

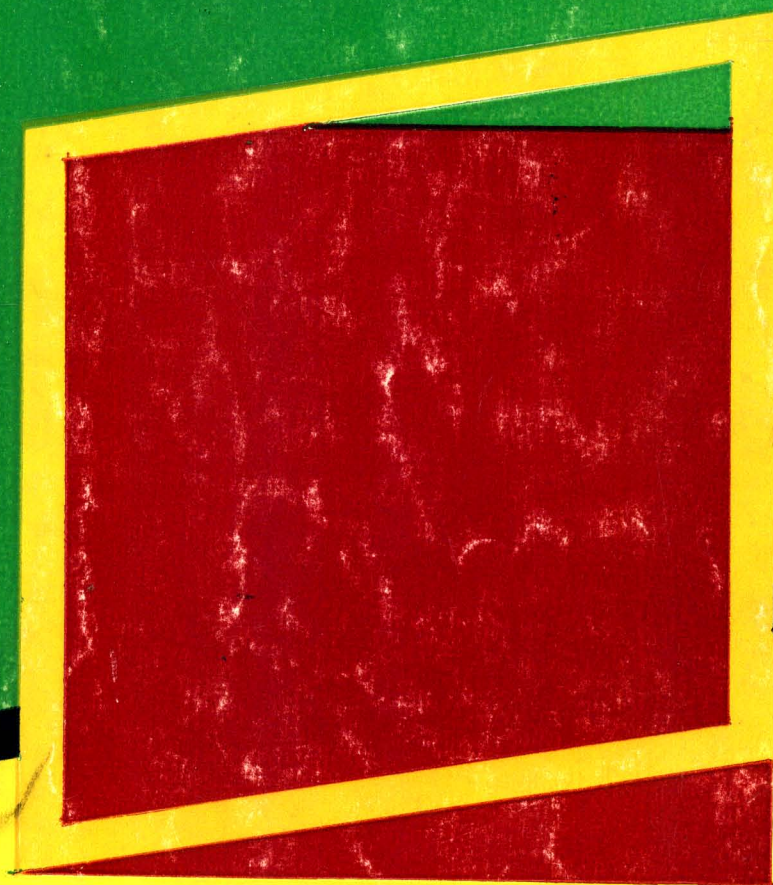


เอกสารบทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔
“คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด”

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะเศรษฐศาสตร์

คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่ ?

ปัญหาและทางรอด



คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๗.๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

เอกสารบทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

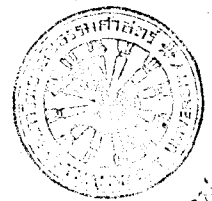
“คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔



ข้าพเจ้า
คณะเศรษฐศาสตร์

อารัมภกถาจากคณะผู้จัด

ทุก ๆ ปีถือได้ว่าเป็นประเพณีของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่จะจัดการสัมมนาประจำปี เกี่ยวกับปัญหา เศรษฐกิจ และแนวทางแก้ไข ซึ่งเราในนามคณะเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นงานที่สำคัญงานหนึ่งของคณะ เพราะการเป็นสถาบันการศึกษาของชาติ ทางสาขาวิชานี้จำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นเครื่องชี้ภาวะ และสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย อันเป็นที่รักของเรา หัวข้อ "คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด" ก็เกิดขึ้นมาจากความเห็นของหลาย ๆ คนในคณะผู้จัดว่า ปี ๒๕๒๓ - ๒๕๒๔ ผ่านวิกฤตการณ์ ๒๒-๒๓ มาได้ แต่กลับเข้าสู่ภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะเป็นรูปแบบอย่างใด จึงคิดว่าน่าจะหาข้อยุติหรือให้ความกระจ่างแก่ผู้สนใจไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา นักธุรกิจ นักวิชาการ ประชาชนทั่วไป เพราะฉะนั้น บทความทั้ง ๔ บทความ และการวิจารณ์รวมทั้งช่วงการสัมมนาสรุปตอนสุดท้าย จึงเป็นการตอบคำถามโดยใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์ทางหลักวิชาว่า มีคลื่นเศรษฐกิจจริงหรือเปล่า ถ้าจริงเพราะอะไร มีสาเหตุจากอะไร จะมีทางออกอย่างไร จริงอยู่ การสัมมนาครั้งนี้คงจะตอบคำถามทุกๆ อย่างไม่ได้ก็หวังเพียงแต่จะทำให้ความกระจ่างเพิ่มขึ้นกว่าเดิม คณะผู้จัดได้รับความร่วมมืออย่างดีจากอาจารย์ในคณะ และนักวิชาการจากแหล่งต่าง ๆ กล่าวได้เลยว่า ทุก ๆ ท่านที่เราเชิญเราได้รับการร่วมมืออย่างดีที่สุด ทั้ง ๆ ที่ท่านเหล่านี้ต่างก็มีงานมีการมากมาย นอกจากนั้น ทางคณะผู้จัดยังได้รับความร่วมมือทางด้านการเงินอุดหนุนจากรายนามข้างล่าง ซึ่งต้องขอขอบพระคุณมาอย่างมากที่สุด

รายนามผู้ให้ทุนอุดหนุน ณ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ :

๑. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด
๒. กมลสุโกศลฮิลล์เคทรีค
๓. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
๔. บริษัทเจริญโภคภัณฑ์
๕. คุณโชติ โสภณพาณิชย์
๖. คุณชุมพล พรประภา

๗. ห้างเซ็นทรัลดีพาร์ทเมนต์สโตร์
๘. บริษัททุ่งกระต่ายไทย จำกัด
๙. นายแพทย์ทรงฤทธิ์ จงศิริวัฒน์
๑๐. บริษัทน้ำตาลตะวันออก
๑๑. บริษัทโรซ่าผลิตภัณฑ์อาหาร จำกัด
๑๒. คุณริมล วงศ์ศิริเดช บริษัทมินิเซนา
๑๓. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สากลเคหะ

สรุปได้ว่าการจัดสัมมนาคราวนี้ เป็นการร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการสัมมนา
 ณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ นักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์และสื่อมวลชน และนิสิตวิชาการจาก
 แหล่งต่าง ๆ ในนามคณะผู้จัด เราทราบว่ามีข้อบกพร่องบางประการ เช่น ผู้วิจารณ์ ได้รับ
 บทความช้า ซึ่งเราต้องขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และหวังใจว่าในปีต่อ ๆ ไป เราจะ
 พยายามปรับปรุงแก้ไขสิ่งบกพร่องเหล่านี้ให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ

ขอขอบคุณ



จิระ หงส์ดารมภ์

ผู้อำนวยการจัดสัมมนาฯ .

สารบัญบทความ

บทความที่ ๑	Overview เศรษฐกิจ ๒๕๖๓ - ๖๔ มีคลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่จริงหรือไม่?	โดย รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บทความที่ ๒	ปัญหาเงินเฟ้อ : รัฐบาลมีทางออกหรือไม่?	โดย ดร.โฆษะ อาริยา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บทความที่ ๓	ปัญหาการว่างงานในชนบทและเมือง : เงินผันช่วยให้แค่ไหน?	โดย รศ.เมลิ กรองแก้ว คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บทความที่ ๔	ค่าจ้าง เรื่องของคนจน	โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บทความที่ ๕	การสวมภายนอก : พิมพ์หรือยัง?	โดย ดร.ฉัตร โศภณยานนท์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บทความที่ ๖	พลังงานปี ๒๕๖๓ - ๖๔ : ถึงจุดอันแสงแล้วหรือ?	โดย ดร.พรายพล คู่มหิทธิ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บทความที่ ๗	แก๊สธรรมชาติ : ทางรอดของไทย?	โดย ดร.ทองฉัตร หงส์คารมภ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
บทความที่ ๘	ผลกระทบของอุทกภัยและฝนแล้ง : จะผ่อนปรนอย่างไร?	โดย ดร.สาวิตร โพธิวิหค สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
บทความที่ ๙	กลยุทธ์ในการพัฒนา เศรษฐกิจตามแผนที่ ๔	โดย ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ. ห้อง เอ ที คณะเศรษฐศาสตร์

รายการสัมมนา

วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

๘.๐๐ - ๘.๐๐

ลงทะเบียน

๘.๐๐ - ๘.๑๕

พิธีเปิดงาน โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค I.....

ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

๘.๑๕ - ๑๐.๓๐

Overview เศรษฐกิจ ๒๕๒๓ - ๒๔

"มีคลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่จริงหรือไม่?"

โดย รศ. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณประทีป สนธิสุวรรณ

(ธนาคารแห่งประเทศไทย)

๒. ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล

(ธนาคารกสิกรไทย จำกัด)

๑๐.๓๐ - ๑๐.๔๕

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๐.๔๕ - ๑๒.๐๐

"ปัญหาเงินเพื่อ : รัฐบาลมีทางออกหรือไม่?"

โดย ดร.โฆษะ อาริยา

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.ชนิษฐา กำภู ณ อยุธยา

(ธนาคารแห่งประเทศไทย)

๒. ผศ.สว่างค์ เสวตวัฒนา

(ม.ธรรมศาสตร์)

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐

พักทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค II.....

ดร.ปราณี ทินกร

๑๓.๐๐ - ๑๔.๔๕

"ปัญหาการว่างงานในชนบทและเมือง : เงิน

ผันช่วยได้แค่ไหน?"

โดย รศ. เมธี ครองแก้ว

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณโมลิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์ (สภาพัฒนาฯ)

๒. ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์

(ม.เกษตรศาสตร์)

๑๔.๔๕ - ๑๕.๐๐

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๕.๐๐ - ๑๖.๔๕

"คำจ้าง เรื่องของคนจน"

โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณไพศาล ธวัชชัยนันท์

(สหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง)

๒. ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา

(สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ผู้ดำเนินการอภิปราย III.....

ดร.รัชริยา โตสงวน

๔.๓๐ - ๔.๔๕

"บรมสมภายนอก: พื้นไข่หรือยัง"

โดย ดร.สสี โกศัยยานนท์

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์

(ธนาคารแห่งประเทศไทย)

๒. คุณกำจาย เขี่ยมสุริย์

(บริษัทกมลกิจ จำกัด)

๔.๔๔ - ๑๐.๔๔

"ผลงานปี ๒๕๒๓ - ๒๔ : ถึงจุดจบแสงแล้วหรือ?"

โดย ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณต่อพงศ์ วัจนะสวัสดิ์

(สถาพัฒนา)

๒. คุณประวิทย์ รุยาพร

(สำนักงานพลังงานแห่งชาติ)

๑๐.๔๔ - ๑๑.๐๐

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๑.๐๐ - ๑๒.๐๐

"แก๊สธรรมชาติ : ทางรอดของไทย?"

โดย ดร.ทองฉัตร หงส์ถาวรภัก

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.ปรีดา วิบูลย์สวัสดิ์

(สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

วิทยาเขตธนบุรี)

๒. คุณโชติ ไสภพพานิช

(ธนาคารกรุงเทพ จำกัด)

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐

พักผ่อนอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค IV.....

ดร.เจษฎา โลหะอุ่มจิตร

๑๓.๐๐ - ๑๔.๑๕

"ผลกระทบของอุทกภัยและฝนแล้ง : จะผ่อน

ปรนอย่างไร?"

โดย ดร.สาวิตร โพธิวิหค

ผู้วิจารณ์ ๑. ผศ.ไพฑูรย์ สายสว่าง

(ม.ธรรมศาสตร์)

๒. ดร.วิญญู วิจิตรวาทการ

(สำนักนโยบายเศรษฐกิจ)

๑๔.๑๔ - ๑๔.๓๐

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๔.๓๐ - ๑๔.๓๐

"กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่ ๕"

โดย ดร.พิสิฐ ภัคเกษม

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

(ม.ธรรมศาสตร์)

๒. อ.สุขุม อัครวาณิชชัย

(ม.ธรรมศาสตร์)

๓. ดร.สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย

(ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้ดำเนินการอภิปราย.....ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์

๑๔.๓๑ - ๑๖.๓๐

สรุปและวิจารณ์ทั่วไป

๑. ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์ (ม.ธรรมศาสตร์)

๒. ดร.อาชว์ เตาลานนท์ (บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด)

๓. ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี (ESCAP)

๔. คุณศิรณ โง้วศิริณิ (บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม
แห่งประเทศไทย)

Overview เศรษฐกิจ ๒๕๖๓-๒๔

"มีคลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่จริงหรือ?"

โดย

รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๖๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีคลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่จริงหรือ?

โดย รศ. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยทั่วไปแล้ว สภาพสังคมเศรษฐกิจในทุกประเทศย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ตามลักษณะของปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่ได้เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้น ประเด็นสำคัญที่ควรจะพิจารณากันก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้น ได้เป็นไปโดยราบรื่นหรือไม่ และการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศนั้นอย่างไร นอกจากนี้ เราอาจจะพิจารณาด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้น จะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองอย่างไร และจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และเสถียรภาพภายในระบบสังคมนั้นมากน้อยแค่ไหน

ในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคลื่นเศรษฐกิจในที่นี้ จะเป็นการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะสั้น กล่าวคือ จะพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมา จะมีผลกระทบต่อสภาวะทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในปีหน้าอย่างไร สำหรับสิ่งที่จะใช้วัดลักษณะของคลื่นเศรษฐกิจนั้น โดยทั่วไปน่าจะได้แก่ สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการว่างงาน และปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคลื่นเศรษฐกิจของประเทศไทยในที่นี้ จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยย่อดังนี้

๑. สภาพการทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป

๒. ลักษณะของการเกิดคลื่นทางเศรษฐกิจ

๓. การคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจ

๔. ผลของคลื่นเศรษฐกิจที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป

๑. ภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๓ และแนวโน้มในปี ๒๕๒๔

การเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจในปีใดปีหนึ่ง มักจะมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับภาวะการณเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมา และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีนั้น ดังนั้น ภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓ จึงมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๒ และภาวะการณเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓ จะมีผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๔

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น เราจำเป็นต้องรู้ถึงลักษณะสำคัญขององค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็คงจะได้แก่ องค์ประกอบที่เกี่ยวกับการผลิต การใช้จ่าย การกระจายรายได้ และการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ เป็นสำคัญ สำหรับในการณของประเทศไทยนั้น ปัจจัยที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้น ได้แก่ ภาวะการผลิตและภาวะการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบในการผลิต ซึ่งได้แก่ การผลิตสินค้าและการผลิตบริการนั้น การผลิตสินค้าจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตทางด้านการเกษตรซึ่งเป็นพื้นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ การผลิตที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ การผลิตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑

อย่างไรก็ตาม ในการณของประเทศไทยนั้น เป็นประเทศที่เปิดการค้าขายอย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ มูลค่าของการค้าขายกับต่างประเทศ เมื่อเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี ๒๕๒๒ มีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ ๔๗ ซึ่งนับว่าสูงมาก ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในต่างประเทศจึงมีผลกระทบอย่างสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศไทย ในปัจจุบัน การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมัน ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลก และมีผลกระทบโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย

๑.๑ ภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๓

สำหรับภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๓ ที่ผ่านมานั้น โดยทั่วไปแล้วมีการขยายตัวที่ลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๒๒ กล่าวคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาตินั้น ในปี ๒๕๒๒ เพิ่มขึ้นราวร้อยละ ๗ แต่ประมาณกันว่าในปี ๒๕๒๓ อัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาตินั้น มีเพียงร้อยละ ๕.๕ เท่านั้น การชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจของปี ๒๕๒๓ นั้น มีสาเหตุเนื่องจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน อาทิ เช่น

ประการแรก เนื่องจากภาวะฝนแล้งที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๒ ทำให้การผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหาย โดยทั่วไปแล้วพืชผลทางการเกษตรในฤดูการเพาะปลูก ๒๕๒๒/๒๓ นั้น ได้ลดลงถึงร้อยละ ๒.๗ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๓ สำหรับประเทศไทยนั้น การผลิตทางการเกษตรเป็นพื้นฐานสำคัญของเศรษฐกิจไทย และเป็นภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย ดังนั้น เมื่อการผลิตในภาคการเกษตรได้รับความเสียหาย จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อการขยายตัวในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

ประการที่สอง เนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันตลอดเวลา ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ และมีผลกระทบโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย เมื่อพิจารณาถึงราคาน้ำมันไทยเฉลี่ยที่ได้เปลี่ยนแปลงในปี ๒๕๒๓ แล้ว ปรากฏว่า เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก กล่าวคือ ราคาโดยเฉลี่ยของน้ำมันที่นำเข้าไปในปี ๒๕๒๒ประมาณบาเรลละ ๕๐๑ บาท แต่ราคาเฉลี่ยในปี ๒๕๒๓ ประมาณบาเรลละ ๖๐๐ บาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมเกือบร้อยละ ๕๐ การเพิ่มขึ้นของน้ำมันนำเข้า ทำให้รัฐบาลต้องปรับราคาน้ำมันภายในประเทศตามไปด้วย ซึ่งในต้นปี ๒๕๒๓ ราคาน้ำมันได้ปรับขึ้นไปสูงมาก ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลได้มีการปรับราคาน้ำมันบางชนิดลดลงบ้าง อย่างไรก็ตาม การลดราคาน้ำมันของรัฐบาลก็ไม่มีผลอะไรมากนัก ดังนั้น การเพิ่ม

ขึ้นของน้ำมัน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของระดับราคา และการขยายตัวของ
การผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยทั่วไป

ประการที่สาม จากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันหลายครั้งของประเทศ
ผู้ผลิตน้ำมัน ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศต่าง ๆ มาตรการอันหนึ่งที่ประเทศเหล่านั้น
ใช้เป็นเครื่องมือต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ ได้แก่ การปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น การปรับ
อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นในต่างประเทศได้ก่อให้เกิดภาวะเงินตึงตัวในประเทศไทย ในปี ๒๕๒๒
และต้นปี ๒๕๒๓ เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาทางการเงินจากต่าง-
ประเทศ ภาวะเงินตึงตัวได้มีส่วนลดการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตาม จาก
การปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินภายในประเทศ ได้ช่วย
ทำให้ภาวะเงินตึงตัวคลี่คลายลง และเป็นผลดีต่อ ~~ปัญหาเศรษฐกิจในช่วงหลังของ~~
ปี ๒๕๒๓ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๔

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการผลิตและการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน
นอกจากจะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
ยังทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่ค่อนข้างรุนแรงในประเทศอีกด้วย กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อ
ที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๒๒ แล้ว ประมาณว่าจะเพิ่มขึ้นราวร้อยละ ๒๐
 อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขบเซาทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อ ได้มีผล
กระทบอย่างสำคัญต่อการกระจายรายได้ของสังคม กล่าวคือ การลดอัตราค่าจ้าง
ทางเศรษฐกิจทำให้การสร้างงานเพิ่มขึ้นน้อยลง แต่จำนวนคนที่เข้าสู่วัยทำงานและที่จบ
การศึกษามีมากขึ้น จึงทำให้อัตราการว่างงานมีมากขึ้น ในขณะเดียวกัน อัตราเงินเฟ้อ
หรือค่าครองชีพก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อน
และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เลวลง

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราหันมาพิจารณาภาวะการค้าขายติดต่อกับต่าง
ประเทศโดยพิจารณาจากภาพรวมแล้ว จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๓

มีผลไม่เลวทีเดียวนัก กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและการเปลี่ยนภาวะของเศรษฐกิจโลก รวมตลอดจนถึงการผลิตทางการเกษตรที่ได้ผลลดลงในปี ๒๕๒๒ นั้น ทำให้ดุลการค้าปี ๒๕๒๒ ขาดดุลถึง ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท และดุลการชำระเงินขาดดุลถึง ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท ในช่วงแรกของปี ๒๕๒๓ คาดกันว่าการขาดดุลทางการค้าและดุลการชำระเงินในปี ๒๕๒๓ จะมีความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการคลี่คลายภาวะของเศรษฐกิจโลก และการปรับนโยบายทางการเงินในปีที่ผ่านมาช่วยลดปัญหาความรุนแรงของดุลการค้าและดุลการชำระเงินได้มาก กล่าวคือ ดุลการค้าในปี ๒๕๒๓ คาดว่าจะมีการขาดดุลประมาณ ๖๒,๐๐๐ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๒๓ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนสามารถทำการกู้ยืมเงินและนำเงินจากต่างประเทศเข้ามาได้มาก ดังนั้น จึงทำให้ดุลการชำระเงินกลับมีฐานะเกินดุลเป็นครั้งแรก นับแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา คาดกันว่าในปี ๒๕๒๓ ดุลการชำระเงินจะมีฐานะเกินดุลไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท การเกินดุลของดุลการชำระเงินดังกล่าวจะช่วยคลี่คลายปัญหาการเงินในปี ๒๕๒๔ ได้มาก ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๔ มีแนวโน้มที่ดีกว่าปีที่แล้ว

๑.๒ แนวโน้มของภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๔

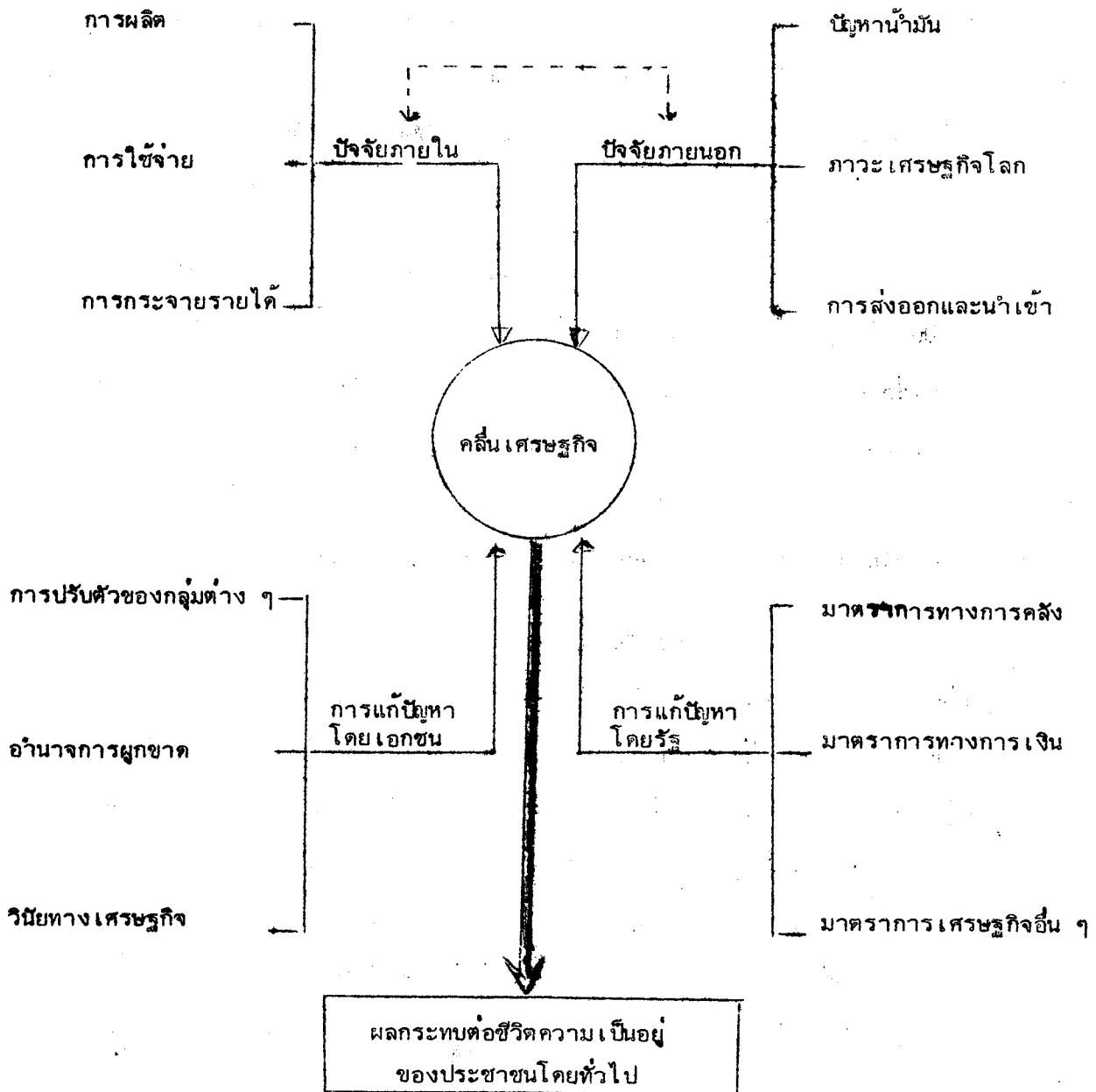
โดยทั่วไปแล้วคาดกันว่า ภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๔ จะดีกว่าปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากการคลี่คลายภาวะเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ในด้านการผลิตภายในประเทศ ฤดูกาลเพาะปลูกปี ๒๕๒๓/๒๔ เป็นปีที่การผลิตทางการเกษตรได้ผลดีปีหนึ่ง ผลผลิตของพืชผลสำคัญต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๔ ในขณะที่ผลผลิตทางการเกษตรของไทยดีขึ้นนั้น ปรากฏว่า ผลผลิตทางการเกษตรในหลายประเทศประสบความเสียหาย เนื่องจากการแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศ ดังนั้น จึงทำให้การส่งออกของเราส่งออกได้มาก และขายได้ราคาดีด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีอย่างมากต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม การขึ้นราคาน้ำมันครั้งใหม่ของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน และการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลกก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายใน ประเทศไทยด้วย นอกจากนี้ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ และปัญหาการสู้รบในประเทศ กับพวดย่อมจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ยากแก่การที่จะคาดการณ์ได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าภาวะ เศรษฐกิจจะดีขึ้นมากน้อยแค่ไหน แต่โดยทั่วไปแล้ว เชื่อกันว่า ภาวะเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลง ไปในทางที่ดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าภาวะทางเศรษฐกิจจะคลี่คลายไปอย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบการกระจายรายได้ การผูกขาดในทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันจะไม่ช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ส่วนใหญ่ดีขึ้นมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากแนวนโยบายในการแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญ ในด้านของความเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการเน้นปัญหา ทางด้านการกระจายรายได้ ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่าในปี ๒๕๒๔ นี้ ชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนส่วนใหญ่คงจะมีความเดือดร้อนมากกว่าปี ๒๕๒๓

รูปที่ ๑

วิเคราะห์โครงสร้างของการเกิดคลื่นเศรษฐกิจในประเทศไทย



๒. ลักษณะของการเกิดคลื่นทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจย่อมจะเกิดขึ้นตลอดเวลา ตามภาวะของปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ประเด็นของปัญหาที่เราควรจะพิจารณากันก็คือ ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้น ได้เป็นไปด้วยความราบรื่น หรือเป็นไปด้วยความผันผวนอย่างรุนแรง และอะไรเป็นต้นเหตุที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนั้น

ในการวิเคราะห์ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในแต่ละปีนั้น เราจำเป็นต้องรู้ว่าอะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในแต่ละปี ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาองค์ประกอบและกลไกของระบบเศรษฐกิจในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ในกรณีของประเทศไทยนั้น องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะสั้น หรือการก่อให้เกิด "คลื่นเศรษฐกิจ" นั้น จะได้แก่ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในประเทศ กับองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายนอกประเทศ

องค์ประกอบของปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดคลื่นเศรษฐกิจ หรือทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตาม เมื่อคลื่นเศรษฐกิจได้ก่อตัวหรือได้เกิดขึ้นแล้ว เราควรจะพิจารณาว่า มีมาตรการ ในการป้องกันหรือคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร นอกจากนี้ก็จะต้องพิจารณาว่า มาตรการที่รัฐบาลใช้นั้น เป็นตัวที่ช่วยคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น หรือกลับทำให้ปัญหาทางเศรษฐกิจกลับทวีความรุนแรงมากขึ้น และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้จะพิจารณาได้จากองค์ประกอบในรูปที่ ๑ ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกในกรณีของประเทศไทยแต่โดยสังเขป

๒.๑ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายในประเทศ

สำหรับปัจจัยภายในประเทศที่เป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้น โดยทั่วไปจะได้แก่ การผลิต การใช้จ่าย และการกระจายรายได้ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดได้แก่ การผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากเกษตรกรรมเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ การเปลี่ยนแปลงภาวะการผลิตในภาคเกษตรจะมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในประเทศ ปีใดที่ผลผลิตทางการเกษตรดี ภาวะเศรษฐกิจในปีนั้นก็มักจะดีด้วย และถ้าปีใด ผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหายมาก ภาวะเศรษฐกิจในปีนั้นก็มักจะเลวลง

อย่างไรก็ตาม ภาวะการผลิตในทางเกษตรของประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศมาก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่การเพาะปลูกส่วนใหญ่มิได้พึ่งระบบชลประทาน ประมาณกันว่าประมาณร้อยละ ๑๘ ของพื้นที่การเพาะปลูกที่อยู่ในเขตชลประทาน และพื้นที่ที่ได้รับน้ำจากระบบชลประทานอย่างเต็มที่นั้นมีเพียงร้อยละ ๓ เท่านั้น พื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติจะมีอยู่เสมอ ซึ่งจะพิจารณาได้จากในกรณีของการปลูกข้าวที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๔

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น จะสังเกตได้ว่า การที่ภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๓ มีลักษณะขบเขานั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากการผลิตทางการเกษตร ในปี ๒๕๒๒/๒๓ ได้รับความเสียหาย สำหรับในปี ๒๕๒๔ นั้น คาดกันว่า ภาวะเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากการผลผลิตการเกษตรในปี ๒๕๒๓/๒๔ ได้ผลดี การส่งออกก็ส่งได้มากและราคาก็ดีด้วย ดังนั้นจึงเชื่อว่าภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๔ จะดีกว่าปี ๒๕๒๓ ถึงแม้จะมีปัญหาการขึ้นราคาน้ำมันมาเกี่ยวข้องก็ตาม

นอกจากการผลิตทางการเกษตรแล้ว ในปัจจุบันการผลิตทางอุตสาหกรรมก็มีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑ สัดส่วนการผลิตทาง

อุตสาหกรรมเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๐๕ จะมีประมาณร้อยละ ๑๒ เท่านั้น ในปี ๒๕๒๒ สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๑ ซึ่งนับว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างเร็ว

โครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในสองทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือในปี ๒๕๐๓ ประมาณว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมเป็นการผลิตในอุตสาหกรรมอาหาร เช่น เครื่องดื่ม ยาสูบ และการสีข้าว เป็นต้น สำหรับสัดส่วนของอุตสาหกรรมสิ่งทอมีประมาณร้อยละ ๑๔ แต่ในปี ๒๕๒๑ สัดส่วนของอุตสาหกรรมในหมวดอาหารลดลงเหลือประมาณร้อยละ ๓๔ ในขณะที่สัดส่วนของสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ยาง เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โลหะ และเครื่องจักร อุปกรณ์ต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางอุตสาหกรรมของเราในตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า กล่าวคือ จะต้องนำเข้าชิ้นส่วนและวัตถุดิบส่วนใหญ่จากต่างประเทศเข้ามาผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูป สำหรับการผลิตเพื่อการส่งออกยังมีน้อยมาก การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นมานั้น มีผลในด้านของการลดสินค้าอุตสาหกรรมที่สำเร็จรูปที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค แต่ต้องนำเข้าสินค้าทุน ชิ้นส่วนและวัตถุดิบที่สำเร็จรูปมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้ มิได้แก้ปัญหาดุลการค้าที่เสียเปรียบ แต่กลับทำให้การแก้ปัญหาดุลการค้าของประเทศมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น

จากลักษณะของโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ได้กล่าวมานั้น ทำให้การผลิตทางด้านอุตสาหกรรมของเรา มีความผูกพันกับภาวะเศรษฐกิจของโลกภายนอกมากขึ้น ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาน้ำมัน และภาวะการผันผวนในเศรษฐกิจโลก จึงส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดคลื่นเศรษฐกิจในประเทศไทย

๒.๒ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายนอกประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่เปิดติดต่อการค้าขายกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง มูลค่าจกรักรับกับต่างประเทศ เมื่อเทียบมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ในปี ๒๕๒๒ มีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ ๔๗ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในภาวะการการค้าระหว่างประเทศจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ อาจจะกล่าวได้ว่า ลักษณะคลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มีสาเหตุสำคัญจากองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม สำหรับปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทยที่สำคัญจะได้แก่ การขึ้นราคาน้ำมันตลอดเวลา ของประเทศผู้ผลิตน้ำมัน และการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจโลกที่มีผลกระทบต่อการนำเข้าและการส่งออกของไทย ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๒.๒.๑ การขึ้นราคาของน้ำมัน

อาจจะกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา การขึ้นราคาน้ำมันตลอดเวลาของประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ก่อให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจในประเทศไทย จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริโภคของประชาชนที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ความต้องการใช้พลังงานมีมากขึ้น และน้ำมันก็เป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิตพลังงานของประเทศ ดังนั้น การขึ้นราคาน้ำมันตลอดเวลาของประเทศผู้ผลิตน้ำมัน จึงทำให้เราต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มมากขึ้นทุกปีในการซื้อน้ำมัน และรวยจ่ายในการซื้อน้ำมันก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๖ ซึ่งจะสังเกตได้ว่ามูลค่าการนำน้ำมันเข้าประเทศในระหว่างปี ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๑๒ จะเฉลี่ยปีละประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ ๔ ของมูลค่าสินค้านำเข้า แต่ในปี ๒๕๒๒ มูลค่าน้ำมันที่นำเข้าประเทศสูงถึง ๓๒,๖๐๐ ล้านบาท มูลค่าดังกล่าวคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๑ ของมูลค่าสินค้านำเข้า หรือประมาณเกือบร้อยละ ๔๐ ของมูลค่าสินค้าขาออก

การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันที่นำเข้ามาพบอย่างสำคัญที่ทำให้ราคาข้าวของต่าง ๆ แพงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากน้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการอื่น ๆ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๗ จะสังเกตเห็นได้ว่า ราคาน้ำมันดิบโดยเฉลี่ยต่อบาร์เรล ในปี ๒๕๑๓ มีราคาประมาณเพียง ๔๓ บาทเท่านั้น แต่ในปี ๒๕๒๓ เฉลี่ยบาร์เรลละ ๖๐๐ บาท ซึ่งได้เพิ่มขึ้นประมาณ ๑๔ เท่าตัว และคาดว่าราคาเฉลี่ยต่อบาร์เรลในปี ๒๕๒๔ อาจจะตกราวบาร์เรลละ ๗๒๐ บาท ซึ่งจะเพิ่มขึ้นถึงเกือบ ๑๗ เท่าตัว การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบทำให้ราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ ต้องปรับราคาสูงขึ้นตาม และทำให้เกิดเงินเฟ้อขึ้นภายในประเทศ ถึงแม้ว่าเราจะใช้มาตรการต่าง ๆ แก้ไขภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่เราก็จะต้องยอมรับกันว่า ราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นได้มีอิทธิพลอย่างมากที่ทำให้เงินเฟ้อภายในประเทศ

การขึ้นราคาน้ำมันและภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนั้น ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มอาชีพของเกษตรกรสวนผลไม้และธุรกิจการค้าอื่น ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ต่อภาวะการจ้างงาน และภาวะครองชีพของประชาชนทั่วไปด้วย

๒.๒-๒ การนำเข้าและการส่งออก

การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อการผลิตทางอุตสาหกรรมและภาวะการครองชีพของประชาชนเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อการนำเข้าและการส่งสินค้าออกของประเทศอีกด้วย

๑. ในด้านของการนำเข้า ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมของเราที่ผ่านมา มิได้ลดสินค้าที่นำเข้าลง แต่ได้เปลี่ยนโครงสร้างของสินค้าที่นำเข้าอย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ในปี ๒๕๑๓ สัดส่วนของสินค้านำเข้าประมาณร้อยละ ๓๔ เป็นสินค้าเพื่อการบริโภค ร้อยละ ๑๔ เป็นสินค้าประเภทวัตถุดิบหรือกึ่งวัตถุดิบ และร้อยละ ๒๔ เป็นสินค้าประเภททุน แต่ในปี ๒๕๒๒

สินค้านำเข้าประเภทสินค้าเพื่อการบริโภคลดเหลือเพียงร้อยละ ๑๑ ส่วนสินค้าประเภทวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๔ และสินค้านำเข้าได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๖ จะสังเกตได้ว่า โครงสร้างของการนำเข้าได้เปลี่ยนจากการพึ่งพาสินค้าอุปโภคที่สำเร็จรูปมาเป็นการพึ่งพาสินค้าประเภทวัตถุดิบ และสินค้านำเข้าจากต่างประเทศมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสินค้านำเข้า ที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ความจำเป็นในการพึ่งพาสินค้าต่างประเทศมีมากขึ้น และไม่สามารถที่จะลดการนำเข้าลงมาได้ ทั้งนี้เนื่องจาก การลดการนำเข้าสินค้าประเภทวัตถุดิบและสินค้านำเข้าจะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน ซึ่งจะทำให้เกิดการว่างงานมากขึ้น การเปลี่ยนโครงสร้างการนำเข้าในลักษณะที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้การเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจภายนอกประเทศมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงภาวะ เศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น

จากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสินค้านำเข้า และการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้มูลค่าสินค้านำเข้าเพิ่มมากขึ้น และก็เป็นสาเหตุสำคัญทำให้ดุลการค้าขาดดุล และทำให้ภาวะ เศรษฐกิจภายในเผชิญกับการผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ดังนั้น จึงทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญคลื่นเศรษฐกิจที่มาจากภายนอกประเทศมากขึ้น และทำให้เกิดคลื่นเศรษฐกิจภายในประเทศได้ง่ายขึ้นและรุนแรงมากขึ้น

๒. ในด้านของการส่งออก การเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลกมิใช่จะมีผลต่อการนำเข้าอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อ การส่งออกของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีความจำเป็นในการพึ่งพาการส่งออกมากขึ้น กล่าวคือ ในปี ๒๕๐๕ มูลค่าของการส่งออกเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีเพียงประมาณร้อยละ ๑๔ เท่านั้น แต่ในปี ๒๕๒๒ อัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ ๑๔

อย่างไรก็ตาม ในด้านของการส่งออกก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอย่างน่าสังเกต กล่าวคือ ในปี ๒๕๑๓ มูลค่าของสินค้าขาออกประมาณร้อยละ ๘๕ เป็นสินค้าขั้นปฐม ซึ่งได้แก่ ข้าว ยาง กล้วย ไม้ และผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ มูลค่าของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีเป็นเพียงส่วนน้อยแต่ในปี ๒๕๒๒ มูลค่าของสินค้าขาออกที่เป็นผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมนั้น ลดเหลือเพียงร้อยละ ๖๓ และมูลค่าของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ส่งออกได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๓ ของสินค้าขาออกทั้งหมด

สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกนั้น ที่สำคัญได้แก่สิ่งทอ น้ำตาลทราย ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ และผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอื่น ๆ การส่งออกในผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศมาก ดังนั้น การผันผวนในเศรษฐกิจโลกจึงมีผลกระทบต่อการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมของเรา สำหรับปริมาณและราคาการส่งออกในสินค้าเกษตรของเรา ก็ขึ้นอยู่กับภาวะการผลิตของประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งออกของเราด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ในด้านการส่งออกของเรานั้น ในปัจจุบันก็มีความจำเป็นพึ่งพาตลาดต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น การผันผวนในภาวะของเศรษฐกิจโลกจึงมีอิทธิพลต่อการส่งออกและการผันผวนทางเศรษฐกิจในประเทศไทยด้วย

๒.๒.๓ ปัญหาดุลการค้าและการเสียเปรียบทางการค้า

จากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาดุลการค้า และปัญหาการเสียเปรียบทางการค้ามากขึ้น ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๑. ปัญหาตุลการค่า

เมื่อเราพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของการนำเข้า และการส่งออก และทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของเราที่ได้ดำเนินมาตลอดสองทศวรรษแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดดุลทางการค้ามากขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจาก เรามีความต้องการสั่งสินค้าเข้าเพิ่มมากกว่าสินค้าที่เราส่งออกได้ มูลค่าของสินค้าที่นำเข้าเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่ามูลค่าของสินค้าที่เราส่งออก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๒ ในปี ๒๕๐๕ มูลค่าของสินค้าขาออกเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ มีเพียงร้อยละ ๑๔.๖ สำหรับมูลค่าของสินค้าขาเข้าเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีเพียงร้อยละ ๑๗.๑ แต่ในปี ๒๕๒๒ มูลค่าของสินค้าขาเข้าได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๗.๗ ส่วนมูลค่าของสินค้าขาออกเพิ่มขึ้นเป็นเพียงร้อยละ ๑๔.๒ เท่านั้น

การที่มูลค่าสินค้าขาเข้าเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่ามูลค่าของสินค้าขาออก ทำให้ฐานะดุลการค้าของเรามีการขาดดุลมากขึ้นทุกปี เช่นในปี ๒๕๐๕ ดุลการค้าขาดดุลเพียง ๑,๖๕๒ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๒๒ การขาดดุลทางการค้าเพิ่มขึ้นสูงถึง ๔๗,๐๔๔ ล้านบาท และคาดกันว่าในปี ๒๕๒๓ จะขาดดุลถึง ๖๒,๐๐๐ ล้านบาท

การขาดดุลทางการค้า ทำให้เกิดปัญหาทางด้านดุลการชำระเงินมากขึ้น ในอดีตถึงแม้ว่าดุลการค้าของเราจะขาดดุล แต่ก็ไม่ค่อยมีปัญหาทางด้านดุลการชำระเงินมากนัก เนื่องจากเราสามารถนำเงินทุนจากต่างประเทศ โดยการลงทุนของต่างประเทศ และโดยการกู้ยืมของรัฐบาลและเอกชนได้มาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ดุลการค้าของเราขาดดุลมากขึ้น และการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาทำได้ยากขึ้น จึงทำให้ดุลการชำระเงินของเราเริ่มขาดดุล และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่เราแก้ไขปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงิน โดยการนำเงินทุนจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาทางการเงินจากต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น เมื่อเกิดภาวะการผันผวนในทางการเงินและทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ จึงมีผลทำให้ภาวะการเงินและเศรษฐกิจภายในประเทศเกิดการผันผวนด้วย ดังเช่นที่ได้เกิด "ภาวะเงินฝืดตัว" ในปี ๒๕๒๒ เป็นต้น

๒. ปัญหาการเสียเปรียบทางการค้า

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น นอกจากเราจะพิจารณาปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่ได้กล่าวมาแล้ว เราควรจะพิจารณาปัญหาการได้เปรียบเสียเปรียบในการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศด้วย เพื่อที่จะดูว่าการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศนั้น จะมีผลกระทบต่อสวัสดิการหรือชีวิตความเป็นอยู่โดยส่วนรวมอย่างไร

การวิเคราะห์ปัญหาการได้เปรียบหรือเสียเปรียบในทางการค้านั้น สิ่งหนึ่งที่เราพอจะพิจารณาได้ คือ การพิจารณาราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าที่นำเข้าและสินค้าที่ส่งออก (Terms of trade) เพื่อที่จะดูว่า เรานำสินค้าขาออกเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อแลกกับจำนวนสินค้าขาเข้าจำนวนหนึ่ง ถ้าสมมติว่า เราใช้ราคาของสินค้าขาเข้า และสินค้าขาออกในปี ๒๕๑๓ เป็นปีฐานแล้ว เราจะพบว่าในระหว่างปี ๒๕๑๓ ถึงปี ๒๕๒๑ ราคาสินค้าขาเข้าโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าราคาสินค้าขาออกที่เพิ่มขึ้น ผลที่ปรากฏออกมาก็คือ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้านำเข้า สูงกว่าราคาสินค้าส่งออกถึงร้อยละ ๒๓.๕ กล่าวคือ ดัชนีเปรียบเทียบระหว่างราคาสินค้านำเข้ากับสินค้าขาออกในปี ๒๕๑๓ มีค่าเท่ากับ ๑๐๐ แต่ค่าของดัชนีดังกล่าวในปี ๒๕๒๑ ลดเหลือเพียง ๗๖.๕ เท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงในราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้านำเข้าและสินค้าขาออก ที่กล่าวมาแล้ว แสดงว่าในปัจจุบันเราต้องนำสินค้าขาออกจำนวนมากขึ้นเพื่อแลกกับสินค้าขาเข้า

จำนวนเท่าเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ จะมีผลทำให้สวัสดิการหรือชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปเลวลงหรือเลวเท่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ราคาสินค้าขาเข้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาได้แก่ น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ในสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถ้าหากเราจะต้องสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศมากขึ้น ก็จะทำให้เราต้องเสียเปรียบทางการค้ามากขึ้น

เมื่อหันมาพิจารณาถึงประชาชนที่เป็นผู้ใช้ น้ำมันและผู้ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อส่งออกแล้ว จะพบว่าผู้ใช้ น้ำมันหรือพลังงานส่วนใหญ่ คือคนที่ฐานะดี หรือฐานะปานกลาง ส่วนผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ส่ง เป็นสินค้าขาออกนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่ยากจน ดังนั้น ถ้าหากเราใช้น้ำมันเพิ่มขึ้น เราก็ต้องส่งสินค้าขาออกมากขึ้น เพื่อไปแลกกับน้ำมัน ซึ่งอาจจะทำให้เกษตรกรต้องทำงานหนักยิ่งขึ้น และถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้นด้วย และจะทำให้การกระจายรายได้ภายในสังคมเลวลงไปอีก ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งในสังคมมากขึ้นด้วย

๓. การคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจ

จากการวิเคราะห์ที่ได้กล่าวมาแล้ว เราจะพบว่าภาวะการผันผวนหรือคลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น อาจจะเกิดจากทั้งปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบภายในประเทศและองค์ประกอบภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบภายนอกประเทศจะมีอิทธิพลมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยได้เปิดการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น ความอ่อนแอของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องพึ่งพาเศรษฐกิจต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกเกิดการผันผวนขึ้น จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทยด้วย

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราจำเป็นต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ เมื่อเกิดปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจขึ้นแล้ว กลไกในระบบเศรษฐกิจของเราสามารถคลี่คลายปัญหา

ที่เกิดขึ้นอย่างไร กล่าวคือ สามารถทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเบาบางลง หรือกลับทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับกลไกของระบบเศรษฐกิจ ในการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ นั้น ในที่นี้จะขอแบ่งเรื่องการพิจารณาออกเป็นสองเรื่องด้วยกันคือ การคลี่คลายปัญหาโดยรัฐบาล และการคลี่คลายปัญหาโดยเอกชน ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๓.๑ การคลี่คลายปัญหาโดยรัฐบาล

ในการพิจารณาถึงขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นของรัฐบาลนั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นและระบบเศรษฐกิจที่ใช้ในประเทศนั้น ซึ่งจะพิจารณาได้โดยสังเขปดังนี้

ประการแรก การพิจารณาถึงขีดความสามารถในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลนั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาว่าภาครัฐบาลมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจของส่วนรวมมากน้อยแค่ไหน และรัฐบาลสามารถจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจของปัจเจกชนได้มากน้อยอย่างไร ถ้าสมมติว่าภาครัฐบาลมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมาก และมีอำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนได้มาก รัฐบาลจะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ง่าย ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากภาครัฐบาลมีบทบาทในทางเศรษฐกิจน้อยและไม่ค่อยมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนแล้ว รัฐบาลจะแก้ปัญหาได้ยาก

ประการที่สอง จะต้องพิจารณาถึงลักษณะและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปแล้วถ้าหากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากองค์ประกอบภายในประเทศ หรือเกิดจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดนั้น การแก้ไขปัญหามักจะทำได้ง่ายกว่า ปัญหาที่เกิดจากองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายนอกประเทศที่เราควบคุมไม่ได้

ประการที่สาม ความสามารถในการคลี่คลายปัญหาของรัฐบาล

นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้นโยบายหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหอย่างถูกต้อง และการมีกลไกรัฐที่มีประสิทธิภาพด้วย ความมีประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกรัฐมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลในการคลี่คลายปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในที่นี้จะขอกล่าวถึงการใช้จ่ายทางการบางอย่าง แต่โดยสังเขปดังนี้

๓.๑.๑ มาตรการทางการคลัง

โดยทั่วไปแล้ว บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมมีไม่มากนัก กล่าวคือ ถ้าหากพิจารณาถึงรายจ่ายของรัฐบาลเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติโดยเฉลี่ยแล้ว จะต่ำกว่าร้อยละ ๑๔ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้เพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจขึ้นมาบ้างเล็กน้อย ภาคธุรกิจเอกชนยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในระบบเศรษฐกิจของไทย ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๔

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาลักษณะการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลไทยในระยะห้าปีที่ผ่านมาแล้วก็อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้จัดงบประมาณโดยคำนึงถึงปัญหาการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก กล่าวคือ ได้พยายามลดความรุนแรงของคลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๐ เราจะพบว่ารัฐบาลได้พยายามลดอัตราส่วนของการขาดดุลทางค่านงบประมาณของรัฐบาลเกือบทุกปี เช่น การขาดดุลทางการคลังเมื่อเทียบกับยอดรายจ่ายของรัฐบาลในปี ๒๕๒๐ มีประมาณร้อยละ ๒๖.๖ แต่ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ อัตราส่วนของการขาดดุลดังกล่าวได้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ ๑๔.๓ เป็นต้น

การจัดงบประมาณรายจ่ายในบางปี รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาคณะ
หน้าที่เกิดขึ้น เช่น การเกิดภาวะฝนแล้งในปี ๒๕๒๒ ต่อกับต้นปี ๒๕๒๓ นั้น รัฐบาลได้
จัดงบประมาณพิเศษจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท เพื่อคลี่คลายปัญหาความเดือดร้อนในชนบท
ซึ่งก็พอทำให้ความเดือดร้อนต่าง ๆ ลดลงได้บ้าง

อย่างไรก็ดี ถ้าหากพิจารณาจากโครงสร้างของระบบการคลังโดยรวม
แล้วอาจจะกล่าวได้ว่าการใช้มาตรการทางการคลังคงแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจได้ไม่ค่อย
มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทของภาครัฐบาลมีไม่มากนัก และระบบภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
เกือบร้อยละ ๔๐ เป็นภาษีทางอ้อม ทำให้การใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจทำได้ในขอบเขตที่จำกัด การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นของรัฐบาลมักจะมีผลทำให้
ระดับราคาเพิ่มขึ้นมากกว่าจะมีผลลดการใช้จ่ายโดยตรงของประชาชนลงมา ซึ่งตรงกันข้าม
กับภาษีทางตรงที่จะมีผลในการของการลดการใช้จ่ายโดยตรงมากกว่าการเพิ่มขึ้นของระดับราคา

๓.๑.๒ มาตรการทางด้านการเงิน

ในระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เงินตราได้เข้ามามีบทบาท
ในการตัดสินใจและการประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์มากขึ้นทุกที ดังนั้น
ความสามารถในการควบคุมปริมาณเงินและทิศทางของการใช้เงินอย่างเหมาะสม จึงมีบทบาท
อย่างสำคัญในการคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐบาลในการควบคุมปริมาณและทิศทางการใช้เงิน
จะทำโดยการใช้มาตรการทางด้านการเงิน ซึ่งที่สำคัญได้แก่ การควบคุมปริมาณเงิน อัตรา
ดอกเบี้ย และการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน เมื่อพิจารณาถึงการใช้นโยบายทางการเงิน
การเงิน เพื่อเป็นการคลี่คลายปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา มี
ข้อสังเกตที่สำคัญบางประการดังนี้

ประการแรก จากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เราทำการพัฒนาและการใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ เกินกว่าการระดมเงินออมภายในประเทศที่เราสะสมได้ การใช้จ่ายโดยส่วนรวมของเราอยู่ในลักษณะที่เกินตัว ทำให้เรามีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้น และอัตราการพึ่งพาทางการเงินจากต่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๑ จากการที่เรามีความจำเป็นจะต้องพึ่งพาทางการเงินจากต่างประเทศ ทำให้ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศเผชิญกับการผันผวนทางเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๒๒ อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ทำการปรับอัตราดอกเบี้ยเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศของตน

การที่อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศต่ำกว่าต่างประเทศ ทำให้เงินทุนจำนวนหนึ่งไหลออกนอกประเทศ ทำให้เกิดภาวะเงินตึงตัวและเกิดภาวะเศรษฐกิจเงินบ่นภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้รัฐบาลสามารถเลือกใช้มาตรการทางการเงินได้อย่างเหมาะสม ด้วยการปรับดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยการกู้ยืมของสถาบันการเงินให้สูงขึ้น ผลของการใช้มาตรการดังกล่าว ช่วยแก้ปัญหาเงินตึงตัวได้มาก และช่วยลดความรุนแรงของคลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นลงมาได้บ้าง

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการใช้มาตรการทางการเงิน

เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศเท่าที่ผ่านมา พบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายในการกระจายรายได้ มาตรการที่ใช้ส่วนใหญ่จะเป็นผลประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ มากกว่าประชาชนโดยทั่วไป ตัวอย่างที่น่าสนใจอันหนึ่งได้แก่ การปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๒ จะพบว่าโครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมนั้น ได้เป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้ประกอบการ หรือผู้ที่ทำการกักตุนสินค้า แต่ในขณะเดียวกันก็ทำการเอารัดเอาเปรียบผู้ฝากเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากเงินรายย่อย

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๒ เราจะพบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อที่ได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ปรากฏว่า ผู้ออมทรัพย์ที่ฝากเงินจะขาดทุนทุกปี เพราะดอกเบี้ยที่ได้รับน้อยกว่าค่าของเงินที่ลดลง ในขณะที่เดียวกันผู้ที่สามารถถักยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ จะได้รับประโยชน์อย่างมาก

การดำเนินนโยบายโดยให้ความสำคัญแก่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้การกระจายรายได้ในสังคมเลวลง และเพิ่มอำนาจการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น

๓.๑.๓ มาตรการเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากมาตรการทางการคลัง และมาตรการทางการเงิน ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลยังใช้มาตรการทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก ที่สำคัญได้แก่ การควบคุมราคาและการบังคับให้มีการประหยัดการใช้พลังงาน

สำหรับมาตรการบังคับให้มีการประหยัดการใช้พลังงานที่คิดว่าได้ผล ได้แก่ การจำกัดเวลาการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ในเวลาหัวค่ำและเวลากลางวัน ส่วนมาตรการบังคับอื่น ๆ เช่น การจำกัดความเร็วของรถยนต์และมาตรการประหยัดอื่น ๆ ไม่ค่อยได้ผล เพราะประชาชนไทยขาดระเบียบวินัยไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับรัฐบาล และกลไกของรัฐก็ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการ

ในส่วนของการควบคุมราคานั้นก็ได้ผลในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากกลไกของรัฐที่ใช้ในการควบคุมนั้นขาดประสิทธิภาพและมักจะขาดความรับผิดชอบ หน่วยงานที่ทำการควบคุมมักจะไม่รู้ต้นทุนที่แท้จริงที่ทำการควบคุม ซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหาที่ร้ายแรงแล้วทำให้การควบคุมราคาไม่ค่อยได้ผล ในบางครั้ง การควบคุมราคากลับเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

ของกลไกรัฐ การขาดความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ และการขาดระเบียบวินัยของประชาชน

นอกจากมาตรการที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลก็ยังใช้มาตรการบางอย่างเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การกำหนดราคาข้าว และ การกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการที่กล่าวมานี้ก็ยังไม่ไค้ผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการ กำหนดราคาการรับซื้อข้าว นั้น ช่วยได้เฉพาะชาวบ้านบางกลุ่มเท่านั้น ส่วนชาวบ้านที่ยากจนมาก ที่ต้องขายข้าวก่อนฤดูการเก็บเกี่ยว หรือมีความจำเป็นต้องใช้เงิน และที่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกินจะไม่ค่อยได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวนี้

๓.๒ การคลี่คลายปัญหาโดยเอกชน

สำหรับปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้น ประชาชนแต่ละกลุ่มต่างก็พยายามหาทางช่วยตัวเอง โดยทุกคนต่างพยายามทำการปรับตัวเพื่อลดผลเสียที่ตนจะได้รับ หรือพยายามแสวงหาผลประโยชน์จากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือการพยายามลดความรุนแรงของคลื่นเศรษฐกิจแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า การพยายามรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของประชาชนนั้น ทำให้ปัญหาทางเศรษฐกิจมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการขาดระเบียบวินัยของประชาชน และการขาดความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงปัญหาการปรับตัวของประชาชนแต่ละกลุ่ม และอิทธิพลในการก่อให้เกิดความรุนแรงของปัญหาเศรษฐกิจนั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจการต่อรองและอำนาจการผูกขาดของประชาชนแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ ซึ่งพอจะสรุปเป็นข้อสังเกตได้บางประการดังนี้

ประการแรก ความสามารถในการปรับตัวเพื่อลดความเดือดร้อนที่

เกิดจากปัญหาเศรษฐกิจสำหรับประชาชนโดยทั่วไปแล้วมีน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากขาดอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจ ดังนั้น คลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง จึงมีผลกระทบต่องานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ ชาวนา และคนที่มีรายได้น้อย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจของธุรกิจเอกชน

ในปัจจุบัน จะพบว่าในปัจจุบันธุรกิจเอกชนมีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจมาก ถ้าหากจะวัดอิทธิพลของธุรกิจโดยดูจากทรัพย์สินที่อยู่ในการควบคุมการใช้ของกลุ่มธุรกิจแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันธุรกิจขนาดใหญ่มีบทบาทและอิทธิพลมาก ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เพียงร้อยละกลุ่มสำหรับธุรกิจขนาดใหญ่เพียง ๖๕ กลุ่ม มีอิทธิพลในการควบคุมการใช้ทรัพย์สินเป็นมูลค่ามากกว่าสี่แสนล้านบาท ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น จะสามารถคลี่คลายหรือลดความรุนแรงได้มากน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือในการแก้ปัญหา และความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจขนาดใหญ่เป็นสำคัญ

ประการที่สาม ถ้าหากจะพิจารณาถึงอำนาจการต่อรองของธุรกิจกับ

ประชาชนโดยทั่วไปแล้ว เราพอจะใช้ข้อมูลเกี่ยวกับดัชนีค่าครองชีพ กับดัชนีการขายส่งเป็นเครื่องพิจารณา ซึ่งจะดูได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๔ จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่าดัชนีค่าครองชีพ จะเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปกับดัชนีการขายส่ง และโดยเฉลี่ยแล้ว ดัชนีค่าครองชีพมักจะเพิ่มขึ้นมากกว่าดัชนีการขายส่ง ในบางครั้ง ดัชนีการขายส่งอาจจะเพิ่มสูงกว่าดัชนีค่าครองชีพ ซึ่งเป็นในช่วงระยะการปรับตัวของธุรกิจ แต่หลังจากนั้น ดัชนีค่าครองชีพจะเพิ่มมากขึ้นกว่าดัชนีการขายส่ง จากข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของดัชนีดังกล่าว เราพอจะกล่าวได้ว่า ธุรกิจมีอำนาจการผูกขาดหรือมีอำนาจการต่อรองทาง

เศรษฐกิจมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น ภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น จึงผลักดันให้เป็นภาระของประชาชน โดยบวกเข้าไปในกำไรและราคาสินค้าหรือบริการ ที่ตนขาย

จากอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจ การขาดระเบียบวินัยของประชาชน และการขาดประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกรัฐที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าการตัดสินใจในการประกอบพฤติกรรมทาง เศรษฐกิจในลักษณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปของประชาชนและของธุรกิจขนาดใหญ่ มีส่วนทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นทวีความรุนแรงขึ้น

๔. ผลของคลื่นเศรษฐกิจที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป

จากการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้มีผลทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป มีความเดือดร้อนมากขึ้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว คนชั้นกลางและคนที่มียาได้ดำนั้น มีสภาพความเป็นอยู่ที่เลวลง ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญบางประการดังนี้

ประการแรก ลักษณะของปัญหาหรือคลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่มักจะ เริ่มจากปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ การที่ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้น ตลอดเวลา และภาวะเศรษฐกิจโลกเกิดความปั่นป่วนมากขึ้น การขึ้นราคาน้ำมันและการผันผวนของเศรษฐกิจโลก มีเพียงแต่จะทำให้เกิดคลื่นเศรษฐกิจภายในประเทศไทย เท่านั้น แต่จากโครงสร้างของการค้า และความจำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบทางการค้ามากขึ้น เราต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากขึ้น เพื่อแลกกับสินค้าเข้าจำนวนเท่าเดิม การเสียเปรียบทางการค้าดังกล่าว มีผลกระทบต่อสวัสดิการของประชาชนไทยโดยส่วนรวม แต่ผู้ที่ต้องแบกรับภาระมากที่สุด คือ คนที่มีอำนาจการต่อรองต่ำในเศรษฐกิจ

ประการที่สอง จากลักษณะของการเลือกใช้มาตรการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในอดีตและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายในการส่งเสริมความเจริญเติบโต และการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการกระจายรายได้ ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดจากการใช้นโยบายหรือมาตรการส่วนใหญ่ จึงมักตกเป็นภาระของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำ

๕. ความลงท้าย

จากการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาหรือคลื่นเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แล้วอาจจะกล่าวได้ว่าบิโฆของใหม่ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ และลักษณะของปัญหาหรือคลื่นที่เกิดขึ้นก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบที่เปิดกว้างและมีความจำเป็นในการพึ่งพาต่างประเทศมาก ดังนั้น เมื่อเกิดการผันผวนในภาวะเศรษฐกิจโลก จึงส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายในโดยตรง

ภายใต้ภาวะการณ์เศรษฐกิจโลกที่มีการผันผวนมากขึ้น และจากลักษณะความอ่อนแอ และการขาดระเบียบของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การที่ต้องการจะให้เราสามารถแก้ปัญหาหรือเผชิญกับคลื่นเศรษฐกิจได้ดังนี้ เราจำเป็นจะต้องทำการปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจภายใน และปรับนโยบายการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศอย่างเหมาะสม จึงจะสามารถแก้ปัญหาได้

การแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการระยะสั้น โดยขาดทิศทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาระยะยาว เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะไม่ช่วยให้เราแก้ปัญหาได้ ลักษณะของการแก้ปัญหาอย่างฉาบฉวย จะทำให้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจภายในประเทศสะสมมากขึ้น ทำให้การแก้ไขปัญหามีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น และทำให้สังคมมีความปั่นป่วนมากขึ้น ลักษณะของปัญหาเช่นว่านั้น มิเพียงแต่จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น แต่อาจจะทำลายความมีเสถียรภาพของระบบสังคมด้วย

ตารางที่ ๑

สัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประชาชาติจำแนกตามแหล่งที่มา

หน่วย : ร้อยละ

ที่มาของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	๒๕๐๑-๐๕	๒๕๐๖-๑๐	๒๕๑๑-๑๕	๒๕๑๖-๒๐	๒๕๒๒
๑. การผลิตด้านสินค้า					
๑.๑ การผลิตทางการเกษตร (เฉพาะพืชผล)	๓๘.๖ (๒๖.๗)	๓๔.๘ (๒๕.๑)	๓๐.๐ (๒๑.๐)	๓๑.๓ (๒๓.๑)	๒๕.๘ (๑๙.๒)
๑.๒ เหมืองแร่และการขุดหิน	๑.๔	๑.๙	๑.๙	๑.๕	๒.๔
๑.๓ อุตสาหกรรม	๑๑.๑	๑๓.๒	๑๖.๑	๑๘.๐	๑๙.๓
๑.๔ การก่อสร้าง	๓.๖	๕.๗	๕.๘	๔.๘	๕.๖
รวม	๕๔.๗	๕๕.๖	๕๓.๘	๕๕.๖	๕๓.๑
๒. การผลิตด้านบริการ					
๒.๑ การขายส่งและปลีก	๑๗.๔	๑๗.๒	๑๗.๗	๑๘.๒	๒๐.๐
๒.๒ การธนาคารและประกันภัย	๒.๓	๓.๐	๔.๐	๔.๕	๕.๕
๒.๓ การบริหารและการป้องกันประเทศ	๔.๙	๔.๓	๔.๔	๔.๑	๓.๘
๒.๔ บริการ	๙.๒	๙.๒	๑๐.๕	๙.๐	๙.๑
รวม	๓๓.๘	๓๓.๗	๓๖.๕	๓๕.๘	๓๘.๔
๓. การขนส่งและอื่น ๆ					
๓.๑ การขนส่งและคมนาคม	๖.๖	๗.๘	๖.๓	๕.๙	๖.๓
๓.๒ อื่น ๆ	๔.๙	๒.๙	๓.๔	๓.๗	๒.๒
รวม	๑๑.๕	๑๐.๗	๙.๗	๑๐.๖	๘.๕
รวมทั้งสิ้น	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้น จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๒

บทบาทของการค้าต่างประเทศในระบบเศรษฐกิจไทย

ปี ๒๕๐๕-๒๕๒๓

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	๒๕๐๕	๒๕๑๐	๒๕๑๕	๒๕๒๐	๒๕๒๒	๒๕๒๓
๑. สินค้าออก	๘,๔๙๗	๑๓,๘๐๘	๒๑,๗๕๐	๗๐,๔๖๓	๑๐๖,๘๗๙	
๒. สินค้าเข้า	๑๑,๑๔๔	๒๑,๙๕๘	๓๐,๖๓๕	๙๖,๐๖๑	๑๕๓,๙๑๔	
๓. ดุลการค้า	-๑,๖๔๖	-๘,๑๕๐	-๘,๘๘๕	-๒๕,๕๙๘	-๔๗,๐๓๕	
๔. ดุลการชำระเงิน	+๑,๔๙๖	+๑,๓๑๓	+๓,๘๙๑	- ๗,๔๓๘	-๑๓,๒๙๘	
๕. สินค้าออกเทียบกับผลิต ภัณฑประชาชาติ (ร้อยละ)	๑๔.๖	๑๒.๗	๑๓.๕	๑๘.๐	๑๙.๒	
๕. สินค้าเข้าเทียบกับผลิต ภัณฑประชาชาติ (ร้อยละ)	๑๗.๑	๒๐.๓	๑๘.๙	๒๔.๖	๒๗.๗	
๖. สินค้าเข้าและออกเทียบกับ ผลิตภัณฑประชาชาติ (ร้อยละ)	๓๑.๗	๓๓.๐	๓๒.๔	๔๒.๖	๔๖.๙	

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๓

อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์ประชาชาติจำแนกตามผลิตภัณฑ์ที่สำคัญ
(ตามราคาปี ๒๕๑๕)

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	๒๕๑๓-๑๔	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙
๑. เกษตรกรรมทั้งหมด (เฉพาะพืชผล)	๕.๑ (๕.๒)	๖.๑ (๗.๕)	-๐.๖ (-๔.๗)	๑๔.๗ (๑๘.๖)	-๒.๐ (-๒.๗)	๑.๔ (๓.๕)	
๒. อุตสาหกรรม	๗.๓	๑๕.๗	๑๔.๗	๑๑.๕	๑๐.๑	-	
๓. การก่อสร้าง	-๐.๖	๑๗.๖	๒๐.๐	๑๗.๕	๙.๒	-	
๔. การขนส่ง	๖.๘	๘.๐	๘.๒	๑๐.๑	๑๐.๑	-	
๕. ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	๖.๔	๙.๓	๗.๓	๑๑.๗	๖.๗	๕.๕	

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบภาวะการผลิตสินค้าสำคัญบางประเภท
ระหว่างปี ๒๕๒๒/๒๓ กับปี ๒๕๒๓/๒๔

รายการ	๒๕๒๒/๒๓	๒๕๒๓/๒๔	การเปลี่ยนแปลง
๑. การผลิตทางการเกษตร			
๑. ข้าว (ล้านตัน)	๑๕.๗๖	๑๗.๔๗	+ ๑.๗๑
๒. ยาง (ล้านตัน)	๕๕๐	๕๔๐	+ ๕๐
๓. ข้าวโพด (ล้านตัน)	๓.๓๐	๓.๑๕	- ๐.๑๕
๔. มันสำปะหลัง (ล้านตัน)	๑๐.๕๔	๑๔.๕๔	+ ๔.๐๐
๒. สินค้าอุตสาหกรรม			
๑. ดีบุก (เมตริกตัน)	๓๓,๙๖๒	๓๔,๑๐๐	+ ๑๓๘
๒. สิ่งทอ			
ผ้าฝ้าย (ล้านตารางหลา)	๘๖๕	๘๐๐	- ๖๕
ผ้าใยสังเคราะห์ (ล้านตารางหลา)	๔๓๘	๔๕๐	+ ๑๒
๓. น้ำตาลทราย (ล้านตัน)	๑๐.๐๓	๑๕.๐๐	+ ๔.๙๗
๔. ปูนซีเมนต์ (ล้านตัน)	๕.๒๐	๕.๓๔	+ ๐.๑๔

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๔

พื้นที่การปลูกข้าว พื้นที่เสียหายและผลผลิตข้าว

ปี ๒๕๔๔/๒๕๐๐-๒๕๒๑/๒๕๒๒

รายการ	พื้นที่เพาะปลูก (พันไร่)	พื้นที่เสียหาย (ร้อยละ)	ปริมาณข้าวเปลือก (พันตัน)	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)
๒๕๔๔/๒๕๐๐	๓๗,๖๔๘	๔.๓	๘,๒๙๖	๒๓๐
๒๕๐๐/๐๑	๓๑,๗๑๘	๑๕.๕	๕,๕๗๐	๒๐๘
๒๕๐๑/๐๒	๓๕,๙๘๖	๑๐.๒	๗,๐๕๓	๒๑๘
๒๕๐๒/๐๓	๓๗,๙๐๘	๑๒.๓	๖,๗๖๙	๒๐๖
๒๕๐๓/๐๔	๓๗,๐๐๘	๔.๗	๗,๘๓๔	๒๒๒
๒๕๐๔/๐๕	๓๘,๖๑๙	๘.๕	๘,๑๗๖	๒๓๑
๒๕๐๕/๐๖	๔๑,๖๑๘	๗.๐	๙,๒๗๙	๒๔๐
๒๕๐๖/๐๗	๔๑,๒๕๖	๓.๗	๑๐.๐๒๘	๒๔๓
๒๕๐๗/๐๘	๔๐,๘๗๑	๘.๗	๙,๕๕๘	๒๕๖
๒๕๐๘/๐๙	๔๐,๙๖๐	๙.๑	๙,๑๙๙	๒๔๗
๒๕๐๙/๑๐	๔๕,๖๖๓	๕.๙	๑๑,๘๔๕	๒๖๖
๒๕๑๐/๑๑	๔๐,๐๖๔	๑๒.๖	๙,๕๙๕	๒๓๔
๒๕๑๑/๑๒	๔๔,๖๘๑	๑๒.๔	๑๐.๓๗๒	๒๓๕
๒๕๑๒/๑๓	๔๗,๗๓๒	๕.๑	๑๓,๓๔๖	๒๘๕
๒๕๑๓/๑๔	๔๘,๗๖๔	๘.๖	๑๓,๔๑๐	๓๐๐
๒๕๑๔/๑๕	๕๐,๐๑๙	๕.๙	๑๔,๒๐๑	๓๐๒
๒๕๑๕/๑๖	๔๔,๖๒๐	๗.๙	๑๑,๖๖๙	๒๘๔
๒๕๑๖/๑๗	๔๗,๕๖๘	๕.๕	๑๓,๙๓๔	๓๑๐
๒๕๑๗/๑๘	๔๙,๘๘๙	๘.๑	๑๓,๓๘๖	๒๖๘
๒๕๑๘/๑๙	๕๕,๖๐๒	๕.๘	๑๕,๓๐๐	๒๗๕
๒๕๑๙/๒๐	๕๓,๕๙๕	-	๑๕,๐๖๘	๒๘๑
๒๕๒๐/๒๑	๕๖,๔๔๔	-	๑๓,๙๒๐	๒๔๗
๒๕๒๑/๒๒	๖๒,๔๘๕	-	๑๗,๔๗๐	๒๘๐

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน

ตารางที่ ๖

อัตราการเพิ่มของการใช้พลังงานและมูลค่าการนำเข้าของผลิตภัณฑ์น้ำมัน

รายการ	๒๕๐๓-๑๒	๒๕๑๓-๑๗	๒๕๑๘-๒๒	๒๕๒๒	๒๕๒๓
๑. อัตราการเพิ่มของการใช้พลังงาน (ร้อยละ)	๑๕.๖	๑๐.๖	๑๐.๗		
๒. มูลค่านำเข้าของผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยเฉลี่ย (พันล้านบาท)	๑.๔	๕.๑	๒๑.๔	๓๒.๖	
๓. มูลค่าของผลิตภัณฑ์น้ำมันเทียบมูลค่าสินค้านำเข้า (ร้อยละ)	๔.๐	๑๓.๔	๒๑.๗	๒๑.๓	

ที่มา : The World Bank, Thailand : Coping With Structural Change
In A Dynamic Economy (August, 1980)

ตารางที่ ๗

ราคาโดยเฉลี่ยของน้ำมันที่นำเข้าและอัตราการเพิ่มขึ้นของราคา

รายการ	๒๕๑๓	๒๕๑๖	๒๕๑๘	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓*	๒๕๒๔**
๑.ราคาน้ำมันโดยเฉลี่ย ต่อบาร์เรล (บาท) ดัชนีราคาน้ำมัน	๔๓.๑	๖๔.๒	๒๓๒.๐	๒๙๐.๑	๔๐๑.๒	๖๐๐	๗๒๐
	๑๐๐.๐	๑๔๙.๐	๕๓๘.๓	๖๖๘.๑	๙๓๐.๙	๑,๓๙๒.๑	๑,๖๗๐.๕
๒. อัตราการเพิ่มของราคา โดยประมาณ (ร้อยละ)	-	๔๙.๐	๒๖๑.๔	๒๕.๐	๓๘.๓	๔๙.๖	๒๐.๐
๑.๑ เป็นซินทิเซส (ลิตร/บาท)	๒.๑๐	๒.๓๐	๓.๖๒	๔.๒๒	๕.๖๐	๙.๘๐	๑๑.๙๐
๑.๒ ดีเซลทมนเร็ว (ลิตร/บาท)	๐.๙๘	๑.๐๔	๒.๓๓	๒.๖๔	๔.๘๘	๖.๕๔	๗.๓๙
๑.๓ น้ำมันเตา	-	-	๑.๔๔	๑.๖๑	๒.๙๐	๓.๖๑	๔.๔๗
๓. ดัชนีค่าครองชีพ	๑๐๐.๐	๑๒๑.๗	๑๕๙.๓	๑๙๒.๘	๒๑๑.๘	๒๓๑.๖	-

* ตัวเลขโดยประมาณ

ที่มา : Thailand, Energy Issue and Prospects (Report No.2813-TH,
June 1980.)

ตารางที่ ๔

ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าที่นำเข้าและส่งออก

ระหว่างปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔

(ดัชนีปี ๒๕๑๓ = ๑๐๐)

การเปลี่ยนแปลง	ค่าของดัชนี
๑. มูลค่าของสินค้าออก	
ปี ๒๕๑๓ (ล้านบาท)	๑๔,๗๗๒
ปี ๒๕๑๔ (ล้านบาท)	๘๒,๒๕๑
อัตราการเพิ่มของมูลค่าสินค้าออก	
ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๔	๒๔.๔
อัตราการเพิ่มของปริมาณสินค้าขาออก	
ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๔	๑๓.๐
๒. มูลค่าของสินค้านำเข้า	
ปี ๒๕๑๓ (ล้านบาท)	๒๗,๐๐๔
ปี ๒๕๑๔ (ล้านบาท)	๑๐๔,๔๕๖
อัตราการเพิ่มของมูลค่าสินค้านำเข้า	
ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๔	๑๔.๔
อัตราการเพิ่มของปริมาณสินค้านำเข้า	
ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๔	๔.๔
๓. ราคาเปรียบเทียบสินค้านำเข้าและส่งออก	
ในปี ๒๕๑๔	๗๖.๕
(ปี ๒๕๑๓ = ๑๐๐)	

ตารางที่ ๕

เปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่าย
เพื่อการบริโภคกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ตามราคาปี ๒๕๑๕

หน่วย : ร้อยละ

ปี	อัตราการเพิ่มของ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	อัตราการเพิ่มของการใช้จ่าย เพื่อการบริโภค			เปรียบเทียบการใช้จ่ายเพื่อการ บริโภคกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ		
		ยอดรวม	เอกชน	รัฐบาล	ยอดรวม	เอกชน	รัฐบาล
๒๕๑๔	๕.๗	๕.๙	๕.๘	๖.๗	๘๐.๒	๖๘.๕	๑๑.๘
๒๕๑๕	๕.๘	๕.๘	๖.๔	๒.๓	๗๗.๘	๖๗.๐	๑๐.๘
๒๕๑๖	๙.๕	๘.๖	๘.๕	๑๐.๑	๗๓.๖	๖๓.๗	๙.๙
๒๕๑๗	๕.๕	๕.๕	๕.๑	๐.๕	๗๕.๔	๖๕.๘	๙.๖
๒๕๑๘	๗.๑	๖.๗	๖.๙	๑๐.๖	๗๖.๘	๖๖.๕	๑๐.๕
๒๕๑๙	๙.๓	๑๐.๒	๘.๘	๑๔.๒	๗๗.๖	๖๖.๖	๑๑.๐
๒๕๒๐	๗.๓	๘.๕	๘.๕	๙.๒	๗๖.๙	๖๖.๓	๑๐.๖
๒๕๒๑	๑๑.๗	๘.๐	๖.๕	๑๖.๕	๗๕.๐	๖๓.๘	๑๑.๒
๒๕๒๒	๖.๗	๙.๕	๘.๕	๑๑.๙	๗๕.๘	๖๕.๑	๑๐.๗

ที่มา . ข้อมูลเบื้องต้นจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๑๐

งบประมาณรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล

๒๕๒๐ - ๒๕๒๔

รายการ	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔
๑. รายได้รวม (ล้านบาท)	๕๐,๓๗๒	๖๒,๐๐๐	๗๒,๐๐๐	๘๘,๐๐๐	๑๒๐,๐๐๐
๒. รายจ่าย (ล้านบาท)	๖๘,๖๙๒	๘๑,๐๐๐	๙๒,๐๐๐	๑๐๙,๐๐๐	๑๔๐,๐๐๐
๓. การขาดดุล (ล้านบาท)	-๑๘,๓๒๐	-๑๙,๐๐๐	-๒๐,๐๐๐	-๒๑,๐๐๐	-๒๐,๐๐๐
๔. การชดเชยการขาดดุลด้วยการกู้ยืม					
๔.๑ ธนาคารแห่งประเทศไทย	๗,๗๓๐	๘,๖๐๐	๗,๖๐๐	๘,๐๐๐	๕,๖๐๐
๔.๒ ธนาคารออมสิน	๑,๗๐๐	๒,๔๐๐	๒,๕๐๐	๓,๒๐๐	๓,๒๐๐
๔.๓ ธนาคารพาณิชย์และเอกชน	๔,๓๐๐	๕,๘๐๐	๖,๖๐๐	๖,๓๐๐	๗,๒๐๐
๔.๔ เงินคงคลัง	๔,๕๙๐	๒,๒๐๐	๓,๓๐๐	๓,๕๐๐	๔,๐๐๐
รวม	๑๘,๓๒๐	๑๙,๐๐๐	๒๐,๐๐๐	๒๑,๐๐๐	๒๐,๐๐๐
๕. รายได้ที่เป็นภาษีเทียบกับ รายจ่ายรวม (ร้อยละ)	๖๒.๖	๖๗.๑	๖๘.๔	๗๒.๔	๗๓.๓
๖. การขาดดุลเทียบกับรายจ่าย (ร้อยละ)	๒๖.๖	๒๓.๕	๒๑.๗	๑๙.๓	๑๔.๓

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้น จากสำนักงานงบประมาณแผ่นดินและธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๑

หนี้ต่างประเทศในระะยะกลางและระยะยาวของประเทศไทย

ปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔

(หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ)

รายการ	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	การประมาณการ	
				๒๕๒๓	๒๕๒๔
๑. จำนวนหนี้สินรวม	๒,๐๓๑	๒,๗๑๔	๓,๔๕๖	๕,๔๒๑	๗,๔๐๗
๑.๑ หนี้ของรัฐบาล	(๑,๑๕๑)	(๑,๗๘๘)	(๒,๗๑๓)	(๓,๔๓๗)	(๕,๒๒๐)
๑.๒ หนี้ของเอกชน	(๘๘๐)	(๙๓๑)	(๑,๒๔๓)	(๑,๙๘๔)	(๒,๖๘๗)
๒. ดอกเบี้ย	๔๔๕	๘๒๖	๙๕๒	๑,๒๒๐	๑,๖๘๑
๓. หนี้สินเทียบกับรายได้จากการส่งออก (ร้อยละ)	๔๔	๕๖	๖๑	๗๓	๘๑
๔. หนี้สินเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ร้อยละ)	๑๐	๑๒	๑๔	๑๗	๒๐
๕. ดอกเบี้ยเทียบกับรายได้จากการส่งออก	๓	๔	๕	๖	๗

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๒

อัตราเงินเพื่อและอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์

(หน่วย : ร้อยละ)

รายการ	๒๕๑๓-๑๔	๒๕๑๔	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
๑. อัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ฝากเงิน						
๑.๑ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ	๗.๓	๘.๐	๘.๐	๘.๐	๘.๐	๑๒.๐
๑.๒ อัตราเงินเพื่อ (การเพิ่มขึ้น ของดัชนีค่าครองชีพ)	๙.๙	๔.๒	๗.๒	๘.๔	๙.๙	๑๙.๘
๑.๓ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง	(-๒.๖)	๓.๖	๐.๗	(-๐.๔)	(-๐.๘)	(-๗.๘)
๒. อัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ยืมจาก ธนาคารพาณิชย์						
๒.๑ อัตราดอกเบี้ยสูงสุด	๑๔.๓	๑๕.๐	๑๕.๐	๑๕.๐	๑๕.๐	๑๘.๐
๒.๒ การเพิ่มขึ้นของดัชนีขายส่ง	๑๐.๖	๑.๖	๗.๓	๔.๑	๒๐.๔	๒๐.๐ *
๒.๓ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง	๓.๗	๑๓.๔	๗.๗	๑๐.๙	(-๕.๔)	(-๒.๐)
๓. เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยกับการ เพิ่มขึ้นของราคาสินค้าที่นำเข้า						
๓.๑ อัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่กู้ยืม จากธนาคาร	๑๔.๓	๑๕.๐	๑๕.๐	๑๕.๐	๑๕.๐	๑๘.๐
๓.๒ การเพิ่มขึ้นของดัชนีราคา สินค้านำเข้า	๑๘.๕	๖.๑	๕.๕	๗.๕	๑๘.๓	-
๓.๓ ดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายในการ กักตุนสินค้านำเข้า	(- ๔.๒)	๘.๙	๙.๕	๗.๕	(-๓.๓)	-

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๓

ทรัพย์สินของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่

ขนาดของกลุ่มธุรกิจ	จำนวน กลุ่ม	จำนวน บริษัท	ทรัพย์สิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
๑. กลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์และบริษัทในเครือ	๑๒	๔๐๓	๓๐๙,๔๖๗	๗๓.๒๕
๒. ทรัพย์สิน ๓,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ล้านบาท	๑๒	๓๘๔	๖๓,๗๕๖	๑๕.๐๙
๓. ทรัพย์สิน ๒,๐๐๐-๒,๙๙๐ ล้านบาท	๖	๗๒	๑๔,๗๘๔	๓.๕๙
๔. ทรัพย์สิน ๑,๐๐๐-๑,๙๙๐ ล้านบาท	๑๖	๑๕๙	๒๐,๕๓๘	๕.๐๖
๕. ทรัพย์สิน ๕๐๐-๙๙๐ ล้านบาท	๑๙	๑๓๔	๑๓,๙๒๕	๓.๓๑
รวม	๖๕	๑,๑๕๒	๔๒๒,๔๖๖	๑๐๐.๐

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสริธรรม การเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย

(คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๕) หน้า ๓๗๙

ตารางที่ ๑๔

ดัชนีค่าครองชีพและดัชนีขายส่ง

ปี ๒๕๑๓-๒๕๒๓

ปี	ดัชนีค่าครองชีพ (CPI)	ดัชนีขายส่ง (WPI)	การเพิ่มขึ้น	
			ดัชนีค่าครองชีพ	ดัชนีค้าส่ง
๒๕๑๓	๖๐.๐	๕๔.๒	-	-
๒๕๑๔	๖๐.๘	๕๔.๗	๐.๘	๐.๕
๒๕๑๕	๖๖.๒	๖๒.๘	๘.๘	๘.๑
๒๕๑๖	๗๙.๕	๗๙.๘	๑๓.๓	๑๗.๐
๒๕๑๗	๙๓.๖	๙๔.๖	๑๔.๑	๑๔.๘
๒๕๑๘	๙๗.๘	๙๘.๕	๔.๒	๓.๙
๒๕๑๙	๑๐๑.๒	๑๐๐.๑	๓.๔	๑.๖
๒๕๒๐	๑๑๐.๒	๑๐๗.๔	๘.๐	๗.๓
๒๕๒๑	๑๑๘.๘	๑๑๑.๘	๘.๖	๔.๕
๒๕๒๒	๑๓๖.๖	๑๓๔.๖	๑๗.๘	๒๒.๘
ก.ค. ๒๕๒๓	๑๕๘.๒	๑๕๘.๒	๒๑.๖	๒๓.๖

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

เอกสารที่ใช้ประกอบในการเขียนบทความ

The World Bank, Thailand : Coping With Structural Change In
A Dynamic Economy (August, 1980)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม , "โครงสร้างเศรษฐกิจไทย" ใน ห้องสมุด
เศรษฐศาสตร์ " บัวย อึ้งภากรณ์" (คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๓)

ประทีป สนธิสุวรรณ "ทิศทางเศรษฐกิจปี ๒๕๒๔ จะไปทางไหน" วารสาร เศรษฐกิจ
(ฉบับวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๔)

วิชัย โสสุวรรณจินดา, "ภาวะการผลิตและการลงทุนปี ๒๕๒๓" สยามรัฐฉบับพิเศษ
(มกราคม ๒๕๒๔)

ปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ และ วีระพงศ์ รามางกูร, "ภาวะเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๒๓
และแนวโน้มในปี ๒๕๒๔" สยามรัฐฉบับพิเศษ (มกราคม, ๒๕๒๔)

หน่วยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "โครงสร้างเศรษฐกิจไทย :
การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับสมาชิกกลุ่มอาเซียนสาธารณรัฐเกาหลี
และไต้หวัน" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (มิถุนายน ๒๕๒๓)

"ปัญหาเงินเพื่อ : รัฐบาลมีทางออกหรือไม่? "

โดย

**ดร.โฆษะ อารียา
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เงินเฟ้อในเศรษฐกิจไทย : สาเหตุ และทางออก

โฆษะ อารียา

ความเบื้องต้น

เงินเฟ้อ หมายถึงภาวะที่สินค้าทั่ว ๆ ไปมีราคาสูงขึ้น เงินเพื่อเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเศรษฐกิจมีอุปสงค์ส่วนเกินอยู่ กล่าวคือ เศรษฐกิจมีความต้องการซื้อสินค้าและบริการมากกว่าที่เศรษฐกิจจะผลิตและ/หรือหาสินค้าและบริการมาสนองความต้องการนั้นได้ ดังนั้น การที่เศรษฐกิจมีอุปสงค์ส่วนเกิน ก็อาจจะเป็นเพราะเศรษฐกิจมีความต้องการซื้อสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นในระดับราคาที่เป็นอยู่ และ/หรือเศรษฐกิจสามารถสนองความต้องการด้วยจำนวนสินค้าและบริการที่ลดลงในระดับราคานั้น

หากเราจะมองถึงองค์ประกอบของเศรษฐกิจที่อยู่ภายในประเทศ และผลต่อการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไว้ก่อน ความต้องการซื้อสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นนั้น อาจจะมาจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และการลงทุน รัฐบาลเองก็มีบทบาทอยู่มากในการกำหนดความต้องการสินค้าและบริการในเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการคลังในแง่ของการใช้จ่าย หากกระทำในทิศทางที่ไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ นอกจากนี้ปริมาณเงินในเศรษฐกิจก็มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความต้องการสินค้าและบริการ หากปริมาณเงินมีมากกว่าความต้องการของเศรษฐกิจที่จะถือไว้ในรูปของเงิน ก็อาจจะถูกจับจ่ายใช้สอยเพิ่มความต้องการต่อผลผลิตในเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้น เมื่อสภาพคล่องของเศรษฐกิจมีมาก การกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในรูปต่าง ๆ ก็ย่อมทำให้ง่ายขึ้น และเพิ่มความต้องการต่อผลผลิต

ในทางอ้อมด้วย ปัจจัยสุดท้ายที่จะกล่าวในที่นี้ ที่มีผลต่อความต้องการสินค้าและบริการ ก็คือการคาดคะเนของราคาสินค้า หากเป็นที่คาดว่าราคาสินค้าจะเพิ่มขึ้น หน่วยเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ก็จะพยายามเร่งการใช้จ่ายเพื่อที่จะให้ได้สินค้ามาในราคาที่ต่ำกว่าที่คาดว่าจะจะเป็นไป

มองในอีกแง่หนึ่ง ความสามารถของเศรษฐกิจที่จะสนองความต้องการต่อสินค้าและบริการในระดับราคาที่เป็นอยู่ ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่กำหนดอุปสงค์ ส่วนเกินในเศรษฐกิจ ความสามารถขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อาทิเช่น กำลังการผลิต ประสิทธิภาพในการผลิต ต้นทุนการผลิตอื่น ๆ และสำหรับเศรษฐกิจที่เน้นในลักษณะกรรมสภาพดินฟ้าอากาศเป็นต้น หากกำลังการผลิตมีน้อย ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้นให้อัตราที่ต่ำ และต้นทุนการผลิตอื่น ๆ ถีบตัวสูงขึ้น ธุรกิจก็ไม่สามารถผลิตผลผลิตออกมาได้มากตามราคาที่เป็นอยู่ ยิ่งไปกว่านั้น หากผลผลิตของเศรษฐกิจส่วนใหญ่ เป็นผลผลิตจากการเกษตร เมื่อดินฟ้าอากาศไม่อำนวย อุปทานมวลรวมก็อาจจะลดลง หรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ

สำหรับเศรษฐกิจเล็ก ๆ ที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจภายนอกก็จะถูกถ่ายทอดเข้ามาภายในประเทศ โดยผ่านความต้องการสินค้าและบริการ และต้นทุนการผลิต โดยทั่วไป หากภาวะเศรษฐกิจภายนอกมีแรงกดดันทางด้านราคา แรงกดดันนี้จะทำให้ระดับราคาเปรียบเทียบของสินค้าภายในต่อภายนอกลดลง เพิ่มอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการภายในโดยตรง การเพิ่มของอุปสงค์มวลรวมนี้ อาจจะมีผลต่อดุลชำระเงินในทางบวก หากไม่มีความพยายามใด ๆ ที่จะชดเชยดุลชำระเงินที่เกินดุลนี้ ปริมาณเงินในเศรษฐกิจก็จะเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการสินค้าและบริการในเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีก หกหน้กด้วย นอกไปจากนี้แรงกดดันทางด้านราคาจากภายนอกก็มีผลต่ออุปทานภายในของเศรษฐกิจ โดยผ่านต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจต้องสนองความต้องการต่อสินค้าและบริการในระดับราคาที่สูงขึ้น

บทความนี้พยายามที่จะวิเคราะห์ปัญหาเงินเฟ้อของไทยที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากโครงสร้างของอุปสงค์ และอุปทานมวลรวม เพื่อที่จะดูแนวโน้มของสาเหตุหรือที่มาของเงินเฟ้อ ในขณะเดียวกันก็จะศึกษาถึงแนวโน้มนโยบายในอดีต เพื่อเข้าใจถึงความพยายามที่จะบรรเทาปัญหานั้น ก่อนที่จะชี้แนะถึงทางออกที่น่าจะได้รับการพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อในปัจจุบัน

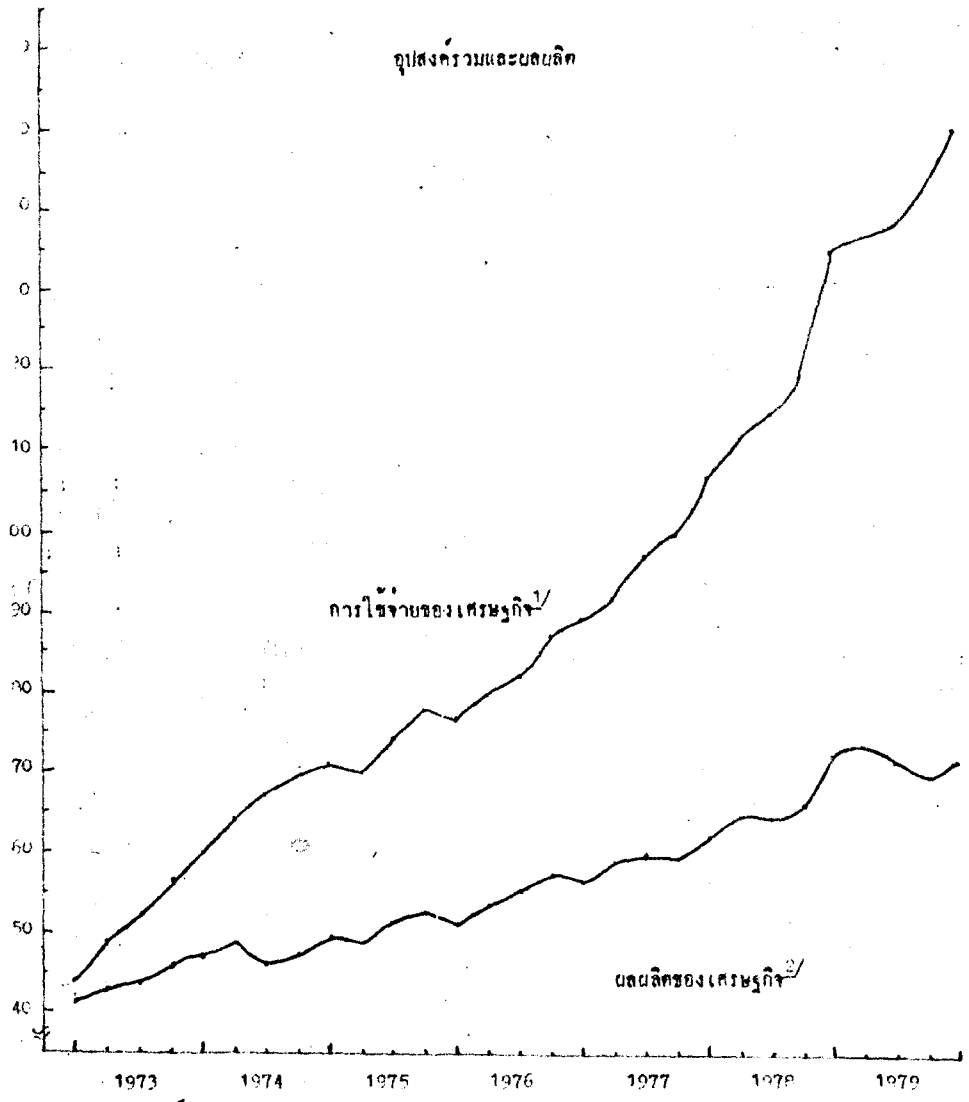
การใช้จ่ายใช้สอยและผลผลิตของไทย

เงินเฟ้อในเศรษฐกิจไทย อาจจะพิจารณาได้จากแนวโน้มของความแตกต่างระหว่างการใช้จ่ายของเศรษฐกิจและผลผลิต รูปที่ 1 แสดงถึงแนวโน้มนั้นในช่วงทศวรรษ 1970 อัตราการเพิ่มของผลผลิตเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.3 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มของผลผลิตในทศวรรษ 1960 แล้ว รู้สึกว่าจะไม่แตกต่างกันเท่าใด แนวโน้มนี้แสดงถึงความสามารถในการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว แม้ว่าในระยะสั้นความสามารถในการขยายการผลิตจะแตกต่างกันบ้างก็ตาม

ในด้านการใช้จ่ายใช้สอยของเศรษฐกิจ จะพบว่าเศรษฐกิจไทยได้เพิ่มการใช้จ่ายใช้สอยในอัตราที่ค่อนข้างจะสูงมาก กล่าวคือ ร้อยละ 16.2 ต่อปี ในทศวรรษ 1970 อัตราการเพิ่มขึ้นยังแตกต่างกันมากภายในระยะเวลา 10 ปี ที่กำลังวิเคราะห์อยู่ นั่นคือ 8.6 เปอร์เซ็นต์ในช่วง 1970 - 72 23.6 เปอร์เซ็นต์ในช่วง 1973 - 74 11.6 เปอร์เซ็นต์ ในช่วง 1975 - 76 และ 18.7 เปอร์เซ็นต์ในช่วงที่เหลือ

อัตราการเพิ่มของการใช้จ่ายใช้สอยที่สูงมากนี้ เมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวของผลผลิต ยังผลทำให้เงินเฟ้อในเศรษฐกิจไทยอยู่ในอัตราที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 1973 - 74 และในช่วงปี 1977 - 79 ตารางที่ 1 แสดงถึงอัตราเงินเฟ้อภายในระยะเวลาดังกล่าว จะเห็นว่า ในปีที่มีการใช้จ่ายสูง

รูปที่ ๑



1/ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ณ ราคาปัจจุบัน

2/ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ณ ราคาปี 1972

ที่มา : ธนิสร์ยา นิคุช และประพันธ์ สายสงเคราะห์ "การประมาณข้อมูลผลิตภัณฑ์ประชาชาติของไทย เป็นรายเดือน และรายไตรมาส" Bank of Thailand Discussion Paper Series DP/80/32/(TK)

Income, Output, Prices Level and Their Growth Rate

	Current Income		Output(1972 Prices)		GDP Deflator		Consumer Price Index			
	Level	Growth Rate	Level	Growth Rate	1972 = 100	Growth Rate	Oct. 1964 Sept 1965 =100	Growth Rate	1976=100	Growth Rate
1970	136060	5.83	150092	6.49	90.65	0.62	113.5	0.09		
1971	144607	6.28	157088	4.66	92.05	1.54	114.0	0.44		
1972	164626	13.84	164626	4.86	100.00	8.64	119.6	4.91		
1973	216543	31.54	180146	9.43	120.20	20.20	139.1	15.47		
1974	271368	25.32	189950	5.44	142.86	18.85	171.7	24.33		
1975	298816	10.11	203514	7.14	146.83	3.78	180.8	5.30		
1976	337635	12.99	222509	9.33	151.74	3.34			100.0	
1977	393030	16.41	238841	7.34	164.56	8.45			107.6	7.60
1978	477341	21.53	266840	11.72	178.89	8.71			116.1	7.90
1979	564431	18.24	284747	6.71	198.22	10.80			127.6	9.90
1980	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a			152.7	19.67

Sources : Bank of Thailand and NESDB

เมื่อเทียบกับผลผลิตเงินเพื่อจะอยู่ในอัตราที่สูง ไม่ว่าจะวัดด้วยอัตราการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้าและบริการทั่วไป (GDP deflater) หรือดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer price index) เป็นที่น่าสังเกตอีกด้วยว่า ในบางปี เช่น 1974 และ 1979 แม้ว่าการขยายตัวของค่าใช้จ่ายจะลดลงบ้างก็ตาม แต่อัตราการเพิ่มของผลผลิตก็ลดลงอย่างมาก เป็นผลทำให้เงินเฟ้อยังคงรักษาระดับที่สูงอยู่

ดังนั้นคงไม่เป็นการผิดพลาดที่จะกล่าวว่าเงินเฟ้อในเศรษฐกิจไทย โดยทั่วไป เกิดขึ้นจากการที่เศรษฐกิจเพิ่มการใช้จ่ายเกินกว่าที่เศรษฐกิจสามารถขยายผลผลิตได้ตามปกติ และในบางช่วงเวลา เมื่อความสามารถของเศรษฐกิจที่จะเพิ่มผลผลิตได้ลดลงต่ำกว่าปกติ ปัญหาเงินเฟ้อก็จะเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น

เพื่อความเข้าใจถึงแหล่งที่มาของเงินเฟ้อนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสาเหตุของการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่าย ซึ่งอาจจะแยกวิเคราะห์ตามผู้ทำการใช้จ่าย และสภาพการเงินในเศรษฐกิจ ตลอดจนสภาพการผลิตในเศรษฐกิจไทย

การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค

โดยทั่วไป การใช้จ่ายในการบริโภคจะขึ้นอยู่กับระดับรายได้ทางเศรษฐกิจในลักษณะที่ว่า เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวออก การใช้จ่ายในการบริโภคก็จะขยายตัวตามไปด้วย แต่เพราะว่า แนวโน้มในการบริโภคโดยเฉลี่ย (average propensity to consume) โดยปกติจะมีความมากกว่าแนวโน้มในการบริโภคในหน่วยสุดท้าย (marginal propensity to consume) อัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายในการบริโภคก็จะมีค่าน้อยกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้* จากการพิจารณาตารางที่ 2 จะพบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว อัตราการเพิ่มของการใช้จ่ายในการบริโภคตลอดทศวรรษ 1970 เท่ากับร้อยละ 7.3 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับอัตราการเพิ่มของรายได้แท้จริงในระยะเวลาเดียวกัน และอัตราการเพิ่มของการบริโภคต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ในครั้งแรกของทศวรรษ และสูงกว่าในครั้งหลัง ปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่า การบริโภคนั้นอาจจะขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ นอกเหนือจากรายได้อาทิเช่น ความสามารถของผู้บริโภคที่จะรับสินเชื่อกู้โดยง่ายหรือในอัตราที่ต่ำ และการคาดคะเนถึงแนวโน้มของระดับราคาสินค้า

เมื่อพิจารณาดังการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าถาวร ซึ่งสินค้าประเภทนี้มักจะไหวตัวค่อนข้างน้อยและการคาดคะเนของราคา จะพบว่าในช่วงปีที่มีเงินเฟ้ออยู่มาก กล่าวคือ 1973 - 74 และ 1977 - 79 การใช้จ่ายในสินค้าถาวรเพิ่มในอัตราที่ค่อนข้างสูงด้วย นั่นคือ 22.7 เปอร์เซ็นต์ในช่วง 1973 - 74 และ 12.5 เปอร์เซ็นต์โดยเฉลี่ยในปี 1976 - 79

* ถ้า C = การบริโภค

Y = รายได้

และ Δ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปร

$$\begin{aligned} \text{อัตราการเพิ่มของการบริโภค} &= \frac{\Delta C}{C} = \frac{\Delta C}{\Delta Y} \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta C}{\Delta Y} \frac{\Delta Y}{Y} \frac{Y}{C} \\ &= \frac{MPC}{APC} \frac{\Delta Y}{Y} \hat{=} \frac{\Delta Y}{Y} = \text{อัตราการเพิ่มของรายได้} \end{aligned}$$

Private Consumption Expenditure at 1972 Prices

(Millions of baht)

	Durable goods		Nondurable & Services		Total	
	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate
1970	4633		92239		96772	
1971	4290	-7.40	98829	7.14	103119	6.45
1972	4551	6.08	105703	6.96	110254	6.92
1973	5584	22.69	113369	7.25	118953	7.84
1974	6850	22.67	119357	5.28	126207	6.10
1975	6670	-2.63	127777	7.05	134447	6.53
1976	7412	11.12	138829	8.65	146241	8.77
1977	9361	26.30	149094	7.39	158455	8.35
1978	9389	0.30	159331	6.87	168720	6.48
1979	10535	12.20	172479	8.25	183014	8.47

Source : NESDB

บทบาทของการคาดคะเนราคาจากผู้ใช้จ่ายที่มีต่อการใช้จ่าย
ได้ปรากฏขึ้นอีกเมื่อพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของสต็อกสินค้า (changes in
inventories) โดยทั่วไป ธุรกิจมักจะรักษาระดับสต็อกสินค้าไว้ระดับหนึ่งเพื่อ
อำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ โดยการส่งมอบสินค้าให้กับผู้ซื้อทันทีที่ซื้อ ระดับ
สต็อกสินค้านี้จะขยายตัวตามเศรษฐกิจ จากตารางที่ 3 ของสุดท้ายจะพบว่า การสะสม
สต็อกสินค้านั้นมีค่าเป็นลบในปี 1972 และไม่สามารถที่จะรักษาระดับให้สมกับการขยาย
ตัวของเศรษฐกิจในปี 1978 ปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการเร่งการใช้จ่ายของ
เศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะมาจากการคาดคะเนว่าระดับราคาสินค้าจะเพิ่มขึ้น หรือเพิ่มขึ้น
อีกในอนาคตอันใกล้ จนเป็นผลทำให้ ธุรกิจไม่สามารถผลิตสินค้าทันต่อความต้องการ
และเพียงพอที่จะรักษาระดับสต็อกสินค้าให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจได้

บทเรียนจากการมองพฤติกรรมของการใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่งเป็น
องค์ประกอบหนึ่งของการใช้จ่ายมวลรวม ชี้แนะว่า มีความสัมพันธ์ระหว่าง การเร่ง
การใช้จ่ายกับภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งการเร่งการใช้จ่ายนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการ
คาดคะเนว่าราคาสินค้าจะสูงขึ้น และความสามารถของผู้บริโภคที่จะได้รับนั้นเชื่อได้
โดยง่าย การคาดคะเนราคานั้น เป็นพฤติกรรมปกติของผู้บริโภคที่จะป้องกันความ
ตกต่ำของอำนาจซื้อของรายได้ของตน และเป็นที่เกิดขึ้นเมื่อมีแรงกดดันของเงินเฟ้อ
อยู่ทั่วโลก ส่วนในค่านสินเชื่อนั้น บทความนี้จะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุต่อไปภายหลัง

ตารางที่ 3

Private Investment Expenditure and Changes in Inventories at 1972 Prices

(Millions of baht)

	Construction		Equipment		Total		Changes in Inventories
	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate	
1970	9459		13790		23249		5087
1971	9162	-3.14	14466	4.90	23628	-1.63	4252
1972	8735	-4.66	14432	-0.24	23167	-1.95	-928
1973	9188	5.19	18341	27.08	27529	18.83	6660
1974	10419	13.40	24853	35.50	35272	28.13	5616
1975	10592	1.66	22331	-10.15	32923	-6.66	7731
1976	10720	1.21	20856	-6.61	31576	-4.09	4407
1977	13185	22.99	29982	43.76	43167	36.71	4028
1978	15602	18.33	29896	-0.29	45498	5.40	1370
1979	17125	9.76	35060	17.27	52185	14.70	6325

Source : NESDB

การใช้จ่ายในการลงทุนของเอกชน

การสะสมทุนของเอกชนในทศวรรษ 1970 มีลักษณะที่น่าสนใจเกิด
สองประการ

ประการแรก อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีของการสะสมทุนลดลงเมื่อเทียบกับทศวรรษก่อน กล่าวคือ 13.3 เปอร์เซ็นต์ และ 10.3 เปอร์เซ็นต์ ในทศวรรษ 1960 และ 1970 ตามลำดับ อัมมาร สยามวาลา * ได้ตั้งข้อสังเกตถึงความหนักของการขยายทุนไว้ว่าอาจเป็นเพราะสาเหตุของ การถอนทหารอเมริกันจากไทย การปฏิวัติเขียวซึ่งเป็นผลทำให้ของทางการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกแอมลง และ ความอัมต้วของอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า

ประการที่สอง ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการสะสมทุน คือ ในช่วงเวลาที่เงินเฟ้ออยู่ในระดับที่ต่ำ การสะสมทุนจะลดลง หรือไม่เพิ่มขึ้นมาก กล่าวคือ ในช่วงปี 1971 - 72 และ 1975 - 76 ซึ่งอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระหว่าง 3 - 5 เปอร์เซ็นต์ โดยเฉลี่ยการสะสมทุนได้ลดลงประมาณ 1 - 5 เปอร์เซ็นต์ แต่ในช่วงเวลาที่เงินเฟ้อยู่มาก การสะสมทุนจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว ไม่ว่าการสะสมทุนนั้นเป็นไปในการประกอบการก่อสร้าง หรือการใช้จ่ายสำหรับเครื่องจักร เครื่องยนต์ และอุปกรณ์อื่น ๆ จากสถิติ การสะสมทุนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 23.5 เปอร์เซ็นต์ และ 18.9 เปอร์เซ็นต์ ต่อปี ในขณะที่เงินเฟ้ออยู่ในอัตราประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ และ 9.32 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงปี 1973 - 74 และ 1977 - 79 ตามลำดับ

* Ammar Siamwalle "Inflation in Thailand in the 1970." Thai Economic Journal June 1978 p. 11

พฤติกรรมของการสะสมทุนที่ไคกล่าวมานี้ อาจจะอธิบายได้ในหลายลักษณะ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นเอกเทศต่อกัน อันมาร สยามวาลา ในขณะที่วิเคราะห์ถึงสาเหตุของเงินเฟ้อในไทยระหว่างช่วงแรกของทศวรรษ 1970 ได้ตัดปัจจัยทางด้านการเมืองออก ว่าไม่มีผลต่อความเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงของการสะสมทุนของเอกชน แต่อธิบายการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในปี 1973 ว่าอาจเป็นผลมาจากการคาดคะเนว่าราคาสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งมีสัญญาณมาจากการที่สต็อกสินค้าลดลงตั้งแต่ปลายปี 1972 การตัดปัจจัยการเมืองออกจากการวิเคราะห์ ก็เป็นเพราะเหตุผลที่ว่า สถานการณ์ทางการเมืองที่ยุ่งเหยิง จนกระทั่งเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ได้เกิดขึ้นภายหลังที่การสะสมทุนได้เร่งตัวขึ้นแล้ว* แต่เป็นการยากหน่อยที่จะแยกปัจจัยการเมืองออกจากการเปลี่ยนแปลงของการสะสมทุนของเอกชนในช่วงหลังของทศวรรษ เพราะเสถียรภาพทางการเมืองรู้สึกว่าจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนอย่างมาก แต่จะอย่างไรก็ตาม บทความนี้จะไม่วิเคราะห์ปัจจัยการเมืองเพิ่มเติมกว่านี้ แต่จะปล่อยให้มันเป็นเพียง (dummy variable) ตัวหนึ่งที่จะมีบทบาทต่อพฤติกรรมของการสะสมทุนอย่างมาก

การคาดคะเนถึงการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า ตามที่ไคกล่าวถึงข้างบน หรือการคาดคะเนต่อความต้องการสินค้า อาจมีอิทธิพลต่อการลงทุน ทั้งนี้เพราะว่าธุรกิจเห็นช่องทางที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนเพิ่มมากขึ้น จึงเร่งสร้างกำลังผลิตเพื่อเตรียมรับเหตุการณ์นั้น แต่อีกด้านหนึ่งซึ่งคงจะเข้าอยู่ในกระบวนการตัดสินใจในการลงทุน ซึ่งมีความสำคัญและจะมองข้ามไปไม่ได้ คือ ต้นทุนในการสร้างกำลังผลิต จริงอยู่ ในช่วงที่มีเงินเฟ้ออยู่มาก ราคาสินค้าทุนก็ต้องเพิ่มขึ้น

ตามไปด้วย แต่ถาธุรกิจมีการแข่งขันไม่มากเท่าใด ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้ คงจะถูกถ่ายทอดไปสู่ผู้บริโภคได้ในรูปของราคาที่สูงขึ้น บทความนี้จะหวนกลับมาถึงเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ภายหลัง อย่างไรก็ตาม นอกจากราคาสินค้าทุนที่จะต้องได้รับการพิจารณาแล้ว ความสามารถของธุรกิจที่จะได้เงินทุนมาเพื่อทำการลงทุน ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญในแง่ของต้นทุนในการเพิ่มผลังการผลิต ปัจจัยหนึ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาคือ

ตารางที่ 4

อัตราดอกเบี้ย

	1	2
	Nominal Rate of Interest	Real Rate of Interest
1970	7 - 11	7.62 - 11.62
1971	9 - 10	7.46 - 8.46
1972	7 - 8	(-1.64) - (-0.64)
1973	9.30	- 10.90
1974	11.30	- 7.55
1975	10.70	7.92
1976	7.70	4.36
1977	9.32	0.87
1978	12.00	3.29
1979	14.76	3.96

1. Call Money Rate

2. Call Money Rate less growth rate of GDP deflator

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และ ตารางที่ 1

ความคล่องตัวของธุรกิจที่จะหาเงินมาทำการลงทุนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งมีดอกเบี้ยเป็นปัจจัยตัวหนึ่งด้วย ตารางที่ 4 แสดงถึงอัตราดอกเบี้ยตัวเงินและอัตราดอกเบี้ยแท้จริง จะเห็นว่าในช่วงที่มีเงินเฟ้อมาก อัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่สูงไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อ จนเป็นผลทำให้อัตราดอกเบี้ยแท้จริงมีค่าติดลบ (- 11 และ - 8 เปอร์เซนต์ ในปี 1973 - 74 ตามลำดับ) หรืออยู่ในระดับที่ต่ำมาก (1 ถึง 4 เปอร์เซนต์ ในปี 1977 - 79)

".....ขณะที่ระดับราคาได้เพิ่มสูงขึ้นมาก(และ) อัตราดอกเบี้ยก็ยังคงถูกกำหนดให้อยู่ในระดับเดิมหรือสูงกว่าเดิมเล็กน้อย เพราะเกรงว่าถ้ามีการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นเท่าเทียมอัตราเพิ่มของระดับราคาแล้ว การลงทุนจะชะงักงัน ดังนั้น จึงปรากฏว่าในขณะที่ระดับราคาเพิ่มสูงมากนั้น อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเป็นลบ ในกรณีที่ดอกเบี้ยเงินในบัญชีเป็นลบ ก็อาจกล่าวได้ว่า ต้นทุนการกู้ยืมที่แท้จริงไม่มี หรือยิ่งไปกว่านั้น ก็คงไม่คิดจนเงินไปนัก ที่จะกล่าวว่า โครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวได้จูงใจให้หน่วยเศรษฐกิจทำการกู้ยืมมากขึ้น นอกเหนือไปจากการที่ไม่ต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ในสถานการณ์เช่นนี้ ย่อมจะเป็นการกระตุ้นความต้องการรวมให้สูงขึ้นไปอีก"

เราจะผลิตการวิเคราะห์ถึงการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยไว้ในตอนที่เขาพูดถึงสถานการณ์ทางการเงิน แต่ในที่นี้ เราได้เห็นอีกครั้งหนึ่งว่าความสามารถที่จะหาเงินเชื่อได้โดยง่าย หรือด้วยต้นทุนที่ต่ำ มีส่วนรับผิดชอบต่อการเพิ่มการใช้จ่ายของเศรษฐกิจ

* ศิริ การเจริญดี ทำนอง คาสรี และพิมลพรรณ ภโววาส "แนวโน้มนโยบายอัตราดอกเบี้ยในประเทศกำลังพัฒนา" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย กันยายน 2523 หน้า 127

Government Expenditure at 1972 Prices

(Millions of baht)

	Construction		Equipment		Total investment		Consumption		Total	
	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate	Amount	Growth rate
1970	7981		3115		11096		16060		27156	
1971	8113	1.65	2943	-5.52	11056	-0.36	17577	9.45	28633	5.44
1972	7903	-2.59	3537	20.18	11440	3.47	17885	1.75	29325	2.42
1973	6414	-18.84	2367	-33.08	8781	-23.24	19664	9.95	28445	-3.00
1974	4298	-32.99	2570	8.58	6868	-21.78	19818	0.78	26686	-6.18
1975	6283	46.18	3205	24.71	9488	38.15	21908	10.55	31396	17.65
1976	9451	50.42	4092	27.68	13543	42.74	25032	14.26	38575	22.86
1977	11330	19.88	5335	30.38	16665	23.05	27274	8.96	43939	13.90
1978	13008	14.81	6403	20.02	19411	16.48	31816	16.65	51227	16.59
1979	13199	1.47	6890	7.61	20089	3.49	36470	14.63	56559	10.41

Source : NESDB

ตารางที่ 6

Government Finance

(Millions of baht)

	Government Deficit	Financed by					Deficit as % of GDP
		Bank of Thailand	Other Domestic Borrowing	Foreign Borrowing	Other	Use of Cash Balance	
1970	5481.2	3066.3	985.9	-68.1	297.9	1199.2	4.03
1971	7281.0	2193.2	3214.9	-60.9	978.0	955.8	5.04
1972	7290.7	1243.9	7546.0	-103.9	41.8	-1437.1	4.43
1973	5307.7	959.1	3568.5	-10.1	2051.5	-1261.3	2.45
1974	-2168.8	-3234.8	1880.1	-153.4	1543.1	2203.8	-7.99
1975	6729.9	-476.3	3290.1	-177.8	1663.2	2430.7	2.25
1976	16155.1	5487.2	5646.5	-90.0	3279.3	1832.1	4.78
1977	12457.6	6327.7	4682.6	111.3	635.1	700.9	3.17
1978	12715.3	9242.0	4658.9	-620.2	400.6	-966.0	2.66
1979	13154.1	8500.7	4385.4	-927.7	204.5	991.2	2.33

Source Bank of Thailand

การใช้จ่ายของรัฐ

แม้ว่าแรงกดดันจากการใช้จ่ายของธุรกิจและเอกชนจะมีผลเพิ่มการ
 ใช้จ่ายของเศรษฐกิจซึ่งได้เห็นมาแล้วข้างต้น แต่การใช้จ่ายมวลรวมได้ถูกชลอไว้ด้วย
 พฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐ อันที่จริง รัฐมีส่วนที่จะรักษาเสถียรภาพของการใช้จ่าย
 อยู่มากที่สุดทีเดียว กล่าวคือ ในช่วงเวลา ที่ภาคธุรกิจและเอกชนเร่งการใช้จ่าย เช่น
 ในช่วงปี 1973 - 74 การใช้จ่ายของรัฐได้ลดลงจากปีก่อน ๆ (3 เปอร์เซ็นต์ ในปี
 1973 และ 6 เปอร์เซ็นต์ในปี 1974) โดยที่การใช้จ่ายในการก่อสร้าง และสะสม
 อุปกรณ์ ได้หดตัวลงอย่างมาก ในด้านตรงกันข้าม สำหรับช่วงปีที่การใช้จ่ายของธุรกิจ
 และเอกชนอ่อนตัวลง ดังในปี 1975 - 76 การใช้จ่ายของรัฐ ก็ได้เพิ่มขึ้นในอัตรา
 ที่สูง (18 เปอร์เซ็นต์ และ 23 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ) โดยที่การใช้จ่ายในการ
 ลงทุนของรัฐ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงมีผลทำให้การใช้จ่ายมวลรวมมิได้ถดถอย
 จนเกินไป

พฤติกรรมนี้อาจจะมองได้ในรูปของนโยบายของรัฐที่จะรักษาเสถียรภาพ
 ของเศรษฐกิจ ซึ่งการรักษาเสถียรภาพนี้เป็นหน้าที่ที่สำคัญอันหนึ่ง นอกเหนือจากบทบาท
 อื่น ๆ ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่จากการศึกษาถึงการดำเนินงานของสถาบันของ
 รัฐแล้ว มีเหตุผลที่เชื่อว่า บทบาทของการรักษาเสถียรภาพนี้ ไม่ได้เป็นผลมาจาก
 เจตนาที่จะให้เป็นเช่นนั้น แต่เป็นผลมาจากความบังเอิญ มากกว่า * ทั้งนี้เพราะ
 ว่า ในปีที่มีเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง การใช้จ่ายของรัฐจำนวนมากไม่สามารถจะเกิดขึ้น
 ได้ตามงบประมาณที่ได้รับ ราคาสินค้าได้ปรับตัวสูงขึ้นกว่าวงเงินที่ได้รับจัดสรร จึงทำให้

การใช้จ่ายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการก่อสร้างและการซื้ออุปกรณ์
ลดลง แต่หลังจากที่ได้ปรับงบประมาณ และหลังจากที่ระบับเงินเพื่อชดเชยตัวลง
การเร่งการใช้จ่ายจึงได้เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการในการขยายตัวที่ถูกกดดัน
ไว้ในอดีต

ไม่ว่าจะเป็นผลจากนโยบายหรือความบังเอิญ การใช้จ่ายของรัฐ
ได้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความแปรปรวนของการใช้จ่ายในภาคอื่น จึงคงไม่
ผิดพลาดมากหากจะกล่าวว่า บทบาทของการใช้จ่ายของรัฐมิได้มีส่วนหนุนให้เกิด
ช่องว่างระหว่างการใช้จ่ายใช้สอยและผลผลิตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่กำลัง
วิเคราะห์อยู่ ข้อความนี้สามารถได้รับการยืนยันจากการพิจารณาการใช้จ่ายของรัฐ
ควบคู่ไปกับรายรับของรัฐ ถึงแม้ว่ารัฐจะมีงบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นมากในระยะหลัง
นี้ กล่าวคือ 13 พันล้านบาทในปี 1979 เมื่อเทียบกับ 5 พันล้านบาท ในปี 1970
แต่เมื่อเปรียบเทียบการขาดดุลต่อรายได้ประชาชาติในตารางที่ 6 แล้ว จะเห็นว่า
รัฐสามารถรักษาการขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของรายได้ประชาชาติ และอัตรา
ส่วนนี้ลดลงในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจเผชิญปัญหาเงินเฟ้ออย่างหนักด้วย

วิวัฒนาการทางด้านการเงิน

องค์ประกอบของการใช้จ่ายมวลรวมอีกประเภทหนึ่งคือการใช้จ่าย
ของชาวต่างประเทศในเศรษฐกิจไทย แต่ลักษณะของการใช้จ่ายประเภทนี้ที่สำคัญ
โดยทั่วไปเป็นการใช้จ่ายในสินค้าการเกษตร ซึ่งความสามารถในการผลิตเป็นปัจจัย
สำคัญในการกำหนดปริมาณการใช้จ่าย จึงอยู่ การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาใน
ตลาดต่างประเทศหรือความต้องการต่อสินค้าในต่างประเทศ อาจมีผลกระทบต่อการ
ส่งออกสุทธิ แต่การวิเคราะห์ผลของการกระทบจากภายนอกจะได้กระทำภายหลัง
ในที่นี้จะพิจารณาถึงปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายมวลรวม

ปัจจัยสุดท้าย ปัจจัยนั้นคือ ปริมาณเงิน

ตารางที่ 7 แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเพิ่มของปริมาณเงินกับระดับราคา กล่าวคือ ในช่วงปีที่เงินเพื่ออยู่ในระดับสูง อัตราการเพิ่มของปริมาณเงินก็อยู่ในระดับที่สูงด้วย จนเป็นผลทำให้อัตราการเพิ่มของปริมาณเงินแท้จริง (ปริมาณเงินหารด้วยระดับราคาทั่วไป) ไม่เปลี่ยนแปลง (ดังเช่นในปี 1973-74) หรืออยู่ในอัตราที่ต่ำ (ดังเช่นในปี 1977 - 79)

โดยทั่วไป การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจย่อมต้องการปริมาณเงินเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ ที่ขยายตัวออก แต่หากว่าปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นนั้นมีมากกว่าปริมาณที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็พยายามขจัดปริมาณเงินส่วนเกินออก ด้วยการจับจ่ายใช้สอยในสองด้านใหญ่ ๆ กล่าวคือ ในด้านที่ให้ความพอใจโดยตรงแก่หน่วยเศรษฐกิจ เช่น การซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ และในด้านที่จะให้ผลตอบแทนในอนาคต เช่น การซื้อหลักทรัพย์ ในกรณีแรก การจับจ่ายใช้สอยในเศรษฐกิจก็จะเพิ่มขึ้น และเพราะว่าผลผลิตขยายตัวออกได้ไม่มาก ดังนั้นระดับราคาก็จะเพิ่มสูงขึ้น สภาพการณ์นี้สอดคล้องมากที่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ในปี 1973 - 74 และปี 1977 - 79 ในกรณีที่เศรษฐกิจขจัดปริมาณเงินส่วนเกินด้วยการซื้อหลักทรัพย์ จะมีผลทำให้ราคาหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น และอัตราดอกเบี้ยลดลง หรืออยู่ในระดับที่ต่ำ แนวโน้มนี้จะขยายสภาพคล่องในภาคการเงินของเศรษฐกิจ หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ จึงสามารถหาสินเชื่อได้โดยง่าย และในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มความต้องการต่อผลผลิตของเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง บทบาทของสินเชื่อที่มีต่อการใช้จ่ายในการบริโภค และการลงทุนในศตวรรษ 1970 ได้ถูกวิเคราะห์แล้วข้างบน

ตารางที่ 7

Money Supply
(Millions of baht)

End of Period	M ₁				M ₂			
	Nominal	Growth rate	Deflated ¹	Growth rate	Nominal	Growth rate	Deflated ¹	Growth rate
1970	19447.5	8.11	21453.4	8.79	46170.3	12.95	50932.5	13.66
1971	21445.7	10.27	23297.9	8.60	53694.8	16.30	58332.2	14.53
1972	24830.9	15.78	24830.9	6.58	66586.2	24.01	66586.2	14.15
1973	29936.5	20.56	24905.6	0.30	81912.0	23.12	68146.4	2.34
1974	33207.9	10.93	23245.1	-6.67	98612.6	20.39	69027.4	1.29
1975	34982.5	5.34	23285.2	2.50	113616.1	15.21	77379.4	12.10
1976	40627.4	16.14	26774.4	12.38	136347.4	20.01	89855.9	16.12
1977	44296.3	9.03	26918.0	0.54	163634.2	20.01	99437.4	10.66
1978	52905.4	19.44	29574.3	9.87	193877.9	18.48	108378.3	8.99
1979	61247.4	15.77	30898.7	4.48	222500.3	14.76	112249.2	3.57

1 deflated by GDP deflator with 1972 = 1.00

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ ๘

Changes in Monetary Base

(millions of baht)

End of Period	Δ in Net Claims on		Δ in Net Liabilities	Δ in Domestic Monetary Base (4)=(1)+(2)-(3)	Δ in Net Foreign Assets (5)	Δ in Total Monetary base (6)=(4)+(5)
	Government (1)	Commercial Banks (2)				
1971	3140.1	483.4	1164.5	2459.0	-823.1	1635.9
1972	960.6	-20.5	1299.8	-359.7	3355.2	2995.5
1973	70.9	1630.3	1398.0	302.9	3274.5	3577.7
1974	-3103.7	1027.8	4004.3	-6080.2	9493.0	3412.8
1975	1094.5	3284.8	1471.1	2908.2	335.3	3243.5
1976	7381.1	-1788.9	875.9	4716.3	-1151.7	3564.6
1977	6620.0	453.7	2911.8	4161.9	-1042.5	3119.4
1978	8800.1	2174.3	4030.7	6943.7	-482.7	6461.0
1979	9112.3	8660.5	17472.7	300.1	6730.7	7030.8

Source Bank of Thailand

นอกจากจะมีแรงกดดันต่อความต้องการผลิตและหลักทรัพย์ในประเทศแล้วปริมาณเงินส่วนเกินอาจถูกจัดออกด้วยการใช้จ่ายในตลาดต่างประเทศได้อีกด้วย ดังนั้นจะพบว่า การส่งเข้าในเศรษฐกิจจะมีแนวโน้มสูงขึ้น (การส่งออกจะลดลงเพราะมีความต้องการต่อผลิตเพิ่มมากขึ้นจากภายในเศรษฐกิจเอง) และจะมีเงินไหลออกสุทธิเพิ่มมากขึ้น (เพราะอัตราผลตอบแทนต่อเงินทุนในเศรษฐกิจไทยลดลง) ซึ่งผลนี้จะสร้างแรงกดดันต่อการขาดดุลย์ ในดุลชำระเงิน *

การเปลี่ยนแปลงในปริมาณเงินตามที่กล่าวถึงนี้ อาจจะเป็นผลมาจากนโยบายทางการเงินและการคลัง หรืออาจเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตารางที่ 8 เป็นความพยายามที่จะแยกสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน โดยวิเคราะห์ผ่านการเปลี่ยนแปลงของฐานเงิน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลมีลักษณะเป็นการรักษาเสถียรภาพในด้านการใช้จ่ายมวลรวม และในขณะที่งบประมาณขาดดุลของรัฐบาลอยู่ในระดับที่น่าพอใจตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น แต่การที่รัฐบาลแหล่งเงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดเงินเฟ้อได้โดยผ่านการขยายตัวของฐานเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังของทศวรรษ 1970 จากตารางที่ 6 และที่ 8 จะเห็นว่า ส่วนใหญ่ของงบประมาณขาดดุลนั้นได้ถูกชดเชยจากการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการกู้ยืมนี้มีระดับและอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูงจึงเป็นผลทำให้ฐานเงินในส่วนที่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มาจากภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก จากหนึ่งพันล้านบาทต่อปี ในปี 1975 เป็น

* การวิเคราะห์ในรายละเอียดจาก Pichet Vongsiridej "A Monetary Model of the Thai Balance of Payments." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตุลาคม 1980

7 ถึง 9 พันล้านบาทต่อปี ในระยะเวลาต่อมา

ในด้านกร ขยายเครดิตให้แก่ภาคเอกชน จะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุโลมให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่สอดคล้องกับระยะเวลาที่เศรษฐกิจกำลังประสบกับปัญหาเงินเฟ้ออย่างหนัก ในปี 1979 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของปัญหาเงินตึงในเศรษฐกิจไทย จะเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ได้กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือเพิ่มมากกว่าปีก่อนถึง 9 พันล้านบาท การที่ธนาคารพาณิชย์สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน "สุดท้าย" ได้ง่าย จึงสะท้อนถึงนโยบายที่พยายามเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ภาคธุรกิจ ดังนั้นจึงอาจตีความได้ว่า นโยบายการเงินที่ผ่อนปรนมาได้ให้ความสำคัญต่อภาวะเงินเฟ้อของเศรษฐกิจในอันค้ำรอง

ตั้งแต่ปี 1970 ไทยมีดุลชำระเงินที่ขาดดุลย์ ยกเว้นปี 1972-74 การขาดดุลการชำระเงินนี้มีผลทำให้ทรัพย์สินต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยลดลง ในด้านตรงกันข้าม ทรัพย์สินต่างประเทศจะเพิ่มขึ้น เมื่อมีดุลชำระเงินเกินดุลย์* การเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินต่างประเทศนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของฐานเงินในทิศทางเดียวกัน เพราะทรัพย์สินต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของฐานเงิน ดังนั้นคงจะเป็นที่คาดได้ว่า ในช่วงปี 1973-74 ปริมาณเงินได้ขยายตัวออกมาอาจจะเป็นเพราะอิทธิพลจากดุลชำระเงิน และในขณะเดียวกัน ฐานเงิน

* ทรัพย์สินต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีมูลค่าเป็นเงินบาทอาจเพิ่มขึ้นได้ทั้ง ๆ ที่มีการขาดดุลการชำระเงิน ถ้าหากมีการลดค่าเงินบาท และ/หรือ มีการตีค่าทองคำใหม่ให้สูงขึ้น ดังเช่นในปี 1979

น่าจะหกดาวน์ในช่วงท้ายของทศวรรษ เพราะดุลชำระเงินได้ขาดดุลย์ แด่ตารางที่ 8 และการวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้บ่งชี้เช่นนั้นเสมอไป

จะเห็นจากตารางที่ 8 ในช่วงที่ 4 และที่ 5 ว่าฐานเงินในส่วนที่มา
จากภายในเศรษฐกิจ และจากต่างประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้าม
กล่าวคือ เมื่อฐานเงินภายในได้ขยายตัวในระดับต่ำ ฐานเงินจากต่างประเทศก็จะ
ขยายตัวในระดับที่สูง หรือกลับกัน การตีความของการเคลื่อนไหวนี้เป็นไปได้สองทาง
ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเอกเทศต่อกัน ประการแรกซึ่งได้เกริ่นมาบ้างเล็กน้อยแล้ว คือ
เมื่อมีการขยายปริมาณเงินมากเกินความต้องการ ซึ่งการขยายปริมาณเงินนี้มาจากการ
การขยายฐานเงินภายใน จะทำให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น และ/หรือการไหลออกสุทธิ
ของเงินทุนระหว่างประเทศ อันจะเป็นผลทำให้ดุลชำระเงินขาดดุลย์และการหกดาวน์
ของทรัพย์สินต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือฐานเงินจากต่างประเทศ*
ประการที่สอง เมื่อฐานเงินจากต่างประเทศหกดาวน์ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุข้างบน
หรือด้วยเหตุอื่น จะมีความพยายามที่จะป้องกันมิให้ผลกระทบจากภายนอกนั้นเข้ามามี
ผลต่อปริมาณเงิน ด้วยการขยายฐานเงินภายในออก การกระทำเช่นนี้จะสามารถ
รักษาระดับปริมาณเงินให้อยู่ในระดับหนึ่งได้ และเป็นการเบนเศรษฐกิจออกจาก
ภาวะตกต่ำ**

* จากการศึกษาเศรษฐกิจไทยในช่วง 1963-79 โดยวิธีการเศรษฐกิจ พิเศษ
ได้พบว่า การเพิ่มฐานเงินภายในจะนำไปสู่การขาดดุลการชำระเงินและฐานเงินจาก
ต่างประเทศโดยมีความเชื่อมั่นและนัยสำคัญทางสถิติที่ค่อนข้างสูง ดู Pichet
Vongsiridej อ้างแล้วบทที่ 5

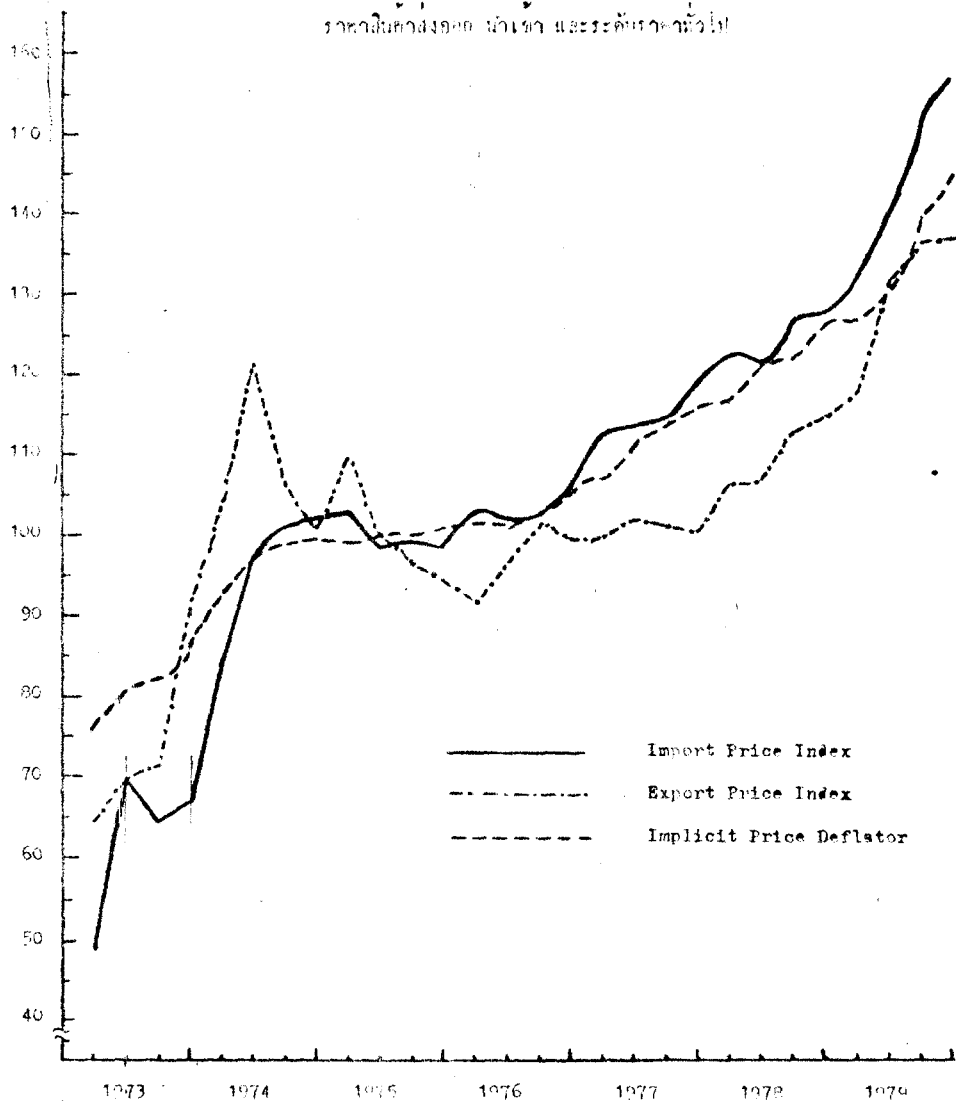
** โดยเฉลี่ยระหว่างปี 1963-79 ประมาณร้อยละ 70 ของการเปลี่ยนแปลงของ
ฐานเงินต่างประเทศของไทยจะถูกชดเชยด้วยการเปลี่ยนแปลงของฐานเงินภายใน ดู
Pichet Vongsiridej อ้างแล้ว บทที่ 5

ในช่วงปี 1973-74 เป็นที่ให้เห็นแล้วว่า การขยายตัวของการใช้ราย
ของรัฐบาลหดตัวลง อันเป็นสาเหตุจากที่รัฐบาลไม่สามารถปรับงบประมาณรายจ่ายให้เข้า
กับราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นความจำเป็นที่จะกู้เงินมาดำเนินการ
ใช้จ่ายจึงไม่มีที่จริงแล้ว ในปี 1974 รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลย์ และได้ใช้คืนหนี้สิน
จำนวนหนึ่งแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในระยะเวลาเดียวกันนี้ เป็นที่ให้เห็น
อีกว่า ได้มีการขยายเกร็ดคิดให้แก่ธนาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น คงไม่ใช่ความ
พยายามที่จะป้องกัน มิให้ผลกระทบจากภายนอกอันเนื่องมาจากดุลการชำระเงินเกิน
ดุลย์ได้เข้ามามีผลต่อปริมาณเงินเป็นแน่ ในด้านตรงกันข้าม อาจเป็นได้ที่ดุลชำระเงิน
ที่เกินดุลย์อาจเป็นผลสะท้อนมาจากความต้องการ เงินของเศรษฐกิจในปริมาณที่สูง
และไม่มีความพยายามอันใดที่จะลดความต้องการ เงินนั้น ซึ่งสามารถทำได้โดยผ่าน
การควบคุมอัตราดอกเบี้ยขึ้นสูง ดังนั้นสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประกอบกับวิวัฒนาการ
ของตลาดต่างประเทศ ซึ่งทำให้ดุลการค้าและดุลชำระเงินกระเดื่องขึ้นมาก (ซึ่งจะ
ได้วิเคราะห์ต่อไป) มีผลทำให้ฐานเงินและปริมาณเงินเพิ่มขึ้น

แต่ในช่วงหลังของทศวรรษ ซึ่งมีดุลการชำระเงินที่ขาดดุลย์ ได้มี
การขยายตัวของฐานเงินภายในเป็นสัดส่วนมากกว่าที่จะชดเชยกับการหดตัวของ
ทรัพย์สินต่างประเทศ จนเป็นผลทำให้ฐานเงินรวมเพิ่มขึ้นอย่างมาก (ดู ตารางที่ 8
ประกอบ) ดังนั้น คงจะไม่ผิดมากที่จะกล่าวว่า ในช่วงระยะเวลานี้ การขยายฐาน
เงินภายในได้สะท้อนถึงความพยายามที่จะทำให้เศรษฐกิจจะอยู่ตลอดเวลา โดยมีได้
คำนึงถึงผลที่จะมีต่อดุลการชำระเงิน และระดมเงินเพื่อของเศรษฐกิจเท่าใดนัก
เงินเพื่อจากต่างประเทศ

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงในอุปสงค์มวลรวมจากหน่วยเศรษฐกิจ
ในประเทศที่ก่อให้เกิดแรงกดดันในอัตราค่าแล้ว การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าใน
ตลาดต่างประเทศยังจะถูกนำเข้ามามีผลภายในเศรษฐกิจ ได้อีกด้วย โดยเฉพาะ

ราคาสินค้าส่งออก ราคา และระดับราคาภายใน



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ฉบับที่ ๓๒ และฉบับที่ ๓๓ ของธนาคาร "การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าส่งออกและราคาภายใน"

Bank of Thailand Discussion Paper

Series DP/80/32 (TH)

อย่างยิ่งเมื่อเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับภายนอกอย่างกว้างขวาง รูปที่ 2 แสดงถึงแนวโน้มของระดับราคาสินค้าทั่วไปของไทย และระดับราคาสินค้าในต่างประเทศ ในรูปของราคาสินค้านำเข้าและส่งออกของไทย จะเห็นว่าระดับราคาสินค้าภายใน โดยวัดจาก GDP deflator เคลื่อนไหวไปกับราคาสินค้าในต่างประเทศ ในปี 1973-74 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยมีเงินเฟ้อในอัตราที่สูง ราคาสินค้าในต่างประเทศ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในปี 1975-76¹⁸⁻¹⁹ ซึ่งเป็นปีที่เงินเฟ้ออยู่ในอัตราที่ต่ำ ราคาสินค้านำเข้าโดยเฉลี่ยแล้วมีค่าเพิ่มมากเท่าใดนัก ในขณะที่ราคาสินค้าส่งออกได้เริ่มลดลงตั้งแต่กลางปี 1974 และตั้งแต่ปี 1977 ระดับราคาทั้งสามประเภทได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1979 การเคลื่อนไหวของราคาสินค้าในและนอกประเทศนี้ ชี้แนะว่า เงินเฟ้อในไทยภายในทศวรรษที่ผ่านมา มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาในต่างประเทศ

การถ่ายทอดเงินเฟ้อในต่างประเทศเข้ามาในเศรษฐกิจไทยซึ่งเป็นเศรษฐกิจเล็กเป็นไปโดยสองทาง กล่าวคือ ทางคานอุปสงค์และคานอุปทาน หรือผ่านต้นทุนการผลิต* ในคานอุปสงค์ เมื่อระดับราคาในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับระดับราคาภายใน จะมีแรงกดดันต่อความต้องการผลิตภายในให้เพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจาก การลดการใช้จ่ายของหน่วยเศรษฐกิจ จดณผลิตต่างประเทศ และการเพิ่มการใช้จ่ายของชาวต่างประเทศภายในเศรษฐกิจ ดังนั้นระดับราคาภายในจะปรับตัวเพิ่มสูงตามไปด้วย นอกจากนี้การปรับตัวของพฤติกรรมการใช้จ่ายดังที่กล่าวมานี้ จะมีผลทำให้กลุ่มบัญชีเงินสะพัดและดุลการชำระเงินกระตือรือร้น

* ดู S.J. Turnovsky and A. Kaspura "An Analysis of Imported Inflation in a Short-Run Macroeconomic Model" Canadian Journal of Economics August 1974 pp. 355-380

ซึ่งจะนำไปสู่การ ขยายปริมาณเงินและเพิ่มอุปสงค์มวลรวมอีกทอดหนึ่ง ถึงแม้ได้วิเคราะห์ มาแล้ว

ในค่านอุปทาน เงินเฟ้อจากต่างประเทศจะถูกถ่ายทอดเข้ามาใน ประเทศโดยตรงจากการที่สินค้าสำเร็จรูปที่สั่งเข้ามาเพื่อใช้ในการบริโภคมีราคา สูงขึ้น และโดยอ้อมจากการที่ราคาสินค้าทุนและวัตถุดิบที่สั่งเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิต ใกล้เคียงตัวสูงขึ้น ตารางที่ ๑ แสดงถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้าต่าง ๆ ที่น่าสนใจ จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ระหว่างอัตราเงินเฟ้อโดยทั่วไป กับอัตราเงินเฟ้อของสินค้าประเภททุนสั่งเข้า และสินค้าสั่งเข้าทั่วไป

สิ่งที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งจากการ เปรียบเทียบตารางที่ ๑ คือ อัตรา การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาขายส่ง ซึ่งมีองค์ประกอบส่วนหนึ่งเป็นสินค้าจากต่าง ประเทศและอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค จะเห็นว่า อัตราการ เปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาทั้งสองอยู่ในทิศทางเดียวกัน และดัชนีราคาขายส่งจะเพิ่ม ขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าในช่วงที่เงินเฟ้อในเศรษฐกิจมีไม่มาก แต่จะเพิ่มในอัตราที่สูง กว่าเล็กน้อยเท่านั้น ในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังประสบกับปัญหาเงินเฟ้ออยู่มาก

โดยทั่วไป ดัชนีราคาขายส่งจะสะท้อนถึงต้นทุนการผลิต เมื่อผู้ผลิต มีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ก็จะต้องถ่ายโอนต้นทุนในรูปของราคาที่สูงขึ้น ส่วนราคา สินค้าที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายจะขึ้นมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เป็น- ันว่าผู้ผลิตนั้นมีอิทธิพลในตลาดมากน้อยเพียงใดในแง่ของอำนาจการผูกขาด ผู้ผลิต สามารถชดเชยต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นได้มากน้อยขนาดไหนด้วยการ เพิ่มประสิทธิภาพ ในการผลิต และการควบคุมมิให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นจากรัฐมีผลใช้บังคับมากน้อยเพียงใด

จริงอยู่ รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทมากในการควบคุมราคาสินค้าที่ จำเป็นต่อการบริโภคในระยะหลังนี้ แต่สถิติจากตารางที่ ๑ มิได้ชี้บ่งว่ารัฐได้มีความ

Growth Rate of Some Price Indices

	GDP Deflator	CPI	WPI					Import Price of Capital	Unit Value of Imports	Unit Value of Exports
			Average	Petroleum Products	Construction Materials	Machinery	Chemicals			
1971	1.54	0.44	0.29	4.64	-2.84	2.50	3.36	-2.48	17.86	-10.13
1972	3.64	4.82	7.86	1.16	4.00	3.18	6.50	6.16	-0.48	9.83
1973	20.20	15.56	22.34	11.25	34.30	17.88	23.63	28.20	10.48	53.38
1974	12.85	23.90	28.92	83.72	37.06	21.86	33.61	2.96	64.03	58.04
1975	2.73	5.26	3.66	2.25	1.86	2.44	3.20	12.27	6.10	-5.65
1976	3.34	4.17	3.95	-0.10	1.42	8.34	-8.68	2.70	5.46	-2.74
1977	8.45	7.60	7.80	8.20	8.00	7.00	6.10	-6.83	7.55	2.20
1978	8.71	7.90	7.42	9.43	9.63	8.78	5.75	10.44	7.83	8.06
1979	10.80	9.90	11.23	38.26	23.40	2.32	14.53	12.26	18.32	21.18

สำเร็จจากบทพยานนั้น นอกจากนี้ ตารางที่ 9 ยังชี้แนะต่อไปว่าต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ถูกชดเชยไปสู่อุบัติการณ์ที่มากขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นเพราะผู้ผลิตไม่สามารถจะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้ในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขัน และ/หรือ ผู้ผลิตได้ลดภาวะต้นทุนที่เพิ่มขึ้นออกไปเนื่องจากมีอำนาจผูกขาดในตลาด ในสภาพการณ์เช่นนี้ ราคาสินค้าในประเทศจึงไหวตัวค่อนข้างมาก ต่อแรงกดดันจากเงินเฟ้อในต่างประเทศ

ผลิตภัณฑ์ในประเทศ

นอกจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจะมีผลกระทบต่อราคาสินค้าแล้ว การเปลี่ยนแปลงของผลผลิตก็ยังมีผลกระทบต่อราคาสินค้าอีกด้วย ตารางที่ 10 และ 11 แสดงถึงผลผลิตของเศรษฐกิจไทย และอัตราการเพิ่มของผลผลิต จะเห็นได้ว่าในบางปีที่มีเงินเฟ้ออยู่มาก เช่นในปี 1974, 1977, และ 1979 ผลผลิตของเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลผลิตทางการเกษตรได้ลดลง หรือไม่ก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ เป็นอยู่ในอดีต กล่าวคือ ผลผลิตเกษตรได้เพิ่มขึ้นแค่อ้อยละ 3.15 ในปี 1974 และลดลงร้อยละ .55 กับ 1.93 ในปี 1977 และ 1979 ตามลำดับ การลดลง หรือ เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำของผลผลิต มีผลทำให้ช่องว่างระหว่างความต้องการสินค้าและปริมาณสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ถ่างออกไปยิ่งขึ้น และเพิ่มแรงกดดันทางค่าราคา

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตในภาคเกษตรนั้น คงมีสาเหตุมาจากทางด้านการอุปสงค์ มากกว่าสภาพของดินฟ้าอากาศ ทั้งนี้เพราะว่า แม้การขยายการผลิตสินค้าเกษตรหลายประเภทจะถูกกระตุ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคาก็ตามแต่ผลผลิตที่แท้จริง ๆ แล้วจะถูกกำหนดโดยจังหวะ และปริมาณของฝน ดังนั้นในปีที่มีฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ดังเช่นในปี 1977 และ 1979 ผลผลิตเกษตรก็มักจะถูกกระทบกระเทือนอยู่เสมอ

เป็นที่น่าสังเกตอยู่อย่างหนึ่งจากการเปรียบเทียบตารางที่ 10 และ 11 ในขณะที่ผลผลิตทางการเกษตรกรรมมีลักษณะแปรผันในระหว่างปีต่อปี จนเป็นผลให้

Agricultural Production at 1972 Prices

(Billions of baht)

	Rice		Non-Rice Crops		Other		Agricultural	
	Output	Rate of Growth	Output	Rate of Growth	Output	Rate of Growth	Output	Rate of Growth
1970	17631		17931		12159		47721	
1971	17740	0.62	19341	7.86	13224	8.96	50305	5.41
1972	15409	-13.14	20551	6.26	13959	5.56	49919	-0.77
1973	17918	16.28	23568	14.68	13736	-1.60	55222	10.52
1974	17639	-1.56	24111	2.30	15212	10.74	56962	3.15
1975	19760	12.02	25879	7.33	16442	8.08	62081	8.99
1976	19508	-1.28	29505	14.01	16885	2.69	65898	6.15
1977	18181	-6.80	28613	-3.02	18743	11.00	65537	-0.55
1978	21551	18.54	33973	18.73	19535	4.22	75059	14.53
1979	21915	1.69	32123	-5.44	19574	0.02	73612	-1.93

Non Agricultural Production at 1972 Prices

(Millions of baht)

	Manufacturing		Construction		Other		Total	
	Output	Rate of Growth	Output	Rate of Growth	Output	Rate of Growth	Output	Rate of Growth
1970	21441		8689		72241		102371	
1971	25120	17.16	7688	-11.52	73975	2.40	106783	4.31
1972	27864	10.92	7168	-6.76	79675	7.70	114707	7.42
1973	31713	13.81	7220	0.73	85991	7.93	124924	8.91
1974	34403	8.48	7459	3.31	91126	5.97	132988	6.46
1975	36787	6.93	8514	14.14	96132	5.49	141433	6.35
1976	42529	15.61	10022	17.71	104060	8.25	156611	10.73
1977	48071	13.03	11996	19.70	113237	8.82	173304	10.66
1978	52756	9.75	14141	17.88	124884	10.28	191781	10.66
1979	58036	10.01	15367	8.67	137732	10.29	211135	10.09

การขยายตัวของผลผลิตเป็นไปในอัตราที่ต่ำ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 5 โดยเฉลี่ย ตลอดทศวรรษผลผลิตอุตสาหกรรมและอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสม่ำเสมอ และสูงพอสมควร* เฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปีตลอดทศวรรษ ดังนั้น ความสำคัญของภาคเกษตรต่อเศรษฐกิจ ไทยในแง่ของผลผลิตแต่เพียงอย่างเดียว จึงมีแนวโน้มลดลงอยู่เสมอจากประมาณ 1 ใน 3 ของผลผลิตมวลรวม เมื่อต้นทศวรรษ มาเป็น 1 ใน 4 เมื่อปลายทศวรรษ ปรากฏการณ์นี้อาจสะท้อนถึงขอบเขตความสามารถของเศรษฐกิจในการขยายผลผลิตเกษตร และความพยายามในการเร่งการ การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการ

ที่จริงแล้ว การเร่งการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมได้อ่อนตัวลงมากใน ทศวรรษอัตราการเพิ่มของผลผลิตนี้เฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 6.7 ต่อปี เมื่อเทียบกับร้อยละ 9.2 ต่อปี ตลอดทศวรรษ 1960 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะช่องทางที่จะพัฒนา อุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้าได้แคบลงไปมาก และความพยายามที่จะขยายการผลิต สินค้าเพื่อส่งออกได้ถูกจำกัดโดยการแข่งขันและการกีดกันการค้าต่าง ๆ ในต่างประเทศ และโดยความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตภายใน แต่จะ อย่างไรก็ตาม ในครึ่งหลังของทศวรรษ จะพบว่า อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้อยู่ในระดับที่สูงมากพอควร กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 10 ต่อปี หากปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรม

* แนวโน้มมีความแปรผันในอัตราการเพิ่มของผลผลิตของสินค้าอุตสาหกรรม และการก่อสร้าง แต่ความแปรผันของทั้งสองประเภทนี้เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม และชดเชยซึ่งกันและกัน และเมื่อรวมกับภาคบริการแล้ว ซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ผลผลิตมวลรวมจากภาคที่มีใช้เกษตรกรรมจึงสามารถขยายตัวได้ในอัตราที่ค่อนข้างสม่ำเสมอ

โคชลดลงไปยังคงเป็นอยู่ในระยะหลังนี้ด้วย การขยายตัวของผลผลิตอย่างรวดเร็ว ในช่วงนี้ก็จะต้องมาจากแรงกระตุ้นจากทางด้านอุปสงค์ ตารางที่ 11 โคชนั้นะ เช่นนั้นด้วยโดยที่ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นมากนั้นมิได้มาจากสินค้าอุตสาหกรรมมากเท่ากับการก่อสร้างและสินค้าประเภทบริการ ตามที่ได้เห็นมาแล้วจากการวิเคราะห์ข้างต้น ในช่วงหลังของทศวรรษ ได้มีการเพิ่มการใช้จ่ายอย่างมากจากหน่วยเศรษฐกิจทุกประเภท ดังนั้นจึงไม่น่าเป็นที่แปลกใจ ที่ได้มีการขยายผลผลิต เพื่อที่จะรับกับความต้องการในการใช้จ่าย

สรุปสาเหตุของเงินเฟ้อในไทย และแนวคิดในการแก้ปัญหา

จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมา เงินเฟ้อในเศรษฐกิจไทยมิได้มีสาเหตุมาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งโดยเฉพาะ แต่สาเหตุใหญ่ ๆ ที่ชี้แนะจากบทความนี้ คือ เงินเฟ้อที่ได้ถ่ายทอดเข้ามาจากต่างประเทศ ความแปรผันของผลผลิตทางด้านการเกษตร และการขยายปริมาณเงินในอัตราที่สูง

สาเหตุสองประการแรกเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือความควบคุม หรือยากต่อความควบคุมจากนโยบายภายใน เพราะเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับธรรมชาติ หรือขึ้นอยู่กับภาวะและนโยบายเศรษฐกิจในต่างประเทศ แต่ก็มีผลกระทบต่ออุปทานของสินค้าบริการภายในเศรษฐกิจไทยเป็นส่วนใหญ่

สาเหตุของเงินเฟ้อที่มาจากการขยายปริมาณเงินนั้น มีผลในทางกำหนดยุบยั้งการรวม ซึ่งอาจจะมองในลักษณะของแนวนโยบายที่จะผ่อนปรนผลกระทบจากภายนอกประเทศที่มีต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ดังนั้นเศรษฐกิจจึงถูกชี้ให้ระอุอยู่ตลอดเพื่อที่ผลผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเกษตร จะไต่ไม่หวั่นไหว แต่แนวนโยบายนี้ได้มีผลทำให้ระดับราคาซึ่งเพิ่มสูงขึ้นแล้ว สูงเพิ่มอย่างรวดเร็วขึ้นไปอีก การดำเนินนโยบายตามแนวนั้นในขณะที่มีแรงกดดันของเงินเฟ้อจากภายนอกอยู่ ก็เท่ากับเป็นการให้ความสำคัญต่อระดับรายได้ของเศรษฐกิจ โดยมีได้คำนึงถึงเป้าหมายอื่น ๆ ของเศรษฐกิจโดยเฉพาะเป้าหมายของเสถียรภาพทางด้านการเงิน และเป้าหมายของการชำระหนี้เงิน

เท่าที่ผ่านมา การบริหารเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาในระยะสั้น มักจะเป็นการบริหารทางด้านการอุปสงค์ มากกว่าเป็นการบริหารทางด้านการอุปทาน ดังนั้นทางเลือกของเศรษฐกิจก็จะอยู่ในระหว่างเงินเฟ้อหรือเศรษฐกิจตกต่ำ หากมีความพยายามที่จะบริหารอุปทานอยู่บ้าง ก็เป็นความพยายามที่ฉาบฉวย หรือบิดเบือนการทำงาน of ตลาด

จริงอยู่ที่สาเหตุเบื้องต้นของเงินเฟ้อมาจากภายนอก ซึ่งอยู่นอกเหนือความควบคุมจากนโยบายภายใน แต่ผลของเงินเฟ้อจากภายนอกอาจจะทำให้เบางลงไปได้ โดยไม่ต้องสละเป้าหมายอื่น ๆ หากมีความเข้าใจกลไกของการถ่ายทอดเงินเฟ้อนั้นอย่างดี ในขณะที่ผลกระทบจากต่างประเทศได้เข้ามาโดยผ่านทางอุปทาน นโยบายที่เหมาะสมคงจะไม่ใช่นโยบายทางด้านการอุปสงค์เป็นแน่ แต่ต้องเป็นนโยบายที่มีผลต่ออุปทานโดยตรง

การบริหารอุปทานมิใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายเมื่อเทียบกับการบริหารอุปสงค์และส่วนใหญ่แล้วมักต้องการข้อมูล เวลา และทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ในความพยายามที่จะลดต้นทุนการผลิต ในระยะสั้น อาจกระทำได้โดยการลดภาษีต่าง ๆ ที่เข้าไปสู่ต้นทุนการผลิต และ/หรือ หย่อนหลักเกณฑ์การคิดค่าเสื่อมราคา ในแง่ปฏิบัติการนี้ธุรกิจและภาษีขาเข้าของวัตถุดิบและสินค้าประเภททุน จะถูกถือว่าเป็นต้นทุนการผลิตชนิดหนึ่ง และจะถูกถ่ายทอดไปสู่ผู้บริโภค หากต้นทุนการผลิตชนิดอื่น ๆ ได้เพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตทั้งหมดอาจจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ถ้าต้นทุนการผลิตบางชนิดได้ลดลง การลดภาษีอาจจะทำชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ในระยะยาวแล้ว การบริหารอุปทานจำเป็นจะต้องคัดแปลงโครงสร้างตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลดอำนาจการผูกขาด เพิ่มประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต และควบคุมการเพิ่มขึ้นของผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มิให้เพิ่มเกินกว่าประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้มิใช่การควบคุมผลตอบแทนต่อแรงงานอย่างเดียว

การบริหารอุปทานนั้นมิใช่เป็นหนทางเดียวในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อในเศรษฐกิจ แต่เป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งซึ่งน่าจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการอย่างจริงจัง* และ อาจจะค่าเงินควบคู่ไปกับการบริหารอุปสงค์ก็ได้ ตามที่แน่วไวข้างบน หากมีการลดภาษี ธุรกิจและภาษีขาเข้าของวัตถุดิบแล้ว รัฐบาลจะพบว่าจะรับอาจจะลดน้อยและไม่ สามารถที่จะงบประมาณคงดุลย์ได้ รัฐบาลจะคงหาทางออกด้วยการ เพิ่มภาษีรายได้ การใช้นโยบายภาษีในทิศทางนี้จะเป็นการ ช่วยลดอุปสงค์โดยรวมในขณะเดียวกันด้วย

* เหตุที่ปฏิบัติอยู่ในการบริหารอุปทานในระยะสั้นอย่างหนึ่ง คือการ ควบคุมราคา สินค้าที่จำเป็น แต่การ ควบคุมราคานั้นเป็นการ ควบคุมที่ปลายเหตุ หากไม่มีความพยายาม ที่จะลดต้นทุนการผลิตในขั้นต้น ผลที่ได้รับก็มักจะเป็นความขาดแคลนและ/หรือ ปรากฏออกมาในลักษณะของตลาดมืด

BLONDIE

by Chic Young



"ปัญหาการว่างงานในชนบทและเมือง : เงินผันช่วยได้แค่ไหน?"

โดย

รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว
คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗-๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔
ณ ห้อง เอ.ที คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.๒๕๒๓ กับการแก้ปัญหารายได้

และการจ้างงานของชาวชนบท *

โดย เมธี ครองแก้ว

บทนำ

วัตถุประสงค์หลักของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) พ.ศ.๒๕๒๓ คือ การสร้างงานให้ราษฎรทั่วไปในชนบททั่วประเทศ ซึ่งประสบกับภาวะฝนแล้งให้ได้ทำ เพื่อให้มีรายได้พิเศษพอที่จะบรรเทาความเดือดร้อนจากรายได้ปกติที่ลดลง เนื่องจากภาวะฝนแล้งดังกล่าว นอกจากนี้แล้วการมีงานทำนี้ยังจะช่วยชะลอหรือหยุดยั้งการอพยพเข้าไปทำงานในเมืองของชาวชนบทอีกด้วย กับทั้งยังมีส่วนในการกระตุ้นให้ราษฎรชนบท รู้จักกับกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นโดยตัวราษฎรเอง เป็นผู้ริเริ่มวางแผนและดำเนินการอีกด้วย

โครงการ กสช.๒๕๒๓ ซึ่งเริ่มต้นเมื่อ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ และสิ้นสุดเมื่อ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๓ นี้ ได้มีการประเมินผลโดยคณะกรรมการประเมินผลอิสระ ซึ่งประกอบด้วย อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ผลการประเมินโดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับผลทางรายได้และผลทางการจ้างงาน มีประเด็นที่น่าสนใจพอจะกล่าวถึงได้ดังนี้

ผลทางรายได้

๑. อัตราค่าจ้างและเวลาทำงาน

การจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ทำงานในโครงการนั้น โดยปกติแล้วมีสองวิธี คือ การจ่ายเหมาเป็นรายวันและการจ่ายตามเนื้องานหรือปริมาณงานที่ได้ทำตามวิธีแรกนั้น ผู้จ้าง (สภาตำบล) และผู้ทำงานจะตกลงกันก่อนว่าจะให้ทำงานอะไร ตั้งแต่เวลาไหนถึงเวลาไหน และจะได้ค่าจ้างต่อคนวันละเท่าไร โดยปกติค่าจ้างรายวันที่จ่ายในโครงการ

* หักแปลงจากบทที่ ๖ ของรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.๒๕๒๓ ของคณะกรรมการ กสช. (๑)

จะอยู่ในระดับเดียวกันกับอัตราค่าจ้างรายวันซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือใช้กันอยู่ทั่วไปในท้องถิ่นนั้น ๆ ยกเว้นในกรณีที่มีการขาดแคลนแรงงานจริง ๆ ค่าจ้างรายวัน จึงอาจจะสูงกว่าอัตราในท้องถิ่นทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อดึงดูดให้คนมาทำงานในโครงการ ส่วนการจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงานนั้น เนื่องจากงานส่วนใหญ่เป็นงานดิน ฐานของค่าจ้างคือ ลูกบาศก์เมตรของดินที่ขุดได้ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปได้อีกตามชั้นของดินว่าแข็งมากหรือแข็งน้อย การจ่ายค่าจ้างตามปริมาณดินนี้เปิดโอกาสให้ผู้ทำงานในโครงการสามารถทำงานเป็นทีมได้ โดยให้สมาชิกในครอบครัวมาร่วมด้วย หรือไม่ก็ร่วมกับผู้อื่น ถึงแม้ว่าอัตราค่าจ้างที่คิดตามปริมาณงานนี้จะไม่แตกต่างจากอัตราค่าจ้างประเภทเดียวกับที่ใช้อยู่ก่อนแล้วในท้องถิ่นนั้น ก่อนที่โครงการ กสข. จะเริ่มขึ้น แต่ผู้ที่ทำได้เร็วหรือมีผู้ช่วยเหลือมากย่อมมีโอกาสได้มีรายได้สูงกว่าผู้ที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ตารางที่ ๖-๑ แสดงถึงอัตราค่าจ้างทั้งประเภทเหมาเป็นรายวัน และประเภทปริมาณดินเป็นลูกบาศก์เมตรหรือคิว รวมทั้งจำนวนวันที่ทำงานในโครงการและปริมาณดินเฉลี่ยที่ขุดได้ในแต่ละวัน แยกออกเป็นรายภาคและทั่วประเทศ

ตารางที่ ๖-๑

อัตราค่าจ้างและจำนวนวันทำงานของผู้ทำงานในโครงการ กสข.

อัตราโดยเฉลี่ย	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. อัตราเหมาเป็นรายวัน					
- วันละ (บาท)	๓๖.๓	๕๒.๔	๓๔.๐	๕๒.๑	๔๑.๖
- เหมาทั้งวัน	๑๓.๖	๑๑.๒	๑๐.๖	๒๔.๒	๑๔.๘
ข. อัตราตามปริมาณดิน					
- คิวละ (บาท)	๒๔.๗	๒๕.๔	๒๒.๔	๒๑.๕	๒๔.๓
- ขุดได้วันละกี่คิว	๔.๓	๓.๘	๓.๗	๔.๗	๓.๘
- ขุดกี่วัน	๑๓.๔	๑๔.๒	๑๐.๔	๒๑.๘	๑๒.๓
ค. ค่าจ้างที่ได้รับโดยเฉลี่ย (บาท/คน)	๗๐๖	๑๑๒๕	๗๗๕	๑๑๗๐	๘๗๗

๒. ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการกับรายได้ที่ได้จากโครงการ

ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นมิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าต้องการให้ราษฎรในชนบทที่ยากจนที่สุด หรือที่ประสบความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งมากที่สุด ได้รับประโยชน์จากโครงการ กสช. ในลักษณะของรายได้จากการทำงานในโครงการมากที่สุดก็จริง น่าจะถือได้ว่าโครงการนี้มีความบกพร่องมากหากสภาพความจริงกลายเป็นว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในชนบทเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ กสช. แต่เพียงผู้เดียว หรือได้รับประโยชน์โดยเปรียบเทียบ (ในรูปของเงินจากการทำงานในโครงการ) สูงกว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า หากความคิดดังกล่าวพอจะเป็นที่ยอมรับได้แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการ กับจำนวนเงินหรือรายได้ซึ่งผู้ทำงานได้รับจากโครงการ ย่อมจะมีความสำคัญมากในการที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ในการใช้โครงการ กสช. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในชนบทให้ดีขึ้น วิธีการง่าย ๆ ที่จะค้นหาความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือ การใช้เนื้อที่ถือครองและรายได้รวมจากการทำงานในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เป็นฐานในการคำนวณหรือแยกประเภทดูว่าตัวแปรดังกล่าวมีผลต่อรายได้ที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการอย่างไร

(ก) เนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ

ตารางที่ ๖-๒ ได้สร้างขึ้นมาโดยการเปรียบเทียบรายได้จากโครงการตามเนื้อที่ถือครองที่แตกต่างกันออกไป นับตั้งแต่ผู้ที่ไม่มียี่สิบดิน เป็นของตนเองเลยจนกระทั่งถึงผู้มีที่ดินตั้งแต่ ๔๐ ไร่ขึ้นไป เมื่อพิจารณาด้วยสายตาธรรมดาจะเห็นได้ว่า รายได้จากการทำงานในโครงการมีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่มีทิศทางไปในทางใดทางหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด แต่กระนั้นก็ยังพอมองออกว่า เมื่อที่ดินถือครองสูงขึ้นแนวโน้มของรายได้จากโครงการมีท่าจะสูงตามขึ้นไปด้วย วิธีที่จะทำให้เห็นได้ชัดขึ้นคือการคำนวณถึงอิทธิพลของเนื้อที่ถือครอง

ตารางที่ ๖-๒

รายได้จากการทำงานในโครงการจำแนกตามเนื้อที่ถือครอง

บาทต่อคน

เนื้อที่ถือครอง	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่มีที่ดินของตนเอง	๗๕๒	๑๑๑๒	๘๓๔	๑๒๑๓	๙๑๒
ต่ำกว่า ๕ ไร่	๔๔๓	๑๐๒๒	๗๗๔	๑๑๒๕	๖๙๓
๖ - ๑๐	๖๐๖	๑๒๙๑	๙๓๐	๑๑๔๕	๙๓๗
๑๑ - ๑๕	๗๑๕	๘๗๙	๗๒๓	๑๐๓๙	๗๙๔
๑๖ - ๒๐	๖๒๗	๑๒๙๙	๖๘๘	๑๑๙๙	๘๖๖
๒๑ - ๒๕	๖๙๒	๙๘๗	๗๓๙	๑๕๗๗	๘๖๙
๒๖ - ๓๐	๘๓๐	๙๐๐	๖๔๖	๙๒๓	๗๔๓
๓๑ - ๓๕	๙๓๘	๗๗๙	๗๐๒	๑๐๐๐	๗๕๗
๓๖ - ๔๐	๗๒๒	๑๑๔๐	๖๐๔	๙๕๔	๗๖๖
๔๑ - ๔๕	๑๐๕๐	๑๒๗๒	๖๖๓	๙๕๗	๘๖๘
๔๖ - ๕๐	๑๒๓๕	๑๑๔๘	๖๖๓	๑๐๒๘	๙๑๙
๕๑ - ๖๐	๑๘๗๘	๑๒๘๙	๗๐๙	๔๘๘	๙๕๙
๖๑ - ๘๐	๙๘๑	๑๘๖๘	๘๙๔	๑๙๘๑	๑๒๙๗
๘๑ ขึ้นไป	๑๑๐๕	๑๑๕๙	๑๑๓๕	๑๓๗๘	๑๑๔๔

ที่มีต่อปริมาณรายได้จากการทำงานในโครงการด้วยวิธีหาสมการถดถอยธรรมดา (Simple regression technique) ระหว่าง Y = รายได้จากการทำงานในโครงการ และ L = เนื้อที่ถือครอง ซึ่งผลการคำนวณเป็นรายภาคและทั่วประเทศเป็นดังนี้

$$\text{ภาคเหนือ} \quad Y_n = 600.9 + 8.2541 L_n, \quad R^2 = 0.42$$

$$\text{ภาคกลาง} \quad Y_c = 1005.1 + 4.4131 L_c, \quad R^2 = 0.19$$

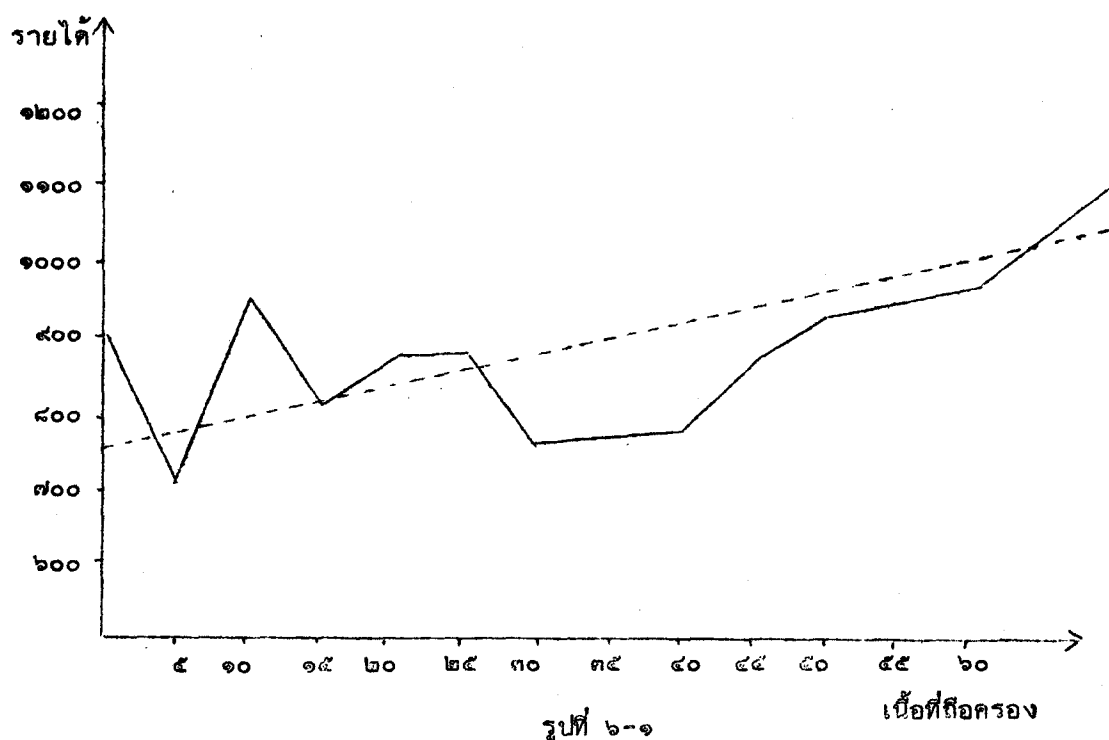
$$\text{ภาคอีสาน} \quad Y_{ne} = 698.5 + 1.9539 L_{ne}, \quad R^2 = 0.13$$

$$\text{ภาคใต้} \quad Y_s = 1036.5 + 3.3030 L_s, \quad R^2 = 0.06$$

$$\text{ทั่วประเทศ} \quad Y_{wk} = 700.4 + 4.2953 L_{wk}, \quad R^2 = 0.47$$

นัยสำคัญทางสถิติของเนื้อที่ถือครองต่อรายได้ที่ได้รับจากโครงการในทุก ๆ ภาค (มิได้แสดงไว้) อยู่ในระดับที่เชื่อถือได้กว่า ๙๙% แต่เนื้อที่ถือครองในฐานะตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแตกต่างในระดับรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการค่อนข้างจะน้อยมาก ยกตัวอย่างเช่น ในภาคเหนือค่าสัมประสิทธิ์แห่งการอธิบาย (R^2) มีค่า ๐.๔๒ ซึ่งนับว่าสูงมากแล้วเมื่อเทียบกับสัมประสิทธิ์ของภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งมีค่าเท่ากับ ๐.๑๙, ๐.๑๓ และ ๐.๐๖ ตามลำดับซึ่งต่ำมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลของทั้งประเทศรวมกัน ระดับการอธิบายจะดีขึ้นเล็กน้อย กล่าวคือเนื้อที่ถือครองอธิบายระดับรายได้จากการทำงานในโครงการได้ประมาณ ๔๗% แต่ที่สำคัญกว่านี้คือ ทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุก ๆ ภาค หมายความว่า ผู้ที่มีเนื้อที่ถือครองมากขึ้นจะมีแนวโน้มที่จะได้รายได้จากการทำงานในโครงการสูงขึ้นด้วย ถ้าหากเนื้อที่ถือครองนี้เป็นตัวแทน (proxy) ของฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรในชนบทอย่างหนึ่ง ก็พอจะสรุปได้ว่าโครงการ กสช. ปี ๒๕๒๓ นี้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ใหม่ในระหว่างราษฎรในชนบทเท่าใดนัก ข้ายังมีมติที่จะทำให้การกระจายรายได้

เลวลงด้วยซ้ำ แต่ข้อสรุปประการเหล่านี้ยังอาจกระทำไม่ได้ถนัดนัก เพราะค่าความสำคัญทางสถิติยังน้อยเกินไป เพื่อให้มองเห็นภาพได้ถนัดขึ้น รูปที่ ๖-๑ แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่าง เนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด (ดูรูปที่ ๖-๑)



(ข) รายได้ปกติกับรายได้พิเศษจากโครงการ

วิธีการหนึ่งที่จะวิเคราะห์ว่าฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จะทำให้รายได้พิเศษที่ได้จากการทำงานในโครงการแตกต่างกันออกไปด้วยหรือไม่นั้น ก็โดยการเปรียบเทียบรายได้ที่ราษฎรได้รับจากการประกอบอาชีพตามปกติ กับรายได้เพิ่มเติมที่ได้จากการทำงานในโครงการ กลย. รายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติในที่นี้รวมถึงรายได้ที่ได้จากกิจกรรมทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูก ประมง และเลี้ยงสัตว์ รวมกับรายได้ที่ได้จากการรับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร ลักษณะการกระจายรายได้พิเศษจากการทำงานในโครงการแบ่งตามชั้นของรายได้ของประชาชนในชนบทตามปกติแสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๓

รายได้จากโครงการจำแนกตามรายได้รวม (Gross Income) ของราษฎร

ชั้นของรายได้รวม (พันบาท)	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่มีรายได้	๓๘๔	๑๐๔๑	๑๐๕๐	๑๘๓	๓๗๔
ต่ำกว่า ๒.๕	๕๒๒	๑๐๗๘	๘๘๘	๑๒๒๕	๘๐๙
๒.๕ - ๕.๐	๘๐๕	๑๒๖๑	๙๕๐	๘๖๕	๙๗๐
๕.๐ - ๗.๕	๖๐๕	๑๐๗๐	๘๔๗	๑๐๘๒	๘๔๘
๗.๕ - ๑๐.๐	๖๖๐	๑๐๘๙	๗๒๘	๑๒๖๑	๘๑๗
๑๐.๐ - ๑๒.๕	๕๒๑	๑๒๘๘	๗๔๑	๑๓๕๓	๘๓๑
๑๒.๕ - ๑๕.๐	๗๒๗	๙๙๙	๗๔๖	๑๔๓๘	๘๗๔
๑๕.๐ - ๑๗.๕	๔๙๑	๑๐๖๔	๖๗๘	๑๐๒๐	๗๒๙
๑๗.๕ - ๒๐.๐	๗๔๙	๑๐๓๗	๗๒๓	๑๐๘๐	๘๓๘
๒๐.๐ - ๒๒.๕	๖๕๔	๘๘๐	๗๕๑	๙๓๗	๗๗๗
๒๒.๕ - ๒๕.๐	๗๔๔	๘๑๔	๗๒๒	๑๔๒๖	๘๑๙
๒๕.๐ - ๒๗.๕	๕๖๘	๑๑๘๙	๗๙๐	๑๐๙๗	๘๑๗
๒๗.๕ - ๓๐.๐	๖๖๑	๑๐๑๓	๘๕๙	๑๕๖๗	๙๕๒
๓๐.๐ - ๓๒.๕	๗๒๖	๑๑๒๔	๖๐๐	๙๘๙	๘๒๒
๓๒.๕ - ๓๕.๐	๖๖๙	๑๑๐๗	๖๒๑	๗๖๐	๗๙๑
๓๕.๐ - ๓๗.๕	๗๑๖	๕๗๐	๖๖๗	๑๕๑๙	๗๗๔
๓๗.๕ - ๔๐.๐	๑๓๗๔	๑๑๔๗	๖๗๐	๙๖๘	๑๐๓๐
๔๐.๐ - ๔๕.๐	๕๔๕	๑๒๕๗	๖๔๔	๑๓๘๐	๙๗๖
๔๕.๐ - ๕๐.๐	๕๑๒	๑๒๓๐	๖๘๙	๑๐๕๐	๘๗๓
๕๐.๐ - ๕๕.๐	๖๙๗	๑๒๓๖	๔๗๘	๑๓๕๕	๙๑๖
๕๕.๐ - ๖๐.๐	๑๖๒๖	๘๒๙	๙๘๘	๙๑๖	๙๕๑
๖๐.๐ - ๗๐.๐	๒๑๒๕	๑๐๑๐	๑๐๙๘	๗๖๔	๑๓๒๗
๗๐.๐ - ๘๐.๐	๑๓๕๙	๘๓๐	๘๑๗	๑๖๖๑	๑๐๙๘
๘๐.๐ ขึ้นไป	๑๑๕๖	๑๘๗๙	๘๐๖	๑๓๖๔	๑๓๖๓

จากตารางที่ ๖-๓ เราจะเห็นว่ารายได้ที่ราษฎรจากครอบครัวอันมีฐานะทางรายได้ปกติแตกต่างกัน ได้รับจากการทำงานในโครงการมีลักษณะกระจายชั้น ๆ ลง ๆ ตามระดับรายได้รวมที่สูงขึ้น เหมือนกับสภาพการณ์ในตารางที่ ๖-๒ ข้างต้น การจะดูสหสัมพันธ์หรือความเกี่ยวเนื่องระหว่างฐานะทางรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติกับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในโครงการ กสช. ทำไม่ได้ง่ายนักโดยการดูจากตารางที่ ๖-๓ แต่เพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้เราจึงต้องอาศัยการคำนวณหาแนวโน้มหรือทิศทางแห่งความเกี่ยวเนื่องระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎร วัดด้วยรายได้รวมโดยปกติกับ Y^* กับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในโครงการ (Y^*) ด้วยวิธีหาสมการถดถอยธรรมดา (Simple regression technique) ซึ่งก็คือการหาสมการเส้นตรงที่จะลากผ่านจุดสัมพันธ์ (coordinates) ระหว่าง GY กับ Y^* โดยให้ผลบวกของกำลังสองของความแตกต่างระหว่างจุดสัมพันธ์กับเส้นตรงดังกล่าวมีขนาดเล็กที่สุด (least-squares method) ผลการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจของเราตามตารางที่ ๖-๓ เป็นดังนี้

ภาคเหนือ	Y_n^*	$= 452.4 + 0.0110 \quad GY_n$	$\bar{R}^2 = 0.4419$
ภาคกลาง	Y_c^*	$= 1015.7 + 0.0021 \quad GY_c$	$\bar{R}^2 = 0.0426$
ภาคอีสาน	Y_{ne}^*	$= 784.5 - 0.0003 \quad GY_{ne}$	$\bar{R}^2 = 0.0101$
ภาคใต้	Y_s^*	$= 1014.3 + 0.0032 \quad GY_s$	$\bar{R}^2 = 0.0762$
ทั่วประเทศ	Y_{wk}^*	$= 751.1 + 0.0052 \quad GY_{wk}$	$\bar{R}^2 = 0.5651$

ผลการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากโครงการกับรายได้รวม มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับผลการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากโครงการกับขนาดของเนื้อที่ถือครองมาก ขอให้เราพิจารณาดูผลข้างบนแล้วย้อนขึ้นไปดูผลการคำนวณเมื่อเนื้อที่ถือครอง เป็นตัวแปรอิสระแล้ว เปรียบ เทียบกันคงจะพอเห็นว่า

(ก) โดยทั่วไปแล้วทิศทางของความเปลี่ยนแปลงระหว่าง GY กับ Y^* เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ราษฎรที่มีฐานะจากการประกอบอาชีพตามปกติสูงขึ้น

มักจะเป็นผู้ที่มีรายได้จากการทำงานในโครงการสูงขึ้นด้วย เช่น เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง L กับ Y แต่ถึงแม้ว่าทั้ง GY และ L เป็นตัวแปรที่นิยมทางสถิติหรือระดับแห่งความสำคัญ (level of significance) เป็นที่ยอมรับได้ แต่ก็มีขนาด (magnitude) ของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรดังกล่าวที่ค่อนข้างเล็ก หมายความว่า อิทธิพลของรายได้รวมของราษฎรก็ี หรือเนื้อที่ถือครองของราษฎรก็ี ต่อรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการอาจจะมียู่จริง แต่ก็มีค่อนข้างน้อยมาก และนอกจากนี้แล้วค่าของสัมประสิทธิ์ของการกำหนด (R^2) ก็มีขนาดค่อนข้างน้อย แสดงว่าทั้ง GY และ L เป็นตัวอธิบาย Y^* และ Y ได้เพียงพอประมาณ และแตกต่างกันออกไปเป็นแต่ละภาค โดยอธิบายได้ดีที่สุดเมื่อพิจารณาในระดับทั่วประเทศ

(ข) สมการระหว่าง Y^* กับ GY ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แตกต่างเป็นพิเศษกว่าของภาคอื่น กล่าวคือ มีเครื่องหมายของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรเป็นลบแทนที่จะเป็นบวก (คือ -0.0006) ซึ่งหมายความว่า เฉพาะในภาคอีสานนี้พอจะมองเห็นได้ว่า GY มีอิทธิพลต่อ Y^* ในทางกลับกัน กล่าวคือมี GY มากขึ้น Y^* จะลดลง หรืออีกนัยหนึ่ง ราษฎรที่มีรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติมีรายได้น้อยจะมีความสามารถในการ กสช. สูงกว่าผู้ที่มีรายได้รวมมาก แต่ทว่าขนาดของอิทธิพลดังกล่าวมีน้อยเกินกว่าที่จะสรุปเช่นนั้นได้ รู้สึกจะปลอดภัยกว่าที่เราจะสรุปว่า ในขณะที่ภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเหนือ อิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจดูจากการมีที่ดินถือครองขนาดต่างๆ กัน และการมีรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติต่าง ๆ กัน ต่อรายได้จากการทำงานในโครงการพอจะมองเห็นได้ แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้วอิทธิพลของตัวแปรทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีน้อยมากจนเกือบเรียกได้ว่าไม่มีเลย ในภาคนี้ รายได้จากการโครงการได้รับการเฉลี่ยโดยเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงระหว่างคนทำงานที่รวยและคนทำงานที่จน

(ก) ในภาคเหนือกลับตรงกันข้าม เพราะค่าของสัมประสิทธิ์ของทั้ง GY_n และ L_n มีค่าที่เป็นบวกสูงกว่าของทุก ๆ ภาค รวมทั้งสูงกว่าสมการทั่วประเทศด้วย แสดงว่าโดยเปรียบเทียบแล้วโครงการ กสช. ในภาคเหนือให้ประโยชน์ในรูปของรายได้

จากการทำงานที่สูงขึ้นแก่ราษฎรที่มีฐานะดีมากกว่าราษฎรที่มีฐานะยากจนกว่า ซึ่งประเด็นนี้ เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกลงไปก็คงจะพบว่าอาจเป็นเพราะในภาคเหนือการจ้างแรงงานนั้นใช้วิธีจ้างเหมาเป็นรายวันเป็นส่วนใหญ่ ผิดกับภาคอื่น ๆ ซึ่งจ่ายค่าจ้างตามปริมาณดินที่ขุดได้เป็นส่วนใหญ่ การจ้างเหมาเป็นรายวันอาจเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มซึ่งอาจหมายถึงกลุ่มที่ฐานะดีก็ได้รับการจ้างงานได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ และเนื่องจากเป็นการจ้างเป็นรายวัน ปริมาณงานที่ทำได้จึงมีใช้ส่วนสำคัญต่อเงินค่าจ้างที่ได้ คนที่ทำได้จึงอาจขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้หนักขึ้นเพื่อให้ได้ค่าจ้างมากขึ้น ข้อเท็จจริงที่ว่ารายได้โดยเฉลี่ยที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการ กษช. ในภาคเหนือน้อยกว่าภาคอื่น ๆ น่าจะเป็นข้อยืนยันเหตุผลข้างต้นนี้ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงการใช้ระบบจ้างเหมาเป็นรายวัน นอกจากจะทำให้รายได้โดยเฉลี่ยน้อยกว่าที่อื่นแล้ว ยังไม่เป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย

นอกจากเนื้อที่ถือครองและรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติแล้ว เรายังได้พิจารณาถึงผลของความเสียหายทางการเกษตรที่จะมีต่อรายได้ที่เกษตรกรได้จากโครงการอีกด้วย โดยการเปรียบเทียบพื้นที่และขนาดของความเสียหาย กับรายได้ที่ได้จากโครงการ ทั้งนี้โดยคาดคะเนว่าผู้ที่เสียหายมากน่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการ กษช. มาก แต่ผลการศึกษาก็ได้ปรากฏอย่างชัดเจนว่าระดับความเสียหายเป็นตัวกำหนดรายได้จากโครงการแต่อย่างใด กล่าวคือ ทั้งค่าสัมประสิทธิ์ของขนาดของความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะฝนแล้ง และค่า R^2 มีระดับต่ำมาก ทั้งหมดนี้ น่าจะสรุปได้ว่าความเสียหายที่เกิดจากภาวะฝนแล้งนั้นเป็นปรากฏการณ์สุ่มที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป และสร้างความเสียหายโดยทั่วถึงกัน คนที่มีที่ดินมากก็เสียหายมาก คนที่มีที่ดินน้อยก็เสียหายน้อย แต่โดยเฉลี่ยแล้วเสียหายในสัดส่วนพอ ๆ กันคือประมาณ ๓๐% เพราะฉะนั้นระดับความเสียหายจากฝนแล้งจึงมิใช่ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายได้จากโครงการ กษช. เท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ที่แสดงว่ารายได้จากการทำงานในโครงการมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับเนื้อที่ถือครองที่เพิ่มขึ้นหรือรายได้จากการประกอบอาชีพตาม

ปกติที่เพิ่มขึ้น อาจจะอธิบายได้ว่า ราษฎรผู้มีฐานะค่อนข้างดีอาจจะมียกช่วยงานในการเกษตรตามปกติมาก ทำให้มีเวลาที่จะทำงานในโครงการ กสช. ได้นานกว่าปกติ หรือไม่ก็อาจมีโอกาสดูรู้จักกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ดีกว่าคนอื่น ทำให้สามารถได้เข้าทำงานในโครงการได้ง่ายขึ้น หรือนานขึ้น หรือในโครงการที่สามารถหาเงินได้มาก ดังนี้ เป็นต้น แต่เหตุผลดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงการคาดคะเนโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่านั้น มีอาจถือได้ว่าเป็นการยืนยันสาเหตุที่แน่นอน

๓. การใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการ กสช.

ความวิตกกังวลของทางการที่ว่าราษฎรผู้ทำงานในโครงการจะใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการทำงานในโครงการไปในการดื่มสุรารายาเมาหรือเล่นการพนัน เป็นเหตุให้ทางอธิบดีกรมการปกครองต้องออกหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้คอยชี้แจงแนะนำให้ราษฎรใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากรัฐบาลในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ครอบครัวให้มากที่สุด จริงอยู่คงมีอยู่บ้างที่ราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เมื่อได้รับเงินค่าจ้างแล้วนำไปเลี้ยงฉลอง หรือเล่นการพนันทันที แต่ก็คงจะเป็นส่วนน้อยเท่านั้น จากการสำรวจแบบแผนการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการโดยให้ราษฎรผู้มีรายได้เรียงลำดับก่อนหลังของรายการใช้จ่าย ทำให้เรามองเห็นภาพลักษณะการใช้จ่ายเงินที่ได้จากโครงการของราษฎรในชนบทที่น่าสนใจพอสมควร ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๖-๕

ตารางที่ ๖-๔

การจัดลำดับความสำคัญอันดับหนึ่งของการใช้จ่าย

ประเภทการใช้จ่าย	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ใช้จ่ายในการเกษตร	๑๘.๙	๑๑.๖	๒๓.๐	๒๖.๔	๒๐.๐
๒. ค่าอาหาร	๖๗.๗	๗๔.๐	๕๔.๕	๔๔.๙	๖๒.๔
๓. การศึกษา	๒.๕	๑.๙	๓.๙	๘.๕	๓.๔
๔. รักษาพยาบาล	๐.๙	๑.๑	๔.๘	๑.๐	๒.๗
๕. เสื้อผ้า	๔.๐	๑.๗	๖.๓	๔.๗	๔.๖
๖. ที่อยู่อาศัย	๐.๖	๐.๒	๑.๓	๒.๒	๑.๐
๗. ค่าเช่าบ้าน	๐.๑	๐.๓	๐.๕	๐.๕	๐.๓
๘. บันเทิง	๐.๐	๐.๑	๐.๒	๐.๕	๐.๑
๙. ใช้น้ำ	๑.๖	๑.๘	๒.๒	๔.๓	๒.๒
๑๐. เก็บสะสม	๐.๘	๐.๗	๑.๒	๒.๖	๑.๑
๑๑. อื่น ๆ	๒.๐	๑.๗	๑.๘	๔.๐	๒.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๘	๑๕๗๐	๓๐๑๑	๖๒๓	๖๖๗๔

จากตารางที่ ๖-๔ ซึ่งแสดงถึงความถี่เปรียบเทียบของการเลือกรายการใช้จ่ายเป็นอันดับหนึ่งระหว่างประเภทของการใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๑๑ ประเภท ปรากฏว่า ทั้งประเทศรวมกันราษฎรผู้ได้รับเงินจากโครงการ กสช. จะเลือกใช้ในการซื้อหาอาหารเป็นอันดับหนึ่งมากที่สุด ๖๒.๔% ถัดมาจะเป็นการใช้จ่ายในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เช่น ซื้อปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องมือเครื่องใช้ทางการเกษตร หรือการลงทุนทางการเกษตรอื่น ๆ อีกประมาณ ๒๐% ทั้งสองรายการนี้รวมกันก็เป็นสัดส่วนกว่า ๔ ใน ๕ ของการใช้จ่ายของราษฎรในโครงการแล้ว ความแตกต่างระหว่างภาคที่เห็นได้ชัดก็คือ ในภาคกลางปรากฏว่า สัดส่วนการใช้จ่ายเงินไปเพื่อซื้อหาอาหารเป็นอันดับแรกสูงถึง ๗๔.๐% ในขณะที่สัดส่วนการใช้จ่ายในการเกษตรเป็นอันดับหนึ่งมีเพียง ๑๑.๖% ซึ่งเมื่อเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดแล้ว พบว่าสัดส่วนการใช้จ่ายด้านอาหารจะอยู่ในระดับเดียวกันกลับมีสัดส่วนเพียง ๔๔% และที่เหลือส่วนใหญ่อีก ๒๓.๐% เป็นการใช้จ่ายในการเกษตร แสดงว่าราษฎรในภาคอีสานต้องเผชิญทั้งปัญหาเรื่องปากท้องและเรื่องการทำมาหากินในเวลาเดียวกันหนักกว่าภาคอื่น ๆ ถ้าจะมีข้อสรุปอะไรที่พอจะยอมรับได้ก็คงเป็นในทำนองว่า ผลของโครงการ กสช. มีส่วนช่วยครอบครัวที่ยากจนได้พอสมควรตามที่ได้ตั้งเป้าไว้ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือครอบครัวที่ยากจนมักจะใช้รายได้กว่าครึ่งในการซื้อหาอาหารสำหรับครอบครัว ซึ่งในกรณีของชนบทไทยโดยทั่วไป (ยกเว้นภาคใต้) ก็ยังเป็นเช่นนั้นอยู่

ผลทางการจ้างงาน

การวิเคราะห์ผลในทางการจ้างงานของโครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ เรา จะแบ่งแยกออกเป็น ๔ หัวข้อด้วยกันคือ (๑) ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ กสช. (๒) สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบทในช่วงเวลาของโครงการ กสช. (๓) การชะลอการอพยพเข้าเมืองของแรงงานชนบท และ (๔) ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

๑. ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

จากรายงานล่าสุดของคณะเลขานุการ กสช. (๒) ซึ่งมีหน้าที่คอยติดตามและประมวลผลการใช้จ่ายในโครงการ กสช. ทั่วประเทศ เราทราบว่าจำนวนคนที่ทำงานในโครงการ กสช. ทั่วประเทศตามที่ได้รับรายงานจาก กสจ. มีทั้งสิ้นประมาณ ๓.๗๕๔ ล้านคน เราทราบว่าจำนวนแรงงานดังกล่าวสูงกว่าที่เป็นจริง ทั้งนี้เพราะราษฎรคนหนึ่งอาจจะรับจ้างทำงานมากกว่าหนึ่งโครงการได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงชื่อของราษฎรผู้นี้จะปรากฏอยู่ทั้งสองโครงการ ซึ่งถ้ารวมรายชื่อตามบัญชีทั้งหมดย่อมจะเป็นการนับซ้ำส่วนหนึ่ง แต่นับว่าโชคดีที่เราได้คำนึงถึงปัญหานี้ในการออกสำรวจภาคสนาม โดยในแบบสอบถามนั้นเราได้ถามผู้ทำงานในโครงการด้วยว่า ถ้าทำมากกว่าหนึ่งโครงการให้ระบุว่าทำอีกกี่โครงการ โครงการอะไรบ้าง แต่เป็นที่น่าสนใจที่ในแบบสอบถามนั้นเรารวบรวมได้ ๓ โครงการ ทำให้เรารวบรวมผู้ที่ทำ ๔ โครงการ และกว่านั้นไป แต่อย่างไรก็ตามเราพอจะเชื่อมั่นได้ว่าผู้ทำงานตั้งแต่ ๔ โครงการขึ้นไปมีอยู่น้อยมาก ซึ่งเราจะให้คร่าว ๆ ว่าคงประมาณ ๑๐% ของผู้ทำงาน ๓ โครงการ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ทำงานมากกว่าหนึ่งโครงการแบ่งเป็นรายภาคนี้ ทำให้เราสามารถคำนวณได้ว่า จำนวนแรงงานที่รายงานในแบบของ กสจ. นั้นเป็นที่เท่าของจำนวนคนทำงานจริง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในแต่ละภาคและวิธีการปรับตัวเลขเพื่อให้ทราบจำนวนคนทำงานที่แท้จริงได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๔

ตารางที่ ๖-๕

จำนวนแรงงานที่ใช้ในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

จำนวนแรงงาน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. จำนวนแรงงานจากรายงาน ของ กสจ. (พันคน)	๔๑๓	๖๔๓	๑๙๔๔	๒๔๙	๓๗๕๙
๒. จำนวนแรงงานจากการ สำรวจ (คน)					
- ทำโครงการเดียว	๑๒๒๒	๑๑๔๕	๒๔๕๑	๕๔๙	๕๓๖๗
- ทำสองโครงการ	๓๔๗	๔๓๖	๕๕๙	๗๗	๑๔๑๙
- ทำสามโครงการ	๖๘	๑๒๕	๕๔	๒๐	๒๖๗
- ทำสี่โครงการขึ้นไป ๑/	๗	๑๓	๕	๒	๒๗
	๑๖๔๕	๑๓๑๙	๓๐๖๙	๖๔๘	๗๐๘๐
๓. ดัชนีที่ใช้ปรับจำนวนแรงงานตาม รายงาน กสจ. เพื่อให้ทราบ จำนวนคนที่ทำงานจริงๆ ๒/	๑.๓๔๕	๑.๕๐๑	๑.๒๕๒	๑.๑๙๐	๑.๓๐๕ ๔/
๕. แรงงานในโครงการจริง ๆ (พันคน) ๓/	๖๙๗	๔๒๘	๑๕๕๗	๒๑๑	๒๘๗๕

๑/ ข้อมูลไม่มี กำหนดขึ้นโดยพลการให้เท่ากับ ๑๐% ของผู้ที่ทำงาน ๓ โครงการ

๒/ สร้างขึ้นมาจากการรวมผู้ทำงานทุกโครงการเข้าไว้ด้วยกันหมด แล้วคำนวณดูว่าแรงงานเป็นกี่เท่าของ
ผู้ทำงานในโครงการเดียว ยกตัวอย่าง เช่น ดัชนี ๑.๓๔๕ หมายความว่า จะมีคนทำงานมากกว่า ๑
โครงการในภาคเหนือถึง ๓๔.๕% ดัชนีดังกล่าวจะใช้ปรับจำนวนแรงงานที่อยู่ในรายงานของ กสจ. ลง

๓/ หาได้โดยการปรับ (หาร) จำนวนแรงงานในข้อ ๑ ด้วยดัชนีในข้อ ๓

๔/ เนื่องจากฐานต่างกัน ดัชนีตัวนี้จึงคำนวณขึ้นภายหลังจากได้ทราบจำนวนแรงงานที่แท้จริงที่ทำงานใน
โครงการ กสช. แล้ว

จากตารางที่ ๖-๕ จะเห็นได้ว่า เมื่อใช้ดัชนีคนทำงานที่แท้จริงปรับตัวเลขตามรายงานของแต่ละภาคแล้ว จำนวนคนทำงานจริง ๆ ก็จะลดลง ยกตัวอย่างเช่น ภาคเหนือลดลงจาก ๔๑๓,๐๐๐ คนเศษ เหลือเพียง ๖๗๔,๐๐๐ คนเศษ หรือทั้งประเทศลดลงจาก ๓.๗๔๔ ล้านคนเศษ เหลือเพียง ๒.๘๗๕ ล้านคนเศษ หรืออีกนัยหนึ่งจำนวนคนลดลงเนื่องจากทำโครงการมากขึ้นประมาณ ๓๐.๕% โดยเฉลี่ยทั่วประเทศจำนวนคนทำงานจริง ๆ เกือบ ๓ ล้านคนนี้ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของแรงงานในชนบทของไทยในปี ๒๕๒๑ ซึ่งคำนวณว่ามีประมาณ ๑๔.๓ ล้านคน จะได้สัดส่วนประมาณ ๒๐% ซึ่งนับว่าไม่น้อยเลยทีเดียว เมื่อเราดูจำนวนคนทำงานที่แท้จริงด้วยรายได้เฉลี่ยจากการทำงานในโครงการ กสช. ทั่วประเทศ คือประมาณคนละ ๘๗๗ บาทแล้วก็จะได้ค่าจ้างแรงงานทั้งสิ้นประมาณ ๒,๔๖๑ ล้านบาท ซึ่งนับว่าใกล้เคียงกับค่าจ้างแรงงานที่จ่ายจริงตามที่ได้รวบรวมจากรายงานของ กสจ. ทั่วประเทศคือ ๒,๔๔๔ ล้านบาทอยู่มาก (ความแตกต่างไม่ถึง ๓%) ทำให้เรามีความมั่นใจในตัวเลขที่เราคำนวณได้จากผลการสำรวจมากขึ้นอีก และเมื่อดูจำนวนคนทำงานที่แท้จริงด้วยวันที่ทำงานโดยเฉลี่ยประมาณ ๑๓ วันแล้ว ก็จะสร้างงานได้ทั้งสิ้น ๓๗.๔ ล้านคน/วัน ซึ่งอาจใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบการสร้างงานในชนบทในโครงการของปีหน้าและปีต่อ ๆ ไปได้

สรุปแล้วโครงการ กสช. ได้ประสบผลสำเร็จพอสมควรในการสร้างงานให้เกิดขึ้นในชนบทของไทยในระหว่าง เดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม ๒๕๒๓ ยังมีอีกหลายประเด็นเกี่ยวกับลักษณะของงานที่สร้างขึ้นว่าเป็นงานที่สร้างขึ้นในสภาพของการว่างงานอยู่ก่อนหรือเปล่า หรือเป็นงานที่สร้างขึ้นโดยการแย่งคนงานหรือแรงงานจากงานอื่น ๆ ซึ่งคนงานนั้นกำลังทำอยู่แล้ว ซึ่งจะได้อภิปรายโดยละเอียดต่อไป

๒. สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบท

ความขาดแคลนนํ้าในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศในฤดูแล้ง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ราษฎรในชนบทว่างงานในฤดูดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถทำการเพาะปลูกข้าวครั้ง

ที่สองหรือพืชทดแทนหรือพืชหมุนเวียนอื่น ๆ ได้ การว่างงานดังกล่าวนอกจากจะเป็นการ
สิ้นเปลืองกำลังคนแล้ว ราษฎรผู้ว่างงานยังต้องประสบความเดือดร้อนจากการที่รายได้ที่
สะสมไว้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิตอยู่จนถึงฤดูกาลเพาะปลูกหน้า เป็นเหตุให้ต้องดิ้นรน
ชวนชวายทำงานพิเศษโดยการรับจ้างการเกษตรหรือนอกการเกษตร หรืออพยพหนีความ
ยากจนเข้าไปทำงานทำในเมือง วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. อันหนึ่งคือ การ
ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานในชนบทในฤดูแล้ง ให้ราษฎรมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้นแทนที่
จะต้องอยู่เฉย ๆ เพราะฉะนั้นจะถือได้ว่าโครงการ กสช. ประสบความสำเร็จในแง่นี้
ถ้าหากตอบคำถามสองข้อนี้ได้ว่า ข้อหนึ่ง : โครงการ กสช. ได้สร้างสภาพการมีงานทำ
จากสภาพการว่างงานอยู่ก่อนใช้หรือไม่? และข้อสอง : มีการแก่งแย่งแรงงานที่จะเข้า
มาทำในโครงการ กสช. จากแหล่งงานอื่นหรือไม่ อย่างไร?

คำตอบสำหรับคำถามข้อหนึ่งนั้น อาจจะได้จากตารางที่ ๖-๖ ซึ่งแสดงถึง
ภาระงานของราษฎรก่อนที่จะมาทำงานในโครงการ และสถานที่ของงานดังกล่าว

ตารางที่ ๖-๖

ภาระงานก่อนที่จะมาทำงานในโครงการและสถานที่ของงานอื่น

ภาระงานก่อนมาทำงานในโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. ภาระงาน					
ไม่ได้ทำอะไร	๔๖.๗	๔๖.๗	๓๔.๐	๒๒.๗	๔๑.๑
ทำงานอื่นอยู่	๕๓.๓	๕๓.๓	๖๑.๑	๖๖.๓	๕๘.๙
- ทำงาน เกษตรส่วนตัว	๓๓.๓	๒๒.๙	๓๘.๙	๔๙.๑	๓๔.๖
- รับจ้าง เกษตร	๘.๙	๑๖.๒	๗.๖	๑๒.๓	๑๐.๓
- รับจ้างนอก เกษตร	๘.๒	๑๑.๓	๑๑.๗	๑๑.๐	๑๐.๗
- งานอื่น ๆ	๒.๙	๒.๙	๓.๒	๔.๙	๓.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๕๗	๑๕๗๖	๓๐๑๒	๖๒๖	๖๗๗๑
ข. สถานที่ของงานอื่น					
๑. ทำในตำบลเดียวกัน	๙๔.๓	๘๘.๐	๘๙.๖	๙๑.๒	๙๐.๔
๒. ทำในอำเภอเดียวกัน	๒.๖	๗.๖	๓.๗	๗.๘	๔.๘
๓. ทำในอำเภอใกล้เคียง	๑.๔	๒.๐	๓.๑	๐.๘	๒.๒
๔. ทำต่างจังหวัด	๐.๒	๐.๘	๑.๘	๐.๒	๑.๓
๕. ทำที่กรุงเทพฯ	๐.๕	๑.๖	๑.๘	๐.๐	๑.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๘๓๖	๘๓๖	๑๘๓๔	๔๕๘	๓๙๙๓

จากตารางที่ ๖-๖ จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศราษฎรมิได้ทำงานอะไรอยู่ก่อนประมาณ ๔๑.๑% ของราษฎรทั้งหมด ที่เหลืออีกเกือบ ๖๐% นั้นได้ทำงานอื่นอยู่ก่อนที่จะเข้ามารับจ้างทำงานในโครงการ กสช. ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นการมีงานทำอยู่ก่อนหรือไม่ก็คือว่า ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น แทนที่จะมีการว่างงานอยู่มากในช่วงก่อนการดำเนินงานของโครงการ กสช. ตามความเข้าใจโดยทั่วไป กลับปรากฏว่ามีผู้ตอบว่าไม่ได้ทำอะไรอยู่ก่อนมาทำงานในโครงการเพียง ๓๔.๐% ซึ่งน้อยกว่าภาคเหนือและภาคกลางค่อนข้างมาก งานอื่นที่ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำอยู่แล้วนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการทำงานในไร่นาของตนเองในลักษณะของการเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูกในฤดูต่อไป นอกจากนั้น ก็เป็นการรับจ้างนอกการเกษตร ส่วนภาคใต้เน้นการไม่มีงานทำก่อนเริ่มโครงการ กสช. นั้นมีน้อยที่สุด (๒๒.๗%) ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ได้คาดคะเนไว้ก่อนแล้ว เพราะการทำสวนยางนั้นทำได้ทั้งปีไม่ต้องขึ้นอยู่กับฤดูกาลเท่าใด

วิธีที่จะหาคำตอบคำถามข้อที่หนึ่งอีกวิธีหนึ่งก็คือ การถามผู้เข้าทำงานในโครงการว่า เพราะเหตุใดจึงเข้ามาทำงานในโครงการ การกระจายความถี่ของคำตอบดังกล่าวของราษฎรในแต่ละภาคได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๗

ตารางที่ ๖-๗

เหตุผลที่เข้ามาทำงานในโครงการ

เหตุผล	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ต้องการพัฒนาหมู่บ้าน	๔.๑	๔.๔	๔.๗	๑๔.๕	๕.๘
๒. ไม่มีงานทำ	๓๕.๖	๕๓.๖	๒๖.๐	๒๔.๐	๓๔.๕
๓. ค่าจ้างสูงกว่าที่เคยได้รับ	๘.๘	๙.๙	๑๘.๐	๕.๓	๑๒.๘
๔. แหล่งงานใกล้ที่พัก	๒.๗	๗.๑	๘.๔	๑๓.๒	๗.๒
๕. ถูกร้องขอมา	๑๔.๒	๓.๖	๓.๗	๑๑.๘	๖.๘
๖. ต้องการได้เงิน	๒๗.๔	๑๔.๖	๓๖.๒	๑๑.๘	๒๗.๐
๗. มีเวลาว่างจากงานประจำ	๑.๖	๒.๐	๐.๓	๕.๗	๑.๕
๘. ทำตามหน้าที่	๑.๕	๐.๖	๐.๑	๒.๔	๐.๘
๙. อื่น ๆ	๔.๑	๔.๒	๒.๖	๕.๘	๓.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๓	๑๕๗๕	๓๐๑๓	๖๒๐	๖๗๗๑

จะเห็นได้จากตารางที่ ๖-๗ ว่าเหตุผลการไม่มีงานทำยังคง เป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดโดยเฉลี่ยของราษฎรทั่วประเทศ คือ มีผู้ตอบโดยเฉลี่ย ๓๔.๕% ถัดลงมาก็เป็นเหตุผลของความต้องการได้รายได้เพิ่มเติมพิเศษ (๒๗.๐%) ที่น่าแปลกใจก็คือว่า ภาคกลางที่น่าจะมีอัตราการว่างงานในฤดูแล้งน้อยกว่าที่อื่น กลับปรากฏว่าการอ้างสาเหตุไม่มีงานทำก่อนมาทำงานในโครงการ กสข. มีสัดส่วนสูงกว่าของทุก ๆ ภาค (๕๓.๖%) ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นเหตุผลที่ใช้ในการเข้าทำงานในโครงการ เป็นการยืนยันในเรื่องความไม่ค่อยจะว่างงานมากนักในช่วงเวลาก่อนเริ่มโครงการ ตามที่ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๖ ข้างต้น แต่ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับมีความเดือดร้อนในเรื่องรายได้ต่ำ โดยได้แสดงออกถึง ๓๖.๒% ว่าเข้ามาทำงานในโครงการ กสข. เพราะต้องการได้เงิน ถัดลงมาก็เป็นราษฎรภาคเหนือ ซึ่ง ๒๗.๔% อ้างว่าเข้ามาทำงานในโครงการเพราะต้องการได้เงิน

เป็นที่น่าสังเกตว่าในภาคใต้ซึ่งเรารู้จักกันดีว่ามีปัญหาเรื่องแรงงานขาดแคลน และมักจะมีผู้กล่าวว่ากันว่าแรงงานที่มาทำในโครงการนั้นส่วนใหญ่ต้องขอร้อง เคี้ยวเชียว หรือเกณฑ์กันมาทำ ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่าปัญหาไม่รุนแรงถึงขนาดนั้น จริงอยู่เหตุผลที่ว่าเข้ามาทำงานเพราะถูกขอร้องมา มีสัดส่วนสูงถึง ๑๑-๔% แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดในภาคใต้อย่างคงเป็นสภาพการไม่มีงานทำอยู่ดี ซึ่งถึงแม้จะต่ำกว่าทุกภาคแต่ก็อยู่ในระดับค่อนข้างสูงคือสูงถึง ๒๔.๐%

โดยสรุปแล้ว คำตอบของคำถามข้อหนึ่งก็คือ โครงการ กสข. ๒๕๒๓ ได้ช่วยก่อให้เกิดสภาพการมีงานทำจากสภาพการว่างงานหรือไม่มีงานทำได้พอสมควรในระยะแรก ๆ ของโครงการ แต่เมื่อโครงการเริ่มไปได้ระยะหนึ่งคือประมาณกลางเดือนมิถุนายน ฝนก็เริ่มตกลงมาโดยสม่ำเสมอ ก่อให้เกิดปัญหาข้อที่สองตามที่กล่าวแล้วแต่ต้นคือ การทำงานในโครงการ กสข. ในช่วงหลังนี้เป็นการต้องแก่งแย่ง เวลากับงานทางการเกษตรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูก ข้อบ่งชี้ถึงสภาพดังกล่าวเราทราบได้จากการสอบถามเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการว่าให้ทำงานตลอดโครงการตั้งแต่ต้นจนงานสำเร็จหรือเปล่า? และหากทำไม่ตลอดโครงการเนื่องมาจากสาเหตุอะไร? ผลการสำรวจได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๔ และที่ ๖-๕

ตารางที่ ๖-๘
การทำงานในโครงการ

การทำงานในโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ทำตลอดโครงการ	๕๒.๕	๖๗.๑	๖๔.๕	๘๒.๖	๖๔.๐
ทำไม่ตลอดโครงการ	๔๗.๕	๓๒.๘	๓๕.๕	๑๗.๔	๓๖.๐
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑,๕๖๖	๑,๕๗๘	๓,๐๑๗	๖๒๕	๖,๗๘๖

ตารางที่ ๖-๔
สาเหตุที่เข้าไม่ตลอดโครงการ

๒๓

	ไม่ได้เข้าถึงเกณฑ์ (๑)					เข้าไม่ตลอด (๒)					(๑) + (๒)				
	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ไม่ทราบว่ามีโครงการมาถึงเกณฑ์	๔.๔	๑๔.๑	๗.๔	๔.๓	๑๑.๖	๐.๖	๑.๒	๐.๓	๐.๐	๐.๔	๒.๒	๑๐.๑	๔.๖	๒.๔	๔.๐
๒. คมมากเลยต้องนั่งทำเป็นชั่วโมง ๆ	๗๖.๕	๖.๔	๔.๔	๑๔.๔	๑๓.๔	๔๔.๗	๗๗.๐	๔.๔	๑๑.๖	๒๔.๔	๔๔.๕	๑๑.๔	๑.๗	๑๔.๓	๒๑๑.๔
๓. คิดงานอื่น	๓๖.๕	๖๔.๗	๗๔.๗	๕๔.๖	๖๖.๐	๓๕.๗	๕๕.๕	๓๐.๖	๖๔.๖	๔๔.๐	๓๕.๑	๕๕.๖	๓๓.๒	๖๔.๗	๔๗.๗
๔. งานยาก งานลำบาก	๐.๐	๐.๔	๒.๖	๒.๔	๑.๔	๒.๗	๑๔.๔	๔.๕	๑๐.๑	๓.๗	๒.๒	๓.๔	๓.๖	๗.๖	๑.๗
๕. น้ำท่วม/ฝนตก	๐.๗	๐.๔	๐.๓	๐.๐	๐.๔	๓.๑	๗.๔	๖.๔	๒.๔	๕.๓	๒.๗	๕.๖	๔.๗	๑.๗	๓.๔
๖. อื่น ๆ	๕.๔	๗.๖	๕.๖	๑๓.๔	๖.๗	๑๐.๑	๑๓.๐	๕.๐	๔.๔	๓.๖	๔.๓	๑๐.๓	๕.๖	๗.๖	๑.๔
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนหัวอย่าง	๑๓๖	๖๔๑	๓๔๖	๓๔	๓๗๖	๖๖๖	๖๔๓	๓๖๗	๓๑	๑๓๐๔	๓๔๔	๔๐๔	๑๐๖๔	๑๐๔	๒๔๔๑

จากตารางที่ ๖-๔ จะเห็นว่าทั่วประเทศไทยโดยเฉลี่ยราษฎรทำงานในโครงการ โดยตลอดตั้งแต่ต้นจนจบประมาณ ๖๔.๐% และที่เหลืออีก ๓๖.๐% ทำไม่ตลอดโครงการ ในภาคเหนือนั้นอัตราการทำไม่ตลอดโครงการสูงที่สุดคือ ๔๗.๔% ในขณะที่ภาคใต้ซึ่งอาจจะหาแรงงานยากในตอนแรก แต่เมื่อหาได้แล้วแรงงานเหล่านั้นส่วนใหญ่กว่า ๘๖% จะทำงานจนตลอดโครงการ เหตุผลของการทำไม่ตลอดโครงการซึ่งข้อมูลแสดงอยู่ในตารางที่ ๖-๔ นั้น แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ ประเภทที่เข้ามาทำหลังจากที่โครงการได้เริ่มไปแล้วระยะหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่งออกไปจากโครงการก่อนที่จะโครงการจะเสร็จ แต่เหตุผลของการทำไม่ตลอดโครงการ ส่วนใหญ่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน พอที่จะพิจารณารวมกันได้ ซึ่งบนพื้นฐานที่ว่านี้จะเห็นว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศผู้ที่ทำไม่ตลอดโครงการนั้นเกือบ ๖๐% (๔๗.๓%) อ้างว่าติดงานอื่น (กล่าวคือทั้งติดงานอื่นอยู่ก่อนทำให้มาร่วมงานตั้งแต่ต้นไม่ได้ หรือไม่ก็ต้องออกจากงานในโครงการไปเพื่อทำงานอื่น) เหตุผลรองลงมาคือ การต้องแบ่งงานกันทำเนื่องจากมีคนมาก (๒๑.๔%) การทำไม่ตลอดโครงการเพราะต้องติดงานอื่นนี้มีอัตราส่วนสูงมากเป็นพิเศษ ในภาคตะวันออก เฉียงเหนือคือสูงถึง ๓๓.๒% แสดงว่ามีการแก่งแย่งงานเกิดขึ้นในช่วงเวลาของโครงการ กสช. ในทุก ๆ ภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งน่าจะโทษความล่าช้าของการเริ่มโครงการเป็นสาเหตุใหญ่ ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ความสำเร็จส่วนหนึ่งของโครงการ กสช. ในการช่วยลดปัญหาการว่างงานในชนบทคือน้ำหนักลงพอสมควร ซึ่งถ้าหากโครงการเริ่มขึ้นทันทีภายหลังการเก็บเกี่ยวและไปสิ้นสุดเอาเมื่อฝนลง เชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานได้ดีกว่านี้มาก

อย่างไรก็ตามการโทษความล่าช้าของการเริ่มโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้ก็เพราะมีข้อบ่งชี้ว่ามีการแข่งขันระหว่างงานขึ้นในชนบท ระหว่างช่วงเวลาการดำเนินงานของโครงการ มิใช่เป็นเพราะว่าฝนตกมากทำให้น้ำท่วมโครงการทำต่อไม่ได้เป็นสาเหตุใหญ่ที่ราษฎรทำงานไม่ตลอดโครงการ ฝนที่ตกลงมานั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโครงการจริง แต่ที่จะถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ราษฎรทำงานไม่ตลอดโครงการนั้นมีเป็นส่วนน้อย โดยเฉลี่ยทั่วประเทศมีเพียง ๓.๔% เท่านั้น ซึ่งข้อนี้อาจจะผิดความคาดหมายไปสักหน่อย สำหรับผู้ที่กล่าวถึงผลเสียของฝนตกและน้ำท่วมต่อการดำเนินการของโครงการ กสช.

เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาการว่างงานของราษฎรในภาคต่าง ๆ ในรอบหนึ่งปี เพื่อใช้ในการพิจารณาวางแผนโครงการสร้างงานในชนบทในปีต่อ ๆ ไป เราได้ให้ราษฎรตัวอย่างของเราระบุว่า เดือนไหนของปีเป็นช่วงที่ว่างงาน และเดือนไหนมีงานทำ และในช่วงที่ว่างงานนั้นก็ให้หมายถึงการว่างงานการเกษตรหลัก แต่อาจจะรับจ้างการเกษตรอื่น ๆ หรือทำงานในครัวเรือนก็ได้ ผลการสอบถามได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๑๐ และรูปที่ ๖-๒

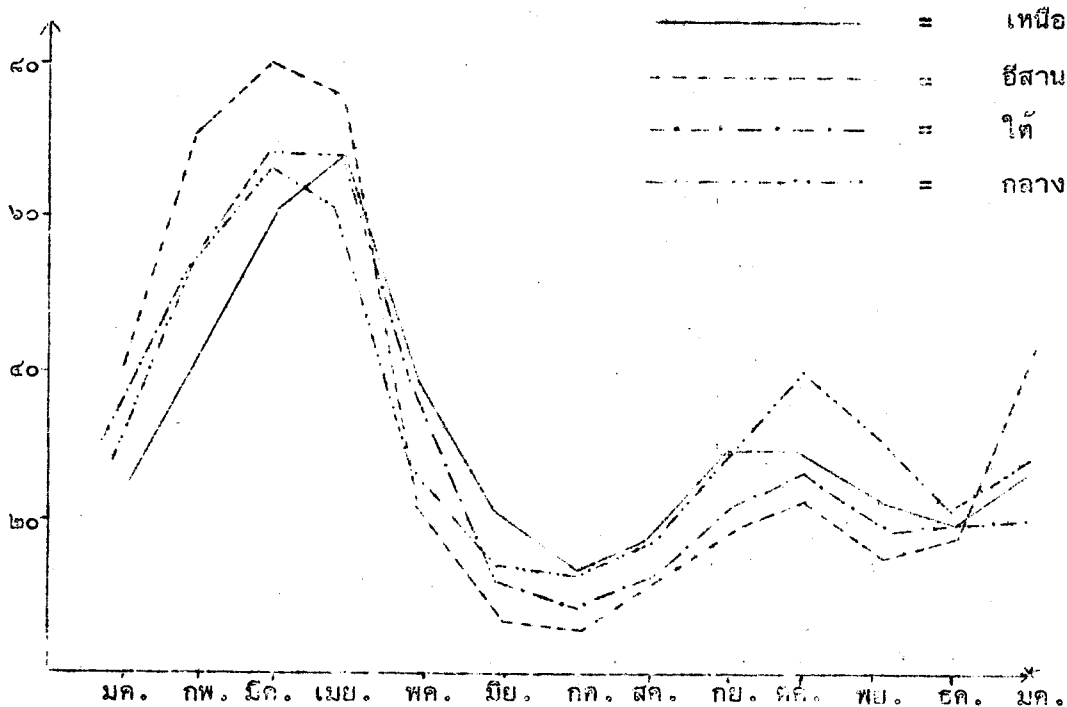
ตารางที่ ๖-๑๐

๔๖

การกระจายเวลาร่างงานและไม่ว่างงานการเกษตรของผู้ทำงานในโครงการนับตามรายเดือน

เดือน	ภาคเหนือ			ภาคกลาง			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			ภาคใต้			ทั่วประเทศ		
	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน
	และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ	
มกราคม	๑๒.๓	๑๑.๕	๓๕.๕	๑๓.๐	๑๓.๔	๓๓.๖	๒๒.๓	๑๕.๐	๕๕.๗	๑๑.๖	๙.๖	๓๖.๒	๑๖.๔	๑๕.๑	๖๔.๑
กุมภาพันธ์	๑๗.๗	๒๖.๔	๖๐.๖	๒๑.๕	๒๔.๕	๔๔.๓	๓๔.๔	๒๕.๕	๓๑.๓	๗.๔	๕.๔	๓๖.๗	๒๗.๐	๒๕.๔	๔๗.๑
มีนาคม	๒๓.๑	๓๖.๕	๕๐.๔	๒๔.๔	๓๔.๕	๓๔.๗	๔๕.๐	๓๕.๓	๒๐.๗	๑๕.๔	๑๗.๔	๓๑.๑	๓๓.๖	๓๓.๖	๓๓.๐
เมษายน	๒๔.๖	๔๓.๑	๓๖.๗	๒๕.๕	๓๓.๑	๔๐.๔	๓๕.๑	๓๕.๔	๒๕.๕	๒๔.๐	๒๗.๑	๔๔.๔	๓๑.๖	๓๕.๔	๓๖.๗
พฤษภาคม	๑๗.๖	๑๕.๕	๖๖.๔	๑๑.๕	๑๓.๔	๓๔.๗	๑๐.๗	๗.๕	๔๑.๔	๑๖.๑	๑๓.๓	๓๐.๖	๑๓.๐	๑๖.๔	๗๔.๖
มิถุนายน	๑๑.๖	๕.๓	๓๕.๑	๖.๕	๖.๕	๕๖.๗	๓.๗	๑.๔	๕๕.๗	๗.๖	๗.๓	๔๔.๑	๖.๗	๕.๐	๔๔.๓
กรกฎาคม	๗.๕	๕.๕	๔๗.๗	๖.๕	๕.๕	๔๕.๕	๖.๗	๑.๖	๔๖.๑	๓.๔	๓.๔	๔๖.๖	๕.๕	๓.๐	๔๖.๑
สิงหาคม	๕.๖	๗.๕	๔๕.๐	๗.๕	๗.๕	๔๕.๗	๕.๕	๕.๖	๔๐.๕	๓.๕	๖.๖	๔๔.๐	๖.๖	๕.๖	๔๔.๖
กันยายน	๑๖.๓	๑๕.๐	๓๖.๗	๑๖.๕	๑๓.๗	๓๓.๕	๕.๖	๗.๕	๔๓.๕	๖.๕	๖.๑	๔๔.๑	๕.๖	๑๐.๕	๗๕.๕
ตุลาคม	๑๑.๗	๑๕.๖	๓๖.๗	๑๖.๕	๒๐.๕	๖๓.๑	๑๐.๗	๗.๕	๓๕.๕	๓.๓	๖.๕	๔๓.๕	๑๕.๕	๑๓.๐	๓๕.๕
พฤศจิกายน	๑๐.๐	๑๐.๕	๓๕.๖	๑๕.๖	๑๕.๕	๓๐.๐	๗.๑	๕.๖	๕๕.๓	๕.๖	๗.๕	๔๗.๓	๕.๓	๗.๗	๔๖.๐
ธันวาคม	๕.๕	๗.๕	๔๓.๗	๑๐.๓	๗.๕	๔๖.๖	๗.๕	๗.๗	๔๕.๕	๕.๖	๑๑.๕	๔๐.๖	๕.๖	๕.๐	๔๐.๕
เฉลี่ยทั้งปี	๑๓.๗	๑๗.๐	๖๕.๓	๑๕.๗	๑๖.๕	๖๕.๕	๑๖.๕	๑๓.๖	๖๕.๖	๕.๖	๕.๗	๔๖.๑	๑๕.๕	๑๕.๗	๓๐.๕
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๖			๑๕๐๐			๒๔๑๔			๖๐๖			๖๕๕๖		

จากตารางที่ ๖-๑๐ ซึ่งแสดงถึงการกระจายเวลาร่างงานและไม่ร่างงานการ
 เกษตรของผู้ทำงานในโครงการ สามารถเข้าใจได้โดยไม่ยากนัก ยกตัวอย่างเช่น ในภาค
 เหนือ จะมีผู้ที่ตอบว่าไม่ร่างงานในเดือนมกราคม ๗๕.๘% ของจำนวนผู้ตอบทั้งหมด สำหรับ
 ลีเก ๒๔.๒% ที่เหลือซึ่งอยู่ในประเภทร่างงานนั้นยังแบ่งออกเป็นร่างงาน แต่มีงานนอกไร่นาทำ
 และร่างงานจริง ๆ สภาพการร่างงานและการมีงานทำในแต่ละภาคจะเห็นได้ชัดเจนกว่า
 โดยดูจากรูปที่ ๖-๒



รูปที่ ๖-๒ เวลาร่างงานของเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓

เท่าที่ดูด้วยสายตา จะเห็นว่าเดือนที่ราษฎรร่างงานมากที่สุดนั้นมีลักษณะ
 คล้ายคลึงกันในทุก ๆ ภาคของประเทศ คือเริ่มตั้งแต่ประมาณกลางเดือนมกราคม และไป
 ถึงสุดแถวปลายเดือนพฤษภาคม และจะมีช่วงว่างงานเล็กน้อยระหว่างเดือนกันยายนถึง

เดือนพฤศจิกายน ความแตกต่างระหว่างภาคก็มีอยู่บ้างพอจะเห็นได้ เช่น ในภาคตะวันออก เชียงเหนือ อัตราการว่างงานจะสูงกว่าทุกภาคในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม จากนั้นการว่างงานก็จะลดลงอย่างมากจนกลายเป็นภาคที่มีการทำงานมากที่สุดในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือนธันวาคม ซึ่งต่างกับภาคกลางซึ่งมีอัตราการว่างงานต่ำที่สุดกว่าทุกภาค ระหว่างมกราคม-พฤษภาคม และสูงที่สุดกว่าทุกภาคระหว่างกันยายนถึงธันวาคม อย่างไรก็ตาม การว่างงานตามที่ได้แสดงในรูป ๖-๒ นั้นเป็นการว่างงานการเกษตรหลักซึ่งรวมทั้งการทำงานอื่นพิเศษและการว่างงานจริง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งอาจจะทำให้ดูอัตราสูงจนน่าตกใจ แต่อัตราการว่างงานจริง ก็ว่างงานโดยไม่มีการอื่นทำ หรือการอยู่บ้านเฉย ๆ ของราษฎรทั่วประเทศในช่วงที่มีการว่างงานมากที่สุดก็อยู่ในเดือนเมษายนจะมีเพียง ๓๕.๙% แทนที่จะเป็น ๖๗.๑% ตามที่ปรากฏในรูป โดยเฉลี่ยทั่วประเทศตลอดทั้งปีจะมีราษฎรว่างงานประมาณ ๓๐ คนใน ๑๐๐ คน และในจำนวนนี้ครึ่งหนึ่งจะมีงานอื่นนอกการเกษตรทำ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งอยู่เฉย ๆ โดยไม่มีงานทำ ประโยชน์หลักที่จะได้จากข้อมูลตามตารางที่ ๖-๑๐ ก็คือ ทำให้เรารู้ถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทในปีต่อ ๆ ไป คือในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการว่างงานมากที่สุด

๓. การชะลอการอพยพเข้าเมืองของแรงงานชนบท

ข้อมูลที่เราสำรวจได้มีเพียงพอที่จะตอบปัญหาเกี่ยวกับการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของแรงงานชนบทได้บ้าง เราทราบดีแล้วว่าในฤดูแล้งของแคว้นปารากวัยในชนบทจะอพยพเข้ากรุงเทพฯ หรือเมืองอื่นเพื่อหางานทำ ครั้นเมื่อถึงฤดูเพาะปลูกใหม่ก็จะกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่อทำการเพาะปลูก การอพยพหรือการย้ายถิ่นชั่วคราวนี้ ถ้ามาจากทัศนะของเกษตรกรผู้ไม่มีงานทำจริง ๆ ในช่วงฤดูแล้ง ก็จะเห็นว่าน่าจะทำได้เพราะการอยู่เฉย ๆ คงไม่ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมา แต่เมื่อคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดต่อส่วนตัวเกษตรกรผู้อพยพเอง เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ที่อยู่อาศัย รวมทั้งค่าความลำบากในการดำรงชีวิตในที่ใหม่ และต้นทุนของ

สังคมในรูปของความแออัดยัดเยียดของเมือง จะสูงกว่าผลประโยชน์ที่บุคคลหรือสังคมสมควรจะได้ เพราะฉะนั้นเป็นการเหมาะสมกว่าที่ผู้ว่างงานในชนบทจะมัวงานทำในชนบทนั้นเองโดยไม่ต้องอพยพเข้าเมือง

ในตารางที่ ๖-๖ ข้างต้นมีข้อมูลที่พอจะชี้ให้เห็นถึงขนาดหรือขอบเขตของการชะลอการอพยพของแรงงานชนบทเข้าไปในเมืองในฤดูแล้งได้ ข้อมูลดังกล่าวนี้ได้จากตารางที่ ๖-๖ ซึ่งแสดงถึงสถานที่ทำงานของงานอื่น ๆ ก่อนที่ราษฎรผู้นั้นจะมารับจ้างทำงานในโครงการ กสช. โดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วราษฎรที่ทำงานในโครงการที่ตอบว่าได้ทำงานอื่นอยู่ก่อนแล้วมีอยู่ ๕๘.๙% ของคนทำงานทั้งหมด ๖,๗๐๐ คนเศษ และในจำนวน ๕๘.๙% นี้ ปรากฏว่า ๑.๓% ได้ทำอยู่ที่กรุงเทพฯ และอีก ๑.๓% ตอบว่าทำอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ เมื่อพิจารณาจากคนที่ทำงานในโครงการ กสช. ทั้งหมด ๒,๔๔๕ ล้านคน แล้วพอจะคำนวณได้ว่า โครงการ กสช. อาจมีส่วนดึงดูดคนที่อพยพเข้ากรุงเทพฯ ให้กลับไปทำงานในภูมิภาคอื่นได้ประมาณ ๒๒,๐๐๐ คนเศษ และเมื่อรวมกับราษฎรที่ทำอยู่ในต่างจังหวัดอื่น ๆ แล้ว จำนวนคนที่กลับไปทำงานทั้งหมดจะสูงถึงประมาณ ๔๔,๐๐๐ คนเศษ และที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งคือการอพยพย้ายถิ่นของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทุกภาค ซึ่งจะได้จากการมัวงานทำในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดก่อนทำงานในโครงการซึ่งสูงกว่าของภาคอื่นทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม เราจะต้องระมัดระวังในการตีความว่า โครงการ กสช. มีส่วนดึงดูดคนที่อพยพเข้าเมืองให้กลับไปทำงานในชนบท ทั้งนี้ก็เพราะว่าโครงการ กสช. ปี ๒๕๒๓ เพิ่งจะเริ่มกันอย่างจริงจังเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ซึ่งเกือบจะถึงฤดูที่ราษฎรจะเริ่มทำการเพาะปลูกแล้ว เพียงแต่รอฝนแรกเท่านั้นเอง ในช่วงนั้นอาจเป็นช่วงที่ผู้อพยพไปทำงานทำในเมืองได้กลับภูมิภาคเดิมบ้างแล้วก็ได้ แต่กระนั้นก็ตามจากการสอบถามกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น และตัวราษฎรเอง เราพอจะมีความเชื่อมั่นพอสมควรว่าโครงการ กสช. ในปีต่อไป หากดำเนินการตลอดช่วงฤดูแล้ง และมีงบประมาณหรือปริมาณงานเพียงพอจะสามารถชะลอการอพยพเข้าเมืองของชาวชนบทได้อย่างมาก

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช.

ปัญหาหลัก ๆ เกี่ยวกับการบริหารแรงงานในโครงการ กสช. ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ ในส่วนนี้เราจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเดียวคือ เรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างแรงงานให้กับราษฎรผู้ทำงานในโครงการ ซึ่งเป็นประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากตั้งแต่ก่อนที่โครงการจะสิ้นสุด และเราได้ตั้งคำถามขึ้นถามผู้ทำงานในโครงการเพื่อหาลักษณะและขอบเขตของปัญหาที่แน่นอนต่อไป ผลการสำรวจการปฏิบัติเกี่ยวกับข้อตกลงการจ่ายค่าจ้างแรงงานของแต่ละภาคได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๑๑

ตารางที่ ๖-๑๑

การกระจายลักษณะของข้อตกลงค่าจ้างแรงงาน

ข้อตกลง	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. เมื่อได้รับเงินจากจังหวัด	๘.๑	๐.๓	๓.๑	๑.๓	๓.๕
๒. ทุกวัน	๑.๕	๐.๓	๐.๗	๐.๕	๐.๘
๓. ทุก ๒-๓ วัน	๓.๕	๕.๕	๒.๔	๑.๑	๓.๓
๔. ทุก ๔-๖ วัน	๑๕.๑	๗.๓	๔.๒	๔.๓	๗.๕
๕. ทุก ๗-๑๐ วัน	๗.๓	๒๕.๔	๗.๑	๒๒.๘	๑๓.๘
๖. ทุก ๑๕ วัน	๑.๕	๓.๕	๑.๖	๒.๖	๒.๑
๗. เมื่องานเสร็จ	๔๔.๙	๓๖.๒	๗๑.๔	๔๔.๑	๕๕.๖
๘. จ่ายเป็นงวดตามแต่จะตกลงกัน	๑๐.๔	๑๓.๐	๕.๘	๑๓.๓	๙.๒
๙. ไม่ได้ตกลงกัน/ไม่รู้	๗.๘	๔.๖	๓.๔	๑๐.๑	๕.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๗๑	๑๕๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๙๓

เกี่ยวกับการจ่ายค่าแรงให้พนักงานในโครงการนี้ ระเบียบของโครงการ กสช. ได้กำหนดไว้ว่า ให้นายอำเภอยืมเงินจากจังหวัดไปสำรองจ่ายสำหรับโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของวงเงินแต่ละโครงการแล้วเอาไปเก็บไว้ที่อำเภอ พร้อมทั้งจะจ่ายให้สภาพำบลทันทีในวันเดียวกัน หรือวันรุ่งขึ้น ส่วนคณะกรรมการสภาพำบลเมื่อได้รับเงินจากอำเภอแล้วก็ต้องจ่ายให้พนักงานในโครงการทันทีเหมือนกัน หรืออย่างมากไม่เกินวันรุ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ กลับเป็นไปไม่ได้อย่างที่ว่า เนื่องจากความยุ่งยากในการตรวจแบบฟอร์มต่าง ๆ มากมาย ความไม่เข้าใจขั้นตอนของการเบิกจ่ายเงิน และความประสงค์ของพนักงานในโครงการเองที่อยากได้รับเงินทีเดียวเป็นก้อนใหญ่โดยไม่ต้องคอยรับหลาย ๆ ครั้ง เพราะฉะนั้น ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้ราษฎรในโครงการโดยเฉลี่ยของทั่วประเทศ (ดูตารางที่ ๖-๑๑) จึงจะเห็นว่า การจ่ายเงินแบบทุกวันหรือแม้แต่จ่ายเมื่อได้รับเงินจากจังหวัดจึงมีน้อยมาก ในขณะเดียวกันข้อตกลงที่ว่า จะจ่ายเงินเมื่องานเสร็จหรือเมื่อโครงการเสร็จ จึงมีอัตราส่วนสูงมากคือ ๕๔.๖% เฉลี่ยทั่วประเทศ และสูงที่สุด ๗๑.๕% ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แต่ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงเรื่องการจ่ายค่าจ้างแรงงานอย่างใดอย่างหนึ่งไว้แน่นอนแล้วก็ตาม ก็ยังมีได้หมายความว่า การจ่ายเงินจริง ๆ จะเป็นไปตามข้อตกลงในตอนนั้นเสมอไป ตารางที่ ๖-๑๒ ซึ่งแสดงถึงข้อเท็จจริงจากการสอบถามพนักงานในโครงการว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงการจ่ายค่าแรงหรือไม่ อย่างไร

จากตารางที่ ๖-๑๒ เราจะเห็นว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศไม่ว่าข้อตกลงจะเป็นอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามสัญญาคือราษฎรได้รับเงินตามข้อตกลงมีเพียง ๗๑.๕% เท่านั้น อีก ๒๘.๕% นั้นไม่ได้รับตามข้อตกลง หรือรับไม่ตรงตามข้อตกลงที่ตรงตามที่คาดหมายกันไว้ คือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีโครงการมากที่สุด และคนทำงานในโครงการมากที่สุด การปฏิบัติตามสัญญาคงจะมีน้อยหรือเป็นไปได้น้อยกว่าที่อื่นซึ่งเป็นเช่นนั้นจริง ๆ คือมีราษฎรเพียง ๖๔.๕% เท่านั้นที่แจ้งว่าได้รับเงินตามข้อตกลง สรุปแล้วข้อมูลจากตารางที่ ๖-๑๑ ก็ดี หรือ

จากตารางที่ ๖-๑๒ ก็สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ หรือตำหนิติเตียนกันมากที่สุดสำหรับโครงการ กสช. นี้ คือ ปัญหาการเบิกจ่ายเงินล่าช้าซึ่งจะต้องแก้ไขให้ได้ในโครงการต่อไป

ผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากผลในทางรายได้และการจ้างงานแล้ว โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ยังได้ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก ซึ่งถึงแม้จะไม่สำคัญเท่าผลในทางรายได้และผลทางการจ้างงานดังที่เราได้วิเคราะห์ไปแล้ว แต่ก็มีประเด็นพอที่จะพิจารณาเพื่อความสำเร็จของการศึกษาได้ดังนี้

๑. ผลกระทบต่อระดับราคา

การใช้จ่ายเงินโดยรัฐในโครงการที่ค่อนข้างใหญ่อย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนถึง ๓,๕๐๐ ล้านบาทภายในระยะเวลาอันสั้นเพียง ๓-๔ เดือนนี้ มักจะก่อให้เกิดความหวั่นวิตกว่าจะเป็นการสร้างความกดดันในระดับราคา ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าเงินจำนวนมากที่นำมาใช้นั้นเอามาจากเงินคงคลัง ซึ่งในทางหลักการนี้ถือเสมือนว่าได้มีการเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจโดยตรง เมื่อครั้งโครงการเงินผันปี ๒๕๑๘ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ได้ใช้จ่ายจากเงินคงคลังทั้งหมด ๒,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งน่าจะเสี่ยงต่อภาวะเงินเฟ้อมาก แต่ผลการวิเคราะห์ที่จริง ๆ ก็ปรากฏว่ามีได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเศรษฐกิจในตอนต้นปี ๒๕๑๘ ตกอยู่ในสภาวะขบเซาเนื่องจากฝนแล้งและผลการผลิตตกต่ำ การอัดฉีดเงินตามโครงการเงินผันเข้าไปในระบบเศรษฐกิจจึงเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว โดยมีได้เสี่ยงต่อการสร้างความกดดันเรื่องเงินเฟ้อแต่อย่างใด ยกเว้นการเพิ่มขึ้นของราคาสุดก่อสร้างในระดับท้องถิ่นซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาของการที่อุปทานไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะสั้น

รายละเอียดข้อตกลงเกี่ยวกับค่าแรง

ข้อตกลงเกี่ยวกับ การจ่ายค่าแรงงาน	ได้รับตามข้อตกลง					ไม่ได้รับตามข้อตกลงและ ได้รับไม่ตรงตามข้อตกลง					ยอดรวม				
	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาคตะ วันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่ว ประเทศ	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาคตะ วันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่ว ประเทศ	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาคตะ วันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่ว ประเทศ
๑. จ่ายเมื่อได้รับ เงินจากจังหวัด	๖๙.๓	๗๕.๐	๙๖.๕	๓๗.๕	๗๘.๐	๓๐.๗	๒๕.๐	๖.๕	๖๒.๕	๕๖.๐	๘.๓	๖.๓	๓.๑	๑.๓	๓.๕
๒. จ่ายทุกวัน	๔๐.๙	๑๐๐.๐	๕๙.๑	๓๓.๓	๕๒.๙	๕๙.๑	๐.๐	๕๐.๙	๖๖.๗	๔๗.๑	๑.๔	๐.๓	๐.๘	๐.๕	๐.๘
๓. ทุก ๒-๓ วัน	๕๕.๖	๙๐.๘	๒๘.๐	๑๐๐.๐	๖๑.๔	๔๔.๘	๘.๑	๗๒.๐	๐.๐	๓๘.๖	๓.๖	๕.๗	๒.๘	๖.๒	๓.๔
๔. ทุก ๔-๖ วัน	๖๐.๖	๘๖.๑	๕๗.๙	๘๕.๒	๖๗.๑	๓๙.๔	๑๓.๙	๕๒.๑	๑๔.๘	๓๒.๙	๖๕.๘	๗.๕	๔.๖	๔.๔	๗.๐
๕. ทุก ๗-๑๐ วัน	๗๔.๖	๘๙.๐	๕๑.๒	๗๕.๕	๗๖.๕	๒๕.๔	๑๑.๖	๘๘.๘	๒๕.๕	๒๓.๕	๖.๕	๓๐.๐	๗.๑	๒๓.๖	๑๕.๖
๖. ทุก ๑๕ วัน	๘๒.๖	๗๖.๔	๗๕.๐	๘๖.๗	๗๘.๐	๑๗.๘	๒๓.๖	๒๕.๐	๑๓.๓	๒๒.๐	๑.๕	๖.๖	๑.๖	๒.๕	๒.๑
๗. เมืองงานเสรี	๗๒.๓	๗๒.๑	๗๑.๕	๗๓.๗	๗๑.๙	๒๗.๗	๒๗.๙	๒๘.๕	๒๖.๓	๒๘.๑	๔๔.๕	๓๖.๘	๗๖.๗	๔๔.๑	๕๕.๒
๘. จ่ายเป็นงวด	๗๑.๘	๘๑.๑	๗๔.๓	๗๖.๓	๗๖.๑	๒๘.๒	๑๙.๙	๒๕.๗	๒๓.๗	๒๓.๙	๑๐.๗	๑๓.๐	๕.๙	๑๓.๒	๙.๓
๙. เมื่อได้ตกลง/ ไม่รู้	๕๒.๒	๖๓.๖	๗๘.๓	๓๔.๐	๕๙.๔	๔๗.๘	๓๖.๔	๒๑.๗	๖๖.๐	๕๐.๕	๕.๙	๒.๙	๓.๑	๘.๒	๔.๑
รวม	๖๘.๒	๘๐.๔	๖๙.๔	๗๑.๗	๗๑.๙	๓๑.๘	๑๙.๖	๓๐.๖	๒๗.๕	๒๘.๑	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

โครงการ กสช. ๒๕๒๓ ได้เริ่มต้นอย่างเดียวกับโครงการ ปชล. ๒๕๑๘ โดยการให้ใช้เงินกงคลังตามจังหวัดต่าง ๆ ไปล่วงหน้าก่อน แต่สำหรับโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้ งบประมาณที่ใช้จริง ๆ ได้มาจากการตัดยอดงบก่อสร้าง ค่าวัสดุ และครุภัณฑ์ ของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จนเพียงพอกับงบประมาณที่ตั้งไว้ เพราะฉะนั้นจำนวนการใช้จ่ายที่แท้จริงจึงมิได้ผิดแผกไปจากจำนวนการใช้จ่ายที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของการใช้จ่ายเท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้โดยหลักการแล้วความกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อผ่านปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมจึงไม่น่าจะมี แต่ก็เป็นไปได้ที่รายได้จากการทำงานในโครงการจะถูกใช้ไปในการซื้อสินค้า หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งมากเป็นพิเศษจนก่อให้เกิดความขาดแคลนจนทำให้ราคาต้องถีบตัวสูงขึ้น เท่าที่เราทราบจากผลการสำรวจส่วนใหญ่ของราษฎรใช้เงินจากโครงการไปในการซื้อหาอาหารโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งน่าจะมีปริมาณเพียงพอที่จะสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้ อีกประการหนึ่งโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภท ๑ ซึ่งใช้แรงงานราษฎรเป็นหลักและ เครื่องมือ เครื่องใช้เกี่ยวกับงานดินราษฎรก็มีอยู่แล้ว ดังนั้นความกดดันเกี่ยวกับราคาวัสดุก่อสร้างในระดับท้องถิ่นจึงมีน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลย สรุปได้ว่านอกจากความกดดันอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป เช่น ราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และต้นทุนการผลิตอื่น ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโครงการ กสช. ๒๕๒๓ มิได้มีส่วนทำให้ระดับราคาโดยทั่วไปสูงขึ้นแต่อย่างใด

๒. ผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการผลิตทางการเกษตรของชนบทไทย คือ การขาดน้ำที่จะใช้ในการเพาะปลูก จึงอยู่ว่าอุปสรรคหลักของโครงการ กสช. ๒๕๒๓ คือ การสร้างงานให้ราษฎรผู้ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากฝนแล้ง ได้มีรายได้พิเศษในท้องถิ่นของตนโดยไม่ต้องอพยพไปหางานทำที่อื่น แต่งานหลักในโครงการซึ่งได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการผลิตและการอุปโภคบริโภคนั้น รัฐบาลก็คงหวังว่าจะได้ก่อให้เกิดประโยชน์ก็ตามมาในการผลิตทางการเกษตร และการดำรงชีวิตอยู่ที่ดีขึ้นในชนบทด้วยเป็น เป้าหมาย

หรือวัตถุประสงค์รองลงมา ผลงานประเภทแหล่งน้ำนี้สถิติทั่วประเทศปรากฏว่าได้ขุดบ่อน้ำกว่า ๑๒,๐๐๐ บ่อ ขุดสระน้ำกว่า ๑๗,๐๐๐ แห่ง สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำนบ ฝ่าย ผังกันน้ำเกือบ ๖,๐๐๐ แห่ง และขุดคลอง เหมือง และรางระบายน้ำความยาวทั้งสิ้นกว่า ๒๕,๐๐๐ กิโลเมตร เมื่อพิจารณาเฉพาะจำนวนชิ้นงานตามที่กล่าวมาแล้วนี้ น่าจะเชื่อได้ว่าจะมีผลต่อการเพาะปลูกในปีต่อ ๆ ไปได้บ้าง แต่อย่างไรก็ดีเราคงไม่สามารถจะยืนยันได้ว่าผลการผลิตทางการเกษตรของปีต่อ ๆ ไปจะเพิ่มสูงขึ้นมาก ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำในโครงการสร้างงานของปี ๒๕๒๓ ด้วยสาเหตุสำคัญที่ว่าโครงการประเภทที่ ๑ ซึ่งเน้นการใช้แรงงานของราษฎรเป็นหลักนี้จะมีความถูกต้องตามหลักวิชาการก่อสร้างหรือมีความคงทนถาวรพอที่จะใช้การได้ หรือได้ดีในปีการเพาะปลูกต่อ ๆ ไป เท่าที่ได้ทำไปแล้วรัฐบาลมิได้มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะวัดถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการที่ได้ทำไป หรือที่จะวัดความคงทนของโครงการดังกล่าว แต่โดยสามัญสำนึกเราพอจะรู้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่ทำสำเร็จไปแล้วนั้นอยู่ได้ไม่นานก็ต้องเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพไปตามภาวะดินฟ้าอากาศ หรือการใช้ประโยชน์จากมัน เพราะฉะนั้นการจะหวังพึ่งโครงการเกี่ยวกับแหล่งน้ำในโครงการ กสช. ๒๕๒๓ ให้มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตหรือดำรงชีวิตในชนบทให้ดีขึ้นอย่างมากนั้น คงจะทำได้ไม่เต็มที่นอกเสียจากว่าจะมีโครงการเช่นว่านี้ติดต่อกันไปเรื่อย ๆ หรืออย่างน้อยก็มิงบประมาณบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

แต่กระนั้นก็ตาม เราต้องการชี้ให้เห็นว่าความไม่มั่นคงถาวรของโครงการประเภทหนึ่งซึ่งทำให้ไม่สามารถเป็นประโยชน์ต่อการผลิต และการอุปโภคและบริโภคของราษฎรโดยทั่วไปได้เต็มที่มีนั้น ไม่น่าจะเป็นจุดที่โครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ จะต้องถูกโจมตีว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในประการแรก วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. ๒๕๒๓ เน้นประเด็นการกระจายรายได้มากกว่าการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตที่เพิ่มขึ้น และในประการที่สอง การจะให้บรรลุถึงเป้าหมายทั้งการผลิตและการวิภาคภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่จำกัด อาจจำเป็นต้องมีการลดขนาดของเป้าหมายลง (tradeoff) เพื่อให้ได้ทั้งสองอย่าง เพราะฉะนั้นการจะตัดสินว่าโครงการใดประสบความสำเร็จหรือไม่ ควร

จะต้องตรวจสอบให้แน่ใจก่อนว่าจุดมุ่งหมายหลักของโครงการคืออะไร จากนั้นจึงค่อยประเมินว่าโครงการนั้นบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๓. การพิจารณาถึงผลประโยชน์ต้นทุน (Benefit-Cost) ของโครงการ

การลงทุนในภาคสาธารณะนั้น โดยทั่วไปรัฐบาลจะต้องทำการศึกษาถึงผลประโยชน์และต้นทุนในแง่ต่าง ๆ ของโครงการ ทั้งในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แล้วหาสัดส่วนกันระหว่างค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ และค่าปัจจุบันของต้นทุน ถ้าสัดส่วนนั้นมากกว่าหนึ่งก็แสดงว่าการลงทุนในโครงการนั้นเหมาะสม แต่โครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้ผ่านขั้นตอนการศึกษาดังกล่าวด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความเหมาะสมทางการเมือง ความยุ่งยากในการวัดหรือคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนของโครงการ ความเร่งด่วนในการดำเนินโครงการในแง่ของเวลา เป็นต้น และถึงแม้โครงการจะเสร็จสิ้นไปแล้ว ข้อมูลต่าง ๆ ที่เรามีก็ไม่เพียงพอที่จะทำการศึกษาย่างละเอียดถึงถึงถึงผลประโยชน์และต้นทุนของโครงการได้

แต่ประเด็นที่เราต้องการจะชี้ให้เห็นมิใช่ประเด็นที่ว่าถ้าเรามีเวลาพอ หรือข้อมูลพอ เราควรจะทำการศึกษาในแง่ผลประโยชน์-ต้นทุนได้ หากแต่จะกล่าวว่าจะอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการตีความว่าอะไรเป็นผลประโยชน์อะไรเป็นต้นทุน จนทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่าโครงการนี้เหมาะสมหรือไม่ กล่าวคืออาจจะพิจารณาให้มีผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนก็ได้ หรือต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์ก็ได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าเรื่องที่เป็นจุดขัดแย้งนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยม (Value) ของผู้พิจารณาโครงการโดยตรง คือฝ่ายหนึ่งอาจจะมองว่าการใช้จ่ายเงินในโครงการสร้างงานในชนบท ควรจะคำนึงถึงหลักความมีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มากที่สุด เพราะมีค่าเสียโอกาสเกี่ยวข้องอยู่กับการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวในลักษณะที่ว่าเงินจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท ถ้าไม่นำมาใช้ในโครงการสร้างงานนี้อาจจะนำไปใช้ทำอย่างอื่นซึ่งอาจก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการผลิตได้ดีกว่า หรือมากกว่าที่ได้ทำไป ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งอาจจะเห็นว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในชนบท เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงในทางเศรษฐกิจกว่าปัญหาการผลิต เพราะฉะนั้นการที่รัฐจะ

ช่วยราษฎรผู้ซึ่งรัฐทอดทิ้งหรือไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรมาโดยตลอดโดยวิธีการที่ตรงที่สุด รวดเร็ว และเต็มเม็ดเต็มหน่วยที่สุด ก็น่าจะเป็นวิธีที่น่าจะสนับสนุนเต็มที่โดยมิได้คำนึงถึงประเด็นประสิทธิภาพในการผลิตของการใช้เงินในโครงการแต่อย่างใด เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่ยังตกลงกันไม่ได้ระหว่างนักเศรษฐกิจด้วยกันเอง และจำเป็นต้องมีการตัดสินใจบนพื้นฐานของการเมือง สังคม หรือวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะนอกเหนือขอบข่ายการพิจารณาผลประโยชน์-ต้นทุนของโครงการซึ่งเป็นวิธีการทางเศรษฐศาสตร์

สรุป

ในบทนี้เราได้วิเคราะห์ถึงผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กสข. พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยได้แบ่งผลเศรษฐกิจดังกล่าวออกเป็น ผลในทางรายได้ ผลในทางการจ้างงาน และผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลในทางรายได้นั้น เราทราบจากการสำรวจราษฎรผู้ทำงานในโครงการว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศผู้ทำงานในโครงการจะได้รับค่าจ้างเกือบ ๔๐๐ บาทต่อคน ถ้าครอบครัวหนึ่งมีคนทำงานเต็มที่ ๒ หรือ ๓ คน ก็จะได้รายได้พิเศษในช่วงฤดูแล้งถึงประมาณ ๑,๕๐๐ - ๒,๐๐๐ บาท จากการทำงานในช่วงเวลาเพียงสั้น ๆ ซึ่งเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิที่ราษฎรในชนบทหาได้ในแต่ละปี ซึ่งตกประมาณปีละ ๑๕,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาทต่อครอบครัวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงไม่น้อยทีเดียว เงินจำนวนนี้หากได้รับการกระจายโดยเท่าเทียมกันและทั่วถึงกันระหว่างครอบครัวที่ยากจนในชนบทก็จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคายากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างชนบทกับเมือง และในชนบทด้วยกันเองได้ อย่างไรก็ตามเท่าที่เราได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมถึงอิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวต่อรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการของคนในครอบครัวได้พบว่ามีแนวโน้มเล็กน้อยที่ราษฎรที่มีฐานะดีขึ้นจะได้รายได้จากโครงการมากขึ้น ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าโครงการ กสข. อาจมีส่วนช่วยลดปัญหาความยากจนในชนบทจริง แต่ยังมีได้ช่วยกระจายรายได้ภายในภาคชนบทเองให้ดีเท่าที่ควร แต่

แนวโน้มดังกล่าวมีขนาดค่อนข้างมากจนดูเหมือนจะเป็นการถูกต้องกว่าที่จะสรุปว่าฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรมีผลเป็นกลางต่อการช่วยเหลือโดยรัฐ โดยผ่านการสร้างงานในชนบทเพื่อให้ราษฎรมีรายได้พิเศษเพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คนจะจนหรือไม่จนรัฐช่วยเหลือเท่าเทียมกันหมด รัฐมิได้พิจารณาช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดก่อน ก่อนที่จะพิจารณาคนที่ยากจนน้อยกว่า

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานนั้น การศึกษาพบว่าจำนวนราษฎรที่ได้เข้าไปรับจ้างทำงานโครงการ กสช. ๒๕๒๓ มีทั้งหมดประมาณเกือบ ๓ ล้านคน โดยได้อัตราค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราปกติในท้องตลาดแต่เพียงเล็กน้อยไม่มากนัก โครงการ กสช. ได้มีส่วนสร้างการมีงานทำได้จริงและในสัดส่วนค่อนข้างสูง แต่การที่โครงการนี้เริ่มเข้าทำให้ราษฎรทำงานกับโครงการไม่ได้นานก็ต้องกลับไปทำงานด้านการเกษตรของตนเอง ในสภาพเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า โครงการ กสช. ๒๕๒๓ มีส่วนแย่งงานตามปกติของเกษตรกรซึ่งทำให้ความดีของของโครงการที่สร้างการมีงานทำขึ้นมาลดลงไปมาก เราได้เสนอแนะด้วยว่า โครงการควรจะเริ่มเดือนมกราคม และไปสิ้นสุดเอาปลายเดือนพฤษภาคม เพราะเป็นช่วงที่มีคนว่างงานมากที่สุด

ส่วนผลของโครงการในการสกัดกั้นการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของราษฎรในชนบทในฤดูแล้งนั้นได้ผลพอสมควร ซึ่งถ้าเริ่มให้ถูกฤดูกาลแล้วเชื่อว่าจะสามารถสกัดกั้นการอพยพของแรงงานในฤดูแล้งได้อย่างได้ผลทีเดียว นอกจากนั้นเรายังได้พบว่า ปัญหาเดียวกับการจ้างงานที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนมากที่สุดคือ ปัญหาเรื่องขั้นตอนการจ่ายเงินยุ่งยาก และการจ่ายเงินล่าช้าซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเร็ว

ผลกระทบทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ ที่พอจะพิจารณาได้มีไม่มากนัก เราเชื่อว่าโครงการ กสช. ๒๕๒๓ มิได้มีส่วนโดยตรงในการก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจแต่อย่างใด ในขณะที่เกี่ยวเนื่องผลงานตามโครงการที่สร้างเสร็จแล้วเราก็เชื่อว่าคงไม่มีความคงทนถาวรเท่าไรนัก และคงไม่สามารถให้ประโยชน์ในด้านการผลิตการเกษตรได้เต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามจุดประสงค์หลักของโครงการนี้คือ การช่วยเหลือด้านสวัสดิการและการกระจาย

รายได้ให้แก่ชาวชนบท ซึ่งแต่เพียงเท่านี้พอจะยอมรับได้ว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จ อยู่ และภายใต้เงื่อนไขแห่งความล่าช้าว่าเป็นการถูกต้องแล้วที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจแก่สวัสดิการของคนในชนบทมากขึ้น โครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการ ประเภทเดียวกันนี้ควรจะได้รับ การสนับสนุนต่อไป

"คำจ้าง เรื่องของคนจน"

โดย

ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
สารบัญตาราง	ข
สารบัญภาคผนวก	ง
๑. ความเบื้องต้น	๑
๒. แนวโน้มและโครงสร้างค่าจ้างนอกสาขา เกษตรกรรม	๕
๒.๑ แนวโน้มของค่าจ้างในภาคเอกชน	๕
๒.๒ ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม	๑๑
๒.๓ ค่าจ้างระหว่างภาค	๒๒
๒.๔ ค่าจ้างระหว่างเพศ	๒๔
๓. ค่าจ้างของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	๒๘
๓.๑ แนวโน้มของค่าจ้างข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	๒๘
๓.๒ ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในภาครัฐบาลและเอกชน	๓๓
๔. ค่าจ้างในสาขาเกษตรกรรม	๓๗
๔.๑ แนวโน้มของค่าจ้าง	๓๘
๔.๒ โครงสร้าง ความแตกต่างของค่าจ้างในภาคเกษตร	๔๑
๕. ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำกับแรงงานในเหมือง	๔๔
๕.๑ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์	๔๕
๕.๒ ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย	๔๙
๖. ทางเลือกในอนาคต	๕๗
ภาคผนวก	๕๘
หนังสืออุทิศ	๑๒๙

สารบัญตาราง

	หน้า
๒.๑ เงินได้เฉลี่ยของคณงานนอกสาขาเกษตรกรรม ๒๕๐๔-๒๕๑๔	๖๕
๒.๒ เปอร์เซนต์การเพิ่มของเงินได้ที่แท้จริง	๖๗
๒.๓ ค่าจ้างเฉลี่ยต่อปีของคณงานหัตถอุตสาหกรรม	๖๘
๒.๔ อัตราค่าจ้างคณงานไร้ฝีมือนอกสาขาเกษตรกรรม ๒๕๑๓-๒๕๒๓	๖๘
๒.๕ ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม	๗๒
๒.๖ ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของค่าจ้างคณงานไร้ฝีมือ (%)	๗๓
๒.๗ อัตราส่วนระหว่างค่าจ้างคณงานมีฝีมือกับไร้ฝีมือ	๗๔
๒.๘ ค่าจ้างเฉลี่ย (mean) และค่าจ้างมัธยฐาน (median) ของอุตสาหกรรมต่าง ๆ	๗๕
๒.๙ เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างกับการจ้างงานตามเพศ ระดับการศึกษา และการให้สวัสดิการ	๗๗
๒.๑๐ อัตราค่าจ้างคณงานไร้ฝีมือ แยกตามขนาดสถานประกอบการในเขต กทม.	๗๘
๒.๑๑ อัตราค่าจ้างคณงานทุกประเภท จำแนกตามรายภาค และรายอุตสาหกรรม	๘๐
๒.๑๒ อัตราค่าจ้างคณงานไร้ฝีมือ จำแนกตามรายภาค และรายอุตสาหกรรม	๘๒
๒.๑๓ อัตราค่าจ้างของคณงานธรรมดาแยกตามเพศ	๘๓
๒.๑๔ ค่าจ้างเฉลี่ยของคณงานชาย-หญิงจำแนกตามอาชีพ ๒๕๒๐	๘๔
๓.๑ เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนและเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับต่ำสุดบางระดับ	๘๕
๓.๒ การทดสอบความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน	๘๖
๓.๓ การแจกแจงแรงงานรายอาชีพ จำแนกตามเพศและภาครัฐบาลกับภาคเอกชน	๘๗
๓.๔ การแยกผลความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน	๘๘

๔.๑	อัตราค่าจ้างในภาคเกษตรกรรม รายภาค ๒๕๐๘-๒๕๒๑	๘๔
๔.๒	การแจกแจงค่าจ้างของผู้ทำงานเกษตร ๒๕๒๐	๘๒
๔.๓	การแจกแจงค่าจ้างของผู้ทำงานนอกสาขา เกษตรในชนบท	๘๓
๔.๔	ค่าจ้างเฉลี่ยในชนบทจำแนกตามอาชีพและประเภทคนงาน	๘๔
๔.๑	เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยคนงานไร้ฝีมือ ๒๕๑๔-๒๕๒๓	๘๕
๔.๒	อัตราค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ เปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ๒๕๒๐-๒๓	๘๖
๔.๓	สัดส่วนของคนงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด	๘๖
๔.๔	อัตราการออกจากงานในเขตกรุงเทพมหานคร รายไตรมาส ๒๕๑๓-๒๕๒๑	๘๗

สารบัญภาคผนวก

	หน้า
๑.๑ อัตราค่าจ้างรายวันคนงานไร้ฝีมือ จากการสำรวจทุกแห่งเท่าที่จะหาข้อมูลได้	๔๘
๑.๒ อัตราค่าจ้างในกรุงเทพฯ รายอุตสาหกรรม	๑๐๒
๒ รายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งข้อมูลค่าจ้างแหล่งต่าง ๆ	๑๐๕
๓ ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภครายภาค ๒๕๐๓-๒๕๒๓	๑๑๖
๔.๑ อัตราเงินเดือนข้าราชการ ๒๕๔๗-๒๕๒๓	๑๑๗
๔.๒ อัตราเงินเดือนพนักงานการประปานครหลวง	๑๑๘
๔.๓ อัตราเงินเดือนข้าราชการพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๑๒๑
๕ ค่าจ้างเฉลี่ย กรณีที่สองของความแปรปรวนและค่า Σ รายอุตสาหกรรม รายภาค	๑๒๕

คำจำกัด : เรื่องของคนจน *

ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

1. ความเบื้องต้น

บุคคลที่ดำรงชีพอยู่โดยอาศัยเงินจากค่าจ้างประจำเป็นหลัก มักเป็นบุคคลที่ไม่ชอบความเสี่ยงภัย (risk averters) หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีทุนรอนพอจะประกอบอาชีพอิสระไม่ว่าจะเป็นการค้า การผลิตหรือการทำไร่ไถนา มองในลักษณะนี้ ค่าจ้างประจำย่อมช่วยให้บุคคลเหล่านี้ดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขโดยไม่ต้องเสี่ยงกับชีวิตที่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ หรือถ้ามองจากแง่ของนายจ้าง ค่าจ้างก็คือเครื่องมือที่นายจ้างใช้ควบคุมพฤติกรรมการทำงานของลูกจ้าง โดยนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้เป็นผลตอบแทนตามความสามารถของลูกจ้าง แต่เนื่องจากเมื่อมีการผลิตในรูปของบริษัท (หรือที่เรียกว่าทำการผลิตเป็นทีม) ย่อมมีลูกจ้างที่อยากจ้างงาน¹ นายจ้างจึงต้องหาริธจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยแก่ลูกจ้าง แต่ละคนโดยคิดผลตอบแทนจากการจ้างงานของลูกจ้างไว้ด้วย เช่น ถ้าบริษัทใดยอมให้ลูกจ้างอ่านหนังสือพิมพ์ในที่ทำงาน ใช้โทรศัพท์ในบริษัทพูดธุระส่วนตัวบุคคล ฯลฯ บริษัทนั้นย่อมจ่ายค่าจ้างแก่พนักงานต่ำกว่าบริษัทที่เข้มงวดกับการใช้เวลาของลูกจ้าง

* ผู้เขียนขอขอบพระคุณ น.ส.หญิง วรวิชัยวัฒน์ และ น.ส.ลำริตรี พงษ์ปฏิพัทธ์ นักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์ ผู้ช่วยเหลือเก็บข้อมูล และคำนวณสถิติต่าง ๆ หากไม่เป็นเพราะความอดทน ความขยัน ความตั้งใจ และการทำงานอย่างหนักจนค่าแม็กกระทั้งวันหยุดบทความฉบับนี้คงจะไม่เสร็จทันกำหนดของผู้จัดสัมมนาคราวนี้

¹ แม้ตัวนายจ้างเองก็อยากจ้างงาน ถ้าไม่มีเครื่องมือควบคุม ฉะนั้นเราจึงพบว่า บริษัทใดที่นายจ้างไม่ได้รับผลตอบแทนในรูปกำไร (หรือรายได้ส่วนที่เหลือหลังจากค่าใช้จ่ายต่าง ๆ) ผู้จัดการบริษัทที่มีภูมิลำเนาจากบริษัทขาดทุน ดูงานของ A. Alchian and H. Demsetz, "Production, Informa Costs and Economic Organization," American Economic Review, 62, December 1972, pp. 777-795

ในสังคมทุนนิยม ค่าจ้างจะเคลื่อนไหวขึ้นลงตามภาวะเศรษฐกิจ แม้ว่าในทางปฏิบัติค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะไม่ลดลงกว่าระดับที่เคยเป็นมาในอดีต เพราะสังคมจะมีสถาบันและชนบรกรรมนิยมประเพณีต่าง ๆ ค้ำจุนมิให้ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินลดลง¹ แต่ค่าจ้างที่แท้จริงมักเคลื่อนไหวขึ้นลงตามภาวะเศรษฐกิจ ถ้าไม่มีการแทรกแซงตลาดแรงงานและระบบเศรษฐกิจมีการแข่งขันกันพอสมควร

ปัญหาสำคัญคือในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจกำลังขยายตัว อัตราค่าจ้างของแรงงานทั่วไป และของแรงงานไร้ฝีมือจะเพิ่มสูงขึ้นรวดเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของระดับราคาสินค้าทั่วไปหรือไม่ โดยปกติเมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ประสิทธิภาพของแรงงานย่อมสูงขึ้นด้วย ค่าจ้างเฉลี่ยจึงน่าจะสูงขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของระดับราคา แต่ในขณะที่เศรษฐกิจไทยกำลังผันผวนอยู่ในภาวะลุ่ม ๆ ดอน ๆ มีปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจขังกัน (stagflation) การหางานลำบากขึ้น มีปัญหาเงินดิ่ง ฯลฯ อัตราค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงอาจลดลงได้ บทความฉบับนี้จะศึกษาแนวโน้มของอัตราค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือทั้งในและนอกสาขาเกษตรกรรมว่าเป็น เช่นไร การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเน้นหนักในด้านอัตราการเจริญเติบโตของไทยตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลอย่างไรต่อระดับอัตราค่าจ้างของคนที่ไร้ฝีมือ เนื่องจากคนงานจำนวนมากดำเนินชีวิตโดยอาศัยรายได้หลักจากค่าจ้าง - การศึกษาแนวโน้มของค่าจ้างย่อมช่วยให้ทราบว่าคนงานไร้ฝีมือจะได้รับผลประโยชน์ของการพัฒนาเพิ่มขึ้นหรือไม่

เนื่องจากงานวิจัยเรื่องค่าจ้างในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด เพราะข้อมูลทางด้านนี้หาได้ยากเต็มที และเมื่อหาได้ก็ต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน แต่ผู้เขียนเชื่อว่าสาเหตุใหญ่เป็นเพราะนักวิชาการทอดถอนใจไม่ยอมศึกษาเรื่องค่าจ้างและ

² ดู M. Reder, "The Theory of Occupational Wage Differentials," American Economic Review, 45, (December 1965), p. 843/

เศรษฐศาสตร์แรงงานชนิดเอาจริงเอาส่งทำให้ผู้เก็บสถิติไม่มีความรู้เกี่ยวกับประเภทของตัวเลขที่ต้องจัดเก็บ ฉะนั้น เพื่อลบล้างความเชื่อดังกล่าว บทความฉบับนี้จะพยายามเขียนให้ครอบคลุมเนื้อหาสาระหลาย ๆ ด้าน แม้ว่าข้อมูลจะไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างในภาคเกษตรกรรม ผู้เขียนหวังว่าประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในที่นี้จะ เป็นเครื่องกระตุ้นให้มีการทำวิจัยในสาขานี้มากขึ้น

ลำดับความของบทความฉบับนี้ หลังจากจบความเบื้องต้นคือ การศึกษาระบบโครงสร้างของค่าจ้างนอกสาขาเกษตรกรรม ซึ่งจะกล่าวถึงแนวโน้มของค่าจ้าง ความแตกต่างของค่าจ้างอุตสาหกรรมต่าง ๆ ระหว่างภาค ระหว่างเพศ ตอนที่สามเป็นเรื่องค่าจ้างของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยเน้นที่แนวโน้มของเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการและพนักงานผู้น้อย นอกจากนั้นจะวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างข้าราชการกับเอกชน ตอนที่สี่กล่าวถึงโครงสร้างค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมโดยย่อ มีการพิจารณาถึงแนวโน้มของค่าจ้างในภาคต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างกับราคาข้าว ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอาชีพต่าง ๆ และงานประเภทต่าง ๆ ในชนบท ตอนที่ห้าจะวิเคราะห์ผลกระทบ ของกฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยแยกออกเป็นผลกระทบทางทฤษฎี และทิศทางของผลกระทบในประเทศไทย (โดยเน้นที่กรุงเทพฯ) ตอนที่หก จะกล่าวถึงทางเลือกของนโยบายค่าจ้างในอนาคต

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้างครั้งนี้ส่วนใหญ่ได้มาจากการสำรวจของกรมแรงงาน เช่น การสำรวจรายได้และค่าจ้างปี 2518 - 2519 การสำรวจค่าจ้างปีต่าง ๆ สถิติแรงงานปีต่าง ๆ การสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น ภาวะการผลิต การลงทุนและการจ้างงานตั้งแต่ปี 2519 ถึง 2523 การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทยครั้งที่ 1 ปี 2522/2523 ฯลฯ รายละเอียดของข้อมูลเหล่านี้ปรากฏ

อยู่ในท้ายตารางภาคผนวกที่ 1.1 และภาคผนวกที่ 2 ส่วนแหล่งข้อมูลอื่น ๆ สักได้
อ้างอิงในเนื้อหาขอบทความฉบับนี้

วิธีการศึกษาที่ใช้ในบทความฉบับนี้ยังคงเป็นไปตามแบบฉบับของพวกนัก
เศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก แม้ว่าวิธีการวิเคราะห์ตลาดแรงงานแบบของนักเศรษฐ-
ศาสตร์การเมือง หรือแบบของพวกนักเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อทฤษฎีตลาดแรงงานทวิ (dual
labor market)¹ ทฤษฎีตลาดแรงงานที่แบ่งแยกคนงาน (internal labor
market)² จะเป็นวิธีการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพความเป็น
จริง แต่เวลากับทรัพยากรตลอดจนความสามารถของผู้เขียนมีส่วนบังคับให้ผู้เขียนต้อง
จำกัดการใช้วิธีการศึกษาเฉพาะของพวกนีโอคลาสสิก

¹ D.M. Gordon, Theories of Poverty and Unemployment,
(Lexington) Mass. : Heath, 1971).

² P.B. Doeringer and M. Piore, Internal Labor Markets
and Manpower Analysis, (Lexington, Mass. : Heath, 1971) บทความที่
ประเมินผลงานวิสัยตลาดแรงงานที่ใช้วิธีศึกษาต่าง ๆ คือ G.G. Glen, "The
Challenge of Dual and Radical Theories of the Labor Market to
Orthodox Theory", A.E.R., 65, (May 1975), pp. 16 - 22

2. แนวโน้มและโครงสร้างค่าจ้างนอกสาขาเกษตรกรรม

แม้จะไม่เคยมีการรวบรวมข้อมูลค่าจ้างอย่างเป็นระเบียบและข้อมูลที่มีอยู่จะมีปัญหามากมายดังกล่าวมาแล้ว แต่ข้อมูลค่าจ้างส่วนใหญ่นี้เรามีอยู่ซึ่งเป็นตัวเลขเกี่ยวกับสาขานอกเกษตรกรรมมีเพียงพอที่จะช่วยให้เราวิเคราะห์ปัญหาค่าจ้างในสาขาดังกล่าวได้ในตอนนี้เราจะเริ่มจากการวิเคราะห์แนวโน้มของค่าจ้างใน 20 ปีที่ผ่านมา จากนั้นจะกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ความแตกต่างระหว่างภาคระหว่างเพศ และระหว่างสาขาเอกชนกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เราจะไม่กล่าวถึงความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอาชีพต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญพอกับความแตกต่างระหว่างอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะความจำกัดของเวลาและข้อมูล

2.1 แนวโน้มของค่าจ้าง ในภาคเอกชน

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา กำลังแรงงานนอกสาขาเกษตรกรรมได้สูงขึ้น จากร้อยละ 17.7 ของกำลังแรงงานทั่วประเทศ ในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 26 ในปี 2523 ขณะที่ส่วนสำคัญของแรงงานประเภทลูกจ้างก็เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอจากร้อยละ 11.8 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 25 ในปัจจุบัน และ สัดส่วนของแรงงานประเภท self employed ก็เริ่มลดลง ทั้งนี้สืบเนื่องจากการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้การจ้างงานนอกสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นค่อนข้างรวดเร็ว (เมื่อเทียบกับอัตราการเติบโตของประชากร) ในอัตราปีละกว่า 4% ซึ่งสูงกว่าอัตราเพิ่มของการจ้างงานสาขาเกษตรกรรม แต่จากข้อมูลที่จะนำเสนอต่อไป เราพบว่าค่าจ้างของคณงานประเภทต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษแรกของการพัฒนาประเทศ (คือระหว่าง 2503 - 2513) แทบจะไม่มีแนวโน้มสูงขึ้น ค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่งจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อยหลังปี 2518 เป็นต้นมา แม้ว่าค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะเริ่มสูงขึ้นมาก่อนหน้านั้นแล้วก็ตาม

2.11 ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานทุกประเภท ตารางที่ 2.1 ซึ่งได้
 มาจากรายงานพิเศษเรื่องการจ้างงานของธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา¹ และจาก
 ข้อมูลเพิ่มเติมของผู้เขียน แสดงว่า เงินได้ (earning) ต่อชั่วโมงของคนงานทุกประเภท
(ฝีมือและไร้ฝีมือ คนงานที่ได้ค่าจ้างเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน) ในหมวด
หัตถอุตสาหกรรม เฉลี่ยประมาณ 3.50 บาท ในช่วง 2505 - 2513 โดยเคลื่อนไหวอยู่
ระหว่าง 3.23 บาท ถึง 3.75 บาท เมื่อคิดอัตราค่าจ้างที่แท้จริง โดยปรับข้อมูลด้วยดัชนี
ราคาสินค้าผู้บริโภค จะพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงในระยะดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย แต่
หลังจากปี 2513 เป็นต้นมา ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเริ่มสูงขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของระดับ
ราคาสินค้า ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงเริ่มสูงขึ้น เช่น ในช่วง 2505 - 2514 เงินได้เฉลี่ย
ของสาขาหัตถอุตสาหกรรมสูงขึ้นเพียง 15% แต่ถ้าเปลี่ยนมาในช่วง 2510 - 2514
หรือ 2505 - 2519 อัตราการเพิ่มจะกลายเป็น 21.8% และ 43.25% ตามลำดับ
 * แสดงว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่งจะมาเริ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลังวิกฤตการณ์น้ำมันในปี
2516 ดังในตารางที่ 2.2

สำหรับค่าจ้างในสาขาอื่น ๆ นั้น ถ้าคำนวณอัตราการเพิ่มในช่วง 2505 -
 2519 หรือ 2510 - 2519 จะพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงมีแนวโน้มลดลง (ดูตารางที่ 2.2)
 แต่ถ้าใช้ช่วง 2505 - 2514 และ 2510 - 2514 ก่อนเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันปรากฏว่า
 ค่าจ้างในสาขาบริการและขนส่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนค่าจ้างในสาขาการค้าและก่อสร้าง
 มีแนวโน้มลดลง แต่การจะสรุปว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ค่าจ้างที่แท้จริงมีแนวโน้มลดลงใน
 สาขาต่าง ๆ ย่างต้นคงจะเป็นข้อสรุปที่ไม่ดีนัก เพราะสถิติที่แสดงในตารางที่ 2.1 นั้นได้
 มาจากแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง แต่แต่ละครั้งขอบเขตการสำรวจและจำนวนตัวอย่างที่สำรวจก็

1 Thailand Employment Mission, World Bank, Special
 Report on Employment, (C6961, October 1971)

แตกต่างกันทำให้ตัวเลขค่าจ้างสูง ๆ ต่ำ ๆ อย่างไม่มีแบบแผน อย่างที่ต่ำสุดเราอาจสรุปแบบเข้าข้างตัวเองว่า ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานในสาขาต่าง ๆ ยกเว้นหัตถอุตสาหกรรมและก่อสร้าง คงจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 2503 - 2519 แต่ค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาหัตถอุตสาหกรรม น่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยเฉพาะหลังปี 2516 ส่วนค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาก่อสร้างในช่วงเวลาดังกล่าวอาจลดลง แม้เราจะใช้ค่าจ้างในปี 2513 ซึ่งเป็นปีที่ตัวเลขค่าจ้างต่ำสุดเป็นฐานในการคิดอัตราการเปลี่ยนแปลง เราก็ยังคงพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงในช่วง 2513 - 19 มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย

ถ้าเราพิจารณาตัวเลขค่าจ้างแรงงานทุกประเภทในหัตถอุตสาหกรรมหมวดต่าง ๆ ในตารางที่ 2.3 จะพบว่าระหว่าง 2506 - 2513 ค่าจ้างในกิจการโรงสีข้าว การพิมพ์ ยางและผลิตภัณฑ์ยางเพิ่มขึ้นช้ากว่าหรือใกล้เคียงกับการเพิ่มของดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค แสดงว่าค่าจ้างที่แท้จริงในกิจการเหล่านี้มีแนวโน้มคงที่หรือลดลง ส่วนในกิจการอื่น ๆ เช่น ทอผ้า โรงเลื่อยและไม้อัด กระดาษ แก้วและผลิตภัณฑ์จากแก้ว และอุตสาหกรรมเหล็ก ค่าจ้างที่แท้จริงในช่วง 2506 - 2513 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และหลังจาก 2513 เป็นต้นมา ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นรวดเร็วมาก เช่น ค่าจ้างในทุกหมวดหัตถอุตสาหกรรมรวมกันเพิ่มขึ้นถึง 25% ในช่วง 2513 - 2516 ขณะที่ค่าจ้างในกิจการโรงสีเพิ่มขึ้นถึง 126% ทอผ้าเพิ่ม 12% ฯลฯ อย่างไรก็ตามดัชนีราคาในช่วงนี้ก็เพิ่มเร็วมากเช่นกัน ฉะนั้นค่าจ้างที่แท้จริงของหัตถอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในช่วง 2506 - 2516 อาจเพิ่มขึ้นเล็กน้อยหรือแทบไม่เพิ่มขึ้นเลย

2.12 แนวโน้มของค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือ ตัวเลขค่าจ้างในตารางที่ 2.1 และ 2.2 เป็นค่าจ้างของแรงงานทุกประเภท เมื่อตัวเลขดังกล่าวแสดงว่าค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานทุกประเภทในช่วง 2505 - 2513 ไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือ คงจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน ถ้าพิจารณาว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกำลังแรงงานของไทยเพิ่มขึ้นประมาณ 2.4% ต่อปี และแรงงานส่วนใหญ่

ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่มักจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ฉะนั้นสิ่งสำคัญที่เราจะต้องหาข้อมูล
ค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือเพิ่มเติมจากปี 2519

โชคดียิ่งในระบะหลัง ๆ มีการสำรวจค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือค่อนข้าง
สม่ำเสมอ¹ เราได้พยายามรวบรวมตัวเลขจากการสำรวจต่าง ๆ ตลอดจนรายละเอียด
เกี่ยวกับตัวอย่างและวิธีการสำรวจไว้ในภาคผนวกที่ 1 และ 2 เนื่องจากตัวเลขค่าจ้าง
ในการสำรวจแต่ละครั้งแตกต่างกันมากถึงแม้จะเป็นการสำรวจในปีเดียวกัน และเนื่องจาก
นิยามเกี่ยวกับค่าจ้าง คนงานไร้ฝีมือ ฯลฯ ในการสำรวจแต่ละแห่งแตกต่างกัน ทำให้
ตัวเลขรวมเอาค่าจ้างของคนงานกึ่งฝีมือ หรือมีฝีมือไว้ด้วย ฉะนั้นเพื่อลดปัญหาความ
เหลื่อมล้ำเหล่านี้ เราได้ตัดสินใจเลือกตัวเลขอัตราค่าจ้างที่ต่ำที่สุด ถ้าในปีนั้น ๆ มีงาน
สำรวจหลายงาน นอกจากนั้น เราพยายามเลือกตัวเลขชุดที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยอาศัย
ข้อมูลจากการรวบรวมของธนาคารโลกเป็นฐานในการสร้างตัวเลขในตารางที่ 2.4

ค่าจ้างในตารางที่ 2.4 จะเป็นค่าจ้างที่เป็นตัวเงินของคนงานในกรุงเทพฯ
ตัวเลขส่วนมากจะไม่รวมผลประโยชน์อื่น ๆ แต่บางตัวอาจรวมเงินล่วงเวลา แลบางตัว
อาจรวมค่าจ้างของคนงานฝึกหัดงานด้วย ดังรายละเอียดในท้ายตาราง และในภาคผนวก
ที่ 1 และ 2 ค่าจ้างทั้งกล่าวเป็นตัวเลขเฉลี่ยแบบตัวกลางคณิตศาสตร์ (arithmetic
mean) ส่วนค่าเฉลี่ยแบบมัธยฐาน (median) มักต่ำกว่าตัวเลขในตารางที่ 2.4 ดัง
จะได้กล่าวถึงอีกครั้งในภาคที่ว่าด้วยผลกระทบของกฎหมายค่าจ้างขึ้นต่ำ

ถึงแม้ว่าข้อมูลจะมาจากหลายแหล่ง และวิธีการสำรวจแตกต่างกันทำให้
ตัวเลขสูง ๆ ต่ำ ๆ ผิดปกติ โดยเฉพาะค่าจ้างในสาขาบริการในช่วงปี 2515 - 2517
แต่ตารางที่ 2.4 ก็ล้ามากรณีให้ภาพบาง ๆ เกี่ยวกับแนวโน้มของค่าจ้างนอกสาขาเกษตร-
กรรมในรอบทศวรรษที่ผ่านมาได้

¹ แต่ในขณะเดียวกัน เราก็โยครายถึงการสำรวจครั้งหลัง ๆ มักจะเลยการ
สำรวจค่าจ้างของคนงานมีฝีมือ และค่าจ้างของคนงานแต่ละเพศ และแต่ละอาชีพ

ประการแรก โดยทั่วไปถึงแม้ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่ค่าจ้างที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคก็ไม่มีที่กล่าวว่าจะเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มลดลงในปี 2523 ด้วย เพราะดัชนีราคาในปีนั้นเพิ่มถึงเกือบร้อยละ 20 แนวโน้มดังกล่าวเป็นจริงในทุกหมวดอุตสาหกรรม

ประการที่สอง การสำรวจในปีหลัง ๆ พบว่าค่าจ้างที่แท้จริงในกิจการก่อสร้างเริ่มเติบโตสูงขึ้นเท่าเทียมกับสาขาอื่น ๆ หลังปี 2518 ถ้าตัวเลขค่าจ้างในสาขาดังกล่าวก่อนปี 2518 เป็นตัวเลขที่ถูกตัดทอน ก็แสดงว่าอุปสงค์ต่องานก่อสร้างได้ขยายตัวค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับสาขาอื่น ๆ ในรอบห้าปีหลังของช่วง 2513 - 2523 สาเหตุสำคัญแห่งการขยายตัวคงมาจากการเติบโตของธุรกิจหมู่บ้านจัดสรร และโครงการก่อสร้างภาครัฐบาล

ประการที่สาม อาจกล่าวได้ว่าคนงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ใกล้เคียงกันมากจนไม่มีความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ถ้าจะมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อยคงจะเกิดจากชั่วโมงทำงานที่อาจต่างกันเล็กน้อย หรือเกิดจากปัจจัยที่ไม่ใช่ตัวเงิน ที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า factors of non-pecuniary equalizing differences¹ พิจารณาจากตารางที่ 2.4 จะพบว่าค่าจ้างในสาขานั่งร้านอาจสูงกว่าสาขาอื่น ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคนงานในสาขาดังกล่าวจำนวนมากต้องมีความรู้ สามารถขับรถหรือซ่อมเครื่องยนต์ได้บ้าง

ประการที่สี่ แม้ค่าจ้างตัวเงินที่แท้จริงจะมีค่าคงที่ แต่ฐานะความเป็นอยู่ของคนงานคงจะไม่เลวลงมากดังที่คิดเพราะมีหลักฐานว่า คนงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่จะได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ จากนายจ้าง เช่น

¹ M. Friedman, Price Theory, (Chicago : Aldine Publishing Company, 1976), pp. 244 - 246

สถานประกอบการส่วนมากมักให้สวัสดิการคนงานในรูปของค่ารักษาพยาบาล อาหาร ที่พัก และเสื้อผ้า เฉลี่ยแล้วในปี 2518 เฉพาะสวัสดิการด้านอาหารและที่อยู่อาศัยมีมูลค่าประมาณร้อยละ 24 ของเงินเดือนเฉลี่ยทุกหมวดอุตสาหกรรม¹

ประการสุดท้าย ตัวเลขค่าเฉลี่ยในตาราง 2.4 ไม่สามารถให้รายละเอียดแก่เราได้ว่า ตารางการแจกแจงค่าจ้างเป็นเช่นไร กล่าวคือ เราไม่ทราบว่ามีคนงานร้อยละเท่าไรที่ได้ค่าจ้างต่ำ และสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ย ตลอดจนไม่ทราบว่าความแปรปรวนของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมเป็นเช่นไร ประเด็นเหล่านี้จะกล่าวถึงภายหลัง

นักเศรษฐศาสตร์ไทยเชื่อว่าข้าวเป็นสินค้าหลักในการยังชีพ (wage good) ของชนชั้นกรรมกรและชาวไร่ชาวนา² จะเห็น ราคาข้าวจะมีความสำคัญในการกำหนดอัตราค่าจ้าง จากการคำนวณสัมประสิทธิ์การถดถอยระหว่างราคาข้าว (ตัวแปรอิสระ) กับราคา ค่าจ้างคนงานไร่นามีในช่วง 2513 ถึง 2522 แม้ว่าค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองจะอยู่ในระดับ 0.6 แต่ค่าสัมประสิทธิ์ของค่าจ้างไม่ปรากฏว่ามีความแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะข้อมูลค่าจ้างเป็นตัวเลขที่มีความผิดพลาดในการวัดมากอันอาจทำให้ค่าสหสัมพันธ์ต่ำลงได้

สาเหตุสำคัญที่ค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานไร่นามีอยู่ในระดับคงที่ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลพวงจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาล นับตั้งแต่การกตราคาข้าวด้วยนโยบายผูกฟรีเมยมข้าว อัตราข้าวสำรอง และภาษีการส่งออกข้าว ซึ่งมี

1. คนงานร้อยละ 68 ได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลและกว่าร้อยละ 45 ได้รับสวัสดิการอาหารและที่อยู่อาศัย อุดมทนาย ภาษีและสหภาพ โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธันวาคม 2519 หน้า และตารางที่ 3.2

2. เช่น อัมมาร์ สยามวาลา และเจมส์คัตตี ปันทอง การศึกษา นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตรกรรม ธรรมศาสตร์ 2523 (เอกสารโรเนียว) ตอนที่ 1.5 หน้า 10

ผลให้ค่าจ้างในชนบทต่ำ ¹ เพราะปริมาณติดต่อแรงงานเป็นปริมาณด้อยเนื่องจากปริมาณติดต่อ
ข้าวเปลือก และค่าจ้างในสาขาการเกษตรย่อมมีอิทธิพลต่อค่าจ้างนอกสาขาเกษตร โดย
ผ่านขบวนการปรับตัวในตลาดแรงงาน เช่น การอพยพของแรงงานจากชนบทสู่เมือง

นโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลที่น่าจะมีผลกระทบในทางลบต่อค่าจ้างในภาค
อุตสาหกรรมคือ นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมและนโยบายก้าวก้าวภาษีสินค้าสำเร็จรูปจาก
ต่างประเทศ ² ซึ่งส่งเสริมให้มีการนำทุน เครื่องจักร และวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้า
มาใช้มากผิดธรรมชาติ เพราะโดยเปรียบเทียบแล้วราคาสินค้าทุนจะถูกลง แต่ราคาค่า-
แรงงานกลับสูงขึ้นด้วยผลของนโยบายดังกล่าว

2.2 ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม การศึกษาความ
แตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม ระหว่างภาค ระหว่างอาชีพ หรือระหว่างเพศ
จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เราเข้าใจถึงประสิทธิภาพการทำงานของตลาดแรงงาน ความ
เข้าใจดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญในการวางนโยบายแรงงานเพื่อช่วยยกระดับสวัสดิการ
ของแรงงานและเพื่อช่วยให้ตลาดมีการผลิตสินค้าและบริการได้มากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่ค่าจ้างแตกต่างกันระหว่างอุตสาหกรรม และ/หรือ ระหว่างอาชีพ
ระหว่างภาค และระหว่างเพศ อาจจำแนกได้เป็นสองสาเหตุใหญ่ ประการแรก เกิดจาก
ความแตกต่างอันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ใช่ข้อบกพร่องของระบบตลาด ปัจจัย
เหล่านี้มีอาทิเช่น การศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญจากฝึกงาน ³ การเข้า

¹ เพ็งอ้าง

² ณรงค์ชัย อัครเศรณี การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย บริษัท
เงินทุนแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ , 2523

³ หมายถึงทุนมนุษย์ (human capital) ของงานของ G.Becker,
Human Capital (New York: Columbia University Press for NBER, 1964)
chapters 2-3

หรือออกจากตลาดแรงงานบ่อย ๆ เพื่อมีลูกหรือเลี้ยงลูก ซึ่งทำให้สูญเสียประสิทธิภาพในการทำงาน ¹ บัลลีย์ที่เมื่อคิดมูลค่าเป็นตัวเงินโตจะทำให้ค่าจ้างระหว่างอาชีพไม่ต่างกัน (equalizing differences) ² เช่นความเสี่ยง บัลลีย์ที่ทำให้คนไม่อาจแข่งขันได้ เสมอภาค (non competing groups) ³ แรงงานบางประเภทมีลักษณะเป็นบัลลีย์ กึ่งคงที่ (quasi fixed factor) ⁴ สลายตายนายจ้าง แรงงานบางประเภทอาจทดแทนแรงงานอีกประเภทได้ในเวลาจำเป็น ⁵ มาตรฐานในการจ้างงาน ⁶ ข้าวสำหรับตลาดแรงงานไม่สมบูรณ์ การย้ายถิ่น หรือการเปลี่ยนงานมีต้นทุนสูงไป ฯลฯ

ประการที่สอง ค่าจ้างที่ต่างกันเกิดจากความบกพร่องของระบบตลาด เช่น นายจ้างเลือกที่รักมักที่ชัง (discriminate) ไม่ยอมรับคนงานหญิง ⁷ มีการผูกขาดในการจ้างแรงงาน หรือการขายแรงงาน มีปัญหาการที่นายจ้างใช้ระบบแบ่งแยกแล้วปกครอง

¹ S.W.Polachek, "Discontinuous Labor Force Participation and Its Effect on Women's Market Earning", Sex, Discrimination and the Division of Labor, pp.90-122

² M. Friedman, Op.Cit., pp. 239-248

³ M. Friedman, Op.Cit., pp. 248-250

⁴ W.Oi, "Labor as a Quasi Fixed Factor", Journal of Political Economy, December 1962, pp. 538-555

⁵ M.Reder, "The Theory of Occupational Wage Differentials" America Economic Review, December 1955, pp.833-852

⁶ Ibid.

⁷ G.S.Becker, The Economics of Discrimination, (Chicago : University of Chicago Press, 1971). K.Arrow, "The Theory of Discrimination", in Discrimination in Labor Market, ed, by Ashenfelter and Ress , pp. 3-33

ตามความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ตลาดแรงงานมีการแบ่งแยกเป็น ทฤษฎีตลาด
แรงงานทวิ (dual labor market) หรือ ทฤษฎีการสังกัดตลาดแรงงานที่มีระเบียบและ
ความก้าวหน้า (internal labor market) ¹

บทความฉบับนี้จะพยายามศึกษาดูว่าค่าจ้างในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภาคต่าง ๆ
และระหว่างเขต มีความแตกต่างกันหรือไม่ และถ้ามีความแตกต่างนั้นเกิดจากสาเหตุอะไร
แต่การศึกษาของเราจะทำแบบง่าย ๆ เพราะปัญหาเรื่องข้อมูลไม่เพียงพอ กับข้อจำกัดใน
ด้านเวลาและทรัพยากร

2.21 ค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม นำเสียบายที่ข้อมูลค่าจ้างในส่วน
ส่วนใหญ่มิได้ให้ตารางการแจกแจงค่าจ้างของแต่ละอุตสาหกรรม และการสำรวจแต่ละครั้ง
ครอบคลุม ตัวอย่างที่ต่างกันทำให้เราไม่อาจวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่าง
อุตสาหกรรม ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาได้โดยละเอียด อย่างไรก็ตามมีงานวิจัย 2 เรื่อง
ซึ่งพอทำให้เราได้ภาพเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมในปี 2514, 2516
และ 2518 เห็นกิจการของณรงค์ชัย อัครเศรณี และ สิริลักษณ์ ชูติกุล ² กับงาน
ของ สัมหมาย ภาชี และสหาย ³

ประเด็นแรกที่เราสนใจคือค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม และระหว่างหมวด
ย่อย ๆ ภายในสาขาहतอุตสาหกรรม มีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เราได้คำนวณ
ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวน (coefficient of variation) ของค่าจ้างเฉลี่ย
ในแต่ละอุตสาหกรรม ดังปรากฏในตารางที่ 2.5 ข้อสังเกตบางประการจากตาราง
ดังกล่าวคือ ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าสัมประสิทธิ์ของ

¹ P.B.Doeringer and M.J.Piore, Internal Labor Markets and
and Manpower Analysis (Lexington: Heath, 1971). D.M.Gordon,
Theories of Poverty and Unemployment (Lexington: Heath, 1972)

² N.Akrasane and S.Chutikul, "Wages Differentials
in Manufacturing Industries", CAMS Discussion Paper, No.77-02

³ สัมหมาย ภาชี และสหาย อ้างแล้ว

ค่าจ้างในอุตสาหกรรมของต่างประเทศเช่น อินเดีย (18.52%) ไต้หวัน (13.25%)¹ แสดงว่า ค่าจ้างในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของไทยแตกต่างกันค่อนข้างมาก ประการที่สอง ข้อมูลค่าจ้างคงจะไม่มีความพหุ เพราะสังเกตได้ว่าค่าสัมประสิทธิ์เปลี่ยนแปลงขึ้นลงมาก และถ้าใช้แหล่งข้อมูลต่างแหล่งจะมีผลต่อค่าสัมประสิทธิ์มาก ตารางที่ 2.5 แสดงว่าข้อมูล ค่าจ้างจากการสำรวจของสำนักงานสถิติอาจไม่น่าไว้วางใจ เพราะปรากฏว่ามีตัวอย่างที่ได้รับเงินเดือนสูงติดปกติดำเนินการสำรวจ ประการที่สาม ถ้าเราดูตัวเลขในปี 2516-2517 จะพบว่าค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของหมวดหัตถอุตสาหกรรมน้อยกว่าค่าของทุกหมวดอุตสาหกรรมตามความคาดหมาย เพราะคนงานในหมวดหัตถอุตสาหกรรมย่อมมีลักษณะ (เช่นฝีมือ, การศึกษา) ใกล้เคียงกันมากกว่าลักษณะของคนงานระหว่างหมวดอุตสาหกรรมต่าง ๆ

ประเด็นต่อไป ถ้าเราจะพิจารณาข้อมูลค่าจ้างของหมวดย่อยในสาขา หัตถอุตสาหกรรม จะพบว่าค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนในช่วง 2506-2515 มีแนวโน้มคงที่ ปัญหาที่น่าสนใจการที่ค่าความแปรปรวนคงที่แสดงว่ากิจการที่เคยจ่ายค่าจ้างสูงในตอนต้นของช่วง 2506-2515 ยังคงจ่ายค่าจ้างสูงในตอนปลายช่วงอยู่หรือไม่ หรือ พุดง่าย ๆ อันดับที่ในการเป็นกิจการที่จ่ายค่าจ้างสูงของกิจการต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ในช่วงเวลาดังกล่าว การวิเคราะห์ของณรงค์ชัย และสิริลักษณ์ โดยดูอันดับที่ในการจ่ายค่าจ้างระหว่างปี 2506-2516 พบว่ากิจการที่เคยจ่ายค่าจ้างสูงในตอนต้นของช่วงเวลาดังกล่าว ก็ยังคงจ่ายค่าจ้างสูงในตอนปลายช่วง² จะมียกเว้นบ้างก็เพียง บางหัตถอุตสาหกรรม เช่น การผลิตเครื่องแต่งกาย เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ กิจการที่จ่ายค่าจ้างสูงตลอดเวลามีโอกาส การทำยาสูบ ประกอบรถยนต์ และอะไหล่ เป็นต้น ส่วน กิจการที่จ่ายค่าจ้างต่ำตลอดเวลาคือการทำขนมปัง โรงงานทอผ้าฝ้าย กิจการย้อมผ้า

¹ T.Papola and V.P. Bharadwaj, "Dynamics of Industrial Wage Structure", Economic Journal, March 1970, table 1

² Akrasanee and Chutikul, Op. Cit., table 2

พิมพ์ลายดอก และกิจการปั่นด้ายเพื่อใช้ในการทอผ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณา ค่าจ้างตามหมวดย่อยของสาขาหัตถอุตสาหกรรม จะพบว่าอันดับในการเป็นกิจการที่จ่ายค่าจ้างสูงได้มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก จนเราไม่อาจให้ข้อสรุปได้อย่างแน่ชัดว่ากิจการ ส่วนใหญ่ที่เคยจ่ายค่าจ้างสูง (หรือต่ำ) จะยังคงไว้ซึ่งอันดับเดิมในการจ่ายค่าจ้างเมื่อเวลาผ่านไป

ตัวเลขความแปรปรวนในในตารางที่ 2.5 เป็นเพียงค่าความแปรปรวน ของค่าจ้างของแรงงานทุกประเภท การวิเคราะห์ตัวเลขดังกล่าวมีข้อบกพร่องมาก เพราะ คนงานที่อยู่ในตัวอย่างการคำนวณย่อมมีฝีมือต่างกัน ทำงานในโรงงานที่มีขนาดแตกต่างกัน คนงานอาจทำงานร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ ในสัดส่วนที่ต่างกัน ฯลฯ ถ้าจะให้การวิเคราะห์ ได้ผลดี จะต้องแยกค่าจ้างของคนงานในแต่ละอุตสาหกรรมออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตาม ลักษณะความแตกต่างของคนงาน กล่าวคือถ้าจะตัดสินว่าค่าจ้างของกิจการหนึ่งต่างจาก กิจการอื่นหรือไม่และเพียงใด เราจะต้องดูค่าจ้างของคนงานที่มีลักษณะต่าง ๆ เหมือนกัน ในกิจการทั้งสอง แต่การวัด 'ลักษณะความเหมือนกัน' เป็นเรื่องลำบากทั้งในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติ ในที่นี้จะกระทำเพียงการแบ่งคนงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือคนงานมี ฝีมือกับคนงานไร้ฝีมือ ดังในตารางที่ 2.6

ข้อสรุปจากตารางที่ 2.6 คล้ายคลึงกับในตารางที่ 2.5 กล่าวคือ (ก) ค่าสัมประสิทธิ์ของค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือใน ทุกอุตสาหกรรมสูงกว่าในหมวดหัตถอุตสาหกรรม (ข) ค่าสัมประสิทธิ์ของคนงานไร้ฝีมือคงจะมีค่าไม่สูงเกินกว่า 20% และมีแนวโน้มลดลง ในระหว่างปี 2521-2523 ซึ่งได้ข้อมูลมาจากแหล่งเดียวกัน (ค) ค่าสัมประสิทธิ์ของค่าจ้างคน งานมีฝีมือสูงกว่าของคนงานไร้ฝีมือ นอกจากนั้นค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานมีฝีมือจะสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยคน งานไร้ฝีมืออยู่ถึง 2 เท่าตัว จากการคำนวณของนายณรงค์ชัย และสหภาพว่าอัตราส่วน ระหว่างค่าจ้างคนงานมีฝีมือต่อคนงานไร้ฝีมือเท่ากับ 1.99 ในปี 2514 และ 1.96 ในปี 2516 ตัวเลขดังกล่าวใกล้เคียงกับผลการสำรวจของกรมแรงงานในปี 2513 ดังแสดงไว้

ในตารางที่ 2.7 แต่นำเสียดายที่เราไม่มีเวลาและข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างคนงานสองกลุ่มในบทความฉบับนี้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตบางประการ เช่น อาชีพบางอย่างที่ต้องการประสบการณ์ในการทำงานสูง เช่น ช่างทาสี ช่างทำเครื่องมือ และช่างทำเฟอร์นิเจอร์ อัตราความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของคนงานสองกลุ่มค่อนข้างสูงเกินกว่า 2 เท่า ส่วนงานประเภทที่ใช้กำลังงาน เช่น กรรมกร หรืองานที่ต้องใช้ความรู้เบื้องต้นในการทำ เช่น ช่างตัดเสื้อ ช่างทอผ้า ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของคนงานสองกลุ่มจะอยู่ในระดับต่ำ

ประเด็นสุดท้ายที่น่าสนใจคือเมื่อค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือระหว่างอุตสาหกรรมแตกต่างกันค่อนข้างมาก อุตสาหกรรมใดจ่ายค่าจ้างสูงสุด และอุตสาหกรรมใดจ่ายค่าจ้างต่ำสุด งานสำรวจของนายสมหมาย ภาณี (อุตสาหกรรมที่ 2.8 ประกอบ) พบว่าค่าจ้างเฉลี่ย (mean) รายวันของกิจการประกันภัย การขายส่ง ผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะอยู่ในลำดับสูงสุด และกิจการที่ให้ค่าจ้างเฉลี่ยรายวันต่ำสุดคือภัตตาคารและโรงแรม กิจการบริการทางสังคมและบริการสันติภาพ ส่วนกิจการที่ให้ค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนสูงสุดคือ การก่อสร้าง (เนื่องจากคนงานเหล่านี้อาจเป็นคนงานกึ่งฝีมือ) บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ การไฟฟ้าและก๊าซ กิจการที่จ่ายค่าจ้างรายเดือนต่ำสุดคือ บริการทางสังคม บริการสันติภาพ การผลิตไม้ และภัตตาคารและโรงแรม ซึ่งเหมือนกับกรณีของการจ่ายค่าจ้างรายวัน

การสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2521 ให้ผลแตกต่างไปจากการสำรวจข้างต้น (อุตสาหกรรมที่ 2.8) กล่าวคือกิจการที่ให้ค่าจ้างรายวันสูงสุดคือก่อสร้าง กระจก และหัตถอุตสาหกรรมอื่น ๆ ส่วนกิจการที่จ่ายค่าจ้างรายวันต่ำสุดคือ ภัตตาคารและโรงแรม อาหาร และการขายส่ง สำหรับค่าจ้างรายเดือนสูงสุดมีอาหาร ขนส่งและก่อสร้าง ส่วนกิจการที่ให้ค่าจ้างรายเดือนต่ำคือ การค้าปลีก บริการอื่น ๆ และภัตตาคารและโรงแรม จะเห็นได้ว่าการที่จ่ายค่าจ้างต่ำสุดจากการสำรวจทั้งสองครั้งคือภัตตาคาร

และโรงแรม และกิจการบริการทางสังคม หรือสันทนาการ ซึ่งอาจเป็นเพราะคนงานในกิจการเหล่านี้จะได้รับผลตอบแทนพิเศษจากการทำงาน และงานบางอย่างเช่นงานภัตตาคาร ไม่ต้องการความสามารถพิเศษอีกทั้งเป็นงานที่ไม่ต้องใช้พลังมากเท่างานกรรมกรอื่น ๆ ด้วย กิจการก่อสร้าง ขนส่ง และอาหาร น่าจะเป็นงานที่ให้ค่าจ้างสูงที่สุด เพราะเป็นงานซึ่งผู้ทำต้องมีความสามารถพิเศษไม่มากนัก

อย่างไรก็ตามค่าเฉลี่ยคณิตศาสตร์ (mean) เป็นสถิติที่มีปัญหาพอสมควร เมื่อคำนวณตัวอย่าง และขนาดกิจการในแต่ละอุตสาหกรรมแตกต่างกัน และเมื่อค่าจ้างภายในแต่ละอุตสาหกรรมต่างกันค่อนข้างมาก ฉะนั้นถ้าจะให้การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างมีความหมายขึ้นจะต้องสถิติอื่น ๆ เช่น ค่าเฉลี่ยมัธยฐาน ค่าความแปรปรวน ค่าความเบ้ (skewness) ของการแจกแจงค่าจ้าง เป็นต้น ในที่นี้จะขอกล่าวถึงค่าจ้างเฉลี่ยแบบมัธยฐานเท่านั้น เรื่องความแปรปรวนได้กล่าวถึงแล้ว ส่วนสถิติวัดความเบ้ของการแจกแจงค่าจ้างยังไม่มีการรวบรวม

ถ้าจะเรียงอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตามอันดับของการจ่ายค่าจ้างโดยใช้ค่าเฉลี่ยมัธยฐาน ให้สอดคล้องกับการพิจารณาเรียงอันดับโดยใช้ค่าเฉลี่ยคณิตศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างรายวันหรือรายเดือน แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้ (ก) ค่ามัธยฐานของค่าจ้างรายเดือนและรายวัน ในเกือบทุกอุตสาหกรรมต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยแบบคณิตศาสตร์ (mean) (ข) ค่าจ้างเฉลี่ยมัธยฐานรายวันในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นภัตตาคารและโรงแรม สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย (25 บาทต่อวันในปี 2518) และค่าจ้างเฉลี่ยมัธยฐานรายเดือนในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นหมวดบริการทางสังคมก็สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (750 บาทต่อเดือน) เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยมัธยฐานของค่าจ้างรายวันและรายเดือนในหลายอุตสาหกรรมมิได้สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมากนัก และเนื่องจากค่าจ้างเฉลี่ยของคนกลุ่มใหญ่ที่สุด (mode) ทั้งรายวันและรายเดือนใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำในเวลานั้น แสดงว่าลักษณะการกระจายของค่าจ้างคงจะเบ้มาทางค่าจ้างต่ำ ชวนให้สงสัยว่าความแปรปรวนหรือความ

ความเปียงเบน (dispersion) อาจอยู่ในระดับสูง ถ้าเป็นจริงเช่นนั้นจริงก็แสดงว่าอาจมีคนงานจำนวนไม่น้อยที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำในเวลานั้น

ถ้าเปรียบเทียบอันดับสูงต่ำในระหว่างค่าจ้างรายวันและค่าจ้างรายเดือน เราอาจจำแนกอุตสาหกรรมออกได้เป็นสองจำพวกใหญ่คือประเภทแรกเป็นอุตสาหกรรมที่มีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายวันและรายเดือนเปรียบเทียบใกล้เคียงกันมาก และมักเป็นกิจการที่จ่ายค่าจ้างรายวันสูง แต่ค่าจ้างรายเดือนอยู่ในระดับปานกลาง เช่นในปี 2518 มีกิจการขายสิ่ง เครื่องดื่มและยาสูบ อาหาร การผลิตกระดาษและการพิมพ์ เป็นต้น ในปี 2521 มีกิจการก่อสร้าง กระดาษและการพิมพ์ ผลิตภัณฑ์เคมี และเหล็กและผลิตภัณฑ์โลหะ ประเภทที่สอง คือกิจการที่ค่าจ้างรายวันและรายเดือนเปรียบเทียบแตกต่างกัน ในปี 2518 มีกิจการก่อสร้าง บริการด้านอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ เหล็กและผลิตภัณฑ์โลหะเครื่องจักร และอุปกรณ์ เป็นต้น แต่ในปี 2521 มีอาหาร การขายสิ่ง ภัตตาคารและโรงแรม และ อโลหะ เครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น

2.22 สาเหตุของความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมทุกประเภท อันที่จริงการวิเคราะห์สาเหตุของความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมแบบมีระเบียบรัดกุมจำเป็นต้องกระทำโดยการสร้างสมการดีมานด์และซัพพลายของแรงงานในอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นระบบสมการเชิงซ้อน¹ (simultaneous equations) เพราะความแตกต่างระหว่างค่าจ้างและชั่วโมงทำงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นตัวแปรที่ขึ้นอยู่กับกัน ซัพพลายของชั่วโมงทำงานจะขึ้นอยู่กับค่าจ้าง รายได้นอกเหนือจากค่าจ้างแรงงาน ความพอใจของคนงานซึ่งวัดเป็นเงินไม่ได้ (เช่น ความหนาแน่นของประชากร ชุมชนที่อยู่ ขนาดของชุมชนที่อยู่ ฯลฯ) การศึกษา อายุ สถานภาพการแต่งงาน ฯลฯ ส่วนดีมานด์ต่อแรงงานนอกจากจะขึ้นกับอัตราค่าจ้างแล้วยังขึ้นกับค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างคนงานแต่ละประเภท แรงงานบางประเภทถือเป็นปัจจัยคงที่ของบริษัทเพราะเป็นแรงงานที่มีความ

¹ ดูงานของ S. Rosen, "On the Interindustry Wage and Hours Structure", Journal of Political Economy, March/April 1969, pp. 249-273

สามารถพิเศษ คนงานบางประเภทอาจมีอัตราการเข้าออกจากตลาดแรงงานต่างจากกลุ่มอื่น ๆ ประเภทของสถานประกอบการว่าเป็นแบบบริษัทในครอบครัว หรือบริษัทต่างชาติด การปรับตัวของอุตสาหกรรมต่อการเปลี่ยนแปลงของปริมาณติดต่อสินค้าชนิดต่าง ๆ ในระยะสั้น ฯลฯ บัณฑิตเหล่านี้ก่อนที่จะเข้ามาเข้าสมัครต้องได้รับการปรับให้มีมาตรฐานเดียวกัน (standardization) เพราะในการรวมข้อมูลค่าจ้าง อายุเฉลี่ย ฯลฯ ของกิจการต่าง ๆ ขึ้นเป็นค่าจ้างเฉลี่ย หรืออายุเฉลี่ยของแต่ละอุตสาหกรรมสักต้องคำนึงถึงความแตกต่างที่รบกวนขึ้นระหว่างบริษัทด้วย

อย่างไรก็ตามวิธีการเช่นนี้ต้องอาศัยข้อมูลที่สมบูรณ์และอาศัยเวลาในการวิจัยรวมปี ในที่นี้จะนำเอาผลการสำรวจของงานวิจัยสองเรื่องมานำเสนอเพียงเพื่อหาว่าคำตอบว่าบัณฑิตบางส่วนที่มีความสำคัญในการกำหนดความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม¹ ส่วนปัญหาที่ว่า บัณฑิตแต่ละตัวมีความสำคัญเพียงใดยังไม่อาจให้คำตอบได้ในที่นี้

บัณฑิตแรกที่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างของอัตราค่าจ้างคือลักษณะการประกอบการ ในประเทศซึ่งมีลักษณะการประกอบการแบบครอบครัวในสัดส่วนที่สูง กิจการเหล่านี้มักอยู่ในรูปส่วนบุคคล หรือหาংশั้นส่วนที่มีขนาดประกอบการเล็ก เป็นกิจการคนไทย ไม่ค่อยมีหุ้นส่วนจากต่างประเทศ ฉะนั้น อัตราค่าจ้างในกิจการเหล่านี้จึงต่ำกว่าเฉลี่ย เช่น ประเภทบริการส่วนบุคคล และในครัวเรือน ประเภทบริการสังคม ประเภทบริการสหภาพการเกษตรและโรงแรม การขายปลีก ประเภทการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เป็นต้น

บัณฑิตที่สอง อุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนของแรงงานหญิง (และเด็ก) ในอัตราสูง จะมีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่ำ² เช่น การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก เครื่องแต่งกาย ห้างสรรพสินค้า และผลิตภัณฑ์ห้างสรรพสินค้า กิจการประเภทบริการต่าง ๆ เป็นต้น (ดูตารางที่ 2.9 ประกอบ)

¹ คำอธิบายในตอนนี้อาศัยเนื้อหาส่วนใหญ่จากงานของสมหมาย ภาส อ่างแล้ว หน้า 35 - 37

² คนงานหญิงส่วนมากจะทำงานในระดับที่ใช้ฝีมือต่ำกว่าชาย สิ่งได้ค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่า ๓ แสง ส่วนเรื่อง และสหาย อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางในประเทศไทย กุมภาพันธ์ 2521 (เอกสารโรเนียว) ตารางที่ 4.3 หน้า 100

ส่วนกิจการที่มีสัดส่วนของพนักงานขายสูง จะจ่ายค่าจ้างสูง ซึ่งมีกิจการต่อไปนี้เป็นประเภท
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน ไฟฟ้าและก๊าซ บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ ก่อสร้าง ขยายสิ่ง
เป็นต้น

ปัจจัยที่สาม คืออุตสาหกรรมบางประเภทต้องจ้างพนักงานที่มีระดับการศึกษาสูง
ทำให้ต้องจ่ายค่าจ้างสูงเป็นไปตามทฤษฎีทุนมนุษย์ ตารางที่ 2.9 แสดงว่ากิจการที่มีพนักงาน
ระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาจะจ่ายค่าจ้างในอัตราสูง เช่น ประเภทบริการด้านอสังหาริมทรัพย์
และธุรกิจ ประเภทการขายสิ่ง ก่อสร้าง ประกันภัย เป็นต้น กิจการที่พนักงานมีการศึกษา
ต่ำ และได้ค่าจ้างต่ำคือ ภัตตาคารและโรงแรม การค้าปลีก ฯลฯ อย่างไรก็ตามการศึกษา
ไม่อาจใช้อธิบายกรณีของกิจการที่อุตสาหกรรมที่จ่ายค่าจ้างสูง ทั้งนี้พนักงานมีการศึกษาต่ำ
สาเหตุสำคัญมาจากการที่พนักงานในกิจการดังกล่าวต้องได้รับฝึกอบรมให้มีความชำนาญในการ
ทำงานเฉพาะ

ปัจจัยที่สี่ กิจการที่ให้สวัสดิการอาหาร ที่อยู่ และเครื่องนุ่งห่มในสัดส่วนสูง
ย่อมจ่ายค่าจ้างต่ำ เช่น ภัตตาคารและโรงแรม การผลิตสิ่งทอ เครื่องแต่งกาย หนังสือ
การผลิตไม้ บริการสันตนาการ บริการส่วนบุคคลและสังคม เป็นต้น ส่วนกิจการที่ให้
สวัสดิการน้อย เช่น การก่อสร้าง ประกันภัย โลหะขั้นมูลฐาน ฯลฯ จะจ่ายค่าจ้างค่อนข้าง
สูง (ดูตารางที่ 2.9)

ปัจจัยที่ห้า คือขนาดของสถานประกอบการ งานสำรวจอุตสาหกรรมขนาดย่อม
และขนาดกลางของนายแล้ง ส่องวนเรือง และนายล้มศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย พบว่า แรงงานที่
มีฝีมือในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้รับอัตราผลตอบแทนเฉลี่ย (เงินเดือน โบนัส เงิน
รางวัล และสวัสดิการต่าง ๆ) สูงกว่าในโรงงานขนาดย่อมมาก แต่การสำรวจค่าจ้าง

1 แล้ง ส่องวนเรือง และสหาย อ้างแล้ว ตารางที่ 4.9 หน้า 11

ของคณงานไร้ฝีมือของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่พบว่าค่าจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดต่าง ๆ จะแตกต่างกันมากนัก และทิศทางความแตกต่างก็ไม่ชัดเจน แต่ในกรุงเทพฯ และภาคกลาง (ดูตารางที่ 2.10) สถานประกอบการขนาดใหญ่จะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่ากิจการขนาดเล็ก ยกเว้นอุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งค่าจ้างในสถานประกอบการทุกขนาดใกล้เคียงกัน และกิจการผลิตภัณฑ์ไม้และเหล็ก พบว่าค่าจ้างในกิจการขนาดเล็กสูงกว่าทั้งนี้อาจเป็นเพราะกิจการเหล่านี้มีอัตราส่วนของคณงานฝีมือสูงกว่าในกิจการขนาดกลางและใหญ่¹

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่น่าจะมีผลต่อความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่การสังเกตหลักฐานพิสูจน์เป็นเรื่องยาก และ/หรือ มีปัญหาเกี่ยวกับความจำกัดของข้อมูล ปัจจัยเหล่านี้มีอาทิ ชั่วโมงทำงานที่ต่างกัน ความพอใจของคณงานที่มีต่ออาชีพแตกต่างกัน (non-pecuniary factors) ข้าราชการลาตแรงงานไม่สมบูรณ์ ติมาณต์และชีพพลายของสินค้าในแต่ละอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น แต่ค่าจ้างยังปรับตัวไม่ทัน ต้นทุนในการจ้างคณงานประเภทต่าง ๆ ไม่เท่ากัน² ฯลฯ

รายงานของณรงค์ชัย และสิริลักษณ์ ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างหัตถอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งพบว่า (ก) โรงงานที่มีขนาดใหญ่ มักจ่ายค่าจ้างทั้งแก่คณงานฝีมือ และคณงานไร้ฝีมือสูงกว่าโรงงานเล็ก ขนาดโรงงานในงานวิจัยครั้งนี้หมายถึงจำนวนคณงาน และมูลค่าของผลผลิตต่อบริษัท (value of gross output) ข้อสรุปนี้จะต่างจากตัวเลขสำรวจคณงานไร้ฝีมือของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น เหตุผลสำคัญที่ทำให้โรงงานขนาดใหญ่จ่ายค่าจ้างสูง น่าจะเป็นเพราะอัตราส่วนระหว่างทุนต่อแรงงานในโรงงานใหญ่สูงกว่าโรงงานเล็ก อย่างไรก็ตามยังมี

¹ เพิ่งอ้าง หน้า 101-103 ข้อสรุปนี้เป็นจริงทั้งในการสำรวจภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2520 และ 2521 และยืนยันอีกครั้งจากการสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงานเมื่อต้นปี 2523

² อุตสาหกรรมบางประเภทมีค่าใช้จ่ายในการจ้างคณงานสูง หรือใช้แรงงานที่เป็นปัจจัยกึ่งคงที่ (quasi fixed factor) ในสัดส่วนสูง นายจ้างพยายามลดอัตรา turnover ทำให้อัตราการรับเข้าทำงานและอัตราการออกจากงานสูง ค่าจ้างในกิจการเหล่านี้จึงสูงด้วย เช่น กิจการอุปกรณ์ขนส่ง และการทอผ้า ส่วนกิจการก่อสร้างมีอัตราการออกจากงานสูง จึงมีค่าจ้างค่อนข้างต่ำ ดูข้อมูลใน T.Bertrand, "The Relevance of Dual Economy Model", OEP, June 1980, p.34-35

หัตถอุตสาหกรรมจำนวนมากที่เราไม่อาจใช้ขนาดโรงงานไปอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างได้ (ข) ฉะนั้นปัจจัยสำคัญรองลงมาก็คือสัดส่วนระหว่างคนงานหญิงและชาย กิจกรรมที่จ้างคนงานชายมากย่อมมีค่าจ้างเฉลี่ยต่อคนงานสูงกว่า เช่น กิจกรรมทอผ้าขนาดเล็กจ้างคนงานชายและหญิงในสัดส่วนเท่ากัน แต่โรงงานขนาดใหญ่จ้างคนงานหญิงมากกว่าคนงานชายเท่าตัว ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยในโรงงานใหญ่ต่ำกว่าในโรงงานเล็ก โรงงานทอผลิตภัณฑ์โลหะขนาดเล็กก็มักจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าโรงงานใหญ่ เพราะอัตราส่วนของคนงานชายกับหญิงในโรงงานเล็กสูงถึง 8:1 ในขณะที่โรงงานใหญ่มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำเพียง 1:1 ถึงอย่างสูง 4:1 เราจะกล่าวถึงประเด็นนี้อีกครั้งภายหลัง (ค) ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมมีอะไรบ้าง เพราะถ้ากิจกรรมใดมีกำไรส่วนเกินอันเนื่องมาจากกิจกรรมดังกล่าวนั้นมีอุปสรรคที่เกินคู่แข่งขึ้น บริษัทอาจยินยอมจ่ายค่าจ้างแรงงานสูงได้ (ง) สัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงาน (capital intensity) ซึ่งวัดด้วยมูลค่าส่วนเพิ่มที่ไม่รวมค่าจ้างต่อคนงานหนึ่งคน ก็มีอิทธิพลต่อค่าจ้างในทางบวกเช่นกัน เพราะบริษัทที่มีการใช้ทุนสูงนอกจากจะมีโอกาสได้กำไรสูงแล้ว ประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของคนงานควรจะสูงกว่าในกิจการที่มีการใช้ทุนต่อแรงงานต่ำ และท้ายที่สุดงานวิจัยเรื่องนี้ไม่พบว่าบริษัทต่างประเทศจ่ายค่าจ้างสูงกว่าบริษัทคนไทย ซึ่งผิดกับงานวิจัยของนายซาร์การ์ (Sarkar) ที่พบว่ากิจการหัตถอุตสาหกรรมที่มีชาวต่างประเทศเป็นเจ้าของจะจ่ายค่าจ้างสูงกว่าบริษัทคนไทยถึง 48% ในปี 2514¹

2.3 ค่าจ้างระหว่างภาค

ข้อมูลค่าจ้างที่เล่นออกมาข้างต้นส่วนใหญ่เป็นสถิติในกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ ส่วนข้อมูลค่าจ้างของคนงานทุกประเภทในระดับภาคมีอยู่น้อยมาก และคุณภาพไม่สู้ดีนัก ดังที่จะพบได้ในตารางที่ 2.11 นอกจากตัวเลขจะไม่ได้แบ่ง

¹ N.K. Sarkar, Industrial Structure of Greater Bangkok, U.N. Asian Institute, Bangkok, 1974

คนงานออกเป็นคนงานมีฝีมือกับคนงานไร้ฝีมือ¹ ยังมีปัญหาว่าการสำรวจแต่ละครั้งครอบคลุม
อุตสาหกรรมไม่หมดทุกอุตสาหกรรม หรือบางครั้งจำนวนตัวอย่างในบางหมวดอุตสาหกรรมก็
มีน้อยมาก

อย่างไรก็ตามสถิติในตารางที่ 2.11 แสดงว่าค่าจ้างในกรุงเทพฯ อยู่ใน
ระดับสูงที่สุดตามความคาดหมาย รองลงมาคือภาคกลาง ภาคใต้ ภาคอีสาน และภาคเหนือ
ตามลำดับ โปรดสังเกตว่าค่าจ้างในฐานะอุตสาหกรรมของภาคอีสานในปี 2519 สูงกว่า
ค่าจ้างในภาคกลาง และภาคใต้ซึ่งไม่น่าเป็นไปได้เพราะว่าจำนวนตัวอย่างที่สำรวจในภาค
อีสานค่อนข้างน้อย

สถิติที่พอจะนำมาวิเคราะห์ได้คือสถิติค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ โดยเฉพาะสถิติ
ในปี 2521 - 2523 ซึ่งรวบรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จำนวนตัวอย่างจะไม่
มากนักก็ตาม ตารางที่ 2.12 แสดงสถิติค่าจ้างดังกล่าว ซึ่งพบว่า (ก) ในระหว่างปี
2521 - 2523 โครงสร้างค่าจ้างไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก อุตสาหกรรมหรือภาคที่เคย
จ่ายค่าจ้างสูงก็ยังคงจ่ายสูงกว่าค่าเฉลี่ย อย่างไรก็ตามเราพบว่าภาคเหนือเป็นเขตที่ค่า-
จ้างปรับตัวสูงขึ้นเร็วที่สุด ส่วนภาคอีสานค่าจ้างเพิ่มช้ามาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประการแรก
อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในภาคอีสานเป็นกิจการสิ่งทอขนาดเล็ก ซึ่งจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ากิจการอื่น
ประการที่สอง อุตสาหกรรมเริ่มขยายตัวในภาคเหนือเมื่อเร็ว ๆ นี้ เช่น การมีอุตสาหกรรม
อาหารสัตว์เกิดขึ้นในภาคเหนือทำให้สัดส่วนของจำนวนโรงงานขนาดใหญ่ในภาคเหนือสูงกว่า
ภาคอีสาน² (ข) ค่าจ้างเฉลี่ยในกรุงเทพฯ จะสูงกว่าทุกภูมิภาค รองลงมาคือภาคใต้ ซึ่ง
สูงกว่าภาคกลางเพียงเล็กน้อยจนอาจไม่ต่างกัน และท้ายสุดคือภาคเหนือ กับภาคอีสาน ซึ่ง

¹ เพราะวิธีสอบถามข้อมูลค่าจ้างส่วนใหญ่คือการถามตัวเลขค่าจ้างทั้งหมด
ที่บริษัทจ่ายในระยะเวลาหนึ่ง แล้วหารด้วยจำนวนคนงาน หรือจำนวนชั่วโมงทำงาน

² ดู การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในตารางภาคผนวกที่ 1 และค่าจ้าง
ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในตารางที่ 6, 17-18 ใน "โครงสร้างค่าจ้างแรงงาน"
อ้างแล้ว

เดิมนั้นภาคเหนือจะมีค่าจ้างต่ำกว่าภาคอีสาน (ค) ในทุก ๆ ภาค สาขาที่จ่ายค่าจ้างสูงสุดคือการค้าส่ง และขนส่ง (ภายในหมวดบริการ) และก่อสร้าง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกิจการเหล่านี้มีชั่วโมงทำงานต่อวันมากกว่ากิจการอื่น ๆ ส่วนสาขาที่จ่ายค่าจ้างต่ำสุดคือกิจการภัตตาคารและโรงแรม (ซึ่งถูกจ้างอาจมีรายได้พิเศษจากเงินค่าบริการ) บริการอื่น ๆ และการค้าปลีก (ง) ภายในหมวดหัตถอุตสาหกรรมของกรุงเทพฯ กิจการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์ไม้ จ่ายค่าจ้างต่ำสุด ส่วนกิจการผลิตภัณฑ์กระดาษ เคมี เหล็กและโลหะ จ่ายค่าจ้างค่อนข้างสูง เพราะเป็นกิจการที่ใช้แรงงานกึ่งฝีมือและเครื่องจักรมาก ส่วนในภาคกลางนั้นกิจการผลิตภัณฑ์ไม้กลับได้ค่าจ้างเฉลี่ยสูง และกิจการโลหะและเหล็กได้ค่าจ้างต่ำ เพราะกิจการดังกล่าวในภาคกลางมีแต่ขนาดเล็ก ไม่มีขนาดกลางและใหญ่ตั้งเช่นในกรุงเทพฯ ส่วนในภาคอีสานอุตสาหกรรมอาหารจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยสูงสุด ซึ่งอาจเป็นเพราะอุตสาหกรรมดังกล่าวมีจำนวนกิจการมากที่สุดเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในภาค ส่วนในภาคเหนือกิจการบริการอื่น ๆ กิจการผลิตภัณฑ์เคมี ปิโตรเลียม ยางและพลาสติก และสิ่งทอจ่ายค่าจ้างสูงสุด สาขาบริการโดยเฉพาะการขนส่งจ่ายค่าจ้างต่ำสุด และในภาคใต้ซึ่งมีอุตสาหกรรมน้อยหมวด พบว่ากิจการอาหารจ่ายค่าจ้างต่ำสุด และสาขาบริการ (โดยเฉพาะโรงแรมในจังหวัดสำคัญของภาค) และการค้าส่งจ่ายค่าจ้างในเกณฑ์สูงที่สุด

2.4 ค่าจ้างระหว่างเพศ

โอกาสในการทำงานของหญิงมักถูกจำกัดด้วยขนบธรรมเนียมประเพณี ข้อบังคับทางศาสนา สถาบัน และพฤติกรรม การลงใจกีดกันคนงานหญิงของนายจ้าง บังคับให้น้ำร่วมกันทำให้หญิงต้องหาลู่ทางอาชีพบางอย่างมากผิดปกติเมื่อเทียบกับชาย ส่วนอาชีพอื่น ๆ หญิงอาจมีโอกาสน้อยที่จะเข้าไปแข่งขันกับชาย เช่น อาชีพทหาร ตำรวจ งานที่ต้องเสี่ยงอันตราย เช่น งานปีนเสาโทรศัพท์ เสาไฟฟ้า ฯลฯ ผลคือหญิงที่อยู่ในอาชีพเดียวกับชายจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่า เรียกว่าตลาดแรงงานมิได้มีการแข่งขันกันเต็มที่

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อวันระหว่างคนงานหญิงและชาย ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะพบว่าอุตสาหกรรมประเภทบริการเป็นกิจการที่หญิงได้รับค่าจ้างต่างจากคนงานชายมากที่สุด กล่าวคือ ค่าจ้างคนงานหญิงในช่วงปี 2515-2517 โดยเฉลี่ยแล้วน้อยกว่าค่าจ้างคนงานชายถึงประมาณ 30% ของค่าจ้างคนงานชาย สาขาก่อสร้าง และ หัตถอุตสาหกรรมเป็นกิจการที่ค่าจ้างระหว่างคนงานชายและหญิงต่างกันมากรองจากสาขาบริการ ส่วนสาขาธุรกิจสาขาค้าปลีกไม่ปรากฏมีความแตกต่างระหว่างเงินเดือนของคนงานชายและหญิง

ดังได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้วว่างานสำรวจโครงสร้างค่าจ้างของนายสมหมาย ภาชีและสหาย พบว่ากิจการใดมีคนงานหญิงในสัดส่วนที่สูง จะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่ากิจการอื่น ๆ การค้นพบนี้ได้รับการยืนยันโดยงานของ น.ส.กรรณิการ์ อติรัตน์ ซึ่งพบว่าในกิจการอาหารและสิ่งทอซึ่งมีสัดส่วนของคนงานหญิงสูงที่สุดจะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ย (ทุกเพศ) ต่ำที่สุด ส่วนกิจการที่มีคนงานชายในสัดส่วนสูง จะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยสูง เช่น กิจการเคมี และโลหะ เป็นต้น ¹

แต่ค่าจ้างเฉลี่ยระหว่างเพศดังกล่าวไม่สามารถแสดงให้เห็นว่า ถ้าคนงานหญิงมีความสามารถ ประสบการณ์ การศึกษา ฯลฯ เช่นเดียวกับคนงานชาย คนงานหญิงคนนี้จะยังคงได้ค่าจ้างต่ำกว่าคนงานชายหรือไม่ และได้ต่ำกว่าเท่าใด ยิ่งคนงานหญิงได้ค่าจ้างต่ำกว่ามาก ก็ยิ่งแสดงว่านายจ้างมีความลำเอียงเข้าข้างคนงานชาย และพร้อมที่จะจ้างคนงานชายด้วยเงินเดือนที่สูงกว่า แม้ว่าการกระทำเช่นนั้นตนจะต้องเสียต้นทุนใน

¹ ค่าจ้างเฉลี่ยทั้งสองเพศ และสัดส่วนคนงานชายจากคนงานทั้งหมดในการสำรวจของ น.ส.กรรณิการ์ เมื่อเดือนมีนาคม-เมษายน 2518 คือ

	อาหาร	สิ่งทอ	ไฟฟ้า	โลหะ	เคมี
ค่าจ้างเฉลี่ย (บาท/วัน)	26.01	29.12	30.13	33.17	34.76
ร้อยละคนงานชาย	31.3	17.0	66.7	65.5	76.0

๑ กรรณิการ์ อติรัตน์ "ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดสมุทรปราการ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. กันยายน 2521

การจ้างงานสูงก็ตาม ¹ นั่นคือตลาดแรงงานไม่ได้ทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ

วิธีการวัดความลำเอียง (discrimination) ดังกล่าวกระทำได้ไม่ยากนักถ้าเราเชื่อถือในทฤษฎีทุนมนุษย์ นายโอวากักกา (Oaxaca) เสนอวิธีวัดโดยใช้ส่วนที่เหลือ (residual) ของสมการค่าจ้าง ² เราจะนำวิธีการของนายโอวากักกา มาใช้กับการนิคมงานอาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทย ขั้นแรกคือ การสร้างสมการค่าจ้างว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลในการกำหนดอัตราค่าจ้าง สมการดังกล่าวจะต้องเป็นสมการกึ่งลอจิก (semi-logarithmic function) ดังที่นายมินเชอร์เคยพิสูจน์ไว้ ³ สมการค่าจ้างในกรณีของไทยน่าจะขึ้นอยู่กับการศึกษา ประสบการณ์ และประสบการณ์ยกกำลังสอง ⁴ อาชีพ การเป็นผู้ย้ายถิ่น งานที่เขาทำนั้นความชำนาญของเขามีความสำคัญต่อนายจ้างเพียงใด (ตามทฤษฎีแรงงานเป็นปัจจัยกึ่งคงที่ดังที่ได้อ้างถึงแล้ว) ถิ่นที่อยู่ ฯลฯ ขั้นที่สองคือการคำนวณว่าถ้าคนงานหญิงมีคุณสมบัติต่าง ๆ เช่น การศึกษา ประสบการณ์ต่างจากคนงานชาย แต่ทว่าได้รับค่าจ้างเฉกเช่นคนงานชาย (วัดด้วยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในสมการค่าจ้างชายที่คำนวณได้ เช่น การศึกษาเพิ่มหนึ่งปี จะทำให้คนงานชายได้ค่าจ้างเพิ่มเท่าไร) คนงานหญิงน่าจะได้ค่าจ้างทั้งสิ้นเท่าใด แล้วเทียบกับความแตกต่างระหว่างค่าจ้างจริงของคนงานหญิงกับชายก็จะรู้ว่าคนงานหญิงเสียเปรียบคนงานชายเพียงใด ความเสียเปรียบนี้คือดัชนีความลำเอียงของนายจ้างนั่นเอง

¹ กล่าวคือ การที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่คนงานหญิงต่ำกว่าประสิทธิภาพของคนงานคนนั้น ต้นทุนการผลิตของเขาจะสูงกว่านายจ้างอื่น ๆ ที่ยินดีค่าจ้างคนงานหญิงตามประสิทธิภาพ

² R.Oaxaca, "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets" International Economic Review, 14, October 1973, pp.693-709

³ J.Mincer, Schooling, Experience and Earnings, (New York : National Bureau of Economic Research, 1974 chaps. 1,5

⁴ เพราะว่าทฤษฎีทุนมนุษย์พิสูจน์แล้วว่ารายได้ (earnings) ของคนงานจะสูงขึ้นตามประสบการณ์จนในที่สุดจะเริ่มลดลง

ข้อมูลที่ใช้คือเพื่การสำรวจแรงงานรอบสองปี 2520 โดยเลือกเอาเฉพาะครอบครัวที่สามีและภรรยา เป็นลูกจ้างมีเงินเดือนนอกสาขาเกษตรกรรม¹ แบ่งเป็นแรงงานชาย 6,175 คน และหญิง 2,885 คน

เนื่องจากงานวิจัยเรื่องนี้ยังอยู่ในระหว่างการทดลองจึงยังไม่อาจเสนอรายละเอียดที่น่าพอใจเกี่ยวกับสมการค่าจ้างได้ในบทความนี้ แต่จะขอสรุปผลโดยย่อต่อไปนี้ (ก) ตารางที่ 2.14 แสดงว่าคนงานหญิงในทุกอาชีพได้ค่าจ้างต่ำกว่าคนงานชาย ยกเว้นกิจการขนส่ง² ทั้งนี้โดยใช้วิธีการทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานหญิงและคนงานชาย (ข) จากการคำนวณว่าถ้า คนงานหญิงได้รับค่าจ้างเฉกเช่นคนงานชาย แต่ความสามารถต่างจากคนงานชาย ปรากฏว่าค่าจ้างที่คนงานหญิงควรได้รับจะน้อยกว่าค่าจ้างคนงานชาย แต่ความแตกต่างของค่าจ้างสัมพัทธ์ดังกล่าวยังน้อยกว่าความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่เป็นจริงในตลาดของคนงานชายและหญิงแสดงว่านายจ้างมีความลำเอียงกีดกันคนงานหญิงจริงมีการลำเอียงดังกล่าว (วัดในรูปของความแตกต่างระหว่างค่าจ้างชายและหญิง) จะตกประมาณ 40-60% ของความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่เป็นจริงในตลาดของคนงานทั้งสองเพศ

ผลการค้นพบดังกล่าวถึงแม้จะยังไม่อาจยืนยันด้วยผลการคำนวณที่แน่นอนในขั้นนี้ แต่ก็สอดคล้องกับสถานการณ์การจ้างงานของสาขาเอกชนในปัจจุบัน โดยเฉพาะการจ้างพนักงานที่มีการศึกษาสูง นายจ้างมักระบุเหตุผลที่ต้องการรับมาอย่างชัดเจนล่วงหน้า เพราะนายจ้างคงจะมีความเชื่อว่าคนงานหญิงมีประสิทธิภาพสู้คนงานชายไม่ได้ หรือมีความเชื่อว่าคนงานหญิงอาจไม่แกร่งพอที่จะส่งไปทำงานต่างจังหวัด หรือเมื่อจ้างไว้แล้วก็มักไม่เลื่อนตำแหน่งให้ ฯลฯ อย่างไรก็ตามถ้าเป็นด้วยเหตุผลข้อแรกก็แสดงว่า

¹ ดูรายละเอียดในบทที่ 1 ของวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน Nipon Poapongsakorn, "Labor Supply, Demand for Children, and Wage Rates of Paid Employees in Thailand", Ph.D. dissertation, University of Hawaii, 1979, chap. 4

² โปรดสังเกตว่าตารางที่ 2.13 ก็แสดงว่าในปี 2517 คนงานหญิงในอุตสาหกรรมขนส่งได้ค่าจ้างสูงกว่าคนงานชาย

นายจ้างบางคนอาจไม่เคยจ้างคนงานหญิงทำงานบางอย่าง ซึ่งเกิดความไม่แน่ใจ ทำให้
นายจ้างมักล่าเหยี่ยงที่จะจ้างคนงานชาย ปรัชญาการณ์เช่นนี้มักเลิษฐศาสตร์เรียกว่า
ล่าเหยี่ยงในการจ้างเพราะปัญหาขาดสารสนเทศที่ถูกต้อง¹ นายจ้างบางคนจึงหันไปใช้
ปริญญา หรือชื่อสถานการศึกษาของผู้สมัครเป็นเครื่องแก้ปัญหในการคัดเลือกคนงาน

3. ค่าจ้างของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

เราไม่อาจจะผ่านเรื่องโครงสร้างค่าจ้างไปได้ถ้าละวันไม่กล่าวถึงค่าจ้าง
ของคนงานในสถาบันสำคัญสองสถาบันซึ่งมีกรรมวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างแตกต่างจาก
เอกชนซึ่งอาศัยกลไกตลาดเป็นหลักสำคัญ

บทความฉบับนี้จะไม่กล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจกำหนดอัตราค่าจ้างของ
รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ แต่จะเน้นหนักที่แนวโน้มของค่าจ้างพนักงานระดับต่ำสุดของสถาบัน
ทั้งสองเปรียบเทียบกับคนงานไร้ฝีมือในภาคเอกชน และประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือ
ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในภาครัฐบาล (ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ) และภาคเอกชน
โดยจะวิเคราะห์ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานในทุกอาชีพตั้ง เช่นกรณีความแตกต่างระหว่าง
คนงานหญิงและคนงานชาย

3.1 แนวโน้มของค่าจ้างข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

ตั้งแต่ปี 2497 เป็นต้นมามีการปรับเงินเดือน และ/หรือ เปลี่ยน
โครงสร้างเงินเดือนข้าราชการทั้งสิ้น 7 ครั้ง² รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

¹ ฐานของ M.Spence, "Job Market Signalling", Quarterly Journal of Economics, 87, August 1973, pp. 355-374

² ดู ฝ่ายคำตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน (เอกสารโรเนียว) ไม่มีวันที่ หน้า 4-15

เงินเดือนครั้งสำคัญ เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยกเลิกพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน 2497 ซึ่งใช้มาเป็นเวลา 21 ปี มีผลให้ยกเลิกชั้นประจำตัวของข้าราชการฯ และใช้ระดับตำแหน่งแบบขั้นยศแทน

ถ้าจะพิจารณาอัตราค่าจ้างของเงินเดือนข้าราชการระดับต่ำที่สุดในตารางที่ 3.1 (คือขั้นศตวา ขั้นที่ 1 ในอดีต หรือระดับ 1 ขั้นที่ 1 ในปัจจุบัน) จะพบว่าอัตราเงินเดือนดังกล่าวเพิ่มจาก 450 บาทต่อเดือนในปี 2503 มาเป็น 1080 บาทต่อเดือนในปี 2523 ซึ่งเท่ากับเพิ่มขึ้นประมาณ 1.4 เท่าตัว¹ ขณะเดียวกันดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น 2.06 เท่าตัว ฉะนั้นเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับนี้จึงมีแนวโน้มลดลงตลอดสองทศวรรษ และน่าสังเกตด้วยว่านับตั้งแต่รัฐบาลประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายเมื่อเดือนตุลาคม 2523 ให้เท่ากับ 54 บาทต่อวัน (หรือ 1404 บาทต่อเดือน) รัฐบาลได้ทำผิดกฎหมายฉบับนี้เสียเอง โดยที่รัฐบาลยังไม่ถึงขนาดจะปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ในปัจจุบันประมาณ 2523/2524

ข้อสังเกตประการที่สองจากภาคผนวกที่ 4.1 คือผู้ที่มิได้เงินเดือนสูงชันจะได้รับ การปรับเงินเดือนในอัตราที่น้อยลง จนทำให้เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับสูง ลดลงเร็วกว่าข้าราชการระดับต่ำ ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ข้าราชการจำนวนมากทำงาน กะเซ่งทั้งในและนอกเวลาราชการ หรือไม่น่าแปลกใจเมื่อเราพบว่าบริการที่ประชาชนได้รับ จากข้าราชการจะเลวลงในรอบทศวรรษที่ผ่านมา หรือแม้กระทั่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหาการอุ้งงานของข้าราชการ ทำให้ประสิทธิภาพในระบบราชการเลวลง การขยายงาน ใหม่ไม่อาจกระทำได้โดยให้ข้าราชการคนเดิมหรือหน่วยงานเดิมรับภาระมากขึ้น เพราะ สภาพภาระงานเดิมถ้าจะทำให้ เดิมทีก็อาจไม่คุ้มกับเงินเดือนที่ได้รับ ระบบราชการจึงต้อง ขยายตัวด้วยวิธีการสร้างหน่วยงานและตำแหน่งใหม่ ๆ แทนการใช้ประโยชน์จากกำลังคน ที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

¹ ดูตารางอัตราเงินเดือนข้าราชการตาม พรบ. ข้าราชการพลเรือน ฉบับต่าง ๆ ในภาคผนวกที่ 4.1

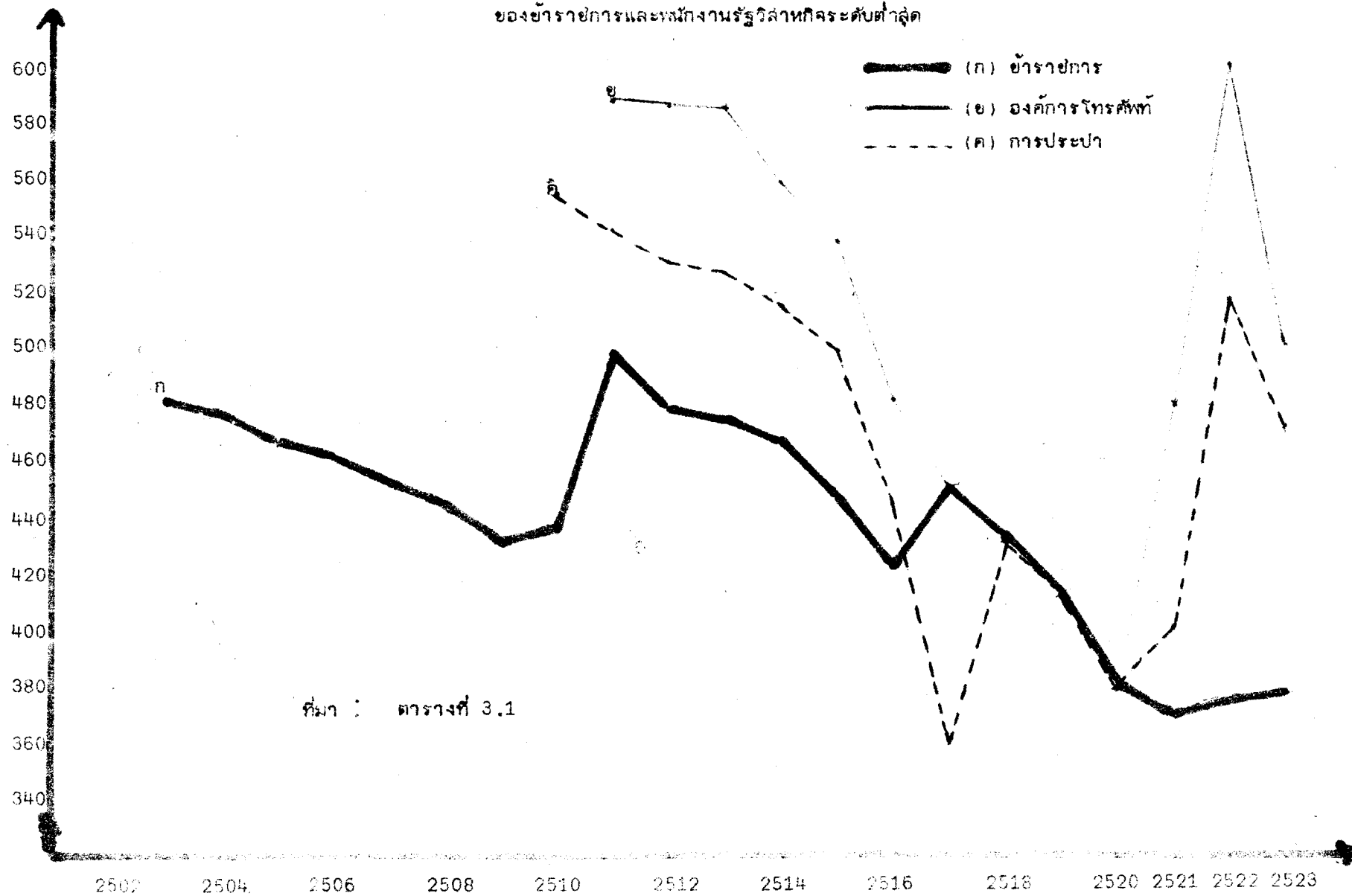
ประการที่สาม ในช่วงก่อนเกิดภาวะเงินเฟ้อในปี 2516 อันเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับต่ำที่สุด (อัตราขั้นที่ 1) จะต่ำกว่าพนักงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น การประปานครหลวงและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ดูรูปที่ 3.1) แต่ในระหว่างปี 2517-2520 ปรากฏว่าเงินเดือนที่แท้จริงของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งและข้าราชการอยู่ในระดับเท่ากัน (ยกเว้นปี 2518 ซึ่งการประปาฯ ยังมิได้ปรับเงินเดือนใหม่) หลังจากนั้นเป็นต้นมาเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจก็เริ่มถดถอยห่างจากข้าราชการทั้ง ๆ ที่ในช่วงนี้รัฐบาลก็ได้ปรับเงินเดือนข้าราชการถึง 2 ครั้ง คือในเดือนกันยายน 2521 และมกราคม 2523 ถึงแม้เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการจะเริ่มสูงขึ้นเล็กน้อยในปี 2523 แต่ก็ยังต่ำกว่าเงินเดือนที่แท้จริงในปี 2519 และต่ำกว่าเงินเดือนที่แท้จริงของพนักงานรัฐวิสาหกิจค่อนข้างมาก คือต่ำกว่าพนักงานระดับ 1 ของการประปาฯ ถึงประมาณ 94.2 บาทต่อเดือน หรือประมาณ 20% ของเงินเดือนพนักงานประปา นอกจากนี้ถ้าพิจารณาพนักงานระดับสูงเปรียบเทียบกับข้าราชการจะพบว่า ข้าราชการอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบมากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป เช่น ในตารางที่ 3.1 และรูปที่ 3.2 ซึ่งเปรียบเทียบเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการที่มีวุฒิปริญญาตรี กับพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจบปริญญาตรี 4 ปี จะพบว่า ข้าราชการมีเงินเดือนต่ำกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจค่อนข้างมาก (อีกทั้งได้รับผลตอบแทนอื่น ที่น้อยกว่าด้วย) ยกเว้นในปี 2517, 2520 และ 2523 ซึ่งเงินเดือนที่แท้จริงของคนกลุ่มใกล้เคียงกันที่สุดเพราะผลของเงินเฟ้อ แนวโน้มของเงินเดือนที่แท้จริงของคนกลุ่มนี้เคลื่อนไปในทางที่ต่ำลงเหมือนกัน ทว่าในบางปีกลุ่มรัฐวิสาหกิจจะได้รับการปรับเงินเดือนในอัตราที่สูงมากจนทำให้เงินเดือนที่แท้จริงเพิ่มขึ้นสูงเท่าระดับในอดีต ในขณะที่การปรับเงินเดือนข้าราชการมักไม่พอเพียงกับภาวะเงินเฟ้อ ทำให้เงินเดือนที่แท้จริงลดลงตลอดเวลา (ยกเว้น การปรับเงินเดือนในปี 2517)

ประการสุดท้าย ภาคผนวกที่ 4.1 ถึง 4.3 แสดงว่าขณะที่ข้าราชการระดับสูงได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มเพียงเล็กน้อย พนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับสูงจะได้รับเงินเดือนเพิ่มหลายเท่าตัวในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เช่น พนักงานโทรศัพท์ในขั้นที่ 29 จะได้เงินเดือน 3,100 บาท ในปี 2510 แต่ปัจจุบันได้รับเงินเดือน 9,500 บาท สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจมีอำนาจและความยืดหยุ่นที่จะปรับเงินเดือนพนักงานของตนได้โดยไม่ต้องของบประมาณแผ่นดิน หรือขออนุมัติจากรัฐบาล (ถ้าการปรับกระทำอย่างง่ายในขอบเขตของปัญญามาตรฐานอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดโดยกรมบัญชีกลาง) เพราะรัฐวิสาหกิจสามารถนำเงินรายได้ที่หักค่าใช้จ่ายมาจ่ายเพิ่มเป็นเงินเดือนได้ เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งอาจเป็นเพราะพนักงานรัฐวิสาหกิจมีการรวมตัวกันเป็น สมาคมลูกจ้างที่เข้มแข็งสามารถต่อรองกับฝ่ายจัดการอย่างได้ผล และเหตุผลประการสุดท้ายคือปัญหาในการปรับเงินเดือนของข้าราชการคือให้เพิ่มเงินเดือนข้าราชการผู้น้อยในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ใหญ่

เงินเดือนที่แท้จริง

เปรียบเทียบเงินเดือนที่แท้จริง

ของข้าราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจระดับต่ำสุด

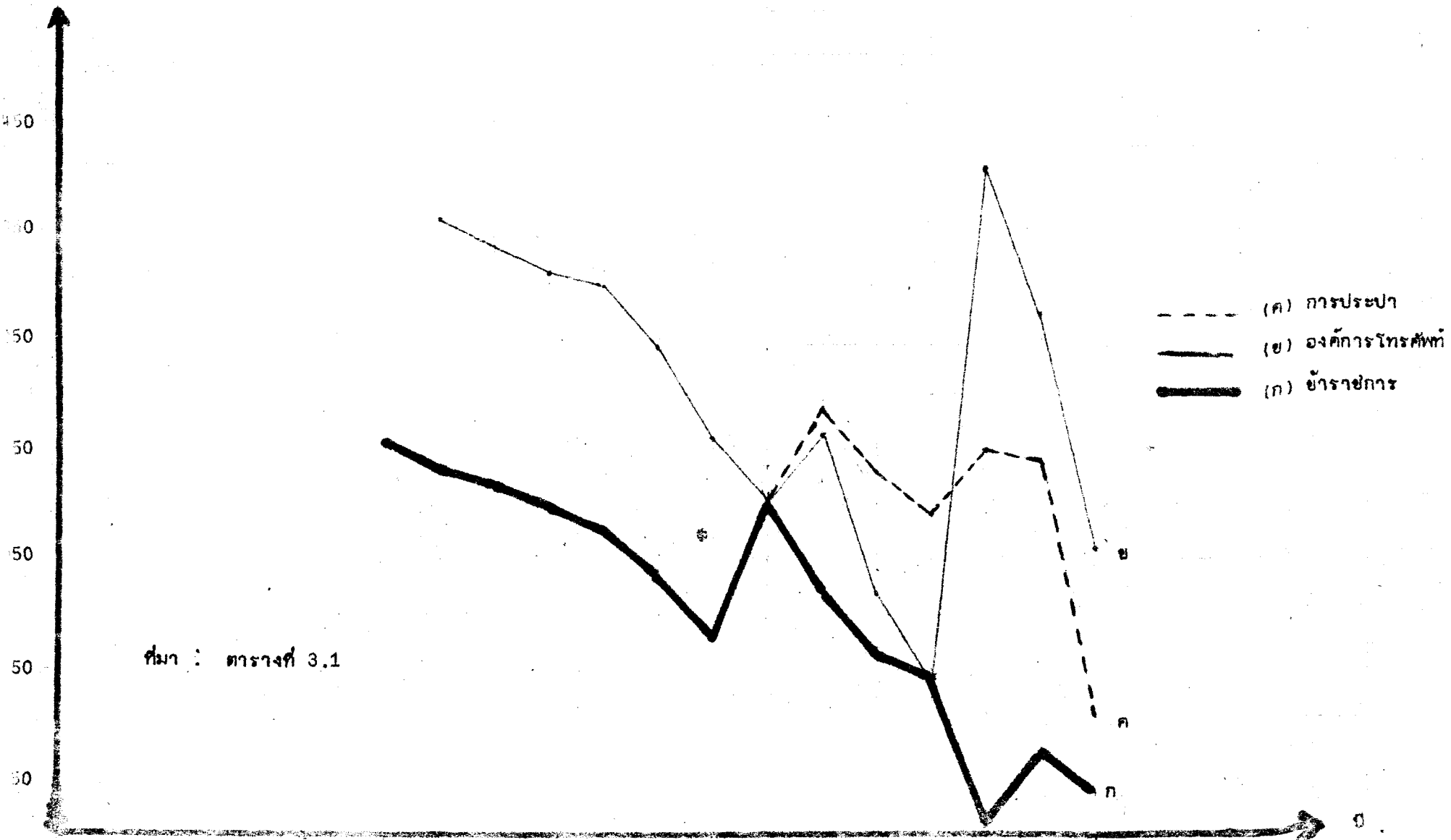


ที่มา : ตารางที่ 3.1

รูปที่ 3.๔ เปรียบเทียบเงินเดือนที่แท้จริงของ

ผู้จบปริญญาตรีในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

เงินเดือนที่แท้จริง



ที่มา : ตารางที่ 3.1

นอกจากนี้ถ้าจะเปรียบเทียบเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับต่ำสุดกับ
กรรมกรในสาขาเอกชน (ดูตารางที่ 2.4 เทียบกับ 3.1) จะพบว่าข้าราชการคงเสียเปรียบ
กรรมกร เพราะเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับต่ำมีแนวโน้มลดลงตลอด แต่เงินค่า-
จ้างที่แท้จริงของกรรมกรมีแนวโน้มคงที่ในช่วง 2513-2523 อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบ
ลักษณะนี้ไม่ถูกต้องนัก เพราะข้าราชการจะได้ระดับขึ้นไปรับเงินเดือนที่สูงขึ้น ในขณะที่กรรมกร
บางคนอาจมีฝีมือมากขึ้นก็จะได้รับค่าจ้างเพิ่ม แต่กรรมกรบางคนที่ไม่มีความประจําทำอาจต้อง
รับเงินเดือนขึ้นต่ำสุดเป็นเวลานาน ดังนั้นการเปรียบเทียบที่ถูกต้องควรพิจารณาอัตราการเพิ่ม
ของเงินเดือนที่แท้จริงเฉลี่ยของข้าราชการผู้น้อยกลุ่มหนึ่งกับอัตราการเพิ่มของเงินเดือนกรรมกร
กลุ่มหนึ่งเช่นกัน ถ้าอัตราการเลื่อนขึ้น (และเงินเดือน) ของข้าราชการสูงขึ้นพอที่จะทำให้ตน
ได้เงินเดือนที่แท้จริงเท่าเดิม หรือสูงกว่าเดิม ในขณะที่เงินเดือนที่แท้จริงของกรรมกรไม่
เพิ่มขึ้น ก็อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการไม่เสียเปรียบกรรมกร แต่เราไม่มีตัวเลขพอจะยืนยัน
ความคิดดังกล่าวได้ ในที่นี้ นอกจากจะสรุปว่าถึงแม้ฐานะที่แท้จริงของข้าราชการระดับต่ำ
จะเลวลงในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา แต่ยังโชคดีที่ข้าราชการดังกล่าวได้รับสวัสดิการต่าง ๆ
จากรัฐบาลเป็นการค้ำจุนฐานะไม่ให้เลวร้ายถึงขนาดอดอยาก

3.2 ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในภาครัฐบาลและเอกชน

เนื่องจากรัฐบาล (ราชการและรัฐวิสาหกิจ) เป็นนายจ้างรายใหญ่
ที่สุด ซึ่งจ้างแรงงานถึงร้อยละ 21 ของลูกจ้างที่รับเงินเดือน (หรือเงินรายวัน ฯลฯ)
ทั้งหมด ¹ อีกทั้งบรรดาลูกจ้าง ข้าราชการ และพนักงานของภาครัฐบาลยังมีระดับการ
ศึกษาเฉลี่ยสูงกว่าลูกจ้างในภาคเอกชน ² การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างในสาขา
ทั้งสองจะช่วยให้เราเข้าใจถึงปัญหาประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ ปัญหาข้าราชการ
มีฝีมือย้ายไปทำงานในภาคเอกชน

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน พ.ศ. 2521 รอบ 1
ตารางที่ 11

² ข้อมูลจาก เทปการสำรวจแรงงาน ปี 2520 รอบ 1 พบว่าระดับการศึกษา
เฉลี่ยของข้าราชการสูงกว่าลูกจ้างเอกชนเกือบทุกปี

วัตถุประสงค์ของเราในตอนนี้คือ (ก) ค่าจ้างระหว่างสองลำยาคงกล่าว
ต่างกันจริงหรือไม่ (ข) ถ้าค่าจ้างต่างกันจริง อาชีพใดได้รับค่าจ้างสูงกว่ากัน (ค)
คนงานหญิงที่ทำงานในภาครัฐบาลจะได้รับค่าจ้างสูงหรือต่ำกว่าถ้าทำงานในภาคเอกชน
ข้อมูลที่ใช้คือแบบการสำรวจแรงงานรอบ 1 ปี 2520 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่ง
เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการใช้วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของชายและหญิงที่กล่าวถึง
แล้วข้างต้น จำนวนตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏอยู่ในตารางที่ 3.2

3.21 การทดสอบค่าความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของภาครัฐบาล
กับเอกชน¹ ตารางที่ 3.2 เสนอตัวเลขค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในสองลำยาคงกล่าว
จำแนกตามอาชีพ 7 อาชีพ ผลการทดสอบทางสถิติพบว่าค่าจ้างในภาครัฐบาลต่างจากภาค
เอกชนจริงในเกือบทุกอาชีพ ยกเว้นอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพสำหรับชายและหญิง และอาชีพ
เสมียนพนักงานกับอาชีพขนส่งสำหรับคนงานหญิง ซึ่งผลการทดสอบไม่ปรากฏว่าค่าจ้างใน
ภาครัฐบาลต่างจากภาคเอกชน ประเด็นสำคัญในตารางที่ 3.2 คือ ค่าจ้างในภาครัฐบาล
จะต่ำกว่าภาคเอกชนสำหรับชายที่อยู่ในอาชีพผู้บริหารและเสมียนพนักงาน สำหรับหญิงที่เป็น
นักบริหารในภาครัฐบาลก็เช่นกันค่าจ้างจะต่ำกว่าภาคเอกชนมาก ส่วนในอาชีพต่างๆ
กรรมกร หรืออาชีพด้านบริการเราพบว่าทั้งคนงานชายและหญิงในภาครัฐบาลจะได้ค่าจ้าง
เฉลี่ยต่อชั่วโมงสูงกว่าภาคเอกชน ส่วนอาชีพขนส่งนั้น ปรากฏว่าคนงานชายในภาครัฐบาล
ได้รับอัตราค่าจ้างที่สูงกว่า

¹ อัตราค่าจ้างที่คำนวณในตารางที่ 3.2 ได้จากการเอาเงินได้ (ค่าจ้าง
ต่อวัน ต่อสัปดาห์ หรือเงินเดือน)หารด้วยจำนวนชั่วโมงที่ทำงานจริงในสัปดาห์แห่งการ
สำรวจ

3.22 การแยกผลของค่าความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาค

รัฐบาลและภาคเอกชน : ประเด็นต่อไปที่น่าสนใจคือค่าจ้างที่ต่างกันนั้นเกิดจากองค์ประกอบของการแจกแจงแรงงานรายอาชีพเท่าใด (ดูตารางที่ 3.3) และเกิดจากค่าจ้างที่ต่างกันอย่างแท้จริง (เช่น เนื่องจากความสามารถ การศึกษา ฯลฯ ต่างกัน และอันเนื่องมาจากความลำเอียงของนายจ้าง ตลอดจนปัจจัยที่อธิบายไม่ได้) เท่าใด วิธีการง่าย ๆ ในตารางที่ 3.4 แสดงให้เห็นว่า ถ้าแรงงานทุกคนกระจายอยู่ในอาชีพต่าง ๆ เหมือนตารางการแจกแจงแรงงานรายอาชีพที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.3 แต่ได้ค่าจ้างตามตารางแจกแจงค่าจ้างเดิมในตาราง 3.2 ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานทั้งหมดจะสูงขึ้นอีกชั่วโมงละ 1.233 บาทสำหรับชาย และ 1.84 บาทต่อชั่วโมงสำหรับคนงานหญิง เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะแม้ว่าคนงานเอกชนในสาขาขนส่ง ย่าง กรรมกร และบริการ จะได้ค่าจ้างต่ำ แต่สัดส่วนของคนงานอาชีพทั้งสิ้นนี้ในภาครัฐบาลซึ่งจ่ายค่าจ้างมากกว่าเอกชนสูงถึง 49.4% ของคนงานชายทั้งหมดในภาครัฐบาล ในทางตรงกันข้าม ถ้าเราให้คนงานทุกคนได้ค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับคนงานในภาครัฐบาล แต่มีองค์ประกอบของการแจกแจงแรงงานตามสาขาอาชีพเหมือนที่เป็นอยู่จริง จะปรากฏว่าค่าจ้างของคนงานชายทั้งหมดจะสูงขึ้นประมาณ 0.47 บาทต่อชั่วโมง และ 0.81 บาทสำหรับคนงานหญิง แสดงว่า ค่าจ้างเฉลี่ยส่วนใหญ่ที่ต่างกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนเกิดจากลักษณะการกระจายของแรงงานในอาชีพต่าง ๆ มากกว่าเกิดจากความแตกต่างอันเนื่องมาจากลักษณะส่วนบุคคล เช่น การศึกษา ประสบการณ์ รสนิยมในเรื่องถิ่นที่อยู่ ฯลฯ

3.23 การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างด้วยสมการถดถอย :

การจำแนกลำเหตุแห่งความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนออกเป็นสองปัจจัยข้างต้นไม่อาจบอกเราได้ว่า ค่าจ้างที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากภาครัฐบาลจ่ายค่าจ้างต่างจากภาคเอกชนจริง ๆ นั้น (ลำเหตุที่สอง) เกิดจากเพราะแรงงานมีความสามารถต่างกัน มีการศึกษาต่างกัน หรือคนงานบางคนเห็นว่าอาชีพรับราชการมีเกียรติเข้าทำนอง "สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง" หรือเป็นเพราะนายจ้างมีการลำเอียงในการจ้างงาน วิธีการของ

นายโอวาทฮักกาที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นอาจนำมาใช้วิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาคทั้งสองได้ดังนี้¹ ประการแรก สร้งสมการค่าจ้างของคณงานแต่ละเพศในภาครัฐบาลและภาคเอกชน² ประการที่สอง เมื่อได้สมการค่าจ้างมาเราก็สามารถคำนวณได้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ตามทฤษฎีทุนมนุษย์ และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ สามารถอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างเอกชนกับรัฐบาลได้ร้อยละเท่าใด ส่วนที่เหลือ (residual) ซึ่งอธิบายไม่ได้ถือว่าเป็นเกิดจากความลำเอียงของนายจ้าง (discrimination) บวกกับปัจจัยที่วัดเป็นตัวเงินไม่ได้ (non-pecuniary factors) เช่น คนชอบอาชีพราชการ เพราะมีเกียรติ เป็นต้น บวกกับปัจจัยอื่น ๆ ที่มักสถิติเรียกว่าปัจจัยสุ่ม (random factors) จากนั้นถ้าจะวิเคราะห์ให้ละเอียดเป็นรายอาชีพ เราจะต้องสร้างสมการค่าจ้างสำหรับอาชีพต่าง ๆ แล้ววิเคราะห์ดูว่าในอาชีพใด ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์จะอธิบายค่าความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างเอกชนและรัฐบาลได้ดี และอาชีพใดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อธิบายได้น้อย เพราะมีปัญหาเรื่องความลำเอียง ฯลฯ

เนื่องจากผลการทดลองของเรายังไม่อยู่ในขั้นน่าพอใจเพราะยังมีปัญหาในการกำหนดหาตัวแปรอิสระบางตัว จึงจะไม่ขอเสนอผลการคำนวณโดยละเอียด แต่จะขอสรุปย่อ ๆ ดังต่อไปนี้ (ก) ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และสังคมสามารถอธิบายความแตกต่างของค่าความแตกต่าง ซึ่งสูงผิดปกติจนชวนให้น่าสงสัย³ ทั้ง ๆ ที่ในสมการค่าจ้างนั้นสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (R^2) สูงสุดเพียง 0.69 อย่างไรก็ตามผลดังกล่าวแสดงว่าถึงแม้ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์จะอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างเอกชนและรัฐบาลสูงมาก

¹ นางแย์รอน สมิธ เคยนำวิธีของนายโอวาทฮักกามาว่าัดว่าภาครัฐบาลของสหรัฐอเมริกาจ่ายค่าจ้างสูงกว่าภาคเอกชนเพียงใด ดู S.P. Smith, "Pay Differentials Between Federal Government and Private Sector Workers", Industrial and Labor Relations Review, 29, (January 1976), pp. 179-197

² สมการค่าจ้างที่กำหนดขึ้นสำหรับกรณีประเทศไทยคือค่าจ้างขึ้นอยู่กับปีการศึกษา ประสบการณ์ ประสบการณ์ยกกำลังสอง ถิ่นที่อยู่ อาชีพ สถานะ-การย้ายถิ่น ผลประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากค่าจ้าง ฯลฯ

³ งานวิจัยในสหรัฐอเมริกาพบว่าปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และสังคมสามารถอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างได้เพียงร้อยละ 7-45 ทำให้ผู้เขียนไม่กล้าเสนอผลงานของตนในที่นี้

แต่ก็มีบางส่วนที่อธิบายไม่ได้ ซึ่งส่วนดังกล่าวอาจเกิดจากความลำเอียงของนายจ้าง เกิดจากปัจจัยลุ่ม หรือแม้กระทั่งปัจจัยที่วัดเป็นตัวเงินไม่ได้ ถ้าส่วนที่อธิบายไม่ได้มีมาจากความลำเอียงของนายจ้างก็แสดงว่าตลาดแรงงานไม่ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ (ข) ผลการคำนวณสัมประสิทธิ์ค่าจ้างพบว่าความสัมพันธ์สหสัมพันธ์ (R^2) ของสัมประสิทธิ์ค่าจ้าง ในอาชีพ วิชาชีพ นักบริหาร ค่อนข้างสูงไม่ว่าจะเป็นสัมประสิทธิ์ค่าจ้างของชายหรือหญิง ของภาครัฐบาลหรือเอกชนก็ตาม โดยทั่วไปสัมประสิทธิ์ค่าจ้างของทั้งชายและหญิงในภาครัฐบาลไม่ว่าจะอยู่ในอาชีพใดจะมีค่าสหสัมพันธ์ไม่ต่ำกว่า 0.5 ส่วนสัมประสิทธิ์ค่าจ้างของภาคเอกชน ในอาชีพเสมียนพนักงาน ย่นส่ง ข้าง และกรรมกร ปรากฏว่าค่าสหสัมพันธ์ต่ำ คืออยู่ในช่วง 0.23 (สำหรับหญิงในอาชีพช่าง) ถึง 0.38 (สำหรับคนงานหญิงในอาชีพบริการ)

4) ค่าจ้างในสาขาเกษตรกรรม

แม้ว่าแรงงานไทยส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในภาคเกษตร โดยประกอบอาชีพทำไร่ไถนาตามอิสระ เกษตรกรที่เป็นชนชั้นรับจ้าง ยังคงมีอยู่น้อยมาก การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ในปี 2522 แรงงานรับจ้างในสาขาเกษตรมีไม่เกินร้อยละ 5 ของแรงงานในสาขานี้ ซึ่งนับว่าเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 1.5 ในปี 2506

แรงงานรับจ้างเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคกลางทดแทนระบบการลงแขก เช่นเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งชนบทใช้แก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนสภาพการผลิตในภาคเกษตรจากภาวะผลิตพอเพียง มาเป็นการผลิตเพื่อการค้า เมื่อมีการทำนาปีละสองครั้ง ความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานโดยเฉพาะในฤดูเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนถึงขนาดขาดแคลนแรงงานในภาคดังกล่าว ทำให้ต้องขนย้ายคนงานมาจากภาคตะวันออกเสียงเหนือ

การศึกษาแนวโน้มและโครงสร้างค่าจ้างในชนบทจะช่วยให้เราเข้าใจสภาพตลาดแรงงานในชนบทดีขึ้น แต่น่าเสียดายที่เรายังขาดแคลนข้อมูลค่าจ้างในชนบท ทำให้เรา

ไม่เข้าใจปรากฏการณ์ และสภาพการทำงานของตลาดแรงงานในชนบท ฉะนั้นในบทความฉบับนี้จะไม่ขอลำเอียงถึงหัวข้อนี้โดยละเอียด เพราะการกระทำเช่นนั้นมันมีแต่จะเกิดความผิดพลาดมากกว่าความถูกต้อง

อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีรายงานล่องลับของธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา ระหว่างประเทศเกี่ยวกับแนวโน้มของค่าจ้าง¹ เราจึงขอนำผลสรุปของรายงานดังกล่าวมานำเสนอ พร้อมทั้งเพิ่มเติมข้อมูลเล็กน้อย และในตอนท้ายจะกล่าวถึงหัวข้อวิจัยและข้อมูลที่จำเป็นจะต้องมีการรวบรวมโดยเร่งด่วนถ้าเราต้องการเข้าใจปัญหาการจ้างงานในชนบทให้ดีกว่านี้

4.1 แนวโน้มของค่าจ้าง

ตารางที่ 4.1 แสดงอัตราค่าจ้างในสาขาเกษตรกรรมจำแนกตามภาค อันที่จริงข้อมูลค่าจ้างที่ได้จากท้องที่หนึ่งมีความแตกต่างกันมาก เช่น ข้อมูลจากเขตเจ้าพระยาตอนเหนือในปี 2518-2519 ค่าจ้างเฉลี่ยตกประมาณ 15-30 บาทต่อวันในฤดูแล้ง ถึง 30-40 บาทต่อวันในฤดูฝน² หรือจากการสำรวจในเขตตำบลยกกระบัตรและอุททองในปีเดียวกัน ค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมอยู่ในช่วง 15-31.5 บาท ส่วนค่าจ้างนอกสาขาเกษตรกรรมตกประมาณ 25-40.6 บาทต่อวัน³ อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาแนวโน้ม

¹ Thailand Employment Mission, The World Bank, Thailand: Special Report on Employment, October 1977, c.6961. Trent Bertrand, Thailand: Case Study of Agricultural Input and Output Pricing, World Bank Staff Working Paper No.385, April 1980.

² Somchart Komate, "Labor Problems of Double, Cropping at the Chanasute Land Consolidation Project" M.A.Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, May 1976

³ วรวิมล คูมจรรยา และประยงค์ เนตยรักษ์, แบบแผนและผลการทำงานนอกไร่นา รายงานผลการวิจัย หมายเลขที่ 13 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม 2522

ของค่าจ้างในภาคกลางจะพบว่าระหว่างปี 2508-2514 ค่าจ้างที่แท้จริงไม่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่หลังจากปี 2518 เป็นต้นมา ค่าจ้างที่แท้จริงเริ่มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่น่าสังเกตว่าค่าจ้างดังกล่าวยังต่ำกว่าค่าจ้างคนงานไรฝีมือนอกสาขาเกษตรกรรมซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในตอนที่ 2 สาเหตุสำคัญที่ค่าจ้างในภาคชนบทยังอยู่ในระดับต่ำกว่าในเมืองน่าจะเป็นเพราะนโยบายกตราคาพืชผลเกษตรของรัฐบาล นับตั้งแต่นโยบายพรีเอมิชชัวร์ อัตราข้าวสารรอง ภาษีข้าวส่งออก โควตาข้าวโพดส่งออก การห้ามส่งออกต่างประเทศ ระบบผูกขาดโรงสีสัตว์ของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ¹

อัตราค่าจ้างที่แท้จริงในภาคเหนือก็มีแนวโน้มสูงขึ้นหลังวิกฤตการณ์น้ำใน ปี 2516 เช่นเดียวกับภาคกลาง หลังจากค่าจ้างได้ทรงตัวคงที่อยู่ที่ตั้งแต่ปี 2508-2514 ส่วนในภาคอีสานไม่ปรากฏว่าค่าจ้างที่แท้จริงได้เพิ่มขึ้น และอาจมีแนวโน้มลดลงก็ได้ สำหรับภาคใต้ไม่มีข้อมูลยืนยันได้ว่า แนวโน้มของค่าจ้างเป็นเช่นไร

สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราค่าจ้างในภาคกลางและภาคเหนือเริ่มเคลื่อนไหวสูงขึ้นหลังปี 2516 คงจะมีสาเหตุมาจากราคาสินค้าเกษตรกรรมบางอย่างซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของไทยเริ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะปัญหาขาดแคลนอาหารทั่วโลก เช่น ราคาอ้อยสูงขึ้นอย่างมากในช่วง 2516-2519 ทำให้เกษตรกรในภาคกลาง (ตะวันตก และชลบุรี) เริ่มหันมาปลูกอ้อยกันมากขึ้น นอกจากนั้นก็เกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาข้าวเจ้ากว่าสามเท่าตัวในช่วง 2513/14 ถึง 2516/17 เกิดจากความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นเนื่องจากการทำนาสองครั้งในภาคกลาง การขยายตัวของการเพาะปลูกมันสำปะหลังในภาคอีสานและภาคกลางด้านตะวันออกเพื่อการส่งออก เกิดจากราคายางในภาคใต้อยู่ในเกณฑ์สูงกว่่าอดีต เกิดจากผลของนโยบายผันเงินสู่ชนบทนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา

¹ อาจเป็นไปได้ว่ากฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งไม่มีผลบังคับในสาขาเกษตร และใช้บังคับใน informal sector ไม่ได้มีส่วนผลักดันให้ค่าจ้างในสาขาทิ้งล่องต่ำลงเมื่อเทียบกับในเมือง

การพิสูจน์ว่าค่าจ้างที่สูงขึ้นนั้นเกิดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณติดต่อผลประโยชน์ เพราะปริมาณติดต่อแรงงานในภาคเกษตรเป็นปริมาณด้อยเนื่องจากจะต้องสร้างสมการปริมาณติดต่อแรงงาน แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอเราจึงคำนวณสมการถดถอยหาความสัมพันธ์ระหว่างราคาค่าจ้างในภาคกลางหรือ WC (ดูตารางที่ 4.1) กับราคาข้าวเปลือกขึ้นที่ส่งออกที่เกษตรกรได้รับ¹ (P) ระหว่างปี 2510-2520 พบว่ามีความสัมพันธ์กันค่อนข้างสูงคือ

$$WC = 0.51 + 0.0125 PS$$

$$R^2 = 0.98 \quad t = 0.004$$

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างราคาค่าจ้างคนงานเก็บใบยาสูบ (WN) จังหวัดหนองคาย (ดูตารางที่ 4.1) กับราคาข้าวเปลือกเหนียวขึ้นส่งออก (PS) ระหว่างปี 2510-2519 พบว่า

$$WN = 2.71 + 0.007 PS$$

$$R^2 = 0.86 \quad t = 0.005$$

แม้ว่าค่า t ที่ใช้ทดสอบนัยสำคัญของสัมประสิทธิ์แห่งราคาจะต่ำมาก แต่ค่า R^2 ค่อนข้างสูง และค่าสัมประสิทธิ์ของราคายังมีเครื่องหมายบวกสอดคล้องกับทฤษฎีปริมาณด้อยเนื่องจาก แสดงว่าราคาข้าวเปลือกน่าจะมิอิทธิพลต่อค่าจ้างในภาคเกษตร เมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายบางอย่างที่มีผลในทางลบต่อราคาข้าวเปลือก ค่าจ้างในภาคชนบทย่อมถูกกดต่ำให้อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน อย่างไรก็ตามผู้อ่านจะต้องชั่งน้ำหนักเอาเองว่าข้อสรุปนี้ใช้ได้เพียงใด เพราะผลการคำนวณข้างต้นยังเป็นงานที่ค่อนข้างหยาบและไม่น่าเชื่อถือนัก

¹ สืบได้จากกองเศรษฐกิจการเกษตร สัณนิบาตสินค้าเกษตร ตารางที่ 1 เป็นราคาบาทต่อเกวียน)

4.2 โครงสร้างความแตกต่างของค่าจ้างในภาคเกษตร

จากข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่จำกัด เราพอจะมองเห็นภาคโครงสร้างค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมได้อย่างเื่อนกลางดังต่อไปนี้

4.21 ค่าจ้างระหว่างภาค มีความแตกต่างกันพอสมควร โดยเฉพาะภาคอีล่านซึ่งมีอัตราค่าจ้างค่อนข้างต่ำ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 4.2 ซึ่งแสดงการแจกแจงค่าจ้างรายวันของพนักงานเกษตรในปี 2520 และตารางที่ 4.3 ซึ่งแสดงการแจกแจงค่าจ้างรายวันของแรงงานชนบทนอกสาขาเกษตรกรรม แต่ค่าจ้างเฉลี่ยของคณงานเกษตร (30.55 บาทต่อวัน และ 737 บาทต่อเดือน) ไม่ต่างจากค่าจ้างเฉลี่ยนอกสาขาเกษตรมากนัก (32 บาทต่อวัน และ 831 ต่อวัน) แต่ความแตกต่างระหว่างภาคในทั้งสองกรณี คล้ายคลึงกัน ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่มีคณงานจากภาคอีล่านอพยพไปทำงานในภาคอื่น ๆ ที่ค่าจ้างสูงกว่า โดยเฉพาะการอพยพมารับจ้างตัดอ้อยในภาคกลางภายหลังจากที่เสร็จงานในไร่นาของตนเอง

ตารางที่ 4.3 ชวนให้เราสงสัยว่างานในชนบทที่ไม่ใช่งานเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อแรงงานชนบทอย่างมาก ซึ่งเรื่องนี้อยู่บนสมมติฐานของเรามา

4.22 ค่าจ้างในระหว่างฤดูแล้งมักจะแตกต่างจากค่าจ้างในระหว่างฤดูเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยว ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกเพราะเมื่อใดที่ความต้องการแรงงานมาก ค่าจ้างย่อมสูง การสำรวจการจ้างงานของธนาคารโลกเรื่องการจ้างงานพบว่าค่าจ้างในฤดูแล้งของปี 2520 ต่ำกว่าในฤดูเพาะปลูกถึง 12-30% ของค่าจ้างในฤดูเพาะปลูก น่าสังเกตว่าในภาคอีล่านอัตราค่าจ้างระหว่างสองฤดูมิได้แตกต่างกันมากเท่าภาคอื่น ๆ ดังแสดงได้ด้วยตัวเลขต่อไปนี้

	<u>ฤดูเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว</u> (บาท/วัน)	<u>ฤดูแล้ง</u> ¹ (บาท/วัน)
ค่าจ้างในภาคเหนือ	21-25	15-20
ค่าจ้างในภาคอีสาน	14-20	12-18
		หรือ 12 บาท กับอาหาร 2 มื้อ
ค่าจ้างในภาคกลาง	25-30	18-20

4.23 ค่าจ้างเฉลี่ยในการเพาะปลูกพืชผลแต่ละชนิดย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับราคาพืชผล งานที่ทำ นโยบายรัฐบาล ฯลฯ การสำรวจของนายชาตรี ตติยประภา พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยมีค่าดังต่อไปนี้²

	<u>ภาคเหนือ</u>	<u>อีสาน</u>	<u>กลาง</u>
อ้อย (บาท/วัน)	-	-	10-50
มันสำปะหลัง (บาท/วัน)	-	18.20	20-40
ข้าวโพด (บาท/วัน)	13-35	20.00	17-30
ข้าวนาปี (บาท/วัน)	-	20.00	20-40
ข้าวนาปรัง (บาท/วัน)	-	13-20	20-40

อ้อยและข้าวเป็นพืชที่ค่าจ้างค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นเพราะราคาอ้อยและข้าวอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าพืชผลอื่น นอกจากนี้งานตัดอ้อยยังเป็นงานที่หนักมากอีกด้วย

4.24 เมื่อเราจำแนกค่าจ้างในภาคเกษตรออกตามอาชีพเช่น ทำสวน ทำไร่ ทำนา ประมง ฯลฯ ก็จะพบความแตกต่างกันพอควรดังในตารางที่ 4.4

¹ Thailand Employment Mission, op.cit., p.37

² Chartri Tinprapha, op.cit., p.21

สำหรับคนงานรับจ้างรายวัน ซึ่งมีอาชีพทำสวนจะมีค่าจ้างสูงสุดประมาณ 35.65 บาทต่อวัน รองลงมาคืออาชีพทำนา เลี้ยงสัตว์ และการประมง แต่รายได้ต่อเดือนของคนงานอาชีพ ประมงกลับสูงสุด รองลงมาคืออาชีพเลี้ยงสัตว์ ทำนา ทำสวน และอาชีพทำไร่ให้รา ต่อเดือนต่ำสุด ในขั้นนี้เรายังไม่มีเหตุผลพอที่จะอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว

4.25 ประเด็นสุดท้ายในเรื่องโครงสร้างค่าจ้าง คืองานรับจ้างใน ภาคเกษตร แต่ละชนิดก็จ่ายค่าจ้างแตกต่างกัน งานวิจัยของ น.ส.วรวรรณ คุ้มจรรยา และนายประยงค์ เนตยรักษ์ พบว่าในบรรดางานประเภทต่าง ๆ ที่สำรวจในเขตยกกระบัตร จ.สมุทรสาคร และต.อู่ทอง จ.สุพรรณบุรี ปรากฏว่าค่าจ้างในการขุดดิน (40.6 บาทต่อวัน) จะสูงสุดเพราะต้องใช้พลกำลังมาก รองลงมาคือค่าจ้างนอกฟาร์ม (34.9 บาท) ค่าจ้างแทงดิน (32 บาท) ค่าจ้างปลูกและตัดพันธุ์อ้อย (31.5) เพราะงานเหล่านี้ค่อนข้างลำบาก ส่วนงานที่ให้ค่าจ้างต่ำสุดมีอาชีพการเก็บพริก (15 บาท) เก็บยว้าว (21-23.5 บาท) และงานดายหญ้า (23.44 บาท) เป็นต้น

ถ้าจะศึกษาปัญหาตลาดการจ้างงานและค่าจ้างในชนบทให้ละเอียดกว่านี้สัก ต้องมีการรวบรวมข้อมูลโดยละเอียดและเป็นระเบียบกว่าข้อมูลเก่า ๆ ในอดีตเราเคยมีแต่ ผลงานวิจัยระดับจุลภาคซึ่งผู้วิจัยพยายามรวบรวมข้อมูลค่าจ้างและการจ้างงานในท้องที่ บางแห่ง แต่สถิติเหล่านี้ไม่อาจนำมาตีความให้เป็นสถิติที่แท้จริงของภาคหรือจังหวัดได้ เพราะลักษณะการเก็บข้อมูล และขอบข่ายการสำรวจแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของงาน

ข้อมูลสำคัญที่หน่วยราชการต่าง ๆ น่าจะให้ความสนใจมีอาชีพ ค่าจ้างใน ลำชาเกษตรกรรม จำแนกตามประเภทของพืชผลประเภทของงาน (ขุดดิน ดายหญ้า ไถ ฯลฯ) ระยะเวลา (ในฤดูแล้ง หรือฤดูเก็บเกี่ยว) เพศและท้องที่ ฯลฯ นอกจากนั้นจะต้องมีการเก็บข้อมูลค่าจ้างนอกลำชาเกษตรกรรม แต่เป็นค่าจ้างในชนบทอีกด้วย เพราะ เราจะไม่มีความเข้าใจโครงสร้างค่าจ้างในชนบทได้ ถ้าไม่ทราบความสัมพันธ์ระหว่างตลาด แรงงานในลำชาเกษตรกรรม กับตลาดแรงงานชนบทที่ไม่ใช่เกษตรกรรม

งานศึกษาตลาดแรงงานในชนบทก็เป็นเรื่องน่าสนใจมากเช่นกัน มีหัวข้อที่น่าสนใจอยู่หลายประเด็น เช่นอะไรเป็นปัจจัยในการกำหนดค่าจ้างในภาคเกษตร จริงหรือไม่ที่ราคาข้าวเปลือก ราคาอ้อย และราคาพืชผลเศรษฐกิจอื่น ๆ เป็นตัวกำหนดอัตราค่าจ้างในชนบท ฝีมือและชีพพลายของแรงงานในชนบท ทั้งในสาขาเกษตรกรรม และนอกเกษตรกรรม (off-farm) เป็นอย่างไร ค่าความยืดหยุ่นของชีพพลายของแรงงานในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในภาคอีสานเท่ากับสงขลไยหรือไม่ (นั่นคือมีแรงงานส่วนเกินจริงหรือไม่) ความสัมพันธ์ระหว่างตลาดการจ้างงานในภาคเกษตร กับนอกภาคเกษตร (แต่อยู่ในชนบท) เป็นเช่นไร อะไรเป็นตัวกำหนดภาวะการจ้างงานชนบทนอกสาขาเกษตรกรรม (off-farm employment) ถ้าเราทราบถึงตัวกำหนดเหล่านี้ก็จะมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ผลกระทบของการจ้างแรงงานชนบทนอกสาขาเกษตรกรรมต่อภาวะความเป็นอยู่ของคนชนบทได้ นอกจากนั้นยังต้องมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตลาดแรงงานในชนบทกับตลาดในเมืองอย่างละเอียดยิ่งขึ้นอีกด้วย

5. ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำ กับกรรมกรในเมือง

กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าเป็นสถาบันสำคัญหนึ่งในสังคมปัจจุบันที่มีผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นธรรม กฎหมายดังกล่าวเริ่มเป็นที่นิยมในหมู่นานาประเทศ เมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดทำอนุสัญญาหลายข้อเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อปี พ.ศ. 2471 ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกสร้างกลไกในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นไว้¹

ประเทศไทยเริ่มนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้เมื่อมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ในวันที่ 16 เมษายน 2515 ซึ่งออกโดยอาศัย

¹ ลุ่ยชัย มนัสไพพลย์ "การปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" บริการการศึกษาแรงงาน มูลนิธิฟรีดริชเอแบรท ฉบับที่ 16 ธันวาคม 2521 หน้า 3

อำนาจตามความในข้อ 2 และข้อ 14 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน¹ ประกาศฉบับนี้ถือเป็นการออกกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยเป็นครั้งแรกโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการค่าจ้างในลักษณะไตรภาคีในหมวดที่ 1 (ข้อ 3) จนกระทั่งปัจจุบัน (2524) ได้มีประกาศกระทรวงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกมาแล้วรวม 10 ฉบับ ฉบับสุดท้ายออกเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2523²

5.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าเหตุผลสำคัญที่สุดเพียงข้อเดียวที่จะสนับสนุนให้มีการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ คือกรณีที่ตลาดแรงงานมีการผูกขาดในการจ้างแรงงาน (monopsony) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะทำให้กรรมกร ได้ค่าจ้างสูงขึ้น และขณะเดียวกัน ปริมาณการจ้างงานก็จะเพิ่มขึ้น หรืออย่างเลวที่สุดอาจอยู่ในระดับเดิม (ถ้ารัฐบาลหรือสมาคมแรงงานไม่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขี้นจนผิดปกติ) แต่ถ้าตลาดแรงงานมีการแข่งขัน กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะนำมาซึ่งผลเสียมากกว่าผลดีถ้าสามารถย่นน้ำหนักวัดผลกระทบดังกล่าวได้³

¹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอน 41 ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 และฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอน 61

² เราจะไม่กล่าวถึงวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ผู้สนใจโปรดอ่าน ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และสหาย "การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทาง เศรษฐกิจ" วารสารธรรมศาสตร์, (มิถุนายน-กันยายน 2518) หน้า 46 และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ "ค่าจ้างขั้นต่ำ" วันกรรมกร : เอกสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ พฤษภาคม 2523, (เอกสารโรเนียว) หน้า 11-17 และโปรดสังเกตว่า ระหว่างปี 2515-2518 การกำหนดอัตราค่าจ้างทำเพื่อช่วยให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตัวเอง และสมาชิกในครอบครัวอีกสองคนให้ดำรงอยู่ได้ตามอัตรา (ข้อ 6 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (6 เมษายน 2515) แต่ในประกาศ กระทรวงฯ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518 ให้ยกเลิกความในข้อ 6 นี้ แล้วกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคิดเฉพาะการดำรงชีพและผลงานของลูกจ้างเพียงคนเดียว

³ R.L. Miller, Intermediate Microeconomics, (Tokyo : McGraw-Hill, 1978), pp.372-373, 392-395.

บทความฉบับนี้จะไม่กล่าวถึงทฤษฎีทั้งสองอย่างละเอียด เพราะผู้สนใจจะหาอ่านได้จากหนังสือทฤษฎีราคาทั่วไป และบทความต่าง ๆ ¹ แต่เราจะสรุปผลดีผลเสียของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไว้ย่อ ๆ ภายใต้ข้อสมมติว่าตลาดแรงงานมีการแข่งขันและกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงกว่าค่าจ้างในท้องตลาด

ผลดีของค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากเหตุผลทางด้านการเมือง ทางสังคม ² และมนุษยธรรมแล้ว ³ ยังมีเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือประสิทธิภาพของแรงงานอาจสูงขึ้น ถ้าคนงานทำงานหนักขึ้น เมื่อได้ค่าจ้างเพิ่ม หรือเป็นเพราะนายจ้างหันไปใช้เทคนิคการผลิตใหม่ ซึ่งเดิมก่อนมีกฎหมายเป็นเทคนิคที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนแต่เหตุผลข้อหลังนี้ยังไม่มีหลักฐานสนับสนุน โดยเฉพาะในการเมืองอุตสาหกรรมที่จ่ายค่าจ้างต่ำมาก เหตุผลข้อหลังอาจใช้ไม่ได้เลย ⁴

ผลเสียของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในการที่ค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับทั่วประเทศ และคลุมทุกอุตสาหกรรมอย่างได้ผลเต็มที่ คือก่อให้เกิดเงินเฟ้อ ทำให้อัตราค่าจ้างงานสูงขึ้น คนที่เคยมีงานทำบางคนจะถูกให้ออกจากงาน แรงงานที่เคยอยู่นอกกำลังงานจะเข้ามาแสวงหางานทำมากขึ้น แต่ไม่อาจได้งานที่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำกิจการขนาดเล็กที่ใช้

¹ Ibid, pp.372-377, 392-395. J.Hirshleifer, Price Theory and Applications, (New Jersey: Prentice-Hall, 1976), pp. 372-378 G.Stigler, "The Economics of Minimum Wage Legislation", American Economic Review, 37 (June 1946), pp.358-365

² นิคม สันทรวิฑูร "สัมมนาเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ" คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. 9 มกราคม 2524 และ "Why Minimum Wage is Necessary for Thailand", The Nation, September 17, 1980, p.4

³ วัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศด้อยพัฒนาคือการพยายามทำให้คนงานมีระดับการครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่สมควรแก่สภาพกับภรรยาและบุตรอีกสองคน ดู N.Franklin, "Minimum Wage Fixing and Economic Development" in A.Smith (ed.), Wage Policy Issues in Economic Development (London : MacMillan, 1969) pp.7-9

Stigler, op.cit , p.359

คนงานไร้ฝีมือและจ่ายค่าจ้างต่ำ จะรู้จักการใหญ่ไม่ได้สิ่งต้องเลิกกิจการ หรือหันไปใช้
 เทคนิคการผลิตอื่น ๆ นายจ้างที่เคยจ่ายผลตอบแทนอื่น ๆ เช่น เสื้อผ้า อาหาร โบนัส
 จะลดผลตอบแทนดังกล่าวลงหรือถ้ากฎหมายห้ามเลิกจ่ายผลตอบแทนดังกล่าว นายจ้างอาจ
 ลดคุณภาพของผลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น อาหารเลวลง ที่อยู่อาศัยเลวลง ฯลฯ
 นายจ้างอาจขอขึ้นราคาค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า ค่าที่พักที่เคยจ่ายให้คนงาน ถ้ากฎหมายอนุญาต
 ให้คิดค่าผลตอบแทนต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำ โรงงานอาจหันไปใช้เครื่องจักร
 แทนแรงงาน โรงงานที่เคยมีโครงการฝึกอาชีพแก่คนงานใหม่โดยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าปกติ
 (คือหักค่าจ้างบางส่วนมาเป็นค่าฝึกฝน) ก็อาจเลิกล้มโครงการดังกล่าวแล้วหันไปจ้างคนงาน
 พวกที่มีฝีมืออยู่แล้ว เศรษฐกิจในเขตค่าจ้างต่ำจะเลวลงเพราะโรงงานในเขตนั้นไม่อาจ
 แข่งขันกับโรงงานในเขตอื่น ๆ ได้ อีกต่อไป

แต่โดยปกติคนงานไร้ฝีมือมิได้มีความสามารถเหมือนกันหมด คนงานหญิง
 เด็ก วัยรุ่น ผู้ใหญ่ต่างมีความสามารถไม่เท่ากันในงานแต่ละประเภท ผลของกฎหมาย
 ค่าจ้างขั้นต่ำคือทำให้คนงานบางประเภทว่างงานมากขึ้น เช่น คนงานหญิง เด็กและวัยรุ่น
 เพราะนายจ้างจะหันไปใช้คนงานกลุ่มอื่น ๆ แทน ผลดังกล่าวเป็นกบฏทำลายเจตนารมณ์
 สำคัญของกฎหมายที่มุ่งมันจะยกมาตรฐานการครองชีพของคนงานไร้ฝีมือเหล่านี้ แทนที่
 คนงานจะได้ค่าจ้างต่ำแต่มีงานทำกลับกลายเป็นว่าคนงานกลุ่มนี้ต้องว่างงาน ไม่มีรายได้
 กลายเป็นภาระแก่สังคมโดยส่วนรวม ประเทศที่คำนึงถึงผลกระทบข้อนี้จึงมักจะมีโครงการ
 ประกันสังคม จ่ายเงินอุดหนุน (หรือสิ่งของ) ให้แก่คนกลุ่มนี้

นอกจากนั้นถ้ากฎหมายมิได้ครอบคลุมทั่วประเทศ หรือทั่วทุกอุตสาหกรรม
 กิจการต่าง ๆ จะย้ายจากที่ ๆ กฎหมายมีผลบังคับใช้ไปสู่ที่อื่น ๆ การจ้างงานในเขต
 กฎหมายครอบคลุมจะลดลง อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานอาจลดลงเพราะคนงานที่เข้ามา

หางานทำมักจะหางานไม่ได้ถ้าต้องการค่าจ้างตามกฎหมาย ทำให้หมดกำลังใจ¹ อัตรา
ค่าจ้างนอกเขตกฎหมายจะลดลง² การที่มีการใช้แรงงานเด็กและวัยรุ่นในโรงงานเถื่อน

¹ เมื่อมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ในเขตที่กฎหมายใช้บังคับค่าจ้างตามกฎหมาย
จะสูงกว่าค่าจ้างตลาด เป็นการดึงดูดให้มีแรงงานที่อยู่นอกกำลังแรงงาน เช่น แม่บ้าน วัยรุ่น
เด็ก เข้ามาหางานมากขึ้น ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า additional worker effect
แต่ขณะเดียวกันก็จะมีผล discouraged worker effect ดังกล่าวแล้ว ถ้าผลประการแรก
แรงกว่าประการหลัง อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานอาจเพิ่มสูงขึ้นได้ สถิติอัตราการเข้าสู่กำลัง
แรงงานของไทยตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา เริ่มสูงขึ้นกว่าแนวโน้มเฉลี่ยในอดีตทุกกลุ่มอายุ
และเพศ ปรากฏการณ์นี้อาจ เป็นเพราะของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำก็ได้ ดูสถิติแรงงานใน
การสำรวจแรงงาน พ.ศ. 2520-2522 รอบ 1 และ 2 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

² งานวิจัยเกี่ยวกับผลของกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในสหรัฐอเมริกาเมื่อ
เช่น J.M. Peterson, "Employment Effects of Minimum Wages, 1938-1950,"
J.P.E., 65, (October 1957) กล่าวถึงผลต่อโรงงานที่จ่ายค่าจ้างต่ำ ; M.R.
Colberg, "Minimum Wage Effects of Florida's Economic Development",
J.L.E., 3, (October 1960) กล่าวถึงผลต่อเมืองที่เคยจ่ายค่าจ้างต่ำว่า การจ้างงาน
ลดลงเพราะโรงงานปิดกิจการ ; T.G. Moore, "The Effect of Minimum Wages
on Teenage Unemployment Rates", J.P.E., 79, (July/August, 1971)
พบว่าอัตราการว่างงานของวัยรุ่นผิวขาว และสีดำเพิ่มสูงขึ้นทุกครั้งที่มีการปรับอัตราค่าจ้าง
ขั้นต่ำ และสูงขึ้นเมื่อขอบเขตการบังคับกฎหมายกว้างขึ้นด้วย : F. Brozen, "The
Effect of Statutory Minimum Wage Increases on Teen-Age Unemploy-
ment" J.L.E., 12 (April 1969) พบว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งมีผลให้
อัตราการว่างงานของวัยรุ่นสูงขึ้น ; J. Mincer, "Unemployment Effects of
Minimum Wages", J.P.E., 84, (August 1976) , pp. S87-S104. วิเคราะห์
ทฤษฎีผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในกรณีกฎหมายมิได้ครอบคลุมทุกอุตสาหกรรม ซึ่งพบว่า
การอพยพของแรงงานจากเขตที่กฎหมายมีผลใช้ไปสู่อุตสาหกรรมที่ไม่มีค่าจ้างขั้นต่ำ นับเป็นการ
อพยพที่สูญเสียเปล่า ผลการวิจัยของนายมินเชอร์พบว่า แรงงานจะอพยพจากเขตที่มีค่าจ้างขั้นต่ำ
ไปยังเขตที่ไม่มีการจ้างงานหรือออกจากตลาดแรงงาน ทำให้อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน
ลดลง ค่าจ้างในเขตที่ไม่มีค่าจ้างขั้นต่ำลดลง อัตราการว่างงานของวัยรุ่นสูงขึ้น ฯลฯ

อย่างผิดกฎหมายก็อาจเป็นผลอย่างหนึ่งของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ผลประเด็นนี้ยังไม่มี การพิสูจน์กัน นอกจากนั้นค่าจ้างขั้นต่ำในเมืองยังจะเป็นเครื่องล่อใจให้แรงงานจากชนบท อพยพเข้ามาหางานในเมือง เพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า แต่จบลงด้วยชีวิตในสลัมหรือที่เรียกว่า ทำงาน informal sector และถ้าหางานไม่ได้ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาสังคมในเมือง มากขึ้น และการอพยพดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อการใช้ทรัพยากรอีกประการหนึ่งด้วย

5.2 ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ¹

การวัดผลกระทบของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นงานที่ค่อนข้างละเอียด ละออบและยากพอสมควรอีกทั้งต้องอาศัยข้อมูลโครงสร้างค่าจ้างและการจ้างงานซึ่งสมบูรณ์ กว่าที่เราจะมีอยู่ในบทความฉบับนี้ เราจะไม่วัดผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำด้วยเหตุผลดังกล่าว แต่จะนำเสนอผลงานวิจัยและผลการสำรวจด้านค่าจ้างเพื่อชี้ให้เห็นทิศทางของผลกระทบ ของกฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่น่าจะเกิดขึ้นแต่พอสังเขป

ลำดับความในตอนนี้จะเริ่มด้วยข้อสมมติเกี่ยวกับตลาดแรงงานในประเทศไทย จากนั้นจะเปรียบเทียบค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือ โดยแยกประเด็นการพิจารณา เป็นรายอุตสาหกรรมและรายเพศ ในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะอาศัยข้อมูลค่าจ้างเฉลี่ย (mean) ค่าจ้างตัวกลาง (median) ค่าความแปรปรวนของค่าจ้าง (variance) อัตราการออก ลากงาน (quit rate) เป็นเครื่องมือในการศึกษา

5.2.1 ข้อสมมติเกี่ยวกับตลาดแรงงานในประเทศไทย จากผลงาน วิจัยของธนาคารโลก และของผู้เขียน พบว่าถ้าจะตั้งข้อสมมติว่าตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ

1 ข้อความส่วนใหญ่ในตอนนี้ได้จากผลงานวิจัยและสำรวจดังต่อไปนี้ (1) ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานการสำรวจผลกระทบกระเทือนจากการเพิ่ม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเดือนมกราคม 2518; (2) T. Bertrand and L. Squire, "The Relevance of the Dual Economy Model: A Case Study of Thailand," Oxford Economic Paper, June 1980; (3) Vichai Thosuwanchinda, "The Economic Impact of Minimum Wage and Trade Unions in the Textile Industry", M.A. Thesis, Thammasat University, July 1975; (4) ฝ่าย วิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย : ผลการ สืบเสาะครั้งที่ 1 ประจำปี 2522/2523 ธันวาคม 2523

โดยส่วนรวมเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากพอสมควร ก็คงจะไม่ไกลจากความเป็นจริงนัก ข้อสมมตินี้ได้แปลว่าตลาดแรงงานในบางท้องที่ บางอุตสาหกรรม (local labor market) จะไม่มีการผูกขาดทั้งจากด้านผู้ซื้อและผู้เสนอขายแรงงาน การที่เราต้องสมมติว่าตลาดมีการแข่งขันก็เพราะเราไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตลาดมีการแข่งขันกันได้โดยตรง นักเศรษฐศาสตร์ต้องใช้วิธีการทางอ้อมในการพิสูจน์ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง (หลักฐาน) ในตลาดแรงงานว่าสอดคล้องกับคำทำนายของทฤษฎีตลาดแรงงานแบบแข่งขันสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด ถ้าหลักฐานสอดคล้องกับคำทำนายมาก เราก็อาจจะกล่าวได้ว่าโดยส่วนรวมแล้วตลาดแรงงานมีการแข่งขันกัน

หลักฐานที่พอจะนำมาเป็นข้อสมมติที่ว่าตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันพอสมควร มีดังต่อไปนี้ (ก) ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจาก การขยายตัวของธุรกิจในกรุง ทำให้อัตราการว่างงานโดยส่วนรวมอยู่ในระดับต่ำกว่า 1% ตลอดระยะ 2513-2520 แม้ว่าในระยะหลัง (2521-2522) อัตราการว่างงานจะสูงขึ้น แต่ก็ไม่เคยเลยเกินกว่า 2%¹ (ข) ตลาดแรงงานในเมืองมีความสัมพันธ์กับชนบท อย่างใกล้ชิดดังจะเห็นได้จากรูปแบบของการอพยพระหว่างชนบทกับเมือง ประการแรก เมื่อถึงฤดูแล้งจะมีแรงงานที่ว่างจากงานในไร่นาอพยพเข้ามาหางานทำชั่วคราวในเมือง หรือในชนบทที่มีความต้องการแรงงานสูง แล้วอพยพกลับภูมิลำเนาในฤดูเพาะปลูก ประการที่สอง งานวิจัยของนายอภิชาติ จารัถฐศิริรงค์และสหาย² พบว่า 22% ของชาย (ตัวอย่าง) ผู้อพยพ และ 31% ของหญิงผู้อพยพจากชนบทสู่กรุงเทพฯ ได้ย้ายกลับสู่บ้านเกิดของตน ประการที่สาม การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน 2514-2522 รอบ 1 และ 2 แต่ถ้าแยกสถิติออกเป็นอัตราการว่างงานตามเพศ ตามกลุ่มอายุและการศึกษาจะพบว่า เพศหญิง วัยรุ่นและเด็ก และผู้จบการศึกษาลงกว่าระดับมัธยมศึกษา มีอัตราการว่างงานสูงถึงถึงกระนั้นก็ตามอัตราการว่างงานเหล่านั้นก็ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

² Apichat Chamrathirong, et.al., Recent Migrants in Bangkok Metropolis, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, November 1979, p.89

อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานของผู้พบทุกกลุ่มอายุระหว่างปี 2517-2520 สูงกว่าของคน
ที่อยู่ในกรุงเทพฯ และถึงแม้อัตราการว่างงานของผู้พบจะสูงกว่าของคนในกรุงเทพฯ แต่
อัตราการว่างงานดังกล่าวไม่เคยสูงเกินร้อยละสอง ¹ แสดงว่าตลาดแรงงานทำหน้าที่อย่าง
มีประสิทธิภาพ (ค) ข้อมูลในตอนที่สองแสดงว่าค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรม
ต่าง ๆ กันได้ต่างกันมากนัก และถ้าคำนึงถึงความสามารถของคนงานที่ต่างกัน ลักษณะของ
งานที่ต่างกัน เช่น งานบางอย่างเสี่ยงภัย บางอย่างสกปรก ฯลฯ ค่าจ้างที่แท้จริงของ
คนงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมและอาชีพต่าง ๆ อาจจะไม่ต่างกันเลยก็ได้ (ง) ค่าจ้าง
ระหว่างชายและหญิง ถ้านำมาปรับด้วยความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากความสามารถ
การศึกษา ประสบการณ์ ฯลฯ ดังในตอนที่สอง เราได้แตกต่างกันมากจนยืนยันได้ว่าตลาด
แรงงานไร้ประสิทธิภาพ (จ) รายได้ของผู้ประกอบอาชีพอิสระในลัสม์ หรือใน informal
sector เราได้ต่างจากรายได้ของคนงานไร้ฝีมือนัก และอาจสูงกว่าในหลายกรณีเพราะ
อาชีพอิสระมักต้องมีทุนหรือมีความสามารถพิเศษประกอบ ² (ฉ) งานวิจัยของผู้เขียน
พบว่า พฤติกรรมของอุปทานแรงงานชายที่แต่งงานแล้วในกรุงเทพฯ และนอกกรุงเทพฯ
ไม่ได้แตกต่างกัน แสดงว่าตลาดแรงงานสำหรับชายเป็นตลาดที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ³

5.22 การเปรียบเทียบค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานไร้ฝีมือ

เราพยายามเลือกอุตสาหกรรมที่จ่ายค่าจ้างต่ำที่สุดมาเป็นหลักในการเปรียบเทียบโดยเฉพาะ
ในหมวดหัตถอุตสาหกรรม เราได้นำค่าจ้างเฉลี่ยของกิจการทอผ้าและอาหาร ซึ่งจ่ายค่าจ้าง
ต่ำที่สุดในบรรดาหัตถอุตสาหกรรมหมวดต่าง ๆ กิจการก่อสร้างก็เป็นกิจการที่มีค่าจ้างต่ำ
และมีลักษณะการจ้างงานแบบบริษัทเล็ก ๆ ทำให้กฎหมายค่าจ้างไม่ผู้จะมีผลบังคับในอุตสาหกรรม
นี้มากนัก นอกจากนี้ ก็เป็นกิจการที่ค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าอุตสาหกรรมดังกล่าวทั้งสิ้น เราจึง
นำเอาค่าจ้างเฉลี่ยของทุกหมวดอุตสาหกรรมมาเปรียบเทียบด้วย

1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจผู้พบในเขตกรุงเทพมหานคร
2517-2520

2 T. Bertránd and L. Squire, op. cit., pp. 39-40.

3 Nipon Poapongsakorn, op. cit., pp. 50-57.

ตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นว่าก่อนปี พ.ศ. 2521 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเพียง "นิยายในความฝัน" เพราะตลอดระยะ 2516-2520 ปรากฏว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (ทั้งที่เป็นตัวเงินและที่แท้จริง) อยู่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นค่าจ้างงานก่อสร้างในปี 2518 ซึ่งอาจจะ¹เป็นเพราะข้อไข่ไข่ของงานก่อสร้างอันเนื่องจากภาวะเงินตึงในช่วง 2517-2519 และการใช้จ่ายตามงบลงทุนภาครัฐบาลน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้¹ ในปี 2521 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดในระดับที่ใกล้เคียงกับระดับค่าจ้างเฉลี่ยในตลาดแรงงาน หลังจากได้ค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ย² ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของพนักงานไร้ฝีมือกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงปี 2521-23 ซึ่งพบว่าอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูงสุดในกรุงเทพฯ และภาคใต้ และต่ำที่สุดในภาคอีสาน โดยค่าต่ำสุดเท่ากับ 0.94 สำหรับพนักงานรายวันในปี 2523 ข้อมูลนี้แสดงว่าค่าจ้างขั้นต่ำอาจจะมีผลต่อตลาดแรงงานมากพอควรในช่วงปี 2521-2523 อย่างไรก็ตามโดยข้อเท็จจริงแล้วค่าจ้างขั้นต่ำประกาศใช้ในวันที่ 1 ตุลาคมของปี 2522 และ 2523 ซึ่งเป็นช่วงปลายปี ระดับราคาสินค้าและค่าจ้างในแต่ละปีเช่นในปี 2522 อาจสูงขึ้นจนใกล้เคียงระดับเฉลี่ยของราคาและค่าจ้างในตอนต้นปี 2523 ฉะนั้นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างจึงเป็นเพียงการให้ข้อมูลแก่สาธารณะว่าอัตราค่าจ้างตลาดในปีถัดไปจะอยู่ในระดับเท่าใด โดยคณะกรรมการพิจารณาจากค่าจ้างในรอบปี มาตรฐานการครองชีพ ภาวะเศรษฐกิจ และอัตราการเพิ่มของดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค³ ซึ่งมักต้องสงสัยว่าค่าจ้างขั้นต่ำคงจะเป็นค่าจ้างที่อยู่ "ต่ำกว่า" ค่าจ้างตลาด⁴

1 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐกิจไทยปี 2522 : วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ บทความเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาเรื่อง "วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยปี 2522" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 21-22 กุมภาพันธ์ 2523 หน้า 9-13

2 นำสังเกตว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และจำนวนค่าจ้างที่ปรับให้สูงขึ้นแต่ละครั้งขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นรัฐบาล โดยเฉพาะในปี 2518/19 ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือในปี 2516 เมื่อประกาศอัตราค่าจ้างครั้งแรกก็ดูเหมือนเป็นการกำหนดไว้เพื่ออ้างว่ารัฐได้ช่วยกรรมกรแล้ว

3 ดูประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ข้อ 6 ในรายกิลจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ : แผนกราชกิจจานุเบกษา) เล่มที่ 93 ตอนที่ 1 ลงวันที่ 10 มกราคม 2519

4 ถ้าค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดให้ต่ำกว่าหรือเท่ากับค่าจ้างที่เป็นอยู่ในตลาด เราก็ไม่จำเป็นต้องสิ้นเปลืองเงินภาษีประชาชนมาจ้างกรรมการให้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การยุบคณะกรรมการชุดนี้คงจะได้ประโยชน์ไม่น้อย

5.23 สัดส่วนของพนักงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ให้ การปฏิรูประบอย่างสิ้นเชิงว่าค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจนับเป็นความคิดที่ตื้นเขิน เพราะอย่างน้อยที่สุดการสำรวจค่าจ้างในปี 2517 และ 2518 ได้พบหลักฐานว่ามีคนงานจำนวนหนึ่งที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าระดับที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือการสำรวจภาวะการผลิตฯ ของ ธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนเมษายน 2517 ก่อนการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งที่สอง ในปีนั้น พบว่าจากคนงานในสถานประกอบการ 330 แห่งที่สำรวจ มีเพียง 8% ที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่า 20 บาทต่อวัน แต่การสำรวจผลกระทบจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2518 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นกัน หลังจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำระดับ 25 บาท มีผลบังคับใช้ได้หนึ่งเดือน พบว่าจากตัวอย่างสถานประกอบการทั้งสิ้น 77 แห่ง มีคนงานถึง 36.3% ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดูตารางที่ 5.3) โดย ที่กิจการหัตถอุตสาหกรรมหมวดการผลิตอื่น ๆ และสิ่งทอมีสัดส่วนของคนงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่า 25 บาทต่อวันสูงสุดประมาณร้อยละ 48.7 และ 43.9 ตามลำดับ กิจการที่เกือบจะไม่มีคนงานได้ค่าจ้างต่ำกว่า 25 บาทต่อวันคือประเภทโลหะ แร่ และเชราเมิกส์ (ประมาณ 2.5%) การสำรวจครั้งนี้ให้ผลต่างจากครั้งแรกมากเพราะตัวอย่างสถานประกอบการที่สำรวจ เป็นกิจการขนาดเล็กที่ใช้แรงงานมาก กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำแทบจะไม่มีผลบังคับใช้ในกิจการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามผลการสำรวจของนายสมหมาย ภาชี ในปี 2518 ที่กล่าวถึงแล้วในตอนต้นยืนยันว่าถึงค่าจ้างเฉลี่ย (mean) ในเกือบทุกอุตสาหกรรมจะสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (ดูตารางที่ 2.8 เทียบกับ 25 บาท) แต่ค่าจ้างเฉลี่ยแบบมีฐานและแบบฐานนิยม (mode) ในอุตสาหกรรมหลายแห่งมีค่าใกล้เคียง 25 บาท¹ แสดงว่าต้องมีคนงานได้รับค่าจ้างต่ำกว่า อัตราที่กฎหมายกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่า 20-40%

¹ ตารางที่ 2.8 แสดงให้เห็นว่าค่าจ้างเฉลี่ยมีฐานของทุกอุตสาหกรรมเท่ากับ 30.4 บาท ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ 25 บาทต่อวัน แต่ค่าจ้างฐานนิยมเท่ากับ 27.4 บาท กิจการส่วนใหญ่จะมีค่าจ้างมีฐานต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ย (mean) และค่าจ้างฐานนิยมต่ำกว่าค่ามีฐาน อุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างฐานนิยมต่ำหรือใกล้เคียง 25 บาท มี อาทิ กิจการอาหารและโรงแรม (24 บาท) บริการทางสังคมและสันทนาการ (27.5 บาท) แสดงว่ากิจการเหล่านี้มีคนเกือบ 50% ที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงานของธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2522/23 ให้ตัวเลขสัดส่วนคนงานในช่วงค่าจ้างระดับต่าง ๆ ของปี 2522 ซึ่งเรานำมาแสดงไว้ในตารางที่ 5.3 สำหรับเขตกรุงเทพฯ มีคนงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ (35 บาทต่อวัน) ประมาณ 12.1% ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับภาคใต้ (ค่าจ้างขั้นต่ำ 700 บาท สัดส่วนคนงาน 17.0%) ภาคกลาง (ค่าจ้างขั้นต่ำ 700 บาท สัดส่วนคนงาน 36.1%) ภาคเหนือ (ค่าจ้างขั้นต่ำ 25 บาท สัดส่วนคนงาน 25%) และภาคอีสาน (ค่าจ้างขั้นต่ำ 25 บาท สัดส่วนคนงาน 38.9%) กิจกรรมที่มักจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำคือ สิ่งทอในภาคอีสาน กัดตาการและโรงแรมในภาคกลาง เหนือ และอีสาน บริการขนส่งในภาคกลาง สิ่งทอและก่อสร้างในกรุงเทพฯ อาหารและผลิตภัณฑ์เคมีในภาคใต้ นอกจากนี้เราจะเห็นว่าคนงานส่วนมากในกิจการขนาดใหญ่ในกรุงเทพฯ และภาคใต้ จะได้ค่าจ้างสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่วนในภาคอื่น ๆ นั้นกิจการใหญ่จำนวนมากที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

ปัญหาถัดไปคือการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจนสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของตลาด ตั้งแต่ปี 2521 มา จะมีอิทธิพลทำให้นายจ้างต้องปรับค่าจ้างตามหรือไม่ การสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยยืนยันว่าหลังการปรับค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น 25% ในเขตกรุงเทพฯ และ 32% ในภาคอื่น ๆ เมื่อตุลาคม 2521 ปรากฏว่าสถานประกอบการต่าง ๆ ปรับค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยเพียง 15% ในภาคกลาง ภาคเหนือและกรุงเทพฯ และประมาณ 7-10% ในภาคอีสานและภาคใต้ แสดงว่าการปรับอัตราค่าจ้างในปี 2521 ส่วนใหญ่คงจะเป็นไปตามลักษณะกลไกตลาดมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ¹

5.24 ความแปรปรวนของค่าจ้าง การสำรวจข้างต้นและผลการศึกษาในตอนที่สองของบทความนี้พบว่าค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันหรือต่างอุตสาหกรรม ต่างอาชีพมีความแตกต่างกันพอควร ความแตกต่างดังกล่าวเกิดจาก

ความสามารถต่างกันเพราะประสบการณ์ทำงานและการศึกษาต่างกัน เพราะเพศต่างกัน (ดูตาราง 2.13) เพราะอยู่ในกิจการที่ขนาดต่างกัน (ดูตาราง 2.10) ฯลฯ ดังได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ฉะนั้นถ้าจะวิเคราะห์ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำ ควรที่จะมีข้อมูลการแจกแจงค่าจ้างจำแนกตามเพศ อายุ การศึกษาและประสบการณ์ และขนาดกิจการ นำมาเสียตายที่เรามีเพียงข้อมูลค่าจ้างเฉลี่ย ค่าความแปรปรวน และค่าจ้างตัวกลางแบบมัธยฐานในบางปีเท่านั้น

ข้อมูลในตารางที่ 2.13 แสดงว่าสัดส่วนของหญิงที่จะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำจะมีมากกว่าชาย เพราะค่าจ้างเฉลี่ยของหญิงต่ำกว่าชายมากพอสมควร

ตารางที่ 2.10 แสดงว่ากิจการขนาดเล็กในกรุงเทพฯ จ่ายค่าจ้างต่ำกว่ากิจการขนาดใหญ่ และในบางหมวดอุตสาหกรรมค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนยังสูงกว่าของกิจการขนาดใหญ่กว่า เช่น อาหาร เป็นต้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่ากิจการขนาดเล็กมักหลีกเลี่ยงไม่ทำตามกฎหมายเพราะกฎหมายเอื้อมเข้าไปไม่ค่อยถึง ย่อมสรุปได้ว่าคนงานในกิจการขนาดเล็กจำนวนมากที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราตามกฎหมาย การสำรวจของกรมแรงงานในปี 2519 พบว่า หนึ่งในสามของกิจการที่สำรวจไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กนั้น ปรากฏว่าสัดส่วนดังกล่าวสูงถึง 45% ของโรงงานขนาดเล็กทั้งหมด¹ ยิ่งถ้าเราคำนึงถึงข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งว่ากรุงเทพฯ มีโรงงานเกือบตามกรอบย่อยต่าง ๆ นับหมื่นโรง และการสำรวจของกรมแรงงานจะไม่ลุ่มพบบ่อยอย่างเหล่านี้ เพราะโรงงานเหล่านี้ไม่มีชื่อปรากฏในทะเบียนให้ลุ่ม ก็ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่ามีคนงานจำนวนมากพอสมควรที่ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย แม้คนงานเหล่านี้จะได้รับค่าอาหาร ค่าที่พัก ฯลฯ เป็นผลตอบแทนชดเชยค่าจ้างที่ค่อนข้างต่ำ แต่สภาพการทำงาน ชั่วโมงทำงานคุณภาพของที่อยู่อาศัยมักไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะทำให้คนงานอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์

¹ กรมแรงงาน สถิติแรงงาน 2519

เราได้พยายามคำนวณสัดส่วนของค่างานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดในระหว่างปี 2520-21 และ 2523 ซึ่งมีสถิติเพียงพอที่จะให้คำนวณได้ การคำนวณอาศัยข้อสมมติที่น่าสงสัยมาก แต่เนื่องจากเราไม่มีวิธีดีกว่านี้จึงขอเสนอผลการคำนวณอย่างหยาบ ๆ ในตารางที่ 5.3 รายละเอียดของวิธีคำนวณปรากฏอยู่ที่ท้ายตาราง

การคำนวณสัดส่วนค่างานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด คำนวณโดยอาศัยตารางทั้งที่ได้เส้นโค้งปกติ ข้อสมมติสำคัญในการคำนวณคือกิจการที่มีค่าความแปรปรวนหรือค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนสูง) กิจการนั้นจะมีสัดส่วนของค่างานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดมาก เราได้ทดสอบข้อสมมตินี้โดยพิจารณาข้อมูลสัดส่วนค่างานซึ่งได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดกับค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของค่าจ้าง พบว่าข้อสมมติของเราใช้ได้พอสมควร ตัวอย่างเช่นในกรุงเทพฯ ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนจะสูงสุดในกิจการอาหาร (22.7%) ก่อสร้าง (22.2%) ทอผ้า (21.8%) ขายสิ่ง (21.3%) และขายปลีก (20.9%) ปรากฏว่ากิจการที่มีสัดส่วนค่างานซึ่งได้ค่าจ้างต่ำกว่า 35 บาทต่อวัน สูงสุดเรียงตามลำดับคือ ทอผ้า (5.9%) ก่อสร้าง (5.4%) ขายปลีก (3.7%) และอาหาร (4%)¹

5.25 ทุกครั้งที่มีการปรับอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำ ถ้ากิจการใดเคยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราตามกฎหมาย แต่ต้องปรับค่าจ้างใหม่ให้กับลูกจ้างเพราะกฎหมายมีผลบังคับใช้กับกิจการของตน เราจะพบว่าลูกจ้างที่ทำงานเท่ากับกิจการอยู่ก่อนแล้วจะไม่อยากลาออกจากราชการนั้นทุกครั้งที่บริษัทเปิดรับพนักงานใหม่ จะมีคนมาสมัครงานมากผิดปกติ และนายจ้างก็ไม่อยากไล่คนงานเก่าที่มีประสบการณ์อยู่บ้างแล้วออกไป ดังนั้นอัตราการเปลี่ยนงาน (labor turnover rate) โดยเฉพาะอัตราการออกจากงานจะลดลง ถ้า

¹ ในภาคอีสานก็เช่นกัน วัดตาต้อและโรงแรม และบริการมีค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนและสัดส่วนค่างานซึ่งได้ค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนดสูงสุด ดู ตาราง 6.1 เทียบกับตารางที่ 8 ใน "โครงสร้างค่าจ้างแรงงาน" อ้างแล้ว

ถ้ากฎหมายสามารถบังคับใช้ในกิจการใดได้เต็มที่ กิจการนั้นย่อมมีอัตราการออกจากงานต่ำกว่ากิจการอื่น ๆ

งานวิจัยของนายวิชัย โตสุวรรณจินดา พบว่าในโรงงานทอผ้า 4 โรงงาน จาก 6 โรงงานที่สำรวจมีอัตราการเปลี่ยนงานลดลงมาก และเมื่อมีตำแหน่งว่างจะมีคนมาสมัครกันมากมายโดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังการปรับอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำแต่ละครั้ง

งานวิจัยของนายเบอรี่ แทรนก็สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวเพราะข้อมูลของกรมแรงงานระหว่างปี 2513-2521 แสดงว่าเมื่อมีการปรับค่าจ้างครั้งใหญ่ในเดือนมกราคม 2518 เป็น 25 บาท ต่อวัน และ 1 ตุลาคม 2520 เป็น 28 บาทต่อวัน ทำให้อัตราการออกจากงาน (quit rate) ลดต่ำลงกว่าอัตราในช่วงปี 2513-2515 และ 2521 (ดูตารางที่ 5.3 ประกอบ) นำเสียดายที่เราไม่มีข้อมูลอัตราการออกจากงานในปี 2522-23 ซึ่งเป็นช่วงที่ค่าจ้างขึ้นต่ำสูงกว่าค่าจ้างตลาดในทุกหมวดอุตสาหกรรมเป็นครั้งแรก

ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เสนอมายังข้างต้นทั้งหมดนี้เป็นเพียงตรวจสอบดูว่าค่าจ้างขึ้นต่ำจะมีผลต่อตลาดแรงงานหรือไม่เท่านั้น เรายังไม่ได้พยายามวัดผลกระทบของค่าจ้างขึ้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2521 เมื่อรัฐบาลกำหนดอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำให้สูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยในทุกอุตสาหกรรม ปัญหาที่สมควรจะเป็นงานที่ได้รับความสนใจศึกษาวิจัยกันต่อไป

6. ทางเลือกในอนาคต

ในบทความฉบับนี้ เราได้แสดงให้เห็นว่าคลื่นเศรษฐกิจในเรื่องค่าจ้าง หาใช่คลื่นลูกใหม่ไม่ แต่เป็นคลื่นที่ก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่แล้ว การพัฒนาที่มุ่งแต่อัตราการเจริญเติบโตอาจทำให้ฐานะของคนไทยโดยเฉลี่ยดีขึ้น แต่ฐานะความเป็นอยู่ของคนไทยผู้ไร้ฝีมือกับข้าราชการระดับต่ำกลับมีแต่ทรงกับทรุดมาตลอดในขณะที่ชนชั้นอื่น ๆ ในสังคมได้แสวงประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนามาเป็นเวลานานพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นนายทุนเล็กใหญ่ พนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูง หรือลูกจ้างระดับบริหารและจัดการในภาคเอกชน

การจะกำจัดคลื่นเศรษฐกิจให้หมดสิ้นคงจะเป็นไปได้ยาก เพราะต้นทุนใน การดำเนินนโยบายดังกล่าวอาจสูงเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตามการบรรเทา ความรุนแรงของคลื่นดังกล่าวพอจะมีทางทำได้ถ้ารัฐบาลมีเจตจำนงและความกล้าพอที่จะทำ ผลงานวิจัยจำนวนมากมายในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ได้พิสูจน์แล้วว่าสาเหตุสำคัญที่สภาพการ- กระจายรายได้ในประเทศไทยไม่กระเตื้องขึ้นก็เพราะนโยบายอย่างของรัฐบาลที่สร้างขึ้น มาเพื่อแก้ปัญหานิดหนึ่ง แต่กลับไปก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ มากมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล จำนวนมากมักจะไม่น้อมรับว่าเป็นปัญหาอาทิเช่น ผลเสียต่อราคาข้าวและรายได้ของชาวนา อันเนื่องจากพรีเอมียมข้าว (เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวในประเทศ) อัตราข้าวสำรอง (เพื่อให้คนในเมืองมีข้าวราคาถูกบริโภค) ภาษีส่งออกข้าว ผลเสียจากนโยบายส่งเสริม การลงทุน และนโยบายกีดกันสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศในรูปแบบของกำแพงภาษี (เช่น- เนื่องมาจากปรัชญาความเชื่อเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศไทยวิธีผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า) ซึ่งยังผลให้ราคาทุนถูกลงเมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานซึ่งมีอยู่มากมายในประเทศไทย ทำให้ นายจ้างหันไปใช้เทคนิคการผลิตที่ใช้ทุนมากกว่าแรงงาน และผลเสียจากนโยบายอื่น ๆ อีก หลายนโยบายที่มักจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรกรรมต่ำลง (เช่น นโยบายโควตาการส่งออก) หรือนโยบายที่ทำให้ราคาสินค้าอุตสาหกรรมสูงขึ้น (โดยส่งเสริมการผูกขาด ส่งเสริมระบบ การค้าแบบมีพรรคมีพวก และแบบผู้มีบุญได้ค้ากับรัฐบาล) ฯลฯ นโยบายเหล่านี้ล้วนมีผลใน ทางลบต่ออัตราค่าจ้างในชนบท และอัตราค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือในเมือง ทางออกในอนาคต ก็คือการยกเลิกนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้เสีย ตลอดจนทบทวนระดมทุนแห่งการพัฒนาประเทศแบบ เร่งอัตราการเจริญเติบโต รัฐบาลเคยชินแต่การสร้างนโยบายและเครื่องมือใหม่ ๆ ขึ้นมา แก้ปัญหา แต่ในทศวรรษต่อไปถ้ารัฐต้องการให้ฐานะของคนงานไร้ฝีมือ เกษตรกรรับจ้างซึ่ง ไม่มีที่ดินและเกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะดีขึ้น รัฐจะต้องฝึกหัดการใช้นโยบาย "ยกเลิกนโยบาย" ที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม

ในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อพิจารณาดูแล้วน่าจะสรุปได้ว่ารัฐบาลมิได้ มุ่งหวังจะกำหนดค่าจ้างในอัตราที่สูงเกินกว่าอัตราตลาด เพราะสังเกตได้จากพฤติกรรม

บางอย่างของรัฐ เช่น (ก) การเปลี่ยนแปลงเนื้อความในข้อ 6 แห่งประกาศเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จาก "ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ" เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคน" ¹ เป็น " กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้" ² (ข) การที่รัฐบาลไม่พยายามบังคับให้สถานประกอบการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการขนาดเล็ก ปฏิบัติตามกฎหมาย พฤติกรรมดังกล่าวแสดงว่ารัฐเพียงแต่ต้องการให้มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไว้แกตัวกับกรรมกร องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือใครก็ตาม หรือถ้ามองในแง่ดี รัฐประสงค์ของการมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำก็เพื่อเป็นฐาน หรือตัวเลขาอ้างอิงในการต่อรองระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง โดยเฉพาะในกรณีที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันไม่ได้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะเป็นตัวเลขที่ใช้เป็นเครื่องช่วยยุติกรณีพิพาทเรื่องค่าจ้างได้ โดยนับนี้เท่านั้นที่คนงานจะได้รับค่าจ้างในอัตราที่สักทำให้มาตรฐานการของชีพของตนพอสมควรแก่ชีวิตภาพ

ถ้าเช่นนั้นแล้ว เราจะมีทางออกอย่างอื่นที่จะมาแทนกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำหรือไม่ เพราะเราทราบดีว่าถ้ารัฐกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงกว่าค่าจ้างในตลาด ย่อมมีผลเสียมากกว่าผลดี ³ คำตอบคือพอมีบ้าง ทางออกที่น่าจะกระทำได้โดยไม่ยากนัก คือการส่งเสริมระบบการเจรจาต่อรองระหว่างลูกจ้างและนายจ้างภายในกฎหมายที่ยุติธรรม การต่อรองแบบที่ทุกฝ่ายมีอำนาจต่อรองเสมอตัวกันเท่านั้นที่จะให้ความพอใจสูงสุดแก่นายจ้างและลูกจ้างภายใต้ระบบทุนนิยม ถ้าฝ่ายใดขาดอำนาจต่อรอง ฝ่ายนั้นย่อมตกเป็นเบี้ยล่าง

¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 16 เมษายน 2515

² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (แบบ 2) 30 ธันวาคม 2518

³ ดูเหมือนว่าคณะกรรมการค่าจ้างคงจะมีความคิดในทำนองนี้เช่นกัน ทำให้อัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้นมา โกล่เคียง หรือต่ำกว่าค่าจ้างตลาด ยกเว้นในปี 2522-23 แต่ถึงกระนั้นก็ตามเราเชื่อว่าค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2522-23 คงจะไม่ต่างจากค่าจ้างตลาดในเวลานั้นมากนักด้วยเหตุผลที่กล่าวไว้แล้วในตอนี่ 5

ทางเลือกทางต่อไปซึ่งรัฐควรนำมาใช้ทดแทนเมื่อเลิกกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ คือการยื่นมือเข้าช่วยเหลือคนงานทุกคนที่มีรายได้ไม่พอต่อการยังชีพ โครงการหนึ่งซึ่งเป็นโครงการในอุดมคติคือการใช้นโยบายภาษีรายได้ทางลบ (Negative Income Tax Policy) ที่นักเศรษฐศาสตร์แรงงานกลุ่มหนึ่งเสนอต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเพื่อช่วยเหลือคนงาน แทนการใช้อนุมัติค่าจ้างขั้นต่ำ¹ แนวคิดในเรื่องนี้คือการจ่ายเงินลดอุดหนุนแก่คนจน โดยปริมาณเงินอุดหนุนแปรผกผันกับรายได้ของครัวเรือนในลักษณะของสมการเส้นตรง เช่น

$$S = t (B - Y)$$

โดยที่ S คือเงินอุดหนุน t คืออัตราส่วนเพิ่มของภาษีรายได้ (marginal tax rate) B คือระดับรายได้ที่ไม่มีการจ่ายเงินอุดหนุนเพราะถือว่าเป็นระดับที่พอยังชีพได้โดยไม่ขัดสน Y คือรายได้ของครัวเรือน ครัวเรือนใดที่รายได้เป็นศูนย์ รัฐก็จ่ายเงินขั้นต่ำให้เท่ากับ tB บาท แต่โครงการภาษีเงินได้ในทางลบมีข้อเสียบางประการ² กล่าวคือ (ก) การจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการเพิ่มรายได้ของครอบครัวให้สูงขึ้น เกิดผลทางรายได้ ทำให้ผู้รับเงินอุดหนุนทำงานน้อยลง ถ้ารายได้เป็นสินค้าปกติ (ข) ภายใต้โครงการนี้ ทุกคนจะต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกันคือ t% ต่างกันแต่ว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับที่พอยังชีพได้ (B) จะได้รับเงินอุดหนุน แทนการเสียภาษี ฉะนั้นภายใต้โครงการนี้ อัตราค่าจ้างสุทธิหลังจากหักภาษีซึ่งเท่ากับอัตราค่าจ้างคูณด้วย (1 - t) จะลดลง ผลคือเกิดผลแห่งการทดแทน ทำให้คนงานน้อยลงอีก (ค) การที่โครงการทำให้คนทำงานน้อยลง รายได้สุทธิที่เป็นตัวเงินของครอบครัวนี้อาจต่ำกว่ารายได้สุทธิในกรณีที่ไม่มีโครงการก็ได้ ถ้าผล

¹ J.Kesselman, "Labor Supply Effects of Income, Income-Work, and Wage Subsidies", Journal of Human Resources, 5, (summer 1969), pp.275-292. G.G.Cain and H.W.Watts, eds., Income Maintenance and Labor Supply, (Chicago : Rand McNally Collage Publishing Co., 1973).

² นักศึกษาที่สนใจเรื่องโครงการภาษีเงินได้ในทางลบ และโครงการภาษีค่าจ้างในทางลบ (negative wage tax) โปรดอ่าน E.K.Browing, "Alternative Programs for Income Redistribution: The NIT and the NWT", AER, 63 (March 1973), pp.38-49

แห่งการทดแทนมีค่ามากกว่าผลทางรายได้ โดยเฉพาะกับบุคคลที่มีรายได้เดิมสูงใกล้เคียงระดับพอยังชีพ

ฉะนั้นจึงมีผู้เสนอให้ใช้โครงการภาษีค่าจ้างทางลบ (negative wage tax) ในการช่วยเหลือคนจนแทน โครงการนี้คือการจ่ายเงินอุดหนุนอัตราค่าจ้าง โดยให้จำนวนเงินอุดหนุน (S) แปรผกผันกับอัตราค่าจ้างดังสมการต่อไปนี้

$$S = r (BW - w)$$

โดยที่ S คือเงินอุดหนุนต่อชั่วโมงทำงาน r คืออัตราการอุดหนุนคิดเป็นร้อยละ BW คืออัตราค่าจ้างระดับพอยังชีพเมื่อเงินอุดหนุนเป็นศูนย์และ w คืออัตราค่าจ้างในตลาด ถ้าจะหาเงินอุดหนุนทั้งหมดจะต้องรู้ชั่วโมงทำงานในช่วงเวลาหนึ่งด้วย (ก) วิธีนี้จะทำให้คนงานทำงานมากขึ้น ถ้าชีพพลายแรงงานที่อดขึ้น และทำงานน้อยลงถ้าชีพพลายวกกลับ เพราะอัตราค่าจ้างหลังบวกเงินอุดหนุนจะสูงขึ้น (ข) ภายใต้โครงการนี้ค่าจ้างสูงขึ้นทำให้ค่าเหนื่อยในการหารายได้ลดลง คนจึงเลือกอบายการรายได้ที่เกินตามกฎของฮิคแมน (ค) โครงการนี้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาว่าคนที่มียาได้สูงใกล้เคียงระดับ BW จะทำงานน้อยลง ในกรณีของโครงการภาษีรายได้ทางลบนั้น ถ้าอัตราภาษี = 0.5 ผู้มีรายได้ต่ำกว่า B จะได้รับอัตราค่าจ้างสุทธิหลังหักภาษีเท่ากับครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้าง ทำให้เกิดผลการทดแทนอย่างรุนแรงสำหรับคนที่มียาได้ใกล้เคียง B แต่ในโครงการภาษีค่าจ้างทางลบ เหตุการณ์จะไม่เป็นเช่นนั้น เช่น ถ้า $r = .5$, $BW = 2$ บาทต่อชั่วโมง เมื่ออัตราค่าจ้างเท่ากับ 1 บาทต่อชั่วโมง อัตราค่าจ้างสุทธิจะต่างจากอัตราค่าจ้างตลาดอยู่ 0.5 บาท แต่ถ้าอัตราค่าจ้างเท่ากับ 1.90 บาทต่อชั่วโมง อัตราค่าจ้างสุทธิจะน้อยกว่าอัตราค่าจ้างตลาดเพียง 0.05 บาท ทำให้ผลแห่งการทดแทน (ซึ่งจะทำให้คนงานน้อยลงเพราะค่าจ้างลดลง) มีความสำคัญน้อยลงเมื่อรายได้สูงขึ้นใกล้เคียงระดับยังชีพ

นอกจากนั้นมองในแง่ต้นทุนของสังคมที่เสียไป (welfare cost or excess burden) อันเกิดจากโครงการทั้งสอง จะปรากฏว่าโครงการภาษีอัตราค่าจ้างในทางลบ มีผลเสียน้อยกว่าอีกด้วย ¹

แต่ไม่ว่าเราจะเลือกใช้โครงการใดก็ตามในอนาคต รัฐคงต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล เพราะโครงการเงินอุดหนุนเหล่านี้จะต้องจ่ายให้แก่คนจนที่มีรายได้น้อยกว่าระดับพอยังชีพได้อย่างไม่ขัดสนทุกคน ทั้งในเมืองและชนบท ทั้งกรรมกรและชาวนา ฯลฯ ถึงรัฐจะมีเงินงบประมาณพอเพียง สำหรับวิธีการคิดประมาณเงินอุดหนุนอัตราภาษี (หรืออัตราเงินอุดหนุน) ระดับรายได้อาจยังชีพได้โดยไม่ขัดสน จะเป็นขบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยาก เพราะนอกจากต้องคำนวณชีพพลายของแรงงานว่ามีปฏิกริยาตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างและรายได้อีกเท่าใดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดจากการใช้โครงการ โดยเฉพาะผลที่ทำให้คนงาน^{1/2}เสียลง โครงการที่คิดต้องพยายามกำหนดค่าตัวแปรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลเสียน้อยที่สุด ² แม้ในสหรัฐอเมริกาเองที่มีงานวิจัยในด้านนี้มาเนิ่นร้อยเรื่องก็ประสบปัญหาว่าผลการคำนวณของงานวิจัยแต่ละเรื่องแตกต่างกันมากเกินไปจนไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ในทางปฏิบัติ ³

เมื่อวิธีที่ดีที่สุดกลายเป็นวิธีที่มีปัญหามากที่สุดในทางปฏิบัติ เราจะมีทางออกใดนอกเหนือจากสองวิธีข้างต้นอย่างใดในอดีตและแม้แต่ปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าถ้ารัฐบาลใช้จ่ายเงินในโครงการเงินอุดหนุนเท่ากับในโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มี

¹ ดู E.K. Browning, op.cit., pp. 46 - 49

² วิทยานิพนธ์ของผู้เขียนได้พยายามคำนวณชีพพลายของลูกจ้างในเมือง และกล่าวถึงวิธีคิดเงินอุดหนุนในโครงการภาษีรายได้ทางลบด้วย ดู N.Poapongsakorn, op.cit., chap.4-6 ผลการศึกษาพบว่าค่าความยืดหยุ่นต่อค่าจ้างของอุปทานแรงงานชายเท่ากับ 0.191 ของอุปทานแรงงานหญิงในกรุงเทพฯ เท่ากับ 1.39 หญิงนอกกรุงเทพฯ มีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 1.34 ส่วนค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ของอุปทานแรงงานชายเท่ากับ -0.399 ของหญิงเท่ากับ -0.43 หรือ -1.4 ในกรุงเทพฯ และ -0.38 หรือ -1.17 นอกกรุงเทพฯ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเราใช้ทฤษฎีและวิธีการใดในการคำนวณ

³ Cain and Watts, op.cit.

อาหารกิน มีที่อยู่อาศัยราคาถูก ฯลฯ ผู้บริโภคจะได้รับความพอใจจากโครงการเงินลด
อุดหนุนมากกว่า และในแง่ต้นทุนการบริหารของรัฐบาลก็ถูกกว่าเช่นกัน แต่เมื่อเร็ว ๆ นี้
นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าถ้าการกระจายรายได้เป็นสินค้ามหาชน (ในสายตาของผู้ให้) หรือ
ความพอใจของเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของคนจน (interdependence of
preference function) การกระจายรายได้ในรูปของ 'สินค้า' (transfers in
kind) อาจก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดตามหลักของพาเรโต
(Pareto-optimal redistribution) ¹

โครงการรัฐสวัสดิการอาจเป็นความคิดที่ค่อนข้างเพี้ยนเกินไปสำหรับ
ประเทศด้อยพัฒนาที่มีหนี้สาธารณะพอกพูนมากขึ้นทุกที อย่างประเทศไทย แต่การจะเริ่ม
โครงการให้ความช่วยเหลือคนยากจนตามกำลังความสามารถทางด้านการเงิน-การคลัง
ของรัฐบาลที่ละโครงการน่าจะเป็นหนทางที่ทำได้ เช่น โครงการอุปถัมภ์อาหารสำหรับเด็ก
นักเรียน ² โครงการคุ้มครองการศึกษา โครงการเบี้ยต่อไล่ในยามว่างงาน โครงการ
รักษาพยาบาลราคาถูก โครงการเคหะสังเคราะห์ ฯลฯ ปัญหาสำคัญที่รัฐต้องหาคำตอบ
ให้ได้ก่อนดำเนินโครงการเหล่านี้ มีอาทิเช่น ปัญหาอะไรเร่งด่วนที่สุด ล้มควรจัดเรียง
ลำดับความสำคัญไว้ก่อน ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจะเป็นใคร โครงการต่างๆ จะมีความ
สัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อให้การจัดบริการสวัสดิการไม่ซ้ำซ้อนหรือขาดช่วงตอน แผนการของ
แต่ละโครงการจะเป็นเช่นไร รัฐจะบริหารโครงการอย่างใดจึงจะเกิดความสูญเสียน้อย
ที่สุด เมื่อกำหนดโครงการและกลุ่มเป้าหมายแล้วจะตรวจสอบมิให้มีผู้ฉวยโอกาสเอาเปรียบ
สังคมได้อย่างไร ฯลฯ

¹ H.Hochman and G. Peterson, eds., Redistribution Through Public Choice, (New York: Columbia University Press, 1974)
E.Olsen, "Some Theorems in the Theory of Efficient Transfers".
J.P.E., (January/February 1971), pp. 166-176

² มีหลักฐานว่านักเรียนในชนบทจำนวนมากไปโรงเรียนโดยไม่มีเงินและ
ไม่ได้กินข้าวกลางวัน

แต่สิ่งสำคัญที่รัฐสักต้องดำเนินการคือการดูแลโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ภายในกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐสักต้องยกเลิกสิทธิเศรษฐกิจแบบควบคุม เพราะภายใต้สิทธินี้เองที่รัฐบาลมักแทรกแซงและทำลายหัวใจของระบบทุนนิยม โดยวิธีการให้สิทธิพิเศษแก่นายทุนบางคน เทียบกับการส่งเสริมสิทธิเศรษฐกิจแบบผูกขาด รัฐสักต้องสอนตนเองและประชาชนในรัฐให้เข้าใจว่ารัฐไม่อาจควบคุมธุรกิจ ควบคุมราคาสินค้าให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการได้ ความจริงใดที่เรายังอยู่ในระบบทุนนิยม การควบคุมทุกสิ่งทุกอย่างนอกจากจะเปลืองทรัพยากรแผ่นดินโดยเปล่าประโยชน์แล้วยังเป็นการสร้างปัญหาให้ประชาชนผู้ยากจนเป็นผู้รับภาระแทน จริยอยู่การเลิกควบคุมราคาสินค้า และธุรกิจต่าง ๆ อาจทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น และภาระตกหนักแก่คนจน แต่ธรรมชาติของมนุษย์ย่อมพยายามปรับตัวเองให้อยู่รอดได้โดยวิธีการต่าง ๆ นานา สำหรับกลุ่มคนบางกลุ่มที่ปรับตัวไม่ทันก็ถือเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องโอบอุ้มเกื้อกูลจนกว่าเขาจะปรับตัวเองได้ การปิดนโยบายควบคุมเศรษฐกิจแต่ขณะเดียวกันก็สร้างระบบผู้มีบุญมาเป็นนายทุนผูกขาด ย่อมส่งผลเสียต่อสังคมโดยส่วนรวมมากกว่า

ตารางที่ ๒.๑

เงินได้เฉลี่ยต่อหัวโงของคนงานนอกสาขาเกษตรกรรม ๒๕๐๕ - ๒๕๑๔

(บาทต่อหัวโง)

ปี	หักลดอุตสาหกรรม	การค้า	บริการ	ขนส่ง	ก่อสร้าง	ดัชนีราคา** ฐานปี ๑๕๐๗/๐๘
๒๕๐๕ ๑	๓.๒๓	๗.๑๔	ไม่มี	๔.๑๖	ไม่มี	๔๖.๕
๒๕๐๖ ๒	๓.๔๔	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๔๗.๔
๒๕๐๗ ๒	๓.๗๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๔๙.๓
๒๕๐๘ ๒	๓.๗๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๐๐.๒
๒๕๐๙ ๒	๓.๒๗	๗.๒๖	๒.๘๒	๔.๐๐	๖.๑๖	๑๐๔.๑
๒๕๑๐ ๓	๓.๔๒	๘.๓๔	๓.๙๓	๔.๔๔	๘.๕๖	๑๐๘.๒
๒๕๑๑ ๓	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๑๐.๕
๒๕๑๒ ๓	๓.๓๖	๕.๕๓	๓.๖๘	๔.๒๔	๖.๐๓	๑๑๒.๘
๒๕๑๓ ๓	๓.๖๖	๖.๔๔	๔.๐๐	๔.๔๔	๕.๖๓	๑๑๓.๗
๒๕๑๔ ๓	๔.๔๗	๘.๔๖	๕.๓๘	๕.๘๓	๗.๕๖	๑๑๖.๑
๒๕๑๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๒๐.๗
๒๕๑๖ ๔	๕.๘๑	๘.๘๔	๔.๔๔	๔.๖๐	๖.๔๔	๑๓๔.๘
๒๕๑๗ ๔	๗.๙๓	๑๐.๒๔	๕.๘๘	๑๑.๒๑	๗.๗๖	๑๖๖.๒
๒๕๑๘ ๕	๖.๕๗	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๗๓.๐
๒๕๑๙ ๖	๘.๗๑	๑๒.๐๓	๕.๒๐	ไม่มี	๔.๐๑	๑๘๑.๕
๒๕๑๙ ๕	๖.๓๖	๙.๓๐	ไม่มี	ไม่มี	๘.๔๗	๑๘๑.๕

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

ที่มา : ปี ๒๕๐๕ - ๒๕๑๔ สืบจาก The World Bank, Thailand : Special Report on Employment, C6961, October 1977, p.44. ส่วนสถิติ ปี ๒๕๑๖ - ๑๙ ได้จากการรวบรวมของผู้เขียน โดยเอาค่าจ้างและเงินค่าล่วงเวลารายเดือนหารด้วย ๒๐๘ ชั่วโมง ที่มาของสถิติแต่ละแหล่งมีดังนี้

๑. กรมแรงงาน สถิติแรงงาน การสำรวจรายได้และชั่วโมงทำงาน มิถุนายน ๒๕๐๕
๒. กรมแรงงาน สถิติแรงงาน และชาวตลาดการจ้างงาน
๓. กรมแรงงาน สถิติแรงงานรายปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ โดยที่ในปี ๒๕๑๐
สำรวจสถานประกอบการนอกสาขา เกษตรกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คน
ขึ้นไปในกรุงเทพฯ ชลบุรี สมุทรปราการ นครบุรี และปทุมธานี ส่วนปี
๒๕๑๑ ไม่มีสถิติค่าจ้างปี ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔ สำรวจเฉพาะสถานประกอบการ
ในกรุงเทพฯ และชลบุรี ซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป อรรถละเอียด
ของการสำรวจในภาคผนวกที่ ๒
๔. สมหมาย ภาณี และเสถียร โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนัก
งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธันวาคม ๒๕๑๔
ตารางที่ ๑๖ โดยเอาข้อมูลค่าจ้างต่อคนงานในหนึ่งปีหารด้วย ๒๔๗๖
ชั่วโมง
๕. กรมแรงงาน สถิติแรงงานรายปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ โดยใช้ข้อมูลรายได้
ต่อเดือน (monthly earnings) หารด้วย ๒๐๐ ชั่วโมง
๖. กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ๒๕๑๘
ตารางที่ ๑.๑ กำหนดโดยนำเงินได้เฉลี่ยต่อเดือนหารด้วย ๒๐๘ ชั่วโมง

หมายเหตุ : * เงินได้เฉลี่ยหมายถึงค่าจ้างรวมกับเงินค่าล่วงเวลา เงินโบนัส และผลประโยชน์พิเศษอื่น ๆ เช่น อาหาร ที่พัก ฯลฯ.

** ดัชนีราคาผู้บริโภคได้จากงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ดูข้อมูลรายภาค
รายปีในภาคผนวกที่ ๓

ตารางที่ ๒.๒

เปอร์เซ็นต์การเพิ่มของ เงินได้ที่แท้จริง

อุตสาหกรรม	การเปรียบเทียบโดยใช้ตัวเลขล่าสุด		การเปรียบเทียบของธนาคารโลก	
	๒๕๐๕-๒๕๑๙	๒๕๑๐-๒๕๑๙	๒๕๐๕-๒๕๑๔	๒๕๑๐-๒๕๑๔
หัตถอุตสาหกรรม	๔๓.๒๕(๓.๑)	๕๑.๘(๕.๘)	๑๔.๐(๑.๗)	๒๑.๘(๕.๕)*
การค้า	-๑๐.๔๒	-๑๔.๐	-๑.๔	-๔.๒
บริการ	-	-๒๑.๑	-	๒๙.๙
ขนส่ง	-	-	๑๖.๕	-๒.๘
ก่อสร้าง	-	-๓๗.๓	-	-๑๗.๗

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ ๒.๑ โดยทอนเงินได้ที่เป็นตัวเงินด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคในเขตเทศบาลของกรุงเทพฯ โปรดสังเกตว่าเมื่อเราใช้ดัชนีราคาซึ่งดัดแปลงโดยธนาคารแห่งประเทศไทย (โดยให้ปี ๒๕๐๗/๒๕๐๘ เป็นปีฐาน) อัตราการเพิ่มที่คำนวณได้ในช่วง ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ แตกต่างจากรายงานของธนาคารโลกในตารางที่ ๑๒ ของรายงานพิเศษเรื่องการจ้างงานในประเทศไทย ผู้เขียนคิดว่ารายงานของธนาคารโลกคงจะมีการคำนวณข้อมูลดัชนีราคาผิดพลาด ตัวอย่าง เช่นในช่วง ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ อัตราการเพิ่มของเงินได้ในสาขาหัตถอุตสาหกรรม และการค้าเท่ากับ ๑๔.๒% และ ๒.๗% แต่การคำนวณของเราพบว่าอัตราดังกล่าวเท่ากับ ๒๑.๘% และ -๔.๒% ซึ่งต่างกันมากจนไม่น่าเป็นไปได้

ตารางที่ ๒.๓

๖๘

ค่าจ้างเฉลี่ยต่อปีของแรงงานหัตถอุตสาหกรรม ๒๕๐๖-๒๕๑๖

(บาทต่อคนต่อปี)

ปี	ทุกหัตถ- อุตสาหกรรม	โรงสี	ทอผ้าฝ้าย	โรงเลื่อย ไม้ขัด	การพิมพ์	ยางและ ผลิตภัณฑ์ยาง	เยื่อกระดาษ และกระดาษ	แก้วและผลิต ภัณฑ์แก้ว	เหล็กและ เหล็กกล้า
๑๙๖๓	๑๐,๘๓๕	๕,๐๕๑	๕,๐๕๘	๕,๕๕๕	๑๐,๗๕๔	๔,๕๒๐	๔,๗๐๖	๑๑,๔๔๘	๖,๕๒๓
๑๙๖๔	๙,๙๖๓	๕,๑๕๙	๖,๒๖๔	๘,๙๖๓	๕,๗๒๔	๑๕,๑๕๗	๗,๘๕๐	๙,๔๖๖	๑๖,๔๕๙
๑๙๖๕	๑๐,๘๔๓	๑๑,๒๓๙	๖,๔๓๘	๙,๔๐๕	๑๒,๓๖๒	๙,๘๒๒	๙,๗๒๐	๑๒,๓๔๖	๑๓,๓๓๗
๑๙๖๖	๑๑,๖๔๑	๘,๑๙๐	๑,๕๔๕	๙,๖๓๗	๑๓,๓๓๐	๑๐,๘๖๔	๑๐,๐๓๗	๑๘,๙๑๘	๑๒,๙๘๕
๑๙๗๐	๑๑,๙๐๕	๕,๐๙๒	๖,๘๐๐	๙,๒๓๑	๑๐,๙๕๗	๑๐,๙๖๗	๑๓,๒๓๘	๑๔,๔๘๐	๑๕,๓๕๙
๑๙๗๑ *	๑๐,๙๖๕	๑๑,๔๙๔	๖,๔๘๕	๑๑,๔๙๔	๕,๔๘๒	๑๘,๙๓๓	๑๒,๓๔๕	๑๓,๙๐๔	๑๘,๑๓๐
๑๙๗๓ *	๑๔,๘๘๓	๑๑,๕๑๔	๗,๖๔๕	๑๑,๐๗๔	๑๘,๒๐๓	๑๓,๙๗๕	๑๓,๑๓๙	๒๐,๗๘๖	๒๔,๕๒๖

* จากเอกสารเบื้องต้นของสำนักงานสถิติฯ ลอกมาจาก Narongchai Akrasanee and Siri-Laksana Chutikul, "Wage Differentials in Manufacturing Industries," CIMS Discussion Paper No. 77-02.

ที่มา: NSO, Industrial Census, various issues.

ตารางที่ 2.4

อัตราค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ และอัตราค่าจ้างที่แท้จริงนอกสาขาเกษตรกรรม 2513-2523

๒๑

(บาท/วัน)

ปี	ผลตอบแทน			การพาณิชย์			บริการ	ขนส่ง	ก่อสร้าง	รวมทุก อุตสาหกรรม
	รวม	ทอผ้า	อาหาร	รวม	ขายส่ง	ขายปลีก				
2513	20.71 (18.21)	18.58 (16.34)	23.9 (21.02)	32.37 (28.5)	-	-	21.45 (18.9)	26.93 (23.7)	28.23 (24.8)	23.88 (21.0)
2514	22.69 (19.5)	19.00 (15.4)	24.0 (20.7)	31.81 (27.4)	-	-	19.84 (17.1)	-	-	-
2515	19.48 (16.1)	16.90 (14.0)	21.0 (17.4)	28.42 (23.5)	-	-	34.77 (28.8)	25.00 (20.7)	16.07 (13.3)	21.24 (17.6)
2516	22.19 (16.5)	19.25 (14.3)	24.0 (17.8)	31.81 (23.6)	-	-	40.87 (30.3)	29.44 (21.8)	17.65 (13.1)	24.11 (17.9)
2517	25.46 (15.3)	22.50 (13.5)	27.20 (16.4)	36.91 (22.2)	-	-	40.23 (24.2)	36.82 (22.2)	20.57 (12.4)	27.32 (16.44)
2518 ⁿ	29.54 (17.1)	27.42 (15.8)	25.88 (15.0)	-	-	-	-	33.51 (11.4)	24.00 ⁺⁺ (13.9)	-
2518 ^u	34.12 (19.7)	30.16 (17.4)	35.91 (20.8)	35.86 (20.7)	37.19 (21.5)	31.44 (18.0)	30.19 (17.5)	32.19 (18.6)	32.12 (18.6)	33.90 (19.6)
2519	30.29 (16.7)	31.20 (17.2)	29.37 (16.2)	29.83 ^{***}	-	-	-	-	38.37 (21.1)	33.85 (18.7)
2520	35.90 (18.2)	31.80 (16.2)	34.30 (17.4)	-	-	-	-	-	39.4 (20.0)	-
2521 ⁿ	36.28 (16.8)	35.84 (16.6)	32.60 (15.1)	33.59 (15.6)	32.6 (15.1)	34.56 (16.0)	33.12 (15.3)	-	40.96 (19.0)	36.36 (16.8)
2521 ^u	37.44 (17.3)	39.20 (18.2)	36.60 (17.0)	37.63 (17.4)	39.8 (18.4)	35.5 (16.5)	39.08 (18.1)	45.96 (21.3)	41.56 (19.3)	37.84 (17.5)
2522 ⁿ	41.64 (17.5)	36.84 (15.5)	40.96 (17.2)	38.94 (16.4)	37.76 (15.9)	40.12 (16.9)	40.00 (16.8)	-	44.20 (18.6)	41.68 (17.5)
2522 ^u	42.76 (18.0)	43.40 (18.2)	41.44 (17.4)	44.42 (18.7)	45.84 (19.3)	43.04 (18.1)	44.80 (18.8)	49.12 (20.6)	44.88 (18.9)	43.04 (18.1)
2523 ⁿ	49.12 (17.2)	47.84 (16.8)	46.04 (16.2)	46.18 (16.2)	44.84 (15.7)	47.48 (16.6)	47.20 (16.5)	-	53.16 (18.6)	49.20 (17.2)
2523 ^u	50.36 (17.7)	48.44 (17.0)	52.32 (18.3)	55.96 (19.6)	53.72 (18.8)	51.24 (18.0)	53.20 (18.6)	59.52 (20.9)	53.97 (18.9)	50.72 (17.8)

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

ที่มา :

- 2513 กรมแรงงาน รายงานการสรุป ผลการสำรวจรายได้ รอบเมษายน 2513
เอกสารเลขที่ 77/2517 ตารางที่ 1 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (ตัวเลขเดิมรวม
เงินล่วงเวลา และผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งปรับโดยหักผลประโยชน์เหล่านี้ออก
หนึ่งในสามของเงินเดือนยกเว้นกิจการทอผ้า และอาหาร)
- 2514 กรมแรงงาน อัตราค่าจ้างตามประเภทอาชีพ 2514 ตารางที่ 3 อัตราค่าจ้าง
จำแนกตามประเภทอาชีพและอุตสาหกรรม
- 2515-2517 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 14 เล่มที่ 12
ประจำเดือนธันวาคม 2517 ตารางที่ 18 อัตราค่าจ้างคนงานธรรมดา และจาก
การสำรวจ
- 2518 (ก) กรมแรงงาน ค่าจ้างและรายได้ของลูกจ้างอุตสาหกรรมการผลิต พ.ศ. 2518
ตารางที่ 5.1 อัตราค่าจ้างแยกตามอาชีพ และอุตสาหกรรม
- (ข) สัมภาษณ์ ภาษี และสหาย โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ธันวาคม 2519 ตารางที่ 3.1 (ค่าเฉลี่ย
คณิตศาสตร์)
- 2519 กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. 2519 ตารางที่ 1.1
อัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายวันและรายได้ จำแนกตามอุตสาหกรรม
- 2520 ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงานภาคอุตสาหกรรม
การค้าและก่อสร้าง จากผลการสำรวจครั้งที่ 7 ตารางที่ 1-9 อัตรา
ค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือ

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

2521-2523 ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย ผลการ

สำรวจครั้งที่ 1 ประจำปี 2522/23

- (ก) ค่าจ้างของพนักงานรายวัน คำนวณโดยเอาค่าจ้างในหนึ่งเดือนหารด้วย 25 วัน
จากตารางที่ 17.2, 18.2 และ 6.2
- (ข) ค่าจ้างรายเดือนของพนักงานรายวันและรายเดือน หารด้วย 25 วัน จากตาราง
ที่ 17.1, 18.1 และ 6.1

- หมายเหตุ :
- * ตัวเลขในวงเล็บคือค่าจ้างที่แท้จริง คำนวณโดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค
ของกรุงเทพฯ
 - ** หมายถึงข้อมูลจากการสำรวจของธนาคารโลก Thailand Special
Report on Employment, October 1977, p. 49
 - *** กรมแรงงาน สถิติแรงงานประจำปี 2519, ตารางที่ 11.4

ตารางที่ ๒.๔

ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม

(คนงานทุกประเภท)

ปี	สัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวน		ค่าจ้างเฉลี่ยต่อปี	
	หัตถอุตสาหกรรม	ทุกอุตสาหกรรม	หัตถอุตสาหกรรม	ทุกอุตสาหกรรม
๒๕๐๖ *	๔๔.๔๓		๑๐,๘๓๔.๙๖	-
๒๕๑๐ *	๔๗.๔๕	-	๙,๙๖๓.๒๑	-
๒๕๑๑ *	๓๙.๘๕	-	๑๐,๔๘๓.๔๕	-
๒๕๑๒ *	๕๗.๒๘	-	๑๑,๖๔๐.๗๖	-
๒๕๑๓ *	๔๒.๘๕	-	๑๑,๙๐๕.๔๘	-
๒๕๑๔ *	๔๓.๑๑	-	๑๐,๙๖๕.๐๓	-
๒๕๑๖ *	๕๕.๖๓	-	๑๔,๘๒๒.๙๐	-
๒๕๑๖ ๒	๒๑.๓๕	๔๑.๔๒	๑๓,๕๑๕.๙๙	๑๖,๑๘๕
๒๕๑๗ ๒	๒๔.๒๙	๓๖.๒๐	๑๖,๘๙๒.๙๑	๑๘,๙๔๐

ที่มา : (๑) N. Akrasamee and S. Chutikul, "Wages Differentials in Manufacturing Industries", CAMS Discussion Paper, p.6

(๒) คำนวณจากงานของ สมหมาย ภาชี และสหาย อ้างอิงแล้ว ตารางที่ ๑๖, ๑๗

ตารางที่ ๒.๖

สัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ (%)*

ปี	คนงานรายวัน		คนงานรายเดือน	
	หัตถอุตสาหกรรม	ทุกอุตสาหกรรม	หัตถอุตสาหกรรม	ทุกอุตสาหกรรม
๒๕๑๔ ก	-	-	๔๑.๗๘**	-
๒๕๑๖ ก	-	-	๖๐.๔๔**	-
๒๕๑๘ ข	๔.๑๘	๑๓.๖๗	๖.๕๕	๑๒.๐๕
๒๕๒๑ ค	๒๒.๗๑	๒๒.๕๕	๑๕.๒๗	๒๕.๓๐
๒๕๒๒ ค	๒๐.๕๖	๒๐.๗๓	๒๐.๔๕	๒๐.๖๓
๒๕๒๓ ค	๑๗.๗๕	๑๘.๐๕	๑๓.๘๑	๑๕.๑๑

ที่มา : (ก) N. Akrasanee and S. Chutikul, Op. Cit, pp. 14-16(ข) คำนวณจาก สมหมาย ภาชี และสหาย อ้างแล้ว ตารางที่ ๓.๑ และ ๓.๒(ค) คำนวณจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย

ธันวาคม ๒๕๒๓ ตารางที่ ๖.๒, ๖.๓, ๑๗.๒, ๑๗.๓, ๑๘.๒ และ ๑๘.๓

หมายเหตุ : * ค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของคนงานมีฝีมือในปี ๒๕๑๔ มีค่าเท่ากับ

๔๗.๕๓% และในปี ๒๕๑๖ มีค่า ๔๔.๘๔% ดูงานของณรงค์ชัย และสหาย

หน้า ๑๔-๑๖

** ถ้าตัดกิจการซีเมนต์ออกจากการคำนวณ ค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนจะ

ลดลงเหลือประมาณ ๖๐%

ตารางที่ ๒.๗

อัตราส่วนระหว่างค่าจ้างคนงานมีฝีมือกับไร้ฝีมือ
(เรียงตามลำดับเงินเดือนจากสูงไปหาต่ำ)

อาชีพ	ค่าจ้างคนงานมีฝีมือ ÷ ค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ
ช่างทำเครื่องมือ	๒.๖๘
คนงานโรงงานผลิตอาหาร	๒.๔๑
ช่างซ่อมเครื่อง	๑.๘๗
คนงานขนส่ง	๑.๗๗
ช่างไฟฟ้า	๑.๕๔
ช่างทำเฟอร์นิเจอร์	๒.๓๒
ช่างทาสี	๒.๘๗
ช่างโลหะ	๒.๓๕
ช่างไม้ ช่างปูน	๑.๘๔
กรรมกร	๑.๓๐
ช่างตัดเสื้อ	๑.๕๔
ช่างทอผ้า	๑.๕๘
เฉลี่ยทุกอาชีพ ๒๕๑๓ ก	๒.๒๗
เฉลี่ยทุกหัตถอุตสาหกรรม ๒๕๑๔ ข	๑.๔๔

ที่มา : (ก) กรมแรงงาน การทดสอบการสำรวจค่าจ้างตามรายอาชีพ ตุลาคม ๒๕๑๓
การสำรวจครอบคลุมสถานประกอบการอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานคร
สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

(ข) Akrasanee and Chutikul, Op. Cit., p.14

ค่าเฉลี่ย (mean) และค่ามัธยฐาน (median) ของอุตสาหกรรมต่าง ๆ

	๒๕๑๘ ^ก							๒๕๒๑ ^ข	
	รายเดือน				รายวัน			รายเดือน	รายวัน
	อันดับที่	mean	median	mode	mean	median	mode	mean	mean
ก่อสร้าง	๑	๑,๔๙๔.๘๑	๑,๗๓๘.๓๙	๒,๐๐๐.๐๐	๓๒.๑๒	๒๘.๘๔	๒๖.๙๙	๑,๐๓๙	๔๐.๙๖
บริการค้าปลีกอาหารมหรพ และธุรกิจ	๒	๑,๔๘๓.๕๓	๑,๔๐๖.๑๒	๒,๐๐๐.๐๐	๓๓.๗๒	๓๒.๖๗	๓๒.๒๒	-	-
การผลิตภัตตาคาร เครื่อง จักรและอุปกรณ์	๓	๑,๓๓๗.๘๖	๑,๓๑๑.๘๒	๒,๐๐๐.๐๐	๓๓.๘๗	๒๙.๔๓	๒๗.๓๔	๙๔๗	๓๗.๑๒
การไฟฟ้าและก๊าซ	๔	๑,๓๘๖.๘๘	๑,๒๖๓.๗๙	๒,๐๐๐.๐๐	๓๓.๐๐	๒๘.๖๖	๒๗.๐๐	-	-
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	๕	๑,๓๐๕.๐๑	๑,๒๕๘.๗๙	๑,๓๙๔.๙๓	๓๔.๘๖	๓๒.๖๘	๒๙.๕๐	๙๔๘	๓๗.๒๘
การผลิตภัตตาคารโลหะ	๖	๑,๒๘๗.๐๙	๑,๑๗๑.๑๒	๒,๐๐๐.๐๐	๔๒.๑๓	๔๓.๕๙	๔๑.๔๔	๙๑๒	๓๕.๖
การขายส่ง	๗	๑,๒๗๐.๘๕	๑,๑๕๙.๒๖	๘๖๖.๘๘	๓๗.๑๙	๓๖.๕๙	๔๖.๐๐	๙๔๕	๓๕.๖
การขายส่งและสถานที่เก็บ สินค้า	๘	๑,๒๘๗.๒๑	๑,๑๕๓.๒๕	๘๖๘.๖๐	๓๒.๑๙	๒๘.๗๖	๒๗.๓๓	๑,๑๔๙	๓๕.๒๘
การผลิตอาหาร เครื่อง ดื่มและยาสูบ	๙	๑,๑๗๒.๒๓	๑,๐๔๔.๙๖	๘๖๑.๘๔	๓๕.๙๑	๓๒.๙๒	๔๘.๘๔	๙๘๐	๓๒.๖
การผลิตกระดาษ	๑๐	๑,๑๙๗.๗๐	๑,๐๓๕.๒๗	๘๖๓.๕๕	๓๔.๐๓	๓๑.๑๓	๒๗.๕๓	๑,๐๓๗	๔๐.๙๖
การผลิตเคมีภัณฑ์	๑๑	๑,๑๗๙.๓๔	๑,๐๑๔.๖๓	๘๓๔.๑๘	๓๑.๗๑	๒๘.๖๘	๒๗.๓๒	๙๗๒	๓๗.๖
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	๑๒	๑,๑๐๑.๕๒	๑,๐๐๒.๓๕	๘๓๑.๓๑	๓๐.๖๒	๒๙.๘๒	๒๘.๖๔	๑,๐๖๒	๓๘.๗๒
สถาบันการเงิน	๑๓	๑,๑๐๓.๕๓	๙๙๙.๔๙	๘๔๓.๕๑	๒๙.๐๓	๓๐.๘๔	๓๒.๔๕	-	-
บริการส่วนบุคคลและ บริการในครัวเรือน	๑๔	๑,๑๐๑.๕๕	๙๘๙.๓๐	๘๘๙.๕๐	๓๐.๔๘	๒๘.๓๗	๒๗.๖๔	-	-
การประกันภัย	๑๕	๑,๐๕๐.๖๖	๘๗๙.๑๖	๘๖๓.๘๗	๔๓.๖๖	๔๓.๕๐	๔๗.๐๐	-	-

ตารางที่ ๒.๘ (ต่อ)

๓๖

	๒๕๑๘ ^ก							๒๕๒๑ ^ข	
	รายเดือน				รายวัน			รายเดือน	รายวัน
	อันดับที่	mean	median	mode	mean	median	mode	mean	mean
การผลิตสิ่งทอ	๑๖	๑,๑๐๘.๖๖	๘๒๕.๓๑	๘๓๘.๒๘	๓๐.๑๖	๒๘.๓๔	๒๗.๕๗	๘๑๕	๓๕.๘๔
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	๑๗	๑,๑๓๘.๑๔	๘๑๘.๑๘	๘๓๕.๘๐	๓๐.๑๖	๒๘.๖๘	๒๗.๘๑	๘๓๘	๓๖.๓๖
ภัตตาคารและโรงแรม	๑๘	๑,๐๕๗.๗๔	๘๗๒.๓๔	๘๒๕.๑๒	๒๓.๖๔	๒๔.๐๔	๒๖.๐๑	๘๘๒	๓๐.๓๖
บริการสนทนาและการบริการวัฒนธรรม	๑๙	๘๕๖.๐๓	๘๔๘.๘๔	๘๒๗.๒๘	๒๘.๙๘	๒๗.๔๐	๒๗.๐๗	-	-
การขายปลีก	๒๐	๑,๐๘๗.๑๒	๘๑๗.๖๒	๘๓๓.๙๘	๓๑.๕๔	๒๘.๒๔	๒๗.๑๒	๘๙๐	๓๔.๕๖
บริการทางสังคมและ บริการชุมชน	๒๑	๗๒๓.๕๑	๖๔๘.๗๑	๕๒๔.๕๐	๒๘.๓๓	๒๗.๔๐	๒๗.๐๕	-	-
รวมทุกอุตสาหกรรม		๑,๑๗๑.๔๐	๑,๐๒๖.๑๐	๘๓๘.๐๐	๓๓.๙๐	๓๐.๔๐	๒๗.๔๐	๘๕๖	๓๖.๓๖

ที่มา : (ก) สหหมาย ภาษีและสหาย อั้งแล้ว ตารางที่ ๓.๑ - ๓.๒

(ข) ธนาคารแห่งประเทศไทย "โครงสร้างค่าจ้าง...." อั้งแล้ว ตารางที่ ๑๗.๑ - ๑๗.๒

ตารางที่ ๒.๔

เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างกับการจ้างงานตามเพศ ระดับการศึกษา และการให้สวัสดิการ

ประเภทของอุตสาหกรรม	รหัส	ค่าจ้างรายวัน		ค่าจ้างรายเดือน		สัดส่วนคนงานแยกตามเพศ (ร้อยละ)			สัดส่วนคนงานแยกตามระดับการศึกษา (ร้อยละ)		สัดส่วนการให้สวัสดิการที่พึงมี (ร้อยละของจำนวนจ้างงาน)				
		อัตรา (บาท/วัน)	ค่าจ้าง (บาท/วัน)	อัตรา (บาท/เดือน)	ค่าจ้าง (บาท/เดือน)	ชาย	หญิง	เด็ก	ระดับ มศ.๑ ขึ้นไป	ระดับ ป.๑ ลงมา	การประกันสุขภาพ	อาหาร	ที่อยู่อาศัย	เครื่องนุ่งห่ม	ค่าจ้าง
การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	๓๑	๓๒.๔๒	๔	๑,๐๔๕.๖๖	๔	๕๕.๕	๔๓.๔	๑.๒	๑๒.๕	๘๗.๕	๗๓.๖	๖๔.๓	๖๐.๕	๓๗.๓	๒๑.๓
การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก เครื่องแต่งกาย หัตถกรรมและผลิตภัณฑ์หนังสัตว์	๓๒	๒๘.๓๕	๑๗	๘๒๔.๓๖	๑๖	๒๑.๕	๓๔.๓	๐.๒	๑๒.๕	๘๗.๕	๗๕.๐	๖๗.๐	๓๓.๕	๒๕.๕	๕.๓
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ รวมทั้ง เครื่องเรือน	๓๓	๒๘.๖๕	๑๓	๘๑๔.๑๘	๑๗	๖๖.๔	๓๓.๐	๐.๒	๖.๗	๙๓.๓	๗๒.๕	๕๕.๕	๓๖.๓	๔.๕	๖.๔
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ การพิมพ์และการพิมพ์โฆษณา	๓๔	๓๑.๑๓	๗	๑,๐๓๕.๒๗	๑๐	๖๖.๕	๓๓.๕	-	๒๑.๒	๗๘.๘	๖๕.๕	๕๘.๕	๓๗.๑	๒๐.๕	๕.๗
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมีภัณฑ์ปิโตรเลียม ถ่านหิน ยาง และพลาสติก	๓๕	๒๘.๖๔	๑๕	๑,๐๑๕.๖๓	๑๑	๕๖.๐	๕๓.๕	๐.๕	๒๒.๕	๗๗.๖	๗๐.๓	๕๐.๐	๕๕.๕	๕๕.๕	๖.๓
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ ยกเว้นผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียม และถ่านหิน	๓๖	๔๓.๕๕	๒	๑,๑๗๑.๑๒	๖	๔๐.๕	๑๕.๐	๐.๕	๒๕.๕	๗๔.๖	๘๕.๒	๕๓.๒	๖๒.๒	๓๗.๕	๑๖.๕
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	๓๗	๓๒.๖๔	๔	๑,๒๕๔.๗๕	๕	๕๑.๕	๓.๔	๐.๓	๑๘.๗	๘๑.๓	๗๓.๗	๕๐.๕	๕๕.๕	๒๒.๕	๑๒.๓
การผลิตสิ่งพิมพ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์	๓๘	๒๕.๕๓	๑๐	๑,๓๑๑.๖๒	๓	๓๔.๑	๒๘.๘	๐.๑	๒๕.๒	๗๔.๘	๗๕.๓	๕๒.๐	๕๕.๐	๓๖.๐	๑๖.๑
อุตสาหกรรมการผลิตอื่น ๆ	๓๙	๒๔.๔๒	๔	๑,๐๖๒.๓๕	๑๒	๕๔.๕	๕๑.๕	-	๑๘.๐	๘๒.๐	๕๖.๕	๓๖.๒	๓๗.๕	๒๓.๕	๕.๕
การไฟฟ้าและก๊าซ	๔๑	๒๘.๖๖	๖๕	๑,๒๖๓.๗๕	๕	๕๖.๖	๓.๕	-	๑๗.๕	๘๒.๑	๕๐.๐	-	-	๕๐.๐	-
การก่อสร้าง	๕๐	๒๘.๘๕	๑๑	๑,๐๓๘.๓๕	๑	๕๕.๖	๑๕.๕	-	๓๒.๐	๖๘.๐	๗๒.๐	๒๐.๐	๕๕.๐	๓๖.๐	๒๖.๐
การขายส่ง	๖๑	๓๖.๕๕	๓	๑,๑๕๕.๖๖	๗	๔๖.๕	๑๗.๐	๐.๑	๓๕.๕	๖๔.๕	๕๕.๕	๓๖.๗	๒๕.๗	๓๕.๕	๑๖.๗
การขายปลีก	๖๒	๒๘.๒๕	๑๔	๘๑๗.๖๒	๑๔	๔๔.๕	๑๐.๖	๐.๖	๒๘.๕	๗๑.๖	๗๐.๖	๕๕.๖	๕๖.๕	๖๕.๖	๑๗.๖

ตารางที่ ๒.๖ ต่อ

ประเภทของอุตสาหกรรม	รหัส	ค่าจ้างรายวัน ค่าจ้างรายเดือน		สัดส่วนคนงานแยกตามเพศ (ร้อยละ)			สัดส่วนคนงานแยกตามระดับการศึกษา (ร้อยละ)		สัดส่วนการให้สวัสดิการที่ภาครัฐ (ร้อยละของจำนวนแรงงาน)					
		อัตรา (บาท/วัน)	อัตรา (บาท/เดือน)	ชาย	หญิง	เด็ก	ระดับ มศ.๑ ขึ้นไป	ระดับ ป.๖ ลงมา	การรักษาพยาบาล	บำนาญ	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	กองทุนบำเหน็จบำนาญ	ค่าจ้าง	อื่นๆ
อุตสาหกรรมและโรงแรม	๖๓	๒๓.๐๕	๖๖๖.๓๕	๑๕	๕๕.๔	๕๕.๑	๐.๑	๕๑.๗	๕๕.๓	๕๕.๗	๕๖.๐	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
การขนส่งและสถานที่เก็บสินค้า	๗๑	๒๔.๓๖	๖๖๖.๓๕	๕	๕๕.๕	๕๕.๐	๐.๑	๕๗.๓	๕๖.๗	๕๖.๖	๕๕.๖	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
สถาบันการเงิน	๕๑	๓๐.๕๕	๕๕๕.๕๕	๑๓	๕๕.๖	๕๕.๕	-	๕๖.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๖.๐	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
การประมง	๕๖	๕๕.๕๐	๕๕๕.๕๖	๑๕	๕๕.๕	๕๖.๖	-	๕๕.๕	๕๕.๖	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
บริการด้านพลังงานไฟฟ้าและก๊าซ	๕๓	๓๖.๖๗	๕๕๕.๕๖	๕	๕๕.๖	๕๕.๐	-	๕๕.๓	๕๕.๗	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
บริการทางเดินและบริการขนส่งที่เกี่ยวเนื่อง	๕๓	๒๕.๕๐	๕๕๕.๕๕	๕๖	๕๕.๕	๕๕.๖	๐.๗	๕๖.๖	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
บริการโทรคมนาคมและสารสนเทศ	๕๕	๒๕.๕๐	๕๕๕.๕๕	๕๖	๕๕.๕	๕๕.๖	๕.๖	๕๕.๗	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
บริการส่วนบุคคลและบริการในครัวเรือน	๕๕	๒๕.๕๐	๕๕๕.๕๕	๕๖	๕๕.๕	๕๕.๖	-	๕๕.๕	๕๕.๖	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕
รวม		๒๐.๕๐	๕๕๕.๕๖	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๖	๐.๗	๕๖.๖	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕๕.๕	๕.๕

อัตราค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรกรรมและปศุสัตว์ในประเทศไทย พ.ศ. 2519

ประเภท ของอุตสาหกรรม	2518 ^{1/}			2519 ^{1/}			2520 ^{1/}			2520 ^{2/}			2521 ^{3/}			2522 ^{3/}			2523 ^{3/}		
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	เล็ก	กลาง	ใหญ่	เล็ก	กลาง	ใหญ่	เล็ก	กลาง	ใหญ่	เล็ก	กลาง	ใหญ่	เล็ก	กลาง	ใหญ่	เล็ก	กลาง	ใหญ่
รวมอุตสาหกรรม	31.3	39.1	55.4	32.9	43.3	61.2	34.6	47.1	61.1	33.9	36.5	37.2	36.6	35.92	36.36	42.28	42.48	42.86	47.52	49.08	49.2
อาหาร	28.0	35.1	45.2	28.0	36.4	48.4	29.0	41.4	49.7	31.6	39.2	33.1	36.0	34.24	30.76	40.72	40.76	45.08	46.44	47.28	44.72
สิ่งทอ	26.9	39.5	37.4	28.8	43.7	40.3	30.0	45.9	44.0	32.0	32.90	31.3	37.84	34.72	37.16	42.36	40.36	41.48	42.76	48.0	47.8
ผลิตภัณฑ์, เครื่องเขียน	33.3	36.7	40.1	35.9	38.4	42.5	37.6	42.4	44.0	36.0	32.10	44.30	-	-	-	44.28	40.52	-	-	-	-
การพิมพ์, กระดาษ	26.6	38.9	26.4	30.4	45.0	30.0	32.4	48.2	40.5	28.10	*	*	-	-	-	31.88	42.2	-	-	-	-
น้ำมัน	31.3	41.4	97.1	33.1	47.4	109.9	35.0	50.8	105.4	40.0	34.5	50.8	-	-	-	43.12	44.88	-	-	-	-
อโลหะดินเผา	32.6	36.1	77.9	34.6	41.3	86.4	37.4	46.7	89.1	*	38.70	47.90	-	-	-	38.52	42.04	-	-	-	-
เหล็ก	36.0	31.5	49.5	36.6	34.3	56.1	39.8	37.7	58.5	27.0	*	49.9	-	-	-	48.84	40.92	-	-	-	-
เครื่องจักร	37.8	42.5	39.6	39.7	47.4	41.3	41.5	51.5	49.0	-	-	-	-	-	-	43.6	43.44	-	-	-	-
อื่น ๆ	40.5	32.6	37.5	41.8	34.4	42.5	43.7	35.2	43.2	23.5	28.0	-	-	-	-	41.92	44.96	-	-	-	-
ก่อสร้าง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.0	36.0	47.70	30.12	42.24	40.92	42.76	46.84	44.72	45.2	53.4	53.24
ค้าส่ง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33.0	36.56	29.4	46.2	48.68	40.04	44.2	46.32	43.8
ค้าปลีก	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.68	33.52	-	42.4	45.28	-	47.44	47.8	-
บริการ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.24	34.28	32.08	42.76	44.36	46.96	46.32	47.8	46.88
เหมืองแร่	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวมทุกประเภท	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36.12	36.0	36.48	42.80	48.24	43.08	47.28	49.04	49.32
อุตสาหกรรม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา : ^{1/} ธนาคารแห่งประเทศไทย การเงิน การคลัง และการค้าระหว่างประเทศ การค้าและศุลกากร ผลการสำรวจครั้งที่ 1

(พ.ศ. - ร.ศ. 2519)

^{2/} ธนาคารแห่งประเทศไทย การเงิน การคลัง และการค้าระหว่างประเทศ ผลการสำรวจครั้งที่ 7 (พ.ศ.-ร.ศ. 2521)

^{3/} ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงการค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย ผลการสำรวจครั้งที่ 1 ประจำปี 2522/23

อัตราค่าจ้างคนงานทุกประเภท จำแนกตามรายภาคและอุตสาหกรรม (บาทต่อวัน)

ภาค	อุตสาหกรรม			การพาณิชย์			บริการ	ขนส่ง	ก่อสร้าง	รวมทุก อุตสาหกรรม
	รวม	เสื้อผ้า	อาหาร	รวม	ขายส่ง	ขายปลีก				
กทม.										
๒๕๑๓ ๑/	๓๓.๖๗	๒๓.๐๔	๒๔.๔๐	-	-	-	-	๕๐.๔๖	-	๓๕.๘๒
๒๕๑๓ ๒/	๓๑.๐๖			๔๘.๕๖	๔๔.๓๔	๔๓.๐๖	๓๒.๑๘	๔๐.๓๔	๕๔.๓๓	๓๕.๘๒
๒๕๑๖ ๓/		๓๔.๓	๔๖.๕		๘๔.๖	๕๒.๖		๘๐.๐	๕๕.๔	๔๑.๔
๒๕๑๗ ๒/		๔๑.๒	๖๓.๔		๑๐๔.๖	๖๐.๑		๔๓.๑	๖๒.๑	๖๐.๗
๒๕๑๘ ๔/	๓๐.๔๔	๓๑.๒	๒๔.๓๗					๔๐	๓๘.๓๗	๓๓.๘๕
กลาง										
๒๕๑๓ ๒/	๒๖.๑๓	๑๗.๗๒	๒๒.๘๔							๒๗.๑๓
๒๕๑๔ ๔/		๒๖.๖๔	๒๕.๗๔					๓๓.๘๔		
๒๕๑๕ ๔/	๒๓.๑๐	๑๔.๗๖	๒๓.๔๘		๓๐.๑๕			๓๐	๓๗.๓๕	๓๐.๐๒
อีสาน										
๒๕๑๓ ๒/	๒๒.๓๒	๑๕.๗๗	๒๒.๐๐							๒๕.๔๒
๒๕๑๔ ๔/		๒๖.๕๕	๒๐.๓๒					๓๔.๐๕		
๒๕๑๕ ๔/	๑๔.๘๔	๓๐.๐	๒๖.๔๒		๔๔.๐๘				๓๔.๔๐	๒๕.๑๖

ภาค	รวม				รวม				ก่อสร้าง	รวมทุก อุตสาหกรรม
	รวม	เสื้อผ้า	อาหาร		ขายส่ง	ขายปลีก	บริการ	ขนส่ง		
ดัตช์										
๒๕๑๓ ๒/	๒๔.๑๑	๒๗.๐๘	๒๓.๔๔							๒๗.๓๗
๒๕๑๔ ๕/		๑๐.๔๔	๒๑.๖๘					๓๒.๓๔		
๒๕๑๕ ๕/	๒๗.๗๒	๒๓.๕๑	๒๒.๕๓						๓๘.๔๔	๓๓.๒๘
เหนือ										
๒๕๑๓ ๒/	๑๖.๑๖	๑๒.๕๑	๒๓.๒๕							๒๐.๗๐
๒๕๑๔ ๕/		๑๘.๙๗	๑๖.๑๓					๓๐.๕๒		
๒๕๑๕ ๕/	๑๖.๐๗	๒๐	๑๕.๒๖		๒๖.๕๗				๒๘.๗๓	๒๘.๓๑

- ที่มา ๑/ สำนักงานสถิติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ตารางที่ ๖ จำนวนผู้ปฏิบัติงานที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรม หัตถการ จำแนกตามเพศ จำนวนเงินเดือน ค่าจ้าง หมู่ (ที่จ่ายเป็นเงินสด) ทารด้วย จำนวนคนงานและหารด้วย ๒๖
- ๒/ กรมแรงงาน รายงานสรุปผลการสำรวจรายได้ เมษายน ๒๕๑๓ เอกสารวิชาการเลขที่ ๗๗/๒๕๑๔ ตารางที่ ๑ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ทารด้วย ๒๖
- ๓/ สมหมาย ภาณี รายงานการวิจัยเรื่อง โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธันวาคม ๒๕๑๔
- ๔/ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ๒๕๑๔ ตารางที่ ๑.๑ อัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายวันและรายได้ จำแนกตามอุตสาหกรรม สํารวจจากสถานประกอบการ ซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐-๔๔ คน ในเขตกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ระยะเวลาการสำรวจ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๔-พฤษภาคม ๒๕๑๔ ใช้เวลาไม่เกิน ๓๐ วัน ส่งจำนวนแบบสอบถามไป ๑,๐๒๐ แห่ง
- ๕/ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในอุตสาหกรรมการผลิต พ.ศ. ๒๕๑๔ ตารางที่ ๓ อัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนและรายได้จำแนกตามอาชีพ ทารด้วย ๒๖

อัตราค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือจำแนกตามรายภาคและอุตสาหกรรม

ภาคกลาง									ภาคเหนือ								
	กิจกรรม			ค่าส่ง	ค่าปลีก	บริการ	ก่อสร้าง	รวม	กิจกรรม			ค่าส่ง	ค่าปลีก	บริการ	ก่อสร้าง	รวม	
	รวม	เสื้อผ้า	อาหาร						รวม	เสื้อผ้า	อาหาร						
๒๕๑๔ ๑/	๒๓.๑๐	๑๔.๗๖	๒๘.๕๗				๓๗.๓๕	๓๐.๐๒		๒๐.๐	๑๕.๒๖	๒๐.๖			๒๘.๗๓*	๒๘.๓๑	
๒๕๒๑ ๒/	๒๗.๗๖	๒๕.๘๐	๒๗.๔๔	๒๔.๓๖	๓๒.๒๘	๒๘.๔๒	๒๗.๔๒	๒๗.๘๔	๒๓.๕๒	๓๐.๘๘	๒๓	๒๗.๘	๒๒.๕๘	๑๘.๕๖	-	๒๓.๘๔	
๒๕๒๒ ๒/	๓๑.๔๒	๒๔.๕๖	๓๑.๖๐	๓๗.๐๘	๓๒.๔	๓๑.๓๒	๓๓.๔	๓๒.๐๘	๒๗.๕๖	๓๓.๓๒	๒๗.๐๔	๓๐.๔๔	๒๔.๒๘	๒๔.๐	-	๒๗.๗๒	
๒๕๒๓ ๒/	๔๐.๘๔	๓๘.๙๖	๔๑.๑๒	๓๘.๕๖	๔๐.๒๔	๓๘.๕๖	๔๒.๘๔	๔๐.๙๒	๓๔.๘๔	๔๐.๔๘	๓๔.๔๔	๔๒.๐๔	๓๘.๗๖	๒๕	-	๓๕.๑๖	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ									ภาคใต้								
๒๕๑๔ ๑/	๒๕.๕๗	-	๒๘.๗๑	๒๖.๕๐			๓๔.๕๔	๒๘.๑๑	๒๗.๗๒	๒๒.๕๐	๒๔.๐๑	๒๗.๔๓			๓๘.๔๔	๓๓.๒๘	
๒๕๒๑ ๒/	๒๕.๕๒	๒๕.๕๒	๒๕.๔๔	๒๖.๔๘	๒๕.๗๒	๒๓.๔๒	๒๖.๔๖	๒๕.๕๖	๓๑.๔๒	-	๒๖	๓๑.๑๒	๓๗.๔๘	๓๕.๗๒	-	๓๑.๓๒	
๒๕๒๒ ๒/	๒๗.๔	๒๖.๘๘	๓๐.๔๘	๒๘.๔๒	๒๗.๖๘	๒๘.๔	๓๐.๓๒	๒๗.๕๒	๓๓.๒๔	-	๓๐.๗๒	๓๗.๑๒	๓๖.๖๔	๓๘.๗๒	-	๓๔.๘๐	
๒๕๒๓ ๒/	๓๓.๑๐	๓๒.๖๐	๓๔.๗๖	๓๓.๑๖	๓๓.๒๔	๓๔.๗๖	๓๗.๕๒	๓๓.๐๔	๔๐.๖๘	-	๓๖	๔๔.๑๒	๔๖.๔๘	๔๘.๕๖	-	๔๑.๖๘	

ที่มา ๑/ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ๒๕๑๔

๒/ โครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย ผลการสำรวจครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓ โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย

อัตราค่าจ้างของคนงานธรรมดาแยกตาม เพศ

ปี	พิศฤกษุฒิสถาภกรรรม			พาณิขย์	บริการ	ชนสง	ก่อสร้ง	รัฐวิสาหกิจ	รวมทุกฤกษุฒิสถาภกรรรม
	รวม	เลื่อผ้า	อาหาร						
๒๕๐๗ (ชาย) ๑	๒๔.๔๔	๓๐.๔	๒๑.๒๔	-	๒๒.๑๔	-	-	-	๒๔.๒๔
๒๕๐๗ (หญิง) ๑	๑๔.๗๒	๑๒.๐๖	๑๔.๒๔	-	๒๐.๔๒	-	-	-	๑๔.๐๔
ผลต่าง	๔.๗๒	๑๘.๓๔	๗.๐๔	-	๑.๒๗	-	-	-	๔.๑๔
๒๕๑๔ (ชาย) ๒	๒๑.๖๓	๑๗.๗๔	๒๓.๕๐	๓๐.๗๗	๔๑.๑๔	๒๖	๑๘.๑๔	๒๓.๓๓	๒๓.๖๖
๒๕๑๔ (หญิง) ๒	๑๗.๓๓	๑๔.๖๓	๑๘.๔๔	๒๖.๐๖	๒๘.๓๖	๒๔	๑๔.๐	๒๓.๓๓	๑๘.๘๓
ผลต่าง	๔.๓	๒.๑๒	๔.๔๒	๔.๗๑	๑๒.๘๒	๒	๔.๑๔	๐	๔.๘๓
๒๕๑๖ (ชาย) ๒	๒๔.๒๗	-	-	๓๑.๖๒	๔๔.๐๔	๓๐.๘๘	๒๐.๐	๒๔.๐๐	๒๖.๓๗
๒๕๑๖ (หญิง) ๒	๒๐.๑๑	-	-	๓๒.๐	๓๒.๖๔	๒๘.๐	๑๔.๒๔	๒๔.๐๐	๒๑.๘๑
ผลต่าง	๔.๑๖	-	-	-๐.๓๔	๑๖.๔๔	๒.๘๘	๔.๗๑	๐	๔.๕๑
๒๕๑๗ (ชาย) ๒	๒๗.๔๒	-	-	๓๗.๘๑	๔๖.๑๖	๓๕.๖๓	๒๒.๗๑	๒๗.๓๓	๒๔.๘๗
๒๕๑๗ (หญิง) ๒	๒๓.๐๑	-	-	๓๖.๐	๓๔.๓๖	๓๘.๐	๑๘.๔๓	๒๗.๓๓	๒๔.๗๗
ผลต่าง	๔.๔๑	-	-	๑.๘๑	๑๑.๘๐	-๗.๖๓	๔.๒๘	๐	๔.๑๐

หมายเหตุ : คนงานธรรมดา คือ คนงานที่ไม่ใช่ช่างหรือมีความรู้พิเศษอะไร แต่ก็ไม่ใช่คนงานที่ได้ค่าจ้างค่าสุดของโรงงาน

ที่มา : (๑) อัตราค่าจ้างปี ๒๕๐๗ , กรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย ตารางที่ ๘ จำนวนคนทำงาน อัตราค่าจ้างเฉลี่ย จำแนกตามประเภทกิจการและเพศ (ทุกอายุ)

(๒) รายงานเศรษฐกิจ รายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับเดือนธันวาคม ๒๕๑๗

ตารางที่ ๒.๑๕

ค่าจ้างเฉลี่ยของคณงานชาย-หญิงจำแนกตามอาชีพ ๒๕๒๐

อาชีพ	คณงานชาย		คณงานหญิง	
	จำนวนตัวอย่าง (คน)	ค่าจ้าง (บาท/ชั่วโมง)	จำนวนตัวอย่าง (คน)	ค่าจ้าง (บาท/ชั่วโมง)
วิชาชีพ *	๗๐๘	๑๐.๕๐๔	๗๖๖	๗.๕๕
ผู้บริหาร *	๕๘๑	๑๒.๕๖๘	๑๐๘	๑๑.๔๕๘
เสมียน	๘๖๒	๖.๑๖๔	๕๕๑	๕.๓๐๐
ชนสง	๔๓๑	๕.๐๙๑	๖๕	๕.๒๗๖
ช่างฝีมือ-กึ่งฝีมือ*	๑,๔๓๓	๕.๑๗๐	๕๘๘	๒.๗๐๑
กรรมกร *	๔๐๔	๓.๐๔๔	๕๗๒	๒.๒๗๑
บริการ *	๘๐๖	๕.๑๔๔	๓๕๒	๒.๗๑๘
ทุกอาชีพ *	๖,๒๓๐	-	๒,๔๐๒	

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เทปการสำรวจแรงงาน ๒๕๒๐ รอบ ๑

หมายเหตุ : * หมายถึงว่า ค่าจ้างชายและหญิงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
ทางสถิติ ณ ระดับความเชื่อมั่น ๙๕%

คาวงศ์ ก.

เปรียบเทียบเงินเดือนและเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจบางระดับ ปี พ.ศ.๒๕๐๒-๒๕๑๓

[illegible]

๘๖
ตารางที่ ๓.๒

การทดสอบความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาล
และเอกชนรายอาชีพ

อาชีพ	ชาย (บาทต่อชั่วโมง)			หญิง (บาทต่อชั่วโมง)		
	รัฐบาล	เอกชน	t*	รัฐบาล	เอกชน	t*
งานวิชาชีพ	๑๐.๓๒	๑๐.๔๕	๐.๕๓	๗.๖๓	๗.๓๑	-๐.๗๓
งานบริหาร	๑๐.๗๔	๑๘.๔๔	๓.๙	๑๐.๒๓	๒๒.๖๗	๑.๙๐
งานเสมียน	๕.๗๑	๖.๖๖	๓.๐	๕.๒๙	๕.๓๑	๐.๐๗
งานการขนส่ง	๔.๘๘	๓.๖๓	-๓.๘	๔.๗๘	๓.๘๗	-๑.๕๔
งานช่าง	๕.๗๐	๓.๘๑	-๔.๖	๔.๙๔	๒.๕๔	-๓.๓๘
งานกรรมกร	๔.๒๔	๒.๘๐	-๖.๘	๓.๕๑	๒.๑๕	-๓.๗๐
งานบริการ	๔.๘๑	๓.๐๓	-๘.๕	๔.๕๑	๒.๒๐	-๕.๕๐
ทั้งหมด	๗.๐๖๓	๔.๘๓๗	-๑๖.๙๑	๖.๗๔	๓.๕๓	-๑๘.๗๐

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เทปการสำรวจแรงงาน ๒๕๒๐ รอบ ๑

หมายเหตุ : * การทดสอบ t เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ดังนี้

H_0 : ค่าจ้างเฉลี่ยของรัฐบาล = ค่าจ้างเฉลี่ยของภาคเอกชน

การทดสอบ t ใช้สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีความแปรปรวนเท่ากัน

ตารางที่ ๓.๓

การแจกแจงแรงงานรายอาชีพ จำแนกตามเพศและภาครัฐบาลกับเอกชน

อาชีพ	ลูกจ้างชาย			ลูกจ้างหญิง		
	รัฐบาล	เอกชน	ทั้งหมด	รัฐบาล	เอกชน	ทั้งหมด
งานวิชาชีพ	๔๙๖	๒๑๒	๗๐๘	๕๗๕	๑๙๑	๗๖๖
งานบริหาร	๔๔๖	๑๓๕	๕๘๑	๔๓	๑๕	๑๐๘
งานเสมียน	๓๙๑	๔๗๑	๘๖๒	๒๖๘	๒๘๓	๕๕๑
งานขนส่ง	๓๔๓	๕๘๘	๙๓๑	๒๙	๓๖	๖๕
งานช่าง	๒๗๓	๑,๑๖๐	๑,๔๓๓	๒๓	๔๖๕	๔๘๘
งานกรรมกร	๑๔๗	๗๕๒	๙๐๙	๕๒๑	๕๑	๕๗๒
งานบริการ	๕๒๗	๒๗๙	๘๐๖	๒๗๓	๗๙	๓๕๒
ทั้งหมด	๒,๖๓๓	๓,๕๙๗	๖,๒๓๐	๑,๑๑๘	๑,๗๘๔	๒,๙๐๒

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ แบบการสำรวจแรงงาน รอบที่ ๑ ปี ๒๕๒๐

๘๘
ตารางที่ ๓.๔

การแยกผลความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาลและ เอกชน
(บาทต่อชั่วโมง)

รายการ	ชาย ค่าจ้างเฉลี่ย	หญิง ค่าจ้างเฉลี่ย
(๑) การจ้างงานภาค เอกชน	๗.๐๖๓	๖.๗๔๐
คนงานทั้งหมด	๕.๗๗๘	๕.๗๖๗
ความแตกต่าง	๑.๒๘๕	๑.๙๗๓
(๒) การแยกผลความแตกต่าง	ความแตกต่างเนื่องจากอาชีพ	ความแตกต่างเนื่องจากอาชีพ
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด	๕.๗๗๘	๕.๗๖๖
(ไม่ถ่วงน้ำหนัก)		
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด	๗.๐๑๑	๖.๖๑๐๐
(ถ่วงน้ำหนัก)		
ความแตกต่าง	-๑.๒๓๓	-๑.๘๔๓๔
(๓) การแยกผลความแตกต่าง	ความแตกต่างอื่น เนื่องจากค่า จ้างต่างกัน	ความแตกต่างอื่นเนื่องจาก ค่าจ้างต่างกัน
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด	๕.๗๗๘	๕.๗๖๗
ไม่ถ่วงน้ำหนัก		
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด	๖.๒๕๐	๕.๕๗๖
ถ่วงน้ำหนัก		
ความแตกต่าง	-๐.๔๗๓	-๐.๘๐๙

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ ๓.๒ และ ๓.๓

ตารางที่ ๔.๑

อัตราค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมรายภาค ๒๕๐๘-๒๕๒๑

ปี	เหนือ	อีสาน		กลาง	ดัชนีราคาผู้บริโภค ในภาคกลาง
		เฉลี่ยทั้งหมด	โรงงานบ่มยา ^๑		
๒๕๐๘	๘	๘	๖.๓๐	๑๐	๑๐๐
๒๕๐๙	-	-	๖.๖๙	-	๑๐๓.๑
๒๕๑๐	๘	๘	๗.๒๔-๗.๓๔	๑๐	๑๐๘.๔
๒๕๑๑	-	-	๗.๑๐-๗.๕๕	-	๑๑๐.๑
๒๕๑๒	-	-	๖.๙๗	-	๑๑๓.๘
๒๕๑๓	-	-	๗.๖๐-๘.๐๔	๑๒	๑๑๕.๐
๒๕๑๔	-	-	๗.๐๔-๗.๙๘	-	๑๑๓.๗
๒๕๑๕	๙-๑๐	๙-๑๐	๗.๗๗-๗.๖๑	๑๒.๖	๑๑๘.๓
๒๕๑๖	-	-	๘.๘๓	-	๑๓๘.๖
๒๕๑๗	-	-	๙.๖๓	-	๑๓๕.๖
๒๕๑๘	-	-	๙.๒๖	๒๕	๑๘๓.๘
๒๕๑๘ ^๒	-	-	-	๑๕-๓๑.๕	
๒๕๑๙/๒๐	๑๘-๒๒	๑๘-๒๐	๙.๐๕-๙.๓๔	๓๐	๑๙๒.๓
๒๕๒๐/๒๑ ^๓	๑๕	๑๘	-	๒๓-๓๐	๒๐๕.๘
๒๕๒๐/๒๑ ^๔	๑๓-๒๕	๑๘-๒๐	-	๑๐-๔๐	๒๐๕.๘
๒๕๒๐ ^๕	-	-	-	๓๐.๕๕ เกษตร	๒๐๕.๘
				๓๒.๐๐ นอกเกษตร	
๒๕๒๑ ^๖	๓๖.๓	๓๙.๐	-	๕๒.๔	๒๑๓.๔

ที่มา : (ก) ข้อมูล ๒๕๐๘-๒๕๑๔/๒๕๒๐ ได้มาจาก Thailand Employment Mission, op. cit., p.38 Bertrand, op.cit., p. 14 ซึ่งได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (๑) สำหรับปี ๒๕๐๘ ได้จากตัวเลขของ Dan Usher, "Income as a Measure of Productivity : Comparisons of Agricultural and Non - Agricultural Productivity in Thailand, "Economics, November 1966. (๒) ๒๕๑๐ - Brock Greene, "Rate of Adoption of new Farm Practices in the central Plains, Thailand" Department of Agricultural Economics, Cornell University, October 2513 (3) 2513 - Leslie small, "An Economic Evaluation of Water Control in the Northern Region of the Greater Chao Phya Project of Thailand, Cornell University, 2513 (4) 2515 - Pan A. Yotopulos and Kamphol Adulavidhaya, "The Green Revolution in Thailand; with a Bang or a Whimper ? "Department of Agricultural Economics, Kantesart University, January 2520 (5) 2518 - Somchart Komate" Labor Problems of Double Cropping at the Chanasute Land Consolidation Project," M.A. Thesis Thammasat University 2519 (16) Ministry of Agriculture and Cooperatives , Chao Phya Irrigated Development Project Annual Report No. 3, October 18 September 19

ตารางที่ ๔.๑ (ต่อ)

(ข) ข้อมูลอื่น ๆ ได้มาจากแหล่งต่อไปนี้

๑. Mary Ellen McFadden, "Markets, Contracts and Households : A Case Study," M.A. Thesis, Thammasat University, June 1980, p. 62
๒. วรพรรณ ศุภจรรยา และ ประยงค์ เนตยารักษ์ แบบแผนและผลการทำงานนอกไร่นา รายงานผลการวิจัย หมายเลขที่ ๑๓ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม ๒๕๒๒
๓. Pripol Koomsup, Agricultural Incentives, Comparative Advantage and Employment in Thailand : Case Study of Rice, Maize, Cassava and Sugar Cane
๔. Charti Tinprahha, Employment and Agricultural Products in Thailand : A Case Study of Rice, Maize, Cassava and Sugar Cane, M.A. Thesis, Faculty of Economic, Thammasat University, May 1979, p. 21
๕. กรมแรงงาน รายงานผลการสำรวจแรงงานชนบทประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๔
๖. เมธี กรองแก้ว และสหาย โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เอกสารทางวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ธันวาคม ๒๕๒๓ ตัวเลขที่เสนอในตารางนี้เป็นค่าจ้างเฉลี่ยที่คนงานในท้องที่สำรวจได้รับ ซึ่งจะสูงกว่าปกติ เพราะคนงานส่วนใหญ่เข้ามาสมัครในครอบครัวมาร่วมทำงานในโครงการสร้างงาน แต่ใช้ชื่อสมาชิกเพียงคนเดียวเป็นผู้รับเงิน

หมายเหตุ : * คำนวณราคาสินค้าผู้บริโภค จาก รายงานเศรษฐกิจประจำเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๔.๒

การแจกแจงค่าจ้างของผู้ทำงานเกษตร ๒๕๒๐ *

(บาทต่อวัน)

ค่าจ้าง	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้
๑๐ - ๑๔	๔	๑	-	-	๓
๑๕ - ๑๙	๒๒	๔	๔	๔	๔
๒๐ - ๒๔	๖๕	๑๓	๑	๔๗	๔
๒๕ - ๒๙	๔๗	๑	๑	๓๐	๑๕
๓๐ - ๓๔	๔๘	๒	๓	๒๘	๒๓
๓๕ - ๓๙	๘				
๔๐	๑๐๓	๔	๒	๓๐	๖๖
รวม	๒๔๗	๒๔	๑๑	๑๔๔	๑๑๕
ค่าจ้างเฉลี่ย	๓๐.๕๔	๒๗.๑๒	๒๗.๑๘	๒๘.๘	๓๔.๙
S.D.	๑.๕๘	๔.๗๗	๗.๒	๒.๐๘	๓.๐๔

ที่มา : กรมแรงงาน รายงานผลการสำรวจแรงงานชนบทประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, ๒๕๒๐)

หน้า ๑๐, ๓๑, ๕๑, ๗๑, ๘๑

หมายเหตุ : * เราไม่ทดสอบความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาคในที่นี้ ทั้งนี้เพราะตัวอย่างสำรวจน้อยมากเกินไป

๔๓
ตารางที่ ๔.๓

การแจกแจงค่าจ้างของผู้ทำงานนอกสาขาเกษตรในชนบท ๒๕๒๐
(บาทต่อวัน)

ค่าจ้าง	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้
๕ - ๙	๒	-	-	-	๒
๑๐ - ๑๔	๓๓	๑๒	-	๑๖	-
๑๕ - ๑๙	๓๔	๒๕	๑๗	๑๔	๕
๒๐ - ๒๔	๑๑๕	๖๑	๒๐	๕๗	๑๓
๒๕ - ๒๙	๑๓๕	๖	๑๘	๔๑	๒๗
๓๐ - ๓๔	๑๔๕	๒๗	๒๐	๑๐๑	๖๘
๓๕ - ๓๙	๕๕	๕	๑	๒๘	๔๔
๔๐	๔๔๕	๔๔	๔๔	๒๓๔	๑๑
รวม	๑,๐๔๘	๑๕๗	๑๒๕	๕๔๑	๑๒๕
ค่าจ้างเฉลี่ย	๓๒.๑๓	๒๙.๖๓	๓๐.๐๘	๓๒.๕๖	๓๑.๕๕
S.D	๑.๗๖	๑.๑๒	๑.๐๔	๑.๓๕	๑.๐๘

ที่มา : เชิงอรรถ หน้า ๑๓, ๓๔, ๕๔, ๓๕, ๔๕

หมายเหตุ : * โปรดสังเกตว่า ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาคในตารางที่ ๔.๓ มีทิศทางเหมือนตารางที่ ๔.๒ และความแตกต่างระหว่างค่าจ้างชนบทในภาคต่าง ๆ ก็มีทิศทางเหมือนกับความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในเมือง ซึ่งกล่าวถึงไว้ในตอนที่สอง แสดงว่าตลาดแรงงานในเมืองและชนบทของแต่ละภาคจะเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของภาคอย่างใกล้ชิด

๔๔
ตารางที่ ๔.๔

ค่าจ้างเฉลี่ยในชนบทจำแนกตามอาชีพและประเภทคนงาน

อาชีพ	คนงาน รายวัน (บาท/วัน)	คนงาน รายเดือน (บาท/เดือน)
ทำสวน	๓๕.๖๕	๗๒๐
ทำนา	๒๔.๘๘	๘๒๒
เลี้ยงสัตว์	๒๔.๔๕	๘๔๑
ประมง	๒๘.๗๖	๘๔๖
ทำไร่	-	๓๐๐
ผู้รับจ้างเกษตร	๒๗.๘๑	๗๓๗
ค่าจ้างสูงสุด	๑๐	๑๐๐
ค่าจ้างต่ำสุด	๔๐	๑,๐๐๐
ค่าจ้างเฉลี่ยเกษตรทุกอาชีพ	๓๐.๕๕	๗๓๗
ค่าจ้างเฉลี่ยนอกสาขา เกษตรในชนบท	๓๒.๐๐	๘๓๑

ที่มา : กรมแรงงาน รายงานผลการสำรวจแรงงานชนบทประเทศไทย

๔๕
ตารางที่ ๕.๑

เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของงานไร้ฝีมือ ๒๕๑๕-๒๕๒๓
(บาท/วัน)

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน ^๑		ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือ ^๒				
	ค่าจ้างขั้นต่ำ	วันบังคับใช้	สัดส่วนอุตสาหกรรม				
			รวม	ทอผ้า	อาหาร	ก่อสร้าง	รวมอุตสาหกรรม
๒๕๑๕	ไม่มี	-	๑๔.๔๘	๑๖.๕๐	๒๑.๐๐	๑๖.๐๗	๒๑.๒๔
๒๕๑๖	๑๒	เม.ย. ๒๕๑๖	๒๒.๑๙	๑๙.๒๔	๒๔.๐๐	๑๗.๖๕	๒๔.๑๑
๒๕๑๗	๑๖, ๒๐	ม.ค. ๒๕๑๗ / มิ.ย. ๒๕๑๙	๒๕.๔๖	๒๒.๕๐	๒๗.๒๐	๒๐.๔๗	๒๗.๓๒
๒๕๑๘	๒๔	ม.ค. ๒๕๑๘	๒๙.๕๔	๒๗.๕๒	๒๔.๘๘	๒๔.๐๐	-
๒๕๑๙	๒๕	-	๓๐.๒๙	๓๑.๒๐	๒๙.๓๗	๓๘.๓๗	๓๓.๘๕
๒๕๒๐	๒๘	พ.ค. ๒๕๒๐	๓๕.๙๐	๓๑.๘๐	๓๔.๓๐	๓๙.๔๐	-
๒๕๒๑	๓๕	พ.ค. ๒๕๒๑	๓๖.๒๘	๓๕.๘๔	๓๒.๖๐	๔๐.๙๖	๓๖.๓๖
๒๕๒๒	๔๕	พ.ค. ๒๕๒๒	๔๑.๖๔	๓๖.๘๔	๔๐.๙๖	๔๕.๖๐	๔๑.๖๘
๒๕๒๓	๕๔	พ.ค. ๒๕๒๓	๔๙.๑๒	๔๗.๘๔	๔๖.๐๘	๕๓.๑๖	๔๙.๒๐
ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำตัวเงิน		ค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริง ^๓				
๒๕๑๕	-	-	๑๖.๑	๑๔.๐	๑๗.๔	๑๓.๓	๑๗.๖
๒๕๑๖	๘.๙	เม.ย. ๒๕๑๖	๑๖.๕	๑๔.๓	๑๗.๘	๑๓.๑	๑๗.๙
๒๕๑๗	๙.๖, ๑๒.๐	ม.ค. ๒๕๑๗ / มิ.ย. ๒๕๑๗	๑๕.๓	๒๒.๕	๑๖.๔	๑๖.๔	๑๖.๔
๒๕๑๘	๑๔.๔๕	ม.ค. ๒๕๑๘	๑๗.๑	๑๕.๘	๑๔.๐	๑๓.๙	-
๒๕๑๙	๑๓.๘	-	๑๖.๗	๑๗.๒	๑๖.๒	๒๐.๑	๑๘.๗
๒๕๒๐	๑๔.๒	พ.ค. ๒๕๒๐	๑๘.๒	๑๖.๒	๑๗.๔	๒๐.๐	-
๒๕๒๑	๑๖.๒	พ.ค. ๒๕๒๑	๑๖.๘	๑๖.๖	๑๕.๑	๑๙.๐	๑๖.๘
๒๕๒๒	๑๘.๙	พ.ค. ๒๕๒๒	๑๗.๕	๑๕.๕	๑๗.๒	๑๘.๖	๑๗.๕
๒๕๒๓	๑๘.๙	พ.ค. ๒๕๒๓	๑๗.๒	๑๖.๘	๑๖.๒	๑๘.๖	๑๗.๒

- ที่มา : (๑) กระทรวงมหาดไทย ประกาศเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ ๑ - ๑๐
(๒) ได้จากตารางที่ ๒.๔ ดูรายละเอียดที่มาในท้ายตารางและภาคผนวกที่ ๑, ๒
(๓) ได้จากตารางที่ ๒.๔ ดูดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคของกรุงเทพฯ ในภาคผนวกที่ ๓ ปี ๒๕๐๗/๐๘ คือ ปีฐาน

ตารางที่ ๔.๓ *

สัดส่วนคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ภาค-อุตสาหกรรม	๒๕๓๗ ^๑	๒๕๓๘ ^๒	๒๕๓๙ ^๓	๒๕๓๙ ^๔				๒๕๔๐ ^๕				๒๕๔๑ ^๖			
				เล็ก*	กลาง*	ใหญ่*	รวม*	เล็ก*	กลาง*	ใหญ่*	รวม*	เล็ก*	กลาง*	ใหญ่*	รวม*
ทั่วประเทศ ทุกอุตสาหกรรม															
กรุงเทพฯ ทุกอุตสาหกรรม	๑๐๕๒	๑๖๓๑	-	๑๕๘๗	๑๖๓๕	๑๕๘๗	๑๕๘๗	๑๕๘๖	๑๕๖๖	๑๖๑๑	๑๖๒๖	๑๕๙๐	๑๖๕๖	๑๖๕๐	๑๖๕๖
ทุกอุตสาหกรรม		๒๐๔๕	๐	๑๕๖๘	๑๖๓๕	๑๕๘๗	๑๕๘๗	๑๖๓๕	๑๖๒๗	๑๖๒๕	๑๖๓๕	๑๕๖๖	๑๖๓๕	๑๖๓๕	๑๖๓๕
อาหาร		-	๐	๒๒๕๖	๑๕๖๒	๒๕๑๗	๒๕๑๗	๑๕๑๗	๑๖๐๕	๑๕๑๒	๑๖๑๕	๑๖๐๕	๑๖๓๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕
ทอผ้า		๕๓๘๓	๐	๐๗๖๕	๒๒๖๖	๑๕๕๑	๑๕๕๑	๑๕๕๑	๑๖๒๕	๑๖๒๕	๑๖๒๖	๑๖๒๕	๑๖๕๕	๑๖๕๐	๑๖๕๕
ก่อสร้าง		๑๖๐๘	๐	๑๖๑๑	๐๗๓๕	๐๕๑๕	๐๕๑๕	๐๕๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๖	๑๖๑๕	๑๖๑๐	๑๖๑๗	๑๖๑๕
การค้าส่งและค้าปลีก		-	-	๑๕๖๕	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	-	-	-	-	๑๕๕๕	๑๖๑๑	๑๖๑๕	๑๖๑๕
บริการ		๑๕๕๕	-	๐๕๕๕	๑๕๕๗	๑๕๓๓	๑๖๑๕	๑๕๕๗	๑๖๒๕	๑๖๑๖	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
เหนือ ทุกอุตสาหกรรม				๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	๑๖๒๕	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
ทุกอุตสาหกรรม				๑๕๕๕	๑๕๕๕	๐๕๐๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	๑๖๒๕	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
ก่อสร้าง				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
บริการ				๑๕๕๕	-	-	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	-	-	๑๕๕๕
อีสาน ทุกอุตสาหกรรม				๐๕๕๕	๐๖๑๑	๑๐๑๕	๑๑๑๕	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
ทุกอุตสาหกรรม				๑๕๕๕	๐๗๓๕	๑๐๑๕	๑๑๑๕	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
ก่อสร้าง				๐๖๐๑	๐๗๓๕	-	๐๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	-	๑๑๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	-	๑๖๑๕
บริการ				๑๖๑๗	-	-	๑๕๕๕	๑๕๕๕	-	-	๑๖๑๕	๑๕๕๕	-	-	๑๕๕๕
กลาง ทุกอุตสาหกรรม				๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
ทุกอุตสาหกรรม				๑๖๑๗	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๗	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕	๑๖๑๕
ก่อสร้าง				๐๕๕๕	๑๖๑๗	๐๕๕๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	๐๖๑๑	-	๑๕๕๕	๑๖๑๕	๑๐๕๕	๑๖๑๕
บริการ				๑๖๑๗	๑๕๕๕	-	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๖๑๗	-	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	-	๑๕๕๕
ใต้ ทุกอุตสาหกรรม				๐๖๑๑	๐๖๑๑	-	๐๖๑๑	๑๕๕๕	๑๕๕๕	-	๑๖๑๕	๑๕๕๕	๑๖๑๕	-	๑๖๑๕
ทุกอุตสาหกรรม				๑๕๕๕	๐๕๕๕	-	๐๕๕๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕	-	๑๕๕๕	๑๕๕๕	๑๕๕๕	-	๑๕๕๕
ก่อสร้าง				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
บริการ				๐๕๕๕	-	-	๐๕๕๕	๐๕๕๕	-	-	๐๖๑๑	๐๕๕๕	-	-	๐๕๕๕
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (บาทต่อวัน)															
กรุงเทพฯ	๑๖,๒๐	๒๕	๒๕,๒๕		๒๕, ๓๕				๓๕, ๔๕				๔๕, ๕๕		
กลางและใต้	๑๕	๑๕	๑๕,๒๑		๒๑, ๒๕				๒๕, ๓๕				๓๕, ๔๕		
เหนือและอีสาน	๑๖	๑๖	๑๖,๑๕		๑๕, ๒๕				๒๕, ๓๕				๓๕, ๔๕		

ที่มา : (๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน เล่ม ๑๖ (ธันวาคม ๒๕๓๗) หน้า ๑๐๔
 (๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานการสำรวจผลกระทบกระเทือนจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๓๘ ตารางที่ ๒
 (๓) ธนาคารแห่งประเทศไทย การว่างงาน การจ้างงาน และการจ้างงาน จากผลการสำรวจครั้งที่ ๗ ไตรมาสที่ ๔ (พฤศจิกายน-ธันวาคม) ๒๕๓๐ หน้า ๗๗
 (๔) ธนาคารแห่งประเทศไทย "โครงสร้างค่าจ้างแรงงาน" อ่างน้อย ตารางที่ ๖.๒, ๗.๒ และ ๘.๒

หมายเหตุ : *ได้จากการคำนวณโดยหาพื้นที่ใต้เส้นโค้งปกติ (normal distribution) เนื่องจากเราทราบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (x) อัตราค่าจ้างเฉลี่ยของอุตสาหกรรมต่าง ๆ (X) ค่าการเบี่ยงเบนของความแปรปรวน (S.D.) เราจึงใช้สูตร $Z = (x - \bar{X}) / S.D.$ แล้วหาพื้นที่ใต้เส้นโค้งปกติ Z ที่ค่า x เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคนที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กำหนด การคำนวณนี้สมมติว่าการแจกแจงค่าจ้างเป็นเส้นโค้งปกติ โดยสมมติว่าค่าจ้างมีความจริง การใช้ตัวเลขในตารางจึงต้องระมัดระวังมาก ตัวเลขที่ใช้คำนวณให้อยู่ในตารางภาคผนวกที่ ๔

**ตัวเลขในวงเล็บได้จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย "โครงสร้างค่าจ้าง" อ่างน้อย ตารางที่ ๔-๔ ส่วนตัวเลขอื่น ๆ ในปี ๒๕๓๒ คำนวณจากสูตร $Z = (x - \bar{X}) / S.D.$ ตัวเลขที่ใช้คำนวณในภาคผนวกที่ ๔

๔๗
ตารางที่ ๔.๕

อัตราการออกจากงานในเขตกรุงเทพมหานครรายไตรมาส ๒๕๑๓-๒๕๒๑

(ร้อยละ)

ปี/ไตรมาส	อัตราการออกจากงาน		ปี/ไตรมาส	อัตราการออกจากงาน	
	หัตถอุตสาหกรรม	ทอผ้า		หัตถอุตสาหกรรม	ทอผ้า
๒๕๑๓/ I	๔.๗	๕.๔	๒๕๑๔/ I	๔.๒	๓.๘
II	๗.๓	๖.๗	II	๔.๗	๔.๕
III	๕.๓	๕.๕	III	๔.๓	๔.๐
IV	๔.๒	๔.๕	IV	๓.๖	๓.๔
๒๕๑๔/ I	๕.๑	๖.๑	๒๕๒๐/ I	๔.๑	๔.๓
II	๕.๘	๖.๗	II	๔.๘	๕.๑
III	๕.๑	๖.๕	III	๔.๑	๓.๗
IV	๕.๐	๕.๐	IV	๔.๕	๔.๓
๒๕๑๕/ I	๔.๕	๕.๖	๒๕๒๑/ I	๔.๕	๓.๘
II	๕.๘	๖.๑	II	๖.๐	๕.๒
III	๔.๔	๔.๔	III	๕.๒	๕.๓
IV	๕.๒	๕.๑	IV	-	-
๒๕๑๖/ I	๔.๓	๔.๓			
II	๔.๕	๔.๐			
III	๓.๔	๓.๐			
IV	-	-			

ที่มา : สืบจาก T. Bertrand and L. Squire, op, cit. ซึ่งได้ข้อมูล

จากกรมแรงงาน สถิติแรงงาน ๒๕๑๓ - ๒๕๒๑

八

6

ภาคผนวกที่ ๑.๑

- ๑/ กรมแรงงาน อัตราค่าจ้างตามประเภทอาชีพ ๒๕๑๔ ตารางที่ ๓ อัตราค่าจ้าง
จำแนกตามประเภทอาชีพ ตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพของไทย พ.ศ.๒๕๑๒
อาชีพและอุตสาหกรรม ตามแบบ ISIC ขนาดสถานประกอบการโดยมีพนักงาน
๕๐ คนขึ้นไป (เป็นค่าจ้างเดือนมีนาคม ๒๕๑๔)
- ๒/ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน
ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑๒ ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๑๕ ทำการสำรวจเมื่อ
๑ เม.ย.-๓๑ พ.ค.๒๕๑๗ โดยส่งแบบสอบถามไปทั้งสิ้น ๔๒๔ ชุด ได้รับคืน ๓๗๑ ชุด
หรือเป็นร้อยละ ๗๐ ของจำนวนที่ส่งไป ใช้ได้ ประมาณ ๓๓๐ ชุด หรือ ๖๔% ของ
ที่ส่งไป

จังหวัดที่ทำการสำรวจ ในภาคกลางได้แก่ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ฯลฯ
ภาคเหนือได้แก่ ลำปาง พะเยา ฯลฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ขอนแก่น ภาคใต้
ได้แก่ สงขลา
- ๓/ กรมแรงงาน ค่าจ้างและรายได้ของลูกจ้างอุตสาหกรรมการผลิต พ.ศ.๒๕๑๔ ใน
ตารางที่ ๕.๑ อัตราค่าจ้างแยกตามอาชีพและอุตสาหกรรม
- ๔/ สมหมาย ภาณี รายงานการวิจัยเรื่อง โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนัก
งานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม ๒๕๑๔ ใช้ตัวเลข
mean ในตารางที่ ๓.๑ คนงานรายวัน หน้า ๑๕ ของภาคผนวก
- ๕/ แหล่งเดิม ใช้ตัวเลข median ในตารางที่ ๓.๑ คนงานรายวัน หน้า ๑๕ ของภาค
ผนวก

๑๐๐
ภาคผนวกที่ ๑.๑ (ต่อ)

- ๖/ แหล่งเดิม ใช้ตัวเลข mean ในตาราง ๓.๒ คนงานรายเดือน ทารด้วย ๒๖
- ๗/ แหล่งเดิม ใช้ตัวเลข median ในตาราง ที่ ๓.๒ คนงานรายเดือน ทารด้วย ๒๖
- ๘/ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน
ภาคอุตสาหกรรมการค้าและบริการ จากผลการสำรวจครั้งที่ ๑ (พ.ย.-ธ.ค.๒๕๑๔)

การสำรวจที่ได้กระทำสำหรับสถานที่ประกอบการผลิตในหัตถอุตสาหกรรม
(Manufacture) การก่อสร้าง การค้า และการบริการในเขตจังหวัด กรุงเทพฯ
สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับคืนทั้งสิ้น ๓๑๑ ราย
เป็นก่อสร้าง ๑๖ ราย ขยายปลีก ๒๒๔ ราย บริการ ๗๖ ราย คิดเป็นร้อยละ ๓๔,๒๔,
๓๑ และ ๓๐ ของจำนวนแบบสอบถามที่ได้ส่งไปตามลำดับ

๙/ คนงานประจำ

๑๐/ คนงานชั่วคราว

๑๑/ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน
ภาคอุตสาหกรรมการค้าและบริการ จากผลการสำรวจครั้งที่ ๓ (พ.ย. -
ธ.ค.๒๕๒๐) สํารวจจากสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป รวม
๒๑,๐๔๔ รายได้รับแบบสอบถามคืนและใช้ได้ ๕๐๑ ชุด ขอบเขตที่ทำการสำรวจ คือ
จังหวัดกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

๑๒/ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน ภาคอุตสาหกรรม
การค้าและก่อสร้าง ผลจากการสำรวจครั้งที่ ๗ (พ.ย.-ธ.ค.๒๕๒๑) ตารางที่ ๑-๔
อัตราค่าจ้างแรงงานของคนงานไร้ฝีมือ หน้า ๖๗, สํารวจในเขตจังหวัดกรุงเทพฯ
สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี จำนวนที่ได้รับคืน และใช้การได้ทั้งสิ้น ๓๔๒ ราย
เป็นภาคอุตสาหกรรม ๒๓๔ ราย การค้า ๗๖ ราย ก่อสร้าง ๓๒ ราย คิดเป็นร้อยละ
๑๐, ๑๔ และ ๔ ของจำนวนที่ส่งออกไป

๑๐๑
ภาคผนวกที่ ๑.๑ (ต่อ)

- ๑๓/ หน่วยวิจัย เศรษฐกิจทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างแรงงานใน
ประเทศไทย ผลการสำรวจครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓ จังหวัดที่สำรวจคือ
กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และสมุทรสาคร ระยะเวลา
ที่สำรวจคือ มกราคม ๒๕๒๓-กรกฎาคม ๒๕๒๓ จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับคืน และ
ใช้การได้ทั่วประเทศ ๑,๓๑๒ แห่ง ครอบคลุมพนักงาน ๒๑๐,๕๔๒ คน คิดเป็นร้อยละ
ร้อยละ ของที่ส่งไป ๑๐.๒% ตารางที่ ๑๗.๑ ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างไร้
ฝีมือทั้งที่เป็นพนักงานรายเดือน และลูกจ้างรายวัน หารด้วย ๒๕
- ๑๔/ แหล่งเดิม ตารางที่ ๑๗.๒ ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างรายวัน หารด้วย ๒๕
- ๑๕/ แหล่งเดิม คำนวณจากค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน ของลูกจ้างไร้ฝีมือทั้งที่เป็นพนักงานรายเดือน
และลูกจ้างรายวัน ตารางที่ ๖.๑ หน้า ๔๔ หารด้วย ๒๕
- ๑๖/ แหล่งเดิม ตารางที่ ๖.๒ ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างรายวันไร้ฝีมือ หน้า ๕๐
หารด้วย ๒๕
- ๑๗/ แหล่งเดิม ตารางที่ ๑๘.๑ ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างไร้ฝีมือพนักงาน
รายเดือน หน้า ๑๐๔ หารด้วย ๒๕
- ๑๘/ แหล่งเดิม ตารางที่ ๑๘.๒ ค่าจ้างต่อเดือนของลูกจ้างไร้ฝีมือรายวัน หน้า ๑๐๔
หารด้วย ๒๕

หมายเหตุ E = เป็นตัวเลขประมาณการ

ตัวเลขในวงเล็บคือ ค่า S.D. สำหรับปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓ คำนวณโดย
นำสถิติ S.D. ของธนาคารแห่งประเทศไทยหารด้วย ๒๕

อัตราค่าจ้างในกรุงเทพฯ รวมอุตสาหกรรม

ปี		บุคลากรกรม		สัดส่วนบุคลากรกรม																		
				ภายในกรม						นอกกรม												
				ชาย		หญิง		รวม		ชาย		หญิง		รวม		ชาย		หญิง		รวม		
				คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	คำสั่งควบคุม.	ชม.การทำงาน	
๒๕๐๘ (สำรวจเมื่อ ๒๕๐๗)		๓.๔๔	๔๖.๑	๔.๗๕	๔๕.๕	๓.๗๐	๔๓.๗	๓.๔๖	๔๔.๔	๓.๗๕	๔๐.๕	๓.๔๕	๔๓.๗๓	๔.๔๔	๔๐.๔	๔.๕๖	๔๓.๔	๔.๐๖	๔๔.๔			
๒๕๐๙ (มิถุนายน)		-	-	-	-	๓.๗๗	(๗๔.๑๕)	๔๐.๕๐	-	-	-	-	๒.๔๔	(๖๑๐.๑๔)	๔๔.๖๗	-	-	-	๒.๗๕	(๔๓๔.๖๖)	๔๔.๐๔	
๒๕๑๐ (มิถุนายน)		-	-	-	-	๓.๗๗	(๖๔๕.๐๗)	๔๑.๗๗	-	-	-	-	๒.๔๔	(๕๗๑.๔๔)	๔๓.๕๕	-	-	-	๑.๕๑	(๓๔๔.๑๕)	๔๔.๗๗	
๒๕๑๑		ข้อมูลรวม ๔๔ จังหวัด																				
๒๕๑๒ (๓๐ กันยายน)		-	-	-	-	๓.๕๕	(๖๗๖.๗๕)	๔๗.๕๗	-	-	-	-	๓.๗๕	(๖๕๖.๖๔)	๔๔.๖๕	-	-	-	-	๒.๕๐	(๕๕๕.๔๖)	๔๔.๗๑
๒๕๑๓-๒๕๑๔ (๓๐ กันยายน ๒๕๑๓)		-	-	-	-	๓.๗๖	(๗๐๐.๕๕)	๔๗.๗๑	-	-	-	-	๒.๕๕	(๖๖๖.๕๖)	๔๐.๕๕	-	-	-	-	๑.๕๕	(๔๕๕.๐๗)	๔๔.๗๖
๒๕๑๕-๒๕๑๖ (๓๐ กันยายน ๒๕๑๔)		-	-	-	-	๔.๗๖	(๔๗๗.๗๖)	๔๔.๐๖	-	-	-	-	๓.๕๕	(๗๐๐.๕๕)	๔๖.๗๐	-	-	-	-	๒.๕๕	(๕๐๖.๖๗)	๔๔.๕๗
๒๕๑๗		ไม่มีข้อมูล																				
๒๕๑๘ (จากการสำรวจปี ๒๕๑๐)	ทั่วประเทศ	-	-	-	-	((๒๗.๖๖)) (๔,๐๓๐.๕๐)	-	-	-	-	-	((๒๗.๒๔)) (๔๕๐.๕๕)	-	-	-	-	-	-	((๒๖.๕๐)) (๔๕๐.๒๗)	-		
	กรุงเทพฯ	-	-	-	-	((๒๔.๕๕)) (๑,๐๕๐.๒๕)	-	-	-	-	-	((๒๖.๕๕)) (๓,๐๒๕.๕๕)	-	-	-	-	-	-	((๒๗.๕๕)) (๔๕๐.๒๗)	-		
	(จากการสำรวจปี ๒๕๑๔)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	(จากการสำรวจปี ๒๕๑๐)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
๒๕๑๙	ภาคกลาง	-	-	-	-	((๒๓.๕๐)) (๔๓๔.๗๑)	-	-	-	-	-	((๒๓.๕๕)) (๔๕๐.๗๕)	-	-	-	-	-	-	((๒๔.๗๖)) (๔๕๐.๗๕)	-		
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
๒๕๒๐		ไม่มีข้อมูล																				
๒๕๒๑		ไม่มีข้อมูล																				

[illegible]

ปี	อุตสาหกรรม	รวม			
		ค่าจ้าง ต่อคน	ชม.การทำงาน		
			ชาย	หญิง	รวม
๒๕๓๔	(สำรวจพื้นที่ ๒๕๓๓)	-	-	-	-
๒๕๓๕	(ปีฐานใหม่)	๕.๓๔ (๔๕๒.๓๒)	-	-	๕๕.๕๓
๒๕๓๖	(ปีฐานใหม่)	๕.๖๖ (๔๕๔.๔๔)	-	-	๕๕.๕๔ (๒๐๕.๖๐)
๒๕๓๗	← ไม่มีส่วน →				
๒๕๓๘	(ทอ กัญชายน)	๕.๓๔ (๔๕๐.๔๓)	-	-	๕๕.๕๐ (๒๐๕.๕๕)
๒๕๓๙-๒๕๔๐	(ทอ กัญชายน ๒๕๓๙)	๕.๖๖ (๔๕๒.๕๕)	-	-	๕๕.๕๓ (๒๐๕.๕๕)
๒๕๔๑-๒๕๔๒	(ทอ กัญชายน ๒๕๔๑)	๕.๓๔ (๔๕๔.๕๐)	-	-	๕๕.๕๐ (๒๐๕.๕๕)
๒๕๔๓	← ไม่มีส่วน →				
๒๕๔๔	สำรวจอาณาจักร	-	-	-	-
๒๕๔๕	สำรวจ	-	-	-	-
๒๕๔๖	(จากการสำรวจปี ๒๕๔๖)	-	-	-	-
๒๕๔๗	(จากการสำรวจปี ๒๕๔๗)	-	-	-	-
๒๕๔๘	(จากการสำรวจปี ๒๕๔๘)	-	-	-	-
๒๕๔๙	(จากการสำรวจปี ๒๕๔๙)	-	-	-	-
๒๕๕๐	ภาคกลาง	(๓๐.๐๖) (๓๐.๐๖)	-	-	-
๒๕๕๑	← ไม่มีส่วน →				
๒๕๕๒	← ไม่มีส่วน →				

ที่มา : กรมแรงงาน สหพันธ์แรงงานประจำปี ๒๕๐๔-๒๕๕๐

ปี ๒๕๐๔

ตารางที่ ๕.๑ - ชั่วโมงการทำงาน/สัปดาห์ รวม

๕.๒ - ชาย

๕.๓ - หญิง

๖.๑ อัตราค่าจ้าง/ชม.

ปี ๒๕๐๕

ตารางที่ ๕.๑

ปี ๒๕๐๖

ตารางที่ ๕.๑

ปี ๒๕๐๗

ข้อมูลรวม ๔๔ จังหวัด

ปี ๒๕๐๘

ตารางที่ ๕.๑

ปี ๒๕๐๙-๑๐

ตารางที่ ๕.๑

ปี ๒๕๑๐-๑๑

ตารางที่ ๕.๑

ปี ๒๕๑๑

ไม่มีข้อมูล

ปี ๒๕๑๒

(จากการสำรวจปี ๒๕๑๒)

ตารางที่ ๑๐.๑ - ชั่วโมงการทำงาน

๑๐.๒ - กรุงเทพมหานคร

ปี ๒๕๑๓

(จากการสำรวจปี ๒๕๑๓)

(ข้อมูลจากจ้างประจำ)

ตารางที่ ๑๐.๑ - ค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แยกตามหญิง

๑๐.๒ - " " " " " "

๑๐.๓ - " " " " " "

๑๐.๔ - " " " " " "

(จากการสำรวจปี ๒๕๑๐)

ตารางที่ ๑๐.๑ - กรุงเทพมหานคร

๑๐.๒ - ภาคกลาง

ภาคผนวกที่ 2

รายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งข้อมูลค่าจ้างต่าง ๆ

ปี 2507 อัตราค่าจ้างปี 2507 กรมแรงงาน ข้อมูล ค่าจ้างไร้ฝีมือ พหุภาคี ข้อมูล
ค่าจ้างคนงานทุกประเภท มี

- (1) จาก 33 อุตสาหกรรมมี 929 บริษัทลุ่มมา 339 แห่ง สํารวจในกรุงเทพฯ
และธนบุรี เมื่อ ค.ย - ส.ค 2507
- (2) ค่าจ้างไม่รวมเงินล่วงเวลา ไม่รวม fringe Benefit ต่าง ๆ
ไม่รวมค่าจ้างเหมาตามผลงาน
- (3) อัตราค่าจ้างต่อคนงานต่อเดือน คือ ค่าจ้างใน 1 เดือน หารด้วยจำนวน
คนงาน (ต่อสัปดาห์ หารด้วย 4.3 สัปดาห์)
- (4) แยกรายอาชีพ และอุตสาหกรรม

ปี 2513 รายงานสรุปผลการสำรวจรายได้ รอบเมษายน 2513 ของกรมแรงงาน
ข้อมูล ค่าจ้างไร้ฝีมือ พหุภาคี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท มี
สำรวจเมื่อเมษายน 2513

อัตราค่าจ้างต่อเดือนหมายถึง ยอดรวมรวมของจำนวนเงินเดือน หรือค่าจ้าง
ของลูกจ้างทุกคนในเดือนมีนาคม 2513 ซึ่งเป็นเงินก่อนหักภาษี รวมถึงเงิน
ค่าจ้างที่ได้รับในระยะลาป่วย วันหยุดงานประจำปี และวันหยุดพักผ่อน
จำนวนรายอุตสาหกรรม

สำรวจจากสถานประกอบการที่มีคนงาน 5 คนขึ้นไป ในเขต 13 จังหวัด 10 เขต

ปี 2514 อัตราค่าจ้างตามประเภทอาชีพ ของกรมแรงงาน

ข้อมูล ค่าจ้างไร้ฝีมือ ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท

สำรวจเมื่อ 22 เม.ย. 2514 - 31 พ.ค. ในเขต 32 จังหวัดของอุตสาหกรรม
ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

ค่าจ้าง เป็นค่าจ้างก่อนหักภาษี และรวมเงินที่นายจ้างให้ในระหว่างลาป่วย และวันหยุดประจำปี

จำแนกตามอาชีพ อุตสาหกรรม และเขต

- ๒ 2514 รายงานสำมะโน อุตสาหกรรม 2514 สำนักงานสถิติ ฯ
ข้อมูลค่าจ้างรายฝีมือ ไม่มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท มี
สำรวจเมื่อ กรกฎาคม 2514 ในเขต กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง
ค่าจ้างรวมถึงค่าจ้างและเงินล่วงเวลา ฯลฯ
จำแนกตามเพศ, จำนวนเงิน, ค่าจ้าง, หมู่
- ๒ 2517 รายงานเศรษฐกิจ รายเดือน ประจำเดือน ธ.ค. 2517
ธนาคารแห่งประเทศไทย
ข้อมูลค่าจ้างรายฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท ไม่มี
ทำการสำรวจเมื่อ เมษายน- 31 พฤษภาคม 2517 ในเขตกรุงเทพฯ
สมุทรปราการ นนทบุรี และอื่น ๆ รวม 371 ชุด ได้รับคืนและใช้ได้ 330 ชุด
อัตราค่าจ้างต่อวัน เป็นอัตราค่าจ้างต่อเดือน หารด้วย 26 แยกตามรายอุตสาหกรรม
- ๒ 2518 โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สัมภาษณ์ ฯ สำนักงานคณะ
กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ธ.ค. 2519
ข้อมูลค่าจ้างรายฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท มี
ส่งแบบสอบถามไปยังผู้ประกอบการ 9,379 แห่ง ซึ่งมีคนงานตั้งแต่ 10 คน
ขึ้นไป ได้รับคืนและใช้ได้สมบูรณ์ จำนวน 1,830 ตัวอย่างคิดเป็นร้อยละ 19.5
ของที่ส่งไป สํารวจในเขตจังหวัด กท., สมุทรปราการ, นนทบุรี ปทุมธานี
นครปฐม และสมุทรสาคร

สำรวจเมื่อ มี.ค - พ.ค 2518 ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 25 บาท
แบ่งเป็นรายอุตสาหกรรม 7หมวด อัตราค่าจ้างในปี 2516,2517 คิดจาก
ค่าจ้างรวมของแรงงาน หาดด้วย จำนวนแรงงาน ส่วนปี 2518 เป็นค่าจ้าง
ของแรงงานไร้ฝีมือ

- ปี 2518 ค่าจ้างและรายได้ของ ลูกจ้าง อุตสาหกรรม การผลิต พศ. 2518
กรมแรงงาน
ข้อมูลค่าจ้างไร้ฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท มี
สำรวจเมื่อ 17 ก.ค. 18 - 10 ก.ย. 18 'สำรวจจากอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้าง
ตั้งแต่ 10 - 99 คน ประมาณ 3,000 แห่ง ทั่วประเทศ
- แยกตามรายอาชีพ และรายอุตสาหกรรม
อัตราค่าจ้าง เป็นค่าจ้างที่รวมรายได้อื่น ๆ เช่นเงินที่นายจ้างให้ในโอกาส
หยุดงานประจำปี ฯลฯ เป็นเงินก่อนหักภาษี

- ปี 2519 ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน ภาคอุตสาหกรรม การค้า และ
บริการ จากผลการสำรวจครั้งที่ 1 ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย
ข้อมูลค่าจ้างไร้ฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท ไม่มี
สำรวจจากสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ในเขตจังหวัด กท.
สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี รวมจำนวน 20,946 ราย เมื่อ พ.ย.-
ธ.ค. 2519 ได้รับแบบสอบถามคืน เป็นสาขาอุตสาหกรรม 311 ราย ก่อสร้าง
16 ราย ค้าปลีก 228 ราย และบริการ 76 ราย คิดเป็น 39,29,31,30,
ของที่ส่งไปตามลำดับ
อัตราค่าจ้างต่อเดือน คิดเป็น 25 วัน สำหรับสาขาอุตสาหกรรม และ 30 วัน
สำหรับสถานประกอบการ ก่อสร้าง การค้า บริการ แบ่งหมวดอุตสาหกรรม
ออกเป็น 9 หมวด

๑๐๘
ภาคผนวกที่ 2 (ต่อ 4)

- ปี 2519 รายงานการสำรวจค่าจ้าง และรายได้ พ.ศ. 2519 กรมแรงงาน
ข้อมูลค่าจ้างไร้ฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท ไม่มี
สำรวจสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10-99 คน ทั่วประเทศ 2,444 แห่ง
อยู่ในกรุงเทพ 1,020 แห่ง ระยะเวลาในการสำรวจเริ่มตั้งแต่ 26 เมษายน
2519 ใช้เวลาไม่เกิน 30 วัน แยกตามอุตสาหกรรม
- ปี 2520 ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน การค้า และก่อสร้าง จากผลการ
สำรวจครั้งที่ 3 ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย
ข้อมูลค่าจ้างไร้ฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท ไม่มี
ทำการสำรวจในเขต กท. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี เมื่อ พ.ย.-ธ.ค.
2520 โดยสำรวจจากสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จำนวน
21,048 ราย ใช้วิธีสุ่มแบบ two-stage Stratified sampling จำนวน
แบบสอบถามที่ได้รับคืน 320 ราย
แบ่งแยกหมวดอุตสาหกรรมออกเป็น 9 หมวดใหญ่
อัตราค่าจ้าง ไม่ได้คิดค่าตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน, สมมติให้เดือนหนึ่งมี 25 วัน
สำหรับสถานประกอบการอุตสาหกรรม และ 30 วัน สำหรับสถานประกอบการ
ก่อสร้าง การค้า และบริการ
- ปี 2521 ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน ภาคอุตสาหกรรม การค้า และ
ก่อสร้าง จากผลการสำรวจครั้งที่ 7 (พ.ย.-ธ.ค. 2521)
ธนาคารแห่งประเทศไทย
ข้อมูลค่าจ้างไร้ฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท ไม่มี
สำรวจเมื่อ ต.ค.-ธ.ค. 2521 ในเขตกรุงเทพ สมุทรปราการ นนทบุรี ในสถาน
ประกอบการ 5-49 คน เลือกสำรวจเป็นร้อยละ 60 สถานประกอบการที่มีคนทำงาน
ตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

๑๐๔
ภาคผนวกที่ 2 (ต่อ 5)

แยกอุตสาหกรรมออกเป็น 9 หมวดใหญ่ ภาคการค้า 9 หมวด

จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับคืน และใช้การได้ 342 ราย เป็นภาคอุตสาหกรรม

234 ราย ภาคการค้า 76 ราย ภาคก่อสร้าง 32 ราย คิดเป็นร้อยละ 10,13

และ 8 ของแบบสอบถามที่ส่งไป

แยกตามรายอุตสาหกรรม, และตามขนาด

ปี 2523 โครงสร้างค่าจ้างแรงงาน ในประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อมูลค่าจ้างไร้ฝีมือ มี ข้อมูลค่าจ้างคนงานทุกประเภท

เริ่มสำรวจเมื่อ มกราคม 2523 - พฤษภาคม 2523 แบบสอบถามที่ได้รับคืน

และใช้การได้ 1,321 แห่ง คิดเป็น 10.2 ของสิ่งที่ส่งไป

แยกออกเป็นรายอุตสาหกรรม 9 อุตสาหกรรมใหญ่

ระดับค่าจ้าง ไม่รวมสวัสดิการ, เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ และโบนัส

การคำนวณสถิติค่าจ้างไร้ฝีมือในปี 2522 ใช้เกณฑ์เงินเดือน ดังต่อไปนี้

ก. ในกรุงเทพ, ค่าจ้างไม่เกิน 1,500 บาท ต่อเดือน

ข. ภาคกลางและภาคใต้ ไม่เกิน 1,200 บาท ต่อเดือน

ค. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่เกิน 1,050 บาท

ภาคผนวกที่ ๒ (ต่อ)

๒๕๐๘-๒๕๒๐ สถิติแรงงานประจำปี ของกรมแรงงาน มีรายละเอียดดังนี้

๒๕๐๘

- สำรวจเดือนมีนาคมและสิงหาคม ๒๕๐๗
- สำรวจในจังหวัดพระนครธนบุรี
- สำรวจจากคนทำงาน ๔๐,๐๑๓ คน
- สำรวจสถานประกอบการที่มีคนทำงานตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป และจาก

อุตสาหกรรม ๓๔ ประเภท

ค่าจ้าง หมายถึง จำนวนเงินซึ่งนายจ้างได้จ่ายให้แก่ลูกจ้าง เพื่อตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง ค่าจ้างอาจจ่ายให้เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายชิ้น ค่าจ้างในที่นี้ไม่รวมค่าล่วงเวลาโบนัส และผลประโยชน์พิเศษ

อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง หมายถึง อัตราส่วนจำนวนเงินค่าจ้างทั้งสิ้นที่ลูกจ้างได้รับ กับจำนวนชั่วโมงทำงานตามปกติ

๒๕๐๙

- สำรวจระหว่าง ๑ สิงหาคม ๒๕๐๘ - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๘

ภาคกลาง ๑. พระนคร-ธนบุรี ๒. สมุทรปราการ ๓. ประจวบคีรีขันธ์ ๔. ชลบุรี

๕. สระบุรี ๖. นครนายก ๗. นนทบุรี

ภาคใต้ ๘. ชุมพร ๙. สุราษฎร์ธานี ๑๐. นครศรีธรรมราช ๑๑. ภูเก็ต ๑๒. กระบี่

๑๓. พังงา ๑๔. สงขลา

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๕. อุตรดิตถ์ ๑๖. ขอนแก่น ๑๗. สกลนคร ๑๘. นครราชสีมา

๑๙. นครพนม ๒๐. มหาสารคาม ๒๑. หนองคาย

ภาคเหนือ ๒๒. เชียงใหม่ ๒๓. เพชรบูรณ์ ๒๔. นครสวรรค์

ลูกจ้างในพระนคร-ธนบุรี ๓,๗๒๖ คน

ภูมิภาค ๘,๔๘๕ คน

ภาคผนวกที่ ๒ (ต่อ ๗)

-สถานประกอบการในข่ายการสำรวจเป็นหน่วยงานก่อสร้างที่มีคนทำงานตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ซึ่งมีสำนักงานกลางอยู่ในพระนคร-ธนบุรี ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงว่าหน่วยงานก่อสร้างดังกล่าวจะทำการก่อสร้างอยู่ในจังหวัดใด ในระยะเวลาสำรวจ

ลูกจ้าง ในการสำรวจครั้งนี้ หมายถึง เฉพาะช่างผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและคนทำงาน ซึ่งอยู่ในหน่วยงานก่อสร้างในระยะเวลาสำรวจ โดยได้รับค่าจ้างจากผู้ว่าจ้างเท่านั้น

อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง หมายถึง จำนวนค่าจ้างเฉลี่ย (ไม่รวมค่าล่วงเวลา เบี้ยเลี้ยง โบนัส หรือผลประโยชน์อื่น ๆ) ของคนทำงาน ๑ คน ใน ๑ ชั่วโมง คำนวณได้จากยอดรวมของจำนวนค่าจ้างทั้งสิ้นของคนทำงานใน ๑ เดือนหารด้วยยอดรวมจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ (ไม่รวมชั่วโมงทำงานล่วงเวลา) ของคนทำงานใน ๑ เดือน

๒๕๑๐ -สำรวจเมื่อ มิถุนายน ๒๕๑๐

-จังหวัด พระนคร-ธนบุรี

-ตัวอย่างลูกจ้าง

-สถานประกอบการทุกประเภทที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ยกเว้นการเกษตรกรรม, การค้าขายย่อยหิน และโรงเรียน

ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลทุกคนซึ่งทำงานในสถานประกอบการเพื่อรับค่าจ้างหรือเงินเดือนในวันสิ้นสุดของเดือนแห่งการสำรวจ (ไม่รวมเจ้าของและผู้ทำงานให้แก่ครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง)

อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน หมายถึง ค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่อเดือน ที่ลูกจ้างได้รับในเดือนแห่งการสำรวจ (ไม่รวมเงินค่าล่วงเวลา)

๒๕๑๑

- สํารวจเมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๑
- จังหวัดที่สํารวจในส่วนภูมิภาคในท้องที่ ๔๔ จังหวัด ได้แก่
นครราชสีมา ชัยภูมิ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ ขอนแก่น
อุดรธานี กาฬสินธุ์ สกลนคร ลำปาง เชียงราย แพร่ เชียงใหม่
ลำพูน พะเยา เพชรบูรณ์ อุดรดิษฐ์ สุโขทัย ตาก นครสวรรค์
พิจิตร กำแพงเพชร ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี
นครปฐม ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ตราด สงขลา สตูล
นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สุราษฎร์ธานี
ระนอง ภูเก็ต พังงา ชุมพร
- สถานที่ประกอบการทุกประเภท (ยกเว้น การเกษตร) ที่มีลูกจ้างทำงาน
ตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป)
- ตัวอย่างลูกจ้าง

ภาคเหนือ ๕๗,๘๔๗ คน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๔๒,๓๖๔ คน

ภาคใต้ ๕๐,๒๕๕ คน

ภาคกลาง ๔๑,๗๘๓ คน

ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานในสถานประกอบการเพื่อรับค่าจ้าง หรือ
เงินเดือนในวันสิ้นสุดของเดือนแห่งการสำรวจ (ไม่รวมเจ้าของผู้ทำงานให้แก่ครอบครัว
โดยไม่ได้รับค่าจ้าง) และผู้ทำงานด้านบริหารและงานจัดการ

อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน หมายถึง ค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่อเดือนที่ลูกจ้างได้
รับในเดือนแห่งการสำรวจ แต่ไม่รวมเงินค่าล่วงเวลา

ภาคผนวกที่ ๒ (ต่อ ๙)๒๕๑๒

- สำรวจเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๒
- จังหวัดที่สำรวจในเขตพระนคร-ธนบุรี
- ตัวอย่างลูกจ้าง ๓๐๗, ๔๔๗ คน (รวมลูกจ้างงานเหมาและลูกจ้างรับค่าจ้างรายชิ้น)
- สถานประกอบการทุกประเภท (ยกเว้น การเกษตร) ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป

ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานในสถานประกอบการเพื่อรับค่าจ้างหรือเงินเดือน ในวันสิ้นสุดของเดือนแห่งการสำรวจ (ไม่รวมเจ้าของผู้ทำงานให้แก่ครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้าง) และผู้ทำงานด้านบริหารและงานจัดการ

อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน หมายถึง ค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่อเดือน ที่ลูกจ้างได้รับในเดือนแห่งการสำรวจ แต่ไม่รวมเงินค่าล่วงเวลา

๒๕๑๓-๑๔

- สำรวจ ปี พ.ศ. ๒๕๑๓-๑๔

การสำรวจครั้งนี้ ได้แบ่งเขตการสำรวจตามเขตแรงงาน และสำรวจเฉพาะจังหวัดที่เป็นตัวอย่าง เขตละ ๓ จังหวัด ยกเว้นเขตนครหลวง ซึ่งสำรวจทั้ง ๕ จังหวัด คือ พระนคร-ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

-สถานประกอบการในการสำรวจ มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไป ในหัตถ-อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม (ยกเว้นการธนาคาร)และบริการ

ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างในสถานประกอบการ โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง อาจจะเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายอาทิตย์ รายเดือน หรือรายชิ้น แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างทำงานบ้าน อันไม่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานประกอบการนั้น

ค่าจ้าง หมายถึง เงินที่ลูกจ้างได้รับเงินในเดือนแห่งการสำรวจ เป็นเงินก่อนหักภาษีเงินได้และอื่นใด และรวมถึงเงินค่าจ้างที่นายจ้างจะจ่ายให้ในระหว่างลาป่วย และในวันหยุดพักผ่อนประจำปีด้วย

๒๕๑๔-๑๖

- สํารวจปี ๒๕๑๔

- สํารวจคํ่าจ้างตามประเภทอาชีพในกิจการก่อสร้าง สํารวจตามเขตแรงงาน

๑๐ เขต คือ เขต ๑ นครสวรรค์ เขต ๒ ชลบุรี เขต ๓ นครราชสีมา เขต ๔ ขอนแก่น

เขต ๕ ลำปาง เขต ๖ พิษณุโลก เขต ๗ ราชบุรี เขต ๘ ภูเก็ต เขต ๙ สงขลา

เขต ๑๐ นครหลวง

- สํารวจคํ่าจ้างตามประเภทอาชีพในกิจการเหมืองแร่ ทำการสำรวจเฉพาะ

เขตที่มีกิจการเหมืองแร่ คือ เขต ๕ ลำปาง เขต ๗ ราชบุรี เขต ๘ ภูเก็ต เขต ๙ สงขลา

- สถานประกอบการในการสำรวจเป็นสถานประกอบการของกิจการก่อสร้าง

และกิจการเหมืองแร่ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ตามบัญชีแนบจก ปี ๒๕๑๒

๒๕๑๗

ไม่มีข้อมูล

๒๕๑๘

ไม่มีข้อมูล

๒๕๑๙

- สํารวจเดือนมีนาคม ๒๕๑๙

- อุตสาหกรรมก่อสร้าง ขยายส่ง กัตาคารและโรงแรม ในกรุงเทพมหานคร

นครสวรรค์ ชลบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น ลำปาง พิษณุโลก ราชบุรี ภูเก็ต สงขลา อุบล-

ราชธานี อุดรธานี เชียงใหม่ นครปฐม เชียงราย สระบุรี นครศรีธรรมราช สมุทรสาคร

กาญจนบุรี ร้อยเอ็ด นครพนม ยะลา สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

- อุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้าง ขยายส่ง กัตาคารและโรงแรม ในจังหวัด

สกลนคร พระนครศรีอยุธยา ระยอง ตรัง ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง นราธิวาส สุราษฎร์ธานี

บุรีรัมย์ ชุมพร เพชรบุรี ลพบุรี จันทบุรี สตูล สุรินทร์ ปราจีนบุรี สุพรรณบุรี ชัยภูมิ ตาก

และกำแพงเพชร

สํารวจสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๑๐ - ๔๔ คน

ภาคผนวกที่ ๒ (ต่อ ๑๑)

ค่าจ้าง หมายถึง เงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้าง

เป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้ตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ ไม่ว่าจะกำหนดจำนวนหรือจ่ายเป็นการตอบแทนในวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร รวมถึงที่นายจ้างให้ในวันหยุดซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานและในวันลาด้วย เป็นเงินก่อนหักภาษีเงินได้และเงินอื่นใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการจ่ายอย่างอื่นของนายจ้าง เช่น เงินช่วยค่าครองชีพ โบนัส เบี้ยขยัน อาหาร ที่พัก เสื้อผ้า ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ

ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างเพื่อรับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง ไม่ว่าค่าจ้างนั้นจะเป็นเงินหรือสิ่งของ และไม่ว่าจะเป็นผู้รับค่าจ้างด้วยตนเองหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างทำงานบ้านอันไม่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของนายจ้าง

๒๕๒๐

- สํารวจในปี ๒๕๑๔ สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๑๐-๔๙ คน ในอุตสาหกรรมการผลิตในกรุงเทพมหานคร นครสวรรค์ ชลบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น ลำปาง พิษณุโลก ราชบุรี ภูเก็ต สงขลา อุบลราชธานี อุตรธานี เชียงใหม่ นครปฐม เชียงราย สระบุรี นครศรีธรรมราช สมุทรสาคร กาญจนบุรี ร้อยเอ็ด นครพนม ยะลา สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

- สํารวจในปี ๒๕๑๔ สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๑๐-๔๙ คน ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ขยายส่ง ภัตตาคารและโรงแรม ในกรุงเทพมหานคร นครสวรรค์ ชลบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น ลำปาง พิษณุโลก ราชบุรี ภูเก็ต สงขลา อุบลราชธานี อุตรธานี เชียงใหม่ นครปฐม เชียงราย สระบุรี นครศรีธรรมราช สมุทรสาคร ร้อยเอ็ด กาญจนบุรี นครพนม ยะลา สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี และสํารวจในอุตสาหกรรม การผลิต ก่อสร้าง ขยายส่ง ภัตตาคาร และโรงแรม ในจังหวัด สกลนคร ระยอง พระนครศรีอยุธยา ตรัง ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง นราธิวาส สุราษฎร์ธานี บุรีรัมย์ ชุมพร เพชรบุรี ลพบุรี จันทบุรี สตูล สุรินทร์ ปราจีนบุรี สุพรรณบุรี ชัยภูมิ ตาก กำแพงเพชร

นิยาม "ค่าจ้าง" และ "ลูกจ้าง" เหมือนปี ๒๕๑๔

๑๑๖
ภาคผนวกที่ ๓

ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภครายภาค
ฐานตุลาคม ๒๕๐๗-กันยายน ๒๕๐๘

ปี	กรุงเทพฯ	อีสาน	เหนือ	กลาง	ใต้	ทั่วประเทศ
๒๕๐๓*	๘๓.๑					
๒๕๐๔*	๘๔.๒					
๒๕๐๕*	๘๖.๕					
๒๕๐๖*	๘๗.๔					
๒๕๐๗*	๘๘.๓					
๒๕๐๘	๑๐๐.๒	๑๐๐.๘	๑๐๐.๘	๑๐๐.๐	๑๐๐.๓	
๒๕๐๙	๑๐๔.๑	๑๐๖.๘	๑๐๖.๔	๑๐๓.๑	๑๐๒.๐	
๒๕๑๐	๑๐๘.๒	๑๐๙.๘	๑๑๐.๘	๑๐๘.๕	๑๐๘.๐	
๒๕๑๑	๑๑๐.๕	๑๑๒.๖	๑๑๒.๔	๑๑๐.๑	๑๐๘.๕	๑๑๐.๙
๒๕๑๒	๑๑๒.๘	๑๑๔.๘	๑๑๕.๔	๑๑๓.๘	๑๑๑.๒	๑๑๓.๖
๒๕๑๓	๑๑๓.๗	๑๑๖.๘	๑๑๔.๖	๑๑๕.๐	๑๑๐.๒	๑๑๓.๕
๒๕๑๔	๑๑๖.๑	๑๑๒.๘	๑๑๔.๕	๑๑๓.๗	๑๐๙.๕	๑๑๔.๐
๒๕๑๕	๑๒๐.๗	๑๑๘.๒	๑๒๓.๘	๑๑๘.๓	๑๑๕.๕	๑๑๙.๖
๒๕๑๖	๑๓๔.๘	๑๓๕.๘	๑๔๗.๓	๑๓๘.๖	๑๓๗.๓	๑๓๘.๑
๒๕๑๗	๑๖๖.๒	๑๖๖.๒	๑๘๖.๗	๑๗๕.๖	๑๖๘.๘	๑๗๑.๗
๒๕๑๘	๑๗๓.๐	๑๗๒.๗	๒๐๐.๐	๑๘๓.๘	๑๘๒.๗	๑๘๐.๘
๒๕๑๙	๑๘๑.๕	๑๗๖.๗	๒๐๘.๐	๑๙๒.๓	๑๘๙.๙	๑๘๘.๕
๒๕๒๐	๑๙๖.๙	๑๘๖.๗	๒๒๒.๐	๒๐๕.๘	๒๐๑.๓	๒๐๑.๙
๒๕๒๑	๒๑๕.๘	๑๙๙.๘	๒๔๑.๖	๒๒๑.๕	๒๑๕.๘	๒๑๘.๘
๒๕๒๒**	๒๓๗.๙	๒๑๖.๑	๒๖๖.๗	๒๔๔.๒	๒๓๗.๘	๒๔๐.๕
๒๕๒๓**	๒๔๕.๓	๒๒๒.๗	๓๐๕.๗	๒๙๓.๔	๒๔๒.๕	๒๔๗.๘

- ที่มา : (๑) ดวงมณี วงศ์ประทีป และชลาลัย จิวาศักดิ์ธอริมาศ "การเปลี่ยนแปลงของ
ราคาต่อการกระจายรายได้ของครัวเรือนไทยในภูมิภาคต่าง ๆ" เอกสารทาง
วิชาการฉบับ DP/79/29 ธนาคารแห่งประเทศไทย ตุลาคม ๒๕๒๒
(๒) กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค
(๓) ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน มกราคม ๒๕๒๒ และ
ตุลาคม ๒๕๒๓ ตารางที่ ๕.๑๔

หมายเหตุ * ได้จากการเทียบบัญชีไตรยางค์กับดัชนีราคาซึ่งใช้ปี ๒๕๐๕ เป็นฐาน
** ได้จากการเทียบบัญชีไตรยางค์กับดัชนีราคาซึ่งคำนวณจากการสำรวจภาวะ
เศรษฐกิจและสังคมในปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ โดยให้ปี ๒๕๑๔ เป็นฐาน

ภาคผนวก 4.1

เปรียบเทียบอัตราเงินเฟ้อตามกระทรวงพาณิชย์กับแบบสำรวจการพลเรือนแบบต่าง ๆ

	16 มี.ค. 57	1 ต.ค. 52	1 ต.ค. 50	1 มี.ค. 46	1 มี.ค. 47	1 ต.ค. 21	2523
30	450	540	600	750	900	1,080	
35	475	570	630	800	950	1,140	
					1,000	1,200	
40	500	600	660	850	1,055	1,265	
45	525	630	690	900	1,110	1,330	
50	550	660	720	955	1,165	1,395	
55	575	690	780	1,015	1,220	1,460	
60	600	720					
65	625	750					
70	650						
75	675	780	840	1,080	1,280	1,535	
80	700	810					
85	725	850	880	1,150	1,340	1,610	
90	750						
100	800	900	940	1,220	1,400	1,685	
110	850	950	1,000	1,295	1,485	1,785	
120	900	1,000	1,060	1,375	1,585	1,905	
		1,050	1,160	1,460	1,685	2,025	
130	1,000	1,100	1,220	1,550	1,785	2,145	
140	1,050	1,150	1,320	1,645	1,865	2,265	
150	1,100	1,200	1,380	1,750	1,985	2,385	
		1,250	1,480	1,860	2,085	2,505	
160	1,200	1,300	1,500	1,975	2,235	2,685	
170	1,300	1,400	1,690	2,100	2,385	2,865	
180	1,400	1,500			2,535	3,045	
190	1,500	1,600	1,880	2,230	2,685	3,225	
200	1,600	1,700	1,990	2,370	2,835	3,405	
		1,900	2,140	2,520	2,985	3,585	
220	1,750	2,000	2,290	2,680	3,170	3,805	
240	1,900	2,150	2,440	2,850	3,355	4,025	
260	2,050	2,300	2,590	3,030	3,540	4,245	
280	2,200	2,450	2,740	3,220	3,725	4,465	
300	2,350	2,600	2,880	3,420	3,910	4,685	
320	2,500	2,750	3,050	3,630	4,110	4,925	
350	2,650	2,900	3,140	3,850	4,310	5,165	
380	2,800	3,050	3,300	4,085	4,510	5,405	
		3,350	3,580	4,335	4,710	5,645	
420	3,000	3,500	3,740	4,600	5,210	6,245	
460	3,200	3,650	3,900	4,860	5,460	6,545	
		3,800	4,180	5,175	5,760	6,905	
500	3,600	4,100	4,380	5,485	6,060	7,265	
550	3,800	4,250	4,660	5,810	6,360	7,625	
600	4,000	4,400	4,860	6,150	6,710	8,045	
650	4,300	4,600	5,240	6,505	7,060	8,465	
700	4,600	4,800	5,460	6,875	7,410	8,885	
750	4,900	5,000	5,640	7,260	7,760	9,305	
800	5,200	5,200	6,000	7,660	8,160	9,785	
900	5,700	6,000	6,600	8,075	8,560	10,265	
1,000	6,200	6,300	7,000	8,505	9,360	11,225	
1,100	6,700	7,000	7,400	8,950	9,750	11,745	
1,200	7,200	7,400	7,800	9,410	10,220	12,265	
1,300	7,650	7,800	8,200	9,885	10,660	12,815	
1,400	8,600	8,200	8,600	10,380	11,140	13,365	
		8,600		10,900	11,640	13,965	
					12,140	14,565	
					12,690	15,225	

หมายเหตุ : 1) 2510 ออกพระราชบัญญัติเป็นแบบสำรวจการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยกเลิกแบบประจำตัวของข้าราชการและให้ระดมทำแบบฉบับที่แยกพลเรือนแล้ว

2) 1 ตุลาคม 2520 เริ่มสำรวจของทั้งหมด 200 บาท สำหรับข้าราชการรังต่ำกว่าระดับ 6

เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนของพนักงานการประปานครหลวง

ขั้นที่	๒๕๑๐	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
๑	๖๐๐	๗๕๐	๘๗๐	๑,๒๓๐	๑,๓๕๐
๒	๖๓๐	๘๐๐	๙๕๐	๑,๓๕๐	๑,๔๕๐
๓	๖๖๐	๘๕๐	๑,๐๔๐	๑,๔๗๐	๑,๕๗๐
๔	๖๙๐	๙๐๐	๑,๑๓๐	๑,๖๓๕	๑,๗๐๐
๕	๗๒๐	๙๕๐	๑,๒๓๐	๑,๗๐๐	๑,๘๕๐
๖	๗๕๐	๑,๐๐๐	๑,๓๕๐	๑,๗๗๕	๒,๐๒๐
๗	๘๐๐	๑,๑๐๐	๑,๔๗๐	๑,๘๕๐	๒,๑๙๐
๘	๘๕๐	๑,๒๐๐	๑,๖๓๕	๑,๙๒๕	๒,๓๘๐
๙	๙๐๐	๑,๓๐๐	๑,๗๐๐	๒,๐๒๐	๒,๕๙๐
๑๐	๙๕๐	๑,๔๐๐	๑,๗๗๕	๒,๑๐๕	๒,๘๐๐
๑๑	๑,๐๐๐	๑,๕๐๐	๑,๘๕๐	๒,๑๙๐	๓,๐๓๐
๑๒	๑,๐๕๐	๑,๖๐๐	๑,๙๒๕	๒,๒๘๕	๓,๒๘๐
๑๓	๑,๑๐๐	๑,๗๕๐	๒,๐๒๐	๒,๓๘๐	๓,๕๕๐
๑๔	๑,๑๕๐	๑,๘๐๐	๒,๑๐๕	๒,๔๘๕	๓,๘๕๐
๑๕	๑,๒๐๐	๒,๐๕๐	๒,๑๙๐	๒,๕๙๐	๔,๑๕๐
๑๖	๑,๒๕๐	๒,๒๐๐	๒,๒๘๕	๒,๖๘๕	๔,๔๘๐
๑๗	๑,๓๐๐	๒,๓๕๐	๒,๓๘๐	๒,๘๐๐	๔,๘๕๐
๑๘	๑,๔๐๐	๒,๕๐๐	๒,๔๘๕	๓,๐๓๐	๕,๒๓๐
๑๙	๑,๕๐๐	๒,๗๐๐	๒,๕๙๐	๓,๒๘๐	๕,๖๕๐
๒๐	๑,๖๐๐	๒,๙๐๐	๒,๖๘๕	๓,๔๑๕	๖,๑๐๐
๒๑	๑,๗๐๐	๓,๑๐๐	๒,๘๐๐	๓,๕๕๐	๖,๕๐๐

๑๑๔
ภาคผนวกที่ ๔.๒ (ต่อ)

ชั้นปี	๒๕๑๐	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔
๒๒	๑,๘๐๐	๓,๓๐๐	๓,๐๓๐	๓,๖๙๔	๓,๐๙๐
๒๓	๑,๙๐๐	๓,๕๐๐	๓,๒๘๐	๓,๘๔๐	๓,๖๓๐
๒๔	๒,๐๐๐	๓,๘๐๐	๓,๔๑๔	๓,๙๙๔	๔,๒๑๐
๒๕	๒,๑๕๐	๔,๑๐๐	๓,๕๕๐	๔,๑๕๐	๔,๘๓๐
๒๖	๒,๓๐๐	๔,๔๐๐	๓,๖๙๔	๔,๓๑๔	๔,๕๐๐
๒๗	๒,๔๕๐	๔,๗๐๐	๓,๘๔๐	๔,๔๘๐	๕,๐๒๐
๒๘	๒,๖๐๐	๕,๐๐๐	๓,๙๙๔	๔,๖๖๐	๕,๑๙๐
๒๙	๒,๗๕๐	๕,๔๐๐	๔,๑๕๐	๔,๘๔๐	๕,๓๖๐
๓๐	๒,๙๐๐	๕,๘๐๐	๔,๓๑๔	๕,๐๓๔	๕,๕๓๐
๓๑	๓,๐๕๐	๖,๒๐๐	๔,๔๘๐	๕,๒๑๐	๕,๗๐๐
๓๒	๓,๒๐๐	๖,๖๐๐	๔,๖๖๐	๕,๔๘๐	๕,๘๗๐
๓๓	๓,๓๕๐	๗,๐๐๐	๔,๘๔๐	๕,๖๓๐	๖,๐๔๐
๓๔	๓,๕๐๐	๗,๔๐๐	๕,๐๓๔	๕,๘๑๔	๖,๒๑๐
๓๕	๓,๖๕๐	๗,๘๐๐	๕,๒๑๐	๖,๐๐๐	๖,๓๘๐
๓๖	๓,๘๐๐	๘,๒๐๐	๕,๔๐๐	๖,๑๙๐	๖,๕๖๐
๓๗	๓,๙๕๐	๘,๖๐๐	๕,๕๙๐	๖,๓๘๐	๖,๗๓๐
๓๘	๔,๑๐๐	๙,๐๐๐	๕,๗๘๐	๖,๕๗๐	๖,๙๐๐
๓๙	๔,๒๕๐	๙,๔๐๐	๕,๙๗๐	๖,๗๖๐	๗,๐๗๐
๔๐	๔,๔๐๐	๙,๘๐๐	๖,๑๖๐	๖,๙๕๐	๗,๒๔๐
๔๑	๔,๖๐๐	๑๐,๒๐๐	๖,๓๕๐	๗,๑๔๐	๗,๔๑๐
๔๒	๔,๘๐๐	๑๐,๖๐๐	๖,๕๔๐	๗,๓๓๐	๗,๖๐๐
๔๓	๕,๐๐๐	๑๑,๐๐๐	๖,๗๓๐	๗,๕๒๐	๗,๗๙๐

ภาคผนวกที่ ๔.๒ (ต่อ ก)

ชั้นปี	๒๕๑๐	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔
๔๔	๕,๒๐๐	๑๕,๐๐๐	๗,๓๖๐	๘,๘๓๐	๓๑,๘๕๐
๔๕	๕,๕๐๐		๗,๖๓๐	๙,๑๖๕	๓๓,๘๕๐
๔๖	๕,๘๐๐		๗,๙๖๐	๙,๕๐๐	๓๕,๘๕๐
๔๗	๖,๑๐๐		๘,๒๙๐	๙,๘๓๐	
๔๘	๖,๔๐๐		๘,๖๒๐	๑๐,๑๖๐	
๔๙	๖,๗๐๐		๙,๑๖๕	๑๐,๖๐๕	
๕๐	๗,๐๐๐		๙,๕๐๐	๑๐,๙๔๐	
๕๑	๗,๔๐๐		๙,๘๓๐	๑๑,๔๐๐	
๕๒	๗,๘๐๐		๑๐,๑๖๐	๑๑,๘๓๐	
๕๓	๘,๒๐๐		๑๐,๖๐๕	๑๒,๒๗๐	
๕๔	๘,๖๐๐		๑๐,๙๔๐	๑๒,๖๙๐	
๕๕	๙,๐๐๐		๑๑,๔๐๐	๑๓,๑๖๐	
๕๖	๙,๔๐๐		๑๑,๘๓๐	๑๓,๖๐๐	
๕๗	๑๐,๐๐๐		๑๒,๒๗๐	๑๔,๑๖๐	
๕๘	๑๑,๐๐๐		๑๒,๖๙๐	๑๔,๖๐๐	
๕๙	๑๒,๐๐๐		๑๓,๑๖๐	๑๕,๐๐๐	
๖๐	๑๓,๐๐๐		๑๓,๖๐๐	๑๖,๐๐๐	
๖๑	๑๔,๐๐๐				
๖๒	๑๕,๐๐๐				

๑๒๑
ภาคผนวกที่ ๔.๓

บัญชีเงินเดือนตามข้อบังคับว่าด้วย ขึ้น ขึ้นเงินเดือนฯ

ของ ทศท.

ลำดับชั้น	อัตราเงินเดือน					
	ปี ๒๕๑๑	ปี ๒๕๑๒	ปี ๒๕๑๓	ปี ๒๕๑๔	ปี ๒๕๑๕*	ปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗
๑	๖๕๐	๖๕๐	๗๕๐	๗๕๐		๑,๔๕๐
๒	๖๘๐	๗๐๐	๘๐๐	๘๐๐	๑,๑๓๐	๑,๔๗๐
๓	๗๑๐	๗๕๐	๘๕๐	๘๕๐	๑,๒๓๐	๑,๗๐๐
๔	๗๕๐	๘๐๐	๙๐๐	๙๕๐	๑,๓๔๐	๑,๘๕๐
๕	๗๗๐	๘๕๐	๙๕๐	๑,๐๕๐	๑,๔๕๐	๒,๐๒๐
๖	๘๐๐	๙๐๐	๑,๐๐๐	๑,๑๕๐	๑,๕๗๐	๒,๑๙๐
๗	๘๔๐	๙๕๐	๑,๑๐๐	๑,๒๕๐	๑,๗๐๐	๒,๓๘๐
๘	๘๘๐	๑,๐๐๐	๑,๒๐๐	๑,๓๕๐	๑,๘๕๐	๒,๕๙๐
๙	๙๒๐	๑,๑๐๐	๑,๓๐๐	๑,๔๕๐	๒,๐๒๐	๒,๘๐๐
๑๐	๙๖๐	๑,๒๐๐	๑,๔๐๐	๑,๕๕๐	๒,๑๙๐	๓,๐๓๐
๑๑	๑,๐๐๐	๑,๓๐๐	๑,๕๐๐	๑,๗๐๐	๒,๓๘๐	๓,๒๘๐
๑๒	๑,๐๕๐	๑,๔๐๐	๑,๖๐๐	๑,๘๕๐	๒,๕๙๐	๓,๕๕๐
๑๓	๑,๑๐๐	๑,๕๐๐	๑,๗๕๐	๒,๐๐๐	๒,๘๐๐	๓,๘๕๐
๑๔	๑,๑๕๐	๑,๖๐๐	๑,๙๐๐	๒,๑๕๐	๓,๐๓๐	๔,๑๕๐
๑๕	๑,๒๐๐	๑,๗๕๐	๒,๐๕๐	๒,๓๕๐	๓,๒๘๐	๔,๔๘๐
๑๖	๑,๒๕๐	๑,๙๐๐	๒,๒๐๐	๒,๕๕๐	๓,๕๕๐	๔,๘๙๐
๑๗	๑,๓๐๐	๒,๐๕๐	๒,๓๕๐	๒,๗๕๐	๓,๘๕๐	๔,๒๓๐
๑๘	๑,๔๐๐	๒,๒๐๐	๒,๕๕๐	๒,๙๕๐	๔,๑๕๐	๔,๖๕๐
๑๙	๑,๕๐๐	๒,๓๕๐	๒,๗๕๐	๓,๑๕๐	๔,๔๘๐	๖,๑๐๐

ลำดับขั้น	อัตราเงินเดือน					
	ปี ๒๕๑๑	ปี ๒๕๑๖	ปี ๒๕๑๗	ปี ๒๕๑๘	ปี ๒๕๒๑	ปี ๒๕๒๒-๒๓
๒๐	๑,๖๐๐	๒,๕๕๐	๒,๕๕๐	๓,๕๕๐	๔,๕๕๐	๖,๕๕๐
๒๑	๑,๗๕๐	๒,๗๕๐	๓,๑๕๐	๓,๗๕๐	๔,๒๕๐	๕,๐๕๐
๒๒	๑,๙๐๐	๒,๙๐๐	๓,๓๕๐	๔,๑๐๐	๔,๖๕๐	๕,๖๕๐
๒๓	๒,๐๕๐	๓,๑๕๐	๓,๕๕๐	๔,๕๕๐	๖,๑๐๐	๘,๒๕๐
๒๔	๒,๒๐๐	๒,๒๕๐	๒,๕๕๐	๔,๕๕๐	๖,๕๕๐	๘,๕๕๐
๒๕	๒,๓๕๐	๓,๕๕๐	๔,๑๐๐	๕,๒๕๐	๗,๐๕๐	๙,๕๕๐
๒๖	๒,๕๕๐	๓,๗๕๐	๔,๕๕๐	๕,๗๐๐	๗,๖๕๐	๑๐,๒๕๐
๒๗	๒,๗๕๐	๔,๑๐๐	๔,๘๐๐	๖,๒๕๐	๘,๒๕๐	๑๐,๕๕๐
๒๘	๒,๙๕๐	๔,๕๕๐	๕,๑๕๐	๖,๗๐๐	๘,๕๕๐	๑๑,๕๕๐
๒๙	๓,๑๐๐	๔,๘๐๐	๕,๕๐๐	๗,๓๕๐	๙,๕๐๐	๑๒,๖๕๐
๓๐	๓,๓๕๐	๕,๑๕๐	๕,๘๕๐	๘,๐๐๐	๑๐,๒๕๐	๑๓,๖๕๐
๓๑	๓,๕๕๐	๕,๕๐๐	๖,๒๕๐	๘,๖๕๐	๑๐,๕๕๐	๑๔,๖๕๐
๓๒	๔,๑๐๐	๕,๘๕๐	๖,๕๕๐	๙,๓๐๐	๑๑,๕๕๐	๑๕,๖๕๐
๓๓	๔,๕๕๐	๖,๒๕๐	๖,๙๐๐	๑๐,๐๐๐	๑๒,๖๕๐	๑๖,๕๕๐
๓๔	๔,๘๐๐	๖,๕๕๐	๗,๕๕๐	๑๑,๐๐๐	๑๓,๖๕๐	๑๗,๕๕๐
๓๕	๕,๑๐๐	๖,๙๐๐	๘,๒๕๐	๑๒,๐๐๐	๑๔,๖๕๐	๑๘,๒๕๐
๓๖	๕,๕๐๐	๗,๕๕๐	๘,๘๕๐	๑๓,๐๐๐	๑๕,๖๕๐	๒๐,๕๕๐
๓๗	๕,๘๕๐	๘,๒๕๐	๙,๕๐๐	๑๔,๐๐๐	๑๖,๕๕๐	๒๑,๕๕๐
๓๘	๖,๒๕๐	๘,๘๕๐	๑๐,๑๕๐	๑๔,๐๐๐	๑๗,๕๕๐	๒๓,๕๕๐
๓๙	๖,๕๕๐	๙,๕๐๐	๑๐,๘๐๐	๑๖,๐๐๐	๑๘,๒๕๐	๒๔,๕๕๐
๔๐	๖,๙๐๐	๑๐,๑๕๐	๑๑,๕๕๐	๑๗,๐๐๐	๒๐,๕๕๐	๒๖,๕๕๐

๑๒๓
ภาคผนวกที่ ๔.๓ (ต่อ ๓)

ลำดับขั้น	อัตราเงินเดือน					
	ปี ๒๕๖๒	ปี ๒๕๖๖	ปี ๒๕๖๗	ปี ๒๕๖๘	ปี ๒๕๖๙*	ปี ๒๕๖๒-๒๖
๔๑	๗,๕๕๐	๑๐,๘๐๐	๑๒,๑๐๐	๑๘,๐๐๐	๒๑,๘๕๐	๒๘,๑๕๐
๔๒	๘,๒๐๐	๑๑,๕๕๐	๑๒,๗๕๐		๒๓,๓๓๐	๒๙,๙๕๐
๔๓	๘,๘๕๐	๑๒,๑๐๐	๑๓,๕๐๐		๒๔,๘๕๐	๓๑,๘๕๐
๔๔	๙,๕๐๐	๑๒,๗๕๐	๑๔,๒๕๐		๒๖,๔๕๐	๓๓,๘๕๐
๔๕	๑๐,๑๕๐	๑๓,๕๐๐	๑๕,๐๐๐		๒๘,๑๕๐	๓๕,๙๕๐
๔๖	๑๐,๘๐๐	๑๔,๒๕๐			๒๙,๙๕๐	
๔๗	๑๑,๕๕๐	๑๕,๐๐๐			๓๑,๘๕๐	
๔๘	๑๒,๑๐๐					
๔๙	๑๒,๗๕๐					
๕๐	๑๓,๕๐๐					
๕๑	๑๔,๒๕๐					
๕๒	๑๕,๐๐๐					

๑๒๔
ภาคผนวกที่ ๔.๓ (ต่อ ๔)

หมายเหตุ : ๑. เงินค่าครองชีพ ๓๐๐ บาท ตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๑๗

๒. ในปี ๒๕๑๘

๒.๑ เงินค่าครองชีพ ๓๐๐ บาท

๒.๒ เงินยังชีพ

ก) เงินเดือนต่ำกว่า ๔,๔๐๐ บาท ได้รับเงิน ๑๕๐ บาท

ข) เงินเดือน ๔,๔๐๐ บาทขึ้นไป ได้รับเงิน ๑๐๐ บาท

๒.๓ ให้มีการเพิ่มเงินเดือนดังนี้

ก) ต่ำกว่าหัวหน้ากอง ได้รับเงิน ๑๕๐ บาท

ข) หัวหน้ากองขึ้นไป ได้รับเงิน ๑๐๐ บาท

๓. ในปี ๒๕๒๐ เพิ่มค่าครองชีพ คนละ ๒๐๐ บาท ถ้าต่ำกว่าระดับ ๖

๔. ในปี ๒๕๒๑ เงินพิเศษต่าง ๆ ที่เพิ่มให้ในปี ๒๕๑๘ ได้รวมเข้ากับ
เงินเดือน เป็นอันว่าไม่มีเงินเพิ่มอีกต่อไป

๕. ในปี ๒๕๒๓ ให้มีเงินค่าครองชีพขึ้นใหม่คือ

๕.๑ เงินเดือนไม่เกิน ๓,๐๓๐ บาท ได้รับเงิน ๔๐๐ บาท

๕.๒ เงินเดือนเกิน ๓,๐๓๐ บาท ไม่เกิน ๔,๖๕๐ บาท ได้รับเงิน
๓๐๐ บาท

๕.๓ เงินเดือนเกิน ๔,๖๕๐ บาท ไม่ได้รับเงินค่าครองชีพ

ภาคผนวกที่ ๕

ค่าจ้างเฉลี่ย กรณีที่สองของความแปรปรวนและค่า Z รายอุตสาหกรรม รายภาค

๖๓๖

ภาค/ อุตสาหกรรม	อุตสาหกรรม	๒๕๒๐	๒๕๒๑				๒๕๒๒				๒๕๒๓				
		รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	
กรุงเทพฯ	ติดต่ออุตสาหกรรม	-mean	๓๕.๙	๓๖.๖	๓๕.๙	๓๖.๓๖	๓๖.๒๘	๔๐.๙๒	๔๑.๑๒	๔๑.๘๘	๔๑.๖๔	๔๗.๕๒	๔๙.๐๘	๔๙.๒	๔๙.๑๒
		-S.D	๐.๔	๘.๒	๘.๐๘	๘.๓๒	๘.๒๔	๘.๓๖	๘.๑๒	๘.๖๘	๘.๕๖	๘.๓๖	๘.๔	๘.๘๔	๘.๗๒
		Z	๐	.๑๔๖๙	.๑๖๓๕	.๑๕๘๗	.๑๕๘๗	.๒๓.๙	.๒๒.๗	.๒๑.๕	.๒๒.๒	.๓๔๒๑	.๓๖๓๕	.๓๑๗๒	.๓๑๙๒
อาหาร		mean	๓๔.๓	๓๖	๓๕.๒๔	๓๐.๗๖	๓๖.๖	๓๗.๒	๓๘.๘	๓๖.๘	๓๖.๘๔	๔๖.๔๔	๔๗.๒๘	๔๔.๗๒	๔๖.๐๔
		S.D	๐.๗	๑๐.๘๔	๗.๒	๕.๐๔	๖.๕๖	๑๐.๔	๗.๕๒	๖.๒	๗.๒๔	๑๗.๔	๘.๑๖	๖.๕๒	๗.๘
		Z	๐	.๒๒๒๖	.๑๕๒๒	.๒๙๑๒	.๒๕๒๐	.๔๑.๗	.๓๐.๕๑	.๕๑.๒๖	.๔๐.๑๖	.๖๖๓๘	.๓๘๙๗	.๖๕๕๔	.๔๔๘๓
ทอผ้า		mean	๓๑.๘	๓๗.๘๔	๓๔.๗๒	๓๖	๓๕.๘๔	๔๒	๔๐	๔๑.๐๘	๔๐.๙๖	๔๘.๗๖	๔๘	๔๗.๘	๔๗.๘๔
		S.D	๐.๗	๖.๘๔	๘.๙๒	๘.๘๘	๘.๘๘	๖.๙๒	๘.๘๘	๙.๑๖	๙.๑๒	๕.๒๔	๙.๕๒	๘.๘๘	๘.๙๒
		Z	๐	.๐๗๖๔	.๒๒๖๙	.๑๘๔๑	.๑๘๘๔	.๑๕.๖	.๒๘.๘	.๒๕.๕	.๒๕.๘	.๒๓๕๘	.๓๘๕๕	.๓๘๕๐	.๓๗๕๕
พาณิชย์		mean	๓๗.๘๔	๓๕.๐๔	๒๙.๔	๓๓.๕๙	๓๓.๕๙	๔๕.๐๔	๔๐.๐๘	๓๙.๗๖	๔๐.๐๐	๔๕.๘๒	๔๗.๐๖	๔๓.๘	๔๖.๑๖
		S.D		๖.๕๖	๖.๒๘	๔.๘๔	๗.๖๖				๘.๒๒	๗.๐๒	๖.๘	๓.๗๒	๗.๒๖
		Z		.๑๘๖๗	.๑๓๑๔	.๓๘๕๙	.๒๓๒๗				๓๑.๙	.๔๕๕๒	.๓๘๒๑	.๖๒๕๕	.๔๓๖๔
บริการ		mean	๓๔.๒๔	๓๔.๒๘	๓๒.๐๘	๓๓.๑๒	๔๑.๐๔	๔๐.๐๘	๓๙.๗๖	๔๐.๐๐	๔๖.๓๒	๔๗.๘	๔๖.๘๘	๔๗.๒๐	๔๗.๒๐
		S.D		๔.๘๔	๗.๓๖	๗.๐๘	๗.๑๖	๖.๗๖	๙.๐๘	๙.๒๔	๙	๘.๔	๑๒.๘	๑๑.๘๘	๑๐.๙๖
		Z		.๐๙๘๔	.๑๙๗๗	.๒๘๓๓	.๒๓๖๕	.๑๘.๗	.๒๘.๘	.๓๐.๒	.๒๘.๘	.๔๓๘๑	.๔๑๒๙	.๔๓๖๔	.๔๒๐๗
ก่อสร้าง		mean	๓๙.๔	๓๐.๑๒	๔๒.๒๔	๔๐.๙๒	๔๐.๙๖	๓๕.๘	๔๖.๕๖	๔๔	๔๔.๒๐	๔๕.๒	๔๓.๘	๔๓.๒๔	๔๓.๑๖
		S.D	๑.๕	๓.๓๒	๙.๘	๙.๖๘	๙.๗๒	๓.๘๔	๙.๖	๑๐.๐๘	๑๐.๐๘	๐.๗๖	๗.๕๒	๑๑.๗๒	๑๑.๔
		Z	๐	.๒๖๑๑	.๐๗๓๕	.๐๙๑๘	.๐๙๑๘	.๑.๘	.๑๑.๕	.๑๘.๗	.๑๘.๔	.๓๙๗๔	.๑๒๑๐	.๒๓๒๗	.๒๓๕๘

ภาค/ I	อุตสาหกรรม	๒๕๒๐	๒๕๒๑				๒๕๒๒				๒๕๒๓			
			เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ทุกกิจกรรม	Mean	๒๔.๖๘	๒๔.๔๔	๒๕.๖	๒๔.๕๒	๒๔.๘๘	๒๔.๑๒	๒๖.๘	๒๗.๐๔	๒๖.๖๔	๒๔.๐๔	๒๒.๖๔	๒๓
		S.D	๖.๔๔	๕.๕๒	๕.๓๒	๕.๓๒	๖.๘๔	๖.๓๖	๕.๒	๕.๔๔	๗.๔๘	๖.๓๒	๗	๗.๐๔
		Z	.๑๘๔๔	.๐๗๘๘	.๑๐๗๔	.๑๑๑๒	๒๔.๘	๓๑.๒	๒๖.๓	๒๔.๒	.๔๑๒๔	.๕๕๕๖	.๖๓๓๑	.๖๑๐๓
	ก่อสร้าง	Mean	๓๐.๔๘	๒๓.๘๘	-	๒๖.๕๖	๓๓	๒๗.๓๒	-	๒๔.๕๖	๔๔.๕๖	๓๐.๕๖	-	๓๗.๕๒
		S.D	๖.๐๘	๓.๔๔	-	๕.๘๘	๔.๖	๓.๒๘	-	๕.๘๘	๘.๕๒	๒.๔๔	-	๔.๒๘
		Z	.๐๓๐๑	.๐๗๗๘	-	.๐๘๘๕	๔.๐๘	๒๓.๔	-	๑๕.๔	.๑๒๑๐	.๔๕๐๕	-	.๓๔๓๖
	บริการ	Mean	๒๓.๐๔	๓๒	-	๒๓.๕๒	๒๖.๒	๓๒	-	๒๖.๗๖	๓๔.๓๖	๓๘.๔	-	๓๔.๗๖
		S.D	๕.๓๒	ไม่มี	-	๕.๗๒	๕.๕๖	ไม่มี	-	๕	๕.๒๔	ไม่มี	-	๕.๑๒
		Z	.๒๒๓๖	-	-	.๑๕๔๔	๔๐.๕	-	-	๓๖.๓	.๕๕๗๘	-	-	.๖๕๕๔
	ทุกอุตสาหกรรม	Mean	๓๓.๒	๒๕.๖๔	๒๕.๖	๒๕.๕๖	๒๘.๗๖	๒๘.๒	๒๖.๘	๒๗.๑๒	๒๖.๐๘	๓๓.๕๖	๒๒.๖๔	๓๓.๐๔
		S.D	๘.๕๒	๕.๔๔	๕.๓๒	๕.๓๖	๖.๖	๖	๕.๒	๕.๔๔	๘.๐๘	๖.๐๔	๗	๗.๐๘
		Z	.๐๔๗๕	.๐๖๘๑	.๑๐๗๕	.๑๑๑๒	๒๔.๔	๒๔.๘	๒๖.๓	๒๔.๘	.๕๕๘๓	.๕๖๗๕	.๖๒๘๗	.๖๐๖๔
ภาคใต้	ทุกกิจกรรม	Mean	๓๑.๘๔	๓๑.๕๒	-	๓๑.๕๒	๓๔.๒๔	๓๓.๑๖	-	๓๓.๒๔	๔๑.๔๔	๔๐.๖	-	๔๐.๖๘
		S.D	๑๐.๖	๖.๕๖	-	๖.๕๒	๔	๖.๐๘	-	๖.๓๒	๑๐.๘๘	๗.๐๔	-	๗.๓๖
		Z	.๑๕๓๘	.๐๔๘๕	-	.๐๕๘๒	๒๔.๔	๑๔.๘	-	๒๐.๓	.๓๘๗๓	.๓๕๕๗	-	.๓๕๕๒
	ก่อสร้าง	Mean	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		S.D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Z	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	บริการ	Mean	๓๕.๗๒	-	-	๓๕.๗๒	๓๗.๕๒	-	-	๓๗.๕๒	๔๔.๕๖	-	-	๔๔.๕๖
		S.D	๖.๗๖	-	-	๖.๗๖	๕.๕๒	-	-	๕.๕๒	๖.๔	-	-	๖.๔
		Z	.๐๑๔๖	-	-	.๐๑๔๓	๕.๔	-	-	๕.๔	.๐๓๕๒	-	-	.๐๓๕๒
	ทุกอุตสาหกรรม	Mean	๓๖	๓๑.๑๖	-	๓๑.๓๒	๓๕.๕๒	๓๓.๔๔	-	๓๓.๖๘	๔๔.๑๖	๔๑.๔๔	-	๔๑.๖๘
		S.D	๘.๑๖	๖.๖๔	-	๖.๘๔	๗.๖๔	๖.๒	-	๖.๓๖	๑๕.๕๖	๖.๖๒	-	๗
		Z	.๐๒๖๔	.๐๖๖๑	-	.๐๒๖๔	๒๔.๔	๒๔.๔	-	๒๔.๔	.๕๕๗๕	.๕๖๗๕	-	.๕๖๗๕

ภาค/	อุตสาหกรรม		๒๕๒๐	๒๕๒๑				๒๕๒๒				๒๕๒๓			
				เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม
ภาคเหนือ	ทุกหัตถอุตสาหกรรม	Mean	ไม่มีข้อมูล	๒๕.๒	๒๕.๕๖	๒๒.๕๒	๒๓.๕๒	๒๕.๑๒	๒๗.๘๔	๒๖.๘	๒๗.๑๖	๓๕.๖๒	๓๕.๘๒	๓๕.๗๖	๓๕.๘๔
		S.D		๕.๗๖	๕.๖	๒.๘	๓.๗๒	๕.๘	๕.๕๒	๒.๔๔	๓.๖	๖.๔	๕.๐๔	๕.๘	๕
		Z		.๑๔๒๓	.๑๑๕๑	.๐๘๐๘	.๑๑๓๑	.๒๓.๘	.๒๖.๔	.๒๒.๘	.๒๗.๔	.๕๖๐๒	.๔๑๒	.๕๑๘๘	.๕๑๒
	ก่อสร้าง	Mean		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		S.D		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Z		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	บริการ	Mean		๑๘.๕๖	-	-	๑๘.๕๖	๒๘.๘๘	๒๘.๓๒	๒๖.๖	๒๗.๓๒	๒๕	-	-	๒๕
		S.D		๒.๓๖	-	-	๒.๓๖	๕.๘๔	๕.๕๒	๒.๔๔	๓.๖๘	๓.๒๘	-	-	๓.๒๒
		Z		.๔๓๑๔	-	-	.๔๓๑๔	.๒๕.๕	.๒๓.๓	.๒๕.๕	.๒๖.๔	.๕๘๘๘	-	-	.๕๘๘๘
	หัตถอุตสาหกรรม	Mean		๒๕.๑๖	๒๕.๔๘	๒๒.๕๒	๒๓.๘๔	๑๘.๔๔	-	-	๑๘.๔๔	๓๕.๘๔	๓๕.๘๘	๓๕.๗๖	๓๕.๑๖
		S.D		๕.๗๒	๕.๐๔	๒.๘	๕.๐๔	๐.๕๒	-	-	๐.๕๒	๖.๗๒	๕.๕๖	๕.๘	๕.๒๔
		Z		.๑๔๒๓	.๑๐๐๓	.๐๘๐๘	.๑๑๗๐	.๑	-	-	.๑	.๔๕๖๓	.๔๓๘๔	.๕๑๘๘	.๔๘๘๐
ภาคกลาง	ทุกหัตถอุตสาหกรรม	Mean	ไม่มีข้อมูล	๒๖.๖	๒๘.๒๘	๒๗.๘	๒๗.๗๖	๓๐.๖	๓๑.๘๘	๓๑.๐๔	๓๑.๑๒	๓๖.๓๖	๓๘.๖	๔๑.๕๒	๔๐.๘๔
		S.D		๗.๕๖	๗.๑๒	๖.๔๔	๘.๒๔	๗.๗๒	๗.๑๖	๕.๕๖	๖.๒๔	๙.๓๒	๘	๕.๖	๖.๔
		Z		.๒๒๒๕	.๑๕๓๘	.๑๔๖๘	.๔๑๒๘	.๓๖.๗	.๒๕.๕	.๓๐.๕	.๓๐.๕	.๕๕๘๕	.๔๗๐๑	.๒๖๔๓	.๓๓๐๐
	ก่อสร้าง	Mean		๓๖	๒๕.๘๘	๓๐.๐๘	๒๗.๕๒	๓๗.๕๒	๓๐.๕๒	๓๖.๓๖	๓๓.๓๖	๔๐	๔๑.๓๖	๔๕.๔๔	๔๒.๘๔
		S.D		๖.๕๒	๖.๓๖	๖.๗๒	๖.๘๘	๕.๗๖	๕.๕๖	๕.๔	๖.๒	๑๑.๕๖	๗.๕๒	๕.๒	๖.๗๒
		Z		.๐๑๕๒	.๒๒๒๑	.๐๘๘๕	.๑๕๗๔	.๕	.๓๒.๖	.๖.๑	.๑๕.๕	.๑๕๐๓๘.๓๒๘๒	.๑๐๘๔	.๒๒๔๘	
	บริการ	Mean		๒๖.๔๔	๓๐.๕๒	๓๒	๒๘.๕๒	๒๕.๒๘	๓๔	๓๗.๕๒	๓๑.๕๖	๓๖.๑๖	๔๐.๔๘	๔๒	๓๘.๕๖
		S.D		๖.๕๒	๑๐.๘๔	ไม่มี	๕.๓๒	๖.๕๒	๕.๗๒	ไม่มี	๘.๗๒	๕.๑๒	๑๒.๘	ไม่มี	๑๑.๒๔
		Z		.๒๑๘๕	.๑๘๑๔		.๑๕๗๗	.๕๖.๕	.๒๖.๘		.๓๖.๖	.๕๒๘๓	.๕๒๔๗		.๕๘๐๗

ภาคผนวกที่ ๕ (ต่อ)

అక్షర

ภาค/ : อุตสาหกรรม	๒๕๒๐	๒๕๒๑				๒๕๒๒				๒๕๒๓			
		เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม
ภาคกลาง : หักอุตสาหกรรม Mean		๒๖.๘	๒๘.๘๔	๒๗.๗๖	๒๗.๘๔	๓๐.๖๘	๓๒.๔	๓๑.๑๒	๓๑.๓๒	๓๖.๗๖	๓๔.๖๔	๔๑.๕๖	๔๐.๙๒
S.D		๗.๔	๗.๐๔	๖.๔๔	๖.๖๔	๗.๕๖	๖.๘๔	๕.๙๖	๖.๒๘	๙.๑๒	๗.๗๒	๕.๕๖	๖.๔
Z		.๒๒๑๗	.๑๓๓๔	.๑๔๙๒	.๑๕๑๕	๗๖.๓	๒๖.๑	๓๐.๒	๒๖.๔	.๙๑๓๑	.๔๑๖๘	.๒๖๑๑	.๓๒๖๔

ที่มา : คำวนจาก (๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย "ภาวะการผลิต ครั้งที่ ๗" อ้างแล้ว ตารางที่ I - ๔ หน้า ๖๗

(๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย "โครงสร้างค่าจ้างฯ" อ้างแล้ว ตารางที่ ๖.๒, ๑๗.๒ และ ๑๘.๒

หนังสืออุเทศภาษาไทย

๑. กระทรวงมหาดไทย "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน และประกาศของกระทรวงมหาดไทย" เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ ๑ - ๑๐ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๘๙ ตอนที่ ๖๑ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ; เล่มที่ ๙๐ ตอนที่ ๑๖, ๑๕๗ ; เล่มที่ ๙๑ ตอนที่ ๑๐๒, ๑๓๗, ๑๗๔ ; เล่มที่ ๙๔ ตอนที่ ๘๒ ; เล่มที่ ๙๕ ตอนที่ ๘๒ ; เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๑๕๖ และเล่มที่ ๙๗ ตอนที่ ๑๓๕ .
๒. กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน รายงานการสำรวจแรงงานชนบทประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ .
๓. กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน กองวิชาการและวางแผนฝ่ายสถิติแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ ๒๕๑๕ .
๔. กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในอุตสาหกรรมการผลิต ๒๕๑๕ .
๕. กรรมการ อิศรินทร์ ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการในโรงงานอุตสาหกรรม ในเขตจังหวัดสมุทรปราการ วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน ๒๕๒๑
๖. กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน รายงานสรุปผลการสำรวจรายได้รอบ เมษายน ๒๕๑๓
๗. กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ ILO - ARTEP / ARPLA รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การกำหนดนโยบายด้านการมีงานทำ ค่าจ้าง และสวัสดิภาพแรงงานในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) พฤศจิกายน ๒๕๒๓
๘. ฌวงค์ เพ็ชรประเสริฐ "ค่าจ้างขั้นต่ำ" วันกรรมกร ๒๕๒๓ สมาคมเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พฤษภาคม ๒๕๒๓ (เอกสารโรเนียว) หน้า ๑๑ - ๑๗

๙. ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายวิชาการ หน่วยวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป โครงสร้าง
ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย จากผลการสำรวจครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓
๑๐. ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายวิชาการ หน่วยการเศรษฐกิจ รายงานการสำรวจ
ผลกระทบกระเทือนจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๑๔
๑๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาวะการผลิตการลงทุนและการจ้างงาน จากผลการ
สำรวจ ครั้งที่ ๑ - ๑๐ พฤศจิกายน / ธันวาคม ๒๕๑๙ ถึงมิถุนายน / กรกฎาคม ๒๕๒๓
๑๒. ฝ่ายคำตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน (เอกสารโรเนียว) ไม่มีวันที่
๑๓. สุขชัย มั่นสไพบูลย์ "การปรับค่าจ้าง : ผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างในธุรกิจ"
วันกรรมกร ๒๕๒๓ สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พฤษภาคม
๒๕๒๓ หน้า ๑๔ - ๒๗
๑๔. สุขชัย มั่นสไพบูลย์ "การปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" บริการการศึกษาแรงงาน
มูลนิธิฟรีดริชเอแบร์ท ธันวาคม ๒๕๒๑ หน้า ๑ - ๑๔
๑๕. สมหมาย ภาณี บุฑูทวี คันติสิระ รัชนิวรรณ อารวรจิตต์ รายงานการวิจัย
เรื่อง โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธันวาคม ๒๕๑๙.

หนังสือเทศกภาษาอังกฤษ

1. AARON, HENRY J. and F. RSTENBERG, G.M. THE INEFFICIENCY OF TRANSFERS IN KIND : "THE CASE OF HOUSING ASSITANCE," WESTERN ECONOMIC JOURNAL
2. BERTRAND, T.J. "ARE MINIMUM WAG E LAWS DESIRABLE 9," THE NATION, Wednesday November 5, 1980 p.p. 4
3. _____ "Minimum wage laws in Thailand," The Nation, Wednesday August 27, 1980, p.p. 4
4. _____ "Thailand : Case Study of Agricultural Input and Output Pricing", World Bank Staff Working Paper No. 385, April 1980
5. Bertrand, T. and Squire, L. "The Relevance of the Dual Economy Model : A Case Study of Thailand," Oxford Economic Paper, (June 1980).
6. BROWNING, EDGAR K. "ALTERNATIVE PROGRAMS FOR INCOME REDISTRI-BUTION THE NIT AND THE NWT, " THEAMERICAN ECONOMIC REVIEW, (MARCH 1973) p.p. 39 - 49
7. Chandravithun,, Nikom "Why minimum wage is necessary for Thailand," The Nation, (September 1980), p.p. 4
8. Chirayu Israngkul Income and Wage Policy for Thailand, ARPLA Bangkok, 27 April 1979, (mimeographed),
9. CLARKSON, KENNETH W. "WELFARE BENEFITS OF THE FOOD STAMP PROGRAM," Southern Economic Jouraal, (July 1976), p.p. 864-878

10. DESALVO, JOSEPH S. "AMETHODOLOGY FOR EVALUATING HOUSING PROGRAM," JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE, (Aug. 1971), p.p. 173-185
11. Garfinkel, I. "Is In - Kind Redistribution Efficient," Quarterly Journal of Economics, (May 1973), p.p. 320 - 330
12. Hochman, H. and Rodgers, J. "Pareto Optimal Redistribution," American Economic Review, (September 1969), p.p. 542 - 557
13. Mincer, Jacob "Unemployment Effects of Minimum Wages," Journal of Political Economy, Vol 84, No 4, (August 1976), p.p. 37 - 104.
14. OAXACA, RONALD. "MALE - FEMALE WAGE DIFFERENTIALS IN URBAN LABOR MARKETS," International Economic Review, 3, (October 1973), p.p. 693 - 709.
15. Polackek, Salomon W., "Discontinuous Labor force Participation and Its Effect on Women's Market Earning" in Se , Discrimination and the Devision of Labor, C.L.loyd (ed.), p.p. 90 - 122
16. Rosen, S. "On THE INTERINDUSTRY WAGE AND HOURS STRUCTURE," JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY, (MARCH / APRIL 1969 , p.p. 249 - 273
17. REDER, M.W. "THE THEORY OF OCCUPATIONAL WAGE DIFFERENTIALS," THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW, (December 1955), p.p. 833 - 852.
18. Stigler G.J. "The Economic of Minimum Wage Legislation," The American Economic Review, Vol 36, No 3, (June 1946), p.p. 358 - 364

(19) Thailand Employment Mission, Thailand Spicial Report On Employment.
The World Bank, October 1972.

20. Vichai Thosuwonchinda, "The Economic Impacts of the minimum wage and trade unions in the tectile industry" M.A. Thesis, Thammasat University, July 1975.

21. Watanabe, Susumu "Minimum Wages in developing Countries : Myth and Reality," International Labour Review, Vo. 113, No 3, (May - June 1976), p.p. 345 - 358

"มรสุมภายนอก : พื้นไข่หรือยัง"

โดย

ดร.ลิลี โกศยยานนท์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มรณูมภายนอก : พื้นใช้หรือยัง?

โดย ดร.ลิลี โกศัยยานนท์

คณะ เศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำ

จากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒"^{๑/} จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์นั้น ได้มีการสรุปเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จนกระทั่งเป็นวิกฤตการณ์ว่า ปัญหาส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากภายนอกประเทศ อีกทั้งแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้พัฒนาจนถึงขั้นที่พึ่งพาปัจจัยภายนอกประเทศมากยิ่งขึ้น ^{๑/} ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต ด้านอุตสาหกรรม เช่น ความจำเป็นที่ต้องสั่งพลังงานน้ำมัน วัตถุดิบ เครื่องมือ เครื่องจักร มาจากต่างประเทศ ในด้านเกษตรกรรมก็ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศในการส่งออก ด้านเงินทุนจากต่างประเทศ ก็ต้องพึ่งพาต่างประเทศทั้งในด้านเงินลงทุนจริง ๆ และเงินทุนหมุนเวียนทางการธนาคารพาณิชย์ และอื่น ๆ จนกระทั่งเมื่อมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในต่างประเทศครั้งใด เช่น การขึ้นราคาน้ำมัน หรืออัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศก็พลอยทำให้เกิดวิกฤตการณ์ภายในประเทศไปด้วย เช่น เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลการค้า อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้มีใช้จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยแต่เพียงประเทศเดียว ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่พัฒนาไปในแนวทางเดียวกันย่อมประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน จะต่างกันก็แต่เพียงขนาดความรุนแรงของปัญหา และความสามารถในการปรับตัว ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้ากับเหตุ

^{๑/} รายละเอียดของการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจไทย ดูได้จากบทความ "เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒ : วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ" โดย อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง "วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ปี ๒๕๒๒" จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๒๑-๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

ที่เกิดขึ้นเท่านั้น ฉะนั้น บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพียงที่จะวิเคราะห์ว่า วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทยที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ โดยเฉพาะในส่วนสาเหตุจากภายนอกนั้น ได้เบาบางลงบ้างหรือไม่ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาวะเศรษฐกิจไทย "ฟื้นไข้" แล้วหรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงเศรษฐกิจโลกว่า ประการแรก ต้นตอของปัญหาหมดไปแล้วหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่ายังไม่หมด เพราะเหตุว่าปริมาณน้ำมันที่มีอยู่จำกัด และพลังงานอื่นที่จะนำมาทดแทน ก็คงเพิ่มปริมาณการผลิตไม่ได้ในเร็ววันนี้ ฉะนั้น ราคาพลังงานโดยทั่วไป จึงมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี จึงต้องพิจารณาถึงปัญหาประการที่สอง กล่าวคือ เศรษฐกิจไทย จะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ ทำให้เหตุการณ์เบาบางลงได้หรือไม่เพียงใด ในส่วนที่สอง ของบทความนี้จึงให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์โลกในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ และแนวโน้มของ ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ พร้อมทั้งพิจารณาว่าประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาได้ปรับตัวเพื่อ รับวิกฤติการณ์โลกอย่างไร ในส่วนที่สามเป็นการสรุปถึงปัญหาเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง สาเหตุภายนอก และส่วนที่สี่ เป็นการดูถึงแผนการปรับตัวของไทยในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ว่า ได้เตรียมแผนในการปรับตัวอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะแผนของทางการ

II. ภาวะเศรษฐกิจโลกในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ และ ๑๙๘๐ ^{๑/}

ในระยะปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกขึ้น ๓ ประการดังต่อไปนี้

๑. อัตราเงินเฟ้อในประเทศต่าง ๆ ได้สูงขึ้นมาก และในบางประเทศสูงขึ้นในอัตราที่เร็วขึ้นและเร็วขึ้น^{๒/}

^{๑/} รายละเอียดของข้อมูลได้จากตารางที่ ๑ - ๔ ในภาคผนวก ซึ่งคัดจาก World Development Report 1980. จัดพิมพ์โดย ธนาคารโลก

๒. อัตราการผลิตของประเทศอุตสาหกรรมได้เริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัด จนอาจเป็นผลทำให้การค้าของโลกต้องขงักงั้นและอาจจะทำให้เกิดเศรษฐกิจขงักงั้นระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง ๑/

๓. ดุลย์การค้าและบริการของหลายประเทศมีการเกินดุลย์หรือขาดดุลย์ เป็นจำนวนมาก จนเป็นที่น่าห่วงว่า ประเทศที่ขาดดุลย์การค้าและบริการ (โดยเฉพาะ ประเทศที่ไม่มีน้ำมันหรือพลังงานอื่นทดแทนมากนัก) จะหาเงินตราต่างประเทศจากแหล่งใด มาชำระค่าสินค้า

วิกฤติการณ์ทั้ง ๓ นี้ มีสาเหตุหนึ่งที่เชื่อมโยงกัน นั่นก็คือราคาน้ำมันที่สูงกว่าเท่าตัว ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ.๑๙๗๔ เป็นต้นมา

อย่างไรก็ดี สถานการณ์เศรษฐกิจโลกนั้น มิได้อยู่ในสภาพมืดมนไปหมด ทุกด้าน อัตราเงินเฟ้อของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก ถ้ามองจาก GNP deflater แล้ว จะต่ำกว่ามองจากอัตราเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งแสดงว่า ผลของราคาสินค้าเข้าที่สูงขึ้นนั้นยังไม่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต จนกระทบกระเทือนโครงสร้างการผลิต อย่างที่เห็นที่เห็นได้ และยังไม่เต็มที่ และการที่กิจกรรมและภาวะเศรษฐกิจของประเทศ อุตสาหกรรมซาลง (ถึงแม้จะไม่ใช่ภาวะที่พึ่งปรารถนา) ก็เป็นการทำให้ผ่อนคลายความตึงเครียดด้านราคาได้บ้าง และยิ่งไปกว่านั้น การขาดดุลย์การค้า และบริการของประเทศ อุตสาหกรรมนั้น มีการขาดดุลย์น้อยกว่าเมื่อปี ค.ศ.๑๙๗๔ ซึ่งในครั้งนั้นประเทศเหล่านี้ได้เปลี่ยนจากการเกินเป็นการขาดดุลย์อย่างกระหึ้นหัน

อนึ่ง ความสัมพันธ์ของเงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญของโลก ก็ยังอยู่ในสภาพมั่นคงกว่าและมีความยุ่งยากน้อยกว่าในระหว่างปี ค.ศ.๑๙๗๔-๗๕ ถึงแม้ว่ามูลค่าเงินตราบางสกุลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ้างก็ตาม

๑/ รายละเอียดดูตารางที่ ๒.๑, ๒.๒ และ ๒.๓

ประเทศอุตสาหกรรม : การเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๓ - ๑๙๘๑

(เปอร์เซ็นต์ที่เปลี่ยนไป)

	ค่าเฉลี่ย ๑๙๖๓-๖๕	ต่างจากปีที่แล้ว (เปอร์เซ็นต์ที่เปลี่ยนไป)								
		๑๙๖๓	๑๙๖๔	๑๙๖๕	๑๙๖๖	๑๙๖๗	๑๙๖๘	๑๙๖๙	๑๙๗๐	๑๙๗๑
Real GNP										
แคนาดา	๕.๕	๗.๖	๓.๖	๑.๒	๕.๕	๒.๒	๓.๕	๒.๗	-๐.๕	๐.๘
สหรัฐอเมริกา	๓.๕	๕.๕	-๑.๕	-๑.๓	๕.๕	๕.๓	๕.๕	๒.๓	-๑.๖	-๑.๕
ญี่ปุ่น	๑๐.๕	๑๐.๐	-๐.๖	๑.๕	๖.๕	๕.๕	๖.๐	๖.๐	๕.๗	๕.๐
ฝรั่งเศส ๒	๕.๕	๕.๕	๒.๘	๐.๓	๕.๖	๒.๐	๓.๖	๓.๓	๒.๐	๒.๐
เยอรมันตะวันตก	๕.๕	๕.๕	๐.๕	-๑.๘	๕.๓	๒.๖	๓.๕	๕.๕	๒.๕	๒.๐
อิตาลี ๒	๕.๘	๖.๕	๕.๖	-๓.๕	๕.๕	๑.๕	๒.๖	๕.๐	๓.๗	๐.๕
อังกฤษ ๒	๒.๕	๗.๘	-๑.๒	-๐.๗	๓.๗	๑.๐	๓.๕	๐.๕	๒.๕	๐.๕
ประเทศอื่น ๆ ๓	๕.๘	๕.๕	๓.๘	-๐.๓	๓.๖	๑.๖	๒.๒	๒.๗	๑.๕	๑.๖
ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ทั้งหมด	๕.๗	๖.๒	๐.๓	-๐.๖	๕.๓	๓.๘	๕.๐	๓.๕	๐.๘	๐.๗
เฉพาะประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๗ ประเทศ	๕.๗	๖.๓	-๐.๒	-๐.๗	๕.๖	๕.๒	๕.๓	๓.๕	๐.๗	๐.๖
ประเทศอุตสาหกรรมในยุโรป	๕.๕	๕.๗	๑.๕	-๑.๖	๕.๕	๒.๓	๓.๐	๓.๕	๑.๖	๑.๖
GNP deflator										
แคนาดา	๓.๖	๕.๒	๑๕.๒	๑๐.๘	๕.๕	๗.๐	๖.๓	๑๐.๓	๑๐.๕	๘.๑
สหรัฐอเมริกา	๓.๖	๕.๗	๕.๕	๕.๖	๕.๗	๖.๐	๗.๓	๕.๕	๕.๒	๕.๑
ญี่ปุ่น	๕.๕	๑๐.๘	๒๐.๐	๘.๖	๕.๗	๕.๕	๕.๑	๒.๐	๒.๕	๕.๕
ฝรั่งเศส ๕	๕.๘	๗.๗	๑๑.๒	๑๓.๐	๕.๗	๕.๑	๕.๗	๕.๖	๑๑.๕	๑๐.๕
เยอรมันตะวันตก	๕.๑	๖.๐	๖.๘	๖.๗	๓.๖	๓.๘	๓.๕	๓.๕	๕.๕	๕.๕
อิตาลี ๕	๕.๐	๑๑.๗	๑๕.๓	๑๗.๕	๑๘.๐	๑๕.๕	๑๕.๑	๑๕.๑	๑๕.๗	๑๓.๕
อังกฤษ ๕	๕.๑	๖.๗	๑๕.๕	๒๓.๒	๑๕.๓	๑๓.๘	๑๐.๖	๑๕.๕	๑๕.๓	๑๓.๗
ประเทศอื่น ๆ ๕	๕.๖	๕.๕	๑๒.๕	๑๓.๑	๑๖.๖	๑๐.๑	๕.๑	๕.๐	๕.๕	๕.๘
ประเทศอุตสาหกรรมทั้งหมด	๕.๓	๗.๕	๑๒.๑	๑๑.๓	๗.๖	๗.๖	๗.๕	๗.๗	๕.๐	๕.๖
ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๗ ประเทศ	๕.๑	๗.๑	๑๒.๐	๑๑.๐	๗.๐	๗.๑	๗.๐	๗.๗	๕.๕	๕.๑
ประเทศอื่น ๆ ในยุโรป	๕.๐	๕.๐	๑๑.๖	๑๓.๖	๕.๗	๕.๗	๕.๖	๕.๗	๑๐.๗	๕.๑

๑. เฉลี่ยสะสมเปอร์เซ็นต์ที่เปลี่ยนไปในแต่ละปี

๒. GNP คิดตามราคาตลาด

๓. รวมทั้ง ออสเตรเลีย, เบลเยียม, ออสเตรีย, เดนมาร์ก, ฟินแลนด์, ไชเลนด, ไออร์แลนด์,

๔. ซึ่งรายชื่อแยกเป็นแต่ละประเทศข้างต้น

(คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)

	ค่าเฉลี่ย ปี ๑๙๖๗-๗๒ ๒/	จากปีที่แล้ว								
		๑๙๖๓	๑๙๖๔	๑๙๖๕	๑๙๖๖	๑๙๖๗	๑๙๖๘	๑๙๖๙	๑๙๗๐	๑๙๗๑
ประเทศส่งออกน้ำมัน ๓/	๕.๐	๑๐.๗	๘.๐	- ๐.๓	๑๒.๑	๖.๓	๒.๖	๒.๕	๐.๕	๓.๕
ส่วนของน้ำมัน	...	๑๓.๒	-๑.๐	-๑๑.๑	๑๓.๓	๑.๘	-๕.๒	๓.๐	๓.๕	-๒.๕
ส่วนของ อื่น ๆ	...	๕.๗	๑๒.๓	๑๒.๕	๑๑.๑	๙.๖	๗.๑	๒.๓	๗.๒	๘.๒
ประเทศผู้รับซื้อน้ำมันที่กำลังพัฒนา ๓/	๕.๘	๖.๖	๕.๗	๕.๓	๕.๘	๕.๑	๕.๕	๕.๘	๕.๕	๕.๒
จำแนกตาม เขตภูมิศาสตร์										
แอฟริกา	๕.๐	๓.๗	๖.๕	๓.๐	๕.๑	๑.๙	๒.๖	๒.๙	๕.๐	๕.๓
เอเชีย	๕.๐	๖.๒	๕.๓	๖.๗	๖.๕	๗.๐	๗.๓	๓.๒	๕.๓	๕.๘
ยุโรป	๖.๑	๕.๘	๓.๙	๕.๕	๗.๑	๕.๒	๕.๕	๕.๕	๓.๗	๓.๙
เอเชียกลาง	๖.๕	๕.๓	๓.๐	๕.๑	๖.๑	๘.๐	๕.๘	๗.๖	๖.๓	๖.๕
ซีกโลกตะวันตก	๖.๘	๘.๓	๗.๓	๒.๙	๕.๙	๕.๕	๕.๗	๖.๕	๕.๐	๕.๒
จำแนกตามกลุ่ม										
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันสุทธิ ๔/	๕.๕	๗.๕	๖.๑	๕.๓	๕.๖	๕.๐	๕.๖	๗.๐	๖.๓	๖.๘
ประเทศผู้รับซื้อน้ำมันสุทธิ	๕.๖	๖.๕	๕.๖	๕.๑	๕.๘	๕.๕	๕.๓	๕.๕	๕.๗	๕.๘
ประเทศผลิตสินค้าอุตสาหกรรมรายใหญ่ ๕/	๗.๗	๙.๖	๖.๙	๓.๕	๖.๖	๕.๒	๕.๕	๖.๕	๕.๓	๕.๕
ประเทศที่รายได้ต่ำ ๖/	๓.๙	๓.๕	๓.๕	๖.๒	๓.๗	๕.๖	๕.๖	-๐.๕	๕.๒	๕.๑
ประเทศผู้นำน้ำมันเข้าอื่น ๆ	๕.๓	๕.๓	๕.๕	๓.๑	๖.๕	๕.๕	๕.๘	๕.๖	๕.๙	๕.๑

๑/ ค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงของรายได้ประชาชาติที่ราคาสินค้าคงที่ (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์) เทียบด้วยเงินดอลลาร์สหรัฐจำนวนเท่ากันของรายได้ประชาชาติปีก่อน ๆ (คิดตามราคาสินค้าปัจจุบัน)

๒/ อัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยต่อปี

๓/ กลุ่มประเทศเหล่านี้และประเทศที่แบ่งเป็นกลุ่มย่อยตามที่ตั้งเป็นไปตามการจำแนกที่ใช้ภายใน IFS

๔/ ประกอบด้วยประเทศ บาห์เรน โบลิเวีย คองโก เอกวาดอร์ อียิปต์ เกซอน มาเลเซีย เม็กซิโก เปรู สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย ทูนิเซีย และ โทบาโก และ ซูรินาม

๕/ ได้แก่ ฮองกง เกาหลี สิงคโปร์ อินโดนีเซีย อิสราเอล บราซิล อาร์เจนตินา กรีซ ปอร์ตุเกส แอฟริกาใต้ และ ยูโกสลาเวีย

๖/ ประกอบด้วย ๓๕ ประเทศ ที่รายได้ประชาชาติ (ตามที่ธนาคารโลกเป็นผู้คำนวณ) ไม่เกิน ๓๐๐ ดอลลาร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓

ตารางที่ 2.3

ประเทศกำลังพัฒนา : การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค ปี ค.ศ. 1967-81 ^{1/}
(คิดเป็น เปอร์เซนต์)

	ค่าเฉลี่ย	เทียบกับปีที่แล้ว								
	ปี ค.ศ. 1967-72 ^{2/}	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1978	1980	1981
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน	8.0	11.3	17.0	18.8	16.6	15.4	10.3	11.2	14.5	12.5
ประเทศผู้รับซื้อน้ำมันที่กำลังพัฒนา	9.1	20.3	27.3	27.9	23.7	27.0	23.1	28.5	35.1	26.4
จำแนกตามเขตภูมิศาสตร์										
แอฟริกา	4.5	9.7	15.3	15.1	13.1	16.9	14.6	19.8	18.5	16.3
เอเชีย	5.5	15.1	27.4	11.1	-	7.9	5.8	10.0	14.3	8.6
ยุโรป	6.8	13.1	18.5	14.9	12.3	16.1	21.2	27.3	36.9	22.2
เอเชียกลาง	3.9	12.8	22.4	22.1	18.6	18.8	20.9	26.7	42.7	34.9
อีกโลกตะวันตก	15.9	31.9	35.2	52.2	55.2	51.3	41.9	48.8	56.7	44.5
ประเทศผู้รับซื้อน้ำมันที่กำลังพัฒนายกเว้น										
ประเทศจีนเพื่อสูง 6 ประเทศ ^{3/}	7.4	13.3	23.5	16.2	13.1	19.5	15.8	21.0	26.8	21.0
แอฟริกา	4.4	9.1	14.8	14.4	11.0	14.6	12.2	16.0	16.0	14.2
เอเชีย	5.5	15.1	27.4	11.1	-	7.9	5.8	10.0	14.3	8.6
ยุโรป	5.4	12.3	19.4	13.3	10.3	11.8	12.1	16.4	17.7	15.3
ตะวันออกกลาง	2.8	9.0	13.7	12.8	12.5	12.3	10.5	12.5	12.1	12.1
อีกโลกตะวันตก	12.4	14.1	25.6	23.1	27.6	34.4	28.6	36.4	49.9	37.2
จำแนกตามกลุ่ม										
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันสุทธิ	4.1	11.2	20.5	14.7	15.0	22.4	16.7	17.3	22.9	21.9
ประเทศผู้รับซื้อน้ำมันสุทธิ	10.0	22.0	28.5	30.5	25.6	27.9	24.2	30.7	37.4	27.3
ประเทศผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมรายใหญ่	14.6	19.0	25.0	42.4	47.4	40.9	36.4	43.7	52.5	42.1
ประเทศรายได้น้อย	5.3	16.5	26.2	12.1	-0.3	11.1	7.2	12.9	13.8	9.0
ประเทศผู้รับซื้อน้ำมันอื่น ๆ	9.2	34.4	38.9	26.7	16.5	19.6	18.7	23.6	31.1	18.0

ข้อมูลดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่า อัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจทั่วโลก คงจะไม่ราบรื่นไปอีกระยะ ๒/ อย่างน้อยก็ในสามสี่ข้างหน้า ในขณะที่ประเทศที่ล้าหลังนั้น จะต้องพยายามลดดุลย์การค้าบริการที่ขาดดุลย์ และต้องปรับตัวให้เข้ากับต้นทุนด้านพลังงานที่สูงขึ้น แต่ทว่านโยบายภายในประเทศ (ไม่ว่าจะมีหรือไม่มี หรือถ้ามีไปในทิศทางใด) ย่อมจะมีผลกระทบต่ออัตราการเติบโตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การเงินระหว่างประเทศจะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น ในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ นอกเสียจากว่าประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย (และประเทศที่ล้าหลังเข้าอื่น ๆ ด้วย) จะสามารถหาเงินตราต่างประเทศชดเชยกับสภาพดุลย์การชำระเงินที่ขาดดุลย์อย่างมากมาขายผลผลิตและอัตราความเติบโตจะต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างแน่นอน นโยบายภายในประเทศก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เช่นถ้าต้องการให้อัตราการเติบโตดีขึ้น ก็อาจต้องใช้สินค้าเข้า สินค้าลงทุน และพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และถ้าอัตราออมและอัตราการลงทุนสูงขึ้นได้มากแค่ไหน อัตราการเติบโตก็จะทำได้เร็วขึ้นกว่านั้น

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงบทบาทของประเทศอุตสาหกรรม เนื่องจากประเทศอุตสาหกรรมเป็นผู้ที่ซื้อสินค้าออกของประเทศด้อยพัฒนาเป็นจำนวน ๖๔% อัตราความเติบโตและนโยบายการค้าของประเทศเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดว่าประเทศด้อยพัฒนาจะสามารถส่งออกได้เท่าใด และเนื่องจากว่าประเทศอุตสาหกรรมใช้พลังงานมากกว่าครึ่งหนึ่งของโลก การที่จะใช้พลังงานอย่างประหยัด หรือไม่ประหยัดย่อมมีผลต่อการใช้พลังงานของโลก และเงินทุนต่างประเทศที่ประเทศด้อยพัฒนาต้องการมักจะต้องผ่านสถาบันการเงินของประเทศอุตสาหกรรม ฉะนั้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า ในเรื่องการค้า พลังงาน และกระแสเงินทุนต่างประเทศ ของประเทศด้อยพัฒนาย่อมต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเทศอุตสาหกรรมอย่างมากมา

๒/ ในที่นี้ได้หมายความว่าอัตราความเจริญเติบโต (growth rate) จะเป็นตัวชี้แนะเศรษฐกิจที่ดีหรือใช้เป็นตัวเปรียบเทียบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในต่างปีกันได้ดีที่สุด แต่อัตราความเจริญเติบโตต่อปีก็ยังทำให้เห็นภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วๆ ไป

อัตราการเติบโตของทศวรรษ ๑๙๔๐ และการปรับตัว

๑. สภาพการณ์เศรษฐกิจโลกไม่ได้แจ่มใสขึ้นเลย ในระยะ ๑๙๓๐-๔๐ราคาน้ำมันได้เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.๑๙๓๔ ถึงต้นปี ๑๙๔๐ อย่างน้อยร้อยละ ๕๐ ผลก็คือประเทศที่ส่งน้ำมันออกมีดุลย์การค้า บริการเกินดุลย์ซึ่งสูงถึง \$ ๑๑๐,๐๐๐ ในปี ค.ศ.๑๙๔๐ และประเทศที่สั่งซื้อน้ำมันขาดดุลย์การค้าบริการถึง \$ ๖๐,๐๐๐ ล้าน สถานการณ์นี้ทำให้เกิดปัญหาแก่ระบบการเงินระหว่างประเทศว่า ในระบบการเงินระหว่างประเทศปัจจุบันจะสามารถหมุนเงินเป็นจำนวนมากพอให้กับประเทศอุตสาหกรรม และประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องซื้อน้ำมัน เพื่อจะพอซื้อสินค้าเข้ากับรักษายัตราการเติบโตได้หรือไม่ และยิ่งกว่านั้นราคาน้ำมันก็ต้องสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดทศวรรษที่ ๑๙๔๐

๒. นอกจากสาเหตุทางด้านน้ำมันแล้ว ยังมีสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้ภาพพจน์ในอัตราการเติบโตของประเทศอุตสาหกรรม และการค้าของโลกได้ขังกลง อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปี ค.ศ.๑๙๓๔ และ ๑๙๔๐ ได้ทำให้รัฐบาลต่าง ๆ ต้องใช้นโยบายด้าน deflationary อย่างเข้มงวดเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมจึงเป็นที่คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจจะดำเนินอย่างช้าลงในปี ค.ศ.๑๙๔๐ และ ๑๙๔๑ ผลที่ตามมาก็คือ อุปสงค์ของประเทศอุตสาหกรรมที่มีต่อสินค้าออกของประเทศกำลังพัฒนาจะน้อยตามไปด้วย ดังนั้นจึงคาดการณ์ได้ว่า ทศวรรษที่ ๑๙๔๐ นี้ เศรษฐกิจของโลก จะเป็นไปในอัตราที่ช้าลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้านั้น

ในเมื่อมีเหตุสองประการนี้กล่าวคือ โลกต้องเผชิญกับความจำเป็นที่ต้องปรับตัวต่อปัญหาเศรษฐกิจทั้งประเทศ ความไม่สมดุลของดุลย์การชำระเงิน และราคาพลังงานที่นับวันก็แต่จะสูงขึ้น การปรับตัวที่ต้องกระทำในเวลาซึ่งกระแสเงินทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินช่วยเหลือแก่ประเทศที่ยากจนที่สุดมีน้อยกว่ายุคก่อน ๆ การปรับตัวนี้ต้องใช้เวลามากหลายปี และในระหว่างการปรับตัว ระบบเศรษฐกิจของโลกและประเทศพัฒนา

ส่วนใหญ่ คงจะเติบโตช้ากว่าในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ถึงกระนั้นก็ตาม ถ้าการปรับตัวเป็นไปด้วยดี ระบบเศรษฐกิจของโลกก็จะสามารถฟื้นฟูล้มได้ ในกลางทศวรรษนี้

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งน้ำมันออกนั้น การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้น ย่อมส่งผลดีต่อประเทศเหล่านี้ ซึ่งมีประชากรถึงประมาณหนึ่งในห้าของประชากรโลก ในประเทศกลุ่มนี้ GNP ต่อหัวเพิ่มในอัตรา ๒.๔% ต่อปี ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ประเทศส่งน้ำมันออก มีอัตราความเติบโตถึง ๓.๔% ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่งน้ำมันเข้า มีอัตราเพิ่มเพียง ๒.๗% ฉะนั้น ในช่วงแรกของทศวรรษ ๑๙๘๐ นี้ ปัจจัยที่จะจำกัดความเติบโตคงจะเป็นผลจากภายในประเทศมากกว่าปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงินเนื่องจากว่ารายได้จากการขายน้ำมันได้สูงขึ้นมากในระยะที่ผ่านมา

สำหรับประเทศที่ส่งน้ำมันเข้าทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศอุตสาหกรรมต้องเผชิญกับปัญหาในระยะนี้ กล่าวคือ ต้องปรับตัวให้เข้ากับราคาน้ำมันที่สูงกับปัญหาการค้าทั่วโลกที่ขบเซา ในขณะที่ยังต้องการให้ประเทศเติบโตในอัตราสูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญกับอุปสรรคนานาประการ กล่าวคือ ความสามารถในการสั่งซื้อสินค้าเข้าได้ลดลงแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากสินค้าเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงาน) ราคาสูงมากขึ้น และตลาดสินค้าออกก็ไม่สู้จะแจ่มใส ความจริงประเทศเหล่านั้นเคยประสบปัญหานี้มาแล้ว ในช่วงปี ๑๙๗๔-๗๕ และก็ได้รับรู้จากประสบการณ์ในช่วงนั้นแล้ว ขบวนการปรับตัวนั้นมีสองขั้นตอนด้วยกัน ในขั้นตอนแรกนั้น เมื่อสินค้าเข้าราคาสูงขึ้น (โดยเฉพาะราคาน้ำมันและพลังงาน) เมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งสินค้าออก ประเทศต่าง ๆ อาจจะต้องพยายามลดสินค้าเข้าและอาจจะทำให้อัตราการเติบโตช้าลงอย่างรวดเร็ว และถ้าอัตราการเติบโตต้องช้าลงอย่างรวดเร็ว หรือมากเกินไปอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ประเทศที่มีการขาดดุลการค้าและบริการเป็นจำนวนมากอาจต้องหาเงินมาจ่ายโดยเงินกู้หรือ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในการปรับตัวในระยะปี ค.ศ. ๑๙๗๐-๗๕ นั้น ประเทศที่ต้องส่งน้ำมันเข้า ได้ขาดดุลการค้า

และบริการเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒.๕ ของ GNP ในปี ค.ศ.๑๙๗๐ ขึ้นไปถึงร้อยละ ๕.๑ ในปี ค.ศ.๑๙๗๕ และได้เพิ่มจากร้อยละ ๒.๓% ในปี ค.ศ.๑๙๗๔ เป็นร้อยละ ๓.๔ ในปี ค.ศ.๑๙๘๐ อัตราการเติบโตของประเทศเหล่านี้ได้ลดลงมาก แต่ก็ยังน้อยกว่าอัตราการลดลงในปี ค.ศ.๑๙๗๕ (ดังแสดงในตารางที่ ๒)

ในขั้นตอนที่สองนั้น ประเทศต่าง ๆ ต้องลดดุลย์การค้าและบริการที่ขาดดุลย์ ถึงระดับที่สามารถจะหาเงินมาชำระได้ ในระยะยาวประเทศเหล่านี้ก็ต้องปรับโครงสร้างทาง เศรษฐกิจของตนในด้านการผลิตและการค้าให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ให้ได้ การปรับปรุง โครงสร้างนี้ อาจต้องมีการลงทุนมาก อาจต้องพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ และหรือพยายาม อนุรักษ์แหล่งพลังงานเดิมให้คงอยู่ โดยใช้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและใช้ได้ในระยะเวลายาวนานขึ้น ทั้งประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาอาจจะต้องล้มเลิกอุตสาหกรรมที่ ไม่มีประสิทธิภาพและลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นที่มีประสิทธิภาพ และแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ เพื่อที่อัตราการเติบโตจะได้กลับดีขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แต่การนี้ก็ไม่อาจเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะยังมีความจำเป็นที่ต้องปรับตัวอยู่ อัตราการเติบโตที่ช้าลงนั้นทำให้เกิดความยุ่งยากในด้านการเมืองน้อยกว่าถ้ารัฐบาลจะผลักรถของเงินเพื่อไปสู่ผู้บริโภค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปให้กับผู้บริโภคในเมืองซึ่งมีอิทธิพลและพลังการเมืองสูงกว่า) หรือตัด ค่าใช้จ่ายของรัฐและยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลก็จำต้องคำนึงถึงผลของราคาสินค้าเข้าที่สูงขึ้น อาจจะทำให้เกิดความยากลำบากอย่างสาหัสกับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีเป็นจำนวนมากในประเทศ กำลังพัฒนา ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้ระยะเวลาปรับตัวต้องยืดยาวออกไป นอกจากนั้น รัฐบาล ยังจำต้องรักษาความสมดุลระหว่างการลงทุนซึ่งจะส่งผลได้เร็วในระยะสั้น กับการลงทุน ในโครงสร้าง เช่น การศึกษา ซึ่งอาจจะไม่ส่งผลเป็นตัวเงินในระยะสั้น แต่จำเป็นสำหรับการเติบโตในระยะยาว

ความจริงในช่วงปี ค.ศ.๑๙๗๔-๗๕ ประเทศกำลังพัฒนาสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการณ์ราคาน้ำมันขึ้นได้ดีพอสมควร ในปี ค.ศ.๑๙๗๔-๗๕ อัตราการเติบโตของ

ประเทศเหล่านี้ลดลงน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งทั้งนี้เป็นการช่วยมิให้อัตราความเติบโตของการค้าระหว่างประเทศทั่วโลกต้องลดลงอย่างรวดเร็ว การปรับตัวของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ทำได้โดยอาศัยเงินทุนและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือยืมจากประเทศผู้ผลิตน้ำมัน อย่างไรก็ตาม ผลก็คือ ประเทศเหล่านี้มีอัตราความเติบโตที่ช้าลง ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕-๗๘ GNP ต่อหัวของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งต้องสั่งน้ำมันเข้าเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๒.๓ ต่อปีเท่านั้น ซึ่งแม้จะสูงกว่าร้อยละ ๐.๘ ในปี ๑๙๗๕ แต่ก็ยังต่ำกว่าอัตราเพิ่มเฉลี่ยในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๕-๗๓ ซึ่งสูงถึงร้อยละ ๓.๗ และในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๗๕-๗๘ ดังกล่าวก็นับปัญหาการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเงินกู้ต่างประเทศสูงมาก ประเทศในทวีปแอฟริกาที่ยากจนที่สุด มีปัญหาย่ำแย่ที่สุด GNP ต่อหัวของประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑.๖ ในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ อัตราเพิ่มนี้ได้ลดลงเหลือร้อยละ ๐.๒ ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ โดยเฉลี่ยแล้วความเป็นอยู่ของคนทั่วไปไม่ได้ดีขึ้นเลยตั้งแต่ต้นทศวรรษจนถึงปลายทศวรรษ

ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอยู่ในกลุ่มสั่งน้ำมันเข้าซึ่งสามารถที่จะปรับตัวได้ดีที่สุดนั้นได้แก่

๑. กลุ่มประเทศซึ่งเมื่อความสามารถในการนำเข้าลดน้อยลง เนื่องจากราคาน้ำมัน จนเป็นเหตุให้อัตราความเติบโตต้องซบเซาลงชั่วคราวนั้น ได้พยายามปรับตัวโดยการขยายสินค้าออกจนทำให้ทั้งความสามารถในการนำเข้าและอัตราการเติบโตได้กลับสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่งอย่างรวดเร็ว ประเทศในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ได้เติบโตอย่างรวดเร็วและสามารถขยายสินค้าออกเป็นหลาย ๆ ชนิดในทศวรรษที่ผ่านมา ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของประเทศกลุ่มนี้คือ ประเทศสิงคโปร์

๒. กลุ่มประเทศซึ่งที่ยังสั่งสินค้าเข้าเป็นจำนวนมาก โดยอาศัยเงินยืมหรือเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อที่จะรักษาระดับการลงทุนให้อยู่ในระดับสูง ประเทศในกลุ่มนี้ ได้แก่ ประเทศบราซิลและเกาหลีใต้

๓. กลุ่มประเทศซึ่งได้ประโยชน์จากผลเก็บเกี่ยวที่สูงขึ้นอันเป็นผลเนื่องมาจากนโยบายการเกษตรที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น และคินห์อากาศดีในบางปี หรือจากรายได้ของผู้อพยพเข้าประเทศ ประเทศในกลุ่มนี้มักเป็นประเทศซึ่งเคยมีปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองมาก ฉะนั้น เมื่อมาถึงในระยะปรับตัวและคินห์อากาศอำนวย จึงทำให้ภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไป ไปได้ขึ้นในเชิงเปรียบเทียบ

ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ นั้น การแบ่งส่วนของประเทศต่างๆ ในโลก นอกจากจะแบ่งตามแหล่งภูมิศาสตร์หรือตามความเจริญทางเทคโนโลยี ยังอาจแบ่งตามความมีหรือไม่มีทรัพยากรธรรมชาติซึ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่สมัยใหม่ นั่นคือ ประเทศซึ่งมีน้ำมันและส่งออก และประเทศซึ่งไม่มี (หรือน้อย) น้ำมันและสิ่งเข้า และการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายการค้า (รวมทั้งราคา) ของประเทศในกลุ่มส่งออกน้ำมันออกนั้นมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกมากพอควร จนทำให้ประเทศในกลุ่มหลังต้องปรับตัวให้เข้ากับนโยบายราคาของกลุ่มประเทศแรก ความสำเร็จของการปรับตัวอาจจะวัดได้ไม่เพียง แต่ดูจากปริมาณของการถ่ายเทเงินทุนไปยังประเทศกำลังพัฒนา หรือดูจากสัดส่วนสินค้าบริการซึ่งประเทศกำลังพัฒนาได้รับเพิ่มขึ้น หรือความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาในการลดดุลย์การค้าที่ขาดดุลย์จนถึงระดับซึ่งพอจะรับภาระได้ ทั้ง ๓-๔ ประการนั้น ล้วนมีความสำคัญมาก และทั้งหมดนี้ควรจะพิจารณาร่วมกันกับอัตราความเติบโตซึ่งประเทศแต่ละประเทศจะบรรลุได้ และปัจจัยที่สำคัญอันหนึ่งที่มีต่อความเติบโตก็คือ ผลงานของประเทศอุตสาหกรรม ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ประเทศอุตสาหกรรมมีอัตราเติบโตที่ผันผวนมาก และการปรับตัวของประเทศกลุ่มนี้ก็ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ และมีผลทำให้ประเทศอื่น ๆ ต้องถูกกระทบกระเทือนด้วย

สำหรับการปรับตัวในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ นั้น คงจะเป็นเช่นเดียวกับในทศวรรษ ๑๙๗๐ การปรับตัวของประเทศต่าง ๆ ต้องมองจากทั้งด้านระดับภายในและระดับภายนอกประเทศ กล่าวคือ ในระดับโลกแล้ว การขาดดุลย์การค้าบริการของประเทศ

สิ่งน้ำมันเข้าจะชดเชยกับการเกินดุลของประเทศส่งน้ำมันออก ถึงแม้ว่าประเทศที่ส่งน้ำมันเข้ามีเหตุผลมากมายที่จะต้องขยายสินค้าออก และจำกัดสินค้าเข้า แต่โดยทั่วไปแล้วผลคงจะไม่เป็นไปตามนั้น トラบเท่าที่มีประเทศส่งน้ำมันออก ยังมีดุลย์การค้าบริการเกินดุลอยู่ ความพยายามของประเทศส่งน้ำมันเข้าจึงมักจะแสดงออกในรูปของนโยบายชนิดที่เป็น deflationary โดยเฉพาะอาจเสริมด้วยนโยบายคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ การทำเช่นนี้ก็อาจจะไปลดอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจให้ต่ำกว่าเดิม เนื่องจากว่า share ของประเทศอุตสาหกรรมในตลาดการค้าระหว่างประเทศมีปริมาณสูงพอสมควร ถ้าประเทศอุตสาหกรรมจะรักษาระดับการส่งเข้าก็อาจจะต้องทำให้เกิดปัญหาดุลย์การชำระเงินได้

ในระดับภายในของแต่ละประเทศแล้ว การปรับตัวในทศวรรษที่ ๑๙๕๐ น่าจะได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาแล้วจากเมื่อครั้งปี ค.ศ. ๑๙๓๔-๓๕ ยิ่งไปกว่านั้น การที่ราคาของพลังงานมีแต่จะสูงขึ้น จะเป็นแรงจูงใจให้ประเทศต่าง ๆ ต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการที่จะอนุรักษ์พลังงานและพัฒนาการผลิตพลังงานในประเทศทุกวิถีทางที่จะเป็นไปได้ ประเทศหลายประเทศซึ่งเคยส่งน้ำมันเข้าเป็นจำนวนมากในปี ค.ศ. ๑๙๓๓ ได้ปรับตัวเองจนเกือบจะพึ่งตนเองได้ในทศวรรษที่ ๑๙๔๐ เช่น ประเทศปากีสถาน และโคลัมเบีย หรือถึงกับเปลี่ยนฐานะเป็นประเทศส่งน้ำมันออก เช่น ประเทศเม็กซิโก

อย่างไรก็ดี การปรับตัวดังกล่าวก็จะทวีความยากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ

๑. หลายประเทศไม่ได้พยายามปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศของตนให้รับกับสถานการณ์น้ำมันในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ในที่สุดเลยต้องรับภาระหนี้ต่อประเทศในระดับสูง และอัตราการเติบโตก็ช้าลง โดยเฉพาะในต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ นี้ ช่องทางที่จะปรับตัวก็ยากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางลดพลังงานหรือสินค้าเข้าโดยไม่กระทบกระเทือนอัตราการเติบโต

๒. การพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศอาจจะกระทำไต่ยากกว่าทศวรรษที่ ๑๙๗๐ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมีแนวโน้มว่าจะลดลงและการกู้ยืมจากต่างประเทศก็มีต้นทุนสูงขึ้น

๓. แม้แต่ประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศก็ประสบปัญหา ไม่เฉพาะแต่ราคาพลังงาน (น้ำมัน) ที่สูงขึ้นเท่านั้น อัตราเงินเฟ้อก็ไต่สูงกว่าเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๕ และหลายประเทศได้พยายามใช้นโยบายการคลังการเงินเพื่อลดอัตราเงินเฟ้อดังกล่าว มาตรการที่ใช้ก็คือ พยายามใช้มาตรการที่ลดการขยายตัวของเศรษฐกิจ ผลที่ตามมาก็คือ อัตราเพิ่มของประสิทธิภาพการผลิตได้ลดลงในหลายประเทศและในบางประเทศประสิทธิภาพการผลิตได้ลดลง โดยเฉลี่ยแล้วระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๓-๗๓ อัตราเพิ่มของประสิทธิภาพการผลิตที่เคยเพิ่มร้อยละ ๓.๔ ต่อปี ได้ลดลงเหลือร้อยละ ๑.๗ ต่อปี ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๗๓ เป็นต้นมา ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น ประเทศต่าง ๆ ยังไม่สามารถปรับตัวให้รับกับการขึ้นของราคาน้ำมันได้ในระยะสั้น การลงทุนได้ซบเซงกัน และปัญหาในด้านตลาดแรงงาน

ด้วยสาเหตุดังกล่าวแล้ว จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งต้องพึ่งน้ำมันเข้าคงจะมีอัตราความเติบโตที่ช้าลงในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๐-๘๕ อย่างน้อยก็ช้ากว่าในทศวรรษที่ ๑๙๗๐

ในการวิเคราะห์ว่าปัจจัยประมาณการนี้อาจกระทบกระเทือนอัตราความเติบโตของประเทศต่าง ๆ อย่างไรบ้างและเพียงใดและ ^{เศรษฐกิจ} ในระยะ ๑๐ ปีข้างหน้าในรายงานของธนาคารโลก ^{๑/} ได้แยกวิเคราะห์เป็นสองกรณี คือ ในกรณีแรก สมมุติว่าประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถปรับตัวในครั้งแรกของทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้อย่างเต็มที่ อัตราความ

^{๑/} "World Bank Report, 1980". The World Bank, August 1980.

เติบโตยังคงเพิ่มขึ้นช้ามาก และยังไม่สามารถแก้ปัญหาดุลการชำระเงินได้ จึงยังไม่สามารถจะฟื้นฟูเศรษฐกิจในครึ่งหลังของทศวรรษ ส่วนกรณีที่สอง สมมติว่า ประเทศต่าง ๆ สามารถที่จะปรับตัวได้อย่างเต็มที่แล้ว และการปรับตัวก็ประสบผลสำเร็จพอสมควร อัตราความเติบโตของครึ่งแรกของทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ดีขึ้น และเพิ่มมากขึ้นในครึ่งหลัง ๑/

ประเทศส่งออกน้ำมันออกจะมีแนวโน้มที่ดีกว่าตลอดทั้งช่วงระยะ ๑๐ ปีข้างหน้านี้ แต่หาว่าประเทศที่ส่งน้ำมันเข้า ในช่วงแรกของทศวรรษจะเติบโตช้ากว่าทศวรรษก่อน ถึงแม้จะปรับตัวได้ดีเพียงใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในครึ่งทศวรรษหลัง เศรษฐกิจควรจะดีขึ้น ประเทศในกลุ่ม sub-Saharan Africa จะเป็นกลุ่มประเทศที่ยากลำบากที่สุด ถึงแม้จะประสบความสำเร็จในการปรับตัวก็ตาม อัตราส่วนเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อคน จะมีเพียงร้อยละหนึ่ง ซึ่งต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศที่นำน้ำมันเข้า

การที่เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ จะใกล้เคียงกับกรณีแรกหรือกรณีที่สอง ย่อมขึ้นอยู่กับสาเหตุหลายประการ เป็นต้นว่า นโยบายเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรม ประเทศที่ส่งน้ำมันออก และประเทศกำลังพัฒนา ในขณะนี้การที่จะคาดคะเนว่าการประมาณการณ์ชุดใดจะถูกต้องกว่านั้นอาจยังทำไม่ได้ทีเดียว แต่ตามรายงานของธนาคารโลกฉบับที่อ้างอิงอยู่ ได้ชี้ให้เห็นว่า สภาพการณ์ของโลกมีแนวโน้มว่าการปรับตัวจะเป็นไปไม่ได้เต็มที่ ตัวอย่างเช่น เงินช่วยเหลือต่างประเทศ อาจหาได้เพียงพอตามที่ประมาณไว้ในกรณีที่สอง ประเทศในกลุ่มรายได้ปานกลาง มีภาวะหนี้ต่างประเทศมาก และประเทศหลายประเทศก็ยังมีคามยุ่งยากทางด้านการเมืองอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การประมาณการณ์ตามตัวเลขในกรณีที่สองก็อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ หากประเทศดำเนินนโยบายภายในที่ถูกต้องในเรื่องที่สำคัญ ๆ ๔ ด้านด้วยกันคือความเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างของการค้าระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนในการใช้และผลิตพลังงาน การลงทุนและผลิตภายในประเทศกำลังพัฒนา และการหมุนเวียนเงินทุน

๑/ รายละเอียดของการประมาณการณ์ ดูตารางต่าง ๆ ในภาคผนวก

III. ภาวะ เศรษฐกิจของประเทศไทยในปี ๑๙๘๐

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ปัญหาเศรษฐกิจที่ประสบในปี ๑๙๘๐ นั้น ก็มีใช้ปัญหาใหม่ หากแต่เป็นปัญหาเศรษฐกิจที่ประสบมาแล้วในระยะก่อน ๆ ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ประการแรก การขึ้นราคาน้ำมันของประเทศโอเปค (ประเทศซาอุดีอาระเบียได้เพิ่มราคาน้ำมันจากบาร์เรลละ ๒๔ เหรียญสหรัฐฯ เมื่อสิ้นปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เป็น ๓๒ เหรียญ เมื่อสิ้นปี ๑๙๘๐) ประการที่สอง การที่ผลผลิตถักรวมในฤดูผลิตของปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ลดลงร้อยละ ๓.๓ มีผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าอาหาร โดยเฉพาะข้าวและน้ำตาล และประการที่สาม การที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภทมีการลงทุนมากเกินไปในระยะปีก่อน ๆ เช่น กิจกรรมก่อสร้างบ้านจัดสรร และห้องแถว หรือกิจกรรมเอกชนเผชิญกับปัญหาการขายไม่ออก ทำให้มีผลผลิตคงเหลือเพิ่มขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงแต่ปัญหาอันมีสาเหตุจากภายนอกประเทศเป็นสำคัญ

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ปัญหาเศรษฐกิจที่มีสาเหตุส่วนหนึ่งจากภายนอกประเทศ และอยู่ในภาวะรุนแรง ปัญหาแรกคือ เงินเฟ้อ ภาวะเงินเฟ้อ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เพิ่มขึ้นสูงจากค่าเฉลี่ยของปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ถึงร้อยละ ๑๔.๗ เทียบกับร้อยละ ๔.๔ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔-๗๕ ถ้าจะดูการเพิ่มของแต่ละหมวดการใช้จ่ายของผู้บริโภค (ดูตาราง ๓.๑) จะพบว่าหมวดการใช้จ่ายที่มีอัตราเพิ่มสูงที่สุดก็คือ หมวดพาหนะและบริการขนส่งซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๔.๒ อย่างไรก็ตาม การปรับราคาน้ำมัน ตลอดจนการปรับราคาพลังงาน (ไฟฟ้า) เป็นเพียงสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้น สาเหตุอื่น ๆ รวมทั้งการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ และผลผลิตทางการเกษตร ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๗๔-๗๕ ไม่ดีเท่าที่ควร ล้วนทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภค โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายหมวดอาหารและเครื่องใช้สูงมากขึ้นด้วย

ตารางที่ ๓.๑

อัตราเพิ่มดัชนีราคาผู้บริโภคของประเทศไทยปี ค.ศ. ๑๙๘๐

ตามหมวดการใช้จ่าย

	น้ำหนักเป็นร้อยละ ของทั้งหมด	อัตราเพิ่ม
อาหารและเครื่องดื่ม	๔๓.๖	๑๙.๖
เครื่องนุ่งห่ม	๘.๑๐	๒๐.๓
เคหสถาน เครื่องเรือน เครื่องใช้ในบ้าน	๒๒.๓๒	๑๙.๓
ตรวจรักษาและบริการส่วนบุคคล	๖.๔๐	๒๐.๖
พาหนะ และบริการขนส่ง	๗.๓๗	๒๔.๒
บันเทิง การอ่าน การศึกษา	๘.๑๘	๑๙.๕
ยาสูบ และเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	๓.๙๕	๑๐.๙
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๙.๗

ที่มา สถาบันเศรษฐกิจแห่งชาติ คำนวณจากข้อมูลของกรมเศรษฐกิจพาณิชย์

ปัญหาที่มีสาเหตุสืบเนื่องจากภายนอก ประการที่สองคือ เริ่มการขาดดุลย
การค้า แม้ว่ามูลค่าสินค้าออกในปี ค.ศ. ๑๔๘๐ จากตัวเลขเบื้องต้นจะเพิ่มขึ้นในอัตรา
ร้อยละ ๒๖.๓ เนื่องจากระดับราคาสินค้าส่งออกหลายชนิดสูงขึ้น แต่มูลค่าการนำเข้าโดย
เฉพาะอย่างยิ่งน้ำมันก็เพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึงร้อยละ ๒๗.๘ ดังนั้นการขาดดุลการค้าจึง
เพิ่มขึ้นจาก ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท (โดยประมาณในปี ค.ศ. ๑๔๗๔) เป็น ๖๐,๘๐๐ ล้านบาท
ในปี ค.ศ. ๑๔๘๐ ซึ่งใกล้เคียงกับตัวเลขที่ทางการได้ประมาณไว้คือ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท
(ดูตารางที่ ก.๒)

ในด้านภาวะเศรษฐกิจการเงิน ปรากฏว่า ระบบธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่อง
และส่วนเกินค่อนข้างสูง เนื่องจากเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ในระยะ ๔ เดือนของปี
ค.ศ. ๑๔๘๐ เพิ่มขึ้นจากเมื่อสิ้นปี ค.ศ. ๑๔๗๔ เป็นร้อยละ ๑๖.๕ เมื่อเทียบกับร้อยละ
๔.๓ ในระยะเดียวกันของปีก่อนหน้านั้น ในขณะที่เดียวกันภาวะการชลดัชนีของระบบ เศรษฐกิจ
มีผลทำให้สินเชื่อบankerพาณิชย์ใน ๔ เดือนแรกของปี ค.ศ. ๑๔๘๐ ขยายตัวเพียงร้อยละ
๑.๒ เมื่อเทียบกับร้อยละ ๑๖.๑ ในระยะเดียวกันของปี ค.ศ. ๑๔๗๔ ในด้านสถานการณ์
การเงินระหว่างประเทศ ปรากฏว่า อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศมีแนวโน้มค่อนข้างต่ำ
หลังจากที่เคยพุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ ๒๐ ในเดือนเมษายน ๑๔๘๐ อย่างไรก็ตามในไตรมาสที่ ๔
ของปี ค.ศ. ๑๔๘๐ อัตราดอกเบี้ยได้ขยายตัวสูงขึ้นอีกอย่างรวดเร็ว และได้รักษาในระดับ
สูงจนถึงต้นปี ๑๔๘๑

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ๑๔๘๐ โดยเฉพาะปัญหา
ที่มีสาเหตุจากต่างประเทศ ล้วนมีจุดเริ่มต้นที่น้ำมัน

ตารางที่ ๓.๒

ดุลย์การค้าดุลย์การชำระเงิน

มูลค่า : ล้านบาท

	ล้านบาท		อัตราเปลี่ยนแปลง (%)	
	๑๙๗๙	๑๙๘๐	๑๙๗๙	๑๙๘๐
สินค้าออก (F.O.B.)	๑๐๖,๘๗๙	๑๓๕,๐๐๐	๓๐.๗	๒๖.๓
สินค้าเข้า (C.I.F.)	-๑๕๓,๔๓๔	-๑๙๕,๘๐๐	-๑๘.๑	๒๗.๘
ดุลย์การค้า	-๔๗,๐๕๕	-๖๐,๘๐๐	๕๔.๙	๘๙.๒
บริการรับ	๒๙,๘๑๕	๔๑,๓๗๐	๒๕.๗	๔๑.๙
บริการจ่าย	-๒๖,๑๗๔	-๓๙,๑๘๐	๕๐.๐	๓๕.๗
* ดุลย์บริการ (สุทธิ)	๓,๖๔๒	๖,๑๙๐	-๑๙.๙	๖๙.๙
* ดุลย์บริการ (สุทธิ)	๑,๒๕๖	๖,๑๐๐	๕๓.๙	๔.๘ เท่า
ดุลย์ เงินสะพัด	-๔๒,๑๕๘	-๔๘,๕๑๐	๗๙.๘	๑๕.๑
* ทุน เคลื่อนย้ายสุทธิ	๓๓,๔๘๙	๔๘,๖๙๐	๒๕.๓	๖๗.๓
เอกชน	๑๓,๐๗๘	๒๕,๑๙๐	๘๔.๔	๑๒๑.๘
ทางการ	๒๐,๔๑๑	๒๓,๕๐๐	๓.๖ เท่า	๒๘.๑
สิทธิพิเศษถอนเงิน	๔๙๔	๕๐๖		
ดุลย์การชำระเงิน	-๗,๙๒๕	๔,๑๘๐		

* ประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย และตัวเลขประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

IV. การปรับตัวของเศรษฐกิจไทย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างเศรษฐกิจไทย และจากปัญหาเศรษฐกิจที่อยู่ในขั้นวิกฤตการณ์ในสองสามปีที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่า ปัญหาส่วนที่มีสาเหตุจากภายนอกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปรวนแปรทางเศรษฐกิจจากภายนอกส่งผลกระทบต่อไทย เช่น การขึ้นราคาน้ำมันของประเทศในกลุ่ม OPEC และการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศ แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากแนวทางพัฒนาของเศรษฐกิจไทย ซึ่งทำให้ต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น ทั้งในด้านการผลิต และทางการเงิน การที่พิจารณาประเด็นที่ว่า "มรสุมภายนอกขึ้นไ้หรือยัง" จึงต้องพิจารณาทั้งสองส่วนพร้อมกัน

ในส่วนที่เป็นสาเหตุจากภายนอก โดยเฉพาะเรื่องอัตราดอกเบี้ยตลาดโลก ที่สูงขึ้นเป็นครั้งคราวนั้น เป็นไปตามภาวะของเศรษฐกิจการเงินและบางครั้งการเมืองของโลก ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องจากราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลัง ๆ จนทำให้เงินทุนหมุนเวียนของการค้าระหว่างประเทศปรับตัวไม่ทันกับเหตุการณ์ อย่างไรก็ตาม มองจากแง่ของเศรษฐกิจไทยแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ขึ้นนโยบายการเงินผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเงินเสมอมา อย่างไรก็ดีสาเหตุอีกประการหนึ่ง จากส่วนที่ราคาน้ำมันนับวันมีแต่สูงขึ้นนั้น ถ้าดูจากการประมาณการของธนาคารโลก (จากตารางที่ ๑-๔ ในภาคผนวก) ในปี ๑๙๘๕ และ ๑๙๙๐ ราคาน้ำมันมีแนวโน้มที่ราคาจะสูงขึ้นเกือบ ๒๐๐ เปอร์เซ็นต์ จึงเป็นเรื่องที่เศรษฐกิจไทยจะต้องพิจารณาและเตรียมการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้ากับสถานการณ์เศรษฐกิจโลก

สำหรับการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยนั้น ถ้าพิจารณาร่างของแผนพัฒนาฉบับ ๕^๑/ จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการของไทยก็ได้ตระหนักปัญหานี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้ม

๕/ "สรุปเค้าโครงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) เสนอโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๓

ของราคาน้ำมันที่อาจจะมีผลต่อเศรษฐกิจของไทย ดังจะเห็นได้จากเป้าหมายส่วนรวม
ของแผนพัฒนาฉบับ ๕ ซึ่งได้เทียบการประมาณจากแนวโน้มเดิมว่า ถ้าเศรษฐกิจปรับตัว
จะต่างกับแนวโน้มเดิม (ถ้าเศรษฐกิจไม่ปรับตัว) อย่างไรก็ตาม(ดูตาราง ๔.๑) ในการ
จัดทำแผนฯ ๕ นั้น คณะผู้จัดทำได้ตระหนักถึงความสำคัญของสภาพภายนอก จึงได้พยายาม
ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาด้านความมั่นคง โดยกำหนด "...แนวทางในการ
จัดสรรและการใช้ทรัพยากรของประเทศ ทั้งด้านการเงิน งบประมาณแผ่นดิน กำลังคน
และระบบงานของรัฐ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ และพลังงานที่มีอยู่จำกัดให้ไป
ในทิศทางใหม่^{๑/}เพื่อให้ประเทศเราสามารถปรับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เข้ากับสถานการณ์
ใน ๕ ปีข้างหน้า ได้มั่นใจยิ่งขึ้น ..."

เพื่อการนี้ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ ได้วางนโยบายการพัฒนาที่จำเป็นจะต้อง
ดำเนินการไว้ดังนี้

๑. การปรับนโยบาย "ระยะสั้น" เพื่อควบคุมรายจ่ายและเร่งระดมเงิน
ออมในประเทศ ซึ่งรวมการปรับนโยบายในด้านต่าง ๆ

๑.๑ การปรับนโยบายและมาตรการทางด้านการเงิน-การคลังของ
ประเทศให้รัดกุมและเข้มงวดยิ่งขึ้น

๑.๒ การใช้นโยบายราคาและการประหยัดพลังงานของประเทศ
อย่างจริงจัง โดยกำหนดเป้าหมายที่จะให้มีอัตราการเพิ่มการใช้
พลังงานในช่วงแผนฯ ๕ ประมาณร้อยละ ๔.๗ ต่อปี และมิให้
การนำเข้าน้ำมันเพิ่มขึ้นเลยในช่วงแผนฯ ๕

๑.๓ การปรับนโยบายและมาตรการทางการค้ากับต่างประเทศ

๑.๔ ทบทวนนโยบายการกำหนดราคาสินค้า

^{๑/} จากสรุปเค้าโครง "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.
๒๕๒๔-๒๕๒๙) สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ เมื่อเทียบกับการประมาณการจากแนวโน้มเดิม

	แผน ๔ ๒๕๒๐-๒๕๒๔	แผน ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)	
		แนวโน้มเดิม	เป้าหมาย
<u>อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจส่วนรวม (% ต่อปี)</u>	๗.๔	๖.๖	๖.๔
ภาคเกษตร	๓.๔	๓.๑	๔.๗
ภาคนอก เกษตร	๔.๔	๗.๖	๗.๕
- เหมือนแร่ (ไม่รวมก๊าซธรรมชาติ)	๑๖.๒	๑๐.๐	๑๓.๑
- ก๊าซธรรมชาติ ๑/	-	๔๔.๐	๔๔.๓
- อุตสาหกรรม	๔.๕	๗.๖	๗.๖
- ก่อสร้าง	๑๒.๕	๗.๐	๖.๕
<u>การส่งออกสินค้า (f.o.b.)</u>			
มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันล้านบาท)	๑๑๑.๕	๒๔๗.๗	๓๑๕.๔
อัตราเพิ่มมูลค่า (% ต่อปี)	๒๒.๘	๑๗.๔	๒๑.๘
อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๔.๑	๗.๑	๑๑.๒
<u>การนำเข้าของสินค้า (c.i.f.)</u>			
มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันล้านบาท)	๑๕๖.๐	๔๑๑.๗	๓๗๔.๓
อัตราเพิ่มมูลค่า (% ต่อปี)	๒๖.๓	๒๐.๐	๑๗.๑
อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๑๑.๓	๑๐.๔	๗.๕
<u>การนำเข้าน้ำมัน</u>			
มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันล้านบาท)	๔๑.๕	๑๑๑.๘	๑๐๕.๐
อัตราเพิ่มมูลค่า (% ต่อปี)	๓๓.๗	๑๕.๘	๑๓.๕
อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๘.๒	๒.๑	๐.๐
<u>การขาดดุลการค้า</u>			
มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันล้านบาท)	๔๔.๕	๑๒๓.๔	๔๔.๐
ดุลการค้า/ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)	๗.๓	๔.๐	๔.๖

๑/ โดยตั้งสมมุติฐานว่าจะผลิตก๊าซขึ้นมาใช้ได้ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นไป

- ๒๓ -
ตารางที่ ๔.๑ (ต่อ)

	แผน ๔ ๒๕๒๐-๒๕๒๔	แผน ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)	
		แนวโน้มเดิม	เป้าหมาย
การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด			
มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันล้านบาท)	๓๖.๓	๑๑๔.๖	๔๑.๗
ดุลบัญชีเดินสะพัด/ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)	๖.๐	๘.๗	๓.๔
หนี้ต่างประเทศคงค้างของรัฐบาล			
ยอดหนี้ต่างประเทศ (พันล้านบาท)	๔๕.๐	๔๐๐.๐	๒๒๒.๔
(พันล้าน LS\$)	(๔.๒)	(๑๔.๖)	(๑๐.๕)
	(ปลายปีงบประมาณ ๒๕๒๔)	(ปลายปีงบประมาณ ๒๕๒๕)	
ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล	๗.๑	๑๕.๐	๗.๔
(เมื่อเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ)	(ปลายปีงบประมาณ ๒๕๒๔)	(ปลายปีงบประมาณ ๒๕๒๕)	
รายได้ของรัฐบาลกลาง ๑/			
อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (%)	๒๓.๐	๑๗.๔	๒๒.๐
รายได้/ผลิตภัณฑ์มวลรวม	๑๓.๕	๑๔.๘	๑๗.๒
รายจ่ายของรัฐบาลกลาง ๒/			
อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (%)	๑๔.๗	๒๑.๑	๑๕.๕
รายจ่าย/ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)	๑๖.๗	๑๘.๔	๑๘.๒
ดุลงบประมาณของรัฐบาลกลาง			
มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันล้านบาท)	-๑๕.๖	-๕๘.๓	-๑๕.๐
ดุลงบประมาณ/ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)	-๒.๗	-๔.๒	-๑.๑

๑/ ปีปฏิทิน

๒/ รายจ่ายจริงตามปีปฏิทิน

ที่มา สรุปเค้าโครงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙)
อ้างไว้ในตารางที่ ๑ เสนอโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓

๑.๕ การปรับนโยบายรายได้และนโยบายสร้างงานในชนบทในรูป
การพัฒนาจังหวัดและหมู่บ้าน

๒. วางแนวนโยบายนี้จำเป็นต้อง "การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและ
สังคม" ของประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

๒.๑ แนวการพัฒนาแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและการปรับ
โครงสร้างการเกษตร

๒.๒ แนวการปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรม

๒.๓ แนวนโยบายการพัฒนา "พลังงานทดแทน" และการพัฒนาทรัพยากร
สินแร่ในประเทศ

๒.๔ แนวการพัฒนาและการใช้วิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยีและการพัฒนา
สิ่งแวดล้อม

๒.๕ แนวทางการกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

๒.๖ แนวนโยบายการปฏิรูป ชีพความสามารถของรัฐในด้าน "การบริหาร
งานพัฒนา"

๒.๗ แนวนโยบายการพัฒนา "พื้นที่เฉพาะ" และ "การพัฒนาเมือง"

๒.๘ แนวทางด้านประชากรและการสร้างงาน

๒.๙ แนวทางการพัฒนาสังคม

๒.๑๐ แนวทางการประสานงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง

จากแนวนโยบายระยะสั้นและนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า แผนฯ ๕
ฉบับที่ ๕ นี้มีขอบข่ายของเป้าหมายและแนวนโยบายที่กว้างขวางกว่าแผนฯ ฉบับก่อน ๆ มา
และเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ ก็เป็นไปในทิศทางที่เข้ากับสถานการณ์ของเศรษฐกิจโลก
แนวใหม่ได้เกิดขึ้น ได้มีการวางแนวนโยบายแสดงเจตนามุ่งที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

อย่างชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ จะ "ฟื้นไข้"
ได้มากน้อยและรวดเร็วเพียงใดนั้น คงจะได้ขึ้นอยู่กับ "แผน" อย่างเดียว นอกจาก
จะขึ้นอยู่กับแนวนโยบายที่ถูกต้องแล้ว ยังคงต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงาน
ในการปฏิบัติตามนโยบายด้วย อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป ภาค
เอกชนเป็นภาคที่มีความสำคัญพอสมควร การมุ่งที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจนี้ จึงจำต้อง
ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย

ภาคผนวก

(ตาราง ๑-๔)

ตารางที่ ๑

การติดตามอัตราการเติบโตของกลุ่มประเทศ

(อัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปี - คิดเป็น เปอร์เซนต์ ตามราคาสินค้าปี ๑๙๗๗)

กลุ่มประเทศ	จำนวน ประชากร ๑๙๘๐ (เป็นล้าน)	GNP ต่อคน ๑๙๘๐ (มูลค่า \$ ของ ๑๙๗๗)	อัตราการเติบโต ของ GNP ต่อหัว (ถ้าปรับตัวเศรษฐกิจ ได้ถึงที่สุด)	อัตราการเติบโตของ GNP ต่อหัว					
				๑๙๗๐-๘๐		ปรับตัวไม่เต็มที่		ปรับตัวเต็มที่	
				๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐	๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐	๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐
ประเทศส่งออกน้ำมันที่รายได้ต่ำ	๑,๑๓๓	๑๖๘	๔.๑ ๔.๖	๐.๔		๑.๐	๑.๓	๑.๗	๒.๔
แอฟริกา ซาฮารา	๑๔๑	๑๘๖	๓.๑ ๓.๘	๐.๒		-๐.๓	๐.๑	๐.๑	๑.๑
ประเทศส่งออกน้ำมันที่รายได้ปานกลาง	๗๐๑	๑,๒๗๕	๔.๔ ๔.๗	๓.๑		๒.๐	๒.๔	๒.๖	๓.๕
ประเทศส่งออกน้ำมัน	๔๕๖	๗๕๓	๖.๓ ๕.๔	๓.๕		๓.๐	๓.๐	๓.๕	๓.๔
ประเทศอุตสาหกรรม	๖๗๑	๗,๕๔๔	๓.๓ ๔.๐	๒.๔		๒.๔	๒.๕	๒.๘	๓.๕

อัตราความเติบโตสินค้าขาออกและสินค้าขาเข้า (ปี ๑๙๗๐-๑๙๘๐) ถ้าปรับตัวของเศรษฐกิจทำได้อย่างเต็มที่

(อัตราความเติบโตโดยเฉลี่ยต่อปีตามราคาสินค้าปี ๑๙๗๗)

กลุ่มประเทศ	Export			Imports		
	๑๙๗๐-๘๐	๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐	๑๙๗๐-๘๐	๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐
ประเทศผู้ซื้อน้ำมัน						
ประเทศกำลังพัฒนา	๕.๖	๕.๗	๖.๘	๕.๖	๕.๗	๖.๓
ประเทศที่รายได้ต่ำ	๒.๖	๐.๙	๓.๗	๐.๑	๒.๑	๒.๘
ประเทศที่รายได้ปานกลาง	๕.๔	๖.๑	๗.๐	๕.๒	๕.๔	๖.๕
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน						
ประเทศกำลังพัฒนา	๓.๕	๕.๖	๕.๕	๘.๖	๗.๖	๖.๓
ประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศ	๕.๑	๕.๕	๖.๔	๕.๔	๕.๔	๖.๓
ประเทศอุตสาหกรรม	๖.๐	๕.๔	๕.๘	๕.๘	๕.๓	๕.๓
เงินทุนเกินดุล (Capital-Surplus)						
ประเทศส่งออกน้ำมัน	๒.๗	๑.๘	๒.๐	๒๑.๑	๑๐.๙	๗.๓
ประเทศที่มีการวางแผนส่วนกลาง	๖.๖	๕.๑	๕.๒	๘.๑	๕.๘	๕.๒
โลก	๕.๖	๕.๒	๕.๗	๕.๘	๕.๒	๕.๗

a สินค้าและบริการ (ยกเว้นเศรษฐกิจที่พัฒนาด้วยแผนพัฒนา เศรษฐกิจส่วนกลางที่ผนวกบริการรวมอยู่ในหมวดสินค้าออก)

ตารางที่ ๓

สินค้าออกของโลกตามประเภทสินค้า กรณีเศรษฐกิจสามารถปรับตัวได้เต็มที่

(ตามราคาสินค้าปี ค.ศ. ๑๙๗๗)

กลุ่มประเทศ	สินค้าเบื้องต้น		เชื้อเพลิง		สินค้าอุตสาหกรรม		บริการ		รวม	
	๑๙๗๗	๑๙๘๐	๑๙๗๗	๑๙๘๐	๑๙๗๗	๑๙๘๐	๑๙๗๗	๑๙๘๐	๑๙๗๗	๑๙๘๐
ประเทศกำลังพัฒนา	๓๕.๐	๓๔.๐	๒๔.๒	๒๘.๒	๑๐.๑	๑๔.๓	๒๘.๘	๓๐.๖	๒๑.๑	๒๑.๓
ประเทศอุตสาหกรรม	๕๕.๖	๕๖.๕	๑๖.๐	๑๙.๓	๗๙.๖	๗๖.๓	๖๗.๗	๖๕.๖	๖๒.๙	๖๕.๖
ประเทศอื่น ๆ	๙.๔	๙.๕	๕๙.๕	๕๒.๕	๑๐.๓	๙.๔	๓.๕	๓.๘	๑๗.๐	๑๓.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ตารางที่ ๔

สินค้าเข้าประ เภทน้ำมันแบ่งตามกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่นำน้ำมัน เข้าสุทธิ

สินค้าน้ำมันที่นำ เข้าที่นำ เข้าใช้ในค้ำพลังงานเท่านั้น	๑๙๗๕	๑๙๗๘	๑๙๘๐	๑๙๘๕	๑๙๙๐
ปริมาณ (ล้านบาร์เรลต่อวัน)	๕.๘	๕.๘	๕.๓	๕.๘	๖.๘
ประเทศที่รายได้ต่ำ	๐.๕	๐.๕	๐.๓	๐.๓	๐.๕
ประเทศที่รายได้ปานกลาง	๕.๕	๕.๕	๕.๐	๕.๕	๖.๕
ต้นทุน (หมื่นล้านดอลลาร์)	๒๒.๑	๒๙.๒	๕๗.๘	๑๐๗.๒	๑๙๘.๐
ประเทศที่รายได้ต่ำ	๑.๘	๒.๑	๓.๓	๖.๐	๑๑.๑
ประเทศที่รายได้ปานกลาง	๒๐.๓	๒๗.๑	๕๔.๕	๑๐๑.๒	๑๘๖.๙
ราคาม้ำมันบาร์เรล ราคา c.i.f.					
ราคาตลาดปัจจุบัน	๑๒.๓๓	๑๓.๗๐	๒๙.๘๐	๕๐.๓๐	๗๘.๓๐
ราคาตลาดปัจจุบันที่ ปี ๑๙๘๐	๑๙.๖๐	๑๗.๑๓	๒๙.๘๐	๓๕.๑๐	๔๐.๘๕

ตารางที่ ๕

เงินออกและอัตราการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนา ปี ค.ศ. ๑๙๘๐-๑๙๙๐ (ถ้าเศรษฐกิจสามารถปรับตัวได้เต็มที่)

(คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของ GDP ตามราคาปัจจุบัน)

กลุ่มประเทศ	การลงทุนภายในประเทศ ทั้งหมด			การออมในประเทศ ทั้งหมด			ช่องว่างระหว่างการลงทุน และการออม		
	๑๙๘๐	๑๙๘๕	๑๙๙๐	๑๙๘๐	๑๙๘๕	๑๙๙๐	๑๙๘๐	๑๙๘๕	๑๙๙๐
ประเทศรายได้ต่ำ	๒๑.๒	๒๓.๐	๒๕.๐	๑๘.๗	๑๙.๘	๒๑.๒	๒.๕	๓.๒	๓.๘
แอฟริกา	๑๖.๓	๑๖.๐	๑๘.๓	๙.๑	๘.๖	๑๑.๓	๗.๒	๗.๔	๗.๐
เอเชีย	๒๒.๐	๒๔.๐	๒๕.๙	๒๐.๒	๒๑.๔	๒๒.๖	๑.๘	๒.๖	๓.๓
ประเทศรายได้ปานกลาง	๒๕.๓	๒๕.๔	๒๕.๗	๒๓.๒	๒๓.๘	๒๔.๕	๒.๑	๑.๖	๑.๒
ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด	๒๔.๖	๒๕.๐	๒๕.๖	๒๒.๔	๒๓.๑	๒๔.๐	๒.๒	๑.๙	๑.๖

ตารางที่ ๖

มูลค่าการขาดดุลการค้าของประเทศผู้ซื้อน้ำมันที่กำลังพัฒนาปี ค.ศ. ๑๙๗๐-๑๙๘๐
(กรณีเศรษฐกิจปรับตัวได้เต็มที่)

กลุ่มประเทศ	มูลค่าการขาดดุลการค้า ^{๑/}						
	๑๙๗๑	๑๙๗๒	๑๙๗๔	๑๙๗๕	๑๙๘๐	๑๙๘๔	๑๙๘๐
	(หมื่นล้านดอลลาร์ - ราคาปัจจุบัน)						
รายได้ต่ำ	๑.๒	๒.๓	๕.๔	๕.๗	๑๐.๐	๑๘.๒	๓๒.๐
ประเทศรายได้ปานกลาง	๗.๑	๔.๔	๓๔.๒	๒๑.๔	๕๑.๐	๕๙.๗	๗๒.๒
รวม	๘.๓	๖.๗	๓๙.๖	๒๗.๑	๖๑.๐	๗๘.๔	๑๐๔.๒
	(หมื่นล้านดอลลาร์ - ตามราคาปี ค.ศ. ๑๙๗๗)						
ประเทศรายได้ต่ำ	๒.๒	๓.๒	๖.๑	๕.๐	๗.๑	๙.๒	๑๑.๘
ประเทศรายได้ปานกลาง	๑๓.๒	๖.๐	๓๘.๓	๑๘.๕	๓๖.๑	๒๙.๕	๒๖.๗
รวม	๑๕.๔	๙.๒	๔๔.๔	๒๓.๕	๔๓.๒	๓๘.๗	๓๘.๕
	คิดเป็นร้อยละของ GNP						
ประเทศรายได้ต่ำ	๑.๖	๒.๒	๓.๘	๒.๗	๓.๖	๓.๘	๓.๘
ประเทศรายได้ปานกลาง	๒.๕	๐.๙	๕.๓	๒.๒	๔.๐	๒.๖	๑.๘
รวม	๒.๓	๑.๑	๕.๑	๒.๓	๓.๘	๒.๘	๒.๑

ตารางที่ ๗

อัตรา Debt-service ของประเทศกำลังพัฒนาระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๗-๘๐ ๑/

(กรณีเศรษฐกิจปรับส่วได้เต็มที่)

(คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)

กลุ่มประเทศ	๑๙๗๗	๑๙๘๐	๑๙๘๕	๑๙๙๐
ประเทศผู้ซื้อน้ำมันที่กำลังพัฒนา				
ประเทศรายได้ต่ำ	๑๐.๑	๑๕.๒	๑๑.๓	๑๑.๕
ประเทศรายได้ปานกลาง	๑๙.๘	๒๕.๗	๒๘.๖	๒๒.๑
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันที่กำลังพัฒนา	๑๖.๐	๑๕.๔	๑๓.๕	๑๒.๙

๑/ เงินผ่อนและดอกเบี้ยสำหรับหนี้การค้าด้วยมูลค่าสินค้าออกและบริการ

อัตราการเติบโตของ GNP ต่อหัว แบ่งตามภูมิภาค ๑๙๖๐-๙๐

กลุ่มประเทศ	ประชากร ๑๙๘๐ (เป็นล้าน)	GNP ต่อหัว ๑๙๘๐ ตามราคา\$ ปัจจุบัน	อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยต่อปี ^{๑/} (คิดเป็น%)					
					เศรษฐกิจปรับตัว ไม่ได้เต็มที่		เศรษฐกิจปรับตัว ได้เต็มที่	
			๑๙๖๐-๗๐	๑๙๗๐-๘๐	๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐	๑๙๘๐-๘๕	๑๙๘๕-๙๐
ประเทศผู้ซื้อน้ำมันที่รายได้ต่ำ	๑,๑๓๓	๒๑๖	๑.๖	๐.๙	๑.๐	๑.๓	๑.๗	๒.๔
แอฟริกา (ซบซาคารา)	๑๔๑	๒๓๔	๑.๖	๐.๒	-๐.๓	๐.๑	๐.๑	๑.๑
เอเชีย	๔๔๒	๒๑๒	๑.๖	๑.๑	๑.๑	๑.๕	๒.๐	๒.๖
ประเทศผู้ซื้อน้ำมันที่รายได้ปานกลาง	๗๐๑	๑,๖๓๘	๓.๖	๓.๑	๒.๐	๒.๔	๒.๖	๓.๕
เอเชียตะวันออกและแปซิฟิก	๑๖๒	๑,๑๗๕	๔.๙	๕.๖	๔.๑	๔.๑	๔.๗	๕.๒
ลาตินอเมริกาและหมู่เกาะแคริบเบียน	๒๕๖	๑,๗๗๕	๒.๗	๓.๕	๒.๒	๒.๔	๒.๖	๓.๘
แอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง	๓๐	๖๖๗	-๐.๒	๐.๔	๐.๐	๐.๖	๐.๖	๐.๘
แอฟริกา (ซบซาคารา)	๑๒๕	๘๖๗	๒.๔	๐.๙	๑.๓	๑.๓	๑.๖	๑.๕
ยุโรปตอนใต้	๑๒๘	๒,๔๕๐	๕.๔	๓.๒	๒.๒	๒.๒	๒.๔	๓.๔
ประเทศผู้ซื้อน้ำมัน	๑,๘๓๔	๗๕๑	๓.๑	๒.๗	๑.๘	๒.๒	๒.๔	๓.๒
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน	๔๕๖	๔๖๘	๒.๘	๓.๕	๓.๐	๓.๐	๓.๕	๓.๔
ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหมด	๒,๒๔๐	๗๔๑	๓.๑	๒.๕	๒.๐	๒.๓	๒.๖	๓.๓
ประเทศที่รายได้ต่ำทั้งหมด	๑,๓๑๐	๒๔๕	๑.๗	๑.๗	๑.๒	๑.๘	๒.๑	๒.๕
ประเทศที่รายได้ปานกลางทั้งหมด	๔๘๐	๑,๔๒๑	๓.๔	๓.๑	๒.๑	๒.๔	๒.๗	๓.๔
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันที่ดุลการชำระเงินสมดุล	๖๔	๔,๖๑๔	๗.๓	๕.๐	๒.๓	๒.๓	๒.๘	๒.๘
ประเทศอุตสาหกรรม	๖๗๑	๔,๖๘๔	๓.๙	๒.๔	๒.๕	๒.๕	๒.๘	๓.๕
ประเทศที่มีการรื้อแผนในส่วนกลาง	๑,๓๘๖	๑,๗๒๐	๓.๒	๓.๘	๓.๓	๓.๓	๓.๓	๓.๓

ตารางที่ ๔

GNP ต่อหัวของประเทศกำลังพัฒนา ๑๙๘๐-๒๐๐๐

กลุ่มประเทศ	๑๙๘๐	๑๙๘๕		๑๙๙๐			๒๐๐๐		
		เศรษฐกิจปรับตัวไม่ได้เต็มที่	เศรษฐกิจปรับตัวได้เต็มที่	เศรษฐกิจปรับตัวไม่ได้เต็มที่	เศรษฐกิจปรับตัวได้เต็มที่	อัตราการเติบโตที่เร็วขึ้น	เศรษฐกิจปรับตัวไม่ได้เต็มที่	เศรษฐกิจปรับตัวได้เต็มที่	อัตราการเติบโตที่เร็วขึ้น
ประเทศผู้ซื้อน้ำมันที่รายได้ต่ำ	๑๖๘	๑๗๗	๑๘๓	๑๘๘	๒๐๖	๒๑๘	๒๑๕	๒๖๑	๓๑๑
ประเทศผู้ซื้อน้ำมันที่รายได้ปานกลาง	๑,๒๗๕	๑,๔๐๘	๑,๔๔๘	๑,๔๘๕	๑,๗๑๙	๑,๘๑๓	๒,๐๐๙	๒,๔๒๓	๒,๘๔๓
ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน	๗๕๓	๘๗๓	๘๙๖	๑,๐๑๒	๑,๐๕๘	๑,๐๘๕	๑,๓๖๐	๑,๔๗๕	๑,๕๙๑
ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด	๖๑๕	๖๗๙	๗๐๒	๗๖๑	๘๒๕	๘๖๖	๙๕๕	๑,๑๓๙	๑,๓๒๑

"พลังงานปี ๒๕๒๓-๒๔ : ถึงจุดดับแสงแล้วหรือ?"

โดย

ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สภาวะพลังงานในปี ๒๕๒๓-๒๔ ถึงจุดดับหรือไม่

โดย ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำ

เป็นเวลากว่า ๗ ปีแล้ว ที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาภาวะน้ำมันแพงและขาดแคลนเกือบทุกปี มีอยู่ ๒ ครั้งที่ปัญหานี้รุนแรงจนอาจเรียกได้ว่าเป็นวิกฤติการณ์ คือ ในปี ๒๕๑๖-๑๗ เมื่อราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกสูงขึ้น ๔ เท่าตัว และในปี ๒๕๒๒-๒๓ เมื่อ OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบ เป็น ๒ เท่า และในวิกฤติการณ์ทั้งสองนี้ก็เกิดการขาดแคลนน้ำมันที่ไทยต้องซื้อจากต่างประเทศลวบลู่ไปทั่ว

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (และในบางครั้งทางการเมือง) อันเนื่องมาจากปัญหาน้ำมันนั้นเกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ผลกระทบในรูปของภาวะสินค้าแพง การขาดดุลการค้า การลดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มหนี้สินของประเทศที่มีกับต่างชาติ และความยากจนอันเกิดจากการที่ค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้น ปัญหาเหล่านี้ดูเหมือนว่านับวันแต่จะทวีความรุนแรงขึ้น เมื่อเราย้อนกลับไปดูตัวเลขการใช้พลังงานของไทยใน ๗ ปีที่ผ่านมา เราก็พบว่าเรายังพึ่งพาน้ำมัน (ซึ่งส่วนใหญ่ต้องซื้อจากต่างประเทศ) มากเสมอมา กล่าวคือ เราใช้พลังงานจากน้ำมัน (คิดเป็นหน่วยความร้อน) ประมาณ ๔๐ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานที่เราใช้ทั้งหมดในแต่ละปี และไม่ปรากฏว่าสัดส่วนนี้จะมีแนวโน้มที่ลดลงไปเลย คำถามที่หลายคนถาม คือ :

เป็นไปได้หรือไม่ที่รัฐบาลได้ดำเนินการผลิตพลังงานด้านเศรษฐกิจ?
เป็นไปได้หรือไม่ที่ประชาชนในประเทศยังไม่ตระหนักถึงความรุนแรง
ของปัญหาและใช้น้ำมันกันอย่างฟุ่มเฟือย?
และเป็นไปได้หรือไม่ที่ เศรษฐกิจไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะ
ปัญหาและประเทศไทยกำลังเดิน (หรือวิ่ง) เข้าสู่หนทางอันมืดมน
ทางด้านพลังงาน?

ทางเลือกในการแก้ปัญหา

ระยะสั้น เท่าที่ผ่านมาในอดีตประเทศไทยยังต้องพึ่งน้ำมันจากต่างประเทศเพื่อสนองความต้องการด้านพลังงาน ดังนั้น การลดการสั่งซื้อเข้าน้ำมันจะกระทำได้ในระยะสั้นก็โดยการลดการใช้พลังงานทั้งหมดลง ซึ่งก็จะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงไปได้ ทั้งนี้เพราะโดยเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ประเทศไทย (และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ) ได้ใช้น้ำมันไปในทางไม่เกิดผลผลิต (เช่น การใช้พาหนะส่วนตัวและการใช้ไฟฟ้าในบ้านเรือนที่อยู่อาศัย) น้อยอยู่แล้ว ^{๑/}

ในระยะสั้นโอกาสในการหาแหล่งพลังงานภายในประเทศมาทดแทนน้ำมันคงมีน้อยมาก การพัฒนาแหล่งพลังงานส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานทดแทนน้ำมัน (เช่น พลังน้ำ และก๊าซธรรมชาติ) หรือการพัฒนาเหมืองลิกไนต์ ล้วนแล้วแต่ต้องใช้เวลาทั้งสิ้น

^{๑/} ข้อมูลการใช้น้ำมันชนิดต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่ารถเก๋งใช้เพียงร้อยละ ๒๖ ของน้ำมันเบนซินที่ใช้ทั้งหมดในครั้งแรกของปี ๒๕๒๓ ที่เหลือของน้ำมันเบนซินส่วนใหญ่ใช้ในรถปิคอัพและมินิบัส ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ที่ฟุ่มเฟือยน้อยกว่ารถเก๋ง ส่วนในการใช้ไฟฟ้านั้น ปรากฏว่าร้อยละ ๖๐ ของไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดถูกใช้ไปในอุตสาหกรรม บ้านเรือนที่อยู่อาศัยใช้ไฟฟ้าอย่างมากที่สุดไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของไฟฟ้าที่ผลิตได้ ข้อมูลการใช้น้ำมันได้จากสรุปความต้องการ การผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงครึ่งปีแรกของปี ๒๕๒๓ โดย กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ พิมพ์เมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๓ ข้อมูลการใช้ไฟฟ้าประมาณจากแผนภูมิการใช้พลังงานในหน้า ๗ ของรายงาน เรื่อง เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย ๒๕๒๑ โดยสำนักงานการพลังงานแห่งชาติ

ดังนั้น ทางเลือกระยะสั้นของประเทศไทยในการแก้ปัญหาพลังงาน

จึงมีอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) ลดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(๒) ยืมเงินจากต่างประเทศมากขึ้นเพื่อซื้อน้ำมันจากต่างชาติ

โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยได้เลือกเอาประการที่ ๒ คือการก่อหนี้ต่างประเทมากขึ้น ทั้งโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน จะเห็นจากข้อมูลในตารางที่ ๑ ได้ว่าอัตราเพิ่มที่แท้จริงของรายได้ประชาชาติในระยะเวลาหลังปี ๒๕๑๖-๑๗ โดยเฉลี่ยแล้วมิได้ต่ำกว่าในระยะเวลาก่อนวิกฤติการณ์น้ำมันเลย ในบางปีเช่น ปี ๒๕๒๑ อัตราการเพิ่มอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าด้วยซ้ำไป ในขณะที่ยอกกันยอดหนี้รวมภาครัฐบาลและภาระหนี้ไม่ว่าจะคิดเป็นจำนวนเงินต่อประชากร เป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ หรือเป็นร้อยละของรายรายได้ส่งออกก็มีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้น โดยเฉพาะยอดหนี้และภาระหนี้คิดเป็นต่อหัว และร้อยละของรายได้ประชาชาตินั้น ได้เพิ่มขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมา

ระยะยาว ในระยะยาวประเทศไทยมีโอกาสที่จะพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศมากขึ้น การพัฒนานี้ทำได้ ๒ วิธี คือ

(๑) พยายามค้นหาแหล่งเชื้อเพลิงปิโตรเลียมแหล่งใหม่ในประเทศ และพัฒนาแหล่งเก่าซึ่งอาจจะใช้ได้ไม่คุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจเมื่อน้ำมันมีราคาถูกในระยะก่อนปี ๒๕๑๖

(๒) พยายามผลิตพลังงานจากแหล่งเชื้อเพลิงชนิดอื่น ๆ (นอกเหนือจากปิโตรเลียม) เพื่อทดแทนพลังงานจากแหล่งเชื้อเพลิงปิโตรเลียม

นอกจากพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศแล้ว ในระยะยาวเรายังสามารถค้นหารีวิธีการและเทคโนโลยีที่ทำให้ประเทศใช้พลังงานได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตารางที่ ๑ : การเติบโตทางเศรษฐกิจและดัชนีหนี้ต่างประเทศของไทย (๒๕๑๓-๒๕๒๒)

ก

	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	ก/
อัตราการเติบโตแท้จริงของรายได้ประชาชาติ (%)	-	๔.๗	๔.๘	๙.๔	๕.๔	๗.๕	๘.๔	๖.๙	๘.๗	๕.๘	
ยอดหนี้รวมภาครัฐบาลต่อหัว (US\$) ข/	๘.๘	๙.๖	๑๐.๑	๑๑.๒	๑๒.๖	๑๔.๗	๑๙.๑	๒๓.๘	๓๘.๔	๖๐.๕	
ยอดหนี้รวมต่อรายได้ประชาชาติ (%)	๔.๙	๕.๒	๔.๙	๔.๒	๓.๘	๔.๒	๕.๐	๕.๖	๘.๒	๑๐.๓	
ภาระหนี้ต่อรายได้การส่งออกสินค้าและบริการที่ไม่ใช่ค่าตอบแทนต่อปัจจัย (%) ค/	๔.๘	๔.๓	๓.๕	๓.๑	๒.๒	๓.๐	๒.๖	๓.๑	๔.๑	๕.๙	
ภาระหนี้ต่อรายได้ประชาชาติ (%)	๐.๖๐	๐.๕๘	๐.๕๔	๐.๕๒	๐.๔๕	๐.๕๒	๐.๕๓	๐.๖๔	๐.๘๖	๑.๑๖	
ภาระหนี้ต่อหัว (US\$)	๑.๐๗	๑.๐๘	๑.๑๓	๑.๓๘	๑.๔๘	๑.๗๕	๒.๐๔	๒.๗๐	๔.๑๓	๖.๘๒	

หมายเหตุ ก. ข้อมูลปี ๒๕๒๒ เป็นตัวเลขโดยประมาณ

ข. ยอดหนี้รวมหมายถึงเงินต้นของหนี้ทั้งหมดที่เจ้าหนี้ได้จ่ายไปแล้ว

ค. ภาระหนี้หมายถึงส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ยที่ประเทศลูกหนี้จ่ายให้เจ้าหนี้ตามกำหนดในเงื่อนไขของหนี้

ที่มา ปราณี ทินกร-รามางกูร "สำรวจหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลของ ASEAN " เอกสารประกอบการสัมมนา

เรื่อง หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย จัดที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๓

เราอาจตั้งคำถามว่าระยะเวลา ๗ ปีที่ผ่านมา นานเพียงพอหรือยัง
ที่เราจะเริ่มใช้ทางเลือกระยะยาวกัน ผู้เขียนคิดว่าระยะเวลาเช่นนี้ น่าจะยาวนาน
เพียงพอเกินกว่าที่จะเป็นระยะสั้นแล้ว ประเทศไทยกำลังอยู่ที่จุดสองแพร่ง แพร่งหนึ่ง
แสดงถึงหนทางเมื่อประเทศจะไม่มีแหล่งพลังงานภายในประเทศมาทดแทนน้ำมันจาก
ต่างชาติ และอีกแพร่งหนึ่งชี้ให้เห็นทางเดินในกรณีที่มีแหล่งพลังงานภายในประเทศ
ที่จะนำมาใช้แทนน้ำมันจากต่างชาติ

พลังงานทดแทน

เมื่อพิจารณาอนาคตการใช้พลังงานในประเทศไทย จำเป็นต้องวิเคราะห์ความสำคัญในการใช้พลังงานชนิดต่างๆ ของประเทศ ตัวเลข ๒ ชุดที่นำมาเสนอในตารางที่ ๒ และ ๓ เป็นสัดส่วนการใช้พลังงานชนิดต่าง ๆ ซึ่งได้มาจากการพยากรณ์และวางแผนของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) วิธีการพยากรณ์การใช้พลังงานของสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจ เช่น ราคาน้ำมันแต่ละชนิด รายได้ประชาชาติ แยกตามสาขาเศรษฐกิจ จำนวนยานพาหนะ ปริมาณอ้อยที่ผลิต เป็นต้น และได้กำหนดให้ราคาน้ำมันมีอัตราการเพิ่มร้อยละ ๑๐ ต่อปี และเทคนิคการพยากรณ์ที่ใช้ คือ linear regression นอกจากนั้น ยังได้คำนึงถึงเป้าหมายการนำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ในอนาคต และการที่พลังงาน ถ่านหิน และลิกไนต์ เป็น derived demand ของการใช้ไฟฟ้าด้วย ^{๑/}

ส่วนการพยากรณ์ของ สศช. นั้น ได้ตั้งข้อสมมุติว่า จะสามารถเร่งรัดจัดหาพลังงานภายในประเทศมาทดแทนน้ำมันได้ และมีการประหยัดการใช้พลังงานอย่างมีผล ผู้เขียนไม่สามารถหารายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคการพยากรณ์ของสศช. มาประกอบการพิจารณาในที่นี้ได้

การพยากรณ์การใช้พลังงานในช่วงเวลาอันยาว (๕ ปีขึ้นไป) คงไม่มีความแน่นอนมากนักด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ ประการแรกคือ ความไม่แน่นอนในการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันในอนาคตเท่าที่ผ่านมา การพยากรณ์ราคาน้ำมันของผู้ศึกษาในเรื่องนี้มักคิดไปจากความเป็นจริงเสมอ ฉะนั้น เราคงต้องตั้งข้อสมมุติไว้หลายแบบ อาทิเช่น อาจแบ่งออกเป็น ๓ กรณี คือ ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ปานกลางและต่ำ เป็นต้น เชื่อแน่ว่าระดับราคาน้ำมันจะมีผลทำให้รูปแบบการใช้พลังงานชนิดต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปในระยะยาว

^{๑/} ดูรายละเอียดวิธีการพยากรณ์ในรายงาน เรื่อง เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย ๒๕๒๑ ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ, หน้าที่ ๒๖

ตารางที่ ๒ : การพยากรณ์สัดส่วนความต้องการพลังงานของประเทศไทย (๒๕๒๓-๒๕๓๗)

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	น้ำมัน ปีโตเลียม	ก๊าซธรรมชาติ	พลังน้ำ	ถ่านหินและ ลิกไนท์	แก๊สและ กากอ้อย	ฟืนและ ถ่านไม้	นิวเคลียร์	ทั้งหมด
๒๕๒๓	๘๒.๐๐	-	๖.๕๐	๔.๐๘	๗.๑๔	๐.๒๘	-	๑๐๐
๒๕๒๔	๗๘.๗๘	๓.๖๘	๖.๖๓	๔.๑๘	๖.๕๐	๐.๒๓	-	๑๐๐
๒๕๒๕	๗๒.๐๑	๔.๕๘	๖.๘๔	๕.๑๔	๖.๑๗	๐.๒๑	-	๑๐๐
๒๕๒๖	๖๔.๐๐	๑๒.๖๖	๖.๘๕	๔.๔๔	๕.๘๒	๐.๑๘	-	๑๐๐
๒๕๒๗	๕๔.๓๘	๒๐.๒๔	๗.๗๑	๗.๐๒	๕.๔๔	๐.๑๖	-	๑๐๐
๒๕๒๘	๕๔.๔๔	๑๔.๔๔	๗.๖๔	๘.๑๒	๕.๒๒	๐.๑๔	-	๑๐๐
๒๕๒๙	๖๐.๑๐	๑๔.๕๒	๗.๕๘	๗.๖๔	๔.๔๘	๐.๑๓	-	๑๐๐
๒๕๓๐	๕๕.๐๘	๒๑.๓๗	๗.๑๔	๑๑.๕๗	๔.๖๘	๐.๑๑	-	๑๐๐
๒๕๓๑	๕๒.๔๘	๒๐.๙๕	๗.๓๑	๑๔.๗๓	๔.๔๔	๐.๖๕	-	๑๐๐
๒๕๓๒	๕๑.๑๒	๑๔.๔๔	๘.๕๕	๑๓.๔๗	๔.๒๕	๐.๐๘	๒.๐๕	๑๐๐
๒๕๓๓	๕๐.๘๖	๑๔.๑๓	๘.๑๑	๑๓.๒๔	๔.๐๔	๐.๐๗	๔.๔๕	๑๐๐
๒๕๓๔	๕๐.๘๘	๑๘.๓๕	๗.๗๑	๑๒.๖๗	๓.๔๔	๐.๐๗	๖.๓๘	๑๐๐
๒๕๓๕	๕๐.๕๔	๑๗.๖๔	๗.๓๖	๑๒.๑๓	๓.๘๒	๐.๐๖	๘.๕๐	๑๐๐
๒๕๓๖	๕๐.๗๗	๑๖.๔๘	๗.๐๐	๑๑.๕๗	๓.๖๗	๐.๐๖	๔.๔๕	๑๐๐
๒๕๓๗	๕๐.๖๑	๑๖.๔๑	๖.๖๔	๑๑.๐๔	๓.๕๖	๐.๐๕	๑๑.๕๔	๑๐๐

หมายเหตุ หน่วยเดิมเป็นหน่วยค่าความร้อน (กิโลแคลอรี)

ที่มา คำนวณจากตารางที่ ๒๒ ของรายงานเรื่อง เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย ๒๕๒๑
จัดทำโดยสำนักงานพลังงานแห่งชาติ

ตารางที่ ๓ : การพยากรณ์สัดส่วนความต้องการพลังงานของประเทศไทยระหว่างปี ๒๕๒๓-๒๕๓๓

หลังปีพลังงานทดแทนและมาตรการประหยัด

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	น้ำมันปิโตรเลียม	ก๊าซธรรมชาติ	พลังงานน้ำ	ถ่านหินและ ลิกไนท์	แก๊สและ กากอ้อย	อื่น ๆ	ทั้งหมด
๒๕๒๓	๗๕.๙๑	-	๓.๙๙	๒.๙๖	๖.๘๗	๑๐.๒๗	๑๐๐
๒๕๒๔	๗๕.๗๒	-	๔.๑๕	๓.๕๐	๖.๕๙	๑๐.๐๔	๑๐๐
๒๕๒๕	๖๔.๑๔	๑๐.๗๗	๔.๙๐	๓.๗๔	๖.๕๒	๑๐.๐๓	๑๐๐
๒๕๒๖	๖๑.๓๑	๑๒.๓๔	๕.๒๕	๔.๙๒	๖.๒๓	๙.๙๕	๑๐๐
๒๕๒๗	๕๙.๔๗	๑๒.๘๖	๕.๘๕	๕.๗๙	๖.๐๕	๙.๙๘	๑๐๐
๒๕๒๘	๕๑.๑๑	๒๐.๑๙	๖.๔๕	๖.๗๒	๕.๘๒	๙.๗๑	๑๐๐
๒๕๒๙	๕๑.๗๓	๑๙.๘๐	๗.๐๘	๖.๒๖	๕.๔๘	๙.๖๑	๑๐๐
๒๕๓๐	๕๑.๔๑	๑๘.๓๖	๖.๗๕	๘.๘๑	๕.๓๖	๙.๒๑	๑๐๐
๒๕๓๑	๔๗.๗๑	๑๙.๙๘	๗.๒๓	๑๑.๑๑	๕.๑๓	๘.๘๔	๑๐๐
๒๕๓๒	๔๗.๗๐	๑๘.๖๖	๘.๐๘	๑๒.๑๕	๔.๙๓	๘.๕๔	๑๐๐
๒๕๓๓	๔๐.๖๕	๑๗.๓๗	๗.๔๗	๑๑.๔๙	๔.๗๔	๘.๒๕	๑๐๐

หมายเหตุ ๑. หน่วยเดิมเป็นล้านลิตรน้ำมันดิบ

๒. แหล่งพลังงาน "อื่น ๆ" ประกอบด้วย พิน ถ่านไม้ ขยะ พลังน้ำขนาดเล็ก ก๊าซชีวภาพ
หินน้ำมัน แอลกอฮอล์ ไม้โตเร็ว พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลมและพลังงานความร้อน
ใต้พิภพ

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประการที่สอง การพยากรณ์ทั้งของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และ สศช. ได้ใช้ข้อสมมติที่ว่า ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยจะถูกนำมาใช้มากที่สุดเป็นจำนวน ประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน แต่ข้อมูลในปลายปีที่แล้ว ชี้ให้เห็นว่าปริมาณสำรองของก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยอาจจะมีจำนวนมากกว่าที่คาดไว้เดิม ซึ่งปริมาณสำรองที่สูงขึ้นนี้อาจทำให้การส่งก๊าซธรรมชาติมาใช้ในประเทศสูงถึง ๑,๑๐๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ๒/ หากเป็นเช่นนี้จริงก็อาจทำให้สัดส่วนการใช้พลังงานผิดไปจากที่พยากรณ์ไว้

อย่างไรก็ดี สัดส่วนการใช้พลังงานจากแหล่งต่าง ๆ ที่คำนวณจากการคาดหมายของหน่วยงานทั้งสองนี้ คงพอเป็นแนวทางที่จะชี้ให้เห็นถึงอนาคตของรูปแบบพลังงานที่จะใช้ในประเทศได้ ทั้งนี้ เพราะตรรกะที่ราคาน้ำมันไม่มีแนวโน้มว่าจะต่ำลง แผนการใช้พลังงานทั้งของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตไฟฟ้า ซึ่งจะ เป็นผู้ใช้พลังงานทดแทนน้ำมันมากที่สุด) และของเอกชนก็คงดำเนินไปในแนวที่คาดการณ์ไว้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้พลังงานในอนาคตโดยยึดข้อมูลในตารางที่ ๒ และ ๓ มีดังนี้

๑. ข้อมูลทั้งสองชุดชี้ให้เห็นว่าประเทศจะใช้พลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียมในสัดส่วนที่ลดลง ตลอดตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ถึงปี ๒๕๓๓ โดยจะลดลงจากประมาณร้อยละ ๗๕-๘๐ ในปี ๒๕๒๔ เป็นประมาณร้อยละ ๕๐ ในปี ๒๕๓๓ แนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะสามารถลดการพึ่งพาพลังงานที่ต้องซื้อจากต่างประเทศลงได้ ผลดีที่เกิดจากแนวโน้มนี้ คือ ประเทศจะมีความมั่นคงในด้าน supply ของพลังงานมากขึ้น ปัญหาการขาดแคลนพลังงาน (ซึ่งรุนแรงในปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๒) คงจะบรรเทาเบาบางลงไป และเป็นที่คาดหมายกันว่าปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระเงินก็คงลดลงไปด้วย

๒/ จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในหนังสือพิมพ์ BANGKOK POST ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๓

เพราะประเทศจะสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศในส่วนที่ต้องใช้ไปในการซื้อ
น้ำมันจากต่างชาติ

๒. แหล่งพลังงานสำคัญที่จะมาทดแทนน้ำมันในอนาคต คือ ก๊าซธรรมชาติ
ลิกไนท์และถ่านหิน ซึ่งสองอย่างแรกนี้มีอยู่ในประเทศ ก๊าซธรรมชาติจะให้พลังงานแก่
ประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๒๕ เป็นเกือบร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๕๓๓ และ
พลังงานจากลิกไนท์และถ่านหินจะเพิ่มจากร้อยละ ๔-๕ ในปี ๒๕๒๕ เป็นกว่าร้อยละ ๑๐
ในปี ๒๕๓๓ แหล่งพลังงานทั้งสองชนิดนี้ส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปในการผลิตไฟฟ้าซึ่งเท่ากับเป็น
การทดแทนน้ำมันเตาที่จะใช้ในการผลิตไฟฟ้าหากไม่มีพลังงานทดแทนนั่นเอง

มีผู้คิดว่าหากเป็นเช่นนั้น และหากมีการขยายกำลังกลั่นน้ำมันในประเทศ
(เช่น แผนการขยายกำลังกลั่นของโรงกลั่นไทยออยล์ จาก ๖๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน เป็น
ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน) แล้วประเทศจะมีน้ำมันเตา ที่กลั่นในประเทศเหลือเกินใช้
ในอนาคต ความจริงการทดแทนน้ำมันและการขยายกำลังกลั่นจะมีผลกระทบต่อจำนวนการ
ใช้และการกลั่นน้ำมันเตา และน้ำมันเบนซินด้วย ผลกระทบเหล่านี้ได้จากการคำนวณ
ต่อไปนี้

(หน่วย : ล้านลิตรต่อปี)

	น้ำมันเตา	น้ำมันดีเซล	น้ำมัน เบนซิน
๑. จำนวนการกลั่นสูงสุดในอดีต	๓,๔๔๔	๒,๘๐๐	๒,๑๑๔
๒. จำนวนการกลั่น <u>เพิ่ม</u> จากการขยาย โรงกลั่นไทยออยล์	๕๕๐	๑,๒๗๗	๔๘๖
๓. รวมจำนวนการกลั่นทั้งหมด	๔,๐๓๔	๔,๐๗๗	๓,๖๐๔
๔. ความต้องการในปี ๒๕๓๐	๓,๕๗๔	๕,๖๗๖	๒,๗๑๐
(๓) - (๔)	๔๖๐	-๑,๕๙๙	๘๙๔

ตัวเลขการกลั่นของน้ำมัน ๓ ชนิด ได้มาจากจำนวนการกลั่นสูงสุด
ในอดีต (น้ำมันเตาใช้ตัวเลขของปี ๒๕๒๓ น้ำมันดีเซลใช้ของปี ๒๕๒๑ และน้ำมันเบนซิน
ใช้ของปี ๒๕๒๐) จำนวนกำลังกลั่นของน้ำมันแต่ละชนิดที่เพิ่มขึ้นถูกคำนวณจากสัดส่วนโดยเฉลี่ย
ที่โรงกลั่นไทยออยล์กลั่นได้จริง (ร้อยละ ๑๕ ของน้ำมันดิบสำหรับน้ำมันเตา ร้อยละ ๓๕
สำหรับน้ำมันดีเซลและร้อยละ ๒๗ สำหรับน้ำมันเบนซิน) และสมมุติให้โรงกลั่นนี้กลั่นน้ำมันดิบ
เพิ่มได้อีก ๑๐ ล้านลิตรต่อวัน ส่วนตัวเลขความต้องการในปี ๒๕๓๐ (ซึ่งเป็นปีที่คาดว่าจะการ
ขยายกำลังกลั่นคงเสร็จสมบูรณ์ไปแล้ว) ได้มาจากการพยากรณ์ของ สศข. ผลการคำนวณปรากฏ
ว่าในปี ๒๕๓๐ ประเทศไทยจะกลั่นได้น้ำมันเตาและเบนซินเป็นจำนวนมากเกินความต้องการ
ของประเทศ ในขณะที่การกลั่นน้ำมันดีเซลยังไม่เพียงพอกับการใช้ในประเทศ เป็นที่ทราบ
กันดีว่าการซื้อน้ำมันดีเซลที่กลั่นแล้วจากต่างประเทศมักจะประสบปัญหาที่ว่า บางครั้งต้องซื้อ
จาก spot market ซึ่งมีราคาสูงกว่าปกติทำให้ประเทศต้องเสียเงินตราต่างประเทศ
มากกว่าที่ควรจะเป็นและในบางครั้งก็แทบจะหาซื้อไม่ได้ ในขณะที่ราคาน้ำมันเตาในตลาด
โลก มักจะมีราคาค่อนข้างต่ำ เพราะแหล่งพลังงานทดแทนน้ำมันนั้นมักจะถูกพัฒนาเพื่อทดแทน
น้ำมันเตาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น แผนการขยายกำลังกลั่นในประเทศในอนาคต ๒/ ควรที่
จะคำนึงถึงปัญหาการกลั่นน้ำมันดีเซลไม่พอใช้ในประเทศ และการกลั่นน้ำมันเตาจนเหลือใช้
และต้องนำไปขายในตลาดโลกด้วย ปัญหาในที่นี้จึงเป็นการ trade off ระหว่างการซื้อ
น้ำมันดีเซลจากตลาดโลกน้อยลง และการขายน้ำมันเตาเหลือใช้ในตลาดโลกมากขึ้น ปัญหา
นี้เกิดขึ้นได้เพราะเทคนิคแต่ละอย่างในการกลั่นน้ำมันมักจะได้ผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ ในสัดส่วน
ที่ค่อนข้างคงที่ (สัดส่วนนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของน้ำมันดิบและเทคนิคในการกลั่น) ฉะนั้น การวางแผน
เรื่องเทคนิคในการกลั่นน้ำมันจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในอนาคต วิธีแก้ไขปัญหาการกลั่นน้ำมันเตา
เหลือใช้ อาจทำได้โดยการเพิ่มสิ่งที่เรียกว่า cracker ไปที่โรงกลั่นซึ่งจะทำให้เปลี่ยน

๒/ รัฐบาลได้มีมติว่าจะขยายกำลังกลั่นน้ำมันอีกในอนาคต โดยได้ประกาศในเดือน
มกราคมปีนี้ว่า จะรับพิจารณาข้อเสนอของเอกชนที่จะตั้งโรงกลั่นแห่งใหม่ขึ้นอีก
ดูข่าวจากหนังสือพิมพ์ The Nation ฉบับลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๔

น้ำมันชนิดหนัก (เช่น น้ำมันเตา) ให้เป็นน้ำมันชนิดเบา (เช่น น้ำมันดีเซลและเบนซิน) แต่การทำเช่นนี้ จะต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มขึ้นอีกมาก จึงมีปัญหาดูไปว่าการลงทุนเพิ่มนี้จะคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่

๓. นอกจากก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์และถ่านหินแล้ว ตามการพยากรณ์ แสดงให้เห็นว่าแหล่งพลังงานอื่น ๆ จะมีบทบาทน้อยมากในการทดแทนน้ำมันปิโตรเลียม พลังงานน้ำจะให้พลังงานแก่ประเทศระหว่างร้อยละ ๔ ถึงร้อยละ ๘ ของพลังงานทั้งหมดที่จะถูกใช้ในระย ๑๐ ปีข้างหน้า สัดส่วนพลังงานจากแก๊สและกากอ้อยค่อนข้างคงที่ในจำนวนประมาณร้อยละ ๔-๖ และมีแนวโน้มว่าจะลดลง

ในขณะที่สำนักงานการพลังงานแห่งชาติพยากรณ์ไว้ว่า ฟินและถ่านไม้ จะให้พลังงานเพียงไม่ถึงร้อยละ ๑ ของพลังงานทั้งหมด สศช. ได้ให้ตัวเลขพลังงานนี้ไว้สูงระหว่างร้อยละ ๗-๑๐ อย่างไรก็ตามทั้งสองหน่วยงานได้คาดไว้ว่า ความสำคัญของพลังงานนี้จะลดลงไปเรื่อยในอนาคต

ข้อแตกต่างในการพยากรณ์ของหน่วยงานทั้งสองอีกประการหนึ่งก็คือ จำนวนพลังงานนิวเคลียร์ในอนาคต ในขณะที่ สศช. คาดว่าประเทศไทยจะยังไม่ใช้พลังงานนี้ในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้า สำนักงานการพลังงานแห่งชาติได้พยากรณ์ไว้ว่าประเทศไทยจะเริ่มใช้พลังงานนิวเคลียร์ในปี ๒๕๓๒ โดยสัดส่วนของพลังงานนี้จะเพิ่มขึ้นในระดับสูงสุดในปี ๒๕๔๐ ปัญหาการใช้พลังงานนิวเคลียร์ นอกจากจะเป็นเรื่องความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจโดยตรง ทั้งนี้เพราะการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศด้อยพัฒนาจะประสบปัญหาที่ว่า ^{๑/}

^{๑/} ดู Energy Options and Policy Issues in Developing Countries, World Bank Staff Working Paper No.350, 1979, หน้า 73-74.

ก) เงินลงทุนสูงมาก

ข) เทคโนโลยียังต้องพึ่งพาต่างชาติมาก

ค) ขนาดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจใหญ่เกินความต้องการของประเทศ

ง) มีข้อตกลงและข้อจำกัดระหว่างประเทศในการซื้อเชื้อเพลิงนิวเคลียร์

ปัญหา ก) ข) และ ง) คงมีความสำคัญมากในการตัดสินใจเรื่องการใช้

พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทยในอนาคต

๔. หลังจากวิกฤติการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖-๑๗ รัฐบาลได้เข้ามาบิบทบาท

ในการผลิต การกำหนดราคา และการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานจาก

น้ำมันปิโตรเลียม) มากขึ้น จากการพยากรณ์การใช้พลังงานในอนาคต เราคงคาดได้ว่า

บทบาทของรัฐในด้านพลังงานคงมีมากยิ่งขึ้นอีก ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลโดยผ่านการ

ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะเข้าไปมีอิทธิพลในการ

ผลิต การกำหนดราคาและการใช้ก๊าซธรรมชาติและลิกไนท์อย่างมาก

ในอดีตที่ผ่านมา ความกดดันทางการเมืองมักทำให้รัฐบาลต้องกตราคาพลังงาน

ไว้ในระดับต่ำ จนบางครั้งรัฐบาลต้องซื้อแพงและขายถูก หรือให้เงินช่วย (subsidy)

กับผู้ใช้พลังงาน การขายพลังงานในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนอาจจะ เป็นผลดีระยะสั้นในด้านการ

เมือง แต่ในระยะยาวแล้วจะทำให้มีผลเสียทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

การประหยัดเงินตราต่างประเทศ การที่ประเทศจะมีพลังงานที่หาได้จากในประเทศมากขึ้น

เพื่อมาทดแทนพลังงานน้ำมัน ซึ่งต้องซื้อจากต่างประเทศนั้นก็มิได้หมายความว่า การตั้งราคา

พลังงานของเราเองจะไม่มีผลต่อการใช้เงินตราต่างประเทศและการพัฒนาพลังงานที่หาได้

ในประเทศจะประหยัดเงินตราต่างประเทศเสมอไป ทั้งนี้เพราะ

๑. พลังงานทุกชนิดที่ผลิตหรือหาได้ในประเทศ สามารถถูกนำไปขายได้

ในต่างประเทศ ในราคาตลาดโลก ฉะนั้น การตั้งราคาพลังงานของเราเองไว้ต่ำกว่า

ราคาตลาดโลก คือการให้เงินช่วยเหลือผู้ใช้พลังงานในรูปของ เงินตราต่างประเทศ

(๒) ประเทศไทยต้องใช้เงินตราต่างประเทศจำนวนมาก ในการผลิต หรือค้นหาพลังงานเกือบทุกชนิดที่อยู่ในประเทศ อาทิเช่น โครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ ในอ่าวไทยต้องใช้เงินลงทุนกว่า ๒ หมื่นล้านบาท และในจำนวนนี้เราต้องใช้ไปในการซื้อ สิ่งของ เครื่องจักรและจ้างคนจากต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศต้องจ่ายราคาก๊าซ ที่ปากหลุมให้กับบริษัทผู้เจาะ ซึ่ง เป็นบริษัทต่างชาติอีกจำนวนหนึ่ง ฉะนั้น การนำพลังงาน ที่หาได้ในประเทศมาใช้จึงมีต้นทุนที่จ่ายไปเป็นเงินตราต่างประเทศ

(๓) ต้นทุนที่ต้องใช้ในการพัฒนาพลังงานในประเทศบางส่วนอยู่ในรูป ของปัจจัยการผลิตและทรัพยากรภายในประเทศ คือ คนงาน ที่ดิน และสินค้าทุนของประเทศ เอง หากไม่ใช้ไปในการพัฒนาพลังงานเราอาจใช้ปัจจัยการผลิตเหล่านี้ไปในการผลิตสินค้า เพื่อส่งออกหรือทดแทนสินค้าเข้าอื่น ๆ ได้ ฉะนั้น ต้นทุนในรูปนี้จึง เป็นค่าเสียโอกาสในการ ผลิตสินค้าอื่น ๆ ด้วย

สิ่งที่ควรพิจารณามี ๒ ประเด็น คือ ในประเด็นแรกการพัฒนาพลังงาน ในประเทศเพื่อทดแทนน้ำมันนั้น เป็นการลงทุนที่คุ้มกับ เงินตราต่างประเทศ และปัจจัยการ ผลิตรวมทั้งทรัพยากรในประเทศที่เสียไปหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ในการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ จากอ่าวไทยเพื่อทดแทนน้ำมัน สมมุติให้น้ำมันดิบ ๑ ตัน ถูกทดแทนโดยก๊าซธรรมชาติในจำนวน ๓๖,๐๐๐ ลูกบาศก์ฟุตได้ (นี่คือให้ค่าความร้อนที่เท่ากัน) เมื่อราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก เป็นบาเรลละ \$ ๓๒ เราสามารถผลิตก๊าซธรรมชาติจำนวนดังกล่าวเพื่อประหยัดเงินตรา ต่างประเทศได้ \$๒๒๔ (๓๒ \$/บาเรล คูณกับ ๗ บาเรล/ตัน) แต่เราก็ต้องนำเอาต้นทุน ในรูปเงินตราต่างประเทศ (นั่นคือ ต้นทุนในข้อ (๒) ข้างบน) และต้นทุนในรูปของปัจจัยการ ผลิตและทรัพยากรในประเทศ (นั่นคือ ต้นทุนในข้อ (๓) ข้างบน) ที่ต้องใช้ไปในการผลิต ก๊าซธรรมชาติ ๓๖,๐๐๐ ลูกบาศก์ฟุต มาเปรียบเทียบกับ \$๒๒๔ นี้ด้วย หากต้นทุนรวมนี้มี คำน้อยกว่า \$๒๒๔ แสดงว่าการลงทุนในโครงการก๊าซธรรมชาตินี้คุ้มกับต้นทุนและ เป็นการ

ประหยัดเงินตราต่างประเทศที่แท้จริง การวิเคราะห์ในแนวนี้น่าจะเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ สำหรับโครงการพัฒนาพลังงานทดแทนต่าง ๆ เพราะจะแสดงตัวชี้ที่ถูกต้องในเชิงเศรษฐกิจ

มักจะมีเอกสารของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่คำนวณหาเงินตราต่างประเทศที่ประเทศไทยสามารถประหยัดได้จากการนำเอาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมาทดแทนน้ำมันเตา โดยการหามูลค่าของน้ำมันเตาที่จะถูกทดแทนและสรุปว่าการใช้ก๊าซธรรมชาติจะทำให้ประเทศประหยัดเงินตราต่างประเทศได้เท่ากับมูลค่าของน้ำมันเตาที่ถูกทดแทนนี้ การวิเคราะห์ข้างบนแสดงให้เห็นว่าโดยสุทธิแล้ว จำนวนเงินตราต่างประเทศที่ประหยัดได้จะต้องน้อยกว่ามูลค่าของน้ำมันเตาที่ถูกทดแทน ทั้งนี้เพราะเราจำเป็นต้องหักต้นทุนทั้งในรูปของเงินตราต่างประเทศ (เช่น ราคาก๊าซที่ปากหลุม) และในรูปของปัจจัยการผลิตและทรัพยากรซึ่งสามารถนำไปใช้ในการผลิตสินค้าอื่น ๆ เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ด้วย นอกจากมูลค่างกล่าวจึงจะได้จำนวนเงินตราต่างประเทศที่ประเทศไทยประหยัดได้จริงจากการใช้ก๊าซธรรมชาติ จำนวนเงินนี้จะ เป็น ค่าใดแน่คงจะต้องได้จากการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดต่อไปในอนาคต

ประเด็นที่สอง เกี่ยวข้องกับราคาพลังงานชนิดต่าง ๆ ที่ผู้ใช้จะต้องจ่าย ปัจจัยสำคัญที่สุดในนโยบายพลังงานคือ ราคาพลังงานเพราะราคาคือตัวกำหนดปริมาณการใช้และการผลิตที่สำคัญที่สุดในระยะยาว ตัวอย่างของสิ่งที่ต้องพิจารณาในการศึกษาเพื่อกำหนดราคาพลังงาน คือ

- ผลของโครงสร้างราคาพลังงานที่จะมีต่อการใช้พลังงานรูปต่าง ๆ ในอนาคต
- อัตราการใช้ที่เหมาะสมของแหล่งพลังงานในประเทศที่หามาทดแทนไม่ได้ (indigenous nonrenewable energy sources)
- ความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างราคาพลังงานชนิดต่าง ๆ ที่ใช้ไปในการบริโภคแต่ละอย่าง เช่น ถ่านไม้ ก๊าซหุงต้ม น้ำมันก๊าด และไฟฟ้าในการหุงต้ม ; น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซหุงต้มในการขนส่ง ;

และถ่านหินลิกไนท์ น้ำมันเตา และก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น

๑/ แนววิเคราะห์ที่เสนอแนะนี้ เรียกตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า Domestic Resource Cost Approach แนววิเคราะห์นี้ได้ถูกเสนอแนะมาก่อนในรายงานของ ดร.ชัยวัฒน์ วัณณาสวัสดิ์ เรื่อง แนวทางคัดเลือกโครงการลงทุนและการปรับปรุงโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศไทย ซึ่งเป็นเอกสารของหน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์ในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๒ รายละเอียดบางประการของแนววิเคราะห์นี้ได้ถูกสรุปได้หน้า ๖-๘ ของรายงานที่อ้างถึงนี้

ข้อมูลในตารางที่ ๔ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นโครงสร้างของราคาพลังงานชนิดต่าง ๆ ต่อหน่วยค่าความร้อน ๑๐๐๐ กิโลแคลอรีที่ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ จะต้องจ่าย ถ้าดูอย่างผิวเผินและสมมุติว่าพลังงานทุกชนิดในตารางสามารถใช้ทดแทนกันได้ อย่างสมบูรณ์ จะเห็นได้ว่าลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงที่มีราคาถูกที่สุด รองลงไปคือน้ำมันเตาและถ่านไม้ เชื้อเพลิงที่มีราคาแพงที่สุด คือ ไฟฟ้าและน้ำมันเบนซิน แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในการใช้พลังงานชนิดต่าง ๆ ทดแทนกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนเปลี่ยนเครื่องจักรเครื่องยนต์เพื่อให้เหมาะสมกับชนิดของพลังงานที่จะใช้ทดแทน รวมทั้งต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียและผลภาวะอันเกิดจากการใช้พลังงานต่าง ๆ ด้วย เช่น ลิกไนต์ อาจจะมีราคาขายปลีกต่ำที่สุด แต่ถ้าคำนึงถึงการลงทุนเพื่อดัดแปลงเครื่องจักรให้ใช้กับลิกไนต์ได้ และเพื่อกำจัดอากาศเป็นพิษ อันเกิดจากการเผาผลิกไนต์แล้ว การใช้ลิกไนต์ในกิจการบางประเภทอาจจะไม่เป็นการประหยัดที่สุดก็ได้

ตารางที่ ๔ : ราคาเปรียบเทียบของพลังงานชนิดต่าง ๆ

ชนิดของพลังงาน	ราคาขายปลีก ที่กรุงเทพฯ (บาท/หน่วยการขาย)	ค่าความร้อน	ราคาต่อหน่วย ค่าความร้อน (บาท/๑๐๐๐ กิโลแคลอรี)
<u>ผลิตภัณฑ์น้ำมัน ๑/</u>			
เบนซินพิเศษ	๑๑.๕๐ บาท/ลิตร	๘,๓๘๘ กิโลแคลอรี/ ลิตร	๑.๔๒
เบนซินธรรมดา	๑๑.๕๐ " "	๘,๓๘๘ "	๑.๓๖
ก๊าด	๖.๑๒ " "	๔,๒๘๐ "	๐.๖๖
ดีเซลหมุนเร็ว	๗.๓๕ " "	๔,๓๗๑ "	๐.๗๕
ดีเซลหมุนช้า	๗.๑๒ " "	๔,๓๗๑ "	๐.๗๖
เตา (๖๐๐)	๔.๗๖ " "	๔,๘๒๖ "	๐.๕๘
เตา (๑,๒๐๐)	๔.๕๕ " "	๔,๘๒๖ "	๐.๕๖
เตา (๑,๕๐๐)	๔.๔๗ " "	๔,๘๒๖ "	๐.๕๕
ก๊าซหุงต้ม (ถังเล็ก)	๕.๕๕ บาท/ก.ก. กิโลกรัม	๑๑,๑๕๔ กิโลแคลอรี/ กิโลกรัม	๐.๕๐
<u>กระแสไฟฟ้า</u> <u>(การไฟฟ้านครหลวง) ๒/</u>			
ที่อยู่อาศัย	๑.๖๗ บาท/กิโลวัตต์- ชม.	๘๖๐ กิโลแคลอรี/ กิโลวัตต์ชม.	๑.๕๔
ธุรกิจขนาดเล็ก	๑.๖๖ " "	๘๖๐ "	๑.๕๓
ธุรกิจขนาดกลาง	๑.๕๔ " "	๘๖๐ "	๑.๓๔
อุตสาหกรรมขนาดเล็ก	๑.๕๐ " "	๘๖๐ "	๑.๓๔
อุตสาหกรรมขนาดใหญ่	๑.๓๘ " "	๘๖๐ "	๑.๖๐

ตารางที่ ๔ (ต่อ)

ชนิดของพลังงาน	ราคาขายปลีก ที่กรุงเทพฯ (บาท/หน่วยการขาย)	ค่าความร้อน	ราคาต่อหน่วย ค่าความร้อน (บาท/๑๐๐๐ กิโลแคลอรี)
<u>ลิกไนท์</u>			
เหมืองที่สี่	๔๖๕ บาท/ตัน <u>๓/</u>	๖,๒๐๐ กิโลแคลอรี/ก.ก.	๐.๐๗๕
เหมืองที่แม่เมาะ	๒๗๐ บาท/ตัน <u>๔/</u>	๓,๔๔๔ " "	๐.๐๖๘
เหมืองที่กระเป๋	๑๕๐ บาท/ตัน <u>๕/</u>	๓,๐๔๘ " "	๐.๐๔๘
<u>ฟืน</u>	๓๕๐ บาท/ล.บ. เมตร <u>๖/</u>	๔๐๕,๗๒๐ กิโลแคลอรี/ล.บ. เมตร	๐.๘๖
<u>ถ่านไม้</u>	๒.๖๖ บาท/ก.ก. <u>๖/</u>	๕,๘๐๑ กิโลแคลอรี/ก.ก.	๐.๕๖

หมายเหตุ ๑/ ราคาตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๔

๒/ ราคาตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๔

๓/ ราคาขายที่เหมือง (๑๖๕ บาท/ตัน) บวกค่าขนส่งโดยรถบรรทุกจาก
เหมืองถึงกรุงเทพฯ (ประมาณ ๒๕๐-๓๐๐ บาท/ตัน)

๔/ ราคาขายที่เหมือง (๑๕๐ บาท/ตัน) บวกค่าขนส่งทางรถไฟจากเหมือง
ถึงกรุงเทพฯ (ประมาณ ๑๒๐ บาท/ตัน)

๕/ ราคาขายที่เหมือง

๖/ ราคาเมื่อปลายปี ๒๕๒๓

ที่มา : ก) ราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันและกระแสไฟฟ้า ได้จาก "การกำหนด
ราคาพลังงาน" โดยกิตติพร สิมปิสวัสดิ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง
"พลังงาน" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่
๒๖ มกราคม ๒๕๒๔

ข) ราคาขายปลีกของลิกไนท์ ฟืน และถ่าน ไม้ และค่าความร้อน ได้จากสำนักงาน
การพลังงานแห่งชาติ

มาตรการราคาน้ำมัน : การวิเคราะห์แบบระยะสั้น

ในระยะ ๗ ปีที่ผ่านมา การประกาศราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกครั้งได้รับความสนใจและคำวิพากษ์วิจารณ์จากวงการต่าง ๆ การปรับราคาน้ำมันให้เป็นไปตามต้นทุนของราคาน้ำมันดิบที่สูงขึ้นคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดองค์ประกอบทุกส่วนของราคาขายปลีกของน้ำมัน ซึ่งประกอบไปด้วย ราคาที่โรงกลั่น ค่าการตลาดของผู้ค้าน้ำมัน (ทั้งขายส่งและขายปลีกรวมกัน) ภาษี (สรรพสามิตเทศบาล และการค้า) และเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ๑/

โดยทฤษฎี หากมีการแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competition) และไม่มีการบิดเบือน (distortions) ในตลาดต่าง ๆ การกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาลไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งจำเป็นเลย กลไกในตลาดทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานจะทำให้ราคาอยู่ที่ดุลยภาพ (equilibrium) ผู้ผลิตและผู้ขายจะได้กำไรปกติ (normal profit) ผู้บริโภคก็จะได้รับความพอใจสูงสุด ปัญหาเรื่องการขาดแคลนสินค้าก็จะไม่เกิดขึ้น เป็นไปไม่ได้เลยที่ว่า รัฐบาลจะตัดสินใจได้ดีกว่าหรือดีเท่ากับผู้ผลิตและผู้บริโภคในตลาด เช่นนี้

แต่ในโลกของความจริง การแข่งขันสมบูรณ์เป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก ตลาดน้ำมันดิบของโลกถูกผูกขาดโดยกลุ่มประเทศ OPEC การแข่งขันในตลาดน้ำมันของประเทศไทยอาจมีอยู่แต่ก็คงจะเรียกว่าเป็นการแข่งขันสมบูรณ์ไม่ได้นัก และเมื่อน้ำมันกลายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมือง รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากเข้ามาควบคุมและกำหนดราคาน้ำมันทุกขั้นตอน

โดยหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ การเก็บภาษีทางตรง (direct tax) จะเหมาะสมกว่าการเก็บภาษีทางอ้อม (indirect tax) เพราะภาษีทางตรงสามารถทำให้ภาระการจ่ายภาษีเท่าเทียมกันในหมู่ชนที่มีรายได้แตกต่างกัน (เช่น อัตราภาษีรายได้ก้าวหน้า หรือ progressive income tax rate) ในขณะที่เป็นที่ยอมรับกันว่า ภาษีทางอ้อมทำให้ภาระการจ่ายภาษีไม่เป็นธรรม กล่าวคือ คนจนต้องจ่ายภาษี (คิดเป็นร้อยละของรายได้) มากกว่าคนรวย อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีทางอ้อม (เช่น ภาษีสรรพสามิต และภาษีการค้า เป็นต้น) ทั้งกระทำได้ง่ายกว่าภาษีทางตรง (เช่น ภาษีเงินได้ เป็นต้น) เพราะการจัดเก็บภาษีทางอ้อมทำได้ ณ ที่ที่ผลิตหรือขายเลย

ภาษีน้ำมันเป็นภาษีทางอ้อม จึงมีข้อบกพร่องในเรื่องภาระการจ่ายภาษีที่ไม่เป็นธรรม แต่การจัดเก็บภาษีนี้นี้ทำได้ง่าย เราอาจจะสนับสนุนการเก็บภาษีน้ำมันโดยให้เหตุผลว่าเป็นภาษีที่เก็บแทนภาษีรายได้ (ซึ่งจัดเก็บได้ยากกว่าและมีการหลีกเลี่ยงภาษีที่ง่ายกว่า) ผู้ใช้น้ำมันมากน่าจะจะเป็นผู้มีรายได้ค่อนข้างสูงและเขาเหล่านั้นก็ได้จ่ายภาษีรายได้ในรูปของภาษีน้ำมันในจำนวนที่สูงกว่าคนจน ซึ่งน่าจะใช้น้ำมันน้อย ๑/

ภาษีน้ำมันบางประเภท (เช่น น้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล) อาจใช้เป็นภาษีที่เก็บเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในการสร้างและซ่อมแซมถนน เพราะผู้ใช้น้ำมันประเภทนี้คือ ผู้ที่ต้องใช้ถนน และเมื่อไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายถนนโดยตรง การเก็บภาษีประเภทนี้จึงอาจเป็นการทดแทนภาษีการใช้ถนนได้ดี

เมื่อภาษีน้ำมันกลายเป็นส่วนหนึ่งของราคาที่ใช้ใช้น้ำมันจะต้องจ่าย ๒/ และเมื่อราคาน้ำมันกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง การตัดสินใจ

๑/ ผู้เขียนได้เคยเขียนเกี่ยวกับภาระภาษีน้ำมันที่มีต่อกลุ่มชนที่มีระดับรายได้ต่าง ๆ ไว้ในบทความ เรื่อง "การแก้ปัญหาน้ำมันปัจจุบัน" ลงในวารสารธรรมศาสตร์, ฉบับมกราคม-มีนาคม ๒๕๒๓, หน้า ๑๔๖-๑๖๑

๒/ สำหรับน้ำมันบางประเภท เช่น น้ำมันเบนซิน และน้ำมันดีเซล ภาษีน้ำมันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของราคาขายปลีกในปัจจุบัน คือ ประมาณร้อยละ ๓๔ ของราคาขายปลีก น้ำมันเบนซิน และร้อยละ ๑๓ ของราคาขายปลิมน้ำมันดีเซล

ของรัฐบาลในการกำหนดอัตราภาษีน้ำมันจึงมีความสำคัญยิ่ง เพื่อวิเคราะห์อัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสมจำเป็นจะต้องทราบ เป้าหมายและผลกระทบของราคาน้ำมันในเศรษฐกิจ

เหตุผลที่สนับสนุนให้ราคาน้ำมันอยู่ในระดับสูงมีดังนี้

(๑) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำมันอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ราคาน้ำมันจึงควรอยู่ในระดับสูงพอที่จะกระตุ้นให้ผู้ใช้น้ำมันได้ตระหนักถึงต้นทุนของการสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในประเทศ จุดมุ่งหมายที่สำคัญในข้อนี้ก็เพื่อทำให้ประเทศสงวนและประหยัดเงินตราต่างประเทศไว้มิให้ขาดดุลการค้าและการชำระเงิน จนเป็นปัญหาเรื้อรังดังเช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

เท่าที่ผ่านมาในอดีต ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นไม่ได้ทำให้การใช้น้ำมันลดหรือลดอัตราการเพิ่มลงมากนัก การใช้้ำมันที่มีแนวโน้มลดลงในปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๒ นั้น มีสาเหตุใหญ่มาจากการขาดแคลนน้ำมันทั่วโลกมากกว่าการที่น้ำมันมีราคาแพงขึ้น แต่ในปี ๒๕๒๓ ปรากฏว่าการใช้น้ำมันเบนซินพิเศษ และดีเซลได้ลดลงร้อยละ ๖.๗ และร้อยละ ๓.๓ ตามลำดับ ^{๑/} นอกจากการชะงักงันทางเศรษฐกิจ (ซึ่งไม่รุนแรงมากนัก) แล้ว เชื่อกันว่าการขึ้นราคาน้ำมันอย่างมากในปีนั้นเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้มีการใช้น้ำมัน ๒ ประเภทนี้ลดน้อยลง ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าปี ๒๕๒๓ เป็นปีแรกที่ระดับราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเริ่มมีผลลดต่อการใช้้ำมันอย่างเห็นได้ชัด และเราอาจพูดได้ว่าปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ จะเป็นปีที่ผู้ใช้น้ำมันส่วนมากเริ่มเปลี่ยนแปลงแผนการใช้้ำมันอย่างจริงจังไม่ว่าจะเป็นการใช้้ำมันในการขนส่งคมนาคม อุตสาหกรรม หรือการเกษตร

^{๑/} ตามข่าวการให้สัมภาษณ์ของนายจเร จุฬารัตกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ลงหนังสือพิมพ์ The Nation ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๔

(๒) ราคาน้ำมันที่อยู่ในระดับสูง จะช่วยกระตุ้นให้มีการผลิตและค้นหาพลังงานชนิดอื่น ๆ เพื่อนำมาใช้ทดแทนน้ำมันปิโตรเลียมได้ หากประเทศมีแหล่งน้ำมันอยู่แล้ว ราคาที่สูงนี้ก็อาจทำให้ผู้ผลิตนำเอาน้ำมันในประเทศขึ้นมาใช้ทดแทนน้ำมันที่ต้องซื้อจากต่างประเทศด้วย

ในขณะที่เดียวกันราคาน้ำมันที่สูงก็มีส่วนทำให้ผู้ค้าน้ำมันมีกำไรมากพอที่จะให้บริการขายน้ำมันกับลูกค้าต่อไป ปัญหาเรื่องตลาดมืดและน้ำมันขาดแคลนก็คงหมดไป

(๓) รายได้ของรัฐบาลจากการเก็บภาษีน้ำมันทั้งในรูปของภาษีสรรพสามิตและภาษีขาเข้ารวมกัน แล้วเป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียวและมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ รายได้จากภาษีสรรพสามิตและภาษีขาเข้าที่เก็บจากผลิตภัณฑ์น้ำมันมีมูลค่าเป็นกว่าร้อยละ ๗ ของรายได้ภาษีทั้งหมด คาดว่าเปอร์เซ็นต์นี้คงจะสูงขึ้นมากในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓ เพราะรัฐบาลได้เพิ่มอัตราภาษีน้ำมันในระยะหลัง ฉะนั้น การที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้นคงมีส่วนทำให้รัฐบาลสามารถหารายได้เข้ารัฐได้มากขึ้น

ในทางตรงกันข้ามก็มีแรงกดดันที่ทำให้ราคาน้ำมันน่าจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ซึ่งแยกได้ ๒ ประการคือ :

(๑) เนื่องจากน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงที่ให้พลังงานในการผลิตและบริโภคอย่างกว้างขวาง การขึ้นราคาน้ำมันจึงมีผลกระทบต่อราคาผู้บริโภคอย่างมากเมื่อเทียบกับการขึ้นราคาของสินค้าอื่น ๆ ผลกระทบนี้คงจะมีความรุนแรงมากสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่มีรายได้ที่ถูกปรับได้ยากและช้า

โดยทฤษฎีแล้ว การลดภาษีหรือให้เงินช่วย (subsidy) กับผลิตภัณฑ์น้ำมันบางประเภทที่คนจนส่วนใหญ่ต้องใช้นั้น เป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับการที่รัฐบาลจะลดภาษีเงินได้หรือให้เงินช่วยทั่วไป (ไม่เฉพาะเจาะจงสำหรับน้ำมันอย่างเดียว)

(ดูการพิสูจน์ในภาคผนวกที่ ๑) แต่ในทางปฏิบัติการลดภาษีเงินได้หรือให้เงินช่วยเหลือเป็นสิ่งทำได้ยาก เพราะคนจนส่วนใหญ่ไม่เสียภาษีเงินได้อยู่แล้ว แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะพิจารณาใช้ระบบภาษีเงินได้ติดลบ (negative income tax) กล่าวคือ รัฐบาลอาจจะให้เงินช่วยเหลือให้กับคนที่มียาได้ต่ำกว่าระดับรายได้หนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่พอยังชีพได้ อย่างไรก็ตาม ระบบภาษีเงินได้ติดลบนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติและอาจเป็นวิธีที่ทำให้คนบางกลุ่มทำงานน้อยลงได้ อันจะเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจ

(๒) มีผู้ผลิตบางประเภทที่เดือดร้อนเป็นพิเศษจากการขึ้นราคาน้ำมัน ทั้งนี้ เพราะนอกจากว่าน้ำมันจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของต้นทุนแล้ว เราไม่สามารถผลักภาระต้นทุนสูงนี้ไปให้กับผู้ผลิตอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ผู้มีอาชีพทำประมงทะเล ซึ่งต้องใช้น้ำมันดีเซลในการออกเรือ และค่าน้ำมันนี้ก็เป็นจำนวนไม่น้อยเมื่อคิดเป็นร้อยละของต้นทุนทั้งหมด (ประมาณร้อยละ ๑๐) เนื่องจากตลาดปลาทะเลมีลักษณะที่ทำให้ผู้ขายไม่สามารถผลักภาระการเพิ่มขึ้นของต้นทุนไปสู่ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้เต็มที่ การขึ้นราคาน้ำมันแต่ละครั้งจึงกระทบกระเทือนการประมงทะเลค่อนข้างมาก

การบรรเทาปัญหาในระยะสั้นไม่ว่าจะเป็นการลดภาษีหรือให้เงินช่วยเหลือกับน้ำมันดีเซลที่ใช้หรือการลดภาษีเงินได้หรือให้เงินช่วยเหลือให้กับกิจการประเภทนี้ ก็คงมีผลดีและผลเสียในด้านทฤษฎีและทางปฏิบัติคล้าย ๆ กันในการให้การช่วยเหลือผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่การแก้ปัญหาในระยะยาวในกรณีของการผลิตนี้คงเป็นในแนวที่จะส่งเสริมให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือไม่เช่นนั้นก็ค่อย ๆ ลดการผลิตลงในที่สุด

นอกจากเหตุผลที่ทำให้ราคาน้ำมันโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์สูงหรือต่ำแล้ว ราคาเปรียบเทียบของน้ำมันชนิดต่าง ๆ ก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาดูด้วย ทั้งนี้ เพราะความแตกต่างระหว่างราคาของน้ำมันชนิดต่างกัน อาจทำให้มีการใช้น้ำมันชนิดที่มีราคาถูกทดแทนน้ำมันชนิดที่มีราคาแพงได้ ตัวอย่างเรื่องการใช้ก๊าซหุงต้ม ในรถยนต์แทนน้ำมันเบนซิน และการใช้น้ำมันดีเซลแทนน้ำมันเบนซินในการขนส่งคมนาคม

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันแต่ละชนิดมีผลกระทบไม่เท่ากัน

ทั้งในด้านการประหยัดเงินตราต่างประเทศ การผลิตพลังงานทดแทนน้ำมัน ก๊าซของผู้ค้าน้ำมัน รายได้ภาษีน้ำมัน ค่าครองชีพ และต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ การกำหนดราคาและภาษีน้ำมันจึงค่อนข้างยุ่งยาก เพราะจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายและข้อจำกัดหลายประการ เหตุผลของการกำหนดราคาน้ำมันแต่ละครั้งคือการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศ OPEC ซึ่งทำให้ต้นทุนการซื้อน้ำมันจากต่างชาติสูงขึ้น ในส่วนนี้หลักเกณฑ์ที่น่าจะยึดถือไว้คือ ให้ราคาน้ำมันในประเทศสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ แต่ในส่วนที่เป็นภาษีน้ำมันนั้น รัฐบาลมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดอย่างเป็นอิสระจากเหตุการณ์นอกประเทศ ฉะนั้น รัฐบาลจึงน่าจะวางหลักเกณฑ์ที่เป็นระบบแน่นอนโดยคำนึงถึงเป้าหมายและข้อจำกัดทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ปัญหาการตัดสินใจว่า อัตราภาษีน้ำมันควรเป็นเท่าใดนั้น เป็นปัญหาที่ว่าจะทำให้ราคาน้ำมันเป็นเท่าใด จึงจะบรรลุถึงเป้าหมายให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น เป้าหมายที่รัฐบาลต้องการคือ การประหยัดเงินตราต่างประเทศ ฉะนั้น ภาษีน้ำมันจะต้องเก็บให้สูงไว้เพื่อทำให้ราคาน้ำมันสูงพอเพื่อที่ผู้ใช้น้ำมันจะได้ลด (หรือลดอัตราเพิ่ม) การใช้ลงและประหยัดเงินตราต่างประเทศที่ต้องใช้ไปในการซื้อน้ำมันจากต่างชาติ แต่การทำให้ราคาน้ำมันสูงเกินไปก็มีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น ไม่ควรทำให้ภาวะค่าครองชีพเลวจนเกินไปนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อย ไม่ควรทำให้ต้นทุนน้ำมันสูงเกินไปจนการผลิตในบางสาขาเศรษฐกิจต้องชะงักงัน และไม่ควรทำให้ราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ แตกต่างกันมากนักจนทำให้เกิดการใช้ทดแทนกันและเกิดการขาดแคลนน้ำมันชนิดที่มีราคาถูก ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็อาจจะตั้งเป้าหมายของรายได้ภาษีได้ว่าไม่ควรจะน้อยกว่าจำนวนที่รัฐบาลต้องการเพื่อนำไปสนับสนุนงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลเอง วิธีการหนึ่งที่จะหาค่าราคาและภาษีน้ำมันที่เหมาะสมโดยมีข้อจำกัดบางประการ คือ การนำเอาวิธีการที่เรียกว่า linear programming มาประยุกต์ ผู้เขียนได้อธิบายการใช้

วิธีการนี้ในการหาค่าภาษีน้ำมันที่เหมาะสม พร้อมทั้งยกตัวอย่างการคำนวณหาไว้ใน
ภาคผนวกที่ ๒ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนขอเน้นว่า วิธีการกำหนดราคาและภาษีน้ำมันที่เสนอ
มานี้อาจใช้ได้ในระยะสั้นเท่านั้น เพราะในระยะยาวนั้น เป้าหมายและข้อจำกัดต่าง ๆ
คงต้องเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศและภาวะเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไป

สรุป

ปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ นับได้ว่าเป็นปีหัวเลี้ยวหัวต่อในด้านพลังงานของประเทศไทย แผนการใช้พลังงานของประเทศแสดงให้เห็นทางเดินที่แจ่มใสมากกว่าในอดีต กล่าวคือประเทศจะได้เริ่มใช้พลังงานที่ผลิตและหาได้ในประเทศเพื่อทดแทนน้ำมันจากต่างชาติมากขึ้น ความเป็นอิสระจากโลกภายนอกในด้านพลังงานจะมากขึ้นและความมั่นคงในด้าน supply ของพลังงานจะมากขึ้น เศรษฐกิจไทยได้ใช้เวลา ๗ ปีที่ผ่านมาปรับตัวให้เข้ากับภาวะพลังงานที่มีราคาน้ำมันสูงขึ้นตลอดมา สถิติการใช้น้ำมันในปี ๒๕๒๓ เป็นสัญญาณหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่าระดับราคาน้ำมันที่สูงขึ้น เริ่มจะมีผล ทำให้การใช้น้ำมันมีแนวโน้มที่จะลดลงต่อไปและการประหยัดการใช้พลังงานจะกว้างขวางขึ้นทั้งในการผลิตและการบริโภค

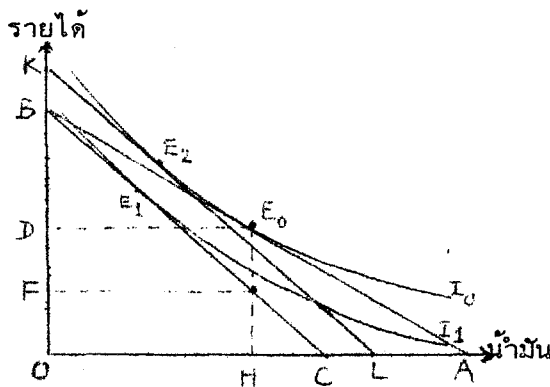
ข้อความข้างบนอาจจะทำให้ผู้อ่านสรุปได้ว่าสภาวะพลังงานในปี ๒๕๒๓-๒๔ ไม่ได้มีลักษณะของ "จุดดับ" เลย แต่ ๒ ปีนี้ น่าจะเรียกได้ว่า เป็นการเริ่มต้นของ "จุดสว่าง" ในด้านพลังงาน อย่างไรก็ตามปัญหาพลังงานต่าง ๆ ที่เราเคยเผชิญมาในอดีตก็คงยังอยู่กับเราไปอีกในอนาคต แม้ว่าความรุนแรงของปัญหาจะน้อยลงไปบ้าง บทบาทของรัฐในด้านพลังงานจะมากขึ้น และนั่นก็น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่เพียงพอที่จะทำให้เราต้องระวังภัยจากการตัดสินใจด้านนโยบายซึ่งจะทำให้สุขคติกลายเป็นฝันร้าย บทความนี้พยายามชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายที่อยู่บนรากฐานของหลักวิชาการที่ถูกต้อง และการประยุกต์แนววิเคราะห์บางอย่างในการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อน น่าจะทำให้นโยบายพลังงานมีเหตุผลและหลักเกณฑ์ที่ดีขึ้น

ภาคผนวกที่ ๑

การใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาควิเคราะห์การให้เงินช่วยเหลือ (subsidy) แก่ผู้ใช้น้ำมัน

สำหรับผู้ใช้น้ำมันกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีรายได้ต่ำ การขึ้นราคาน้ำมันจะทำให้ค่าครองชีพของชนกลุ่มนี้สูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องการที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของชนกลุ่มนี้ ทางเลือกของรัฐบาลคือ

- (๑) ลดภาษีหรือให้เงินช่วยเหลือกับน้ำมันที่ชนกลุ่มนี้ใช้ (คือทำให้ราคาน้ำมันถูกลง)
- (๒) ลดภาษีเงินได้หรือให้เงินช่วยเหลือทั่วไป (ไม่เฉพาะเจาะจงสำหรับน้ำมันอย่างเดียว) กับชนกลุ่มนี้



รูปที่ ๑

ในรูปที่ ๑ สมมุติให้ชนกลุ่มนี้มีรายได้เท่ากับ OB และในราคาน้ำมันเดิมนั้นหากเขาใช้รายได้ทั้งหมดไปในการซื้อน้ำมัน เขาจะซื้อได้ OA ฉะนั้น AB จึงเป็น budget line และเขาจะมีแบบแผนการใช้จ่ายที่จุด E_0 ซึ่งเป็นจุดที่ indifference curve I_0 สัมผัสกับเส้น AB เพื่อที่เขาจะได้ความพอใจสูงสุด จุด E_0 แสดงให้เห็นว่าเขาจะใช้น้ำมันในปริมาณ OH และจะใช้รายได้ที่เหลือ (คือ OD) ไปในการซื้อสินค้าอื่น ๆ หรือออมไว้บางส่วน

ต่อมาเมื่อน้ำมันมีราคาแพงขึ้น ในขณะที่รายได้คงเดิม เขาจะซื้อน้ำมันได้น้อยลง ฉะนั้น budget line จึงกลายเป็นเส้น EC และเขาจะมีการใช้จ่ายที่จุด E_1 ซึ่งมี

ภาคผนวกที่ ๑ (ต่อ)

indifference curve I_1 สัมผัสกับเส้น BC การที่เส้น I_1 อยู่ต่ำกว่าเส้น I_0 แสดงว่าความพอใจของเขาลดลงไป

หากรัฐบาลจะช่วยโดยใช้ทางเลือกที่ ๑ คือ ลดราคาน้ำมันหรือให้เงินช่วยกับน้ำมันที่ผู้บริโภคกลุ่มนี้ใช้ ^{๑/} จนทำให้ราคาน้ำมันอยู่ในระดับเดิม ผู้บริโภคก็จะสามารถบริโภคที่จุด E_0 ได้เหมือนเดิม ในการนี้มูลค่าของเงินช่วยที่รัฐบาลจะต้องจ่ายคือ DF ซึ่งเท่ากับผลต่างระหว่างมูลค่าจำนวนน้ำมันบริโภค (CH) ในราคาที่แพงขึ้นและมูลค่าของจำนวนน้ำมันนี้ในราคาเดิม

ถ้ารัฐบาลจะใช้ทางเลือกที่ ๒ คือ ลดภาษีเงินได้หรือให้เงินช่วยทั่วไปเป็นจำนวนที่จะทำให้ผู้บริโภคมีรายได้สูงหรือสามารถพอใจบน indifference curve I_0 แต่ในขณะที่เดียวกันราคาน้ำมันก็ยังแพงขึ้นด้วย การทำเช่นนี้ก็เหมือนกับว่า budget line ของผู้บริโภคถูกเลื่อนจากเส้น BC เป็น เส้น KL (ซึ่งขนานกับเส้น BC) และผู้บริโภคจะบริโภคที่จุด E_2 ซึ่งมีเส้น I_0 สัมผัสกับเส้น KL ในการนี้มูลค่าของเงินช่วยที่รัฐบาลจะต้องจ่ายคือ KB จะสังเกตได้ว่า KB จะสั้นกว่า DF แสดงว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องใช้ในการช่วยผู้บริโภคในกรณีที่ ๒ จะน้อยกว่าในกรณีที่ ๑

ฉะนั้น แม้ว่าการช่วยเหลือจากรัฐบาลในทั้งสองกรณีจะทำให้ผู้บริโภคได้รับความพอใจในการบริโภคเท่ากัน แต่ในกรณีที่ ๒ นั้น รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าในกรณีแรก ดังนั้น การช่วยเหลือโดยเน้นด้านรายได้จึงมีประสิทธิภาพมากกว่าการช่วยเหลือที่เน้นด้านราคา

^{๑/} ในทางปฏิบัติ รัฐบาลคงเลือกให้เงินช่วยเหลือเฉพาะน้ำมันส่วนที่กลุ่มผู้บริโภคที่รายได้ต่ำนี้ใช้ได้ยาก รัฐบาลคงจะต้องให้เงินช่วยกับน้ำมันชนิดนี้ทั้งหมดไม่ว่าจะใช้โดยคนจนหรือคนรวย การกระทำเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการให้เงินช่วยกับคนรวยไปพร้อมกันด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ

ภาคผนวกที่ ๒

การใช้ Linear Programming ในการกำหนดภาณิน้ำมันและราคาน้ำมันที่เหมาะสม

ปัญหาทางนโยบายราคาน้ำมันมีอยู่ว่า จะกำหนดราคาขายปลีกของน้ำมันในระดับใดจึงจะทำให้การใช้น้ำมันมีประสิทธิภาพที่สุดและประหยัดเงินตราต่างประเทศมากที่สุด โดยมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ผลกระทบต่อค่าครองชีพ และรายได้ภาณิน้ำมัน เป็นต้น

กำหนดให้ :

X_i^0	คือจำนวนการใช้เดิมของน้ำมันชนิด i
X_i^1	คือจำนวนการใช้ใหม่ (หลังการเปลี่ยนราคา) ของน้ำมันชนิด i
$(RP)_i^0$	คือราคาขายปลีกเดิมของน้ำมันชนิด i
$(RP)_i^1$	คือราคาขายปลีกใหม่ของน้ำมันชนิด i
$(WP)_i$	คือราคาในตลาดโลกของน้ำมันชนิด i
T_i^0	คืออัตราภาษีเดิมของน้ำมันชนิด i
T_i^1	คืออัตราภาษีใหม่ของน้ำมันชนิด i
π_i	คือค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์สำหรับน้ำมันชนิด i
$(CPI)^0$	คือดัชนีราคาผู้บริโภคเดิมสำหรับผู้มีรายได้น้อย
$(CPI)^1$	คือดัชนีราคาผู้บริโภคใหม่สำหรับผู้มีรายได้น้อย
$(GR)_i^0$	คือรายได้ภาณิน้ำมันชนิด i ก่อนการเปลี่ยนราคาและภาษี
$(GR)_i^1$	คือรายได้ภาณิน้ำมันชนิด i หลังการเปลี่ยนราคาและภาษี

เพื่อง่ายในการวิเคราะห์ สมมุติให้ปัญหาเห็นว่า รัฐบาลกำลังพิจารณาว่าจะปรับเฉพาะภาณิน้ำมันเท่าใดจึงจะเหมาะสม คือ ให้อัตราภาษีเป็นตัวแปรทางนโยบาย (policy variable) เพียงตัวเดียว (อาจเป็นเพราะราคาที่โรงกลั่นถูกกำหนดโดย

ต้นทุนและกำไรของโรงกลั่น และค่าการตลาดก็ถูกกำหนดโดยต้นทุนและกำไรของผู้ค้าน้ำมันแล้ว ฉะนั้น ราคาที่โรงกลั่นและค่าการตลาดจึงถูกกำหนดล่วงหน้าได้) ในที่นี้ให้เป้าหมายของรัฐบาลคือ การประหยัดเงินตราต่างประเทศที่ต้องใช้ไปในการซื้อน้ำมันจากต่างประเทศโดยมีข้อจำกัด (constraints) ว่า

ก) อัตราเพิ่มของค่าครองชีพ (อันเกิดจากการขึ้นราคาน้ำมัน) จะต้องไม่เกินค่าที่กำหนดไว้

ข) อัตราเพิ่มของรายได้ภาษีน้ำมัน (อันเกิดจากการขึ้นราคาน้ำมัน) จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าที่กำหนดไว้ ปัญหาดังกล่าวอาจเขียนได้ดังนี้ :

ต้องการจะ minimize ฟังก์ชันเป้าหมาย (objective function) คือ เงินตราต่างประเทศ :

$$F = \sum_i (WF)_i X_i^1 \quad (1)$$

ให้ Δ แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปร

$$\begin{aligned} \therefore \eta_i &= \frac{\Delta X_i / X_i^0}{\Delta (RP)_i / (RP)_i^0} \\ \text{หรือ } \Delta X_i &= \eta_i X_i^0 \frac{\Delta (RP)_i}{(RP)_i^0} \end{aligned} \quad (2)$$

$$\text{โดยนิยาม } X_i^1 = X_i^0 + \Delta X_i \quad (3)$$

แทนค่า ΔX_i จากสมการ (2) ในสมการ (3) :

$$X_i^1 = X_i^0 + \eta_i X_i^0 \frac{\Delta(RP)_i}{(RP)_i^0}$$

$$\text{หรือ } X_i^1 = X_i^0 \left[1 + \eta_i \frac{\Delta(RP)_i}{(RP)_i^0} \right]$$

เราจำกัดปัญหาจนทำให้การขึ้นราคาขายปลีกเกิดจากการขึ้นภาษีอย่างเดียวเท่านั้น

$$\text{ดังนั้น } \Delta(RP)_i = \Delta T_i$$

$$\text{และ } X_i^1 = X_i^0 \left[1 + \eta_i \frac{\Delta T_i}{(RP)_i^0} \right] \quad (4)$$

เมื่อแทนค่า X_i^1 จากสมการ (4) ในสมการ (1) จะได้ฟังก์ชันเป้าหมาย :

$$F = \sum_i (WP)_i X_i^0 \left[1 + \eta_i \frac{\Delta T_i}{(RP)_i^0} \right]$$

ในเมื่อเรารู้ค่าของ $(WP)_i$ และ X_i^0 การ minimize F คือการ minimize A ซึ่ง

$$A = \sum_i \frac{(WP)_i X_i^0 \eta_i}{(RP)_i^0} \times \Delta T_i \quad (5)$$

ให้ข้อจำกัดเกี่ยวกับค่าครองชีพคือ อัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภค (อันเกิดจากการขึ้นราคาน้ำมัน) ไม่เกิน $k\%$ จากตาราง input-output เราสามารถคำนวณหาได้ว่า เมื่อราคาขายปลีกของน้ำมันแต่ละชนิดขึ้นไป 1% จะทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภคสูงขึ้นกี่เปอร์เซ็นต์

นั่นคือ เราสามารถหาค่าความยืดหยุ่นของดัชนีราคาผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนราคาน้ำมัน:

$$\varepsilon_i = \frac{\Delta(\text{CPI})/(\text{CPI})^0}{\Delta(\text{RP})_i/(\text{RP})_i^0}$$

ซึ่งในกรณีนี้ $\varepsilon_i = \frac{\Delta(\text{CPI})/(\text{CPI})^0}{\Delta T_i/(\text{RP})_i^0}$

ฉะนั้น ผลรวมของการขึ้นราคาน้ำมันที่มีต่ออัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภค คือ

$$\sum_i \varepsilon_i \cdot \frac{\Delta T_i}{(\text{RP})_i^0}$$

และข้อจำกัดด้านค่าครองชีพ $\frac{\sum_i \varepsilon_i \cdot \frac{\Delta T_i}{(\text{RP})_i^0}}{\leq} \frac{k}{100}$ (6)

ส่วนข้อจำกัดทางด้านรายได้ภาษีน้ำมันนั้น เราคาดว่ารัฐบาลคงต้องการเก็บภาษีไว้ใช้จ่ายให้มากที่สุด และอาจกำหนดไว้ว่าให้อัตราเพิ่มของรายได้ภาษีน้ำมันไม่ต่ำกว่า ๓ % จากตัวเลขในอดีตเราสามารถคำนวณหาว่าการที่ภาษีน้ำมันแต่ละชนิดขึ้นไป ๑% จะทำให้รายได้ภาษีจากน้ำมันชนิดนั้นขึ้นไปที่เปอร์เซ็นต์ นั่นคือ เราสามารถหาค่าความยืดหยุ่นของรายได้ภาษีอันเกิดจากการเปลี่ยนภาษี :

$$\gamma_i = \frac{\Delta(\text{GR})_i/(\text{GR})_i^0}{\Delta T_i / (\text{T})_i^0}$$

ฉะนั้น ผลรวมของการขึ้นราคาน้ำมันที่มีต่อรายได้ภาษีน้ำมัน คือ

$$\sum_i \gamma_i \cdot \frac{\Delta T_i}{(\text{T})_i^0}$$

และข้อจำกัดด้านรายได้ภาษี คือ $\frac{\sum_i \gamma_i \cdot \frac{\Delta T_i}{(\text{T})_i^0}}{\geq} \frac{m}{100}$ (7)

๒/ ในทางนโยบายอาจเป็นไปได้ว่าเรากำหนดข้อจำกัดด้านค่าครองชีพสำหรับคนที่มีรายได้ต่าง ๆ กัน เพราะคนรายได้ต่างกันมักมีแบบแผนการบริโภคไม่เหมือนกัน ฉะนั้น ผลกระทบต่อค่าครองชีพอาจไม่เหมือนกันได้ สำหรับคนจนเราอาจจำกัดไม่ให้ค่าครองชีพขึ้นสูงมากนัก แต่สำหรับคนรายได้สูงเราอาจจำกัดอัตราเพิ่มของค่าครองชีพในระดับที่สูงไว้ได้

ฉะนั้น สรุปได้ว่าปัญหาการคำนวณหา การเพิ่มภาซีน้ำมันที่เหมาะสมคือ
 minimize สมการที่ (5) โดยมีข้อจำกัดในสมการที่ (6) และ (7) :

$$\begin{aligned} \text{Minimize } A &= \sum_i \frac{(WP)_i x_i^0 \eta_i \cdot \Delta T_i}{(RP)_i^0} \\ \text{subject to : } \sum_i \varepsilon_i \cdot \frac{\Delta T_i}{(RP)_i^0} &\leq \frac{k}{100} \\ \text{และ } \sum_i \gamma_i \frac{\Delta T_i}{(T)_i^0} &\geq \frac{m}{100} \end{aligned}$$

โดยที่เรารู้ค่าตัวแปรทุกตัวยกเว้น ΔT_i
 วิธีการหาค่าของ T_i ที่เหมาะสมก็คือวิธีการที่เรียกว่า linear programming

ตัวอย่างการหาอัตราภาสีที่เหมาะสม :

สมมติให้มีผลิตภัณฑ์น้ำมันอยู่ ๒ ชนิด ($i = 1, 2$)

กำหนดให้ :

$(WP)_1 = ๕$ บาท/ลิตร	$(WP)_2 = ๓$ บาท/ลิตร
$x_1^0 = ๑๐๐$ ล้านลิตรต่อปี	$x_2^0 = ๑๕๐$ ล้านลิตรต่อปี
$\eta_1 = -๑.๕$	$\eta_2 = -๐.๕$
$(RP)_1^0 = ๑๐$ บาท/ลิตร	$(RP)_2^0 = ๕$ บาท/ลิตร
$T_1^0 = ๒$ บาท/ลิตร	$T_2^0 = ๑$ บาท/ลิตร
$\varepsilon_1 = ๐.๐๘$	$\varepsilon_2 = ๐.๓$
$\gamma_1 = ๐.๐๕$	$\gamma_2 = ๐.๐๒$
$k = ๒$ %	$m = ๕$ %

ฟังก์ชันเป้าหมายที่เราจะ minimize ได้มาจากสมการที่ (5) ซึ่งแทนค่าด้วยค่ากำหนดที่กำหนดให้ข้างบน จะได้ :

$$\begin{aligned} A &= \frac{5 \times 100 \times (-1.5)}{10} \Delta T_1 + \frac{3 \times 150 \times (-0.5)}{5} \Delta T_2 \\ &= -75 \Delta T_1 - 45 \Delta T_2 \end{aligned}$$

การ minimize A ซึ่งมีค่าเป็นลบก็คือการ maximize ค่าที่เป็นบวกของ A นั่นเอง

$$\therefore \text{ต้องการ maximize } A' = 75 \Delta T_1 + 45 \Delta T_2 \quad (8)$$

แทนค่าตัวเลขในข้อจำกัดด้านค่าครองชีพตามสมการที่ (6) จะได้ :

$$\frac{0.08}{10} \Delta T_1 + \frac{0.3}{5} \Delta T_2 \leq \frac{2}{100}$$

$$\text{หรือ } 0.8 \Delta T_1 + 6 \Delta T_2 \leq 2 \quad (9)$$

แทนค่าตัวเลขในข้อจำกัดด้านรายได้ภาษีตามสมการที่ (7) จะได้ :

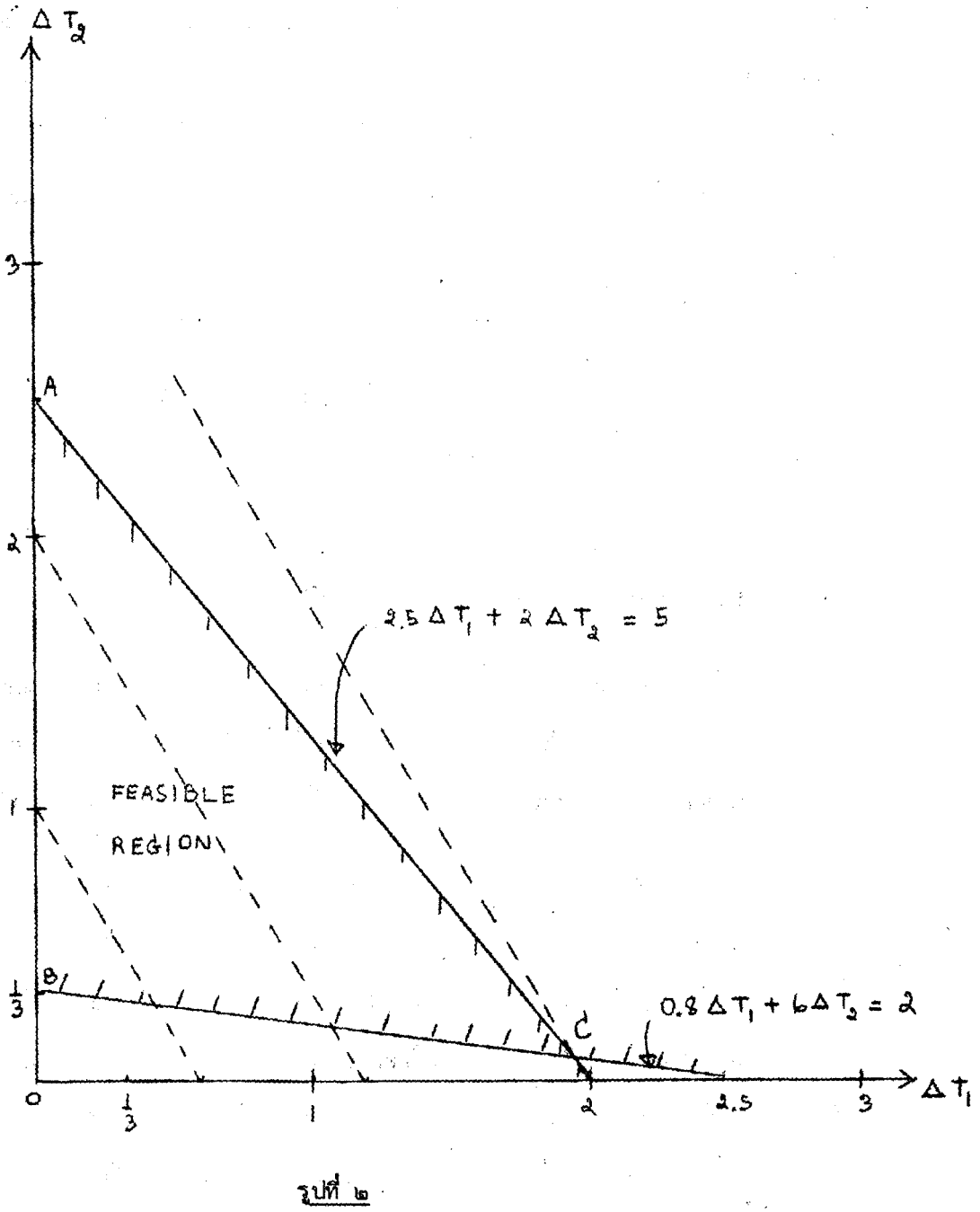
$$\frac{0.05}{2} \Delta T_1 + \frac{0.02}{1} \Delta T_2 \geq \frac{5}{100}$$

$$\text{หรือ } 2.5 \Delta T_1 + 2 \Delta T_2 \geq 5 \quad (10)$$

การหาค่าของ ΔT_1 และ ΔT_2 ที่จะ maximize สมการที่ (8) โดยข้อจำกัดตามสมการที่ (9) และ (10) อาจทำได้โดยการวาดกราฟดังในรูปที่ ๒ (ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์น้ำมันมากกว่า ๒ ชนิด การวาดกราฟหาค่าที่เหมาะสมทำไม่ได้ จึงอาจต้องใช้วิธีการที่เรียกว่า simplex หรือวิธีการอื่น ๆ ที่สลับซับซ้อนขึ้นตามลักษณะของปัญหา)^{๒/}

^{๒/} วิธีการหาค่าที่เหมาะสมใน linear programming ได้ในตำราเกี่ยวกับคณิตเศรษฐศาสตร์ทั่ว ๆ ไป เช่น ดูบทที่ ๑๔ ของ Fundamental Methods of Mathematical Economics เขียนโดย A.C.Chiang พิมพ์โดย McGraw-Hill ปี ๑๙๖๗

- ၈၆ -



การวาดกราฟหาค่าของ ΔT_1 และ ΔT_2 ที่เหมาะสมคือการหา feasible region ซึ่งเป็นไปตามข้อจำกัด และหาเส้นแสดงฟังก์ชันเป้าหมายที่ทำให้เป้าหมายมีค่าสูงสุดและยังอยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อจำกัด ในรูปที่ ๒ สามเหลี่ยมแสดง feasible region และเส้นไขว้ปลาแสดงฟังก์ชันเป้าหมายที่มีค่าของเป้าหมายต่าง ๆ กัน เราหาเส้นไขว้ปลาที่แสดงค่าของเป้าหมายที่สูงที่สุดและยังอยู่ใน feasible region ปรากฏว่าเส้นไขว้ปลาที่สัมผัสกับสามเหลี่ยม ABC ที่จุด C เป็นเส้นที่แสดงค่าของเป้าหมายที่สูงที่สุด ฉะนั้น จุด C จะแสดงค่าของ ΔT_1 และ ΔT_2 ที่เหมาะสมที่สุด และที่จุด C :

$$\Delta T_1 = 1.94 \quad \Delta T_2 = 0.07$$

และค่าของ F หรือเงินตราต่างประเทศที่ประหยัดที่สุดภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ คือ ๘๐๑.๓๔ (ได้จากการแทนค่าตัวแปรต่าง ๆ ใน สมการที่ (1))

ฉนั้น ในกรณีของปัญหาตัวอย่างนี้ เราได้ผลลัพธ์ว่า รัฐบาลจะต้องขึ้นภาษีน้ำมันชนิดที่ ๑ อีกลิตรละ ๑.๙๔ บาท และขึ้นภาษีน้ำมันชนิดที่ ๒ อีกลิตรละ ๗ สตางค์

ในบางกรณีอาจเป็นไปได้ว่า ค่าเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงภาษีอาจเป็นลบได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ ε_1 มีค่าสูงกว่าที่กำหนดไว้ (เช่น $\varepsilon_1 = 0.1$) ค่าเหมาะสมของ ΔT_2 จะกลายเป็นลบ และภาษีน้ำมันชนิดที่ ๒ จะต้องลดลง เป็นต้น

ผู้เขียนขอเน้นว่าตัวอย่างข้างบนแสดงให้เห็นกรณีที่ค่อนข้างง่ายในการหาค่าที่เหมาะสม เพราะเราได้สมมติว่าเรารู้ค่าความยืดหยุ่นต่าง ๆ แล้ว แต่ในโลกของความเป็นจริงจะมีประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียด อาทิเช่น การใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิดหนึ่งเพื่อทดแทนอีกชนิดหนึ่ง (เช่น ใช้ก๊าซหุงต้มทดแทนน้ำมันเบนซินในรถยนต์ เป็นต้น) การเพิ่มขึ้นของการใช้น้ำมันอันเนื่องมาจากปัจจัยที่ไม่ใช่ราคา (เช่น รายได้ ภาวะการตลาด และภาวะเศรษฐกิจทั่วไป) ซึ่งเท่ากับเป็นการเลื่อนเส้นอุปสงค์ไปทางขวานั้นเอง

"แก๊สธรรมชาติ : ทางรอดของไทย?"

โดย

ดร.ทองฉัตร หงส์คารมภัก

ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย

โดย ดร.ทองสิทธิ์ หงส์ลัดดารมภ์

คำนำ

สืบเนื่องมาจากการที่น้ำมันปิโตรเลียมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ และนับวันแต่จะทวีความสำคัญยิ่ง ๆ ขึ้นไป น้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งได้มาจากการนำเอาน้ำมันดิบมากลั่น หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมนั้น ได้กลายมาเป็นปัจจัยหลักในด้านพลังงาน ซึ่งได้ใช้ในการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง การเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และบริการสาธารณะูปโภค นานาประการในทุกประเทศทั่วโลก ดังนั้นการที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากประเทศผู้ผลิตและผู้ค้า หรือกลุ่มประเทศดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาอันนับวันแต่จะทำให้ประเทศผู้นำเข้าทั้งหลาย ระบายเงินตราต่างประเทศออก ยังผลให้เกิดการเสียเปรียบดุลการค้าและดุลการชำระเงินอยู่ตลอดไป ลำพังรายได้จากการส่งออกของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ไม่มากพอที่จะเทียบได้กับมูลค่าของการนำเข้าน้ำมันได้ แม้แต่ประเทศอุตสาหกรรมเองก็ยังประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินอันสืบเนื่องมาจากการนำเข้าพลังงานอยู่ดี ดังนั้นในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่น่าเข้าและเป็นผู้บริโภคน้ำมันที่มีอัตราการเพิ่มของการบริโภคสูง จึงได้ใช้ความเพียรพยายามหาทางสำรวจและแสวงหาแหล่งน้ำมัน หรือแหล่งปิโตรเลียมภายในประเทศเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ อันจะเป็นทางหนึ่งของความพยายามที่จะทำให้สามารถพึ่งตนเองได้เป็นบางส่วนในด้านพลังงาน

เมื่อการสำรวจขุดค้นหาปิโตรเลียมในอ่าวไทยไม่ได้พบน้ำมันดิบเป็นปริมาณมากพอที่จะคุ้มค่ากับการลงทุน แต่กลับได้พบก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลวในเชิงพาณิชย์ รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจจะพัฒนานำก๊าซธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ โดยได้พิจารณาแบ่งงาน

พัฒนาก๊าซกันระหว่างบริษัทผู้รับสัมปทาน ซึ่งสำรวจพบน้ำมันกับฝ่ายรัฐบาล ดังนี้ คือบริษัท จะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างแท่นเจาะผลิตและติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับเจาะผลิตก๊าซและนำ ก๊าซขึ้นมายังปากหลุม ส่วนรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซเพื่อนำ ก๊าซมายังผู้บริโภค ซึ่งในการขนส่งก๊าซธรรมชาตินั้น ทำการขนส่งโดยระบบท่อน้ำมันว่าเป็น วิธีที่สะดวกปลอดภัยและขนส่งได้เป็นปริมาณต่อวันและปลอดภัยที่สุด แต่ผู้รับสัมปทานมีเงื่อนไข ว่า หากจะให้บริษัทพัฒนาผลิตหรือนำก๊าซขึ้นมายังปากหลุมนั้น อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีผู้ใช้ ก๊าซวันละ 150 ล้านลูกบาศก์ฟุต จึงจะคุ้มค่ากับการลงทุน

ก๊าซธรรมชาติ

ก๊าซธรรมชาติเป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอนเช่นเดียวกับน้ำมันดิบ เป็น พลังงานหมดเปลือง เกิดจากการสลายตัวของอินทรีย์สารจำพวกพืชและสัตว์ในสมัยดึก- ตำบรรพ์ มีต้นกำเนิดเช่นเดียวกับน้ำมันดิบ อาจเกิดรวมอยู่ในแหล่งเดียวกับน้ำมันดิบ (associated gas) หรือเกิดเป็นแหล่งก๊าซธรรมชาติอิสระ (Non-associated gas) ก็ได้

คำว่า "ปิโตรเลียม" นั้น หมายความว่ารวมถึงน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และก๊าซธรรมชาติเหลว

ก๊าซธรรมชาติที่พบส่วนใหญ่จะเป็นก๊าซแห้ง (dry gas) ซึ่งมีลักษณะหรือ สถานะเป็นไอ เรียกว่า ก๊าซมีเทน มีอนุของคาร์บอนหนึ่งตัวและก๊าซอีเทนซึ่งมีอนุของ คาร์บอนสองตัว ก๊าซที่มีอนุของคาร์บอนสามตัวและสี่ตัว คือพวกที่มีอนุของคาร์บอนป็นอยู่ ก่อนข้างสูง เรียกว่าก๊าซชื้น (wet gas) เรียกชื่อว่า ก๊าซโพรเพนและบิวเทน ส่วน ก๊าซธรรมชาติที่มีอนุของคาร์บอนตั้งแต่ห้าตัวขึ้นไปเมื่ออยู่ในโครงสร้างหรือแอ่งกักเก็บใต้- พื้นดินสกลงไปก็มีสถานะเป็นไอ แต่เมื่อผลิต หรือนำขึ้นมาบนบรรยากาศและความดันบน ผิวโลกจะควบแน่นกลายเป็นหยด เรียกว่าก๊าซธรรมชาติเหลว (Natural gasoline หรือ condensate)

การสำรวจก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย

ตามความเป็นจริงแล้วได้มีการสำรวจขุดค้นหาปิโตรเลียมในประเทศไทยมานานแล้ว และได้มีการขุดพบน้ำมันดิบในบริเวณแอ่งผา่ง อำเภอดำรงวิทยะ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อกว่า 20 ปีมาแล้ว และได้ผลิตขึ้นมาและตั้งโรงกลั่นขึ้นกลั่นมาใช้ภายในประเทศ ตั้งแต่ปี 2502 โดยกรมการพลังงานทหาร ปัจจุบันกลั่นได้วันละ 1,000 บาร์เรล และสมัยต่อมาได้มีการสำรวจขุดเจาะทางบกในภาคตะวันออกเพียงหนึ่ง ที่อำเภอเขาฉกรรจ์ในปัจจุบัณ เมื่อ พ.ศ. 2506 แต่ไม่พบน้ำมันต่อจากนั้นก็ได้เจาะสำรวจที่อำเภอภาชีเจริญ กรุงเทพมหานคร แต่ก็ไม่พบน้ำมันอีกเช่นกัน

การสำรวจหาปิโตรเลียมในประเทศไทยได้หยุดชะงักมาระยะหนึ่ง จนกระทั่งรัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออก พ.ร.บ.ปิโตรเลียม 2514 และ พ.ร.บ. ภาษีรายได้ปิโตรเลียม 2514 เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการสำรวจขุดเจาะการผลิต การเสียค่าภาคหลวง และการเสียภาษีรายได้อันเกิดจากการผลิตปิโตรเลียม เมื่อปี พ.ศ. 2514 และได้ประกาศเชิญชวนบริษัทน้ำมันผู้สนใจให้มาลงทุนสำรวจขุดเจาะหาปิโตรเลียม โดยได้ประกาศกรอบครองไห้ทำห้บในบริเวณอ่าวไทยและแบ่งแปลงสำรวจออกเป็น 9 แปลง ในบริเวณชายฝั่ง 6 แปลง และบริเวณห่างออกไปที่มีน้ำลึกเกิน 200 เมตร ออกไปอีก 3 แปลง รวมเป็น 9 แปลง และกระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้สัมปทานแก่บริษัทต่าง ๆ เพื่อดำเนินการสำรวจหาปิโตรเลียมในอ่าวไทยและทะเลอันดามัน รวม 7 กลุ่มบริษัท

การสำรวจได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อเดือนมิถุนายน 2514 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจาะสำรวจหาปิโตรเลียมในอ่าวไทยนั้น นับจนถึงวันที่ 6 มกราคม 2524 รวมเวลา 9 ปีเศษ ซึ่งในปัจจุบันมีบริษัทที่กำลังดำเนินการเจาะสำรวจอยู่ 2 บริษัท คือ บริษัทเท็กซัส แปซิฟิค และบริษัทยูนิยอน ออยล์แห่งประเทศไทย ในการเจาะสำรวจทั้งหมด 70 หลุม ผลปรากฏว่าพบปิโตรเลียมทั้งสิ้น 35 หลุม ในจำนวนนี้ได้พบว่าม้น้ำมันดิบปนก๊าซธรรมชาติ และก๊าซธรรมชาติเหลวอยู่ 4 หลุม แต่ปริมาณน้ำมันดิบมีไม่มาก

สำหรับปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองที่พบนั้น ทั้งปริมาณสำรองที่ได้รับการยืนยัน
แน่นอนแล้ว และปริมาณสำรองที่ค่อนข้างแน่นอน รวมทั้งสิ้น 10.3 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่ง
ถือว่าปริมาณมากในเชิงพาณิชย์ เฉพาะที่ขุดพบในแปลงสัมปทานของบริษัทยูนิเจนออยล์
มีมากถึง 6.8 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต

ก๊าซธรรมชาติที่สำรวจพบมีอยู่ด้วยกันหลายโครงสร้างในบริเวณไหล่ทวีปของ
อ่าวไทย นับตั้งแต่ตอนใต้จังหวัดชุมพรลงไปจนจรดเขตแดนมาเลเซีย โครงสร้างส่วนใหญ่
อยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลของไทย ประมาณ 160 กิโลเมตร บางโครงสร้างก็มีขนาดใหญ่
บางโครงสร้างก็มีขนาดปานกลาง ก๊าซธรรมชาติพบอยู่ในชั้นทรายลึกจากพื้นดินลงไปประมาณ
3,300 และ 8,800 ฟุต โดยเฉลี่ย

ก๊าซธรรมชาติตามปริมาณที่สำรวจพบนั้น ถือได้ว่ามีมากพอที่จะคุ้มค่ากับการ
ลงทุนและผลิตขึ้นมา และขนส่งมาเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์ภายในประเทศ

เหตุผลอีกอย่างหนึ่งที่บริษัทผู้รับสัมปทานสนใจสำรวจเจาะหาปิโตรเลียมเฉพาะ
ในบริเวณอ่าวไทยเพราะว่า ประเทศพื้นบ้านของเราห่างออกไปทางทิศใต้ได้สำรวจและผลิต
ปิโตรเลียม คือน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติกันอยู่แล้วบริเวณไหล่และลาดทวีปของไทย ซึ่งอยู่
ในแนวเดียวกันและอายุของชั้นหินอยู่ในยุคเดียวกันน่าจะเป็นแอ่งกักเก็บปิโตรเลียมเช่นเดียวกัน
นโยบายและวัตถุประสงค์

ปัจจุบันน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันต่างก็มีราคาแพงและนับวันแต่จะแพงยิ่งขึ้น
ในปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยต้องใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศไปเป็นจำนวนมหาศาล เพื่อนำเข้า
น้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมัน (แทบทุกหยด) สำหรับใช้เป็นพลังงานหรือเชื้อเพลิง ดังนั้น
การพัฒนาเอาทรัพยากรเชื้อเพลิงภายในประเทศ ซึ่งได้มีการสำรวจพบแล้วมาใช้ประโยชน์
ทั้งในด้านสาธารณูปโภค และสำหรับการอุตสาหกรรม จึงถือว่าเป็นความสำคัญยิ่งทั้งในแง่
เศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ โดยรัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบในการพัฒนา

ก๊าซธรรมชาติ คือ องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีไดโอนเข้าสังกัด การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๆ ดังนี้คือ

- เพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ทั้งเป็นเชื้อเพลิงและเป็นวัตถุดิบในกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอุตสาหกรรม
- เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้เป็นบางส่วนในด้านพลังงาน โดยใช้ก๊าซธรรมชาติทดแทนน้ำมัน
- เพื่อลดการเสียเปรียบดุลการค้าและเพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ ซึ่งใช้จ่ายไปในการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

โครงการสร้างระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติระยะที่หนึ่ง

โครงการนี้ได้แก่การก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติช่วง แหล่งก๊าซ-เอราวัณของบริษัทยูนิยอนอยล์ - โรงไฟฟ้าบางปะกง - โรงสีพระนครใต้ โดยมีแนวการวางท่อจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่ใกล้กับอำเภอเมืองสงหวัดระยอง โดยใช้ท่อขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 34 นิ้ว ทนร .625 นิ้ว ระยะทาง 425 กิโลเมตร เป็นการวางท่อไว้ใต้ทะเลหรือใต้น้ำและวางท่อบนบกขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 28 นิ้ว ระยะทาง 170 กิโลเมตร จากชายฝั่งสงหวัดระยองถึงโรงไฟฟ้าบางปะกง และจากบางปะกงถึงโรงสีพระนครใต้ที่สำโรง ระบบท่อนี้สามารถส่งก๊าซได้ในอัตราวันละ 700 - 900 ล้าน-ลูกบาศก์ฟุต โครงการดังกล่าวกำหนดจะใช้ระยะเวลาดำเนินการในการก่อสร้างประมาณ 3 ปี และกำหนดแล้วเสร็จในราวกลางเดือนกันยายน 2524 รวมค่าก่อสร้างโครงการทั้งสิ้นประมาณ 505 ล้านบาทเหรียญสหรัฐ

โครงการต่อเชื่อมท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากแท่นผลิตยูนิยอนอยล์แปลงที่ 10

โครงการนี้ประกอบด้วยการก่อสร้างท่อส่งก๊าซขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 24 นิ้ว จากแท่นผลิตของบริษัทยูนิยอนอยล์ ที่โครงสร้างหรือแหล่งก๊าซกะพง - ปลาทอง ในแปลง

สำรวจที่ 10 มาต่อเชื่อมกับระบบท่อส่งก๊าซระยะที่ 1 รวมระยะทางประมาณ 43 กิโลเมตร ระบบท่อช่วงนี้กำหนดจะรับก๊าซในปริมาณวันละ 125 ล้านลูกบาศก์ฟุต มาเข้าสู่ท่อส่งก๊าซสายประธาน โดยจะใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ขึ้นศึกษารายงานจนก่อสร้างแล้วเสร็จประมาณ 3 ปี คือแล้วเสร็จในราวต้นปี 2526 ใช้เงินค่าก่อสร้างโครงการทั้งสิ้นประมาณ 31.1 ล้านบาท

โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติช่วงเท็กซัสแปซิฟิก - ยูเนียนออยล์

ประกอบด้วยการก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 32 นิ้ว ความยาวประมาณ 170 กิโลเมตร เพื่อส่งก๊าซในปริมาณวันละ 250 ล้านลูกบาศก์ฟุต จากแท่นผลิตของบริษัทเท็กซัสแปซิฟิกมาเชื่อมกับแท่นผลิตของบริษัทยูเนียนออยล์ เพื่อส่งก๊าซเข้าสู่ท่อก๊าซระยะที่หนึ่ง โดยกำหนดจะก่อสร้างแล้วเสร็จในราวปลายปี 2527 ใช้ค่าก่อสร้างทั้งสิ้นประมาณ 272 ล้านบาทสหรัฐ

โครงการก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซย่อยให้แก่โรงงานอุตสาหกรรม

เป็นการก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซย่อยสำหรับส่งก๊าซให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมตามบริเวณที่ท่อส่งก๊าซธรรมชาติสายประธานผ่าน ระหว่างช่วงบางปะกงกับโรงจักรพระนครใต้ เป็นท่อขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 12 นิ้ว และ 8 นิ้ว ทั้งนี้เพื่อส่งก๊าซไปใช้สำหรับการอุตสาหกรรมในบริเวณหรือท้องที่ผู้แจ้งมีพรายและท้องที่บางพลี ในเขตผู้แจ้งมีพรายกำหนดจะก่อสร้างวางท่อให้แล้วเสร็จในกลางปี 2525 และในเขตบางพลีกำหนดแล้วเสร็จในต้นปี 2526 แต่ละเขตจะสิ้นเงินค่าก่อสร้างประมาณ 8.5 ล้านบาทสหรัฐ หรือประมาณ 170 ล้านบาท

ปัจจุบันโครงการนี้กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษารายละเอียดของโครงการโดยบริษัทวิศวกรรมที่ปรึกษา

โครงการก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ

เนื่องจากก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยประกอบด้วยสารประกอบไฮโดรคาร์บอนหลายชนิด ซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น ก๊าซมีเทน ก๊าซอีเทน ก๊าซโพรเพน บิวเทน และน้ำมันก๊าซไฮโดรคาร์บอน การนำก๊าซธรรมชาติไปใช้เป็นเชื้อเพลิงโดยตรง โดยปราศจากการแยกลำประกอบดังกล่าวออกเสียก่อน นับเป็นการสูญเสียคุณค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับในสถานการณ์ประเทศไทยเรากำลังขาดแคลนก๊าซปิโตรเลียมเหลวหรือก๊าซหุงต้ม ซึ่งประกอบด้วยก๊าซโพรเพนและบิวเทน ที่จะนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง ทั้งสำหรับหุงต้มและเป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ นอกจากนี้ยังมีความต้องการเอทกีสินสำหรับอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียมด้วย ดังนั้นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจึงได้วางแผนที่จะก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ ขนาดสามารถแยกก๊าซธรรมชาติได้ในอัตราวันละ 350 ล้านลูกบาศก์ฟุต ขึ้น 2 หน่วย โดยแต่ละหน่วยจะสามารถแยกผลิตภัณฑ์ก๊าซธรรมชาติได้ดังนี้

- โพรเพนและบิวเทน	รวม	450,000	ตันต่อปี
- อีเทน	รวม	187,500	ตันต่อปี
- ก๊าซธรรมชาติเหลว	รวม	108,400	ตันต่อปี

หน่วยที่หนึ่งกำหนดจะก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการได้ภายในปี 2526 และหน่วยที่สองจะแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการได้ในปลายปี 2527

เมื่อรวมปริมาณผลิตภัณฑ์ทั้ง 2 หน่วยแล้วจะได้ดังนี้

- แอล พี ซี ประมาณ 860,000 ตันต่อปี
- อีเทน 370,000 ตันต่อปี สำหรับนำไปผลิตเป็นเอทกีสินในอัตราปีละ 150,000 ตัน สำหรับผลิตเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม
- ก๊าซธรรมชาติเหลว 216,800 ตัน

นอกจากนั้นในระยะแรกเมื่อความต้องการแอลพีจีภายในประเทศยังไม่มาก
ยังจะมีแอลพีจีเหลือใช้สำหรับส่งไปจำหน่ายต่างประเทศในรูปของ โพรเพนและบิวเทนได้
ถึงปีละประมาณระหว่าง 300,000 - 400,000 ตัน

การก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซ

การก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซจากอ่าวไทยมายัง โรงสีการพระนครใต้ ได้เริ่ม
ประมาณกลางปี พ.ศ. 2523 แต่ก่อนจะนำท่อก๊าซวางนั้น จำเป็นต้องพอกท่อเสียก่อน
เพื่อให้สามารถป้องกันสนิม ป้องกันการผุกร่อน แล้วพอกทับด้วยคอนกรีตอีกครั้งหนึ่งสำหรับ
ท่อเหล็กที่จะนำไปวางหรือฝังไว้ในดินทะเลและพื้นดินบริเวณน้ำชายขอบข่ายของงานก่อสร้าง
แบ่งออกเป็นงานใหญ่ ๆ ดังนี้

1. งานพอกท่อ
2. งานวางท่อในทะเล
3. งานวางท่อบนบก
4. งานสถานีจ่ายฝังและงานติดตั้งสถานีควบคุมจุดกั้นตัวของก๊าซ
5. งานศูนย์ปฏิบัติการ
6. งานติดตั้งอุปกรณ์และเครื่องวัดปริมาตรก๊าซบนแท่นผลิต
7. งานก่อสร้างและติดตั้งระบบสื่อสาร
8. งานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

1. งานพอกท่อก๊าซ

ท่อเหล็กซึ่งส่งก๊าซหรือผลิดมาเป็นพิเศษ คือมีส่วนผลั้มของเหล็กและเป็นไปตาม
ข้อกำหนดของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น เมื่อขนส่งมาถึงจากต่างประเทศจะถูก
ลำเลียงไปเก็บไว้ที่โรงงานพอกท่อก๊าซที่จุกลงเล็มิต ซึ่งเป็นที่ของกองทัพเรือที่อนุญาตให้ใช้
เป็นโรงงานพอกท่อ โดยเริ่มจากการขัดผิวท่อ พอกหรือเคลือบด้วยยางมะตอยชนิดพิเศษ

(Coal tar enamel) แล้วจึงจะนำไปพอกด้วยคอนกรีตผสมด้วยลินแร่เหล็กจนหนาเพื่อให้หนัก เวลาวางลงในน้ำจะได้ไม่ลอยตัวขึ้นมา เพราะภายในท่อนั้นกลวง นอกจากนั้นยังเป็นการทำให้ท่อแข็งแรงทนทานมีอายุการใช้งานนาน

2. การวางท่อในทะเล

ท่อที่จะวางในทะเลมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 34 นิ้ว หนา 0.625 นิ้ว รวมระยะทางที่จะวาง 425 กิโลเมตร วิธีวางท่อนั้นคือนำท่อที่พอกแล้ว ซึ่งแต่ละท่อนยาว 36-40 ฟุต มาเชื่อมติดกันบนเรือวางท่อในทะเลแล้วจึงค่อย ๆ หย่อนลงสู่พื้นทะเลแล้วกลบท่อหรือฝังให้อยู่ลึกจากผิวพื้นทะเล 1.5 เมตร

3. การวางท่อบนบก

ขนาดของท่อที่จะวางบนบกมีเส้นผ่าศูนย์กลาง 28 นิ้ว ความหนา 0.40 ถึง 0.50 นิ้ว ระยะทางที่จะวางประมาณ 170 กิโลเมตร วิธีวางท่อคือขุดร่องลึกตามแนวทางการที่ต้องการแล้วนำท่อที่พอกเพื่อกันสนิมแล้วมาเชื่อมต่อกันแล้วกลบวางในร่องให้หลังท่ออยู่ลึกจากผิวดินไม่น้อยกว่าหนึ่งเมตรในที่ดอน ส่วนบริเวณที่ลุ่มริมทะเลถนนบางนา-ตราด จะฝังลึกให้หลังท่อห่างจากผิวดินถึงสองเมตรแล้วจึงกลบท่อ

อนึ่ง ตามแนวท่อที่ผ่านยังต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่น ๆ อีกคือ

- Block Valves มีประมาณ 11 จุด สำหรับไว้ตรวจเช็คอุณหภูมิ ความดัน และปิดกั้นการไหลของก๊าซ
- Meter Station หรือที่ติดตั้งมาตรวัดก๊าซสำหรับวัดปริมาณการไหลของก๊าซที่ส่งไปยังผู้ใช้
- Pressure Regulating Station หรือสถานีควบคุมความดัน เพื่อจะทำให้ก๊าซที่ไหลออกมาจากสถานีมีความดันสม่ำเสมอโดยจะใช้ติดตั้งก่อนที่จะต่อท่อแยกเข้าโรงไฟฟ้าหรือโรงงานอุตสาหกรรมผู้ใช้ก๊าซ

4. สถานีขายฝังและสถานีควบคุมจุดกั้นตัวของก๊าซ

สถานีขายฝังตั้งอยู่ที่บ้านไร่ล้อม ตำบลมาตาพุด อ.เมือง จ.ระยอง มีเนื้อที่ประมาณ 750 ไร่ อุปกรณ์ที่ติดตั้งประกอบด้วย

- Dew Point Control Unit เป็นเครื่องควบคุมไม่ให้เกิดการกลั่นตัวเป็นของเหลวของก๊าซภายหลังจากที่ผ่านออกไป
- Pipeline Scraper Launcher & Receiver เป็นชุดรับส่งทำความสะอาดและตรวจสอบท่อ
- Slug Catcher เป็นเครื่องมือที่จะแยกก๊าซธรรมชาติเหลวออกจากก๊าซแห้ง
- ถังเก็บก๊าซเหลวที่แยกออก

ศูนย์ปฏิบัติการ

ศูนย์ปฏิบัติการกำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้างตั้งอยู่ที่บ้านหมู่ที่ 8-9 ตำบลนาป่า อ.เมืองชลบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 135 ไร่ ซึ่งจะประกอบด้วยอุปกรณ์และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ดังนี้

- Supervisory Control System สำหรับใช้ควบคุมการปฏิบัติงานของเครื่องมือต่าง ๆ โดยอัตโนมัติ โดยจะสามารถติดต่อควบคุมกันได้โดยตลอดระหว่างกรุงเทพฯ - ศูนย์ปฏิบัติการที่ชลบุรี - สถานีขายฝังและแท่นผลิตในทะเล
- ตึกอาคารที่พักการ
- คลังเก็บวัสดุอุปกรณ์
- หน่วยซ่อมและบำรุงรักษาระบบท่อ
- บ้านพัก

ระบบสื่อสาร

ระบบการสื่อสารและโทรคมนาคม (Data Voice Communications System) สำหรับใช้ติดต่อสื่อสารในหน่วยงานของระบบท่อส่งก๊าซรวมทั้งการสื่อสารผ่านดาวเทียมด้วย จากแท่นผลิตกลางทะเลถึงสถานีรับก๊าซชายฝั่ง ศูนย์ปฏิบัติการและสำนักงานปตท. ในกรุงเทพฯ เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ของระบบท่อและระบบการขนส่งก๊าซธรรมชาติทุกระยะ ปัจจุบันกำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้างและติดตั้งอุปกรณ์

ความก้าวหน้าของการก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซ

นับจนถึงวันที่ 16 มกราคม 2524 การก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซทางทะเลได้ก้าวหน้าไปจนเหลืออีกประมาณ 15 กม. ก็จะถึงแท่นผลิตรวมของบริษัทยูนิยอนอยล์แห่งประเทศไทย ที่แหล่งก๊าซเอราวัณแล้ว ของระยะทางทั้งสิ้น 425 กิโลเมตร และการฝังท่อตามหลังท่อที่วางยังดำเนินอยู่ต่อไป คาดว่าจะแล้วเสร็จในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า

ส่วนการก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซทางบก ปัจจุบันได้เสร็จมาถึงเลยจังหวัดชลบุรี นับจากฝั่งทะเลจังหวัดระยอง บริษัทผู้รับเหมากำส่งดำเนินการวางท่อโดยยกกองมาทำงานจากลำโรง ใกล้โรงสักรพระนครใต้ มุ่งหน้าไปทางจังหวัดชลบุรี การก่อสร้างวางท่อนบกกำหนดจะแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน 2524

เมื่อการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปตท. จะมีเวลาทำการทดสอบระบบท่ออยู่ประมาณสองเดือนเศษ และคาดว่าจะสามารถส่งก๊าซธรรมชาติให้แก่ลูกค้ารายใหญ่คือ โรงไฟฟ้าของ กฟผ. ทั้งที่บางปะกงและลำโรงใต้ ได้ในกลางเดือนกันยายน 2524

ประโยชน์ที่จะได้จากการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ

การประหยัดเงินตราต่างประเทศ

เมื่อนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ทดแทนน้ำมันเตาสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้า ในระยะแรกจะสามารถทำให้ดุลการชำระเงินของประเทศดีขึ้น เมื่อเพิ่มปริมาณการผลิตก๊าซและ

ส่งมาใช้เป็นเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป จะทำให้สามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงเข้า เพราะก๊าซธรรมชาติสามารถใช้ทดแทนน้ำมัน เชื้อเพลิงได้เป็นบางส่วน ยิ่งในระยะต่อไปเมื่อการก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะทำให้มีก๊าซหุงต้ม (LPG) ใช้พอเพียงภายในประเทศ ซึ่งไม่ต้องนำเข้าก๊าซหุงต้มอีก และยังสามารถส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้อีกเป็นบางส่วน เมื่อโรงงานแยกก๊าซ หน่วยที่ส่งเปิดดำเนินการ ซึ่งจะทำให้มีเงินตราต่างประเทศเข้าด้วย นอกจากนั้นผลิตภัณฑ์ จากโรงงานแยกก๊าซอื่น ๆ จะสามารถนำไปผลิตเป็นวัตถุดิบ สำหรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จะ ผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปอีกมากมาย อันจะมีผลให้อุตสาหกรรมนั้น ๆ ไม่ต้องนำเข้าวัตถุดิบ เข้าประเทศ จะเป็นการช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศในการสั่งซื้อเข้าอีกเป็นอันมาก

ดังนั้นโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติและโครงการแยกก๊าซจะทำให้ประเทศ ประหยัดเงินตราต่างประเทศที่ต้องจ่ายไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพียงแต่เป็นการพัฒนาผลิต ก๊าซธรรมชาติจาก 3 แหล่ง (เอราวัณ กะพง-ปลาทองและเทือกขี้เหล็ก) ในปริมาณ 625 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน จะสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ปีละประมาณ 30,000 ล้านบาท

รายได้เข้ารัฐในรูปค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้จากบริษัทผู้รับสัมปทาน

โดยที่ ปตท. จะเป็นผู้รับก๊าซที่หลุมผลิตจากบริษัทผู้รับสัมปทานตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียม และ พ.ร.บ. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 2514 รัฐบาลจะได้รับผลตอบแทนในรูป ค่าภาคหลวงร้อยละ 12.5 ของผลผลิตและในรูปภาษีเงินได้อีกร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ จากบริษัทผู้ผลิต ซึ่งผลตอบแทนที่รัฐบาลจะได้โดยตรงนี้จะสามารถนำไปใช้จ่ายกระจาย ให้ถึงมือประชาชนในรูปการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งจัดสรรเป็นงบประมาณสำหรับ พัฒนาประเทศตามโครงการต่าง ๆ ต่อไป ผลตอบแทนที่รัฐบาลจะได้รับจากการพัฒนาก๊าซ- ธรรมชาติในด้านค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้จากบริษัทผู้รับสัมปทาน ได้มีการประมาณการ

ไว้ว่าในระดับการผลิต 250 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ประมาณปีละ 1,500 ล้านบาท และ
จะเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 6,500 ล้านบาทเศษในระดับการผลิต 625 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน

การประหยัดเงินตราต่างประเทศจากการใช้ก๊าซธรรมชาติทดแทนน้ำมันเตาในการผลิต

ในปัจจุบัน การผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศไทย ประมาณร้อยละ 75 ได้ใช้น้ำมันเตาเป็นเชื้อเพลิง ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 25 ใช้พลังงานในรูปอื่น ในระยะต้นปี 2523 ที่ผ่านมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้น้ำมันเตาเป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าเฉพาะที่โรงจักรพระนครใต้ วันละประมาณ 7.5 ล้านลิตร (ราคาน้ำมันเตาซึ่งปรับครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2523 ชดเชยความหนืด 600 ลิตรละ 3.78 บาท ชดเชยความหนืด 1,200 ลิตรละ 3.64 บาท และชดเชยความหนืด 1,500 ลิตรละ 3.61 บาท) โดยทั่วไป กฟผ. ใช้น้ำมันเตาชดเชยความหนืด 1,500 เป็นส่วนใหญ่เป็นเชื้อเพลิงในโรงจักรทั้งที่พระนครใต้และที่บางกรวย

วันหนึ่ง ๆ เฉพาะราคาน้ำมันเตาที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า คิดเฉพาะโรงจักรพระนครใต้เป็นเงิน 27.07 ล้านบาท (ในราคาน้ำมันเตาปัจจุบัน - 15 ม.ค. - 24) ถ้าคิดเป็นหนึ่งปีหรือ 365 วัน จะเป็นเงินก้อนใหญ่ถึง 9,882.37 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่า เมื่อไม่ต้องซื้อหาน้ำมันเตามาจากต่างประเทศมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าแต่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงแทนแล้ว จะทำให้ประเทศไทยสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศจำนวนมหาศาลทีเดียว ซึ่งนับว่าเป็นการพึ่งตนเองในด้านพลังงานได้เป็นบางส่วนทีเดียวในระยะแรก

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วตั้งแต่ต้นในหัวข้อต่าง ๆ กันนั้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาก๊าซธรรมชาตินั้นได้ให้ประโยชน์อย่างแก่ประเทศชาติและประชาชน การพัฒนานำเอาก๊าซ

ธรรมชาติได้พัฒนาก้าวหน้าไปมากแล้วในสหรัฐอเมริกาในยุโรป บางประเทศในตะวันออก-กลาง และในประเทศเพื่อนบ้านของเรา ผลของการพัฒนาดังกล่าวในประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นได้ก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจ ทางสังคมของชาติต่าง ๆ มาแล้ว ดังเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป

ดังนั้น จึงไม่น่าสงสัยเลยเมื่อเราได้สำรวจพบทรัพยากรอันมีค่ามหาศาลทางเศรษฐกิจคือ ก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลวในประเทศไทยแล้วนั้น การพัฒนานำขึ้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์จะเป็นไปได้ แต่เนื่องจากงานพัฒนาก๊าซธรรมชาติหรือปิโตรเลียมยังเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย เป็นโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากนับเป็นพันเป็นหมื่นล้านบาท ใช้เทคโนโลยีทันสมัยเพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงสม่ำเสมอในการผลิต ใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ประสบการณ์และขีดความสามารถสูง และใช้เวลานาน ทั้งนี้เพราะก๊าซธรรมชาติมีใช้ของเหลวที่จะสกัดวางหรือขนส่งไปทางเรือหรือรถไฟ จำเป็นที่จะต้องสร้างระบบขนส่งทางท่อเหล็กกล้า ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นวิธีขนส่งที่สะดวกปลอดภัยและขนส่งได้เป็นปริมาณมากกว่าวิธีอื่นใดในปัจจุบัน

ประโยชน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่มีต่อประเทศชาติและประชาชนนั้น มีมากมายดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเมื่อเวลานั้นมาถึงเป็นก่อกำหนดหมายว่าจะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีและทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในที่สุด

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

16 มกราคม 2524

อุปสงค์ของก๊าซธรรมชาติ

หน่วย : ล้านลูกบาศก์ฟุต

ปีงบประมาณ	แหล่งก๊าซต่าง ๆ				รวม
	เอราวัณ (ยูเนียน) แปลง 12	กะพงปลาทอง (ยูเนียน) แปลง 10&11	"บี" ของยูเนียน แปลง 13	เท็กซัส แปลง 15	
2525	200	--	--	--	200
2526	250	--	--	--	250
2527	250	75	--	--	325
2528	250	167	75	150	640
2529	250	167	125	150	692
2530	250	167	125	200	742
2531	250	167	125	250	792
2532	250	167	125	250	792
2533	250	167	125	250	792

ประมาณการอุปสงค์ของก๊าซธรรมชาติ

หน่วย : ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน

ปี งบประมาณ	อุปทาน	อุปสงค์								อุปสงค์ ทั้งสิ้น	ส่วนเกิน (+) ส่วนขาด (-)
		ท.พ.ผ.	อุตสาหกรรม								
			โรงงานแยก ก๊าซและเป โตรเคมีคัล	ปิ๋ย	โซดาแอช	เหล็กพูน	ซีเมนต์	อุตสาหกรรม อื่น ๆ	รวม อุตสาหกรรม		
2525	200	200	--	--	--	--	--	--	--	200	0
2526	250	250	--	--	--	--	--	10	10	260	-10
2527	325	250	67	--	5	10	30	20	132	382	-57
2528	640	450	90	30	10	40	30	20	220	670	-30
2529	692	450	170	30	10	40	30	20	300	750	-58
2530	742	472	170	30	10	56	30	20	316	788	-46
2531	792	502	185	30	10	56	30	30	341	843	-51
2532	792	482	200	45	10	56	30	30	371	853	-61
2533	792	472	200	45	10	56	30	30	371	843	-51

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของ

ก๊าซธรรมชาติ

ปีงบประมาณ	ปริมาณการผลิตก๊าซ ล้าน ลบ.ฟุต ต่อวัน	เทียบเท่ากับ ปริมาณน้ำมันเตา บาร์เรลต่อวัน	คิดเป็น % ของ การใช้น้ำมัน ทั่วประเทศ	มูลค่าเทียบกับ น้ำมันเตา ล้านบาทต่อปี
2525	200	32,530	14.2	7,920
2526	250	40,660	18.1	10,690
2527	325	52,860	23.1	15,040
2528	640	104,090	43.7	31,940
2529	692	112,550	44.7	37,230

ประมาณการใช้น้ำมันเตาโดย ก.ฟ.ผ.

การประมาณการส่วนนี้ได้อาศัยแผนการผลิตและการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงของ ก.ฟ.ผ. เป็นสำคัญ

การปรับตัวเลขการใช้จ่ายค่าธรรมเนียมจาก ปตท. และผลของการประมาณการตั้งแสดงไว้อย่างล่างนี้

การประมาณการการใช้น้ำมันเตาทั้งสิ้น

เฉพาะ ก.ฟ.ผ.

ปี	อุปสงค์ทั้งสิ้น	ทดแทนโดย ก๊าซธรรมชาติ	อุปสงค์สุทธิ
	(1)	(2)	3 = (1) - (2)
2523	2,808	--	2,808
2524	3,381	--	3,381
2525	3,749	1,404	2,345
2526	4,195	1,808	2,387
2527	4,568	2,029	2,539
2528	4,735	3,917	818
2529	5,205	3,928	1,277
2530	5,064	4,136	928
2531	4,736	4,419	317
2532	4,551	4,230	321
2533	5,285	4,136	1,149

ก.ฟ.ผ. + อุตสาหกรรม

อุปสงค์ทั้งสิ้น	ทดแทนโดย ก๊าซธรรมชาติ	อุปสงค์สุทธิ
(4)	(5)	6 = (4) - (5)
4,340	--	4,340
5,055	--	5,055
5,600	1,404	4,196
6,234	1,907	4,327
6,812	2,544	4,268
7,447	4,891	2,556
8,095	4,902	3,193
8,176	5,152	3,024
8,045	5,577	2,468
8,144	5,462	2,682
9,100	5,368	3,732

หน่วย : ล้านลิตรของเชื้อเพลิงเทียบเท่าน้ำมันเตา

ถ 2523-2533

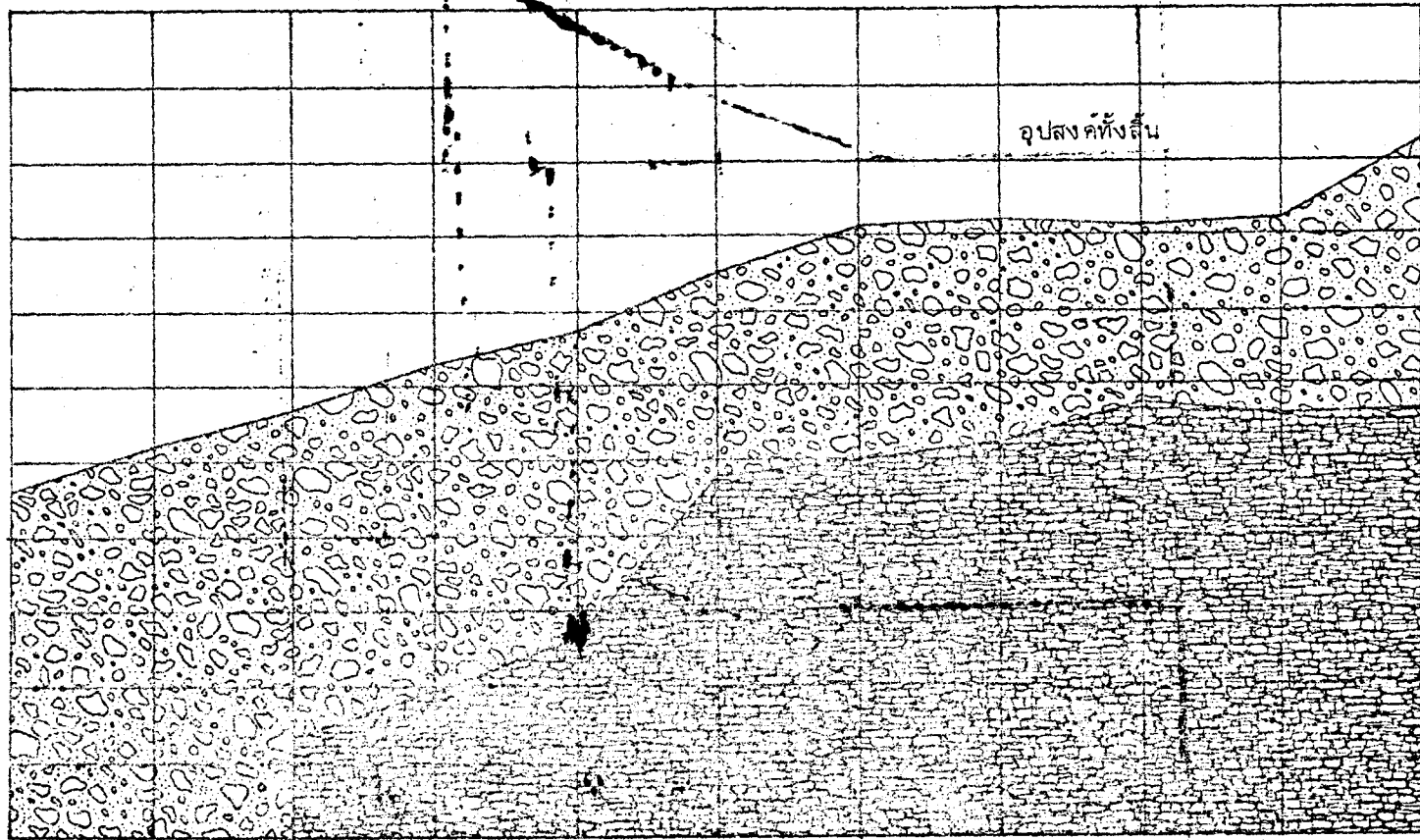
ล้านลิตร

11,000
10,000
9,000
8,000
7,000
6,000
5,000
4,000
3,000
2,000
1,000
0

อุปสงค์ที่ดิน

ทดแทนโดย
ก๊าซธรรมชาติ

ถ 2523 2524 2525 2526 2527 2528 2529 2530 2531 2532 2533





และจะทดแทนจากก๊าซธรรมชาติ

ล้านลิตรต่อปี

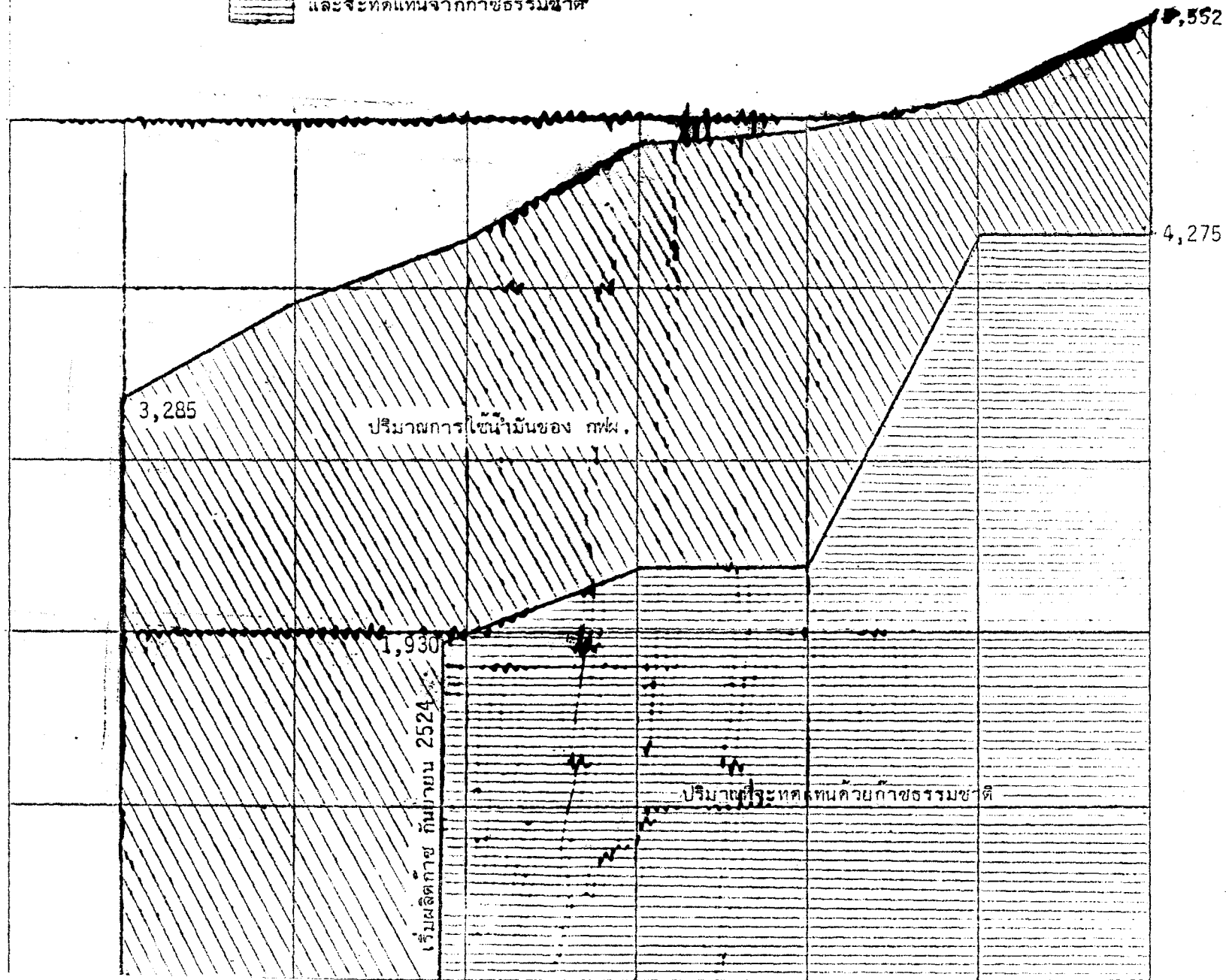
5,000

4,000

3,000

2,000

1,000



ก๊าซธรรมชาติทดแทนน้ำมันเตาในโรงงานอุตสาหกรรม

หน่วย : ล้านลิตรเทียบค่าความร้อนของน้ำมันเตา

ปีงบประมาณ	ปี 1/	เฉลี่ย 2/	ซีเมนต์ 3/	อื่น ๆ 3/	รวม
2525	--	--	--	--	--
2526	--	--	--	99	99
2527	--	19	297	198	515
2528	149	117	425	283	974
2529	149	159	425	283	1,016
2530	149	159	425	425	1,158
2531	223	159	429	425	1,232
2532	223	159	425	425	1,232

1/ ก๊าซธรรมชาติ 35% นำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงและ 65% ไปใช้เป็นวัตถุดิบ
ของอุตสาหกรรม

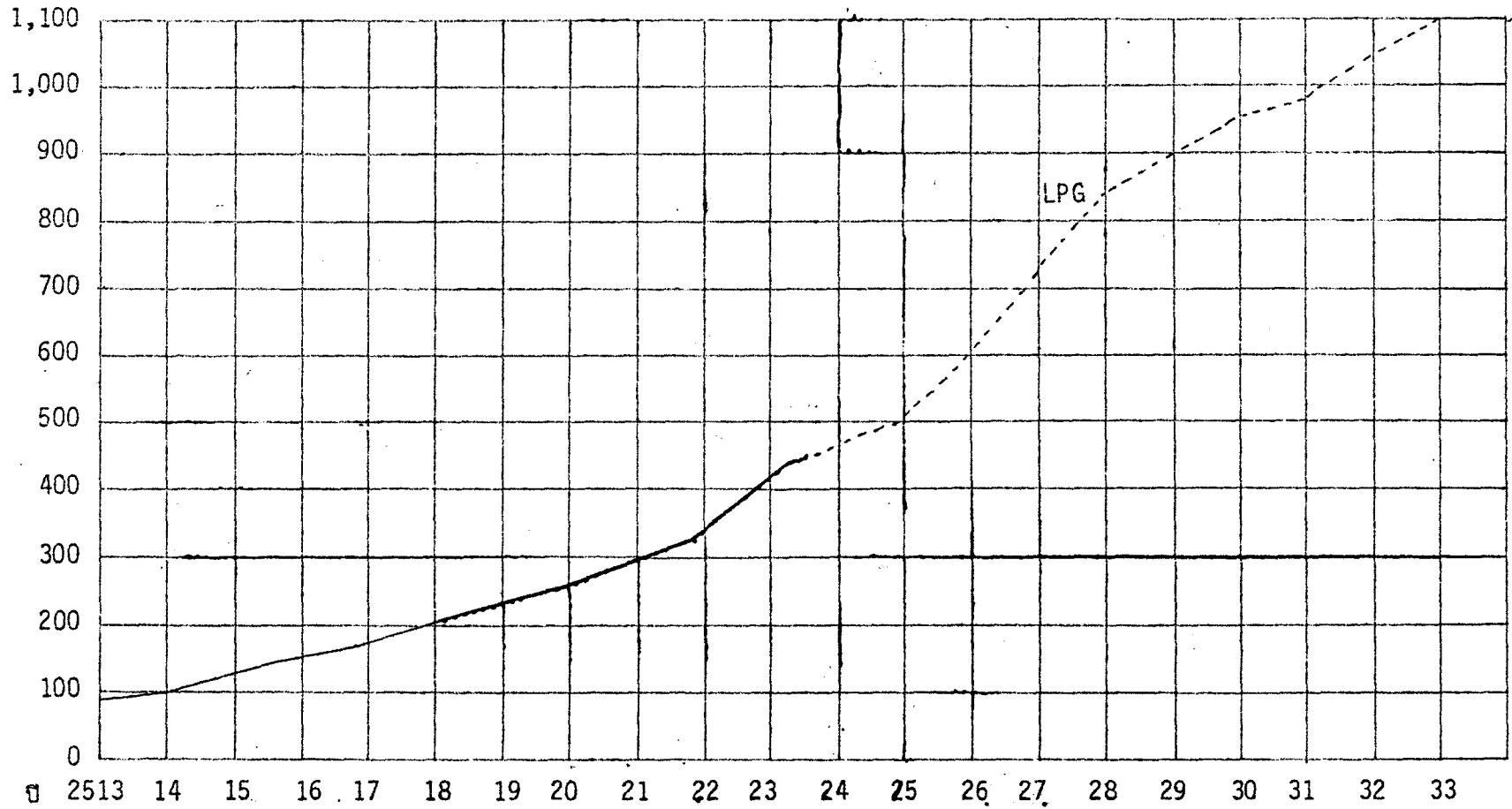
2/ ก๊าซธรรมชาติ 20% นำไปใช้เป็นเชื้อเพลิง อีก 65% ใช้เป็นวัตถุดิบของ
อุตสาหกรรม

3/ ใช้ก๊าซธรรมชาติทั้งหมดเป็นเชื้อเพลิง

หมายเหตุ : ค่าความร้อนของก๊าซธรรมชาติ 1 ลูกบาศก์ฟุต = 1,050 BTU.
ค่าความร้อนของน้ำมันเตา 1 ลิตร = 38,675 BTU.

ประมาณการอุปสงค์ LPG ระหว่างปี 2523-2533

ล้านลิตร



อุปสงค์

ปี	การใช้ LPG ในบ้านเรือน โรงแรม อุตสาหกรรม	การใช้ LPG กับรถยนต์	รวม
2523	370	26	396
2524	403	35	438
2525	439	44	483
2526	477	102	579
2527	516	179	695
2528	558	247	805
2529	601	261	862
2530	645	263	908
2531	672	263	935
2532	741	263	1,004
2533	791	263	1,054

หมายเหตุ : โดยทั่วไป LPG วัดเป็น ก.ก. หาก
ต้องการทราบน้ำหนักเป็น ก.ก. ต้อง
คูณด้วย .57

LPG 1 ลิตรหนัก .57 ก.ก.

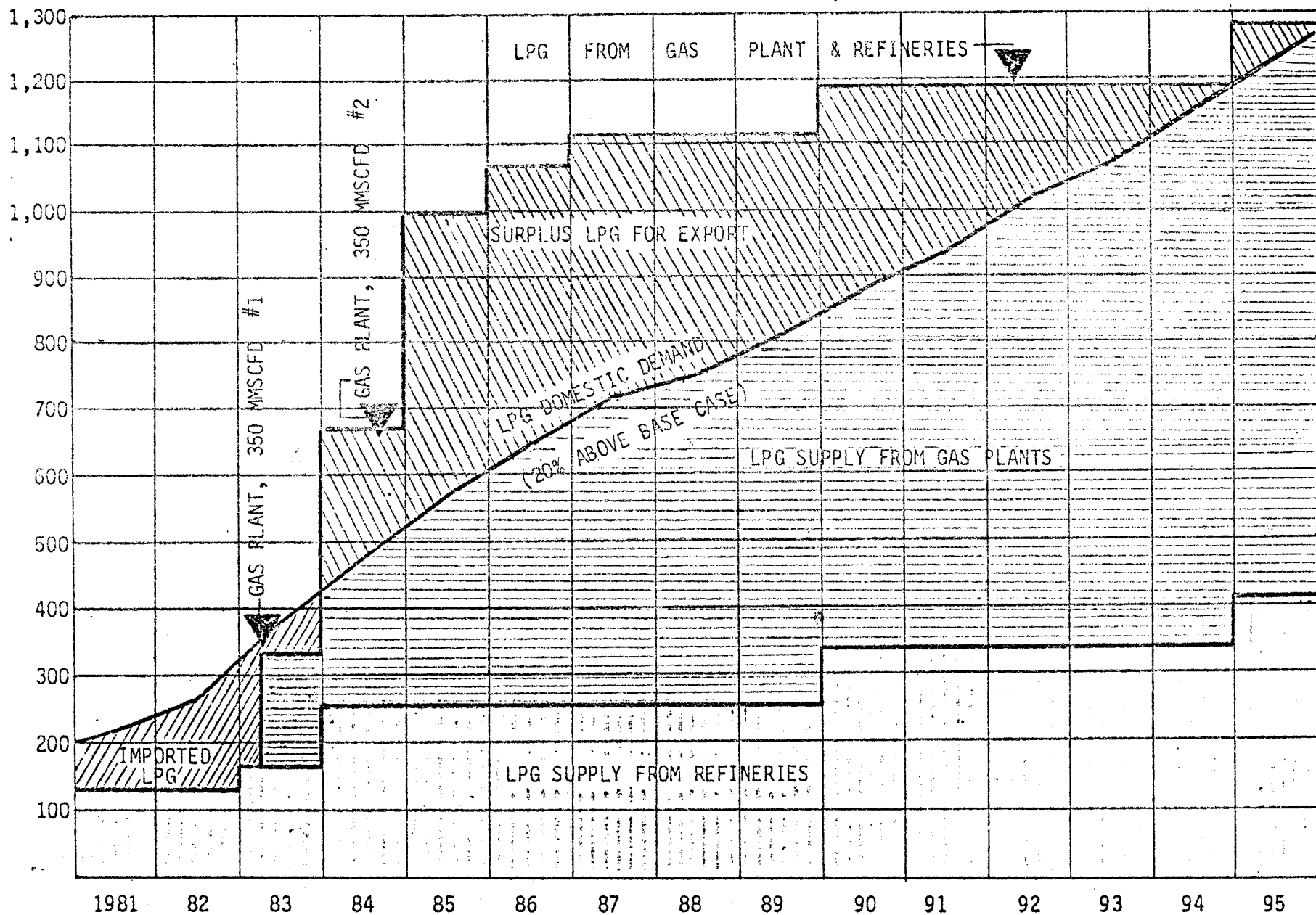
อุปทาน

โรงกลั่นน้ำมัน ผลิต LPG ได้	โรงงานแยก ก๊าซ ผลิต LPG ได้	รวม
396 ^{1/}	--	396
438	--	438
483	--	483
579	--	579
379	316(316) ^{2/}	695
444	361(404)	805
444	414(491)	862
444	464(570)	908
444	560(621)	935
444	560(750)	1,004
444	610(870)	1,054

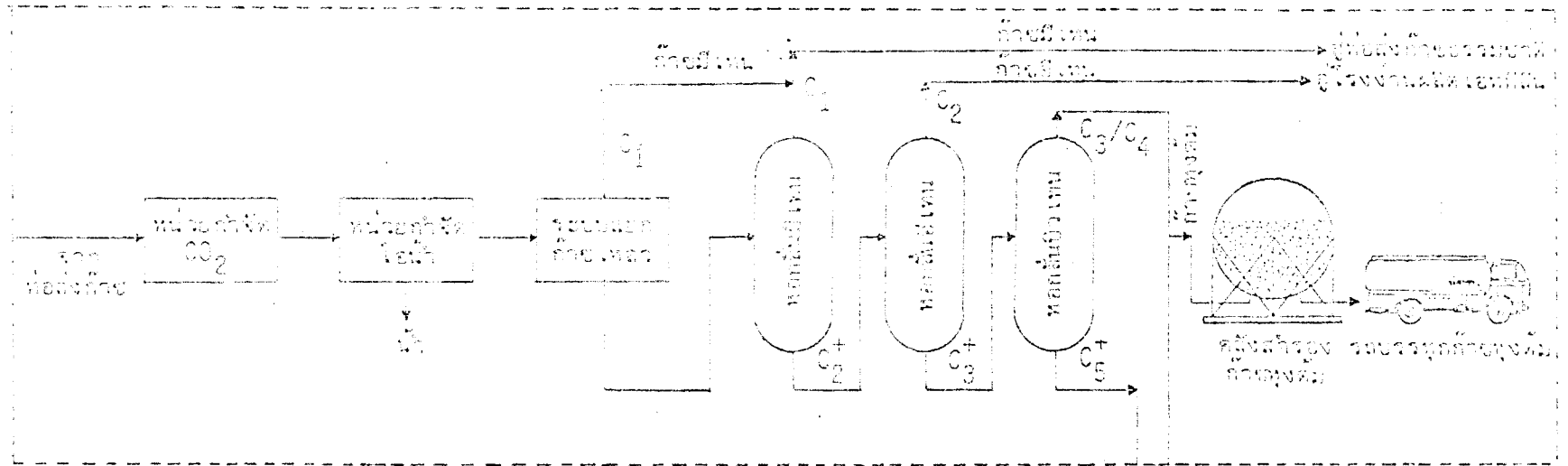
^{1/} นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2523-2527 รวมการนำเข้า LPG ไว้ด้วย
และระยะหลังปี 2528 ได้ LPG จากโรงกลั่นน้ำมันภายใน
ประเทศเท่านั้น

^{2/} LPG ผลิตได้จากโรงงานแยกก๊าซหุงต้ม

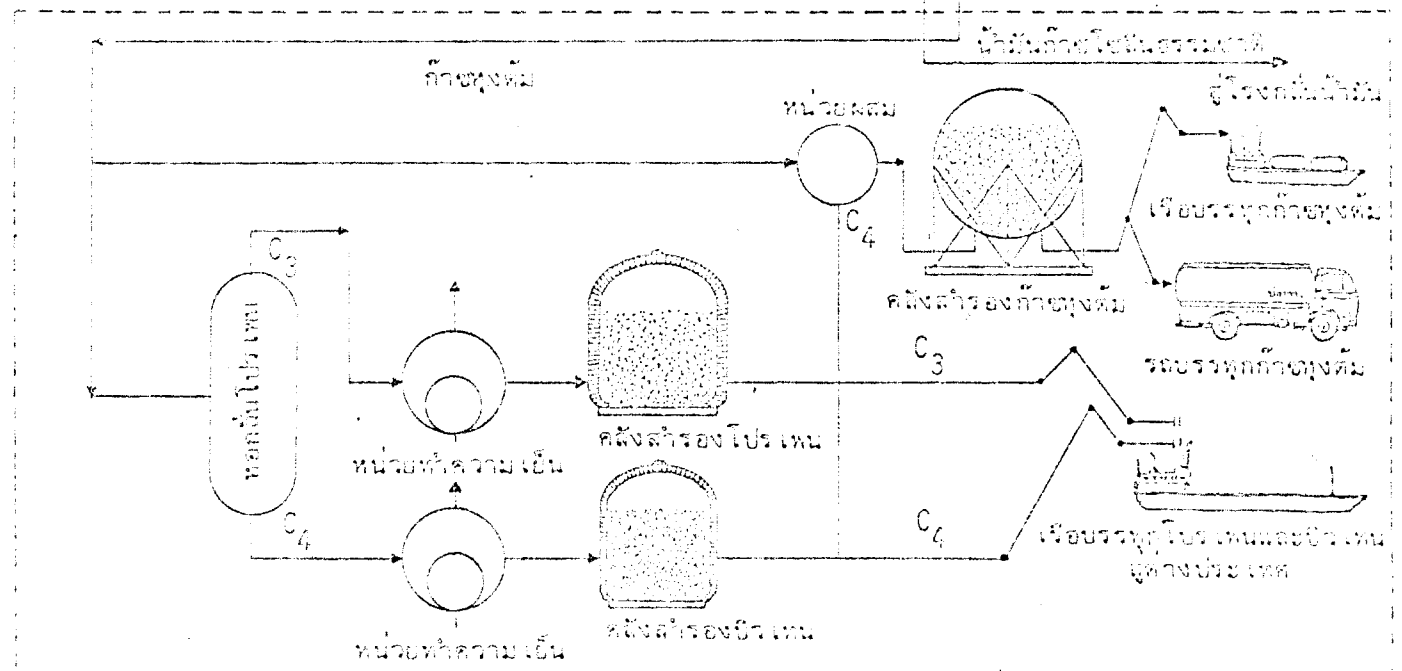
LPG 1,000 TON/YEAR



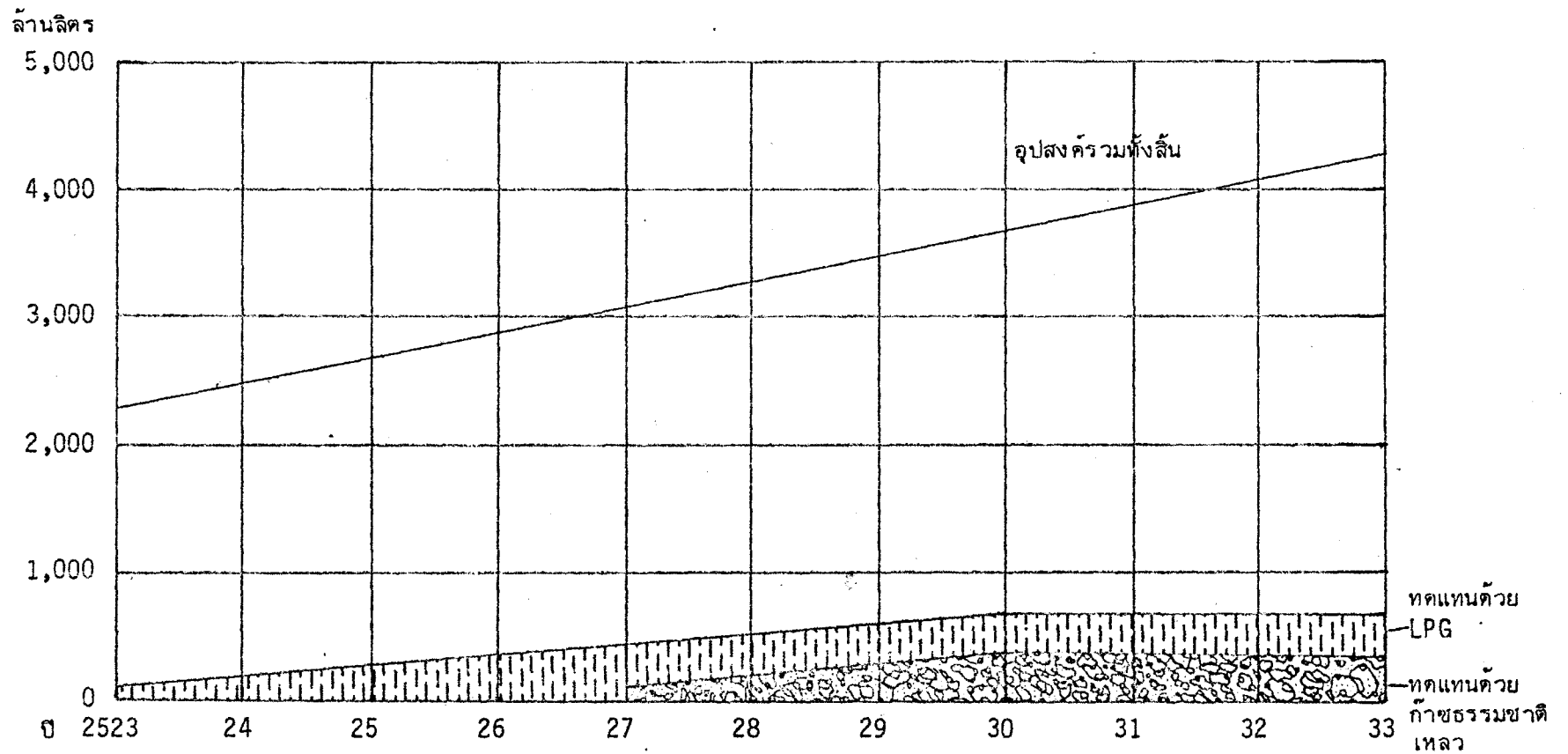
ผังแสดงการแยกก๊าซธรรมชาติ



โรงกลั่นก๊าซ มี ๓. มาบตาพุด ระยอง



อุปสงค์ของน้ำมันเบนซิน (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๓)



"ผลกระทบของอุทกภัยและฝนแล้ง : จะผ่อนปรนอย่างไร"

โดย

ดร.สาวิตร โพธิวิหค

เลขานุการคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำแห่งชาติ

ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

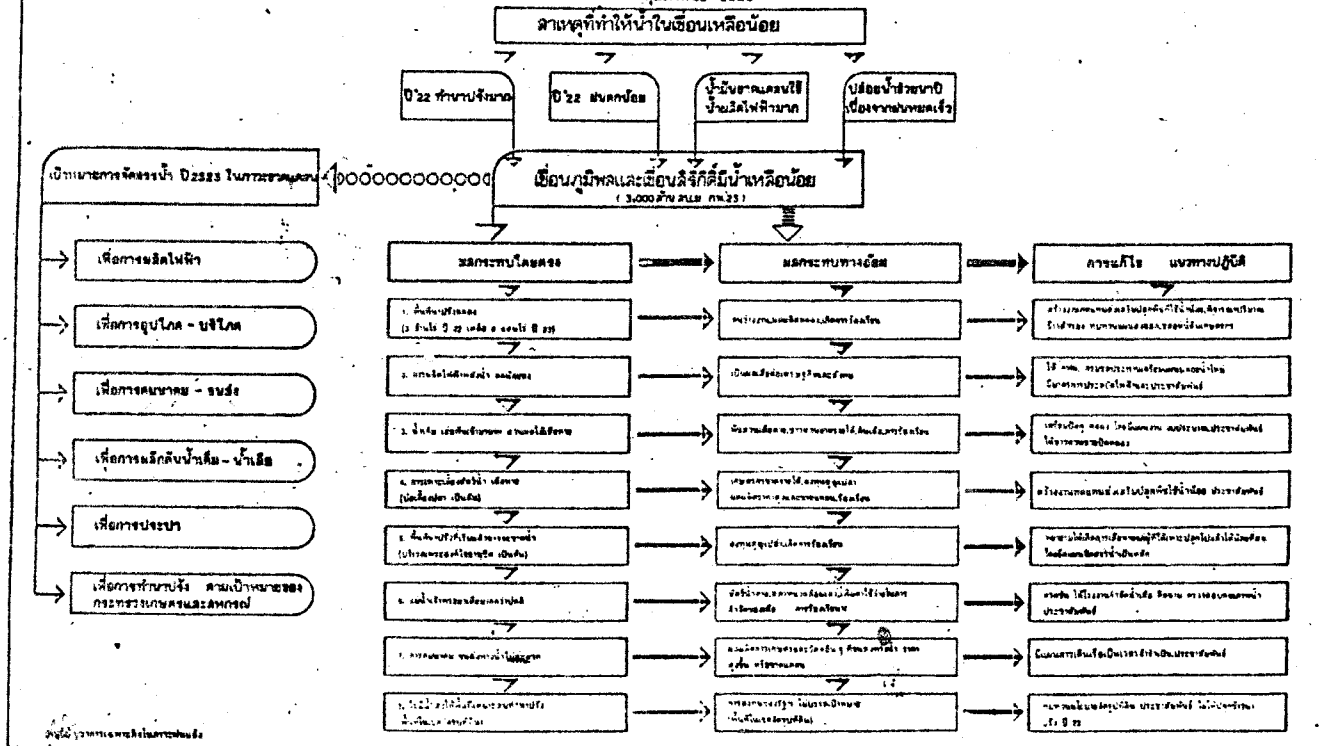
เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๗ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



อุทกภัยและฝนแล้ง : จะมีทางผ่อนปรนอย่างไร

ดร.สาริตต์ โพธิวิหค

๑. คำนำ

๑.๑ ในอดีต เมื่อประเทศไทยยังมีจำนวนประชากรไม่มากนัก ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ ยังมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ภัยธรรมชาติทั้งจาก ปัญหาอุทกภัยและฝนแล้งก็เกิดขึ้นไม่บ่อยนักและไม่รุนแรงเหมือนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น ใต้น้ำความเสียหายมาสู่ประเทศเป็นจำนวนมากทุกครั้ง เพราะนอกจากจะทำความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกแล้ว ยังนำความเสียหายมาสู่ระบบ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวมอีกนานัปประการ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางผ่อนปรนความเสียหายที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินลงให้โดยที่สุด

๑.๒ ปัญหาอุทกภัยในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากฝนตกหนัก อันเนื่องมาจาก พายุดีเปรสชั่นเข้ามาต่อเนื่องหลายลูกในระยะเวลาใกล้เคียง ๆ กัน ในปีหนึ่ง ๆ ถ้ามีพายุดีเปรสชั่นเข้ามาเป็นระยะ ๆ โดยไม่ต่อเนื่องกันแล้ว ก็ย่อมจะเป็นผลดีต่อการเกษตรกรรม แต่ถ้าปีใดมีพายุดีเปรสชั่นเข้ามาน้อยหรือไม่เข้ามาเลยก็อาจทำให้เกิดภาวะฝนแล้งขึ้นได้

ในประเทศไทยตอนบนนั้น พายุดีเปรสชั่นมักจะเกิดขึ้นค่อนข้างชุกในเดือนกันยายนและตุลาคม ซึ่งเป็นระยะปลายฤดูฝน พายุดีเข้ามาในบริเวณดังกล่าว มักจะเคลื่อนตัวมาจากทะเลจีนใต้ โดยผ่านเวียดนาม ลาว หรือกัมพูชามาก่อน ดังนั้น ความรุนแรงของพายุจึงลดน้อยลงไปมาก เพียงแต่ทำให้เกิดฝนตกหนัก เท่านั้น

ส่วนในภาคใต้ของประเทศไทย นั้น พายุดีเปรสชั่นจะเกิดค่อนข้างชุกในเดือนตุลาคม พฤศจิกายน และธันวาคม และเป็นพายุที่มีกำลังค่อนข้าง

ข้างแรง เนื่องจากเคลื่อนตัวผ่านน้ำในบริเวณอ่าวไทย ซึ่งไม่มีสิ่งกีดขวางทางธรรมชาติ บางครั้งก็เกิดเป็นพายุโซนร้อนหรือพายุไต้ฝุ่นที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนั้น นอกจากจะทำให้ฝนตกหนักแล้ว ยังก่อให้เกิดคลื่นลมจัดอีกด้วย โดยเหตุนี้เมื่อมีพายุผ่านเข้ามาทางภาคใต้ของประเทศไทย จึงมักจะเป็นอันตรายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน

๑.๓ บทความนี้ มีวัตถุประสงค์จะรายงานถึงสาเหตุสถานการณ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหายุทธภัย และฝนแล้ง ที่ได้เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหายุทธภัย นั้น เป็นเพียงข้อมูลที่ได้รวบรวมมาจากแหล่งที่มาต่าง ๆ เท่าที่จะรวบรวมได้เท่านั้น โดยมีได้มีการวิเคราะห์ในรายละเอียด เนื่องจากปัญหายุทธภัยที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปเป็นปัญหาฉับพลัน ซึ่งต้องอาศัยแผนปฏิบัติการเฉพาะหน้าของหน่วยราชการต่าง ๆ ในการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาฝนแล้ง ซึ่งมีสาเหตุมาจากปี ๒๕๒๒ และส่งผลให้เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓ นั้น ได้มีการวิเคราะห์ในรายละเอียด เนื่องจากรัฐบาลได้ตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งขึ้นในสังกัดเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

๑.๔ โดยสรุปแล้ว บทความนี้มุ่งที่จะเน้นถึงปัญหาการขยายตัวของจำนวนประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดการแย่งใช้ทรัพยากรและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงการพัฒนาชุมชนและบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ โดยมีได้คำนึงถึงสภาวะสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเท่าที่ควร ดังนั้น แนวทางที่จะผ่อนปรนปัญหายุทธภัยและฝนแล้งในระยะยาว ก็คือ จำเป็นที่จะต้องเริ่มวางแผนการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาวะธรรมชาติให้มากกว่านี้

๒. ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓

สาเหตุ

๒.๑ ลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องและไหลผ่านภาคกลางนั้น ได้แก่ ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำน้อย และลุ่มน้ำป่าสัก โดยลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นลุ่มน้ำสายใหญ่ที่สุดและมีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านการเกษตรและชลประทานของที่ราบลุ่มภาคกลาง รวมทั้งใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง และใช้เป็นแหล่งน้ำอุปโภค-บริโภค ด้วย

ลุ่มน้ำเจ้าพระยานี้ ประกอบด้วยแม่น้ำสาขาที่สาย จากต้นน้ำทางเหนือ คือ ปิง วัง ยม น่าน แม่น้ำสาขาดังกล่าวทั้ง ๔ สาย จะรับน้ำจากภาคเหนือไหลมารวมกันที่จังหวัดนครสวรรค์ ในปัจจุบันได้มีเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ คือ เขื่อนภูมิพลกั้นแม่น้ำปิงที่จังหวัดตาก และเขื่อนสิริกิติ์กั้นแม่น้ำน่านที่จังหวัดอุตรดิตถ์และเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ส่วนลุ่มน้ำอื่น ๆ ยืนยันยังมิได้มีการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่แต่ประการใด โดยเฉพาะลุ่มน้ำป่าสัก ซึ่งไหลมารวมกับลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดอยุธยา

๒.๒ ถัดจากเขื่อนเจ้าพระยาลงมาตามลำน้ำเจ้าพระยา จนถึงบริเวณปากแม่น้ำที่อำเภอไทยยังมิได้มีการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำแต่อย่างไร เขื่อนเจ้าพระยาจึงเป็นด่านสำคัญที่จะควบคุมการผันน้ำเข้าสู่พื้นที่ต่าง ๆ ดังนั้น หากปีใดมีน้ำมากผิดปกติ เขื่อนเจ้าพระยาก็จะทดน้ำไว้ได้ส่วนหนึ่งเท่านั้น ส่วนที่เหลือก็ต้องปล่อยให้ไหลล้นลงมาตามลำน้ำเจ้าพระยา หรือมิฉะนั้น ก็ต้องปล่อยน้ำส่วนเกินบางส่วนเข้าสู่ทุ่งเจ้าพระยา ทั้ง ๒ ฝั่งแม่น้ำ ซึ่งจะก่อให้เกิดน้ำท่วมบริเวณที่ราบภาคกลาง และมีผลทำให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานครด้วย

๒.๓ สำหรับพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องและสำคัญ ๆ ไหลผ่าน คือ ลุ่มน้ำโขง ชี และมูล โดยมีเขื่อนเก็บกักน้ำที่สำคัญ ๆ ดังนี้

เขื่อนน้ำอูน จังหวัดสกลนครบริเวณลุ่มน้ำโขง

เขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น, เขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ และเขื่อนจุฬาภรณ์ จังหวัดชัยภูมิบริเวณแม่น้ำชี

เขื่อนลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา เขื่อนลำพระเพลิง จังหวัดนครราชสีมา และ เขื่อนสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี บริเวณลุ่มน้ำมูล

๒.๔ แม่น้ำชีและแม่น้ำมูล ไหลไปบรรจบกันที่จังหวัดอุบลราชธานี ก่อนที่จะไหลลงสู่แม่น้ำโขงหรืออีกนัยหนึ่งก็คือแม่น้ำสาขาต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่างก็ไหลลงสู่แม่น้ำโขง ดังนั้น ในฤดูน้ำหลาก จึงมักจะให้เกิดปัญหาน้ำท่วมเนื่องมาจากน้ำในแม่น้ำโขงไหลเอ่อเข้ามา และปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อเกิดฝนตกหนักติด ๆ กันในบริเวณตอนในของภาคจนน้ำในแม่น้ำสาขาต่าง ๆ ไหลเอ่อขึ้นมาท่วมพื้นที่ต่าง ๆ เนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำลงสู่แม่น้ำโขงได้

๒.๕ ฤดูฝนปี ๒๕๒๓ เริ่มต้นประมาณเดือนพฤษภาคม โดยมีฝนตกบางแห่งในเกือบทุกภาคของประเทศ ประมาณกลางเดือนพฤษภาคม มีพายุดีเปรสชันก่อตัวในอ่าวเบงกอลเคลื่อนตัวมาทางตะวันออกเข้าประเทศไทยในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม และสลายตัวทำให้ฝนตกหนักเป็นแห่ง ๆ เป็นการเริ่มฤดูฝนตามปกติ นอกจากนี้ในเดือนมิถุนายน ยังมีลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้กำลังปานกลางพัดปกคลุมประเทศไทยเกือบตลอดเดือน จึงทำให้มีฝนตกชุกกระจายกับมีฝนตกหนักเป็นบางแห่งในทุกภาคของประเทศ ทำให้ปริมาณฝนตกเริ่มสูงขึ้นและสูงกว่าปีปกติในเดือนกรกฎาคม เนื่องจากมีแนวร่องความกดอากาศต่ำผ่านเข้ามาในบริเวณประเทศไทยตอนบน ต่อจากนั้น ก็มีพายุดีเปรสชันพัดผ่านเข้าติด ๆ กันอีก

เป็นเหตุให้มีฝนตกชุกและหนักมากเป็นแห่ง ๆ โดยเฉพาะในบริเวณภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง และปริมาณฝนส่วนใหญ่ก็ตกได้เขื่อน ภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ จึงก่อให้เกิดอุทกภัยตามพื้นที่ต่าง ๆ ในช่วงระหว่าง เดือนกันยายน-พฤศจิกายน คือ ภาคเหนือ ๘ จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๖ จังหวัด และภาคกลาง ๑๔ จังหวัด (รวมทั้งกรุงเทพมหานคร)

๒.๖ ป่าไม่มีอิทธิพลต่อสภาวะดินฟ้าอากาศ ช่วยควบคุมความชุ่มชื้นของดินปริมาณ การไหลของกระแส น้ำ และช่วยป้องกันการพังทลายหรือการกัดเซาะดิน แต่ โดยที่ป่าไม้ถูกทำลายไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ต้นน้ำลำธาร จึง ทำให้เกิดอุทกภัยได้ง่าย ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีป่าไม้ช่วยชลออัตราการไหลของ ปริมาณน้ำลงสู่แม่น้ำลະดູ คลองต่าง ๆ ในฤดูฝนทำให้น้ำไหลลงออกสู่ทะเล อย่างรวดเร็ว และเมื่อถึงฤดูแล้งก็มีน้ำไหลซึมลงสู่แม่น้ำลະดູ คลองต่าง ๆ น้อย กว่าปกติอีกด้วย ซึ่งจะสังเกตได้ว่า ในระยะหลัง ๆ นี้ ได้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน ยิ่งขึ้นทั้งในบริเวณที่ราบภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๒.๗ ได้มีสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ อันเกิดจากการพัฒนาทั้งของรัฐและเอกชน อาทิ เช่น ระบบโครงข่ายถนน การพัฒนาชุมชนและบริการขั้นพื้นฐานอื่น ๆ เพื่อ สนับสนุนชุมชนที่ขยายตัวใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณฝั่งแม่น้ำสายสำคัญ ๆ เปรียบเสมือนมีคันกันน้ำทำให้น้ำในแม่น้ำกระจ่ายล้นฝั่งออกไปสู่บริเวณอื่นได้ ช้าลงและไม่คล่องตัวเหมือนสมัยก่อน ๆ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมได้ง่าย นอก จากนี้แล้ว การพัฒนาชุมชน ก็ไม่ค่อยได้คำนึงถึงสภาวะสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เท่าที่ควร เช่น การก่อสร้างบ้านพักอาศัยในที่ลุ่มโดยมิได้มีการยกพื้นให้สูง ขึ้น เช่น สมัยก่อนทำให้ ความเสียหายจากปัญหาน้ำท่วมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

๒.๘ สำหรับเขื่อนเก็บกักน้ำ และเขื่อนทดน้ำต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ถึงแม้จะช่วยบรรเทา ปัญหาอุทกภัยได้ แต่ก็ยังมีได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากแผนปฏิบัติการ ปล่องน้ำจากเขื่อนและการผันน้ำเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยราชการ โดยยังไม่มี

ฉบับที่ ๑๖๖ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งได้มีผลใช้บังคับแล้ว
แต่เนื่องจากประสานงานระยะยาวส่วนใหญ่ จึงยังคงเป็นไปในลักษณะของการจัดเตรียม
แผนปฏิบัติการเฉพาะหน้า เมื่อรู้ว่าจะเกิดปัญหาขึ้นแล้วเท่านั้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้น

๒.๔ อุทกภัยที่เกิดขึ้นในครั้งนี ก่อให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ทั่วประเทศประมาณ ๔.๗
ล้านไร่ พื้นที่เกษตรเสียหายประมาณ ๒ ล้านไร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่
บริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานคร ทำให้เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจและ
สังคมโดยส่วนรวมของประเทศ เครื่องอุปโภค-บริโภคขาดแคลนและมีราคาสูง
ขึ้น ธุรกิจการค้าและการศึกษาต้องหยุดชะงักไปชั่วคราว

๒.๑๖ เกิดปัญหาโรคติดต่อทางน้ำระบาดทั้งคนและสัตว์ ก่อให้เกิดผลเสียทางด้าน
จิตใจ และเป็นการเพิ่มภาระของรัฐในบริการ ซึ่งมีไม่เพียงพออยู่แล้ว

๒.๑๗ เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ผลิตผลด้านการเกษตรของเกษตรกร และที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร
ทำให้เกษตรกรยากจนลง และเป็นผลเสียทางด้านสังคมและจิตวิทยา

๒.๑๘ เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ โดยเฉพาะระบบชลประทานและระบบ
คมนาคมขนส่ง ทำให้การคมนาคมขนส่งติดขัด เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน เพิ่ม
ขึ้น และเพิ่มปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดความ
สูญเสียทางเศรษฐกิจ

การแก้ไข้ปัญหา เฉพาะกิจ

๒.๑๙ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและการไฟฟ้าฝ่าย
ผลิตแห่งประเทศไทย ได้จัดเตรียมแผนปฏิบัติการปล่อยน้ำจากเขื่อนเก็บกัก
ต่าง ๆ และผันน้ำจากเขื่อนทดน้ำและคลองส่งน้ำต่าง ๆ เพื่อบรรเทาปัญหา

อุทกภัยลงให้มีผลกระทบต่อน้อยที่สุด และให้น้ำลดลงโดยเร็วที่สุด รวมทั้งได้ออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังอันตรายจากน้ำท่วม

๒.๑๔ กระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังโรคติดต่อทางน้ำระบาด เช่น ท้องเสีย อหิวาต์ พยาธิ พร้อมทั้งได้จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกให้บริการต่อประชาชนในบริเวณที่เกิดน้ำท่วม ส่วนกรมปศุสัตว์ ได้ดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคสัตว์เพิ่มเติมขึ้นจากแผนงานประจำ

๒.๑๕ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประสานงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ให้ความช่วยเหลือเกษตรกร โดยการแจกเมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช พันธุ์ปลา รวมทั้งการจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบอุทกภัย สำหรับพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร กทม. ได้ดำเนินการจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนรายละ ๕,๐๐๐.-บาท

๒.๑๖ กรมชลประทาน ได้ดำเนินการจัดซ่อมอาคารชลประทาน และคันกันน้ำที่เสียหาย กรมทางหลวงเร่งดำเนินการซ่อมแซมทางหลวงที่เสียหายโดยได้รับความช่วยเหลือจากทหาร กรมตำรวจได้ออกประกาศแนะนำการใช้เส้นทางจราจร และเพิ่มกำลังตำรวจช่วยอำนวยความสะดวกต่อการเดินทางของประชาชนเพื่อลดอุบัติเหตุบนถนน

๒.๑๗ จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องของการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ให้เบาบางลงเท่านั้น และส่วนใหญ่อีกเป็น เรื่องที่หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการในสนาม ดำเนินการแจกของและให้ความช่วยเหลือในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่าที่จะสามารถทำได้ เป็นกรณีฉุกเฉิน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาอุทกภัย มีลักษณะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน จึงสามารถทำได้เพียงช่วยลดความเสียหายลงให้น้อยที่สุด ส่วนการแก้ไขปัญหในระยะยาวนั้น เป็นเรื่องที่เราจะต้องวิเคราะห์หาสาเหตุความ

ผิดพลาดที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต และก่อให้เกิดผลเสียดังกล่าวติดตามมา
เพื่อจะได้วางแผนแก้ไขปัญหาระยะยาว ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้เวลาต่อไป

๓. ปัญหาฝนแล้งที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓

สาเหตุ

๓.๑ ฝนที่ตกในแต่ละปีนอกจากจะมีความสำคัญต่อการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม
ของประชากรชาวไทยแล้ว น้ำฝนอีกส่วนหนึ่งได้ถูกเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำ
ต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นไว้เป็นการช่วยบรรเทาความเสียหายเนื่องจากอุทกภัยใน
ระยะที่ฝนมีมากเกินไปเกินต้องการ และขณะเดียวกันก็ยังได้ใช้น้ำส่วนนี้เพื่อการ
เกษตรในช่วงที่ขาดน้ำ เพื่อการผลิตไฟฟ้า เพื่อการอุปโภค-บริโภค เพื่อ
การคมนาคมทางน้ำ เพื่อป้องกันน้ำเค็มและน้ำเสีย ฯลฯ ได้ฮักนับเอนก
ประการทั้งในฤดูฝนและนอกฤดูฝน พื้นที่การเกษตรในฤดูแล้งก็ดี การผลิต
ไฟฟ้าก็ดี การป้องกันน้ำเค็ม-น้ำเสีย ก็ดี ฯลฯ จะขยายขนาดการผลิตและ
ป้องกันความเสียหายได้ดีขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำที่เก็บไว้ทั้งสิ้น และปริมาณน้ำที่
เก็บไว้ก็ขึ้นอยู่กับปริมาณฝนและปริมาณน้ำที่นำไปใช้ในแต่ละปีนั่นเอง ในฤดู
แล้งปี ๒๕๒๓ นี้ปรากฏว่าปริมาณน้ำที่สามารถนำมาใช้ได้ เพื่อวัตถุประสงค์
ดังกล่าวข้างต้นมีอยู่น้อยมากก่อให้เกิดปัญหาและความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ
อย่างมากมาย การที่ปริมาณน้ำที่ใช้ได้คงเหลืออยู่น้อยเมื่อเทียบกับปริมาณ
น้ำที่จะใช้ได้ในปีก่อน ๆ นั้น มูลเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ จำนวนฝนที่ตก
ในปี ๒๕๒๒ มีจำนวนน้อยกว่าปกติ ซึ่งนับได้ว่าน้อยที่สุดในรอบ ๑๐ ปี ตาม
วัฏจักรน้ำฝน หรือกล่าวได้ว่าในปี ๒๕๒๒ ได้เกิดภาวะฝนแล้งสำหรับประเทศไทย
อย่างรุนแรงที่สุดในรอบ ๑๐ ปี

๓.๒) ฤดูฝนปี ๒๕๒๒ สำหรับประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่ประมาณปลายเดือนเมษายน ก่อนฤดูกาลปกติเล็กน้อย อันเนื่องมาจากมีลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดผ่าน ปริมาณฝนที่ตกนอกจากจะเนื่องมาจากอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ แล้ว ยังเนื่องมาจากอิทธิพลของพายุดีเปรสชันซึ่งพัดมาจากทะเลจีนใต้ และทะเลอันดามันเข้ามาสู่ประเทศไทยอีกด้วย ในปี ๒๕๒๒ นี้ นอกจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะพัดผ่านน้อยแล้ว พายุดีเปรสชันที่สำคัญซึ่งพัดผ่านประเทศไทยยังมีน้อยด้วย คือ มีระหว่างวันที่ ๑๔-๒๖ มิถุนายน และระหว่าง ๑๖-๒๕ กันยายน ๒๕๒๒ เท่านั้น ทำให้ความถี่ที่ฝนตกแต่ละครั้ง ลดน้อยลงด้วย จำแนกปริมาณฝนตามภาคต่าง ๆ ในปี ๒๕๒๒ เปรียบเทียบกับปริมาณฝนตกในปีปกติสำหรับประเทศไทยได้ดังนี้

ภาคเหนือ มีปริมาณฝนเฉลี่ยทั้งภาคเพียง ๙๖๖ มม. เทียบกับปริมาณฝนตกในปีปกติ ๑,๒๔๘ มม. หรือคิดเป็นปริมาณฝนตกร้อยละ ๗๕.๐๑ ของปริมาณฝนตกในปีปกติ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีปริมาณฝนเฉลี่ยทั้งภาคเพียง ๑,๓๐๒ มม. เทียบกับปริมาณฝนตกในปีปกติ ๑,๔๖๒ มม. หรือคิดเป็นปริมาณฝนตกร้อยละ ๘๙.๐๑ ของปริมาณฝนตกในปีปกติ

ภาคกลาง มีปริมาณฝนเฉลี่ยทั้งภาคเพียง ๗๗๓ มม. เทียบกับปริมาณฝนตกในปีปกติ ๑,๓๑๗ มม. หรือคิดเป็นปริมาณฝนตกร้อยละ ๕๘.๗๑ ของปริมาณฝนตกในปี

ภาคตะวันออก มีปริมาณฝนตกเฉลี่ยทั้งภาคเพียง ๑,๔๐๘ มม. เทียบกับปริมาณฝนตกในปีปกติ ๒,๑๔๔ มม. หรือคิดเป็นปริมาณฝนตกร้อยละ ๘๒.๔๖ ของปริมาณฝนตกในปี

ปริมาณฝนในภาคต่างๆ ปี 2522 เทียบกับปีปกติ

ภาค		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
เหนือ	ปีปกติ	10.6	9.0	26.2	56.8	179.6	65.1	185.2	255.6	238.1	126.8	27.4	7.8
	ปี 2522	8.4	11.1	2.6	51.2	38.2	167.7	99.1	200.0	206.8	60.9	0.0	0.0
ตะวันออกเฉียงเหนือ	ปีปกติ	5.5	16.9	42.9	81.2	198.3	230.2	217.0	275.2	284.5	94.0	13.7	2.5
	ปี 2522	1.0	20.6	6.2	111.7	254.2	307.3	132.3	243.9	219.7	5.7	0.0	0.0
กลาง	ปีปกติ	8.7	19.7	41.3	70.3	162.2	133.4	146.2	174.6	297.5	209.5	43.1	10.5
	ปี 2522	6.3	11.0	0.0	44.0	109.6	142.0	73.1	103.9	253.5	22.3	2.0	0.0
ตะวันออก	ปีปกติ	16.8	41.1	67.1	99.7	243.0	296.3	309.6	367.3	404.6	265.0	70.8	13.7
	ปี 2522	9.9	16.0	12.9	99.7	290.5	333.6	425.3	200.8	413.4	79.3	12.6	4.2
ใต้	ปีปกติ	94.8	38.1	52.3	57.8	216.0	212.2	211.7	219.3	252.8	316.1	328.7	210.4
	ปี 2522	15.9	13.0	3.3	89.8	172.0	214.1	314.0	205.4	241.8	168.3	301.0	63.7

ที่มา : กรมอุตุนิยมวิทยา

ภาคใต้ มีปริมาณฝนตกเฉลี่ยทั้งภาคเพียง ๑,๘๐๒ มม.
เทียบกับปริมาณฝนตกในปีปกติ ๒,๒๑๐ มม. หรือคิดเป็นปริมาณฝนตก
ร้อยละ ๘๑.๕ ของปริมาณฝนตกในปีปกติ

โดยเฉลี่ยทั้งปีประเทศแล้วมีฝนตกน้อยกว่าปกติตลอดทุกภาคของ
ประเทศคือ ตกเพียงร้อยละ ๗๕ ของฝนที่เคยตกในปีปกติ สำหรับความถี่
ของฝนที่ตกในปี ๒๕๒๒ นั้น มีฝนตกมากระหว่างปลายเดือนเมษายนไปถึง
เดือนมิถุนายน และลดน้อยลงในเดือนกรกฎาคมและสิงหาคมจนเกิดภาวะ
การขาดแคลนน้ำเกิดขึ้น โดยทั่วไป ปริมาณฝนตกเพิ่มขึ้นบ้างในภาคตะวันออก
เฉียงเหนือตอนล่าง ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วนอันเนื่องมาจาก
อิทธิพลของพายุดีเปรสชัน "แนนซี" จากนั้นฝนได้ทิ้งช่วงไปตั้งแต่เดือน
ตุลาคมไปจนถึงสิ้นสุดฤดูฝน และได้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง
ขึ้นทั่วประเทศในปลายฤดูฝนปี ๒๕๒๒ ต่อมาจนถึงฤดูแล้งปี ๒๕๒๓

๓.๓ ตามปกติอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ให้ประโยชน์เอนกประการ จะมีปริมาณน้ำในคอนต้นฤดูฝนรวมกัน
ประมาณ ๑๒,๓๕๐ ล้าน ลบ.ม. และเมื่อฤดูฝนผ่านพ้นไปประมาณเดือน
พฤศจิกายนหรือธันวาคมจะมีปริมาณน้ำรวมกันประมาณ ๑๔,๐๐๐ ล้าน ลบ.ม.
สำหรับปี ๒๕๒๒ ปริมาณน้ำรวมกันใกล้เคียงกับปริมาณเฉลี่ยปกติ คือคงมี
ประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้าน ลบ.ม. ในเดือนเมษายน ๒๕๒๒ เนื่องจากสภาพฝน
ในภาคเหนือตอนบนซึ่งเป็นบริเวณรับน้ำฝนส่งสู่อ่างเก็บน้ำทั้งสองมีปริมาณ
ฝนตกเฉลี่ยเพียง ๘๕๐ มม. เทียบกับปริมาณฝนปกติ ๑,๑๑๐ มม. หรือ
ร้อยละ ๗๗.๒ ของปริมาณฝนปกติเท่านั้น ขณะเดียวกันนี้ ปริมาณฝนในภาค
กลางตกเฉลี่ยเพียง ๗๗๓ มม. เทียบกับปริมาณฝนปกติ ๑,๓๑๗ มม. หรือเพียง
ร้อยละ ๕๘.๗ ของปริมาณฝนปกติเท่านั้น การที่ปริมาณฝนตกในภาคกลางน้อย

ทำให้พื้นที่เพาะปลูกในภาคกลางขาดน้ำจำเป็นต้องปล่อยน้ำจากอ่างเก็บน้ำ ทั้งสองมาช่วยเหลือการเพาะปลูกในระหว่างฤดูฝน ประกอบกับปริมาณฝน ในภาคเหนือน้อย น้ำที่จะลงสู่อ่างเก็บน้ำก็น้อยแล้วยังต้องปล่อยน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าทดแทนการขาดแคลนนํ้ามันอีกทางหนึ่ง ทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและต้นเหื่อนธันวาคม ๒๕๒๒ มีรวมกันเพียง ๑๑,๑๐๐ ล้าน ม^๓ น้อยกว่าปริมาณน้ำในปีปกติเกือบ ๔,๐๐๐ ล้าน ม^๓ การที่ปริมาณ น้ำคงเหลือน้อยมากเช่นนี้ ทำให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ เป็นอันมาก

ผลกระทบที่เกิดขึ้น

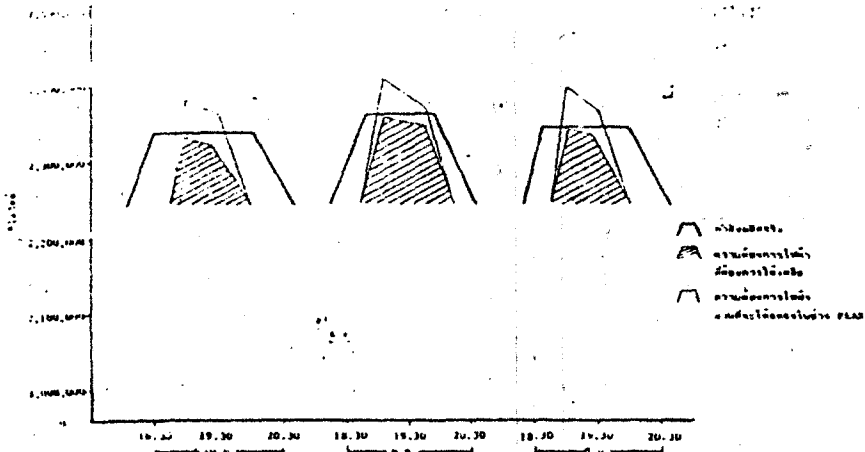
- ๓.๔ การผลิตไฟฟ้าอาศัยน้ำและน้ำมันเป็นปัจจัยการผลิตซึ่งประมาณ ๓๐% ของ การผลิตได้จากโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนเล็กอื่น ๆ ส่วนอีกประมาณ ๗๐% ของการผลิตได้จากโรงไฟฟ้าไอน้ำ โรงจักรพระนคร เหนือ พระนครใต้และแม่เมาะโดยปกติถ้าความต้องการใช้ไฟฟ้าไม่เกิน ๑,๕๐๐ เมกกะวัตต์ การผลิตด้วยน้ำมันเพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้ แต่ถ้าความต้องการใช้ไฟฟ้าเกิน ๑,๕๐๐ เมกกะวัตต์ จะต้องผลิตด้วยน้ำ เติมเติมจึงจะพอเพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้า

(๑) ความต้องการใช้ไฟฟ้า

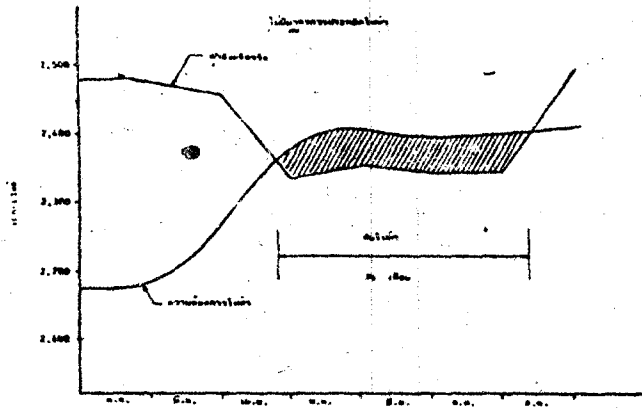
กรุงเทพมหานครต้องการประมาณ ๖๐% ของปริมาณ การใช้ไฟฟ้าทั้งประเทศทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานคร เป็น แหล่งชุมชนหนาแน่น แหล่งอุตสาหกรรมและธุรกิจหลาย ประเภท ส่วนภูมิภาคต้องการเพียง ๔๐% ของประมาณ การใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศสถิติการใช้ไฟฟ้าสูงสุดในเวลา กลางวัน (๑๔.๐๐ น.) อุตสาหกรรมเข้ามาในเวลากลางคืน (๑๔.๓๐ น.) บ้านอยู่อาศัยใช้มาก

แสดงการประมาณการความต้องการใช้ไฟฟ้า และกำลังผลิต

ประมาณการ ความต้องการใช้ไฟฟ้า

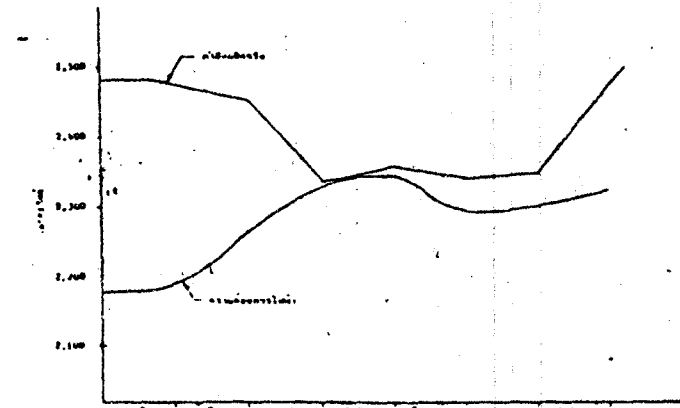


ประมาณการความต้องการใช้ไฟฟ้าและกำลังผลิต (MW) (18.30 น.)

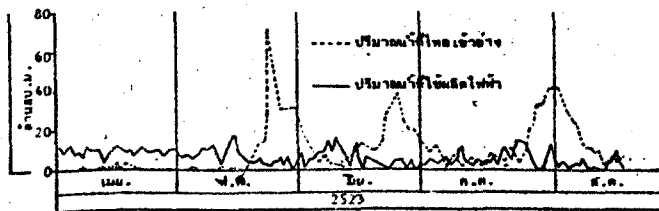
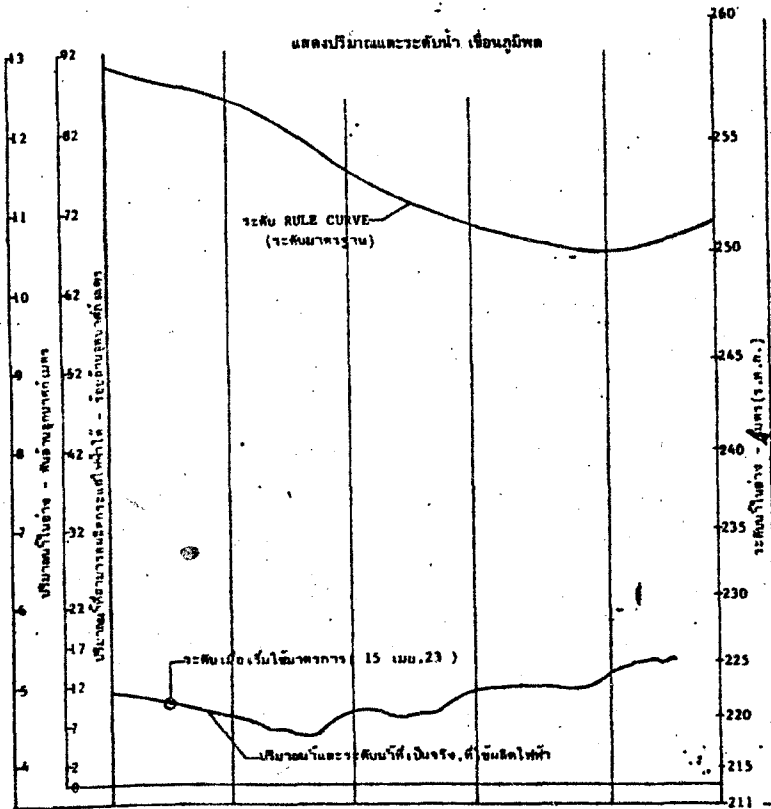


ประมาณการความต้องการใช้ไฟฟ้าและกำลังผลิต (MW) (19.30 น.)

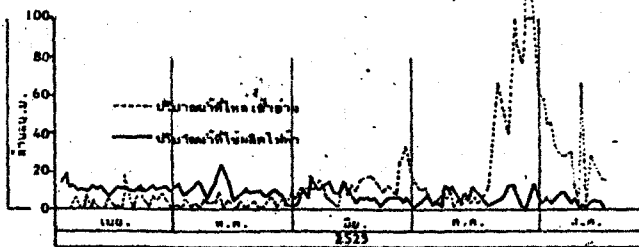
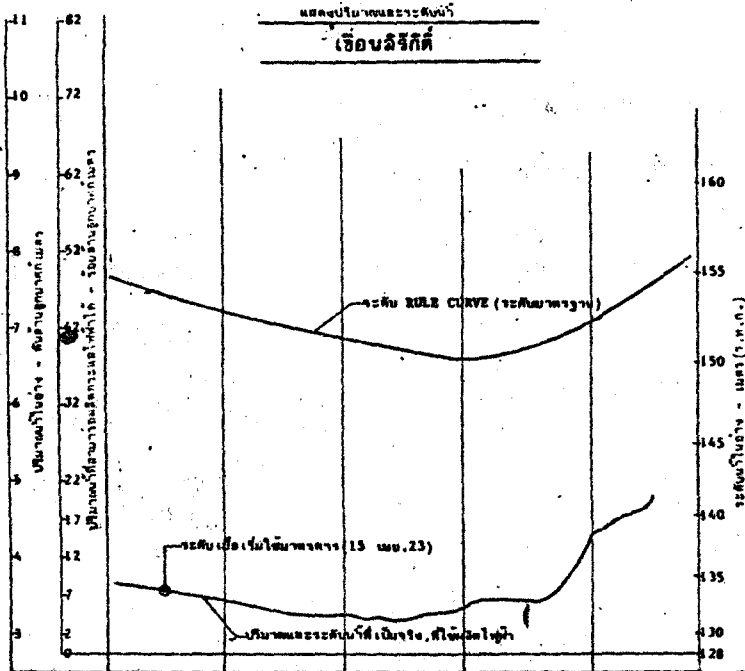
ประมาณการ ความต้องการใช้ไฟฟ้าและกำลังผลิต (MW) (20.30 น.)



แสดงปริมาณและระดับน้ำในเขื่อนภูมิพล ระหว่างเดือนเมษายน-สิงหาคม ปี 2523



แสดงปริมาณและระดับน้ำในเขื่อนลี้กัก ระหว่างเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม ปี ๒๕๒๓



จากสถิติการใช้ไฟฟ้าในเดือนมีนาคม ๒๕๒๓ ซึ่งเริ่มเข้าสู่ฤดูร้อนความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดอยู่ระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ น. - ๒๑.๐๐ น. คาดหมายว่าระหว่างเดือนเมษายนถึงกรกฎาคม ๒๕๒๓ ความต้องการใช้ไฟฟ้าเวลาค่ำจะมีปริมาณสูงกว่ากำลังผลิตที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะบริการให้ได้ ซึ่งอาจต้องดับไฟเป็นจุด ๆ ไปในช่วงที่ขาดนี้ เพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องมีมาตรการประหยัดไฟฟ้าเพื่อป้องกันการดับไฟในช่วงการใช้ไฟฟ้าสูงสุด

(๒) สภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์

๑. อ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลเก็บกักน้ำจากแม่น้ำปิงที่

จังหวัดตาก เป็นอ่างเก็บน้ำที่ใหญ่ที่สุดใน

ประเทศไทย เก็บน้ำได้สูงสุด ๑๓,๔๖๒ ล้าน ม.^๓

ระดับน้ำต่ำสุดที่ใช้ผลิตไฟฟ้าได้ ๓,๘๐๐ ล้าน ม.^๓

มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ๖ เครื่อง กำลังผลิตติดตั้ง

เครื่องละ ๗๐ เมกกะวัตต์ รวมกำลังผลิตติดตั้ง

ทั้งหมด ๔๒๐ เมกกะวัตต์ วันที่เริ่มใช้มาตรการ

การประหยัดไฟฟ้า (๑๔ เมย.) มีปริมาณน้ำ

ในอ่าง ๔,๗๘๒ ล้าน ม.^๓ ซึ่งผลิตไฟฟ้าได้

เครื่องละ ๔๑ เมกกะวัตต์ รวมผลิตได้ ๓๐๖

เมกกะวัตต์

๒. อ่างเก็บน้ำเขื่อนสิริกิติ์ เก็บกักน้ำจากแม่น้ำน่าน

ที่จังหวัดอุตรดิตถ์ เก็บน้ำสูงสุด ๘,๔๑๐ ล้าน ม.^๓

มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ๓ เครื่อง กำลังผลิตติดตั้ง

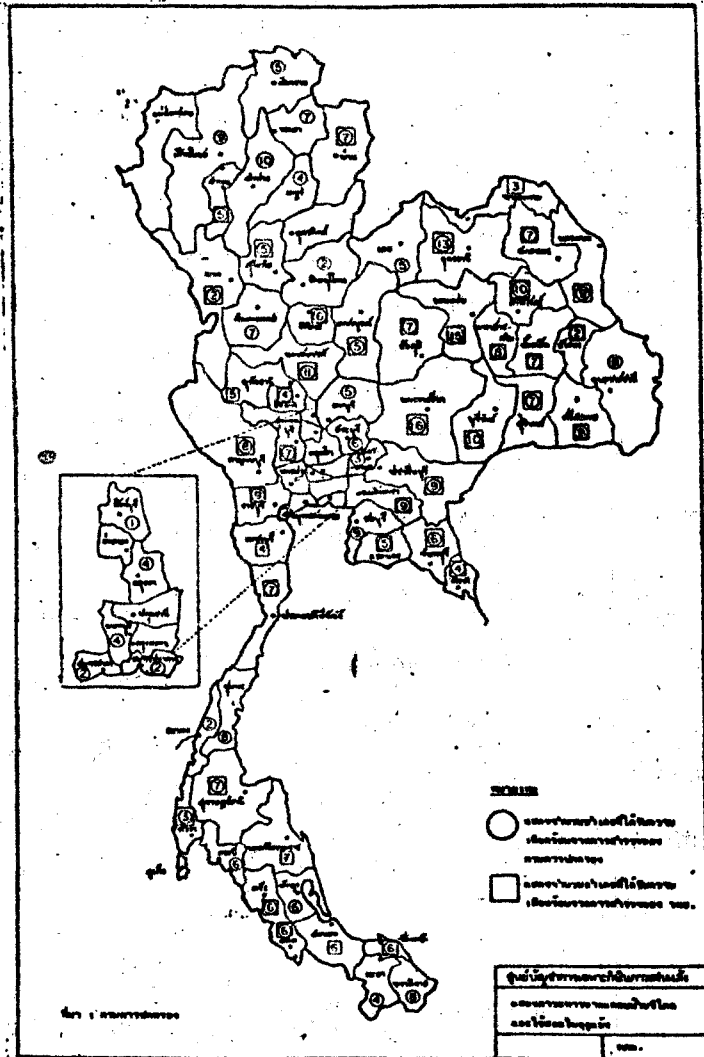
เครื่องละ ๑๒๕ เมกกะวัตต์ รวมกำลังผลิตติดตั้ง ๓๗๕ เมกกะวัตต์ ระดับน้ำต่ำสุดที่ใช้ผลิตไฟฟ้าได้ ๒,๘๕๐ ล้าน ม.^๓ วันที่เริ่มใช้มาตรการประหยัดไฟฟ้า (๑๔ เมย.) เหลือปริมาณน้ำในอ่าง ๓,๖๓๒ ล้าน ม.^๓ ซึ่งผลิตไฟฟ้าได้เครื่องละ ๗๑ เมกกะวัตต์ รวมผลิตได้ ๒๑๓ เมกกะวัตต์

ในการผลิตไฟฟ้าจะผลิตตามอัตราระดับต่ำสุดไม่ได้เนื่องจาก การปล่อยน้ำมีจำกัดเพียงวันละ ๒๐ ล้าน ม.^๓ ซึ่งประมาณน้ำที่ปล่อยนี้ต้องใช้ในการเกษตร การไล่น้ำเค็ม น้ำเสีย และอื่น ๆ ถ้าใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้ามากจะไม่มีน้ำเหลือเพียงพอเพื่อใช้ด้านอื่น

- ๓.๕ ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุบิโกล-บริโกล เป็นปัญหาการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของราษฎรเป็นปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นมานานแล้วและเกิดพร้อมกันอย่างกว้างขวางเกือบทั่วประเทศ ได้มีหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงานรวมกันแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุบิโกล-บริโกล ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ใช้รถบรรทุกน้ำไปแจกจ่าย เจาะบ่อนบาดาลหรือบ่อน้ำตื้น ขุดสระ สร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อการอุบิโกล-บริโกล ในท้องที่ที่ขาดแคลน ฯลฯ แต่ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุบิโกล-บริโกล นี้ก็ยังคงมีอยู่ติดต่อกันมาทุก ๆ ปี และคงจะไม่สามารถขจัดปัญหานี้ให้หมดไปได้ในระยะเวลาอันสั้น

ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุบิโกล-บริโกลมักจะเกิดขึ้นในฤดูแล้งประมาณระหว่างเดือนมกราคมถึง เมษายนของทุกปี มูลเหตุของการขาดแคลนเนื่องจากแหล่งน้ำเพื่อการอุบิโกล-บริโกลยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการประกอบกับในฤดูแล้งน้ำในแหล่งน้ำต่าง ๆ แห้งลงมา ทำให้ปริมาณ

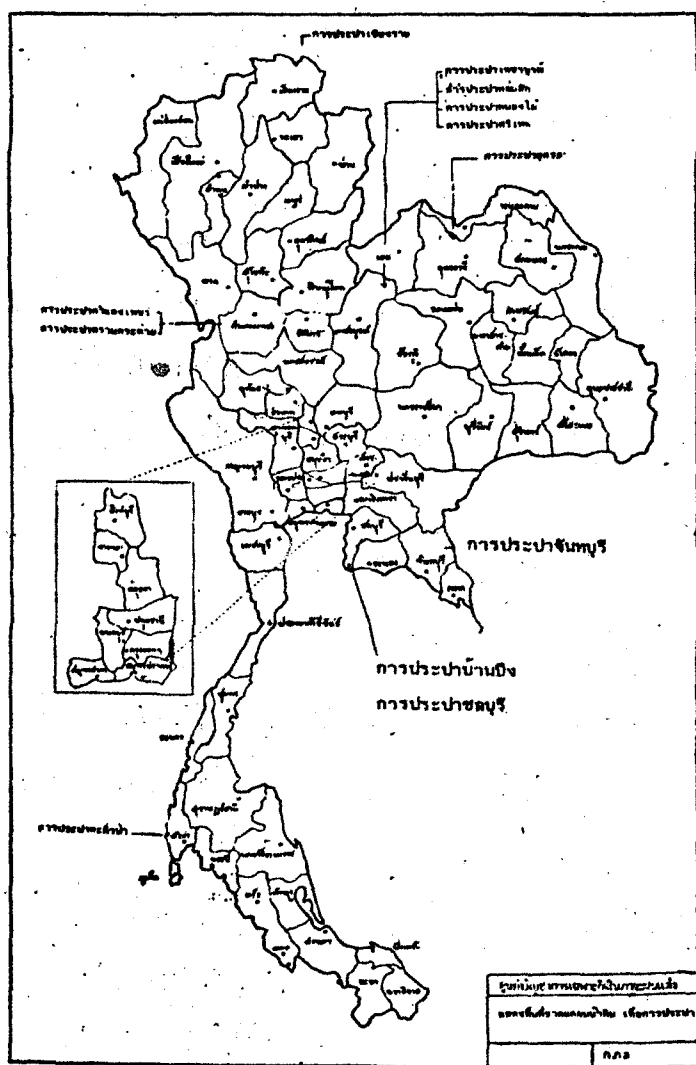
แสดงจังหวัดที่ขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค



น้ำที่จะใช้เพื่อการอุปโภค-บริโภคลดน้อยลงและเกิดภาวะขาดแคลนต่อมา

การเกิดภาวะฝนแล้งในปี ๒๕๒๒ ได้ส่งผลกระทบให้ปัญหาการขาดแคลนนํ้าอุปโภค-บริโภคเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และก่อให้เกิดความเดือดร้อนยิ่งขึ้นในฤดูแล้ง ปี ๒๕๒๓ นี้ จากข้อมูลของกรมการปกครองและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ปรากฏว่า มีท้องที่ที่ขาดแคลนนํ้าอุปโภค-บริโภคจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือ ๗,๑๘๑ หมู่บ้าน ใน ๑,๗๕๕ ตำบล ๔๐๔ อำเภอ ๖๖ จังหวัด ได้มีหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ กรมประชาสัมพันธ์ กรมการพัฒนชุมชน กรมตำรวจ กรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ ระดมกำลังช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในปีนี้อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนที่ดำเนินไปนี้ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนในระยะสั้น การแก้ไขปัญหาระยะยาว จำเป็นต้องดำเนินการต่อไปอีก จึงจะทำให้ความเดือดร้อนในเรื่องนี้ลดน้อยลงได้

- ๓.๖ การประปาส่วนใหญ่ได้อาศัยน้ำจากแม่น้ำหรือแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงเป็นน้ำดิบในการผลิตประปา เช่น การประปานครหลวง อาศัยน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา การประปាកำแพงเพชรอาศัยน้ำจากแม่น้ำปิง การประปาอุดรธานีอาศัยน้ำจากหนองประจักษ์ ฯลฯ หากแหล่งน้ำดิบของการประปามีน้ำบริบูรณ์ระบบส่งน้ำดิบเป็นปกติ ปัญหาการขาดแคลนนํ้าดิบก็ไม่เกิดขึ้น สำหรับฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ภาวะฝนแล้งในปี ๒๕๒๒ ได้ส่งผลให้แหล่งน้ำต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งน้ำดิบของการประปา โดยเฉพาะการประปาภูมิภาค ซึ่งแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งน้ำดิบของการประปา โดยเฉพาะการประปาภูมิภาค ซึ่งแหล่งน้ำต่าง ๆ มีน้ำน้อยอยู่แล้วแห้งลงในเวลาต่อมา จึงเกิด



ปัญหาน้ำดิบไม่เพียงพอต่อการผลิตประปาขึ้น

ในเขตนครหลวงยังตงมีน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาส่งมาเป็น
น้ำดิบอย่างเพียงพอ สำหรับในส่วนภูมิภาคมีการประปาภูมิภาคจำนวน ๑๒
แห่ง เกิดภาวะขาดแคลนน้ำดิบ คือ

(๑) การประปาจันทบุรี	จ.จันทบุรี
(๒) การประปาอุดรธานี	จ.อุดรธานี
(๓) การประปาเพชรบูรณ์	จ.เพชรบูรณ์
(๔) การประปาล้มสัก	จ.เพชรบูรณ์
(๕) การประปาหนองไผ่	จ.เพชรบูรณ์
(๖) การประปาศรีเทพ	จ.เพชรบูรณ์
(๗) การประปาชลบุรี	จ.ชลบุรี
(๘) การประป้าน่าน	จ.ชลบุรี
(๙) การประปากำแพงเพชร	จ.กำแพงเพชร
(๑๐) การประปาพราณกระต่าย	จ.กำแพงเพชร
(๑๑) การประปาเชียงราย	จ.เชียงราย
(๑๒) การประปาตะกั่วป่า	จ.พังงา

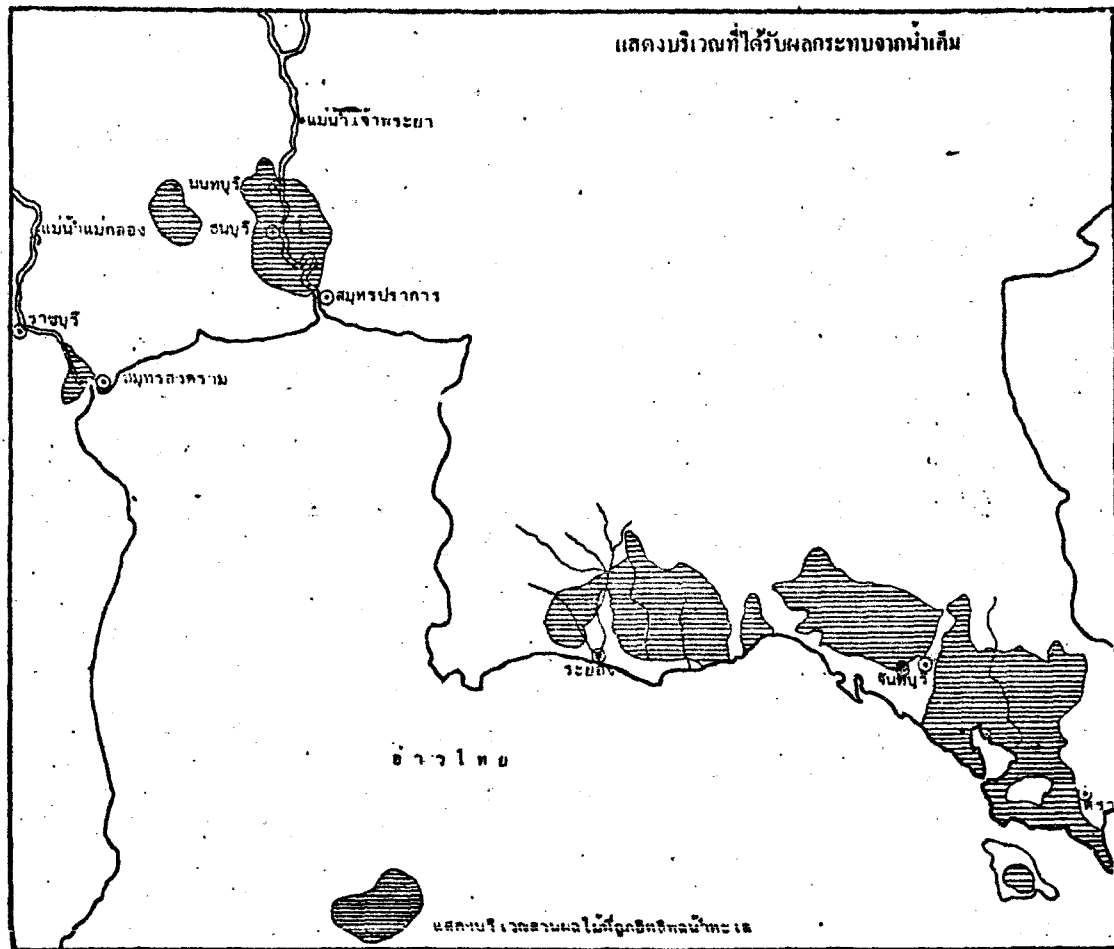
๓.๗ พื้นที่บริเวณปากแม่น้ำต่าง ๆ ในภาคกลางและภาคตะวันออก มีพื้นที่ที่เป็นส่วน
ผลไม้อยู่เป็นจำนวนมากเช่นในบริเวณจังหวัดนนทบุรี กรุงเทพฯ สมุทรปราการ
ระยอง จันทบุรี ตราด และสมุทรสงคราม พื้นที่ดังกล่าว อยู่ใกล้ทะเลมีโอกาส
ได้รับผลกระทบจากน้ำเค็มอันเนื่องมาจากน้ำทะเลหนุนได้ง่าย กล่าวคือ ใน
จังหวัดที่น้ำทะเลหนุนสูงหากไม่มีการป้องกัน ความเค็มจากน้ำทะเลจะเข้าสู่
คู-คลอง ลำประโดงและเข้ายังสวนผลไม้ได้ง่าย โดยปกติความเค็มของน้ำ
อยู่ในเกณฑ์ ๒ กรัมต่อลิตร ก็จะเริ่มเป็นอันตรายต่อสวนผลไม้แล้วแต่ผลเสียหาย

จะมาก หรือน้อยขึ้นกับขนาดของความเค็ม ระยะเวลาที่พืชได้รับน้ำเค็ม และชนิดของพืชผลของน้ำเค็ม นอกจากจะทำให้พืชเสียหายแล้ว ยังต้องใช้เวลายาวนานในการชะล้างความเค็มออกจากพื้นดิน จึงจะทำให้พื้นดินกลับสู่สภาพปกติได้

การป้องกันน้ำเค็มมิให้รุกล้ำเข้าไปยังพื้นที่เพาะปลูกบริเวณปากแม่น้ำ อาจทำได้โดยการปล่อยน้ำจืดลงในแม่น้ำให้มีปริมาณมากพอที่จะผลักดันน้ำเค็มไม่ให้รุกล้ำ เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับกรณีที่มีน้ำจืดมากพอ และเป็นวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ฝ่ายใด สำหรับกรณีที่ไม่มีน้ำจืดมากพออาจจะบรรเทาผลกระทบจากน้ำเค็มได้ด้วยวิธีการปิดท่อบนใบงู-คลอง และลำประโดงที่จะเป็นทางให้น้ำเค็มไหลเข้าสู่ในที่เพาะปลูก แต่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อชาวเรือ เพราะไม่สามารถเดินเรือผ่านบริเวณที่ปิดท่อบนได้ นอกจากนี้การปิดกั้นท่อบนจะทําให้น้ำในคลองไม่ถ่ายเทก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียภายในคลองและลำประโดงที่ปิดกั้นด้วย ซึ่งไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการป้องกันปัญหาหน้าเค็มรุกล้ำ

จากภาวะฝนแล้งในปี ๒๕๒๒ และความจำเป็นที่ต้องใช้น้ำเพื่อประโยชน์อย่างอื่นทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล และเขื่อนลพบุรี เมื่อปลายปี ๒๕๒๒ เหลืออยู่ไม่มากนัก เป็นผลให้น้ำที่จะใช้ประโยชน์ได้ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ซึ่งรวมถึงน้ำที่จะใช้ผลักดันน้ำเค็มด้วยเหลือเพียงเล็กน้อย ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ภาวะความเค็มในบริเวณปากแม่น้ำต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ ดังสถานการณ์โดยสรุป ดังนี้ :-

(๑) แม่น้ำเจ้าพระยา ได้กำหนดบริเวณควบคุมความเค็ม เพื่อไม่ให้เป็นอันตรายต่อสวนผลไม้ไว้ตั้งแต่สะพานพุทธยอดฟ้าขึ้นไป ในปีปกติ



จะหล่อน้ำจืด เพื่อควบคุมความเค็มตั้งแต่สะพานพุทธยอดฟ้าขึ้นไปไม่ให้เกิน ๒ กรัมต่อลิตร อันเป็นเกณฑ์ที่จะเริ่มเป็นอันตรายต่อพืช สำหรับปี ๒๕๒๓ ปริมาณน้ำจืดที่จะปล่อยจากเขื่อนสิริกิติ์มีน้อยประกอบกับจำเป็นต้องใช้น้ำจืดเพื่อประโยชน์ที่จำเป็นอย่างอื่นอีกหลายทาง ทำให้ไม่สามารถจะควบคุมความเค็มด้วยการปล่อยน้ำจืดผลักดันได้ ความเค็มจึงขึ้นสูงเกินเกณฑ์ที่ควบคุมตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ เป็นต้นไป และสูงสุดสำหรับฤดูแล้งนี้เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ถึง ๑๑.๓๕ กรัม/ลิตร จากนี้ความเค็มได้ลดลง แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่จะเป็นอันตรายต่อพืชอยู่จนกระทั่งปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๓ เมื่อมีฝนตกมากขึ้นแล้วความเค็มในแม่น้ำเจ้าพระยาจึงลดลงอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อพืช คือต่ำกว่า ๒ กรัม/ลิตร ในจุดที่ตรวจสอบเพื่อควบคุมเกณฑ์ความเค็ม

ภายใต้สถานการณ์น้ำน้อยและความเค็มขึ้นสูง เช่นนี้ การป้องกันไม่ให้น้ำเค็มเป็นอันตรายต่อพืชผลก็คือการปิดท่อบริเวณคลองและลำประโดงที่จะเป็นทางให้น้ำเค็มไหลเข้าสู่ส่วนพร้อมทั้งติดตั้งเครื่องสูบน้ำประจำท่อบริเวณนี้เพื่อสูบน้ำเสียออกจากบริเวณที่ถูกกั้นและสูบน้ำจืดจากภายนอก เมื่อมีน้ำจืดมามากเข้าสู่บริเวณปิดกั้นอีกทางหนึ่ง

(๒) แม่น้ำท่าจีน ได้กำหนดบริเวณที่จะควบคุมความเค็มไม่ให้เกิน ๒ กรัมต่อลิตรเป็นอันตรายต่อสวนผลไม้ไว้ตั้งแต่ อ.สามพราน จ.นครปฐม ขึ้นไป กล่าวคือ ไม่ให้เกณฑ์ความเค็มในบริเวณควบคุมเกินกว่า ๒ กรัม/ลิตร ในปีปกติจะควบคุมโดยการปล่อยน้ำจืดให้เพียงพอที่จะผลักดันน้ำเค็มให้ระดับความเค็มในเขตควบคุมอยู่ในเกณฑ์ไม่เกิน ๒ กรัม/ลิตร สำหรับปี ๒๕๒๓ แม่น้ำท่าจีน เป็นแม่น้ำที่ได้รับน้ำจืดมาจากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งรับน้ำที่ปล่อยมาจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ เช่นเดียวกัน ภาวะความเค็มในบริเวณ

ปากแม่น้ำจึงไม่สามารถควบคุมได้ความเค็มขึ้นสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตั้งแต่ กลางเดือนมีนาคมมาจนถึงปลายเดือนเมษายน ๒๕๒๓ ถึง ๑๒.๕ กรัม/ลิตร ความเค็มสูงสุด ในฤดูแล้งนี้เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๓ ถึง ๑๒.๕ กรัม/ลิตร ความเค็มลดลงบ้าง ตั้งแต่ปลายเดือนเมษายน แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่จะเป็น อันตรายต่อพืชได้ง่าย มาจนถึงปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๓ เมื่อฝนตกลง มากขึ้นระดับความเค็มขึ้นลดลงต่ำกว่าเกณฑ์ที่จะเป็นอันตรายต่อพืช

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ การป้องกันไม่ให้น้ำเค็มทำความเสียหายต่อสวนผลไม้จึงได้แก่การปิดท่ำนบที่อุ-คลอง และลำประโดงที่จะเป็น ทางให้น้ำเค็มเข้าสู่สวนพร้อมทั้งติดตั้งเครื่องสูบน้ำไว้เช่นเดียวกันกับบริเวณ ปากแม่น้ำเจ้าพระยา

(๓) แม่น้ำแม่กลอง และน้ำอื่น ๆ ในแม่น้ำแม่กลองแม้จะมีเขื่อนศรีนครินทร์เป็นเขื่อนเก็บกักน้ำ ปริมาณน้ำที่เก็บกักไว้อย่างไม่ถึงระดับที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้ การควบคุมความเค็มจึงไม่สามารถควบคุมด้วยการปล่อยน้ำจืดมาผลักดันได้ สภาพความเค็มในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ จึงขึ้น ๆ ลง ๆ ตามสภาพน้ำทะเลหนุนความเค็มขึ้นสูงสุดในฤดูแล้ง ในปากคลอง ดำเนินสะดวก ๑๑.๒๕ กรัม/ลิตร เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๓ หลังจาก เดือนมีนาคมจนถึงปลายเดือนพฤษภาคม ความเค็มลดลงบ้างแต่ยังอยู่ในเกณฑ์ สูงเกินระดับที่จะเป็นอันตรายต่อพืช แต่เริ่มลดลงต่ำกว่าเกณฑ์ตั้งแต่ปลาย เดือนพฤษภาคม ๒๕๒๓ เป็นต้นมา ส่วนแม่น้ำอื่น ๆ ในภาคตะวันออกยังไม่ มีเขื่อนเก็บกักน้ำ แต่อย่างใด จึงไม่สามารถควบคุมความเค็มด้วยการปล่อย น้ำจืดผลักดันน้ำเค็มได้เช่นเดียวกัน

๓.๘ ปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาหลายปีแล้ว โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำ เจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำแม่กลองเกิดขึ้นเกือบทุก ๆ ปี แหล่งน้ำเสีย

ที่สำคัญที่ลงมาสู่แม่น้ำต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมาจากหลายทาง เช่น จากแหล่งชุมชนจากโรงงานอุตสาหกรรม และจากพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรมหรือชุมชนที่ถูกน้ำฝนพัดพาลงมา

ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ปริมาณน้ำจากเขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์มีน้อยจำนวนน้ำที่จะปล่อยมาเพื่อผลักดันน้ำเสีย จึงมีน้อยด้วยการลดภาวะน้ำเสียในแม่น้ำที่สำคัญจึงไม่อาจจะทำได้ด้วยการใช้น้ำจืดผลักดันแต่การปล่อยน้ำเสียจากแหล่งต่าง ๆ ยังคงเป็นไปตามปกติ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดภาวะน้ำเสีย ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ มากกว่าปกติ ภาวะน้ำเสียที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้.-

(๑) น้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยา

คุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเริ่มเสื่อมลงตั้งแต่บริเวณจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจนถึงปากน้ำจังหวัดสมุทรปราการ น้ำเสียจากชุมชนที่ระบายลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาไม่ผ่านกรรมวิธีการกำจัดน้ำเสีย แหล่งน้ำเสียจากชุมชนที่สำคัญมาจากบริเวณอำเภอปากเกร็ดจังหวัดนนทบุรี เทศบาลเมืองนนทบุรี กรุงเทพมหานคร อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ และเทศบาลเมืองสมุทรปราการ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา คิดเป็นค่าความสกปรกต่อวันมากกว่าชุมชนอื่น ๆ

สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีหนาแน่นตั้งแต่อำเภอมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจนถึงปากน้ำจังหวัดสมุทรปราการ จากข้อมูลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมปรากฏว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และเล็ก รวมกันประมาณ ๒,๕๐๐ โรงงาน ที่ต้อง

ระบายน้ำทิ้งลงแม่น้ำเจ้าพระยาและในจำนวนนี้มีโรงงานขนาดใหญ่ ๖๐ โรงงาน ที่มีค่าความสกปรกของน้ำทิ้งก่อนการขจัดรวมกันกว่า ๔๐% ของความสกปรกทั้งหมดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บนแม่น้ำเจ้าพระยา และการควบคุมโรงงานในการระบายน้ำทิ้ง สามารถลดความสกปรกไม่ให้ระบายของเสียประเภทสารอินทรีย์ลงสู่แม่น้ำได้ประมาณ ๔๔% เท่านั้น จากผลกาสำรวจของฝ่ายวิจัยสิ่งแวดล้อมสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตั้งแต่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ถึง ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๓ พอจะสรุปได้ว่าคุณภาพของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเสื่อมลงทุกที เนื่องจากต้องเป็นแหล่งรองรับน้ำเสียจากแหล่งต่าง ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม และจากแหล่งชุมชนซึ่งมีผลให้เกิดจุดที่น้ำมีค่าความสกปรกลงในแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นหลายจุดบางจุดมีความยาวถึง ๔๘ กม. การที่จะรักษาคุณภาพของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาให้ดีโดยตลอดนั้นจะต้องมีน้ำปล่อยมาจากเขื่อนไม่น้อยกว่า ๔๕๐ ลูกบาศก์เมตร/วินาที จึงจะทำให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาดีขึ้น

(๒) น้ำเสียในแม่น้ำท่าจีน แม่น้ำท่าจีนในช่วงจากประตูน้ำ

โพธิ์พระยาถึงอ่าวไทยเป็นช่วงที่มีปัญหาในเรื่องคุณภาพของน้ำรุนแรงที่สุด น้ำเสียที่ระบายลงสู่แม่น้ำท่าจีนนั้นก็มีส่วนคล้ายกับแม่น้ำเจ้าพระยา แหล่งของน้ำเสียจากชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ เทศบาลเมืองนครปฐม อำเภอบ้านโป่ง และอำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี และสมุทรสงคราม น้ำทิ้งจากชุมชนเหล่านี้มีค่าความสกปรกสูงและมีได้ผ่านกรรมวิธีกำจัดน้ำเสียก่อนระบายลงแม่น้ำ สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจากข้อมูลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ปรากฏว่า มีโรงงานอุตสาหกรรมที่คาดว่ามีน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำท่าจีนประมาณ ๑๓๐ โรงงาน เป็นโรงงานขนาดใหญ่ ๔๐ โรงงาน

มีค่าความสกปรกของน้ำทิ้งก่อนการขจัดรวมกันมากกว่า ๔๐% ของน้ำทิ้งจากโรงงานทั้งหมดที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำท่าจีน อย่างไรก็ตาม ได้มีการติดตั้งระบบกำจัดน้ำเสียในโรงงานบ้างแล้ว จากการประเมินคาดว่าในขณะนี้สามารถลดความสกปรกของน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำท่าจีนได้ประมาณ ๗๖%

- ๓.๔ การคมนาคมขนส่งทางน้ำเป็นการขนส่งที่ต้นทุนต่ำได้ปริมาณการขนส่งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากประชาชนทั่วไปรวมทั้งเกษตรกรจึงนิยมขนส่งทางน้ำ แม่น้ำที่สำคัญที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งคือแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำน้อย และแม่น้ำป่าสัก รวมทั้งลำน้ำอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา

ตามปกติการคมนาคมทางน้ำในแม่น้ำต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมักจะสามารภให้เรือบรรทุกที่กินน้ำลึกไม่เกิน ๑.๔๐ ม. เดินได้ตลอดปีสำหรับฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ นี้ เนื่องจากได้เกิดภาวะฝนแล้งโดยทั่วไปในปี ๒๕๒๒ ทำให้สภาพน้ำในแม่น้ำต่าง ๆ ลดต่ำกว่าปกติ บางแห่งเกิดการตื้นเขิน โดยเฉพาะในแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเคยมีน้ำจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ปล่อยลงนามาก กลับมีปริมาณที่ปล่อยน้อยกว่าปกติ เพราะปริมาณน้ำคงเหลือในอ่างซึ่งมีน้อยมากทำให้เกิดการตื้นเขินในแม่น้ำเจ้าพระยาหลายแห่งสถานการณ์การคมนาคมทางน้ำในแม่น้ำต่าง ๆ ที่สำคัญในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ พอสรุปได้ดังนี้

- (๑) แม่น้ำเจ้าพระยา มีบริเวณที่การคมนาคมไม่สะดวก ๒ แห่ง คือ ในท้องที่อำเภอพยุหะคีรีจนถึงท้องที่อำเภอเมืองนครสวรรค์ ระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๒๓ มีตำบลที่ตื้นรวม ๑๐ แห่งที่เป็นอุปสรรคต่อการ

เดินเรือและบริเวณท้ายเขื่อนเจ้าพระยา การคมนาคมขนส่งทางน้ำมีอุปสรรค
มาก เนื่องจากระดับน้ำลดต่ำจนเรือบรรทุกสินค้าใช้ เป็นเส้นทางเดินเรือ
ไม่ได้และยังมีที่ตื้นเขินอยู่ใต้น้ำด้วย

(๒) แม่น้ำท่าจีน แม้ระดับน้ำจะลดต่ำลงแต่ระดับความลึก
ของร่องน้ำยังคงมีอยู่ จึงไม่มีปัญหาในการติดตื้น

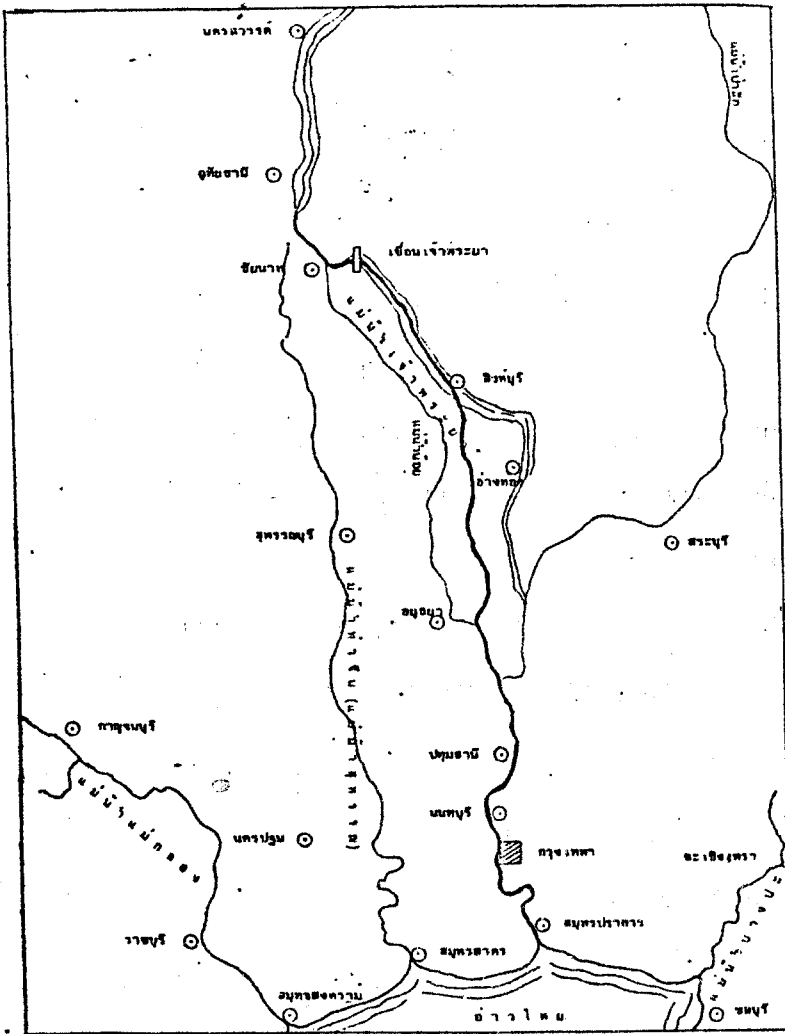
(๓) แม่น้ำน้อย ช่วงตั้งแต่บริเวณเขตติดต่อระหว่าง
อ.สวรรคบุรี จ.ชัยนาท กับ อ.บางระจัน จ.สิงห์บุรี มาจนถึงเขตติดต่อ
ระหว่าง อ.วิเศษชัยชาญ จ.อ่างทอง กับ อ.ผักไห่ จ.พระนครศรีอยุธยา
การคมนาคมขนส่งทางน้ำมีอุปสรรคและปัญหา มาก เช่นเดียวกับแม่น้ำเจ้าพระยา
ช่วงท้ายเขื่อนเจ้าพระยา นอกจากระดับน้ำจะลดน้อยลงแล้วแม่น้ำน้อยยัง
เป็นแม่น้ำที่แคบและมีที่ตื้นเขินใต้น้ำ เป็นอันตรายต่อการเดินเรืออย่างยิ่ง
ชาวเรือใช้แม่น้ำช่วงนี้เฉพาะเรือที่กินน้ำไม่ลึกมาก เท่านั้น

(๔) แม่น้ำแม่กลอง บริเวณเหนือจังหวัดราชบุรีขึ้นไปถึง
จังหวัดกาญจนบุรีเรือบรรทุกสินค้าผ่านไม่ได้เนื่องจากแม่น้ำตื้นเขินตามธรรมชาติ
แต่ยังมีเรือโดยสารวิ่งได้เป็นบางตอน

(๕) แม่น้ำป่าสัก ตั้งแต่บริเวณหน้าเขื่อนพระรามหก อ.ท่าเรือ
จ.พระนครศรีอยุธยา มีอุปสรรคเนื่องจากระดับน้ำน้อยและมีที่ตื้นเขินใต้น้ำ
เนื่องจากแม่น้ำป่าสักช่วงนี้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง สำคัญในการลำเลียง
สินค้าเกษตรและวัสดุก่อสร้าง มีเรือบรรทุกสินค้าเดินทางขึ้น-ลง วันละ
๑๕๐-๒๐๐ ลำ จึงมีปัญหากการจราจรทางน้ำคับคั่ง และติดขัด

๓.๑๐ ผลผลิตทางการเกษตร นอกจากจะบริโภคในประเทศแล้วยังเป็นสินค้าออกที่
สำคัญอย่างหนึ่ง การเกษตรของไทยอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ผลผลิตจึงขึ้น
กับฝนที่ตกตามฤดูกาลและปริมาณฝน เมื่อฝนแล้งเกษตรกรสามารถหาน้ำธรรมชาติ

แผนที่แสดงแนวโน้มในภาคกลางที่ใช้ในการคำนวณของ



มาหล่อเลี้ยงพืชพันธุ์ได้โดยอาศัยวิทยาการก้าวหน้าสร้างเขื่อน ฝ่าย อ่างเก็บน้ำเพื่อเก็บกักน้ำเมื่อมีฝนตก น้ำนำมาใช้ประโยชน์ยามฝนแล้ง บริเวณที่การชลประทานไปไม่ถึงได้อาศัยเครื่องสูบน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติมาช่วยพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตสม่ำเสมอ แม้จะเป็นภาวะวิกฤตก็พอจะบรรเทาความเสียหายลงได้

พื้นที่เพาะปลูกของไทยแบ่งออกเป็นพื้นที่ในเขตชลประทาน และพื้นที่นอกเขตชลประทาน โดยปกติพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานมีปัญหาการขาดแคลนนํ้าน้อยมาก เนื่องจากระบบการชลประทานสามารถส่งน้ำไปยังพื้นที่เพาะปลูกยามฝนแล้งได้สำหรับฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ น้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ซึ่งเป็นเขื่อนหลักในการส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกบริเวณทุ่งราบภาคกลาง มีปริมาณน้อยมากจำเป็นต้องจัดสรรน้ำในภาวะขาดแคลนจึงส่งผลกระทบต่อจนถึงพื้นที่ที่เพาะปลูกในเขตชลประทาน ส่วนพื้นที่เพาะปลูกนอกเขตชลประทานมีประมาณ ๔๐% ของพื้นที่นาทั้งประเทศ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือนอกเขตชลประทานมีกว่า ๔๐% ของเนื้อที่นาทั้งหมดประสบกับปัญหาการขาดแคลนนํ้า เพื่อการเพาะปลูกอยู่เสมอถึงแม้จะประสบกับปัญหาการขาดแคลนนํ้า แต่เกษตรกรบางแห่งก็ยอมเสี่ยงทำการเพาะปลูกโดยหวังว่าธรรมชาติจะช่วยให้มีฝนตกและถือว่าการลงทุนไปแล้วอาจเกิดผลดีกว่าไม่ยอมทำอะไรเลย ภาวะการปลูกพืชในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ มีดังนี้

(๑) การปลูกข้าวนาปรัง เนื่องจากปริมาณน้ำสำหรับการเพาะปลูกมีน้อย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ตั้งเป้าหมายการปลูกข้าวนาปรังทั้งประเทศในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ไว้ ๒.๐๖๐ ล้านไร่ ให้เหมาะสมกับปริมาณน้ำที่มีอยู่ เป็นพื้นที่ในเขตชลประทาน ๑.๑๑๘ ล้านไร่ และนอกเขตชลประทาน ๐.๙๔๒ ล้านไร่ เทียบกับพื้นที่นาปรังในปี ๒๕๒๒ จำนวน

๔.๐ ล้านไร่ ในการเพาะปลูกจริง ราษฎรได้ปลูกข้าวนาปรังในปี ๒๕๒๓ ถึง ๒.๕๔๗ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ในเขตชลประทาน ๑.๖๑๗ ล้านไร่ และนอกเขตชลประทาน ๐.๙๓๐ ล้านไร่ แม้พื้นที่เพาะปลูกจะเกินเป้าหมายแต่ก็เป็นจำนวนเพียงร้อยละ ๖๓.๖ ของพื้นที่นาปรังในปี ๒๕๒๒ การปลูกข้าวนาปรังเกินเป้าหมายในปี ๒๕๒๓ ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรเป็นอันมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุ่งเจ้าพระยาบริเวณทุ่งฝั่งตะวันตก คือ พื้นที่บางส่วนของจังหวัดอยุธยา สุพรรณบุรี เพชรบูรณ์ นครปฐม กรุงเทพฯ และสมุทรสาคร ซึ่งคาดว่าจะส่งน้ำเพื่อทำนาปรัง ๐.๖ ล้านไร่ เพราะเป็นบริเวณที่ไม่ได้ทำนาปีมาก่อน จำเป็นต้องดูแลให้ได้รับน้ำเป็นลำดับแรก

การเก็บเกี่ยวข้าวนาปรังนับถึงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๓ เป็นพื้นที่เก็บเกี่ยวไปแล้ว ๒.๒๓๔ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๘๗.๔ ของพื้นที่นาปรังทั้งหมดในปี ๒๕๒๓

(๒) พืชไร่-พืชผัก เป็นพืชอายุสั้นและต้องการน้ำน้อยกว่าการทำนาปรัง ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการปลูกพืชไร่แทนการทำนาปรังมาก พื้นที่ปลูกพืชไร่-พืชผักในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ๒.๘๒ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ในเขตชลประทาน ๐.๖๗ ล้านไร่ นอกเขตชลประทาน ๒.๑๕ ล้านไร่ (ในปี ๒๕๒๒ ปลูกพืชไร่-พืชผักเป็นพืช ๓.๒ ล้านไร่) ในการเพาะปลูกจริงราษฎรได้ปลูกพืชไร่-พืชผัก ๓.๓ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ในเขตชลประทาน ๐.๗๑๔ ล้านไร่ และนอกเขตชลประทาน ๒.๕๘๖ ล้านไร่ สูงกว่าเป้าหมายและสูงกว่าพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่-พืชผัก ในปี ๒๕๒๒

บันทึกปลูกข้าวนาปรัง ปี ๒๕๕๓

หน่วย พันไร่ ภาค	ในเขตชลประทาน			นอกเขตชลประทาน		
	เป้าหมาย	ปลูกจริง	เสียหาย	เป้าหมาย	ปลูกจริง	เสียหาย
เหนือ	120.50	76.63	0.68	286.50	234.09	12.21
ตะวันออกเฉียงเหนือ	151.80	61.74	0.01	370.80	194.78	7.28
กลาง	177.00	636.64	77.97	42.40	159.09	12.11
ตะวันออก	10.70	309.59	1.05	13.30	98.27	8.13
ตะวันตก	403.00	496.30	6.52	110.50	176.61	9.15
ใต้	54.90	36.51	0.50.38	0.05	119.80	19.74
รวม	1,112.90	1,617.42	37.23	842.80	930.07	49.21

พื้นที่ปลูกข้าวไร่พืชผัสดูแลปี ๒๕๕๓

หน่วย พันไร่ ภาค	ในเขตชลประทาน			นอกเขตชลประทาน		
	เป้าหมาย	ปลูกจริง	เสียหาย	เป้าหมาย	ปลูกจริง	เสียหาย
เหนือ	223.80	273.07	3.53	1,042.80	1,308.83	41.78
ตะวันออกเฉียงเหนือ	157.80	96.70	0.00	402.80	708.37	7.48
กลาง	—	105.48	2.88	102.60	79.04	12.21
ตะวันออก	11.40	27.82	—	101.80	62.41	0.35
ตะวันตก	265.10	210.41	1.82	76.30	70.53	8.15
ใต้	19.10	12.47	0.12	381.00	338.97	9.74
รวม	667.30	715.96	8.44	2,147.30	2,506.16	76.67

การเก็บเกี่ยวพืชฤดูนาปี ๒๕๕๓/๒๕๕๔

ข้อมูลวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ภาค	ข้าวนาปี			พืชไร่-พืชผัก	
	พ.ท.เก็บเกี่ยว (ไร่)	คิดเป็นร้อยละ พ.ท.ปลูก	ผลผลิต (ตัน)	พ.ท.เก็บเกี่ยว (ไร่)	คิดเป็นร้อยละ พ.ท.ปลูก
เหนือ	270,390	87.00	122,093.4	1,820,425	96.11
ตะวันออกเฉียงเหนือ	248,736	97.15	111,841.2	778,253	99.00
กลาง	609,870	94.18	382,831.6	187,435	92.85
ตะวันออก	392,892	94.76	218,784.8	86,837	99.80
ตะวันตก	843,788	95.87	353,447.6	290,702	92.80
ใต้	13,409	12.62	5,863.6	193,755	95.13
รวมทั้งประเทศ	2,238,736	87.88	1,194,882.2	3,051,443	91.89

การเก็บเกี่ยวนับถึง ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ได้เก็บเกี่ยว
พืชไร่-พืชผัก ไปแล้ว ๓.๐ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๔๑.๔ ของพื้นที่เพาะปลูก
ทั้งหมด มีพื้นที่เสียหายเพียง ๐.๐๘๔ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๒.๒ ของพื้นที่
เพาะปลูก สาเหตุของความเสียหายส่วนใหญ่เนื่องจากการขาดแคลนน้ำ
และศัตรูพืช

๓.๑๑ ในฤดูฝนประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ต่างประกอบ
อาชีพหลักคือการทำนาทำไร่ ภาวะการว่างงานในฤดูฝนจึงมีน้อย ส่วนฤดูแล้ง
เกษตรกรบางส่วนไม่สามารถเพาะปลูกพืชฤดูแล้งได้เนื่องจากขาดแคลนน้ำ
ภาวะว่างงานจึงมักเกิดขึ้นในฤดูนี้

ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ นี้ เกษตรกรโดยทั่วไป ได้รับผลกระทบ
กระเทือนจากภาวะฝนแล้งในปี ๒๕๒๒ รายได้ตกต่ำและไม่สามารถปลูกพืช
ฤดูแล้งได้เช่นที่เคยทำมาเพราะไม่มีน้ำเพียงพอต่อการเพาะปลูก ทำให้
เกิดการว่างงานและรายได้ลดลงจากที่เคยได้เป็นจำนวนมากสถานการณ์
นี้ทำให้มีผู้อพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำมากขึ้นดังตารางต่อไปนี้

สถิติการอพยพแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคอื่น ๆ

	รวม	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.
รวม	๔,๖๘๓	๘๐๒	๖๗๘	๑,๐๕๘	๖๘๗	๖๖๗	๕๑๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๗๓๖	๔๐๖	๔๐๒	๗๐๐	๕๘๓	๔๑๗	๒๖๘
ภาคเหนือ	๙๔๖	๒๑๒	๑๒๔	๑๓๕	๒๑๕	๑๒๕	๑๓๕
ภาคกลาง	๖๕๔	๑๑๗	๑๒๐	๑๕๓	๑๐๘	๗๙	๖๗
ภาคใต้	๑๕๒	๓๖	๑๖	๔๑	๒๖	๑๖	๒๑
ภาคตะวันออก	๑๖๕	๓๑	๒๐	๒๙	๓๕	๓๐	๒๐

ที่มา : งานสถิติจัดทำงาน ฝ่ายประสานงานจัดทำงาน กองการจัดหางาน
กรมแรงงาน

จำนวนการอพยพแรงงานนี้เป็นเพียงข้อมูลที่มาติดต่อกับกรมแรงงานเท่านั้น คาดว่า
ยังมีการอพยพแรงงานอีกมากที่ไม่ได้มาติดต่อกับกรมแรงงาน การอพยพแรงงานจากชนบทเข้า
สู่เมืองมากเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้นอีกมาก

๓.๑๒ จากการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานพบว่า เกษตรกรมักจะมีหนี้สินตลอดมาด้วยมูลเหตุต่าง ๆ กันสำหรับปี ๒๕๒๒ นี้ ได้เกิดภาวะฝนแล้งขึ้นโดยทั่วไปผลผลิตบางส่วนได้รับความเสียหาย สถานการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้เกษตรกรที่มีรายได้น้อยหรือมีหนี้สินอยู่แล้ว เกิดหนี้สินมากขึ้นศูนย์ปัญหาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งเห็นสมควรจำเป็นและความเดือดร้อนที่จะเกิดแก่เกษตรกร จึงได้ติดต่อขอทราบภาวะหนี้สินและการชลอการชำระหนี้ของเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากภาวะฝนแล้งจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารฯ ได้รายงานภาวะหนี้สินและการชลอการชำระหนี้สินของเกษตรกร ดังนี้

เงินกู้ที่ให้แก่เกษตรกรและการผิดผ่อน การชำระหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในภาวะฝนแล้งปี ๒๕๒๒/๒๓ มีดังนี้

(๑) ต้นเงินที่ให้แก่เกษตรกร (ต้นเงินที่ให้อย่างมา ≠ ต้นเงินที่ให้กู้ในปีบัญชี ๒๕๒๒) ระหว่างปีบัญชี ๒๕๒๒ (๑ เมษายน ๒๕๒๒-๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓) ปรากฏว่ายอดเงินต้นทุนมีจำนวนทั้งสิ้น ๔,๔๕๗.๖ ล้านบาท จากยอดต้นเงินกู้จำนวนดังกล่าวนี้เป็นยอดต้นเงินกู้ถึงกำหนดชำระภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓ จำนวน ๔,๔๖๖.๖ ล้านบาท ซึ่งปรากฏว่า ธกส. ได้รับชำระคืนจากเกษตรกรภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓ จำนวน ๔,๔๓๓.๑ ล้าน หรือร้อยละ ๗๔.๒๑ คงเหลือต้นเงินกู้ถึงกำหนดชำระภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓ จำนวน ๑,๔๓๓.๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๕.๗๙

(๒) ต้นเงินกู้ถึงกำหนดชำระ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓ จำนวน ๑,๔๓๓.๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๕.๗๙ เกษตรกร ได้นำเงินมาชำระระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓-๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ จำนวน ๒๒๔.๙ ล้านบาท

หรือร้อยละ ๑๔.๔๓ คงเหลือต้นเงินกู้ถึงกำหนดชำระซึ่งเกษตรกรยังไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่ ธกส. จำนวน ๑,๓๐๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๘๕.๐๗ ของเงินกู้ที่ค้างชำระ

(๓) ต้นเงินซึ่งเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่ ธกส. ตามข้อ ๒ คงเหลืออยู่จำนวน ๑,๓๐๔.๖ ล้านบาท เงินจำนวนนี้ ธกส. ได้ผิดผ่อนให้เกษตรกรผู้กู้นำมาชำระคืนให้แก่ ธกส. ในช่วงที่มีรายได้ในฤดูกาลผลิตถัดไป จำนวน ๔๗๑.๕ ล้านบาท

(๔) เงินต้นกู้ที่ได้รับชำระและผิดผ่อน ในช่วง ๑ เมษายน -๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ ธกส. ได้รับชำระคืนจากเกษตรกร และได้ผิดผ่อนแล้วจำนวน ๗๐๐.๔ ล้านบาท จึงมีต้นเงินกู้ส่วนที่เหลืออยู่ซึ่ง ธกส. กำลังดำเนินการผิดผ่อน จำนวน ๘๓๓.๑ ล้านบาท

ในการผิดผ่อนหนี้เงินกู้ให้กับเกษตรกรส่วนที่ยังทำได้ไม่ครบถ้วนนั้น เนื่องจากงานเพื่อจ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรส่วนใหญ่ในฤดูกาลผลิตใหม่ทำให้พนักงานไม่สามารถดำเนินการติดต่อให้เกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจัดทำคำขอผิดผ่อนหนี้เงินกู้ได้ครบถ้วน

ปัญหาด้านการย้ายที่อยู่ของเกษตรกร เกษตรกรบางส่วนได้ไปประกอบอาชีพที่อื่นชั่วคราว ไม่สามารถจะติดต่อทำผิดผ่อนการชำระให้ได้

การแก้ไขปัญหา

๓.๑๓ กำหนดมาตรการการประหยัดไฟฟ้า เมื่อความต้องการใช้ไฟฟ้ามีมากกว่าการผลิต จึงจำเป็นต้องมีมาตรการการประหยัดไฟฟ้าเพื่อลดการใช้ไฟฟ้าในช่วงการใช้ไฟสูงสุด (๑๘.๐๐-๒๑.๐๐ น.) คณะอนุกรรมการประหยัดไฟฟ้าที่คณะกรรมการ

เฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งแห้งตั้ง จึง เสนอมาตรการประหยัดไฟฟ้าต่อรัฐบาล เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟดับ และส่งผลกระทบน้อยที่สุดทั้งทางด้านเศรษฐกิจและ ค่าครองชีพ ซึ่งได้รับอนุมัติให้มีมาตรการเพื่อป้องกันไฟดับในช่วง ๑๘.๐๐-๒๑.๐๐ น. ดังต่อไปนี้.-

(ก) ให้สถานเดินร่ำ ร่ำวง หรือรองเง็ง เลื่อนการเปิดบริการไปเป็น ๒๑.๐๐ น. ถึง ๐๑.๐๐ น. ของวันรุ่งขึ้น

(ข) ให้งดการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระหว่างเวลา ๑๘.๓๐-๒๐.๐๐ น.

(ค) ให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตใช้ไฟฟ้าตั้งแต่ ๕๐๐ กิโลวัตต์ ขึ้นไปงดประกอบกิจการในช่วงโมงประหยัดไฟฟ้า (คือระหว่าง ๑๘.๐๐-๒๑.๐๐ น.) เว้นแต่เป็นโรงงานที่จำเป็นต้องรักษาสภาพหรือคุณภาพของวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ หรือควบคุมภาวะแวดล้อมเป็นพิเศษ และได้รับการอนุญาตจากประธานอนุกรรมการประหยัดไฟฟ้าแล้ว

(ง) ห้ามสนามฟุตบอล สนามเทนนิส สนามซ้อมกอล์ฟ ใช้สนามระหว่างเวลา ๑๘.๓๐-๒๐.๐๐ น. และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปงดใช้เครื่องปรับอากาศ รวมทั้งช่วยกันประหยัดไฟฟ้าระหว่างเวลา ๑๘.๐๐-๒๑.๐๐ น.

เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการประหยัดไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้า ลักษณะเช่นนี้เพื่อมาตรการนี้มีใช้ป้องกันไม่ให้ไฟดับ แต่เป็นมาตรการประหยัดสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าเช่นเดียว เช่นบ้านอยู่อาศัยขนาดใหญ่ และผู้ประกอบการธุรกิจบางประเภท ดังนี้

๑. บ้านอยู่อาศัยสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าเกิน ๑,๕๐๐.-บาทต่อเดือน
คิดค่าไฟส่วนเกินเพิ่มขึ้น ๑๕% ซึ่งมีประมาณ ๓% ของผู้ใช้ไฟฟ้า

๒. ธุรกิจขนาดเล็ก หมายถึง ธุรกิจที่ใช้ไฟไม่เกิน ๓๐
กิโลวัตต์ ถ้าใช้ไฟฟ้าเกิน ๑,๕๐๐.-บาทต่อเดือน คิดค่าไฟฟ้าส่วนเกินเพิ่ม
ขึ้น ๑๕% ซึ่งมีประมาณ ๕๐% ของผู้ประกอบการธุรกิจ

๓. ธุรกิจขนาดใหญ่ หมายถึง ธุรกิจที่ใช้ไฟเกิน ๓๐ กิโลวัตต์
ถ้าใช้ไฟฟ้าเกิน ๑๐,๐๐๐.-บาทต่อเดือน คิดค่าไฟส่วนเกินเพิ่มขึ้นอีก ๑๕%
ซึ่งมีประมาณ ๔๕% ของผู้ประกอบการธุรกิจ

วิเคราะห์ผลหลังจากมีมาตรการประหยัดไฟฟ้า การใช้ไฟฟ้า
โดยทั่วไป หลังมีมาตรการในช่วงการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (๑๘.๐๐-๒๑.๐๐ น.)
ลดลงโดยเฉลี่ย ๒๕๐ เมกกะวัตต์ วันธรรมดาปริมาณการใช้ไฟขึ้น-ลง ได้
ประมาณ ๑๐๐ เมกกะวัตต์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการใช้ไฟและอุณหภูมิในวันนั้น
อุณหภูมิเพิ่มขึ้นหรือลดลง ๑°C การใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นหรือลดลงประมาณ ๒๕
เมกกะวัตต์ สัปดาห์ใดที่มีวันหยุดติดต่อกัน ๓ วัน ปริมาณการใช้ไฟฟ้าลด
ลงประมาณ ๕๐๐ เมกกะวัตต์

๑. มาตรการสำหรับโรงงานเดินร่ว ร่วง รองเง็ง จากการ
สำรวจผู้ประกอบการไม่เดือดร้อน และยินดีด้วย เนื่องจากโดยปกติ
หวั่นค่าคนใช้บริการน้อยมาก

๒. มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โทรทัศน์ ลดการใช้ไฟฟ้า
ได้ประมาณ ๘๐ เมกกะวัตต์ เมื่อมีการถ่ายทอดพิเศษซึ่งไม่อยู่ในเวลาถ่ายทอดปกติ เช่น รายการชกมวยชิงแชมป์โลก การใช้ไฟฟ้าระหว่างการถ่ายทอดเพิ่มขึ้นกว่าปกติประมาณ ๓๐ เมกกะวัตต์

๓. มาตรการสำหรับสนามกีฬา ในด้านการประหยัดไฟฟ้า ได้ผลไม่มากนัก แต่ที่จำเป็นต้องมีมาตรการเนื่องด้วยประชาชนส่วนใหญ่ เห็นว่าไม่เพียงพอ เป็นผลทางด้านจิตวิทยาที่จะต้องขอความร่วมมือซึ่งมีผล สะท้อนต่อการขอความร่วมมือกับประชาชนทั่วไปในการประหยัด

๔. มาตรการสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม ได้พิจารณาการ อนุมัติให้ใช้ไฟฟ้าตามความจำเป็น ความเค็ดร็อนไม่มากนัก ซึ่งถ้าจะ ต้องดับไฟโรงงานอุตสาหกรรมจะเค็ดร็อนมากกว่า ผู้ประกอบการจึงให้ ความร่วมมืออย่างดี

๓.๑๔ ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค เป็นปัญหาการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน ในการดำรงชีพของราษฎร จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แนว ทางในการแก้ปัญหาพอจะจำแนกได้ ดังนี้

- เร่งรัดการพัฒนาน้ำบาดาล ในปัจจุบันมีหมู่บ้านที่ขาดแคลน น้ำอุปโภค-บริโภค ประมาณ ๒๐,๐๐๐ หมู่บ้าน หากจะทำให้ปัญหาการ ขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภคให้หมดไป ควรจะมีบ่อน้ำบาดาลประจำหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๓ บ่อ คิดเป็นบ่อน้ำบาดาลที่จะเจาะทั้งหมด ๖๐,๐๐๐ บ่อ ปัจจุบัน ได้ทำการเจาะไปแล้ว ๑๘,๔๓๘ บ่อ คงเป็นบ่อที่จะเจาะเพิ่มอีก ๔๑,๕๖๑ บ่อ ความสามารถในการเจาะที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจะประมาณ ๕,๐๐๐ บ่อ เป็นของหน่วยราชการต่าง ๆ ปิละประมาณ ๔,๕๐๐ บ่อ และจากเอกชน อีกปิละประมาณ ๕๐๐ บ่อ ดังนั้น หากจะขจัดปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค- บริโภค โดยการเจาะบ่อน้ำบาดาลให้หมดไปด้วยกำลังความสามารถที่มีอยู่จะ ต้องใช้เวลาประมาณ ๘ ปี พร้อมกันนี้เนื่องจากอุปกรณ์ที่ติดตั้งชำรุดเสียหาย ได้ง่ายจึงจำเป็นต้องซ่อมแซม เขารักษาบ่อที่ได้เจาะไปแล้วทุก ๆ ปี โดย ให้มีการตรวจสอบปิละประมาณ ๖ ครั้ง จึงจะทำให้คงสภาพใช้การได้ดี

- เร่งรัดการพัฒนาโครงการชลประทานขนาดเล็ก การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กประเภทนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๕ โดยกรมชลประทาน เป็นผู้ดำเนินการ แต่ยังมีจำนวนไม่มากนัก การพัฒนาด้านนี้เริ่มขยายตัวเมื่อปี ๒๕๒๐ โดยมีจำนวนโครงการชลประทานขนาดเล็กที่ก่อสร้างตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา คือ

ปี ๒๕๒๐	จำนวน	๑๖๙	โครงการ
ปี ๒๕๒๑	"	๓๕๑	"
ปี ๒๕๒๒	"	๔๐๘	"
ปี ๒๕๒๓	"	๕๐๐	"
รวม		๑,๔๒๘	"

โครงการชลประทานขนาดเล็ก นอกจากจะพัฒนาเพื่อให้เป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภค-บริโภค เพื่อการเพาะปลูกแล้วยังเป็นแหล่งขยายพันธุ์สัตว์น้ำได้อีกด้วย

การดำเนินงานในปี ๒๕๒๓ ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง และอนุกรรมการจัดหาหน้าอุปโภค-บริโภค ได้ประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องน้ำอุปโภค-บริโภคนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าและการแก้ปัญหาที่สามารถชำนวยประโยชน์ในระยะยาว มาตรการที่ใช้แก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องน้ำอุปโภค-บริโภค ได้แก่

(๑) การแจกจ่ายน้ำอุปโภค-บริโภค มาตรการนี้เป็นมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า มีหน่วยราชการหลายหน่วยระดมกำลังให้ความช่วยเหลือ

เช่น กรมชลประทาน กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงาน
งานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ กรมตำรวจ
กรมทรัพยากรธรณี กรุงเทพมหานคร จังหวัดต่าง ๆ และการประปา-
ภูมิภาค หน่วยราชการดังกล่าวได้จัดสรรบรรทุกน้ำที่มีอยู่หรือเข้าบรรทุก
น้ำจากเอกชนหรือขอยืมบรรทุกน้ำจากที่ต่าง ๆ แล้วจ่ายค่าน้ำขึ้นเชื้อเพลิง
หล่อลื่น สำหรับรถที่ขอยืมแล้วนำรถไปบรรทุกน้ำวิ่งไปส่งยังจุดที่ขาดแคลน
น้ำทั้งในนครหลวงและต่างจังหวัด รวมเป็นปริมาณน้ำที่แจกจ่ายแก่ราษฎร
ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๒ ๒๑๒, ๕๖๑ ม.^๓

(๒) การเจาะและซ่อมบ่อบาดาล เป็นมาตรการที่สามารถ
แก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค ได้ทั้งระยะสั้นและระยะยาวโดย
ปกติก็มีแผนการดำเนินงานประจำปอยู่แล้วสำหรับปี ๒๕๒๓ ได้มีหน่วยงาน
ต่าง ๆ ร่วมดำเนินการเจาะและซ่อมบ่อบาดาล คือ กรมทรัพยากรธรณี
กรมอนามัย กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมการพัฒนา
ชุมชน รวมเป็นบ่อบาดาลที่เจาะในปี ๒๕๒๓ นี้ ๑,๗๕๓ บ่อ ซ่อมบ่อเดิม
๑๐,๗๓๒ บ่อ สำหรับการขุดเจาะและซ่อมแซมบ่อบาดาลในระยะต่อไป
ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งได้เชิญหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการ
เจาะบ่อบาดาล เช่น กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการ กรมอนามัย
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มาปรึกษาหารือแนวทางเร่งรัดการพัฒนาน้ำ
บาดาลในชนบทให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น หลังจากการพิจารณาร่วมกันได้กำหนด
ที่เจาะบ่อบาดาลในปี ๒๕๒๔ ๔,๑๖๐ บ่อ ใน ๖๔ จังหวัด (เว้นกรุงเทพ-
มหานคร นนทบุรี และแม่ฮ่องสอน) และซ่อมแซมบ่อเดิมอีก ๑๘,๕๓๔ บ่อ
นโยบายการเจาะบ่อบาดาลนี้ควรจะได้นำมาพิจารณาให้มีเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคตควบคู่
กับการซ่อมแซมบ่อบาดาลที่ชำรุดให้ใช้งานได้

(๓) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภคในระยะสั้นและระยะยาว งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กได้เริ่มงานมานานแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานโดยกรมชลประทานจำนวนโครงการชลประทานขนาดเล็กที่ก่อสร้างแล้วเสร็จในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ จำนวน ๙๒๔ โครงการ และกำลังสร้างในปี ๒๕๒๓ อีก ๕๐๐ โครงการ และปี ๒๕๒๔ ๕๐๐ โครงการ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ในปี ๒๕๒๓ ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน ฯลฯ ก่อสร้างและบูรณะแหล่งน้ำขนาดเล็กอีก จำนวนแหล่งน้ำที่ได้ก่อสร้างและบูรณะคือ แหล่งน้ำขนาดเล็ก ๑๙๕ แห่ง ทำนบและฝาย ๑๐๗ แห่ง สระ ๑๖๖ แห่ง หนองและบ่อตื้น

(๔) การก่อสร้างโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า เป็นโครงการสูบน้ำและมีระบบส่งน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ สำนักงานการพลังงานการพลังงานแห่งชาติ ได้ก่อสร้างโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า มาตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นการดำเนินงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยก่อสร้างในปี ๒๕๒๒ ๘๒ แห่ง และกำหนดจะก่อสร้างในปี ๒๕๒๓ ๑๑๒ แห่ง

โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้านั้นเป็นโครงการชลประทานเล็กอีกแบบหนึ่งจะอำนวยประโยชน์ได้ทั้งด้านการเพาะปลูก และการอุปโภค-บริโภค

นอกจากการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กโดยหน่วยราชการดังกล่าวข้างต้นแล้ว การใช้จ่ายเงินตามโครงการสร้างงานในชนบทปี ๒๕๒๓ จำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท นั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการพัฒนาเรื่องแหล่งน้ำ โดยเป็น

แหล่งน้ำในภาคเหนือ ๑๑,๔๔๘ โครงการ เป็นเงิน ๖๐๔ ล้านบาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๑,๘๘๔ โครงการ เป็นเงิน ๑,๑๒๐ ล้านบาท ภาคกลาง ๑๒,๗๖๘ โครงการเป็นเงิน ๔๗๗ ล้านบาท และภาคใต้ ๕,๔๖๔ โครงการเป็นเงิน ๒๗๐ ล้านบาท ผลจากโครงการสร้างงานในชนบทคาดว่าจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภคได้มาก

(๕) การช่วยเหลือโดยวิธีอื่น เช่น ส่งเครื่องสูบน้ำไปช่วยสูบน้ำให้ การแจกจ่ายถังบรรจุน้ำและการโอนเงินไปให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไข ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ โดยวิธีนี้ได้แก่

(ก) กรมชลประทานส่งเครื่องสูบน้ำไปตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อสูบน้ำให้ราษฎรครบ ๒๐๗ หน่วย

(ข) กรมประชาสัมพันธ์ สำหรับงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง และกรุงเทพมหานคร แจกจ่ายถังน้ำแกวราษฎร รวม ๕,๖๕๕ ถัง

(ค) กรมการปกครองโอนเงินค่าใช้จ่ายเฉพาะกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาน้ำขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค รวม ๒๒.๗ ล้าน

การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาน้ำและบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจากขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภคดีกล่าวข้างต้น ยังไม่อาจจะทำให้ปัญหานี้หมดไปในระยะเวลาอันสั้น เพราะปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานและกระจายไปอย่างกว้างขวางในทุกภาคถึงระดับหมู่บ้าน เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของราษฎร จำเป็นจะต้องเร่งรัดให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นและรับ เป็นนโยบายที่จะ เอาใจใส่ในระดับสูง

สุด จึงจะทำให้การแก้ปัญหาบรรลผลและสามารถขจัดปัญหาการขาดแคลนน้ำ
อุปโภค-บริโภค ให้หมดไปในระยะอันสั้นไป

๓.๑๕ ในนครหลวงยังไม่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำดิบ เพื่อผลิตประปาแก้ไขปัญหาการ
ขาดแคลนน้ำดิบ เพื่อผลิตประปาทั้งหมด จึง เป็นการแก้ไขปัญหใน ส่วนภูมิภาค
ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งได้ติดต่อประสาน
งานระหว่าง กรมชลประทานและการประปาภูมิภาคดำเนินการแก้ปัญหา ดังนี้

(๑) ได้ขอให้การประปาภูมิภาคจัดหาแหล่งน้ำดิบจากที่อื่น เพิ่ม
เติม ขุดลอกคลองส่งน้ำดิบมายังการประปา ขุดลอกแหล่งน้ำเดิมให้กว้าง
และลึกอีกเพื่อให้รับน้ำได้ดินได้อีกทางหนึ่ง และจัดรถบรรทุกน้ำออกแจกจ่าย
บริเวณที่น้ำประปาขาดแคลน นอกจากนี้การประปาภูมิภาคได้ใช้มาตรการ
ประหยัดน้ำโดยจ่ายน้ำเป็นบางเวลา เพิ่มขึ้นอีก

(๒) ได้ขอให้กรมชลประทานส่งรถน้ำไปสูบน้ำดิบจากแหล่ง
ใกล้เคียงเพิ่มเติมให้ พร้อมทั้งพิจารณาปรับปรุงแหล่งน้ำดิบให้การประปาด้วย

๓.๑๖ ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ปริมาณน้ำสดที่จะปล่อยผลักดันน้ำเค็มในแม่น้ำเจ้าพระยา
และแม่น้ำท่าจีนมีน้อยกว่าปกติ ส่วนแม่น้ำอื่น ๆ เช่น แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำ
จันทบุรี ไม่มีน้ำสดที่เก็บกักไว้ การป้องกันน้ำเค็มมิให้รุกล้ำโดยใช้น้ำสด
ผลักดันจึงไม่สามารถทำได้ดังในปีก่อน ๆ การป้องกันความเสียหายในฤดูแล้ง
ปี ๒๕๒๓ จึงดำเนินการโดยมาตรการอื่น ดังนี้.-

(๑) ปิดท่อบนชั่วคราวตามปากคลองและลำประโดงที่เชื่อมต่อ
กับแม่น้ำที่น้ำเค็มสามารถเข้าไปถึง ท่อบนเหล่านี้ระบายน้ำได้เมื่อความเค็ม
ของน้ำไม่อยู่ในเกณฑ์เป็นอันตรายในปริมาณชลประทานวางแผนจะปิดท่อบนบริเวณ
แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำแม่กลอง ๑๖๖ แห่ง แต่ในทางปฏิบัติ

ได้ขยายขอบเขตการปิดท่ำนบป้องกันน้ำเค็มออกไปอีกเป็น ๒๒๐ แห่ง นอก
จากนี้ได้ปิดท่ำนบในภาคตะวันออก (ฉะเชิงเทรา ระยอง จันทบุรี)
อีก ๕ แห่ง ลี้้นค่าก่อสร้างทั้งหมด ๑๔,๗๘๖,๐๐๐.- ทุกท่ำนบที่ปิดจะติด
ตั้งเครื่องสูบน้ำจืดจากแม่น้ำเข้าคลองให้ชาวสวนใช้ประโยชน์สิ้นค่าใช้จ่าย
สำหรับเครื่องสูบน้ำ ๑๑๕ หน่วย เป็นจำนวนเงิน ๑,๙๔๓,๗๐๐.-บาท
สามารถช่วยเหลือ ๓๙๒,๖๖๐ ไร่ ในการป้องกันน้ำเค็มปรากฏว่าภาคตะวันออกและบริเวณจังหวัดสมุทรสงครามช่วยเหลือได้น้อยมาก เพราะในภาค
ตะวันออกไม่มีระบบคลองและเขื่อนเก็บกักน้ำเพียงพอ ส่วนในจังหวัดสมุทรสงคราม
คลองต่าง ๆ เชื่อมโยงกันหมดไม่สามารถปิดท่ำนบได้นอกจากนี้ยังมีผู้ท่ำนากุ้ง
ซึ่งต้องการน้ำกร่อยขัดแย้งกับความต้องการน้ำจืดของชาวสวน

(๒) แนะนำชาวสวนเตรียมรับสถานการณ์โดยสร้างท่ำนบปิด
ปากคลองและลำประโดง เพื่อป้องกันน้ำเค็มและเก็บน้ำจืดไว้ใช้ประโยชน์
นอกจากนี้ได้ให้ชาวสวนรักษาความชุ่มชื้นของผิวดิน โดยใช้วัสดุที่พอหาได้
คลุมดินไว้

(๓) กรมชลประทานได้ออกประกาศคาตความเค็มสูงสุดของ
น้ำในแม่น้ำต่าง ๆ โดยประกาศทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยทุก
วัน เพื่อให้ชาวสวนเตรียมการป้องกันสวนผลไม้ของตนได้ทันท่วงที

(๔) ขอความร่วมมือจากโรงงานอุตสาหกรรมงดการระบาย
น้ำสกปรกลงแม่น้ำลำคลอง เพื่อป้องกันน้ำเสีย

ในการปิดท่ำนบป้องกันน้ำเค็มในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ต้องยอมรับ
ว่าในบริเวณปากแม่น้ำแม่กลอง และทางภาคตะวันออกได้มีการกั้นท่ำนบบ้าง
แต่ไม่ได้ทำอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำ
ท่าจีน ความเสียหายต่อพืชผลอันเนื่องมาจากน้ำเค็มโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณ

ปากแม่น้ำแม่กลองในจังหวัดสมุทรสงครามจึงมีมาก และเสียหายโดยทั่วไปทางจังหวัดสมุทรและตราด ทั้งนี้การที่ปิดท่ำนบป้องกันน้ำเค็มทางภาคตะวันออกและบริเวณปากแม่น้ำแม่กลองน้อยแห่ง เพราะยังไม่ได้สำรวจและวางแผนการปิดท่ำนบไว้ ประกอบกับงบประมาณและอัตราค่าสิ่งที่จะดำเนินงานนี้มีจำกัด การปิดท่ำนบป้องกันน้ำเค็มจึงไม่อาจทำได้อย่างทั่วถึง

- ๓.๑๗ ในการแก้ไขภาวะน้ำเสีย โดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งได้ ประสานงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติวิเคราะห์สาเหตุของน้ำเสียในแม่น้ำต่าง ๆ ศึกษาผลกระทบจากน้ำเสียบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาและวางแผนการสำรวจคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน ได้เสนอมาตรการให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพร้อม ทั้งได้เสนอมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขภาวะน้ำเสียทั้งระยะสั้นและระยะยาว ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ อีกทางหนึ่งขอเสนอด้งกล่าวได้แก่

(๑) แจ้งให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีน้ำเสียที่มีความสกปรกสูง และระบายลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ทำการกำจัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งของกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งด้านปริมาณและประสิทธิภาพ ในการกำจัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงแม่น้ำ หากโรงงานหนึ่งโรงงานใดละเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้พิจารณาสั่งปิดโดยทันที

(๒) ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรมให้มากกว่าปัจจุบัน เพื่อให้การควบคุมการทิ้งน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ผล

(๓) สำหรับโรงงานเก่าที่มีระบบกำจัดน้ำเสียใช้อยู่ ให้ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งหลังจากผ่านระบบกำจัดน้ำเสียแล้ว กวดขันให้โรงงานเดินเครื่องระบบกำจัดน้ำเสียให้ได้ประสิทธิภาพสูงและป้องกันการลักลอบทิ้งน้ำเสียลงแม่น้ำเจ้าพระยาโดยตรง

(๔) ให้กรุงเทพมหานคร วางแผนสูบน้ำจากคลองลงแม่น้ำเจ้าพระยา ให้สัมพันธ์กับปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา โดยสูบลงแม่น้ำเจ้าพระยาให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(๕) ให้กรุงเทพมหานคร เพิ่มการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงคลองและแม่น้ำโดยตรง ออกข้อบัญญัติควบคุมการระบายน้ำเสีย และจัดให้มีระบบกำจัดน้ำเสียจากแหล่งชุมชนในระยะยาวด้วย

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะดำเนินการสำรวจคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่บริเวณอำเภอสามโคก ตำบลกระแซง อำเภอเมืองปทุมธานี ลงมาถึงปากน้ำสมุทรปราการทุกอาทิตย์พร้อมทั้งรายงานรวมทั้งสิ้น ๑๗ จุด นอกจากนี้ จะได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อประชาชน เช่นด้านแม่น้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค เพื่อการอุตสาหกรรม การเกษตรกรรมและการประมง และกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ และกำหนดแผนอนุรักษ์คุณภาพน้ำในระยะยาวด้วย

๓.๑๘ การแก้ปัญหาการคมนาคมทางน้ำจำเป็นจะต้องแก้ไขทั้งในระยะสั้น ระยะยาว เพื่อให้การคมนาคมด้านนี้มีความสะดวกและดำเนินไปได้ตลอดฤดูกาล จึงจะทำให้ลดต้นทุนในการขนส่งของประเทศโดยส่วนรวมลงได้มาก การแก้ไขปัญหาระยะยาวนั้นกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้กรมเจ้าท่ากู้เงินจากธนาคารโลกมาวางโครงการปรับปรุงการคมนาคมทางน้ำอยู่แล้ว คาดว่าหากการวางโครงการลดต้นทุนงานตามแผนปรับปรุงการคมนาคมทางน้ำนี้แล้วเสร็จ จะช่วยให้การคมนาคมทางน้ำสามารถดำเนินไปด้วยดียิ่งขึ้น และสามารถดำเนินไปได้ตลอดทั้งปี

สำหรับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ กรมเจ้าท่ากระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการ ดังนี้ -

(๑) การออกประกาศกรมเจ้าท่า เกี่ยวกับการเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ควรงินน้ำลึก ๑.๕๐ เมตร เนื่องจากเรือจะติดตื้นและแนะนำให้ใช้แม่น้ำน้อยและแม่น้ำท่าจีน (แม่น้ำสุพรรณ) แทน ส่วนแม่น้ำป่าสัก เรือที่จะผ่านไม่ควรงินน้ำลึกเกิน ๑.๕๐ เมตร

(๒) ปักป้ายบอกท่าบลที่ตื้นและจัดเจ้าหน้าที่ออกไปควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหา เมื่อมีเรือติดตื้นด้วยการใช้เรอยนต์ลากจูงผ่านไปครั้งละ ๑ ลำ อุบัติเหตุในการดำเนินงานมีอยู่บ้างแต่ก็สามารถผ่านคืนไปได้

๓.๑๙ การที่พื้นที่เป้าหมายในการเพาะปลูกลดลงตลอดจนผลผลิตบางส่วนได้รับความเสียหาย เนื่องจากฝนแล้งภาวะฝนทิ้งช่วงในฤดูฝน จึงจำเป็นต้องดูแลการเพาะปลูกในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ซึ่งน้อยอยู่แล้วไม่ให้เกิดความเสียหายซ้ำเติมอีกหรือให้เสียหายน้อยที่สุด คณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง จึงมีคำสั่งที่ ๑/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๖ เม.ย. ๒๕๒๓ ตั้งแต่อนุกรรมการติดตามสภาพการ

เพาะปลูกและผลผลิตฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ คณะอนุกรรมการร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวไปแล้ว ดังต่อไปนี้:-

(๑) กรมชลประทาน ช่วยเหลือการเพาะปลูกในเขตชลประทาน โดยพยายามหมุนเวียนการส่งน้ำตามคู คลอง ตลอดฤดูกาลเพาะปลูกพืชฤดูแล้งนี้ เพื่อให้เกิดการเสียหายน้อยที่สุดบริเวณนอกเขตชลประทาน กรมชลประทานได้ช่วยเหลือด้วยการส่งเครื่องสูบน้ำช่วยแต่ประสิทธิภาพมีจำกัด ถ้าพื้นที่เพาะปลูกไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจะไม่สามารถช่วยเหลือได้สำหรับฤดูแล้งนี้ กรมชลประทานจัดสรรหน่วยสูบน้ำเพื่อช่วยเหลือการปลูกพืชฤดูแล้งทั้งในและนอกเขตชลประทานเป็นจำนวน ๑,๐๖๑ หน่วย ช่วยเหลือพื้นที่ได้ประมาณ ๗๓๙,๒๕๐ ไร่ สิ้นค่าใช้จ่าย ๗๒,๔๘๙,๓๗๐.- บาท นอกจากนี้สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของสำนักงานพลังงานแห่งชาติช่วยเหลืออีก ๕๗ หน่วย

งานจัดสรรน้ำจำเป็นต้องการเพาะปลูกมาก เพราะปัจจุบันปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มีจำกัด และต้องจัดสรรไปใช้ประโยชน์หลายด้าน ในปัจจุบันงานจัดสรรน้ำของกรมชลประทานมีอัตราจำกัด - วัสดุ-อุปกรณ์ จำกัด ทำให้ไม่อาจขยายการทำงานให้เหมาะสมกับปริมาณงานเพิ่มขึ้น ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งจึงเสนอกรมชลประทานให้ปรับปรุงขยายงานจัดสรรน้ำให้เหมาะสมกับปริมาณงานจัดสรรน้ำ ให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาคำเนินการอยู่

(๒) กรมส่งเสริมการเกษตร ช่วยเหลือด้านการแจกพันธุ์พืชอายุสั้นและพันธุ์ข้าว เป็นมูลค่าประมาณ ๕๑.๑๔ ล้านบาท ช่วยเหลือพื้นที่ได้ประมาณ ๑.๑๕ ล้านไร่ นอกจากนี้ได้ช่วยเหลือทางด้านการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เนื่องจากภาวะฝนแล้งมักมีการระบาดของแมลงและศัตรูพืชต่าง ๆ จึงได้เตรียมรับสถานการณ์ และช่วยเหลือเกษตรกรไปแล้ว ๑๑๔,๐๐๐ ราย

เป็นเนื้อที่ช่วยเหลือประมาณ ๔.๘๔ ล้านไร่

๓.๒๐ ทางราชการได้พยายามแก้ปัญหาการว่างงานตลอดมาด้วยการขยายจำนวนสำนักงานจัดหางานให้มากขึ้น พยายามเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับตำแหน่งงานว่างให้แก่ผู้สมัครงาน และผู้สนใจได้ทราบ สำหรับการแก้ไขปัญหานั้น ระยะสั้นในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินงานของกรมแรงงาน กรมแรงงานได้เร่งรัดการจัดหางานให้แก่ผู้สมัครงานให้มากขึ้น ได้ให้สำนักงานจัดหางานและแรงงานจังหวัดให้ข่าวสารคำแนะนำเกี่ยวกับตำแหน่งว่างแก่ผู้สมัครงาน จัดหาตำแหน่งงาน และข้อมูลความต้องการในตลาดแรงงานไว้ และแนะนำการประกอบอาชีพแก่ราษฎรทั่วไป

(๒) การแก้ไขปัญหโดยโครงการสร้างงานในชนบท คณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งได้ตั้งคณะอนุกรรมการอำนวยการสร้างงานในชนบทขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งที่ ๔/๒๕๒๓ คณะอนุกรรมการและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาโครงสร้างของการสร้างงานในชนบทเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากความแห้งแล้งในปีที่ผ่านมา ลักษณะของงานเป็นงานที่ใช้แรงคนมากกว่าเครื่องจักร และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผลทำให้ชลอแรงงานที่อพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ของชาวชนบท การสร้างงานในชนบทนี้ นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ จุดประสงค์อีกประการหนึ่งของโครงการสร้างงานในชนบทก็เพื่อเป็นการฝึกอบรมให้ข้าราชการ ในส่วนภูมิภาครู้จักตัดสินใจในการบริหารตามหลักการมอบอำนาจ หรือการแบ่งอำนาจ และเป็นการฝึกฝนอบรมการพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานให้กับคณะกรรมการสภาตำบล

เมื่อประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งนำร่างระเบียบสร้างงานในชนบทนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ เป็นโครงการสร้างงานในชนบทที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

๓.๑๒ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ได้ผ่อนผันการชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรลูกค้ายาที่ได้รับผลกระทบทุกราย จึงทำให้ภาวะหนี้สินของเกษตรกรที่ประสบความเสียหายเนื่องจากภาวะฝนแล้งคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

๔. แนวทางและข้อเสนอแนะในการผ่อนปรนปัญหาระยะยาว

๔.๑ อุทกภัยและฝนแล้ง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากภาวะธรรมชาติส่วนหนึ่ง และผลติดตามมาจากขบวนการพัฒนาในอสังหาริมทรัพย์อีกประการหนึ่ง ดังนั้นแนวทางและข้อเสนอแนะในการผ่อนปรนปัญหานี้ในระยะยาวจึงจะมุ่งเน้นในสองประเด็นหลักนี้สำคัญ

๔.๒ หน่วยงานได้พยายามปรับสภาพลมฟ้าอากาศตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการพัฒนาแหล่งน้ำ คือ พยายามจัดหาให้น้ำในบริเวณที่ต้องการ ในเวลาที่ต้องการในปริมาณที่ต้องการและในคุณภาพที่ต้องการ โดยอาศัยเทคโนโลยีและศาสตร์แขนงต่าง ๆ เช่น อุทกศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การวางแผน ฯลฯ มาดำเนินการในหลาย ๆ วิธี ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือการก่อสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำในเวลาที่ปริมาณฝนตกมากผิดปกติเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาอุทกภัย และเพื่อใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง รวมทั้งการก่อสร้างเขื่อนทดน้ำ และชุดตุ้ม คลองส่งน้ำไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ที่ต้องการ

(๓) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภคในระยะสั้นและระยะยาว งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กได้เริ่มงานมานานแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานโดยกรมชลประทานจำนวนโครงการชลประทานขนาดเล็กที่ก่อสร้างแล้วเสร็จในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ จำนวน ๘๖๘ โครงการ และกำลังสร้างในปี ๒๕๒๓ อีก ๕๐๐ โครงการ และปี ๒๕๒๔ ๕๐๐ โครงการ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ในปี ๒๕๒๓ ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน ฯลฯ ก่อสร้างและบูรณะแหล่งน้ำขนาดเล็กอีก จำนวนแหล่งน้ำที่ได้ก่อสร้างและบูรณะคือ แหล่งน้ำขนาดเล็ก ๑๔๕ แห่ง ทำนบและฝาย ๑๐๗ แห่ง สระ ๑๖๖ แห่ง หนองและบ่อตื้น

(๔) การก่อสร้างโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า เป็นโครงการสูบน้ำและมีระบบส่งน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ สำนักงานการพลังงานการพลังงานแห่งชาติ ได้ก่อสร้างโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า มาตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นการดำเนินงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยก่อสร้างในปี ๒๕๒๒ ๘๒ แห่ง และกำหนดจะก่อสร้างในปี ๒๕๒๓ ๑๑๒ แห่ง

โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้านั้นเป็นโครงการชลประทานเล็กอีกแบบหนึ่งจะอำนวยประโยชน์ได้ทั้งด้านการเพาะปลูก และการอุปโภค-บริโภค

นอกจากการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กโดยหน่วยราชการดังกล่าวข้างต้นแล้ว การใช้จ่ายเงินตามโครงการสร้างงานในชนบทปี ๒๕๒๓ จำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท นั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการพัฒนาเรื่องแหล่งน้ำ โดยเป็น

แหล่งน้ำในภาคเหนือ ๑๑,๔๔๔ โครงการ เป็นเงิน ๖๐๔ ล้านบาท ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๑,๘๘๔ โครงการ เป็นเงิน ๑,๑๒๐ ล้านบาท ภาคกลาง ๑๒,๗๖๔ โครงการเป็นเงิน ๔๗๗ ล้านบาท และภาคใต้ ๕,๔๖๔ โครงการเป็นเงิน ๒๗๐ ล้านบาท ผลจากโครงการสร้างงานใน ชนบทคาดว่าจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนนํ้าอุปโภค-บริโภค ลงได้มาก

(๔) การช่วยเหลือโดยวิธีอื่น เช่น ส่งเครื่องสูบน้ำไปช่วย สูบน้ำให้ การแจกจ่ายถังบรรจุน้ำและการโอนเงินไปให้หน่วยราชการที่รับ ผิดชอบดำเนินการแก้ไข ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยวิธีนี้ ได้แก่

(ก) กรมชลประทานส่งเครื่องสูบน้ำไปตามจังหวัด ต่าง ๆ เพื่อสูบน้ำให้ราษฎรครบ ๒๐๗ หน่วย

(ข) กรมประชาสัมพันธ์ สำหรับงานเร่งรัดพัฒนา ชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง และกรุงเทพมหานคร แจกจ่ายถังน้ำแก๊วราษฎร รวม ๕,๖๕๕ ถัง

(ค) กรมการปกครองโอนเงินค่าใช้จ่ายเฉพาะกิจให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหการขาดแคลนนํ้าอุปโภค- บริโภค รวม ๒๒.๗ ล้าน

การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนเนื่อง จากขาดแคลนนํ้าอุปโภค-บริโภคดีังกล่าวข้างต้น ยังไม่อาจจะทำให้ปัญหา นี้หมดไปในระยะเวลาอันสั้น เพราะปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานและ กระจายไปอย่างกว้างขวางในทุกภาคถึงระดับหมู่บ้าน เนื่องจากปัญหาการ ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของราษฎร จำเป็นจะต้อง เร่งรัดให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นและรับ เป็นนโยบายที่จะเอาใจใส่ในระดับสูง

สุด จึงจะทำให้การแก้ปัญหาบรรลผลผลและสามารถจัดการปัญหาการขาดแคลนน้ำ
อุปโภค-บริโภค ให้หมดไปในระยะอันสั้นไป

๓.๑๕ ในนครหลวงยังไม่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำดิบ เพื่อผลิตประปาแก้ไขปัญหาการ
ขาดแคลนน้ำดิบเพื่อผลิตประปาทั้งหมด จึงเป็นการแก้ไขปัญหามิในส่วนภูมิภาค
ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งได้ติดต่อประสาน
งานระหว่าง กรมชลประทานและการประปาภูมิภาคดำเนินการแก้ปัญหาดังนี้

(๑) ได้ขอให้การประปาภูมิภาคจัดหาแหล่งน้ำดิบจากที่อื่น เพิ่ม
เติม ขุดลอกคลองส่งน้ำดิบมายังการประปา ขุดลอกแหล่งน้ำเดิมให้กว้าง
และลึกอีกเพื่อให้รับน้ำได้ดินได้อีกทางหนึ่ง และจัดรถบรรทุกน้ำออกแจกจ่าย
บริเวณที่น้ำประปาขาดแคลน นอกจากนี้การประปาภูมิภาคได้ใช้มาตรการ
ประหยัดน้ำโดยจ่ายน้ำเป็นบางเวลา เพิ่มขึ้นอีก

(๒) ได้ขอให้กรมชลประทานส่งรถน้ำไปสูบน้ำดิบจากแหล่ง
ใกล้เคียงเพิ่มเติมให้ พร้อมทั้งพิจารณาปรับปรุงแหล่งน้ำดิบให้การประปาด้วย

๓.๑๖ ในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ปริมาณน้ำที่จัดที่จะปล่อยผลักดันน้ำเต็มในแม่น้ำเจ้าพระยา
และแม่น้ำท่าจีนมีน้อยกว่าปกติ ส่วนแม่น้ำอื่น ๆ เช่น แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำ
จันทบุรี ไม่มีน้ำที่เก็บกักไว้ การป้องกันน้ำเต็มมิให้รุกร้าโดยใช้น้ำจัด
ผลักดันจึงไม่สามารถทำได้ดังในปีก่อน ๆ การป้องกันความเสียหายในฤดูแล้ง
ปี ๒๕๒๓ จึงดำเนินการโดยมาตรการอื่น ดังนี้.-

(๑) ปิดท่อบริเวณตามปากคลองและลำประโดงที่เชื่อมต่อ
กับแม่น้ำที่น้ำเต็มสามารถเข้าไปถึง ท่อบริเวณเหล่านี้ระบายน้ำได้เมื่อความเต็ม
ของน้ำไม่อยู่ในเกณฑ์เป็นอันตรายในปริมาณชลประทานวางแผนจะปิดท่อบริเวณ
แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำแม่กลอง ๑๖๖ แห่ง แต่ในทางปฏิบัติ

ได้ขยายขอบเขตการปิดท่ำนบป้องกันน้ำเค็มออกไปอีกเป็น ๒๒๐ แห่ง นอก
จากนี้ได้ปิดท่ำนบในภาคตะวันออก (ฉะเชิงเทรา ระยอง จันทบุรี)
อีก ๕ แห่ง ลัณค่าก่อสร้างทั้งหมด ๑๕,๗๘๖,๐๐๐.- ทุกท่ำนบที่ปิดจะติดตั้ง
เครื่องสูบน้ำจืดจากแม่น้ำเจ้าฉลองให้ชาวสวนใช้ประโยชน์ลัณค่าใช้จ่าย
สำหรับเครื่องสูบน้ำ ๑๑๕ หน่วย เป็นจำนวนเงิน ๑,๙๔๓,๗๐๐.-บาท
สามารถช่วยเหลือ ๓๙๒,๖๖๐ ไร่ ในการป้องกันน้ำเค็มปรากฏว่าภาคตะวันออกและบริเวณจังหวัดสมุทรสงครามช่วยเหลือได้น้อยมาก เพราะในภาค
ตะวันออกไม่มีระบบคลองและเขื่อนเก็บกักน้ำเพียงพอ ส่วนในจังหวัดสมุทรสงคราม
คลองต่าง ๆ เชื่อมโยงกันหมดไม่สามารถปิดท่ำนบได้นอกจากนี้ยังมีผู้ท่ำนากุ้ง
ซึ่งต้องการน้ำกร่องขัดแย้งกับความต้องการน้ำจืดของชาวสวน

(๒) แนะนำชาวสวนเตรียมรับสถานการณ์โดยสร้างท่ำนบปิดปากคลองและลำประโดง เพื่อป้องกันน้ำเค็มและเก็บน้ำจืดไว้ใช้ประโยชน์
นอกจากนี้ได้ให้ชาวสวนรักษาความชุ่มชื้นของผิวดิน โดยใช้วัสดุที่พหหาได้คลุมดินไว้

(๓) กรมชลประทานได้ออกประกาศคาคความเค็มสูงสุดของน้ำในแม่น้ำต่าง ๆ โดยประกาศทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยทุกวัน เพื่อให้ชาวสวนเตรียมการป้องกันสวนผลไม้ของตนได้ทันท่วงที

(๔) ขอความร่วมมือจากโรงงานอุตสาหกรรมงดการระบายน้ำสกปรกลงแม่น้ำลำคลอง เพื่อป้องกันน้ำเสีย

ในการปิดท่ำนบป้องกันน้ำเค็มในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ต้องยอมรับว่าในบริเวณปากแม่น้ำแม่กลอง และทางภาคตะวันออกได้มีการกั้นท่ำนบบ้าง แต่ไม่ได้ทำอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำท่าจีน ความเสียหายต่อพืชผลอันเนื่องมาจากน้ำเค็มโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณ

ปากแม่น้ำแม่กลองในจังหวัดสมุทรสงครามจึงมีมาก และเสียหายโดยทั่วไปทางจังหวัดฉะเชิงเทราและตราด ทั้งนี้การที่ปิดทันทันป้องกันน้ำเค็มทางภาคตะวันออกและบริเวณปากแม่น้ำแม่กลองน้อยแห่ง เพราะยังไม่ได้สำรวจและวางแผนการปิดทันทันไว้ ประกอบกับงบประมาณและอัตราค่าจ้างที่จะดำเนินงานนี้มีจำกัด การปิดทันทันป้องกันน้ำเค็มจึงไม่อาจทำได้อย่างทั่วถึง

๓.๑๗ ในการแก้ไขภาวะน้ำเสีย โดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งได้ ประสานงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติวิเคราะห์สาเหตุของน้ำเสียในแม่น้ำต่าง ๆ ศึกษาผลกระทบจากน้ำเสียบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาและวางแผนการสำรวจคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน ได้เสนอมาตรการให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพร้อม ทั้งได้เสนอมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขภาวะน้ำเสียทั้งระยะสั้นและระยะยาว ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ อีกทางหนึ่ง ขอเสนอตั้งกล่าวได้แก่

(๑) แจ้งให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีน้ำเสียที่มีความสกปรกสูง และระบายลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ทำการกำจัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งของกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งด้านปริมาณและประสิทธิภาพ ในการกำจัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงแม่น้ำ หากโรงงานหนึ่งโรงงานใดละเลยไม่ปฏิบัติตาม ก็ให้พิจารณาสั่งปิดโดยทันที

(๒) ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรมให้มากกว่าปัจจุบัน เพื่อให้การควบคุมการทิ้งน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ผล

(๓) สำหรับโรงงานเก่าที่มีระบบกำจัดน้ำเสียอยู่ ให้ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งหลังจากผ่านระบบกำจัดน้ำเสียแล้ว กวดขันให้โรงงานเดินเครื่องระบบกำจัดน้ำเสียให้ได้ประสิทธิภาพสูงและป้องกันการลักลอบทิ้งน้ำเสียลงแม่น้ำเจ้าพระยาโดยตรง

(๔) ให้กรุงเทพมหานคร วางแผนสูบน้ำจากคลองลงแม่น้ำเจ้าพระยา ให้สัมพันธ์กับปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา โดยสูบลงแม่น้ำเจ้าพระยาให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(๕) ให้กรุงเทพมหานคร เพิ่มการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงคลองและแม่น้ำโดยตรง ออกข้อบัญญัติควบคุมการระบายน้ำเสีย และจัดให้มีระบบกำจัดน้ำเสียจากแหล่งชุมชนในระยะยาวด้วย

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะดำเนินการสำรวจคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่บริเวณอำเภอสามโคก ตำบลกระแชง อำเภอเมืองปทุมธานี ลงมาถึงปากน้ำสมุทรปราการทุกอาทิตย์พร้อมทั้งรายงานรวมทั้งสิ้น ๑๗ จุด นอกจากนี้ จะได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีต่อประชาชน เช่นด้านแม่น้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค เพื่อการอุตสาหกรรม การเกษตรกรรมและการประมง และกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ และกำหนดแผนอนุรักษ์คุณภาพน้ำในระยะยาวด้วย

๓.๑๘ การแก้ปัญหาการคมนาคมทางน้ำจำเป็นจะต้องแก้ไขทั้งในระยะสั้น ระยะยาว เพื่อให้การคมนาคมด้านนี้มีความสะดวกและดำเนินไปได้ตลอดฤดูกาล จึงจะทำให้ลดต้นทุนในการขนส่งของประเทศโดยส่วนรวมลงได้มาก การแก้ไขปัญหาระยะยาวนั้นกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้กรมเจ้าท่ากู้เงินจากธนาคารโลกมาวางโครงการปรับปรุงการคมนาคมทางน้ำอยู่แล้ว คาดว่าหากการวางโครงการลดค่าเงินงานตามแผนปรับปรุงการคมนาคมทางน้ำนี้แล้วเสร็จ จะช่วยให้การคมนาคมทางน้ำสามารถดำเนินไปด้วยดียิ่งขึ้น และสามารถดำเนินไปได้ตลอดทั้งปี

สำหรับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการ ดังนี้.-

(๑) การออกประกาศกรมเจ้าท่า เกี่ยวกับการเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ควรกินน้ำลึก ๑.๔๐ เมตร เนื่องจากเรือจะติดตื้นและแนะนำให้ใช้แม่น้ำน้อยและแม่น้ำท่าจีน (แม่น้ำสุพรรณ) แทน ส่วนแม่น้ำป่าสัก เรือที่จะผ่านไม่ควรกินน้ำลึกเกิน ๑.๔๐ เมตร

(๒) ปักป้ายบอกตำบลที่ตื้นและจัดเจ้าหน้าที่ออกไปควบคุมดูแล และแก้ไขปัญหา เมื่อมีเรือติดตื้นด้วยการใช้เรือยนต์ลากจูงผ่านไปครั่งละ ๑ ลำ อุปสรรคในการดำเนินงานมีอยู่บ้างแต่ก็สามารถผ่านคืนไปได้

๓.๑๙ การที่พื้นที่เป้าหมายในการเพาะปลูกลดลงตลอดจนผลผลิตบางส่วนได้รับความเสียหาย เนื่องจากฝนแล้งภาวะฝนทิ้งช่วงในฤดูฝน จึงจำเป็นต้องดูแลการเพาะปลูกในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ซึ่งน้อยอยู่แล้วไม่ให้เกิดความเสียหายซ้ำเติมอีก หรือให้เสียหายน้อยที่สุด คณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง จึงมีคำสั่งที่ ๑/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๖ เม.ย. ๒๕๒๓ ตั้งแต่อนุกรรมการติดตามสภาพการ

เพาะปลูกและผลผลิตฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ คณะอนุกรรมการร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ไปแล้ว ดังต่อไปนี้:-

(๑) กรมชลประทาน ช่วยเหลือการเพาะปลูกในเขตชลประทาน โดยพยายามหมุนเวียนการส่งน้ำตามคู คลอง ตลอดฤดูกาลเพาะปลูกพืชฤดูแล้งปีนี้ เพื่อให้เกิดการเสียหายน้อยที่สุดบริเวณนอกเขตชลประทาน กรมชลประทานได้ช่วยเหลือด้วยการส่งเครื่องสูบน้ำช่วยแต่ประสิทธิภาพมีจำกัด ถ้าพื้นที่เพาะปลูกไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจะไม่สามารถช่วยเหลือได้สำหรับฤดูแล้งนี้ กรมชลประทานจัดสรรหน่วยสูบน้ำเพื่อช่วยเหลือการปลูกพืชฤดูแล้งทั้งในและนอกเขตชลประทานเป็นจำนวน ๑,๐๖๑ หน่วย ช่วยเหลือพื้นที่ได้ประมาณ ๗๓๙,๒๘๐ ไร่ สิ้นค่าใช้จ่าย ๗๒,๔๔๙,๓๗๐.- บาท นอกจากนี้สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของสำนักงานพลังงานแห่งชาติช่วยเหลืออีก ๔๗ หน่วย

งานจัดสรรน้ำจำเป็นต้องการเพาะปลูกมาก เพราะปัจจุบันปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มีจำกัด และต้องจัดสรรไปใช้ประโยชน์หลายด้าน ในปัจจุบันงานจัดสรรน้ำของกรมชลประทานมีอัตรากำลัง-วัสดุ-อุปกรณ์ จำกัด ทำให้ไม่อาจขยายการทำงานให้เหมาะสมกับปริมาณงานเพิ่มขึ้น ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้งจึงเสนอกรมชลประทานให้ปรับปรุงขยายงานจัดสรรน้ำให้เหมาะสมกับปริมาณงานจัดสรรน้ำ ให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาดำเนินการอยู่

(๒) กรมส่งเสริมการเกษตร ช่วยเหลือด้านการแจกพันธุ์พืชอายุสั้นและพันธุ์ข้าว เป็นมูลค่าประมาณ ๕๑.๑๔ ล้านบาท ช่วยเหลือพื้นที่ได้ประมาณ ๑.๑๔ ล้านไร่ นอกจากนี้ได้ช่วยเหลือทางด้านการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เนื่องจากภาวะฝนแล้งมักมีการระบาดของแมลงและศัตรูพืชต่าง ๆ จึงได้เตรียมรับสถานการณ์ และช่วยเหลือเกษตรกรไปแล้ว ๑๑๔,๐๐๐ ราย

เป็นเนื้อที่ช่วยเหลือประมาณ ๔.๘๔ ล้านไร่

- ๓.๒๐ ทางราชการได้พยายามแก้ปัญหาการว่างงานตลอดมาด้วยการขยายจำนวนสำนักงานจัดหางานให้มากขึ้น พยายามเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับตำแหน่งงานว่างให้แก่ผู้สมัครงาน และผู้สนใจได้ทราบ สำหรับการแก้ไขปัญหานั้นในระยะสั้นในฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินงานของกรมแรงงาน กรมแรงงานได้เร่งรัดการจัดหางานให้แก่ผู้สมัครงานให้มากขึ้น ได้ให้สำนักงานจัดหางานและแรงงานจังหวัดให้ข่าวสารคำแนะนำเกี่ยวกับตำแหน่งว่างแก่ผู้สมัครงาน จัดหาตำแหน่งงาน และข้อมูลความต้องการในตลาดแรงงานไว้ และแนะนำการประกอบอาชีพแก่ราษฎรทั่วไป

(๒) การแก้ไขปัญหโดยโครงการสร้างงานในชนบท คณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะแผนได้ตั้งคณะอนุกรรมการอำนวยการสร้างงานในชนบทขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะแผนครั้งที่ ๔/๒๕๒๓ คณะอนุกรรมการและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาโครงสร้างของการสร้างงานในชนบทเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากความแห้งแล้งในปีที่ผ่านมา ลักษณะของงานเป็นงานที่ใช้แรงคนมากกว่าเครื่องจักร และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผลทำให้ชลอแรงงานที่อพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ของชาวชนบท การสร้างงานในชนบทนี้ นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและอำนวยประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ จุดประสงค์อีกประการหนึ่งของโครงการสร้างงานในชนบทก็เพื่อเป็นการฝึกอบรมให้ข้าราชการ ในส่วนภูมิภาครู้จักตัดสินใจในการบริหารตามหลักการมอบอำนาจหรือการแบ่งอำนาจ และเป็นการฝึกฝนอบรมการพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานให้กับคณะกรรมการสภาตำบล

เมื่อประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจในภาวะแผนแล้งนำร่าง
ระเบียบสร้างงานในชนบทนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติ
เห็นชอบด้วย และ พลเอก นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑
เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓
เป็นโครงการสร้างงานในชนบทที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

- ๓.๑๒ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ได้ผ่อนผันการชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร
ลูกค้าที่ได้รับความเสียหายทุกราย จึงทำให้ภาวะหนี้สินของเกษตรกรที่ประสบ
ความเสียหายเนื่องจากภาวะฝนแล้งคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

๔. แนวทางและข้อเสนอแนะในการผ่อนปรนปัญหาระยะยาว

- ๔.๑) อุทกภัยและฝนแล้ง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากภาวะธรรมชาติส่วนหนึ่ง
และผลติดตามมาจากขบวนการพัฒนาในอัตราที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่ง ดังนั้น
แนวทางและข้อเสนอแนะในการผ่อนปรนปัญหานี้ในระยะยาวจึงจะมุ่งเน้นใน
สองประเด็นหลักนี้ที่สำคัญ
- ๔.๒) มนุษย์ได้พยายามปรับสภาพลงฟ้าอากาศตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักการทั่วไป
ของการพัฒนาแหล่งน้ำ คือ พยายามจัดทำให้น้ำในบริเวณที่ต้องการ ใน
เวลาที่ต้องการในปริมาณที่ต้องการและในคุณภาพที่ต้องการ โดยอาศัย
เทคโนโลยีและศาสตร์แขนงต่าง ๆ เช่น อุทกศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การ
วางแผน ฯลฯ มาดำเนินการในหลาย ๆ วิธี ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด
ก็คือการก่อสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำในเวลาที่มีปริมาณฝนตกมากผิดปกติเพื่อ
ประโยชน์ในการบรรเทาอุทกภัย และเพื่อใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง รวมทั้ง
การก่อสร้างเขื่อนทดน้ำ และชุดดู คลองส่งน้ำไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ที่ต้องการ

๔.๓) อย่างไรก็ตาม เมื่อการพัฒนาได้ทำไปถึงจุดหนึ่ง ก็จะมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายตัวเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการแย่งใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่จำกัด และความพยายามในการปรับปรุงสภาพลมฟ้าอากาศตามธรรมชาติก็ต้องใช้เทคโนโลยีที่แพงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดที่เราไม่สามารถรับได้ต่อไป ดังนั้น ในระยะยาวแล้ว เราก็จำเป็นต้องเลือกใช้เทคโนโลยีในระดับหนึ่งที่เหมาะสมและหันมาหาความสมดุลระหว่างความเป็นอยู่ของมนุษย์และสภาวะสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เพื่อจะได้ปรับตัวเข้ากับสภาวะสิ่งแวดล้อมได้ควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ ฝักรวบรวมจะต้องยอมรับปัญหาธรรมชาตินี้ว่า ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาจะมีอยู่ไม่จำกัด แต่ทรัพยากรมีอยู่จำกัดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เราไม่สามารถที่จะควบคุมธรรมชาติได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องวางแผนพัฒนาเพื่อการอยู่ที่ดีของมนุษย์ให้เข้ากับธรรมชาติที่เป็นอยู่ให้มากที่สุด โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาผ่อนปรนและบรรเทาปัญหาในบางส่วน อาทิเช่น ในบริเวณที่ลุ่มซึ่งโดยธรรมชาติมักจะเกิดปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ ก็ควรจะเปลี่ยนแบบบรรพบุรุษออกแบบสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยที่มียกพื้นสูงให้สอดคล้องกับธรรมชาติที่เป็นอยู่ ซึ่งในกรณีนี้ ถึงแม้จะเกิดปัญหาน้ำท่วม แต่ก็จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน และในบริเวณที่มีแหล่งน้ำจำกัด ก็จำเป็นที่จะต้องควบคุมอัตราการขยายตัวของชุมชนให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม เหล่านี้ เป็นต้น

๔.๔) ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมและดินฟ้าอากาศ ก็คือ ป่าไม้ ซึ่งหากเรามีการจัดการป่าไม้ที่ถูกต้องแล้ว ~~ก็จะ~~ได้รับทั้งประโยชน์โดยตรง คือ ผลผลิตจากไม้และของป่า และประโยชน์ทางอ้อม คือ การอนุรักษ์ดินและน้ำ หรือช่วยควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติไม่ให้มีการผันแปรไปมากในปัจจุบัน ถึงแม้จะได้มีการจัดการป่าไม้

ที่เข้ารูปเข้ารอยตามหลักวิชาการมากขึ้นแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคอื่น เกิดจากการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และการบุกรุกยึดถือครองพื้นที่ป่าไม้ เพื่อหาที่ดินทำกินอยู่มาก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกวาดค้นในเรื่องนี้เป็นกรณีพิเศษ โดยคำนึงถึงปัญหาทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคมด้วย มิฉะนั้นแล้ว จะไม่มีป่าไม้ไว้ช่วยชลออัตราการไหลของปริมาณน้ำฝนในฤดูน้ำมาก ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาอุทกภัย และเหลือปริมาณน้ำที่จะไหลซึมลงสู่แม่น้ำอุ คลอง ต่าง ๆ ในฤดูแล้งน้อยกว่าปกติ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาฝนแล้ง

๔.๕ โดยสรุปแล้ว การพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อยกระกับมาตรฐานความเป็นอยู่ของมนุษย์ให้ดีขึ้นก็คือ การปรับสภาวะสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจ แต่กิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วทั้ง การก่อสร้างถนน เขื่อน สนามบิน ระบบชลประทาน โรงผลิตไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ บางกรณีก็ก่อให้เกิดผลเสียหายติดตามมาทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สุภาพอนามัยคุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม และอื่น ๆ ทั้งนี้ อาจจะด้วยสาเหตุที่ไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่จะติดตามมาในชั้นวางแผนด้วย ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือในบางกรณี ถึงแม้จะรู้แต่ก็มีแรงกดดันที่จะต้องเร่งระดับการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ดังเช่น ปัญหาอุทกภัยและฝนแล้ง

ดังนั้น ทุกอย่างจะดีขึ้น ถ้าหากการวางแผนพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำ จะได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมที่จะติดตามมาให้มากกว่านี้ เพื่อจะได้เตรียมการแก้ไขปัญหาวางก่อน ซึ่งนอกจากจะช่วยลดค่าใช้จ่ายการแก้ไขปัญหาในระยะยาวแล้ว ในบางกรณีก็อาจจะมีส่วนส่งเสริมต่อการปรับสภาวะสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ตาม

ธรรมชาติได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่จะพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของ
มนุษย์ให้มีคุณภาพของชีวิตที่ดีขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องหาความสมดุลย์ระหว่าง
จำนวนประชากรที่เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติ ๆ ที่มีอยู่ มิฉะนั้นแล้ว
การพัฒนาใด ๆ เพื่อหาสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการขั้นพื้นฐานมาสนอง
ความต้องการของจำนวนประชากรมีมากเกินไปย่อมจะกระทบกระเทือนต่อ
สภาวะสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และเป็นการสร้างปัญหาติดตามมาในระยะยาว

บทสรุป

อุทกภัยและฝนแล้ง เป็นภัยธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และเมื่อได้เกิดขึ้นแล้ว ก็จะนำความเสียหายมาสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยส่วนรวมนานัปประการ กล่าวคือในการณีอุทกภัย ก็จะทำให้ความเสียหายต่อพื้นที่เกษตรกรรมระบบคมนาคมขนส่ง รวมตลอดทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ส่วนในการณีฝนแล้งนั้น ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผลผลิตด้านเกษตร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมติดตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนในชนบท ที่เป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศและโดยปกติ ก็มีปัญหาด้านสังคมอยู่แล้ว

ถึงแม้ว่า เราจะไม่สามารถคำนวณตัวเลขความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นออกมาได้ เนื่องจากยังไม่มีภาวการณ์วิเคราะห์เชิงวิชาการ แต่ก็สามารถที่จะพูดได้อย่างกว้าง ๆ ว่า อุทกภัยและฝนแล้ง ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งนั้น ได้นำความเสียหายและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้ระบบการผลิตและการจำหน่ายต้องหยุดชะงักกันไปหมด

อนึ่ง มีแนวโน้มจากสถิติว่าประเทศไทย จะต้องประสบกับปัญหาอุทกภัยและฝนแล้งที่รุนแรงและมีความถี่มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องหาสาเหตุ และทำความเข้าใจกับปัญหาที่มีอยู่ให้ชัดเจน เพื่อจะได้หาวิธีการแก้ไขได้อย่างถูกต้องต่อไป ซึ่งไม่ใช่จำกัดอยู่เฉพาะ การแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าอย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การให้ความช่วยเหลือแจกเครื่องอุปโภคบริโภคในการณีอุทกภัย และการแจกน้ำอุปโภคบริโภค และการจัดสรรน้ำในการณีฝนแล้ง เป็นต้น

แนวทางหลักการแก้ไขปัญหามอุทกภัยและฝนแล้งนั้น มีอยู่ ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ

๑. การเลือกใช้เทคโนโลยี ที่เหมาะสมและถูกต้อง ซึ่งก็มีขอบเขตจำกัด เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานาน เสียค่าใช้จ่ายสูง และไม่สามารถแก้ไขปัญหามอุทกภัยธรรมชาตินี้ได้หมด แต่ก็จำเป็นต้องนำเข้ามาใช้เนกรอบใหญ่ของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มากขึ้น

๒. การควบคุมและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับธรรมชาติ
และสภาวะสิ่งแวดล้อม ที่เป็นอยู่ให้มากขึ้น เพื่อมิให้มีการปรับสภาวะสิ่งแวดล้อมทาง
ธรรมชาติ จนเกินกว่าที่ธรรมชาติจะเขื้ออำนวยให้ได้ เช่น การควบคุมอัตราการขยายตัว
ของจำนวนประชากรและ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เป็นต้น

เอกสารหมายเลข ๔

"กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่ ๕"

โดย

ดร.ฟิลิป ภัค เกษม

ผู้ช่วยเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔

เรื่อง

"คลื่นเศรษฐกิจยุคใหม่? ปัญหาและทางรอด"

วันที่ ๑๓ - ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่ 5

ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. คำนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ในปี 2504 จนถึงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในปี 2524 นี้ นับว่าเศรษฐกิจของไทยได้มีการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านการผลิต การค้ากับต่างประเทศ การเพิ่มและการกระจายรายได้ไปอย่างมาก อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในระยะเวลาที่ผ่านมาถือว่าค่อนข้างสูง คือ เฉลี่ยกว่าร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งความเจริญเติบโตดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายและกระจายการผลิตในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมของประเทศ การขยายการส่งออกต่างประเทศอยู่ในอัตราสูงมาก นอกเหนือไปจากการที่ระบบเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงแล้ว ผลที่ติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนาหลาย ๆ ประการ เป็นต้นว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมและข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งการประมง ข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจนั้นมิได้เกิดขึ้นทุกพื้นที่ ทุกสาขา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้และการพัฒนาไม่ทั่วถึง ส่งผลไปถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความยากจน และความขาดแคลนในขนาดกว้างขวางขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นสถานการณ์การเงินต่างประเทศ วิกฤตการณ์พลังงานของโลกได้ส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศให้อ่อนแอลง ดังจะเห็นได้จากแนวโน้มการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ และการขาดดุลการค้าส่งมีมากขึ้นโดยลำดับ

2. ประเด็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศตามแนวโน้มในระยะ 5 ปี ข้างหน้า

จากการประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจและผลการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาทำให้มองเห็นสภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมอันมีลักษณะต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานและมีแนวโน้มว่าปัญหาเหล่านั้นจะยังคงปรากฏอยู่และทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต "หากไม่ได้มีการปรับโครงสร้างการผลิตและแก้ไขนโยบายเศรษฐกิจหลายด้านอย่างเป็นระบบ" ปัญหาดังกล่าวพอจะแยกได้เป็น 4 ประการ คือ

ประการแรก : ปัญหาความยากจนในชนบท การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ความกดดันในสังคม และการว่างงานจะทวีความรุนแรงขึ้น

ลักษณะของการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและความยากจนในชนบทเป็นปัญหาหลักของประเทศที่สืบเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของผู้วิจัยหลาย ๆ คนรวมทั้งการศึกษาของธนาคารโลก สรุปว่าประมาณ 25% ของประชากรทั้งสิ้นในปี 2519 หรือประมาณกว่า 10 ล้านคนยังชีพอยู่ในข่ายความยากจน ซึ่งในจำนวนนี้ประมาณกว่าร้อยละ 80 เป็นผู้ที่ยากจนอยู่ในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ในระยะที่ผ่านมาการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคและการขยายตัวของภาคเกษตรกับนอกภาคเกษตรในภูมิภาคและระหว่างภาคก็ได้ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านการกระจายรายได้และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้นดังจะเห็นได้จากการที่อัตราการขยายตัวของการผลิตภาคเกษตรจะลดลงหลังจากเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4 ต่อปี ในช่วงแผนฯ 4 เหลือประมาณร้อยละ 3.1 ต่อปี ในช่วงแผนฯ 5 แต่สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้วอัตราการขยายตัวทางภาคเกษตรจะต่ำมากไม่ถึงร้อยละ 1 ต่อปี

นอกจากนั้นอัตราเพิ่มของการจ้างงานทั้งในและนอกภาคเกษตร
ก็มีแนวโน้มลดลงมากเช่นกัน คือ ลดลงจากอัตราร้อยละ 3.5 ในช่วง
แผนฯ 4 เป็นร้อยละ 2.9 ในช่วงแผนฯ 5 เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงาน
ใหม่ซึ่งคาดว่าจะทยอยเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มสูงขึ้น 3.9 ล้านคน ในช่วง
แผนฯ 5 ฉะนั้น การว่างงานในชนบทจะสูงขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต
โดยคาดว่าจะมีคนว่างงานประมาณ 600,000 คนในปีสุดท้ายของแผนฯ 5
นอกจากนั้นจะมีผู้ว่างงานตามฤดูกาลอีกปีละ 4.4 ล้านคน

นอกจากนั้นปัญหาความกดดันทางสังคมอันสืบเนื่องมาจากความ
ไม่เท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจ การที่ประชาชน
ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำไม่สามารถรับภาระค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
และชนกลุ่มน้อยมีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจเหนือชนกลุ่มอื่น ตัวอย่าง
เช่น การที่รัฐบาลใช้เงินอุดหนุนค่าบริการ และราคาสาธารณูปโภค
แก่คนในเมือง โดยที่ชาวชนบทมีหน้าที่ต้องเสียภาษีแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
จากบริการที่ให้แก่คนในเมือง หรือการเปิดโอกาสให้ธุรกิจเอกชนก่อการ
รวมตัวทางกิจกรรมเศรษฐกิจ การเงิน และการถือครองทรัพย์สิน ทำให้
เกิด "การผูกขาด" หรือ "กึ่งผูกขาด" หรือ "การเอารัดเอาเปรียบ"
กันในสังคม โดยผู้ที่เสียเปรียบก็คือประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะผู้ยากจน
นั่นเอง

ประการที่สอง : ฐานะการเงินของประเทศจะไม่มั่นคง ด้วยเหตุที่ประเทศต้องประสบ
กับภาวะการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดติดต่อกันเป็นเวลา
หลายปี อีกทั้งในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาวิกฤตการณ์น้ำมันของโลกได้ทำให้
ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเข้าต้องเผชิญกับสภาพการขาด
ดุลการค้าจำนวนมหาศาล ลำพังการส่งออกน้ำมันเข้าเพียงรายการเดียว

ก็ต้องใช้เงินตราต่างประเทศไปถึงกว่า 40% ของรายได้จากการส่งออกสินค้าออกทั้งสิ้น (ในปี 2524) ถ้าจะเปรียบเทียบขนาดการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติแล้วจะเห็นได้ว่าสัดส่วนการขาดดุลการค้า : ผลิตภัณฑ์มวลรวมได้เพิ่มจากร้อยละ 6.5 ในปี 2520 เป็นร้อยละ 8.3 ในปี 2524 ในขณะที่สัดส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด : ผลิตภัณฑ์มวลรวม ได้เพิ่มจากร้อยละ 5.8 ในปี 2520 เป็นร้อยละ 8.7 ในปี 2524 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจากจะมีการนำสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นมากแล้ว การนำเข้าด้านบริการก็มีระดับสูงมากด้วย ประกอบกับการที่ประเทศไทยต้องจ่ายเงินตราต่างประเทศออกไปในรูปการชำระดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งการนำเงินปันผลออกของบริษัทต่างประเทศที่มาลงทุนในประเทศไทย ทำให้สัดส่วนของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงมากในระยะปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

สำหรับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คาดว่าขนาดการขาดดุลการค้าจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 9 ของ GDP เทียบกับเฉลี่ยร้อยละ 7 ของ GDP ในช่วงแผนฯ 4

★ สาเหตุที่ทำให้ประเทศมีการขาดดุลการค้าสูงมากขึ้นโดยลำดับ เป็นเพราะได้ปล่อยให้มีการใช้ฟ่ายเกินกำลังทรัพยากรทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ที่สำคัญก็คือ โครงสร้างการผลิตของประเทศโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมต้องพึ่งการนำเข้าสินค้าประเภททุน เครื่องจักร และวัตถุดิบจากต่างประเทศสูงมาก การใช้พลังงานเป็นไปโดยไม่ประหยัด ประกอบกับโครงสร้างราคาพลังงาน และสาธารณูปโภคที่อาศัยพลังงานไม่เหมาะสม และไม่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริง ทำให้รูปแบบการบริโภคของ

ประชาชนโดยส่วนรวมเป็นไปในลักษณะที่ต้องพึ่งการนำเข้าสินค้าและพลังงานสูงมากกว่าที่จำเป็น จึงทำให้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินมีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ ซึ่งหากปล่อยให้ฐานะการค้ากับต่างประเทศของประเทศไทยเป็นไปตามแนวโน้มที่ประมาณไว้โดยไม่ได้นำนโยบายแก้ไขอย่างเข้มงวดแล้วก็จะเชื่อได้ว่าฐานะการเงินของประเทศและเสถียรภาพของเงินบาทจะจัดอยู่ในขั้นอันตราย

ประการที่สาม : ความไม่เหมาะสมของโครงสร้างการผลิตของประเทศ

การพัฒนาประเทศในระยะแรก ๆ หลังจากเริ่มมีการวางแผนทางเศรษฐกิจได้มุ่งความสำคัญใน "การขยายกำลังผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม" หรือที่เรียกว่า Growth Oriented พอจะสรุปได้ว่าผลการพัฒนาในอดีตนั้นมีความสำเร็จใน 3 ประการใหญ่ ๆ คือ (1) การที่รัฐมุ่งลงทุนในกิจกรรมพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ถนน เขื่อน แหล่งพลังงาน (2) การมุ่งให้เศรษฐกิจส่วนรวมมีการขยายตัวในอัตราสูง โดยขยายกำลังการผลิตทั้งทางด้านเกษตรกรรม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับสูง และ (3) รัฐได้ปล่อยให้ธุรกิจเอกชนดำเนินการโดยเสรี เพื่อผลทางด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนรวมสูงสุด

ผลที่ตามมาจากการใช้กลยุทธ์การพัฒนาดังกล่าวนั้น ก็คือการที่ประเทศมีอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจส่วนรวมค่อนข้างสูง คือเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี สำหรับระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งจัดว่าสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศ แต่จากการเน้นความสำคัญของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม เช่น การขยายตัวทางการเกษตรได้อาศัยการเปิด

เนื้อที่เพาะปลูกใหม่มากกว่าจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การเปิดป่าเพื่อทำการเกษตรได้ทำให้ทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลงโดยเร็ว

การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยมุ่งหวัง Growth นั้น ก็เป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในระยะสั้น เช่น การลงทุนในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งอาจจะให้ผลด้านการขยายตัวของผลผลิตในอัตราสูง แต่ผลผลิตของอุตสาหกรรมเหล่านั้นกลับไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งอุตสาหกรรมประเภทนี้ต้องอาศัยปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะการผลิตไม่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับการผลิตโดยสิ้น รวมของประเทศมากนัก ทำให้ผลการพัฒนาตกอยู่ในวงจำกัดมาก และไม่ได้ลดระดับการพึ่งพาต่างประเทศลงอย่างแท้จริง

จากความพยายามในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำได้ทำให้สัดส่วนของผลผลิตเกษตรกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศลดความสำคัญลงโดยลำดับ คือจากที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ 30 ในช่วงแผนฯ 3 เป็นร้อยละ 28 ในช่วงแผนฯ 4 และคาดว่าจะลดลงเป็นร้อยละ 21 ในช่วงแผนฯ 5 นอกจากนั้นอัตราการขยายตัวของผลผลิตจากภาคเกษตรก็ได้ลดลงจากร้อยละ 6.5 ในช่วงแผนฯ 3 เป็นร้อยละ 3.7 ในช่วงแผนฯ 4 และคงจะขยายตัวได้ไม่เกินร้อยละ 3.3 ต่อปีในช่วงแผนฯ 5

ประการที่สี่ : ปัญหาขีดความสามารถของกลไกการบริหารงานของรัฐในการพัฒนาประเทศ

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศยังคงมีข้อบกพร่องหรือก่อให้เกิดช่องว่างในการ

พัฒนา ได้แก่ ความอ่อนแอของกลไกการบริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะ
ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ปัญหาซึ่งได้มองเห็นกันอยู่แม้แต่ใน
หมู่ของผู้บริหารนโยบายของประเทศเอง เช่น ที่คณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจ
ของนายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์ , 2517) นำโดย ดร.ป๋วย
ยิ่งภากรณ์ ได้กล่าวไว้ในเอกสาร "การปรับปรุงกลไกส่วนกลางด้าน
เศรษฐกิจ" ความเป็นมาว่า

"โครงสร้างของกลไกเศรษฐกิจของรัฐในปัจจุบันมีความอ่อนแอ
อยู่เป็นอันมาก ระบบบริหารอันเป็นแกนกลางเป็นไปอย่างหลวม ๆ ไม่มี
หน่วยงานได้รับผิดชอบจริงจังให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการทั้ง
ปวง ทางเศรษฐกิจและมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงาน
การร่วมมือ และการเป็นสมานฉันท์ในการปฏิบัติงาน โครงการเศรษฐกิจ
ที่ได้รับอนุมัติในหลักการจากสภาพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่มักจะไม่ได้รับอัตรา
กำลังและเงินงบประมาณตามที่วางแผนไว้ ทำให้เกิดความผิดและขลุกขลัก
ในการบริหารทุกด้าน ทุกสาขา จึงควรต้องปรับโครงสร้าง ตัวองค์กรและ
พื้นที่อง ตลอดจนการทำงานของกลไกต่าง ๆ เสียใหม่ทั้งหมด" ต่อมา
ในปี 2521 ปัญหาข้อนี้ก็ยังได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกโดยหน่วย
งานนโยบายระดับกลางที่เกี่ยวข้อง 3 หน่วย คือ สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน
กพ. ได้วิเคราะห์ลำดับกพร่องของการบริหารนโยบาย สรุปได้ว่าการที่
การประสานงานระหว่างหน่วยราชการทั้งสามยังไม่ได้เท่าที่ควร เป็นด้วย
เหตุที่พระราชบัญญัติของแต่ละสำนักงานมีลักษณะเป็นเอกเทศ ทั้งในด้าน
การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดอัตรากำลัง
จึงเห็นควรพิจารณาให้มีการกำหนดระบบและรูปแบบการดำเนินการ ตลอดจน
ทั้งขั้นตอนการประสานงานให้ดียิ่งขึ้น

ในเรื่องการกำหนดหรือเลือกโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับ
การจัดสรรงบประมาณและกำลังคนที่จะใช้ปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นปัจจัยหลัก
เบื้องต้นที่จะเป็นผลสะท้อนโดยตรงให้การวางแผนพัฒนาประเทศสำเร็จ
ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ข้อความข้างต้นจึงพอจะชี้ให้เห็นได้ถึงจุดอ่อน
ในเรื่องขีดความสามารถของกลไกการบริหารงานของรัฐในเรื่องการ
วางแผนและการบริหารนโยบายการพัฒนาได้ชัดเจนพอสมควร

3. แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

จากการประเมินผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ประกอบกับการมองสภาพ
ปัญหาและแนวโน้มสถานการณ์เศรษฐกิจในอนาคตทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้
ต้องกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนาในแผนฯ ฉบับที่ 5 ให้แตกต่างไปจากแผนที่
แล้ว ๆ มา โดยจะเน้นการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติเป็นหลัก
ควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นธรรมสู่สังคมชนบท แทนที่จะมุ่งการพัฒนาการขยายตัวทาง
เศรษฐกิจของชาติเป็นหลักแต่อย่างเดียว แนวทางการพัฒนาในแผนฯ ฉบับที่ 5 แบ่งได้เป็น
2 ระดับคือ

3.1 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศซึ่งประกอบด้วย

3.1.1 มุ่งแก้ปัญหาความยากจนและเร่งพัฒนาชนบทในเขตล้าหลัง
เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้ดีขึ้นโดยการสร้างความสามารถของชาวชนบทในการ
พัฒนาตนเองให้ได้อย่างถาวร โดยการจัดการพัฒนาให้มีความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความยากจน
หนาแน่นเป็นพิเศษ ระดมความร่วมมือทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยการจัด-
สรรงบประมาณเพื่อโครงการพัฒนาชนบท และส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้มาดำเนิน
กิจกรรมที่จะช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถแก้ปัญหาของตนเองได้

3.1.2 มุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
ให้มั่นคง และปรับปรุงระบบการดำเนินงานธุรกิจภายในประเทศ โดยเน้น "การประหยัด"

และ "ควบคุมรายจ่ายของประเทศ" ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อลดการนำเข้า ลดการขาดดุลการค้าและการคลังของประเทศให้อยู่ในระดับที่ฐานะทางการเงินของประเทศ จะรับไหวได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความกดดันด้านราคาสินค้าและค่าครองชีพทำให้เพิ่มสูงขึ้น จนเกินไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ

(1) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยพยายาม ลดการขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อให้รักษาเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ ในระดับที่เหมาะสม โดยที่ภาระหนี้ต่างประเทศไม่สูงเกินหลักเกณฑ์การบริหารหนี้ (Debt-service ratio ไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้เงินตราต่างประเทศทั้งสิ้น) มาตรการ ซึ่งจะนำมาใช้ในการลดระดับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลงจากแนวโน้มที่คาดว่าจะ เป็น แบ่ง เป็น 3 วิธี คือ

ก. ระดมเงินออมภายในประเทศทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้ มากขึ้นอย่างเพียงพอ เพื่อลดช่องว่างระหว่างระดับการออมกับความต้องการเงินเพื่อลงทุน (Resource Gap) เพื่อช่วยให้ประเทศลดการพึ่งทรัพยากรต่างประเทศลงเป็นการต่อเนื่อง และถาวร การระดมเงินออมภาคเอกชนกระทำได้โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและผล-ตอบแทนหลักทรัพย์ทางการเงินอื่น ๆ ให้สูงขึ้น เสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการ เงิน เพื่อจูงใจให้มีการออมมากขึ้น

ทางภาครัฐบาลนั้นสามารถเพิ่มรายได้จากการปรับโครงสร้างภาษีทั้ง "ทาง ตรง" และ "ทางอ้อม" ปรับปรุงฐานภาษีและอัตราภาษีที่เสียเก็บเพื่อให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านรายได้เข้ารัฐและเพื่อความยุติธรรมต่อผู้เสียภาษี รวมทั้งปรับปรุงการบริหารการ ผลิตเก็บภาษีให้ได้รายได้ครบถ้วนขึ้น นอกจากนั้นการปรับปรุงการปฏิบัติงานของรัฐบาลกิจ ก็จะสามารถช่วยลดภาวะของรัฐบาลด้านการใช้จ่ายเงินอุดหนุนรัฐบาลกิจในรูปแบบต่าง ๆ ลงได้มาก

ข. ควบคุมระดับการใช้จำยรวมของประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยการลดระดับการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศลง และรักษาเสถียรภาพของระดับราคาภายในประเทศควบคู่กันไป

ค. ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อลดระดับการพึ่งการนำเข้าและเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก ปรับนโยบายการใช้พลังงานและการจัดหาพลังงานทดแทนภายในประเทศ

(2) การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ และนโยบายการกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ เพื่อขจัดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นสาเหตุหนึ่งของความไม่มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงสมควรดำเนินการเพื่อลดอัตราการรวมตัวของความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ขจัดหรือลดอัตราผูกขาด ตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้ใช้ไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมมากขึ้น มาตรการที่จะใช้เพื่อวัตถุประสงค์การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ นโยบายการเงินเพื่อควบคุมและกำหนดนโยบายของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐเห็นสมควร ปรับปรุงกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโดยให้โอกาสกับธุรกิจขนาดเล็กที่จะมีอำนาจต่อรองกับธุรกิจขนาดใหญ่ และมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม วางมาตรการให้กิจการขนาดใหญ่กระจายการถือครองสินทรัพย์ไปสู่มหาชนมากขึ้น โดยการถือหุ้นและกำหนดให้ผู้บริหารงานธุรกิจต้องมีคุณวุฒิทางวิชาชีพอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันการดำเนินงานในวงแคบ

3.1.3 มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศ ให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นทั้งภาคเกษตรในชนบทและภาคอุตสาหกรรมเพื่อมุ่งขยายการส่งออก ลดการนำเข้า และมีส่วนเสริมสร้างการจ้างงานในประเทศให้มากขึ้น และให้สามารถกระจายกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจและความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยจะนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมมา ประยุกต์ดัดแปลงให้เข้ากับวัฒนธรรมไทย และสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพร้อมกันไปด้วย

3.1.4 มุ่งการปรับโครงสร้างทางสังคม ให้มีเสถียรภาพ ระเบียบ และวินัย และมีความเป็นธรรม ตลอดจนความปลอดภัยในสังคม และสร้างโอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพให้แก่ผู้ยากจนอันจะเป็นรากฐานนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติในที่สุด ทั้งนี้จะต้องเน้นการปรับปรุงระบบและกลไกของรัฐและการพัฒนาคุณภาพประชากรและการกระจายบริการสังคมขั้นพื้นฐานไปสู่ชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ประชาชนมีความยากจนและด้อยโอกาสทาง เศรษฐกิจเป็นหลักสำคัญ

3.1.5 มุ่งประสานงานด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันให้มากที่สุด เพื่อให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรกันอย่างเหมาะสมระหว่างการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศกับการพัฒนา เศรษฐกิจ ด้านอื่น ๆ

3.2 แนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจเฉพาะด้าน ประกอบด้วย การปรับโครงสร้างการผลิตในสาขาที่สำคัญ สาขาเกษตร อุตสาหกรรม และการใช้พลังงาน

3.2.1 แนวการพัฒนาแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและการปรับโครงสร้างการเกษตร การพัฒนาการเกษตรในชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะเลือกใช้การแบ่งพื้นที่เป็นหลัก คือ "พื้นที่เกษตรล้าหลังที่ยังไม่สามารถช่วยตนเองได้" กับ "พื้นที่เกษตรก้าวหน้าที่ยาวชนบทสามารถช่วยตนเองได้บ้างแล้ว" กลยุทธ์การพัฒนาจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ คือ

(1) ในเขตพื้นที่เกษตรล้าหลังที่ยังไม่สามารถช่วยตนเองได้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ เขตการเกษตรน้ำฝน และการเกษตรที่สูง ซึ่งเกษตรกรอยู่ใน "ข่ายยากจน" ต้อง

เผชิญปัญหาคุณภาพดินต่ำ ความแห้งแล้ง มีปัญหาด้านเทคนิคเฉพาะท้องถิ่น และมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ รัฐจะต้องระดมและจัดสรรทรัพยากรลงไปช่วยในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยจัดโครงการที่จะเป็นพื้นฐานให้ชาวนาช่วยตนเองได้ต่อไป เช่น โครงการธนาคารข้าว ธนาคารควาย การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ฯ และส่งเสริมการใช้สมุนไพร พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ประมงหมู่บ้าน ขณะเดียวกันจะต้องกระจายกำลังเจ้าหน้าที่เทคนิค ด้านดิน สัตวบาล เจ้าหน้าที่ชลประทาน และการตลาดไปสู่พื้นที่เพื่อให้คุ้นเคยกับปัญหาทางแนวทางแก้ไขและแนะนำชาวนาให้ช่วยตนเองได้ในระยะต่อไป

(2) ในเขตเกษตรก้าวหน้าที่สามารถช่วยตัวเองได้บ้างแล้ว รัฐจะเน้นให้บริการด้านการตลาด ราคา และสินเชื่อ ส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบทในเขตเกษตรก้าวหน้าให้มากขึ้น โดยเฉพาะด้านเทคนิคการผลิตการสหกรณ์ผลิตพันธุ์ โดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแลให้เกิดประโยชน์แก่ชาวนาและภาคเอกชนอย่างเป็นธรรม ส่วนพื้นที่เกษตรก้าวหน้าในเขตชลประทานนั้น ก็ควรขยายระบบการส่งน้ำ กำหนดนโยบายให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัด และเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากผู้รับประโยชน์เพื่อการใช้น้ำเพื่อการเกษตรมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

3.2.2 แนวการปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการส่งสินค้าอุตสาหกรรมออกไปต่างประเทศมากขึ้น ขลอการนำเข้า เพิ่มการจ้างงานและมีส่วนกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคให้เชื่อมโยงไปกับการพัฒนาชนบทด้วย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดเป้าหมายการขยายตัวภาคอุตสาหกรรมให้เป็นประมาณร้อยละ 7.6 ต่อปี ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อจำกัดด้านความต้องการและผลเชื่อมโยงที่จะมีต่อการนำเข้า ตุลการค้า และขีดความสามารถของกำลังผลิตภายในประเทศพร้อมกันไปด้วย โดยจะเร่งรัดอุตสาหกรรมส่งออกให้ขยายตัวได้ถึงร้อยละ 15 ต่อปี อันประกอบด้วยอาหารสัตว์ น้ำตาล สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์ยาง และพลาสติก ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องไฟฟ้า จุดมุ่งหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ พยายามจะให้อุตสาหกรรมขนาดกลาง

และขนาดย่อมขยายตัว เร็วกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และวางแผนทางที่จะกระจายกรรมสิทธิ์ การถือครองกิจการอุตสาหกรรมให้ไปสู่ชนชั้นมากขึ้น รวมทั้งการลดและประหยัดการใช้ พลังงานในภาคอุตสาหกรรมให้เคร่งครัดขึ้น

ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมจะต้องอาศัยมาตรการสนับสนุนหลายประการ เช่น

- ปรับโครงสร้างการคุ้มครองทางภาษี ให้ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต โดยไม่ให้อุตสาหกรรมบางประเภทได้เปรียบอุตสาหกรรมอื่นด้วยการคุ้มครองทาง ภาษี
- ส่งเสริมการส่งออก โดยใช้มาตรการภาษี การประกันสินเชื่อเพื่อการ ส่งออก จัดตั้งเขตปลอดภาษีเพื่อผลิตสินค้าส่งออก รวมทั้งปรับปรุงแผนงานและมาตรการ การส่งเสริมการส่งออกของรัฐให้กว้างขวางขึ้น
- มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยจัดตั้งสถาบันเงินทุน- อุตสาหกรรมขนาดย่อม เพิ่มปริมาณเงินทุนเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในธนาคารพาณิชย์ พร้อมทั้งมีระบบประกันสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
- จัดระบบการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก เช่น ก๊าซธรรมชาติ เหล็ก ปูน ไซตาแอล ให้เป็นไปตามความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ
- มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้กระจายไปสู่ภูมิภาคโดยใช้มาตรการทางการเงินดึงดูดให้อุตสาหกรรมไปตั้งอยู่นอกกรุงเทพฯ นอกจากนั้นจะพัฒนา "เมืองหลัก" 5 แห่ง คือ เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี ให้เป็น ฐานอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคต่อไป

3.2.3 แผนนโยบายการใช้พลังงานและการพัฒนา "พลังงานทดแทน" และทรัพยากรในประเทศ

- ในด้านพลังงานจะกำหนดนโยบายลดสัดส่วนการใช้ถ่านหิน เชื้อเพลิงปิโตรเลียม

ลงจากร้อยละ 75 ของความต้องการพลังงานทั้งหมดทุกประเภทในปี 2523 ให้เหลือเพียงร้อยละ 52 ในปี 2529 ซึ่งจะทำให้ปริมาณการใช้น้ำมันเข้าในช่วงแผนฯ 5 โดยเฉลี่ยไม่เพิ่มขึ้นเลย

- การพัฒนาพลังงานทดแทนนั้น ได้กำหนดเป้าหมายและแผนงานที่แน่นอน คือ การผลิตแก๊สธรรมชาติให้ได้น้อยกว่าร้อยละ 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต ภายในปี 2529 รวมทั้งจัดตั้งโรงงานแยกแก๊สขึ้นด้วย ส่วนพลังงานไฟฟ้าจากถ่านหินลิกไนต์ และพลังงานน้ำ จะผลิตเพิ่มขึ้น 2 เท่าตัวในช่วงแผนฯ 5 คือ จาก 1,480 เมกกะวัตต์ในปี 2523 เป็น 3,150 เมกกะวัตต์ในปี 2529
- การพัฒนาพลังงานนอกแบบชนิดอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น พลังน้ำ แอลกอฮอล์ รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทอย่างกว้างขวาง รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาน้ำมันพลังงานจากธรรมชาติ เช่น ลม น้ำ แสงแดด และวัตถุเหลือทิ้งจากผลผลิตการเกษตร เช่น แกลบ ชานอ้อย ชิงช้าวัวโศด และใบโอ๊ตแก๊ส เพื่อทดแทนการใช้น้ำมัน

4. การปรับปรุงการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและกลไกการบริหารงานของรัฐ

การดำเนินงานตามแผนหรือการใช้นโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ที่วางไว้ นั้นเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารนโยบายและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน กพ. ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและแนวทางการพัฒนาประเทศเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินงานตามแผนนั้น ทางด้านงบประมาณเป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ทางด้านกำลังเจ้าหน้าที่เป็นหน้าที่ของสำนักงาน กพ.

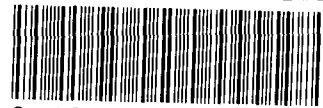
ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของทั้งสามหน่วยงานมีทั้งส่วนที่ประสานงานกันดี และ ส่วนที่ต่างคนต่างทำ การดำเนินงานตามโครงการส่วนใหญ่จะกระทำไปตามที่ได้รับการ สดสรรงบประมาณมากกว่าจะทำไปตามขั้นตอนที่วางไว้ในแผนฯ ดังนั้นแผนและนโยบาย เศรษฐกิจที่วางไว้จึงไม่สอดคล้องประสานกับการปฏิบัติอย่างที่จะควรจะเป็น และอาจก่อให้เกิด ความเสียหายในกระบวนการพัฒนาต่อไป

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งต่อการปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนและนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระยะ ข้างหน้าเป็นไปตามจุดหมายหมาย ก็คือ การปฏิรูปขีดความสามารถของรัฐในด้าน "การ บริหารงานพัฒนา" ซึ่งครอบคลุมทั้งการปรับกลไกและระบบบริหารนโยบายในระดับชาติ และการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาไปสู่ระดับท้องถิ่น

4.1 การปรับกลไกและระบบบริหารนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติ เพื่อ ให้การกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศด้าน เศรษฐกิจและสังคม การวางแผนงาน แผนเงินและแผนคนของหน่วยงานระดับชาติมีความสอดคล้องยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา จึง กำหนดให้

- แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติ" ขึ้นเพื่อรับ ผิดชอบประสานนโยบายและแนวการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาท และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน และจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาที่สามารถอำนวยความสะดวก ต่อการตัดสินใจตามนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- เปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศจากแบบแสดงรายการมา เป็นแบบแสดงแผนงานแยกตามวัตถุประสงค์และแนวการพัฒนาที่สำคัญ โดยเฉพาะในระยะ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะให้ความสำคัญกับงานพัฒนาชนบทเป็นหลักสำคัญ ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสำนักงานประมาทจะร่วมมือ อย่างใกล้ชิดในการวางแผนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจส่วนรวม



- ปรับปรุงระบบการวางแผนระดับกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ โดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีความรับผิดชอบในการกำหนดลำดับความสำคัญของแผนงานและงบประมาณ ของกระทรวงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งในการติดตามประเมินผลงานของกระทรวงอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการกำหนดและการจัดทำโครงการพัฒนาในสายงานของกระทรวงที่มีความสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับงานพัฒนาการเกษตรและแก้ปัญหาความยากจนในชนบท

4.2 การกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองตนเองของประชาชนให้มีความสามารถและอิสระในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองยิ่งขึ้น โดยวิธี

- จัดทำ "แผนพัฒนาจังหวัด" ตามแนวใหม่ให้เป็นแผนพัฒนาแม่บท๗๖ส่วน และจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรของรัฐเองกับองค์กรปกครองตนเองของประชาชน

- เพิ่มรายได้และปรับปรุงวิธีการงบประมาณของท้องถิ่นโดยยกเลิกข้อกำหนดที่ให้ท้องถิ่นตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เพียงร้อยละ 95 ของรายได้ ลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบริการให้ต่ำกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งปรับปรุงอัตราภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือนและภาษีค่าเช่าทรัพย์สินให้เหมาะสมกับกาลสมัย

- กำหนดเป้าหมายการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้เพิ่มเป็นร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในปี 2529

- กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ "แก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทุกระดับ" เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือจัดวางรูปแบบองค์กรการปกครองตนเองของประชาชน