัตนังกูล* (ตระกูลโพธิรัตนังกูล)
	บริษัทห่วยชวน จำกัด บริษัทห่วยชวนค้าข้าว จำกัด บริษัทไทยคำรงพัฒนา จำกัด บริษัทไทยเกรียงปั่นทอฟอกย้อม จำกัด	5. *กลุ่มโอภาสวงศ์* (ตระกูลโอภาสวงศ์)
	บริษัทเงินทุนฯ สินเอเชีย จำกัด บริษัทไทยเกรียงปั่นทอฟอกย้อม จำกัด บริษัทจรุงไทยแอนด์เคเบิ้ล จำกัด	6. *กลุ่มกมลกิจ* (ตระกูลเอี่ยมสุรีย์)
	บริษัทเงินทุนฯ สินเอเชีย จำกัด บริษัทกรุงเทพผลิตเหล็ก จำกัด	7. *กลุ่มสงวนปิยะพันธ์* (ตระกูลสงวนปิยะพันธ์ และนิธิวาสิน)
	บริษัทเงินทุนฯ สินเอเชีย จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์เอเชีย จำกัด	8. *กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์* (ตระกูลเอี่ยมสกุลรัตน์)
	บริษัทอมรพันธ์นคร จำกัด	9. *กลุ่มเหลืองอมรเลิศ* (ตระกูลเหลืองอมรเลิศ)
	บริษัทราชดำริเวชกิจ จำกัด	10. *กลุ่มตระกูลบุญสูง*
	บริษัทจรุงไทยไวร์แอนด์เคเบิ้ล จำกัด	11. *ตระกูลสารสิน*
	บริษัทสหธนกิจไทย	12. *กลุ่มนันทาภิวัฒน์* (ธนาคารแหลมทอง)
	บริษัทราชดำริเวชกิจ จำกัด	13. *กลุ่มตระกูลศิลปอาชา*
	บริษัทกรุงเทพประกันภัย จำกัด	14. *กลุ่มตระกูลตัณฑามานนท์* (ธนาคารเอเชีย)

กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน	บริษัทที่มีกรรมการร่วมกัน	กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม
	บริษัทกรุงเทพประกันภัย จำกัด	15. *กลุ่มตระกูลวงศ์ศิริเดช*
	บริษัท เจ. แอนด์ เจ.โฮ จำกัด	16. *กลุ่มตระกูลโอสถานุเคราะห์* (โอสถสภา)
	บริษัท เจ. แอนด์ เจ. โฮ จำกัด บริษัทจรุงไทยไวร์แอนด์เคเบิ้ล จำกัด บริษัทเงินทุนฯ ร่วมเสริมกิจ จำกัด	17. *กลุ่มตระกูลหวั่งหลี* (ธนาคารหวั่งหลี)
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด	18. *กลุ่มตระกูลรัตนรักษ์* (ธนาคารศรีอยุธยา)
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด	19. *กลุ่มตระกูลเตชะไพบูลย์* (ธนาคารศรีนคร)
	บริษัทกรุงเทพประกันชีวิต จำกัด	20. *ตระกูลนวพันธ์*
	บริษัทวิธสันประกันภัย จำกัด	21. *ตระกูลลิ้มธนานุกูล*
	บริษัทไทยเกรียงปั่นทอฟอกย้อม จำกัด	22. *ตระกูลเลี่ยวไพรัตน์*
	บริษัทส่วยชวน จำกัด	23. *ตระกูลตันประเสริฐ*
	บริษัทค้าสากลซิเมนต์ไทย จำกัด	24. *กลุ่มบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ*
	บริษัทค้าสากลซิเมนต์ไทย จำกัด	25. *กลุ่มตระกูลล่ำซำ* (ธนาคารกสิกรไทย)
	บริษัทราชดำริเวชกิจ จำกัด	26. *ตระกูลอัษฎาธร* (กลุ่มโรงงานน้ำตาล)
	บริษัทกรุงเทพประกันภัย	27. *ตระกูลดังทัตสวัสดิ์* (ร้านค้าทองตั้งจินเฮง)
	บริษัทกรุงเทพประกันภัย	28. *ตระกูลโพฒนวณิก*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง	29. *ตระกูลธารวณิชกุล* (ธนาคารเอเชียทรัสต์)
	บริษัทสหธนกิจไทย	30. *ตระกูลศรีบูรณ์* (ธนาคารนครหลวงไทย)
2. *ตระกูลเตชะไพบูลย์* ธนาคารศรีนคร ธนาคารเอเชีย ธนาคารมหานคร และบริษัทในเครือ	ธนาคารศรีนคร บริษัทประกันภัยศรีเมือง จำกัด บริษัทพาราวินเซอร์ จำกัด	1. *กลุ่มตระกูลเอื้อวัฒนสกุล*
	ธนาคารศรีนคร บริษัทเงินทุนฯ ศรีนคร จำกัด	2. *กลุ่มตระกูลเศรษฐภักดี*
	ธนาคารศรีนคร	3. *กลุ่มตระกูลศรีเฟื่องฟุ้ง*
	บริษัทกระจกไทยอาซาฮี จำกัด	4. *กลุ่มตระกูลอดิเรกสาร*
	ธนาคารเอเชีย บริษัทเงินทุนเอเชียธนกิจ จำกัด	5. *กลุ่มตระกูลคัฑชามานนท์*
	ธนาคารเอเชีย	6. *กลุ่มตระกูลเอื้อชูเกียรติ*
	ธนาคารเอเชีย	7. *กลุ่มตระกูลสุวรรณมาศ-ณรงค์เดช*
	บริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด	8. *กลุ่มตระกูลภัทรประสิทธิ์*

กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน	บริษัทที่มีกรรมการร่วมกัน	กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม
	บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด	9. *กลุ่มตระกูลมหาคุณ*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด บริษัทเงินทุนฯสหธนกิจไทย จำกัด	10. *กลุ่มตระกูลโสภณพนิช*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด บริษัทเงินทุนฯ สหธนกิจไทย จำกัด	11. *กลุ่มตระกูลรัตนรักษ์*
	บริษัทกระจกไทยอาซาฮี จำกัด	12. *กลุ่มตระกูลพานิชชีวะ*
	บริษัทเอเชียไฟเบอร์ จำกัด	13. *กลุ่มตระกูลหวังบุญสัมฤทธิ์* (บริษัทซัมมิตอินดัสเตรียลฯ) นายจรูญ หวังบุญสัมฤทธิ์
	บริษัทเอเชียไฟเบอร์ จำกัด	14. *ตระกูลเพชรพงศ์วรชัย*
	บริษัทเอเชียไฟเบอร์ จำกัด	15. *ตระกูลวีรวรรณ*
	บริษัทเซ็นทรัลพลาซา จำกัด	16. *ตระกูลจิราธิวัฒน์*
	บริษัทเงินทุนฯ มหาธนกิจ จำกัด	17. *กลุ่มตระกูลบุณยศรีสวัสดิ์*
	บริษัทเงินทุนฯ มหาธนกิจ จำกัด บริษัทเงินทุนฯ สหธนกิจไทย จำกัด	18. *ตระกูลนันทาภิวัฒน์*
	บริษัทเงินทุนสยามพานิชย์ทรัสต์ จำกัด	19. *ตระกูลอัสสรัตน์*
	บริษัทเงินทุนฯ ไทยรุ่งเรือง จำกัด	20. *ตระกูลอัษฎาธร*
	บริษัทเงินทุนไทยรุ่งเรือง จำกัด	21. *ตระกูลวรรณประเสริฐ*
	บริษัทเงินทุนฯ ธนไทย จำกัด	22. *ตระกูลเคชวรสิทธิ*
	บริษัทเงินทุนฯ ธนไทย จำกัด	23. *ตระกูลนิธิวาสิน*
	บริษัทเงินทุนฯ ไทย-โอเวอร์ซีทรัสต์ จำกัด	24. *ตระกูลพินธุโสภณ*
	ธนาคารศรีนคร	25. *ตระกูลชันชื่อ*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง	26. *ตระกูลธาราวณิชกุล*
3. *ตระกูลล่ำซำ* ธนาคารกสิกรไทย และบริษัทในเครือ	ธนาคารกสิกรไทย บริษัทเงินทุนฯ ภัทรธนกิจ บริษัทเสริมสุข จำกัด	1. *กลุ่มตระกูลบุญสุข*
	ธนาคารกสิกรไทย บริษัทเงินทุนฯ ภัทรธนกิจ บริษัทเงินทุนฯ ทิสโก้ จำกัด	2. *กลุ่มยิบอินซอย* (ตระกูลยิบอินซอย และจูตระกูล)
	บริษัทเสริมสุข จำกัด	3. *กลุ่มตระกูลหวั่งหลี*
	ธนาคารกสิกรไทย	4. *กลุ่มตระกูลสารสิน*
	บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด บริษัทยางไฟร์สะโตน (ประเทศไทย) จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สินเคหะการ จำกัด	5. *กลุ่มบริษัทในเครือของสำนักงานทรัพย์สินฯ*
	บริษัทยางไฟร์สะโตน (ประเทศไทย) จำกัด	6. *กลุ่มตระกูลชลวิจารณ์* (สหธนาคาร)
	บริษัทยูเนี่ยนไพโอเนียร์ จำกัด	7. *กลุ่มสหยูเนี่ยน*

กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน	บริษัทที่มีกรรมการร่วมกัน	กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม
	บริษัทยูเนี่ยนอุตสาหกรรมด้าย จำกัด	(ตระกูลโชควัฒนาและดารกานนท์)
	บริษัทเสริมสุข จำกัด	8. *ตระกูลตัณฑเศรษฐี*
	บริษัทค้าสากลซิเมนต์ไทย จำกัด	9. *ตระกูลโสภณพนิช*
	บริษัทเงินทุนฯ ทิสโก้ จำกัด	10. *ตระกูลตันติวิท*
	บริษัทยางไฟร์สะโตน (ประเทศไทย)	11. *ตระกูลชลวิจารณ์*
4. *กลุ่มตระกูลรัตนรักษ์* ธนาคารศรีอยุธยาและบริษัทในเครือ	บริษัทเงินทุนฯ กรุงศรีอยุธยา จำกัด	1. *กลุ่มตระกูลลิมทรง*
	บริษัทเงินทุนฯ กรุงศรีอยุธยา จำกัด บริษัทยูเนี่ยนมิทอล จำกัด	2. *กลุ่มตระกูลตั้งจิตนบ*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด	3. *กลุ่มตระกูลโสภณพนิช*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด บริษัทยูเนี่ยนมิทอล จำกัด	4. *กลุ่มตระกูลกาญจนพาสน์*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด บริษัทยูเนี่ยนมิทอล จำกัด	5. *กลุ่มตระกูลมหาดำรงกุล*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด	6. *กลุ่มตระกูลเตชะไพบูลย์*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด บริษัทประกันชีวิตศรีอยุธยา จำกัด	7. *กลุ่มตระกูลศิลปอาชา*
	บริษัทประกันชีวิตศรีอยุธยา จำกัด	8. *ตระกูลศรีเฟื่องฟุ้ง*
	บริษัทประกันชีวิตศรีอยุธยา จำกัด	9. *ตระกูลพานิชชีวะ*
	บริษัทยูเนี่ยนมิทอล จำกัด	10. *กลุ่มสหยูเนี่ยน* (ตระกูลโชควัฒนาและดารกานนท์)
	บริษัทศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด	11. *กลุ่มตระกูลทองไทย*
	ธนาคารนครหลวงไทย	12. *กลุ่มตระกูลลิ้มธนากุล*
	ธนาคารนครหลวงไทย	13. *กลุ่มตระกูลโอสถานุเคราะห์*
	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง	14. *ตระกูลธารวณิชกุล*
5. *กลุ่มตระกูลมันทาภิวัฒน์และบุญสูง* และบริษัทในเครือ	ธนาคารแหลมทอง บริษัทกรุงเทพฯอบพืชและไซโล จำกัด บริษัท จี. เอส. สตีล จำกัด บริษัทแผ่นเหล็กวิลาสไทย จำกัด	1. *กลุ่มตระกูลบุญสูง*
	ธนาคารแหลมทอง	2. *กลุ่มตระกูลภิรมย์ภักดี*
	บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด	3. *กลุ่มอิตัลไทย* (นายชัยยุทธ กรรณสูตร)
	บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด	4. *กลุ่มตระกูลธารวณิชกุล*
	บริษัทคุสิตธานี จำกัด	5. *กลุ่มตระกูลปิยะอุยและโทณวณิก*
	บริษัทคุสิตธานี จำกัด	6. *กลุ่มตระกูลเธียรประสิทธิ์*
	บริษัทคุสิตธานี จำกัด	7. *กลุ่มบริษัทของสำนักงานทรัพย์สินฯ*
	บริษัท จี. เอส. สตีล จำกัด	8. *กลุ่มตระกูลวิศวผลบุญ*

กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงิน	บริษัทที่มีกรรมการร่วมกัน	กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม
	บริษัทแผ่นเหล็กวิลาสไทย จำกัด	
	บริษัทแผ่นเหล็กวิลาสไทย จำกัด	*9. กลุ่มตระกูลเย็นมะโนช*
	บริษัทไทยน้ำทิพย์ จำกัด	*10. ตระกูลสารสิน*
	บริษัทสหธนกิจไทย จำกัด	*11. ตระกูลโสภณพนิช*
	บริษัทสหธนกิจไทย จำกด เงินทุนฯ มหาธนกิจ จำกัด	*12. ตระกูลเตชะไพบูลย์*

ที่มา: ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม จบการศึกษาระดับปริญญาโท ที่มหาวิทยาลัยอิลลินอยส์ และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การคลัง

ท่านเคยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ระหว่างปี 2525-2527 และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี 2531-2534

หลังจากออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์เกริกเกียรติ เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นต้น ปัจจุบัน ท่านเป็นประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

9

ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ"

รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ

ที่มา: บทความวิชาการประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2526 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ "ประเทศไทยคือกรุงเทพ?" วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526.

การที่เมืองหลวงมีขนาดใหญ่โต ไม่ว่าในแง่ของประชากรหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองอื่นๆ ของประเทศ ดูจะมิใช่สิ่งแปลกประหลาดอะไรนัก เพราะเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในประเทศทั้งหลายทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศโลกที่สามเช่นประเทศไทย กรุงเทพฯ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาเป็นเวลานานว่ามีความใหญ่โตจนเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ นี้ โดยแท้จริงแล้ว สามารถแยกออกได้สองประเด็น กล่าวคือ ในประเด็นแรก กรุงเทพมหานครมีความใหญ่โตเกินความเหมาะสม (Beyond Optimum Size) หรือไม่? ประเด็นที่สอง กรุงเทพฯ มีขนาดใหญ่เกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของท้องถิ่นที่เหลือ และเป็นอุปสรรคต่อการมีคุณภาพของชีวิตที่ดีของผู้อาศัยในพื้นที่อื่นหรือไม่

การแยกการพิจารณาออกเป็นสองประเด็นเช่นนี้ช่วยให้กระบวนการพิจารณาปัญหาชัดเจนขึ้น และก็สามารถเข้าใจได้ทันทีว่าประเด็นหลังคือสิ่งที่ตรงกับคำวิพากษ์วิจารณ์ของผู้คนจำนวนมาก ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งที่จะพิจารณาประเด็นนี้เป็นประการสำคัญ

การพิจารณาปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ ในแต่ละแง่มุมมิอาจจะทำได้ด้วยการวิเคราะห์จากแง่มุมนั้นโดดๆ โดยปราศจากการเกี่ยวพันกับแง่มุมอื่นทั้งสิ้น การพิจารณาจากแง่มุมการคลังก็เช่นกัน ระบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเข้ามาเกี่ยวพันกับกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยผูกพันเป็นลูกโซ่อย่างสำคัญกับระบอบการปกครองของประเทศ ดังนั้นระบบการคลังจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนวิธีการปกครองของประเทศ อาจพูดได้ว่าระบบการคลังมิใช่สาเหตุแห่งปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ ที่เกิดขึ้น หากความใหญ่โตเป็นเพียงอาการของไข้ ซึ่งมีสาเหตุใหญ่ของโรคอยู่ที่ระบอบการปกครองของประเทศ

บทความนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์ความใหญ่โตของกรุงเทพฯ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่เหลือของประเทศไทยจากแง่มุมของการคลัง โดยจะแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการบรรยายระบบการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการมีระบบการคลังเช่นที่เป็นอยู่ ส่วนที่สามเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวโน้ม ส่วนที่สี่เป็นข้อเสนอแนะ และส่วนที่ห้าเป็นสรุป

อนึ่ง บทความนี้จะใช้คำว่า "รัฐบาลท้องถิ่น" ในความหมายของหน่วยบริหารราชการท้องถิ่น และคำว่า "ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร" หมายถึงหน่วยบริหารราชการของพื้นที่กรุงเทพมหานคร

1. ระบบการคลังท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาขึ้นตามเหตุผลตามประวัติศาสตร์[1] ในสมัยอยุธยาแห่งการเป็นราชธานี 417 ปี อาณาจักรแบ่งออกเป็น "เมือง" (เจ้าเมืองปกครอง) ในแต่ละ "เมือง" แบ่งออกเป็น "แขวง" และแต่ละ "แขวง" ก็ประกอบด้วย

---

[1] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย* (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522)

"ตำบล" โดยมี "บ้าน" เป็นหน่วยสุดท้ายของการปกครอง โดยมีการควบคุมปกครองกันลงมาเป็นขั้นเป็นตอน อย่างไรก็ตาม อำนาจในการปกครองตนเองของแต่ละเมืองก็แตกต่างกันออกไป โดยขึ้นอยู่กับระยะทางที่ห่างจากเมืองหลวง เมืองที่อยู่ใกล้ที่สุดมีอำนาจปกครองตนเองน้อยที่สุด โดยทั่วไปลักษณะการปกครองเช่นนี้ได้สืบเนื่องมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบอบการปกครองเป็นชั้นเป็นตอนนี้ถูกแก้ไขให้รัดกุมกระชับขึ้น โดยรวมการปกครองในเมืองต่างๆ ให้ผูกแน่นกับส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ระบบภาษีอากรก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือ มีการจัดระเบียบบริหารหน่วยงานที่เกี่ยวกับการภาษีอากรขึ้นใหม่ (ตั้งกรมสรรพภาษี กรมสรรพากร และกรมศุลกากร) มีการแก้ไขจัดระบบการผูกขาดการเก็บภาษีอากรให้รัดกุมขึ้น มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบต่างๆ เพื่อให้จัดเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น ตลอดจนมีการกระจายอำนาจของรัฐที่จะควบคุมการจัดเก็บภาษี

การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 นับได้ว่าเป็นจุดสำคัญแห่งการฟื้นฟูระบบการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่น พระราชบัญญัติซึ่งจัดตั้งระบบเทศบาลออกในปี พ.ศ. 2476 ต่อมามีการแก้ไขอีกหลายครั้ง ฉบับสุดท้ายที่ยึดถือเป็นหลักในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ในปัจจุบันการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในรูปของรัฐบาลท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 6 รูปแบบ ดังนี้[2]

(1) กรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนามาจากเทศบาล กล่าวคือ ในปี 2514 คณะปฏิวัติได้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติรวมเขตเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน และรวมเขตพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าอยู่ภายใต้องค์การบริหารเดียวกัน

---

[2] International Bank for Reconstruction and Development, *A Study of Public Finances in Thailand; Volume IV: Local Government Administration and Finance in Thailand*, 1974.

ในปีต่อมา คณะปฏิวัติได้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีก กล่าวคือ ได้รวมเทศบาลกรุงเทพธนบุรีที่ได้รวมไว้ด้วยกันแล้วเข้ากับองค์การบริหารจังหวัดพระนครและธนบุรี กลายเป็น "ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร" การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ทำให้เมืองกรุงเทพมีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่นๆ กล่าวคือ การบริหารงานราชการและการบริหารราชการท้องถิ่นถูกรวมไว้ในองค์การเดียวกัน

(2) เทศบาล ในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตชุมชนที่เป็นตัวเมือง พระราชบัญญัติเทศบาลปี 2496 ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 รูป คือ เทศบาลนคร (ประชากรไม่ต่ำกว่า 50,000 คน และมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้เพียงพอ) เทศบาลเมือง (ประชากรไม่ต่ำกว่า 10,000 คน ความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้เพียงพอ หรือเป็นที่ตั้งของที่ทำการจังหวัด) และเทศบาลตำบล (ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องประชากร แต่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมในการก่อตั้ง)

(3) สุขาภิบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของแหล่งชุมชนในชนบทที่มีความเจริญใกล้เคียงหรือน้อยกว่าเทศบาลตำบล โดยทั่วไปต้องมีคุณสมบัติดังนี้ มีขนาดระหว่าง 1-4 ตร.กม. มีร้านค้าอย่างน้อย 100 ร้าน และมีประชากรไม่ต่ำกว่า 1,500 คน อีกทั้งยังต้องมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการก่อตั้งนั้นอีกด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดในท้องถิ่นที่มิได้อยู่ในเขตเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และสุขาภิบาล การปกครองในรูปแบบนี้โดยแท้จริงแล้วหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(5) เมืองพัทยา เป็นรูปแบบการปกครองที่จัดขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนบางลักษณะ (โดยพื้นฐานเป็นการปกครองแบบ City Management ของประเทศสหรัฐอเมริกา) ในปัจจุบันมีที่พัทยาเพียงแห่งเดียว (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

ยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเมือง)

(6) สภาตำบล เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่มีเขตบริหารงานอยู่ในเขตของตำบลนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีสภาตำบลอยู่เพียงไม่กี่แห่ง และโดยปกติจะรับผิดชอบบริหารงานของท้องถิ่นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง ในทางปฏิบัติ สภาตำบลไม่มีรายได้เป็นของตนเอง และไม่ได้รับการสนับสนุนจนมีความสำคัญในการปกครองหรือการคลังแต่อย่างใด

ในเรื่องรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ พระราชบัญญัติหลัก 3 ฉบับ กล่าวคือ "พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497", "พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498" และ "พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. 2499" ตลอดจนข้อบังคับระเบียบอื่นๆ ที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย มีผลทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้จากแหล่งต่างๆ 4 แหล่งด้วยกัน กล่าวคือ[3]

1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (Locally Levied Taxes) ตามกฎหมาย รัฐบาลยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรเองเพียง 4 ประเภท และรายได้ทั้งหมดจากการจัดเก็บภาษีเหล่านี้เป็นของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นเอง ภาษีอากรเหล่านี้ได้แก่

ก. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากค่าเช่าที่ประเมินโดยเจ้าของโรงเรือน ส่วนบ้านที่เจ้าของอยู่เอง อาคารร้าง ทรัพย์สินราชการ โรงพยาบาล และโรงเรือนที่มิได้มุ่งกำไร ตลอดจนทรัพย์สินของศาสนาที่ใช้ในการศาสนา ได้รับการยกเว้น ทรัพย์สินที่เสียภาษีได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่มีการเช่า อาคารการค้าและอุตสาหกรรม อัตราภาษีคือร้อยละ 12.5 ของมูลค่าค่าเช่ารายปี

ข. ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าที่ดินที่ได้รับการประเมินทุก 4 ปี โดยคณะกรรมการประเมินซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีข้อยกเว้นเหมือนกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน นอกจากนี้ยังยกเว้น

---

[3] *การศึกษาการบริหารและการคลังของเทศบาล โครงการพัฒนาเมืองหลัก: รายงานแนวความคิด*, บริษัทมัลติแมนนำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย, 2525

ให้กับที่ดินที่ใช้ในกิจการของรัฐในด้านกิจการรถไฟ ท่าเรือ สนามบิน เป็นต้น

ค. ภาษีป้าย เป็นภาษีที่จัดเก็บตามขนาดของป้ายและภาษาของตัวอักษรที่ใช้ โดยเก็บจากป้ายของธุรกิจที่ประกอบการค้าเพื่อมุ่งกำไร

ง. อากรฆ่าสัตว์ ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีจากการฆ่าสัตว์ และให้สิทธิผูกขาดในการดำเนินการโรงฆ่าสัตว์แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์เพิ่มเติมได้อีก

2) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่น (Surcharge and shared taxes) กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นที่จะเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มเติมขึ้น (surcharge) จากที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้ว ไม่เกินอีกร้อยละ 10 (แต่เดิมทุกภาษีที่เก็บเพิ่มเติมต้องมีการออกเทศบัญญัติของแต่ละแห่ง ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตการจัดเก็บและการจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่ง) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมที่ถูกเก็บเพิ่มเติมได้แก่ ภาษีอากร ภาษีสุราและเครื่องดื่ม อากรมหรสพ ภาษีการพนัน ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ทำในอาณาจักร รายได้จากภาษีอากรที่เก็บเพิ่มเติมได้นี้ (ยกเว้นอากรมหรสพ) จะถูกส่งไปยังส่วนกลางเพื่อการจัดสรรกลับมาอีกครั้ง ยังมีภาษีอากรอีก 2 ชนิดที่รายได้ถูกแบ่งจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น (Shared Taxes) ซึ่งได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีที่จัดเก็บจากข้าวส่งออก ตารางที่ 1 แสดงหน่วยงานที่จัดเก็บและหลักเกณฑ์การจัดสรร

3) รายได้ที่มิใช่มาจากภาษีอากร รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ในรูปของค่าธรรมเนียมต่างๆ จากการให้บริการและออกใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม อัตราที่อาจจัดเก็บได้ในบางกรณีก็ถูกกำหนดมาตายตัว หรือไม่ก็มีเพดานที่ได้ถูกกำหนดมาเป็นเวลานานแล้ว ตัวอย่างของค่าธรรมเนียมที่อาจเก็บได้ ได้แก่ ค่าเก็บขนขยะมูลฝอย ค่าประกอบการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจ ค่าจอดยานยนต์ ค่าใบอนุญาตทำการโฆษณา

นอกจากนี้ก็ได้แก่รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล เช่น ค่าเช่าที่ดิน ดอกเบี้ยจากเงินสะสม ผลกำไรจากโรงรับจำนำ เป็นต้น

ตารางที่ I

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรร : 2525

ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้	หน่วยงานรัฐที่จัดเก็บ	หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการจัดสรร
ภาษีการค้า	กรมสรรพากร กรมศุลกากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนเงินภาษีการค้าที่ท้องถิ่นได้รับเมื่อปี 2503 เป็นเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรร
อากรมหรสพ	กรมสรรพากร	จัดสรรโดยสรรพากรอำเภอ แล้วนำส่งให้โดยตรงต่อแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่นตามจำนวนที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น
ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	กรมสรรพสามิต	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรรให้กับแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	กรมสรรพสามิต	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์การจัดสรรให้กับแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	กรมตำรวจ กรมขนส่งทางบก	จัดสรรโดยเสมียนตราจังหวัด และใช้เกณฑ์จัดสรรดังนี้ - องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 25 - เทศบาลร้อยละ 50 โดยแบ่งให้เทศบาลละเท่าๆ กัน - สุขาภิบาลร้อยละ 25 โดยแบ่งให้สุขาภิบาลละเท่าๆ กัน
ภาษีที่จัดเก็บจากข้าวส่งออก	กรมศุลกากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรร โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ - ร้อยละ 50 ของภาษี จัดสรรให้สุขาภิบาล - อีกร้อยละ 50 ที่เหลือ จัดสรรให้เทศบาล กทม. และพัทยา

ที่มา : "การศึกษาการบริหารและการคลังของเทศบาล โครงการพัฒนาเมืองหลัก: รายงานแนวความคิด," บริษัทมัลติแมนนำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย, 2525

4) เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้ตามรายได้ท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นรายหัว (ในปี 2524 ให้ 50 บาท/หัว) สามารถนำไปใช้จ่ายอย่างไรก็ได้ โดยไม่มีข้อจำกัด เงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ตามข้อเสนอที่จะนำเงินมาพัฒนาสิ่งก่อสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน สะพาน จำนวนที่ได้รับเป็นสัดส่วนกลับกับรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาแยกออกได้เป็นเงินอุดหนุนการศึกษาทั่วไป (เงินอุดหนุนประจำสำหรับการศึกษาระดับประถมของเทศบาล) และเงินอุดหนุนการศึกษาเฉพาะกิจซึ่งให้สำหรับการก่อสร้างโรงเรียน หนังสือ เครื่องเขียน

เมื่อกล่าวถึงเรื่องรายรับของรัฐบาลท้องถิ่น อีกด้านหนึ่งของการคลังซึ่งได้แก่เรื่องรายจ่ายก็สมควรได้รับการพิจารณา เช่น การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น โดยทั่วไปถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับในเกือบจะทุกขั้นตอนโดยส่วนกลาง งบประมาณซึ่งถือกันว่าเป็นหัวใจสำคัญของการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นจะต้องมีการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ เพื่อนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผ่านนายอำเภอ หากเป็นกรณีของเทศบาลตำบล) เพื่อการอนุมัติ ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้ง ร่างเทศบัญญัตินั้นจะส่งต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตัดสินในขั้นสุดท้าย นอกไปจากนี้ กฎหมายยังได้ให้อำนาจอย่างมากมายในการควบคุมดูแลเทศบาลแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะเห็นได้จากวรรคแรกของมาตรา 71 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจชี้แจง แนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้” นอกไปจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล หรือให้เทศบาลใดอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็สามารถทำได้

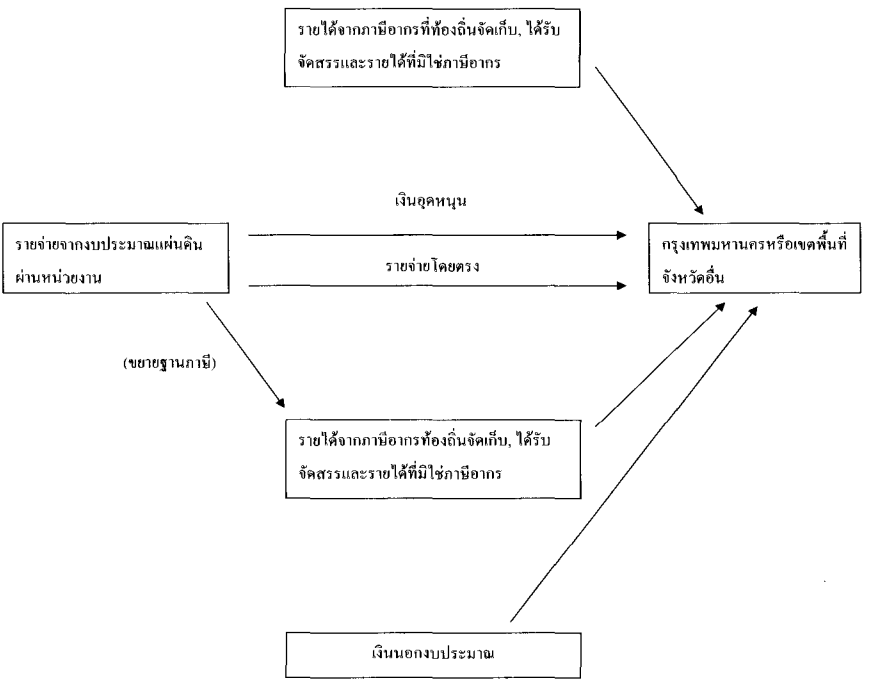
ในบทความนี้ การพิจารณาปัญหากรุงเทพฯ และพื้นที่ที่เหลือจะ

ทำโดยแยกออกว่าพื้นที่กรุงเทพฯ (ซึ่งถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่ง) ปกครองโดยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งได้แก่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ที่เหลือ (ประกอบด้วยพื้นที่อีก 72 จังหวัด) ปกครองโดยรัฐบาลท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ รวมกันไป จะไม่พิจารณาแยกละเอียดถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท

เพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Level of Economic Activity) ผ่านรายจ่ายสาธารณะซึ่งมีผลทำให้เกิดรายได้ในแต่ละพื้นที่ผ่านผลตัวคูณ (Multiplier) ในที่สุด แผนภาพที่ 1 แสดงการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ในพื้นที่ของกรุงเทพฯ และบริเวณที่เหลือ รายจ่ายประเภทแรกมาจากรายได้ท้องถิ่นที่ได้มาจากภาษีอากรและมิใช่ภาษีอากร โดยท้องถิ่นเป็นผู้เก็บเอง ประเภทที่สองของรายจ่ายในพื้นที่คือเงินอีกส่วนหนึ่งที่มาในรูปของเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่น ประเภทที่สามคือรายจ่ายในพื้นที่นั้นที่มาโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่เงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้าง สิ่งก่อสร้าง ถนน ฯลฯ ประเภทที่สี่คือรายจ่ายจากรัฐบาลกลางในพื้นที่นั้น อันเป็นผลทำให้ฐานของภาษีที่จัดเก็บโดยท้องถิ่นใหญ่ขึ้น และทำให้ส่วนแบ่งของภาษีของท้องถิ่นนั้นเพิ่มขึ้น เช่น อากรมหรสพ ภาษีที่เก็บได้เพิ่มนี้ก็จะเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ท้องถิ่นซึ่งก็จะถูกใช้จ่ายในพื้นที่นั้นอีกต่อหนึ่ง ประเภทสุดท้ายคือเงินนอกงบประมาณ ซึ่งได้แก่เงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ของหน่วยราชการกลาง เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนน้ำมัน กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (กองทุนของกรุงเทพมหานครเองก็มี เช่น กองทุนสาธารณูปโภค) รายจ่ายจากเงินกองทุนเหล่านี้นับวันจะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

แผนภาพที่ 1

การใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ในท้องถิ่น



ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลในเรื่องการใช้จ่ายของรัฐบาลในพื้นที่ต่างๆ ข้อมูลในเรื่องนี้เท่าที่พอหาได้ดังปรากฏในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายประเภทที่สาม (รายจ่ายโดยตรงจากรัฐบาลกลาง) มีขนาดใหญ่ที่สุดเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่เข้าสู่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด (ประเภทหนึ่ง + ประเภทสอง + บางส่วนของประเภทสาม) กล่าวคือ ในปี 2520 รายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเป็นเพียงร้อยละ 15 ของรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น (จากศาลาว่าการกรุงเทพฯ ประมาณร้อยละ 3 และอีกร้อยละ 12 จากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดของพื้นที่ที่เหลือ) ในปี 2524 การใช้จ่ายก็ยังคงมีลักษณะเช่นเดิม กล่าวคือ รายจ่ายจากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเป็นเพียงร้อยละ 13 ของรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นประเภทการใช้จ่ายที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่มากที่สุดคือรายจ่ายโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งกรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ที่ได้รับส่วนใหญ่ของรายจ่ายนี้

ด้วยข้อมูลที่จำกัดมากในเรื่องการใช้จ่ายตามพื้นที่ ข้อสรุปอันหนึ่งในเรื่องการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดก็คือ การใช้จ่ายโดยตรงจากรัฐบาลกลางเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ก่อให้เกิดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันมากในสองพื้นที่ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่า ระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สูง ย่อมนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดการผลิตที่ใหญ่ และมีการกระจุกตัวของการผลิตและการแลกเปลี่ยน (Agglomeration Economies) ที่หนาแน่น ซึ่งจะนำไปสู่การดึงดูดประชากร และเมื่อมนุษย์กระจุกตัวอยู่ด้วยกันมากขึ้น ก็ยิ่งทำให้เกิดมีโอกาสในการเลือกสินค้ามาบริโภค การเลือกงาน เกิดผลภายนอก (Externality) ขึ้น จึงยิ่งทำให้ดึงดูดสมาชิกมาเพิ่มมากขึ้น

เมื่อกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงมีพลเมืองมากขึ้น รัฐบาลก็จำต้องให้การสนับสนุนด้านการเงินทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มขึ้น ดังนั้นกรุงเทพฯ จึงมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ[4]

---

[4] กาญจนี พลจันทร์, *ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518

ตารางที่ 2

แหล่งของการใช้จ่ายสาธารณะ

(หน่วย : ล้านบาท)

	2520	2521	2522	2523	2524
รายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน	66,110	77,509	89,467	119,260	133,410
รายจ่ายจากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด	10,096.21	11,935.71	13,828.76	15,254.35*	17,698.67*
- รายจ่ายจากศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร	1,822.09	2,532.44	2,851.3	3,170.19	3,716.72
- รายจ่ายจากรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่เหลือ	8,274.12	9,403.27	10,977.46	12,084.16	13,981.95

* ประมาณการโดยผู้เขียน

ที่มา : (1) *เศรษฐกิจรายเดือน*, ตุลาคม 2525, ธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

2. ผลที่เกิดขึ้น

ผลจากการมีระบบการคลังท้องถิ่นดังกล่าวในส่วนที่แล้ว บันดาลให้เกิดความแตกต่างระหว่างสองพื้นที่ในหลายประเด็นด้วยกัน ส่วนนี้จะแยกวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นออกดังนี้

(1) พลังความสามารถในการเสียภาษี (taxable capacity)

ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา นักเศรษฐศาสตร์ได้ถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปในเรื่องนี้ ในประเทศไทยเอง ความสนใจในเรื่องนี้ก็มีไม่น้อย โดยเฉพาะในเรื่องเก็บภาษีเพิ่มจากท้องถิ่น จึงเป็นเหตุสมควรที่จะได้กล่าวถึงพลังความสามารถในการเสียภาษีในที่นี้ในแง่ทฤษฎีและการวัด เพื่อให้ความเข้าใจในเรื่องนี้กระจ่างขึ้น

การพูดถึง "พลังความสามารถในการเสียภาษี" ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในราวปี ค.ศ. 1922 โดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ เซอร์ โจไซอ์ แสตมป์ (Sir Josiah Stamp) โดยใช้ทฤษฎีส่วนเกินของริคาโด (Ricardian Theory of Surplus) เป็นเครื่องมือในการอธิบายความหมาย กล่าวคือ พลังนี้เท่ากับผลผลิตทั้งหมดลบด้วยปริมาณการบริโภคเพื่อการยังชีพ (subsistence level of consumption) และลบด้วยการลงทุนที่จำเป็น (essential investment)

อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า พลังความสามารถของการเสียภาษีจะเท่าปริมาณสูงสุดของผลผลิต (หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรายได้นั่นเอง เพราะผลผลิตคูณด้วยราคา ก็คือรายได้ ถ้าให้ราคาเท่ากับหนึ่ง ผลผลิตก็คือรายได้) ที่พลเมืองของประเทศหนึ่งสามารถร่วมเสียสละเพื่อใช้เป็นรายจ่ายของรัฐ "โดยจะไม่ทำให้พลเมืองเป็นทุกข์และ อยู่ในสภาพสิ้นไร้ไม้ตอก และอีกทั้งไม่ทำให้ระบบเศรษฐกิจปั่นป่วนเกินการ"[5]

ความหมายของพลังข้างต้น สามารถอธิบายได้โดยสมการคณิตศาสตร์ง่ายๆ ดังต่อไปนี้

$$T = Y - Cm - I$$

T = พลังความสามารถของการเสียภาษี
Y = รายได้หรือผลผลิต
Cm = ปริมาณการบริโภคเพื่อยังชีพ
I = การลงทุนที่จำเป็น

---

[5] Stamp, Josiah, Sir. *Wealth and Taxable Capacity* (London: P. S. King & Son, Ltd., 1922).

จากคำนิยามของพลังความสามารถเช่นนี้ พอจะเห็นได้ว่าความหมายของพลังความสามารถในแนวนี้เป็นลักษณะการวัดแบบสัมบูรณ์ (absolute) กล่าวคือ เป็นการวัดออกมาเป็นหน่วยเงินหรือผลผลิต เมื่อพิจารณานิยามนี้อย่างใกล้ชิดก็จะเห็นข้อบกพร่องหลายข้อ เช่น นิยามนี้แสดงถึงการไม่เปลี่ยนแปลงเลย (static) การกำหนดเอาเอง (arbitrary) และการขึ้นกับความรู้สึก (subjective)

จากสมการจะเห็นได้ชัดว่า ระดับของพลังนี้ขึ้นอยู่กับการหักออกของระดับการบริโภคเพื่อยังชีพ (Cm) ถ้าสมมติให้การลงทุนที่จำเป็นคงที่ พลังความสามารถในการเสียภาษีของเศรษฐกิจหนึ่งจะสูงถ้าเราให้ระดับการบริโภคเพื่อยังชีพต่ำ เราไม่มีมาตรฐานใดเป็นเครื่องกำหนดว่า Cm ควรจะสูงแค่ใด และยิ่งไม่มีอะไรเป็นบรรทัดฐานว่าการลงทุนที่จำเป็น (I) ควรจะเป็นเท่าใดจึงจะเพียงพอ ดังนั้น นิยามของขีดจำกัดเช่นนี้จึงนำไปสู่ข้อวิจารณ์ว่าเป็นการกำหนดเอาเอง (arbitrary)

ลักษณะที่เรียกว่าไม่เปลี่ยนแปลงเลย (static) ของนิยามนี้ก็คือ นิยามนี้มีนัยว่าให้รัฐบาลคำนึงถึงแต่ระดับมาตรฐานการครองชีพที่เป็นอยู่ให้ดำรงระดับเดิมไปเรื่อยๆ โดยมี Cm และ I เพียงพอที่จะทำให้สังคมเป็นไปตามที่เป็นอยู่ ไม่มีอะไรในนิยามที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในระดับการครองชีพเลย เรารู้กันทั่วไปว่า การยกระดับการครองชีพคือหัวใจของการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น นิยามของพลังเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ

ข้อวิจารณ์ข้อสุดท้ายในเรื่องการขึ้นกับความรู้สึกอธิบายได้ดังนี้ ในแต่ละสังคม สมาชิกในสังคมนั้นอาจให้ความสำคัญต่อปริมาณและคุณภาพของสินค้าสาธารณะที่จัดเสนอโดยรัฐบาลผ่านการเก็บภาษีแตกต่างกันออกไป สังคมใดให้คุณค่ากับสินค้าสาธารณะมาก สังคมนั้นก็มีความยินดีที่จะถูกเก็บภาษีมาก และสังคมนั้นก็มีพลังความสามารถของการเสียภาษีมากเพียงนั้น

ดังนั้น ปัญหาเรื่องการขึ้นกับความรู้สึก (subjective) จึงเป็นปัญหาสำคัญในการใช้นิยามนี้วัดพลังความสามารถ จุดประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งของการวัดพลังนี้ก็เพื่อเปรียบเทียบพลังของความสามารถในการเสีย

ภาษีระหว่างเศรษฐกิจต่างๆ การใช้นิยามในลักษณะสัมบูรณ์ (absolute concept) เช่นนี้วัดเพื่อการเปรียบเทียบจึงใช้ไม่ได้ เพราะแต่ละสังคมก็ให้ความสำคัญต่อสินค้าสาธารณะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของสมาชิกในแต่ละสังคม การวัดพลังนี้จึงหันมาในรูปของการเปรียบเทียบ (relative concept) ในปัจจุบัน

ภายใต้ relative concept การวัดพลังจะเป็นไปในรูปของการเปรียบเทียบระหว่างเศรษฐกิจหนึ่งกับอีกเศรษฐกิจหนึ่ง ดังนั้น พลังความสามารถนี้จึงอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า relative กล่าวคือ เป็น concept ที่เรียกว่า ordinal (การวัดโดยการเรียงลำดับเป็นสิ่งสำคัญ เช่น สนใจว่าจะสอบได้ลำดับที่เท่าใด โดยไม่สนใจเปอร์เซ็นต์ของคะแนนที่สอบได้) concept ของการวัดเช่นนี้จะบอกให้ทราบได้ว่าพลังความสามารถของเศรษฐกิจหนึ่งได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรืออยู่ในอันดับที่สูงต่ำกว่าพลังความสามารถของเศรษฐกิจอื่นๆ อย่างไร

โดยสรุป คำจำกัดความของพลังความสามารถในการเสียภาษีคือ "ตัวเลขแนวปริมาณที่หมายจะสะท้อนให้เห็นถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐสามารถเรียกเก็บภาษีได้ เพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายเพื่อสาธารณกิจ" พลังความสามารถในที่นี้ไม่ใช่เพดานจำกัดในรูปของจำนวนบาทสูงสุดที่รัฐสามารถเรียกเก็บได้ผ่านภาษี แต่เป็นพลังในแง่ของศักยภาพของความสามารถในการเก็บภาษีของรัฐหรือการเสียภาษีของราษฎร เมื่อเอาลักษณะ relative ของตัวชี้นี้มาพิจารณา ก็จะสรุปได้ว่าตัวชี้พลังความสามารถในการเสียภาษีจะแสดงให้เห็นถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลของเศรษฐกิจหนึ่งสามารถเรียกเก็บภาษีได้ เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลของเศรษฐกิจอื่นๆ สามารถเรียกเก็บได้เช่นกัน

ในเรื่องการวัดพลังความสามารถนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากในหลายประเทศได้พยายามที่จะวัดโดยวิธีต่างๆ หลายวิธี จวบจนกระทั่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีการตกลงเห็นพ้องต้องกันว่าวิธีการวัดแบบใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด วิธีการวัดโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ วิธีการวัดทางตรงและวิธีการวัดทางอ้อม

วิธีการวัดทางตรง เป็นวิธีการวัดโดยใช้ตัวชี้เศรษฐกิจ เช่น รายได้ประชาชาติต่อหัว รายได้ก่อนหักภาษีต่อหัว มูลค่าประเมินทรัพย์สินต่อหัว หรือดัชนีที่ผสมผสานตัวชี้เหล่านี้เข้าด้วยกัน เชื่อกันว่าตัวชี้เหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงพลังความสามารถทางเศรษฐกิจที่เศรษฐกิจนั้นอาจถูกเรียกเก็บภาษีได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาใหญ่ก็คือ การตัดสินว่าตัวชี้ตัวใดเป็นตัวที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการวัดพลังความสามารถที่จะถูกเรียกเก็บภาษี ผลงานวิจัยที่ผ่านมามักจะพิจารณาแต่ในเรื่องรายได้ที่ประชาชนรับ (income received) ซึ่งไม่ใช่เครื่องวัดพลังเศรษฐกิจที่ดี เพราะรายได้ที่ได้รับอาจไม่ได้มาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็เป็นได้ เช่น ในกรณีของเงินโอน (transfer payments) ข้ามประเทศหรือภายในประเทศ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้รายได้ที่เกิดขึ้น (income produced หรือ income-originating) เป็นเครื่องวัดพลังเศรษฐกิจน่าจะเหมาะสมกว่า เพราะ income produced นี้คือรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากกระบวนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงว่ารายได้นั้นจะออกไปอยู่ที่ใด ดังนั้น รายได้เช่นนี้จึงเป็นตัววัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือพลังเศรษฐกิจที่ดี ถ้าเราวัดพลังเศรษฐกิจได้แม่นยำก็ย่อมหมายถึงว่าเราสามารถวัดพลังความสามารถในการเสียภาษีของราษฎรได้แม่นยำเช่นกัน เพราะพลังทั้งสองผูกพันกันอย่างใกล้ชิด

วิธีการวัดทางอ้อม วิธีการวัดลักษณะนี้[6] คือการวัดพลังความสามารถผ่านโครงสร้างภาษี กล่าวคือ พลังความสามารถในการจ่ายภาษีจะถูกวัดออกมาในรูปของภาษีที่อาจจะถูกเรียกเก็บได้ถ้าทุกท้องถิ่นหันมาเก็บภาษีในอัตราซึ่งถูกเรียกเก็บอยู่โดยเฉลี่ย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าพลังความสามารถนี้หาได้โดยการรวมรายได้จากภาษีที่พึงเก็บได้จากภาษีต่างๆ หากใช้อัตราภาษีเฉลี่ยที่เก็บอยู่นั้น (อัตราเฉลี่ยของแต่ละภาษีคูณกับฐานภาษีของแต่ละท้องถิ่น ก็จะได้รายได้ที่พึงเก็บได้) วิธีการนี้เรียกว่าวิธี representative taxation system ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากในหลายประเทศ

---

[6] Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measure of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort: A Staff Report* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, October 1962).

ในประเทศไทย การมีข้อมูลจำกัดในเรื่องฐานภาษีของท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ไม่สามารถคำนวณโดยวิธีทางอ้อมได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อมูลผลิตภัณฑ์ภายในประเทศรายจังหวัด (GDP รายจังหวัด) ที่มีอยู่ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น GDP ของกรุงเทพฯ และของพื้นที่ที่เหลือ สามารถนำมาใช้เป็น proxies ของพลังความสามารถในการเสียภาษีได้

ข้อพึงสังเกตบางประการในการใช้ข้อมูลผลิตภัณฑ์รายจังหวัดนี้ ก็คือ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นรายได้ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ (income-originating) มิใช่ข้อมูลรายได้ที่ได้รับของคนในพื้นที่นั้น (income-received) ในหลายพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายผลผลิตข้ามเขตจังหวัด รายได้สองอย่างนี้ไม่จำเป็นจะต้องเท่ากัน นอกไปจากนี้ ความแม่นยำในการได้มาซึ่งข้อมูลนี้มีปัญหาอยู่พอควร เนื่องจากข้อมูลรายได้ประเภทนี้เกือบทั้งหมดมาจากการประมาณและไม่อาจทดสอบได้ด้วยวิธีใดโดยตรงนอกเสียจากการเก็บข้อมูลโดยละเอียด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผู้ให้ตัวเลขนี้ก็มิได้เขียนคำอธิบายไว้ว่าหามาได้อย่างไร ด้วยวิธีการอะไร อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนแน่ใจว่าคงใช้วิธีของ Kendrick-Jaycox[7] ซึ่งแบ่ง GDP ออกเป็น 3 ส่วนคือ National income originating, Capital consumption allowances และ Indirect business taxes และแต่ละส่วนก็แบ่งให้แต่ละจังหวัดตามสัดส่วนของค่าจ้างค่าตอบแทนของจังหวัดที่ปรากฏในระดับประเทศ เมื่อรวมกันเข้าก็เป็น GRP (Gross Regional Product) หรือ GDP ของแต่ละจังหวัด เมื่อรวม GDP ของทุกพื้นที่เข้าด้วยกันก็จะได้ GDP ของประเทศ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ความแม่นยำของข้อมูลนี้จะเป็นปัญหา แต่เมื่อคำนึงถึงว่าข้อมูล GDP รายจังหวัดนี้เป็นข้อมูลเดียวทางเศรษฐกิจที่แยกออกตามพื้นที่แล้ว ก็นับว่าเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างมาก

บทความนี้จะใช้เหตุผลที่ว่ารายได้ที่ออกมาจากพื้นที่ (income-originating) เป็นตัววัดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (level of economic activity) ที่ดี ดังนั้นก็คือตัววัดพลังความสามารถในการเสียภาษีนั่นเอง

---

[7] Kendrick, John W., amd C. Milton Jaycox, "The Concept and Estimation of Gross State Product," *Southern Economic Journal*, 32 (October 1965).

เพื่อที่จะให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพลังการเสียภาษีระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่อื่นๆ ที่เหลืออันเป็นผลพวงจากการมีระบบการคลังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดีขึ้น บทความนี้ใคร่จะเสนอดัชนีการวัดสองมิติ[8] แบบง่ายๆ อันหนึ่ง ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้อย่างดีในการศึกษาเรื่องอื่นๆ ที่มุ่งจะชี้ให้เห็นถึงการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงข้ามระยะเวลา

โดยปกติแล้ว ดัชนีที่ใช้วัดกันโดยทั่วไปก็เป็นเพียงมิติเดียว กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งมิได้ให้ภาพที่ชัดเจนหากต้องการเปรียบเทียบระหว่างหลายพื้นที่ ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึง "ดัชนีสองมิติ" ของการเปลี่ยนแปลงมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) ระหว่างปี 2519–2523 คอลัมน์ 3 แสดง "ดัชนีระดับ" ซึ่งคำนวณโดยใช้ค่ามัชฌิม (median) เป็นฐาน ดัชนีตัวนี้จะชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ใดมี GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับ 50% แรก (ดัชนีค่าสูงกว่า 100) และพื้นที่ใดมี GDP อยู่ในอันดับ 50% ท้าย (ดัชนีมีค่าต่ำกว่า 100) คอลัมน์ 6 แสดง "ดัชนีของการเปลี่ยนแปลง" ซึ่งคำนวณโดยใช้ค่ามัชฌิม (median) ของอัตราเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นของ GDP per capita ระหว่าง พ.ศ. 2519–2523 เป็นฐาน ดัชนีจะชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ใดมีอันดับการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวที่อยู่ใน 50% แรก (ดัชนีสูงกว่า 100) และพื้นที่ใดมีอันดับการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวที่อยู่ใน 50% ท้าย ดังนั้น คอลัมน์สุดท้ายจึงเป็นการนำดัชนีทั้งสองมารวมกันเพื่อเป็น "ดัชนีสองมิติ" ดัชนีเช่นนี้สร้างขึ้นเลียนแบบดัชนีการวัดความดันโลหิต โดยมีดัชนีตัวแรกเป็นตัววัดอันดับเปรียบเทียบ ("Systolic" reading) และดัชนีตัวที่สองเป็นตัววัดอันดับการเปลี่ยนแปลงระหว่างระยะเวลา ("Diastolic" reading) ดังนั้นค่ามัชฌิมของ "ดัชนีสองมิติ" นี้คือ 100/100

---

[8] ความคิดในแนวนี้ปรากฏอยู่ใน Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring the Fiscal "Blood Pressure" of the States 1964-1975*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, February 1962.

ตารางที่ 4 แบ่งพื้นที่ต่างๆ ออกเป็น 4 ประเภทคือ GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับสูงและกำลังตก (สูงกว่า 100 / ต่ำกว่า 100), GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับสูงและกำลังขึ้น (สูงกว่า 100 / สูงกว่า 100), GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับต่ำและกำลังตก (ต่ำกว่า 100 / ต่ำกว่า 100) และ GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับต่ำและกำลังขึ้น (ต่ำกว่า 100 / สูงกว่า 100) กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่เดียวที่จัดอยู่ในประเภทสูงและกำลังขึ้น แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าระบบและนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่งผลให้กรุงเทพฯ มีพลังความสามารถในการเสียภาษีอยู่ในอันดับสูง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกเรื่อยๆ ด้วย สภาวการณ์เช่นนี้ย่อมบันดาลให้กรุงเทพฯ มีศักยภาพในการที่จะเก็บภาษีอากรได้สูงกว่าท้องถิ่นอื่น และมีแนวโน้มที่จะสามารถเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยได้ดีกว่าพื้นที่อื่นๆ อย่างแน่นอน

ตารางที่ 3

ดัชนีการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวของพื้นที่ต่างๆ

	(1) มูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศต่อหัว ปี 2523 (บาท)	(2) อันดับ	(3) ดัชนีของระดับ	(4) อัตราเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศต่อหัว, 2519-2523 (ร้อยละ)	(5) อันดับ	(6) ดัชนีของการเปลี่ยนแปลง	(7) ดัชนีสองมิติ
ค่ามัชฌิม (MEDIAN)	19,199	-	100	15.78	-	100	
กรุงเทพมหานคร	43,423	1	226	18.14	3	115	226/115
ภาคกลาง	15,910	4	83	18.35	2	116	83/116
ภาคตะวันตก	19,199	3	100	13.41	6	85	100/85
ภาคตะวันออก	25,130	2	131	15.74	5	100	131/100
ภาคใต้	14,190	5	74	18.98	1	120	74/120
ภาคเหนือ	9,541	6	50	12.76	7	81	50/81
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5,806	7	30	15.78	4	100	30/100

ที่มา : *มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด : 2523*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4

ลักษณะการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวของพื้นที่ต่างๆ ระหว่างปี 2519-2523

สูงและกำลังตก - ภาคตะวันออก (ระดับสูง, การขึ้นหรือตกอยู่ในระดับปานกลาง	สูงและกำลังขึ้น - กรุงเทพมหานคร
ต่ำและกำลังตก - ภาคเหนือ - ภาคตะวันตก (ระดับปานกลาง, กำลังตก)	ต่ำและกำลังขึ้น - ภาคกลาง - ภาคใต้ - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ระดับต่ำ, การขึ้นหรือตกอยู่ในระดับปานกลาง)

ที่มา : ตารางที่ 3

(2) รายได้ไม่เพียงพอ

จากข้อมูลด้านรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลาย ภาพที่ปรากฏชัดก็คือ ภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีท้องถิ่นใดแม้แต่กรุงเทพมหานครที่สามารถหารายได้จากภาษีอากรมาใช้จ่ายโดยไม่พึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ตารางที่ 5 แสดงรายได้จากภาษีต่างๆ ตลอดจนเงินอุดหนุนของทั้งสองพื้นที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีหลักในการหารายได้ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรจากภาษีอากรเป็นแหล่งใหญ่ที่สุดของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมด

ตารางที่ 6 ชี้ให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครได้รายได้กว่าร้อยละ 50 จากภาษีจัดสรร ในขณะที่พื้นที่ที่เหลือได้รายได้ส่วนใหญ่จากเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (เกือบร้อยละ 70) ซึ่งก็หมายความว่ากรุงเทพมหานคร เมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่เหลือ มีความเป็นอิสระทางรายได้สูงกว่ามาก

เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายในตารางเดียวกันก็เห็นได้ชัดอีกว่ารายได้ของกรุงเทพมหานครที่ไม่รวมเงินอุดหนุนเกือบเพียงพอกับรายจ่าย ในขณะที่ท้องถิ่นที่เหลือไม่สามารถจะมีรายได้มาใช้จ่ายได้เลยหากขาดเงินอุดหนุนนี้ ทั้งนี้เพราะว่ารายได้จากท้องถิ่นเองเป็นเพียงร้อยละ 23 ของรายจ่ายเท่านั้น

ตารางที่ 7 และ 8 แสดงงบรายจ่ายและรายได้โดยย่อของสองพื้นที่ในเรื่องงบลงทุน ท้องถิ่นที่เหลือใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่ในงบลงทุน (เกือบทั้งหมดได้มาจากรัฐบาลกลาง) ในขณะที่ศาลาว่าการกรุงเทพฯ ใช้จ่ายเงินในงบลงทุนประมาณร้อยละ 40 ในรูปของร้อยละอาจดูเป็นตัวเลขที่สูงไม่น้อย แต่เมื่อดูในรูปของงบลงทุนต่อหัวในสองพื้นที่แล้ว กรุงเทพฯ มีตัวเลขที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2522 (245.2 บาทของกรุงเทพฯ กับ 196.5 บาทของท้องถิ่นอื่น)

รัฐบาลท้องถิ่นที่เหลือเรียกได้ว่าพึ่งพิงงบลงทุนจากรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าเพียงร้อยละ 6 ของรายจ่ายทั้งหมดเป็นเงินที่มาจากรัฐบาลท้องถิ่นเอง (ในเขตกรุงเทพฯ ร้อยละ 26.4 มาจากศาลาว่าการกรุงเทพฯ) เมื่อพิจารณาถึงเรื่องการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่แล้ว ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดนอกจากศาลาว่าการกรุงเทพฯ ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการเพิ่มบริการพื้นฐานของท้องถิ่นซึ่งจะมีส่วนอย่างสำคัญในการเพิ่มคุณภาพชีวิตของสมาชิกท้องถิ่นของตนเองได้เลยด้วยทรัพยากรของตัวเองที่มีอยู่ภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นในปัจจุบัน กล่าวคือ สามารถมีส่วนร่วมในงบลงทุนด้วยทรัพยากรของตนเองได้เพียงร้อยละ 5.46 เท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครโดยเปรียบเทียบสามารถมีอิทธิพลในด้านนี้ได้ดีกว่ามาก

ช่วงห่างความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่ที่เหลือในเรื่องความสามารถในการให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น บริการน้ำประปา ไฟฟ้า ท่อน้ำทิ้ง ถนน ผ่านงบลงทุน จะเห็นได้ชัดมากยิ่งขึ้นเมื่อคำนึงถึงว่า นอกจากงบลงทุนโดยศาลาว่าการกรุงเทพมหานครเองแล้ว รัฐบาลกลางยังได้ใช้จ่ายเงินลงทุนอีกเป็นจำนวนมากสำหรับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการและการคมนาคมของประเทศ ผู้อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ จึงได้รับบริการเหล่านี้ในระดับที่สูงมากกว่าสมาชิกในท้องถิ่นอื่น เมื่อพิจารณาดูว่าระดับของการได้รับบริการสาธารณะในสองพื้นที่นี้ไม่เท่าเทียมกันอย่างมากอยู่แล้ว และศักยภาพในความสามารถที่จะลงทุนเพื่อบริการพื้นฐานของกรุงเทพมหานครก็ยังคงแตกต่างกันอีก ดังนั้น จึงเห็นชัดเจนว่าช่วงห่างของระดับบริการพื้นฐานระหว่างผู้อาศัยในสองพื้นที่นี้มีแนวโน้มที่จะ

เพิ่มมากขึ้นอีก

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญอันหนึ่งที่พึงพิจารณาก็คือ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีหลักฐานอยู่ไม่น้อย[9] ที่แสดงว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บต่ำมาก จำนวนคนไม่น้อยที่เชื่อว่าหากรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นอย่างดีแล้ว จะสามารถพึ่งตนเอง และเพิ่มบริการพื้นฐานให้แก่สมาชิกในชุมชนได้เป็นอันมาก จากข้อมูลที่เสนออยู่ในตารางเหล่านี้ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าข้อถกเถียงนี้ไม่เป็นความจริงทั้งหมด ในกรณีของกรุงเทพฯ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนประมาณ 700 กว่าล้านบาท การพึ่งตนเองก็หมายความว่าจำเป็นต้องเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นอีกเกือบหนึ่งเท่าตัว (ในปี 2523 เก็บได้ 413.93 ล้านบาท) ซึ่งก็อาจจะอยู่ในขอบเขตที่เป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มบริการพื้นฐานนั้นมิใช่ปัญหาใหญ่ของศาลาว่าการกรุงเทพฯ ทั้งนี้เพราะพื้นที่กรุงเทพฯ โดยปกติได้รับการลงทุนเป็นจำนวนมากจากส่วนกลางอยู่แล้ว เมื่อหันมาพิจารณาท้องถิ่นอื่นก็พบว่าสภาพเช่นนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้กับพื้นที่ที่เหลือเลย ในท้องถิ่นเหล่านี้ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 6.1 ของรายได้ปกติเท่านั้น ไม่ว่าประสิทธิภาพการเก็บภาษีจะเพิ่มขึ้นเพียงไรก็ตาม การพึ่งพิงรายได้ของตนเองเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้อย่างยิ่ง และเมื่อคำนึงถึงเรื่องการเพิ่มบริการพื้นฐานแล้วก็ยิ่งเป็นไปไม่ได้ยิ่งขึ้น

(3) ความคล่องตัวในการบริหารการคลัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และแก้ไข พ.ศ. 2521 ช่วยให้กรุงเทพมหานครมีรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความคล่องตัวในการบริหารมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่เหลือ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังอาจสรุปโดยย่อได้ว่า ศาลาว่าการกรุงเทพฯ มีความ

---

[9] ดู รายงานแนวความคิดบริษัทมัลติแมน (เอ่ยถึงแล้ว) และ *การประเมินผลการเก็บภาษีทรัพย์สิน*, รายงานเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย โดยบริษัทฮอริแกน วิลกินสัน, 2525

คล่องตัวมากกว่า กล่าวคือ ในด้านรายจ่าย งบประมาณรายจ่ายมิต้องนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย) เพียงแต่ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครนำเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร ในเรื่องรายละเอียดการก่อสร้างพื้นฐานก็ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการอนุมัติของกระทรวงมหาดไทย ศาลาว่าการฯ สามารถตัดสินใจดำเนินไปได้ด้วยความเห็นชอบของสภากรุงเทพฯ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องรายรับ ศาลาว่าการฯ มีแหล่งรายได้เช่นเดียวกันกับเทศบาลและสุขาภิบาล และไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในอัตราเกินกว่าอัตราสูงสุดที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉกเช่นเดียวกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ความคล่องตัวที่รัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ไม่มี ได้แก่ เรื่องออกจำหน่ายพันธบัตรโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การขอกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลอื่นๆ การได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยตรง กล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลาว่าการกรุงเทพฯ มิได้ถูกควบคุมในด้านการบริหารและการเงินการคลังโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทยเหมือนเช่นรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลายของพื้นที่ที่เหลือ

อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการปกครองของศาลาว่าการกรุงเทพฯ เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นตอบรับกับความต้องการ (demand) ของสมาชิกในชุมชนได้ดีกว่าในรูปแบบการปกครองของพื้นที่อื่นๆ ซึ่งถูกควบคุมด้วยกลไกของส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น เป็นไปได้อย่างมากว่านโยบายที่มาจากส่วนกลางที่ส่งตรงไปยังรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศ แต่หากเป็นไปในทิศทางที่ขัดแย้งกับความต้องการของชุมชน ตัวอย่างเช่น ส่วนกลางต้องการให้มีการตัดงบประมาณรายจ่ายงบลงทุนลงเพื่อเป็นการประหยัดเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินประสบกับปัญหาการขาดดุลงบประมาณเป็นอย่างมาก นโยบายเช่นนี้อาจสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติ หากแต่ขัดแย้งกับความต้องการของท้องถิ่นซึ่งต้องการบริการพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาก็คือ การควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นอย่างแน่นหนาของส่วนกลางสามารถมีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้รัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การกระจายทรัพยากร (Allocation of Resources) การกระจายรายได้

(Distribution of Income) และการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (stabilization) ภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นที่เป็นอยู่ รัฐบาลกลางสามารถดำเนินนโยบายตามทิศทางที่ปรารถนาได้ง่ายกว่ากรณีที่ท้องถิ่นมีความเป็นตัวของตัวเอง (autonomy) แต่ก็มิได้หมายความว่าภายใต้ระบบเช่นนี้ ความเป็นธรรมในการเก็บภาษี ประสิทธิภาพของการผลิต สวัสดิการของประชาชนจะดีขึ้น

ตราบใดที่ศาลาว่าการกรุงเทพฯ มีความคล่องตัวในการบริหารมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดในพื้นที่ที่เหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคลังแล้ว ศักยภาพในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้อาศัยในกรุงเทพฯ ก็ย่อมสูงกว่าสมาชิกในท้องถิ่นอย่างแน่นอน และเมื่อคำนึงถึงการได้เปรียบของการเป็นเมืองหลวงของกรุงเทพฯ แล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้แน่ว่าคนในต่างจังหวัดจะเสียเปรียบคนกรุงเทพฯ ในแง่นี้ในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในประเด็นการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของท้องถิ่นอื่นนั้น ด้วยเหตุผลในเรื่องความคล่องตัวทางการบริหารการคลังดังกล่าวแล้ว ก็เป็นไปได้อย่างมากว่ากรุงเทพฯ มีศักยภาพในการแย่งชิงทรัพยากรสูงกว่าพื้นที่อื่น ตัวอย่างเช่น การออกพันธบัตร ในอนาคตหากศาลาว่าการกรุงเทพฯ ทุ่มเททรัพยากรสร้างบริการพื้นฐานขนาดใหญ่จนต้องการเงินทุนผ่านการกู้โดยใช้พันธบัตร ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ยังไม่อาจทำได้ การซื้อพันธบัตรนี้ของคนในต่างจังหวัดก็คือการแย่งชิงทรัพยากรจากพื้นที่เหล่านี้โดยตรงเพื่อมาช่วยยกคุณภาพชีวิตคนกรุง หากผู้คนเหล่านี้มิได้ซื้อพันธบัตร หากแต่ฝากเงินไว้กับธนาคารในท้องถิ่นตนแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นอาจสามารถกู้ยืมมาลงทุนบริการพื้นฐานได้โดยผ่านระบบธนาคาร

นอกไปจากนี้ ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในการลงทุนก่อสร้างบริการพื้นฐานของรัฐบาลท้องถิ่นที่เหลือทำให้ไม่สามารถวางแผนการบริการในระยะยาวได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เพราะเงินทุนสำหรับการก่อสร้างได้รับอนุมัติเป็นรายชิ้นและรายปี ความได้เปรียบของศาลาว่าการฯ ในเรื่องการไม่ต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางมากนัก เป็นสาเหตุสำคัญอีกอันหนึ่งที่ทำให้คนกรุงมีศักยภาพที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสูงกว่าคนต่างจังหวัดเป็นอันมาก

ตารางที่ 5

รายได้กรุงเทพมหานครและพื้นที่ที่เหลือ ปี 2523

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทรายได้	กรุงเทพมหานคร	พื้นที่ที่เหลือ
1.1 ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บ	413.93	569.19
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	320.90	204.09
- ภาษีบำรุงท้องที่	51.83	316.04
- ภาษีป้าย	32.75	20.74
- อากรฆ่าสัตว์	8.45	28.32
2.1 ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรร	1,196.63	807.25
- ภาษีการค้า	1,078.88	440.53
- อากรมหรสพ	21.57	18.56
- ภาษีการพนัน	64.22	0.00
- ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	31.96	324.12
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันทำในราชอาณาจักร	0.00	23.86
- ภาษีล้อเลื่อน	544.72	769.65
- ภาษีข้าวส่งออก	9.04	19.23
3.1 ภาษีอากรอื่น ๆ	0.00	0.00
รวมรายได้จากภาษีอากร	2,164.32	2,165.32
4. รายได้ที่มิใช่มาจากภาษีอากร	486.39	665.82
- ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	82.23	128.30
- รายได้จากทรัพย์สิน	177.03	254.42
- รายได้สาธารณูปโภค	3.89	115.39
- รายได้เบ็ดเตล็ด	222.24	168.71
รวมรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ	2,650.71	2,831.14
5. เงินอุดหนุน	731.33	6,504.74
รวมรายได้ปกติ	3,382.04	9,335.88

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6

รายได้ท้องถิ่นจากประเภทต่างๆ และรายจ่าย ปี 2523

	กรุงเทพมหานคร		พื้นที่ที่เหลือ	
	(ล้านบาท)	(ร้อยละของรายได้ปกติ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละของรายได้ปกติ)
(1) ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บ	413.93	12.24	569.19	6.10
(2) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรร	1,750.39	51.76	1,596.13	17.1
(3) รายได้ที่มิใช่มาจากภาษีอากร	486.39	14.38	665.82	7.13
(4) เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง	731.33	21.62	6,504.74	69.67
รวมรายได้ปกติ	3,382.04	100.0	9,335.88	100.0
	(ล้านบาท)	(ร้อยละของรายได้ปกติ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละของรายได้ปกติ)
รายจ่าย	3,170.19	-	12,084.16*	-
ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บ	413.93	13.06	569.19	4.71
(1) + (3)	900.32	28.4	1,235.01	10.22
(1) + (2) + (3)	2,650.71	83.6	2,831.14	23.42

* ประมาณการโดยผู้เขียน

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 7

รายละเอียดงบรายจ่ายท้องถิ่น

(หน่วย : ล้านบาท)

	2520		2521		2522	
	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ
งบรายจ่ายกลาง	288.53	98.74	400.46	117.22	642.41	244.61
- ค่าชำระหนี้และรายจ่าย	70.46	70.55	72.90	76.65	61.84	188.56
- รายจ่ายอื่น ๆ	218.07	28.19	327.56	40.57	580.57	56.05
งบรายจ่ายประจำ	726.54	1,480.61	974.67	1,691.02	992.75	2,097.94
- เงินเดือนและค่าตอบแทน	371.14	705.06	403.13	792.36	528.33	970.12
- ค่าใช้สอย, ค่าวัสดุและอื่น ๆ	355.4	775.55	571.54	898.66	464.42	1,127.82
งบลงทุน	743.92	5,681.73	888.88	6,571.26	1,216.14	8,082.78
- จากรัฐบาลท้องถิ่นเอง	501.06	539.56	562.46	615.6	752.59	656.31
- จากรัฐบาลกลาง	242.86	5,142.17	326.42	5,955.66	463.55	7,426.47
งบรายจ่ายพิเศษ	63.10	1,013.04	268.43	1,023.77	-	552.13
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	1,822.09	8,274.12	2,532.44	9,403.27	2,851.30	10,977.46
รายได้จากภาษีท้องถิ่นเก็บเอง, รัฐจัดสรร, รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร	1,801.59	2,000.41	2,192.26	2,327.25	2,430.01	2,620.58
รายได้จากภาษีท้องถิ่นเก็บเอง, รัฐจัดสรร, รายได้ที่มิใช่ภาษีอากรและเงินอุดหนุน	2,057.90	8,713.67	2,525.13	9,986.48	2,893.60	12.127.39
งบลงทุนต่อหัว (บาท)	161.7	144.2	186.0	163.0	245.2	196.5

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 8

งบรายจ่ายท้องถิ่น ปี 2522

	ร้อยละของรายจ่ายทั้งสิ้นของแต่ละท้องถิ่น		ร้อยละของรายได้ปกติทั้งหมดของแต่ละท้องถิ่น	
	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ
งบลงทุน	42.7	73.6	42.0	66.6
- จากรัฐบาลท้องถิ่นเอง	(26.4)	(6.0)	(26.0)	(5.4)
- จากรัฐบาลกลาง	(16.3)	(67.6)	(16.0)	(61.2)
งบรายจ่ายประจำ	34.8	19.1	34.3	17.3
งบรายจ่ายกลางและงบรายจ่ายพิเศษ	22.5	7.3	23.7	16.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 9

รายได้จากภาษีอากรบางประเภท : แยกตามพื้นที่ ปี 2523

(หน่วย : ล้านบาท)

	(1) กรุงเทพมหานคร	(2) พื้นที่ที่เหลือ	(1) ÷ (2)
ภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่น	2,663.09	5,326.18*	0.50
ภาษีรัฐบาลกลาง			
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	5,854.5	2,701.0	2.2
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	10,839.8	2,310.6	4.7
ภาษีการค้า	13,446.63	5,422.5	2.5
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	4,183.35	4,917.45	0.9
แสตมป์ยาสูบ	6,199.84	0	-
ภาษีสุราและเบียร์	2,842.80	1,997.49	1.4
ภาษีเครื่องดื่ม	883.926	286.25	3.0
ภาษีซีเมนต์	8.39	110.51	0.1
รวมภาษีที่ถูกเก็บ	46,922.33	23,071.98	2.0
GDP	262,330.0	540,831.0	0.5

* ประมาณการโดยผู้เขียน

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกระทรวงการคลัง

(4) ภาระภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ

จุดประสงค์ของการเก็บภาษีของรัฐก็เพื่อนำเงินนั้นมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียภาษี ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องความเป็นธรรมของผู้เสียภาษีจึงจำเป็นจะต้องคำนึงถึงทั้งสองด้าน กล่าวคือ ภาระภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ เพื่อหาภาพสุทธิว่าจากการปฏิบัติงานของรัฐบาล ประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการคลังทั้งระบบแตกต่างกันเพียงไร[10] โดยแท้จริงแล้ว การพิจารณาปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ ในแง่มุมการคลังควรที่จะใช้การวิเคราะห์ในลักษณะนี้เป็นอย่างยิ่ง วิธีการวิจัยของเมธี ครองแก้ว (2522)[11] ซึ่งดูผลกระทบที่มีต่อครอบครัวในชั้นรายได้ต่างๆ เป็นตัวอย่างการวิเคราะห์สำหรับประเทศไทยในแนวนี้ อย่างไรก็ตาม แนวการวิเคราะห์เช่นนี้ก็มีผู้ไม่เห็นด้วยจำนวนไม่น้อย เพราะข้อสมมติฐานที่ว่าขนาดของรายจ่ายสาธารณะคือผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐบาลกลาง ในสภาวการณ์ที่ไม่อาจหาตัววัดผลประโยชน์ตัวอื่นที่ดีกว่านี้ได้ วิธีการวิเคราะห์แนวนี้คงพอจะยอมรับได้

อย่างไรก็ตาม จากการขาดแคลนข้อมูลในเรื่องรายจ่ายตามพื้นที่ การวิเคราะห์เช่นนี้มิอาจทำได้ บทความนี้จึงจะใช้ข้อมูลที่มีในเรื่องจำนวนภาษีอากรที่เก็บได้จริงและข้อมูล GDP แยกตามสาขาเศรษฐกิจตามรายพื้นที่ เพื่อชี้ให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครรับภาระภาษีมากเพียงใดเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น และกรุงเทพมหานครได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคและสินค้าสาธารณะบางประเภทมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่เหลือ

ตารางที่ 9 แสดงมูลค่า GDP และรายได้จากภาษีอากรบางประเภทที่เก็บได้จริงจากสองพื้นที่นี้ จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่า เกือบ

---

[10] ดู ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, *หลักการวิเคราะห์ภาระภาษี: ฉบับพิศดาร* (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2525)

[11] เมธี ครองแก้ว, *ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย* (รายงานผลการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522)

ทุกประเภทของภาษีในตาราง กรุงเทพมหานครจ่ายภาษีเป็นจำนวนสูงกว่าพื้นที่ที่เหลือหลายเท่าตัว อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจากตารางนี้อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลภาษีการค้าและภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ภาษีการค้าที่เก็บจากพื้นที่นี้ โดยเก็บทั้งจากสถานที่ทำการผลิตและดำเนินการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดที่สินค้าเข้าและออกส่วนใหญ่ต้องไหลผ่าน ซึ่งได้แก่ท่าเรือกรุงเทพและท่าอากาศยานกรุงเทพ ซึ่งบังเอิญอยู่ในเขตกรุงเทพฯ จึงดูสูงมาก เพราะสินค้าเกษตรกรรมที่ผลิตมาจากทั้งประเทศจำเป็นต้องผ่านจุดเหล่านี้ ภาษีการค้าที่เก็บจากสินค้าเหล่านี้จึงถือว่าเก็บในพื้นที่กรุงเทพฯ ในเรื่องภาษีเงินได้นิติบุคคลก็เช่นเดียวกัน สำนักงานใหญ่ของบริษัทที่มีสาขาอยู่ในต่างจังหวัดในหลายกรณีจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาแทนสาขาในต่างจังหวัด ณ ที่ทำการภายในเขตกรุงเทพฯ ตัวเลขภาษีเงินได้นี้จึงถูกจัดว่าเก็บจากพื้นที่กรุงเทพฯ สำหรับภาษีอื่นๆ นั้น สาเหตุที่จัดเก็บได้มากในกรุงเทพฯ ก็เป็นเพราะโรงงานผลิตสินค้านั้นส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ นั่นเอง เช่น แสตมป์ยาสูบ ภาษีสุราและเบียร์ เป็นต้น

เพื่อที่จะสามารถหาอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective tax rate) หรือขนาดของภาระภาษีได้ ฐานภาษีจึงเป็นสิ่งจำเป็น งานวิจัยของ Bahl (1971 และ 1972)[12] Kaaya (1975)[13] และ Samakoses (1982)[14] ใช้ GDP ของ

---

[12] ดู Bahl, R. W., "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis," *IMF Staff papers*, Vol. XVIII, November 1971. และบทความโดยผู้เขียนคนเดียวกัน "A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries," I*MF Staff papers*, Vol. XIX, March 1972.

[13] Parnema, W. Kaaya, "A New Approach to Comparing Tax Effort in Twenty-One Less Developed Countries," Ph.D. Dissertation, The George Washington University, 1975.

[14] Samakoses, Varakorn, "Local Area Taxable-Capacity and Tax-Effort Measurements: An Application of the Concept of Gross State Product," Ph.D. Dissertation, The University of Kansas, 1982.

สาขาเศรษฐกิจที่เกี่ยวพันกับภาษีชนิดนั้นเป็นฐานเทียม (Proxy tax base) เหตุผลในทางทฤษฎีของการใช้ก็คือ GDP ของสาขาเศรษฐกิจใดก็คือมูลค่าเพิ่มรวม (Total value added) ของสาขาเศรษฐกิจนั้นนั่นเอง โดยทั่วไปแล้วมูลค่าเพิ่มรวมของสาขาใดจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฐานภาษีตามกฎหมาย (Legal tax base) อยู่แล้ว การเก็บภาษีได้น้อยในภาวะเศรษฐกิจถดถอยก็เป็นหลักฐานอย่างดีแล้วว่าสองฐานภาษีนี้มีความผูกพันกันเพียงไร ในเมื่อจุดประสงค์ของการใช้ GDP ของสาขาเป็นฐานนี้ก็เพื่อจะเปรียบเทียบภาระภาษีในสองพื้นที่ มิได้ตั้งใจจะใช้เพื่อดูอัตราภาษีที่แท้จริงในแง่สัมบูรณ์ (Absolute) แต่อย่างใด ดังนั้น การใช้ฐานภาษีเทียมนี้ในสภาวะที่ขาดแคลนฐานภาษีจริงจึงเป็นสิ่งที่พอจะยอมรับได้

ตารางที่ 10 ชี้ให้เห็นว่า ในเรื่องภาษีการค้า (ใช้ GDP หรือ income-originating จากสาขาอุตสาหกรรม การค้าปลีกและส่ง และการบริหาร เป็นฐานภาษี) กรุงเทพฯ มีส่วนร่วมในภาษีที่เก็บนี้ถึงประมาณร้อยละ 70 ในขณะที่กรุงเทพฯ เองมีฐานภาษีนี้เพียงประมาณร้อยละ 40 ของประเทศ หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ภาระภาษีนี้ของกรุงเทพฯ เป็นประมาณ 4 เท่าของพื้นที่ที่เหลือ ถึงแม้ว่าสาเหตุสำคัญอันหนึ่งดังที่ได้กล่าวถึงแล้วคือภาษีการค้าจำนวนมากเก็บจากท่าเรือกรุงเทพและท่าอากาศยานซึ่งบังเอิญอยู่ในกรุงเทพฯ อีกทั้งยังไม่ทราบแน่ว่าภาระภาษีการค้าขั้นสุดท้าย (Tax burden) จะตกอยู่กับใครในที่สุดก็ตาม ก็พอจะนับได้ว่ากรุงเทพฯ รับภาระภาษีการค้าไปไม่น้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่เหลือ

ในเรื่องภาษีเงินได้ทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (ฐานภาษีใช้ GDP จากอุตสาหกรรม การค้าปลีกและส่ง การบริการ การธนาคาร และการประกันภัย) ก็เช่นกัน ภาพของภาระภาษีที่ออกมาไม่แตกต่างไปจากในเรื่องของภาษีการค้ามากนัก กรุงเทพฯ ก็ยังคงรับภาระภาษีไปประมาณ 4 เท่าของพื้นที่ที่เหลือ ถึงแม้ว่าการกระจายภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาของสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯ จะเป็นอุปสรรคต่อความแม่นยำในการวิเคราะห์ภาระภาษีนี้ก็ตาม แต่ก็พอจะกล่าวได้อีกว่ากรุงเทพฯ รับภาระภาษีในเรื่องนี้มากพอควรเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่เหลือ

ตารางที่ 10

ภาระภาษีบางประเภทของท้องถิ่น ปี 2524

(หน่วย : ล้านบาท)

	กรุงเทพมหานคร	พื้นที่ที่เหลือ
ภาษีการค้า		
ภาษีที่เก็บจริง	13,446.63	5,422.5
ฐานภาษี	145,862.0	238,392.0
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละ)	9.22	2.27
ร้อยละของภาษีที่เก็บจริง	71.3	28.7
ร้อยละของฐานภาษี	38.0	62.0
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล		
ภาษีที่เก็บจริง	16,694.3	5,011.6
ฐานภาษี	181,565.0	251,811.0
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละ)	9.19	2.0
ร้อยละของภาษีที่เก็บจริง	76.9	23.1
ร้อยละของฐานภาษี	41.9	58.1
ภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่นและภาษีรัฐบาลกลาง		
ภาษีที่เก็บจริง	46,922.33	23,071.98
ฐานภาษี	181,565.0	251,811.0
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละ)	25.8	9.2
ร้อยละของภาษีที่เก็บจริง	67.0	37.0
ร้อยละของฐานภาษี	4.9	58.1

หมายเหตุ :

(1) ฐานภาษีการค้าใช้ GDP จากอุตสาหกรรม, การค้าปลีกและส่ง, และการบริการ

(2) ฐานภาษีเงินได้ใช้ GDP จากอุตสาหกรรม, การค้าปลีกและส่ง, การบริการ, และธนาคารและการประกันภัย

(3) ฐานภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่นและภาษีรัฐบาลกลางใช้ฐานเดียวกับภาษีเงินได้

ที่มา :

(1) กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

(2) *มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด : 2523*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อรวบรวมภาษีอากรที่เก็บโดยท้องถิ่นทั้งหมดเข้ากับภาษีอากรที่รัฐบาลกลางเก็บส่วนใหญ่ และใช้ GDP เป็นฐาน (ฐานเดียวกับภาษีเงินได้) เพื่อหาอัตราภาษีที่แท้จริงแล้ว ก็พบว่าถึงแม้ฐานภาษีของกรุงเทพฯ จะเป็นเพียงร้อยละ 40 ของฐานทั้งหมด แต่กรุงเทพฯ ก็มีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีถึงเกือบร้อยละ 70 ซึ่งส่งผลให้กรุงเทพฯ รับภาระภาษีเหล่านี้เกือบ 3 เท่าของพื้นที่ที่เหลือ

ข้อมูลในเรื่องผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล (Public expenditure incidence) ก็พอจะหาได้บ้างจากข้อมูล GDP อีกเช่นกัน ตารางที่ 11 แสดงให้เห็นถึง GDP หรือมูลค่าเพิ่ม (value added) ต่อหัวที่พื้นที่ทั้งสองได้รับจากสินค้าสาธารณะบางประเภทและภาษีอากรทั้งหมดที่ถูกเก็บต่อหัว กรุงเทพฯ ได้รับประโยชน์ต่อหัวจากบริการของรัฐในเรื่องการขนส่งและคมนาคมถึงเกือบ 14 เท่าของพื้นที่ที่เหลือ ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจ ทั้งนี้เพราะรายจ่ายโดยตรงจากงบประมาณของรัฐจำนวนมากได้ถูกทุ่มลงไปที่กรุงเทพฯ เพื่อการคมนาคมและขนส่งที่เหมาะกับการบริหารงานของประเทศ ในกรณีคล้ายกัน กรุงเทพฯ ได้ผลประโยชน์ต่อหัวในเรื่องการบริหารและป้องกันประเทศเกือบ 7 เท่าของพื้นที่ที่เหลือ อย่างไรก็ตาม บริการที่กรุงเทพฯ ได้รับมาก็ด้วยการจ่ายภาษีทั้งหมดต่อหัวประมาณ 16 เท่าของพื้นที่ที่เหลือ

จากหลักฐานที่มีจำกัดนี้ก็พอจะสรุปได้ว่า จากแง่มุมของการคลัง กรุงเทพฯ อย่างน้อยที่สุดก็มิได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยไม่ได้เสียสละทรัพยากรจำนวนไม่น้อยเป็นเครื่องตอบแทน ผู้เขียนไม่เชื่อว่าด้วยหลักฐานที่มีนี้จะสามารถตอบคำถามได้อย่างมั่นใจว่ากรุงเทพฯ ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะมากหรือน้อยกว่าภาษีอากรที่จ่ายไป

ตารางที่ 11

ผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะที่ท้องถิ่นได้รับ ปี 2524

(หน่วย : ล้านบาท)

	(1) กรุงเทพมหานคร	(2) พื้นที่ที่เหลือ	(1) ÷ (2)
GDP (VALUE ADDED) จากบริการไฟฟ้า และประปาต่อหัว	265.0	141.6	1.9
GDP (VALUE ADDED) จากการขนส่ง และคมนาคมต่อหัว	6,368.1	463.9	13.7
GDP (VALUE ADDED) จากการบริหารของรัฐ และการป้องกันประเทศต่อหัว	2,923.4	421.0	6.9
ภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่นและภาษีรัฐบาลกลาง ต่อหัว	8,920.2	546.7	16.3

ที่มา : (1) กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

(2) *มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด : 2523*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ปัญหาและแนวโน้ม

ระบบการคลังที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดผลหลายประการในแง่มุมของพื้นที่กรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่น อันได้แก่ (1) การมีพลังความสามารถในการเสียภาษีที่แตกต่างกัน (2) การมีรายได้ไม่เพียงพอ (3) ความคล่องตัวในการบริหารการคลัง (4) ภาระภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาและแนวโน้มซึ่งสะท้อนมาจากผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้ว ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาการอยู่อาศัยในเขตชุมชนเมือง (Urbanization)[15]

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ พบว่า กระบวนการอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองเป็นสิ่งธรรมดาที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ณ จุดหนึ่งของเวลา เช่น ประเทศสาธารณรัฐ

ประชาชนจีน อินโดนีเซีย และอินเดีย ซึ่งมีอัตราประชากรในเขตชุมชนเมืองเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.3, 4.5 และ 3.6 ต่อปีตามลำดับ นักวิชาการไทยหลายคนเชื่อว่ากระบวนการเช่นนี้ยังมิได้เกิดขึ้นในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความเห็นในเรื่องนี้ยังไม่มีข้อสรุป ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาในเรื่องคำจำกัดความของชุมชนเมือง หากประชากรในเขตชุมชนเมือง (Population in Urban Areas) หมายถึงผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเท่านั้น (ไม่รวมเขตสุขาภิบาล) ในปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยมีผู้อยู่อาศัยในเขตชุมชนเมืองร้อยละ 17.4 ของประชากรทั้งประเทศ (ร้อยละ 9.9, 13.1, 14.7 ในปี 2490, 2503, 2513 ตามลำดับ) ระดับ Urbanization เช่นนี้ถือได้ว่าต่ำกว่าสัดส่วนของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะตัวเลขปี 2518 ชี้ว่าระดับ Urbanization ของประเทศเหล่านี้อยู่ประมาณร้อยละ 28 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 42 ในปี 2543

อย่างไรก็ตาม อัตราการเพิ่มของประชากรไทยที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองอยู่ในอัตราที่สูงไม่น้อย คือเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.8 ต่อปี ระหว่างปี 2513 ถึงปี 2522 ในขณะที่ประชากรทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.9 ในช่วงเวลาเดียวกัน สาเหตุสำคัญของการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชุมชนเมืองในอัตราสูงเช่นนี้ก็เนื่องมาจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองตามธรรมชาติ การอพยพสุทธิเข้าสู่เมือง การขยายเขตเทศบาล และการแบ่งประเภทใหม่ของพื้นที่เป็นพื้นที่ชุมชนเมือง

ในปี 2522 มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองประมาณ 8 ล้านคน และนอกเขตประมาณ 38 ล้านคน รวมเป็นประชากร 46 ล้านคน หากสมมติว่าประชากรไทยทั้งประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี ตลอด 20 ปีข้างหน้านี้ ในปี 2542 จะมีประชากรไทยทั้งสิ้น 64 ล้านคน และถ้าระดับ Urbanization เป็นร้อยละ 42 ในปี 2543 เหมือนที่มีการคาดคะเนกันว่าจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ประเทศไทยจะมีพลเมือง

---

[15] Tirasawat, Penporn, *Comparative Study of the Relationship of Migration and Urbanization to Development in the ESCAP Region: Thailand*, Chapter III Level Trends and Patterns of Urbanization ESCAP Monograph Series (to be Published in 1983).

อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองถึงประมาณ 27 ล้านคน ซึ่งก็หมายความว่าจะมีพลเมืองอาศัยในเขตชุมชนเมืองมากเป็น 3.38 เท่าของปัจจุบันในระยะเวลา 20 ปี

ปรากฏการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดภาระอย่างมากกับรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างเช่น หากจะรักษาความหนาแน่นของชุมชนเมืองอย่างในปัจจุบันแล้ว พื้นที่ในเขตเทศบาลก็จะต้องเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 3 เท่าตัว จำนวนบ้านจะต้องเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายเพื่อให้การบริการพื้นฐาน ตลอดจนระบบการขนส่ง ระบบไฟฟ้า น้ำประปา จะต้องเพิ่มขึ้นอีกอย่างมาก เพื่อรับกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ระบบการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารเพื่อการคลัง จะต้องมีความคล่องตัว รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระทางการเงิน เพื่อทดแทนความต้องการบริการสาธารณะของสมาชิกในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถวางแผนและกำหนดนโยบายในการให้บริการและการบริหารได้เป็นอย่างดี ภายใต้สภาพที่เป็นอยู่ รัฐบาลท้องถิ่นไม่อยู่ในฐานะที่จะรับมือกับปัญหา Urbanization ที่กำลังจะเกิดขึ้นได้เลยแม้แต่น้อย

เมื่อพิจารณาในเรื่องของกรุงเทพฯ และท้องถิ่นที่เหลือ ช่วงห่างของความแตกต่างระหว่างสองพื้นที่นี้ในแง่มุมของคุณภาพชีวิตของสมาชิกจะยิ่งมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากความพร้อมในการรับมือกับปัญหา Urbanization นี้ ภายใต้รูปแบบการปกครองของสองพื้นที่ในปัจจุบัน กรุงเทพฯ สามารถที่จะรับมือกับปัญหานี้ได้ดีกว่าท้องถิ่นอื่นเป็นอันมาก

(2) ปัญหาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

ด้วยระบบการคลังท้องถิ่นที่มีส่วนกลางเป็นผู้เกื้อหนุนรายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่กรุงเทพฯ ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยกระตือรือร้นในเรื่องการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเองนัก (ผู้เขียนได้มีโอกาสเห็นระบบวิธีการทำงานและคลุกคลีกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองใหญ่ 4 เมือง เป็นเวลาเมืองละเกือบหนึ่งอาทิตย์) ทั้งนี้เพราะ

ได้รับภาษีจัดสรรและมีเงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ที่เชื่อถือได้เสมอ จึงไม่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องหารายได้จากภาษีท้องถิ่นให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย สิ่งที่เกิดขึ้นมิใช่เพราะเจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ บกพร่อง หรือขาดความรู้แม้แต่น้อย หากแต่เป็นเพราะระบบการคลังที่พึ่งพิงส่วนกลางเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ขาดแรงจูงใจในการเก็บภาษีอย่างเต็มที่ นอกไปจากนี้ ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นระดับสูงก็มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย ในหลายแห่ง การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเป็นผลมาจากการเกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในเรื่องนี้โดยแท้จริงแล้วเป็นสิ่งธรรมดาในทางรัฐศาสตร์ ที่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจำเป็นจะต้องฟังเสียงประชาชน ในสภาพการณ์ที่ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของการเสียภาษี เนื่องจากระบบไม่ได้อยู่ในลักษณะที่จะทำให้ผู้เสียภาษีเห็นประโยชน์โดยตรงจากการเสียภาษี ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่สิ่งที่น่าประหลาดใจนัก

ในสภาวการณ์ที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นมิได้มุ่งหวังเต็มที่ที่จะเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะมีส่วนกลางเป็นผู้อนุเคราะห์ในเรื่องรายได้ และผู้เสียภาษีก็ไม่มีความต้องการที่จะเสียภาษี นอกเสียจากว่าจะอยู่ในสภาวะจำยอม คุณภาพและระดับของบริการพื้นฐานและบริการสาธารณะจึงอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับที่พึงเป็น หากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ภายใต้ระบบที่มีแรงจูงใจให้มีการเก็บภาษีท้องถิ่น ประชาชนก็จะมีความต้องการเสียภาษีเพิ่มขึ้น เพราะสามารถเห็นประโยชน์โดยตรงจากภาษีอากรได้อย่างชัดเจน

บทความนี้มิได้เสนอแนะให้รัฐบาลกลางเลิกให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่รัฐบาลท้องถิ่น หากแต่มุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าระบบการคลังที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ หากแต่ช่วยทำให้ระดับบริการพื้นฐานในท้องถิ่นอยู่ในสภาพคงตัว มิได้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกมากเท่าที่ควร

(3) การใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง

ถึงแม้จะไม่มีข้อมูลแน่นอนที่จะชี้ชัดว่า รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่ถูกใช้ในบริเวณกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูงกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่นี้ จากข้อมูล GDP ของปี 2523 มูลค่าเพิ่มจากสาขาบริหารราชการและป้องกันประเทศที่เกิดขึ้นในบริเวณกรุงเทพฯ เป็นครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มรวมของสาขานี้ทั้งหมดของประเทศ นอกไปจากนี้ เมื่อพิจารณาอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งการก่อสร้างรัฐบาลเป็นส่วนสำคัญที่สุด ก็จะเห็นได้ว่ามูลค่าเพิ่มจากอุตสาหกรรมนี้ที่เกิดขึ้นในบริเวณกรุงเทพฯ เป็นครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มรวมของอุตสาหกรรมนี้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในประเทศอีกเช่นกัน ดังนั้นจึงพอจะอนุโลมได้ว่ารายจ่ายโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่ถูกใช้ในกรุงเทพฯ

หากแบบแผนการใช้จ่ายเช่นนี้ดำรงต่อไป เหตุผลทางเศรษฐกิจในเรื่องขนาดการผลิต (Economy of Scale) และ Agglomeration Economies จะยิ่งทำให้กรุงเทพฯ ใหญ่ขึ้นทุกที และขนาดที่ใหญ่ขึ้นนี้ก็จะก่อให้เกิดแรงโน้มที่จะยิ่งทำให้ขนาดของกรุงเทพฯ ใหญ่ขึ้นอีก กระบวนการเช่นนี้จะยังคงทำงานด้วยตัวของมันเองไปเรื่อย การเป็นเมืองโตด (Primate City) ของกรุงเทพฯ จะยิ่งมีมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(4) ศักยภาพในการเก็บภาษี

ด้วยนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางในเรื่องการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนในประเทศผ่านโครงสร้างภาษีที่จะดึงดูดการลงทุนย่อมนำไปสู่การไม่เท่าเทียมกันของพลังความสามารถเสียภาษีของพื้นที่กรุงเทพฯ เพราะเหตุผลในเรื่องความสะดวกของการคมนาคมและขนส่งและการบริหารงาน ดังนั้น พื้นที่กรุงเทพฯ จึงเกิดผลผลิตและรายได้ขึ้นมาก ซึ่งก็หมายความว่าพลังทางเศรษฐกิจและพลังที่จะเสียภาษีก็มีมากตามไปด้วย ตราบใดที่เส้นทางพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเป็นไปในแนวนี้ กรุงเทพฯ ก็ย่อมมีศักยภาพในการเก็บภาษีสูงตามไปด้วย ภายใต้สภาวการณ์เช่นนี้

การเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่นเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในทางการเงินมากขึ้น ยิ่งจะทำได้ยากมากขึ้นทุกที

4. ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าปัญหาใหญ่ที่สุดอยู่ที่ตัวระบบการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลสะท้อนมาจากระบบการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานคร ในโลกแห่งความเป็นจริง การแก้ไขที่ระบบการคลังท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว ให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ มิอาจทำได้โดยไม่แก้ไขการรวมศูนย์การปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ข้อเสนอแนะนี้ใกล้ความเป็นไปได้มากขึ้น จึงใคร่เสนอหลักการบางประการที่อาจช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นและที่มีทางโน้มที่จะเกิดขึ้นลงบ้าง หลักการที่ใคร่เสนอมีดังต่อไปนี้

(1) แก้ไขระบบการคลังท้องถิ่นปัจจุบันให้มีลักษณะที่จะสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความคิดที่จะพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากส่วนกลางน้อยลงกว่าเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แก้ไขระบบให้ท้องถิ่นมีแรงจูงใจที่จะเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย อย่างไรก็ตาม เงินช่วยเหลือก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น หากประเด็นอยู่ตรงที่ให้การเก็บภาษีท้องถิ่นและการได้เงินอุดหนุนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หากท้องถิ่นเก็บภาษีท้องถิ่นได้มาก ส่วนกลางก็ให้เงินช่วยเหลือในลักษณะ Matching Grants มากตามไปด้วย หรือให้เงินอุดหนุนตามความสามารถในการเก็บภาษี (Tax Effort) นอกไปจากนี้ การประกาศลดการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบเติมลงเป็นขั้นตอนล่วงหน้าหลายปี (Scaling Down) ก็จะเป็นแรงกระตุ้นให้ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องเก็บภาษีท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนสำหรับบางท้องถิ่นที่มีพลังความสามารถในการเสียภาษีต่ำก็จำเป็นจะต้องมีอยู่ต่อไป

(2) หาทางเพิ่มรายได้จากภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น เพื่อลดความจำเป็นในการพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น การโอนอากรมหรสพทั้งหมดที่เก็บอยู่โดยส่วนกลางจากท้องถิ่นให้แก่

ท้องถิ่น (ปัจจุบันได้รับแต่ส่วนที่เก็บเสริมเท่านั้น) ซึ่งในปี 2524 มีมูลค่ารวมทั้งหมดประมาณ 400 ล้านบาท นอกจากนี้ก็อาจเป็นการจัดสรรบางส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เก็บได้จากท้องถิ่นให้ท้องถิ่นไป การปรับปรุงภาษีบางประเภท เช่น รวมภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีทรัพย์สิน ก็เป็นหนทางสำคัญหนทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้อย่างสำคัญ ประเด็นหนึ่งที่พึงพิจารณาคือ การจัดตั้งหน่วยงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บ นอกไปจากนี้ยังลดปัญหาการประเมินของท้องถิ่นไป การมีหน่วยงานกลางจะทำให้ท้องถิ่นมีข้ออ้างในการประเมินและจัดเก็บ โดยไม่กระทบกระเทือนคะแนนเสียงของผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกด้วย

(3) เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารการคลังให้แก่ท้องถิ่นในต่างจังหวัด เพื่อการวางแผนรายจ่าย รายได้ โครงการพัฒนาการบริการขั้นพื้นฐาน ตลอดจนให้อำนาจท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าปรับ ใบอนุญาต ตลอดจนอัตราภาษีบางประเภท เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น นอกไปจากนี้ หากมีกฎหมายออกมารองรับให้เทศบาลมีอำนาจออกพันธบัตรเงินกู้หรือกู้เงินจากแหล่งเงินทุนอื่นๆ นอกเหนือจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและธนาคารพาณิชย์ ดังที่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 (6) ระบุไว้ ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับมือกับปัญหาในอนาคตได้ดีขึ้น

(4) จัดหาตลาดการเงินเพื่อการกู้สาธารณะแก่เทศบาล เช่น จัดกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลให้อยู่ในลักษณะที่เทศบาลจะสามารถกู้ได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว ตลอดจนหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศให้แก่เทศบาล เพื่อปรับปรุงการบริการขั้นพื้นฐาน

(5) เปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางให้มุ่งไปสู่ต่างจังหวัดมากกว่าเดิมอย่างเป็นจำนวนสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สนับสนุนนโยบายพัฒนาชนบทโดยการทุ่มรายจ่ายจำนวนมากไปยังพื้นที่เหล่านี้ จริงอยู่ที่การทุ่มค่าใช้จ่ายสาธารณะไปยังชนบทมิได้หมายความว่าชุมชนเมืองในต่างจังหวัดซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในต่างจังหวัดจะได้รับประโยชน์ หากแต่ถ้าพิจารณาว่าเงินเดือนของข้าราชการ

ในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยในเขตชุมชนเมือง เป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวกระตุ้นอย่างสำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตชุมชนนั้นแล้ว ก็นับได้ว่ารายจ่ายจากรัฐบาลกลางไหลเข้าสู่ชุมชนเมืองในต่างจังหวัดไม่น้อย กล่าวโดยสรุปได้ว่า เงินรายจ่ายโดยตรงจากส่วนกลางเข้าสู่พื้นที่ในต่างจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญตัวเดียวเท่านั้น นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่นทั้งหมดใหม่ ที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำไม่ว่าในเรื่องรายได้หรือการได้รับบริการสาธารณะของผู้อาศัยในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ที่เหลือลดลงได้

5. สรุป

ความใหญ่โตของเมืองหลวงเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่เหลือของประเทศมิใช่สิ่งที่น่าแปลกใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ประเด็นสำคัญในเรื่องความใหญ่โตนี้อยู่ตรงที่ว่า เมืองหลวงนี้ใหญ่โตเมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณอื่นๆ มากหรือไม่ จนมีลักษณะเป็นเมือง “โตเดี่ยว” และเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของพื้นที่อื่นและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในบริเวณอื่นหรือไม่ กรุงเทพมหานครพบกับคำถามนี้เช่นกันตลอดระยะหลายปีที่ผ่านมา

การพิจารณาปัญหานี้มิอาจทำได้อย่างสมบูรณ์หากวิเคราะห์จากแต่ละแง่มุมเดียวโดดๆ โดยปราศจากการพาดพิงถึงแง่มุมอื่นทั้งสิ้น การมองจากแง่มุมการคลังแต่เพียงอย่างเดียวก็เช่นกัน จำเป็นต้องผูกพันกับปัญหาของระบอบการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากระบบการคลังท้องถิ่นจำเป็นต้องสอดคล้องกับระบอบการปกครองท้องถิ่น อาจพูดได้ว่าระบบการคลังมิใช่สาเหตุแห่งปัญหาใหญ่แห่งความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่น หากเป็นเพียงระบบที่สะท้อนมาจากระบอบการปกครองที่รวมศูนย์ทุกอย่างอยู่ที่กรุงเทพมหานคร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ในแง่หนึ่งความใหญ่ของกรุงเทพฯ มิใช่อุปสรรคสำคัญของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในพื้นที่อื่น “ความใหญ่” เป็นเพียงอาการของไข้ซึ่งเป็นผลมาจาก “ระบอบการปกครอง” ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของโรคความเหลื่อมล้ำนี้

ภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นปัจจุบัน ท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่ากรุงเทพมหานครหรือเทศบาลใดก็ตาม ขาดความเป็นอิสระทางการเงินและความเป็นตัวของตัวเองในทางรายได้อย่างสิ้นเชิง ขอบเขตของภาษีที่ท้องถิ่นอาจจัดเก็บได้มีจำกัด รายได้ที่ได้รับก็จำกัดเช่นเดียวกัน เงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นรายได้ที่สำคัญต่อการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

รายจ่ายของท้องถิ่นมีอิทธิพลน้อยมากต่อการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องที่ รายจ่ายที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือรายจ่ายสาธารณะโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายประเภทนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการเติบโตของกรุงเทพมหานครและระดับคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยในบริเวณพื้นที่นี้ในอดีตที่ผ่านมา

จากระบบการคลังที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างพลังความสามารถในการเสียภาษีของกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่น หากแบบแผนนี้ดำรงต่อไปแล้ว การที่จะให้แต่ละท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการเงินในอนาคตจะยิ่งยากขึ้นเป็นลำดับ

การมีรายได้ไม่เพียงพอของท้องถิ่นที่จะสนับสนุนรายจ่ายที่จำเป็นเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการให้และการวางแผนการให้บริการพื้นฐานแก่ท้องถิ่น การลงทุนในแต่ละท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครได้เปรียบหน่วยบริหารราชการท้องถิ่นอื่นเป็นอย่างมากที่ได้รับเงินลงทุนสำหรับบริการพื้นฐานจากงบประมาณแผ่นดินในพื้นที่กรุงเทพฯ คนกรุงเทพฯ จึงมีศักยภาพในการได้รับทั้งระดับและคุณภาพของบริการสาธารณะสูงกว่าคนในท้องถิ่นอื่น ในแง่หนึ่ง การทุ่มเทค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการลงในบริเวณกรุงเทพฯ ก็คือการแย่งชิงทรัพยากรมาจากท้องถิ่นอื่น อย่างไรก็ตาม แง่คิดอีกอย่างก็คือกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวง จึงจำเป็นต้องมีระบบการคมนาคมและขนส่งเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร อีกทั้งยังเป็นที่อยู่ของคนจำนวนมากอีกด้วย ประเด็นที่พึงพิจารณาจึงอยู่ที่ว่า รัฐบาลกลางทุ่มเทค่าใช้จ่ายให้กับกรุงเทพฯ มากเกินไปหรือไม่ และคนกรุงเทพฯ ได้รับประโยชน์จากค่าใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่าภาษีอากรที่จ่ายไปหรือไม่ การ

ขาดข้อมูลที่สำคัญในเรื่องการใช้จ่ายตามพื้นที่ทำให้ไม่อาจตอบคำถามนี้ได้อย่างแน่ชัด อย่างไรก็ตาม จากหลักฐานที่มีอยู่ก็พบว่า คนกรุงเทพฯ เสียสละทรัพยากรในรูปของภาษีอากรไปไม่น้อยในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐบาล

การขาดความคล่องตัวในการบริหารการคลังของท้องถิ่นเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถรับมือกับปัญหาการอยู่อาศัยในชุมชนของพลเมืองจำนวนมากในอนาคตได้อย่างแน่นอน นอกไปจากนี้ การได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากตลอดเวลาในหลายกรณีทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีการจัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และผู้เสียภาษีก็ขาดความเต็มใจที่จะเสียภาษี เพราะไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์จากภาษีและภาษีที่ต้องจ่าย

ข้อเสนอแนะในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่นก็คือ สร้างระบบการคลังที่ให้อิสระทางการเงินแก่ท้องถิ่นทีละน้อย และสร้างแรงจูงใจในการเก็บภาษีท้องถิ่นแก่ผู้บริหาร พร้อมกับหาทางเพิ่มรายได้แก่ท้องถิ่น และที่สำคัญที่สุดคือ เปลี่ยนแปลงนโยบายไปในลักษณะที่มีการหันเหค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินไปยังท้องถิ่นอื่นที่มิใช่กรุงเทพฯ อย่างจริงจังเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีผลลดความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่นลงไปได้บ้าง

ประวัติผู้เขียน:
รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยแคนซัส และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การคลัง

อาจารย์วรากรณ์เคยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2534-2537 และผู้อำนวยการสำนักเสริมศึกษาและบริการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2531-2534

หลังลาออกจากราชการ ท่านเป็นผู้อำนวยการอาวุโสของบริษัทจัสมิน อินเตอร์เนชันแนล จำกัด (มหาชน) รองเลขาธิการนายก-รัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี 2540-2543 อธิการบดีมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

นอกจากงานวิชาการและงานบริหารการศึกษา อาจารย์วรากรณ์ยังเป็นนักเขียนแนว 'เศรษฐศาสตร์ชาวบ้าน' ชื่อดัง ท่านเขียนคอลัมน์ประจำทุกสัปดาห์ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวันและนิตยสารมติชนสุดสัปดาห์ รวมทั้งมีผลงานตีพิมพ์เป็นหนังสือเล่มนับ 20 เล่ม โดยเฉพาะหนังสือชุด 'โลกนี้ไม่มีอะไรฟรี' ของสำนักพิมพ์มติชน

10

วิกฤตเศรษฐกิจไทย: สาเหตุ นโยบาย และการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ

รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

ที่มา: บทความวิชาการประกอบการสัมมนาวิชาการครั้งที่ 21 ประจำปี 2541 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ "การฟันฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย" วันที่ 20 มีนาคม 2541

1. วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ

ก) เพื่อศึกษาถึงสภาวะเศรษฐกิจและวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ภาวะวิกฤตในทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540

ข) เพื่อวิเคราะห์นโยบายของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาวิกฤต-การณ์ทางเศรษฐกิจไทย ตลอดจนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะที่มีเสถียรภาพและสมดุลยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาถึงภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุที่สำคัญที่นำไปสู่ภาวะวิกฤตดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปวิเคราะห์สภาวะทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤตในทางเศรษฐกิจว่าเป็นอย่างไร แต่การวิเคราะห์จะเป็นเพียงการสรุปเท่านั้น โดยเน้นไปที่การปรับตัวทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี 2523–2528 โดยผู้เขียนบทความนี้คิดว่า ปีที่เศรษฐกิจมหภาคของไทยเข้าสู่ภาวะของการมีเสถียรภาพเกิดขึ้นประมาณปี 2529 ดังนั้น

ในตอนที่ 2 ของบทความนี้จะเป็นเรื่องการปรับตัวทางเศรษฐกิจและการเข้าสู่ภาวะเสถียรภาพในปี 2529 ซึ่งจะเป็นปีฐานที่จะใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป

ตอนที่ 3 ของบทความจะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากปี 2529 สำหรับกรอบทฤษฎีที่ผู้เขียนใช้ในการวิเคราะห์ตลอดบทความจะเป็นแนวคิดที่ดัดแปลงจากทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์ 2 ท่าน คือทฤษฎีที่เรียกว่า Mundell-Fleming Model หรืออาจจะเรียกแนวคิดนี้ว่า Modified Mundell-Fleming Model ภายใต้ภาวการณ์หรือข้อสมมติฐานที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

ตอนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ตลอดจนนโยบายและมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น และผลของการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะที่มีเสถียรภาพมากขึ้น การวิเคราะห์การปรับตัวของภาวะเศรษฐกิจมหภาคจะครอบคลุมเรื่องการดำเนินนโยบายและมาตรการภายใต้การควบคุมที่เกิดจากการกู้เงินภายใต้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) ผู้เขียนบทความจะเสนอแนวคิดเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ และเสนอการวิเคราะห์การคาดการณ์ค่าเงินบาทในปี 2541 ด้วย

2. การปรับตัวทางเศรษฐกิจและภาวะเสถียรภาพในปี 2529

2.1 ความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยในช่วงปี 2517-2528

ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี 2517-2528 เป็นช่วงที่มีเหตุการณ์วิกฤตในทางเศรษฐกิจและการเงินของโลกหลายประการ ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจไทย เหตุการณ์ภายนอก (external factors) ที่สำคัญๆ เหล่านี้ได้แก่

ก) การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในตลาดโลก ราคาน้ำมันดิบปรับ

ตัวเพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่าในปลายปี 2516 คือเปลี่ยนแปลงจากระดับ 2 เหรียญสหรัฐต่อบาเรลในช่วงปี 2513-2515 มาเป็นประมาณ 7-8 เหรียญสหรัฐ และเพิ่มขึ้นอีกจากประมาณ 13 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรลในปี 2521 จนสูงสุดถึงประมาณ 34 เหรียญสหรัฐหลังจากเกิดการปรับราคาน้ำมันครั้งที่ 2 ของกลุ่มประเทศโอเปกในช่วงปี 2525-2526 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นราคาน้ำมันก็เริ่มค่อยๆ ปรับตัวลดลงจนถึงระดับ 15 เหรียญสหรัฐโดยเฉลี่ยในปี 2529

การเปลี่ยนแปลงอย่างมากและอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันและราคาสินค้าอื่นๆ ที่ประเทศไทยนำเข้ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราการค้าระหว่างประเทศ (international terms of trade) ซึ่งเป็นการวัดราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าออกและสินค้าเข้า แม้ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากราคาข้าวและสินค้าขั้นปฐมบางประเภทที่สูงขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ จนทำให้อัตราการค้าระหว่างประเทศของไทยดีขึ้นอย่างมาก แต่ก็เป็นเพียงช่วงสั้นมาก คือระหว่างปลายปี 2515 จนถึงประมาณกลางปี 2517 เท่านั้น ประเทศไทยต้องเสียเปรียบในด้านอัตราการค้าระหว่างประเทศในช่วงปี 2517-2528 เป็นอย่างมาก ราคาสินค้าออกเฉลี่ยเทียบกับราคาสินค้าเข้าเฉลี่ยลดลงไปประมาณร้อยละ 40 ในปี 2517 เมื่อเทียบกับปี 2528

ข) ภาวะเงินเฟ้อของโลกได้เพิ่มสูงขึ้นมากด้วยเช่นกัน การดำเนินนโยบายการเงินเข้มงวด เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เริ่มจะไม่สำเร็จผลจนประมาณปี 2522-2523 ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเพิ่มสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2522-2523 นอกจากนี้การขาดแคลนเงินออมเทียบกับเงินลงทุนในประเทศอุตสาหกรรมที่ขาดดุลบัญชีเงินสะพัด ก็มีส่วนทำให้อัตราดอกเบี้ยระยะยาวยังไม่ลดลงเท่าที่ควร แม้ว่าการคาดการณ์และภาวะเงินเฟ้อได้ลดลงต่อมาในช่วงหลังจากปี 2523 ผู้กู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศด้อยพัฒนาจึงต้องประสบกับภาระการชำระหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการส่งออกไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมากในประเทศอุตสาหกรรมในปี 2525 ปริมาณการค้าของโลกลดลง ก่อนจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.7

ในปี 2526

ค) อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ได้เปลี่ยนจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แต่ปรับได้ (adjustable peg system) มาเป็นการใช้วิธีการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงได้แบบมีการจัดการ (managed floating exchange rate regime) โดยเริ่มต้นจากปี 2513 เป็นต้นมา ในขณะที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่มาตลอด ยกเว้นบางช่วงเวลา (ปลายปี 2521 ถึงกลางปี 2524) ที่มีการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่เรียกว่า daily exchange rate fixing

นอกจากเหตุการณ์ภายนอกที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว เหตุการณ์สำคัญในประเทศที่เป็นปัญหาได้แก่การใช้จ่ายของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ โดยในช่วงหลังจากปี 2516 จนถึงปี 2525 นั้น รัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้กู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุนเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งเป็นเพราะการขาดแคลนเงินออมของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุน ส่วนรัฐบาลก็เริ่มมีการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้น เพราะเก็บภาษีได้น้อยกว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้น จึงเริ่มกู้เงินจากต่างประเทศด้วย แต่ก็ไม่ได้กู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นรวดเร็วและปริมาณมากเท่ากับกรณีของรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงนี้รัฐวิสาหกิจไม่ได้ปรับราคาค่าบริการต่างๆ ขึ้นตามที่ควรจะเป็นไปตามค่าการผลิตที่เพิ่มขึ้น ผลคือทำให้หนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นมากและรวดเร็ว หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเพิ่มจาก 459 ล้านเหรียญสหรัฐในปี 2516 มาเป็นประมาณ 4,410 ล้านเหรียญสหรัฐในปี 2523 และยังคงเพิ่มขึ้นอีกเป็น 10,600 ล้านเหรียญสหรัฐในปี 2528 แต่การกู้เงินของภาคเอกชนจากต่างประเทศไม่ได้เพิ่มขึ้นมากเท่ากับของภาครัฐ โดยในปี 2528 นั้น ภาคเอกชนเป็นหนี้เงินตราต่างประเทศ 6,785 ล้านเหรียญสหรัฐ การชำระหนี้และดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศของหนี้รวมทั้งสิ้น (รัฐบาลและเอกชน) สูงขึ้นจากร้อยละ 13 ของเงินตราต่างประเทศที่หาได้ในปี 2516 มาเป็นร้อยละ 16.7 ในปี 2523 และเป็นร้อยละ 27.5 ในปี 2528

เนื่องจากในช่วงปี 2516-2525 นั้น รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจยังคงใช้จ่ายในการลงทุนสูง ขณะที่การลงทุนของภาคเอกชนนั้นเป็นไปตามปกติ โดยเฉพาะการลงทุนของภาคธุรกิจนิติบุคคลนั้นมิได้ลดลงจนกระทั่งในช่วงปี 2524-2525 ดังนั้นอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในแง่ของผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริง (หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมที่หักผลจากภาวะเงินเฟ้อออกแล้ว) จึงยังคงอยู่ในระดับสูงมาก คือร้อยละ 7.6 ต่อปีในช่วงปี 2516-2522

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี 2516-2523 นั้นก็มีผลไม่ส่งเสริมการออมด้วย โดยที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายควบคุมราคาสินค้าหรือไม่ปรับราคาสินค้าหลายประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคงราคาค่าสาธารณูปโภคไม่ให้สูงขึ้นเท่าที่ควร นอกจากนี้ นโยบายการเงินก็ไม่เข้มงวด อัตราดอกเบี้ยก็ถูกควบคุม และไม่ได้รับการปรับขึ้นเท่าเทียมกับภาวะเงินเฟ้อ ผลตอบแทนที่แท้จริงของการออมจึงลดลงจนอยู่ในระดับประมาณศูนย์ และติดลบในบางปีสำหรับการฝากเงินที่สถาบันการเงินบางประเภทในช่วงที่ภาวะเงินเฟ้อสูงมาก เช่น ในช่วงปี 2523-2524 เป็นต้น

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่รัฐบาลใช้ในช่วงนี้มีผลให้ค่าเงินบาทอยู่สูงเกินความเป็นจริง คือในช่วงปี 2516-2523 นั้น ค่าเงินบาทสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็นประมาณร้อยละ 10-17 เมื่อเทียบกับสกุลเงินดอลลาร์ และมีแนวโน้มจะสูงเกินไปเมื่อเทียบกับค่าเงินสกุลอื่นๆ ที่เป็นคู่ค้าและคู่แข่งสำคัญๆ หลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ฮ่องกง และมาเลเซีย เป็นต้น อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลักษณะนี้จึงไม่ช่วยในการผลิตเพื่อการส่งออก แต่กลับมีผลให้นำเข้าจากต่างประเทศได้มากขึ้น จึงมีส่วนทำให้เกิดการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดมากกว่าที่ควรจะเป็นโดยธรรมชาติ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในช่วงปี 2516-2522 นั้น ระบบเศรษฐกิจไทยในระดับมหภาคเกิดภาวะไม่สมดุล (macroeconomic imbalances) มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับที่สูงมาก เช่น ร้อยละ 5.4 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อปีในช่วงปี 2523-2525 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2527 ก็ยังคงสูงเท่ากับร้อยละ 7.4 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อปี สาเหตุของการ

ไม่สมดุลนี้เกิดจากการที่มีการใช้จ่ายมวลรวมมากกว่าผลผลิตที่มีขึ้นในประเทศ การใช้จ่ายที่มากเกินไปนี้มีสาเหตุสำคัญจากภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนรวม โดยเกิดขึ้นในขณะที่การออมของภาคเอกชนยังไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่าที่จะสามารถชดเชยการใช้จ่ายส่วนเกินของภาครัฐได้ ผลคือภาครัฐทั้งหมดจึงกู้หนี้จากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก ส่วนนโยบายการเงินก็ค่อนข้างที่จะไม่เข้มงวด

2.2 การปรับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล

ในช่วงปี 2524-2528 รัฐบาลจึงได้พยายามที่จะใช้นโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลในเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จในหลายด้าน นโยบายที่สำคัญได้แก่ นโยบายการคลัง การจำกัดการกู้ต่างประเทศของภาครัฐ นโยบายการเงิน และนโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนนโยบายการปรับราคาสินค้าสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ใกล้เคียงกับค่าผลิตที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

รัฐบาลได้ดำเนินการทางการคลัง ทำให้การขาดดุลลดลง จากที่เคยสูงสุดถึงร้อยละ 5.15 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2525 มาเป็นร้อยละ 3.6 ในช่วงปี 2528-2529 ความระมัดระวังและเข้มงวดในด้านนโยบายการเงินและการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น มีผลทำให้อัตราผลตอบแทนต่อการออมที่แท้จริงเพิ่มสูงขึ้นมาก สำหรับด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้น ก็ได้มีการปรับลดค่าเงินบาทลง 2 ครั้งในปี 2524 รวมประมาณร้อยละ 10 และได้ลดค่าเงินบาทอีกร้อยละ 14.8 ในเดือนพฤศจิกายน 2527 อีก 1 ครั้ง ทำให้รวมแล้วค่าเงินสกุลดอลลาร์สูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินบาทประมาณร้อยละ 30 หลังจากนั้นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงได้เปลี่ยนจากการใช้ระบบอัตราคงที่แต่ปรับได้ แต่ผูกมัดกับเงินสกุลดอลลาร์ มาเป็นระบบคงที่ และผูกมัดกับตะกร้าเงินหลายสกุล แต่ว่าเงินสกุลดอลลาร์จะเป็นเงินสกุลที่มีน้ำหนักมากในตะกร้าเงินที่เงินบาทผูกอยู่

การดำเนินนโยบายเข้มงวดด้านการคลัง การเงิน และนโยบายราคา ตลอดจนนโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยน เกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจโลก

อยู่ในภาวะถดถอยมากด้วย ดังนั้นจึงมีผลทำให้เศรษฐกิจไทยไม่ขยายตัวเท่าในอดีต โดยอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมหรือประชาชาติเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปีในช่วงปี 2523-2528 แต่ภาวะเงินเฟ้อได้ลดลงมาก และดุลบัญชีเดินสะพัดก็เริ่มขาดดุลน้อย

2.3 นโยบายการค้าต่างประเทศ

สำหรับด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลไทยที่ได้ดำเนินมาก่อนหน้าในรูปของการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็เริ่มมีปัญหา เพราะว่าการทดแทนการนำเข้าสินค้าเพื่อการบริโภคซึ่งมักทำได้ง่ายในช่วงแรกๆ นั้นจะถึงจุดอิ่มตัว ถ้าจะให้การคุ้มครองสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ก็จะต้องคุ้มครองสินค้าประเภทและชนิดใหม่ เช่น สินค้าบริโภคที่คงทนถาวร สินค้าอื่นๆ ที่เป็นสินค้าทุน และปัจจัยการผลิตขั้นกลางบางชนิด เป็นต้น สินค้าเหล่านี้มักจะมีการผลิตที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีสูงมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการดำเนินนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมนำเข้าขั้นที่สอง ประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับการนำเข้า ดังนั้น การมีโครงสร้างการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโดยใช้นโยบายการคุ้มครองเพื่อทดแทนการนำเข้าในขั้นที่สอง (second stage import substitution) ก็ไม่ช่วยให้มีการผลิตสินค้าออกเท่าที่ควรจะเป็นด้วยเช่นเดียวกัน จึงไม่สามารถช่วยลดการขาดดุลการค้าได้ เพราะนโยบายการลดการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปถูกทดแทนโดยการนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนอุปกรณ์เข้ามาแทนที่ โครงสร้างการนำเข้าของประเทศจึงเปลี่ยนไป แต่ความต้องการนำเข้ายังคงมีอยู่ และการใช้ทรัพยากรของส่วนรวมที่มีอยู่อย่างจำกัดก็จะไม่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปอีก สินค้าเหล่านี้ต้องใช้การลงทุนที่สูงมากยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับการทดแทนการนำเข้าในขั้นแรกที่ทำได้ง่ายกว่า

เจ้าหน้าที่ระดับกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหลายท่านตระหนักในปัญหานี้ดี และได้พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการคุ้มครองการผลิตในภาคอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คือได้มีความ

พยายามลดและปรับอัตราภาษีศุลกากรให้มีความแตกต่างระหว่างสินค้าน้อยลง แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะเหตุผลหลายประการ เช่น การต้องปรับอัตราภาษีขาเข้าขึ้นไปหลายครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาดุลชำระเงินในระยะสั้น ตลอดจนการเก็บภาษีขาเข้าเพื่อหารายได้ รวมถึงผลสะท้อนของการลดภาษีขาเข้าต่อผู้ผลิตในภาคอุตสาหกรรมในประเทศเป็นต้น

ตัวอย่างก็คือ ในปี 2517 รัฐบาลได้ลดภาษีขาเข้า แต่ก็ได้เพิ่มอัตราภาษีขาเข้าใหม่ในปี 2518 และปีต่อๆ มา จนกระทั่งในปี 2525 รัฐบาลได้ตระหนักถึงผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของภาษีขาเข้าที่สูงและแตกต่างกันมากเกินไป จึงได้ลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าหลายประเภทที่มีอัตราสูงเกินร้อยละ 60 ให้เหลือร้อยละ 60 (ยกเว้นสินค้าฟุ่มเฟือยและยานยนต์) ตลอดจนลดอัตราภาษีขาเข้าสินค้าหลายประเภทลงจากระดับเดิมด้วย อย่างไรก็ตาม ในปี 2528 รัฐบาลได้เพิ่มอัตราภาษีขาเข้าอีกครั้ง โดยเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าสินค้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางอีกร้อยละ 5 และสินค้าสำเร็จรูปอีกร้อยละ 10 ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้ยกเลิกการเก็บภาษีขาเข้าพิเศษชั่วคราวไปในปี 2527 รัฐบาลได้เก็บภาษีขาเข้าเพิ่มขึ้นเป็นการชั่วคราวร้อยละ 10 ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ผลที่ตามมาก็คือ ระดับอัตราภาษีในช่วงนี้โดยเฉลี่ยแล้วจึงไม่เปลี่ยนแปลงไปมากเท่าไร (ดูตารางที่ 1 และตารางที่ 2 (ก) และ 2 (ข)) แม้ว่าในปี 2533 และในบางช่วงเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีนำเข้าเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปลายปี 2537 ตลอดจนนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าที่มีหลายอัตรา แต่การคุ้มครองที่แท้จริงของหลายกิจกรรมก็ยังคงสูงมากอยู่

เมื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีศุลกากรที่จะช่วยลดระดับและความแตกต่างในอัตราการคุ้มครองอุตสาหกรรมลงไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รัฐบาลก็ได้มีนโยบายและมาตรการอื่นๆ ที่นำมาใช้แทน คือนโยบายส่งเสริมการส่งออก ซึ่งรัฐบาลได้พยายามนำมาตรการที่เรียกว่าระบบการจ่ายคืนภาษีแก่การผลิตเพื่อการส่งออก (export drawback system) ในระบบนี้ ผู้ผลิตสินค้าออกไม่ต้องจ่ายภาษีขาเข้าสำหรับปัจจัยการผลิตที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าออก หรือถ้าผู้ผลิตสินค้าออกได้จ่ายภาษี

ขาเข้าแล้วก็สามารถขอภาษีดังกล่าวคืนได้ภายหลังที่ได้ส่งสินค้าออกแล้ว รัฐบาลไทยได้นำเอาระบบนี้มาใช้อย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งได้แก่

ก) มาตรการคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรที่มีมานานแล้วตามพระราชบัญญัติศุลกากร 2482 แต่ไม่ได้มีการใช้อย่างจริงจัง

ข) มาตรการชดเชยค่าภาษีอากร กระทรวงการคลังนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2514 โดยมีการปรับปรุงจากอัตราการชดเชยตามสภาพ (specific rebate rate) ในระยะแรกๆ มาเป็นอัตราร้อยละ (ad varolem rate) ในปี 2524 นอกจากนี้ จำนวนสินค้าที่ได้รับการชดเชยก็ได้รับการปรับปรุงให้มีมากและละเอียดขึ้น โดยในที่สุดก็ได้ไปอิงกับพิกัดอัตราภาษีศุลกากรตามรหัสสินค้าต่างๆ ที่เปลี่ยนไป

ค) มาตรการคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า ซึ่งก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้าออก โดยผู้ได้รับการอนุมัติจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศโดยยังมิต้องชำระอากร และได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและขาออกเพื่อทำการผลิตส่งออก

ง) เขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522 นั้น ผู้ประกอบการในนิคมจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรขาเข้าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีการค้าเดิม) ภาษีบำรุงเทศบาล ค่าธรรมเนียมพิเศษของคณะกรรมการส่งเสริม และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ในการนำเข้าเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคาร รวมทั้งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต

จ) ในด้านนโยบายส่งเสริมการลงทุนนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยที่สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีเพื่อการส่งออกได้เริ่มค่อยๆ มีความสำคัญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน 2520 คือนอกจากมาตรการที่ให้หลักประกันต่างๆ มาตรการคุ้มครอง (ซึ่งเป็นมาตรการสำหรับการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า) และมาตรการสิทธิและประโยชน์ทางด้านภาษีต่างๆ แล้ว คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังมีการให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมสำหรับกิจการส่งออก เช่น ได้รับสิทธิหัก

เงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้ร้อยละ 5 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนการส่งออก โดยไม่รวมค่าประกันภัยและค่าขนส่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้ว่าต่อมาคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะได้นำเอาเขตพื้นที่มาใช้อย่างจริงจังมากขึ้นในปี 2536 เพื่อจัดสรรสิทธิประโยชน์แตกต่างกันไป โดยปรับปรุงการแบ่งเขตเดิมสี่เขตมาเป็นเขต 1 เขต 2 และเขต 3 ตามลำดับ โดยในเขต 1 ประกอบด้วยกรุงเทพมหานครและห้าจังหวัดใกล้เคียง แต่ถ้าเป็นโครงการที่ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการผลิตเพื่อส่งออกเป็นส่วนใหญ่ตามประเภท 5.49 ของการประกาศกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนส่งเสริม แม้จะอยู่ในเขตที่ 1 ก็ตาม ก็จะได้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามูลเหตุจูงใจในการผลิตเพื่อการส่งออกจึงค่อยๆ มีเพิ่มมากขึ้นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะหลังจากการลดค่าเงินบาทดังกล่าวข้างต้น ลักษณะของนโยบายการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวนี้และการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเศรษฐกิจโลก ตลอดจนความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศ มีผลต่อการส่งออกและการลงทุนในประเทศไทยในระยะเวลาต่อมา (ดูอัตราการคุ้มครองในตารางที่ 1 และ 2 ส่วนตารางที่ 3 วัดปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการส่งออกของไทย)

3. แบบจำลองมหภาคของไทยในช่วงปี 2529-2539

3.1 ช่วงปี 2528-2529 ที่มีเสถียรภาพ

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้ว่า เศรษฐกิจมหภาคของไทยได้ปรับตัวจนเกิดเสถียรภาพขึ้นในช่วงปี 2528-2529 ในบทความนี้จึงได้เลือกปี 2528-2529 เป็นปีที่จะทำการวิเคราะห์ต่อไป รูปที่ 1 จึงแสดงอัตราการขยายตัวของอุปสงค์รวม (aggregate demand) และอุปทานรวมในประเทศ (aggregate supply) ของระบบเศรษฐกิจในช่วงปี 2524-2539 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2524-2529 อัตราการขยายตัวของอุปสงค์รวมเฉลี่ยแล้วมีตัวเลขที่ใกล้เคียงกับอัตราการขยายตัวของการผลิต ภาวะเงินเฟ้อก็อยู่ในระดับที่

ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่แท้จริงได้ลดลงอย่างมากในช่วงปี 2528-2529

รูปที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรมหภาคที่สำคัญ ได้แก่ ระดับราคาสินค้า รายได้หรือผลผลิตของประเทศ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่เป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงินและอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (nominal and real exchange rate) ตลอดจนภาวะดุลชำระเงินระหว่างประเทศ รูปที่ 2 นี้ประกอบด้วยรูปต่างๆ 4 รูป และเป็นการเปรียบเทียบสถานการณ์ระหว่างปี 2529 กับปี 2539 ดังนั้นจึงเป็นการเปรียบเทียบ 2 ช่วงเวลาที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์กันต่อไป

รูปที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้ากับรายได้หรือผลผลิต แกนตั้ง (P) จึงเป็นตัวแทนของภาวะเงินเฟ้อ (inflation) ได้ คือ ถ้าอัตราการเปลี่ยนแปลงระดับราคาสินค้า (price level) สูงขึ้น ก็หมายความว่าอาจจะมีภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น แกนนอนวัดรายได้หรือผลผลิตของประเทศ (Y) เส้น AD แสดงถึงอุปสงค์รวมหรือรายจ่ายรวมของประเทศทั้งหมด (aggregate demand) ในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ เช่น เส้น AD_1 เป็นอุปสงค์รวมที่เกิดขึ้นในปี 2529 เส้น AS_1 เป็นเส้นอุปทานรวมของระบบเศรษฐกิจไทย เส้น AS_1 ตัดกับ AD_1 ที่จุด a ได้ดุลยภาพที่ Y_1 และได้ราคาดุลยภาพที่ P_1 ประเทศไทยมีภาวะเงินเฟ้อต่ำเพียงร้อยละ 1.8 ในปี 2529 ในความเป็นจริง ภาวะเงินเฟ้อที่วัดโดยดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นน้อยมากในช่วงปี 2527-2530 คืออยู่ประมาณร้อยละ 0.9-2.5 เท่านั้น แต่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 ในปี 2529

ในรูปที่ 2.1 ยังมีเส้น T_1 เส้นนี้เป็นเส้นที่แสดงถึงคู่ต่างๆ ของระดับราคา (P) และผลผลิต (Y) ที่ทำให้เกิดดุลยภาพในดุลชำระเงินของไทย ในปี 2529 นี้ ประเทศไทยมีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดเล็กน้อย คือร้อยละ 0.6 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า ดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในภาวะได้ดุลชั่วคราว ซึ่งเกิดจากการที่ราคาน้ำมันที่นำเข้าได้ลดลงอย่างมากในปีดังกล่าวนี้ ทำให้อัตราการค้าระหว่างประเทศ (international terms of trade) ของไทยดีขึ้นมาก นอกจากนี้ ผลของการลด

ค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน 2527 และการที่ค่าเงินบาทลดลงไปอีก พร้อมกับค่าเงินดอลลาร์ (ตามระบบตะกร้าเงิน) ในข้อตกลง Plaza ในเดือนกันยายน 2528 ก็ได้ช่วยส่งเสริมให้สินค้าออกที่แท้จริง (real export) ของไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 16.4 ในปี 2529 กอปรกับการที่มีเงินทุนไหลเข้าประเทศเพิ่มขึ้น จึงทำให้ดุลชำระเงินของไทยเกินดุล ดังนั้น เส้น T_1 จึงอยู่ในตำแหน่งเหนือจุด a ซึ่งเป็นจุดที่เส้น AD_1 และ AS_1 ตัดกัน

รูปที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์ของอัตราดอกเบี้ย (i) กับรายได้หรือผลผลิตทั้งหมดของประเทศ (Y) ในรูป 2.2 นี้ มีเส้นอยู่ 3 เส้น ซึ่งได้แก่ เส้น IS_1 LM_1 และ BP_1 โดยเส้น IS_1 เป็นเส้นที่แสดงคู่ต่างๆ ของอัตราดอกเบี้ยในประเทศ (i) กับระดับผลผลิต (Y) ที่ทำให้เกิดดุลยภาพในภาคการผลิตและดุลยภาพในตลาดอัตราแลกเปลี่ยน

เส้น LM_1 แสดงดุลยภาพของตลาดเงิน และเส้น BP_1 ก็แสดงคู่ต่างๆ ของอัตราดอกเบี้ยและรายได้หรือผลผลิตที่ทำให้ดุลชำระเงินได้ดุล ดังนั้น ถ้าทั้งสามเส้น คือ IS_1 LM_1 และ BP_1 ตัดกันที่จุด b จะทำให้เกิดดุลยภาพของอัตราดอกเบี้ยและรายได้หรือผลผลิต ซึ่งเท่ากับ i_1 และ Y_1 เนื่องจาก Y_1 ในรูป 2.1 จะต้องเท่ากับ Y_1 ในรูป 2.2 ดังนั้น จึงสามารถลากเส้นตรงจาก Y_1 ในรูป 2.1 มายังรูป 2.2 ได้ เพื่อทำให้รูป 2.1 และรูป 2.2 มีความสอดคล้องกัน

อัตราดอกเบี้ย i_1 ของไทยอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก โดยระดับอัตราดอกเบี้ยได้ลดลงมาหลายจุด (percentage point) จากอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูงในช่วงปี 2527-2528 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาวะเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 2529 ยังคงต่ำมาก คือร้อยละ 1.8 อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real interest rate) ก็ได้ลดลง ตัวอย่างเช่น อัตราดอกเบี้ยที่เรียกว่า Minimum Lending Rate (MLR) ที่เป็นตัวเงินนั้นอยู่ที่ร้อยละ 12 ในปี 2529 เมื่อเทียบกับร้อยละ 15.5 ในปี 2528 แต่ MLR ที่แท้จริงอยู่ที่ร้อยละ 10.9 และ 10.32 ในปี 2528 และ 2529 ส่วนอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินและที่แท้จริงสำหรับเงินฝากประจำระยะเวลา 1 ปีนั้นเท่ากับร้อยละ 7.25 และ 5.44 ตามลำดับ ตารางที่ 7 และ 8 แสดงตัวเลขโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินและอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของไทยระหว่างปี 2526 ถึงเดือนตุลาคม 2540

รูปที่ 2.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) กับรายได้หรือผลผลิตของประเทศ ส่วนในรูปที่ 2.4 นั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (real exchange rate) กับรายได้ ตามที่วิเคราะห์มาข้างต้นแล้วว่า ประเทศไทยได้ประกาศลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน 2527 และแม้ว่าประเทศไทยได้ใช้ระบบการผูกเงินบาทกับตะกร้าเงินที่ประกอบด้วยเงินหลายๆ สกุล ก็ตาม แต่น้ำหนักของเงินดอลลาร์ก็มีมาก งานวิจัยหลายชิ้นก็ได้แสดงให้เห็นถึงความจริงข้อนี้ เช่น Warr and Nidhiprabha (1996) และ IMF (ตุลาคม 1997)

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทยจึงเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ชนิดหนึ่งที่ยังคงผูกมัดกับเงินดอลลาร์สหรัฐเป็นอย่างมาก ค่าเงินดอลลาร์เทียบกับค่าเงินบาทจึงขึ้นลงในขอบเขตที่จำกัดมากหลังจากปี 2529 เป็นต้นมา ดังนั้น รูปที่ 2.3 จึงได้ระบุอัตราแลกเปลี่ยน (E) ไว้ที่ $\bar{E}$ ที่สัมพันธ์กับ Y_1

แม้ว่าค่าเงินบาทจะค่อนข้างคงที่เมื่อเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐภายใต้ระบบตะกร้าเงิน แต่ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) ไม่จำเป็นต้องคงที่ เพราะค่าเงินบาทที่แท้จริงนั้นเท่ากับค่าเงินบาทที่เป็นตัวเงินปรับโดยภาวะราคาสินค้าในต่างประเทศและราคาสินค้าในประเทศ (EP*/P) ราคาสินค้าต่างประเทศกับราคาสินค้าในประเทศไทยอาจเปลี่ยนแปลงไม่เท่ากันในช่วงเวลาแต่ละปี จึงทำให้ค่าเงินบาทที่แท้จริงเปลี่ยนแปลงได้ ค่าเงินบาทที่แท้จริงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการแข่งขันในการค้าระหว่างประเทศของไทย รูปที่ 2.4 จึงได้แสดงค่าเงินตราต่างประเทศเทียบกับค่าเงินบาทที่แท้จริงไว้ที่ $(EP^*/P)_1$ ที่มีความสัมพันธ์กับ Y_1 ด้วย

ในรูปที่ 2.3 จึงให้ $\bar{E}$ อยู่กับที่ ซึ่งสอดคล้องกับการที่เส้น YY_1 ตัดกับเส้น LL_1 ที่จุด c เส้น LL_1 เป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศกับผลผลิตที่ทำให้เกิดความสมดุลในตลาดเงิน คือทุกๆ จุดบนเส้น LL นี้จะให้ความเท่าเทียมกันของความต้องการถือเงินและปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ และให้เส้น LL_1 ตัดกับเส้น YY_1

ที่จุด c ในทำนองเดียวกัน ในรูปข้างล่างคือ 2.4 นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีเส้น LL_1 ที่ลากลงมาตัดกับเส้น qq_1 ที่จุด d เช่นเดียวกัน ทำให้ได้อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงที่ได้ดุลยภาพที่จุด $(EP^*/P)_1$

3.2 ช่วงหลังจากปี 2529: โตเร็วจนขาดเสถียรภาพ

หลังจากปี 2529 เป็นต้นมา จะเห็นได้จากตารางที่ 4 เศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวของการผลิต (อุปทานรวม) ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2530-2533 นั้น อัตราการขยายตัวของการผลิตหรือรายได้ที่แท้จริงสูงถึงร้อยละ 9.3-13.3 ต่อปี และแม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตได้ลดลงไปบ้างในภายหลัง แต่ก็ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูงมาก คือร้อยละ 8.2-8.9 ในช่วงปี 2534-2538 การเจริญเติบโตมิได้ลดลงจนกระทั่งปี 2539 ที่มีอัตราการขยายตัวเท่ากับร้อยละ 6.2 และต่อมาจึงเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540

แม้ว่าการผลิตและรายได้จะเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก แต่อัตราการเพิ่มของรายจ่ายหรืออุปสงค์รวมมีมากกว่าในช่วงปี 2530-2538 จนกระทั่งในปี 2539 ที่อัตราการใช้จ่ายรวมของเศรษฐกิจลดลงมากกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิต (ดูรูปที่ 1 และตารางที่ 4) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจมากกว่าการเพิ่มขึ้นของอุปทานรวมในประเทศมีความหมายว่า สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในประเทศมีไม่พอเพียงที่จะตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อในประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยได้ซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าจึงมักอยู่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของการส่งออกในช่วงปี 2530-2538 ยกเว้นในช่วงปี 2534-2536 จึงทำให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดตลอดช่วงปี 2530-2539 โดยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับที่สูงมาก คือร้อยละ 5.1-8.5 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในช่วงปี 2530-2539 ในปี 2539 นั้นการส่งออกที่แท้จริงมีอัตราการเพิ่มขึ้นติดลบเท่ากับร้อยละ 1.5 ในขณะที่อัตราการนำเข้าก็ลดลงด้วย แต่ลดลงน้อยกว่า คือติดลบร้อยละ 1.3 (ดูตารางที่ 5)

สถานการณ์ดังกล่าวนี้แสดงได้ด้วยรูป 2.1 โดยพิจารณาได้จากการเคลื่อนที่ของเส้นต่างๆ ในรูปดังกล่าว ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบปี 2529 กับปี 2539 เส้นการใช้จ่ายรวมหรืออุปสงค์รวมเคลื่อนที่ไปทางขวาทุกๆ ปี จนกลายเป็นเส้น AD_2 ในปี 2539 ในด้านอุปทานรวม (AS_1) นั้น ในความเป็นจริงก็มีการเคลื่อนที่ไปทางขวามือด้วย มีข้อโต้แย้งถึงปัจจัยสำคัญๆ ที่ทำให้มีอัตราการเจริญเติบโตของการผลิต (การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ) ของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทย ว่ามีสาเหตุร้อยละเท่าไรที่เกิดจากการสะสมปัจจัยการผลิต (เช่น ทุนและแรงงาน) และที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิผลของการผลิต (productivity growth) ซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับเรื่องต่างๆ เช่น การศึกษาที่ทำให้เกิดคุณภาพของคน การสะสมทุนมนุษย์ ตลอดจนการคิดค้นวิจัย และประดิษฐกรรมต่างๆ เป็นต้น ดูข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ได้ในงานวิจัย เช่น World Bank (1993) และงานวิจัยเชิงประจักษ์ เช่น Young (1994) ตลอดจนบทความวิเคราะห์ในทฤษฎี เช่น บทความของ Lucas (1988) และบทความของ Krugman (1994) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อลดความยุ่งยากของรูป 2.1 ผู้เขียนจะทำให้ง่ายโดยให้เส้น AS_1 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

เส้น AD_2 ตัดกับเส้น AS_1 ที่จุด e ทำให้ได้ระดับราคาที่ P_2 จะเห็นได้จากรูปกราฟว่าระดับราคา P_2 อยู่สูงกว่า P_1 หมายความว่ามีภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้น ภาวะเงินเฟ้อได้ค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนเป็นร้อยละ 5.4-5.9 ในช่วงปี 2532-2534 และแม้ว่าภาวะเงินเฟ้อจะลดลงมาเป็นร้อยละ 4.1 ในปี 2535 และร้อยละ 3.4 ในปี 2536 ก็ตาม แต่ก็ได้เพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ 5.9 ในปี 2539 ซึ่งเป็นอัตราเงินเฟ้อที่เฉลี่ยแล้วเท่ากับปี 2533 จึงน่าจะสรุปได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีภาวะที่มีการจ้างงานเต็มที่หรือค่อนข้างจะเต็มที่ในช่วงปี 2538-2539 รายได้หรือผลผลิตอยู่ที่ Y_2

ในรูป 2.1 นั้น จะเห็นได้อีกว่าเส้น T_1 ก็ได้มีการเคลื่อนที่ไปทางขวาเช่นกัน มาเป็นเส้น T_2 แต่เส้น T_2 นี้อยู่ใต้จุด e ที่เกิดจากเส้น AD_2 ตัดกับ AS_1 จึงแสดงว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลชำระเงินด้วย

ดังนั้น ตามที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้น เศรษฐกิจรวมของไทยเติบโต

เร็วมาก จนนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อรายได้สูงมาก ปัจจัยที่ทำให้เกิดสภาพดังกล่าวมี 2 ประการ กล่าวคือ

ก. ค่าเงินบาทและอัตราค่าจ้าง

ตามที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นนี้ว่า ได้มีการลดค่าเงินบาทลง 3 ครั้ง ทำให้เงินดอลลาร์แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับค่าเงินบาทประมาณร้อยละ 30 ก่อนที่จะใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบผูกมัดกับตะกร้าที่มีเงินหลายสกุลในเดือนพฤศจิกายน 2527 นอกจากนี้ เมื่อกลุ่ม G-5 ได้ตกลงที่จะประสานกันในนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐลดลงไปตามข้อตกลง Plaza ในเดือนกันยายน 2528 ค่าเงินบาทที่ผูกมัดกับตะกร้าที่มีดอลลาร์เป็นสัดส่วนสูงมากก็ลดค่าเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่นๆ ตามไปด้วย ผลคือทำให้ค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับค่าเงินสกุลต่างประเทศที่สำคัญๆ รวมเฉลี่ยแล้วมีแนวโน้มที่ค่อนข้างอ่อน (undervaluation) จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญมากสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งออกของไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อเราได้พิจารณาลึกลงไปถึงเบื้องหลังของส่วนต่างๆ ของอุปสงค์รวมในเศรษฐกิจไทยแล้ว จึงไม่น่าแปลกใจที่การส่งออกที่แท้จริงมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมากในบางช่วงเวลา (ดูตารางที่ 5) อัตราการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.4, 23.6, 29.4 และ 18.8 ในช่วงปี 2529-2532 หรือเฉลี่ยร้อยละ 22.05 ต่อปี การเพิ่มขึ้นอย่างมากของการส่งออกในช่วงนี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญๆ หรือ G-7 ที่เป็นไปด้วยดี โดยขยายตัวประมาณร้อยละ 2.3-6.2

แต่หลังจากปี 2533 ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real effective exchange rate) โดยเฉลี่ยแล้วเริ่มมีค่าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในช่วงปี 2533-2535 ประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ (G-7) มีอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจลดลงจากช่วงก่อนที่อ้างถึงข้างต้นนี้ จึงทำให้การส่งออกของไทยชะลอตัวลง อัตราการเพิ่มขึ้นของการส่งออกเท่ากับร้อยละ 8.7, 13.8, 11.6, 10.9 และ 11.9 ในช่วงปี 2533-2537 แม้ว่าการส่งออกของไทยจะเพิ่มขึ้น

มาเป็นร้อยละ 16.9 ในปี 2538 แต่ก็เป็นเพียงชั่วคราว อันเกิดจากค่าเงินดอลลาร์ได้อ่อนตัวลงอย่างมากในปีดังกล่าว

นอกจากนี้ ตัวเลขการเพิ่มขึ้นของการส่งออกในปี 2538 ยังน่าจะเกิดจากการแจ้งตัวเลขการส่งออกที่สูงเกินความเป็นจริง เพื่อจะได้เรียกคืน (ทุจริต) ภาษีมูลค่าเพิ่มจากกระทรวงการคลัง ในความเป็นจริง ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) เฉพาะในปี 2538 โดยเฉลี่ยแล้วยังคงไม่แตกต่างไปจากปี 2527

อย่างไรก็ตาม การแข็งค่าเป็นอย่างมากของเงินดอลลาร์ (และเงินบาทที่ยังคงผูกมัดกับดอลลาร์อย่างใกล้ชิดในระบบตะกร้า) ในเวลาต่อมา มีส่วนทำให้ค่าเงินบาทแข็งค่าเพิ่มขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนยังได้ลดค่าเงินของตนลงในช่วงปี 2537-2538 ซึ่งก็มีผลทำให้ค่าเงินหยวนของจีนลดลงไปประมาณร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับค่าเงินบาท ทำให้การแข่งขันในสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตเข้มข้นของไทยได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก การส่งออกที่แท้จริงของไทยมีอัตราการขยายตัวติดลบร้อยละ 1.5 ในปี 2539

นอกจากปัญหาค่าเงินบาทแล้ว อัตราค่าจ้างก็อาจมีส่วนทำให้ความสามารถในการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศลดลง กล่าวคือ ถ้าอัตราค่าจ้างเทียบกับประสิทธิผลของแรงงาน (productivity of labor) ในประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่าของประเทศคู่ค้า การส่งออกก็จะสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิต ตารางที่ 9 ได้แสดงตัวเลขอัตราการเพิ่มขึ้นของผลตอบแทนต่อแรงงานและการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในช่วงปี 2523-2538 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผลตอบแทนต่อแรงงานเพิ่มขึ้นมากกว่าผลผลิตมวลรวมของประเทศอีกครั้งหลังจากปี 2533 เป็นต้นมา แต่ในช่วงที่การส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น (2529-2532) ค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าประสิทธิผลของแรงงาน ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าผลผลิตในช่วงหลังจากปี 2533 ก็มีผลทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลงได้อีกด้วย

ข. การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศและการเปิดเสรีการเงินระหว่างประเทศ

ในระบบเศรษฐกิจเปิดนั้น นอกจากจะมีเรื่องของการค้า ทั้งที่เป็นสินค้า บริการ ปัจจัยการผลิต และการช่วยเหลือระหว่างประเทศแล้ว ก็ยังมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ หรือที่นักเศรษฐศาสตร์อาจเรียกว่าเป็นการค้าสินทรัพย์ (trade in financial asset) ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ การกู้และการให้กู้ระหว่างประเทศ (international lending and borrowing) ดังนั้น ถ้าระบบเศรษฐกิจมีการใช้จ่ายรวมมากกว่าผลผลิตหรือสินค้าและบริการที่ผลิตได้ในระบบเศรษฐกิจของตนเองแล้ว ก็จะเกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด จึงจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อที่จะสามารถทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้นเป็นไปได้

ตลาดเงินและตลาดทุนของโลกมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นผลพวงจากการเปิดเสรีทางการเงินและวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าของสาขาบริการการเงิน (deregulation and innovation of financial sector) ที่มีอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970-1980 ทำให้ตลาดการเงิน (financial market) ของประเทศต่างๆ ในโลกปรับตัวจนมีความเป็นเนื้อเดียวกัน (integration) มากขึ้น ตลาดการเงินของประเทศต่างๆ จึงมีความเกี่ยวโยงกันมาก ซึ่งเป็นผลของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างอิสระ รวดเร็ว และจำนวนมาก การเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อหาผลตอบแทนและกระจายความเสี่ยงในลักษณะดังกล่าวย่อมจะมีผลสะท้อนต่อไปยังการดำเนินนโยบายทางมหภาคของประเทศหนึ่งๆ อย่างมีนัยสำคัญ เพราะตลาดการเงินหรือตลาดสินทรัพย์ของโลก (world asset market) มีมูลค่ามากกว่าตลาดสินค้าของประเทศใดประเทศหนึ่ง

ตารางที่ 10 แสดงถึงการไหลสุทธิของเงินทุนเคลื่อนย้ายเอกชนสำหรับช่วงปี 2533-2540 ไตรมาสที่ 2 ซึ่งเป็นตัวเลขที่สอดรับกับการจัดพิมพ์ตารางดุลชำระเงินแบบใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามคู่มือจัดทำดุลชำระเงิน (Balance of Payment Manual) ปี 2536 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตารางที่ 11 ได้แสดงตัวเลขสรุปส่วนต่างๆ ของ

ดุลชำระเงินของไทยระหว่างปี 2533-2539 ที่ได้จัดพิมพ์ตามคู่มือใหม่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น และเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไป ตารางที่ 12 จึงได้แสดงตัวเลขส่วนประกอบต่างๆ ของดุลชำระเงินในช่วงปี 2539-2540 จากไตรมาสที่ 1 ของปี 2539 ถึงไตรมาสที่ 3 ของปี 2540

เงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิภาคเอกชนค่อยๆ ฟื้นตัวอีกครั้งหลังจากปี 2528 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนโดยตรง (direct investment) ซึ่งมีแนวโน้มลดลงจนมีสัดส่วนที่ต่ำมากในปี 2528 ก็ได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งได้แก่การที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี 2524-2528 ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น กอปรกับค่าเงินบาทที่แท้จริงอ่อนลงมากภายหลังข้อตกลง Plaza จึงทำให้เกิดการไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศญี่ปุ่น

สัดส่วนการลงทุนโดยตรงเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 8.5 ของทุนเคลื่อนย้ายทั้งหมดในปี 2528 มาเป็นร้อยละ 37.66 ในปี 2531 และประมาณร้อยละ 30 ในช่วงปี 2532-2533 (ตามวิธีการจัดทำตัวเลขดุลชำระเงินแบบเดิม) แต่หลังจากนั้นสัดส่วนของการลงทุนโดยตรงก็เริ่มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการเปิดเสรีทางการเงินระหว่างประเทศในเดือนกันยายน 2535 ที่มุ่งให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศในภูมิภาค (BIBF) สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิทั้งหมดเหลือเพียงร้อยละ 5.3 และ 7.45 ในปี 2538 และ 2539 ตามลำดับ ซึ่งหมายความว่าเงินทุนเคลื่อนย้ายในรูปอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ทั้งหมด มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเงินกู้ของภาคเอกชนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกันตั้งแต่ช่วงปี 2532-2533 เป็นต้นมา จนกระทั่งปี 2539 ในส่วนของการกู้จากต่างประเทศนี้ ได้รวมการกู้ของธนาคารพาณิชย์ไว้ด้วย ตลอดจนเงินฝากสกุลเงินบาทของผู้ที่มีถิ่นพำนักในต่างประเทศ (non-resident baht account) และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ในหุ้น และหุ้นกู้ประเภทต่างๆ การลดลงมากของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกในช่วงปี 2532-2537 มีส่วนสำคัญที่ทำให้เงินทุน

ไหลเข้าด้วยเช่นกัน (ดูรูปที่ 5)

สำหรับการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เกิดจากภาครัฐบาลนั้น ตัวเลขชี้ว่าภาครัฐบาลมีเงินทุนสุทธิไหลออก ซึ่งเป็นผลมาจากการชำระหนี้ต่างประเทศคืน รัฐบาลไทยมีงบประมาณแผ่นดินเกินดุลตลอดในช่วงปี 2531-2539 ตารางที่ 13 แสดงภาวะของดุลงบประมาณของรัฐบาลในช่วงปี 2525-2540 ไตรมาสที่ 2 และดุลงบประมาณรายรับรายจ่ายตามปีงบประมาณ 2539-2540 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามีเงินทุนสุทธิไหลเข้าประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยภาคเอกชน ภาคเอกชนจึงเป็นหนี้ต่างประเทศ (external debt) สูงมาก ตารางที่ 14 แสดงภาวะหนี้ในช่วงปี 2533-2540 ไตรมาสที่ 2 ปัจจัยภายในจึงชักจูงเงินทุนไหลเข้าพร้อมๆ กับการลดลงของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศในช่วงดังกล่าว กล่าวคือ มีทั้งปัจจัยดึง (pull factor) จากภายใน และปัจจัยดัน (push factor) จากภายนอกที่เป็น external financial shock เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าเงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิที่ไหลเข้าประเทศไทยตามดุลชำระเงินนั้นเริ่มเพิ่มขึ้นมากในรูปของการลงทุนโดยตรงก่อน และตามมาด้วยการกู้ของเอกชนในลักษณะต่างๆ กัน ตลอดจนการลงทุนในหลักทรัพย์ การกู้เป็นสัดส่วนที่สำคัญหลังจากปี 2533 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการเปิดเสรีทางการเงินในปี 2535

เมื่อพิจารณาจากกราฟ ผลของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเข้าประเทศไทยนั้นสามารถแสดงได้ด้วยรูปกราฟ 2.2, 2.3 และ 2.4 ที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับรูป 2.1 ได้มีการอธิบายมาแล้วว่า การใช้จ่ายรวม (AD) ได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากหลังจากปี 2529 โดยมีจุดเริ่มต้นที่ดี คือเกิดจากการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีความสามารถในการแข่งขันที่ดีในช่วงต้นนี้ หลังจากนี้การลงทุนของภาคเอกชนก็เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในช่วงแรกๆ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นและมีความสำคัญ ส่วนการลงทุนของภาคเอกชนไทยในประเทศได้เพิ่มขึ้นตามมาด้วย การลงทุนของภาครัฐไม่ได้เพิ่มขึ้นจนกระทั่งปี 2532 และหลังจากปี 2533 แม้ว่าการลงทุนของภาคเอกชนจะชะลอตัวลง แต่การลงทุนของภาครัฐมิได้ชะลอตัวเท่ากับการลงทุนของภาคเอกชน ดังนั้น การลงทุนรวมของ

ระบบเศรษฐกิจจึงยังคงมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 10.4 ต่อปีในช่วงปี 2536-2538 อย่างไรก็ตาม การลงทุนรวมและการส่งออกมีการขยายตัวลดลงเท่ากับร้อยละ 1.8 และ -1.5 ตามลำดับในปี 2539 ในขณะที่การบริโภคยังคงขยายตัวในอัตราร้อยละ 8.2 ในปีเดียวกัน ส่วนต่างๆ ที่ประกอบเป็นอุปสงค์หรือรายจ่ายรวมนี้จะปรากฏในเส้น IS_2 ในรูป 2.2

ในรูปกราฟ 2.2 ยังได้แสดงถึงเส้น LM_2 ซึ่งก็คือเส้นที่เคลื่อนที่จาก LM_1 ในปี 2529 จนกลายมาเป็นเส้น LM_2 ที่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าเส้น IS_2 ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นมากกว่า ตารางที่ 15 และตารางที่ 16 ได้แสดงอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินที่แท้จริง (real money supply) และฐานเงิน (real monetary base) อัตราการขยายตัวของปริมาณเงินที่แท้จริงจะเพิ่มสูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาจากคำนิยามของปริมาณเงินที่เรียกว่า M2 และ M3 นอกจากนี้ ตารางที่ 17 แสดงระดับและอัตราการขยายตัวของส่วนประกอบต่างๆ ของฐานเงิน และตารางที่ 18 ให้ตัวเลขสัดส่วนของส่วนประกอบต่างๆ ของฐานเงินในประเทศไทย ส่วนตารางที่ 19 แสดงส่วนประกอบของฐานเงินสำหรับรายเดือนต่างๆ ในปี 2540

ในรูปที่ 2.2 นี้ ได้ให้เส้นดุลยภาพของดุลชำระเงิน (BP_2) มีความลาดขนานกับแกนนอน Y เพราะว่าได้มีการเปิดเสรีทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2536 ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ การที่เส้น BP_2 มีความลาดขนานกับแกนนอนนี้มีนัยสำคัญมาก หมายความว่าในระดับอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ธนาคารกลางไม่สามารถควบคุมนโยบายปริมาณเงินได้ และอัตราดอกเบี้ยในประเทศจะต้องมีแนวโน้มเท่ากับหรือใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศในที่สุด ในรูปที่ 2.2 นี้ เส้น BP_2 จึงตัดแกนนอนที่ระดับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ (i^*) แม้ว่า i^* สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และลดลงมากในช่วงปี 2532-2537 (ดูรูปที่ 5) อัตราดอกเบี้ยที่เทียบกันได้ในประเทศก็จะมีแนวโน้มปรับตัวเข้าสู่ระดับอัตรา i^* นี้

ปัญหามีอยู่ว่า เส้น IS_2 และ LM_2 น่าจะตัดกันที่ใดในรูป 2.2 ถ้าพิจารณาตามตารางดุลชำระเงินในตารางที่ 11 ที่มีการจัดทำขึ้นใหม่โดยธนาคารแห่งประเทศไทยตามคู่มือของ IMF ในปี 2527 ประเทศไทยจะเกิน

ดุลเท่ากับ 54,608 ล้านบาท แต่ถ้าทำตัวเลขดุลชำระเงินตามคู่มือเก่าของ IMF จะมีการขาดดุลชำระเงิน 73,389 ล้านบาท เพราะได้จัดธุรกรรมของธนาคาร (bank transactions) ไว้เป็นรายการรวมอยู่ในกลุ่มของธนาคารกลาง แม้ว่าจะมีการเปิดเสรีทางการเงินขึ้นแล้วในประเทศไทย แต่ธนาคารกลางก็ยังคงรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ไว้เหมือนเดิม ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงอาจถูกชักนำให้นำเงินเข้ามามากเกินควร เพราะความเชื่อมั่นในนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ของธนาคารกลาง ตลอดจนมีความเชื่อว่าธนาคารแห่งประเทศไทยคงไม่ปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ล้มเมื่อเกิดปัญหาขึ้น เพราะฉะนั้น การจัดรายการธุรกรรมเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์ไว้ให้เหมือนกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนประเภทอื่นๆ หรือที่เรียกตามภาษาที่ใช้ในเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศว่า จัดให้อยู่เหนือเส้น (above the line) จึงน่าจะทำให้เกิดการเกินดุลชำระเงินระหว่างประเทศมากกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อปรับตัวเลขใหม่แล้วจึงพบว่าดุลชำระเงินของไทยจะขาดดุลไม่เฉพาะในปี 2539 เท่านั้น แต่จะเกิดการขาดดุลในช่วงปี 2537-2538 อีกด้วย ประเทศไทยน่าจะมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดพร้อมๆ กับการขาดดุลชำระเงินตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา

ดังนั้น เส้น IS_2 และ LM_2 จึงควรตัดกันที่จุด f ซึ่งอยู่ใต้เส้น BP_2 ก่อนที่จะกล่าวต่อไปถึงรูป 2.3 และ 2.4 จึงควรที่จะพิจารณาตัวเลขอัตราดอกเบี้ยในตารางที่ 7 และ 8 ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยได้ลดต่ำลงมากในช่วงที่มีการเปิดเสรีทางการเงิน ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน (nominal interest rate) และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real interest rate) โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยไม่ได้สูงขึ้นอีกจนปี 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

รูปที่ 2.3 แสดงถึงความสัมพันธ์ของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) กับรายได้ ในปี 2539 อัตราแลกเปลี่ยนยังคงเป็นอัตราแลกเปลี่ยนคงที่กับตะกร้าเงินที่มีดอลลาร์เป็นแกนสำคัญ เพื่อไม่ให้กราฟยุ่งยากเกินไปและง่ายแก่ความเข้าใจ จึงยังคงให้อัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงินอยู่ที่ระดับ E เหมือนเดิมในปี 2539 แต่เส้น YY_1 ได้เคลื่อนที่

ลงมาทั้งเส้นเป็น YY_2 เพราะว่าเส้นรายจ่ายมวลรวม (AD) ในรูปที่ 2.1 ได้เพิ่มขึ้นเป็นเส้น AD_2 นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงในตลาดเงินที่มีผลทำให้เส้น LM_1 เปลี่ยนมาเป็น LM_2 ในรูป 2.2 ดังนั้น เส้น LL_1 ในรูป 2.3 ก็เคลื่อนที่มาเป็น LL_2 ด้วย เส้น LL_2 ตัดกับเส้น YY_2 ที่จุด g และจุด g สอดคล้องกับจุด f และจุด e ที่อยู่ในกราฟเหนือขึ้นไป

ในรูปที่ 2.4 นั้น เส้น qq_1 ได้เคลื่อนที่ลงมาทั้งเส้นเป็นเส้น qq_2 ด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่เส้น YY_1 เคลื่อนที่ลงมา ส่วนเส้น LL_2 ในรูปที่ 2.4 ก็เคลื่อนที่ไปทางขวาด้วย ทำให้ได้ดุลยภาพของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงที่ $(EP^*/P)_2$ ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) ได้เพิ่มขึ้น หรือค่าของเงินตราต่างประเทศที่แท้จริงเทียบกับค่าเงินบาทได้ลดลงจาก $(EP^*/P)_1$ มาเป็น $(EP^*/P)_2$ เงินบาทที่แท้จริงมีค่ามากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น (over-valuation) จึงมีผลต่อการส่งออกของไทยในที่สุด ตัวแปรนี้จะมีความสำคัญต่อวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540

4. วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ การเก็งกำไรค่าเงินบาท และการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2540-2541

4.1 วิกฤตการณ์และการเก็งกำไรค่าเงินบาท

จากกรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมหภาคของไทยข้างต้นนี้ พบว่าประเทศไทยได้เริ่มต้นสะสมปัญหามหภาคขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการผ่อนคลายกฎเกณฑ์การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศและการเปิดเสรีทางการเงินในรูปแบบวิเทศธนกิจในปี 2535 สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยได้ปรากฏภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปี 2540 กล่าวคือ

ก) ความไม่สมดุลในเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic imbalance) ที่มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ไม่สามารถยั่งยืนต่อไปได้อีก (unsustainable current account deficit) ระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวมใช้จ่ายเกินตัว โดยมีพื้นฐานจากการกู้จากต่างประเทศ แม้ภาวะเงินเฟ้อ

ได้ชะลอตัวลงบ้างในครึ่งปีแรกของปี 2540 แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกาที่เงินบาทผูกค่าอยู่กับดอลลาร์ ทำให้ค่าเงินบาทที่แท้จริงสูงเกินไป (overvaluation of real exchange rate) อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีก

ข) ปัญหาของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเกี่ยวโยงกับปัญหาการผลิตและการลงทุนที่เพิ่มสูงขึ้น การผลิตและการลงทุนเหล่านี้มีการขยายไปเกินขอบเขตและเกินควร นอกจากนี้ยังประสบปัญหาประสิทธิภาพ (efficiency) ไม่เฉพาะแต่สาขาอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น แต่ลามไปถึงอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ อีกด้วย จึงมีกำลังการผลิตที่เกินควร และประสบกับอุปทานส่วนเกิน (excess supply) ผู้ผลิตสินค้าออกที่ต้องแข่งขันกับต่างประเทศยังคงประสบปัญหาการแข่งขันและค่าเงินบาทที่สูงเกินควรอีกด้วย

นอกจากการกู้เงินจากต่างประเทศแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีการกู้จากภายในเพื่อมาใช้จ่าย (ลงทุนหรือบริโภค) เป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นมาก (highly leveraged economy) ซึ่งพิจารณาได้จากสัดส่วนของการให้สินเชื่อทั้งหมดของระบบสถาบันการเงินต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 85.1 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 98.1, 120.0 และ 151.3 ในปี 2533 2536 และ 2539 ตามลำดับ ในขณะที่สินเชื่อต่อการลงทุนทั้งหมดก็สูงถึงร้อยละ 237.0 ในปี 2533 และร้อยละ 369.7 ในปี 2539

ในสถานการณ์ดังกล่าว ความเสี่ยงของสถาบันการเงินจึงมีสูงมาก เพราะการที่ไม่สามารถขายสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นได้ จะกระทบกับความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ จึงนำไปสู่ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของสถาบันการเงินในที่สุด สถาบันการเงินจึงต้องประสบกับปัญหาหนี้เสียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเมื่อราคาของสินทรัพย์ที่เคยมีราคาสูงเกินควร ซึ่งใช้หนุนหลังหนี้ ได้ปรับตัวลดลงหลังจากที่เศรษฐกิจที่มีลักษณะของฟองสบู่ผสมอยู่ (bubble economy) ได้แตกสลาย สถาบันการเงินจำนวนมากก็จะประสบปัญหาหนี้เสีย จนสามารถล้มละลายได้ (insolvency) เช่นเดียวกับผู้กู้

ค) นอกจากความไม่เหมาะสมของการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบตะกร้าที่เป็นอยู่แล้ว ปัญหาของการจัดการในด้านนโยบาย (policy management) ก็มีส่วนทำให้เกิดภาวะวิกฤตในทางเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ทั้งๆ ที่ค่าเงินบาทมีค่าสูงเกินความเป็นจริง ก็มีส่วนทำให้เกิดผลเสียด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องวิธีแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีผลทำให้กองทุนฟื้นฟูฯ ใช้เงินไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในช่วงสั้นๆ และนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นและความศรัทธาในธนาคารแห่งประเทศไทย

ในด้านของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้น การผูกมัดค่าเงินบาทกับเงินดอลลาร์อย่างเหนียวแน่นภายใต้ปัญหาความไม่สมดุลทางมหภาคที่ไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้ จึงเป็นจุดเกิดของการเก็งกำไรค่าเงินบาท (speculation against baht) โดยปกติแล้ว การเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตลอดเวลาและหลีกเลี่ยงไม่ได้ในตลาด แต่ภายใต้ภาวะที่ไม่ได้ดุลที่สะสมมาค่อนข้างมาก ซึ่งก็เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เช่น การเก็งกำไรค่าเงินบาทในเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม 2524 ก่อนที่เงินบาทจะลดค่าในวันที่ 15 กรกฎาคม 2524 กอปรกับอัตราการเพิ่มของการส่งออกที่แท้จริงที่ติดลบในปี 2539 จึงเป็นสัญญาณอย่างดีสำหรับนักเก็งกำไรค่าเงิน ว่าระดับอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นอยู่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ผู้เก็งกำไรค่าเงินบาทจึงได้ขายเงินบาทและซื้อเงินดอลลาร์ โดยคาดว่าเมื่อมีการลดค่าเงินบาทหรือปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว จะได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน

ในความเป็นจริง การเก็งกำไรค่าเงินได้เกิดขึ้นก่อนแล้วในปี 2539 แต่ขนาดการเก็งกำไรยังมีไม่มาก แต่ในปี 2540 ผู้เก็งกำไรค่าเงินมีจำนวนเพิ่มขึ้นและขยายออกไปในมุมกว้าง คือผู้เก็งกำไรไม่ได้มีเฉพาะคนหรือหน่วยธุรกิจต่างประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ที่อยู่ในประเทศไทยด้วย ขนาดของวงเงินในการเก็งกำไรก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

การเก็งกำไรค่าเงินภายใต้สถานการณ์ของไทยครั้งนี้ได้สร้างแรงกดดันต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อภาวะเงินสำรองเงินตราต่างประเทศที่ลดลง ธนาคารแห่งประเทศไทย

ได้พยายามต่อสู้กับการเก็งกำไรค่าเงินบาท มีผลทำให้เกิดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน 2 ตลาด (two-tier foreign exchange market) ในเดือนพฤษภาคม 2540 แต่อย่างไรก็ตาม การขายเงินดอลลาร์โดยธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในตลาดซื้อขายทันที และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดซื้อขายล่วงหน้า (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของ swap) เป็นจำนวนมาก ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถรักษาค่าเงินบาทให้คงที่ได้อีกต่อไป จึงมีผลทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งเท่ากับสิ้นสุดการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ และนำไปสู่การขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนสิงหาคม 2540 (คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้อนุมัติโครงการช่วยเหลือมูลค่าทั้งสิ้น 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในวันที่ 20 สิงหาคม 2540 เป็นระยะเวลา 34 เดือน จนถึงปี 2543)

การเก็งกำไรที่ถูกต้องมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่ไปในทิศทางที่น่าจะได้ดุลยภาพมากกว่าเดิม การเก็งกำไรแบบนี้จึงควรถือเป็นการเก็งกำไรในลักษณะที่ช่วยสร้างเสถียรภาพได้ แต่การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอย่างไม่ได้มีการคาดการณ์มาก่อน (unexpected floating) และภายใต้ภาวการณ์เศรษฐกิจที่ขาดดุลยภาพและเสถียรภาพทางการเงินเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดความผันผวนของค่าเงินบาท (volatility) ในลักษณะที่เศรษฐกิจไทยไม่เคยประสบมาก่อน อาจเรียกได้ว่าเป็น domestic economic shock ซึ่งจะมีผลสะท้อนที่สำคัญต่อไป

4.2 การปรับตัวของเศรษฐกิจเข้าสู่เสถียรภาพ และโครงการช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อเศรษฐกิจประสบกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลชำระเงิน (ในความเห็นของผู้เขียน) ก็ขาดดุลด้วย ในขณะที่ภาวะเงินเฟ้อก็ยังไม่ได้ลดลงมากเมื่อเทียบกับภาวะเงินเฟ้อของต่างประเทศ และค่าเงิน

ในประเทศ (เงินบาท) มีค่าที่แท้จริงสูงเกินไป ก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับภาวะเศรษฐกิจมหภาคให้กลับไปมีภาวะของความได้ดุลยิ่งขึ้น

ถ้ากลับไปพิจารณารูปกราฟที่ 2 ก็จะพบว่า จำเป็นที่จะต้องปรับให้อุปสงค์รวมหรือรายจ่ายมวลรวม (AD_2) เคลื่อนที่ลงมา ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องให้เส้น T_2 เพิ่มขึ้นไป แต่ถ้าเส้น AD_2 เคลื่อนที่ลงมาอย่างมากและตัดกับเส้นอุปทานรวม (AS_1) แล้ว ก็จะทำให้เกิดการว่างงานมาก

การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวอย่างไม่คาดการณ์มาก่อน (unanticipated) มีผลทำให้เส้น T_2 เคลื่อนที่อย่างรวดเร็วไปทางขวาทั้งเส้น เพราะค่าเงินบาทได้ลดลงอย่างมาก ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 20 และรูปที่ 4 ตารางที่ 20 แสดงว่าค่าเงินดอลลาร์เมื่อเทียบกับค่าเงินบาทสำหรับตลาดในประเทศ (on-shore) เฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นทุกๆ เดือน จาก 30.03 บาทต่อดอลลาร์ในเดือนกรกฎาคม 2540 มาเป็น 45.24 บาทต่อดอลลาร์ในเดือนธันวาคม รูปที่ 4 แสดงการเคลื่อนไหวของค่าเงินบาทในตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ (on-shore and off-shore) ระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน ถึง 31 ธันวาคม 2540 แต่การที่เส้น T_2 จะเคลื่อนที่ไปทางขวาได้รวดเร็วแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับผลของการเสื่อมค่าของเงินบาท (depreciation) ว่าจะมีผลต่อการส่งออกและนำเข้ามากน้อยแค่ไหน ผลในด้านการส่งออกคงจะต้องใช้เวลา แม้ว่าการแข่งขันในด้านราคาของสินค้าและบริการไทยในต่างประเทศจะดีขึ้นมาก แต่ก็ยังมีคู่แข่งหลายประเทศที่ได้ลดค่าเงินลงมาด้วย

อย่างไรก็ตาม การส่งออกของไทยจะเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของการส่งออก ตลอดจนพยายามขจัดอุปสรรคที่เป็นกฎและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งออก สถิติการส่งออกในไตรมาสสุดท้ายของปี 2540 ชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการส่งออกที่ดีขึ้น แม้ว่ามูลค่าจำนวนหนึ่งของการส่งออกจะมาจากการขายทองคำ ซึ่งเป็นการขายสินทรัพย์ออกไปก็ตาม

ส่วนในด้านการนำเข้าก็มีการปรับตัวลดลงเป็นอย่างมาก สาเหตุสำคัญมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำหรือหดตัวอย่างรุนแรงและรวดเร็ว เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ทำให้เกิดการปรับตัวลงของราคาสินทรัพย์ (asset

price deflation) แต่หนี้สินซึ่งยังคงมีอยู่มากที่สะสมมาในอดีตไม่ได้ลดลง จึงทำให้สินทรัพย์และหนี้สินสุทธิ หรือสินทรัพย์ลบหนี้สิน (net-worth) ลดลงไปมาก หรือหลายกรณีติดลบ ผู้บริโภคและผู้ผลิตประสบปัญหาสภาพคล่องไม่พอเพียงและอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นมาก ราคาสินค้าที่สามารถค้าขายได้ระหว่างประเทศ (internationally traded goods) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงตัดทอนรายจ่ายลงอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการตัดทอนการซื้อสินค้าเข้าตามมา การนำเข้าจึงลดลงอย่างมากและรวดเร็ว ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเริ่มที่จะเกินดุลตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี 2540

รูปที่ 6.1 แสดงการปรับตัวลงมาของเส้น AD_2 เป็น AD_3 ซึ่งเป็นการเคลื่อนที่ลงมาอย่างมากในระยะสั้น จึงตัดกับเส้น AS_1 ที่จุด k_1 รายได้จึงลดลงจาก Y_2 มาเป็น Y_3 ในขณะที่เส้น T_1 ค่อยๆ ที่จะขยับขึ้นไปจนเป็นเส้น T_3 เส้น T_3 นี้น่าจะอยู่เหนือจุด k_1 ได้ในปี 2541 โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการดำเนินนโยบายมหภาคที่ระมัดระวังและถูกต้องต่อไป

ในความเป็นจริง ก่อนที่จะเข้ารับความช่วยเหลือจาก IMF เศรษฐกิจไทยได้ปรับตัวลงมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากอัตราการเจริญเติบโตที่ลดลงในปี 2539 ตลอดจนการชะลอตัวต่อเนื่องไปอีกในครึ่งแรกของปี 2540 การเข้าโครงการ IMF เป็นเรื่องที่ถูกต้องแล้ว เพราะทำให้มีกรอบของวินัยทางการเงินการคลังและเรื่องอื่นๆ ที่ตกลงไว้ ซึ่งต้องปฏิบัติเพื่อทำให้เกิดการปรับสู่ภาวะของความสมดุลในทางมหภาค (macroeconomic balance) ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความช่วยเหลือจาก IMF เป็นเพียงความช่วยเหลือในระยะสั้นและชั่วคราวเท่านั้น (34 เดือน) นโยบายและมาตรการที่ตกลงทำขึ้นและนำมาปฏิบัติอาจเป็นการเร่งรัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้นโยบายการเงินการคลังและนโยบายอื่นๆ ที่จะกดการใช้จ่ายรวมของเศรษฐกิจให้ลดลงอย่างมากและรวดเร็วในระยะเวลาสั้นๆ ถ้าพิจารณาจากรูปกราฟ 6.1 สิ่งที่ต้องการคือการดำเนินนโยบายและมาตรการกดให้เส้น AD_2 ลดลงอย่างรวดเร็ว และพยายามทำให้เส้น T_1 เคลื่อนที่ไปทางขวาอย่างมากด้วยเช่นกัน การทำเช่นนี้มีผลทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงจนอยู่ในภาวะที่ยั่งยืนอยู่ได้ (sustainable current account position)

แต่ก็จะทำให้รายได้ลดลง และเกิดการว่างงานเพิ่มขึ้นมากและรวดเร็วได้ด้วยเช่นกัน ปัญหาหรือความยากลำบากในเชิงนโยบายคือ จะต้องพยายามทำให้เกิดสภาพที่เหมาะสมทั้งในดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลชำระเงิน ระดับราคา และการผลิตการจ้างงาน

ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน IMF คาดการณ์ผิดพลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าเงินบาทที่เสื่อมค่าลงอย่างรวดเร็ว และปัญหาสภาพคล่องที่หดหายไปจากระบบที่เกิดขึ้นพร้อมกับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งเห็นได้จากการคาดการณ์ในครั้งแรกว่าประเทศไทยจะยังคงมีอัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเท่ากับร้อยละ 2.5 และ 3.5 ในปี 2540 และ 2541 แต่ในความเป็นจริง อัตราการเจริญเติบโตในปี 2540 เท่ากับประมาณร้อยละศูนย์ และได้มีการปรับลดอัตราการเจริญเติบโตในปี 2541 ลงมาเป็นร้อยละ 0-1 ในการทบทวนครั้งที่ 1 จนมีการปรับลดลงอีกว่าจะมีอัตราการขยายตัวติดลบถึงประมาณร้อยละ 3 ถึง 3.5

นอกจากนี้ การคาดการณ์ในเรื่องภาวะเงินเฟ้อและดุลบัญชีเดินสะพัดก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก คือภาวะเงินเฟ้อไม่ได้เพิ่มขึ้นมากทันทีตามที่เคยคาดการณ์ไว้ในปี 2540 แต่กลับมาเพิ่มสูงขึ้นในปี 2541 โดยคาดว่าจะมีภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้นเฉลี่ยแล้วเท่ากับร้อยละ 11.6 ส่วนภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็เช่นกัน ได้มีการปรับลดจากเดิมที่คาดไว้ร้อยละ -5.0 และ -3.0 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2540 และ 2541 มาเป็นการขาดดุลที่ลดลงมากในปี 2540 และกลับคาดใหม่อีกว่าจะเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับร้อยละ 3.9 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2541

อย่างไรก็ตาม โครงการความช่วยเหลือของ IMF มีข้อดีข้อหนึ่งคือสามารถปรับเปลี่ยนและดัดแปลงได้เป็นระยะ ซึ่งจะเกิดขึ้นหลังจากการติดตามและวิเคราะห์ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศผู้กู้ ในกรณีของประเทศไทย และตามจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 นั้น IMF ได้ผ่อนคลายความเข้มงวดในด้านนโยบายการคลัง โดยยอมให้มีการขาดดุลการคลังของรัฐบาลได้ถึงร้อยละ 1.6-2.0 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ นอกจากนี้ยังได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายทางเศรษฐกิจในด้านอื่นๆ อีก

ด้วย

รูปที่ 6.2 แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยและรายได้หรือผลผลิตเช่นเดียวกับรูป 2.2 เนื่องจากในปัจจุบัน เงินบาทอยู่ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ค่าเงินดอลลาร์เมื่อเทียบกับค่าเงินบาทจึงอาจขึ้นลงได้ตลอดเวลา ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวนี้ อัตราดอกเบี้ยในประเทศจึงเท่ากับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศบวกการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท (x) นอกจากนี้ การให้กู้แก่ประเทศไทยในช่วงนี้ยังมีความเสี่ยง (δ) มากขึ้น ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะเท่ากับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศที่รวมอัตราการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท (x) และความเสี่ยง (δ) อัตราดอกเบี้ยในประเทศ (i) จะปรับตัวเท่ากับ $i^* + x + \delta$ ดังนั้น เส้น BP_2 จึงปรับขึ้นไปเป็น BP_3 แต่ยังคงสมมติให้เส้น BP_3 ขนานกับแกนนอนเพื่อความง่ายแก่การวิเคราะห์ แม้ว่าเส้น BP_3 จะมีความลาดชัน (slope) เป็นบวก แต่ผู้เขียนคิดว่าเส้นนี้น่าจะยังคงมีความลาดชันค่อนข้างสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีภายหลังจากการยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ 2 ตลาด (two-tier foreign exchange rate system) ในวันที่ 30 มกราคม 2541

ในรูปที่ 6.2 นี้ เส้น LM ได้เคลื่อนที่ไปทางซ้าย เพราะปริมาณเงินมีแนวโน้มลดลงภายหลังจากที่ค่าเงินบาทลอยตัว ซึ่งพิจารณาได้จากตัวเลขในตารางที่ 12 ที่เกี่ยวกับดุลชำระเงินของประเทศไทย ตลอดจนฐานเงินและปริมาณเงินรายเดือนในช่วงระหว่างเดือนมกราคม 2539 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2540 ในตารางที่ 16 ฐานเงินที่แท้จริงได้ลดลงร้อยละ 9.4 ระหว่างเดือนธันวาคม 2539 และพฤศจิกายน 2540 ในทำนองเดียวกันปริมาณเงินที่แท้จริงได้ลดลงร้อยละ 10.6 สำหรับ M1 แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 สำหรับ M2 ก็ตาม นอกจากนี้ เส้น IS ก็ได้เคลื่อนไปทางซ้ายด้วยเช่นกัน เพราะการใช้จ่ายรวมของเศรษฐกิจได้เริ่มลดลงภายหลังการลดค่าเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในการนำเข้า เส้น IS_3 และ LM_3 ตัดกันที่จุด k_2 ในรูป 6.2

ส่วนรูป 6.3 และ 6.4 ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วย เส้น YY_2 ในรูป 2.3 ได้เคลื่อนที่ไปทางซ้าย เพราะเศรษฐกิจตกต่ำ แม้ว่าค่าเงินบาทที่เสื่อม

ค่าลงหลังจากการปล่อยให้ลอยตัวจะช่วยให้การส่งออกเพิ่มขึ้น แต่ในช่วงสั้นๆ เช่น ในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2540 การส่งออกไม่สามารถเพิ่มขึ้นมากพอที่จะชดเชยการเปลี่ยนแปลงที่ลดลงของการบริโภค การลงทุน และรายจ่ายของรัฐบาลได้ จึงต้องให้เส้น YY_2 เคลื่อนที่ไปทางซ้ายเป็น YY_3 ในรูปที่ 6.3 แต่เส้น LL ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยน (E) กับรายได้ (Y) ที่ทำให้อุปสงค์ต่อเงินเท่ากับอุปทานของเงินในระบบเศรษฐกิจจะยังคงอยู่กับที่ในระยะสั้นๆ แต่ในระยะยาว เส้น LL_2 จะเคลื่อนที่ไปทางซ้ายมาเป็น LL_3 เพราะปริมาณเงินได้ลดลง เส้น LL_3 จะตัดกับเส้น YY_3 ที่จุด k_3 ดังนั้น ภายหลังจากการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว เงินบาทได้ปรับตัวในระดับที่สูงขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า เงินบาทได้เสื่อมค่าลงมาตลอดทุกๆ เดือน จนกระทั่งเข้าสู่ระดับสูงประมาณ 57 บาทต่อดอลลาร์ในบางช่วงเวลาของสัปดาห์ที่สองของเดือนมกราคม 2541 อัตราแลกเปลี่ยน (E) ในรูปที่ 6.3 ได้เพิ่มขึ้นจากจุด g มายังจุด k_3 และเลยขึ้นไปกว่านี้ เพราะการเก็งกำไรและการเร่งในความต้องการเงินตราต่างประเทศที่เกิดจากหนี้ภายนอกประเทศ (debt overhang) หลังจากนั้น ระดับอัตราแลกเปลี่ยนก็ค่อยๆ ปรับลดลงจนกระทั่งมายังจุด k_3 ขอให้สังเกตว่า ในรูป 6.3 นี้ ผู้เขียนได้ให้มีเส้น AA_1 ขึ้นมา เพราะเมื่อปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวแล้ว ค่าเงินบาทก็สามารถขึ้นลงได้ค่อนข้างเสรี แต่การปรับตัวของตลาดสินทรัพย์ (การเงิน) มักจะเป็นไปด้วยความรวดเร็วกว่าตลาดการผลิตสินค้า (ตลาดสินค้า) จึงอาจทำให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวจนเกินขอบเขตที่ควรจะเป็น (over-shooting) ได้ ซึ่งแสดงผลดังกล่าวนี้ได้โดยเปรียบเทียบเส้น AA_1 กับเส้น LL_2 และเส้น AA_2 กับเส้น LL_3 คือเมื่อเส้น LL_2 เคลื่อนที่ไปทางซ้ายเป็น LL_3 เส้น AA_1 ก็จะเคลื่อนที่ลงมาเป็น AA_2 ด้วย หลังจากที่อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวจนเลยระดับที่ควรจะเป็นแล้ว ก็จะค่อยๆ ปรับตัวลดลงจนมาอยู่ที่จุด k_3

ส่วนในรูปที่ 6.4 นั้น ก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับรูปข้างบนนี้ คือเส้น qq_2 ในรูปที่ 2.4 เดิมนั้นจะไม่อยู่กับที่ เส้น qq_2 ได้เคลื่อนที่กลับไปทางซ้ายด้วยเหตุผลเดียวกับที่เส้น YY_2 เคลื่อนที่ไปเป็น YY_3 ในรูป 6.3

และเส้น AA_1 จะเคลื่อนที่ไปเป็น AA_2 ด้วยเช่นกัน การปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (real exchange rate) ก็มีความผันผวนเช่นเดียวกับการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงเคยอยู่ที่ระดับ $(EP^*/P)_2$ อัตรานี้ได้ผันผวนเกินขอบเขตที่ควรจะเป็นในระยะสั้นๆ ไปตามลูกศร แต่ในที่สุดก็ค่อยๆ ปรับตัวลงมาจนมาอยู่ที่จุด k_4 จุด k_4 นี้จะมีความสัมพันธ์กับ k_3 และน่าจะเป็นสถานการณ์ระยะสั้นที่เป็นอยู่ในขณะที่เขียนบทความนี้ ระบบเศรษฐกิจจึงอยู่ในช่วงกำลังปรับตัวอย่างรุนแรง แต่ก็จะปรับตัวจนได้เสถียรภาพและเข้าหาดุลยภาพในที่สุด

ปัญหาคือ เสถียรภาพและดุลยภาพนั้นจะมีขึ้นได้หรือไม่ในปี 2541 นี้ ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน เศรษฐกิจไทยเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้นแล้ว และน่าจะมีโอกาสฟื้นตัวในไตรมาสที่ 4 ของปีนี้ ซึ่งมีเหตุผลมาจากการส่งออกเป็นตัวจักรนำที่สำคัญ สถิติการส่งออกในไตรมาสสุดท้ายของปี 2540 ได้ชี้ให้เห็นโอกาสที่เป็นไปได้นี้ และผลจากการที่การส่งออกเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้การลงทุนในภาคการผลิตเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้น การส่งออกที่เพิ่มขึ้นมากจะมีพลังฉุดให้เศรษฐกิจไทยไม่ตกต่ำมากเท่าที่ IMF ได้คาดการณ์ใหม่ว่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติของไทยจะลดลงและติดลบถึงร้อยละ 3 ถึง 3.5 ในปี 2541

4.3 การคาดการณ์เรื่องอัตราแลกเปลี่ยน

สำหรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศซึ่งเป็นตัวแปรที่ได้รับความสนใจมากอีกตัวแปรหนึ่งนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า อัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) ได้ปรับตัวลดลงจากระดับที่สูงเกินกว่าที่ควรแล้ว แต่อัตราแลกเปลี่ยนที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2541-2542 (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2541) ควรจะต้องอยู่ในระดับที่สามารถทำให้เกิดการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในจำนวนที่มากพอ เพื่อให้เกิดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศคืนและลดจำนวนหนี้ลงได้ ซึ่งจะมีผลต่อความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่าง

ประเทศในดุลชำระเงินต่อไป ค่าเงินบาทในช่วงสั้นๆ นี้ไม่ควรอยู่ในระดับที่ทำให้เกิดความสมดุลในดุลบัญชีเดินสะพัดเท่านั้น ดังนั้น ถ้าพิจารณาจากกราฟในรูปที่ 6.1 แล้ว จะต้องเป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่ทำให้เส้น T_3 อยู่เหนือจุดที่เส้น AD_3 ตัดกับเส้น AS_1

ผู้เขียนได้ลองคำนวณหาอัตราแลกเปลี่ยนที่น่าจะทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลประมาณ 320,000 ล้านบาท หรือคาดว่าจะเท่ากับประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ข้อมูลการค้าที่ใช้นั้นเป็นของปี 2539 เมื่อได้ค่าของเงินดอลลาร์เทียบกับค่าเงินบาทแล้ว ก็ได้ปรับตัวเลขให้สอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงไประหว่างปี 2540-2541 ปรากฏว่าอัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณได้อยู่ที่ 41.16 บาทต่อดอลลาร์ ผู้เขียนขอย้ำว่า การคำนวณดังกล่าว (computed or imputed exchange rate) ตั้งอยู่บนสมมติฐานหลายประการ แม้ว่าผู้เขียนได้ปรับตัวเลขของภาวะเงินเฟ้อไปแล้วก็ตาม แต่ก็มีข้อสมมติฐานที่สำคัญดังนี้คือ

ก) ค่าความยืดหยุ่นของการส่งออกและนำเข้าต่อการเปลี่ยนแปลงราคา (price elasticity of demand for export and import) ว่ามีค่าเท่าไร เนื่องด้วยข้อจำกัดทางด้านเวลา ผู้เขียนไม่มีโอกาสที่จะลองเปลี่ยนค่าดังกล่าวนี้ และคำนวณหาความอ่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนว่าจะเปลี่ยนไปอย่างไร ถ้าค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้สูงขึ้น อัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณได้จะต่ำลงกว่า 41.16 บาทต่อดอลลาร์

ข) นโยบายการเงินการคลังในปี 2539 อาจจะต่างกับปี 2541 ซึ่งจะไปเกี่ยวโยงกับอัตราดอกเบี้ยและดุลด้านการคลังของภาครัฐ การผสมกันในการใช้นโยบายการเงินและการคลังที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อค่าเงินบาทที่คำนวณด้วย ตัวอย่างเช่น มีความแตกต่างระหว่างกรณีให้มีความเข้มงวดในนโยบายการเงินและการผ่อนคลายในนโยบายการคลังลงบ้าง และในกรณีที่ให้มีการผ่อนคลายนโยบายการเงินลงบ้าง โดยให้นโยบายการคลังยังคงมีวินัยที่เข้มงวดต่อไป เป็นต้น

ค) ภาวะเศรษฐกิจโลกในปี 2541 จะเปลี่ยนไปอย่างไรเมื่อเทียบกับปี 2539 ที่เป็นฐานในการคำนวณ

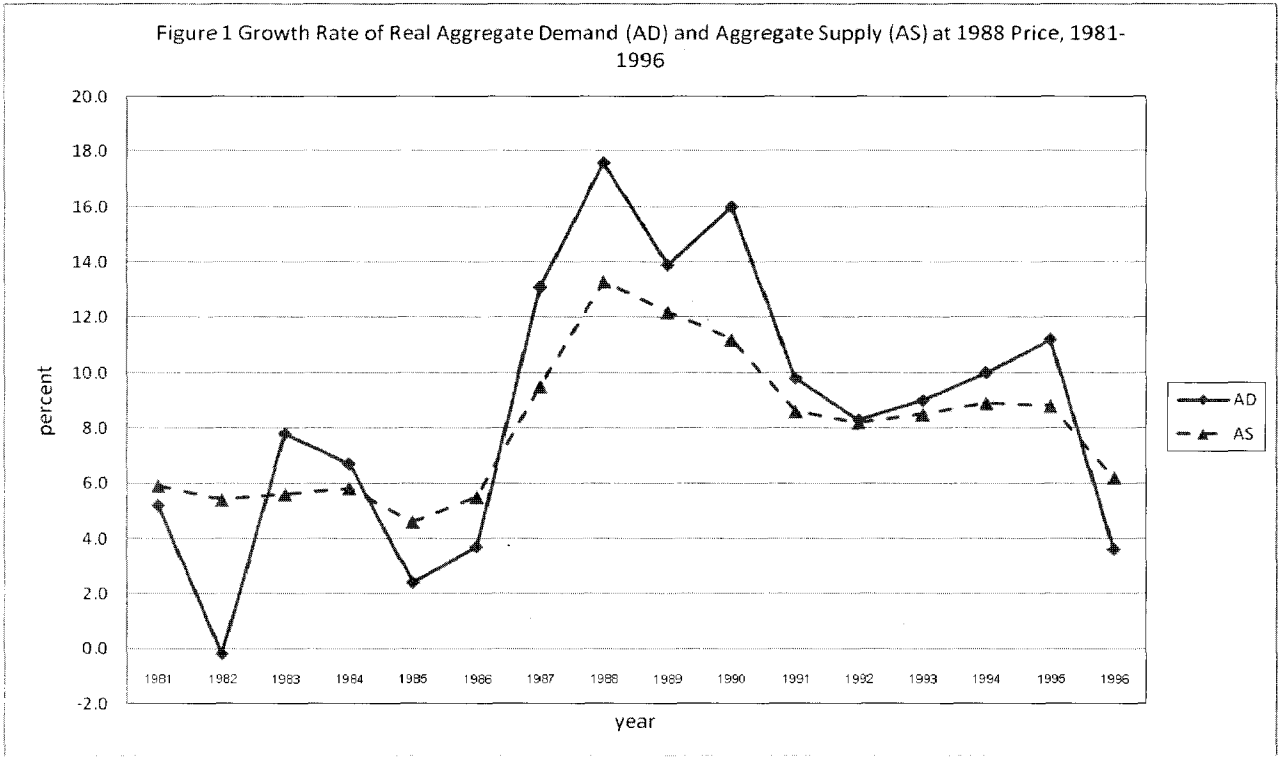
นอกจากข้อสมมติฐานต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ก่อนที่จะจบบทความนี้

ผู้เขียนยังขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมอีก 2 ประการ

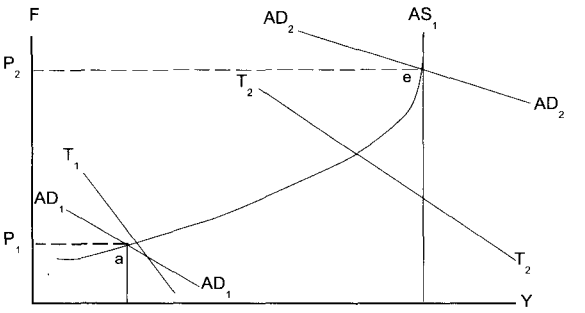
ประการที่หนึ่ง อัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณได้นั้น เกิดจากการให้มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลที่ค่อนข้างสูงมาก และในปัจจุบัน ค่าเงินบาทอยู่ในระบบลอยตัว (แบบมีการจัดการโดยตรงน้อย) ซึ่งหมายความว่าอัตราแลกเปลี่ยนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เป็นไปได้ว่าถ้ามีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดค่อนข้างมากจริง และเมื่อข่าวสารข้อมูลรายเดือนและรายไตรมาสของการเกินดุลแพร่ออกไป ความเชื่อมั่นในความสามารถชำระหนี้ต่างประเทศของไทยก็จะมีมากขึ้น เมื่อถึงเวลานั้นก็จะเกิดการคาดการณ์ที่เป็นพลวัต (dynamic expectation) ผลักดันให้อัตราแลกเปลี่ยนแกว่งลงไปต่ำกว่าระดับที่คำนวณไว้ได้

ประการที่สอง โครงการปรับตัวภายใต้ IMF นั้น นอกจากการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (ซึ่งมีกฎเกณฑ์บางอย่างที่รีบเร่งนำมาใช้เร็วจนเกินไป) แล้ว ยังได้เน้นที่จะลดการใช้จ่ายรวมภายในประเทศลงเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต แต่ก็ควรให้ความสนใจในเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพในการแข่งขันและประสิทธิผลในการผลิต ซึ่งจะเป็นสาเหตุทำให้ AS_1 ในรูปที่ 6.1 เคลื่อนที่ลงมาได้ในระยะยาว แม้ว่าในระยะสั้น อัตราค่าจ้างที่แท้จริง (*real wage rate*) ที่ลดลงจะช่วยให้เส้น AS_1 ค่อยๆ ปรับตัวลงมาด้วยก็ตาม ดังนั้น ในระยะยาว การเปิดเสรีให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นในภาคการผลิตที่แท้จริง (real sector) ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ในเรื่องของลำดับก่อนหลังหรือขั้นตอนที่ถูกต้องของการเปิดเสรีนั้น ควรพิจารณาการปรับปรุงประสิทธิภาพและเปิดเสรีด้านการผลิตก่อนการเปิดเสรีด้านการเงินระหว่างประเทศ

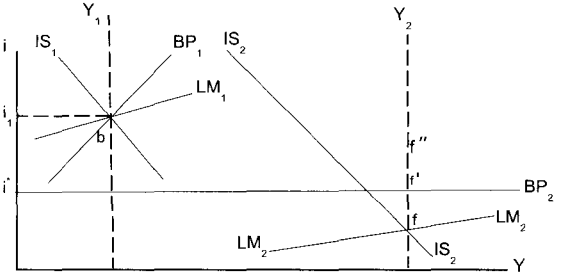
รูปที่ 1 อัตราการขยายตัวของอุปสงค์รวมและอุปทานรวมภายในประเทศ



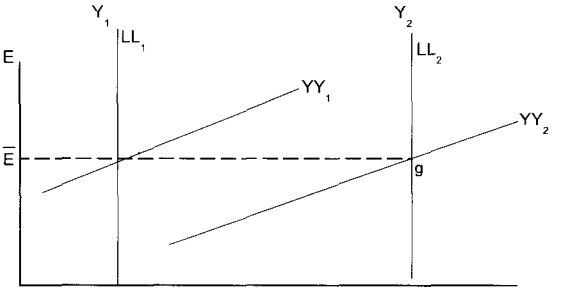
รูปที่ 2 การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคไทย
ปี 2529 และ 2539



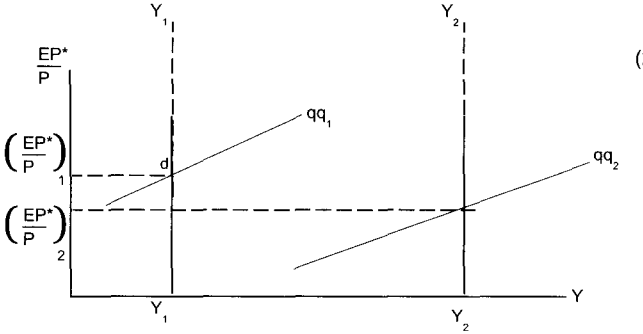
(2.1)



(2.2)



(2.3)



(2.4)

Figure 3 Percentage Share of Components of Monetary Base, 1980-1996

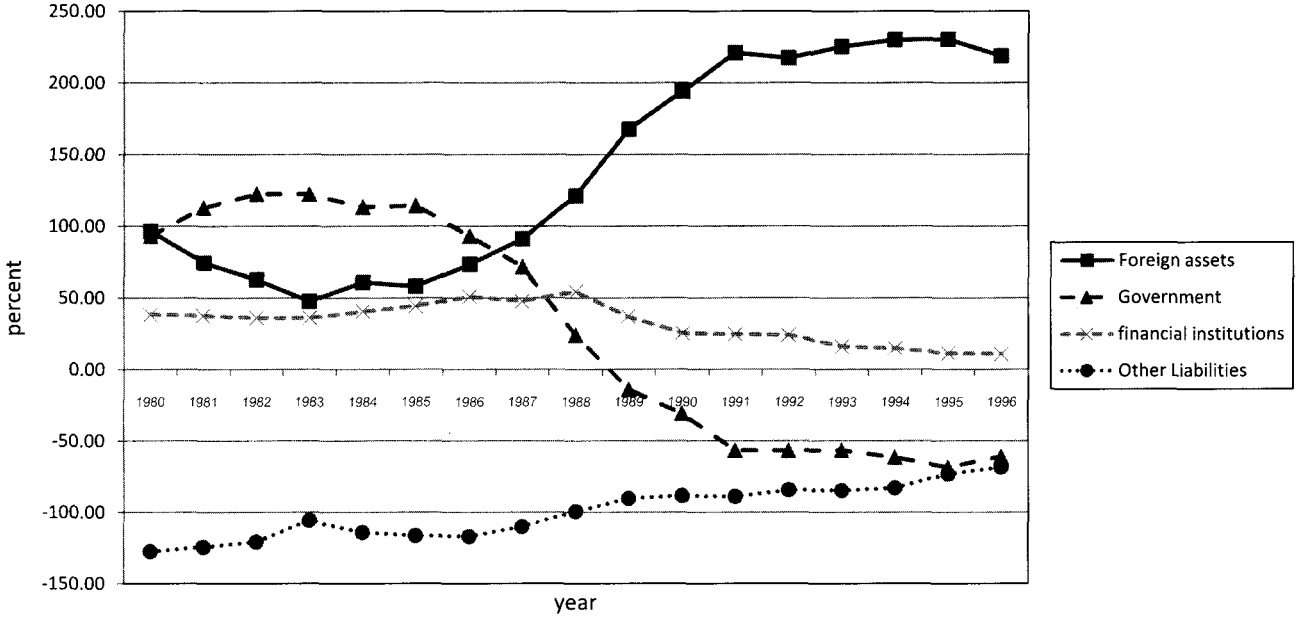
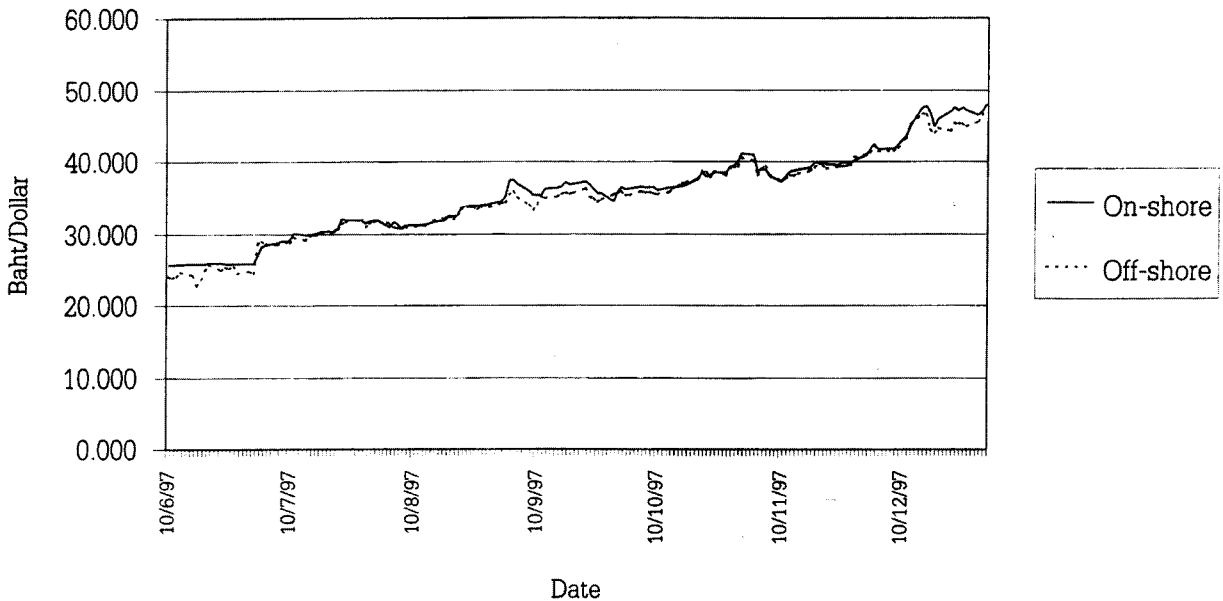
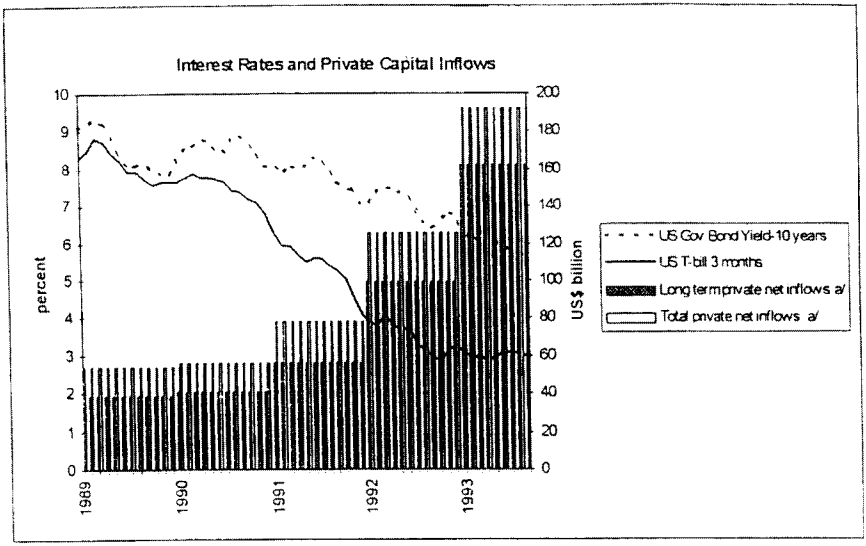


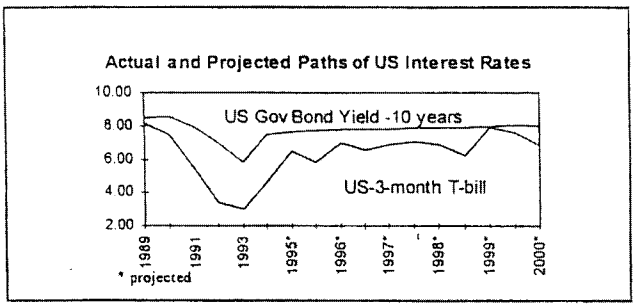
Figure 4 Movement of Baht/Dollar Exchange Rate , 10 June - 31 December 1997



รูปที่ 5 (ก)

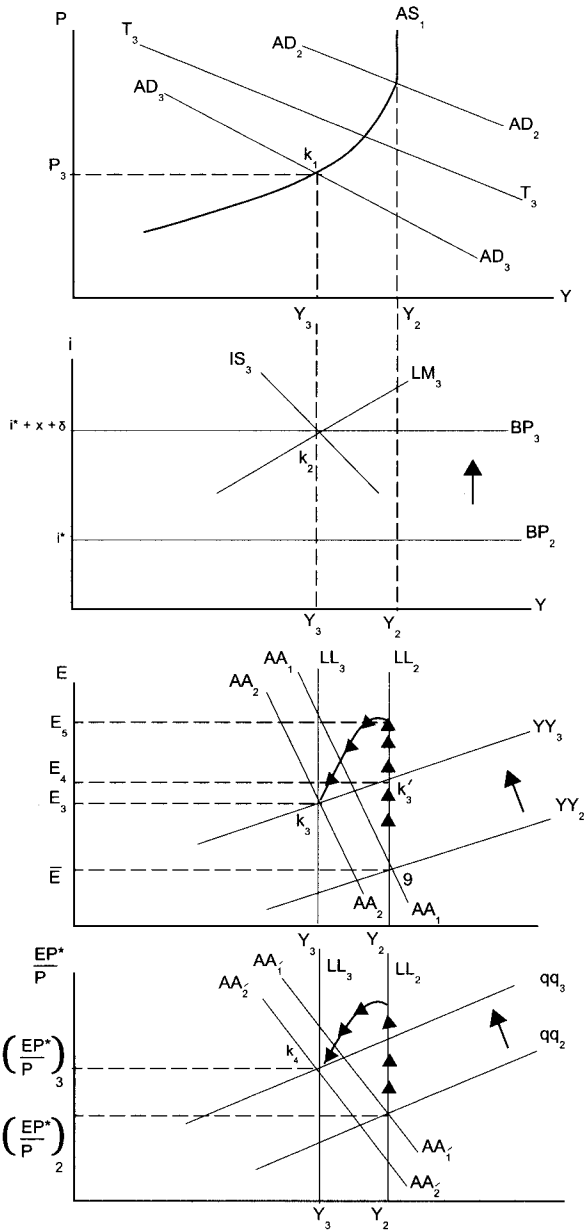


รูปที่ 5 (ข)



ที่มา : Eduardo Fernandez-Arias and Peter J. Montiel, "The Surge in Capital Inflows to Developing Countries Prospects and Policy Response", Policy Research Working Paper, World Bank, June 1995.

รูปที่ 6 การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคไทย
ปี 2540-2541



ตารางที่ 1

Effective Tariff Rates for Imports by Economic Classifications, 1980, 1985, 1990

(percent)

Imports	1980	1985	1990
1. Consumer goods	22.69	18.71	17.89
1.1 Non-durable	20.09	17.52	21.26
1.2 Durable	27.28	20.32	15.44
2. Intermediate products and raw materials	9.92	13.16	8.45
2.1 Chiefly for consumer goods	13.60	17.39	9.67
2.2 Chiefly for capital good	3.86	6.25	6.01
3. Capital goods	9.89	12.82	9.78
4. Other imports	6.22	6.54	15.69
4.1 Vehicles and parts	32.91	44.77	42.28
4.2 Fuels and lubricants	4.27	1.18	1.54
4.3 Others	-	-	1.69
5. Total import	9.69	11.83	11.17
6. Total import excluding fuels and lubricants	12.04	14.93	112.15

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 2 (ก)

โครงสร้างอัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (effective rate of protection) ของการผลิตในประเทศ

(ร้อยละ)

ประเภทสินค้า	เมษายน 2524	มกราคม 2531
การเกษตร	10.9	13.1
สินค้าขั้นปฐมอื่น ๆ	5.7	11.3
การแปรรูปการเกษตร	24.7	32.9
อุตสาหกรรม	53.6	51.2
สิ่งทอ	110.4	59.9
เคมีภัณฑ์	49.3	9.5
เครื่องจักรและอุปกรณ์	18.9	35.2
สินค้าบริโภค	51.5	68.7
อัตราการคุ้มครองเฉลี่ย	27.9	29.7

ที่มา : กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2 (ข)

อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงของการผลิตอุตสาหกรรมในประเทศ

จำแนกตามประเภทตลาดสินค้าที่ขาย (พ.ศ. 2538)

ประเภท	ค่าเฉลี่ยของอัตราการคุ้มครอง (%)
สินค้าส่งออก	91
สินค้าที่แข่งขันกับสินค้านำเข้า	58
สินค้าที่ไม่แข่งขันกับสินค้านำเข้า	29
สินค้าที่ไม่การค้ากับต่างประเทศ	32
เฉลี่ยทั้งหมด	65

ที่มา : กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตารางที่ 3

ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกของประเทศไทย (2523-2531)

ปัจจัย	มูลค่า (ล้านเหรียญสหรัฐ)	ร้อยละ (%)
1. ผลจากการขยายตัวของการค้าโลก	2,685.3	22.23
2. ผลจากชนิดสินค้าที่ส่งออกของไทย	29.3	0.24
3. ผลจากตลาดสินค้าออกของไทย	943.8	7.81
4. ผลจากความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ	8,418.9	69.71
การเปลี่ยนแปลงการส่งออกทั้งหมด	12,077.3	100.00

ที่มา : สุพจน์ จุนอนันตธรรม, "รูปแบบการค้าของโลก และวิวัฒนาการทางการค้าและการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก," การค้าระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1990, การสัมมนาทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ 14, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มีนาคม 2535

ตารางที่ 4

Growth Rate of Real Aggregate Demand (AD)

and Real Aggregate Supply (AS), 1981-1996

(percent)

Year	Aggregate Demand AD	Aggregate Supply AS
1981	5.2	5.9
1982	-0.2	5.4
1983	7.8	5.6
1984	6.7	5.8
1985	2.4	4.6
1986	3.7	5.5
1987	13.1	9.5
1988	17.6	13.3
1989	13.9	12.2
1990	16.0	11.2
1991	9.8	8.6
1992	8.3	8.2
1993	9.0	8.5
1994	10.0	8.9
1995	11.2	8.8
1996	3.6	6.2

Source : Calculated from data of NESDB and Bank of Thailand

ตารางที่ 5

Growth Rate of Real Expenditures, 1981-1996.

(percent)

Expenditure	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996e
C	2.2	2.2	7.6	4.4	1.4	3.6	8.7	8.8	11.2	12.9	5.4	8.7	8.4	7.9	7.7	5.3
I	6.8	2.9	16.7	4.1	-8.1	3.7	29.5	29.9	25.2	29.0	10.2	2.6	10.5	8.8	10.9	-0.1
G	10.9	-2.7	6.8	9.1	7.1	-4.6	-3.5	0.1	4.7	16.1	14.4	15.3	4.8	15.1	8.9	21.4
G-C	14.9	1.2	5.3	8.1	6.8	-0.7	0.3	4.0	2.6	6.9	6.2	6.4	5.1	8.2	5.5	28.3
G-I	5.8	-8.2	9.2	10.7	7.4	-10.3	-9.6	-6.9	8.8	33.4	26.8	26.5	4.6	22.5	12.1	15.3
X	4.8	1.2	-7.4	15.2	10.9	16.4	23.6	29.4	18.8	8.7	13.8	11.6	10.9	11.9	16.9	-1.5
M	5.1	-13.9	16.9	1.5	3.7	-4.1	31.7	37.5	22.3	23.6	10.2	4.7	9.8	13.3	20.5	-1.3

Source : Calculated from data of NESDB and Bank of Thailand

Note : C = Private consumption expenditure

I = Gross fixed capital formation of private sector

G-C = Government consumption expenditure

G-I = Gross fixed capital formation of public sector

G = G-C + G-I

X = Exports of goods and services

M = Imports of goods and services

ตารางที่ 6

Percentage Share of Real Expenditures, 1980-1996

(percent)

Expenditure	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996e
C	66.5	64.1	62.2	63.4	62.6	60.7	59.6	59.1	56.7	56.2	57.1	55.5	55.7	55.6	55.1	54.6	54.1
I	20.4	20.6	20.1	22.3	21.9	19.2	18.9	22.4	25.6	28.6	33.2	33.7	31.9	32.5	32.5	33.1	31.1
G	20.8	21.8	20.1	20.3	21.0	21.5	19.4	17.1	15.1	14.1	14.7	15.5	16.5	15.9	16.9	16.9	19.3
G-C	11.7	12.7	12.2	12.2	12.4	12.7	11.9	10.9	10.0	9.2	8.8	8.6	8.5	8.2	8.2	7.9	9.6
G-I	9.1	9.1	7.9	8.2	8.5	8.8	7.4	6.1	5.0	4.9	5.9	6.9	8.0	7.7	8.7	8.9	9.7
X	24.1	23.9	22.9	20.1	21.9	23.2	25.6	28.9	33.0	34.9	34.2	35.8	36.9	37.7	38.8	41.6	38.6
M	30.4	30.2	24.6	27.3	26.2	25.9	23.6	28.3	34.4	37.5	41.7	42.3	40.9	41.4	43.1	47.7	44.3
Change in Inventory	0.7	1.3	-0.6	1.2	1.0	1.0	0.0	0.1	1.9	0.5	1.1	1.3	0.8	0.6	0.6	0.7	0.2

Source : Calculated from data of NESDB and Bank of Thailand

Note : C = Private consumption expenditure

I = Gross fixed capital formation of private sector

G-C = Government consumption expenditure

G-I = Gross fixed capital formation of public sector

G = G-C + G-I

X = Exports of goods and services

M = Imports of goods and services

ตารางที่ 7

Structure of Nominal Interest Rate, 1983 - Oct. 1997

(percent)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Jun	1997-Oct
Interbank rates	14.94	10.97	15.03	6.35	6.50	10.61	12.06	13.42	9.51	7.95	4.38	7.22	11.15	9.66	15.10	18.72
Repurchase rate 1/	13.96	7.69	13.11	5.98	5.41	9.23	11.73	11.63	6.80	5.10	3.77	6.56	9.49	11.01	12.75	14.74
Bank rate	13.00	12.00	11.00	8.00	8.00	8.00	8.00	12.00	11.00	11.00	9.00	9.50	10.50	10.50	10.50	12.50
Lending to finance companies	15.00	15.00	13.00	9.00	9.00	9.00	9.00	12.00	12.00	11.00	9.00	9.50	10.50	10.50	10.50	12.50
Commercial banks																
MLR	16.00-16.50	16.50	15.50	12.00	11.50	12.00	12.50	16.25	14.00	11.50	10.50	11.75	13.75	13.00-13.25	12.75	14.75
Time deposits (12 months)	12.50	12.52	11.00	7.25	7.25	7.75-9.50	9.50	12.00-15.50	10.50	8.50	7.00	8.25-10.25	10.25-11.00	8.50-9.25	8.00-8.75	10.00-11.50
Finance companies																
Borrowing rates (12 months)	12.60	13.90	12.85	8.20	7.78	9.80	10.88	14.93	11.58	10.50	7.00-8.50	8.50-11.25	10.25-12.50	9.25-11.75	9.00-13.50	11.00-14.50
Lending rates (average)	n.a.	n.a.	17.08	14.81	14.10	14.08	14.33	17.08	15.98	14.87	11.17	11.82	13.55	13.70	13.80	16.27
Inflation	3.8	0.9	2.5	1.8	2.5	3.8	5.4	5.9	5.7	4.1	3.4	5.1	5.8	5.9	4.4	7.2

Source: Calculated from data of NESDB and Bank of Thailand

Note : 1/ Before 1990's data are 3 days repurchase rate.

Since 1990's data are 7 days repurchase rate.

2/ All data are end of years' data except 1997's data.

3/ Interbank rate before 1996 are weighted average of all maturities and daily average of the overnight rates in 1997's data.

ตารางที่ 8

Structure of Real Interest Rate, 1983 – Oct, 1997

(percent)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Jun	1997-Oct
Interbank rates	11.18	10.10	12.55	4.54	4.01	6.79	6.70	7.49	3.81	3.88	1.02	2.12	5.38	3.81	10.70	11.52
Repurchase rate 1/	10.20	6.82	10.63	4.17	2.92	5.41	6.37	5.70	1.10	1.03	0.41	1.46	3.72	5.16	8.35	7.54
Bank rate	9.24	11.13	8.52	6.19	5.51	4.18	2.64	6.07	5.30	6.93	5.64	4.40	4.73	4.65	6.10	5.30
Lending to finance companies	11.24	14.13	10.52	7.19	6.51	5.18	3.64	6.07	6.30	6.93	5.64	4.40	4.73	4.65	6.10	5.30
Commercial banks																
MLR	2.20-12.70	15.63	13.02	10.19	9.01	8.18	7.14	10.32	8.30	7.43	7.14	6.65	7.98	7.10-7.35	8.35	7.55
Time deposits (12 months)	8.74	11.65	8.52	5.44	4.76	3.95-5.70	4.14	6.10-9.60	4.80	4.43	3.64	3.15-5.15	4.45-5.20	2.60 -3.35	3.60-4.35	2.80-4.30
Finance companies																
Borrowing rates (12 months)	8.84	13.03	10.37	6.39	5.29	5.98	5.52	9.00	5.88	6.43	3.60-5.10	3.40-6.15	4.45-6.70	3.35-5.85	4.60-9.10	3.80-7.30
Lending rates (average)	n.a.	n.a.	14.60	13.00	11.61	10.26	8.97	11.15	10.28	10.80	7.81	6.72	7.78	7.85	9.40	9.07
CPI	80.0	80.7	82.7	84.2	86.3	89.6	94.4	100.0	105.7	110.0	113.7	119.5	126.4	133.8	139.1	145.5
Inflation	3.8	0.9	2.5	1.8	2.5	3.8	5.4	5.9	5.7	4.1	3.4	5.1	5.8	5.9	4.4	7.2

Source : Bank of Thailand

Note : 1/ Before 1990's data are 3 days repurchase rate.

Since 1990's data are 7 days repurchase rate.

2/ All data are end of years' data except 1997's data.

3/ Interbank rate before 1996 are weighted average of all maturities and daily average of the overnight rates in 1997's data.

ตารางที่ 9

Growth Rate of Money Wage Payment and Gross Domestic Product, 1980-1995

(Percent)

Year	Growth Rate of Wage Bill 1)	Growth Rate of Gross Domestic Product 2)	Difference between Growth Rate of Wage Bill and Gross Domestic Product (3) = (1) - (2)
1980	30.09	18.54	11.55
1981	15.51	14.77	0.74
1982	17.69	10.68	7.01
1983	12.18	9.43	2.75
1984	5.97	7.28	-1.32
1985	6.35	6.93	-0.58
1986	5.07	7.28	-2.21
1987	11.01	14.69	-3.68
1988	14.30	19.99	-5.69
1989	16.14	19.05	-2.91
1990	18.67	17.59	1.08
1991	15.70	14.80	0.90
1992	17.45	13.09	4.37
1993	19.41	12.16	7.25
1994	14.29	14.32	-0.03
1995	20.00	15.63	4.38

Source : NESDB

ตารางที่ 10

Net Flow of Private Financial Account, 1990-1997 Q3

(Millions of Baht)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Q1	1997-Q2	1997-Q3
Bank	40,850	-6,612	49,051	91,033	349,855	279,673	126,771	62,940	-1,441	-119,589
Commercial bank	40,850	-6,612	49,051	-102,162	96,416	77,243	10,843	45,841	955	-94,638
BIBFs	-	-	-	193,195	253,439	202,430	115,928	17,099	-2,396	-24,951
Non-Bank	238,568	268,764	188,149	169,906	-47,996	237,969	333,784	-13,188	-27,791	-42,422
Direct investment	61,119	47,110	50,230	36,396	22,659	29,064	36,823	13,258	13,970	28,072
Foreign direct investment	64,695	51,389	53,691	43,812	33,241	49,887	57,472	16,521	19,605	30,194
Thai direct investment abroad	-3,576	-4,279	-3,461	-7,416	-10,582	-20,823	-20,649	-3,263	-5,635	-2,122
Other loans	114,889	143,707	69,158	-61,223	-146,690	38,093	138,022	-2,982	-21,989	-28,940
Portfolio investment	11,507	3,848	14,104	122,628	27,503	81,721	88,242	13,069	27,664	73,454
Equity securities	11,507	928	11,512	67,850	-10,283	52,759	28,437	10,630	22,946	65,116
Debt securities	-	2,920	2,592	54,778	37,786	28,962	59,805	2,439	4,718	8,338
Non-resident baht account	34,311	52,433	44,517	67,833	51,143	84,163	73,764	-41,457	-46,104	-121,679
Trade credits	15,160	18,980	7,795	13,634	11,447	6,363	-3,702	6,631	-1,667	1,034
Others	1,582	2,686	2,345	-9,362	-14,058	-1,435	635	-1,707	335	5,637
Total	279,418	262,152	237,200	260,939	301,859	517,642	460,555	49,752	-29,232	-162,011

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 11

Components of Balance of Payments, 1990-1996

(Millions of Baht)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Trade balance	-255,136	-247,263	-205,380	-221,675	-226,782	-373,796	-417,647
Services balance	80,056	67,919	72,279	77,142	38,712	76,643	111,998
Current transfer	5,424	7,625	16,398	18,976	28,413	12,081	19,249
Income balance	-16,528	-21,544	-43,371	-35,572	-43,496	-52,569	-85,759
Current account	-186,184	-193,263	-160,074	-161,129	-203,153	-337,641	-372,159
Investment income payments	-69,191	-79,071	-82,274	-89,752	-107,905	-147,287	-186,361
Investment income receipts	27,757	31,510	27,618	26,027	32,221	52,483	54,825
Investment income (net)	-41,434	-47,561	-54,656	-63,725	-75,684	-94,804	-131,536
Current account - Investment income payment	-116,993	-114,192	-77,800	-71,377	-95,248	-190,354	-185,798
Current account - Investment income (net)	-144,750	-145,702	-105,418	-97,404	-127,469	-242,837	-240,623
Capital and financial account	247,753	288,160	240,742	265,895	305,851	545,121	493,530
Errors and omissions (net)	35,663	10,879	-3,555	-5,975	2,129	-27,950	-66,763
BOP	97,232	105,776	77,113	98,791	104,827	179,530	54,608
Bank (net)	40,231	-6,611	49,301	87,619	350,579	279,315	127,997
BOP (with bank transactions put below the line)	57,001	112,387	27,812	11,172	-245,752	-99,785	-73,389

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 12

Components of Quarterly Balance of Payments, 1996 Q1 - 1997 Q3

(Millions of Baht)

	1996				1997		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1p	Q2p	Q3p
Trade balance	-114,563	-122,274	-98,412	-82,398	-81,913	-79,893	-25,683
Services balance	42,075	20,467	25,683	23,773	45,564	31,736	26,967
Current transfer	3,406	8,267	3,445	4,131	2,504	1,229	5,452
Income balance	-17,283	-30,127	-22,600	-15,749	-18,312	-34,636	-28,867
Current account	-86,365	-123,667	-91,884	-70,243	-52,157	-81,564	-22,131
Investment income payments	-41,812	-53,133	-47,823	-43,593	-44,805	-61,010	-55,747
Investment income receipts	14,048	11,699	13,799	15,279	16,013	14,815	14,156
Investment income (net)	-27,764	-41,434	-34,024	-28,314	-28,792	-46,195	-41,591
Current account - Investment income payment	-44,553	-70,534	-44,061	-26,650	-7,352	-20,554	33,616
Current account - Investment income (net)	-58,601	-82,233	-57,860	-41,929	-23,365	-35,369	19,460
Capital and financial account	157,613	148,481	90,713	96,723	66,096	-107,735	-47,971
Errors and omissions (net)	-21,254	1,341	-4,941	-41,909	-16,528	36,929	5,579
BOP	49,994	26,155	-6,112	-15,429	-2,589	-152,370	-64,523
Bank (net)	-14,255	64,355	46,735	31,162	62,658	5,763	-118,257
Monetary authorities (BOT)	-	-	-	-	19,860	-87,368	94,158
BOP (with bank transactions put below the line)	64,249	-38,200	-52,847	-46,591	-65,247	-158,133	53,734
BOP (with bank & BOT transactions put below the line)	64,249	-38,200	-52,847	-46,591	-85,107	-70,765	-40,424

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 13

National Government Finance, 1982-1997

(Billions of Baht)

																(Millions of Baht)		Fiscal year	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Q1	1997-Q2	1996	1997
Revenue	115,980	143,436	148,242	160,652	169,925	202,022	258,170	327,148	411,653	462,608	511,317	574,932	680,455	777,286	853,201	213,723	243,890	850.2	844.2
Expenditure	157,017	167,088	182,228	200,028	204,279	211,988	223,087	263,798	304,476	362,238	442,611	521,066	579,216	642,321	819,083	220,073	211,028	750.2	888.4
Budget deficit or surplus	-41,037	-23,652	-33,986	-39,376	-34,354	-9,966	35,083	63,350	107,177	100,370	68,706	53,866	101,239	134,965	34,118	-6,350	32,862	100	-44
Non-budget deficit or surplus	-2,332	-1,105	1,363	-3,079	-741	2,620	1,601	-382	-498	7,337	4,105	5,847	-3,753	-8,718	9,185	4,758	-470	4.3	13.1
Cash deficit or surplus	-43,369	-24,757	-32,623	-42,455	-35,095	-7,346	36,684	62,968	106,679	107,707	72,811	59,713	97,486	126,247	43,303	-1,592	32,392	104.3	-31.1
GDP at Current Prices	841,569	920,989	988,070	1,056,496	1,133,397	1,299,913	1,559,804	1,856,476	2,183,545	2,506,635	2,834,677	3,179,451	3,634,848	4,202,835	4,689,600				
Cash balance / GDP	-5.15	-2.69	-3.30	-4.02	-3.10	-0.57	2.35	3.39	4.89	4.30	2.57	1.88	2.68	3.00	0.92				

Source : Bank of Thailand

NESDB

สถานการณ์เศรษฐกิจ, ธันวาคม 2538

ตารางที่ 14

External Debt, 1982-1997 Q2

(Millions of US Dollars)

Year	Private sector			Public sector		Total		
	BIBF	Non-bank		long-term	short-term	Private sector	Public sector	total
		long-term	short-term					
1982	-	2,296	1,469	6,018	342	3,765	6,360	10,125
1983	-	2,663	1,379	6,862	253	4,042	7,115	11,157
1984	-	3,372	1,834	7,422	208	5,206	7,630	12,836
1985	-	3,370	1,851	9,403	72	5,221	9,475	14,696
1986	-	3,117	1,897	10,953	61	5,014	11,014	16,028
1987	-	2,837	1,706	12,911	66	4,543	12,977	17,520
1988	-	3,016	2,274	12,362	256	5,290	12,618	17,908
1989	-	4,640	2,945	11,660	172	7,585	11,832	19,417
1990	-	7,341	6,210	11,253	257	13,551	11,510	25,061
1991	-	10,046	10,412	12,103	705	20,458	12,808	33,266
1992	-	11,458	13,832	12,518	550	25,290	13,068	38,358
1993	7,740	12,654	12,263	14,171	-	32,657	14,171	46,828
1994	18,111	13,733	7,443	15,534	180	39,287	15,714	55,001
1995	27,503	16,913	7,314	16,317	85	51,730	16,402	68,132
1996	31,187	23,161	8,701	16,751	54	63,049	16,805	79,854
1997-Q1p	32,187	23,806	8,152	16,142	20	64,145	16,162	80,307
1997-Q2p	32,568	24,391	6,881	17,334	20	63,840	17,354	81,194

Source : Bank of Thailand

สถานการณ์เศรษฐกิจ, พฤศจิกายน 2540

Note : Commercial bank foreign liabilities are not included.

ตารางที่ 15

Growth Rate of Real Money Supply (M1, M2 and M3) and Monetary Base, 1975-1996

(percent)

Year	M1	M2	M3	Monetary base
1975	-0.1	10.4	10.9	6.5
1976	14.1	16.9	16.9	9.0
1977	2.1	11.6	11.7	1.7
1978	11.0	10.8	10.8	8.4
1979	5.7	3.8	3.7	6.1
1980	-6.0	2.1	2.2	-4.9
1981	-8.3	3.1	3.2	-5.3
1982	1.5	18.0	17.8	6.4
1983	1.3	18.8	18.8	6.5
1984	6.0	19.2	19.7	4.7
1985	-5.6	7.7	7.9	5.9
1986	18.3	11.2	11.3	9.3
1987	24.9	17.4	17.2	18.2
1988	8.0	13.9	14.2	10.7
1989	11.7	19.8	20.4	11.0
1990	5.6	19.6	42.7	11.9
1991	7.7	13.4	13.4	7.2
1992	7.9	11.1	13.9	13.2
1993	14.7	14.5	15.8	12.4
1994	11.3	7.4	11.9	9.0
1995	6.0	10.6	12.2	15.9
1996	3.1	6.3	4.9	5.8

Source : International Financial Statistics, IMF and Monthly Bulletin, BOT.

ตารางที่ 16

Growth Rate of Monthly Real Money Supply (M1 and M2)

and Monetary Base, January 1996 - November 1997

(percent)

	M1	M2	Monetary Base
1996			
Jan	-1.5	0.7	-5.8
Feb	10.3	1.7	9.0
Mar	-1.4	-0.9	-2.5
Apr	-3.0	1.6	-3.2
May	1.5	0.6	1.6
Jun	-6.2	0.6	-2.9
Jul	3.6	-0.3	2.9
Aug	-3.1	-0.7	-3.9
Sep	2.1	0.6	1.7
Oct	-3.7	-0.1	3.5
Nov	2.3	1.0	-1.1
Dec	4.2	2.3	8.5
1997			
Jan	-1.5	-0.7	1.2
Feb	1.8	0.3	-0.9
Mar	-0.7	1.4	0.4
Apr	-2.3	1.0	-4.7
May	2.5	1.0	2.6
Jun	-8.0	1.0	12.9
Jul	-1.4	1.6	-9.5
Aug	6.1	-0.4	-9.4
Sep	-7.0	0.2	-0.9
Oct	0.9	1.0	1.5
Nov	-0.7	-0.6	-1.2

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 17

Level and Growth Rate of Components of Monetary Base, 1980-1996

(Millions of Baht and Percent)

Year	Foreign assets (net)	Growth Rate	Government (net)	Growth Rate	financial instructions (net)	Growth Rate	Other Liabilities (net)	Growth Rate	Monetary Base	Growth Rate
1980	55,226.5	-2.1	53,214.9	39.4	21,979.0	12.5	73,132.0	14.5	57,288.4	14.0
1981	42,960.5	-22.2	65,164.2	22.5	21,626.6	-1.6	71,938.7	-1.6	57,812.6	0.9
1982	41,571.6	-3.2	81,222.4	24.6	23,971.4	10.8	80,319.3	11.6	66,446.1	14.9
1983	36,835.1	-11.4	94,816.7	16.7	27,908.5	16.4	82,010.0	2.1	77,550.3	16.7
1984	48,411.7	31.4	90,306.6	-4.8	32,159.9	15.2	91,113.4	11.1	79,764.8	2.9
1985	50,100.0	3.5	98,889.9	9.5	38,325.2	19.2	100,775.0	10.6	86,540.1	8.5
1986	70,662.9	41.0	89,564.0	-9.4	48,866.7	27.5	112,765.4	11.9	96,328.2	11.3
1987	106,147.4	50.2	83,470.1	-6.8	55,643.4	13.9	128,607.9	14.0	116,653.0	21.1
1988	162,380.4	53.0	32,156.5	-61.5	72,782.6	30.8	133,324.5	3.7	133,995.0	14.9
1989	262,555.9	61.7	-22,001.9	-168.4	57,689.1	-20.7	141,573.0	6.2	156,670.1	16.9
1990	360,493.7	37.3	-57,549.8	-161.6	47,162.8	-18.2	164,317.1	16.1	185,789.6	18.6
1991	464,999.7	29.0	-119,074.9	106.9	51,747.6	9.7	187,204.8	13.9	210,467.6	13.3
1992	538,901.7	15.9	-141,016.3	-18.4	59,460.9	14.9	209,311.5	11.8	248,034.8	17.8
1993	648,913.3	20.4	-163,054.7	-15.6	46,350.5	-22.0	244,135.9	16.6	288,073.2	16.1
1994	758,797.1	16.9	-203,273.4	-24.7	48,139.0	3.9	273,763.5	12.1	329,899.2	14.5
1995	931,644.0	22.8	-276,972.4	-36.3	45,599.9	-5.3	295,948.7	8.1	404,322.8	22.6
1996	990,653.8	6.3	-276,467.3	0.2	48,617.1	6.6	309,879.4	4.7	452,924.2	12.0

Source : Bank of Thailand

Note : There are outstanding claims on non-financial public enterprises amounting to 8,434.5 millions Baht and 17,941.5 millions Baht in 1995 and 1996 respectively. These claims which are included in the net claims on government, were non-existent prior to 1995.

ตารางที่ 18

Percentage share of Components of Monetary Base, 1980-1996

(percent)

Year	Foreign assets (net)	Government (net)	financial institutions (net)	Other Liabilities (net)	Total
1980	96.40	92.89	38.37	-127.66	100.00
1981	74.31	112.72	37.41	-124.43	100.00
1982	62.56	122.24	36.08	-120.88	100.00
1983	47.50	122.26	35.99	-105.75	100.00
1984	60.69	113.22	40.32	-114.23	100.00
1985	57.89	114.27	44.29	-116.45	100.00
1986	73.36	92.98	50.73	-117.06	100.00
1987	90.99	71.55	47.70	-110.25	100.00
1988	121.18	24.00	54.32	-99.50	100.00
1989	167.59	-14.04	36.82	-90.36	100.00
1990	194.03	-30.98	25.39	-88.44	100.00
1991	220.94	-56.58	24.59	-88.95	100.00
1992	217.27	-56.85	23.97	-84.39	100.00
1993	225.26	-56.60	16.09	-84.75	100.00
1994	230.01	-61.62	14.59	-82.98	100.00
1995	230.42	-68.50	11.28	-73.20	100.00
1996	218.72	-61.04	10.73	-68.42	100.00

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 19

Components of Monetary Base, 1993 - November, 1997

(Millions of Baht)

Components	1993	1994	1995	1996	1997-1	1997-2	1997-3	1997-4	1997-5	1997-6	1997-7	1997-8	1997-9	1997-10	1997-11
Foreign assets (net)	648,913.3	758,797.1	931,644.0	990,653.8	1,013,883.8	986,612.9	987,498.5	973,008.1	858,345.0	833,424.9	973,370.5	832,770.0	914,596.3	1,069,435.7	830,806.7
Claims on government	50,655.3	32,477.1	43,056.0	47,311.5	36,231.5	46,403.8	42,327.5	35,000.6	90,259.4	34,340.8	36,717.0	37,063.1	40,074.0	35,758.1	33,224.8
Less : Currency held by government	5,091.1	7,791.7	8,517.0	6,276.0	14,203.0	15,678.0	15,922.0	16,113.0	15,222.0	12,829.0	17,314.0	15,311.6	19,181.0	14,375.0	13,980.0
Less : Deposits held by government	208,618.9	227,958.8	319,945.9	335,444.3	327,756.9	323,533.3	281,849.2	276,023.0	270,949.5	299,542.5	275,946.9	254,857.0	270,478.7	253,486.4	240,937.7
Less : Liabilities to government	-	-	-	-	-	-	-	-	500.5	536.9	469.0	240.3	120.3	130.3	175.3
Claims on nonfinancial public enterprises	-	-	8,434.5	17,941.5	20,420.3	20,420.3	20,420.3	22,403.3	22,403.3	23,853.4	29,836.5	46,945.4	58,855.0	65,735.0	66,369.1
Claims on government (net)	-163,054.7	-203,273.4	-276,972.4	-276,467.3	-285,308.1	-272,387.2	-235,023.4	-234,732.1	-174,009.3	-254,714.2	-227,176.4	-186,400.4	-190,851.0	-166,498.6	-155,499.1
Claims on financial institutions	46,350.5	48,139.0	45,599.9	54,617.1	42,598.9	70,418.4	37,777.8	32,456.8	104,451.4	56,047.0	62,082.6	64,998.5	66,249.3	52,766.2	40,165.7
Less : Liabilities to commercial banks	-	-	-	6,000.0	2,000.0	11,190.0	19,650.0	17,000.0	12,000.0	4,700.0	2,600.0	43,870.2	60,578.2	54,601.2	48,951.2
Less : Borrowing from other financial inst.	-	-	-	-	-	-	4,500.0	3,050.0	-	-	-	324.0	565.0	639.0	639.0
Less : Other Liabilities (net)	244,135.9	273,763.5	295,948.7	309,879.4	309,728.8	315,616.4	303,937.1	309,427.2	322,435.8	115,771.8	337,199.0	231,611.4	295,002.9	456,954.5	224,016.2
Monetary Base	288,073.2	329,899.2	404,322.8	452,924.2	459,445.8	457,837.7	462,165.8	441,255.6	454,351.3	514,285.9	468,477.7	435,562.5	433,848.5	443,508.6	441,866.9

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 20

Average Baht/Dollar Exchange Rate (On-shore vs. Off-shore), 1997

Month	On-shore	Off-shore
June	25.83	22.91
July	30.03	29.87
August	32.34	32.22
September	36.19	35.09
October	37.51	37.21
November	39.21	38.92
December	45.24	44.24

Source : Reuter news

Note : Calculated from the closing rate of each trading day.

The data for June cover from 10 -30 June.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เมทินี ศุภสวัสดิ์กุล, "ปัจจัยกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นและดัชนีความเชื่อมโยงของระบบเงินไทยกับต่างประเทศ," *บทความวิชาการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ*, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538

รังสรรค์ หทัยเสรี, "เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศและนัยต่อนโยบายการเงิน: ประสบการณ์ของไทยในยุคกระแสโลกาภิวัฒน์ทางการเงิน," *บริหารธุรกิจ*, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

สุกฤตา สัจจมาร์ค และสุพจน์ จุนอนันตธรรม, *การวิเคราะห์เชิงปริมาณของอุปสงค์สินค้าเข้าของประเทศไทย ศึกษาเป็นรายไตรมาส*, รายงานวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2533

สุพจน์ จุนอนันตธรรม, "การลดค่าเงินบาทและผลสะท้อนต่อดุลการค้าต่างประเทศของไทย การแจกแจงรายได้ และการเก็งกำไรในตลาดเงินตราต่างประเทศ," บทความสัมมนาวิชาการ (NIEO workshop ครั้งที่ 9), คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524

สุพจน์ จุนอนันตธรรม, "รูปแบบการค้าของโลก และวิวัฒนาการทางการค้าและการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดสินค้าของโลก," การค้าระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1990, การสัมมนาทางวิชาการประจำปีครั้งที่ 14, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535

สุพรรณี พัดมากุล, "ผลของค่าความเข้มข้นของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศต่อนัยทางนโยบายการเงินในประเทศไทย," วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538

ภาษาอังกฤษ

Ammar Siamwalla, "Can a Developing Democracy Manage Its Macroeconomy? The Case of Thailand," Lecture delivered at the School of Policy Studies, Queen's University, Canada, October 15, 1997.

Arvind Panagariya, Shekhar Shah and Deepak Mishra, "Demand Elasticities in International Trade, Are They Really Low?," Policy Research Working Paper, World Bank, December 1996.

Bandid Nijathaworn, "Managing Foreign Capital in a Rapidly Growing Economy: Thailand's Recent Experience and Issues," *Bank of Thailand Quarterly Bulletin*, 1993.

Bandid Nijathaworn, "Capital Flows, Policy Response, and the Role of Fiscal Adjustment: The Thai Experience," *Papers on Policy Analysis and Assessment*, Bank of Thailand, 1995.

Barbone, Luca, "Are Markets Learning? Behavior in the Secondary Market for Brady Bonds," Policy Research Working Paper, World Bank, February 1997.

Calvo, Sara, "Capital Flows to Latin America, Is There Evidence of Contagion Effects?," Policy Research Working Paper, World Bank, June 1996.

Caprio, Gerard, Jr. and Daniela Klongebiel, "Bank Insolvencies Cross-country Experience," Policy Research Working Paper, World Bank, July 1996.

Chaiyawat Wibulswadi and Orasa Tanvanish, "Liberalization of the Foreign Exchange Market: Thailand's Experience," Papers on Policy Analysis and Assessment, 1993.

Chaiyawat Wibulswadi, "Strengthening the Domestic Financial System," *Papers on Policy Analysis and Assessment,* Bank of Thailand, 1995.

Corden W. Max, "Booming Sector and Dutch Disease Economics: A Survey," *Oxford Economic Papers*, 1984.

Dornbush, Rudiger, *Open Economy Macroeconomics*, Basic Books, Inc., New York, 1980.

Dornbush, Rudiger, "The Theory of Flexible Exchange Rate Regimes and Macroeconomic Policy," In Jacob A. Frenkel and Harry G. Johnson, eds., *The Economics of Exchange Rates*, Addison-Westley, 1978.

Edwards, Sebastian, "The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries," *Essays in International Finance*, 156, Princeton University Press, 1984.

Edwards, Sebastian, *Real Exchange Rate, Devaluation and Adjustment*, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1989.

Felstein, Martin and Charles Horioka, "Domestic Saving and International Capital Flows," *Economic Journal*, November 1980.

Fernandz-Arias, Eduado, "The New Wave of Private Capital Flows: Push or Pull?," Policy Research Working Paper, World Bank, June 1994.

Fernandez-Arias, E and Peter J. Montiel, "The Surge in Capital Inflows to Developing Countries, Prospects and Policy Response," Policy Research Working Paper, World Bank, June 1995.

Fernandez-Arias, Eduado, "Sustainability of Private Capital Flows to Developing Countries, Is a Generalizes Reversal Likely?," Policy Research Working Paper, World Bank, October 1995.

Fleming, J.M., "Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates," IMF Staff Papers, 1962.

Gupta Das Dipak and Bejoy Das Gupta, "Real Interest Parity, Exchange Rates and Country Risk in Industrial and Developing Countries," Policy Research Working Paper, World Bank, April 1994.

International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, D.C., Various Issues.

Kaminsky Graciela, Saul Lizondo and Carmen M. Reinhart, "Leading Indicators of Currency Crisis," Policy Research Working Paper, World Bank, November 1997.

Khan, M.S., "The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs," IMF Staff Papers, June 1990.

Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle," Foreign Affairs, December 1994.

Lucas, R.E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economies*, July 1988.

Mundell, Robert, "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates," *AEA Reading in International Economics*, eds., Richard E. Caves and Harry G. Johnson, 1968. (Originally Published in Canadian Journal of Economies and Political Science,

November 1963)

Reinhart M. Carmen, "Devaluation, Relative Prices, and International Trade, Evidence from Developing Countries," IMF Staff Papers, June 1995.

Rungsun Hataiseree, "Modelling Exchange Rate Policy Reaction Function: Evidence from Thailand under the Basket Pegging Regime," Sasin Journal of Management, Vol. 3, 1997.

Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell and Andres Velasco, "Financial crisis in Emerging Markets: The Lessons from 1995," Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, 1996.

Supote Chunanuntathum, Somsak Tambunlertchai and Atchana Wattananukit, "Thailand," in Sheila Page, eds., Trade, Finance and Developing Countries, Harvester Wheatsheaf, 1990.

Warr G. Peter and Bhanupong Nidhiprabha, Thailand's Macroeconomic Miracle Stable Adjustment and Sustained Growth, Oxford University Press, 1996.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

Young, Alwyn, "Lessons from the East Asian NICS: A contrarian view," *European Economic Review*, Vol. 38, 1994.

ประวัติผู้เขียน:
รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยออริกอน และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ

อาจารย์สุพจน์เคยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2531-2534 ท่านได้รับการยกย่องเป็นกีรตยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2543

หลังเกษียณอายุราชการ ท่านรับตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

11

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

ที่มา: เรียบเรียงจาก พรายพล คุ้มทรัพย์ (2542). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทนำ

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกระแสที่ได้รับความนิยมอย่างสูงทั่วทุกมุมโลก ในประเทศไทยเอง ความพยายามที่จะปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ช้าบ้างเร็วบ้าง แล้วแต่ความรุนแรงของปัญหาเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมือง ยามใดที่เศรษฐกิจเฟื่องฟูและพนักงานรัฐวิสาหกิจรวมพลังกันหนาแน่นในการต่อต้านการปฏิรูป รัฐบาลก็มักจะไม่กล้าแตะต้องรัฐวิสาหกิจ

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 ได้สร้างภาระทางการเงินให้แก่รัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ปัญหาที่น่าหนักใจคือ รัฐบาลจะเอาเงินมาจากไหน เพื่อจะไปใช้หนี้ที่ยืมมาเพื่อฟื้นฟูสถาบันการเงิน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน เพื่อส่งเสริมการส่งออก เพื่อเสริมเงินสำรองระหว่างประเทศที่ร่อยหรอลงไป เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และเพื่ออะไรต่อมิอะไรอีกหลายอย่าง

ปัญหานี้จึงทำให้ทุกฝ่ายต้องหันมาสนใจปัญหารัฐวิสาหกิจกัน

อย่างจริงจัง ในการอนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเมื่อต้นเดือนกันยายน 2541 รัฐบาลได้ "ฟันธง" ไปแล้วว่าจะต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแน่นอน หากดำเนินการตามแผนแม่บทได้จริง เราจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ อันจะมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างมาก ในขณะเดียวกัน เราได้เห็นแรงต่อต้านข้อเสนอเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ที่เป็นข่าวเกรียวกราวมากที่สุดคงเป็นการคัดค้านของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สำหรับประชาชนโดยทั่วไป ปัญหาเศรษฐกิจที่รุมเร้าอยู่ทุกวันคงทำให้ต้องห่วงหน้าพะวงหลังมากพอแล้ว การที่ต้องมาฟังข้อถกเถียงว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดีหรือไม่ อย่างไร ก็คงยิ่งทำให้สับสนมากขึ้น

บทความชิ้นนี้เขียนขึ้นเพื่อให้ประชาชนทั่วไปที่อาจจะไม่มีข้อมูลและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ได้อ่านและเข้าใจเนื้อหาสาระและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อ่านแล้วคงไม่ถึงกับทำให้ตัดสินใจได้เลยว่าเมืองไทยควรจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือไม่ แต่อย่างน้อยก็ควรจะทำให้สับสนน้อยลงบ้างเมื่อฟังคนเขาเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้

ทำไมต้องเป็นรัฐบาล?

โดยปกติ รัฐบาลมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในรูปของ "บริการสาธารณประโยชน์" (ภาษาทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "สินค้าสาธารณะ" หรือ "public goods") ตัวอย่างเช่น

- มีกองทัพไว้ป้องกันประเทศ
- จ้างตำรวจไว้รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมต่างๆ
- ตั้งศาลยุติธรรมไว้เพื่อตัดสินคดีความ
- จ้างครู อาจารย์ และสร้างโรงเรียนและมหาวิทยาลัยไว้เพื่อสอนนักเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา
- จ้างหมอ และสร้างโรงพยาบาลไว้รักษาคนเจ็บป่วย

และยังมีบริการอื่นๆ อีกมากที่ถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล

ส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลจะไม่เก็บค่าบริการจากผู้รับบริการเหล่านี้โดยตรง จะเก็บบ้างก็น้อยมาก และไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องเสียไป แต่รัฐบาลจะใช้เงินจากภาษีอากรต่างๆ มาเป็นค่าใช้จ่ายหลักในการให้บริการเหล่านี้แก่ประชาชนโดยทั่วไป หน่วยงานที่ให้บริการเหล่านี้มักจะเป็นหน่วยงานราชการซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นพนักงาน และไม่หวังผลกำไรใดๆ

บริการบางอย่างภาคเอกชนก็สามารถทำได้ และเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ได้รับประโยชน์ เรามีโรงเรียนเอกชน วิทยาลัยเอกชน และโรงพยาบาลเอกชน แต่บริการเอกชนเหล่านี้มักเป็นส่วนเสริมงานของรัฐบาล หรืออาจให้บริการพิเศษเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้สูง

ทำไมต้องเป็นรัฐวิสาหกิจ?

มีบริการประเภทสาธารณูปโภคที่มีลักษณะคล้ายกับบริการสาธารณประโยชน์ แต่ผู้ได้รับบริการสามารถจ่ายค่าบริการได้โดยตรง ตัวอย่างของบริการเหล่านี้ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การไปรษณีย์โทรเลข ทางด่วน ท่าเรือ สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าบริการเหล่านี้คือ "โครงสร้างพื้นฐาน" ที่สำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่และการทำมาหากินของประชาชน รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า "รัฐวิสาหกิจ" ขึ้นมาเพื่อลงทุนให้บริการเหล่านี้ สาเหตุที่ไม่ใช้กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ลงทุนดำเนินงานนี้ คงเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบองค์กรที่คล่องตัวกว่า และเหมาะสำหรับทำการค้าขาย จะเห็นได้ว่าบริการที่กล่าวมานี้ต้องเกี่ยวข้องกับการเก็บค่าบริการเพื่อเป็นรายได้หลัก และในหลายกรณีต้องแข่งขันกับธุรกิจเอกชนด้วย ดังนั้น จึงต้องหวังผลกำไรเชิงพาณิชย์ในระดับหนึ่งด้วย

รัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาให้บริการสาธารณูปโภคโดยไม่ยอมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาท (หรือถ้ามีก็น้อยมาก) เพราะเหตุผลหลายประการ เช่น

- บริการสาธารณูปโภคหลายประเภทมีลักษณะ "ผูกขาดตามธรรมชาติ" คือมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวก็พอแล้ว ตลาดของผู้ผูกขาดนี้

ยิ่งมีขนาดใหญ่ก็ยิ่งทำให้ต้นทุนต่ำลง (ภาษาทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "การประหยัดจากขนาด" หรือ "economies of scale") ถ้ามีผู้ผลิตหลายรายจะทำให้ต้นทุนสูงเกินไป และเป็นการลงทุนซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น ตัวอย่างคือ ไฟฟ้า น้ำประปา และโทรศัพท์ ดังนั้น หากรัฐบาลยอมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการเหล่านี้เพียงรายเดียว ก็จะเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งจะมีปัญหาการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐบาลจึงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการเหล่านี้ โดยคาดว่าถึงแม้จะเป็นการผูกขาด แต่ก็มีรัฐบาลเป็นเจ้าของ และสามารถดูแลไม่ให้เอาเปรียบผู้ใช้บริการมากเกินไปได้

• บริการสาธารณูปโภคส่วนใหญ่ต้องใช้เงินลงทุนสูง จ้างพนักงานจำนวนมาก และอาศัยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงได้เร็ว ในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาในหลายประเทศ ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนในโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้ เพราะยังขาดเงินทุน ขาดคนที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ดังนั้น จึงเป็นภาระและหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องลงทุนจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค ซึ่งส่วนใหญ่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

• บ้านเมืองยังมีคนยากคนจนและชาวชนบทที่อยู่ในถิ่นทุรกันดาร รวมทั้งผู้ด้อยโอกาสในสังคมเป็นจำนวนไม่น้อย รัฐบาลถือเป็นหน้าที่และนโยบายด้านสังคมที่จะจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้กลุ่มชนเหล่านี้ เพื่อช่วยกระจายความเจริญและโอกาสในการหารายได้ไปสู่เขตชนบทและกลุ่มชนผู้ยากจน บริษัทเอกชนคงไม่สนใจลงทุนเพื่อให้บริการเพื่อสังคมเหล่านี้ เพราะต้องลงทุนสูง และเก็บค่าบริการได้ไม่คุ้มทุน จึงเป็นบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาดูแลตอบสนองนโยบายด้านนี้

• รัฐบาลอาจต้องการส่งเสริมกิจการบางประเภทโดยการอุดหนุนทางการเงิน วัตถุประสงค์มีลักษณะหลากหลายและเฉพาะเจาะจง เช่น เพื่อพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรม และให้ผู้มีรายได้น้อยมีบ้านเรือนเป็นของตนเอง ในการนี้ รัฐบาลอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปของสถาบันการเงินซึ่งมีภารกิจสำหรับวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยเฉพาะ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตร ธนาคารเพื่ออุตสาหกรรม ธนาคารเพื่อสินเชื่อที่อยู่อาศัย

ธนาคารเพื่อการค้าต่างประเทศ เป็นต้น คงไม่มีเอกชนลงทุนตั้งธนาคารประเภทเหล่านี้ เพราะต้องคิดสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ จึงไม่คุ้มทุน

• ในยุคที่ประเทศต่างๆ ต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด รัฐบาลได้เพิ่มบทบาทโดยให้รัฐวิสาหกิจลงทุนผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมพื้นฐานต่างๆ เช่น เหล็กและเหล็กกล้า ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เรือเดินทะเล ปุ๋ย และปิโตรเคมี เป็นต้น ในบางกรณีก็เข้ายึดกิจการธนาคารพาณิชย์จากเอกชน และดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลทำเช่นนี้เพราะคาดว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะปูรากฐานที่มั่นคงให้กับการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโดยรวม อีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงในกิจการเหล่านี้ อาจเป็นเพราะความรู้สึกที่มีลักษณะเป็น "ชาตินิยม" นั่นคือไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ และอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถ "ครอบงำ" เศรษฐกิจมากเกินไป ประเทศที่เพิ่งพ้นสภาพการเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกจะมีความรู้สึกเช่นนี้อย่างรุนแรงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อนึ่ง ในประเทศสังคมนิยม รัฐบาลมีนโยบายตามลัทธิความเชื่อแบบคอมมิวนิสต์ที่จะให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว ดังนั้นในประเทศเหล่านี้ รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นตัวจักรสำคัญที่สุดในการดำเนินธุรกิจไปโดยปริยาย

• ในกิจการที่เป็น "อบายมุข" เช่น เหล้า บุหรี่ และการพนัน รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดและมีมูลค่าสูง รัฐบาลมักจะเลือกวิธีการหารายได้เข้ารัฐจากกิจการเหล่านี้ โดยการมีรัฐวิสาหกิจเข้าไปควบคุมและดำเนินการเอง เพราะนอกจากเหตุผลด้านรายได้แล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจจะต้องควบคุมดูแลไม่ให้มีการผลิตและบริโภคมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมของผู้คนในบ้านเมืองอีกด้วย

รัฐวิสาหกิจมีปัญหาอะไร?

เราต้องยอมรับว่ารัฐวิสาหกิจในหลายๆ กรณีได้ทำประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก

• รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคหลายแห่งได้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ในยุคที่ถนนหนทางยังไม่สะดวก รถไฟไทยที่มีเส้นทางไปทั่วทิศจากเหนือจรดใต้ รวมทั้งอีสาน ได้ทำให้การขนส่งเดินทางเชื่อมจุดต่างๆ ของประเทศเป็นไปได้ และมีส่วนกระตุ้นให้ชาวนาชาวไร่ทั่วประเทศผลิตข้าวและพืชผลต่างๆ เพื่อขนส่งมาท่าเรือกรุงเทพ และส่งออกหาเงินเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก รัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้าของไทยได้วางระบบไฟฟ้าที่มีความมั่นคง ผลิตไฟฟ้าให้ใช้กันได้อย่างเพียงพอทั่วทุกภาค เกือบทุกหมู่บ้าน (กว่าร้อยละ 95) ของประเทศ มีสายไฟฟ้าพาดผ่านไปถึงแล้ว ในส่วนของกิจการประปา โทรศัพท์ และรถเมล์นั้น ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็นับว่าได้ปรับปรุงบริการจนเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่งแล้ว ประโยชน์สำคัญของรัฐวิสาหกิจเท่าที่ผ่านมาคือ การมีบทบาทในด้านบริการเพื่อสังคม โดยมีส่วนช่วยกระจายความเจริญและโอกาสไปสู่ชาวชนบทและคนยากจน ทำให้ได้ใช้น้ำ ใช้ไฟ ใช้ประโยชน์จากบริการไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ โทรทัศน์ รถไฟ รถโดยสาร อย่างทั่วถึงมากขึ้น

• รัฐวิสาหกิจหลายแห่งสามารถทำกำไรส่งให้รัฐเป็นจำนวนมาก รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ องค์การโทรศัพท์ การสื่อสารฯ และรัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้า

• รัฐวิสาหกิจจำนวนไม่น้อยสามารถสร้างงานและเป็นแหล่งผลิตพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะในวิชาชีพที่ขาดแคลนได้ พนักงานที่ได้รับการอบรมฝึกฝนเป็นอย่างดีในรัฐวิสาหกิจได้ออกไปเป็นกำลังสำคัญในบริษัทเอกชนหลายแห่ง มีผู้กล่าวกันว่ารัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้าของไทยเป็นแหล่งสำคัญที่พัฒนาช่างเทคนิคและวิศวกรด้านไฟฟ้าให้กับประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ไม่ใช่เฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่ผลพลอยได้ทำให้ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมีกำลัง

แรงงานที่มีคุณภาพอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาของรัฐวิสาหกิจเริ่มเห็นเด่นชัดมากขึ้น มีสภาวะรอบด้านอะไรบ้างที่เปลี่ยนไป :

• ในยุคโลกาภิวัตน์ที่การค้าการลงทุนข้ามพรมแดนทำได้อย่างเสรีมากขึ้น การแข่งขันกันระหว่างประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้น บริการสาธารณูปโภคจากรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น

• เทคโนโลยีก้าวหน้าและเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (การใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องช่วยทำงาน) ทำให้การผลิตสินค้าและบริการมีขนาดเล็กลงได้ และกระจายแหล่งที่ตั้งของโรงงานไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้ง่ายขึ้น

• ความต้องการใช้บริการสาธารณูปโภคมีปริมาณและความสลับซับซ้อนมากขึ้น เป็นไปตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เศรษฐกิจมีโครงสร้างที่เปลี่ยนไปในด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ประชาชนโยกย้ายมาอยู่ในเขตเมืองมากขึ้น และพึ่งพาอาชีพเกษตรน้อยลง

• การล่มสลายของเศรษฐกิจในประเทศสังคมนิยม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพโซเวียตและประเทศในยุโรปตะวันออก) เป็นประเด็นที่พิสูจน์ว่า ระบอบคอมมิวนิสต์และรัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจและสังคมเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ดูเหมือนว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในโลกไม่สามารถจะปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ดีนัก การศึกษาของธนาคารโลกสรุปผลในช่วง 10 ปีที่แล้วมาว่า รัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากในประเทศต่างๆ "ไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และขาดทุนอย่างย่อยยับ" ตัวอย่างเช่น

• ระหว่างปี 2532-2534 รัฐวิสาหกิจขาดทุนคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GDP) คือ 9% ในอาร์เจนตินา 8% ในยูโกสลาเวีย และกว่า 5% ในประเทศแถบแอฟริกา (ตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา)

• ในช่วงปี 2523-2533 ในจำนวนรัฐวิสาหกิจ 350 แห่งของแทนซาเนีย ครึ่งหนึ่งอยู่ในภาวะขาดทุน และในบางปีก็ขาดทุนมากจนทำให้

ตัวเลขรวมของรัฐวิสาหกิจขาดทุนไปด้วย

• ในปี 2534 ประมาณ 30% ของรัฐวิสาหกิจจำนวนกว่า 140,000 แห่งของสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในภาวะขาดทุน

ในกรณีเหล่านี้ รัฐบาลจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และเงินช่วยเหลือส่วนใหญ่มาจากรายได้ภาษีอากร จึงกล่าวได้ว่า การขาดทุนของรัฐวิสาหกิจก็คือภาระของผู้เสียภาษีนั่นเอง

การขาดทุนของรัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องหมายความว่ารัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพราะ "ประสิทธิภาพ" หมายถึงการผลิตสินค้าและบริการซึ่งมีต้นทุนต่ำสุด และมีคุณภาพดี เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนอาจมีประสิทธิภาพ แต่ต้องขาดทุนเพราะรัฐบาลไม่ยอมให้กำหนดราคาที่คุ้มทุนก็ได้

ในทางตรงกันข้าม รัฐวิสาหกิจที่ได้กำไรก็ไม่ใช่ว่าจะมีประสิทธิภาพเสมอไป อาจเป็นไปได้ว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นผู้ผูกขาด และสามารถตั้งราคาโดยบวกกำไรเพิ่มขึ้นจากต้นทุนการผลิตที่ค่อนข้างสูง อีกทั้งบริการที่ให้อาจมีคุณภาพต่ำด้วย ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก นอกจากต้องใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดขายเพียงรายเดียว

อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนในกิจการต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา สายการบิน รถไฟ และการเก็บขยะ การศึกษาในหลายประเทศบ่งชัดว่า บริษัทเอกชนจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าและได้กำไรดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดที่มีการแข่งขัน

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าเท่าที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจโดยรวมสามารถส่งกำไรให้รัฐบาลได้ แต่รายได้สะสมของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีแนวโน้มว่าจะไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนที่เพิ่มขึ้นมาก ดังนั้น จึงต้องกู้ยืมมากขึ้น โดยมีรัฐบาลค้ำประกัน ทำให้ภาระหนี้ของภาครัฐสูงขึ้นจนอาจกลายเป็นปัญหาได้ในอนาคต ในปี 2542 คาดว่ารัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้าจะมีเงินสดที่มีไว้เพื่อการลงทุนคิดเป็น 40% ของงบลงทุน (ซึ่งเป็นจำนวนกว่า 66,000 ล้านบาท) จึงต้องกู้เงินอีกประมาณ 40,000 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกู้จากต่างประเทศ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน

สาเหตุของปัญหา

เหตุใดรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร? มีผู้ศึกษาปัญหานี้ในหลายประเทศและหลากหลายกรณี และได้อธิบายเหตุผลไว้ต่างๆ นานา แต่ประเด็นที่เห็นพ้องต้องกันพอสรุปได้ดังนี้

• รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ผูกขาดให้บริการเพียงรายเดียว ไม่ต้องแข่งขันกับใคร จึงไม่กระตือรือร้นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ผู้รับบริการต้องซื้อจากเจ้าเดียวอยู่แล้ว เพราะไม่มีทางเลือก รัฐวิสาหกิจไม่มีแรงจูงใจจะพยายามลดต้นทุนการผลิต เพราะสามารถกำหนดราคาโดยอิงต้นทุน (หรือที่เรียกว่า cost-based pricing) ทำให้ไม่มีโอกาสขาดทุนได้เลย

• รัฐวิสาหกิจเป็นของรัฐบาล จึงเป็นของประชาชนทุกคนด้วย แต่ส่วนใหญ่มักไม่มีระบบกำกับตรวจสอบให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนเป็น "กิจการที่ไร้เจ้าของที่แท้จริง" ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งของไทยอยู่ใต้การกำกับของหลายหน่วยงาน/คณะกรรมการ[1] ทำให้ขาด "เจ้าของเรื่อง" และการประสานงานที่ดี ประชาชนก็ไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ดังนั้น ในบางกรณี ผู้บริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจก็ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองมากกว่าประโยชน์ขององค์กรและของสังคม เช่น พยายามขยาย "อาณาจักร" ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการ

• ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีลักษณะเป็น "ราชการ" มีขั้นตอนการตัดสินใจหลายระดับ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน ระบบแรงจูงใจก็ไม่ทำให้พนักงานขวนขวายปรับปรุงงานของตนเอง คณะกรรมการอำนวยการไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญและ

---

[1] มีอย่างน้อย 7 หน่วยงานคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกระทรวงเจ้าสังกัด

ไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานของรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทย กรรมการส่วนใหญ่ใน "บอร์ด" ของรัฐวิสาหกิจคือข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคคลเหล่านี้มักจะไม่มีเวลาให้ (และในบางกรณีก็ไม่ให้ความสนใจ) กับงานของรัฐวิสาหกิจเท่าที่ควร

- รัฐบาลมีความสับสนในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ อยากให้รัฐวิสาหกิจมีฐานะการเงินที่ดี แต่ในขณะเดียวกันก็อยากให้คิดค่าบริการถูกๆ ลงทุนมากๆ บริการสังคมมากๆ และจ้างคนงานเยอะๆ บางครั้งก็กดดันให้รัฐวิสาหกิจไปลงทุนหรือจ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสูญเปล่า นักการเมืองบางกลุ่มเข้าแทรกแซงการทำงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อตักตวงผลประโยชน์อันมิชอบด้วย จึงทำให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งต้องขาดทุนในที่สุด ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอังกฤษในอดีตเคยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้าต้องใช้ถ่านหินในประเทศ (ซึ่งผลิตโดยรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง) แทนที่จะใช้ถ่านหินนำเข้าซึ่งมีราคาถูกกว่า ทั้งนี้เพื่อให้คนงานเหมืองถ่านหินมีงานทำ
- พนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการรวมตัวกันได้ดี สามารถใช้องค์กรของตนในรูปของสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองเรียกร้องเอาผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งอาจยิ่งทำให้รัฐวิสาหกิจหย่อนประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลและผู้บริหารมักจะโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้อง (ซึ่งบางทีเป็น "ข้อขู่เข็ญ" ทางการเมืองพร้อมกับการประท้วง) ของกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในประเทศที่รัฐบาลมีฐานะทางการเมืองที่ง่อนแง่นอยู่แล้ว จึงทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องยาก

จะแก้ปัญหารัฐวิสาหกิจกันอย่างไร?

รัฐวิสาหกิจเป็นปัญหาหนักอกของรัฐบาลในทุกประเทศมาทุกยุคทุกสมัย มีความพยายามที่จะปรับปรุงรัฐวิสาหกิจมาแล้วหลายวิธี ในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เกือบทุกประเทศได้ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโดย

- เพิ่มการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่มีรัฐวิสาหกิจดำเนินงาน
- เข้มงวดกวดขันการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ

• ปรับองค์กรและโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบการที่ชัดเจน ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีอิสระและความคล่องตัวและปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่สมเหตุสมผล

• กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องมีแผนวิสาหกิจและการประเมินผลงานเหมือนกับวิสาหกิจในภาคเอกชน มีผลตอบแทนและบทลงโทษที่จูงใจให้พนักงานทำงานอย่างขยันขันแข็ง ซื่อสัตย์สุจริต ฯลฯ

การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ผลดีในหลายประเทศ แต่ก็ยังมีปัญหาที่สำคัญคือ ตราบใดที่รัฐบาลยังเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอยู่ การปรับปรุงนี้ก็ไม่มีความยั่งยืน เพราะจะมีแรงกดดันและแนวโน้มทางสังคมและการเมืองที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจมีปัญหาเช่นที่กล่าวมาแล้วเสมอ ในประเทศ เช่น เกาหลีใต้ จีน บังคลาเทศ และเซเนกัล การปรับปรุงทำให้รัฐวิสาหกิจมีผลประกอบการที่ดีขึ้น แต่ก็ยังขาดทุน และต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในนิวซีแลนด์ การปรับปรุงกิจการไปรษณีย์ให้มีการบริหารที่คล่องตัวทำให้องค์กรกลับมีกำไรขึ้นได้ในปี ค.ศ. 1987 และทำให้คุณภาพของบริการดีขึ้นด้วย แต่ก็ยังมีความพยายามที่จะเอา "การเมือง" เข้าไปแทรกแซงการทำงานเป็นครั้งคราว ในประเทศไทยเองก็ได้มีมาตรการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในระยะหลังๆ เช่น การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งทำแผนวิสาหกิจ และการมีระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่ผ่านการประเมินได้ดีสามารถมีอิสระในการบริหารตนเองได้ระดับหนึ่ง

ดูเหมือนว่าแนวทางการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโดยยังคงให้รัฐบาลเป็นเจ้าของอยู่เหมือนเดิมจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ไม่จีรังยั่งยืน มีทางเดียวเท่านั้นที่จะเป็นการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจได้อย่างถาวร นั่นก็คือการไม่มีรัฐวิสาหกิจ

ทำอย่างไรจึงจะไม่มีรัฐวิสาหกิจ หรือให้มีน้อยลง? วิธีหนึ่งซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลลดบทบาทและความเป็นเจ้าของลง และให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทน เหตุจูงใจสำคัญที่หลายประเทศหันมาใช้วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เพราะรัฐวิสาหกิจกลายเป็นภาระทางการเงินของรัฐบาล และทำให้เศรษฐกิจต้องล้าหลัง

แข่งขันกับประเทศอื่นๆ เขาไม่ได้ดีเท่าที่ควร

นอกจากเหตุจูงใจดังกล่าวแล้ว ยังมีแนวคิดหรือปรัชญาทางการเมืองที่เชื่อว่ารัฐบาลจำเป็นต้องแทรกแซงน้อยที่สุดและมีขนาดเล็กกะทัดรัดที่สุด เพื่อส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการเมือง ปล่อยให้ "กลไกตลาด" ทำงานได้อย่างเต็มที่ และให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสรีภาพที่แท้จริง ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงสอดคล้องกับแนวคิดนี้ซึ่งได้รับความนิยมและการยอมรับมากขึ้น

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศสังคมนิยมซึ่งละทิ้งระบอบคอมมิวนิสต์-มาร์กซิสต์ก็เริ่มหันมาใช้ระบบตลาดและทุนนิยมมากขึ้น นอกจากรัฐบาลจะต้องเลิกการวางแผนจากส่วนกลาง คือเจ้ากี้เจ้าการสั่งให้คนโน้นคนนี้ต้องทำอะไร ผลิตอะไร และบริโภคอะไรแล้ว รัฐบาลยังต้องลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีจำนวนมากมายลงไปด้วย ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นกระบวนการสำคัญที่จำเป็นในการแปรรูปเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ไปโดยปริยาย

ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลเคยดำเนินการอยู่ก่อน จึงเท่ากับเป็นการลดบทบาทของรัฐบาลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจลงไประดับหนึ่ง วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจครอบคลุมตั้งแต่การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจให้เอกชน ไปจนถึงการจ้างเอกชนมาบริหารงานแทน การขายก็มีได้หลายแบบ คือขายให้นักลงทุนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์ หรือขายให้กลุ่มผู้ลงทุนเอกชนเฉพาะราย หรือจะขายโดยรัฐบาลยังมีส่วนเป็นเจ้าของอยู่ก็ได้

ในกรณีที่รัฐบาลยังต้องการเป็นเจ้าของกิจการอยู่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจเป็นแค่การจ้างเอกชนมาบริหารงานแทน หรืออาจให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินงาน จะเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจก็ได้ เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนในรัฐวิสาหกิจโดยอาจลงทุน

ร่วมกับรัฐบาลด้วยก็ได้ และก็ต้องรับความเสี่ยงร่วมกันด้วย มากหรือน้อยแล้วแต่กรณี

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความหมายที่กว้างมากขึ้นในระยะหลังๆ โดยครอบคลุมไปถึงการเลิก/ลดกฎระเบียบข้อบังคับทั้งหลายแหล่ของภาครัฐ ซึ่งกลายมาเป็นพันธนาการผูกรัดไม่ให้ผู้คนมีความริเริ่มที่จะทำอะไรใหม่ๆ ให้ดีขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างเสริมบรรยากาศให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นในหมู่ผู้ผลิต ทำให้ผู้ผลิตต้องพัฒนากิจการของตนเองตลอดเวลา เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค โดยมีต้นทุนที่ต่ำ

จะสังเกตได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการให้เอกชนมาดำเนินงานแทนรัฐบาลในการให้ "บริการสาธารณะ" ซึ่งหน่วยงานราชการ (ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ) เคยเป็นผู้ให้บริการด้วย ตัวอย่างเช่น งานราชทัณฑ์ การศึกษา งานสาธารณสุข และงานศุลกากร เป็นต้น ในปัจจุบัน มีบางประเทศจ้างเอกชนมาบริหารคุกขังนักโทษ และเอาเอกชนมาคอยเก็บภาษีขาเข้าขาออกแทนข้าราชการแล้ว

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เราหวังว่าจะได้อะไรจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ? สรุปคำตอบได้ดังนี้

- ทำให้กิจการที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพสูง มีการบริหารงานและการตัดสินใจแบบเอกชน มีการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม โดยมี "วินัยของตลาด" และการแข่งขันเป็นตัวกระตุ้น และมีกำไรเป็นเป้าหมายสำคัญ
- เป็นการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะได้ไม่ต้องให้เงินอุดหนุนในกรณีที่รัฐวิสาหกิจขาดทุน และรัฐบาลจะได้ไม่ต้องกู้ยืมเงินให้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกู้ยืม
- เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลจากการขายโอนรัฐวิสาหกิจ และหากกิจการที่แปรรูปไปแล้วสามารถทำกำไรได้ดีกว่าเดิม รัฐบาลก็จะได้

รายได้จากภาษีกำไรเพิ่มขึ้นด้วย

• ในกรณีที่รัฐบาลขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีส่วนในการพัฒนาตลาดทุนและตลาดเงินของประเทศกำลังพัฒนาไปในตัว และเป็นการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนของเอกชนโดยทั่วไปด้วย

• กิจการประเภทสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ท่าเรือ สนามบิน และโทรศัพท์ หากแปรรูปแล้วทำให้บริการมีปริมาณเพียงพอ ราคาถูกลง และคุณภาพดีขึ้น ก็จะเท่ากับเป็นการสร้างเสริมความสามารถในการผลิตสินค้าต่างๆ แข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้น

เขาแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันมากแล้วหรือ?

ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศไหนที่ไม่แปรรูปรัฐวิสาหกิจเลย ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ร่ำรวยหรือยากจน ธนาคารโลกรายงานว่าระหว่างปี ค.ศ. 1980-1991 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วโลกเป็นจำนวนกว่า 6,800 แห่ง ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออก ซึ่งมีหลายประเทศเปลี่ยนจากระบบสังคมนิยมเป็นระบบตลาด ในจำนวนกว่า 2,000 แห่งที่แปรรูปในประเทศกำลังพัฒนา ประมาณ 800 แห่งเป็นการแปรรูปในประเทศละตินอเมริกา (ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในชิลีและเม็กซิโก) ส่วนประเทศในเอเชียแปรรูปไป 120 แห่ง

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศแถบยุโรปตะวันตกทำรายได้ให้กับรัฐบาลจากการขายรัฐวิสาหกิจเป็นเงินจำนวนมาก ระหว่างปี ค.ศ. 1995-1998 เงินรายได้นี้มากถึง 150 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ยังไม่นับเงินที่รัฐบาลเหล่านี้สามารถประหยัดได้จากการลดภาระการมีรัฐวิสาหกิจ คาดว่าในอนาคต การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา

อังกฤษเป็นประเทศที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างขนานใหญ่แบบที่เรียกได้ว่าเป็นการถอนรากถอนโคนเลยก็ว่าได้ และได้กลายเป็นแม่แบบให้กับอีกหลายๆ ประเทศในเวลาต่อมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจใน

อังกฤษเริ่มต้นในสมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรี "หญิงเหล็ก" ผู้ที่เชื่อมั่นในระบบตลาด และมุ่งมั่นในการยกเลิกระบบสวัสดิการรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. 1984-1993 รัฐบาลอังกฤษได้ขายรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชนไปเป็นจำนวนกว่า 50 แห่ง มีทั้งกิจการไฟฟ้า น้ำมัน ก๊าซ โทรคมนาคม เหล็กกล้า ถ่านหิน ประปา รถโดยสาร รถไฟ สายการบิน อู่เรือ ท่าเรือ และสนามบิน รัฐบาลรับรายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจมาทั้งหมดประมาณ 42 พันล้านปอนด์ มีคนงานที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปเกือบ 1 ล้านคน และทำให้บทบาทของรัฐวิสาหกิจลดลงจากมูลค่าการผลิตคิดเป็น 10% ของ GDP ในปี ค.ศ. 1979 เหลือเพียง 3% ของ GDP ในปี ค.ศ. 1993

ผลสำเร็จ

ในการประเมินผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วโลก การศึกษาส่วนใหญ่ชี้ว่ามีผลสำเร็จ โดยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลัก คือลดภาระการเงินของรัฐบาล และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกิจการที่เคยอยู่ในรูปองค์กรของรัฐบาล ธนาคารโลกได้ศึกษาผลระยะสั้นของการแปรรูปในรัฐวิสาหกิจ 12 แห่งของ 4 ประเทศ คือชิลี มาเลเซีย เม็กซิโก และอังกฤษ กิจการเหล่านี้ได้แก่ กิจการโทรคมนาคม 3 แห่ง สายการบิน 4 แห่ง กิจการไฟฟ้า 2 แห่ง กิจการสลากกินแบ่ง 1 แห่ง ท่าเรือ 1 แห่ง และกิจการขนส่งทางบก 1 แห่ง สรุปผลได้ว่า ผลที่มีต่อผู้ผลิต ผู้บริโภค และพนักงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าคิดรวมออกมาเป็นเงินแล้วจะเป็นบวก เทียบเท่า 26% ของยอดขาย ผลสำเร็จส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มเงินลงทุน การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภายในองค์กร การเพิ่มโอกาสในการแข่งขันกัน การกำกับดูแลที่ได้ผล และการขยายประเภทของบริการให้มีความหลากหลายขึ้น ผลที่เป็นรูปธรรมได้แก่

- ผู้บริโภคส่วนใหญ่ (7 จาก 12 กรณี) อย่างน้อยได้รับบริการที่พวกเขาพอใจกว่าเดิม และในราคาที่ถูกลง (หรือไม่แพงขึ้น)
- ไม่ปรากฏว่าพนักงานในกิจการเหล่านี้มีสถานภาพที่แย่ลง มี

3 กรณีเป็นอย่างน้อยที่พนักงานได้ประโยชน์สูงขึ้นในรูปของผลตอบแทนและโอกาสในการทำงาน

• รัฐบาลได้รับรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มากนัก แต่รัฐบาลสามารถลดเงินอุดหนุนที่เคยต้องให้กับรัฐวิสาหกิจลงเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น รัฐบาลเม็กซิโกสามารถลดเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจลงได้ 50% ภายใน 5 ปีหลังจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลชิลีได้รับรายได้ที่เป็นภาษีเงินได้จากบริษัทผลิตไฟฟ้าเป็นจำนวนที่มากกว่าส่วนแบ่งกำไรที่เคยได้รับจากกิจการเดียวกันตอนที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนรัฐบาลมาเลเซียเก็บรายได้จากเอกชนที่มาดำเนินกิจการสลากกินแบ่งแทนรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง 3 เท่า

ในปี ค.ศ. 1992 มีนักวิจัยกลุ่มหนึ่งศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 41 แห่งใน 15 ประเทศ และพบว่า ระหว่างปี ค.ศ. 1981-1989 การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น ใช้ทรัพยากรได้เต็มที่มากขึ้น ลงทุนเพิ่มขึ้น และสามารถจ้างพนักงานได้มากขึ้น เพราะต้องขยายงานภายหลังการแปรรูปไประยะหนึ่ง

ชิลีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างขนานใหญ่มาหลายปีแล้ว ในปี ค.ศ. 1973 ก่อนมีการแปรรูป ชิลีมีรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 596 แห่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งมากถึง 39% ของ GDP หลังจากแปรรูปแล้ว ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1989 เหลือรัฐวิสาหกิจเพียง 45 แห่ง และมีส่วนแบ่งในระบบเศรษฐกิจลดลงเหลือ 15% ของ GDP การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำให้การจ้างงานในกิจการแปรรูปลดลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนก็จริง แต่ก็ไม่ได้ทำให้การว่างงานในเศรษฐกิจโดยรวมเพิ่มขึ้นเลย ทั้งนี้เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีส่วนทำให้ระบบการเงินของประเทศดีขึ้น เศรษฐกิจสามารถขยายตัว และกระตุ้นให้การลงทุนและการจ้างงานกลับเพิ่มขึ้นโดยทั่วไป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรศัพท์ในเวเนซุเอลาเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จ ก่อนมีการแปรรูป ผู้คนที่ขอหมายเลขโทรศัพท์ต้องใช้เวลารอกันนานเป็นปี มากที่สุดคือ 8 ปี (ในอดีต คนไทยเรา

ก็เคยรอหมายเลขโทรศัพท์นานเป็นปีๆ เหมือนกัน) เวลาต่อโทรศัพท์ไปต่างประเทศ 100 ครั้ง ติดในการหมุนครั้งแรกเพียง 20 ครั้งเท่านั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้มีผลให้คุณภาพของบริการโทรศัพท์ดีขึ้นมาก ปรากฏว่า 2 ปีหลังจากการแปรรูป มีการลงทุนเพิ่มหมายเลขมากขึ้นถึง 50%

ปัญหาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ผู้ประเมินผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจพบข้อบกพร่องของการแปรรูปอยู่บ้าง ปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นในประเทศที่มีรายได้ต่ำ ในกรณีเหล่านี้รัฐบาลมักจะดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยให้กลไกตลาดได้ทำงานอย่างเต็มที่ เช่น มีการควบคุมราคา กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในระดับที่ไม่เหมาะสม และตั้งอัตราภาษีขาเข้าไว้สูงเกินไป นอกจากนั้นรัฐบาลของหลายประเทศยังไม่มีความชำนาญและประสบการณ์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างถูกต้อง มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงมากเกินไป และหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่มีความสามารถในการกำกับดูแลอย่างจริงจัง ในบางประเทศ ตลาดทุนที่ยังไม่มีการพัฒนามากพอกลายเป็นข้อจำกัดสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในรอบแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลของประเทศชิลีได้ขายกิจการรัฐวิสาหกิจโดยยอมให้เอกชนผู้ซื้อจ่ายเงินแบบผ่อนส่ง และวางเงินดาวน์ไว้ค่อนข้างต่ำ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนที่ก่อหนี้ไว้สูงและมีความเสี่ยงสูงเข้ามาซื้อกิจการรัฐวิสาหกิจไปได้ ผลปรากฏว่า ต่อมาเมื่อเอกชนเหล่านี้ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในต้นทศวรรษ 1980 ทำให้กิจการที่แปรรูปไปแล้วกลับมีฐานะง่อนแง่นจนกระทั่งต้องขายคืนให้กับรัฐบาลในที่สุด

ในประเทศกินีและประเทศกานา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน และประสิทธิภาพของกิจการก็ไม่ได้ดีขึ้นเลย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่ได้ขายรัฐวิสาหกิจโดยมีการเปิดประมูลอย่างโปร่งใสและจริงจัง ส่วนใหญ่เป็นการขายให้แก่พรรคพวกของผู้มีอำนาจในราคาที่ไม่สูงเท่าที่ควร ทำให้ไม่ได้ผู้ประกอบการที่ดีมาบริหารกิจการแปรรูป มิหนำซ้ำ

ในบางกรณี รัฐบาลยกเว้นภาษีให้กิจการเหล่านี้เป็นพิเศษ และกลับเพิ่มสิทธิในการผูกขาดให้แก่เอกชนอีกด้วย เลยยิ่งทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกลายเป็นการผูกขาดโดยเอกชนที่มีการกำกับดูแลน้อยลงไป

บทเรียนจากประสบการณ์

ประสบการณ์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศได้ให้บทเรียนที่สำคัญแก่ผู้ที่เลือกจะเดินบนเส้นทางนี้ เราพอจะสรุปได้ดังนี้

- การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรมีเป้าหมายหลักเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ เป็นการส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ลดอุปสรรคสำหรับผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งในตลาด ให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และป้องกันไม่ให้ผู้ผลิตรวมหัวกัน "ฮั้ว" เพื่อเอาเปรียบผู้บริโภค
- ในกรณีภายหลังจากที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว หากยังจำเป็นต้องมีการผูกขาด (เช่น กรณีการผูกขาดตามธรรมชาติที่ได้เคยอธิบายไว้แล้ว) ควรจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้มีการเอาเปรียบผู้บริโภค
- ควรมีการจัดทำแผนแม่บทสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดกลยุทธ์และหลักการในการแปรรูปอย่างมีขั้นตอนและต่อเนื่อง โดยทั่วไป แผนแม่บทไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดมากจนเกินไป เพราะจะทำให้การดำเนินการแปรรูปล่าช้า
- การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของและบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจควรมีกระบวนการที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวกและการทุจริต และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะได้ผู้ประกอบการเอกชนที่มีความพร้อมที่สุดเข้ามาดำเนินงานแทนหรือร่วมกับรัฐวิสาหกิจ
- ควรระมัดระวังไม่ให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบในทางลบแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ และควรโน้มน้าวให้พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนโดยทั่วไปตระหนักถึงผลดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้อาจ

เปิดโอกาสให้พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนผู้สนใจมีส่วนเป็นเจ้าของกิจการแปรรูปโดยการให้ซื้อหุ้นในราคาพิเศษ

วิธีการและรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวิธีการและรูปแบบที่หลากหลาย โดยอาจแยกแยะได้ดังนี้

- *สัญญาการบริหารจัดการ* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเอง แต่จ้างทีมงานเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยเอกชนอาจต้องรับผิดชอบในการซ่อมบำรุงทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่จะตกลงกัน
- *สัญญาเช่า* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนด้านทรัพย์สินเอง และให้เอกชนเช่ากิจการไป โดยเอกชนต้องออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบริหารจัดการเอง
- *สัมปทาน* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐให้สิทธิ์แก่เอกชนซึ่งต้องรับผิดชอบเองทั้งในการลงทุนด้านทรัพย์สินและการบริหารจัดการ โดยเมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้ว อาจโอนหรือไม่โอนทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้แก่รัฐบาลก็ได้ แล้วแต่จะตกลงกัน
- *การร่วมทุน* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐร่วมลงทุนกับเอกชน โดยรัฐบาลถือหุ้นไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และมักให้เอกชนเป็นฝ่ายบริหารจัดการ ในกรณีนี้เอกชนผู้ร่วมทุนมักจะเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการนั้นๆ อยู่แล้ว (เรียกว่าเป็นหุ้นส่วนทางกลยุทธ์ หรือ strategic partners)
- *การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์* คือวิธีการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลงให้ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง โดยขายหุ้นส่วนที่เกินในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้รัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งจะมีการดำเนินงานแบบเอกชนในที่สุด
- *การยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ* คือการยกเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยมีการชำระบัญชีเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

ในทางปฏิบัติ แต่ละรูปแบบอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไป จะเห็นได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีเฉพาะรูปแบบการขายโอนให้เอกชนเอาไปดำเนินงานแต่เพียงอย่างเดียว หากรัฐต้องการคงสิทธิ์ความเป็นเจ้าของไว้บ้างก็ยังพอทำได้

การกำกับดูแลเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว

ในกรณีกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค แม้จะมีการแปรรูปให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีการแข่งขันกันเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ บางส่วนอาจจะยังมีการผูกขาดอยู่บ้าง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตที่เกี่ยวข้อง

โดยหลักการ องค์กรกำกับดูแลนี้ต้องอิสระและเป็นกลาง เพราะต้องทำหน้าที่คล้ายกับกรรมการห้ามมวย กล่าวคือ องค์กรนี้มีหน้าที่ทำให้ผู้บริโภคได้รับบริการในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจ ในขณะเดียวกัน ผู้ผลิตเองก็จะต้องมีกำไรเพียงพอและมีประสิทธิภาพสูง ในกรณีที่มีผู้ผลิตได้หลายราย องค์กรกำกับดูแลก็ต้องส่งเสริมให้มีการแข่งขันกัน แต่ในกรณีที่มีผู้ผลิตได้รายเดียว องค์กรกำกับดูแลก็จะกำหนดอัตราค่าบริการ กำหนดคุณภาพและมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ และควบคุมให้มีการเข้าถึงเครือข่ายหรือบริการร่วมอย่างเสรีและเป็นธรรม ดังนั้น องค์กรนี้จึงต้องมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการและการกำหนดอัตราค่าบริการ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย: ทำมาหลายปีแล้ว

รัฐบาลไทยได้พยายามปรับลดจำนวนรัฐวิสาหกิจมานานหลายสิบปีแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช่ของใหม่สำหรับเมืองไทย ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมา รัฐบาลได้ยุบเลิกและขายรัฐวิสาหกิจให้เอกชนรวมกว่า 60 แห่ง

	ยุบเลิก	ขายให้เอกชน	ตั้งใหม่
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1	9	1	6
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2	6	17	4
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	7	0	7
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4	4	0	6
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5	5	0	3
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6	5	0	0
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7	9	0	6
รวม	45	18	32

แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 30 แห่งสำหรับบริการต่างๆ เช่น การทางพิเศษ รถไฟฟ้าใต้ดิน และการปิโตรเลียม เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจจะลดลงมาก แต่บทบาทของรัฐวิสาหกิจก็มิได้ลดลงเลย กลับสูงขึ้นด้วยซ้ำ กล่าวคือ รายได้ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งรวมกันคิดเป็นร้อยละของ GDP เพิ่มขึ้นจาก 11% ในปี 2513 เป็น 23% ในปี 2540 รายได้และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแต่ละปีในปัจจุบันเป็นจำนวนเงินพอๆ กับรายได้ภาษีและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

เท่าที่ผ่านมา เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยก็คล้ายกันกับของประเทศอื่นๆ คือรัฐบาลต้องการลดภาระทางการเงินและเสริมสร้างประสิทธิภาพของกิจการที่รัฐวิสาหกิจเคยดำเนินงานอยู่ก่อน รัฐวิสาหกิจที่ถูกยุบหรือขายออกไปก็เพราะเหตุผลสองประการหลักคือ

- มีผลประกอบการที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่องมาหลายปี
- เอกชนสามารถดำเนินการได้ดีอยู่แล้ว

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ยกเลิกไปเป็นกิจการประเภทพาณิชยกรรม เช่น บริษัทการค้าประจำจังหวัดต่างๆ ในสังกัดของกระทรวงพาณิชย์ นอกนั้นเป็นประเภทอุตสาหกรรม คือองค์การอาหารสำเร็จรูป องค์การทอผ้า โรงงานน้ำตาล องค์การเหมืองแร่ในทะเล และองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น

ความจำเป็นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2540 เมื่อเงินบาทต้องลอยตัวและลดค่าลงจาก 25 บาทต่อดอลลาร์ เป็นต่ำสุดถึงเกือบ 54 บาทต่อดอลลาร์ ได้ทำให้คนไทยทุกหัวระแหงเดือดร้อนกันถ้วนทั่ว เงินตราต่างประเทศที่สำรองไว้ก็ต้องสูญเสียไปจากการขายขาดทุนให้แก่นักเก็งกำไรเป็นจำนวนหลายพันล้านดอลลาร์ ราคาข้าวของแพงขึ้นมากเพราะราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้นตามค่าเงินต่างประเทศ ผู้คนขาดความมั่นใจในระบบการเงิน ทำให้สถาบันการเงินล้มกันระเนระนาด ธุรกิจส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงเพราะตลาดซบเซาและขาดสินเชื่อ กิจการต่างๆ ต้องลดขนาดหรือปิดดำเนินการไปเลย ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน เศรษฐกิจโดยรวมหดตัวอย่างเห็นได้ชัด ว่ากันว่าวิกฤตเศรษฐกิจคราวนี้มีความรุนแรงที่สุดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกู้สถานการณ์ โดยต้องให้สถาบันการเงินกู้ยืม (จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) และเข้าไปจัดการเพิ่มทุนเพื่อให้ระบบการเงินสามารถทำงานได้ตามปกติ นอกจากนั้น รัฐบาลยังต้องใช้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาสังคมอันเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยอีกด้วย เงินเหล่านี้รวมกันแล้วเป็นจำนวนมหาศาลนับล้านล้านบาท เงินที่รัฐบาลใช้ส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ แหล่งที่สำคัญคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank หรือ ADB) และรัฐบาลของมิตรประเทศทั้งหลาย ในที่สุดแล้ว ภาระหนี้จำนวนมหาศาลเหล่านี้ก็คือภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากรนั่นเอง เพราะถึงเวลาใช้หนี้คืน รัฐบาลก็ต้องใช้รายได้จากภาษีอากรเป็นส่วนใหญ่

เมื่อรัฐบาลต้องแบกภาระการเงินเหล่านี้เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมากมายเช่นนี้ จะมีหนทางใดหรือไม่ที่รัฐบาลจะสามารถลดภาระเดิมลงไปได้บ้าง เพราะใครก็ตามที่ยิ่งเป็นหนี้เป็นสินคนอื่นมากขึ้น ต่อไปจะไปกู้ยืมเขาก็ต้องเจอเงื่อนไขที่เข้มงวดมากขึ้น จะพัฒนาอะไรก็ทำได้ยากขึ้น วิธี

หนึ่งซึ่งพอจะบรรเทาปัญหานี้ไปได้ก็คือการลดภาระการเงินของรัฐบาลที่เกิดจากการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ รายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจเอามาจุนเจือภาระการเงินของรัฐบาลได้บางส่วน นอกจากนั้น การลดขนาดของรัฐวิสาหกิจก็จะทำให้รัฐบาลลดความรับผิดชอบในภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจลงไปได้ในอนาคต

การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ นอกจากจะเป็นเรื่องเงินเรื่องทองแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ คือทำให้การผลิตในทุกสาขา เช่น เกษตร อุตสาหกรรม และบริการต่างๆ เป็นต้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีคุณภาพ มาตรฐาน และต้นทุนที่แข่งขันกับต่างประเทศได้

การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจก็ต้องถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจครั้งนี้ เพราะกิจการของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่คือบริการสาธารณูปโภคที่ขาดไม่ได้สำหรับระบบเศรษฐกิจทันสมัย เปรียบเสมือนเป็นเส้นเลือดสำคัญของร่างกาย ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว วิธีที่ได้มีการพิสูจน์กันมาหลายประเทศแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ นั่นก็คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการฟื้นฟูเศรษฐกิจในอนาคต รัฐบาลไทยได้ตกลงให้กำหนดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการกู้ยืมเงินจาก IMF โดยได้ระบุไว้ใน "หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือฯ ฉบับที่ห้า" ว่ารัฐบาลกำลังเริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปโภค ซึ่งจะทำให้เกิดรายได้ที่จะใช้ในการดูแลพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ที่อาจต้องปลดออก) และลดหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้การดำเนินโครงการจะเป็นไปตาม "แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ"

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยอาศัยบทเรียนจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศต่าง ๆ รัฐบาลไทยดูเหมือนจะทำตามสูตรที่ถูกต้อง คือจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจก่อนดำเนินการอย่างจริงจัง แผนแม่บทนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 เนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางหลักของแผนแม่บทสรุปได้ดังนี้

- การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม
- กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาตัดสินใจ และมีสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสภาพัฒน์ เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ
- กำหนดให้รัฐบาลถอนตัวจากการดำเนินกิจการที่เอกชนดำเนินงานได้ดีกว่า แต่ให้รัฐยังคงกิจการที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์แห่งชาติ ที่มีข้อผูกพันทางสังคม และที่ไม่ให้ผลตอบแทนเชิงพาณิชย์แต่มีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิต เช่น สาธารณสุขและการศึกษา ในบางกรณี รัฐบาลอาจถือหุ้นไว้ไม่ต่ำกว่า 25.1% เพื่อใช้สิทธิยับยั้งในประเด็นสำคัญ
- เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522, ประกาศคณะปฏิวัติ (ปว.) ฉบับที่ 281 เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, พระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
- เสนอให้แบ่งแยกหน้าที่ 3 ประการออกจากกัน คือ

1. การกำหนดนโยบาย เป็นหน้าที่ของรัฐบาล
2. การกำกับดูแล (regulation) เป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล
3. การประกอบการผลิต เป็นหน้าที่ของบริษัทเอกชนหรือ

รัฐวิสาหกิจ

• องค์กรกำกับดูแลเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อบริการที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม และให้ผู้ผลิตมีกำไรที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพดี องค์กรกำกับดูแลต้องเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในการทำหน้าที่ที่จำเป็น เช่น การออกใบอนุญาตประกอบการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การคุ้มครองผู้บริโภค และการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการแข่งขัน

• รายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะแบ่งเป็นสามส่วนเพื่อ

1. การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจและเป็นกองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2. สนับสนุนรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อการศึกษา สาธารณสุข การเกษตร สวัสดิการแรงงาน และสาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท

3. ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

• มีมาตรการเพื่อให้ความมั่นใจแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ว่า จะได้รับผลตอบแทนและเงินชดเชยอย่างเต็มที่หากต้องออกจากงานเพราะการแปรรูป

การแปรรูปกิจการไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ และมีกฎหมายกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว โดยมีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 แห่งคือ

• การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผลิตและจัดส่งไฟฟ้า

• การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ในกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ

• การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ในส่วนที่เหลือของประเทศ

ตั้งแต่ปี 2535 รัฐบาลได้เริ่มส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้า ทั้งที่เป็นผู้ผลิตรายเล็ก (small power producer หรือ SPP) และผู้ผลิตอิสระ (independent power producer หรือ IPP) และให้ กฟผ. ตั้งบริษัทในเครือ (ชื่อ EGCO) เพื่อผลิตไฟฟ้าด้วย โดย กฟผ. เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเหล่านี้ทั้งหมด ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปกิจการไฟฟ้าจะดำเนินไปพร้อมกับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้า โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนคือ

• ขั้นตอนที่ 1 (2541-2544)

- แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภา และปรับหน่วยธุรกิจของ กฟผ. ให้ดำเนินงานในลักษณะของศูนย์กำไร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

- ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนเกินกว่าครึ่งหนึ่งในโรงไฟฟ้าราชบุรีของ กฟผ. เพื่อบรรเทาปัญหาการเงินของ กฟผ. ในช่วง 2-3 ปีข้างหน้า

- ให้ กฟผ. ยังคงเป็นผู้ซื้อและจัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ และให้ กฟน. และ กฟภ. ยังคงจำหน่ายไฟฟ้าตามเขตความรับผิดชอบเดิม

- จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างหน่วยธุรกิจระบบสายส่งกับผู้ผลิตไฟฟ้า โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) อาจทำหน้าที่กำกับดูแลนี้

• ขั้นตอนที่ 2 (2544-2546)

- แปรสภาพหน่วยธุรกิจต่างๆ ของ กฟผ. ให้เป็นบริษัทลูกภายใต้บริษัท กฟผ. ซึ่งจะมีสถานะเป็นบริษัทรวมทุน (holding company)

- บริษัท กฟผ. ยังคงเป็นศูนย์กลางการซื้อไฟฟ้าอยู่ แต่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามเข้าถึงระบบส่งไฟฟ้าได้ ทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าขายไฟฟ้าได้โดยตรงให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยใช้สายส่งของบริษัทระบบสายส่งและสายจำหน่ายของ กฟน. และ กฟภ.

• ขั้นตอนที่ 3 (ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป)

- โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าจะมีลักษณะเปิด โดยผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถแข่งขันกันขายไฟฟ้าผ่านระบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (power

pool) หรือขายตรงให้ผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่

- มีหน่วยงานอิสระเป็นผู้ทำหน้าที่เสมือนเป็นตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า โดยหน่วยงานนี้จะไม่มีโรงไฟฟ้าของตนเอง เพื่อความเป็นกลางอย่างแท้จริง

- บริษัทระบบสายส่งเป็นผู้ดำเนินกิจการสายส่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตและขายไฟฟ้าทุกรายเข้ามาใช้บริการได้ในราคาที่มีองค์กรกำกับดูแลเป็นผู้กำหนด

- บริษัทจำหน่ายไฟฟ้าจะเป็นผู้รับผิดชอบในระบบจำหน่ายภายในเขตพื้นที่ของตนเอง และเนื่องจากจะเป็นผู้ผูกขาดในพื้นที่แต่ละแห่ง จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกำกับดูแลเข้ามากำหนดราคาและกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อความเป็นธรรม ทั้งนี้อาจมีบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ารายย่อยอิสระอื่นๆ เข้ามาแข่งขันก็ได้ กฟน. และ กฟภ. จะแปรสภาพธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของบริษัทและแปรรูปออกไปก่อน แล้วจึงแปรสภาพธุรกิจหลักให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด เพื่อให้เอกชนเข้ามาร่วมทุนในภายหลัง

- มีองค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ เพื่อสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตด้วยกันเอง และสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค โดยจัดตั้งองค์กรอิสระแยกออกมาจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ในที่สุด และอาจให้องค์กรนี้กำกับดูแลกิจการก๊าซธรรมชาติด้วย

การแปรรูปกิจการน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งเดียวที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยเป็นผู้ลงทุนสร้างท่อก๊าซ และเป็นผู้ซื้อก๊าซจากปากหลุมและผู้ขายรายเดียวให้แก่ผู้ใช้ก๊าซ นอกจากนั้นยังมีบทบาทสำคัญในการกลั่นและจำหน่ายน้ำมัน และลงทุนในกิจการต่อเนื่องในสาขาพลังงานอีกด้วย

เพื่อลดบทบาทการผูกขาดซื้อขายก๊าซธรรมชาติ แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้แยกกิจกรรมการจัดส่ง (ทางท่อ) และการจัด

จำหน่ายก๊าซออกจากกัน ในขณะเดียวกัน ปตท. ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามสามารถใช้ระบบท่อส่งก๊าซได้อย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรที่มีหน้าที่นี้

ปตท. เองก็ต้องแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดภายในปี 2542 และแปรรูปให้เอกชนเข้าร่วมทุนในภายหลัง

การแปรรูปกิจการขนส่ง

รัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งมีทั้งหมด 14 แห่ง โดยแบ่งได้เป็น 3 หมวดคือ ทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ รัฐวิสาหกิจสำคัญๆ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนมากขึ้นในการให้บริการและการลงทุนก่อสร้าง แต่ก็ยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพใน 3 หน้าที่ต่อไปนี้

- การกำหนดนโยบาย
- การกำกับดูแล
- การให้บริการและการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

ตัวอย่างเช่น รฟท. และ ขสมก. ทำหน้าที่ให้บริการและกำกับดูแลตนเองไปพร้อมกัน และฝ่ายนโยบายระดับการเมืองก็ไม่มีความชัดเจน ทำให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ขาดทุนและด้อยประสิทธิภาพ

ดังนั้น การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านขนส่งจึงต้องเริ่มที่การปรับโครงสร้าง โดยแยกและกำหนดหน้าที่สามประการดังกล่าวออกจากกันอย่างชัดเจน คือ

- ระดับกระทรวงดูแลด้านนโยบายและวางแผน
- องค์กรอิสระแยกออกจากกระทรวง เพื่อกำกับดูแลอย่างเป็นกลางในสาขาขนส่งต่างๆ
- บริษัทเอกชนมีหน้าที่หลักในการให้บริการและลงทุนโครงสร้าง ในบางกรณี รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุน (เช่น ต้องคิดค่าโดยสารต่ำกว่า

ต้นทุน) และอาจลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น

ตามแผนแม่บท รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในกิจการขนส่งจะมีการปรับโครงสร้างองค์กรและโอนหน้าที่บางอย่างไปที่องค์กรกำกับดูแล แล้วจึงดำเนินการแปรรูปต่อไป เนื่องจาก รฟท. และ ขสมก. ขาดทุนมากมาเป็นเวลานาน จึงต้องปรับปรุงโครงสร้างทางการเงินอย่างเร่งด่วนด้วย

การแปรรูปกิจการโทรคมนาคมและสื่อสาร

กิจการนี้มี 3 ส่วนคือ โทรคมนาคม ไปรษณีย์ และวิทยุโทรทัศน์ และมีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 แห่งคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.)

ในปัจจุบัน มีเอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการโทรคมนาคมมากขึ้นภายใต้ระบบสัมปทาน แต่ตลาดยังไม่มีการแข่งขันที่แท้จริง เพราะขาดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับ :

- การตั้งราคาที่เป็นธรรม
- การเปิดเสรี
- การเชื่อมโยงระหว่างโครงข่ายที่โปร่งใส
- องค์กรกำกับดูแลอิสระ

การปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ มีเนื้อหาสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- จัดทำพระราชบัญญัติโทรคมนาคม เพื่อกำหนดโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมซึ่งเอื้ออำนวยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และผู้ใช้บริการมีทางเลือกและได้รับบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น
- กฎหมายดังกล่าวควรกำหนดให้มีองค์กรกำกับดูแลอิสระสำหรับกิจการนี้ โดยให้มีกรอบการทำงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค การกำหนดอัตราค่าบริการ การคัดเลือกเทคโนโลยี การวางแผนก่อสร้างโครงข่าย และกฎระเบียบต่างๆ
- กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแปลงสัญญาสัมปทาน

การให้บริการพื้นฐานอย่างทั่วถึง และการเชื่อมต่อโครงข่าย

• แปรรูป ทศท. และ กสท. เพื่อให้พร้อมสำหรับการเปิดเสรีในปี 2549 ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลก

ในส่วนของกิจการไปรษณีย์ มีข้อเสนอให้แยกกิจการนี้ออกจากกิจการโทรคมนาคม และให้มีการกำกับดูแล รวมทั้งให้ได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากกำไรของกิจการโทรคมนาคม

สำหรับกิจการวิทยุโทรทัศน์ ควรมีโครงสร้างการตลาดและการกำกับดูแลคล้ายคลึงกับกิจการโทรคมนาคม แต่ควรพิจารณาแยกจากกิจการโทรคมนาคม เพราะมุ่งเน้นการกระจายข่าวสารข้อมูลมากกว่าเป็นการสื่อสาร

การแปรรูปกิจการประปา

ทั้งการประปานครหลวง (กปน.) และการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ประสบปัญหาทางการเงิน คุณภาพของบริการ และราคาที่ไม่เหมาะสม กปน. ในปัจจุบันสูญเสียน้ำถึงร้อยละ 40

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเสนอให้การประปาของประเทศควรดำเนินกิจการเชิงธุรกิจ โดยมีการกำกับดูแลที่โปร่งใส และมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรกำกับดูแล และผู้ประกอบการ

กปน. ควรเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัด และอาจให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินกิจการมากขึ้น หรืออาจหาพันธมิตรร่วมทุนมาดำเนินกิจการและบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วน กปภ. ควรเพิ่มบทบาทเป็นผู้ดูแลสัมปทานที่จะให้แก่บริษัทเอกชนในการผลิตและส่งน้ำประปาในเขตต่างๆ

สำหรับการกำจัดน้ำเสียซึ่งปัจจุบันเป็นหน้าที่ขององค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) มีข้อเสนอให้โอนหน้าที่นี้ให้หน่วยงานท้องถิ่น โดยมีกรมโยธาธิการช่วยเหลือด้านเงินทุนและก่อสร้างโรงงานกำจัดน้ำเสีย

องค์กรกำกับดูแลกิจการประปามีบทบาทในการสร้างความมั่นใจ

ให้แก่ผู้ลงทุนเอกชน และให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับราคา คุณภาพของบริการ และการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานที่ให้สัมปทานกับบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

รัฐวิสาหกิจที่เหลืออีกประมาณ 40 แห่งส่วนใหญ่ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคที่แท้จริง แม้จะให้บริการขั้นพื้นฐานแก่สาธารณชนหรือสนับสนุนกิจการด้านการเงิน การค้า และอุตสาหกรรม ในกรณีเป็นบริการที่มีลักษณะด้านสาธารณประโยชน์น้อยมากและเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีอยู่แล้ว รัฐบาลจะจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไปให้เอกชนทั้งหมด เช่น องค์การสุรา และบริษัท ไม้อัดไทย จำกัด เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่เอกชนยังไม่พร้อมที่จะเข้ามามีบทบาท หรือที่ยังมีบริการสาธารณะบางอย่างอยู่บ้าง ก็จะมีการปรับปรุงองค์กรและแยกบริการสาธารณะออกก่อนที่จะถูกแปรรูปต่อไป เช่น โรงงานยาสูบ การกีฬาแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสังคม และไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเชิงพาณิชย์โดยตรง ก็จะยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป แต่จะนำวิธีการบริหารและดำเนินการที่ดีที่สุดของภาคเอกชนมาใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานต่อไป ตัวอย่างเช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

แปรรูปแล้ว ค่าบริการจะแพงขึ้นหรือไม่

มีข้อวิตกกันว่า ถ้าแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้ว ก็จะเปลี่ยนจาก “การผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ” เป็น “การผูกขาดโดยเอกชน” ซึ่งก็จะยิ่งแย่กว่าเดิม ผู้บริโภคจะยิ่งเสียเปรียบมากขึ้น ค่าบริการก็จะสูงขึ้น คุณภาพก็จะเลวลง

เพราะบริษัทเอกชนจะมุ่งเอากำไรเป็นหลัก กิจการของเอกชนอาจมีประสิทธิภาพไม่ดีเท่ากับของรัฐวิสาหกิจเดิมด้วยซ้ำ

ประชาชนหลายกลุ่มยังวิตกกังวลในเรื่องนี้ เพราะเท่าที่ผ่านมาในประเทศไทยเวลาเอกชนมาดำเนินงานแทนรัฐวิสาหกิจ ผู้บริโภคมักจะต้องจ่ายในราคาที่แพงขึ้น แม้ว่าส่วนใหญ่คุณภาพจะดีขึ้นและมีปริมาณที่ค่อนข้างเพียงพอกับความต้องการ ตัวอย่างเช่น รถโดยสารปรับอากาศในกรุงเทพฯ และโทรศัพท์มือถือ

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ถูกต้องควรเพิ่มการแข่งขัน เปิดโอกาสให้มีผู้ให้บริการหลายราย เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกได้ ใครขายแพงก็ไม่มีคนซื้อ จำนวนผู้ให้บริการไม่จำเป็นต้องมากมาย ในบางกรณีมีไม่กี่รายก็แข่งกันแล้ว ข้อสำคัญคือต้องมีกฎกติกาป้องกันไม่ให้มีการ "รวมหัว" หรือ "ฮั้ว" กัน

การแข่งขันที่แท้จริง นอกจากจะทำให้ผู้ผลิตพยายามลดต้นทุนและตั้งราคาที่ไม่เอากำไรเกินควรแล้ว ยังทำให้ต้องพยายามปรับปรุงคุณภาพบริการและจัดหาบริการใหม่ๆ มาสนองความต้องการของผู้บริโภคอยู่เสมอด้วย

ในกรณีที่จำเป็นต้องมีผู้ผลิตเพียงรายเดียว (เช่น กรณี "การผูกขาดตามธรรมชาติ" ที่เคยอธิบายไว้แล้ว) จะต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจหน้าที่และเป็นอิสระมากพอ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในด้านราคาและคุณภาพของบริการ สามารถรับคำร้องเรียนจากผู้บริโภค ตรวจสอบและบังคับให้ผู้ให้บริการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินธุรกิจได้จริง

ประสบการณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าเมื่อมีเอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐวิสาหกิจ โดยเพิ่มการแข่งขันและมีองค์กรกำกับดูแลที่ถูกต้อง กิจการต่างๆ รวมทั้งกิจการสาธารณูปโภคสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ราคาส่วนใหญ่ไม่สูงกว่าเดิม แต่ที่แน่ๆ คือ บริการมีปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการและคุณภาพดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ในประเทศไทย สพช. เปิดเผยว่า บริษัทเอกชน 7 รายที่ กฟผ. ได้คัดเลือกให้เป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ (หรือที่เรียกว่า IPP) สามารถเสนอ

ขายไฟฟ้าให้ กฟผ. ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของ กฟผ. หาก กฟผ. ต้องผลิตเอง ข้อมูลนี้น่าจะบ่งชี้แนวโน้มว่าการมีเอกชนเข้ามาแข่งขันกันผลิตไฟฟ้าจะทำให้ราคาไฟฟ้าถูกลงกว่ากรณีที่จะให้ กฟผ. เป็นผู้ผูกขาดผลิตเพียงเจ้าเดียว (แต่ไม่จำเป็นต้องถูกลงเมื่อเทียบกับในอดีต)

ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านไฟฟ้าจะมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับการคุ้มครองอย่างดี ในช่วงที่ กฟผ. แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดโดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้น 100% สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) จะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล และในช่วงต่อมาเมื่อมีเอกชนเข้าร่วมทุนมากขึ้น และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ก็จะมีองค์กรกำกับดูแลอิสระทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์แบบในที่สุด

แปรรูปแล้ว ผู้ด้อยโอกาสจะไม่มีใครเหลียวแลหรือไม่

การให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภค ส่วนหนึ่งเพราะรัฐต้องการให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง รวมไปถึงคนยากคนจน คนชนบท คนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดาร และคนพิการ จึงมีข้อท้วงติงว่า ถ้าปล่อยให้เอกชนมาดำเนินกิจการสาธารณูปโภค เขาก็จะไม่สนใจให้บริการแก่ผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ เพราะมีกำลังซื้อต่ำ และในบางกรณีต้นทุนการให้บริการสูงมาก ทำให้การกระจายรายได้และโอกาสในสังคมเลวลง และความเอื้ออาทรในบ้านเมืองก็จะเหือดหายไป

ในทางปฏิบัติ ข้อบกพร่องนี้สามารถแก้ไขได้ แม้จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้ว การให้บริการสังคมดังกล่าวยังคงมีได้โดยวิธีการต่างๆ เช่น

- รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตให้แก่บริษัทเอกชน ว่าต้องให้บริการสังคมอะไร อย่างไรบ้าง และตรวจสอบการดำเนินการตามเงื่อนไขนั้นๆ อย่างเคร่งครัด หากไม่ปฏิบัติตามก็สามารถลงโทษได้
- รัฐบาลอาจจัดสรรเงินอุดหนุนให้ผู้ประกอบการในส่วนที่เป็น

บริการสังคม เพื่อให้กลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสยังได้รับบริการสาธารณูปโภคในราคาและคุณภาพที่เหมาะสม

• รัฐบาลอาจลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเอง ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับบริการที่จำเป็นอย่างทั่วถึง

• รัฐบาลอาจยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยในรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปไปแล้ว แต่หุ้นที่รัฐบาลถืออยู่มีลักษณะพิเศษกว่าหุ้นอื่นๆ คือให้อำนาจรัฐบาลมีสิทธิยับยั้งการตัดสินใจที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ อันรวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการให้บริการสังคม (เรียกหุ้นประเภทนี้ว่า "golden share")

• รัฐบาลอาจยังคงมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งไว้ เฉพาะเพื่อให้บริการสังคมที่สำคัญ และเอกชนไม่มีแรงจูงใจที่จะผลิตในราคาที่ต่ำมาก ตัวอย่างที่เห็นชัดคือกิจการไปรษณีย์

แปรรูปแล้ว คนจะยิ่งตกงานมากขึ้นหรือไม่

แรงต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เห็นชัดที่สุดมาจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานจำนวนมากคิดว่า เมื่อเอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของและบริหารกิจการที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจ จะมีการลดการจ้างพนักงานลงเพื่อลดต้นทุน ทำให้หลายคนต้องตกงาน ในภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่เช่นในปัจจุบัน ผู้ที่ต้องออกจากงานจะหางานใหม่ได้ยาก เพราะธุรกิจโดยทั่วไปต่างก็อยากลดพนักงานเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะยิ่งทำให้ปัญหาการว่างงานของประเทศทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

เป็นความจริงที่ว่า การบริหารกิจการที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาจต้องใช้วิธีลดจำนวนพนักงานลงไปบ้าง เพราะรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในปัจจุบันจ้างพนักงานไว้มากเกินไป

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนแม่บทมีลักษณะเป็นขั้นตอนและค่อยเป็นค่อยไป โดยจะเปิดโอกาสให้พนักงานได้ปรับตัวเพื่อรับสภาพการแข่งขันที่เข้มข้นมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้ขายโอนกิจการให้เอกชนไปแล้วนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้

เอกชนที่รับโอนกิจการไปพิจารณาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิมไว้ให้มากที่สุด

ในกิจการไฟฟ้า รัฐบาลได้เลือกแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีให้เอกชนเข้ามาร่วมทุนภายในปี 2542 ส่วนหนึ่งก็เพราะไม่ต้องการให้มีผลกระทบต่อพนักงานมากนัก โรงไฟฟ้าราชบุรีเป็นโรงไฟฟ้าใหม่ มีพนักงานอยู่เพียงประมาณ 200 คน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจึงไม่มีผลต่อพนักงานเหล่านี้มากนัก นอกจากนั้น ยังมีการพิจารณาเปิดโอกาสให้พนักงาน กฟผ. สามารถซื้อหุ้นเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าแห่งนี้ในราคาค่อนข้างต่ำอีกด้วย

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้ระบุชัดว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการจ้างงานให้มาก และต้องให้พนักงานมั่นใจได้ว่าจะได้รับการชดเชยและผลตอบแทนอย่างเต็มที่หากมีเหตุต้องให้ออกจากงานก่อนเกษียณอายุ มีข้อเสนอที่จะจัดตั้ง "กองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจ" เพื่อใช้ในการชดเชยให้แก่พนักงานผู้ถูกออกจากงาน

ในระยะยาว อาจจำเป็นต้องฝึกอบรมพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะออกจากงานให้มีทักษะใหม่ๆ เพื่อให้สามารถหางานใหม่ได้ดีขึ้นด้วย

ตัวอย่างในประเทศต่างๆ ที่ประสบผลสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแสดงให้เห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกลับทำให้การลงทุนในกิจการแปรรูปและในเศรษฐกิจโดยรวมสูงขึ้น ก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก และช่วยแก้ปัญหาการว่างงานได้ระดับหนึ่ง

ทำไม "ขายของดี เก็บของเสีย"

หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยว่าทำไมรัฐบาลจึงอยากจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรและมีประสิทธิภาพ (เช่น กฟผ. ปตท. ทศท. กสท. และการบินไทย) แต่กลับไม่ยอมแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนซ้ำซาก (เช่น การรถไฟ ขสมก. และการประปา) ถ้าจะแปรรูปเพื่อลดภาระการเงินของรัฐบาลก็ควรแปรรูปองค์กรที่ขาดทุนก่อน

"ของเสีย" น่าจะขายไป เก็บ "ของดี" เอาไว้

โดยหลักการแล้ว ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจจะกำไรหรือขาดทุน หากมีเอกชนพร้อมที่จะเข้ามาดำเนินการแทน ก็ควรจะแปรรูปออกไปให้มากที่สุด

แต่ที่มักจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรไปก่อน ก็เพราะรัฐบาลสามารถมีรายได้จากการขายหุ้นให้แก่เอกชนได้มากกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังขาดทุนอยู่ ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรดี ส่วนใหญ่มักจะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในการขยายงาน ทำให้มีความต้องการเงินเพิ่มเติม และมีความจำเป็นที่จะให้เอกชนเข้าร่วมทุนมากกว่า

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ถ้าจะขายให้เอกชนไปดำเนินการก็อาจไม่มีใครซื้อ หรือขายก็ได้ราคาไม่ดี ดังนั้น จึงควรปรับรูปแปลงโฉมให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้นเสียก่อน ซึ่งก็หมายถึงการปรับโครงสร้างองค์กรให้เห็นชัดว่าจะลดต้นทุนและเพิ่มรายได้ให้มากที่สุดได้อย่างไร พร้อมกับปรับการทำงานของพนักงานให้อยู่ในรูปของธุรกิจที่ดี เพื่อให้พร้อมสำหรับการแข่งขัน แล้วหลังจากนั้นจึงจะแปรรูปกันต่อไป รัฐบาลก็จะได้ราคาดี กิจการก็สามารถดำเนินไปได้อย่างมั่นคงในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนและที่พิสูจน์ได้ว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้าไปดำเนินการผลิตโดยตรง และไม่มีความสำคัญในด้านสาธารณูปโภคหรือการจ้างงาน รัฐบาลได้ยุบหรือขายให้เอกชนไปหลายแห่งแล้ว เช่น องค์การทอผ้า องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น และโรงงานกระดาษ

รีบร้อนแปรรูป อาจพลาดพลั้งได้

ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปัจจุบัน เมื่อประเทศเข้าโครงการช่วยเหลือของ IMF แล้ว เราถูกบังคับให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเร่งรีบ ในเมื่อเอกชนไทยยังอยู่ในสภาพย่ำแย่ ใกล้จะล้มละลายกันเป็นแถว ก็คงไม่มีเงินทุนที่จะเข้ามาซื้อกิจการรัฐวิสาหกิจได้ ฉะนั้น ถ้าเรารีบขายรัฐวิสาหกิจตอนนี้ ก็เท่ากับมีเฉพาะเอกชนต่างชาติเท่านั้นที่จะมีเงินพอเข้ามาซื้อได้ ยิ่งรีบแปรรูปเท่าใด ก็จะยิ่งขายหุ้นรัฐวิสาหกิจได้ในราคาที่ต่ำเกินไปเท่านั้น

ภาวะการเมืองของไทยเองก็ยังไม่น่าไว้ใจในเรื่องความซื่อสัตย์

สุจริตของนักการเมือง ขนาดว่าบ้านเมืองกำลังอยู่ในช่วงวิกฤต ยังมีข่าวรัฐมนตรีและข้าราชการทุจริตในการจัดซื้อยาและเมล็ดพันธุ์ผัก ถ้าเรามารีบแปรรูปขายหุ้นรัฐวิสาหกิจออกไปตอนนี้ ก็น่ากลัวว่าราคาขายก็จะยิ่งต่ำ และข้อสำคัญคือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองอาจเล่นพรรคเล่นพวก ใช้อิทธิพลในทางที่ไม่ชอบในการแปรรูป ทำให้ได้ผู้ประกอบการเอกชนที่ไม่เหมาะสมเข้ามาดำเนินกิจการที่สำคัญของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวตามมาในที่สุด ประชาชนก็จะไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการแปรรูป

ข้อวิตกกังวลดังกล่าวมีน้ำหนักอยู่ไม่น้อย แต่ก็ไม่ได้ถึงกับลบล้างข้อดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปทีเดียว ประเด็นก็คือ ถ้ารัฐบาลสามารถดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างมีแผนที่ถูกต้องและทำอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะทำรายได้เข้ารัฐพอสมควร และจะทำให้เกิดการแข่งขันและประสิทธิภาพอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้

ดังที่ได้เคยเท้าความมาแล้วว่า ความพยายามของรัฐบาลไทยในการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการของรัฐวิสาหกิจมีมาหลายสิบปีแล้ว คือตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มใช้ในปี 2504 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่เกิดขึ้นเพราะเราต้องขอความช่วยเหลือจาก IMF แต่ที่มากำหนดตารางเวลาการทำงานสำหรับการแปรรูปในบางกรณีให้เป็นเรื่องเร่งด่วน ก็เพราะรัฐบาลเองต้องรีบลดภาระทางการเงินในส่วนนี้ เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระทางการเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างมากจากการอัดฉีดเงินเข้าไปฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน

ปัญหาสภาพคล่องของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็มีส่วนกระตุ้นให้มีการแปรรูปเร็วขึ้น การลดค่าเงินบาททำให้ กฟผ. ต้องแบกรับภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์นำเข้าและเชื้อเพลิงก็สูงขึ้น มีผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินของ กฟผ. วิธีแก้ไขปัญหาสภาพคล่องอาจทำได้หลายทาง เช่น การเพิ่มค่าไฟฟ้า การกู้เพิ่ม การขายหุ้นของ กฟผ. ในบริษัท EGCO รวมทั้งการขายหุ้นของโรงไฟฟ้าบางโรง เมื่อเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านี้แล้ว สรุปได้ว่า การขายหุ้นของโรงไฟฟ้าราชบุรีจะทำได้ค่อนข้างเร็ว และทำให้ กฟผ. ได้รายได้จากการขายประมาณ

3 หมื่นล้านบาท ซึ่งเพียงพอสำหรับการดำเนินงานในช่วง 2 ปีข้างหน้า

เพื่อให้ราคาขายหุ้นของโรงไฟฟ้าราชบุรีไม่ต่ำจนเกินไปนัก จึงจำเป็นต้องหาผู้ซื้อที่คำนึงถึงผลกำไรในระยะยาว ซึ่งก็คือบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ด้านไฟฟ้าเป็นอย่างดี (เรียกผู้ร่วมทุนประเภทนี้ว่าเป็น strategic partner) หากได้บริษัทเอกชนต่างชาติมาเป็นผู้ซื้อ ก็ไม่น่ากลัวว่าเขาจะมาครอบงำกิจการไฟฟ้าได้ง่ายๆ เพราะ กฟผ. ยังคงเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวไปอีกหลายปี

ในอนาคต แม้ว่าความเป็นเจ้าของโดยรัฐจะลดลงไปมาก การมีองค์กรกำกับดูแลที่เหมาะสมในกิจการไฟฟ้า (หรือกิจการสาธารณูปโภคอื่นๆ) จะป้องกันไม่ให้ผู้ลงทุนเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างชาติ) เข้ามามีอิทธิพลครอบงำเพื่อเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้

ความห่วงใยเกี่ยวกับเอกชนต่างชาติเข้ามากอบโกยผลประโยชน์ของประเทศจึงไม่น่าจะมีมูลความจริง เราอาจต้องมองในทางตรงกันข้ามว่าเอกชนต่างชาติที่สนใจเข้ามาร่วมทุนในลักษณะ strategic partner สามารถนำเอาเงินทุน ความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์เข้ามาเป็นประโยชน์ และให้คนไทยได้เรียนรู้มากขึ้น

หากพิจารณาจากแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เราจะเห็นได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละสาขาแต่ละแห่งมีหลักการ เหตุผล และขั้นตอนการดำเนินงานที่จะได้มีการศึกษากันอย่างละเอียดรอบคอบ ส่วนการควบคุมดูแลให้การดำเนินงานแปรรูปเป็นไปตามแผนอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ก็คงต้องอาศัยการติดตามตรวจสอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายองค์กรประชาชนต่างๆ

ขายรัฐวิสาหกิจได้เท่าไหร่ เอาเงินไปใช้หนี้หมด จริงหรือไม่

ในวิกฤตการณ์เศรษฐกิจคราวนี้ รัฐบาลต้องไปกู้หนี้ยืมสินต่างชาติมามากมาย ทั้งจาก IMF จากธนาคารโลก จากธนาคารพัฒนาเอเชีย จากรัฐบาลของประเทศต่างๆ และจากตลาดเงินในต่างประเทศ ดังนั้น คงต้อง

เอารายได้ทั้งหมดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปชำระหนี้เหล่านี้ และต้องเอาไปช่วยอุดหนุนการขาดทุนของกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินอีกด้วย แล้วจะเหลืออะไรไปใช้ในการพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์เป็นรูปธรรมแก่ประชาชน โดยสรุปก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เพื่อเอาเงินไปใช้หนี้ที่เกิดจากการที่เอกชนเจ้าของสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจขาดทุน และองค์กรของรัฐบางแห่ง (ที่สำคัญคือธนาคารแห่งประเทศไทย) ดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดนั่นเอง จริงหรือไม่

คำตอบคือ "มีส่วนจริงอยู่บ้าง" คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 กำหนดให้นำเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนไปชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แต่ก็ยังมีส่วนที่เหลือที่กำหนดให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

- สนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษเพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสวัสดิการแรงงาน และการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท
- เป็นเงินสำรองการขยายงานของรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูป
- เป็นกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูป

อนึ่ง ลำพังรายได้จากภาษีอากรและเงินกู้ยืมจากแหล่งเงินต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ คงไม่เพียงพอที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถแบกภาระทางการเงินที่เพิ่มขึ้นมากจากปัญหาวิกฤตครั้งนี้ ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2541 เป็นต้นมา รัฐบาลกู้ยืมเงินได้ยากขึ้น อัตราดอกเบี้ยก็สูงขึ้น ผู้คนไม่อยากให้รัฐบาลไทยกู้เพราะกลัวหนี้สูญมากขึ้น ดังนั้น ทางหนึ่งที่จะช่วยตัวเองได้บ้างคือการนำเอารายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้หนี้ใช้สินคืนเขาไปบ้าง

อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงอยู่เสมอว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่เพื่อหารายได้สูงสุดจากการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจแต่เพียงอย่างเดียว การลดภาระการเงินของรัฐบาลเป็นเป้าหมายหนึ่งเท่านั้น สิ่งสำคัญไปกว่านั้นก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องทำให้บทบาทของเอกชนที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่ประสิทธิภาพสูงสุดของการดำเนินกิจการ เพื่อประโยชน์ต่อผู้บริโภค ผู้ผลิต และเศรษฐกิจโดยรวม

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

ศาสตราจารย์ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยเยล และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์พลังงาน เศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ และเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

อาจารย์พรายพลดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2529-2531 และเป็นบรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ระหว่างปี 2539-2544 ท่านได้รับการยกย่องเป็นกีรตยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2547

12

การค้าปลีกของไทย: ผลกระทบของการแข่งขันจากผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จากต่างประเทศ

รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

ที่มา: ตัดตอนเนื้อหาเฉพาะบทที่ 7 เรื่อง อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545). *รายงานวิจัยเรื่องการค้าปลีกของไทย: ผลกระทบของการแข่งขันจากผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จากต่างประเทศ.* นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

1. คำนำ

นอกเหนือจากผลกระทบทางลบต่อร้านค้าปลีกขนาดเล็ก (โชห่วย) และขนาดกลางแล้ว ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตยังถูกข้อกล่าวหาว่าใช้อำนาจซื้อบีบบังคับให้ซัพพลายเออร์ที่ต้องการขายสินค้าต้องจ่ายเงินหรือร่วมแบกรับค่าใช้จ่ายของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ตลอดช่วงปี 2541-2542 หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้รายงานข่าวผลการสัมมนาของกลุ่มผู้ค้าปลีกขนาดเล็กและกลุ่มซัพพลายเออร์เกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าว ต่อไปนี้คือตัวอย่างการรายงานข่าวเกี่ยวกับพฤติกรรมของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

ถึงคิวซัพพลายเออร์ร้อง ยักษ์ค้าปลีกทำธุรกิจพัง

"ซัพพลายเออร์แฉข้อมูลใหม่ ยักษ์ค้าปลีกต้นเหตุทำร้านค้าปลีกรายย่อยเจ๊งยับ เผยยอมใช้วิธีการขายขาดทุนเพื่อดึงมวลชน แต่ตัวเองไม่

เสียหาย เพราะจะไปขูดรีดจากซัพพลายเออร์มาแทนส่วนที่เสียไป ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าสินค้าใหม่ ค่านำสินค้าเข้า ค่าลงโฆษณา ที่หนักสุดคือค่าดีเบสที่คิดจากยอดขาย 3-10% โดยในแต่ละเดือนฟันกำไรไม่ต่ำกว่า 150-500 ล้านบาท ล่าสุดยักษ์ค้าปลีกเรียกค่าเปิดสาขาใหม่จากซัพพลายเออร์ 800 รายๆ ละ 1-2.5 แสนบาท "เนวิน" ขอให้ร้องเข้ามาแล้วจะไปจัดการให้" (*ผู้จัดการรายวัน*, 21 พฤษภาคม 2545, หน้า 1)

การที่ธุรกิจไฮเปอร์มาร์เก็ตมีอำนาจซื้อ (buying power) สูงอาจก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ข้อดีคือ ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าในราคาต่ำลงและซัพพลายเออร์ต้องลดต้นทุนการผลิตลง แต่ก็มีข้อกังวลหลายประการในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตอาจใช้อำนาจซื้อและอำนาจขายอย่างไม่เป็นธรรมจนเกิดความเสียหายต่อภาวะการแข่งขัน ในทางสังคม ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตทั้งหมดเป็นของต่างชาติ ทำให้คนไทยเกิดความรู้สึกชาตินิยมต่อต้านต่างชาติ

วัตถุประสงค์ในบทนี้คือ การให้รายละเอียดของรูปแบบต่างๆ ในการใช้อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเพื่อต่อรองกับซัพพลายเออร์ ตอนที่ 2 ตอนที่ 3 จะวิเคราะห์ที่มาของอำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ตอนที่ 4 เป็นการนำเสนอทฤษฎีเรื่องอำนาจซื้อ และตอนที่ 5 จะตอบคำถามสำคัญว่า เมื่อห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตใช้อำนาจกดราคาซื้อและเรียกเงินค่าใช้จ่ายจากซัพพลายเออร์แล้ว ได้ส่งต่อประโยชน์ดังกล่าวไปยังผู้บริโภคหรือไม่ และตอนที่ 6 เป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมการปรับตัวของซัพพลายเออร์เพื่อคานอำนาจของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ ส่วนตัวอย่างกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับอำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในต่างประเทศและแนวทางการแก้ไขปัญหา จะนำไปอภิปรายในบทต่อไป

วิธีการศึกษาเรื่องอำนาจซื้อ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลราคาสินค้าอุปโภคบริโภคตั้งแต่ออกจากโรงงานจนถึงมือผู้บริโภค จากนั้นจะสอบถามส่วนลดที่ผู้ค้าปลีกได้รับจากผู้ผลิต/จัดจำหน่าย (หรือซัพพลายเออร์) รวมทั้งการสอบถามผู้ผลิต/จัดจำหน่ายว่าต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายประเภทใดให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต จากนั้นจะเปรียบเทียบราคาขายปลีกของห้าง

ไฮเปอร์มาร์เก็ตกับราคาขายส่งที่จ่ายให้กับผู้ผลิต เพื่อวิเคราะห์กำไรเบื้องต้น[1] (margin) ของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ส่วนการวิเคราะห์ว่าการใช้อำนาจซื้อบีบบังคับเรียกเงินค่าใช้จ่ายจากผู้ผลิตจะมีผลกระทบอย่างไรต่อตลาดการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค และผู้บริโภคได้รับประโยชน์อย่างไรจากการใช้อำนาจซื้อดังกล่าว จะอาศัยทฤษฎีโครงสร้างตลาดปัจจัยการผลิตภายใต้ข้อสมมติต่างๆ คือ ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีอำนาจซื้อ แต่ตลาดค้าปลีกอาจเป็นตลาดแข่งขันหรือตลาดผูกขาดก็ได้ นอกจากนั้น ตลาดค้าส่งสินค้าอุปโภคบริโภค (ที่ผู้ผลิต/จัดจำหน่ายนำสินค้าไปขาย) ก็อาจเป็นทั้งตลาดแข่งขันหรือผูกขาดได้ สำหรับประเด็นคำถามที่ว่า ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้ส่งต่อผลประโยชน์บางส่วนที่ได้รับจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคหรือไม่ จะใช้วิธีเปรียบเทียบราคาขายปลีกของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตกับร้านโชห่วย

ในงานวิจัยครั้งนี้ อำนาจซื้อ หมายถึง ความสามารถหรืออำนาจของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในการกำหนดเงื่อนไขและข้อตกลง (terms) การซื้อสินค้าจากซัพพลายเออร์ที่ได้เปรียบผู้ค้าปลีกรายอื่นๆ หรืออำนาจที่ทำให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตสามารถกำหนดเงื่อนไขสัญญาบังคับให้ซัพพลายเออร์ต้องทำตาม (vertical restraints) อำนาจซื้อนี้สามารถใช้วิธีวัดทางอ้อมได้ 2 วิธี วิธีแรกคือ การวัดส่วนแบ่งตลาดของซัพพลายเออร์รายใหญ่ 2-4 ราย เทียบกับอัตราการกระจุกตัว (concentration ratio) ของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ 2-4 รายแรกว่ามีการอัตรากระจุกตัวเพิ่มสูงขึ้นหรือไม่ วิธีที่สองคือ วัดจากส่วนแบ่งตลาดของสินค้าเฮาส์ แบรนด์ (หรือไพรเวต แบรนด์) ซึ่งเป็นตราสินค้าของผู้ค้าปลีก ว่าเพิ่มมากขึ้นเพียงใด อำนาจซื้อนี้เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีอุปสรรคต่อการที่ผู้ค้าปลีกรายใหม่จะเข้าสู่ตลาดไฮเปอร์มาร์เก็ต ถ้าหากไม่มีอุปสรรคดังกล่าว ซัพพลายเออร์ที่ถูกกดราคาก็สามารถตั้งร้านไฮเปอร์มาร์เก็ตของตนเองขึ้นมาแข่งขันได้ อุปสรรคต่อการเข้ามาแข่งขันมีอาทิเช่น กฎหมายจำกัดการตั้งร้าน ปัญหาสภาพคล่อง ฯลฯ

---

[1] กำไรเบื้องต้นคือ ราคาขายลบต้นทุนขาย (หรือต้นทุนการผลิตสินค้า)

ซัพพลายเออร์ หมายรวมทั้งผู้ผลิตสินค้า ผู้นำเข้า และ/หรือ ตัวแทนจำหน่ายสินค้าให้ผู้ผลิต[2]

ตลาดตัวแทนจำหน่ายสินค้าส่ง หมายถึง ตลาดที่ผู้ผลิต (หรือตัวแทนผู้ผลิต) ขายสินค้าอุปโภคบริโภคแก่ผู้ซื้อ ผู้ซื้อมีทั้งพ่อค้าขายส่ง (ยี่ปั๊ว) และผู้ค้าปลีกทั้งรายใหญ่และรายย่อย ในกรณีผู้ค้าปลีกรายย่อย ผู้ผลิต (หรือซัพพลายเออร์) นิยมนำสินค้าใส่รถสินค้าไปให้บริการแก่ผู้ค้าปลีกรายย่อยหรือขายผ่านผู้ค้าส่ง โครงสร้างตลาดตัวแทนจำหน่ายจึงขึ้นกับว่าตลาดมีผู้ขาย (หรือซัพพลายเออร์) และผู้ซื้อมากน้อยเพียงใด ซัพพลายเออร์แต่ละรายมีส่วนแบ่งตลาดมากเพียงใด และมีอุปสรรคต่อการที่ซัพพลายเออร์รายใหม่จะเข้ามาแข่งขันหรือไม่ นอกจากนี้จำนวนผู้ซื้อก็มีส่วนกำหนดโครงสร้างตลาดตัวแทนจำหน่าย อย่างไรก็ตามแม้ตลาดตัวแทนจำหน่ายจะมีการแข่งขันสูง (คือมีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก) แต่ผู้ซื้อบางรายอาจมีอำนาจซื้อสูง เพราะตนสั่งซื้อสินค้าเป็นจำนวนมาก

ตลาดค้าปลีก หมายถึง ตลาดที่ผู้ค้าปลีก (ทั้งใหญ่และเล็ก หรือผู้ค้าปลีกสมัยใหม่กับผู้ค้าปลีกประเภทโชห่วย) ขายสินค้าแก่ผู้บริโภค ในกรณีนี้ จำนวนผู้ค้าปลีกและอุปสรรคต่อการเข้ามาแข่งขันจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างตลาด เพราะผู้บริโภคมีจำนวนมาก และแต่ละคนไม่มีอำนาจกำหนดราคาซื้อจากผู้ค้าปลีก

2. รูปแบบของการใช้อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

ข้อกล่าวหาเรื่องการใช้อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมิได้เกิดขึ้นแต่ในประเทศไทยเท่านั้น ข้อกล่าวหานี้เกิดขึ้นมาก่อนแล้วในประเทศ

---

[2] ซัพพลายเออร์ที่ผลิตสินค้าของตนเอง เช่น ยูนิลีเวอร์ สหพัฒนพิบูลย์ โอสถสภา เป็นต้น ซัพพลายเออร์ที่มิได้มีโรงงานผลิตของตนเอง เช่น ดีทแฮล์ม แต่ซัพพลายเออร์ส่วนใหญ่จะจัดจำหน่ายทั้งสินค้าจากโรงงานของตน และเป็นตัวแทนสินค้าที่ตนมิได้ผลิตด้วย เช่น สหพัฒนพิบูลย์เป็นตัวแทนจำหน่ายบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปยี่ห้อมาม่าให้แก่ไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์ ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าดังกล่าว

พัฒนาแล้ว และมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการการแข่งขันของประเทศต่างๆ (ดู OECD 1999; European Commission's Green Paper on Vertical Restraint 1997) ข้อกล่าวหาเรื่องการใช้อำนาจซื้ออย่างไม่เป็นธรรม (abuse of buying power) ได้แก่ การถูกห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเรียกขอส่วนลดเพิ่มขึ้นอย่างไร้เหตุผล การขอให้ร่วมในรายการลดราคาประเภท "loss leader" (หรือขายในราคาต่ำกว่าต้นทุนเฉลี่ย) การเรียกเก็บค่าแรกเข้า ค่าหิ้ง (หรือค่า stock keeping unit หรือ SKUs) ค่าโฆษณา ค่าขยายสาขาใหม่ ส่วนลดประจำปี ฯลฯ นอกจากนั้น ในประเทศพัฒนาแล้ว ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตยังขอให้ซัพพลายเออร์ช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตที่เป็นคู่แข่งด้วย ผู้ผลิตหลายราย ทั้งในประเทศตะวันตกและในประเทศไทย ระบุว่าตนถูกบังคับให้ทำตามข้อเรียกร้องของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต หากไม่ยินยอม สินค้าของตนอาจถูกตัดออกจากห้าง หรือถูกเปลี่ยนให้ลงมาวางในชั้นล่าง ปัญหานี้เป็นปัญหาที่คณะกรรมการการแข่งขันในต่างประเทศยังไม่มีคำตอบสำเร็จรูปและยังไม่มีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่สามารถอธิบายต้นตอของอำนาจซื้อจนเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการ[3] แม้ว่าในระยะหลังจะเริ่มมีงานวิจัยเรื่องนี้บ้างแล้วก็ตาม (ดู Steiner 1997; OECD 1999; Dobson's Consulting 1999)

2.1 ประเภทของส่วนลดและเงินค่าใช้จ่าย

โดยปกติ ผู้ผลิตจะขายสินค้าให้แก่ผู้ค้าส่ง/ผู้ค้าปลีกโดยวิธีกำหนดราคาหน้าตั๋ว (หรือราคาขายส่ง gross supplier price หรือ listed trade price) ราคานี้จะเป็นราคาที่แจ้งแก่คู่ค้าทุกรายทั้งใหญ่และเล็ก แต่ไม่ใช่ราคาซื้อขายกันจริง จากนั้นผู้ผลิต (ซัพพลายเออร์) จะให้ส่วนลดแก่

---

[3] Steiner (1997, 59) กล่าวว่า "วิชาเศรษฐศาสตร์มิได้พยายามศึกษาทำความเข้าใจกระบวนการค้าส่ง ซึ่งสินค้าเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคผ่านช่องทางการจำหน่ายของผู้ค้าส่ง/ผู้ค้าปลีก ยิ่งกว่านั้น วิชาเศรษฐศาสตร์กลับละเลยการศึกษาตลาดค้าปลีกโดยสิ้นเชิง โดยมีข้อสมมติว่า ตลาดดังกล่าวมีการแข่งขันและเป็นตลาดที่เฉื่อยชา"

ลูกค้า ส่วนลดนี้จะแตกต่างกันตามปริมาณการซื้อขาย ระยะเวลาของการจ่ายเงิน และปัจจัยอื่นๆ ราคาที่คู่ค้า (ไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าส่งหรือผู้ค้าปลีก) จ่ายให้ซัพพลายเออร์ จะเรียกว่าราคาสุทธิหน้าตั๋ว หรือ net supplier price

net supplier price = gross supplier price – discount

ภาษาการตลาดเรียกค่าส่วนลด (discount) ว่า functional discount โปรดสังเกตว่าราคานี้รวมค่าขนส่งแล้ว อย่างไรก็ตาม คู่ค้าบางรายอาจได้ส่วนลดมากกว่า functional discount โดยเฉพาะคู่ค้าที่มีศูนย์กระจายเอง ทำให้ซัพพลายเออร์ไม่ต้องกระจายสินค้าให้แก่ทุกสาขาของคู่ค้านั้นๆ แต่ไปส่งสินค้าที่ศูนย์กระจายสินค้าเพียงแห่งเดียว (คู่ค้าจะกระจายสินค้าให้แก่สาขาต่างๆ ด้วยตนเอง) ทำให้ซัพพลายเออร์ประหยัดค่าขนส่งลงได้ ดังนั้นคู่ค้าจะได้ส่วนลดจากการประหยัดค่าขนส่งอีกด้วย ส่วนราคาที่คู่ค้าจ่ายจะต้องเท่ากับ net supplier price + ภาษีมูลค่าเพิ่ม – ค่าขนส่ง (ถ้าทำให้ซัพพลายเออร์ประหยัดค่าขนส่งลงได้)

นอกจากนั้น ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตยังเรียกร้องเงินค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ จากซัพพลายเออร์ รายการเงินค่าใช้จ่ายที่ซัพพลายเออร์ต้องจ่ายมีจำนวนมาก แต่มิได้หมายความว่าซัพพลายเออร์ต้องจ่ายเงินทุกรายการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทสินค้า ลักษณะตลาด อำนาจต่อรองของทั้งสองฝ่าย ฯลฯ ต่อไปนี้คือตัวอย่างของรายการค่าใช้จ่ายที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเรียกร้องจากซัพพลายเออร์

- ค่าเปิดบัญชี (entrance fee)
- ค่าส่วนลดประจำปี (yearly rebate)
- ค่าครบรอบสาขาของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต
- ค่าเปิดสาขาใหม่
- ค่าโฆษณาในจดหมายโฆษณา (mail/brochure)
- ค่าตั้งกองโชว์ในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต
- ค่าตัวสินค้าที่ใช้โชว์เป็นตัวอย่าง
- ค่าพนักงานดูแลสินค้า (personal care)

- ค่าร่วมรายการลดราคา โดยเฉพาะรายการประเภท loss leader เช่น ซื้อหนึ่งแถมหนึ่ง เป็นต้น

- ในประเทศพัฒนาแล้ว ยังมีการขอส่วนลดเพิ่มจากสินค้าที่ผู้ค้าปลีกขายไปแล้ว ห้ามผู้ผลิตขายสินค้าให้ผู้ค้าปลีกอื่นในราคาต่ำกว่า หรือ forced MFN clauses และขอให้ส่งสินค้าขายตนเพียงผู้เดียว ฯลฯ

โปรดสังเกตว่าค่าใช้จ่ายข้างต้นบางรายการเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ (เช่น ค่าเปิดบัญชี) บางรายการเป็นต้นทุนแปรผัน (เช่น การลดราคาขายแบบ loss leader)

2.2 ผลการสำรวจเรื่องค่าส่วนลด และเงินค่าใช้จ่าย

จากการสอบถามซัพพลายเออร์ 10 ราย ซึ่งมีทั้งซัพพลายเออร์รายใหญ่ที่จำหน่ายสินค้าประเภทของใช้ส่วนบุคคล ของใช้ในบ้าน และอาหารแห้ง รวมทั้งซัพพลายเออร์ขนาดกลาง-เล็ก พบว่าซัพพลายเออร์มีแนวโน้มจะให้ส่วนลดแก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมากกว่าที่ให้แก่ร้านโชห่วยและผู้ค่าส่งอื่นๆ โดยที่ร้านโชห่วยจะได้ส่วนลดน้อยกว่าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตประมาณ 5-8% ของราคาหน้าตั๋ว (ดูตารางที่ 1) สาเหตุก็เนื่องจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีปริมาณสั่งซื้อเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น การบรรจุหีบห่อก็ประหยัดกว่า เพราะผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องบรรจุกล่อง และที่สำคัญการเก็บเงินจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตก็แทบจะไม่มีปัญหา (ยกเว้นห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตแห่งหนึ่งในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ)

อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตสินค้าบางชนิดให้ส่วนลดแก่คู่ค้าทุกประเภทเท่ากัน ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายของผู้ผลิต (ที่ต้องการรักษาฐานผู้ค้าปลีกรายย่อยและฐานผู้ค้าส่งเพื่อคานอำนาจกับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต) หรืออาจเกิดจากสินค้ามีตราที่ติดตลาดเป็นที่นิยมของผู้บริโภค (แต่ประเด็นนี้เป็นเพียงข้อคาดคะเนของนักวิจัย)

สำหรับเงินค่าใช้จ่ายที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเรียกร้องจากซัพพลาย-เออร์เป็นข้อมูลที่ซัพพลายเออร์และห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตส่วนใหญ่ถือเป็นความลับ เนื่องจากเงินจำนวนดังกล่าวขึ้นกับการต่อรองระหว่างสองฝ่าย

ตารางที่ 1 ส่วนลดที่ซัพพลายเออร์ให้แก่ผู้ค้าปลีก/ค้าส่ง

คู่ค้า	ส่วนลดจากซัพพลายเออร์ที่ให้กับคู่ค้าประเภทต่างๆ	
	ต่ำสุด – สูงสุด	เฉลี่ย
ไฮเปอร์มาร์เก็ต	**5 - 10**	6.25
ผู้ค้าส่ง	3 - 5	4
ร้านโชห่วย	0 - 2	0 - 2

คู่ค้า / สินค้า	ส่วนลดจากซัพพลายเออร์ที่ให้กับคู่ค้าประเภทต่างๆ ตามประเภทสินค้า		
	ไฮเปอร์มาร์เก็ต	ร้านค้าส่ง	ร้านค้าปลีก
บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป	เท่ากัน	เท่ากัน	เท่ากัน
น้ำผลไม้	5	3	3
ขนมปัง	6 – 8	8 - 10	5 - 8
ถั่วอบ	7	7	7
ผลไม้สด	5 – 10	ไม่ได้ขาย	ไม่ได้ขาย
สบู่	เท่ากัน	เท่ากัน	เท่ากัน
ของใช้สำหรับร่างกาย	5 – 7	3 - 5	1 - 2

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์* มีนาคม 2545

อย่างไรก็ตาม มีซัพพลายเออร์บางรายที่ยินยอมให้ข้อมูลแก่นักวิจัย เมื่อคิดค่าเฉลี่ยแล้ว ซัพพลายเออร์ขนาดเล็กมีภาระต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตประมาณร้อยละ 7–10 ของยอดขายของซัพพลายเออร์ ค่าใช้จ่ายนี้เกิดเฉพาะกับผู้ผลิตสินค้าที่มิใช่อาหารสด ซัพพลายเออร์ผลไม้สด ผักสด เนื้อสัตว์ และอาหารทะเลจะเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่านี้ แต่ผู้วิจัยยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน นอกจากนั้น ข้อมูลที่ได้มีจำนวนค่อนข้างน้อย ทำให้ไม่อาจสรุปอัตราค่าใช้จ่ายแท้จริงที่ซัพพลายเออร์จ่ายให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ส่วนซัพพลายเออร์ขนาดใหญ่จะเสียเงินค่าใช้จ่ายไม่เกินร้อยละ 1–3 ของยอดขายของตน เนื่องจากค่าใช้จ่ายหลายรายการเป็นต้นทุนคงที่ ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีรายงานว่า ซัพพลายเออร์ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเฉลี่ยถึงร้อยละ 4 ของยอดขายของซัพพลายเออร์

รายละเอียดของประเภทเงินค่าใช้จ่ายที่ซัพพลายเออร์ต้องจ่ายให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตและห้างสะดวกซื้ออยู่ในตารางที่ 2 โปรดสังเกตว่าซัพพลายเออร์ส่วนใหญ่รายงานว่าตนถูกบังคับให้ต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ให้แก่ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นห้างประเภทไฮเปอร์มาร์เก็ตหรือร้านสะดวกซื้อก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้ว่าตัวเลขดังกล่าวอาจมีอคติหรือไม่ตรงกับค่าแท้จริง เพราะซัพพลายเออร์ที่ตอบแบบสอบถามมีจำนวนน้อย ส่วนซัพพลายเออร์ที่ไม่ต้องจ่ายเงินอาจไม่ได้ตอบแบบสอบถามของผู้วิจัย นอกจากนั้น คำว่า “ต้องจ่าย” ก็ไม่ค่อยมีความหมายนัก ตัวอย่างเช่น ซัพพลายเออร์ถูกขอให้ช่วยแบกค่าโฆษณาสินค้าของตนในแผ่นพับของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ซัพพลายเออร์ก็อาจระบุว่าถูกบังคับ ทั้งๆ ที่ตนก็ได้รับประโยชน์จากการโฆษณา

ตารางที่ 2 ค่าใช้จ่ายที่ผู้ผลิตถูกเรียกเก็บจากห้างค้าปลีกสมัยใหม่ และสัดส่วนผู้ผลิตสินค้าที่เสียค่าใช้จ่าย

รายการ	ไฮเปอร์มาร์เก็ต			ร้านสะดวกซื้อ			ซูเปอร์มาร์เก็ต		
	เงื่อนไข	ร้อยละผู้ตอบ		เงื่อนไข	ร้อยละผู้ตอบ		เงื่อนไข	ร้อยละผู้ตอบ	
		ต้องจ่าย	สมัครใจ		ต้องจ่าย	สมัครใจ		ต้องจ่าย	สมัครใจ
1. ค่าเปิดบัญชี	30,000 - 40,000 บาทต่อ SKU	55.5	11.1	30,000 - 300,000 บาทต่อ SKU	44.4	-	30,000 - 40,000 บาทต่อ SKU	11.1	-
2. ค่าส่วนลดประจำปี	ร้อยละ 1 - 3 ต่อเดือน	55.5	-	ร้อยละ 1	-	44.4	2,000 - 5,000 บาทต่อเดือน	22.2	11.1
3. ค่าครบรอบสาขา	ร้อยละ 2 - 3 ต่อเดือน	44.5	-	4,000 - 6,000 บาท	44.4	-	ร้อยละ 2 ต่อเดือน	11.1	11.1
4. ค่าเปิดสาขาใหม่	ร้อยละ 3	66.6	-	10,000 บาท	44.4	-	ร้อยละ 3 ต่อเดือน	11.1	11.1
5. ค่าโฆษณาในจดหมาย	60,000 - 80,000 บาทต่อ SKU	44.4	22.2	25,000 บาท	33.3	11.1	10,000 - 20,000 บาทต่อสาขา	-	11.1
6. ค่าตั้งกองโชว์	30,000 - 150,000 บาท	33.3	22.2	n.a	44.4	-	1 หมื่น	11.1	-
7. ค่าตัวสินค้าที่ใช้โชว์เป็นตัวอย่าง	n.a	22.2	11.1	n.a	-	-	n.a	11.1	-
8. ค่าพนักงานดูแลสินค้า	ร้อยละ 0.2	33.3	11.1	n.a	-	-	n.a	-	11.1

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

หมายเหตุ : บริษัทซัพพลายเออร์ที่ทำการสำรวจมีจำนวนทั้งสิ้น 9 ราย และร้อยละที่รายงานก็รายงานเฉพาะผู้ที่ตอบแบบสอบถามเท่านั้น

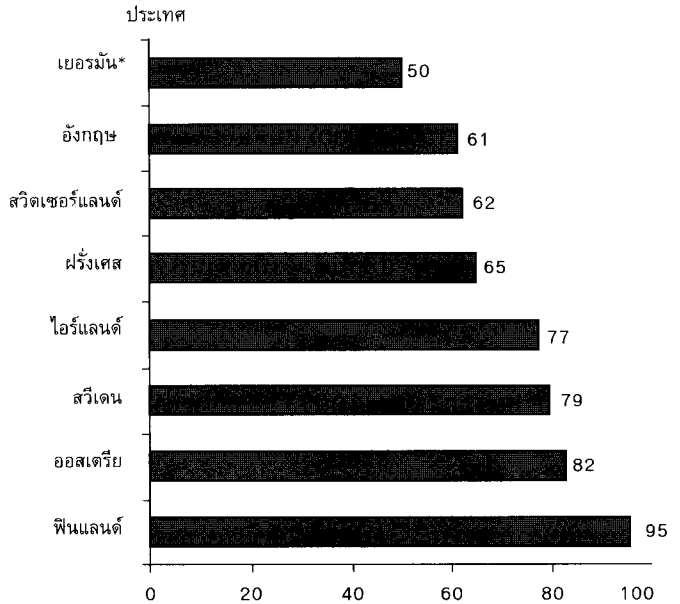
3. ที่มาของอำนาจซื้อกับการเปลี่ยนขั้วอำนาจ (power shift)

ในตลาดค้าปลีกสมัยใหม่ของประเทศพัฒนาแล้วปรากฏว่า ขั้วอำนาจตลาด (market power) เปลี่ยนจากเดิมที่ซัพพลายเออร์มีอำนาจสูงในการกำหนดราคาขายปลีก มาอยู่ในมือของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ มีปรากฏการณ์สำคัญ 2 ประการที่แสดงให้เห็นว่าผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ (โดยเฉพาะห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต) มีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์แรกคือ อัตราการกระจุกตัว (หรือส่วนแบ่งตลาด) ของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ (2–4 ราย) ที่สูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในยุโรป (ดูรูปที่ 1) โปรดสังเกตว่าอัตราการกระจุกตัวของยุโรปสูงกว่าสหรัฐอเมริกามาก ในปี 1997 ห้างซูเปอร์มาร์เก็ตใหญ่ที่สุด 20 แห่งในสหรัฐอเมริกา มีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ 38.0 (ดู Cotterill 1997 อ้างใน OECD 1999) ส่วนในยุโรปผู้ค้าปลีก 5 รายแรกมีส่วนแบ่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50.0 ขึ้นไป

สาเหตุที่อัตราการกระจุกตัวสูงขึ้นมีหลายประการ แต่สาเหตุที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ (OECD 1999: 16)

- การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการจับจ่ายใช้สอยของผู้บริโภค จากเดิมที่ซื้อหลายๆ ร้าน มาซื้อของทุกอย่างจากร้านแห่งเดียวต่อสัปดาห์ (one-stop weekly shopping) ปรากฏการณ์นี้ก็เกิดขึ้นในไทยด้วย สาเหตุที่ผู้บริโภคเปลี่ยนพฤติกรรมเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของรายได้ ระบบการคมนาคม โครงสร้างประชากร การศึกษา และการรับรู้ข่าวสารจากต่างประเทศผ่านกระแสโลกานุวัตร
- การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในกิจการค้าปลีก (เช่น point of sale scanning) ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดการค้าปลีกที่ใหญ่ขึ้น (economies of scale) เทคโนโลยีสารสนเทศยังทำให้ร้านค้าปลีกสามารถลดค่าใช้จ่ายจากการบริหารสินค้าคงคลัง โดยการเจรจาโดยตรงกับผู้ผลิต (เช่น กรณีห้างวอล-มาร์ต) รวมทั้งการบริหารการจัดส่งสินค้าสู่สาขาต่างๆ นอกจากนั้น ผู้ค้าปลีกยังมีข้อมูลการใช้จ่ายของผู้บริโภค ซึ่งทำให้บริษัทสามารถใช้ประโยชน์ในด้านการตลาด (เช่น กรณีของร้านเซเว่น-อีเลฟเว่นในประเทศไทย)

รูปที่ 1
ส่วนแบ่งตลาดผู้ค้าปลีกรายใหญ่ 5 อันดับแรก



หมายเหตุ : *เฉพาะประเทศเยอรมันรวมเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุด 4 รายเท่านั้น
ที่มา : Cotterill 1997 อ้างใน OECD 1999

• ผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่มีขีดความสามารถด้านการตลาดสูงขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้น เช่น ความสามารถในการขายสินค้าภายใต้เฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์

ปัจจัยเหล่านี้ทำให้อัตราการกระจุกตัวของผู้ค้าปลีกรายใหญ่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับอัตราการกระจุกตัวของผู้ผลิต (manufacturers) นี่จึงเป็นที่มาของอำนาจซื้อของห้างค้าปลีกขนาดยักษ์ โดยเฉพาะห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

ปรากฏการณ์ที่สองคือ การที่ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เริ่มขายสินค้าเฮาส์ แบรนด์หรือไพรเวต แบรนด์ ขณะนี้ยอดขายสินค้าดังกล่าวมีส่วนแบ่งเพิ่มสูงขึ้นมากจากยอดขายรวมของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ดังนั้น ห้างค้า

ปลีกขนาดใหญ่จึงไม่ใช่เป็นเพียง "ช่องทาง" การระบายสินค้าของผู้ผลิตอีกต่อไปแล้ว แต่กลายเป็น "ช่องทางหลัก" ซึ่งทำให้ห้างค้าปลีกเหล่านั้นมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ดังนั้น สินค้าเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ค้าปลีกรายใหญ่มีอำนาจ ซื้อเพิ่มขึ้น

การศึกษาในยุโรปพบว่า ในปี 1994 ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ มากที่สุดคือที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (ร้อยละ 41.2) อังกฤษ (ร้อยละ 37.1) เบลเยี่ยม (ร้อยละ 19.8) ฝรั่งเศส (ร้อยละ 16.4) เนเธอร์แลนด์ (ร้อยละ 16.3) ส่วนไอร์แลนด์ กรีซ และโปรตุเกส สินค้าเฮาส์ แบรนด์ ยังมีส่วนแบ่งตลาดในอัตราต่ำ (ร้อยละ 4) (ดู Cullen and Whelan 1997) ส่วนในสหรัฐอเมริกา สินค้าเฮาส์ แบรนด์ มีส่วนแบ่งในยอดขายสินค้าประเภทอาหารประมาณร้อยละ 15 ในปี 1996 (Tat Keh and Park 1997) และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

ในประเทศไทย มีรายงานจากหนังสือพิมพ์ *กรุงเทพธุรกิจ* ถึงความสำคัญของสินค้าเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ ดังในตารางที่ 3

นอกจากปรากฏการณ์ทั้งสองแล้ว ผู้เชี่ยวชาญด้านค้าปลีกเชื่อว่ายังมีเหตุผลอื่นที่ทำให้ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่มีอำนาจซื้อสูงขึ้น เช่น การที่ผู้ผลิตใช้วิธีส่งเสริมการขาย โดยการช่วยเงินอุดหนุนกิจกรรมส่งเสริมการขายของร้านค้าปลีก ทำให้งบโฆษณาโดยตรงของผู้ผลิตลดลง อีกเหตุผลหนึ่งคือ ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าในระหว่างการซื้อของในร้าน ดังนั้น กิจกรรมส่งเสริมการขายของร้านค้าปลีกในร้านจะได้ผลมากกว่าของผู้ผลิต ร้านค้าปลีกจึงสามารถนำสินค้าที่เป็นสินค้าเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ ออกจำหน่ายได้ (OECD 1999: 17)

อนึ่ง ในวงการค้าปลีกเคยมีความเชื่อกันว่า การเปลี่ยนแปลงในธุรกิจค้าปลีก 2 ประการข้างต้นทำให้อำนาจเปลี่ยนมือ จากเดิมอำนาจตลาดอยู่ในมือผู้ผลิต เริ่มเปลี่ยนมายังผู้ค้าปลีกรายใหญ่ (OECD 1999; Corstjens and Corstjens 1995) แต่ผลการวิจัยเพื่อทดสอบแนวคิดดังกล่าว โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของอัตราผลกำไรของผู้ผลิตและผู้ค้าปลีก ไม่ปรากฏหลักฐานพอสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว (Farris and Ailawadi 1992)

ตารางที่ 3 สินค้าเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ ในประเทศไทย

ผู้ประกอบการ	ยี่ห้อสินค้า	ผลประกอบการ
เทสโก้-โลตัส	ซุเปอร์เซฟ, เทสโก้ โลตัส, คุ้มค่า	ร้อยละ 3 ของยอดขายรวม หรือประมาณ 1,200 ล้านบาท
บิ๊กซี	ลีดเดอร์ไพรซ์	เปิดร้านจำหน่ายสินค้าเฮาส์ แบรนด์ โดยเฉพาะ ชื่อ "ลีดเดอร์ไพรซ์" สร้างยอดขายประมาณ 50,000-60,000 บาทต่อวัน ต่อสาขา
คาร์ฟูร์	คาร์ฟูร์, ฮาร์โมนี, เฟิร์สไลน์, บลูสกาย	ร้อยละ 5 ของยอดขายรวม หรือ 700-1,000 ล้านบาทต่อปี
แม็คโคร	อาโร, เซฟแพ็ค, คิว-บิซ, ไฮสไตล์	ร้อยละ 5 ของยอดขายรวม หรือประมาณ 1,800 ล้านบาทต่อปี

ที่มา : *กรุงเทพธุรกิจ*, 8 พฤษภาคม 2545

4. โครงสร้างตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีก

คำถามสำคัญในด้านนโยบายแข่งขันทางการค้าคือ การใช้อำนาจซื้อบีบซัพพลายเออร์ก่อให้เกิดผลดีผลเสียต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมอย่างไร เมื่อใดคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าควรจะกังวลเรื่องผลเสียของการใช้อำนาจซื้อ และคณะกรรมการฯ ควรมีหลักเกณฑ์การทำงานอย่างไรเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจซื้ออย่างไม่เป็นธรรม (unfair trade practices) จนเกิดผลเสียต่อการแข่งขันในตลาดค้าปลีกและผู้บริโภค ในตอนนี้จะตอบคำถามเฉพาะ 2 คำถามแรกก่อน

4.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

แม้จะยังไม่มีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ผลกระทบของการใช้อำนาจซื้อต่อสวัสดิการสังคม (คือสวัสดิการผู้บริโภครวมกับสวัสดิการผู้ผลิต) ตลอดจนผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของตลาดค้าปลีกและตลาดค้าส่ง แต่ในระยะหลังมีนักเศรษฐศาสตร์บางคนพยายามใช้ทฤษ

โครงสร้างตลาดปัจจัยการผลิตมาประยุกต์ เพื่อวิเคราะห์และพยากรณ์ผลกระทบของการใช้อำนาจซื้อของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ (ดูงานของ OECD 1999; European Commission 1997 และ Dobson, et. al. 2003) เพราะพฤติกรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อร้องทุกข์กับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของหลายๆ ประเทศ คณะกรรมการฯ จึงต้องวางกรอบแนวการวินิจฉัยบนพื้นฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เท่าที่มีอยู่ก่อน

นักเศรษฐศาสตร์จำแนกตลาดสินค้าผู้บริโภคเป็น 2 ตลาด ได้แก่ (ก) ตลาดขายส่งระหว่างผู้ผลิต (หรือซัพพลายเออร์) กับผู้ซื้อซึ่งได้แก่ห้างค้าปลีกและร้านค้าส่ง ตลาดนี้เปรียบเหมือนตลาดปัจจัยการผลิตของห้างค้าปลีก (หรือห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต) เพราะปัจจัยการผลิตที่ห้างค้าปลีกซื้อจากซัพพลายเออร์ก็คือสินค้าของซัพพลายเออร์นั่นเอง (ข) ตลาดค้าปลีกเป็นตลาดที่ห้างค้าปลีกนำสินค้าที่ซื้อจากซัพพลายเออร์มาขายปลีกแก่ผู้บริโภค

ถ้านำตลาดทั้งสองมาเชื่อมโยงกัน เราก็จะได้โครงสร้างตลาด 4 ประเภทตามตารางที่ 4 ในทั้ง 4 กรณี ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จะมีอำนาจซื้อโปรดสังเกตว่ายังมีโครงสร้างตลาดอีก 1 ประเภทซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างผู้ผูกขาดกับตลาดแข่งขัน นั่นคือตลาดผู้ขายน้อยราย (oligopoly) และตลาดผู้ซื้อน้อยราย (oligopsony) แต่เราจะกล่าวถึงประเด็นนี้ภายหลัง

(ก) ทั้งตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีกเป็นตลาดแข่งขัน เพราะทั้งซัพพลายเออร์และผู้ค้าปลีกไม่มีอำนาจตลาดด้านการขาย แต่ผู้ค้าปลีกมีอำนาจผูกขาดในการซื้อสินค้าจากซัพพลายเออร์ (เนื่องจากผู้ค้าปลีกรวมตัวกันซื้อสินค้า) ผลที่เกิดขึ้นคือสวัสดิการสังคมลดลง เพราะห้างค้าปลีกจะใช้อำนาจซื้อกดราคารับซื้อ ทำให้ปริมาณซื้อจากซัพพลายเออร์ (ที่ถูกกดราคา) ลดลง ซัพพลายเออร์บางรายจะผลิตน้อยลง ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างขาดประสิทธิภาพ (แต่กรณีนี้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในตลาดค้าปลีกทั้งในประเทศไทยและประเทศพัฒนาแล้ว)

(ข) ตลาดค้าส่งมีการแข่งขัน แต่ผู้ค้าปลีกมีทั้งอำนาจซื้อและอำนาจขาย เพราะเป็นผู้ผูกขาดในตลาดค้าปลีก[4] (กรณีนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในไทย) ผลของการใช้อำนาจซื้อของผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ซึ่งมีทั้งอำนาจซื้อและอำนาจขายทำให้เกิดความสูญเสียของสวัสดิการสังคมมากกว่ากรณี (ก) เพราะผู้ค้าปลีกที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดค้าปลีกจะโก่งราคาขายปลีก นอกจากนั้น ในระยะยาว สังคมอาจมีความสูญเสียเพิ่มขึ้น เพราะผู้ผลิตเลิกกิจการไปอันเนื่องมาจากการถูกกดราคา (มีข้อยกเว้นกรณีตลาดสินค้ามีลักษณะเป็น natural monopsony และตลาดมี network externalities)

(ค) Bilateral monopsony (ซัพพลายเออร์มีอำนาจผูกขาดในตลาดค้าส่ง ผู้ค้าปลีกมีอำนาจซื้อ แต่ไม่มีอำนาจขายสินค้าในตลาดค้าปลีกที่มีการแข่งขัน) กรณีนี้ซัพพลายเออร์จะโก่งราคาขายสินค้า (ปัจจัย

ตารางที่ 4 โครงสร้างตลาดกับอำนาจผู้ซื้อ

โครงสร้างตลาดค้าส่ง	โครงสร้างตลาดค้าปลีก	
	(1) แข่งขัน (ผู้ซื้อ-ผู้ขายจำนวนมาก)	(2) ผูกขาด (ผู้ค้าปลีกรายเดียว ผู้ซื้อจำนวนมาก)
(1) แข่งขัน **(ซัพพลายเออร์และผู้ซื้อที่เป็นร้านค้าปลีกมีจำนวนมาก)**	(ก) - ผู้ค้าปลีกมีอำนาจซื้อ แต่ไม่มีอำนาจขายในตลาดค้าปลีก - ซัพพลายเออร์ไม่มีอำนาจตลาด	(ข) - ผู้ค้าปลีกมีอำนาจซื้อ และมีอำนาจผูกขาดในตลาดค้าปลีก - ซัพพลายเออร์ไม่มีอำนาจตลาด
(2) ผูกขาด **(ซัพพลายเออร์รายเดียว แต่ผู้ซื้อที่เป็นร้านค้าปลีกมีจำนวนมาก)**	(ค) - ผู้ค้าปลีกมีอำนาจซื้อ แต่ไม่มีอำนาจขายผูกขาดในตลาดค้าปลีก - ซัพพลายเออร์มีอำนาจผูกขาดในตลาดค้าส่ง	(ง) - ผู้ค้าปลีกมีอำนาจซื้อ และมีอำนาจขายผูกขาดในตลาดค้าปลีก - ซัพพลายเออร์มีอำนาจผูกขาดในตลาดค้าส่ง

[4] มีนักเศรษฐศาสตร์ท่านหนึ่งเรียกกรณีนี้ว่า monemporist ซึ่งมาจาก monopsonist + monopolist

การผลิต) ในราคาสูงสุด ส่วนผู้ค้าปลีกอยากซื้อราคาต่ำๆ ซึ่งในที่สุดราคาและปริมาณที่ทั้งคู่ตกลงกันจะขึ้นกับอำนาจต่อรองของ 2 ฝ่าย ถ้าทั้งคู่เลิกใช้อำนาจต่อรอง แล้วหันมาร่วมมือกัน ปริมาณซื้อขายที่จะทำให้ทั้งคู่ได้กำไรรวมสูงสุดจะมากกว่ากรณีซัพพลายเออร์ผูกขาดตลาดค้าส่งและกรณีผู้ค้าปลีกผูกขาดอำนาจซื้อ แสดงว่าการที่ผู้ค้าปลีกมีอำนาจซื้อคานกับอำนาจของผู้ผลิตจะมีผลให้ราคาสินค้าในตลาดค้าปลีกลดลง เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

(ง) Bilateral monopoly ผู้ค้าปลีกมีทั้งอำนาจซื้อและอำนาจขายผูกขาดในตลาดค้าปลีก ส่วนซัพพลายเออร์เป็นผู้ผูกขาดในการขายในตลาดค้าส่ง กรณีนี้จะเกิดผลเสียต่อสวัสดิการสังคมมากกว่ากรณี (ค) เพราะซัพพลายเออร์จะลดปริมาณขายลง

จากกรณี (ค) และ (ง) มีข้อสรุปสำคัญคือ ในทัศนะของผู้บริโภค ถ้าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีอำนาจซื้อเพียงอย่างเดียว อำนาจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค เพราะเป็นอำนาจที่ใช้คานกับอำนาจของซัพพลายเออร์ แต่ถ้าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีทั้งอำนาจซื้อและอำนาจผูกขาดในตลาดค้าปลีก ผู้บริโภคจะสูญเสียสวัสดิการ เพราะจะถูกโก่งราคาสินค้า แม้ผู้ค้าปลีกจะต่อรองซื้อสินค้าได้ในราคาต่ำ เขาก็จะไม่ยอมส่งต่อผลประโยชน์ดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภค

โครงสร้างตลาดทั้ง 4 กรณีข้างต้นเป็นกรณีสุดโต่ง ในโลกความเป็นจริง ตลาดจะมีซัพพลายเออร์และผู้ค้าปลีกหลายราย แต่จะมีซัพพลายเออร์รายใหญ่ซึ่งมีอำนาจตลาดในการขายสินค้า (หรือปัจจัยการผลิตในสายตาของผู้ค้าปลีก) โครงสร้างตลาดค้าส่งจึงมีลักษณะเป็น Oligopoly ส่วนผู้ค้าปลีกประเภทห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต (รวมทั้งห้างสะดวกซื้อ) ก็มีขนาดใหญ่จนมีอำนาจซื้อสูง แต่ไม่ถึงขั้นผูกขาด ผู้ค้าปลีกเหล่านี้จึงเป็น Oligopsonist ซึ่งใช้อำนาจซื้อเจรจาต่อรองกับซัพพลายเออร์

นอกจากนี้ ผู้ค้าปลีกอาจมีอำนาจตลาดในตลาดค้าปลีก (Oligo polistic retailers) โครงสร้างตลาดเช่นนี้จะมีผลกระทบต่อราคาสินค้าในตลาดค้าปลีกและสวัสดิการสังคมอย่างไร Dobson and Waterson (1997) พบว่าคำตอบขึ้นกับพลัง 2 พลังที่มีแรงสวนทางกัน พลังแรกคือ เมื่อผู้ค้า

ปลีกมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีจำนวนลดลง แต่ตลาดค้าปลีกยังมีการแข่งขันกันสูง ผู้ค้าปลีกจะมีอำนาจซื้อมากขึ้นเมื่อเทียบกับซัพพลายเออร์ อำนาจนี้จะทำให้กำไรของซัพพลายเออร์ลดลง และจะมีการส่งต่อผลประโยชน์จากราคาซื้อ (ของผู้ค้าปลีก) ที่ลดลงมายังผู้บริโภค ส่วนอีกพลังหนึ่งคือ การที่ผู้ค้าปลีกมีจำนวนลดลง ทำให้อำนาจขายในตลาดค้าปลีกสูงขึ้น ผู้ค้าปลีกรายใหญ่ก็จะสามารถเพิ่มส่วนเหลื่อมกำไร (margins) ของตนให้สูงขึ้น แต่กำไรที่เพิ่มขึ้นนี้กลับจะบ่อนทำลายอำนาจต่อรองของผู้ค้าปลีก เพราะในเวลาเจรจากับซัพพลายเออร์ ผู้ค้าปลีกรายใหญ่สามารถยอมรับเงื่อนไขการต่อรองที่ผ่อนปรนลงได้ ทำให้ซัพพลายเออร์ไม่จำเป็นต้องลดราคาให้มากเท่ากรณีแรก ดังนั้น ราคาขายปลีกก็จะแพงขึ้น

คำถามสำคัญคือ พลังใดมีแรงมากกว่ากัน คำตอบขึ้นกับระดับความรุนแรงของการแข่งขันในตลาดค้าปลีก หากตลาดค้าปลีกแข่งขันกันมาก พลังอันแรก (countervailing power สำหรับผู้บริโภค) จะแรงกว่า เพราะสินค้าและบริการของผู้ค้าปลีกทดแทนกันได้ดี ผู้บริโภคก็จะได้ประโยชน์มาก ราคาก็จะต่ำ แต่ถ้าพลังหลังแรงกว่า (อำนาจตลาดในตลาดค้าปลีกแรงกว่า countervailing power) ผู้บริโภคก็ต้องซื้อของในราคาแพงขึ้น

4.2 การวิเคราะห์อำนาจซื้อกับนัยต่อผู้บริโภค

แม้จะพอคาดคะเนผลกระทบของการที่ห้าไฮเปอร์มาร์เก็ตมีอำนาจซื้อจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์ข้างต้น แต่แนวคิดดังกล่าวไม่สามารถพยากรณ์ได้ว่าผลการเจรจาต่อรองระหว่างห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตกับซัพพลาย-เออร์จะเป็นอย่างไร เราทราบแต่ว่าผลการเจรจาขึ้นกับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย ตามแนวคิดด้านทฤษฎีเกม ผลการต่อรองขึ้นอยู่กับ “threat points” ของแต่ละฝ่าย threat points คือความเสียหายที่ฝ่ายหนึ่งอาจก่อให้เกิดกับอีกฝ่ายหากตกลงกันไม่ได้ เช่น หากซัพพลายเออร์เนื้อไก่ไม่ยอมผลิตสินค้าไพรเวต แบรนด์ ให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต สินค้าของตนอาจถูกตัดออกจากหิ้ง นี่คือ threat points ของไฮเปอร์มาร์เก็ต ขณะเดียวกัน

threat points ของซัพพลายเออร์เนื้อไก่คือไม่ยอมจ่ายเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งค่าแรกเข้าให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต เพราะตนมีตลาดส่งออกจำนวนมากอยู่แล้ว

ขนาดความเสียหายที่เกิดจากการที่คู่เจรจาไม่อาจตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ การปรับตัวของผู้บริโภคเมื่อพบว่าสินค้าตราที่ตนต้องการไม่มีในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตที่ตนซื้อของอยู่ ถ้าผู้บริโภคเลือกสินค้ายี่ห้ออื่นๆ ในห้างแทน ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตก็จะไม่มีความเสียหายจากการไม่ซื้อสินค้าบางอย่างจากซัพพลายเออร์ ตรงกันข้าม ซัพพลายเออร์จะเป็นฝ่ายสูญเสียยอดขาย จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริโภค (focus group) พบว่า ผู้บริโภคมีแนวโน้มจะเลือกสินค้ายี่ห้ออื่นแทนการเปลี่ยนร้าน (รายละเอียดของเรื่องนี้โปรดอ่าน Buying Power of Multiproduct Retailers, OECD 1999: 21-26)

4.3 โครงสร้างตลาดค้าปลีกและตลาดค้าส่งในประเทศไทยและการเจรจาซื้อขาย

ก) โครงสร้างตลาดค้าปลีก ยังเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูง แม้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะขยายสาขาและมียอดขายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 แต่ยอดขายของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในยอดขายของธุรกิจค้าปลีกทั้งหมดยังอยู่ในช่วงร้อยละ 30 และยอดขายของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ทุกประเภทมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 40-45 ของยอดขายปลีกรวม[5] นอกจากนั้น ภายในธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่แต่ละประเภทก็มีการแข่งขันกันสูง ในกรณีห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต มีผู้ค้ารายใหญ่ 4 ราย โดย 2 รายแรกมีจำนวนสาขาใกล้เคียงกัน และยังมีคู่แข่งอื่นๆ ทั้งซูเปอร์มาร์เก็ตที่ขายสินค้าราคาถูก (เช่น จัสโก้) และซูเปอร์มาร์เก็ต

---

[5] บริษัทซัพพลายเออร์รายใหญ่ที่สุด 3 ราย ให้สัมภาษณ์ว่าในปี 2544 ยอดขายของตนแก่ห้างค้าปลีกสมัยใหม่มีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ 30-35-40 ผู้บริหารระดับสูงของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตรายหนึ่งเชื่อว่า ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ยังมีส่วนแบ่งตลาดไม่เกิน 40%

ตามห้างสรรพสินค้าอีก 2 ราย (ท็อปส์และโฮม เฟรช มาร์ท) ส่วนห้างสรรพสินค้านับวันจะไม่ใช่คู่แข่งของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต เพราะมีการปรับตัวให้ต่างออกไป เช่น กรณีห้างเอ็มโพเรียม ส่วนร้านสะดวกซื้อสมัยใหม่แม้จะถูกครอบงำโดยผู้ขายรายเดียว (เซเว่น-อีเลฟเว่น) แต่ตลาดนี้เป็นตลาดที่แข่งขันสูง และคู่แข่งยังสามารถเข้า-ออกจากตลาดได้ง่าย (contestable) เพราะต้นทุนการเข้าและออกค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ก็มีคู่แข่งทั้งจากปั๊มน้ำมัน ร้านโชห่วย ที่พยายามปรับตัวเพื่อให้แข่งขันได้ รวมทั้งร้านสะดวกซื้อใหม่ในสังกัดบริษัทไฮเปอร์มาร์เก็ตที่จะมีจำนวนสินค้า (SKU) มากกว่า[6]

แม้ว่าตลาดค้าปลีกจะมีการแข่งขัน แต่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตและร้านสะดวกซื้อกลับมีอำนาจซื้อสูง อำนาจซื้อดังกล่าวเกิดจากห้างเหล่านี้มีสาขาทั่วประเทศจำนวนมาก เมื่อมีปริมาณซื้อต่อครั้งมาก อำนาจต่อรองก็ย่อมสูงขึ้น นอกจากนั้น ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเริ่มใช้ความได้เปรียบในด้านความใกล้ชิดกับผู้บริโภคและการมีข้อมูลของผู้ซื้อมาผลิตสินค้าเฮาส์แบรนด์

ข) โครงสร้างตลาดตัวแทนจำหน่ายของซัพพลายเออร์ ตลาดนี้ค่อนข้างสลับซับซ้อน เพราะมีสินค้าหลากชนิดและมีผู้ประกอบการที่หลากหลาย สินค้าบางประเภทมีผู้ประกอบการรายใหญ่ครองตลาด บางประเภทมีแต่ผู้ประกอบการรายย่อย มิหนำซ้ำยังไม่มีสถิติด้านนี้อย่างเป็นระบบ การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นเพียงการให้ภาพหยาบๆ โดยจะแบ่งตลาดผู้แทนจำหน่ายของซัพพลายเออร์เป็น 5 ตลาด ได้แก่ ตลาดผลิตภัณฑ์ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในบ้าน ตลาดอาหารแห้ง ตลาดอาหารสด (ซึ่งยังแยกย่อยเป็นผักผลไม้ เนื้อสัตว์ และอาหารทะเล) รวมทั้งตลาดเครื่องเขียนและเสื้อผ้า ในตอนนี้จะยังไม่กล่าวถึงตลาด 2 ประเภทหลัง เพราะไม่ใช่จุดสนใจ

---

[6] ห้างสะดวกซื้อมีสินค้า 500-700 SKU ร้านค้าตามสถานีบริการน้ำมันมีสินค้า 200-300 SKU (ยกเว้นร้านของ Jiffy) ส่วนห้าง Lotus Express จะมีสินค้า 1,000-1,500 SKU และห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีสินค้าเกือบ 4,000 SKU (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของซัพพลายเออร์)

ของงานนี้

ตลาดของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในบ้านจะถูกครอบงำโดยซัพพลายเออร์รายใหญ่เกือบทั้งหมดจำนวน 50 ราย ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทต่างชาติ รวมทั้งบริษัทต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6-7 นอกจากนี้ก็ยังมีผู้ผลิตรายเล็กๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซัพพลายเออร์รายใหญ่ที่สุดได้แก่ ยูนิลีเวอร์ สหพัฒนพิบูลย์ และพรอกเตอร์ แอนด์ แกมเบิล ซัพพลายเออร์ขนาดรองลงมาได้แก่ ดีทแฮล์ม เบอร์ลี่ ยุคเกอร์ คอลเกต-ปาล์มโอลีฟ โอสถสภา (ซึ่งอาจจัดเป็นซัพพลายเออร์หลักด้านอาหารแห้งก็ได้) ฯลฯ บริษัทเหล่านี้บางแห่งจะผลิตสินค้าเอง (ยูนิลีเวอร์) แต่ส่วนใหญ่จะผลิตสินค้าเองและเป็นตัวแทนจำหน่าย (ประเภท merchandising) ให้กับผู้ผลิตอื่นด้วย เช่น สหพัฒนพิบูลย์ โอสถสภา ส่วนดีทแฮล์มจะไม่ผลิตสินค้าเอง แต่เป็นผู้ทำตลาดให้ผู้ผลิตอื่นๆ มาตั้งแต่เริ่มต้นกิจการที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

การผลิตสินค้าในตลาดนี้มิได้ใช้เทคโนโลยีที่สลับซับซ้อน สินค้าของหลายบริษัทมีส่วนผสมทางเคมีที่เหมือนกัน เช่น สบู่ ผงซักฟอก แชมพู เป็นต้น จากการสัมภาษณ์พบว่า เมื่อผลิตถึงจุดจุดหนึ่งแล้ว จะไม่มีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) แต่ต้นทุนต่อหน่วยอาจสูงขึ้นเล็กน้อยหากผลิตมากขึ้น การแข่งขันจะเน้นการลงทุนสร้างตราสินค้าให้ติดตลาด โดยอาศัยวิธีโฆษณาและส่งเสริมการขาย งบประมาณค่าส่งเสริมการขายจึงเป็นงบประมาณใหญ่ที่สุดรายการหนึ่งรองจากต้นทุนสินค้า บริษัทเหล่านี้จะเป็นลูกค้ารายใหญ่ของบริษัทโฆษณา นอกจากนั้น บริษัทจะแข่งขันกันโดยใช้กลยุทธ์การสร้างความแตกต่างให้สินค้า (product differentiation) เนื่องจากโครงสร้างตลาดเป็นแบบ Oligopoly ที่มีผู้ผลิตรายใหญ่ 3-4 รายครองตลาดถึง 60-70% ผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันจะพบอุปสรรคสำคัญคือ การลงทุนสร้างภาพ (image) และตราสินค้า (brand name) เพื่อให้เกิดความนิยมในหมู่ผู้บริโภค เงินลงทุนดังกล่าวเป็นต้นทุนจม เพราะหากออกจากกิจการอาจสูญเสียเงินลงทุนส่วนใหญ่ ยกเว้นการขายตราสินค้าที่ติดตลาดแล้ว

ตลาดอาหารแห้งมีกลุ่มซัพพลายเออร์ที่ผลิตและจำหน่าย 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นซัพพลายเออร์รายใหญ่ เช่น เนสท์เล่ โอสถสภา สห-พัฒนพิบูลย์ ดีทแฮล์ม เป็นต้น กลุ่มที่สองเป็นซัพพลายเออร์ไทยขนาดกลางและขนาดเล็กจำนวนมากมาย[7] รวมทั้งผู้ผลิตที่ส่งสินค้าจำหน่ายให้แก่ซัพพลายเออร์รายใหญ่ เพราะหากผู้ผลิตมียอดขายต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท มักจะไม่คุ้มที่จะทำการตลาดเอง ในตลาดนี้สินค้าบางรายการเป็นสินค้าแข็งมาก เช่น Hale's Blue Boy บะหมี่กึ่งสำเร็จรูปยี่ห้อมาม่า ฯลฯ การแข่งขันก็ยังต้องอาศัยการสร้างตราสินค้าและการสร้างความแตกต่างให้สินค้าโดยการโฆษณาและส่งเสริมการขาย ตลอดจนการวิจัยความต้องการของผู้บริโภค และนำสินค้าใหม่ๆ ออกมาสนองความต้องการ ส่วนผู้ผลิตรายเล็กๆ ก็จะไม่มีอำนาจต่อรองมาก

ตลาดอาหารสดจะเป็นตลาดที่เต็มไปด้วยซัพพลายเออร์ขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมาก เช่น ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตแห่งหนึ่งอาจซื้อผักและผลไม้จากผู้ประกอบการทั่วประเทศนับร้อยราย ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในกรุงเทพฯ อาจซื้อผลไม้กลุ่มหนึ่งจากซัพพลายเออร์ 5-10 ราย เป็นต้น ส่วนซัพพลายเออร์เนื้อไก่มีจำนวนไม่มาก (คาดว่าไม่เกิน 10 ราย หากรวมบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์เข้าด้วยกัน) ในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตแต่ละห้างจะมีซัพพลายเออร์ไก่เพียง 3-5 ราย โดยมีรายใหญ่ 1-2 ราย ซัพพลายเออร์หลายรายให้สัมภาษณ์ว่าตนไม่ต้องพึ่งตลาดไฮเปอร์-มาร์เก็ตมากนัก เพราะมีลูกค้าในตลาดอื่นมาก โดยเฉพาะตลาดส่งออก ซัพพลายเออร์เนื้อหมูมีจำนวนค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะซัพพลายเออร์ที่มีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานสากลจะมีเพียง 2-3 ราย เนื้อหมูจากซัพพลาย-เออร์กลุ่มนี้จึงได้รับความเชื่อถือจากลูกค้าสูงมาก แม้แต่ผู้ผลิตไส้กรอกและหมูหยองรายใหญ่รายหนึ่งยังต้องซื้อหมูจากห้างแมคโครในราคาที่สูงกว่า

---

[7] บริษัทไฮเปอร์มาร์เก็ตแต่ละบริษัทจะมีซัพพลายเออร์ประมาณ 1,000-2,000 ราย แต่ซัพพลายเออร์ 100-200 บริษัทแรกจะจำหน่ายสินค้าส่วนใหญ่แก่ไฮเปอร์มาร์เก็ต สาเหตุที่มีซัพพลายเออร์จำนวนมากเพราะผู้ผลิตส่วนใหญ่ไม่สามารถผลิตหรือจัดหาสินค้าจำนวนมากๆ ให้เพียงพอกับความต้องการของบริษัทไฮเปอร์มาร์เก็ตที่มีสาขาทั่วประเทศได้

ตลาดสดเล็กน้อย เพราะเชื่อใจในคุณภาพหมู ในกรณีของอาหารทะเลสด จะมีซัพพลายเออร์รายเล็กจำนวนมาก แต่ผู้บริหารของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตแห่งหนึ่งเล่าว่าไม่สามารถพึ่งพาและไว้วางใจบริการของซัพพลายเออร์รายเล็กได้ หลังจากซื้อผ่านซัพพลายเออร์รายเล็กระยะหนึ่ง ห้างก็ตัดสินใจส่งพนักงานของตนไปประมูลซื้อโดยตรงจากสะพานปลาต่างๆ ในปัจจุบันซัพพลายเออร์เล่าให้ฟังว่าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตบางแห่งใช้วิธีซื้อทั้งจากซัพพลายเออร์และมีพนักงานของห้างไปซื้อเอง

โดยสรุป ตลาดค้าส่งอาหารสดโดยเฉพาะผักผลไม้และอาหารทะเล เป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันสูง แม้ว่าอุปทานของสินค้าเกษตรจะมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำมาก (ในบางกรณีความยืดหยุ่นมีค่า 0.1-0.3 คือถ้าราคาเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ปริมาณผลิตจะเพิ่มได้เพียงร้อยละ 1-3) แต่ตลาดค้าส่งประกอบด้วยผู้ประกอบการรายเล็กๆ จำนวนมากมาย (เช่นที่ตลาดไท ตลาดมหานาค ตลาดปากคลองตลาด) โดยมีผู้ประกอบการบางรายที่มีธุรกิจค่อนข้างใหญ่เนื่องจากมีการส่งออกห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมักจะพึ่งพาบริการของซัพพลายเออร์ประเภทหลังนี้ เพราะคุ้นเคยกับระบบการจัดการสมัยใหม่ แต่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตบางแห่งก็พยายามจัดอบรมซัพพลายเออร์รายใหม่ให้เข้าใจในขั้นตอนและการปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐาน

ดังนั้น ราคาในตลาดกลางผักผลไม้จึงเป็นราคาตลาดที่มีการแข่งขันสูง การสัมภาษณ์พบว่าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมักต้องซื้อสินค้าในราคาดังกล่าว หรืออาจเพิ่มราคาให้เล็กน้อยเพื่อให้ซัพพลายเออร์คัดเกรดสินค้าให้ ในกรณีอาหารทะเล ราคาเกิดจากการประมูลที่สะพานปลา ส่วนกรณีไก่ราคาถูกกำหนดโดยราคาส่งออก (FOB) เพราะในช่วงหลังจากการลดค่าเงินบาทเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา ปริมาณส่งออกไก่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 14.5 ในระหว่างปี 2540-2543 ในตลาดเหล่านี้ ราคาที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตซื้อจากซัพพลายเออร์จึงต้องเป็นราคาเดียวกับราคาในตลาดขายส่ง อีกเหตุผลหนึ่งคือ ปริมาณซื้อรวมของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตยังคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อคิดจากปริมาณการค้า (ของซัพพลายเออร์) ทั้งตลาด เนื่องจากผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังนิยมซื้ออาหารสดจากตลาดสด

ค) วิธีการซื้อขาย ในกรณีซัพพลายเออร์ขนาดใหญ่ที่ขายสินค้าประเภทของใช้ส่วนตัว ของใช้ในบ้าน และอาหารแห้ง บริษัทจะมี Listed Trade Price (LTD) หรือราคาที่ซัพพลายเออร์เสนอให้แก่ลูกค้า นอกจากนั้น บริษัทจะมีส่วนลดให้แก่ลูกค้าประเภทต่างๆ ส่วนลดนี้จะขึ้นกับเงื่อนไขการซื้อขาย ปริมาณซื้อขาย และชื่อเสียงของสินค้าแต่ละตัว (ว่าเป็นตราที่ผู้บริโภคนิยมเพียงใด) โดยทั่วไปบริษัทจะให้ส่วนลดแก่ผู้ค้าส่งประมาณร้อยละ 3-5 ของ LTP ส่วนลดที่ให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.75-1.0 ขณะที่ส่วนลดที่ให้แก่ร้านโชห่วยจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0-2 ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้ส่วนลดมากกว่าเพราะซื้อจำนวนมาก การหีบห่อบรรจุสินค้าสิ้นเปลืองน้อยลง จ่ายเงินตรงเวลา การส่งสินค้าสู่ศูนย์กระจายสินค้า (Distribution Center: DC) ของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตทำให้ค่าขนส่งต่ำลง จึงสามารถลดค่าขนส่งให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้อีกเล็กน้อย นอกจากนั้น การมีระบบ Efficient Consumer Response (ECR) ที่ทำให้ซัพพลายเออร์มีข้อมูลสินค้าคงคลังที่เหลืออยู่ในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตที่เป็นลูกค้า ยังทำให้ต้นทุนการบริหารสินค้าคงคลังของสองฝ่ายลดลง (win-win situation) ซัพพลายเออร์จึงสามารถให้ส่วนลดเพิ่มเติมหรือร่วมแบกรับค่าใช้จ่ายบางอย่างของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้

ในบรรดาสินค้าต่างๆ สินค้าที่มีตราสินค้าเข้มแข็งจะมีส่วนลดต่ำกว่าสินค้าอื่น และซัพพลายเออร์จะพยายามให้ส่วนลดเท่ากันทั้งที่ให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตและผู้ค้าส่ง เพราะไม่ต้องการให้ตลาดปั่นป่วน เนื่องจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตอาจนำสินค้าของซัพพลายเออร์ไปขายต่อได้ (resale) สินค้าที่มีตราสินค้าไม่เข้มแข็งและสินค้าประเภทพื้นฐานที่ไม่ต้องการการสร้างความแตกต่าง (product differentiation) และมีปริมาณการบริโภคมากและสม่ำเสมอ จะเป็นสินค้าที่ซัพพลายเออร์ต้องให้ส่วนลดมาก โดยเฉพาะกรณีสินค้าพื้นฐานมักถูกห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตขอให้ผลิตเป็นสินค้าเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ ของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต เช่น กาแฟ ข้าวสาร น้ำมันพืช น้ำยาปรับผ้านุ่ม เป็นต้น นอกจากนั้น สินค้าเหล่านี้จะถูกห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตนำมาใช้เป็นตัวดึงดูดลูกค้าในลักษณะการขายต่ำกว่าทุน (ต่ำกว่าต้นทุนเฉลี่ย หรืออาจต่ำกว่าต้นทุนแปรผันเฉลี่ย)

หรือที่เรียกว่า loss leader โดยที่หลายครั้งซัพพลายเออร์ไม่เต็มใจ แต่ถ้าซัพพลายเออร์ไม่ร่วมรายการ ยอดขายสินค้าของตนก็จะตกหากคู่แข่งเข้าร่วมรายการ ในที่สุดตนก็ต้องจำยอมเข้าร่วมรายการ

ในกรณีผักสดและผลไม้สด ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะให้ซัพพลายเออร์ของตนประมูลแข่งกันทุกๆ 7-14 วัน โดยห้างจะซื้อในราคาต่ำสุดและซื้อจากผู้ประมูลต่ำสุดในปริมาณที่มากกว่ารายอื่น แต่ปริมาณซื้อจากซัพพลายเออร์แต่ละรายยังถูกกำหนดโดย service level (หรือคุณภาพของบริการ) ของแต่ละซัพพลายเออร์ เช่น ส่งของตรงเวลา ไม่ส่งของขาดจำนวน สินค้ามีขนาดและมาตรฐานตรงตามกำหนด ฯลฯ (ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะซื้อจากซัพพลายเออร์หลายรายพร้อมๆ กันเพื่อให้เกิดการแข่งขันกัน และมีการคัดเลือกซัพพลายเออร์ใหม่ที่ผ่านการคัดเลือกเข้ามาด้วย เพียงแต่ยอดสั่งซื้อระยะต้นจะอยู่ในปริมาณน้อยๆ ก่อน โดยปรกติราคาประมูลจะใกล้เคียงหรือสูงกว่าตลาดสดเล็กน้อย (ไม่เกิน 1-2 บาทต่อกิโลกรัม) เพราะซัพพลายเออร์ต้องคัดขนาดและคุณภาพสินค้าตามมาตรฐานของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ถ้าราคาตลาดต่ำลงในช่วง 7-15 วันที่ยังอยู่ในสัญญา ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะขอให้ซัพพลายเออร์ลดราคาตาม แต่ถ้าราคาตลาดสูงขึ้น ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตบางแห่งยินยอมให้ซัพพลายเออร์ปรับราคาขึ้นบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะไม่ยินยอมให้ปรับราคาขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตต้องการรักษาราคาขายปลีกให้มีเสถียรภาพสูง (เป็นการให้สารสนเทศอย่างหนึ่งแก่ผู้ซื้อ) และห้างซื้อในราคาสูงกว่าตลาดอยู่เล็กน้อยแล้ว

เนื่องจากตลาดผักและผลไม้สดมีการแข่งขันสูง ห้าไฮเปอร์มาร์เก็ตจึงไม่อาจเรียกค่าใช้จ่ายหรือขอส่วนลดจากซัพพลายเออร์ได้มากนัก เช่น ไม่มีการเรียกเก็บค่าแรกเข้าเหมือนสินค้าอื่นๆ อย่างไรก็ตามรายการที่ซัพพลายเออร์ต้องจ่ายให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตบางแห่งมีอาทิ เช่น ค่าส่วนลดประจำปี (yearly rebate) ค่าเช่าตะกร้า (ใบละ 2 บาทต่อวัน และมีค่ามัดจำล่วงหน้าใบละ 140 บาทต่อปี แต่ได้คืนเมื่อเลิกกิจการ) ค่าเปิดสาขาใหม่ (10,000 บาทต่อสาขา) การหักส่วนลดให้ฝ่ายจัดซื้อ (ร้อยละ 2-5 ของราคาประมูล) ช่วยค่าขนส่งในการกระจายสินค้าจากศูนย์

กระจายสินค้าไปยังสาขาต่างๆ (ประมาณร้อยละ 3 ของราคาประมูล) ถ้าส่งของไม่ทันเวลาหรือไม่ครบจำนวนจะถูกปรับ โดยถ้าส่งของไม่ทันเวลาถูกปรับ 500 บาทต่อครั้ง หรือถ้าสายมาก ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตอาจไม่รับสินค้า ถ้าส่งของมูลค่าต่ำกว่าสัญญา 5,000 บาทถูกปรับ 1,000 บาท ต่ำกว่าสัญญา 10,000 บาทถูกปรับ 2,000 บาท (ประมาณร้อยละ 20 ของมูลค่าที่ต่ำกว่าสัญญา) ถ้าตลอดปีส่งของต่ำกว่าเป้าตามสัญญา อาจถูกปรับประมาณร้อยละ 0.5-1.5 เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ซัพพลายเออร์บางรายจึงมีความไม่พอใจค่อนข้างมาก แต่ก็ยังขายสินค้าให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต เพราะถือเป็นแหล่งระบายสินค้าได้เป็นจำนวนมาก (ดูข้อดีในตารางที่ 5-7) ทำให้ยังมีกำไรจากการค้าขาย แม้จะไม่สูงเท่าการค้ากับแหล่งอื่นก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่ายอดขายของซัพพลายเออร์จำนวน 4 รายที่ขายให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20-30 ของยอดขายของซัพพลายเออร์ ตลาดทางเลือกอื่นของซัพพลายเออร์ที่สำคัญที่สุดคือตลาดส่งออกและตลาดขายส่งทั่วไป ข้อดีอีกประการหนึ่งคือ การทำธุรกิจกับห้างไฮเปอร์-มาร์เก็ตทำให้ซัพพลายเออร์พยายามปรับการจัดการธุรกิจให้เป็นระบบ (ตารางที่ 6 (ข)) เพราะห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะวางเงื่อนไขการคัดเลือกซัพพลายเออร์ (ตารางที่ 8)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีปัญหาการขายสินค้าให้แก่ห้างไฮเปอร์-มาร์เก็ตข้างต้น มีข้อเสียในการค้ากับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต (ตารางที่ 9) และห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีผลกระทบต่อต้นทุนและผลกำไรของซัพพลาย-เออร์ (ตารางที่ 10) แต่ซัพพลายเออร์ก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาการถูกเรียกเก็บค่าส่วนลดและค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งการแก้ไขโดยตรงเพื่อลดต้นทุนการค้ากับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต และการแก้ไขโดยหาทางเลือกอื่นๆ (ตารางที่ 11)

5. ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตส่งผ่านส่วนลดและเงินค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากซัพพลายเออร์ต่อไปให้ผู้บริโภคหรือไม่

5.1 ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการคานอำนาจกับซัพพลายเออร์

แม้ว่าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะได้ส่วนลดมากกว่าผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกอื่นๆ ก็ตาม (ดูตอนที่ 2) แต่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตกลับตั้งราคาขายเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากราคาซื้อ โดยเพิ่ม (หรือภาษาการตลาดเรียกว่า "จับ") กำไรเบื้องต้น (margin) อีกเล็กน้อยเพียงร้อยละ 1-2 จากราคา net trade price (ราคา listed trade price ลบส่วนลด) จากข้อมูลส่วนลดที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้รับจากซัพพลายเออร์ (ประมาณร้อยละ 6-12 ดูตาราง 12) ปรากฏว่าส่วนลดที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้รับมากกว่าส่วนลดที่ผู้ค้าส่งได้รับเพียงร้อยละ 1-2 (หรืออย่างมากไม่เกินร้อยละ 3-3.5 ในกรณีที่ซัพพลายเออร์ประหยัดค่าหีบห่อ ค่าขนส่ง และได้รับเงินชำระจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเร็วขึ้นซึ่งช่วยประหยัดดอกเบี้ย) แสดงว่าส่วนลดที่ได้มานี้ยังไม่พอจะทำให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตขายสินค้าในราคาต่ำได้ (ดูราคาขายปลีกของร้านค้าปลีกรายหนึ่งที่พยายามตั้งราคาต่ำแข่งกับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในตารางที่ 13) เพราะจะขาดทุน เนื่องจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตยังมีต้นทุนบริหารงานที่น่าจะสูงกว่าร้านโชห่วย ดังนั้นการที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตสามารถลดราคาขายปลีกให้ต่ำได้ก็จะต้องมาจากการประหยัดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เรียกร้องจากซัพพลายเออร์ (ซึ่งมีค่าเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1-3 ของยอดขายของซัพพลายเออร์รายใหญ่ หรือร้อยละ 7-9 ของซัพพลายเออร์รายเล็ก) (ดูตารางที่ 14)

ผลการคำนวณเฉพาะราคาต้นทุนสินค้าและส่วนลดที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้รับจากซัพพลายเออร์ เทียบกับราคาขายปลีกในตารางที่ 13 แสดงว่าถ้าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตไม่มีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายจากซัพพลายเออร์เพิ่มอีกร้อยละ 1-9 ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะไม่สามารถตั้งราคาขายต่ำๆ ได้ เพราะจะประสบภาวะขาดทุนแน่นอน การใช้อำนาจซื้อ

ตารางที่ 5 เหตุผลที่ซัพพลายเออร์ขายสินค้าให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ในราคาที่ถูกกว่าร้านยี่ปั๊ว ซาปั๊ว หรือร้านค้าปลีก

เหตุผลที่ขายสินค้าให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต	ร้อยละคำตอบ
ห้าง/ร้านสมัยใหม่ซื้อสินค้าในปริมาณมาก จึงสามารถต่อรองราคาได้ต่ำกว่าร้านขายของชำทั่วไป	50.0
ขายให้เพราะคู่แข่งของท่านก็ขายให้ห้าง และหากท่านไม่ขาย ยอดขายของบริษัทจะตกลง	25.0
ค่าขนส่งสินค้าจะถูกกว่า เพราะส่งไปยังจุดกระจายสินค้าของห้างเพียงจุดเดียว	12.5
ไม่ต้องใช้พนักงานขายเพื่อไปรับรายการเหมือนการขายให้กับร้านขายของชำทั่วไป	12.5
รวม	100.0
จำนวนตัวอย่างซัพพลายเออร์ (บริษัท)	*8*

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 6 (ก) ข้อดีของการขายสินค้าในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ร้านสะดวกซื้อ หรือซูเปอร์มาร์เก็ต

ข้อดี	ประเภทร้านที่ซัพพลายเออร์ขายสินค้าให้ (ร้อยละ)		
	ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต	ร้านสะดวกซื้อ	ซูเปอร์มาร์เก็ต
ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น	17.5	11.1	15.2
เรียนรู้ระบบการบริหารจัดการธุรกิจแบบใหม่	15.0	11.1	15.2
ก่อให้เกิดการปรับปรุงระบบการจัดซื้อวัตถุดิบ และการจัดส่งสินค้าให้ลูกค้า	17.5	11.1	18.2
ก่อให้เกิดการปรับปรุงขั้นตอนการผลิตให้มีต้นทุนต่ำลง	5.0	5.6	3.0
ไม่มีปัญหาด้านการเงินกับบริษัท	12.5	13.9	15.2
ช่วยดูดซับสินค้าที่เหลือได้เร็ว	2.5	25.0	3.0
ให้ความรู้เพื่อพัฒนาการผลิตสินค้า	10.0	8.3	12.0
เรียนรู้กฎเกณฑ์ / กติกาการทำธุรกิจสมัยใหม่	20.0	13.9	18.2
รวม	100.0	100.0	100.0
จำนวนคำตอบของซัพพลายเออร์ (คำตอบ)	*40*	*36*	*33*

หมายเหตุ จำนวนผู้ผลิตตัวอย่างทั้งสิ้นจำนวน 9 ราย

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 6 (ข) ข้อดีจากการขายสินค้าให้ห้าง/ร้าน ตามทัศนะของซัพพลายเออร์

ข้อดีจากการขายสินค้า	ประเภทของซัพพลายเออร์ (ร้อยละ)			
	อาหารสด	อาหารแห้ง	สินค้าใช้กับร่างกาย	สินค้าใช้ภายในบ้าน
1. ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต				
ขายได้ในปริมาณมาก	100.0	66.7	100.0	100.0
ทำธุรกิจเป็นระบบ		33.3		
ปัจจุบันไม่ได้ขายให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต				
จำนวนตัวอย่างซัพพลายเออร์ (บริษัท)	*3*	*3*	*1*	*1*
2. ร้านสะดวกซื้อ				
ขายได้ในปริมาณมาก				
ทำธุรกิจเป็นระบบ		66.7	100.0	100.0
เก็บเงินง่าย				
ปัจจุบันไม่ได้ขายให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต	33.3			
อื่นๆ	66.7	33.3		
จำนวนตัวอย่างซัพพลายเออร์ (บริษัท)	*3*	*3*	*1*	*1*
3. ซูเปอร์มาร์เก็ต				
ขายได้ในปริมาณมาก	66.7	33.3		
ทำธุรกิจเป็นระบบ	33.3	66.7	100.0	100.0
อื่นๆ				
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่างซัพพลายเออร์ (บริษัท)	*3*	*3*	*1*	*1*
4. ร้านยี่ปั๊ว ซาปั๊ว				
ได้กำไรสูงกว่าการขายให้ร้านค้าสมัยใหม่	33.3			
วิธีการทำธุรกิจไม่ยุ่งยากซับซ้อน		66.7	100.0	100.0
ปัจจุบันไม่ได้ขายให้กับยี่ปั๊ว ซาปั๊ว ร้านโชห่วย				
เป็นอีกช่องทางในการกระจายสินค้า	66.7	33.3		
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่างซัพพลายเออร์ (บริษัท)	*3*	*3*	*1*	*1*

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 7 เหตุผลที่ซัพพลายเออร์นำสินค้าเข้าไปขายในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

เหตุผลที่นำสินค้าเข้าไปขายในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต	คำตอบ (ร้อยละ)
ทำให้ขายสินค้าได้มากขึ้น	38.9
คู่แข่งก็ขายสินค้าผ่านช่องทางนี้อยู่ด้วย	22.1
คิดว่าเป็นช่องทางขายที่กระจายสินค้าได้ทั่วประเทศ	16.6
เป็นการสร้างภาพพจน์สินค้าให้ดูดี	5.6
เป็นช่องทางเดียวที่ขายสินค้าอยู่ในปัจจุบัน	5.6
เป็นช่องทางขายที่ตรงกับลูกค้าเป้าหมาย	5.6
อื่นๆ	5.6
รวม	100.0
จำนวนคำตอบ	*18*

หมายเหตุ : จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 9 ราย

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 8 เงื่อนไขที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตกำหนดขึ้นก่อนที่จะรับสินค้าเข้าไปจำหน่าย

มีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ หรือไม่	คำตอบของซัพพลายเออร์ (ร้อยละ)	
	มีการกำหนดเงื่อนไข	ไม่มีการกำหนดเงื่อนไข
มีการตรวจสอบคุณภาพสินค้า	88.9	11.1
ตัวสินค้าต้องผ่านมาตรฐานต่างๆ ที่ห้างกำหนด	66.7	33.3
ขั้นตอนการผลิตต้องผ่านมาตรฐานที่ห้างกำหนด	22.2	77.8
มีการตรวจสอบความปลอดภัยของสินค้า	33.3	66.7
มีการตรวจสอบขั้นตอนการผลิต	11.1	88.9
ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ	0.0	100.0

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 9 ข้อเสียจากการนำสินค้าไปขายในห้างประเภทต่างๆ

ข้อเสีย	ประเภทของร้านที่ซัพพลายเออร์ขายสินค้าให้ (ร้อยละ)		
	ไฮเปอร์มาร์เก็ต	ร้านสะดวกซื้อ	ซูเปอร์มาร์เก็ต
ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เพื่อนำสินค้าเข้าไปขายในห้าง	22.9	16.0	21.2
ถูกห้างร้านสมัยใหม่เอาเปรียบ	22.9	16.0	21.2
ประโยชน์ที่ได้รับไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายต่างๆ	11.4	16.0	9.1
ผู้บริหารไม่อะลุ้มอล่วยกับเงื่อนไขต่างๆ ในการทำธุรกิจ	20.0	12.0	12.1
ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เพื่อนำสินค้าเข้าไปขายในห้าง	17.1	20.0	9.1
การรับเงินเสียเวลานาน เพราะใช้เวลาออกเช็กนาน	5.7	20.0	27.3
รวม	100.0	100.0	100.0
จำนวนคำตอบของซัพพลายเออร์ (คำตอบ)	*35*	*25*	*33*

หมายเหตุ : จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 9 ร้าน

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 10 ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการถูกเรียกส่วนลดจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

เหตุผล	คำตอบ (ร้อยละ)
1. เห็นว่าการถูกเรียกส่วนลดจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเป็นปัญหาสำคัญ	77.78
2. ผลกระทบที่ซัพพลายเออร์ได้รับจากการถูกเรียกเก็บส่วนลด	
- ต้นทุนสินค้าสูง	22.2
- ผลกำไรต่อหน่วยของบริษัทต่ำกว่าเกณฑ์	22.2
- ราคาไม่แน่นอน	11.2
- ไม่ตอบ	44.4
รวม	100.0
จำนวนตัวอย่างซัพพลายเออร์ (บริษัท)	*9*

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 11 วิธีการแก้ไขปัญหาจากการถูกเรียกค่าส่วนลด/ค่าใช้จ่ายจากห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

วิธีการแก้ไขปัญหาโดยตรง	คำตอบ (ร้อยละ)
พยายามสร้างตราสินค้า(ที่ขายให้ห้าง)ให้เข้มแข็ง เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง	26.0
หาช่องทางการขายอื่นๆ	22.2
เพิ่มฐานลูกค้าประเภทร้านค้าปลีกขนาดเล็ก	18.5
เจรจากับห้าง/ร้านเพื่อลดรายจ่ายที่บริษัทต้องจ่าย	11.1
สร้างตราสินค้าใหม่สำหรับห้าง/ร้าน โดยเฉพาะ เพื่อขายในราคาต่ำลง	7.4
ลดต้นทุนการผลิตลง เพื่อรักษากำไรขั้นต้น	7.4
ขึ้นราคาสินค้าในปีต่อๆ ไป เพื่อรักษากำไรขั้นต้น	3.7
สร้างภาพรวมให้สินค้าเป็นที่รู้จัก เพื่อต่อรองราคาได้	3.7
วิธีการแก้ไขปัญหาอื่นๆ (ทางอ้อม)	**จำนวนผู้ตอบ**
หันไปปรับปรุงหรือขยายช่องทางจำหน่ายผ่านร้านค้าปลีกขนาดย่อยมากขึ้น	23.8
สร้างตราสินค้าทั้งใหม่และเก่าอื่นๆ ให้เป็นที่นิยมมากขึ้น	19.0
หันไปปรับปรุงหรือขยายช่องทางจำหน่ายผ่านผู้ค้าส่งอื่นๆ	14.3
ปรับปรุงสินค้าให้มีคุณภาพสูงขึ้น	14.3
พยายามสร้างตลาดส่งออกมากขึ้น	9.5
กำลังคิดจะเลิกกิจการ จึงไม่หาทางแก้ไขอื่นๆ	9.5
หันไปปรับปรุงหรือขยายช่องทางจำหน่ายแก่ผู้บริโภคโดยตรง	4.8
ไม่มีทางเลือกในการแก้ปัญหาอื่นๆ	4.8

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

ของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจึงเป็นประโยชน์โดยตรง(ส่วนหนึ่ง)ต่อผู้บริโภค อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจึงเป็นการคานอำนาจ (countervailing power) ของซัพพลายเออร์ซึ่งมีอำนาจตลาดหรืออำนาจผูกขาดเหนือสินค้าของตน กำไรที่เคยเป็นของผู้ผลิตหรือซัพพลายเออร์บางส่วนจึงถูกโอนมายังผู้บริโภคและห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต

5.2 เหตุผลที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตส่งต่อค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้ผู้บริโภค

เหตุผลและหลักฐานที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตส่งต่อส่วนลดและค่าใช้จ่ายบางส่วนที่เรียกร้องมาจากซัพพลายเออร์ไปยังผู้บริโภคมี 2 ประการ ข้อแรก ตลาดค้าปลีกประเภทห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างบริษัทใหญ่ 4 บริษัท และตลาดค้าปลีกยังมีสินค้าทดแทนจากผู้ค้าปลีกกลุ่มอื่นๆ เช่น ร้านโชห่วย ตลาดสด ฯลฯ การแข่งขันเป็นกระบวนการที่บังคับให้ผู้ค้าปลีกต้องแข่งขันกันให้บริการแก่ผู้บริโภค ไม่ว่าจะแข่งกันในด้านราคาหรือให้บริการอื่นๆ หากตลาดค้าปลีกไม่แข่งขันก็ไม่มีเหตุผลที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะส่งต่อเงินค่าใช้จ่าย (หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ[8]) ที่เรียกร้องจากซัพพลายเออร์ไปให้ผู้ซื้อ (ดูการวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 4)

ข้อสอง กลยุทธ์หลักของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตคือการใช้กลยุทธ์ขายสินค้าราคาต่ำเพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดจากผู้ค้าปลีกประเภทอื่นที่อยู่ในตลาดมาก่อน การจะขายราคาต่ำได้ หมายความว่าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะต้องกำหนดกำไรเบื้องต้นให้ต่ำกว่าผู้ค้าปลีกประเภทอื่น (โดยเฉพาะซูเปอร์มาร์เก็ตหรือห้างสรรพสินค้า และร้านค้าปลีกขนาดเล็ก (ดูตารางที่

---

[8] เหตุผลที่เรียกเงินค่าใช้จ่ายที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเจรจาเรียกร้องมาจากซัพพลายเออร์ว่าเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) เพราะซัพพลายเออร์คิดกำไรเบื้องต้นในอัตราสูง (ร้อยละ 20-40 ของราคาขาย) เนื่องจากซัพพลายเออร์มีการลงทุนด้านส่งเสริมการขายและสร้างภาพลักษณ์สินค้า (brand image) ทำให้ผู้บริโภคภักดีต่อสินค้าของตน ผลก็คือซัพพลายเออร์สามารถกำหนดราคาขายปลีกในอัตราที่สูงได้

15) แต่กลยุทธ์ขายราคาต่ำเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอจะทำให้สามารถทำกำไรได้ จึงต้องมีกลยุทธ์ลดต้นทุนสินค้าโดยวิธีการขยายการลงทุนเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) และการขายสินค้าหลากหลายชนิด (economies of scope) ซึ่งทำให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตต้องมีสินค้าจำหน่ายมากถึง 30,000-40,000 SKUs ซึ่งมากกว่าห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ การมีขนาดใหญ่ทำให้ไฮเปอร์มาร์เก็ตซื้อสินค้าเป็นจำนวนมาก นี่คือที่มาของอำนาจซื้อดังที่อธิบายในตอนที่ 2 นอกจากนั้นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตรู้ความต้องการของผู้ซื้อ รู้ว่าสินค้าใดขายดี สินค้าใดขายไม่ได้ นี่เป็นต้นตอที่สองของอำนาจซื้อ ต้นตอที่สามคือการสร้างเฮาส์ แบรนด์ หรือไพรเวต แบรนด์ เพื่อแข่งขันกับสินค้ายอดนิยมของซัพพลายเออร์ แต่ขายในราคาต่ำกว่า เหตุผลที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตสามารถพัฒนาเฮาส์ แบรนด์ ได้ก็เพราะตนอาศัยความได้เปรียบซัพพลายเออร์ในด้านความใกล้ชิดผู้บริโภค โดยการโฆษณาสินค้าเมื่อผู้ซื้อมาในร้าน หรือใช้สื่อโฆษณาอื่นๆ และอาศัยข้อมูลการซื้อจาก point of sale

นอกจากการสร้างอำนาจซื้อด้วยกลยุทธ์ต่างๆ ข้างต้นแล้ว ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตยังพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เพื่อลดต้นทุนของการกระจายสินค้า ต้นทุนของการบริหารสินค้าคงคลัง ตลอดจนการร่วมมือกับซัพพลายเออร์ให้พัฒนาระบบการผลิตเพื่อลดต้นทุนการผลิตสินค้าลงอีก ตัวอย่างสำคัญของการลดต้นทุนการกระจายสินค้าคือ การก่อตั้งศูนย์กระจายสินค้าขนาดใหญ่ (distribution center หรือ DC) แทนการให้ซัพพลายเออร์ส่งสินค้าไปยังสาขาต่างๆ แนวคิดนี้คือการสร้าง hub ซึ่งจะประหยัดค่าขนส่งมากกว่าระบบกระจายสินค้าโดยตรงจากซัพพลายเออร์ไปยังสาขาต่างๆ โดยตรง (ดูรูปที่ 2) เมื่อห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตช่วยให้ต้นทุนในการกระจายสินค้าของซัพพลายเออร์ต่ำลง ซัพพลายเออร์จึงแบ่งผลประโยชน์ดังกล่าวบางส่วนให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต และห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้ส่งต่อส่วนแบ่งบางส่วนให้แก่ผู้ซื้อในรูปของราคาขายปลีกที่ต่ำลง

นอกจากจะช่วยประหยัดค่าขนส่งแล้ว ประเด็นสำคัญของระบบ

ตารางที่ 12 ส่วนลดที่ซัพพลายเออร์ให้แก่ร้านลูกค้าประเภทต่างๆ และกำไรเบื้องต้นของร้านค้าประเภทต่างๆ

ประเภทร้าน	ส่วนลด (ตามปริมาณสินค้า) ที่ซัพพลายเออร์ให้กับร้านค้าประเภทต่างๆ (ร้อยละ)[1]					กำไรเบื้องต้น (margin) โดยประมาณของร้านค้าประเภทต่างๆ		
	กรณีซัพพลายเออร์รายเล็ก		กรณีซัพพลายเออร์รายใหญ่			จากการสัมภาษณ์ 1[1]	จากการสัมภาษณ์ 2[2]	จากการสัมภาษณ์ 3
	ต่ำสุด-สูงสุด	เฉลี่ย	รายที่ 1	รายที่ 2	รายที่ 3			
ไฮเปอร์มาร์เก็ต	5-10	6.25	6-12	6.5-8.75	สูงกว่าร้านค้าส่ง 1%	1-2	1-2	1
ร้านค้าส่ง	3-5	4.0		6-8		2-5	5	
ร้านค้าปลีก	0-2	0-2		10-13		10-20[2]		

หมายเหตุ : (1) ซัพพลายเออร์มีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้กับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตอีกร้อยละ 7-10 (สำหรับสินค้าที่ไม่ใช่ของสด)

(2) กำไรเบื้องต้นของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่หรือร้านที่รู้จักปรับตัว : ไม่เกินร้อยละ 12 และประมาณร้อยละ 15-20 สำหรับร้านค้าปลีกขนาดเล็ก

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

DC (หรือ hub) คือ การลดต้นทุนสินค้าคงคลัง ซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญอันดับต้นๆ ของผู้ค้าปลีกระบบเก่า (สำคัญรองจากต้นทุนค้าสินค้า) การประหยัดต้นทุนสินค้าคงคลังเกิดจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศวัดจำนวนสินค้าและประเภทสินค้าที่ขายได้ในแต่ละวัน และมีคำสั่งให้ส่งของเข้าร้านเมื่อสต๊อกลดต่ำกว่าระดับวิกฤต (critical level of stock) ที่จะทำให้ผู้ค้าไม่มีสินค้ามากพอที่จะสนองความต้องการของลูกค้า

5.3 ผลกระทบต่อซัพพลายเออร์

การเปลี่ยนขั้วอำนาจตลอดจนการปรับปรุงระบบห่วงโซ่อุปทานของไฮเปอร์มาร์เก็ตมีผลกระทบอย่างไรต่อซัพพลายเออร์ ข้อคาดการณ์ของเราก็คือ ในขั้นแรก อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตน่าจะทำให้กำไรเบื้องต้นและกำไรสุทธิของซัพพลายเออร์ลดลง กำไรเบื้องต้นลดลงเพราะซัพพลายเออร์ต้องให้ส่วนลดเพิ่มขึ้น ส่วนกำไรสุทธิอาจลดลงเพราะค่าใช้จ่ายบางรายการที่จ่ายให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ แต่

ตารางที่ 13 ตัวอย่างราคาสินค้าที่สอบถามจากร้านค้าปลีก

รายการสินค้า	ราคาที่ซัพพลายเออร์แนะนำให้ร้านค้าปลีกขาย (Suggested Retail)	ร้านค้าปลีกเล็กรายที่ 1	ร้านค้าปลีกเล็กรายที่ 2		ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต	
		ราคาขายปลีก	ราคาขายปลีก	ต้นทุน	ราคาขายปลีก (จาก Big C)	ต้นทุนสินค้า[1]
แอทแทค 1,500 กรัม	120	85	83	79	82.50	75.7
ครีมบำรุงผิวซิตร้า 150 มล.	70	60	52	49	53	46.3
แป้งเด็กแคร์ 200 กรัม	34	30	29	25	28	23.6
มาม่าหมูสับ 1 ซอง	5	5	4.50	4.13	4.50	3.9
เนสกาแฟชนิดเติม 200 กรัม	100	95	89	84	89	79.2
คอฟฟี่เมต 450 กรัม	60	59	54	49	54.50	46.3
ไมโลถุง 200 กรัม	38	36	34	30.93	31	29.1
น้ำยาล้างจานไลป์อนเอฟขวด 800 มล.	37	35	34	30.07	32	28.4

หมายเหตุ : [1] ตัวเลขประมาณการ

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจราคาสินค้า*, มีนาคม 2545

ตารางที่ 14 เงินค่าใช้จ่ายที่ซัพพลายเออร์ให้แก่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในการนำสินค้าเข้าไปขายในห้าง

อัตราค่าใช้จ่ายต่อยอดขาย[1]	คำตอบ (บริษัท)
ร้อยละ 7	2
ร้อยละ 8.5	1
ร้อยละ 10.0	1
ร้อยละ 11.5	1
รวม	5
ไม่ตอบ	4
อัตราค่าใช้จ่ายต่อยอดขายเฉลี่ย (จากแบบสอบถาม 5 ราย)[1]	8.8
อัตราค่าใช้จ่ายที่จ่ายต่อยอดขาย (จากซัพพลายเออร์รายใหญ่ที่สุด 4 ราย)[2]	1-3

ที่มา : (1) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสำรวจซัพพลายเออร์*, มีนาคม 2545

(2) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การสัมภาษณ์ซัพพลายเออร์*, กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2545

การปรับปรุงระบบห่วงโซ่อุปทานก็ช่วยลดต้นทุนการกระจายสินค้าและต้นทุนสินค้าคงคลังของซัพพลายเออร์ได้บ้าง

อย่างไรก็ตาม เมื่อสินค้ามีราคาถูกลง ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะมียอดขายเพิ่ม ทำให้ซัพพลายเออร์ขายสินค้าได้มากขึ้น ฉะนั้น การถูกเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ ไม่จำเป็นต้องทำให้กำไรสุทธิของซัพพลายเออร์ลดลง

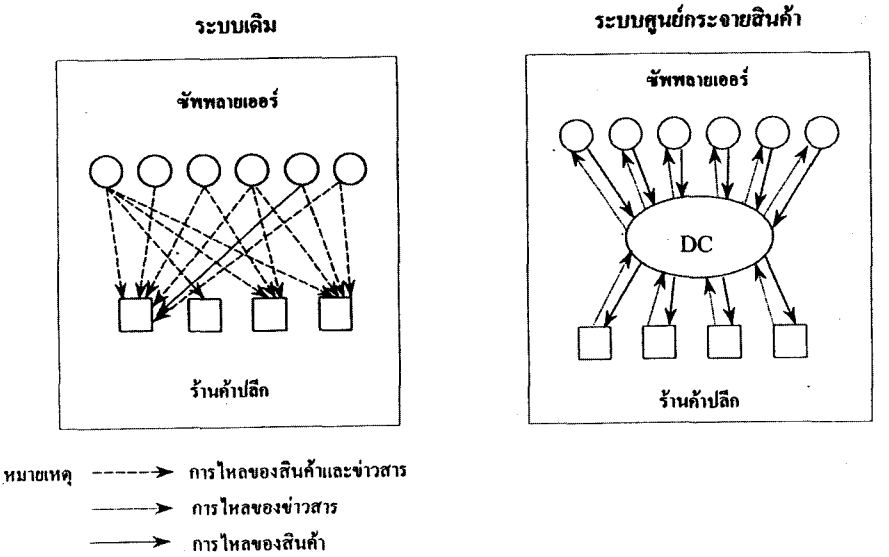
จากข้อมูลในตารางที่ 15 แสดงกำไรเบื้องต้นของซัพพลายเออร์ 20 ราย ปรากฏว่ากำไรเบื้องต้นของซัพพลายเออร์ 10 รายสูงขึ้นในช่วงปี 2540-2544 อีก 8 รายมีกำไรเบื้องต้นลดลง และ 2 รายมีกำไรเบื้องต้นเท่าเดิม การที่กำไรเบื้องต้นสูงขึ้นอาจเกิดจากว่าซัพพลายเออร์บางรายได้ปรับปรุงสินค้าของตน ทำให้มีภาพลักษณ์ (brand image) ดีขึ้น ก่อให้เกิดความต้องการสูงขึ้นในหมู่ผู้บริโภค จึงขายได้ในราคาสูงขึ้น ส่วนผู้ที่มีกำไรเบื้องต้นลดลงอาจเกิดจากผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตในอัตราต่ำก็ได้

ในด้านผลกระทบต่อยอดขาย (ตารางที่ 16) ปรากฏว่าอัตราการเติบโตของยอดขายของซัพพลายเออร์ 17 รายในช่วงปี 2541-2543 ต่ำกว่าในช่วงปี 2537-2540 ข้อมูลนี้ยังไม่อาจสรุปได้ว่าอำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตทำให้ยอดขายของซัพพลายเออร์ลดลง เพราะช่วงปี 2541-2543 มีปัญหาเศรษฐกิจมาก แต่อย่างน้อยก็พอสรุปได้ว่ายอดขายของซัพพลายเออร์ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

5.4 การใช้อำนาจซื้ออย่างไม่เป็นธรรม

คำถามต่อไปคือ การที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตขอส่วนลดมากๆ และเรียกร้องให้ซัพพลายเออร์จ่ายเงินค่าใช้จ่ายในรายการต่างๆ เป็นจำนวนมาก เป็นการเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม (unfair trade practices) หรือไม่ คำถามนี้ยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัด คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในประเทศพัฒนาแล้วก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ก็ระบุว่าถ้าซัพพลายเออร์มีอำนาจตลาดสูงและไม่มีการ

รูปที่ 2
การกระจายสินค้าระบบเดิมกับระบบศูนย์กระจายสินค้า



ตารางที่ 15 กำไรเบื้องต้นของผู้ค้าปลีกและซัพพลายเออร์

กลุ่มผู้ค้า	อัตรากำไรเบื้องต้น (ร้อยละ) พ.ศ. 2537-2543		
	สูง	ต่ำ	เฉลี่ย
1. ธุรกิจค้าปลีก			
ไฮเปอร์มาร์เก็ต 4 ราย[1]	8.92	7.38	7.93
ซูเปอร์มาร์เก็ตใหญ่ 2 ราย[2]	14.78	13.09	14.23
ซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดกลาง 1 ราย[3]	13.19	2.82	9.54
ห้างสรรพสินค้าใหญ่ 3 ราย[4]	23.75	16.21	17.95
ร้านสะดวกซื้อ 2 ราย[5]	17.86	15.53	16.59
ร้านโชห่วย	20	10	12
2. ผู้ค้าส่งขนาดเล็ก-กลาง	5	2	3.5
3. ซัพพลายเออร์			
ไทย[6]	25.1	18.4	21
ต่างชาติ (ถือหุ้นเกิน 50%)[7]	44.31	36.98	42.36

ที่มา : 1. กรมทะเบียนการค้า งบการเงิน ปี 2537-2543

2. ข้อมูลของโชห่วยและผู้ค้าส่ง จากการสัมภาษณ์ และรายงานในบทความวิชาการ

หมายเหตุ : (1) เทสโก้ โลตัส, บิ๊กซี, คาร์ฟูร์ และแม็คโคร

(2) ท็อปส์ ซูเปอร์มาร์เก็ต, จัสโก้, ฟู้ดแลนด์ และฟู้ดไลออน

(3) ตั้งฮั่วเส็ง

(4) เซ็นทรัล, โรบินสัน และเดอะมอลล์

(5) เซเว่น-อีเลฟเว่นและแฟมิลี่มาร์ท

(6) สหพัฒนพิบูลย์, โอสถสภา, มาลีสามพราน, ทิปโก้ฟู้ดส์, อุตสาหกรรมนมไทย, ดัชมิลล์, เจริญโภคภัณฑ์, เสริมสุข, สัปปะรดไทย, อุตสาหกรรม ส. ขอนแก่น, ไอซีซี อินเตอร์เนชั่นแนล, ไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์, ไทยน้ำทิพย์, เบอร์ลี่ ยุคเกอร์, เซลล็อกซ์ และบุญรอดบริวเวอรี่

(7) ยูนิลีเวอร์ไทย, คอลเกต-ปาล์มโอลีฟ, พรอกเตอร์ แอนด์ แกมเบิล, อายิโนะโมะโต๊ะ, ดีทแฮล์ม และเนสท์เล่

ผูกขาดในตลาดค้าปลีก การใช้อำนาจซื้อเรียกค่าใช้จ่ายและค่าส่วนลดจากซัพพลายเออร์จะเป็นประโยชน์ ทำให้สวัสดิการสังคมดีขึ้น ราคาสินค้าขายปลีกลดลง ซัพพลายเออร์ที่มีประสิทธิภาพต่ำอาจต้องเลิกกิจการไปในระยะยาวหากปรับลดต้นทุนการผลิตไม่ได้ นอกจากนั้นยังมีหลักฐานเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์พบว่า ค่าส่วนลดและค่าใช้จ่ายบางรายการเป็นค่าใช้จ่ายที่ทำให้ประสิทธิภาพการทำธุรกิจระหว่างซัพพลายเออร์และห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตสูงขึ้นและต้นทุนต่ำลง ทั้งคู่ได้รับประโยชน์ร่วมกัน (win-win situation) ฉะนั้นซัพพลายเออร์หลายรายจึงเต็มใจที่จะจ่ายเงินดังกล่าว เพราะถือว่าตนก็ได้ประโยชน์โดยตรงจากค่าใช้จ่ายดังกล่าว

กิจกรรมที่ทำให้การค้าขายมีประสิทธิภาพสูงขึ้นมีดังนี้

(ก) ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตได้รับส่วนลดสูงกว่าผู้ค้าส่ง เพราะปริมาณซื้อมากกว่าผู้ค้าส่ง ต้นทุนการหีบห่อสินค้าที่ส่งให้ห้างไฮเปอร์-มาร์เก็ตต่ำกว่า ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจ่ายเงินเร็วกว่า (ประหยัดดอกเบี้ย) การขนส่งไปยัง DC ของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีต้นทุนต่ำกว่า เพราะขนจำนวนมากเต็มรถบรรทุก และไม่ต้องขนไปส่งหลายๆ จุด รวมทั้งสามารถขนส่งในเวลาและในสถานที่ที่ไม่มีปัญหาจราจร (เช่น นอกเมือง และเวลากลางดึก เป็นต้น)

(ข) ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่จะช่วยให้สินค้าของซัพพลายเออร์ขายดีขึ้นและมีต้นทุนการบริหารสินค้าคงคลังต่ำลง เพราะไม่จำเป็นต้องเก็บสินค้าคงคลังมากเท่าในอดีต กิจกรรมเหล่านี้มีอาทิ เช่น การโฆษณาสินค้าในจดหมายและแผ่นพับที่ส่งโดยตรงถึงลูกค้าเป้าหมายของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต การลงทุนในระบบ ECR เพื่อบริหารสินค้าคงคลังทำให้ซัพพลายเออร์ทราบความเคลื่อนไหวของสินค้าของตนในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ทำให้สามารถวางแผนผลิตและจัดส่งได้มีประสิทธิภาพขึ้น นอกจากนี้ การเปิดสาขาใหม่ทำให้ยอดขายของซัพพลายเออร์สูงขึ้น เพราะสามารถกระจายสินค้าได้มากขึ้น และการที่สินค้าของซัพพลายเออร์ถูกนำไปขายในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ทำให้ภาพลักษณ์สินค้าของซัพพลาย-เออร์ในสายตาผู้บริโภคดีขึ้น การที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตลงทุนในโครงการฝึกอบรมและวางระบบการจัดการเพื่อให้ซัพพลายเออร์ผลิตสินค้าที่มี

คุณภาพและมีมาตรฐานอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้นทุนของซัพพลายเออร์ลดลง ซัพพลายเออร์รายใหญ่ยังเล่าว่า เมื่อการผลิตสินค้าและวิธีหีบห่อ (package) ดีขึ้น สินค้าของตนก็สามารถส่งออกได้มากขึ้น

ประการสุดท้ายคือ ประโยชน์จากการที่ร้านเซเว่น-อีเลฟเว่นพยายามรักษาคุณภาพขั้นต่ำของสินค้ามิให้เกิดการแข่งขันด้านราคามากถึงจุดที่คุณภาพสินค้าเลวลง (raise to the bottom) การที่เซเว่น-อีเลฟเว่นลงทุนรักษามาตรฐานคุณภาพสินค้ารวมทั้งบริการต่างๆ ให้ต่างจากร้านโชห่วยและร้านค้าปลีกทั่วไป ทำให้ซัพพลายเออร์สามารถขายสินค้าคุณภาพในราคาสูงได้ในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตและร้านสะดวกซื้อ

ฉะนั้นค่าใช้จ่ายหลายรายการที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเรียกร้องจากซัพพลายเออร์จึงเป็นค่าใช้จ่ายที่มีเหตุผลทางธุรกิจและทางเศรษฐกิจ ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีการร่วมลงขัน ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตก็จะไม่มีแรงจูงใจปรับปรุงคุณภาพและบริการต่างๆ ซึ่งย่อมส่งผลดีกลับมาสู่ซัพพลายเออร์ ทำให้ขายสินค้าได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจซื้อของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการแข่งขันได้ ประการแรก ค่าใช้จ่ายหลายรายการที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเรียกเก็บจากซัพพลายเออร์ ดูเหมือนจะมีลักษณะเหมือนกับการดูดซับค่าเช่าทางเศรษฐกิจมาจากซัพพลายเออร์โดยไม่มีผลดีทางเศรษฐกิจอื่นใด หรือหาเหตุผลอธิบายได้ยาก เช่น เมื่อห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตรายใหญ่แห่งหนึ่งเปิดสาขาใหม่ในต้นปี 2544 ห้างได้ขอให้ซัพพลายเออร์ขนาดใหญ่จ่ายเงินให้รายละ 500,000 บาท หรือการที่ห้างสะดวกซื้อเก็บเงินค่าแรกเข้าสำหรับสินค้าใหม่ แต่ถ้าหากภายใน 6 เดือนสินค้าขายไม่ดีก็จะถูกถอนออกจากหิ้งโดยบริษัทไม่ยอมคืนค่าแรกเข้าให้ แต่ในเวลาต่อมาร้านสะดวกซื้อแห่งนั้นกลับมาขอให้ซัพพลายเออร์นำสินค้าตัวเดิมกลับเข้าไปขายอีก โดยเสียเงินค่าแรกเข้าใหม่อีกครั้ง เป็นต้น

ประการที่สอง ข้อกล่าวหาสำคัญของกลุ่มซัพพลายเออร์คือ ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตใช้อำนาจซื้อกดราคาซื้อสินค้า เพื่อดำเนินกลยุทธ์การตัดราคาเพื่อให้คู่แข่งเลิกกิจการ (predatory pricing) หลังจากนั้นห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจะได้สามารถตั้งราคาขายปลีกสูงขึ้น แม้ข้อกล่าวหานี้จะดู

ตารางที่ 16 อัตราการเติบโตของรายได้บริษัทซัพพลายเออร์

บริษัทซัพพลายเออร์ จำแนกขนาดตามรายได้	ปี 2537-2543	ปี 2537-2540	ปี 2541-2543
รายได้ตั้งแต่ 100-999 ล้านบาท	16.7	25	22.3
รายได้ตั้งแต่ 1,000-9,999 ล้านบาท	5.5	7.3	3.8
รายได้ตั้งแต่ 10,000 ล้านขึ้นไป (ยูนิลีเวอร์)	9.9	12.12	6.5
รวม	6.4	8.2	4.5

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า, งบการเงิน ปี 2537-2543

ห่างไกล แต่ก็มีโอกาสเป็นไปได้ จึงสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาข้อกล่าวหานี้อย่างจริงจัง 2 ประเด็นคือ หนึ่ง ผู้ค้าปลีกรายใหญ่สามารถใช้อำนาจซื้อทำข้อตกลงกับซัพพลายเออร์รายใหญ่ให้ขายสินค้าให้ตนในลักษณะที่ต่างจากสินค้าที่จำหน่ายให้แก่คู่แข่ง เพื่อเป็นการกีดกันคู่แข่ง (พฤติกรรมนี้เรียกว่า exclusive dealing) กล่าวคือ สินค้าที่ซัพพลายเออร์ขายให้ผู้ค้าปลีกรายใหญ่เป็นสินค้าที่ผู้บริโภคนิยมห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตจึงขอซื้อเป็นจำนวนมากในราคาต่ำ แต่มีข้อแม้ไม่ให้ซัพพลายเออร์ขายสินค้าชนิดเดียว/แบบเดียวกันให้คู่แข่ง วิธีนี้ทำให้คู่แข่งไม่อาจแข่งได้ เพราะอาจต้องขายสินค้าแบบอื่นที่ผู้บริโภคไม่นิยม หรือขายสินค้าที่เป็นแบบ bundle ในราคาสูง ต่างจากสินค้าในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตซึ่งเป็นสินค้าชนิดเดียวกันที่ขายราคาต่ำ ข้อพิจารณาที่สองคือ การขายสินค้าในราคาต่ำกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ทำให้คู่แข่งสู้ไม่ได้ ต้องเลิกกิจการ หลังจากนั้นถ้าการเข้ามาแข่งขันในตลาดค้าปลีกมีอุปสรรคมาก ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตก็สามารถขึ้นราคาให้สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มได้

ประการที่สาม ซัพพลายเออร์ยังประสบปัญหาถูกบังคับให้ร่วมรายการขายลดราคาแบบ loss leader ประกอบกับมีสินค้าเฮาส์ แบรนด์

ขายแข่งในราคาต่ำ แม้การผลิตสินค้าเฮาส์ แบรนด์ จะมีผลดีทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีบางกรณีที่อาจเป็นการทำลายการแข่งขัน เช่น การจัดรายการ loss leader ทำให้สินค้าเสียภาพลักษณ์ (brand image) ทำให้ซัพพลายเออร์ขาดแรงจูงใจพัฒนาตราสินค้า (brand) หรือทำให้ซัพพลายเออร์ผลิตได้น้อยลง (เพราะยอดขายลดลง) ร้านค้าปลีกที่เป็นลูกค้าหันไปหาซัพพลาย-เออร์อื่นที่ให้กำไรเบื้องต้นสูงกว่า

ประการที่สี่ ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตบางรายที่ต้องการทำยอดขายให้ได้ตามที่ตั้งไว้ โดยนำสินค้าที่มีสต๊อกมากออกขายหลังร้านในราคาต่ำมาก (หรือมีของแถมพิเศษ) ให้แก่ผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีก (ที่นิยมซื้อเพราะราคาถูกและไม่มีหลักฐานสำหรับการเสียภาษีเงินได้) วิธีนี้เรียกว่า "price discrimination" ซึ่งทำให้ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตกลายเป็นคู่แข่งของซัพพลายเออร์ เพราะปัจจุบันประมาณร้อยละ 25-30 ของไฮเปอร์มาร์เก็ตเป็นการขายหลังร้าน (จากการสัมภาษณ์ผู้ค้าส่ง) ประเด็นสำคัญคือ การตั้งราคาแบบนี้อาจเป็นการทำลายฐานลูกค้าห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตโดยตรงภายหลังเมื่อผู้ค้าส่งรายเล็ก-กลางเลิกกิจการไป ซัพพลายเออร์ก็มีฐานลูกค้าลดลง ทำให้ต้องพึ่งพิงห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมากขึ้น

6. การปรับตัวของซัพพลายเออร์รายใหญ่: The Empire Strikes Back

อย่างไรก็ตาม ซัพพลายเออร์รายใหญ่มิได้อยู่เป็นเป้านิ่งให้อีกฝ่ายเอาเปรียบ ซัพพลายเออร์จำนวนมาก (รวมทั้งรายเล็ก) ได้พยายามปรับตัวด้านต่างๆ ซึ่งพอจะแยกเป็น 4 แนวทาง

แนวทางแรก เป็นการลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งเป็นผลดีต่อสังคมเพราะประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้น

แนวทางที่สอง ซัพพลายเออร์บางรายพยายามปรับตัว โดยหาวิธีเพิ่มอำนาจต่อรองกับห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต (เช่น ขายสินค้าเป็นชุด (package) ที่ประกอบด้วยสินค้า 20 รายการ โดยมีสินค้าที่มีตรา (brand) เข้มแข็งพ่วงกับสินค้าอื่นในลักษณะ tie-in sale) ลงทุนสร้าง brand equity สร้างสินค้าตราใหม่เพื่อขายให้เฉพาะห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต เพื่อไม่ให้กระทบ

ภาพลักษณ์ของตราสินค้าสำคัญของตน (เช่น การผลิตสินค้ายี่ห้อ Pop Line ขายในห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเพื่อไม่ให้กระทบภาพลักษณ์ของ Wacoal เป็นต้น)

แนวทางที่สามคือ การรักษาฐานลูกค้าร้านโชห่วยและผู้ค้าส่งเพื่อคานอำนาจของห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต ดังนั้น ซัพพลายเออร์รายใหญ่จึงปรับกระบวนการตลาดของตนใหม่เป็น 3 ฝ่ายหลัก ได้แก่ brand manager เพื่อพัฒนาสินค้าตราใหม่ๆ ฝ่าย modern trade และฝ่าย traditional trade โดยในฝ่ายหลังนี้มีการแต่งตั้ง concessionaire หรือ stockist เพื่อให้ดูแลร้านโชห่วยกลุ่มหนึ่ง วิธีนี้จะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการจำหน่ายพร้อมๆ กับการพัฒนาสินค้า แต่แนวทางนี้ต้องใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับการส่งเสริมการขายในธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ นอกจากนั้นยังมีความพยายามพัฒนาการบริหารและจัดการหิ้งของร้านโชห่วยให้ทันสมัยขึ้น

แนวทางสุดท้ายคือ ซัพพลายเออร์ใหญ่บางรายเริ่มหันมาทำธุรกิจค้าปลีกเองเพื่อจะได้รู้จักลูกค้ามากขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจในอนาคตคือ การปรับตัวของซัพพลายเออร์ดังกล่าวจะมีผลต่อขั้วอำนาจระหว่างผู้ค้าปลีกรายใหญ่กับซัพพลายเออร์อย่างไร เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ยังไม่อาจคาดคะเนได้ เพราะขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยบางอย่างในอนาคต เหมือนกับในอดีตก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขั้วอำนาจจากซัพพลายเออร์มายังผู้ค้าปลีกรายใหญ่ ไม่มีใครคาดคะเนว่าการค้าปลีกจะเปลี่ยนโฉมหน้าอย่างรวดเร็วจากห้างสรรพสินค้ามาเป็นซูเปอร์เซ็นเตอร์ แต่หลังจากที่ Wal-Mart ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบกระจายสินค้า และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ผู้ค้าปลีกมีข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ซื้อมากกว่าซัพพลายเออร์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนขั้วอำนาจในตลาดอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมายควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ และส่งเสริมร้านค้าขนาดเล็กในประเทศสหรัฐอเมริกา (http://www.newrules.org/retail/index.html)

ครอบครัวจิราธิวัฒน์ และพนักงานบริษัทในเครือเซ็นทรัล. 2535. *จิราธิวัฒน์สัมฤทธิ์.* หนังสืออนุสรณ์เนื่องในโอกาสเสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพนายสัมฤทธิ์ จิราธิวัฒน์ ต.ม., จ.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส (ด้านใต้), 3 พฤศจิกายน 2535.

ชูศิลป์ จิรวงศ์ศรี. 2541. ผู้บริหารประจำกลุ่มศูนย์กระจายสินค้าบางบัวทองบริษัท ซี.พี.เซเว่นอีเลฟเว่น จำกัด มหาชน. *สัมภาษณ์,* 10 กุมภาพันธ์ 2541.

ทวีศักดิ์ ปานะนนท์. 2529. *"สงครามราคา การต่อสู้ที่ไม่สิ้นสุด". วารสารบริหารธุรกิจ.* (ตุลาคม-ธันวาคม 2529): 68-76.

นิพนธ์ พัวพงศกร, อัมมาร สยามวาลา และสุมนา ตั้งจิตวิสุทธิ์. 2541. *การปฏิวัติในภาคการค้าปลีกไทย.* รายงานวิจัยในโครงการจัดทำแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2542. *การค้าส่งค้าปลีกไทย: การเปลี่ยนแปลงในตลาดค้าปลีกของไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

บุณยสิทธิ์ โชควัฒนา. 2540. กรรมการผู้จัดการบริษัท สหพัฒนพิบูลย์ จำกัด. *สัมภาษณ์,* 30 ธันวาคม 2540.

ภาษาอังกฤษ

Ailawadi, Kusum L., 2001. *The Retail Power-Performance Conundrum: What have we learned*?. Journal of Retailing.77: 299-318.

Arent Fox Kintner Plotkin & Kahn. 2001. *FTC Report on Slotting Allowances for the Workshop.* A Report on the Federal Trade Commission Workshop on Slotting Allowances and Other Marketing Practices in the Grocery Industry. February. (http://www.arentfox.com/publications/alerts/alerts2001/alert2001-02-23/alert2001-02-23.html)

Borghesani, William H., de la Cruz, Peter L. and Berry, David B. 1997. *Controlling the Chain: Buying Power, Distributive Control, and New Dynamics In Retailing.* Business Horizons. July-August.

Coopers & Lybrand. 1996. *Efficient Consumer Response–Europe, Value Chain Analysis Project Overview.* A document presented on 1st Official Conference of ECR Europe, 25-26 January 1996, Geneva.

Corstjens, J. and M. Corstjens, 1995. *Store Wars,* Chichester, England: John Wiley & Sons.

Dobson's Consulting. 1999. *Buying Power and Its Impact on Competition in the Food Retail Distribution Sector of the European Union.* A study prepared for the European Commission. Study contract, No.4/98/ETD/078.

Dobson, PW, and M Waterson .1997. "Countervailing Power and Consumer Prices." *The Economic Journal.*107. March 1997. pp. 418-430.

Dobson, PW, M Waterson and SW Davies. 2003. "The Patterns and Implications of Increasing Concentration in European Food Retailing." *Journal of Agricultural Economics*, V. 54, Issue 1 September. (Original draft appeared in 2000).

European Commission. 1997. Directorate General XV, Internal Market and Financial Services. Exposure draft, Preparing Information Systems for the Euro EN.

Farrell, Joseph. 2001. *Some though on Slotting Allowances and Exclusive Dealing,* Prepared for the American Bar Association (49th Annual Spring Meeting). Washington, D.C.

Farris, Paul W. and Kusum L. Ailawadi. 1992. "Retail Power: Monster or Mouse?" Marketing Science Institute. pp. 92-129. <www.msi.org/publications/publication.cfm?pub=335.>

Federal Trade Commission Staff. 2001. *Report on the Federal Trade Commission Workshop on Slotting Allowances and Other Marketing Practices in the Grocery Industry.* Federal Trade Commission. February.

Lagattuta K., D. Winske,B. Cullen and A. Whelan . 1997. "Concentration of the Retail Sector and Trapped Brands." Long Range Planning, Vol. 30, No. 6, December, pp. 906-916.

OECD. 1997. *Report on Regulatory Reform.* Vol. 2. Thematic Studies. Paris.

OECD.1999. *Buying Power of Multiproduct Retailers.* DAFFE/CLP (99)21. Paris.

Shils, Edward B. and Taylor, George W. 1997. *Measuring the Economic and Sociological Impact of the Mega-Retail Discount Chains on Urban, Suburban and Rural Economies.* Pennsylvania: The Wharton School. University of Pennsylvania. (http://www.lawmall.com/rpa/rpashils.htm)

Steiner, Robert L. 1997. *How Manufacturers Deal With The Price-Cutting Retailer: When Are Vertical Restraints Efficient?.* Antitrust Journal. Vol. 65. No. 2. Winter: 407-448.

Tat Keh, Hean and Seong Y. Park. 1997. "To market, to market: the changing face of grocery retailing." Long Range Planning. 30. No. 6. pp. 836-846.

Ursic, Michael and Helgeson, James. 1994. *Using Price as a Weapon: An Economic and Legal Analysis of Predatory Pricing.* Industrial Marketing Management. 23: 125-131.

Vogel, Louis. 1998. *Competition Law and Buying Power: The Case for a New Approach in Europe.* European Competition Law Review. Vol. 19. No. 1: 4-11.

Weaver, R. 1998. *Structural and Marketing Changes in U.S. Retailing, 1987-1997: Foundation for the Future.* New York: Cornell University.

ประวัติผู้เขียน:
รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยฮาวาย และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์หลากหลายสาขา เช่น เศรษฐศาสตร์จุลภาค เศรษฐศาสตร์แรงงาน เศรษฐศาสตร์สถาบันการเกษตร เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ เป็นต้น

อาจารย์นิพนธ์ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี 2549-2551 และเข้ารับตำแหน่งประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2551

13

ทุนวัฒนธรรม

ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ที่มา: ปาฐกถาไชยัง ลิ้มทองกุล วันที่ 30 พฤษภาคม 2539 ณ บ้านเจ้าพระยา ถนนพระอาทิตย์ กรุงเทพมหานคร

ตีพิมพ์ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546). *ทุนวัฒนธรรม: วัฒนธรรมในระบบทุนนิยมโลก เล่ม 1*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 17-48.

ปฐมกถา

ปาฐกถานี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ทุนหลัก (Dominant Capital) ย่อมแปรเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสังคมเศรษฐกิจโลก เมื่อสังคมมนุษย์ผ่านพ้นช่วงแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Capital) และสังคมเศรษฐกิจแปรจากระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรม (Agriculture Economy) มาเป็นระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial Economy) ทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capital) ย่อมถีบตัวขึ้นมาเป็นทุนหลักของระบบเศรษฐกิจ ด้วยตรรกะในทำนองเดียวกัน เมื่อสังคมเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ทุนบริการ (Service Capital) ก็จะกลายเป็นทุนหลักแทนที่ทุนอุตสาหกรรม แต่โดยเหตุที่บริการประเภทต่างๆ มีการเติบโตกล้าแข็งแตกต่างกันอย่างมาก และหน่อทุนบริการบางประเภทยังไม่ปรากฏโฉมให้เห็น ด้วยเหตุดังนี้เอง นักวิเคราะห์สังคมบางท่านจึงมองเห็นแต่การเติบโตของบริการทางการเงิน การธนาคาร และมองเห็นแต่การเติบใหญ่ของทุนการเงิน (Finance

Capital) ซึ่งเข้าไปแทนที่ทุนอุตสาหกรรม

ปาฐกถานี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ทุนบริการกำลังถีบตัวขึ้นมาเป็นทุนหลักในสังคมเศรษฐกิจโลกแทนที่ทุนอุตสาหกรรม แต่ในระยะเปลี่ยนผ่านที่หน่อทุนบริการยังไม่เติบใหญ่กล้าแข็ง ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) เป็นทุนหลักในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ โดยที่ทุนวัฒนธรรมมีขาหยั่ง ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

ในการที่จะเข้าใจการเติบโตของทุนวัฒนธรรม จำเป็นต้องเข้าใจเบื้องต้นเสียก่อนว่า ทุนวัฒนธรรมคืออะไร ทุนวัฒนธรรมจะเติบใหญ่ได้ก็ต้องมีอุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรม (Cultural Products) ในที่นี้ สินค้าวัฒนธรรม หมายถึง สินค้าและบริการที่มีวัฒนธรรมฝังตัวเป็นส่วนหนึ่งของสินค้าหรือบริการนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการฝังตัวของวัฒนธรรม (Cultural Embodiment) ในตัวสินค้าหรือบริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งวัฒนธรรมที่ฝังตัวอยู่ในสินค้าหรือบริการ (Embodied Culture) จึงเป็นเงื่อนปมสำคัญในการวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์การเติบโตของทุนวัฒนธรรมมิอาจแยกต่างหากจากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและพัฒนาการของทุนหลักในระบบทุนนิยมโลก

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในระบบทุนนิยมโลก

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในสังคมโลกนั้นมีอยู่ตลอดเวลา แต่ไม่มีช่วงใดในประวัติศาสตร์มนุษยชาติที่สังคมเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเทียบเท่าช่วงเวลาในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมานี้ ณ บัดนี้ ระบบเศรษฐกิจโลกมิได้มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะแต่โครงสร้างทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญด้วย

เมื่ออังกฤษประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรก (First Industrial Revolution) ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของอังกฤษเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรม (Agricultural Economy) มาเป็นระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial

Economy) การวิ่งนำหน้าของอังกฤษในการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดกระบวนการวิ่งไล่กวดทางเศรษฐกิจ (Catching-up Process) ประเทศต่างๆ พยายามวิ่งไล่กวดอังกฤษในการพัฒนาอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นเยอรมนี ฝรั่งเศส รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ก่อให้เกิดประเทศอุตสาหกรรมรุ่นที่สอง รุ่นที่สาม และรุ่นต่อๆ มา การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สอง (Second Industrial Revolution) ซึ่งเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ไม่เพียงแต่เร่งเร้ากระบวนการวิ่งไล่กวดทางเศรษฐกิจให้มีความเร็วเพิ่มขึ้น แต่ที่สำคัญยิ่งก็คือ มีผลในการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจและศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยข้ามฟากมหาสมุทรแอตแลนติกนั่นเอง

นับตั้งแต่เมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกจวบจนสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือทยอยกันเปลี่ยนโฉมหน้าเป็นประเทศอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตดังกล่าวนี้เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ (international comparative advantage) เมื่อความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแปรเปลี่ยนไป โครงสร้างการผลิตย่อมต้องปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ด้วยเหตุที่การเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเป็นไปอย่างเชื่องช้า โครงสร้างการผลิตจึงเปลี่ยนแปลงอย่างเชื่องช้าตามไปด้วย

ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิต (factor endowment) และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิต ในประวัติศาสตร์ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า (Old Industrial Countries: OICs) โครงสร้างการผลิตมักจะแปรเปลี่ยนจากการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (capital-intensive production) และตามมาด้วยการผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้น (information-intensive production) ในยุคสมัยที่สังคมเศรษฐกิจยังมีแรงงานราคาถูก การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นจะครอบงำโครงสร้างการผลิต เมื่อแรงงานราคาถูกหมดไป การเปลี่ยนแปลงราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิตดังกล่าวนี้ย่อมทำให้มีการใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงาน จนการผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้นกลายเป็นการผลิตหลัก

ของระบบเศรษฐกิจ

ในท่ามกลางการวิ่งไล่กวดทางเศรษฐกิจในสังคมโลกในช่วงเวลากว่าสองศตวรรษที่ผ่านมานี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกระบวนการวิ่งไล่กวด ประเทศที่สามารถหาประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีย่อมเร่งความเร็วในการวิ่งไล่กวดได้ ในขณะที่ประเทศที่ล้าหลังทางเทคโนโลยีก็ต้องหลุดออกไปจากลู่วิ่ง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตและต่อราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิต จึงมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความต้องการบริโภคของมนุษย์ ซึ่งกระทบต่อราคาสัมพัทธ์ของสินค้าและบริการ มีส่วนในการทำให้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศแปรเปลี่ยนไป

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ประเทศอุตสาหกรรมเก่าทั้งยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาอยู่ในกระบวนการปรับโครงสร้างการผลิต ด้วยการละทิ้งการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น เนื่องจากไม่มีแรงงานราคาถูกอีกต่อไป โครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมแปรเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค (consumer goods) ไปสู่การผลิตสินค้าประเภททุน (capital goods) ซึ่งใช้เทคโนโลยีระดับสูงที่ซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ (high-tech industry) ญี่ปุ่นฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองด้วยการสวมบทบาทในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคแทนยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ในเวลานั้นญี่ปุ่นยังมีแรงงานราคาถูก โครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมจึงเน้นหนักไปในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ครั้นเมื่อประสิทธิภาพในภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ค่าจ้างต้องปรับตัวตาม แรงงานราคาถูกในญี่ปุ่นไม่มีอีกต่อไป ในทศวรรษ 2510 โครงสร้างการผลิตของญี่ปุ่นปรับตัวไปสู่การผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น และปรับการผลิตจากสินค้าอุปโภคบริโภคไปสู่สินค้าประเภททุน กลุ่มประเทศแก๊งทั้งสี่ (Gang of Four) เข้ามาแทนที่ญี่ปุ่นในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค และด้วยการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) มาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (Export-

oriented Industrialization) ประจวบกับบรรดาบรรษัทระหว่างประเทศกำลังอยู่ในกระบวนการปรับเปลี่ยนที่ตั้งในการผลิต (relocation of production) กลุ่มประเทศแก๊งทั้งสี่จึงได้ประโยชน์จากการลงทุนของบรรษัทระหว่างประเทศ และเปลี่ยนโฉมเป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Asian NICs) ในเวลาไม่ช้าไม่นานนัก แต่การเติบโตของประสิทธิภาพการผลิตในภาคหัตถอุตสาหกรรมทำให้การกดอัตราค่าจ้างให้อยู่ในระดับต่ำมิอาจเป็นไปได้อีกต่อไป เมื่อแรงงานราคาถูกหมดไป โครงสร้างการผลิตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ก็แปรเปลี่ยนไปสู่การผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้นในทศวรรษ 2530

โครงสร้างการผลิตของประเทศต่างๆ ในสังคมโลกกำลังแปรเปลี่ยนไป กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าซึ่งปรับตัวสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง กำลังมุ่งสู่การผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้นมากขึ้นทุกที กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่กำลังตามหลังกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าในการผลิตสินค้าประเภททุน และอาจจบลงด้วยการผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้นในท้ายที่สุด ในขณะที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่สอง (Second-Generation NICs) ซึ่งในปัจจุบันการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นยังคงครอบงำโครงสร้างการผลิต กำลังตามหลังรุ่นที่หนึ่งในการปรับโครงสร้างไปสู่การผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น ส่วนประเทศที่ล้าหลังในการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในทวีปแอฟริกา ยังมิอาจเข้าสู่ลู่วิ่งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศนี้ได้

ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในภาคอุตสาหกรรมนี้เอง กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าต้องเผชิญกับกระบวนการลดทอนความสำคัญของภาคอุตสาหกรรม หรือที่รู้จักกันในชื่อภาษาอังกฤษว่า De-industrialization ภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญลดลงในโครงสร้างการผลิตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า เมื่อต้นทศวรรษ 2510 นี้เอง ภาคอุตสาหกรรมยังให้ผลผลิตมากกว่าร้อยละ 40 ของ GDP ในประเทศอุตสาหกรรมเก่าบางประเทศ ดังเช่นสหราชอาณาจักร อิตาลี เยอรมนี และญี่ปุ่น แต่ในบัดนี้ไม่มีประเทศมหาอำนาจใดเลยที่มีภาคอุตสาหกรรมอันใหญ่โตดังปางก่อน เมื่อพิเคราะห์จำเพาะภาค

หัตถอุตสาหกรรม (manufacturing sector) เฉพาะเยอรมนี ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร ที่ภาคหัตถอุตสาหกรรมให้ผลผลิตมากกว่าร้อยละ 35 ของ GDP ในหมู่ประเทศมหาอำนาจด้วยกันเมื่อต้นทศวรรษ 2510 บัดนี้ภาคหัตถอุตสาหกรรมมีขนาดเล็กลงมาก และส่วนใหญ่ให้ผลผลิตไม่เกินร้อยละ 25 ของ GDP

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่ากำลังแปรสภาพจากสังคมเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial Economy) ไปเป็นสังคมเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ภาคบริการกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่ให้ผลผลิตมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นใด โดยทั่วไปให้ผลผลิตมากกว่าร้อยละ 50 ของ GDP ในหมู่ประเทศมหาอำนาจด้วยกัน ภาคบริการให้ผลผลิตถึงสองในสามของผลผลิตที่ระบบเศรษฐกิจผลิตได้ทั้งหมด ยกเว้นเยอรมนีและญี่ปุ่น ภาคบริการไม่เพียงแต่จะให้ผลผลิตมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าเท่านั้น หากยังมีการจ้างงานมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นใดอีกด้วย

กระบวนการลดทอนความสำคัญของภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับการเติบใหญ่ของภาคบริการ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการผลิตในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าแปรโฉมเป็นการผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้น (information-intensive production) ด้วยเหตุที่ภาคบริการกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ไม่ว่าจะพิจารณาจากโครงสร้างการผลิตหรือโครงสร้างการใช้แรงงานนี้เอง กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าจึงพยายามผลักดันให้มีการค้าบริการโดยเสรี เพราะบัดนี้ประเทศเหล่านี้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตบริการประเภทต่างๆ มากกว่าประเทศอื่นใด ในอดีตกาลเมื่อกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประเทศเหล่านี้เคยชูธงการค้าเสรี เมื่อความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมลดน้อยถอยลง จนท้ายที่สุดมิอาจแข่งขันกับประเทศคู่ค้า นโยบายการกีดกันการค้าก็เข้ามาแทนที่นโยบายการค้าเสรี บัดนี้เมื่อกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่ามีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตบริการ ประเทศเหล่านี้ก็ชูธงนโยบายการค้าบริการเสรี

พัฒนาการของทุนหลักในระบบทุนนิยมโลก

เมื่อหน่อทุนนิยมเติบใหญ่ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 การเติบโตของระบบทุนนิยมเริ่มต้นด้วยทุนพาณิชย์ (Commercial Capital) ครั้นเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม กลุ่มทุนหลักในระบบเศรษฐกิจแปรไปเป็นทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capital) ครั้นเมื่อสังคมมนุษย์มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมากขึ้น โดยที่เงินมีวิวัฒนาการในรูปแบบต่างๆ ควบคู่กับพัฒนาการของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ในเวลาต่อมา กลุ่มทุนการเงิน (Finance Capital) ค่อยๆ เติบโตเป็นกลุ่มทุนหลักในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า

รูดอล์ฟ ฮิลเฟอร์ดิง (Rudolf Hilferding, 1877-1941) แพทย์ชาวออสเตรียผู้แปรเปลี่ยนเป็นนักสังคมศาสตร์ เป็นคนแรกที่นำเสนอบทวิเคราะห์การเติบใหญ่ของกลุ่มทุนการเงิน หนังสือเรื่อง *Finance Capital* ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นภาษาเยอรมันในปี 2453 และเพิ่งแปลเป็นภาษาอังกฤษและตีพิมพ์ในปี 2524 ได้รับการยกย่องว่าเป็นงานชิ้นสำคัญของสำนักมาร์กซิสม์ที่เสนอบทวิเคราะห์พัฒนาการของระบบทุนนิยมต่อจาก *Capital* ของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx)

ฮิลเฟอร์ดิงค้นพบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระจุกตัวของทุน (concentration of capital) และการรวมศูนย์ของทุน (centralization of capital) ที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะเดียวกัน รูปแบบการจัดองค์การในการผลิตก็แปรเปลี่ยนจากการประกอบการที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว (single proprietorship) ไปเป็นบริษัทที่มีการถือหุ้นร่วมกัน (joint stock company) และบรรษัท (corporation) ในที่สุด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญคือ ช่วยปลดปล่อยนายทุนอุตสาหกรรม (industrial capitalist) มิให้ต้องทำหน้าที่ผู้ประกอบการ (industrial entrepreneur) ผู้ถือหุ้นมิจำต้องหวังพึ่งกำไรจากการประกอบการเพียงโสดเดียว หากยังสามารถหากำไรจากการขายหุ้นได้อีกด้วย กำไรเหล่านี้สามารถนำไปใช้ลงทุนต่อไปได้ ด้วยเหตุดังนี้ ทุนจึงมีการรวมศูนย์และก่อให้เกิดบรรษัทยักษ์ใหญ่ เมื่อมีการเชื่อมโยงความเป็นเจ้าของระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม

เดียวกัน การกระจุกตัวของทุนจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งคาร์เทล (cartel) และทรัสต์ (trust) ฮิลเฟอร์ดิงให้ความสำคัญแก่ทุนธนาคาร (bank capital) อย่างมาก ถึงกับกล่าวว่า การยึดครองธนาคารยักษ์ใหญ่เพียง 6 แห่งในเยอรมนี มีความหมายเท่ากับการยึดกุมปริมณฑลที่สำคัญของภาคอุตสาหกรรมในประเทศนั้น

บทวิเคราะห์เรื่องทุนการเงินของฮิลเฟอร์ดิงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทั้งในหมู่นักวิชาการลัทธิมาร์กซ์และนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก บางคนมีความเห็นว่า ทุนการเงินลดความสำคัญลงไปมากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อรัฐบาลประเทศต่างๆ ในยุโรปผนวกธนาคารพาณิชย์มาเป็นของรัฐ แต่บางคนก็เห็นว่า ทุนการเงินยังมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน แม้ในประเทศที่รัฐบาลแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทุนการเงินก็ยังเข้าไปเชื่อมประสานและช่วยจัดสรรทุนของรัฐไปใช้ในการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ พัฒนาการของสังคมเศรษฐกิจโลกในเวลาต่อมาบ่งบอกว่า ทุนการเงินหาได้เสื่อมความสำคัญลงไม่ หากแต่กลายเป็นกลุ่มทุนที่ทรงความสำคัญในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าและระบบทุนนิยมโลกยิ่งกว่าเดิม

ในช่วงเวลาห้าทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเงินที่เสริมส่งบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มทุนการเงิน ปรากฏการณ์ที่พึงพิจารณามีอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก อิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ได้ทำลายทำนบที่กีดขวางการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เงินตราต่างประเทศมิได้มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรีเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าเท่านั้น ด้วยการผลักดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ประเทศในโลกที่สามทีละประเทศสองประเทศหันเหสู่แนวทางนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) นโยบายดังกล่าวนี้มีส่วนเร่งเร้ากระบวนการสากลานุวัตรของทุนและเงิน (Internationalization of Capital and Finance) ทุนกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่ไร้ทั้งเชื้อชาติและสัญชาติ โดยแปรสภาพเป็นทุนสากล เงินก็อยู่ในสภาพเดียวกัน กระบวนการสากลานุวัตรของทรัพยากรทางการเงินช่วย

เชื่อมโยงกลุ่มทุนระหว่างประเทศต่างๆ และเชื่อมโยงบรรษัทยักษ์ใหญ่ระหว่างประเทศ กลุ่มทุนการเงินทำหน้าที่คนกลางในกระบวนการเชื่อมโยงดังกล่าวนี้

ประการที่สอง การก่อเกิดและการเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ในประเทศต่างๆ มีส่วนเกื้อกูลต่อการเติบโตของธุรกิจหลักทรัพย์ระหว่างประเทศ (international finance and securities houses) บรรษัทระหว่างประเทศมิได้มีเฉพาะในตลาดผลผลิต หากยังมีในตลาดการเงินด้วย

ประการที่สาม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศมีส่วนเปลี่ยนโฉม ไม่เฉพาะแต่การทำให้ระบบการเงินระหว่างประเทศกลายเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น หากยังช่วยเชื่อมโยงทั้งตลาดเงินและตลาดทุนระหว่างประเทศต่างๆ อีกด้วย ความรวดเร็วในการรับและส่งสารสนเทศทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความถี่สูงยิ่ง ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศนี้เองที่ทำให้การลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ระหว่างประเทศ (portfolio investment) มีความสำคัญแซงหน้าการลงทุนโดยตรง (direct investment) และเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตลาดหลักทรัพย์ในประเทศต่างๆ มิเพียงแต่เติบโต หากยังผันผวนตามสภาพการเก็งกำไรมากขึ้น การเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ระหว่างประเทศเกื้อกูลให้มี "วิศวการทางการเงิน" (financial engineering) อันได้แก่ การออกหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ เพื่อระดมเงินทุน บัดนี้รัฐบาลประเทศโลกที่สามมิจำต้องพึ่งเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศอีกต่อไป เพราะมีทางออกด้วยการกู้ยืมจากตลาดการเงินระหว่างประเทศและด้วยการระดมเงินทุนจากตลาดหลักทรัพย์ระหว่างประเทศโดยตรง

ประการที่สี่ ธุรกิจการเงินและธุรกิจหลักทรัพย์ระหว่างประเทศเข้าไปถือหุ้นในบรรษัทระหว่างประเทศ ตลาดการเงินระหว่างประเทศจึงเชื่อมโยงกับตลาดผลผลิตระหว่างประเทศ อันเป็นปรากฏการณ์ใหม่ซึ่งไม่เคยมีในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การสร้างเครือข่ายทางเศรษฐกิจด้วยการทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (strategic alliance) นับเป็นยุทธวิธีสำคัญในการขยายฐานเศรษฐกิจ การทำสัญญาพันธมิตรเชิง

ยุทธศาสตร์มิได้มีเฉพาะในหมู่บรรษัทระหว่างประเทศ หากยังมีในหมู่ธุรกิจการเงินและธุรกิจหลักทรัพย์ระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ การควบและการครอบกิจการ (merger and acquisition) ก็เป็นหนทางลัดในการเติบโตของกลุ่มทุนการเงิน

สภาพการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ มิได้ทำให้กลุ่มทุนการเงินหดตัว ตรงกันข้ามกลับเสริมความแข็งแกร่งของกลุ่มทุนการเงิน จนอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มทุนการเงินมิได้มีฐานะด้อยไปกว่ากลุ่มทุนอุตสาหกรรม

ในกรณีของไทย การเปิดประเทศภายหลังการทำสนธิสัญญาบาวริ่งในปี 2398 มีส่วนเร่งรัดการเติบโตของทุนพาณิชย์ แต่พัฒนาการของระบบทุนนิยมในประเทศไทยมิได้เป็นไปตามลำดับขั้นดังที่ฮิลเฟอร์ดิงวิเคราะห์ เพราะทุนการเงินในประเทศไทยเติบใหญ่ก่อนทุนอุตสาหกรรม กลุ่มทุนการเงินอาศัยฐานในธนาคารพาณิชย์แผ่อาณาจักรไปสู่กิจการอุตสาหกรรม ทุนอุตสาหกรรมเพิ่งจะเติบโตเมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมปรากฏรูปลักษณ์ที่ชัดเจน กระนั้นก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่สังคมเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโต ภาคเศรษฐกิจการเงินก็ขยายตัวตามไปด้วย อัตราการจำเริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจการเงินมิได้ยิ่งหย่อน และบางช่วงเวลากลับสูงกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมและภาคอุตสาหกรรม โดยที่สูงกว่าอัตราการเติบโตถัวเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภาคเศรษฐกิจการเงินเป็นภาคเศรษฐกิจหนึ่งที่ได้รับผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ กลุ่มทุนการเงินจึงเติบโตควบคู่มากับกลุ่มทุนอุตสาหกรรม และเติบใหญ่ยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อภาคเศรษฐกิจการเงินเป็นภาคเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดนทางภูมิศาสตร์ อันเป็นอานิสงส์จากนโยบายเสรีนิยมทางการเงินและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ บัดนี้กลุ่มทุนการเงินมิได้ทรงความสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทยและทรงอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น หากยังก้าวล่วงไปแผ่อิทธิพลในปริมณฑลทางการเมืองอีกด้วย

ทุนวัฒนธรรม และ Cultural Embodiment

ทุนการเงิน (Finance Capital) เป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของทุนบริการ (Service Capital) เพราะภาคการเงินการธนาคารเป็นเพียงภาคเศรษฐกิจย่อยในภาคบริการทั้งหมด การเติบใหญ่ของทุนการเงินจึงเป็นสัญญะบ่งบอกถึงการเติบใหญ่ของทุนบริการ ในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านจากยุคที่ทุนอุตสาหกรรมเป็นทุนหลักไปสู่ยุคที่ทุนบริการเป็นทุนหลักในระบบทุนนิยมโลกนี้ บริการหลายต่อหลายประเภทกำลังเติบใหญ่ โดยที่บริการเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรม และสื่อนัยทางวัฒนธรรมด้วย ทุนที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการที่มีนัยทางวัฒนธรรมเหล่านี้ เรียกว่า ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital)

ทุนวัฒนธรรมจะเติบใหญ่กล้าแข็งได้ก็แต่โดยการเติบโตของอุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรม (Cultural Products) ในที่นี้สินค้าวัฒนธรรมหมายถึง สินค้าและบริการที่วัฒนธรรมฝังตัวในสินค้าหรือบริการนั้น ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยการฝังตัวของวัฒนธรรม (Cultural Embodiment)

สำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกมีแนวความคิดว่าด้วย Technological Embodiment ซึ่งอาจแปลว่า การฝังตัวของเทคโนโลยี

เมื่อเราซื้อเครื่องจักร สิ่งที่เราได้มามิใช่มีแต่ตัวเครื่องจักรซึ่งนำไปผลิตสินค้าอื่นๆ เท่านั้น หากยังได้เทคโนโลยีที่ติดมากับตัวเครื่องจักรด้วย เครื่องจักรแต่ละรุ่นแต่ละสมัยมีความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยีแตกต่างกัน สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักชี้ให้เห็นว่า เทคโนโลยีนั้นฝังอยู่ในตัวเครื่องจักร หรือที่เรียกว่า Embodied Technology ดังนั้น หากต้องการก้าวให้ทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยี หนทางหนึ่งก็โดยการก่อให้เกิดโครงการลงทุนใหม่ ซึ่งทำให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีใหม่ ประเทศที่ไม่สามารถมีโครงการลงทุนใหม่ นอกจากจะก้าวไม่ทันเทคโนโลยีแล้ว ยังต้องล้าหลังทางเศรษฐกิจในที่สุด เพราะโรงงานและเครื่องจักรที่มีอยู่เดิมนับวันประสิทธิภาพมีแต่จะเสื่อมลง แต่การที่ประเทศจะมีโครงการลงทุนใหม่ได้นั้น จำเป็นต้องมีเงินออมอย่างพอเพียง การยืมเงินออมจากต่างประเทศมี

ขอบเขตอันจำกัด ดังนั้น สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจึงให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

สินค้าก็เช่นเดียวกับเครื่องจักรที่มีนัยเกี่ยวกับเทคโนโลยี embodied technology มิได้มีเฉพาะในตัวเครื่องจักร หากยังมีในตัวสินค้าด้วย สินค้าแต่ละยุคแต่ละสมัยมี embodied technology แตกต่างกัน กระดาษมี embodied technology แตกต่างจากใบตองฉันใด พลาสติกก็มี embodied technology แตกต่างจากกระดาษฉันนั้น มิไยต้องกล่าวถึง embodied technology ที่แตกต่างกันระหว่างใยแก้ว (fiber optics) กับลวดทองแดง

ผู้เขียนนำแนวคิดว่าด้วย Embodiment Technology หรือ Technological Embodiment มาประยุกต์วิเคราะห์กับวัฒนธรรม และตั้งชื่อว่า Cultural Embodiment หรือ Embodied Culture แนวความคิดนี้มิได้ปรากฏมาก่อนในงานของนักเศรษฐศาสตร์ หรือแม้แต่นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยา ผู้เขียนนำเสนอแนวความคิดนี้ครั้งแรก ณ ที่นี้

เมื่อเราซื้อสินค้ามาบริโภค สิ่งที่ได้มามิได้มีเฉพาะแต่ตัวสินค้าที่สนองความสุขความพอใจในการบริโภคเท่านั้น หากยังได้ "วัฒนธรรม" ที่ฝังอยู่ในตัวสินค้านั้นด้วย สินค้าหรือบริการแต่ละประเภทมีนัยเกี่ยวพันถึงวัฒนธรรม แต่นัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมมีระดับและความเข้มข้นไม่เท่ากัน สินค้าหรือบริการบางประเภทอาจมีนัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมไม่ชัดเจน แต่บางประเภทมีความชัดเจนยิ่ง

ผัก ผลไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มิได้มีนัยทางวัฒนธรรมที่ชัดเจน เพราะล้วนแต่เป็นผลผลิตทางธรรมชาติ แต่อาหารที่ปรุงแต่งโดยมนุษย์มีนัยทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน เพราะกระบวนการปรุงอาหารมีเรื่องของวัฒนธรรมมาเกี่ยวข้องด้วย วัฒนธรรมการกินข้าว (คาร์โบ-ไฮเดรต) แตกต่างจากวัฒนธรรมการกินเนื้อและนมเนย วัฒนธรรมที่แฝงอยู่ในอาหารประเภทข้าวแตกต่างจากที่แฝงอยู่ในสเต๊ก ในทำนองเดียวกัน ตะเกียบก็สะท้อนวัฒนธรรมการกินที่แตกต่างจากช้อนส้อม มิไยต้องกล่าวว่า ทุนนิยมตะเกียบก็แตกต่างจากทุนนิยมช้อนส้อมด้วย

บะหมี่สดมีนัยทางวัฒนธรรมที่แตกต่างจากบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปยี่ห้อมาม่า เพราะมาม่ามีนัยเกี่ยวกับ Fast Food Culture อยู่ด้วย โดยที่ Fast

Food มี embodied culture แตกต่างจากการบริโภคโต๊ะจีนหรือการบริโภคอาหารแบบญี่ปุ่น การบริโภคอาหารแบบเอเชียตะวันออกไม่มีความเร่งรีบด้านเวลาเหมือน Fast Food

เกี๊ยะมี embodied culture แตกต่างจากรองเท้าแบบตะวันตก ทำนองเดียวกับชุดผ้าม่วงและชุดสากลมี embodied culture แตกต่างกัน แม้แต่ชุดโสร่งและผ้านุ่งก็มี embodied culture แตกต่างจากชุดกิโมโนหรือชุดกี่เพ้า

ละครและคอนเสิร์ตแบบตะวันตกแตกต่างจากลิเก ลำตัด หรือโขนแบบไทย เพราะละครและคอนเสิร์ตแบบตะวันตกไม่ต้องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ชมและผู้แสดง หรือแม้แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ชมด้วยกันเองก็พยายามจำกัดให้น้อยที่สุด

ภาพยนตร์ที่ฉายตามโรงมี embodied culture แตกต่างจาก Video Tape และ Laser Discs เพราะ embodied culture ของภาพยนตร์ที่ฉายตามโรงก็คือ วินัยและมารยาทในการเข้าชม ในขณะที่ Video Tape และ Laser Discs มิได้ต้องการวินัยและมารยาทมากเท่า

หนังสือที่เป็นสิ่งตีพิมพ์แตกต่างจากหนังสือเสียง (audio books) เพราะ embodied culture ของหนังสือที่เป็นสิ่งตีพิมพ์ก็คือ การอ่านเป็นวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่สำคัญ ในขณะที่ audio books สื่อความหมายว่าการฟังเป็นวัฒนธรรมการเรียนรู้หลัก ในทำนองเดียวกัน บริการการศึกษาในห้องเรียนกับบริการการศึกษาทางจอโทรทัศน์หรือจอคอมพิวเตอร์ก็มี embodied culture แตกต่างกัน

Culture Embodiment หรือ Embodied Culture เป็นแนวความคิดสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับทุนวัฒนธรรม ทุนวัฒนธรรมจะก่อเกิดและเติบโตได้ จักต้องมีอุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรม และสินค้าวัฒนธรรมก็มิใช่อะไรอื่น หากแต่เป็นสินค้าหรือบริการที่มี embodied culture

embodied culture ที่แตกต่างกันทำให้สินค้ามีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน ความแตกต่างด้าน embodied culture จึงทำให้เกิด product differentiation ความหลากหลายของผลผลิตช่วยกระตุ้นให้เกิดความต้องการสินค้า คนที่เคยสวมเกี๊ยะอาจอยากลองสวมรองเท้า คนที่เคยกินแต่

ข้าวแกงอาจอยากทดลองกิน McDonald และคนที่เคยนุ่งผ้าม่วงอาจอยากทดลองนุ่ง Wrangler

วัฒนธรรมเป็นเรื่องของการดำเนินชีวิตตามปกติของมนุษย์ ในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมหนึ่งๆ แต่ละสังคมมีจารีตขนบธรรม-เนียมประเพณีของตนเอง รวมตลอดจนระบบความเชื่อและศรัทธา ระบบคุณค่าบรรทัดฐานทางจริยธรรม สันดานของสังคม การละเล่นและกีฬา การแต่งกาย วรรณกรรมและศิลปะ พื้นฐานวัฒนธรรมเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากแต่ค่อยเป็นค่อยไป ในบางกรณีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเกิดจากการปะทะกับวัฒนธรรมต่างชาติ และในบางกรณีเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมเศรษฐกิจ แต่การเติบโตของทุนวัฒนธรรมในประเทศมหาอำนาจสามารถส่งผลกระทบต่อพื้นฐานทางวัฒนธรรมในประเทศอื่นๆ ได้ เพราะวัฒนธรรมที่แฝงอยู่ในตัวสินค้าหรือบริการส่งออกจากประเทศมหาอำนาจพร้อมๆ กับสินค้าวัฒนธรรม การเติบโตของสินค้าวัฒนธรรมในประเทศหนึ่งจึงกระทบต่อพื้นฐานทางวัฒนธรรมของประเทศอื่นโดยผ่านทางกลไกการค้าระหว่างประเทศ แต่การค้าระหว่างประเทศมิใช่กลไกเดียวที่ส่งผ่านวัฒนธรรมในยุคสังคมสารสนเทศ วัฒนธรรมยังส่งผ่านโทรทัศน์ระหว่างประเทศและเครือข่ายสารสนเทศระหว่างประเทศดังเช่นอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับสินค้าวัฒนธรรมปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับสินค้าวัฒนธรรม

วัฒนธรรม	สินค้าวัฒนธรรม
1. จารีตขนบธรรมเนียมประเพณี ระบบความเชื่อและศรัทธา ระบบคุณค่า บรรทัดฐานทางจริยธรรม แบบแผนการดำเนินชีวิต	บริการสื่อมวลชน บริการการศึกษา บริการสันทนาการ บริการการโฆษณา
2. แบบแผนการบริโภค	บริการสื่อมวลชน บริการการโฆษณา บริการอาหารและภัตตาคาร บริการการศึกษา
3. แบบแผนการพักผ่อนหย่อนใจ	บริการสันทนาการ บริการสื่อมวลชน บริการการโฆษณา บริการการศึกษา
4. การแต่งกาย	บริการสื่อมวลชน บริการการโฆษณา บริการสันทนาการ
5. การละเล่นและกีฬา	บริการสันทนาการ บริการสื่อมวลชน บริการการโฆษณา
6. วรรณกรรมและสิ่งพิมพ์	บริการการศึกษา บริการสื่อมวลชน
7. ศิลปะ	บริการการศึกษา บริการสื่อมวลชน

ดังได้กล่าวแล้วว่า วัฒนธรรมเป็นเรื่องของวิถีการดำเนินชีวิตตามปกติของมนุษย์ สิ่งที่ข้องเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตมีทั้งสินค้า (goods) และบริการ (services) ทุนวัฒนธรรมจึงมีขาหยั่งทั้งในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ในภาคบริการ นอกเหนือจากบริการด้านการเงินแล้ว บริการที่มีการเติบใหญ่ในอัตราสูงยิ่ง ได้แก่

(1) บริการสื่อมวลชน ได้แก่ โทรทัศน์ระหว่างประเทศ Cable TV วิทยุ หนังสือพิมพ์ ข่าวสารตามสาย (on-line data) ฯลฯ

(2) บริการโทรคมนาคม ได้แก่ โทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ โทรสาร ฯลฯ

(3) บริการสันทนาการ ได้แก่ การจัดการแสดงดนตรี ละคร สวนสนุก นิทรรศการศิลปะ โรงภาพยนตร์ บริการการท่องเที่ยว สถานเริงรมย์ สโมสร สนามกีฬา ฯลฯ

(4) บริการอาหารและภัตตาคาร ร้านอาหารและภัตตาคาร รวมทั้งบริการ Fast Food

(5) บริการการศึกษา

(6) บริการโฆษณา

ความต้องการบางประเภทเป็นเหตุปัจจัยให้เกิดความต้องการสินค้าในลักษณะอุปสงค์สืบเนื่อง (derived demand) ดังตัวอย่างในตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมกับบริการวัฒนธรรม

บริการ	อุตสาหกรรม
1. บริการสื่อมวลชน	
1.1 บริการโทรทัศน์	เครื่องรับและอุปกรณ์โทรทัศน์
1.2 บริการวิทยุ	เครื่องรับและอุปกรณ์วิทยุ
1.3 บริการข่าวสารหนังสือพิมพ์	อุตสาหกรรมหนังสือพิมพ์
1.4 บริการสารสนเทศ	อุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์
2. บริการโทรคมนาคม	อุปกรณ์โทรคมนาคม
3. บริการสันทนาการ	
3.1 ดนตรี	เทปคาสเซตต์, Compact Disc
3.2 ภาพยนตร์	อุตสาหกรรมภาพยนตร์ Video Tape, Laser Discs
3.3 กีฬา	อุปกรณ์กีฬา รองเท้า เครื่องแต่งกาย
3.4 การละเล่น	Video Game, Computer Software
3.5 สโมสรและสถานเริงรมย์	อาหารและเครื่องดื่ม
4. บริการอาหารและภัตตาคาร	อาหารและเครื่องดื่ม
5. บริการการศึกษา	อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์ อุปกรณ์การศึกษา Computer Software
6. บริการการโฆษณา	อุปกรณ์และสื่อการโฆษณา

การก่อเกิดและเติบโตของทุนวัฒนธรรม

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ทุนวัฒนธรรมก่อเกิดได้อย่างไร และเหตุใดจึงเติบใหญ่จนกำลังเปลี่ยนโฉมหน้าของระบบทุนนิยมโลก

ผู้เขียนตอบคำถามข้างต้นด้วยเหตุปัจจัยทั้ง 4 อันได้แก่

(1) กระบวนการแปรวัฒนธรรมเป็นสินค้า (Commodification or Commoditization of Culture)

(2) กระบวนการพาณิชยานุวัตร (Commercialization of Culture)

(3) กระบวนการเทคโนโลยานุวัตร (Technologization of Culture)

(4) กระบวนการโทรทัศนานุวัตร (Televisionalization of Culture)

(1) กระบวนการแปรวัฒนธรรมเป็นสินค้า
(Commoditization of Culture)

กระบวนการแปรสรรพสิ่งเป็นสินค้า (commodification or commoditization) นับเป็นเหตุปัจจัยปฐมฐานที่เกื้อกูลการก่อเกิดและการเติบโตของทุนวัฒนธรรม หากวัฒนธรรมมิได้แปรสภาพเป็นสินค้า อุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรมย่อมมิอาจก่อเกิดได้ และทุนวัฒนธรรมย่อมยากที่จะงอกงามได้ แต่เป็นเพราะวัฒนธรรมกลายเป็นสินค้า จึงมีอุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรม และหน่อทุนวัฒนธรรมค่อยๆ เติบโต

แต่เหตุใดวัฒนธรรมจึงกลายเป็นสินค้า? สิ่งที่เป็นสินค้าจักต้องมีราคา วัฒนธรรมจักมีราคาก็ต่อเมื่อมีความต้องการซื้อ เมื่อความต้องการซื้อมีมากพอจนคุ้มที่จะมีการผลิต อุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรมย่อมก่อเกิดขึ้น หากไม่มีคนเปิดวิทยุฟังและเปิดโทรทัศน์ดู ย่อมไม่คุ้มที่จะจัดตั้งสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ในเชิงพาณิชย์ แต่ความต้องการซื้อมิใช่ปัจจัยเดียวที่ทำให้วัฒนธรรมกลายเป็นสินค้า เมื่อวัฒนธรรมเข้าสู่ตลาด พลังตลาดเป็น

ปัจจัยที่กำหนดราคาของวัฒนธรรม ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม สินค้าวัฒนธรรมที่ไม่มีความต้องการในตลาด ราคาย่อมตกต่ำ สินค้าวัฒนธรรมใดที่มีความต้องการมาก ราคาย่อมถีบตัวสูงขึ้น การคงอยู่และการล้มหายของรายการโทรทัศน์แต่ละรายการก็เป็นผลจากการประเมินความนิยมของผู้ชม

ด้วยเหตุที่วัฒนธรรมเป็นเรื่องของการดำเนินวิถีชีวิตตามปกติของมนุษย์ กระบวนการยอมรับแบบแผนการดำรงชีวิตและประพฤติกรรมใดๆ จนเป็นวิถีแห่งชีวิต จึงเป็นปมเงื่อนสำคัญในการทำความเข้าใจกระบวนการแปรวัฒนธรรมเป็นสินค้า ดังได้กล่าวแล้วว่า วัฒนธรรมจะแปรสภาพเป็นสินค้าได้ก็ต่อเมื่อมีความต้องการซื้อ แต่ความต้องการซื้อจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิ่งที่ต้องการซื้อนั้นให้อรรถประโยชน์แก่ผู้ซื้อ ดังนั้น การที่จะเข้าใจกระบวนการแปรวัฒนธรรมเป็นสินค้าได้นั้น ก็ต้องเข้าใจกระบวนการสร้างอุปสงค์ (demand creation) หรือความต้องการซื้อสินค้าวัฒนธรรมนั้น

มนุษย์นับตั้งแต่แรกเกิดมักถูกกล่อมเกลาให้ยอมรับวัฒนธรรมของชุมชนหรือสังคมของตนเอง กระบวนการกล่อมเกลาภายในสังคมหนึ่งๆ นับเป็นกลไกสำคัญในการสร้างอุปสงค์ โดยที่กระบวนการดังกล่าวนี้มีตั้งแต่การอบรมบ่มนิสัย การศึกษาในระบบโรงเรียน และการสื่อสารทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์

แม้ว่าพื้นฐานทางวัฒนธรรมในสังคมหนึ่งสังคมใดจะมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ในสังคมนั้น แต่วัฒนธรรมก็ต้องปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แบบแผนการดำรงชีวิต แบบแผนการบริโภค แบบแผนการพักผ่อนหย่อนใจ รวมตลอดจนแบบแผนการแต่งกาย ย่อมแปรเปลี่ยนไปด้วย ความต้องการสินค้าวัฒนธรรมประเภทใหม่เกิดขึ้นมาทดแทนสินค้าวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ หากยุทธศาสตร์การพัฒนามีพื้นฐานมาจากระบบทุนนิยมและนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ พื้นฐานทางวัฒนธรรมของระบบทุนนิยม (Capitalistic Culture) ย่อมกระทบต่อวัฒนธรรมที่มีในสังคมนั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ไม่เพียงกระทบต่อแบบแผนความต้องการสินค้าวัฒนธรรมเท่านั้น หากยังมีผลกระทบอันลึกล้ำอื่นๆ อีกด้วย การแข่งขันชิงดีชิงเด่นมีมากขึ้น ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) งอกงาม

และลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) ขยายตัว เมื่อเงินตราเป็นพระเจ้าและเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) เฟื่องฟู จริยธรรมในการงาน (work ethnics) ย่อมถดถอย

กระบวนการสร้างอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าวัฒนธรรมมิได้เกิดจากปัจจัยภายในประเทศเท่านั้น ปัจจัยภายนอกประเทศก็มีบทบาทหาน้อยไม่ โดยที่ในบางกรณีอาจมีบทบาทมากกว่าปัจจัยภายในประเทศด้วยซ้ำไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการสากลานุวัตรของวัฒนธรรมชาติมหาอำนาจ ซึ่งเติบโตพร้อมกับระบบจักรวรรดินิยม กระแสโลกานุวัตร และกระบวนการโทรทัศนานุวัตร

การถ่ายทอดวัฒนธรรมระหว่างประเทศนับเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งในการสร้างอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าวัฒนธรรม แต่การยอมรับวัฒนธรรมต่างสังคมต่างชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมต่างด้าว เป็นเรื่องยากยิ่ง การยอมรับวัฒนธรรมในสังคมหรือชุมชนเดียวกันเป็นเรื่องง่ายกว่า เพราะมีกระบวนการกล่อมเกลาวัฒนธรรมภายในสังคมนั้น

แต่การล่าอาณานิคมและการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมช่วยสร้างเส้นทางลัดในการถ่ายทอดวัฒนธรรมข้ามเผ่าพันธุ์ จากประเทศเมืองแม่ไปสู่อาณานิคม หรือจากประเทศศูนย์อำนาจไปสู่ดินแดนที่เป็นดาวบริวาร ในบางกรณีกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมเป็นไปโดยสมัครใจ แต่ในหลายต่อหลายกรณีมีการบังคับให้ประเทศที่อ่อนแอกว่ายอมรับวัฒนธรรมของประเทศที่เข้มแข็งกว่า

วัฒนธรรมที่ถ่ายทอดข้ามเผ่าพันธุ์ตามการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมมีความหลากหลายยิ่ง ตั้งแต่วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมในการกำหนดชื่อแปของบ้านเมือง วัฒนธรรมการแต่งกาย วัฒนธรรมการกิน วัฒนธรรมการพักผ่อนหย่อนใจ วัฒนธรรมทางภาษา วัฒนธรรมทางความคิด ฯลฯ การขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันกระบวนการสากลานุวัตรของวัฒนธรรม (internationalization of culture) วัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจแปรสภาพเป็นวัฒนธรรมสากลตามการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยม

กระบวนการถ่ายทอดและครอบงำวัฒนธรรมจะก่อให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมในประเทศอาณานิคมหรือบริวารได้ก็ต่อเมื่อมีการยอมรับวัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ประจักษ์ว่า วัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจเกื้อประโยชน์มากกว่าวัฒนธรรมพื้นเมือง หรือมิฉะนั้นการยอมรับวัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจเป็นสัญญะบ่งบอกความเป็นอารยชน

ตามปกติ การถ่ายทอดวัฒนธรรมจากประเทศมหาอำนาจไปสู่อาณานิคมหรือประเทศบริวารมักส่งผ่านชนชั้นนำในประเทศผู้รับ เมื่อชนชั้นนำในประเทศผู้รับยอมรับวัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจ ก็เป็นเรื่องง่ายที่จะกระจายและเผยแพร่ไปสู่ชนชั้นล่าง การขัดเกลาความคิดด้วยการส่งชนชั้นนำไปศึกษาในประเทศมหาอำนาจก็ดี และด้วยการจัดระบบโรงเรียนในอาณานิคมหรือประเทศบริวารในรูปแบบเดียวกับที่เป็นอยู่ในประเทศมหาอำนาจก็ดี มีส่วนเกื้อกูลให้มีการยอมรับวัฒนธรรมของประเทศมหาอำนาจได้โดยง่าย กระบวนการขัดเกลาวัฒนธรรมผ่านระบบโรงเรียนแบบตะวันตก ด้วยปรัชญา กระบวนทัศน์ และวิธีคิดแบบตะวันตก เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของวัฒนธรรมตะวันตก เพราะช่วยสร้างความต้องการหรืออุปสงค์ที่มีต่อวัฒนธรรมตะวันตก

การโฆษณาและการส่งเสริมการขายนับเป็นมรรควิธีสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตในปัจจุบัน หากการโฆษณาและการส่งเสริมการขายประสบความสำเร็จในการก่อให้เกิดการเลียนแบบการบริโภค ความต้องการวัฒนธรรมใหม่ย่อมเกิดขึ้น

กระบวนการแปรวัฒนธรรมเป็นสินค้านับเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นของการก่อเกิดและการเติบโตของทุนวัฒนธรรม แต่กระบวนการดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการสร้างอุปสงค์หรือความต้องการที่มีต่อวัฒนธรรม

(2) พาณิชยานุวัตรของวัฒนธรรม
(Commercialization of Culture)

วัฒนธรรมจะกลายเป็นสินค้าได้ มิจำเพาะแต่จะต้องมีความต้องการหรืออุปสงค์ หากยังต้องมีตลาดขนาดใหญ่พอสมควร การผลิตสินค้าวัฒนธรรมจึงเกิดขึ้นได้ ข้อสำคัญจะต้องเป็นการผลิตเพื่อขยาย มิใช่การผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ กระบวนการสร้างอุปสงค์จึงต้องมีโยงใยที่หยั่งรากลึกและมีฐานอันกว้างขวาง

แต่สินค้าวัฒนธรรมจำนวนมากเป็นสินค้าที่มีการผลิตอยู่แล้วในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าหรือประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน การขยายตลาดสินค้าวัฒนธรรมไปสู่โลกที่สามจึงอยู่ที่กระบวนการสร้างอุปสงค์ หากสามารถกล่อมเกลาให้ประชาชนในโลกที่สามยอมรับวัฒนธรรม "แดกด่วนยัดเร็ว" (fast food) ธุรกิจร้านอาหารย่อมขยายตัว หากสามารถกล่อมเกลาให้ประชาชนยอมรับการเล่นกอล์ฟเป็นวิถีชีวิตใหม่ การจัดการแข่งขันและความนิยมในการเล่นกอล์ฟย่อมขยายตัว และอุตสาหกรรมอุปกรณ์การเล่นกอล์ฟย่อมเติบโต

กระบวนการพาณิชยานุวัตรของวัฒนธรรม (Commercialization of Culture) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการขยายตัวของอุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรม การโฆษณาและการส่งเสริมการขายมิใช่มรรควิธีเดียวที่จะก่อให้เกิดกระบวนการดังกล่าวนี้ การสร้าง "ยี่ห้อ" และการผลิตสินค้าที่มียี่ห้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยี่ห้อระดับโลก (Global Brand) และการกล่อมเกลาให้ผู้บริโภคมีความภักดีต่อยี่ห้อ (brand loyalty) นับเป็นปมเงื่อนที่สำคัญยิ่ง นอกจากนี้ การจับตลาดให้ถูกจุดก็เป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ดังจะเห็นได้จากการจับตลาดวัยรุ่นในกรณีของสินค้าแฟชั่นและบริการสันทนาการ แม้ในกรณีของ Fast Food โลกกำลังเผชิญกับกระแสแม็กโดนัลดานุวัตร (McDonaldization)

(3) เทคโนโลยานุวัตรของวัฒนธรรม
(Technologization of Culture)

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดผลผลิตใหม่ซึ่งมีผลกระทบต่อมนุษย์และสังคมในด้านต่างๆ กระบวนการปรับตัวทางเทคโนโลยีจึงมีผลกระทบด้านวัฒนธรรม เพราะทำให้โครงสร้างความต้องการวัฒนธรรมแปรเปลี่ยนไป ในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มเทคโนโลยีสำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่ และเทคโนโลยีชีวภาพ

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ไม่เพียงแต่ช่วยทำให้การถ่ายทอดข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและสารสนเทศมีความสมบูรณ์มากขึ้นเท่านั้น หากยังเปลี่ยนแปลงแบบแผนพื้นฐานในการสื่อสารของมนุษย์อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ บทบาทและอิทธิพลของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคมมนุษย์ ทั้งในการถ่ายทอดกระบวนทัศน์ทางความคิด แบบแผนการดำรงชีวิต ระบบคุณค่า และบรรทัดฐานทางจริยธรรม เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่ก็มีผลกระทบต่อแบบแผนการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทุกวันนี้ผู้คนพากันกล่าวขวัญถึงการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสเทศ (Information Technology Revolution) และการปฏิวัติเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology Revolution) หลงลืมและมิได้นึกถึงการปฏิวัติเทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่ (New Materials Technology Revolution) ในช่วงเวลาห้าทศวรรษที่ผ่านมานี้ วัสดุภัณฑศาสตร์ (Materials Science) รุดหน้าไปเป็นอันมาก วัสดุภัณฑ์สมัยใหม่ทีละชนิดสองชนิดเข้ามามีบทบาทในแบบแผนการดำรงชีวิตของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นพลาสติก (plastics) เซรามิกส์ (ceramics) ซีเมนต์สมัยใหม่ที่เรียกว่า MDF Cement (Macro-defect-free Cement) โลหะผสม (metal alloys) กาวพิเศษ (Superglues) เซมิคอนดักเตอร์ (semiconductor) และใยแก้ว (fiber optics) วัสดุภัณฑ์สมัยใหม่เหล่านี้เข้ามาแทนที่วัสดุภัณฑ์

ดั้งเดิม และมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ทั้งในครัวเรือน สถานที่ทำงาน ชุมชน และบ้านเมือง

นอกเหนือจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่แล้ว เทคโนโลยีชีวภาพกำลังรุดหน้าอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าของพันธุวิศวกรรมศาสตร์ (genetic engineering) กำลังเปลี่ยนโฉมหน้าประเภทของอาหารที่มนุษย์รับประทาน ซึ่งกระทบต่อวัฒนธรรมการกิน

(4) โทรทัศนานุวัตรของวัฒนธรรม
(Televisionalization of Culture)

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีโทรคมนาคม ผนวกกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอวกาศ ก่อให้เกิดบริการโทรทัศน์ระหว่างประเทศซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่จะมีการใช้ดาวเทียมในการให้บริการโทรทัศน์มากขึ้นเท่านั้น หากทว่าสถานีรับสัญญาณจากดาวเทียมก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์จนถึงกับมี Electronic News-gathering Equipment (ENG) ซึ่งมีขนาดกะทัดรัด อำนวยความสะดวกในการบันทึกภาพเหตุการณ์อย่างยิ่ง ข่าวที่เกิดขึ้นในส่วนหนึ่งส่วนใดของโลกสามารถเผยแพร่ไปสู่ส่วนอื่นๆ ของโลกในเวลาอันรวดเร็ว บางครั้งในเวลาเดียวกับที่เกิดเหตุการณ์นั้นเอง พัฒนาการขั้นสำคัญในลำดับต่อมาได้แก่ การสร้างเครือข่ายโทรทัศน์ทั่วโลก (Global Networking)

การขยายตัวของเครือข่ายและบริการโทรทัศน์ระหว่างประเทศมีส่วนเร่งกระบวนการโลกานุวัตร บทบาทและอิทธิพลของบริการโทรทัศน์ระหว่างประเทศในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเป็นเรื่องที่มิอาจปฏิเสธได้ แต่บทบาทและอิทธิพลที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าก็คือ การขัดเกลาทางวัฒนธรรมเพื่อให้ยอมรับวัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจ บริการโทรทัศน์ระหว่างประเทศจึงเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการสากลานุวัตรของวัฒนธรรมอเมริกันและยุโรป หากกล่าวให้สุดโต่งก็คือ เป็นเครื่องมือของ

ระบบจักรวรรดินิยมทางวัฒนธรรม (Cultural Imperialism) โทรทัศน์เป็นจักรกลสำคัญในการถ่ายทอดวัฒนธรรมการดำรงชีวิต วัฒนธรรมการแต่งกาย วัฒนธรรมการบริโภค วัฒนธรรมการพักผ่อนหย่อนใจ ระบบคุณค่าและศรัทธา และกระบวนทัศน์ทางความคิด ข้อสำคัญยิ่งก็คือ บทบาทและอิทธิพลในการเผยแพร่ลัทธิบริโภคนิยม บัดนี้โลกต้องอนุวัตรตามโทรทัศน์ และนี่เองที่เป็นที่มาของกระบวนการโทรทัศนานุวัตร ทั้งมิต้องกังขาอีกเช่นกันว่า โทรทัศนานุวัตรเกื้อกูลต่อการเติบใหญ่ของทุนวัฒนธรรมมากเพียงใด

ลักษณะสำคัญบางประการของทุนวัฒนธรรม

ในตอนนี้ ผู้เขียนขอกล่าวสรุปลักษณะเด่นบางประการของทุนวัฒนธรรม ซึ่งแยกแยะออกเป็น 7 ประการ

ประการแรก ดังที่ได้นำเสนอก่อนหน้านี้แล้วว่า สิ่งที่ถือเป็น "สินค้าวัฒนธรรม" จักต้องมีนัยทางวัฒนธรรม กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ จักต้องเป็นสินค้าที่มีวัฒนธรรมฝังอยู่ในตัว หรือมี embodied culture คำว่า "สินค้าวัฒนธรรม" ในที่นี้คลุมถึงบริการด้วย สินค้าวัฒนธรรมจึงหมายถึงสินค้าและบริการที่มีนัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมในด้านหนึ่งด้านใดไม่ว่าจะเป็นจารีต ขนบธรรมเนียมประเพณี ระบบความเชื่อและศรัทธา ระบบคุณค่า บรรทัดฐานทางจริยธรรม แบบแผนการดำรงชีวิต แบบแผนการบริโภค แบบแผนการพักผ่อนหย่อนใจ การละเล่นและกีฬา การแต่งกาย วรรณกรรมและสิ่งพิมพ์ ศิลปะ ฯลฯ

ประการที่สอง ทุนวัฒนธรรมมีขาหยั่งทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ในภาคอุตสาหกรรม กลุ่มทุนวัฒนธรรมมีฐานในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย อุตสาหกรรมรองเท้า อุตสาหกรรมโทรคมนาคม อุตสาหกรรมเครื่องใช้ในครัวเรือน อุตสาหกรรมเครื่องใช้สำนักงาน ฯลฯ ในภาคบริการ ทุนวัฒนธรรมมีฐานในบริการสื่อมวลชนและสารสนเทศ บริการโทรคมนาคม บริการสันทนาการ บริการอาหารและภัตตาคาร บริการการศึกษา และบริการการโฆษณา

ประการที่สาม บรรดากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุนวัฒนธรรมหยั่งรากถึง ส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวของทุน (concentration of capital) อย่างสูง จึงมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่ง กลุ่มทุนวัฒนธรรมมักจะเป็นบรรษัทยักษ์ใหญ่ระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลทั้งในประเทศเมืองแม่และประเทศที่เข้าไปลงทุน ทั้งนี้โดยอาศัยรัฐบาลของตนในการเป็นหัวหอกเปิดตลาดในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ด้วยการชูนโยบายการค้าสินค้าเสรี นโยบายการค้าบริการเสรี นโยบายการเงินเสรี และนโยบายการยอมรับกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา กลุ่มทุนวัฒนธรรมจึงเป็นหัวหอกสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานทางปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ความขัดแย้งในการปรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้จึงเกิดจากกลุ่มทุนวัฒนธรรมนี้เอง

ประการที่สี่ กลุ่มทุนวัฒนธรรมมีการผนึกตัวอยู่ตลอดเวลา เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ด้วยการควบและครอบกิจการ (merger and acquisition) แต่ยุทธวิธีสำคัญในช่วงหลังๆ มานี้ ได้แก่ การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (strategic alliance) ซึ่งมีการทำสัญญาพันธมิตรข้ามประเทศ ดังเช่นการสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มทุนโทรคมนาคมอเมริกันกับกลุ่มทุนโทรคมนาคมยุโรป และการทำสัญญาพันธมิตรข้ามกลุ่ม ดังเช่นการผนึกกำลังระหว่างกลุ่มทุนสื่อมวลชนกับกลุ่มทุนสันทนาการ

ประการที่ห้า กลุ่มทุนวัฒนธรรมมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การทุ่มรายจ่ายในด้านการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) นอกจากจะหวังการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแล้ว ยังหวังที่จะได้ผลิตภัณฑ์ประเภทใหม่ด้วย สำหรับสินค้าวัฒนธรรมบางประเภท วงจรชีวิตของสินค้า (product life cycle) ค่อนข้างสั้น หากไม่สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ทดแทนชนิดเก่าได้ก็ยากที่จะขยายส่วนแบ่งตลาด หรือแม้แต่รักษาส่วนแบ่งตลาดในระดับเดิมก็มิใช่เรื่องง่าย

ประการที่หก กลุ่มทุนวัฒนธรรมต้องพยายามสร้างอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าของตนอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้นย่อมยากที่จะธำรงส่วนแบ่งตลาดไว้ได้ ยิ่งเมื่อมีผลิตภัณฑ์ใหม่ออกสู่ตลาด กระบวนการสร้างอุปสงค์เป็น

ยุทธศาสตร์การตลาดที่สำคัญยิ่ง กลุ่มทุนวัฒนธรรมมักจะมีผลผลิตที่มียี่ห้อระดับโลก (Global Brand) แม้เมื่อมีผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ก็ต้องพยายามสร้างยี่ห้อระดับโลกให้ได้ การสร้างความภักดีต่อยี่ห้อ (Brand Loyalty) นับเป็นยุทธวิธีสำคัญในการรักษาและขยายส่วนแบ่งตลาด ในการนี้จำเป็นต้องใช้บริการการโฆษณาและการส่งเสริมการขายอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ Sponsorship ก็เป็นอีกมรรควิธีหนึ่งในการสร้างยี่ห้อระดับโลกและความภักดีต่อยี่ห้อ กลุ่มทุนวัฒนธรรมนิยมให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรมทางวัฒนธรรม ดังเช่นการแข่งขันกีฬาและการแสดงศิลป-วัฒนธรรม

ประการที่เจ็ด กลุ่มทุนวัฒธรรม แม้จะเป็นบรรษัทยักษ์ใหญ่ระหว่างประเทศและเป็นหัวหอกกระแสโลกานุวัตร แต่มักจะเลือกทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับกลุ่มทุนท้องถิ่นในประเทศโลกที่สาม เพราะต้องการหาประโยชน์จากเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มทุนท้องถิ่น กลุ่มทุนวัฒนธรรมได้เรียนรู้จากการขยายฐานเศรษฐกิจว่า ในบางสภาพการณ์ Localization ก็เป็นประโยชน์เกื้อกูล Globalization ในการนี้อาจต้องปรับผลผลิตให้สอดคล้องกับรสนิยมและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังกรณี Kentucky Fried Chicken ปรับรสไก่ทอดให้ถูกรสนิยมคนไทย และ STAR TV ต้องผลิตรายการโทรทัศน์ภาษาฮินดูเพื่อขยายตลาดในอินเดีย เป็นอาทิ

ทุนวัฒนธรรม: พัฒนาการขั้นล่าสุดของระบบทุนนิยม

เมื่อรูดอล์ฟ ฮิลเฟอร์ดิง เสนอบทวิเคราะห์ว่าด้วยทุนการเงินหนังสือเรื่อง *Finance Capital* ของเขามีชื่อรองว่า A Study of the Latest Phase of Capitalist Development ฮิลเฟอร์ดิงมิได้กล่าวว่าทุนการเงินเป็นพัฒนาการ “ขั้นสุดท้าย” หากแต่กล่าวว่าเป็นพัฒนาการ “ขั้นล่าสุด” ของระบบทุนนิยม เหตุที่ฮิลเฟอร์ดิงมิได้กล่าวถึงพัฒนาการของระบบทุนนิยมขั้นสุดท้าย ก็เพราะไม่แน่ใจว่าระบบทุนนิยมจะพัฒนาต่อไปในแนวทางใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่เขาถึงแก่กรรมแล้ว

ในปาฐกถานี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอว่า ในขณะที่ทุนการเงินกำลัง

เติบใหญ่ควบคู่ไปกับทุนอุตสาหกรรม ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) กำลังเป็นดาวรุ่งดวงใหม่ในสังคมเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ด้วยเหตุที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคหัตถ-อุตสาหกรรมโดยเฉพาะกำลังลดความสำคัญในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ทุนอุตสาหกรรมซึ่งเคยเป็นกลุ่มทุนหลักย่อมถูกทอนความสำคัญลงไปด้วย ยุทธวิธีในการอยู่รอดที่สำคัญอยู่ที่การถอนทุนออกจากอุตสาหกรรมที่ร่วงโรย (sun-set industry) และผันไปสู่อุตสาหกรรมที่รุ่งเรือง (sun-rise industry) เมื่อภาคหัตถอุตสาหกรรมและภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะเป็นอุตสาหกรรมที่ร่วงโรย โดยที่ภาคบริการมีแนวโน้มที่รุ่งเรือง ย่อมเป็นที่คาดคะเนได้ว่า ทุนจะถูกผันออกไปจากภาคอุตสาหกรรมเข้าสู่ภาคบริการ ด้วยระบบตรรกะเช่นนี้ ทุนบริการน่าจะกลายเป็นทุนหลักแทนที่ทุนอุตสาหกรรม บทวิเคราะห์ของฮิลเฟอร์ดิงมิได้ขัดกับระบบตรรกะดังกล่าวนี้ เพราะภาคเศรษฐกิจการเงินเป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการ และผลผลิตของทุนการเงินก็คือบริการการเงินการธนาคาร ซึ่งเป็นบริการที่โดดเด่นและมีการเติบโตมากกว่าบริการอื่นๆ ด้วยเหตุดังนั้น ฮิลเฟอร์ดิงจึงมองเห็นความสำคัญของทุนการเงิน

แต่กว่าที่ทุนบริการโดยส่วนรวม มิจำเพาะแต่ทุนการเงิน จะถีบตัวขึ้นมาเป็นทุนหลักในระบบเศรษฐกิจ คงกินเวลาอีกหลายปี และยากที่จะคาดเดาได้ ในขณะที่บริการต่างๆ มีการเติบใหญ่ในอัตราที่แตกต่างกัน และหน่อทุนบริการประเภทต่างๆ มีความแข็งกล้าแตกต่างกัน ประกอบกับการลดทอนความสำคัญของทุนอุตสาหกรรมมิได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านนี้ ระบบทุนนิยมจะพัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมวัฒนธรรม (Cultural Capitalism) โดยที่ทุนวัฒนธรรมกลายเป็นทุนหลักของสังคมเศรษฐกิจโลก และนี่เป็นสภาพที่กำลังปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม มีเหตุน่าเชื่อว่า ทุนบริการจะกลายเป็นทุนหลักของระบบทุนนิยมโลกในอนาคต ทั้งนี้เพราะเหตุว่าโครงสร้างการผลิตของประเทศมหาอำนาจแปรเปลี่ยนเป็น Service Economy แล้ว จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่า ระบบทุนนิยมจะพัฒนาไปในแนวทางที่ Service Capital กลายเป็น Dominant Capital ดังจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันบริการบางประเภท

เติบใหญ่อย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น

(1) บริการการเงินการธนาคาร

(2) บริการสื่อมวลชน

(3) บริการโทรคมนาคม

(4) บริการสันทนาการ

(5) บริการอาหารและภัตตาคาร

(6) บริการการศึกษา

(7) บริการการโฆษณา

ในบรรดาบริการต่างๆ เหล่านี้ บริการการเงินมีการเติบโตอย่างโดดเด่นมากกว่าบริการอื่น ด้วยเหตุผลดังนี้ Finance Capital จึงกลายเป็น Dominant Capital ในระบบทุนนิยมโลก แต่ก็เป็นที่คาดได้ว่า ในอนาคต ซึ่งไม่ทราบแน่นอนว่าจะนานเท่าใด Service Capital ไม่จำเพาะแต่ Finance Capital จะถีบตัวขึ้นมาเป็น Dominant Capital แต่ก่อนที่จะถึงขั้นนั้น Culture Capital จะทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ณ บัดนี้ ทุนวัฒนธรรมกำลังเติบใหญ่ในระบบทุนนิยมโลก จนอาจกล่าวเลียนแบบรูดอล์ฟ ฮิลเฟอร์ดิง ว่า ทุนวัฒนธรรมเป็นพัฒนาการขั้นล่าสุดของระบบทุนนิยม โดยอาจเป็นระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ทุนบริการ ในเวลาต่อมา การเติบโตของทุนวัฒนธรรมช่วยเสริมส่งกระบวนการสากลานุวัตรของวัฒนธรรมชาติมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น การปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมมีมากขึ้น แต่ความขัดแย้งทางวัฒนธรรมจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคตหรือไม่ ขึ้นอยู่กับกระบวนการขัดเกลาทางวัฒนธรรมในแต่ละสังคม

ประวัติผู้เขียน:
ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ จบการศึกษาระดับปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และเข้ารับราชการเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐศาสตร์การคลัง เศรษฐศาสตร์การศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง และประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เป็นต้น

อาจารย์รังสรรค์เป็นบรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์คนแรก โดยทำหน้าที่ระหว่างปี 2526-2538 ท่านได้รับทุนเมธีวิจัยอาวุโสของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในปี 2539 รางวัลนักวิจัยดีเด่นแห่งชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2540 และได้รับยกย่องเป็นกีรตยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2546

60 ปี เศรษฐกิจไทย
60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

พิมพ์ครั้งแรก
กันยายน 2551

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ
978-974-8233-49-9
ราคา 600 บาท

คณะที่ปรึกษา
ชูศรี มณีพฤกษ์
นิพนธ์ พัวพงศกร
ปัทมาวดี ชูชูกิ

บรรณาธิการบริหาร
ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา

บรรณาธิการ
ปกป้อง จันวิทย์

คณะบรรณาธิการ
ภราดร ปรีดาศักดิ์
สิทธิกร นิพภยะ
กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์
บุญชัย แซ่เจี๊ยว

ผู้ช่วยคณะบรรณาธิการ
สมคิด พุทธศรี
ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์
ศุภวัฒน์ สุขะประเมษฐ
ธัญญพร เรือนโรจน์รุ่ง

ออกแบบปกและรูปเล่ม
นุสรา ประกายพิสุทธิ์

ประสานงาน
ดาราวรรณ รักษ์สันติกุล

สำนักพิมพ์ onopen books
286 ถนนพิชัย
แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 0-2669-5145
โทรสาร 0-2669-5146
www.onopen.com
email: onopenon@yahoo.com

จัดจำหน่าย
บริษัท เคล็ดไทย จำกัด
117-119 ถนนเฟื่องนคร ตรงข้ามวัดราชบพิธ
กรุงเทพ 10200
โทรศัพท์ 0-2225-9536-40
โทรสาร 0-2222-5188

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะเศรษฐศาสตร์
60 ปี เศรษฐกิจไทย 60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์. - กรุงเทพฯ
โอเพ่นบุ๊คส์, 2551. 640 หน้า.

1. ไทย-ภาวะเศรษฐกิจ. 2.เศรษฐศาสตร์ I.ชื่อเรื่อง

330.9593
ISBN 978-974-8233-49-9

60 ปี เศรษฐกิจไทย

60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

openbooks