

The left side of the book cover features a series of vertical stripes in red, black, and white. Overlaid on these stripes are several large, stylized arrows pointing both upwards and downwards.

สัมมนาวิชาการ 2529

SYMPOSIUM IX

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**“ทิศทางเศรษฐกิจไทย
ในทศวรรษหน้า”**

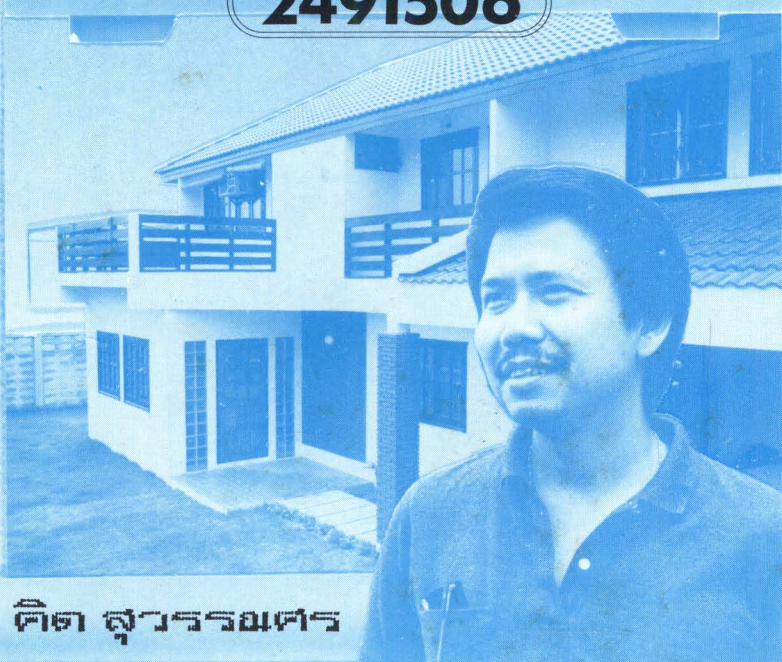
13 - 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทรฯสร้างบ้าน

โทรฯ สตาร์บล็อก

2491506



คิต สุวรรณศรี

ภาพพจน์ของเขา อาจเป็นผู้กำกับภาพยนตร์ไทยใจนักเลง เจ้าของผลงานกำกับอันโดดเด่น อาทิเช่น ซุปเปอร์ลูกทุ่ง คนกลางแดด และอีกหลายเรื่อง

คุณ **คิต** วันนี้ที่เราพบ คือพ่อบ้านผู้รักบ้าน ใช้น้ำเป็นที่ใช้ทำงานกับคอมพิวเตอร์ตัวโปรด เขียนบทหนังเรื่องใหม่กว่าวันละ 10 ชั่วโมง ในบ้านหลังใหม่ที่เมืองนนท์ แต่ก็ยังพอมีเวลาไปเป็นอาจารย์พิเศษ สอนเกี่ยวกับภาพยนตร์และการสื่อสารมวลชน ที่วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอีกหลายแห่ง

“บ้านของผม ผมออกแบบในใจ บอกเขาไป เขาก็เขียนแบบออกมาให้เป็นจริง ผมเลือกสตาร์บล็อกครับ เพราะเขาเข้าใจว่าเราต้องการอะไรในบ้านของเรา ดีจริง ๆ ครับที่เมืองไทยเรามีบริษัทรับทำงานอย่างนี้ งานที่รู้ว่าจะปลูกบ้านต้องตามใจผู้อยู่ แปลว่าอะไร”

“เรื่องเงินทอง ก็ผูกกันได้ จะให้เขาจัดหาให้ เขาก็ทำได้ น้ำ ไฟ ใบอนุญาต ผมไม่เกี่ยวเลยครับ เขาจัดการเองหมด บ้านนี้ประกันให้หนึ่งปีด้วย”

คุณ **คิต** ทั้งท้ายไว้อย่างอารมณ์ดีว่า “บ้านคือทุกอย่างของคุณ ถ้าคุณคิดจะสร้างบ้านบนที่ดินของคุณ ผมว่า สตาร์บล็อกนี้ล่ะครับ น่าจะเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุด เขามีฝีมือและความเข้าใจครับ”

บริษัท สตาร์บล็อก จำกัด

1100/11 ถ.พระราม 4 คลองเตย กทม. 10120 โทร. 2490306, 2490307, 2491462, 2491506

สำนักงานภาคเหนือ 56/2 ศูนย์การค้าเชียงใหม่ อ.ช้างคลาน อ.เมือง จ.เชียงใหม่ โทร. 053-235942, 252696

สาขาปิ่นเกล้า 630-234 ในบริเวณศูนย์การค้าพาต้าปิ่นเกล้า โทร. 4246537



สาขานานบุตธอง โทร. 2179300

ธุรกิจคล่อง มองไกล อบอุ่นใจ เมื่อใช้บริการของ “นวรนกิจ”



บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ นวรนกิจ จำกัด

(บริษัทในเครือ ธนาคารทหารไทย)

34 ถนนพญาไท กทม. 10400 โทร. 246-0132

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบพระคุณ

บริษัท สตาร์บ্লอค จำกัด

สำนักงานขาย : 1100/11 ถนนพระราม 4 คลองเตย

กทม. 10120

ด้วยอภิธานการ

จาก

ธนาคาร เอเชีย จำกัด

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบพระคุณ

บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ จำกัด



บริษัท ค้าพลผลิตน้ำตาล จำกัด

THE THAI SUGAR TRADING CORPORATION LIMITED

78 อาคารกัปตันบุช ถนนเจริญกรุง บางรัก กรุงเทพฯ 105 โทร. 2331882 5 78 CAPTAIN BUSH LANE NEW ROAD BANGKOK 5 THAILAND TEL. 2331882 5

TELEX SUGAROT TH 82317
CABLE SUGRADE

ดำเนินการ เป็นตัวแทนของโรงงานน้ำตาลในการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งมี ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย จำกัด เป็นผู้ถือหุ้น จำนวน 1 ใน 3 ของทุนบริษัท ฯ ทั้งหมด โดยมีโรงงานน้ำตาลที่ถือหุ้นและส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศฝ่ายบริษัท ฯ เป็นจำนวน 28 โรงงาน ซึ่งรวมกับผลิตน้ำตาลไทยเกินกวารอยละ 70 ของจำนวนผลผลิตน้ำตาลทั่วประเทศ

รายชื่อโรงงานน้ำตาลที่ถือหุ้นและส่งน้ำตาลทรายผ่านบริษัท ฯ มีดังต่อไปนี้ :-

- | | |
|---|---|
| 1. บริษัท น้ำตาลมิตรสยาม จำกัด | 2. บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด |
| 3. บริษัท รวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด | 4. บริษัท ประจวบอุตสาหกรรม จำกัด |
| 5. บริษัท อุตสาหกรรมอ่างเวียน จำกัด | 6. บริษัท น้ำตาลทรายเพชร จำกัด |
| 7. บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลปราณบุรี จำกัด | 8. บริษัท อุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด |
| 9. บริษัท โรงงานน้ำตาลไทย จำกัด | 10. บริษัท โรงงานน้ำตาลนิวกูรังไทย จำกัด |
| 11. บริษัท น้ำตาลขามะเภา จำกัด | 12. บริษัท น้ำตาลนิวกูวังสุนทรี จำกัด |
| 13. บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด | 14. บริษัท น้ำตาลพานโป่ง จำกัด |
| 15. บริษัท น้ำตาลทรายกำแพงเพชร จำกัด | 16. บริษัท โรงงานน้ำตาลสหไทยรุ่งเรือง จำกัด |
| 17. บริษัท น้ำตาลธนราช จำกัด | 18. บริษัท น้ำตาลเชียงใหม่ จำกัด |
| 19. บริษัท น้ำตาลนครปฐม จำกัด | 20. บริษัท น้ำตาลเกษตรไทย จำกัด |
| 21. บริษัท น้ำตาลเกษตรผล จำกัด | 22. บริษัท น้ำตาลสิงห์บุรี จำกัด |
| 23. บริษัท น้ำตาลกุมภวาปี จำกัด | 24. บริษัท ราษฎร์อุตสาหกรรม จำกัด |
| 25. บริษัท รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด | 26. บริษัท น้ำตาลไทยเอกสิทธิ์ จำกัด |
| 27. บริษัท อุตสาหกรรมหนองใหญ่ จำกัด | 28. บริษัท น้ำตาลตะวันออก จำกัด |
| 29. บริษัท รวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด | 30. บริษัท สหุเรือง จำกัด |

และโรงงานน้ำตาลเหล่านี้ เป็นโรงงานสมาชิกในกลุ่มของ



สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย

THAI SUGAR MANUFACTURING ASSOCIATION

78 อาคารกัปตันบุช ถนนเจริญกรุง กรุงเทพมหานคร.
78 Kietnakin Building, Captain Bush Lane, New Road, Bangkok.
Tel. 2334156, 2335858

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบพระคุณ

คุณพยนต์ ศักดิ์เดชยนต์
บริษัท แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด

662 พระราม 4 กทม.

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท อายิโนะโมะโต๊ะ จำกัด

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบพระคุณ

รศ.ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์

ผู้อำนวยการสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มธ.
ที่กรุณาให้ความสนับสนุนงานสัมมนาวิชาการครั้งที่ 9



บอสนับสนุน

กิจกรรมทางวิชาการและ
การศึกษา เพื่อพัฒนาชาติ

WITH THE COMPLIMENTS
OF
MR. MICHIAKI MATSUDA
GENERAL MANAGER
BANK OF TOKYO, BANGKOK 10500

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 9

ประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทย ในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 – 14 กุมภาพันธ์ 2529

จากผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 9

ระบบเศรษฐกิจไทยในขณะนี้กำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงหลายประการ อาทิ ปัญหาการส่งออกสลับเนื่องจากสัทธิศักดิ์กันทางการค้า ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน ปัญหาการหนีตัวต่างประเทศ ปัญหาขาดดุลการค้า ฯลฯ ทำให้เกิดความสงสัยว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งส่งเสริมการส่งออก การพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ และการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดต่อส่วนรวมได้จริงหรือไม่

ปี 2529 เป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อีกทั้งจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งรัฐบาลชุดใหม่ในปี 2530 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงเห็นเป็นโอกาสดีที่จะได้ทบทวนประสบการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต และเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมไทยโดยส่วนรวมในเส้นทางพัฒนาแห่งทศวรรษหน้า

ในฐานะที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนวิชาการ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งในการศึกษาสังคมและเตือนสติสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ จึงตัดสินใจเลือกหัวข้อ "ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า" ในการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 9 ในปีการศึกษา 2528 ระหว่างวันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2529 ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 9 ขอขอบพระคุณในความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาคเอกชน ภาครัฐบาล ผู้บริหารมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ อาจารย์และนักศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ ที่มีส่วนช่วยให้งานนี้สำเร็จลงด้วยดีทุกประการ

อนึ่ง การสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้คงจะสำเร็จลงได้ยากหากขาดความ
สนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน และบุคคลต่าง ๆ คณะผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ
ใคร่ขอขอบพระคุณผู้ที่ให้ความสนับสนุน ดังรายชื่อต่อไปนี้ (เฉพาะผู้สนับสนุนจนถึง
วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2529)

1. ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี
2. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด
4. บริษัทสตาร์บล็อก จำกัด
5. บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด
6. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อินชอย จำกัด
7. บริษัทนครหลวงค้าข้าว จำกัด
8. โรบินสันดีทรอยท์เมนทส์โตร
9. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำกัด
10. บริษัท ที เจ ซี เคมี จำกัด
11. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นวมธนกิจ จำกัด
12. บริษัทแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด
13. ต. ไทยเจริญ ชูปเปอร์มาร์เก็ต
14. ธนาคารเอเชีย จำกัด
15. บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด
16. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
17. บริษัทคอนติเนนตัลโอเวอร์ซีส์ จำกัด
18. บริษัทเจริญโภคภัณฑ์อุตสาหกรรม จำกัด

19. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จำกัด
20. ดร.ศิริะ หงส์ลดาธรมภ
21. คุณฉัฐพงษ์ ลุ่มะวิสัย



(นายนิพนธ์ พัวพงค์กร)

ประธานคณะกรรมการสัญญาและเผยแพร่

รายชื่อผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 9

คณะกรรมการหาทุน

คณะกรรมการหาทุน

1. นายศิริบุรณ์	เนาวัลย์น้อย	ประธานกรรมการ
2. นายศิริระ	หงส์ลดาธรมภ	กรรมการ
3. นายไตรรงค์	สุวรรณศรี	กรรมการ
4. นายพรายพล	คุ้มทรัพย์	กรรมการ
5. นางสาวลิลี	โกศัยยานนท์	กรรมการ
6. นางประภัสสร	เสียวไพโรจน์	กรรมการ
7. นางสุกฤตา	สัจจมาศ	กรรมการ
8. นางรัศมีดารา	ขันติกุล	กรรมการ
9. นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
10. นางสาวสิริลักษณ์	ขุติกุล	กรรมการ
11. นายเต็มใจ	สุวรรณหัต	ศึกษา

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ ชุดปี 2527 — 29

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ ชุดปี 2527 — 29

1. นายนิพนธ์	พิวพงศ์กร	ประธานกรรมการ
2. นางสุวรรณี	วัธนจิตต์	กรรมการ
3. นางมณีรัตน์	ภิญโญธนา ฤกษ์	กรรมการ
4. นางกาญจณี	พลสินทร์	กรรมการ
5. นายประยงค์	เนตยารักษ์	กรรมการ
6. นายสุวิทย์	ภรณ์วลัย	กรรมการ
7. นายธีระศักดิ์	เล็กสมบูรณ์ไชย	กรรมการ

ผู้จัดบันทึกการสัมมนา

ผู้จัดบันทึกการสัมมนา

1. ดร.ภิรมย์	ฉันทาวร	บันทึกภาคเช้า 13 ก.พ.
2. ดร.สมนึก	หับพันธุ์	บันทึกภาคเช้า 13 ก.พ.
3. ดร.สิริลักษณ์	ขุติกุล	บันทึกภาคบ่าย 13 ก.พ.
4. ดร.วชิรยา	โตสงวน	บันทึกภาคบ่าย 13 ก.พ.
5. อ. วรรณศิริ	นัยวิทิศ	บันทึกภาคเช้า 14 ก.พ.
6. อ. ขยันต์	ต้นดีวัลดาการ	บันทึกภาคเช้า 14 ก.พ.
7. รศ. วันรักษ์	ฉิมฉินาสิน	บันทึกภาคบ่าย 14 ก.พ.
8. ดร.เพ็ญพิศ	สตัยสงวน	บันทึกภาคบ่าย 14 ก.พ.

ฝ่ายดูแลการดำเนินงาน

- | | |
|-------------------|----------------|
| 1. น.ส.พรพิมล | สันติมิตรรัตน์ |
| 2. นางพยอม | สังข์ทอง |
| 3. น.ส.วิไลลักษณ์ | เอกชนนิยม |

ฝ่ายประสานงาน

- | | |
|------------------|----------------|
| 1. นางลู่วรรณ | วีรนิจิตต์ |
| 2. นายธีระศักดิ์ | เล็กสมบูรณ์ไชย |
| 3. น.ส.ดาราวรรณ | เผื่อนนิยม |

ฝ่ายโฆษณา

- | | |
|----------------|---------------|
| 1. นางมณีรัตน์ | วิญญูภาษาฤกษ์ |
|----------------|---------------|

ฝ่ายทะเบียน

- | | |
|------------------|------------------|
| 1. น.ส.พาณี | กิตติคุณ |
| 2. น.ส.วชิรา | ธรรมบุตร |
| 3. น.ส.สุภาภรณ์ | อัครไชยชาญ |
| 4. น.ส.รัชฎี | ทรัพย์สันต์ |
| 5. น.ส.สุกัญญา | โทสังคะหะคำกุล |
| 6. น.ส.ถนอมรัตน์ | อังกษาภิรมณ์ |
| 7. น.ส.นิตยา | เหรียญกิตติวัฒน์ |
| 8. น.ส.พรรณพิไล | ตุ้มทรัพย์ |
| 9. น.ส.อาภรณ์ | คำสตรสุภาพ |

ฝ่ายเอกสาร

- | | |
|---------------|------------|
| 1. นางจรินทร์ | พิพัฒกุล |
| 2. น.ส.วณิ | สันต์ |
| 3. น.ส.นพวรรณ | สัญญาทิตย์ |
| 4. นายสมบูรณ์ | ศิลป์ชัย |
| 5. นายสมชัย | โชติมา โนช |

ฝ่ายพิมพ์เอกสาร

- | | |
|----------------|------------|
| 1. นางสุชาดา | สร้อยสิงห์ |
| 2. น.ส.วันเพ็ญ | รุ่งโรจน์ |

ฝ่ายศิลป์

- | | |
|---------------|------------|
| 1. น.ส.อาภรณ์ | คำสตรัฐภาพ |
| 2. นายสุธีร์ | เทศน์ |

ฝ่ายบัญชีและการเงิน

- | | |
|----------------|------------------|
| 1. น.ส.สุกัญญา | โกล้งคะหะกล่ากุล |
| 2. น.ส.นิตยา | เหรียญกิติวัฒน์ |

ฝ่ายอาหาร

- | | |
|-----------------|---------------|
| 1. นางศรีจันทร์ | หงษ์ปรีชา |
| 2. นางจำลอง | ถาวรศิริติขจร |
| 3. นางอุดม | ข้าโต |
| 4. นางสาวทรง | กิ่งเกตุ |
| 5. นางวันพร | จาดเจริญ |
| 6. นางศิริรัตน์ | สุตาวงศ์ |
| 7. นางศรีรัตน์ | อิงส่วลดี |

- | | |
|------------------|-------------|
| 8.. น.ส.บุญช่วย | ทิมประเสริฐ |
| 9. นางเฉลิมศรี | อุงเงินโต |
| 10. นางณอม | ดีประทีป |
| 11. นางประกอบกิจ | บุญสิทธิ์ |

ฝ่ายสถานที่และวัตถุประสงค์

- | | |
|---------------|-------------|
| 1. นายสุวิทย์ | ภรณ์สวัสดิ์ |
| 2. นายมานะ | เทียนขาว |
| 3. นายวิชัย | แย้มกลัด |
| 4. นายวิชัย | เกษรบัว |
| 5. นายทองดี | ส้มสุข |
| 6. นายณรงค์ | คุ้มสัน |
| 7. นายสำราญ | เถาแดง |
| 8. นายสุดใจ | พุ่มพุก |

ฝ่ายต้อนรับและประชาสัมพันธ์

- | | |
|----------------|-------------|
| 1. นางมณีนันท์ | วิญญูญาฤกษ์ |
| 2. นางกาญจณี | พลจันทร์ |
| 3. นางมัทนา | พนานิรัมย์ |
| 4. นางวรรณศิริ | นัยวิฑิต |
| 5. นางเยาวเรศ | ทับพันธุ์ |
| 6. นางอนงค์ | โรจน์วิชัย |
| 7. นางปราณี | ทิมกร |
| 8. นายสมนึก | ทับพันธุ์ |
| 9. นักศึกษา | |

สารบัญ
สารบัญ

สารบัญ
สารบัญ

เอกสารหมายเลข	ชื่อเรื่อง	ผู้เขียน
1.	แนวความคิดในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	ศ. เล่งไห่ จามริก
2.	ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต	ดร. อัมมาร สยามวาลา และ ดร. เลียมศักดิ์ ปิ่นทอง
3.	ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย	ดร. สัมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย ดร. อัจฉนา วัฒนานุกิจ
4.	ทิศทางการค้า การไหลของเงินทุนและนโยบายสำคัญ ต่อนโยบายด้านดุลการชำระเงินของประเทศไทย	ดร. นริศ ชัยสูตร และ ดร. ประคำ สนั่น ตั้งมติธรรม
5.	ทิศทางการพัฒนาชนบทไทย รอดัด, บัลลูนันและอนาคต	ดร. เมธี ครองแก้ว
6.	แนวโน้ม ประชากร การศึกษา การจ้างงานและทางเลือก (2513-2548)	ดร. อภิชัย พันธเสน

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันพฤหัสบดีที่ 13 – วันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2529

วันพฤหัสบดีที่ 13 กุมภาพันธ์ 2529

7.45 - 8.30 น.

ลงทะเบียน

8.30 - 8.45 น.

พิธีเปิดงาน

โดย ฯพณฯ ประธานองคมนตรี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์

ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า

ดร.จิระ หงส์ลัดารมภ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

8.45 - 9.45 น.

แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมือง

ผู้เสนอบทความ

ศ.เล่นห้ จามริก

คณะรัฐศาสตร์ มธ.

9.45 - 10.00 น.

พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

10.00 - 10.45 น.

ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต

ผู้เสนอบทความ

ดร.อัมมาร สยามวาลา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ดร.เลียมศักดิ์ ปิ่นทอง

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

10.45 - 11.30 น.

วิจารณ์บทความ

โดย คุณจำลอง ไต๊ะทอง

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

11.30 - 12.00 น.

การชกถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

12.00 - 13.00 น.

พักเที่ยง

ผู้ดำเนินรายการภาคบ่าย

ดร. ประยงค์ เนตยารักษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

13.00 - 13.45 น.

ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

ผู้เสนอบทความ

ดร. อัจฉนา วัฒนานุกิจ และ

ดร. สัมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

13.45 - 14.30 น.

วิจารณ์บทความ

โดย ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี

บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

14.30 - 15.00 น.

การชกถามจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา

15.00 - 15.15 น.

พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

15.15 - 16.00 น.

ทิศทางการค้า การไหลของเงินทุนและนโยบายด้านดุลการชำระเงินของประเทศไทย

ด้านดุลการชำระเงินของประเทศไทย

ผู้เสนอบทความ

ดร. ประคำสน์ ตั้งมดีธรรม และ

ดร. นริศ ชัยสุตร

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

16.00 - 16.30 น.

วิจารณ์บทความ

โดย ดร. วิจิตร สุพินิจ

ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย

16.30 - 17.00 น.

การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

วันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2529

ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า

อาจารย์สุชุม อัตวาวุฒิชัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

8.30 - 9.15 น.

ทิศทางการพัฒนาชนบทไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

ผู้เสนอบทความ

ดร.เมธี ครองแก้ว

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

9.15 - 9.45 น.

วิจารณ์บทความ

โดย คุณโหมลิต บันเปี่ยมราษฎร์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

9.45 - 10.15 น.

การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

10.15 - 10.30 น.

พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

10.30 - 11.15 น.

แนวโน้ม ประชานิยม การศึกษาการจ้างงานและทางเลือก

(2513-2548)

ผู้เสนอบทความ

ดร.อภิชัย พันธเสน

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

11.15 - 11.45 น.

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.ลีปนันทน์ เกตุทัต

บริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติ

11.45 - 12.15 น.

การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

12.15 - 13.00 น.

พักเที่ยง

ผู้ดำเนินรายการภาคบ่าย

ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

13.00 - 13.45 น.

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ

รองคณจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

13.45 - 15.30 น.

การอภิปราย "กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้า"

ผู้ร่วมอภิปราย

ดร.โอฬาร ไชยประวัติ

ธนาคารไทยพาณิชย์

ดร.สุริ ประคำสน์เศรษฐ์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ

ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์

คณะมนุษยศาสตร์ มข.

คุณไมตรี อึ้งภากรณ์

หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น

15.30 - 15.45 น.

พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

15.45 - 16.30 น.

อภิปรายต่อ

16.30 - 17.00 น.

การซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

17.00 น.

ปิดการสัมมนา

แก้คำผิดสำหรับเอกสารหมายเลข 6

<u>หน้า</u>	<u>จุดที่ต้องแก้</u>	<u>คำเดิม</u>	<u>คำที่ถูกต้อง</u>
6-1	ย่อหน้าที่ 3	สมมติทุน	สมมุติฐาน
6-2	ย่อหน้าสุดท้าย	ข้อที่ถึง	ข้อที่พึง
6-3	บรรทัดที่ 6	Agent	ฤดูกาล
6-13	ย่อหน้าที่ 1	ตารางนี้	ตารางที่ 3
	ย่อหน้าที่ 2	เดิมคำ <u>ตารางที่ 4</u>	จากตัวเลข
6-15	บรรทัดแรก	เดิมคำ <u>ตารางที่ 5</u>	ระหว่างกลุ่ม
	ย่อหน้าที่ 2	เดิมคำ <u>ตารางที่ 6</u>	จำนวนอื่น ๆ
6-43	ตอนท้ายของบรรทัดที่ 16	เดิมคำต่อจาก ตารางที่ 15	<u>หน้า 6-52</u>
6-51	หลังจากหน้านี้นี้แล้วไปต่อหน้า 6-75		
	ถึง 6-78 แล้วต่อด้วยหน้า 6-53 เป็นต้นไป เว้นหน้า 6-75 ถึง 6-78		
6-72	ย่อหน้าที่ 2	3.5.2.3	4.5.2.3
6-73	บรรทัดที่ 2	3.5.2.3.	4.5.2.3
	บรรทัดที่ 6	3.5.2.3	4.5.2.3
6-75	บรรทัดที่ 7	การใช้ทุน	การใช้ทุน

“แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง”

โดย

ศ. เสน่ห์ จามริก

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 - 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	
ความนำ	1 - 1
ฐานความเชื่อทางวิชาการ	1 - 2
การพัฒนาอย่างไม่ล่มสลาย	1 - 5
สู่การพัฒนาที่ล่มสลายและเป็นธรรม	1 - 9
สรุป	1 - 22
บรรณานุกรม	1 - 24

แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

รศ.เสน่ห์ จามริก

".... The early economists placed their values at the centre of their research, and created a science in order to promote them; today's economists think they have discovered a science and conceal their values under the guise of this science"

(George Aseniero, "A Reflection on Developmentalism : From Development to Transformation", Development as Social Transformation, 1985)

"..... A scientific analysis of present conditions should not be divorced from an image of a just and free society. For many economists of the past, including Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, and John Maynard Keynes, such a divorce was never made absolute. Economic theory cannot survive and prosper in a moral vacuum. The history of social science informs us that theory is rarely, if ever, detached from ideology.

"This does not mean that we abandon all claim to science. On the contrary, it means placing science in a human and social context. Alongside 'pure' theory we have to evaluate political and social objectives"

(Geoff Hodgson, The Democratic Economy : A New Look at Planning, Markets and Power, 1984)

ความนำ

ก่อนอื่น ขอแสดงความยินดีกับคณะเศรษฐศาสตร์ที่จัดให้มีการประชุมวิชาการ ประจำปีอย่างต่อเนื่องมาได้ด้วยดี นับเป็นการเสริมสร้างประเพณีปฏิบัติอันสร้างสรรค์ทางการศึกษา และควรแก่การเคารพยกย่อง ในปีนี้ดูจากหัวข้อสัมมนาเรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทย และจากการสังสรรค์กันระหว่างเตรียมงานเป็นที่เข้าใจว่า การสัมมนาจะไม่จำกัดขอบข่าย อยู่แต่การวิเคราะห์อธิบายและพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังจะได้พยายามช่วยกัน มองและศึกษาสู่ทางอันพึงปรารถนาในอนาคตด้วย อย่างน้อยก็สำหรับศักราชหน้า ยิ่งไปกว่านั้น การสัมมนาคราวนี้ยังบรรจุรายการเพิ่มเติมขึ้นมาอีกให้มีการเปิดโรงด้วยการเล่น "แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง" ก็แปลว่า ประเด็นปัญหาการพัฒนาจะได้รับการพิจารณาอย่างมีมิติรอบด้านขึ้น นอกเหนือไปจากด้านเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นการริเริ่มมาจากกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์เองด้วย สักว่าเป็นพัฒนาการอีกด้านหนึ่งที่สำคัญและน่ายินดี ที่ว่าสำคัญก็เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโลกทัศน์ทางวิชาการให้ได้ ตระหนักเห็นถึงสัมพันธ์ของมิติด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง อันประกอบกัน เป็นตัวกำหนดแนวทางพัฒนาแล้ว ยังอาจเป็นช่องทางนำไปสู่การหลุดพ้นเป็นอิสระจากกรอบ จำกัดในความคิดความเชื่อทางวิชาการ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุให้ต้งแล้วก็คือ กรอบจำกัดอัน ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจในสังคมนั้น ๆ เอง ดังที่จะกล่าวถึงพอเป็นสังเขปในลำดับต่อไป

การพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม ในการเล่น "แนวความคิด" ตามที่ได้รับมอบหมายมานี้ก็จะพิจารณาออกไปจากแนวทางที่ยึดถือปฏิบัติกันอยู่ เพื่ออาศัยเป็นฐานอ้างอิงในการประเมินและแสวงหาแนวทาง อันจะพึงเป็นไปในอนาคต เรื่องของแนวความคิด หรือทฤษฎีนั้นมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่อุบัติขึ้นมาลอย ๆ จากจินตนาการหรืออุดมการณ์ของส่วนบุคคลโดยเฉพา หากโดยรากฐานเป็นผลสะท้อนถึงปัญหาหลักของยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง และความพยายามแสวงหาคำนิยามและแนวทาง เสือกสำหรับสังคม

ในอนาคต โดยวันนี้ แนวความคิดสิ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงอยู่กับโลกทัศน์และแนวการประเมิน
 สภาวะและปัญหาของสังคมที่เป็นอยู่ จะกว้างแคบหรือตันลึกอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับสายตาใน
 การมองประเด็นปัญหาและน้ำหนักคุณค่าของความเป็นเหตุเป็นผล แน่นอน ย่อมจะต้องมีการ
 แตกต่างสับสนกันอยู่เสมอระหว่างแนวความคิดของคนที่อยู่ในระบอบอำนาจและผู้ที่อยู่ภายนอก
 นี้ไม่ได้หมายถึง การต่อสู้ทางความคิดระหว่างฝ่ายผู้ครองอำนาจและฝ่ายผู้ต่อสู้ให้ได้มาซึ่ง
 อำนาจอย่างเช่น พรรคฝ่ายรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน ที่เราเห็น ๆ กันอยู่ ซึ่งก็มิใช่จะแน่ใจ
 เหมือนกันว่า จริง ๆ แล้วมีแนวทางที่จะต่อสู้กันหรือเปล่าเท่าที่ที่ต้องมาแยกแยะแนวความคิด
 ของคนในและนอกระบอบอำนาจ ก็เนื่องมาจากว่าในการถกเถียงกันในปัญหาการพัฒนาทุกวันนี้
 มักมีการอ้างอิงกันถึงหลักวิชาการ และความเป็นนักวิชาการกันอยู่เนือง ๆ ในที่นี้เพื่อความ
 กระฉับกระเฉงในแก่นสารสาระของกระแสแนวความคิดในการพัฒนา ก็จะขอแยกแยะระหว่างฝ่าย
 ที่อาจรวมเรียกว่า "ข้าราชการนักวิชาการ" (Technocrats) และนักวิชาการทั่วไป
 แล้วการสัดแบ่งประเภทอย่างนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะต้องวัดจากสถาบันสังกัดเป็นเกณฑ์เสมอไป เพราะ
 จริง ๆ แล้วก็มิใช่นักวิชาการในมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาอื่น ๆ อยู่ไม่น้อยทีเดียวที่
 ยึดถือเป้าหมาย และแนวทางของทางราชการเป็นลัทธิทางวิชาชีพโดยแทบจะไม่มีคำถามหรือ
 ข้อสงสัยอะไรเลย ถ้าจะว่าไปแล้ว สภาวะทางวิชาการของเราโดยทั่วไปก็เป็นเช่นนั้น
 โลกทัศน์วิชาการที่มองออกไปสู่ชีวิตความเป็นจริงของโลกภายนอก ยังนับว่าเป็นพัฒนาการที่
 เพิ่งจะปรากฏขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง

ในสังคมไทยสมัยก่อน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นไปอย่างค่อนข้าง
 เรียบง่าย ไม่ลึกลับซับซ้อนอะไรนัก การเมืองการปกครองคงจำกัดอยู่ในเรื่องของการบำบัด
 ทุกข์บำรุงสุขเป็นหลักใหญ่ ราษฎรต่างหามาหาเลี้ยงชีพของตนไปตามประสา รัฐไม่ได้เข้า
 มาบีบบังคับเกี่ยวข้องโดยตรง ในสภาพการณ์อย่างนั้นเศรษฐกิจกับการเมืองย่อมมีความ
 สัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับสมัยใหม่ ซึ่งทางราชการเข้ามามีบทบาทนำ
 ผลักดันและกำกับให้เกิดสิ่งๆ ที่เรียกขานกันว่า การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ตลอดจนมาถึงยุค

ของการวางแผนเร่งรัดพัฒนา เศรษฐกิจในปัจจุบัน ยังผลให้เกิดการแบ่งภาคและกลุ่มเศรษฐกิจสังคม หลากหลาย แต่ทว่าผลประโยชน์สัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันยิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับ นั้นก็หมายความว่า การเมืองกับเศรษฐกิจย่อมจะสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลต่อกันขึ้นเป็นเงาตามตัว ในแนวทางและกระบวนการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวโดยย่อก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยสาระเป็นกระบวนการเศรษฐกิจการเมืองอันหนึ่งอันเดียวกัน ความข้อนี้เป็นความจริงที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวเอง ที่ต้องมานั่งถกเถียงในที่นี้ก็ด้วยเหตุว่า ในระบบการวางแผนพัฒนาจริง ๆ ปัจจัยด้านการเมืองมักจะถูกกีดกันออกไปให้เห็นหรือเชื่อว่า การพัฒนาหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจเป็นเรื่องของทางเทคนิคหรือวิชาการล้วน ๆ และเพราะฉะนั้นจึงเป็นจริงหน้าที่ของผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะเหตุการณ์ทำนองนี้ เป็นลักษณะอย่างหนึ่งที่มิอยู่ในระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม ไม่ว่าจะเป็นในประเทศที่พัฒนาในแนวทางสังคมนิยมหรือว่าในแนวทางทุนนิยม อันเป็นแนวทางที่แผนพัฒนาของไทยเราเรียกว่า "เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม" ประสพการณ์เรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่า ทุนนิยมกับประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องไปด้วยกันเสมอไป

ประเด็นก็คือว่าแนวทาง "เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม" ที่ว่านี้จำเป็นจะต้องได้รับการประเมินตามความหมายที่เป็นจริง นั่นก็คือ ในฐานะของระบบและกระบวนการเศรษฐกิจการเมืองในกรอบของระบอบราชาธิปไตยอันสืบทอดมาจาก "ระบอบปฎิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนตุลาคม 2501 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติถือกำเนิดขึ้นมาในบริบทของระบอบอำนาจนิยม และในลำดับที่สำคัญยังคงดำรงอยู่เช่นนั้น จริงอยู่ สถานการณ์การเมืองได้คลี่คลายไปในทางที่เปิดขยายเสรีภาพขึ้น เป็นลำดับมาหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งสะท้อนถึงความรู้สึกเรียกร้องต้องการของชนชั้นกลางใหม่ และในที่สุดมาถึงยุค "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญปัจจุบันตั้งแต่ปี 2521 ซึ่งเป็นช่วงที่ระบอบรัฐสภามีเสถียรภาพและอายุยืนยาวที่สุดภายหลังยุคระบอบรัฐธรรมนูญ 2475 แต่ถึงกระนั้น กระบวนการประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาก็ยังมิได้บังเกิดผลจริงจัง อันใดต่อ

ระบบและกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศ การกำหนดทิศทาง การพัฒนา เคยกระทำกันมา
อย่างไรในอดีตก็ยังคงเป็นไปเช่นนั้น โดยปราศจากการควบคุมทางนิติบัญญัติอันเป็นหัวใจ
สำคัญของระบบประชาธิปไตย

ฐานความเชื่อทางวิชาการ

ที่กล่าวมานี้คือ กรอบทางสังคมการเมืองของการวางแผนพัฒนาตามที่เป็นอย่าง
ข้อที่เห็นสมควรพิจารณาต่อไปได้แก่ คำถามที่ว่ากรอบเช่นว่านี้ อำนาจผลให้เกิดแนวความคิด
และแนวทางตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างไร เรื่องราวของประวัติศาสตร์การต่อสู้
ทางการเมืองอันเป็นผลให้สหภาพและข้าราชการกลุ่มใหม่ขึ้นสู่อำนาจตั้งแต่ปี 2500 กิตติ
นโยบายการสะกิดกั้นการแผ่ขยายของขบวนการคอมมิวนิสต์ และการผูกสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ
การเมืองและการทหารเข้ากับฝ่าย "โลกเสรี" โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ดี รวมทั้งการ
ตั้งเข็มการพัฒนาโดยมุ่งไปในด้านการค้าเสรีเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักใหญ่ด้วยการเร่ง
ระดมสร้างอุตสาหกรรมและการลงทุนของเอกชนที่ดี เหล่านี้เป็นเรื่องที่ได้มีการกล่าวขวัญ
ถึงกันอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว จะขอไม่กล่าวซ้ำรายละเอียดอะไรอีกในที่นี้ หากแต่จะขอ
ถือโอกาสนี้ขยายความเข้าใจในระดับของแนวความคิดอันเป็นฐานกำกับลักษณะทิศทางและ
สาระของการพัฒนาเป็นสำคัญ ในบริบทของสังคมการเมืองไทยพอจะมองเห็นอย่างน้อย
2 ประเด็น ที่น่าจะให้ความสนใจและพิเคราะห์หัดกันดู กล่าวคือ ในเรื่องฐานความเชื่อทาง
วิชาการ และหลักนโยบายการพัฒนาแบบไม่ล้มดุลย์

สำหรับเรื่องของการพัฒนาแบบไม่ล้มดุลย์คงพอจะเป็นที่เห็นกันได้ว่า เกี่ยวข้อง
ชัดเจนกับปัญหาแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ในเรื่องฐานความเชื่อทางวิชาการ
อาจจะเห็นได้ว่าน่าจะเก็บเอาไว้อีกกันในชั้นเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักวิชาการ
ประเภทนี้เพื่อเสียมากกว่า ฉะนั้น เพื่อความกระจ่างก็ใคร่ขอชี้แจงโดยย่อเสียก่อนว่า
ประเด็นต่าง ๆ ที่จะพูดถึงต่อไปนี้ แม้จะดูค่อนข้างเป็นทางวิชาการเอามาก ๆ แต่ก็ไม่น่าหนัก

และอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อการตัดสินใจและกำหนดนโยบายพัฒนาในระดับสูง เฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ยุค "ระดมนักวิชาการสาขาต่าง ๆ มาช่วยงานของชาติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนเดี๋ยวนี้ก็มีมีการเอ่ยนามอยู่เสมอถึง "ยุคทองของนักวิชาการ" ซึ่งก็คือยุคของ "ระบอบปฏิวัติ" ดังกล่าวข้างต้น สิ่งหนึ่งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญภายในโครงสร้าง ระบอบราชการในยุคพัฒนาก็คือ การก่อและขยายตัวของกลุ่ม "ข้าราชการนักวิชาการ" หรือที่ นิยมเรียกทับศัพท์ภาษาฝรั่งว่า เทคโนโลยีการปฏิรูประบบบริหารราชการภายใต้ "ระบอบ ปฏิวัติ" โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างและโยกย้ายองค์กรราชการที่เป็นกำลังสมองและ วางแผนพัฒนาให้ขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรีตามหลักแนวรัฐประศาสน์คำล้นคำลัดรเพื่อสถาปนาระบบ อำนาจฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) ในบรรดาองค์กรเหล่านี้ที่ยังคงทรง อิทธิพลสำคัญในระดับนโยบายเห็นจะได้แก่ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนัก งานประมาท ในกระแสการเมืองหลังปฏิวัติตุลาคม 2501 กลุ่มข้าราชการนักวิชาการดังกล่าวนี้ ไม่แต่จะมีฐานะบทบาทเป็นกำลังสมองและเครื่องมือกลไกในการวางแผนนโยบายและแผน พัฒนาเท่านั้น แต่ยังได้นำเอาระบบค่านิยมและแบบแผนความคิดความเชื่อโดยเฉพาะเกี่ยวกับหลักวิชาการทางเศรษฐกิจศาสตร์การพัฒนา "สมัยใหม่" เข้ามาสู่ระบบและกระบวนการ วางแผนพัฒนา กล่าวโดยย่อก็คือ ควบคู่กันไปกับการสถาปนาระบอบปฏิวัติและจัดตั้งองค์กร วางแผนพัฒนา ซึ่งอาจรวมเรียกในเชิงเทคโนโลยีว่า Hardware นั้น ในด้าน Software ก็ได้ก่อตัวขึ้นในรูปของหลักแนวความคิดความเชื่อทางปัญญาความคิดซึ่งพัฒนา ขึ้นมาจากพื้นฐานและประสบการณ์ทางการศึกษาและวิชาการจากบริบทของ เศรษฐกิจ-สังคม และการเมืองแบบทุนนิยมในตะวันตก ในประการสำคัญ ระบบแบบแผนความคิดความเชื่อ ทางวิชาการ "สมัยใหม่" เช่นว่านี้ สามารถปรับประยุกต์ให้สอดคล้องเข้ากับบทบาท "ผู้นำ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" ในบรรยากาศของระบอบราชการเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีตเป็น อย่างดี กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง ความโน้มเอียงที่จะมองไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นตัวแบบ กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนา และในอีกด้านหนึ่ง ทัศนคติที่มองว่าการกิจการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในแง่เป็นเพียงเทคนิคของการนำเอาแบบอย่างภายนอกมาปรับใช้และถ้

จำเป็นก็โดยการบังคับ โดยนัยนี้หลักความคิดและทฤษฎีวิชาการได้ถูกแปรสภาพให้กลายเป็น แนวอุดมการณ์ทางการเมือง (Ideology) ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือด้วยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม ซึ่งขอเรียกง่าย ๆ ในที่นี้ว่า "ความเชื่อทางวิชาการ"

เท่าที่จะพอมองเห็น ความเชื่อทางวิชาการที่ว่านี้ผูกพันอยู่กับประเด็นปัญหา วิชาการอย่างน้อย 3 เรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ฐานะความเป็น "ค่าสตร์" อันปลดออกจาก ค่านิยมของวิชาการ เศรษฐค่าสตร์ ฐานะความชำนาญพิเศษ และระบบตลาด ในการเสนอ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ ใคร่ขอชี้แจงเสียก่อนว่า ไม่ได้มีความประสงค์จะพาตึง ไปถึงปัญหาด้านการเรียนการสอนซึ่งอาจมีเหตุผลอ้างอิงกันในระดับหนึ่ง หากแต่ความมุ่ง-หมายในที่นี้อยู่ที่ปัญหาการประยุกต์หลักวิชาการในระดับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และ ยุทธค่าสตร์การพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ กระนั้นก็ดี แม้ในระดับการเรียนการสอน หลักความคิดทั้งสามเหล่านี้ ถ้าหากยึดมั่นถือมั่นจนเกินไปแล้ว ผลที่ได้ก็คงเป็นเพียงความครึ่ง ๆ กลาง ๆ ซึ่งเมื่อนำเอาไปใช้ในระบับนโยบายอันเกี่ยวข้องกับโลกชีวิตที่เป็นจริงแล้ว ย่อมจะบังเกิดผลเสียหายต่อสังคมอย่างเอนกอนันต์ ประเด็นปัญหาวิชาการดังกล่าวนี้เป็นข้อที่น่าจะมีการคิดค้น ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางต่อไป สำหรับในที่นี้เพื่อความรวบรัด จะขอเสนอเป็นข้อสังเกต โดยย่อดังนี้

- ฐานะความเป็นค่าสตร์อันปลดออกจากค่านิยมของวิชาการ เศรษฐค่าสตร์ โดยแท้จริงแล้ว ดังเช่นที่ค่าสตร์จารย์ T.W. Hutchinson เคยตั้งข้อสังเกตเอาไว้ มิใช่สังคมนิยมโดยสมบูรณ์ หากอิงอยู่กับสภาพแวดล้อมและกรอบทางสังคมการเมืองที่มี สัมพันธ์กันเป็นที่ยอมรับกันตามสมควร ในแง่เนื้อหาทางประวัติศาสตร์ เช่นว่านี้ปัจจัยแปร ด้านการเมืองจึงเท่ากับเป็นตัวกรอบที่กำหนดคงที่ ไม่ส่งผลกระทบบ้างสำคัญต่อสัมพันธภาพ และ กระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ความเป็นค่าสตร์อันปลดออกจากค่านิยมย่อมจะกลายเป็น ลัทธิฐานที่ขัดกับความเป็นจริงในกระแสการเปลี่ยนแปลง ซึ่งก่อให้เกิดสภาพะสับสนขัดแย้ง ทางสังคมการเมือง ในกรณีเช่นนี้ความพยายามที่จะตรึงค่านิยมหรืออภินิหารหนึ่งความ

เป็นจริงอีกส่วนหนึ่งออกไป ก็เท่ากับลดฐานะความเป็นค่าสัตรลงไปเป็นเพียงแนวอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในตัวเองคงไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอันใด เป็นแต่ว่าจะต้องเป็นที่เข้าใจและรู้สึกกันในฐานะเช่นนั้น ในทางวิชาการ เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ เข้าใจว่ามีการแบ่งกันค่อนข้างเคร่งครัดระหว่าง Normative economics กับ Positive economics เพราะฉะนั้น ถ้าหวังจะให้เกิดองค์ความรู้ที่บรรลุถึงความเป็นค่าสัตรอย่างจริงจัง ช่องว่างตรงนี้จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไข และในประการสำคัญหลักความคิดในลักษณะเป็น "Normative" นั้น ก็มิใช่หมายถึงเพียงแนวความนิยมอันเลื่อนลอยอย่างที่มักอยากจะเข้าใจกัน หากขึ้นอยู่กับปัญหาความสามารถที่จะเข้าถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นล่ำวาวเรียลด้วย

- ความชำนาญพิเศษ อาจเป็นระบบวิธีการจำเป็นสำหรับการเรียนรู้วิชาการสมัยใหม่ แต่ก็นั่นเองเดียวกันกับปัญหาการละทิ้ง ประเด็นด้านค่านิยม ถ้าหากยึดถือกันอย่างเข้มงวด และนำเอาองค์วิชาที่เป็นเพียงเครื่องมือหรือเทคนิคและทักษะไปใช้ในระบอบนโยบายโดยล้าหลังแล้วไซ้ เครื่องมือและวิธีการก็จะกลายเป็นตัวกำหนดคุณค่าและเป้าหมายไปในที่สุด ระบบและกระบวนการวางแผนพัฒนาของไทยดูจะเข้าในลักษณะเช่นนี้ จะดูว่าเป็นการวางแผนพัฒนาในลัทธิญาณภาคก็คงไม่ผิดนัก เพราะในวัฏจักรการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกับความเป็นผู้นำในเชิงแนวทางของบ้านเมืองดูจะไม่ได้ไปด้วยกันเลย ไม่ว่าจะเป็นด้วยการรัฐประหารหรือด้วยการกระบวนการประชาธิปไตย สำหรับอำนาจที่ได้มาด้วยวิธีการรัฐประหารนั้นพอจะเข้าใจได้ เพราะกลุ่มผู้ครองอำนาจก็คงอยู่ในแวดวงของระบอบราชการด้วยกัน มิหนำซ้ำยังจำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มข้าราชการนักวิชาการเสียอีก ทั้งในแง่เทคนิควิชาการและในด้านเสริมสร้างฐานะความชอบธรรมให้แก่กลุ่มอำนาจที่เป็นอยู่ด้วย แต่การขึ้นสู่อำนาจด้วยวิธีทางประชาธิปไตยก็ดูจะไม่ได้ทำให้อะไรแตกต่างขึ้นมากนักในแง่นี้ ด้วยเหตุว่าการวางแผนพัฒนายังคงเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการนักวิชาการโดยเฉพาะ ทางด้าน "นักการเมือง" เองต่างก็ดูจะยอมปล่อยให้เสียแล้วว่า ไม่รู้ว่าจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้อย่างไร ตรงไหน เพราะเป็นเรื่องเทคนิคและ

วิชาการเกินไป แล้วก็ยังไม่มีใครเอามาให้รับทราบหรือขอความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย!
ในสภาพการณ์เช่นนี้ เมื่อพิจารณาเหตุ ๆ ไป ทำให้เกิดความไม่แน่ใจเสียแล้วว่า ใครเป็น
นักการเมืองอาชีพ ใครเป็นนักการเมืองสมัครเล่นกันแน่? แต่ที่นี่คือ ภาพด้านหนึ่งของระบบ
เศรษฐกิจการเมืองแบบไทย ๆ ของเรา

การพัฒนาอย่างไม่สมดุล

ขอแยกเอาเรื่องของระบบตลาดมาพูดในแง่ที่เชื่อมโยงระหว่างฐานความเชื่อ
ทางวิชาการและยุทธศาสตร์การพัฒนา หลักความคิดเรื่องกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจ
แบบเสรีนิยมนั้นก็คงเป็นในทำนองเดียวกับปัญหาเรื่องค่าจ้างที่ปลอดจากค่านิยม กล่าวคือ
มิใช่เป็นเพียงสมมติฐานหรือหลักความคิดที่เลื่อนลอย หากแต่อิงอยู่กับสภาพแวดล้อมและ
บริบททางสังคมการเมือง ในประการแรก ความเป็นไปได้ของตลาดที่จะทำหน้าที่เป็น
กลไกให้เกิดปฏิสัมพันธ์ และความสมดุลตามกระบวนการธรรมชาตินั้น ขึ้นอยู่กับระดับความ
ขัดเทียมในฐานะอำนาจและทรัพย์สินสัมปัตติระหว่างภาคและกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม และ
ประการต่อมาขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองแบบเปิดให้เกิดพลังต้านซึ่งกันและกัน (Counter-
vailing forces) ทั้งในระหว่างกลุ่มและภาคเศรษฐกิจในระบบตลาด และระหว่างพลัง
ตลาดกับพลังนอกตลาด อันหมายถึงพลังทางสังคมและการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบ
ตลาดเสรีจะเป็นไปได้ก็แต่ในระบบสังคมการเมืองที่เป็นเสรี เพราะในที่สุดแล้วกลไกตลาด
มิได้มีอยู่และเป็นไปในสุญญากาศ แม้ระบบทุนนิยมตะวันตกเองก็มิใช่ว่าจะพัฒนาขึ้นมา
โดยอาศัยกลไกตลาดแต่อย่างเดียว หากแต่ยังเป็นผลของการแทรกแซงจากอำนาจรัฐ
ดังที่ Adam Smith เองก็ให้การยอมรับ ประสพการณ์จากประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า
กระบวนการประชาธิปไตยและกระบวนการเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น เป็นปัจจัยที่พัฒนา
ควบคู่กันไป แนวความคิดของนักทฤษฎีตะวันตกอย่างเช่น Rustow ซึ่งเทศนาเรื่อง
ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจตามขั้นตอนต่าง ๆ จากแบบอย่างของตะวันตกนั้น ก็มีล้วน
ถูกยืนยันแน่นอน แต่ทว่าให้ภาพความจริงเพียงครึ่งเดียว ซึ่งในที่สุดกลายมาเป็นต้นตำหรับ

ทางความคิดในการพัฒนาของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ที่มุ่งเข้าไปในแนวทาง
ทุนนิยมรวมทั้งไทยเรา

เป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่ตามมาก็คือ การเร่งรัดการจำเริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจโดยอาศัยผลิตภัณฑ์รวมของชาติเป็นเครื่องวัดและการเร่งสร้างอุตสาหกรรมเป็น
สื่อตามแบบฉบับของประเทศอุตสาหกรรมผู้เจริญแล้วอย่างเช่น ในประเทศตะวันตกและ
ญี่ปุ่น นี่คือ เจตนารมณ์หลักของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่ต้น แผนพัฒนา
ฉบับต่อ ๆ มาอาจเน้นถึงการกระจายรายได้และบริการสังคมบ้าง แต่เจตนารมณ์และ
เป้าหมายเพื่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสร้างอุตสาหกรรมเป็นที่
แน่ชัดและสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ในกรณีใดก็ตาม ประเด็นคงไม่ใช่อยู่ที่ว่า ผู้วางแผนหรือ
ตัวแผนพัฒนาจะกำหนดรายการพัฒนาครอบคลุมอะไรหรือว่าครอบคลุมหรือไม่เพียงใด เพราะ
ลำพังแผนในตัวเองคงจะไม่บอกอะไรมากร อย่างเช่นที่คำแถลงของผู้นำรัฐบาลได้ตั้งเป็น
หลักการเอาไว้อย่างสละสลวยในแผนพัฒนาฉบับที่ล่องว่า :-

"แนวทางในการพัฒนาที่สำคัญยิ่ง . . . ได้แก่ การร่วมมือระหว่างรัฐบาล
และเอกชน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐบาลมีนโยบาย
ที่จะสนับสนุนบทบาทเอกชนในการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยยึดหลักการ
รับรองไว้ซึ่ง ความเป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก" (เน้นโดยผู้
เขียนเอง)

หลักการเร่งรัดการสนับสนุนบทบาทเอกชน และความเป็นธรรมเป็นข้อที่ทั้งต้อง
พิจารณากัน และตรงนี้เองที่เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาจะเป็นตัวกำหนดว่า "เอกชน"
ผู้ใด กลุ่มใด ภาคเศรษฐกิจสังคมใดจะได้รับการสนับสนุน "อย่างเต็มที่" คำตอบที่พอจะ
เล็งเห็นกันได้ไม่ยากก็คือ กลุ่มคนภาคเศรษฐกิจสังคม "สมัยใหม่" ซึ่งอยู่ในฐานะเหี้ยม
พร้อมด้วยทุนและวิทยาการที่จะสนองหลักนโยบายสร้างอุตสาหกรรม และธุรกิจบริการอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้อง ตรรกะของแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ว่านี้มีอยู่ว่า ผลประโยชน์รายได้

ที่ออกเผยแพร่อย่างรวดเร็วจากการนี้ จะค่อย ๆ กระจายไหลลงไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามคําสั่งของกลไกตลาดตามกฎหมาย เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่

อะไรเกิดขึ้นย่อมเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ศาสตราจารย์ Dudley Seers เคยให้ข้อสังเกตไว้น่าสนใจว่า การที่จะวินิจฉัยว่าประเทศใดบรรลุผลในการพัฒนาหรือไม่ เพียงใด ขอให้ดูที่อาการปัญหาของสังคม 3 อย่างว่า ด้อยหรือเลวลง กล่าวคือ ความไม่เสมอภาค ความยากจน และการไร้งานทำ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยของเรามีอยู่ครบถ้วน ส่วนจะด้อยหรือเลวลงอย่างไรนั้นสังเกตจากสถิติตัวเลขที่สำรวจคำนวณออกมาดูว่า ปัญหาความยากจนและความไม่เสมอภาคจะกระเดื่องขึ้นในแง่ของตัวเงินรายได้ ก็ยากจะร่วมวงแสดงความยินดีไปด้วย ทั้งที่ไม่รู้จะแน่ใจว่าตัวเงินรายได้จะเป็นตัวชี้สภาพปัญหาเหล่านี้ได้ตรงเป้าเพียงใด สำหรับปัญหาการไม่มีงานทำนั้น ชัดเจนทุกฝ่ายต่างยอมรับกันว่ากำลังทรุดหนักลง และแผนพัฒนาฉบับที่หกที่กำลังจะออกมาก็ประกาศรับศึกหนักด้านนี้อยู่ด้วยท่าทีอันดูทะมัดทะแมง แต่ทว่ายังคงติดอยู่ในลู่วงพัฒนา ซึ่งในตัวเองเป็นเหตุปัจจัยของความไม่เสมอภาค ความยากจน และการไร้งานทำมาแล้วแต่แรกเริ่ม จุดสำคัญอยู่ที่ว่าใคร กลุ่มชนใดในชาติเป็นผู้เสียเปรียบ ยากจนและไม่มีงานทำ คำตอบที่ชัดเจนอีกเช่นกันก็คือ คนในภาคเกษตรและชนบท ซึ่งประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

ในการวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจสังคมเหล่านี้ หักันคติทางวิชาการเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง สัมควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณากันดูบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการวิเคราะห์อธิบาย "ภาพเศรษฐกิจส่วนรวม" (Macro economics) และหลักความคิดเรื่องงาน ประเด็นเหล่านี้ก็ในทำนองเดียวกัน แนวโน้มเชิงทฤษฎีวิชาการของเรายังคงถนัดแต่ที่จะรับปัญหาเพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ และขาดการพยายามไต่ตรองถึงเหตุปัจจัยด้วยเหตุฉะนั้น องค์วิชาความรู้ของเราจึงสูญเสียฐานะความเป็นศาสตร์ชั้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความเป็นเหตุความเป็นผลไปอย่างน่าเสียดาย แต่ถ้าหากจะยอมรับกันเสียว่า

แนวโน้มเชิงทางวิชาการ เช่นว่านี้ โดยแท้จริงแล้ว ไม่ได้มุ่งในเชิงความรู้วิชาการอะไร
 จริงจัง หากเป็นเพียงผลสะท้อนถึงความเชื่อทางวิชาการซึ่งแอบแฝงอยู่ในแนวอุดมการณ์
 การเมืองเท่านั้น ก็คงพอจะเป็นที่เข้าใจได้และสาธารณชนก็จะได้แยกแยะออกมาว่า อะไร
 เป็นความรู้ อะไร เป็นความเชื่อกันแน่

แต่นั่นก็ยังไม่สำคัญเท่า กับว่า แนวโน้มเชิงทางวิชาการที่จะสืบปัญหา เพียง
 ครั้ง ๆ กลาง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ เมื่อนำขึ้นไปสู่บทบาทหน้าที่ในระดับนโยบายก็มีแนวโน้มเอียง
 อย่างสูงที่จะสืบประเด็นนโยบายกับปัญหาอย่างครั้ง ๆ กลาง ๆ ไปด้วยเป็นเงาตามตัว
 และในที่สุดแทนที่จะช่วยแก้หรือผ่อนคลายปัญหา ยังกลับจะเป็นผลสะท้อนพอกพูนปัญหายุ่งยาก
 ขึ้นไปอีกเป็นทวีคูณ ยกตัวอย่างการเล่น "ภาพเศรษฐกิจส่วนรวมของไทย" เมื่อเร็ว ๆ
 มาตีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จะเห็นได้ว่าภาพและรายการ
 ประเด็นปัญหาที่น่าเล่นอันได้แก่ ปัญหาภาวะ "ด้านการผลิต การจ้างงาน การส่งออก
 การนำเข้า การใช้ค่าเงินบาท ฐานะทางการค้าระหว่างประเทศ ฐานะเรื่องหนี้
 ต่างประเทศและฐานะทางทุนสำรองระหว่างประเทศ" เหล่านี้ ถ้าจะใช้อุปมาอุปไมยทาง
 การแพทย์แล้ว ก็เป็นเพียง เครื่องชี้ภาวะหรืออาการปวดหัวตัวร้อน แต่มิใช่ล้มดูฐาน
 ของการเจ็บป่วยอย่างแท้จริง จริงอยู่ภาพเศรษฐกิจส่วนรวมที่ว่ามีอยู่ถึง เรื่องของคน
 ส่วนใหญ่ในภาคเกษตรอยู่บ้าง แต่ก็ดูกระเด็นไปในเรื่องที่เป็นปัญหาระดับรายได้และอำนาจ
 ชี้อของคนส่วนใหญ่เพื่อรองรับเป็นตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมและบริการอันเป็นเป้าหมาย
 ใหญ่ของแนวนโยบายการพัฒนา ส่วนประเด็นปัญหาว่า เพราะเหตุใดฐานะรายได้และอำนาจ
 ชี้อของ เกษตรกรจึงตกต่ำจนถึงเกิดความยากจนก็ดี หรือว่าจะทำอย่างไรให้เกษตรกรได้มี
 บัลลย์ผลิตไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ทุน เครดิต ตลอดจนการศึกษาและเทคโนโลยี เพื่อว่าชุมชนบท
 จะได้สามารถเพิ่มผลผลิต และขยายขยายกิจกรรมเศรษฐกิจออกไปสู่อุตสาหกรรมด้วยลำแข้ง
 ของตนเอง แทนที่จะวอกวนมุ่งแต่อัดฉีดเงินทอง เพียงเพื่อเพิ่มระดับรายได้ของคนในชนบท
 ซึ่งจะต้องรอคอยความเมตตาช่วยเหลือจากส่วนกลางอยู่เรื่อยไป หรือในท้ายที่สุดแล้ว จะทำ

อย่างไรให้เกษตรกรของเราได้มีอำนาจต่อรองในระบบ "ตลาดเสรี" ขึ้นมาบ้าง นอกเหนือไปจากยกระดับรายได้เพื่อให้มีอำนาจซื้อสินค้าจากภาคเศรษฐกิจสังคมอื่นแต่อย่างเดียว ประเด็นปัญหารากฐานเหล่านี้แทบไม่ได้อยู่ในสายตาของ "ภาพเศรษฐกิจส่วนรวม" และเพราะฉะนั้น "ข้อคิดในการวางนโยบายเศรษฐกิจ" จึงมุ่งเน้นไปในแบบยา "ห้ามใจ" แก่ปวตหัวตัวร้อนเพื่อลดอาการไออันได้แก่ ผู้ตร่วมยาชุดตั้งต่อไปนี้ คือ การนำเข้าเร่งรัดการส่งออกปรับนโยบายการเงินการคลัง ระเบิดระว่างในเรื่องการบริหารหนี้ต่างประเทศ ปรับทิศทางนโยบายส่งเสริมการลงทุน และวินัยของธุรกิจภาคเอกชน

แนวคิดและทัศนคติในการมองปัญหาทำนองดังกล่าวนี้ จะมีเหตุผลเทคนิคทางวิชาการอย่างไรก็สุดจะเดาได้ แต่สามัญสำนึกบอกว่า มันไม่ได้สะท้อนถึงความพยายามที่จะเข้าถึงรากฐานและสมุฏฐานของปัญหาอย่างแท้จริง หรือจะมองไปว่า การพัฒนาขบวนการเกษตรกรให้สามารถพึ่งตัวเองได้เป็นเรื่องของการเมือง ก็เหลือที่จะเดาอีก แต่ที่เห็นได้แน่ชัดก็คือว่า ระบบตลาดเสรีอันเป็นลัทธิคัมภีร์ในหลักวิชาการทางเศรษฐกิจศาสตร์นั้น ในความเป็นจริงแล้ว หากได้มีตัวตนเป็นอยู่อย่างที่ยากจะเข้าใจกันไม่ อันที่จริง "ความเชื่อทางวิชาการ" ทำนองนี้ ดูจะผสมกลมกลืนเข้าด้วยกันเป็นอย่างดีกับแนวอุดมการณ์เศรษฐกิจการเมืองของกลุ่ม "ผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" ของไทยที่เคยเป็นมาแต่อดีต นั่นก็คือ ความที่มุ่งเน้นแต่การผลักดันพัฒนาภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ โดยปราศจากความพยายามใด ๆ ที่จะพัฒนาภาคเกษตรและชนบทให้เกิดพลวัตและความก้าวหน้าควบคู่กันไป หรือให้เป็นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในฐานะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

ในสภาวะวัฒนธรรมทางความคิดเช่นนี้ย่อมเป็นการยากยิ่ง ถ้าไม่ถึงกับเป็นไปได้ไม่ได้ที่โลกทัศน์ทางวิชาการจะมองเห็นหรือเข้าใจพื้นฐานและศักยภาพการพัฒนาตนเองของสังคมชนบทอันกว้างใหญ่ หากแต่อยู่นอกวงเขตแคบ ๆ ของ "ภาคลัทธิสมัยใหม่" หลักความคิดความเข้าใจในเรื่องงานก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงปัญหาความเชื่อทางวิชาการ เช่นนั้น

จะสังเกตเห็นได้ว่า เวลาพูดกันถึงงาน เรามักจะคิดและเข้าใจกันในความหมายของ "การจ้างงาน" (Employment) เป็นหลักใหญ่ซึ่งพอจะเข้าใจได้ในบริบทของสังคมอุตสาหกรรม มีการแบ่งแยกกันค่อนข้างชัดเจนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือผู้มีทุนกับผู้ไร้แรงงาน แต่ในบริบทของสังคมเกษตรอย่างเช่นของไทย ความหมายของงานย่อมเน้นหนักไปในเรื่องที่เป็นงานของตนเองมากกว่าที่จะไปรับจ้างอะไรกับใครอื่น ในกรณีเช่นนี้ ประเด็นปัญหาจึงน่าจะเป็นว่า จะทำอย่างไรในอันที่จะสร้างเสริมกำลังความสามารถในการผลิตให้สูงขึ้น ๆ อันไปตามลำดับขั้นที่ฐานการช่วยตนเองที่มีอยู่แล้วเป็นทุนเดิม แทนที่จะมองเห็นกลุ่มชนส่วนใหญ่เหล่านี้เป็นเพียงแหล่งตลาดแรงงานราคาถูก ๆ เพียงเพื่อสนองนโยบายสร้างอุตสาหกรรมหรือว่าสามารถออกไปขายแรงงานในต่างประเทศจนารายได้เข้าประเทศเพียงเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดุลย์การค้า และดุลย์ชำระเงินเท่านั้นเอง

ความจริงมีอยู่ว่า กลุ่มชนภาคเกษตรและชนบทเป็นแต่เพียง "กระดุกหลังของชาติ" ซึ่งไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้พัฒนาความทันสมัย หากเป็นเพียงผู้ที่จะต้อง "ถูกพัฒนา" โดยอาศัยการนำและชี้ทางของผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยซึ่งเป็นกลุ่มชนส่วนน้อย ประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศในช่วงร้อยกว่าปี นับแต่เปิดประเทศก็เป็นมาเช่นนั้นผลก็คือภาคเกษตรและชนบทต้องหยุดอยู่กับที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการผลิต การศึกษาและวิทยาการ ความชะงักงันในความสามารถพัฒนาตนเองยังต้องมาถูกกระหน่ำซ้ำเติมอย่างหนักเป็นทวีคูณในยุคของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีเศษที่ผ่านมา ไม่เพียงแต่กระบวนการประชาธิปไตยต้องถูกบั่นทอนทำลายลงไปเท่านั้น อำนาจอธิปไตยในตอนนี้ยังถูกใช้ไปในทางบำรุงส่งเสริมการจำเลยเติบโตใหญ่ของกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันกับที่ละกัดกั้นการจำเลยเติบโตใหญ่ของกลุ่มเกษตรกรและผู้ไร้แรงงาน เรื่องราวเหล่านี้เป็นที่รู้เห็นและยอมรับกันทั่วไปรวมทั้งในแผนพัฒนาฯ เองอยู่แล้ว จะขอไม่ขยายความอะไรอีก เป็นแต่ต้องการจะเน้นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ในกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาภายใต้ "ระบอบปฏีวัติ" นั้น ปัญหาความไม่สมดุลย์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็มีสมมูลฐานส่วนสำคัญมาจาก

นโยบายจิตใจของรัฐนั่นเอง ในประการสำคัญเป็นแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่ต่อยอดการแบ่งแยกระหว่างภาคสมัยใหม่กับภาคชนบทแบบเก่าภายในโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคมไทย เป็นการแบ่งแยกระหว่างภาคที่พัฒนาและภาคที่ด้อยพัฒนา หรืออีกนัยหนึ่งระหว่าง ชนกลุ่มน้อยผู้ได้เปรียบและกลุ่มชนส่วนใหญ่ผู้เสียเปรียบ แทนที่จะเป็นการพัฒนาให้เกิดความ สัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างหักเหกัน เพื่อเอกภาพและความเป็นปึกแผ่นภายในชาติ รวมทั้ง เพิ่มพูนกำลังความสามารถในการผลิตและพัฒนาบนรากฐานของความได้เปรียบเชิงศักยภาพ ที่แท้จริงของสังคมไทย

สู่การพัฒนาที่สมดุลและเป็นธรรม

ผลร้ายแรงที่บังเกิดขึ้นจากแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมา เป็นแรงกระตุ้นให้มีการคิดทบทวนและถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ในการนี้ หลักการคิด เรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth) จะเป็นเป้าหมายเบื้องต้นของการวิเคราะห์ วิจัย แล้วก็จะตามมาด้วยหลักความคิดเรื่องการกระจายรายได้ (Distribution) เท่าที่สังเกตดู แนวความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความคิดทั้งสองนี้ค่อนข้างจะมีลักษณะ ลุดโตงอยู่ ซึ่งไม่ลู่จะสัมพันธ์กับสภาพความเป็นจริงนัก ในด้านหนึ่ง เป็นแนวโน้มเชิงที่ จะมองประเด็นทั้งสองในแง่เป็นทำนองขั้วหัวขั้วลบต่อกัน เพราะฉะนั้น แนวทางการพัฒนา จำเป็นต้องยึดอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะเป็นสาระ หรือในอีกด้านหนึ่ง เป็นแนวความเชื่อว่า สองเป้าหมายและแนวทางนี้ จำเป็นต้องแลกเปลี่ยนรอมชอมอย่างที่ภาษานักเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า Trade-off ซึ่งกันและกัน ซึ่งหมายถึงว่า ถ้าหากจะประยุกต์หลักการทั้งสอง ในการกำหนดแนวทางพัฒนาแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการลดทอนผลของเป้าหมายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ความเชื่อความเข้าใจดังกล่าว คงจะมีส่วนของความเป็นจริงอยู่โดยไม่ต้อง ลังสย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการณ์ของการพัฒนา ในลักษณะแบ่งแยกแบ่งภาคกันอย่าง

ที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ แต่ผลที่ได้เป็นอย่างไร ก็เป็นที่รู้เห็นกันอยู่ ปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ และความเป็นธรรมเริ่มมีการพูดกันมาตั้งแต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามที่สี่ คือ 15 ปีเศษมาแล้ว รวมทั้งมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้คิดหรือทำอะไรกันจริงจัง ปัญหาจึงสะสมเรื้อรัง และพอกพูนมาจนถึงจุดวิกฤตขณะนี้ เป็นผลให้แผนต่อ ๆ ไปต้องคอยแต่เตรียมรับปัญหาแทนที่จะมองอนาคตกันได้อย่างสร้างสรรค์ ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองปัจจุบัน จะมีโอกาสมองอนาคตกันอย่างสร้างสรรค์หรือไม่ เพียงใดนั้น ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ สภาพความไม่แน่ใจเช่นนี้คงจะอยู่ในความรู้สึกของคนจำนวนไม่น้อย แต่ถึงกระนั้นก็จะขอเสนอข้อคิดบางประการในที่นี้น้อยก็เพื่อประโยชน์ต่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันต่อไป

ขอเริ่มด้วยข้อเสนอให้พิจารณา เรื่องของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ ไม่ใช่ในเชิงเป็นนโยบายเลือก หากแต่ด้วยความเข้าใจในแง่ที่เป็นกระบวนการพัฒนาอันเกี่ยวข้องต่อเนื่องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ก็มิใช่โดยอาศัยหลักการอะไรทางนามธรรม หากแต่ด้วยอาศัยความเป็นค่าสัตรี หรือความเป็นเหตุความเป็นผลทางวิชาการนั่นเอง เพื่อให้การประยุกต์วางแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นไปบนพื้นฐานความเป็นจริงของสังคมไทย ซึ่งโดยรากฐานเป็นสังคมเกษตร แทนที่จะยึดมั่นถือมั่นอยู่ในแบบอย่างจากภายนอกอย่างที่ยึดมประพฤติปฏิบัติกันทุกวันนี้ ที่กล่าวเช่นนี้ได้หมายความว่า เราไม่ควรดูแบบอย่างของคนอื่น ประเด็นอยู่ที่ว่า ถ้าจะอิงแบบอย่างของประเทศอื่นสังคมอื่น ก็อย่าเพียงแต่อาศัยการจดจำลอกเลียนแบบลอกภายนอกของเขา เพียงเพราะความสะดวกง่ายหรือว่าเอาอกเอาใจผู้ทรงอำนาจอิทธิพลเท่านั้น แต่โดยวิสัยของความเป็นเลิศทางวิชาการอันเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาบ้านเมืองด้วยปัญญาและวิชา เรายังจำเป็นต้องพยายามเข้าใจไปถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์เป็นมาของระบบวิธีการที่ได้มีโอกาสดูพบเป็นมาด้วย ทั้งนี้ก็หมายความว่าต่อไปอีกด้วยว่า การประยุกต์ใช้ระบบวิธีการที่ "เรียนรู้" ซึ่งต่างกันเพียง "จดจำลอกเลียน" มา ย่อมจำเป็นต้องอาศัยความพยายามเข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์เป็นมาของสังคมของเราเองด้วย ถึงจะได้ชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่อย่างมีสติมีวิชาและความรู้สึกตนเอง การพัฒนาบ้านเมือง

มิใช่เพียง เรื่องของการสับจ่ายซื้อของใช้ของประดับตามใจชอบ หากเป็นปัญหาของการใช้ทรัพยากรอันจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่คนหมู่มากที่สุด และในประการสำคัญเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับชีวิตทุกขุสขของคนทั้งประเทศ แต่จุดมุ่งหมายในข้อนี้จะบรรลุถึงได้ก็ด้วยการรู้จักเข้าใจศักยภาพของสังคมของตนอย่างทั่วถึง ทั้งในระดับกว้างและระดับลึก การพัฒนาโดยขาดการรู้จักตนเองนั้น ถึงจะอ้างถึงอุดมการณ์สูงส่งอย่างไรก็ตาม ก็เป็นแต่เพียงอุดมการณ์แห่งอวิชชา แน่หนอน ในที่สุดแล้ว อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์อันประกอบกันเป็นระบบการเมืองจะเป็นตัวกำหนดทิศทางความเป็นไปของชีวิตสังคม แต่อย่างน้อยที่สุด เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนายจะต้องได้รับการประเมินเพื่อเป็นเกณฑ์วัดฐานะความชอบธรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ

การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในตัวเองไม่ผิดหรือเสียหาย แต่กลับจะเป็นสิ่งจำเป็นและพึงปรารถนา ถ้าหากเราจะหวังพัฒนากำลังความสามารถและคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า จะจำเริญเติบโตกันอย่างไรต่างหากที่เราจะต้องพิจารณาเลือก ซึ่งจริง ๆ แล้วคงจะไม่ใช่เพียงการเลือกเอาระหว่างแนวทางทุนนิยม หรือแนวทางสังคมนิยม หรือว่าจะเปิดหรือปิดประเทศ รวากับเลือกเอาระหว่างขาวกับดำ ฉะนั้นปัญหาเรื่องเหล่านี้โดยรากฐานเป็นผลมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ไม่ว่าสังคมจะกำลังอยู่แนวทางอะไรก็ตาม คำถามที่หยิบยกขึ้นมานี้ก็ย่อมจะต้องมีตามมาอยู่ดี อย่างในกรณีของสังคมไทย เมื่อโดยประวัติศาสตร์เป็นมาผูกพันอยู่ในแนวทางทุนนิยม และระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เราก็อาจอาศัยกรอบเศรษฐกิจการเมืองนั้น ๆ ตั้งประเด็นคำถามให้ความกระจ่างในเป้าหมาย และยุทธศาสตร์วิธีการในการพัฒนาให้สอดคล้องเข้ากับสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยไม่จำเป็นต้องเสียเวลาให้กับทฤษฎีใหญ่ ๆ โต ๆ ทั้งหลาย ซึ่งอาจไม่ช่วยให้เกิดความเข้าใจในตัวของเราเองเท่าไรนัก

แต่ก่อนอื่นทีเดียว เราจำเป็นต้องแยกแยะให้ตึระหว่างอะไรเป็นเป้าหมาย อะไรเป็นเครื่องมือ หรือวิธีการ หรือว่าอะไรเป็นมรรคอะไรเป็นผล การคิดอ่านวางแผน

พัฒนาเท่าที่กระทำกันมาจนบัดนี้ เรายังคงแบ่งภาคกันเป็นภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม และ
 ว่าจะกันไปตามความชำนาญพิเศษของแต่ละด้าน ๆ ไป โดยปราศจากเป้าหมายร่วมที่จะประสาน
 ให้เป็นกระบวนการพัฒนาอันหนึ่งอันเดียวกัน ผลก็คือ มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นกลายเป็น
 เป้าหมายไปในตัวเอง ซึ่งแน่นอนย่อมจะกระจัดกระจายจนหาสาระสำคัญไม่ได้ ในสภาพ
 การอันปราศจากเป้าหมายหรือนโยบายหลักเช่นนั้น ผลที่ตามมาก็คือ การวางแผนต้อง
 ดำเนินไปภายใต้การครอบงำของการ เรียกร้องต้องการทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่การจำเริญ
 เติบโตทางเศรษฐกิจบนฐานของการสร้างอุตสาหกรรม มาตรการเศรษฐกิจเช่นว่านี้กลายเป็น
 เป็นจุดหมายปลายทางสูงสุดเหนือสิ่งอื่นใด ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพราะความหมายของการพัฒนาได้
 ถูกนิยามและตีกรอบสำเร็จรูปมาแล้วจากฐานความเชื่อทางวิชาการ และกระบวนการตัดสินใจ
 กำหนดนโยบายภายใต้ระบอบราชการดังกล่าวมาข้างต้น

ที่กล่าวนี้คือ ภาพเศรษฐกิจการเมืองของการวางแผนพัฒนาในปัจจุบัน จุดที่
 ประสงค์จะเน้นในที่นี้คือว่า สิ่งที่เราเรียกว่าเป้าหมายนโยบายการพัฒนานั้นไม่ใช่เป็นเพียง
 ประเด็นปัญหาทางเทคนิคที่จะมาถกเถียงกันว่า ควรเป็นอะไรกันแน่ หากแต่โดยรากฐาน
 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองการบริหารที่จะเป็นตัวสะท้อนเชิงประจักษ์ให้ได้
 เห็นสภาพและปัญหาของคน และสังคมอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ข้อที่พึงระลึกก็คือว่า นโยบาย
 เป้าหมายไม่ใช่เทคนิควิชาการ แต่เทคนิควิชาการจะต้องรับใช้นโยบายเป้าหมายเพื่อคนและ
 สังคม ซึ่งจะเป็นไปได้ก็โดยอาศัยกระบวนการทางการเมือง การบริหารที่ต่างออกไปจาก
 ระบบราชการที่เป็นอยู่ ที่กล่าวเช่นนี้ ไม่ใช่เพื่อเป็นการวิพากษ์ระบบราชการอย่างที่ชอบ
 เข้าใจกัน แต่เป็นเรื่องของความเป็นจริงอีกด้านหนึ่งซึ่งมักจะมองข้ามกันไป กล่าวคือ กรอบ
 ทางการเมืองของตัวระบบทุนนิยมและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเอง ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น
 ถึงสัมพันธ์ภาพและปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังตลาดหรือเศรษฐกิจกับพลังนอกตลาด หรือการเมือง
 ซึ่งประกอบกันต้านและถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกันช่วยป้องกันมิให้ภาคเศรษฐกิจสังคม หรือกลุ่มชนใด
 พัฒนาล้ำหน้ากลุ่ม หรือภาคอื่น ๆ จนเกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในระดับ

คุณคมต่อการดำรงคงอยู่ร่วมกันในสังคม ในเรื่องของ การตัดสินใจกำหนดนโยบายเป้าหมาย ของรัฐก็จะเป็นในทำนองเดียวกันนั้นเอง ดังที่เราจะได้เห็นจากการทำงานของกระบวนการ ประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกอันเป็นต้นแบบของระบบทุนนิยม และเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กระบวนการพรรคการเมือง และการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย จะเรียกว่า เป็น กระบวนการวางแผนพัฒนารูปแบบหนึ่งก็คงไม่ผิดนัก ต่างกันอย่างสำคัญจากที่ประเพณีปฏิบัติ อยู่ในระบอบราชาธิปไตยก็คือว่า เขานำเอาแผนพัฒนาที่ว่ามีเล่นขอความเห็นชอบต่อประชาชน ในรูปของนโยบายพรรคต่าง ๆ ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ มีแนวทางให้ประชาชนได้วินิจฉัย เลือกเอาได้ตามสภาพฐานะและปัญหาของกลุ่มชนที่เกี่ยวข้องไม่ใช่มีอยู่แนวทางเดียวตาม "ความถูกต้องทางวิชาการ" ของกลุ่มผู้ชำนาญพิเศษ แต่ทำอย่างไรก็ตามภาพสะท้อนเชิงประจักษ์ ให้เห็นสภาพและปัญหาของคนและกลุ่มชนต่าง ๆ ภายในสังคม

ดังนั้น ควบคู่กันไปกับปัญหาของการแสวงหาเป้าหมายและแนวทาง ตลอดจน บุทธศาสตร์การพัฒมาซึ่งเป็นปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะให้การวางแผนพัฒนาเป็นไปตาม กระบวนการประชาธิปไตยด้วยในขณะเดียวกัน ในแง่นี้ คำตอบก็คงจะขึ้นอยู่กับระดับความ สำนึกและกำลังสติปัญหาคะความสามารถของบรรดานักการเมือง และพรรคการเมืองทั้งหลาย ในอันที่จะบันดลให้สถาบันรัฐสภาและกระบวนการเลือกตั้งทำหน้าที่อย่างถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่เพียงใดในฐานะอำนาจนิติบัญญัติควบคุมนโยบายบริหารของรัฐบาล ทั้งนี้ นอกเหนือไปจาก เพียงให้ความใส่ใจในเรื่องทักษะความสามารถที่จะแสวงฐานะอำนาจโดยอาศัยคะแนนนิยม ของประชาชน

ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของกระบวนการประชาธิปไตย และในฐานะเป็นเพียงผู้ แล่ดงข้อคิดเห็นคนหนึ่ง ก็จะขอเสนอแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไว้เป็นกรอบหลักการกว้าง ๆ ดังนี้

-- นโยบายเป้าหมายหลักของการพัฒนา คือ การพัฒนาคนและสังคม อันหมายถึง การเพิ่มทุนกำลังความสามารถทั้งและพัฒนาตนเองในการผลิตและดำรงชีวิต แผนพัฒนา ถ้า สำเร็จจะต้องมีถือเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางและมาตรการ เศรษฐกิจสังคม เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาคนและสังคม

-- ในสภาพปัญหาและความต้องการของสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมเกษตรและ ชนบทโดยรากฐาน สภาพปัญหาและยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจส่วนรวมย่อมจะต้องมุ่งไปที่เป้าหมาย การพัฒนาเพื่อการสร้างงานเป็นหลักใหญ่

-- ในแนวทางการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมุ่งเพื่อการสร้างงาน เช่น ว่าเป็น ย่อมจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงาน และการจ้าง อุตสาหกรรมเสียใหม่

-- แต่ก่อนอื่นทีเดียว ภาคเกษตรและชนบทจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่าง จริงจังและต่อเนื่อง ในฐานะเป็นแหล่งรองรับการขยายการมีงานทำ ทั้งที่เป็น การจ้างงาน และงานของตนเอง

-- ในกรณีเช่นนั้น จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ส่งเสริมให้เกิดความหลากหลาย และการพัฒนา ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในภาคเกษตรกรรม นี่คือการเร่งรัดสำคัญของ การพัฒนา ชนบท ซึ่งเป็นแนวทางตรงกันข้ามกับที่ดำเนินมาทุกวันนี้ คือ การมุ่งสร้างอุตสาหกรรมแบบ ลงทุนสูง และทอดทิ้งให้เกษตรกรรมหยุดอยู่กับที่และล้าหลัง

-- เพื่อให้บรรลุผลพัฒนา ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในภาคเกษตรกรรม จะต้อง มีการทุ่มเทลงทุนพัฒนาในด้านการศึกษา การวิจัย เครดิต และการตลาด รวมทั้งมาตรการ ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือและปกป้องคุ้มครองชาวไร่ชาวนารายย่อย

-- บนรากฐานของความสำเร็จในภาคเกษตรกรรม จะเป็นช่องทางให้สังคม ชนบทพัฒนาขยายกิจกรรมเศรษฐกิจออกไปสู่อุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับเกษตรกรรม รวมทั้ง อุตสาหกรรมและบริการที่สนองความต้องการของประชาคมชนบท

-- ในด้านนโยบายอุตสาหกรรม การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเน้นการสร้างงาน หมายถึง จะต้องให้การส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังต่อบรรดาอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั้งหลายอันเป็นวิธีสัมฤทธิ์ผลที่สุดที่จะขยายการจ้างงานออกไป

-- หลักนโยบายทั้งหมดเหล่านี้ไม่ขัดกับเป้าหมายการส่งออกเพื่อเสริมสร้างการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในด้านหนึ่ง การเพิ่มรายได้ในภาคเกษตรกรรมจะเป็นการช่วยเพิ่มขยายการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมโดยอาศัยอุปสงค์ การออมและการลงทุนที่เพิ่มขึ้นและในอีกด้านหนึ่ง กำลังซื้อที่เพิ่มขึ้นในภาคเกษตรกรรมจะทำให้ตลาดขยายตัวขึ้นภายในประเทศ เป็นการรองรับสินค้าผลผลิตอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงาน และซึ่งจะเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการส่งออกในที่สุด

แน่นอน แนวทางเช่นที่ว่านี้ในแง่หนึ่งอาจดูเท่ากับทวนกระแสทิศทางของแนวทางการพัฒนาที่ดำเนินอยู่ ข้อนี้ตอบได้ว่ามีส่วนจริงโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมแบบลงทุนสูง ๆ อาศัยเทคโนโลยีระดับสูงและเครื่องจักร วัตถุดิบ ตลอดจนการร่วมทุนและกึ่งนิยมนินจากต่างประเทศ ซึ่งล้วนแต่ผูกโยงอนาคตทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไว้กับภายนอก โดยไม่เปิดช่องทางที่จะเป็นตัวของตัวเองได้ และในประการสำคัญยิ่งก็คือ ไม่สนองตอบปัญหาการมีงานทำซึ่งขยายตัวไปอย่างกว้างขวางเป็นที่รู้เห็นกันอยู่ว่า ปัญหาการว่างงานและความยากจนจะลุกลามอยู่ในภาคเกษตรและชนบทเป็นส่วนใหญ่ แต่ "ทางราชการ" ก็ดูจะพยายามสับประเด้นปัญหาที่พอมองเห็นในกลั ๆ ตัวเสียเป็นหลักใหญ่ แล้วก็ฝากความหวังไว้กับโครงการอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ แพง ๆ อย่างเช่นเคย แต่ทว่านับวันจะผูกโยงไม่แต่ในด้านทุน เทคโนโลยี สินค้าทุนและวัตถุดิบเท่านั้น แม้แต่ในระดับอำนาจและอิสรภาพในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐเอง ก็จะไม่ค่อย ๆ ไปขึ้นอยู่กับ "มิตรประเทศ" ตามลำดับ แล้วก็อีกเช่นกันบทบาทของกลุ่มข้าราชการจะไม่เพียงจำกัดแต่ทำหน้าที่เป็นล่าม และผู้ชำนาญพิเศษให้กับทางราชการเท่านั้น แต่จะค่อย ๆ ขยายอำนาจอิทธิพลออกไปในรูปของการทำหน้าที่เป็นเจ้าของคุมโครงการระดับพันล้าน หมื่นล้าน ทั้งนี้โดยปราศจากการตรวจสอบควบคุมขององค์กรหรือสถาบันอื่นใดของรัฐ

ในทางตรงกันข้าม แนวทางเลือกที่เล่นอย่างต้นเป็นการเปิดทิศทางออกไปสู่การสร้างฐานเศรษฐกิจการเมืองภายในให้เข้มแข็งเป็นของตัวเอง โดยเริ่มจากฐานทรัพยากรคนและธรรมชาติของเราเองเป็นหลัก และอาศัยฐานการพัฒนาเกษตรและชนบททั้งในด้านเป็นตลาดรองรับและเป็นแหล่งออมและลงทุนในการสร้างอุตสาหกรรม ซึ่งในที่สุดจะสามารถพัฒนาขยายตัวออกไปโดยธรรมชาติทั้งในด้านทดแทนการนำเข้า และการส่งออกโดยวันนี้ เป้าหมายของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและของกระจายรายได้จะสามารถประสานกลมกลืนกันไปในกระบวนการพัฒนา โดยไม่จำเป็นต้องสักระหว่างกันหรือต้องเป็นเรื่อง "Trade-off" ระหว่างกัน

ประการสุดท้าย เป็นที่แน่นอนว่า แนวทางเลือกเช่นว่านี้เป็นเรื่องระยะยาวที่ต้องอาศัยนโยบายและยุทธศาสตร์ในการปรับทิศทางและโครงสร้าง และนี่คือ ปัญหาท้าทายใหม่ต่อสติปัญญาและความรู้ความเข้าใจของเรา ซึ่งนอกเหนือไปจากจะมองเห็นและสรุปว่าควรจะทำอะไรแล้ว ยังเป็นพันธะหน้าที่ทางวิชาการด้วยว่า จะทำได้อย่างไร ประเด็นจริง ๆ คงจะขึ้นอยู่กับว่า สังคมไทยของเราควรค่าแก่การที่จะมีทางเลือกบ้างหรือไม่อย่างน้อยก็ในทัศนะของวงวิชาการ

สรุป

บทความนี้ไม่ได้เล่นการวิเคราะห์ประเมินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง หากแต่มุ่งการพิจารณาตรวจสอบไปที่โครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นตัวกำหนดเจตนารมณ์ และทิศทางตลอดจนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการวางแผนพัฒนาประเทศ โครงสร้างพื้นฐานนี้ประกอบด้วยระบบอำนาจภายใต้ระบอบราชการในฐานะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยด้านหนึ่งกับอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ ฐานความเชื่อทางวิชาการหรือวัฒนธรรมทางความคิด ซึ่งรับใช้ระบอบราชการ ทั้งในแง่เทคนิควิธีการและในแง่เสริมสร้างฐานความชอบธรรม ในประการสำคัญ โดยอาศัยสื่อเชื่อมโยงของกลุ่มข้าราชการนักวิชาการ ฐานความชอบธรรมของระบอบราชการไทยได้ขยายฐานะสัมพันธ์ออกไปสู่

ภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ ทั้งภายในและภายนอก ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบกันเป็นตัวเหตุ
ปัจจัยของการพัฒนาอย่างไม่สมดุลย์ อันยังผลให้เกิดปัญหาความสับสนขัดแย้งต่าง ๆ
ภายในสังคม

จุดใหญ่ใจความของการเล่นอ "แนวความคิดในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม
และการเมือง" ในที่นี้ คงมุ่งไปที่ประเด็นเกี่ยวกับฐานความเชื่อทางวิชาการเป็นสำคัญ
ประการแรกเพราะเห็นว่า เรื่องราวของโครงสร้างสัมพันธ์ภาพและพฤติกรรมทางอำนาจ
เป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องนำมากล่าวซ้ำหรือขยายความอะไรนัก ประการ
ที่สอง ที่สำคัญก็โดยตระหนักถึงปัญหาความสับสนปนเปกันระหว่าง "ความรู้" และ "ความเชื่อ"
ทางวิชาการซึ่งต่างมีเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ประเด็นไม่อยู่ที่ว่าอะไรถูก
อะไรผิด หากแต่ที่ว่าจำเป็นจะต้องให้เป็นที่ยอมรับกันตามสมควร อย่างน้อยเพื่อให้
สามารถแยกแยะฐานะความแตกต่างไม่เพียงเฉพาะแต่ในตัวแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
เท่านั้น หากในฐานหรือวัฒนธรรมทางความคิดด้วยในขณะเดียวกัน

แนวความคิดที่เล่นออกมาในรูปของกรอบหลักการดังกล่าว ก็เป็นแนวทาง
เลือกแนวหนึ่งในอีกหลาย ๆ แนวหลาย ๆ กรอบหลักการที่อาจเป็นไปได้ นี่ก็อีกเช่นเดียวกัน
ประเด็นไม่ใช่เป็นปัญหาที่จะต้องเลือกเอาระหว่างแนวที่เป็น Normative หรือแนวที่เป็น
Positive ทั้งสองจะต้องประกอบกันเพื่อเปิดทางให้เราได้เข้าสู่โลกทัศน์ของความเป็นจริง
และเพื่อที่ว่า "วิชาการ" จะสามารถดำรงคงอยู่และเป็นไปเพื่อชีวิตและเพื่อสังคมอย่าง
แท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

อมร รัชกาลัตย์ และชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ) ทฤษฎีและแนวความคิดในการ

พัฒนาประเทศ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2515

ก้าวต่อไปของการพัฒนา บทความประกอบการประชุมประจำปี 2528 สถาบันวิจัย

เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ธันวาคม 2528

ภาษาอังกฤษ

Norman T. Uphoff and Warren F. Ilchman, ed., The Political Economy of Development, University of California Press, Berkeley, 1972.

Dudley Seers. "The Meaning of Development with a Postscript" ใน David Lehmann, ed., Development Theory : Four Critical Studies, London, Frank Cass, 1979.

Christer Gunnarsson. "Development Theory and Third World Industrialisation", Journal of Contemporary Asia, Vol.15, No. 2, 1985.

Geoff Hodgson, The Democratic Economy : A New Look at Planning, Market and Power, Penguin Books, 1984.

R.S. Milne. "Technocrats and Politics in the ASEAN Countries", Pacific Affairs, Vol. 55, No. 3, 1982.

Michio Nagai, ed. Development in the Non-Western World, The United Nations University, 1984.

B.J. Terwiel, ed., Development Issues in Thailand, Centre for Southeast Asian Studies, Gaya, Bihar, India, 1984.

“ภาพเศรษฐกิจกิจการเกษตรไทยในอนาคต”

โดย

ดร. อัมมาร สยามวาลา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 – 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

"ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต"

โดย

ดร.อัมมาร สยามวาลา

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

ดร.อัมมาร สยามวาลา ศาสตราจารย์พิเศษของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการแผนงานการเกษตร
และพัฒนาชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง รองศาสตราจารย์ ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

บทความนี้ได้แก้ไขจากบทความเรื่อง "ภาพของเศรษฐกิจการเกษตรไทยใน
อดีต ปัจจุบัน และอนาคต" เอกสารประกอบการสัมมนาก้าวหน้าต่อไปของการพัฒนา
(New Dimensions For Development) จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ-
ไทย 14 - 15 ธันวาคม 2528.

ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต

สารบัญ

หน้า

1. บทนำ	2 - 1
2. สภาพตลาดโลกสำหรับสินค้า เกษตร	2 - 13
2.1 สหรัฐอเมริกา	2 - 13
2.2 ประเทศในทวีปยุโรป	2 - 18
2.3 ญี่ปุ่น	2 - 23
2.4 ประเทศในภาคพื้นเอเชีย	2 - 25
2.5 สรุป	2 - 29
3. ข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาล	2 - 37
3.1 นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร	2 - 37
3.2 นโยบายด้านการผลิต	2 - 53
3.3 นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ	2 - 71
4. เกษตรกร กับเกษตรกรรวมในอนาคต	2 - 73
4.1 การเปลี่ยนแปลงของผลผลิตการเกษตรในประเทศ	2 - 73
บทส่งท้าย	2 - 83
บรรณานุกรม	2 - 85

ภาคที่ 1

เกษตรกร กับ เกษตรกรรม

ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 จนถึงปัจจุบัน

บทนำ^{*}

เป้าหมายสำคัญของบทความนี้คือการเสนอภาพของเศรษฐกิจการเกษตรไทยที่คาดว่าจะจะเป็นในอนาคต โดยมีข้อสมมติว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองยังอยู่ในทิศทางที่เราพอจะมองเห็นได้ในปัจจุบัน ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยที่เราวาดขึ้นมานี้ อาศัยข้อมูลจากสภาพการณ์ในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งจากความเข้าใจของเราเกี่ยวกับสภาพการณ์ในอนาคต มาปะติดปะต่อกันเข้าเป็นภาพรวม

ประเด็นหลักของเรามีอยู่ว่า เกษตรกรรมไทยในอนาคตจะหันเหไปสู่ทิศทางใดนั้นขึ้นอยู่กับแรงผลักดันจาก 2 ส่วน คือจากตลาดโลก และจากนโยบายรัฐบาล ดังนั้นบทความนี้จึงแบ่งเป็น 4 ภาค ภาคที่ 1 แสดงถึงโฉมหน้าของเกษตรกรกับเกษตรกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2510 จนถึงปัจจุบัน ภาคที่ 2 คือการวิเคราะห์สภาพตลาดโลกที่สำคัญ ๆ และสรุปผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าว ภาคที่ 3 เป็นการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลและชี้ดจำกัดที่รัฐบาลจะต้องประคับประคองในอนาคต ภาคที่ 4 จะวิเคราะห์การสนองตอบของเกษตรกรต่อแรงผลักดันทั้งสองส่วนนี้ เพื่อช่วยให้เห็นภาพของเกษตรกรกับเกษตรกรรมในอนาคตได้ชัดเจน

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง จึงขอเน้นว่าภาพที่เสนอในบทความนี้เป็นภาพที่เราพยากรณ์ว่าจะเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ผู้อ่านจะเห็นได้ชัดว่า ภาพที่เราเสนอนั้นมิใช่เป็นภาพที่เราปรารถนาจะให้เกิดขึ้น ตรงกันข้าม เราอยากให้มีมาตรการเตรียมการและการปฏิบัติการเพื่อสล้างภาพที่เราได้เสนอมานี้

อาจมีคำถามขึ้นมามีว่า เรามีข้อเสนอนะประการใดบ้างเพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่จะเป็นการ "แก้เคล็ด" สภาพที่เราพยากรณ์ไว้ เราขอเสนอความคิดว่า ปัญหาที่ภาคเกษตรไทยจะประสบนั้น เป็นปัญหาทั้งระบบ เพราะฉะนั้นจะต้อง

มองปัญหาอย่างเป็นระบบ และจะต้องแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ ไม่เป็นการยากนักที่
เราจะแก้มากมายทุก ๆ บท ด้วยข้อเสนอนี้จะเป็นข้อชี้ทางว่าว่ เกี่ยวกับนโยบายและ
มาตรการที่จะนำมาใช้แก้ปัญห แต่จะมีประโยชน์อันใดเล่า ถ้าทราบใดที่เรายังไม่ยอม
มองปัญหาเป็นระบบ อีกทั้งรบบแก้ปัญห เป็นจุด ๆ ในลักษณะของการแก้ปัญหแบบ
เฉพาะหน้าแล้ว ตราบนั้นปัญหาของ เกษตรกรรมก็จะยังคงสภาพเป็นปัญหาเรื้อรังต่อไป

ปริศนาที่เราขอเสนอให้ผู้่านพิจารณาในขณะนี้จึงมีแต่เพียงว่า ภาพที่
เรา เสนอมานั้นแสดงถึงการวินิจฉัยโรคอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ถ้าตกลงกันในข้อนี้
ได้ การเยียวยารักษาโรคนั้น ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่เกินความสามารถของผู้บริหาร
ประเทศที่จะดำเนินการได้

เกษตรกรรมในประเทศไทยนั้นกล่าวกันว่ามีความแข็งแกร่งใหญ่ ๆ อยู่สองแรง
คือ การที่ประเทศไทยมีการ ขยายขยายที่ดินในปริมาณที่สูงมาก และการที่ประเทศไทย
ได้มีนโยบายและระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างสำหรับการค้ากับต่างประเทศ

(1) การขยายที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตร นับตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของแผน
พัฒนาฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ปรากฏว่าได้มีการขยายเนื้อที่ดินทั้งหมด
จาก 321 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูก 60 ล้านไร่ และมีเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ และ
ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้มีเกษตรกรและครอบครัวทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ 20 ล้านคน
ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 13 ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงบางส่วน และได้พิจารณาจำแนกที่ดิน
ป่าเป็นเนื้อที่ป่าสงวน 156 ล้านไร่ ที่เหลืออีกประมาณ 30 ล้านไร่ ให้จัดสรรแก่เกษตร -
กรเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสภาพของที่ดินในสมัยนั้นยังสามารถจะเพิ่มพื้นที่ทางการ
เกษตร โดยลดเนื้อที่ป่าลงได้อย่างไรไม่ลำบากมากนัก

การขยายสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ในแผน
พัฒนาฉบับที่ 1 ได้ให้อำนาจให้มีการเพิ่มพื้นที่การเกษตรมากขึ้น ทั้งนี้เพราะถนนเป็น
สิ่งอำนวยความสะดวกขนส่งพืชไร่ออกสู่ตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีแรงกดดัน

จากการขยายจำนวนประชากรทำให้ต้องแสวงหาที่เพาะปลูกใหม่ให้ล้นมาอีกในครอบครัว
 ประจวบกับการนำรถไถขนาดใหญ่เข้ามาใช้ ซึ่งเอื้ออำนวยให้มีการเพาะปลูกในพื้นที่ที่
 มีขนาดใหญ่กว่าเดิมได้ จึงมีผู้แสวงหาพื้นที่ทำไร่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีทั้งเกษตรกรและผู้มีอิทธิพล
 ในท้องถิ่น

จำนวนเนื้อที่ป่าจึงลดลงดังที่ปรากฏใน รูปที่ 1.1 ตลอดมาจนกระทั่งถึง
 ปัจจุบัน

รูปที่ 1.2 เป็นภาพที่ได้จากการประมาณการในปี 2528 ^{1/} ที่แสดงให้เห็น
 ว่าเนื้อที่ป่าได้ลดลงจนถึง 93 ล้านไร่ หรือร้อยละ 29 ของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมด ขณะที่
 เนื้อที่การเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 183.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 57.3 ของจำนวนเนื้อที่ทั้ง-
 หมด มีความเห็นขัดแย้งในบรรดาผู้ศึกษาด้านนโยบายที่ดินอยู่ 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งให้ข้อคิด
 เห็นว่าพื้นที่การเกษตรยังสามารถที่จะขยายต่อไปได้อีกบ้าง ทั้งนี้เพราะยังมีที่ดินที่เป็น
 ป่าบางส่วนที่สามารถทำการเกษตรทำให้ผลตอบแทนได้ดีกว่า ความเห็นดังกล่าวนี้เป็น
 ความเห็นของนักวิจัยกลุ่มหนึ่งรวมทั้งของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกด้วย แต่อีกฝ่ายหนึ่ง
 เห็นว่าเราไม่สามารถจะขยายพื้นที่การเกษตรโดยลดที่ป่าลงได้อีก เพราะพื้นที่ป่าที่ว่า
 เหมาะสมกับการเกษตรก็อาจจะมียู่งบ้างแต่ปัจจุบันก็ได้ถูกบุกรุกเข้าทำกินเกือบหมดแล้ว ^{2/}

กล่าวโดยสรุป พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับจะขยายเพื่อการเกษตรในสภาพ
 ปัจจุบันนี้มีอยู่ในปริมาณที่น้อยมาก และ ที่พอจะขยายได้ก็มีต้นทุนในการบุกเบิกและใช้ที่
 ดินดังกล่าวที่สูงเป็นอย่างมากอีกด้วย

(2) ระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง จากข้อมูลที่แสดงในรูปที่ 1.3 จะเห็น
 ได้ว่าถ้าเราแบ่งผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมเป็นสามกลุ่มสินค้าใหญ่ ๆ คือ

1. ข้าว
2. สินค้าที่มีการค้าขายกับต่างประเทศ (ทั้งทางด้านการนำเข้าและ
 การส่งออก) ได้แก่ ยางพารา อ้อย-น้ำตาล ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว ละหุ่ง
 ถั่วเหลือง มันสำปะหลัง ยาสูบ ฝ้าย ปอ งา และการประมงทะเล

3. สินค้าที่มีการค้ากับต่างประเทศในปริมาณที่จำกัด ได้แก่ มะพร้าว ถั่วลิสง กระเทียม หอม ผัก ผลไม้ พืชอื่น ๆ ผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ และการประมงน้ำจืด

จะเห็นได้ชัดจากรูปที่ 1.3 ว่า สัดส่วนของข้าวที่ผลิตได้ในช่วงเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ลดลงโดยสิ้นเชิง เมื่อขณะเดียวกันมีกลุ่มสินค้าประเภทที่ส่งออกเข้ามาแทนที่ กลุ่มสินค้าประเภทที่ส่งออกซึ่งบัดนี้มีความสำคัญสูงนั้นล้วนแต่เป็นพืชที่ขยายการเพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ใหม่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2500 แทบทั้งสิ้น อาทิเช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ อ้อย และแม้กระทั่ง ยางพารา ส่วนกลุ่มสินค้าประเภทที่สำมนั้น มีสัดส่วนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจะคงที่

กลุ่มสินค้าประเภทที่ส่งออกนี้ที่ได้นำไปไกลที่สุดในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เป็นตัวที่ประคับประคองของเกษตรกรรมสมัยใหม่แก่ประเทศไทยอย่างชัดเจน ระบบการผลิตที่เน้นการใช้ที่ดินที่ดี ทำให้เครื่องจักรอย่างแพร่หลายที่ดี ระบบการตลาดที่มุ่งส่งสินค้าไปต่างประเทศที่ดี และระบบการค้าสินค้าในลักษณะเป็น commodity คือ ในรูปที่หวังกำไรระยะสั้นที่ดี เหล่านี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายการเพาะปลูกสินค้าเช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง และการทำไทยถนัดในการปลูกพืชเหล่านี้ ก็มีสาเหตุมาจากการที่ไทยมีที่ดินเหลือเฟือ และเปิดกว้างต่อการบุกเบิกป่าในประเทศ และบุกเบิกตลาดในต่างประเทศ และทั้งหมดนี้ได้ทำให้วิวัฒนาการของเกษตรกรรมในประเทศไทยผิดแผกแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย

สิ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ก็คือแรงงานที่พึ่งพิงอยู่กับเกษตรกรรมนั้นได้ทรงตัวอยู่ในระดับสูง รูปที่ 1.4 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียเกี่ยวกับสัดส่วนของประชากรที่มีอาชีพในภาคเกษตร จะเห็นได้ชัดเจนว่าสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรจะค่อย ๆ ลดลงเมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ทราบกันดี แต่ข้อมูลที่น่าสนใจในภาพนั้นก็คือ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรของไทยนั้นสูงกว่าประเทศอื่น ๆ มาโดยตลอด และเมื่อเศรษฐกิจได้ขยายตัวขึ้น ก็ลดลงบ้าง แต่มิได้ลดลงมากเหมือนอย่างในประเทศอื่น ๆ

ความจริงแล้ว สถิติสัดส่วนดังกล่าวมิได้แสดงถึงการใช้แรงงานในภาคเกษตรอย่างถูกต้องทีเดียวนัก แต่แสดงถึงประชากรที่มีอาชีพในภาคเกษตรเป็นอาชีพหลักในประเทศไทย (และในประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย) แรงงานที่มีอาชีพในภาคเกษตรล้วน ๆ นั้นมีไม่มากนัก ในเมื่อวัฏจักรการผลิตเปิดโอกาสให้มีเวลาว่างจากอาชีพในภาคนี้ และในเมื่อการหาเลี้ยงชีพในภาคเกษตรให้รายได้ไม่เพียงพอ แรงงานในภาคเกษตรก็จะแบ่งเวลาไปทำงานอาชีพอื่น ในประเทศไทยจากการศึกษาของนักวิชาการ 2 ท่าน คือ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์และยงยุทธ แลล์มวงศ์ พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ต่างก็ใช้เวลาทำงานนอกเหนือจากการเพาะปลูกในไร่นาของตนเองแทบทั้งสิ้น และชั่วโมงการทำงานนอกไร่นาหรือนอกกิจกรรมเกษตรนั้น (ตารางที่ 1.1) จะสูงกว่าเวลาที่ให้กับไร่นาของตนเองแทบทั้งสิ้น เช่นเดียวกัน รายได้ที่ได้จากไร่นาของตนเองก็น้อยกว่าที่ได้จากกิจกรรมอื่น ๆ^{3/} ผลที่ตามมาก็คือแรงงานที่เกษตรกรให้กับไร่นา 1 ไร่ และผลผลิตที่ได้ต่อ 1 ไร่ในประเทศไทยจึงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลาย

สิ่งที่น่าสนใจ เกิดเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าวนี้ ก็คือ ถึงแม้ไร่นาที่เกษตรกรเป็นเจ้าของนั้นไม่สามารถป้อนงานและให้รายได้แก่เกษตรกรอย่างเต็มที่ แต่เกษตรกรก็มีได้ขายหรือให้เช่าไร่นาของตนและหันไปทำงานรับจ้างเป็นกรรมกรในหรือนอกภาคเกษตรเพียงอย่างเดียว หากยังคงมีกรรกรากอยู่ในชนบทโดยไม่ยอมลี้ภัยทิ้งกรรการกัน

ในที่นี้เราจะไม่ประเมินว่า การเปลี่ยนแปลงที่พรรณานี้เป็นผล "ดี" หรือผล "ร้าย" ต่อประเทศ แต่สิ่งที่เราทุกคนควรตระหนักก็คือ การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลของการตัดสินใจของเกษตรกรนับแสน ๆ ล้าน ๆ คน จริงอยู่ในหลายกรณี การตัดสินใจดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ แต่เกิดจากแรงผลักดันอันสืบเนื่องมาจากความยากจน หรือการขยายตัวของประชากรทำให้พื้นที่ดินที่เคยมีนั้นไม่พอกิน แต่ในอีกหลายกรณีเกษตรกรได้หนีออกจากแรงกดดันต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยความสำเร็จ ดังปรากฏ

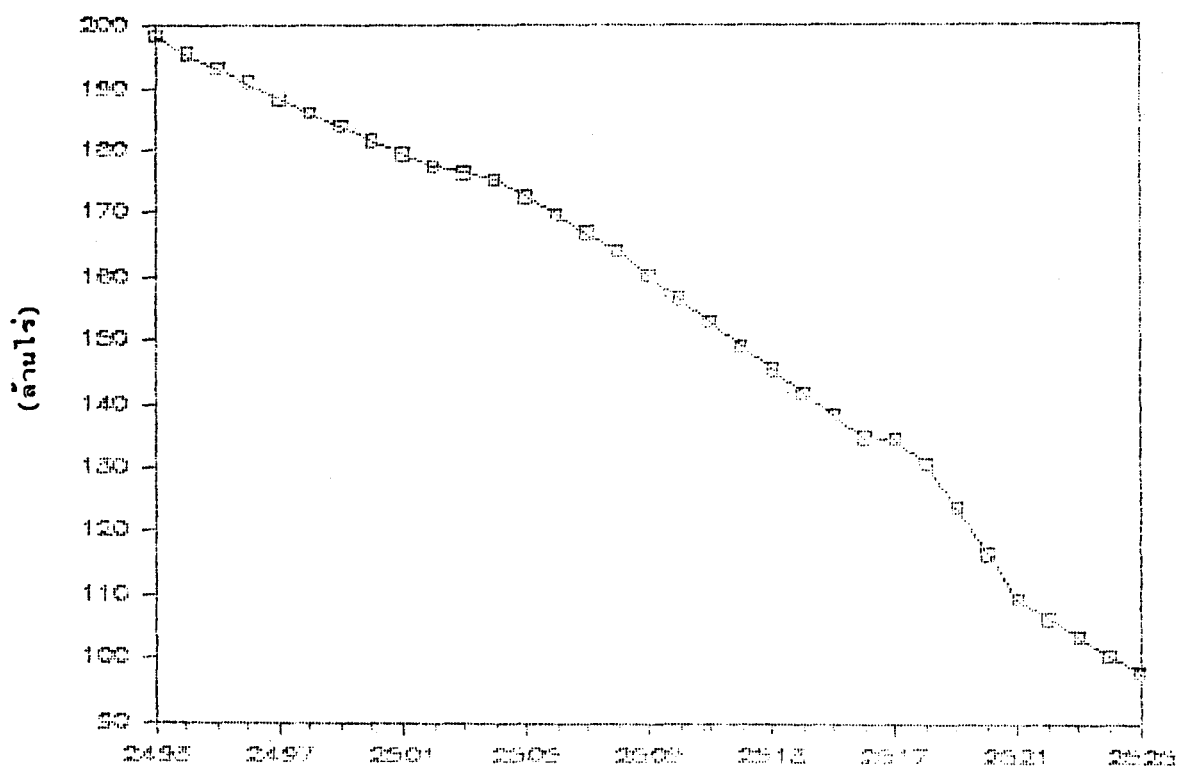
จากรายงานการศึกษาหลายชิ้นที่ทยอยมาจากเอื้อย มีสุข ปราณี ทินกร และจาก
ธนาคารโลกที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า จำนวนคนที่อยู่ในฐานะยากจน ตามนิยาม
ของบุคคลเหล่านี้ ได้ลดน้อยถอยลงอย่างน่าสังเกต อย่างน้อยก็ตั้งแต่ พ.ศ. 2505-06
เป็นต้นมา แต่ขณะเดียวกัน ก็เริ่มมีหลักฐานเพิ่มขึ้นว่า ความเหลื่อมล้ำในชนบทระหว่าง
คนมั่งมีและคนจนนั้นก็ได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 1.1ชั่วโมงการทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของแรงงาน จำแนกตามระดับรายได้ของหมู่บ้านพ.ศ. 2523-2524

ระดับรายได้ในหมู่บ้าน	ทำในไร่นา		กิจกรรมนอกการเกษตร		กิจกรรมนอกไร่นา		รวม
	ช.ม/ปี	ร้อยละ	ช.ม/ปี	ร้อยละ	ช.ม/ปี	ร้อยละ	
ชาย							
หมู่บ้านรายได้ต่ำ	650	34.8	753	41.6	428	23.6	1812
หมู่บ้านรายได้ปานกลาง	941	56.6	272	16.4	443	27	1662
หมู่บ้านรายได้สูง	770	49.7	235	15.2	543	35.1	1548
หญิง							
หมู่บ้านรายได้ต่ำ	565	32.2	345	19.7	844	48.1	1755
หมู่บ้านรายได้ปานกลาง	730	49.5	400	27.1	345	23.4	1474
หมู่บ้านรายได้สูง	640	41	585	37.5	335	21.5	1560

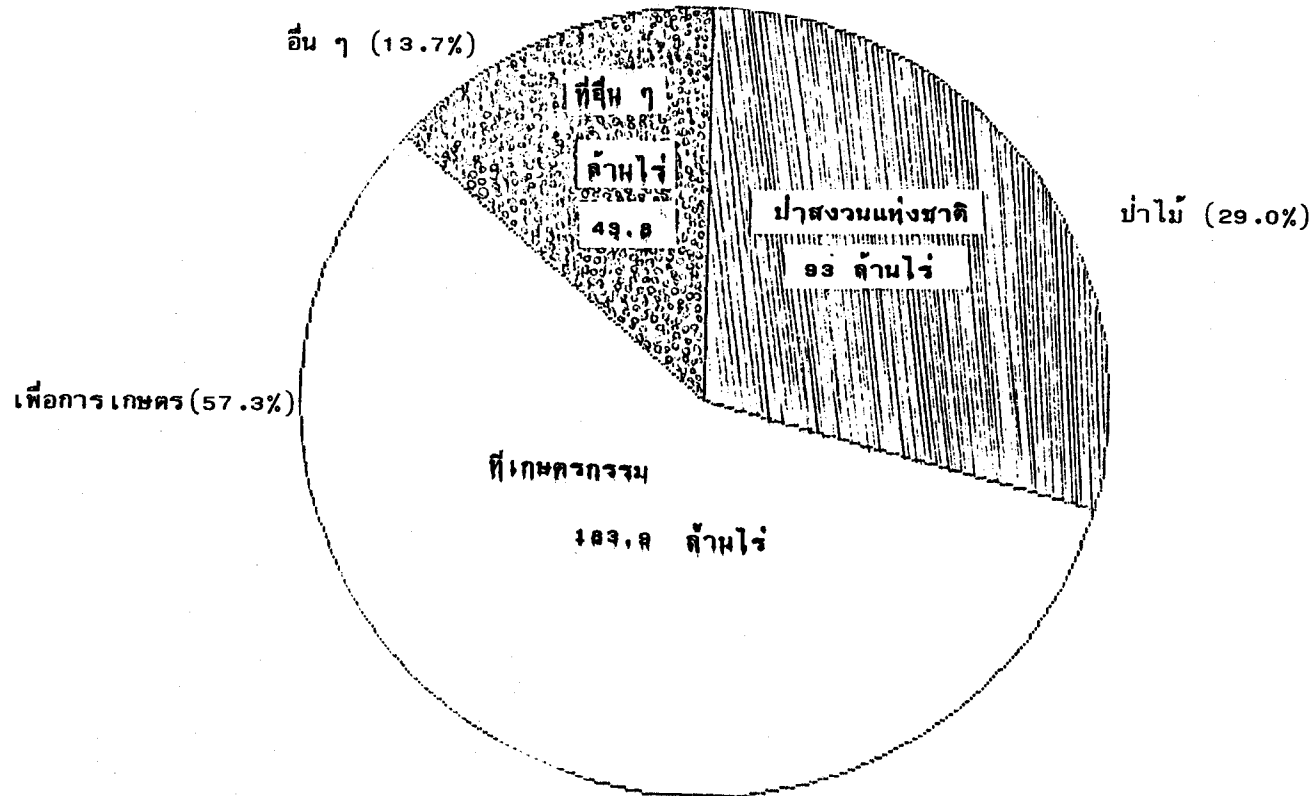
ที่มา : Narongchai Akarasanee et al., Rural Off Farm Employment in
Thailand, Bangkok, Industrial Management Co., 1983, Table 2.20

รูปที่ 1.1 จำนวนพื้นที่ป่าของไทย ตั้งแต่ปี 2493 ถึง 2525



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

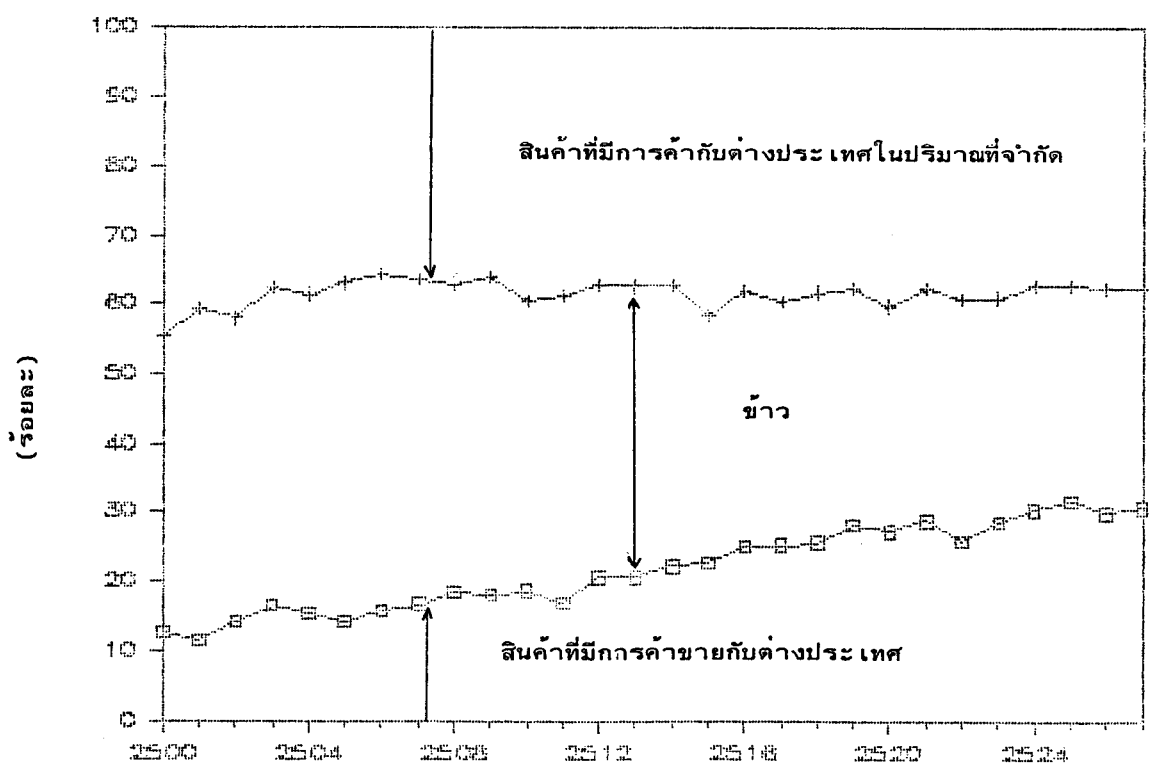
รูปที่ 1.2 ประมาณการ การใช้ที่ดินของไทยในปี 2525



แหล่งที่มา : ประมาณการโดย ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ อ.โสภณ ชมชาญ

รูปที่ 1.3

การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของการผลิตของกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ของภาคเกษตร



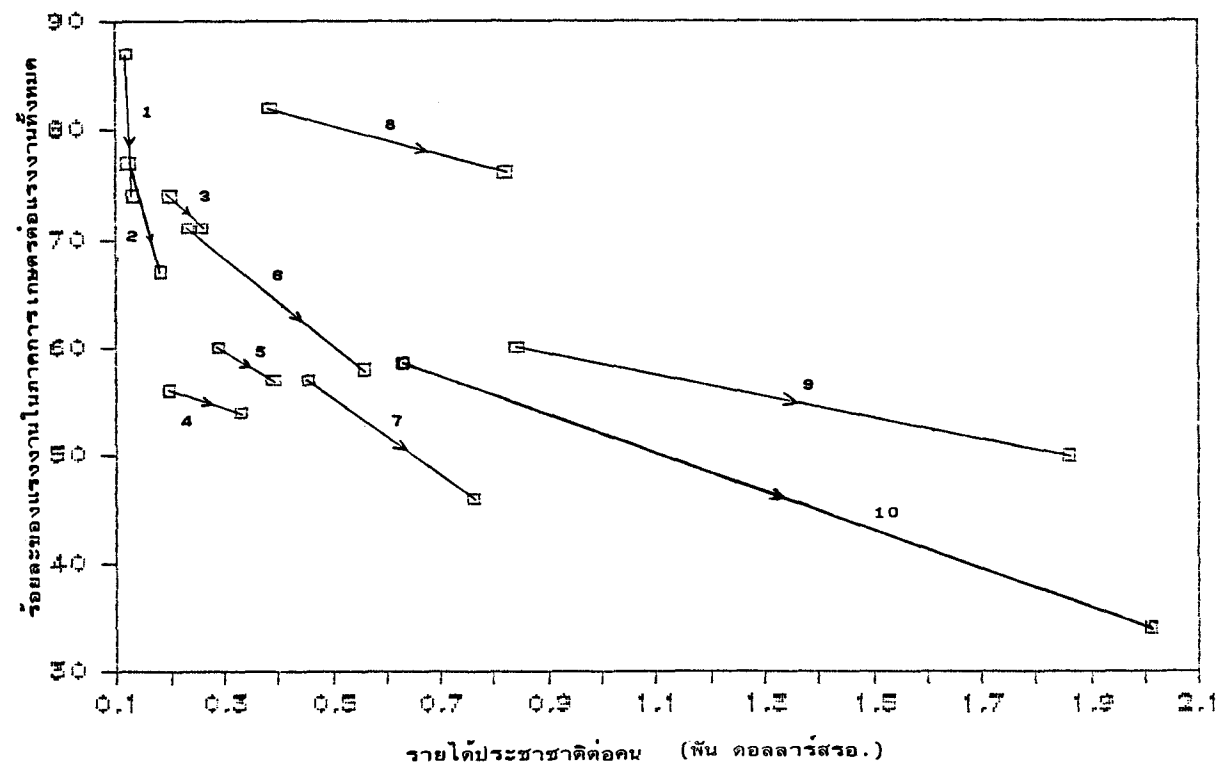
ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 1.4

การเปลี่ยนแปลงของแรงงานในภาคเกษตร ในประเทศบางประเทศ

ของเอเชีย พ.ศ. 2508 - 2526



1 มัลดีเวส

5 ปากีสถาน

8 ไทย

2 พม่า

6 อินโดนีเซีย

9 มาเลเซีย

3 อินเดีย

7 ฟิลิปปินส์

10 เกาหลี

4 ศรีลังกา

จุดเริ่มต้น พ.ศ. 2508 จุดสุดท้าย พ.ศ. 2526

ภาคที่ 2

สภาพตลาดโลกสำหรับสินค้าเกษตร

2. สภาพตลาดโลกสำหรับสินค้าเกษตร

ในภาคนี้เราจะยกเอากลุ่มประเทศสำคัญ ๆ ที่มีอิทธิพลต่อตลาดพืชผลของไทย เป็นผู้ส่งออกทั้งหมดด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่นและประเทศในภาคพื้นเอเชีย การวิเคราะห์สภาพตลาดโลกนี้เน้นประเทศอุตสาหกรรม เพราะในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศเหล่านี้ได้เริ่มมีบทบาทในตลาดพืชผลมากขึ้น และได้มีผลทำให้ตลาดพืชผลเปลี่ยนแปลงไปมาก ประเทศที่เคยเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ได้กลับกลายมา เป็นประเทศผู้ขายรายใหญ่ จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องเข้าใจกระบวนการภายในประเทศเหล่านี้

เราได้เลือกเฉพาะสี่กลุ่มประเทศเหล่านี้ เนื่องจากมีเนื้อที่ เวลา และความ สามารถจำกัด สำหรับประเทศอื่น ๆ นั้น เราคาดว่าจะมีแรงผลักดันที่จะเร่งระบายนผลิตผลการเกษตรออกสู่ตลาดโลกพอ ๆ กับกลุ่มประเทศทั้งสี่ที่จะกล่าวถึง ยกเว้นอาฟริกาและสหภาพโซเวียต สำหรับประเทศในอาฟริกาเน้นกำลังการผลิตสินค้าเกษตรและกำลังการซื้อขายยังมีอยู่ จำกัดมาก ฉะนั้นจะมีผลกระทบต่อการตลาดโลกค่อนข้างน้อย ส่วนสหภาพโซเวียต ซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะกระตุ้นให้ราคาธัญพืชพุ่งสูงขึ้นในระยะพ.ศ. 2516-2517 ก็ยังมีนโยบายที่จะเพิ่มการผลิตปศุสัตว์ เพื่อป้อนความต้องการของประชากรของตน แต่ขณะนั้นคงขาดกำลังการซื้อขายพืชเพิ่มขึ้น เพราะรายได้เงินตราประเทศตะวันตก (hard currency earnings) ของสหภาพโซเวียตนั้น กว่า 3 ใน 4 มาจากน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ขณะนี้ทั้งราคาและผลผลิตของสินค้าประเภทนี้จากสหภาพโซเวียตกำลังโน้มต่ำลง ฉะนั้นช่องทางที่สหภาพโซเวียตจะขยายปริมาณรับซื้อคงจะมีน้อย

2.1 สหรัฐอเมริกา

เกษตรกรรมในสหรัฐฯ นั้นถือได้ว่าเป็นแกนกลางของ เศรษฐกิจและการเกษตรของโลก แต่ขณะนี้แกนกลางดังกล่าวมีปัญหาเป็นมาอย่างยิ่ง ส่วนหนึ่งของปัญหาของการเกษตรในสหรัฐฯ นั้นเป็นปัญหาที่เพิ่มเกิดขึ้นจากการที่เงินเหรียญสหรัฐฯ ได้มีค่าสูงขึ้นมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งกลาง พ.ศ. 2528 แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นปัญหาที่ทับถมมาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี

นโยบายการเกษตรในสหรัฐฯ มักจะเป็นเรื่องของรัฐสภา โดยมีรัฐบัญญัติควบคุมนโยบายอย่างละเอียดมาก รัฐบัญญัติทางด้านการเกษตรฉบับสุดท้ายนั้นประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 มาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนั้น โดยเฉพาะมาตรการทางด้านราคานี้ กำหนดจากการพยากรณ์สภาพตลาดโลกที่ได้คาดถึงค่าของเงินเหรียญที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาจากการพยากรณ์นี้ ทำให้รายจ่ายตามรัฐบัญญัติ พ.ศ. 2524 เพิ่มขึ้นเป็น 53 พันล้านเหรียญ จากที่คาดไว้เพียง 10 พันล้านเหรียญ

มาตรการทางด้านราคาในสหรัฐฯ นั้นมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. การตั้งราคาเป้าหมาย (target price) ราคานี้เป็นการประกันรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับ ถ้าหากราคาสตลาดในปีใดปีหนึ่งลดต่ำกว่าราคาประกันรัฐบาลก็จะชดเชยส่วนต่างนั้นให้แก่เกษตรกร โครงการนี้จำกัดผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับเงินชดเชย และปริมาณที่ผู้ผลิตแต่ละรายจะได้รับอยู่บ้าง โครงการนี้ไม่ลู่จะมีผลต่อตลาดผลิตผลเท่าใดนัก แต่จะมีผลต่อราคาที่ดินเพาะปลูก (ซึ่งจะกล่าวต่อไป)

2. การตั้งราคารับจำนำ (loan rate) เป็นมาตรการหลักที่รัฐบาลอเมริกาใช้สำหรับการพยุงราคาในตลาดนั้น ผู้ดำเนินการในเรื่องนี้คือ Commodity Credit Corporation (CCC) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ จะปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรโดยรับเอาผลิตผลมาค้ำประกันในราคาที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด ซึ่งเรียกกันว่า loan rate เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ เกษตรกรก็มีสิทธิ์ที่จะปล่อยให้ผลิตผลนั้นหลุดไปเป็นกรรมสิทธิ์ของ CCC^{4/} ในระยะหลัง ๆ นี้ ราคา loan rate ก็กลายเป็นราคารับซื้อประกันสำหรับข้าวเพราะเป็นราคาที่เกษตรกรปล่อยข้าวให้ตกไปอยู่ในมือของ CCC เพราะตลาดไม่มีความต้องการเพียงพอ ปัจจุบันนี้ CCC จึงมีข้าวอยู่ในครอบครองเกือบ 3 ล้านเมตริกตัน

มาตรการแบบนี้ (โดยเฉพาะมาตรการที่สอง) จะมีผลทำให้ราคาผลิตผลในสหรัฐฯ สูงตามราคารับจำนำถ้าราคาสตลาดโลกมีระดับต่ำกว่านั้น เหตุการณ์เช่นนี้มีไว้เป็นเรื่องประหลาดแต่ประการใด เพราะประชาคมยุโรปเองก็มีมาตรการที่จะคงราคา

ภายในให้สูงกว่าราคาตลาดโลก (ดูข้อ 2.2 ข้างล่าง) แต่สหรัฐฯ มีลักษณะพิเศษตรงที่
ว่าไม่มีมาตรการใด ๆ ทางด้านการค้าระหว่างประเทศเพื่อประสานกับนโยบายในประเทศสหรัฐฯ
เพิ่มมีโครงการจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออก ในพ.ศ. 2528 นี้เอง⁵ / ราคาผลิตผลการ
เกษตรที่สหรัฐฯ จะขายออกต่างประเทศเองจะ "เกยตื้น" อยู่ในระดับเท่ากับราคารับจำ
นำที่สูงกว่าระดับราคาตลาดโลก และเมื่อค่าของเงินเหรียญสหรัฐฯ ยิ่งสูงขึ้น ผลต่างระ-
หว่างสองราคาก็ยิ่งห่างกันมากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ สหรัฐฯ เริ่มสูญเสียส่วนแบ่งตลาดใน
สินค้าเกษตรที่คนส่งออกลงไปเรื่อย ๆ ไทยเองก็ได้ประโยชน์จากจุดอ่อนของนโยบายนี้มา
ตลอด โดยเฉพาะในตลาดข้าว (ดูรูปที่ 2.1)

นโยบายแบบนี้จะอยู่ถาวรไปไม่ได้ เมื่อรัฐสภาและฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ
ถกเถียงกันว่าจะดำเนินการอย่างไรที่จะแก้ปัญหา ก็พบว่ารัฐบาลจะเชื่อมช่องว่างระหว่าง
ราคาภายในกับราคาภายนอกได้ 3 ทางคือ

1. ให้เงินอุดหนุนการส่งออกมากขึ้นและอย่างเป็นระบบขึ้น
2. จำกัดการผลิตโดยตรง อย่างน้อยเพื่อให้รัฐบาลต้องมีการรับซื้อสินค้า
3. ลดราคารับจำนำและราคาเป้าหมายลงมาเพื่อให้ใกล้สภาพตลาดโลกมากขึ้น

ในตอนต้นทุกฝ่ายในสหรัฐฯ กำลังเพ่งเล็งอยู่ที่การปรับระดับราคา หรือการ
จำกัดการผลิตโดยตรง ในทั้งสองกรณีทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติยังมีจุดยืนห่างกัน
มาก ฝ่ายบริหารนั้นต้องการที่จะดึงราคารับจำนำกับราคาเป้าหมายลงมา เพื่อลดภาระแก้
งบประมาณ ซึ่งขณะนั้นก็ขาดดุลมากพออยู่แล้ว และไม่เห็นด้วยกับการจำกัดการผลิตโดยตรง
เพราะเกรงว่าจะทำให้สหรัฐฯ มีอำนาจการแข่งขันอ่อนลงในตลาดโลก แต่ทางด้านรัฐสภา
นั้น มุ่งแต่จะรักษาระดับราคารับจำนำและราคาเป้าหมาย และหากจำเป็นจริง ๆ ก็พร้อมที่
จะจำกัดระดับการผลิตโดยตรง ซึ่งมาตรการทั้งหลายนี้ก็ย่อมหมายความว่าสหรัฐฯ จะมีผล-
ผลิตราคาสูงอยู่อีกต่อไป

เพราะเหตุที่รัฐสภาสหรัฐฯ จึงพยายามปกป้องรักษามาตรการทางด้านราคาทั้งที่ตระหนักดีว่าราคากายในประเทศนั้นสูงกว่าราคาตลาดโลก และคงจะสูงอยู่อีกต่อไป (ถึงแม้ค่าของเงินเหรียญจะลดลงมาอีกบ้างก็ตาม) คำตอบก็คือเกษตรกรในสหรัฐฯ นั้นได้ขยายกิจการของคนในช่วง 30 ปีที่แล้ว โดยกู้หนี้ยืมสินมาจนล้นพ้นตัว และสามารถกู้เงินมาได้ก็เพราะในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีได้มีส่วนบั่นให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอีกด้วย ได้มีการวิจัยไว้ว่า ในระหว่าง พ.ศ. 2493 ถึง 2522 ราคาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพิ่มขึ้น 12 เท่า เกษตรกรในอเมริกาได้ "รายได้" จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (capital gains) นี่เป็น 3 เท่าของรายได้จากการเกษตรกรรมโดยตรง^{6/} รายได้จากการค้าที่ดินอันนี้เองเป็นตัวที่ลูงใจให้เกษตรกรกู้เงินมา

แต่ระบบเศรษฐกิจ การเกษตรแบบนี้ในตัวของมันเองมิได้ช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง และเพียงพอที่จะจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ การกู้เงินแบบนี้จะดำเนินต่อไปได้ ก็จากการเชื่อว่าราคาที่ดินจะสูงขึ้นอีกต่อไปเรื่อย ๆ เมื่อใดก็ตามที่คาดกันว่าราคาที่ดินจะชะลอตัวลง ระบบนี้ก็อยู่ต่อไปไม่ได้

สิ่งนี้คือสิ่งที่กำลัง เกิดอยู่กับระบบสินเชื่อทางการเกษตรของสหรัฐฯ ซึ่งรับที่ดินของเกษตรกรมาจำนองไว้เป็นจำนวนมาก โดยตราค่าตามที่เคยเป็นมาในอดีต ซึ่งสูงกว่าราคาในปัจจุบัน เสถียรภาพของสถาบันเหล่านี้ก็เริ่มสั่นคลอนและปัญหาในระบบสินเชื่อทางการเกษตรก็กำลังจะกลายเป็นปัญหาทางการเมืองสำหรับสหรัฐฯ อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาของสหรัฐฯ จึงแสดงความวิตกต่อสถานการณ์ทางด้านรายได้ของเกษตรกรในสหรัฐฯ และมีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อข้อเสนอของฝ่ายบริหารที่จะให้ภาคเกษตรของสหรัฐฯ ปรับตัวเข้ากับสภาพตลาดโลก ถ้าฝ่ายรัฐสภา เป็นฝ่ายที่มีชัยชนะก็หมายความว่าภาคเกษตรของสหรัฐฯ ก็คงจะมีโครงสร้างราคาสูงกว่าตลาดโลกอีกต่อไป และถ้ารัฐบาลไม่มีมาตรการอุดหนุนการส่งออกอย่างจริงจัง เสริมเข้ามา ไทยก็พอจะได้ประโยชน์จากจุด

อ่อนของสหรัฐฯ อีกได้บ้าง แต่ถ้าหากฝ่ายบริหารสามารถบรรลุเป้าหมายของตนได้ สหรัฐฯ ก็อาจจะกลับมามีบทบาทในตลาดโลกแข่งกับไทยอีกได้ จากการถกเถียงของทั้งสองฝ่าย ในที่สุดผลที่ออกมา ก็เป็นแนวทางที่มีผลเสียมากที่สุดเมื่อมองจากแง่ของตลาดสินค้า เกษตร และผลประโยชน์ของรัฐบาลได้ประสพผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของตนในรัฐธรรมนูญ การเกษตร (ฟาร์ม แอคต์) ที่ตราขึ้นมาเมื่อปลาย พ.ศ. 2528 ที่จะคุ้มครองรายได้ของ เกษตรกรและที่สำคัญที่สุดก็คือมีการเสริมด้วยมาตรการอุดหนุนการส่งออก เพราะในกรณี เช่นนี้ สหรัฐฯ ก็จะทุ่มทรัพยากรที่ตนกำลังมีอยู่ออกสู่ตลาด เป็นการกดราคาที่ทำอยู่แล้วให้ลดลงไปอีก

ที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องทางด้านการเกษตรของสหรัฐฯ โดยส่วนรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับทรัพยากร แต่สำหรับน้ำตาลนั้นมิใช่อสัง เกตเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย

นโยบายของสหรัฐฯ ในเรื่องน้ำตาลนั้นก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ แทบจะทั่วโลก คือมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายราคาภายในประเทศไว้ประมาณ 22 เซนต์ต่อปอนด์ ขณะที่ราคาตลาดโลกนั้นตกประมาณ $5 \frac{1}{2}$ เซนต์ต่อปอนด์ แต่เดิมมานโยบายดังกล่าวนี้ก็ได้รับการผลักดันจากผู้ปลูกอ้อย (ในหลุยเซียนา ฮาวาย และฟลอริดา) กับผู้ปลูกบีท แต่ปัจจุบันนี้ นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลได้รับการสนับสนุนจากชาวไร่ข้าวโพดอีกด้วย เพราะข้าวโพดนั้นสามารถนำไปใช้ผลิตน้ำเชื่อมจากข้าวโพดที่เรียกกันว่า high fructose corn syrup (HFCS) ปกติน้ำเชื่อมนี้จะสามารถนำมาใช้แข่งกับน้ำตาลได้ หากราคาน้ำตาลสูงขึ้นกว่าประมาณ 15 เซนต์ต่อปอนด์ และตามราคาภายในสหรัฐฯ ปัจจุบันนี้ก็ปรากฏว่าผู้ใช้น้ำตาลรายใหญ่ ๆ เช่นบริษัทโคคา โคลาและเป๊ปซี่โคลาก็ได้หันไปใช้น้ำเชื่อมจากข้าวโพดหมดแล้ว นอกจากนี้ ปริมาณน้ำตาลที่ชาวอเมริกัน (และชาวโลกพัฒนาโดยทั่วไป) กำลังบริโภคอยู่นั้น นับวันก็จะยิ่งลดลงเพราะปัญหาสุขภาพ ฉะนั้นตลาดน้ำตาลที่ใหญ่รายนี้ก็จะลดความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2528 ที่ออกมานั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ในสาระสำคัญแต่ประการใด ที่เปลี่ยนก็มีแต่เพียงวิธีการที่จะพยุगरา ภายในประเทศเท่านั้น

2.2 ประชาคมยุโรป

นโยบายของประชาคมยุโรปมีต่อภาคเกษตรหรือที่เรียกกันว่า นโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy - CAP) เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองในประชาคมยุโรปตั้งแต่เริ่มจัดตั้งประชาคมฯ นโยบายนี้เป็นทั้งนโยบายที่ดึงให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ หันเข้าหากัน เพราะต้องพึ่งพาสถานที่ซึ่งกันและกัน และขณะเดียวกันก็เป็นตัวที่ก่อให้เกิดการแตกแยกกัน เพราะเหตุว่า ประเทศต่าง ๆ มีความถนัดโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้าเกษตรกรรมไม่เหมือนกัน มีโครงสร้างการผลิตแตกต่างกัน ฉะนั้น มาตรการแต่ละชนิดจะให้ผลประโยชน์แก่ประเทศต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน

หัวใจของนโยบายเกษตรร่วมนั้นอยู่ที่นโยบายแทรกแซงและประกันราคาสินค้าเกษตรกรรมสำคัญ ๆ ทั่วโลกที่ใช้ในการประกันราคานั้นมีหลายอย่างด้วยกัน ในประการแรก ประชาคมฯ พร้อมทั้งจะรับซื้อผลิตผลในราคาที่ประกันไว้ ที่เรียกกันว่าราคาแทรกแซง (intervention price) ราคาแทรกแซงที่ตั้งไว้นี้ มักจะสูงกว่าราคาตลาดโลก (ตารางที่ 2.1) ถ้าไม่มีมาตรการปิดกั้นการนำเข้าเสริมเข้ามา ผลิตผลจากตลาดโลกก็จะทะลักเข้ามาในตลาดประชาคมฯ ฉะนั้น ประชาคมยุโรปจึงมีภาษีการนำเข้าที่ผันแปร (variable levy) เป็นมาตรการที่สอง ในระยะประมาณ 10 ปีที่แล้วมานี้ประชาคมยุโรปได้ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าหากแทรกแซงโดยการรับซื้อเฉย ๆ ประชาคมฯ ก็จะมีผลผลิตอยู่ในสต็อกมากขึ้นเรื่อย ๆ ฉะนั้น จึงได้ระบายสินค้าออกสู่ตลาดโลกโดยใช้มาตรการที่สาม คือ จ่ายเงินอุดหนุนผลิตผลที่ส่งออก (export refund หรือ export restitution) เพื่อชดเชยพ้อคำสั่งส่งออกที่ซื้อจากตลาดราคาสูงในประชาคมฯ ไปขายในตลาดราคาต่ำในตลาดโลก

มาตรการทั้งสามนี้ได้ทำให้ประชาคมฯ สามารถดำเนินนโยบายราคายาวในประชาคมโดยปราศจากผลกระทบกระเทือนจากสภาพตลาดโลก และดังได้กล่าวแล้วราคาที่ตั้งไว้นี้มักจะสูงกว่าราคาตลาดโลกมาก ฉะนั้น ถึงแม้แนวโน้มของราคาพืชผลทางการเกษตร

เมื่อเทียบกับราคาวัสดุที่ใช้ในการผลิต จะคงที่หรือลดลง เล็กน้อยจากระดับที่เป็นอยู่เมื่อกลางทศวรรษ 1970 (รูปที่ 2.2) แต่เกษตรกรในประชาคมฯ ก็สามารถผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ในระยะแรกเริ่มของการใช้นโยบายเกษตรร่วมนี้ ประชาคมฯ ยังเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรกรรม ดังนั้นการดำเนินนโยบายราคาดังกล่าวจึงไม่ค่อยมีปัญหานัก เพราะมาตรการหลักที่ประชาคมฯ ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายราคาที่ตั้งไว้ก็คือการเก็บภาษีนำเข้าที่ผันแปร มาตรการนี้สามารถเข้าให้แก่องค์กรของประชาคมฯ แต่ต่อมาเมื่อประชาคมฯ สามารถผลิตสินค้าเกษตรได้มากจนล้นตลาด มาตรการที่จำต้องนำมาใช้ก็จะเป็นมาตรการที่สาม คือการอุดหนุนการส่งออก มาตรการนี้เป็นมาตรการที่องค์กรต่าง ๆ ของประชาคมฯ จำต้องหาเงินมาใช้ในการอุดหนุน ปัจจุบันนี้การอุดหนุนการส่งออกมีมูลค่าถึง 1 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายในการประกันราคาของประชาคมยุโรป สำหรับสินค้าเกษตรที่ตรงกับสินค้าออกสำคัญของไทย เช่นธัญพืชและน้ำตาลเป็นสัดส่วนของเงินที่ใช้ในการอุดหนุนการส่งออก สินค้าเกษตรเหล่านั้นจะเกินกว่าครึ่งของรายจ่ายในการประกันราคาทั้งสิ้นสำหรับสินค้านั้น (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 เดียวกันนี้ จะชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า ค่าใช้จ่ายรวมในการประกันราคาของประชาคมยุโรปนั้น มีมูลค่าสูงประมาณ 16 พันล้าน ECU (1 ECU มีค่าเท่ากับประมาณ 1 เหรียญสหรัฐ) ซึ่งตกประมาณ 2 ใน 3 ของรายได้ส่วนกลางของประชาคมฯ ความจริงแล้วรายได้ส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่ง งบประมาณของประชาคมฯ นั้นมีไม่ถึงร้อยละ 3 ของงบประมาณรัฐบาลของประเทศสมาชิกทั้งหมด แต่ถึงแม้ว่าทางฝ่ายประชาคมฯ นำจะมีหนทางขยายการใช้จ่ายเพื่อประกันราคาเพิ่มขึ้นได้อีก แต่ในความเป็นจริงการขยายนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการโอนทรัพยากรจากประเทศสมาชิมายังประชาคมฯ การโอนทรัพยากรนี้เป็นเรื่องที่มีปัญหามาก เพราะเหตุว่าจะต้องได้รับการยินยอมจากรัฐบาลต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก แต่ละรัฐบาลก็มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะเพิ่มทรัพยากรให้แก่ประชาคมฯ นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในประเด็นเกี่ยวกับระดับราคาของการประกันสินค้าเกษตรว่าสูงหรือต่ำเกินไป

ตารางที่ 2.1

ผลต่างระหว่างระดับราคาสินค้าในประชาคมฯ และในตลาดโลก

(เปอร์เซนต์)

สินค้า	พ.ศ. 2511 /12 ถึง พ.ศ.2513 /14	พ.ศ. 2515/16 ถึง พ.ศ.2517 /18	พ.ศ. 2520 /21 ถึง พ.ศ.2522 /23
ข้าวสาลี	99	5	88
ข้าวบาร์เลย์	78	11	97
ข้าวโพด	58	12	98
น้ำตาล	176	-38	97
เนื้อวัว	51	26	100
เนื้อหมู	35	25	48
หางนมผง	200	46	343
เนย	427	191	300

ที่มา : Bureau of Agricultural Economics, Commonwealth of Australia, Agricultural Policies in the European Community: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade, Policy Monograph #2, Australian Government Publishing Service, Table 4, p. 52.

ตารางที่ 2.2

ค่าใช้จ่ายในการประกันราคาของประชาคมยุโรป พ.ศ. 2526

(ล้าน ECU)

สินค้า	การแทรกแซงภายใน ประชาคมฯ *	การอุดหนุนการ ส่งออก	รวมค่าใช้จ่าย
ข้าวเจ้า	25	67.9	92.9
ธัญพืชอื่น ๆ	916.2	1,525	2,441.2
น้ำตาล	558.1	758.1	1,316.2
น้ำมันมะกอก	665.6	9.7	675.3
พืชน้ำมัน	941.9	3.7	945.6
พืชโปรตีน	142.3	-	142.3
พืชเส้นใย	160.0	-	160.0
ผักและผลไม้	1,138.0	58.1	1,196.1
เหล้าอุ่น	639.0	20.2	659.2
ยาสูบ	643.4	27.9	671.3
ผลิตภัณฑ์นม	3,069.3	1,326.8	4,396.1
เนื้อวัว	908.3	828.2	1,736.5
เนื้อแพะและแกะ	305.6	-	305.6
เนื้อหมู	24.8	120.2	145.0
ไข่และเนื้อสัตว์ปีก	-	123.3	123.3
ปลาและผลิตภัณฑ์ปลา	17.5	8.2	25.7
อื่น ๆ	205.0	682.4	887.4
รวม	10,360.0	5,559.7	15,919.7

* รวมค่าใช้จ่ายในการเก็บกัก ค่าอุดหนุนแก่เกษตรกรโดยตรงสำหรับส่วนที่ผลิตภายในประเทศ

ที่มา: Bureau of Agricultural Economics, Commonwealth of Australia, "Agricultural Policies in the European Community: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade," Policy Monograph #2, Australian Government Publishing Service, Table 9, p. 64.

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ประชาคมฯ ก็ถึงจุดที่จะต้องดำเนินการอย่างใด

อย่างหนึ่ง เพราะค่าใช้จ่ายได้พุ่งขึ้นเกินกว่าที่ประชาคมฯ จะหารายได้มาได้ (รูปที่ 2.3) แนวโน้มที่พอจะมองเห็นก็คือการประกันราคาสินค้าเกษตรนั้น จะทำได้ไม่มีขอบเขตเหมือนเดิมคงไม่ได้ แต่ประชาคมฯ คงจะไม่ยกเลิก นโยบายประกันราคาโดยเร่รับ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการคาดว่า ถ้าจะกระทำอะไรลงไปแบบเร่รับก็จะมีกระแสต้านทานจากเกษตรกรอย่างรุนแรง

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงในประชาคมฯ นี้มีผลกระทบต่อสูงสำหรับสินค้า 2

อย่างในประเทศไทย คือมันสำปะหลังและน้ำตาล สำหรับมันสำปะหลังนั้น นโยบายที่สำคัญที่สุดก็คือ นโยบายที่มีต่อราคาธัญพืช จะเห็นได้จากตารางที่ 2 ว่าธัญพืชนั้นใช้เงินของประชาคมฯ เป็นอันดับสองรองจากผลิตภัณฑ์นม และการรื้อฟื้นนโยบายเกษตรของประชาคมฯ นั้นก็เพิ่งจะเริ่มอยู่ที่ธัญพืช ขณะนี้ นายอันตรึเช่น ซึ่งเป็น commissioner ทางด้านเกษตรของประชาคมฯ ได้เสนอให้มีการเก็บภาษีจากผู้ปลูกขนาดกลางและขนาดใหญ่ เพื่อใช้ในการจ่ายค่าอุดหนุนการส่งออก^{7/} มาตรการนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเกษตรของเยอรมันตะวันตก หากนำไปใช้ก็จะเป็นประโยชน์แก่ไทย เพราะมิได้กระทบกระเทือนราคาธัญพืชสำหรับโรงงานผลผลิตอาหารสัตว์แต่ประการใด ต่างกับนโยบายลดราคาธัญพืชโดยทั่วไปอย่างประเทศอื่น ๆ ในประชาคมฯ ต้องการ และอย่างที่มีการเสนอกันในเอกสารที่เรียกกันว่าสมุดปกเขียว (Green Paper)^{8/}

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อประมาณ 8 ปีก่อนนี้ ผลิตภัณฑ์นมในยุโรปก็ประสบปัญหาแบบเดียวกัน และประชาคมฯ ก็ใช้มาตรการเดียวกันแก้ปัญหา แต่แล้วก็ต้องตามด้วยมาตรการลดราคา และจำกัดผลผลิตภายในประเทศ ฉะนั้น การขยายตัวในด้านความต้องการมันสำปะหลังอย่างที่เคยมีมาก่อน พ.ศ. 2525 นั้นคงจะไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป แต่ก็ได้หมายความว่า ความต้องการนั้นจะลดลงอย่างฮวบฮาบ

ส่วนทางด้านนโยบายน้ำตาลของประชาคมฯ ก็ไม่แตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย คือมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนเองในอัตราที่ค่อนข้างสูง (แต่ต่างกับสหรัฐฯ ตรงที่ว่าอุตสาหกรรมน้ำเชื่อมจากข้าวโพดยังมิได้ขยายไปมากเท่าใดนัก เพราะราคาข้าวโพดในประชาคมฯ เองก็ค่อนข้างสูง) นอกจากนี้ ถึงแม้ประชาคมฯ จะเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ ตนเองเป็นฝ่ายยอมที่จะให้มีการนำเข้าน้ำตาลจากประเทศบริวารของตนในอาฟริกา ย่านทะเลแคริบเบียน และในมหาสมุทรแปซิฟิก (ประเทศกลุ่ม ACP) ตามราคาภายในของประชาคมฯ เอง ในปริมาณที่จำกัดโดยโควต้าที่ตกลงกันไว้ในสัญญา โลเม (Lome Convention) เท่ากับว่าประชาคมยุโรปยอมขาดทุนจากน้ำตาลที่เข้ามาในราคาแพง และนำออกขายในราคาถูก ในขณะที่ยังไม่มีมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้หรือนโยบายตั้งราคาภายในสูงแต่ประการใด

2.3 ญี่ปุ่น

นโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นนั้นมีเป้าหมายหลักทำให้เกษตรกรของตนสามารถผลิตพืชผลในปริมาณที่เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ ถ้าจะเทียบกับนโยบายเกษตรของประชาคมฯ ประชาคมฯ นั้นมีเป้าหมายราคา โดยไม่มีการจำกัดจำนวน และหากเกษตรกรของประชาคมฯ ผลิตได้เกินความต้องการภายในประเทศ ก็จะนำเอาผลิตผลนั้นระบายออกมายังตลาดโลก ญี่ปุ่นเองก็มีนโยบายราคา เหมือนกัน และในบางระยะก็สามารถผลิตออกมาเกินความต้องการภายในประเทศ ถ้าการตั้งเป็นเช่นนั้น และรัฐบาลเห็นว่าล้าตอกในความครอบครองของตนมีมากมายเกินไปก็จะระบายสินค้านั้น ๆ ออกขายตลาดโลกเป็นการชั่วคราว แล้วจะตามด้วยมาตรการจำกัดปริมาณ ในอดีต (ช่วงทศวรรษ 1960) ขณะที่ญี่ปุ่นพยายามเร่งผลิตข้าวและอาหารโดยทั่วไปให้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ นโยบายแบบนี้ก็จะส่งผลกระทบต่อมายังตลาดโลก เพราะญี่ปุ่นจะค่อย ๆ ลดปริมาณการนำเข้าลง แต่เมื่อลดลงจนหมดแล้วก็ถึงจุดอิ่มตัวสำหรับสินค้านั้น ๆ (ดูรูปที่ 2.4) และญี่ปุ่นก็อาจจะมุ่งไปปลูกพืชอื่น เช่น ส้ม หรือถั่วเหลือง เป็นต้น และก็จะส่งผลกระทบต่อในตลาดสินค้าเหล่านั้น

ทั้งในประชาคมฯ และในญี่ปุ่น ผู้บริโภคเป็นผู้ที่แบกรับส่วนใหญ่ในการค้าจนภาคเกษตรกรรม แต่ในญี่ปุ่นระดับการส่งออกมีน้อย ฉะนั้นก็ไม่จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องอุดหนุนการส่งออก ภาระทางด้านการคลังของรัฐบาลก็น้อยลง ค่าใช้จ่ายในการประกันราคาในญี่ปุ่นตกประมาณเพียงร้อยละ 2 ของรายได้รัฐบาล

โดยทั่วไปแล้ว นโยบายการนำเข้าสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นนั้นเป็นนโยบายกีดขวางการนำเข้า แต่มีข้อยกเว้นอยู่ประการสำคัญที่มองข้ามไม่ได้ นั่นก็คือ ัญญพืชและผลิตภัณฑ์ที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ ใน พ.ศ. 2526 ญี่ปุ่นส่งข้าวโพดเข้ามาถึง 14.7 ล้านตัน โดยที่ญี่ปุ่นเองแทบจะไม่มีการผลิตเลย ในปีเดียวกันนั้นญี่ปุ่นส่งถั่วเหลืองเข้ามา 5.3 ล้านตัน โดยสามารถผลิตเองได้เพียง 360,000 ตันเท่านั้น นโยบายเปิดกว้างของญี่ปุ่นเฉพาะทางด้านนี้ เป็นเรื่องที่น่ายกย่อง

แรงผลักดันอีกด้านหนึ่งที่ญี่ปุ่นประสบบ่อย ที่เราจะมองข้ามเสียไม่ได้ ก็คือ แรงผลักดันจากสหรัฐฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สหรัฐฯ กับญี่ปุ่นมีข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ทั้งทางด้านสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตรกรรม ในการขับเคลื่อนระหว่างสองมหาอำนาจทางเศรษฐกิจนี้ ญี่ปุ่นสามารถรักษาสถิติประโยชน์ของตนได้อย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรม เช่น เนื้อวัว และส้ม เป็นต้น ในการต่อรองนี้สหรัฐฯ มักจะเป็นฝ่ายรุก โดยจะอ้างการขาดดุลการค้าระหว่างสองประเทศเป็นเหตุผลสำคัญ และญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายรับ ในระหว่างการขับเคลื่อนนี้ บางครั้งญี่ปุ่นมักจะใช้ยุทธวิธีไม่ยอมสหรัฐฯ ในประเด็นหลัก แต่อาจจะดำเนินการบางอย่างที่จะทำให้ดุลการค้านั้นไม่เลวลงไปอีก เพื่อลดแรงผลักดันจากสหรัฐฯ มาตรการเช่นว่านี้ บางครั้งเป็นมาตรการที่กระทบมาถึงไทย การที่ญี่ปุ่นไม่ยอมลดภาษีไก่เลาะกระดูกแล้วก็ดี (และเมื่อลด ก็ลดให้กับทั้งไก่เลาะกระดูกแล้วซึ่งไทยถนัดกับไก่ชำแหละทั้งตัวซึ่งสหรัฐถนัดกว่า) การที่ญี่ปุ่นเข้มงวดเกี่ยวกับคุณภาพข้าวโพดไทยและไม่ลู่จะเต็มใจซื้อข้าวโพดก็ดี เหล่านี้มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความจำเป็นของญี่ปุ่นที่จะต้องเอาใจสหรัฐฯ มากกว่าไทย เพื่อรักษาชัยชนะในประเด็นหลักในการต่อรองกับสหรัฐฯ

แนวโน้มที่ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีอยู่นั้นคงมีจำกัดมาก ชาวญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาการขาดแคลนอาหารอย่างหนักในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฉะนั้นจึงยินยอมที่จะให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อรักษาระดับการผลิตภายในประเทศไว้และลดความจำเป็นที่จะต้องนำอาหารเข้าจากต่างประเทศ

อีกประการหนึ่ง โครงสร้างการเมืองในญี่ปุ่นนั้น เป็นโครงสร้างที่ส่ำเอียงเข้าข้างชนบทมาก เพราะประชาชนในชนบทมีสิทธิ์เลือกผู้แทนได้มากกว่าสัดส่วนของชาวเมือง ในประชากรรวม พรรคการเมืองเสรีนิยมซึ่งเป็นพรรครัฐบาลก็ต้องพึ่งเสียงจากชนบท

เมื่อเหตุผลทางการเมืองในญี่ปุ่นที่จะปกป้องภาคเกษตรกรรมนั้นเหนียวแน่นเช่นนี้ผู้ที่ส่ำรัฐฯ จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ได้ คงมีจำกัดมาก ถ้าดูจากมาตรการในระยะครึ่งหลังของ พ.ศ. 2528 ก็จะทำให้เห็นว่า ญี่ปุ่นพร้อมที่จะดำเนินมาตรการเพื่อปลดปล่อยรัฐฯ แต่มาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่จะไม่กระทบกระเทือนภาคเกษตรของญี่ปุ่นแต่อย่างใด และเราเองก็ยังมองไม่เห็นว่ำ ทำทักของญี่ปุ่นในเรื่องนี้จะเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

2.4 ประเทศในภาคพื้นเอเชีย

ใน พ.ศ. 2509 สถาบันวิจัยข้าวระหว่างประเทศ (International Rice Research Institute - IRRI) ได้ค้นพบพันธุ์ข้าวใหม่และให้ชื่อว่า IR-8 ซึ่งมีผลผลิตสูง โดยเฉพาะถ้ามีการใช้ปุ๋ยไนโตรเจนในระดับที่สูง เหตุการณ์นี้ถือได้ว่ำเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญมากในประวัติศาสตร์การเกษตรของเอเชีย แต่ผลกระทบที่มีต่อการค้าข้าวระหว่างประเทศนั้นกินเวลากว่า 10 ปี จึงจะเริ่มประจักษ์

พันธุ์ข้าวใหม่ IR-8 และพันธุ์ข้าวรุ่นลูกหลานของ IR-8 นั้น มีลักษณะสำคัญบางประการที่เปลี่ยนความถนัดเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียอย่างมาก แต่เดิมบริเวณที่มีการปลูกข้าวเพื่อส่งออกได้นั้นจะเป็นบริเวณสามเหลี่ยม (delta) ปากแม่น้ำเอราวดี ปากแม่น้ำเจ้าพระยา และปาก-

แม่น้ำโขง แต่เมื่อปรากฏข่าวพันธุ์ใหม่ขึ้น ความเหมาะสมของพื้นที่เหล่านี้เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งอื่น ๆ ก็ลดน้อยลง เพราะสาเหตุสองประการ ดังนี้

ประการแรก หลายท้องที่ในบริเวณลุ่มน้ำโขงแม่น้ำเป็นท้องที่ลุ่มมากมีน้ำขังลึก ขณะที่ต้นข้าวพันธุ์ใหม่นั้นจะขึ้นได้ดี จะขึ้นจึงไม่เหมาะสมเท่ากับการเพาะปลูกในท้องที่ ๆ มีน้ำท่วมน้อยกว่า

ประการที่สอง ถ้าจะให้ผลผลิตจากข้าวพันธุ์ใหม่อยู่ในระดับสูง ก็จะต้องมีระบบควบคุมน้ำที่ดี การควบคุมน้ำในพื้นที่อย่างเช่นที่ราบภาคกลางนั้น เป็นปัญหาที่ค่อนข้างใหญ่ (ดูภาคที่ 3) และต้องมีการลงทุนที่สูงมาก ขณะที่ประเทศที่ปลูกข้าวในลุ่มน้ำที่เล็กกว่า เช่น ในศรีลังกา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ หรืออินโดนีเซีย สามารถขยายเนื้อที่ชลประทานได้ค่อนข้างเร็ว และด้วยต้นทุนที่ต่ำ

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงนี้ ก็คือ ความต้องการนำข้าวเข้าประเทศจากตลาดโลกของประเทศในเอเชียนั้นได้ลดลงมาโดยตลอด ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ดังเห็นได้จากตารางที่ 2.3

สภาพที่ว่านี้เป็นสภาพที่ถาวร เพียงใด ถ้าจะตอบคำถามก็จะต้องดูอัตราการขยายตัวของความต้องการข้าวภายในประเทศ ในเรื่องนี้จะแบ่งประเทศที่บริโภคข้าวในเอเชียเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกประกอบด้วยประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน มาเลเซีย ฮองกง และสิงคโปร์ กลุ่มที่สอง เป็นประเทศที่มีรายได้ต่ำ ได้แก่ ศรีลังกา อินเดีย บังคลาเทศ และอินโดนีเซีย ในกลุ่มนี้เราควรจะรวมฟิลิปปินส์เข้าไปด้วย

ประชาชนในประเทศกลุ่มแรกนั้น อยู่ในขั้นที่มีการบริโภคข้าว (ต่อหัว) คงที่หรือลดลง ขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้ (ยกเว้นฮ่องกงและสิงคโปร์) มีกำลังการผลิตใกล้เคียงกับความต้องการอยู่แล้ว และก็มีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิต แต่ประการใด ยกเว้นมาเลเซียที่กำลังพิจารณาที่จะลดการผลิตข้าวภายในประเทศ แต่ยังไม่มีความที่จะดำเนินการอย่างใดเพื่อสัมฤทธิ์ผลดังกล่าว ฉะนั้นสรุปได้ว่า ประเทศเหล่านี้ อย่างดีที่สุดก็จะคงไว้ซึ่งปริมาณการค้าข้าวกับต่างประเทศ

ประเทศกลุ่มที่สองเป็นประเทศที่น่าสนใจ ถึงแม้จะเป็นประเทศที่ยากจน เพราะยังมีความต้องการบริโภคข้าวเพิ่มขึ้นอยู่ แต่ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลผลิตตั้งแต่ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ปัญหาจึงมีอยู่ว่าประเทศเหล่านี้จะขยายการผลิตให้ได้ทัดเทียมกับการขยายตัวของความต้องการหรือไม่

การขยายผลผลิตในประเทศรายได้ต่ำเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับการลงทุนทางด้านชลประทาน การลงทุนนี้ส่วนใหญ่ต้องพึ่ง การกู้เงินจากธนาคารโลก หรือธนาคารพัฒนาเอเซีย (Asian Development Bank - ADB) ในการตัดสินใจที่จะอนุมัติการกู้เงินสำหรับชลประทานนั้น ทั้งสองธนาคารต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียของการลงทุน และในการคำนวณผลได้นั้น ทั้งสองธนาคารก็จะใช้การคาดคะเนราคาข้าวตลาดโลกเป็นเกณฑ์ การคาดคะเนนั้นจะผันผวนตามราคาดตลาดโลก แต่จะไม่ขึ้นลงฮวบฮาบเหมือนราคาดตลาดโลก จะนั้นถึงแม้ว่าราคาข้าว 5% ในปีที่ผ่านมาได้ลดลงเหลือเมตริกตันละ 210 เหรียญสหรัฐ การคาดคะเนราคาข้าวสำหรับปี พ.ศ. 2533 ของสองธนาคารนี้ก็ยังคงอยู่ในระดับ 330 เหรียญ ซึ่งลดลงมาจากเดิม 450 เหรียญ ในระดับราคาข้าวแบบนี้แทบจะไม่มีโครงการชลประทานเหลืออยู่ในเอเซียที่จะได้รับการอนุมัติ (โครงการในประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบกระเทือนเช่นเดียวกัน)

นอกจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของผู้ให้กู้เงินลงทุนสำหรับการชลประทานแล้ว ยังมีวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของรัฐบาลอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีของฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย (รูปที่ 2.5 และ 2.6) ในฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้เริ่มมีแผนงานที่จะเร่งผลผลิตข้าวที่เรียกกันว่า Masagana 99 ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 โดยขยายพื้นที่ชลประทาน ขยายพันธุ์ข้าว และขยายสินเชื่อ พอถึงประมาณ พ.ศ. 2522 ฟิลิปปินส์ก็ประสบผลสำเร็จถึงขั้นเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวออก แต่เมื่อประสบผลสำเร็จดังนี้การผลิตก็เริ่มชะลอตัวลง เพราะฟิลิปปินส์ไม่สู้จะมีความสามารถในการระบายข้าวออกเมื่อชะลอตัวลงมาก ผลที่ตามมาก็คือใน พ.ศ. 2527 และ 2528 ฟิลิปปินส์ก็เริ่มต้องสั่งข้าวเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง

เช่นเดียวกัน อินโดนีเซียได้เริ่มเร่งผลผลิตครั้งใหญ่ ในประมาณ พ.ศ. 2522 หลังจากมีผู้เชี่ยวชาญได้ทำนายไว้ว่า ถ้ารัฐบาลไม่ทำอะไรเลยอินโดนีเซียก็จะนำเข้าข้าวเข้าประมาณ 4 ล้านตันใน พ.ศ. 2528 รัฐบาลอินโดนีเซียก็ได้เริ่มทุ่มทรัพยากรเพื่ออุดหนุนการใช้นปุ๋ยเคมี งานวิจัยค้นคว้า และงานด้านชลประทาน ผลที่ตามมาคืออินโดนีเซียผลิตข้าวจนเกือบจะเกินความสามารถของรัฐบาลที่จะรับซื้อข้าวได้ บัดนี้ก็มีเริ่มมีแรงผลักดันจากหลายฝ่ายให้รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มชะลอแผนงานนี้ลง โดยเฉพาะให้ลดเงินอุดหนุนปุ๋ยที่เป็นตัวจักรสำคัญในการเพิ่มผลผลิตข้าวในอินโดนีเซีย คาดได้ว่าหลังจากนี้ประมาณอีก 3-4 ปีในอนาคตอินโดนีเซียอาจจะกลับมาเป็นผู้ส่งออกข้าวใหม่ แต่คงจะไม่มี การนำเข้ามากถึง 2 ล้านตันอย่างที่เคยเป็นมา

ประเทศในเอเชียทั้งหมดนี้ เคยเป็นลูกค้าข้าวที่สำคัญของเรา แต่ลูกค้าเหล่านี้ได้ลดการนำเข้ามาโดยตลอด (ตารางที่ 2.3) ในอนาคตคงจะไม่มีทางที่การนำเข้าจะหดตัวไปมากกว่านี้ แต่ก็ไม่ควรหวังว่ามันจะฟื้นขึ้นมาใหม่อีกอย่างน้อยใน 3-4 ปีข้างหน้า

สำหรับรัฐพม่าเพื่อเลี้ยงสัตว์นั้น ประเทศเหล่านี้นคงจะเป็นตลาดที่ดีมาก เพราะส่วนใหญ่เป็นประเทศที่คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และเมื่อรายได้ดีขึ้นก็จะบริโภคผลสัตว์ที่ปลุกสัตว์มากขึ้น แต่ไทยจะขายข้าวโพด หรือข้าวฟ่างได้ราคาดีหรือไม่ฉัน มิได้ขึ้นอยู่กับตลาดเหล่านี้เท่านั้น เพราะตลาดรัฐพม่าเลี้ยงสัตว์ในระดับโลก เป็นตลาดที่กว้างใหญ่ไพศาลมาก ราคาธัญพืชสำหรับไทยจะดีหรือเลวนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นตลาดเราเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความต้องการของประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐฯ อาร์เจนตินา และความต้องการของประเทศเช่นสหภาพโซเวียต เป็นต้น ถ้ากำลังการผลิตของประเทศใหญ่ ๆ เหล่านี้พุ่งขึ้นเร็วมากกว่าความต้องการ ราคาสำหรับข้าวโพดและข้าวฟ่างที่ซื้อขายกันในเอเชียก็จะลดลงตามลงไปด้วย เพราะประเทศผู้ผลิตทั้งหลายก็จะหันไปมาขายในย่านเอเชียมากขึ้น

2.5 สรุป

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ประสบอยู่ และที่มีผลสะท้อนมายังประเทศเรานั้น พอจะสรุปได้ว่า นโยบายคุ้มครองสินค้าเกษตรกรรม ไม่ว่าโดยตรง (โดยการตั้งกำแพงภาษี) หรือโดยทางอ้อม (โดยการสนับสนุนการผลิตภายในประเทศ) ยังอยู่ในระดับที่สูงและคาดว่าจะสูงอยู่ต่อไป ถึงแม้ว่าในหลายกรณี เช่น ในญี่ปุ่นหรือในประชาคมยุโรป การผลิตสินค้าเกษตรกรรมจะมีต้นทุนสูง แต่รัฐบาลเหล่านั้นก็พร้อมที่ค้ำจุนเกษตรกรของตน โดยถือว่ารายจ่ายที่รัฐบาลต้องจ่ายให้แก่ภาคนี้เป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณรวม ฉะนั้นจึงเป็นที่คาดกันได้ว่า นโยบายคุ้มครองนี้จะส่งผลทำให้ราคาสินค้าเกษตรหลัก เช่น ธัญพืชหรือน้ำตาล ตกต่ำอยู่อีกต่อไปอย่างน้อยก็ใน 2-4 ปี ข้างหน้านี้

แต่ถึงแม้จะมองในอนาคตที่ไกลกว่า 2-4 ปี ข้างหน้า รู้ทางที่ตลาดสินค้าเกษตรจะกระเตื้องขึ้นนั้นก็ยังจำกัด นโยบายการคุ้มครองสินค้าเกษตรนั้นมิรากฐานจากโครงสร้างการเมืองที่ยังสืบทอดมรดกจากที่จะแลเห็นช่องทางที่จะโน้มต่ำลงได้ ความถนัด (Comparative advantage) ของประเทศต่าง ๆ ในด้านการค้าสินค้าเกษตรในปัจจุบันนี้หาได้ขึ้นอยู่กับกำลังการผลิตหรือความอุดมสมบูรณ์หรือความชาญฉลาดของเกษตรกรในการผลิตไม่ แต่ขึ้นอยู่กับพลังของเกษตรกรที่จะบีบเงินอุดหนุนมาจากรัฐบาลได้ และข้อเท็จจริงนี้เป็นสิ่งที่เราจะต้องยอมรับในการดำเนินนโยบายในอนาคต

ตารางที่ 2.3

การค้าข้าวของประเทศที่ข้าวเป็นสินค้าเข้า (เฉพาะบางช่วงเวลา)

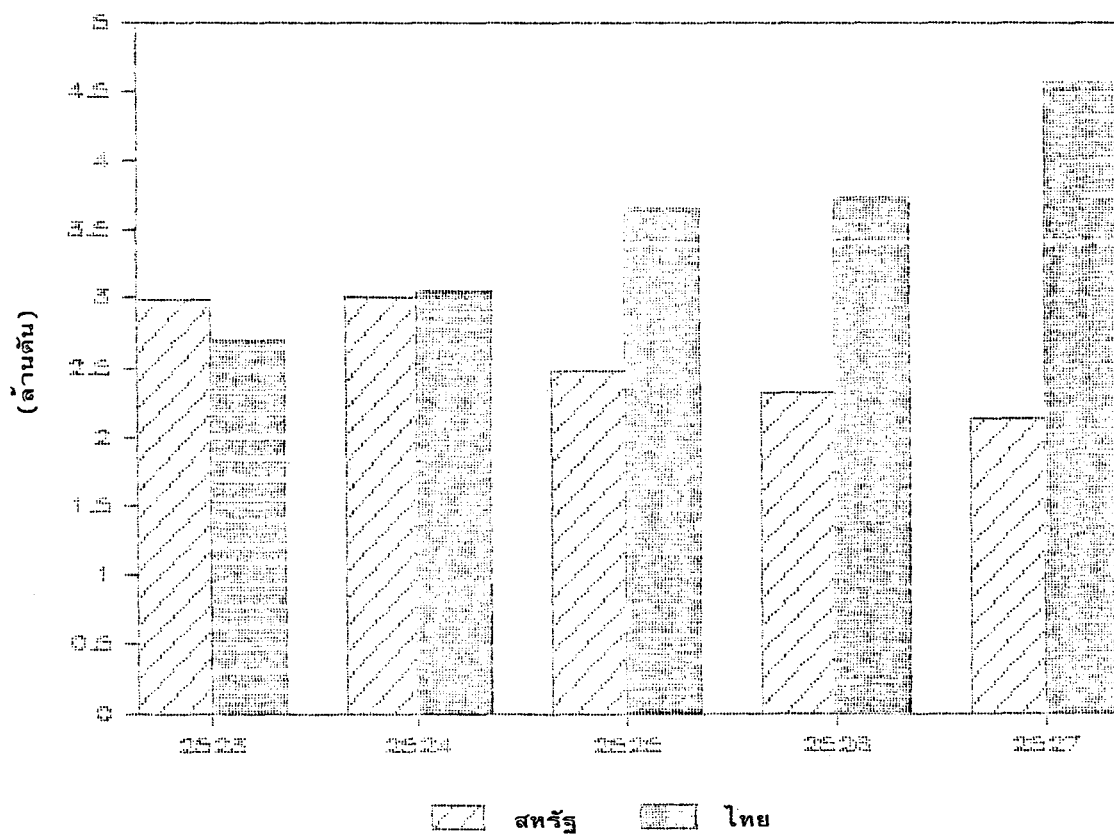
(1,000 เมตริกตัน)

เขต / ประเทศ	ปริมาณนำเข้าสุทธิเฉลี่ยรายปี				
	2504-6	2512-14	2519-21	2521-23	2525-27
เขตมรลุ่มเอเชีย	3304.9	4501.0	3720.9	3300.5	2310.7
บังกลาเทศ	478.8	638.3	234.0	279.3	309.3
ฮ่องกง และสิงคโปร์	555.0	518.0	522.0	514.0	546.3
อินเดีย	417.7	347.0	25.3	-347.0	12.3
อินโดนีเซีย	1044.0	692.0	1707.3	1928.0	630.0
สาธารณรัฐเกาหลี	15.3	591.7	46.0	366.3	105.3
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	108.7	49.7	104.7	72.3	67.7
สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	-176.0	844.7	402.3	169.0	58.3
ศรีลังกา มาเลเซีย และฟิลิปปินส์	861.4	819.6	679.3	318.6	581.3
ตะวันออกกลาง	310.7	440.2	1393.7	1747.0	2161.7
เขตตอนใต้ทะเลทรายซาฮาราของแอฟริกา	443.0	609.8	1459.2	1823.6	2677.3
ประเทศผู้นำเข้าในยุโรปตะวันตก	475.7	565.4	773.0	688.0	832.3
สหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก	383.0	558.0	644.0	836.2	735.0
ซีกโลกตะวันตก	297.2	394.1	405.7	530.9	524.7
ยอดรวมของผู้นำเข้ารายใหญ่	5214.5	7068.5	8396.5	8926.2	9241.7
ประเทศนำเข้ารายย่อย	269.6	-56.8	449.6	1042.2	1532.7
ปริมาณนำเข้าทั้งหมดที่ปรับแล้ว	5484.1	7011.7	8846.1	9968.4	10774.3
ปริมาณส่งออกของผู้นำเข้า 81 ประเทศ	636.2	294.0	442.2	925.9	968.7
ปริมาณนำเข้ารวมของโลก	6120.3	7305.7	9288.3	10894.3	11743.0

ที่มา : U.S. Department of Agriculture

รูปที่ 2.1

เปรียบเทียบการส่งออกข้าวของสหรัฐกับประเทศไทย

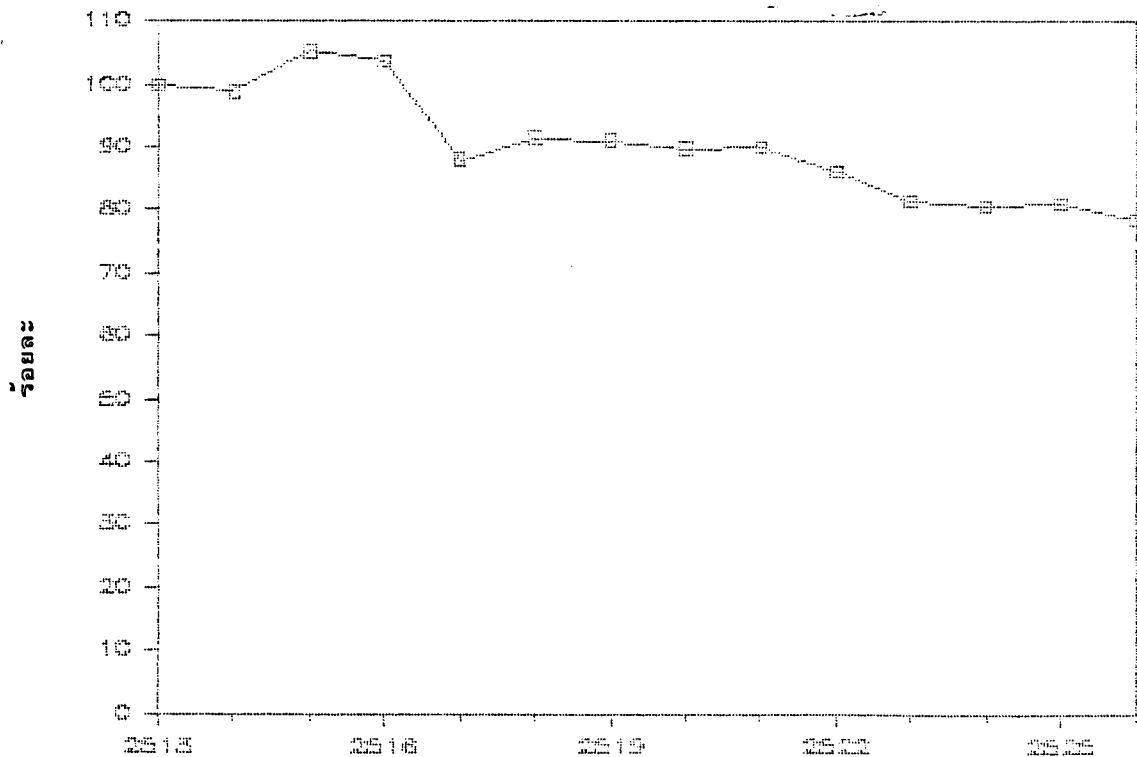


ที่มา : USDA

รูปที่ 2.2

ดัชนีราคาพืชผลที่เกษตรกรประชาคมยุโรปได้รับ เปรียบเทียบกับราคาวัตถุดิบ

ปีฐาน: 2513 = 100

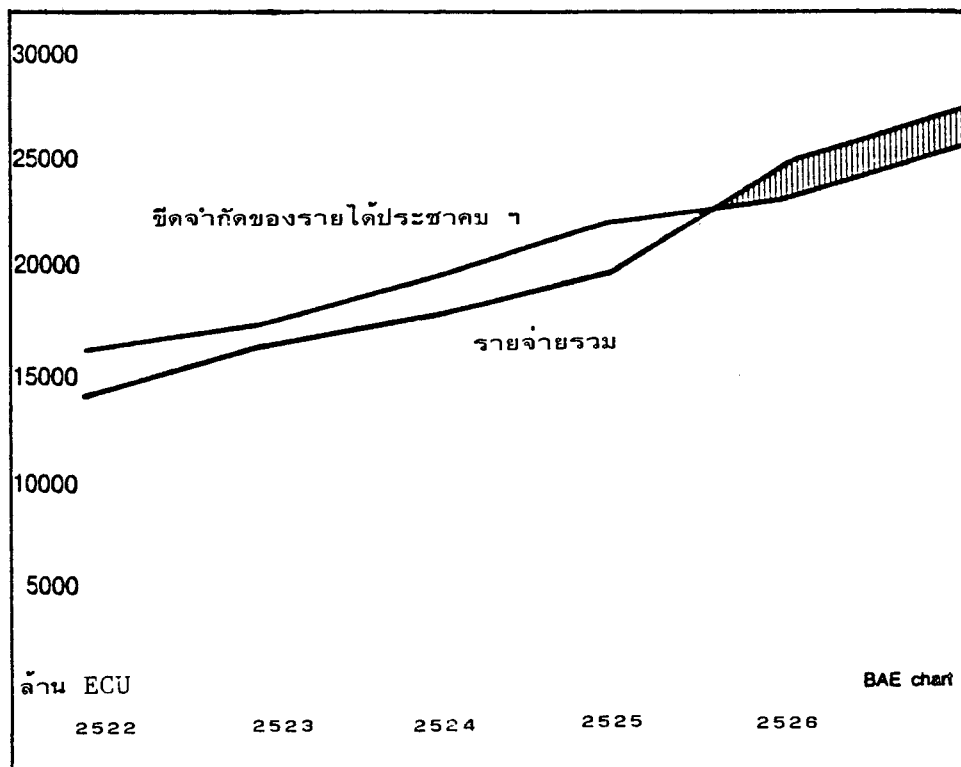


ปีการเพาะปลูก

ที่มา : Eurostat.

รูปที่ 2.3

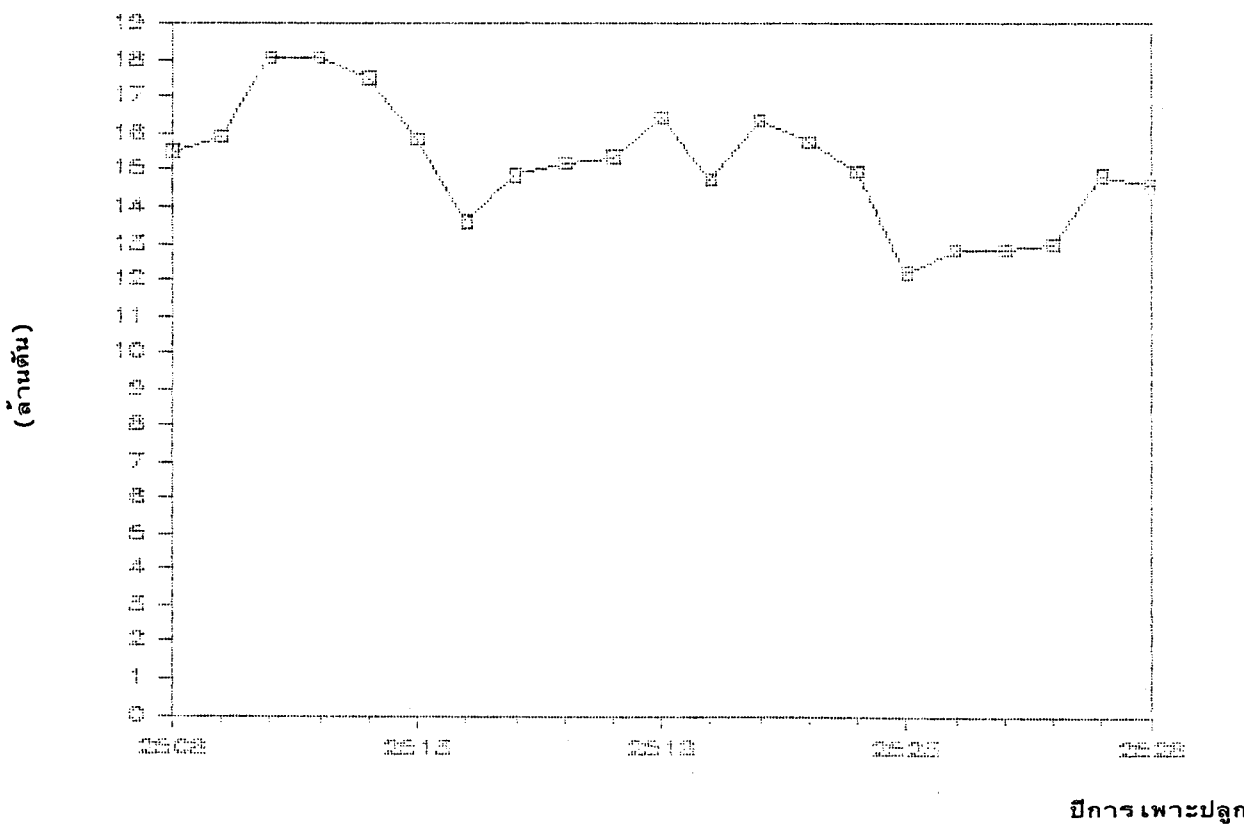
ขีดจำกัดของรายได้ของประชาคมยุโรป และงบค่าใช้จ่าย



ที่มา : Bureau of Agricultural Economics, Commonwealth of Australia, "Agricultural Policies in the European Community: Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade," Policy Monograph # 2, Australian Government Publishing Service, Table9, p. 64.

รูปที่ 2.4

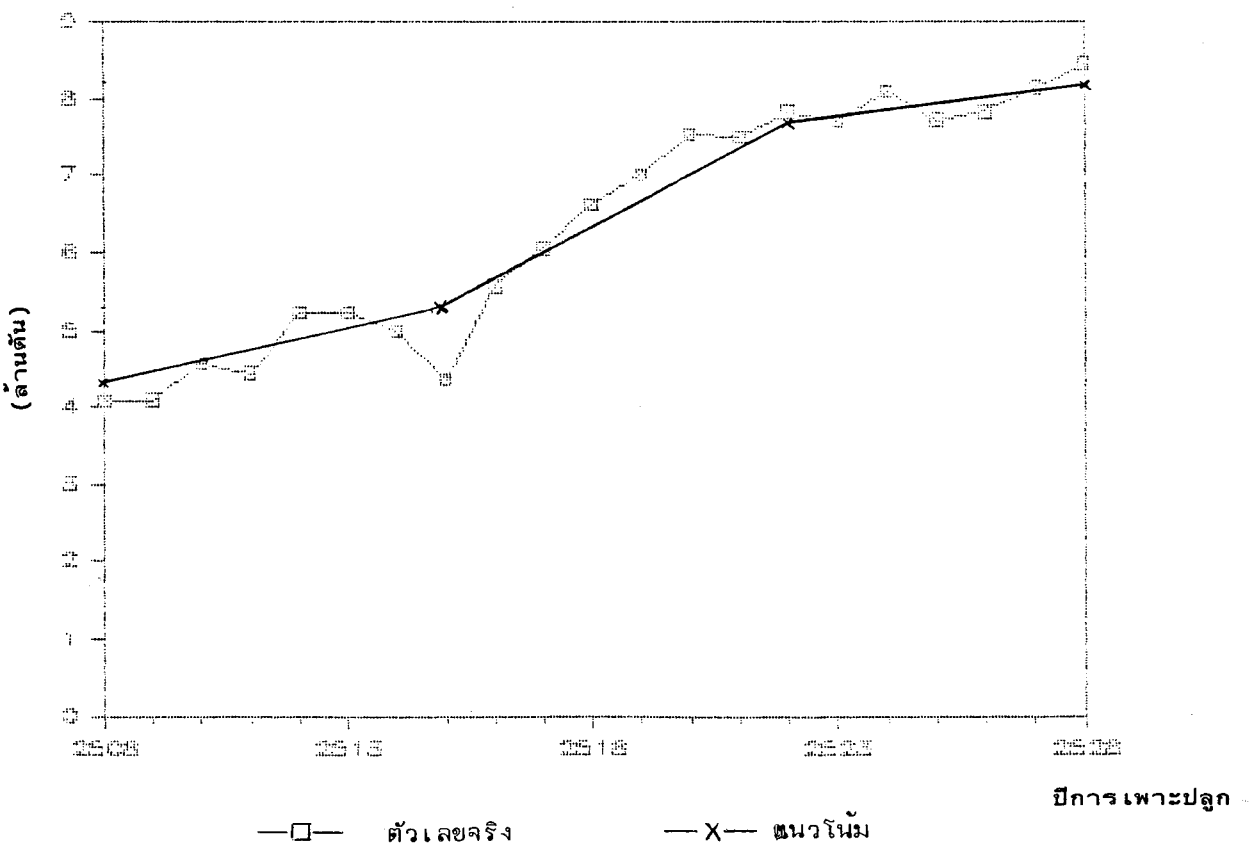
ผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศญี่ปุ่น : พ.ศ. 2508-2528



ที่มา : USDA

รูปที่ 2.5

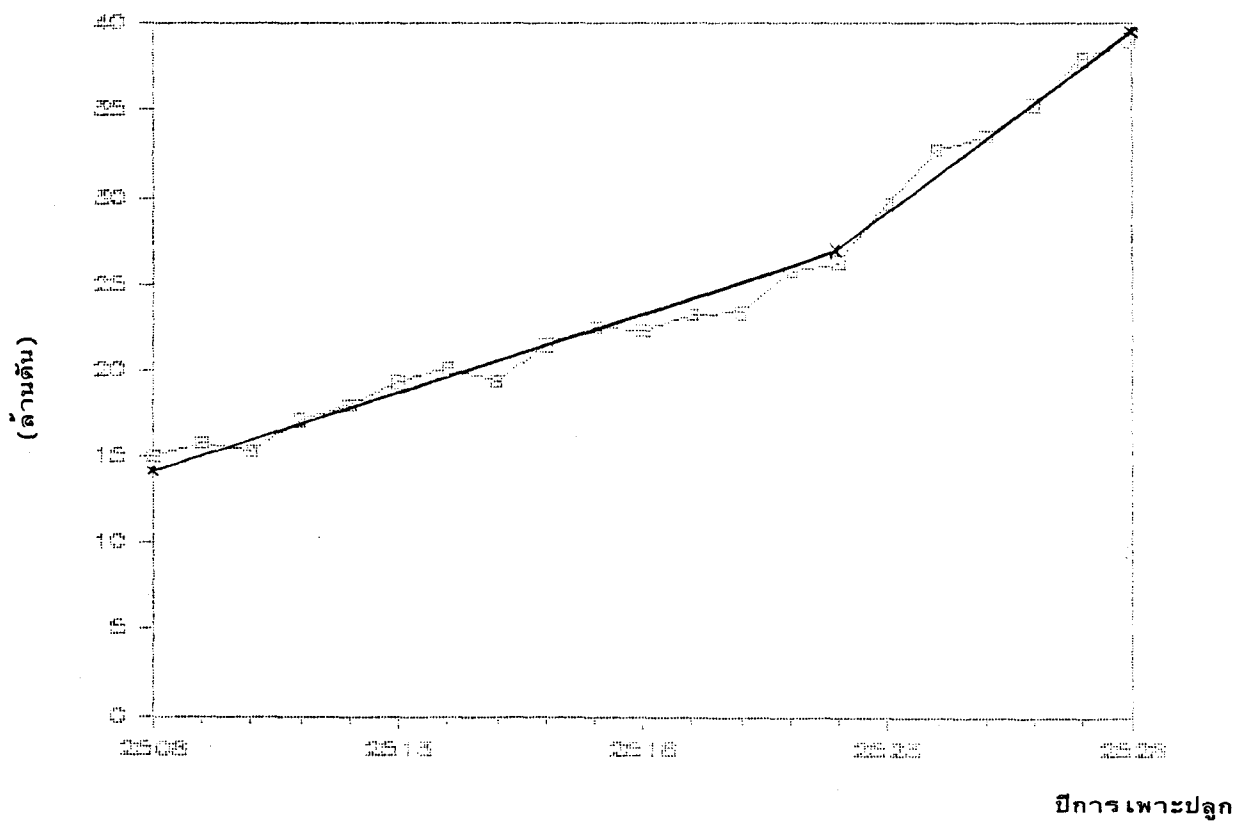
ผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศฟิลิปปินส์ : พ.ศ. 2508-2528



ที่มา : USDA

รูปที่ 2.6

ผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศอินโดนีเซีย : พ.ศ. 2508-2528



ที่มา : USDA

ภาคที่ 3

ข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาล

3. ข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาล

ภาคที่สามนี้จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตร โดยจะพยายามศึกษาว่านโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลเคยนำมาใช้นั้น มีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง และข้อจำกัดดังกล่าวจะทำให้การใช้นโยบายเหล่านี้ในอนาคตประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด นโยบายของรัฐบาลในภาคการเกษตรที่จะนำมาวิเคราะห์ในที่นี้มีอยู่ 3 ประการคือ

1. นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร
2. นโยบายด้านการผลิต
3. นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

นโยบายที่สำคัญสองประการแรกข้างต้น มีผลกระทบต่อภาคการเกษตรโดยตรง ส่วนนโยบายประการที่สามคือนโยบายการค้า และการเงินระหว่างประเทศนั้นถึงแม้จะได้เป็นนโยบายการเกษตรโดยตรง แต่ก็มีผลกระทบต่อภาคการเกษตรจึงได้นำมาพิจารณาด้วย

3.1 นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร

นโยบายของรัฐบาลในอดีตและปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและราคาสินค้าเกษตร มักจะส่งผลถึงภาคการเกษตรอยู่สองประการ คือ นโยบายที่หันเอาทรัพยากรออกจากภาคการเกษตรเป็นประการที่หนึ่ง และนโยบายเพื่อโอนภาระความเสี่ยงจากภาคการเกษตรมายังภาคการเกษตรเป็นประการที่สอง ซึ่งทั้งสองประการสามารถจะเข้าใจได้ด้วยนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาดังต่อไปนี้

1) นโยบายการเก็บภาษีในระดับส่งออก จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมานโยบายการเก็บภาษีส่งออก มักจะเรียกเก็บจากพืชผลการเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าวและยางพารา ส่วนการเก็บภาษีนำเข้าผลิตผลการเกษตรเพื่อให้ความคุ้มครองกับเกษตรกรในประเทศนั้นมีน้อย และที่มักก็เป็นพืชผลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรส่วนน้อย ได้แก่ กรณีของถั่วเหลืองและกระเทียม

ข้าว เป็นพืชผลตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด เพราะรัฐบาลไทยได้เก็บภาษีในระดับส่งออกติดต่อกันยาวนานมากกว่า 35 ปี และภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บก็มีหลายชนิดและหลายรูปแบบ เช่น ค่าธรรมเนียมการส่งออก (ค่าฟรีเมียมข้าว) อากรขาออกและการบังคับซื้อข้าวราคาถูกจากผู้ส่งออก (ข้าวสารอง) มีการเลือกใช้ภาษีทั้ง 3 ประเภทแตกต่างกันไป กล่าวคือ บางครั้งเก็บภาษีทั้งสามประเภทพร้อมกัน บางครั้งเลือกลดหรือเพิ่มประเภทใดประเภทหนึ่ง จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการใช้นโยบายนี้ก็คือการที่รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะราคาตลาดโลก ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคากายในประเทศไว้ให้อยู่ในระดับต่ำซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายที่ทำให้ราคา "ต่ำล่ำมื่อเสมอ"

รูปที่ 3.1 และ 3.2 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างราคาข้าวที่เรขายให้กับต่างประเทศในรูปของราคา F.O.B. และราคาขายส่งกรุงเทพ (ราคาทั้งสองเป็นราคาต่อตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี 2502 ถึง 2528 รูปที่ 3.1 แสดงราคาในปีที่ขาย ส่วนรูปที่ 3.2 แสดงราคาที่ได้ขจัดอิทธิพลของเงินเฟ้อด้วย G.D.P. Deflator แล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าราคากายในประเทศมีลักษณะค่อนข้าง "ต่ำล่ำมื่อเสมอ"

รูปที่ 3.3 และ 3.4 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างความแตกต่างของราคา F.O.B. และราคาขายส่งกรุงเทพกับ จำนวนภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากการส่งออกข้าวออกในแต่ละปี (เป็นราคาต่อตันข้าวเปลือก) โดยรูปที่ 3.3 แสดงราคาในปีที่ขาย แต่รูปที่ 3.4 ได้ขจัดอิทธิพลของเงินเฟ้อเรียบร้อยแล้ว

รูปที่ 3.3 และ 3.4 จึงแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในปริมาณและอัตราการเก็บภาษีส่งออกของรัฐบาลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความแตกต่างของราคาข้าวที่ขายได้ต่างประเทศ กับราคาข้าวภายในประเทศ และหากจะพิจารณาประกอบกับรูปที่ 3.1 และ 3.2 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลใช้วิธีขึ้นภาษีส่งออกในช่วงที่ราคาข้าวที่ขายให้กับต่างประเทศอยู่ในระดับสูง และผ่อนคลายให้บ้างในช่วงราคาต่ำ อย่างไรก็ตาม ภาษีดังกล่าวก็ยังคง เรียกเก็บติดต่อกันมาทุกปี ซึ่งแสดงถึงการผันแปรทางการออกจากราคาการเกษตรของภาคเอกชนมาสู่รัฐบาล

นอกจากนี้ การรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศไทยในระดับ "ต่ำสม่ำเสมอ" ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้บริโภคในประเทศถึง 2 ประการ คือ

1. ผู้บริโภคสามารถซื้อข้าวบริโภคได้ในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเท่ากับรัฐบาลได้ผันทรัพยากรส่วนหนึ่งจากข้าววนาไปให้ผู้บริโภค
2. ผู้บริโภคได้ลดภาวะความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา โดยที่ภาระการลดความผันผวนดังกล่าวถูกผลักให้ตกอยู่กับข้าววนา

การเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (พรีเมียมข้าว) นอกจากจะเป็นการผันทรัพยากรจากภาคการเกษตรสู่รัฐบาลแล้ว ยังเป็นเครื่องช่วยลดความเสี่ยงของการค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ (G to G) ที่ดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์อีกด้วย ทั้งนี้ เพราะมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. เงินกองทุนส่งเสริมเกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ว่า กรณีการค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ กระทรวงพาณิชย์อาจจะลดหย่อนค่าธรรมเนียมการส่งออกได้ และที่ผ่านมากระทรวงพาณิชย์ก็ได้ลดหย่อนภาระค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้กับตนเอง โดยกำหนดไว้เพียงตันละ 1 บาท เสมอมา ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากำไรจากการค้าข้าวของกระทรวงพาณิชย์ที่ปรากฏอยู่ในบัญชีของรัฐวิสาหกิจชื่อ "หน่วยบัญชีข้าว" ซึ่งสังกัดกระทรวงพาณิชย์นั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือจำนวนค่าธรรมเนียมที่หายไปเพราะไม่มีการเก็บจากการค้าข้าวโดยกระทรวงพาณิชย์เอง เปรียบเหมือนการย้ายเงินจากกระเป๋าซ้ายมาเข้ากระเป๋ายาวเท่านั้นเอง

การเก็บภาษีส่งออกดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือเป็นเครื่องช่วยลดความเสี่ยงในการค้าข้าวของกระทรวงพาณิชย์ที่จะถูกตรวจสอบประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยที่ภาระของการลดความเสี่ยงดังกล่าวตกอยู่กับข้าววนาและภาคการเกษตร

2) นโยบายการกำหนดปริมาณโควตาส่งออก (Export Quota) มาตรา-
การในระดับส่งออกอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนิยมใช้บ่อยครั้ง คือการกำหนดปริมาณโควตาส่งออกพืชผลสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลเลือกไว้ นโยบายนี้ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และข้าวโพด

(ในอดีต) พืชผลบางชนิดรัฐบาลเก็บกับห้ามมิให้ส่งออก (โคเวต้าเท่ากับศูนย์) ได้แก่ ละหุ่ง และปอ (ในปี 2527)

จะเป็นเพราะมาตรการการจำกัดปริมาณส่งออก เป็นมาตรการที่ง่ายต่อผู้กำหนดนโยบายในการควบคุมสินค้า การเกษตรไว้บริเวณในประเทศ หรือจะเป็นเพราะการจำกัดนี้สร้างอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมก็แล้วแต่ มาตรการนี้เป็นที่นิยมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก จึงปรากฏว่าเป็นข้อเสนอแนะอยู่เนือง ๆ ให้จำกัดปริมาณการส่งออก และจัดสรรปริมาณที่จำกัดนี้ให้กับผู้ส่งออกด้วยวิธีการต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าการกำหนดปริมาณโคเวต้าส่งออก เป็นการสร้างกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้กับผู้ส่งออกที่ได้รับจัดสรรโคเวต้า ทั้งนี้เพราะผู้ส่งออกเมื่อได้โคเวต้ามาแล้วก็ไม่จำเป็นต้องแย่งหรือแข่งขันเพื่อการส่งออกกับผู้ที่ถูกกันออกไป เพราะไม่ได้โคเวต้า ตนจึงสามารถซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำกว่ากรณีการแข่งขันกันได้ หรืออาจจะพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งก็ได้ กล่าวคือ ผู้ส่งออกที่ได้รับจัดสรรโคเวต้าจะสามารถขายสิทธิในโคเวต้าดังกล่าวให้กับผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ซึ่งแสดงว่าหากตนเองก็สมควรจะได้รับกำไรอย่างน้อยเท่ากับราคาค่าโคเวต้าที่ซื้อขายกัน และหากมีการซื้อขายโคเวต้า ผู้ซื้อโคเวต้าก็ต้องคำนวณค่าโคเวต้า เป็นต้นทุนของการค้าและจะซื้อสินค้า เกษตรในราคาที่ต่ำลงเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 3.1 แสดงให้เห็นถึงราคาใบอนุญาตที่ซื้อ-ขายกัน (ราคาค่าโคเวต้า) ในขณะที่มีมาตรการกำหนดโคเวต้าข้าวโพดเพื่อส่งออก (มาตรการนี้ถูกยกเลิกในปลายปี 2524) ร้อยละ 60-65 ของปริมาณข้าวโพดที่ผลิตได้ในแต่ละปี ข้าวไร่จะขายออกไปในช่วงเดือนตุลาคม ถึงเดือนธันวาคม จากการคำนวณค่าโคเวต้าหรือกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ที่พ่อค้าได้รับ หรือที่ข้าวไร่ต้องสูญเสียไปกับมาตรการกำหนดโคเวต้าปี 2523/2524 ปรากฏว่าสูงถึง 1,013 ล้านบาทโดยประมาณ โดยที่เงินจำนวนดังกล่าวได้ตกอยู่ในมือของพ่อค้าผู้ส่งออกรวมกันถึง 645 ล้านบาท โรงงานอาหารสัตว์และผู้ใช้ข้าวโพดในประเทศ 368 ล้านบาท โดยประมาณ

มันสำปะหลัง และข้าว เป็นพืชผลสำคัญที่เคยมีและแนวโน้มสมัยปัจจุบันก็
ยังมีการกำหนดโควตาส่งออกอยู่ สำหรับข้าวถึงแม้ว่าเคยมีอดีตที่ว่างเว้นจากนโยบาย
กำหนดโควตาส่งออกมาตั้งแต่ปี 2517 แต่ก็ได้หวนนำกลับมาใช้ใหม่ในปี 2527 จนถึง
ปัจจุบัน ปรากฏว่ามีการซื้อขายใบอนุญาตกันในราคาประมาณอย่างต่ำตันละ 40-50 บาท
จากปริมาณที่ส่งออกมากว่า 4 ล้านตัน จึงเป็นค่าโควตาารวมกันปีละอย่างน้อย 200
ล้านบาท ที่เกษตรกรจำเป็นต้องเป็นผู้รับภาระดังกล่าว

กรณีการห้ามส่งออกของละหุ่งตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา โดยอ้างว่าเพื่อ
ส่งเสริมอุตสาหกรรมโรงหีบน้ำมันละหุ่งที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวในประเทศไทย หรือกรณีการ
ห้ามส่งออกปอในปี 2527 ขณะที่ราคาในประเทศอยู่ในระดับสูง เพื่อช่วยให้โรงงานทอ-
กระสอบได้มีปอเป็นวัตถุดิบในราคาถูกไว้ใช้ แต่ขณะเดียวกันโรงงานทอกระสอบสามารถ
ส่งออกกระสอบขายในราคาแพงได้อย่างเสรี ปริมาณเมล็ดละหุ่งและปอที่เกษตรกรขายได้
จึงจำต้องส่งขายกับโรงงานในประเทศเท่านั้น ถ้าไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent)
นี้ได้ถูกดูดซับจากเกษตรกรผู้โรงงานอุตสาหกรรม

นโยบายการจำกัดปริมาณการส่งออกที่กล่าวมามีใช้แต่เพียงฉันทรัพยากร
ออกจากภาคการเกษตรเท่านั้น แต่ยังเป็นการลดความเสี่ยงให้กับอุตสาหกรรม ผู้ใช้วัตถุดิบ
และผู้บริโภคในประเทศ จึงเป็นนโยบายที่ให้หลักประกันว่าจะมีสินค้า การเกษตรป้อนโรง-
งานอุตสาหกรรมแปรรูปในราคาต่ำอย่างสม่ำเสมอ โดยที่ภาคการเกษตรจำต้องยอมรับ
ภาระที่เกิดขึ้นจากการลดภาระความเสี่ยงนั้นด้วย

3). นโยบายการค้าภายใน

รัฐบาลได้มีการแทรกแซงการค้าภายใน โดยการแบ่งเขตการค้าสำหรับ
สินค้าเกษตรสองชนิด คือ ลูกรและใบยาสูบ ซึ่งส่งผลดังต่อไปนี้

นโยบายการค้าลูกร นโยบายการควบคุมการฆ่าและการค้าลูกรของรัฐบาล
โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับ

เกษตรกรได้ชัดเจน ในปี 2502 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการค้าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 นอกจากจะมีสาระสำคัญของ การได้รับสิทธิในการฆ่าสัตว์ที่ก่อให้เกิดการผูกขาด ยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครองหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตการจำหน่ายเนื้อสุกรข้ามเขต

โดยความเป็นจริงแล้วเมืองใหญ่ที่มีประชากรมาก และรายได้ของประชากรสูงอย่างกรุงเทพฯ ย่อมจะเป็นตลาดใหญ่และเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับเนื้อสัตว์ และโดยที่เนื้อสุกรเป็นที่นิยมมากของคนกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ จึงเป็นตลาดเนื้อสุกรที่สำคัญของคนต่างจังหวัดเสมอมา ดังเช่นสถิติในปี 2510 ที่มีการนำเข้ากรุงเทพฯ ถึง 533,889 ตัว แต่ในปี 2514 เหลือเพียง 79,308 ตัวกลับเพิ่มขึ้นเป็น 371,845 ตัวและ 568,858 ตัว ในปี 2518 และ 2519 ตามลำดับ และในปี 2520 ปริมาณนำเข้าจากต่างจังหวัดลดลง เหลือ 367,471 ตัว¹⁰

สภาพการเลี้ยงสุกรของบ้านเราปรากฏว่าที่อยู่ในลักษณะที่มีการขึ้นลงเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เมื่อราคาคูจะมีผู้สนใจเลี้ยงสุกรจำนวนมาก ผลก็คือราคาในระยะต่อไปนั้นตกลง และมีผลให้มีผู้เลี้ยงสุกรลดน้อยลง และราคาสูงขึ้นอีกสลับกันเช่นนี้เรื่อยไป ผู้บริโภคในประเทศมักจะได้รับประโยชน์จากความผันผวนในด้านราคา เพราะมาตรการของรัฐบาลตามอำนาจใน พ.ร.บ. ได้ช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาไว้ให้ในระยะสั้น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยจะคอยควบคุมปริมาณการนำเข้ากรุงเทพฯ ตามสังหะของลภาวะตลาด ซึ่งถ้าเราก็คงคิดว่าสังหะใดกระทรวงมหาดไทยจะเปลี่ยนนโยบายก็จะเห็นว่า ในช่วงสุกรล้นตลาดกระทรวงมหาดไทยก็จะนำเอานโยบายปิดเขตมาใช้ โดยอ้างว่า ถ้ารัฐบาลจำกัดอุปทานเนื้อสุกรที่เข้ามาในกรุงเทพฯ แล้วจะทำให้ราคาเนื้อสุกรเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่กระทรวงมหาดไทยมองข้ามข้อเท็จจริงไป นั่นคือการลดอุปทานนำเข้าสู่ตลาดกรุงเทพ ด้วยวิธีนี้เป็นการซ้ำเติมสภาพล้นตลาดสำหรับผู้เลี้ยงสุกรในต่างจังหวัด (เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ปิดกั้นอุปสงค์ต่อเนื้อสุกรของชาวกรุงเทพฯ ที่เป็นแหล่งใหญ่) แต่ในช่วงที่สุกรขาดตลาด ราคาเนื้อสุกรพุ่งสูงขึ้นรัฐบาลจะเปิดเขตการค้าสุกร ทั้งนี้เพื่อ

เพิ่มอุปทานนำเข้าสู่ตลาดในกรุงเทพฯ การเปิดเขตการค้าจึงเท่ากับเป็นการทำลายเสถียรภาพของราคารัฐบาลในต่างจังหวัดเพื่อรักษาเสถียรภาพราคารัฐบาลในกรุงเทพฯ^{11/}

นโยบายการค้าใบยาสูบ เนื่องจากอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่เป็นอุตสาหกรรมผูกขาดโดยรัฐ ผลผลิตของใบยาสูบที่เกษตรกรผลิตได้ประมาณ ร้อยละ 35 นำไปใช้ในโรงงานยาสูบภายในประเทศ อีกประมาณร้อยละ 65 ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ^{12/} โรงงานยาสูบกระทรวงการคลังและผู้ผลิตบุหรี่ต่างประเทศต่างต้องการคุณภาพของใบยา และการบ่มที่ดีเพื่อเอาใจนักสูบพันธุ์ทั้งหลาย พ.ร.บ. ยาสูบจึงเกิดขึ้น ควบคุมทุกขั้นตอนของการผลิตและจำหน่าย ในการเพาะปลูกใบยาสูบนั้น เกษตรกรจะต้องขออนุญาตจากกรมสรรพสามิตก่อน และในการขออนุญาตนั้นจะต้องระบุถึงพันธุ์ยาสูบที่จะใช้ สถานที่ปลูก จำนวนพื้นที่จนกระทั่งผู้บ่มใบยาที่ตนจะขายใบยาลดให้ เท่ากับว่ากฎหมายนี้บังคับให้เกษตรกรต้องผูกพันการขายให้กับโรงบ่มแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงของคุณภาพและปริมาณใบยาสูบให้กับโรงบ่มและโรงงานยาสูบในที่สุด

โรงบ่มใบยาสูบจึงมีอำนาจการตลาดผูกขาดการซื้อใบยาจากเกษตรกร และมีอำนาจเหนือในด้านการตั้งราคารับซื้อ การคัดเกรดต่อเกษตรกร และเมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนมิให้เกษตรกรนำใบยาของตนไปขายให้กับผู้ซื้อรายอื่น โรงบ่มใบยาสูบจึงกล้าที่จะปล่อยเงินกู้ในรูปของการให้ต้นกล้า ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง โดยคิดหักกับมูลค่าของใบยาที่เกษตรกรนำมาขาย ซึ่งแน่นอนโรงบ่มย่อมจะต้องคิดถึงค่าบริการในเรื่อง เหล่านี้ในลักษณะของราคาปัจจัยการผลิตที่แพงกว่าท้องตลาด^{13/} โรงบ่มใบยาสูบได้ตั้งหัวหน้าคนงานเพื่อทำหน้าที่แนะนำด้านการผลิตต่าง ๆ ให้ความรู้จะปลูกอย่างไร ปลูกกี่เท่าไร เมื่อไรควรจะใส่ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ซึ่ง เกษตรกร เองก็ได้ประโยชน์ในแง่ดังกล่าวที่โรงบ่มกล้าให้บริการแต่โรงบ่มก็สามารถจะหักค่าบริการในตอนรับซื้อ อีกส่วนหนึ่งก็จะแฝงอยู่ในราคาราคาใบยาลดที่ต่ำกว่า ถ้าหากโรงบ่มไม่ต้องให้บริการเหล่านี้ แน่แน่นอนค่าบริการที่ปรากฏและที่แฝงอยู่ ยากจะวินิจฉัยได้ว่ามากหรือน้อยเกินไปเพราะยังไม่ปรากฏระบบที่ไม่มีการผูกมัดให้เราได้เปรียบเทียบ

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลมีมาตรการเพื่อมุ่งจะลดความเสี่ยงด้านคุณภาพ ใบบายให้กับผู้บริโภคและโรงงานโดยมี พ.ร.บ. ทำให้เกษตรกรหมดทางเลือกในทาง การค้าโดยจำต้องขายให้กับโรงบ่มในท้องถิ่นเพียงโรงเดียว โอกาสในการถูกกดราคาในรูปแบบ ของการคัดเกรด คัดคุณภาพ (Price Discrimination) จึงมีสูงมาก สิ่งที่ได้รับรู้จาก การสำรวจในชนบทภาคเหนือ ได้พบเห็นว่า โรงบ่มจะให้เกษตรกรนำใบบายมามัด มัดละไม่ เกิน 70 กก. และเมื่อถึงแม้ว่า เกษตรกรจะคัดคุณภาพให้เหมือนกันอย่างไรก็ตาม ก็จะต้อง ถูกตีราคาให้ต่างกัน เพราะทางโรงบ่มมักจะอ้างว่าในแต่ละมัดมีคุณภาพต่างกัน

4) อ้อยและน้ำตาล กรณียุติโทษ

อ้อยและน้ำตาลเป็นกรณียุติโทษ เพราะเป็นพืชส่งออกอย่างเดียวที่นโยบาย ของรัฐบาลจะลำเอียง เข้าหา เกษตรกรอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะระบบการจัดส่งอ้อยเข้า โรงงานนั้นจะต้องมีระเบียบ หรือมีคิวที่แน่นอน ฉะนั้น ชาวไร่อ้อยจำต้องทำสัญญาล่วงหน้า กับโรงหีบอ้อยโดยตกลงปริมาณแต่ไม่มีการตกลงราคา ครั้นเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวและหีบอ้อย ก็จำต้องตกลงราคากันระหว่างผู้แทนชาวไร่อ้อย

ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์บางประการ และจากความจำเป็นที่จะต้อง ปกป้องผลประโยชน์ในด้านราคา อ้อยจึง เป็นพืชชนิดเดียวที่มีการรวมตัวกันระหว่าง โรงงาน กับชาวไร่อ้อย ชาวไร่อ้อยที่รวมตัวกันได้นี้หมายถึงชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้า โควต้าด้วย^{14/} แต่จากการรวมตัวกันได้ของชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่นี้เอง ก็มีผลพลอยได้ตกไป ถึงชาวไร่อ้อยขนาดเล็กและกลาง ราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกันในประเทศไทยจึงอยู่ในระดับสูง กว่าในตลาดโลกมาก โรงงานจะเอากำไรที่ได้จากตลาดภายในมาชดเชยการขาดทุนใน ตลาดต่างประเทศ

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดูจะมีความสามารถพิเศษในการผัน ทรัพยากรจากภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมทั้งจากธนาคารพาณิชย์มาเป็นของตนได้อย่างมหั- จรรย์เห็นได้ว่าสภาพดังกล่าวนี้ต่างกับพืชหลักอื่น ๆ แทบทั้งหลาย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในภาคที่ 2 สภาวะน้ำในตลาดโลกนั้นยังขบเซา และในขณะนี้ยังไม่มีความเห็นว่าดีขึ้น การผันทรัพยากรจากภาคอื่น ๆ มาใช้ต้นก็เห็นจะถึงขีดสุดแล้ว ฉะนั้นในอนาคต มีทางเป็นไปได้มากที่การปลูกอ้อยในประเทศคงจะต้องค่อย ๆ ลดปริมาณลง

5) ปุ๋ยเคมี

นโยบายที่รัฐบาลเคยมีต่อปุ๋ยเคมีนั้น แสดงให้เห็นถึงนโยบายการโอนภาระการเสี่ยงมาให้แก่เกษตรกรได้อย่างชัดเจน ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ไทยได้มีโรงงานผลิตปุ๋ยมาแล้ว 2 โรงงาน ทั้งสองโรงงานมีปัญหาในการผลิตปุ๋ยอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ประสบความสำเร็จในการขอร้องให้รัฐบาลลดภาระการจุ่มอยู่โรงงานนี้ให้แก่เกษตรกร โดยให้รัฐบาลใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าหรือตั้งกำแพงภาษีเพื่อเพิ่มราคาปุ๋ยภายในประเทศ ในครั้งสุดท้ายโรงงานมีความสำเร็จเพียงชั่วระยะสั้นเท่านั้น เพราะคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยกเลิกมาตรการเพิ่มอากรขาเข้าในระยะเพียง 2 เดือนหลังจากประกาศมา ปัจจุบัน การนำเข้าปุ๋ยจึงเป็นไปโดยเสรีปราศจากอากรขาเข้า ยกเว้นปุ๋ยยูเรีย และแม้กระทั่งปุ๋ยยูเรีย รัฐบาลก็ได้ให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติที่จะนำเข้าปุ๋ยยูเรียโดยไม่ต้องเสียอากรขาเข้า

ในขณะที่รัฐบาลกำลังดำริที่จะมีโรงงานปุ๋ยที่สาม โครงการนี้เป็นโครงการที่ใหญ่มาก โครงการนี้จะต้องมองว่าเป็นโครงการอุตสาหกรรมไม่ใช่เกษตรกรรม มาตรฐานที่ใช้วัดว่าโครงการนี้จะดำเนินต่อไปได้หรือไม่ ก็คือจะสามารถผลิตปุ๋ยป้อนความต้องการแทนผู้นำเข้าได้ตามราคาตลาดโลกบวกค่าขนส่งและกำไรของผู้นำเข้าหรือไม่ ฉะนั้น ถ้าบริษัทปุ๋ยแห่งชาติซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจะขายปุ๋ยได้ตามราคาตลาดโลก บวกค่าขนส่งและกำไรของตนแล้ว เกษตรกรก็จะไม่มีกำไรหรือขาดทุนแต่ประการใด ถ้าโครงการนี้เป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพสูง ผู้ลงทุนก็จะได้กำไรต่อไป

แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นหากโครงการนี้ดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นั่นคือ ไม่สามารถผลิตปุ๋ยแข่งกับปุ๋ยที่นำเข้าจากต่างประเทศได้ ดังได้กล่าวมาแล้ว โครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่มาก เพราะฉะนั้นรัฐบาลคงจะไม่ยอมให้โรงงาน ต้องปิดประตูล้มละลายไป ครั้นจะเข้ามาอุดหนุนด้วยกำลังเงินต่อไปก็ทำไม่ได้ เพราะ ขณะนี้รัฐบาลก็มีภาระที่จะต้อง เลี้ยงดูรัฐวิสาหกิจที่ย่อนสมรรถภาพอีกเป็นจำนวนมากพอ อยู่แล้ว ทางออกที่รัฐบาลจะวิ่งเข้าหาในที่สุดก็คงจะเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ โดย เพิ่มกำแพงภาษีหรือจำกัดการนำเข้า โดยอ้างว่าผู้ผลิตต่างประเทศกำลังท่วมตลาด (เหมือนกับ 2 โรงงานเท่านั้นเคยอ้างมา)

แม้ในปัจจุบันนี้ทั้งที่โรงงานปุ๋ยยังไม่ทันจะตั้ง ทางผู้ร่วมลงทุนในโครงการ นี้บางราย เช่น บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation - IFC) ก็ได้พยายามจางเงื่อนโซ่ที่จะให้รัฐบาลคุ้มครองโรงงานในช่วงที่ราคา ตลาดโลกตกต่ำ หากรัฐบาลรับนโยบายนี้ (จะรับหรือไม่ยังไม่ปรากฏ) ก็จะมีนโยบายต่อ เกษตรกรที่รับกัน 2 นโยบาย ดังนี้

1. สำหรับผลิตผล รัฐบาลพร้อมที่จะจำกัดราคา เมื่อราคาตลาดโลกสูง แต่ไม่มีความสามารถที่จะยกระดับราคาในช่วงที่ตลาดโลกตกต่ำได้
2. สำหรับปุ๋ย รัฐบาลจะยกราคาปุ๋ยในช่วงที่ตลาดโลกตกต่ำเพื่อปกป้อง อุตสาหกรรมปุ๋ย

หากรัฐบาลยอมรับนโยบายทั้ง 2 ประการดังกล่าว ก็หมายความว่าประเทศไทยจะมีนโยบายการผลักราคาความเสี่ยงไปให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่แล้ว

สรุป

จะเห็นได้ว่านโยบายการตลาดและราคาสินค้าการเกษตรที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้นโยบายทั้ง 3 ประการข้างต้นเป็นเครื่องมือในการผันทรัพยากรออกจากภาคเกษตร และขณะเดียวกันลดความเสี่ยงด้านการตลาด และราคาให้กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วยสภาพการณ์ของโลกที่ไม่แน่นอน รัฐบาลจำเป็นต้องลดหย่อนภาระภาษีในระดับส่งออก (ซึ่งเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุด) จนเหลืออยู่ไม่มากนัก หากในอนาคตสภาพการของภาคการเกษตรประสบปัญหา รัฐบาลก็สามารถจะบรรเทาปัญหา โดยลดหย่อนภาระภาษีที่ตนจัดเก็บอยู่ได้มากนัก ทรัพยากรที่ผันออกจากภาคการเกษตรสู่ภาครัฐบาลในรูปของภาษีหลายชนิดก็ได้ถูกใช้อย่างไม่มีทิศทางจนไม่เหลือหรือ ยิ่งกว่านั้นยังมีหนี้สินผูกพันจากกรณีการขาดทุนขององค์การคลังสินค้าที่ถูกมัดให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรหารายได้จากทรัพย์สินของมาชดใช้ให้ทุกเดือน เดือนละ 50 ล้านบาท

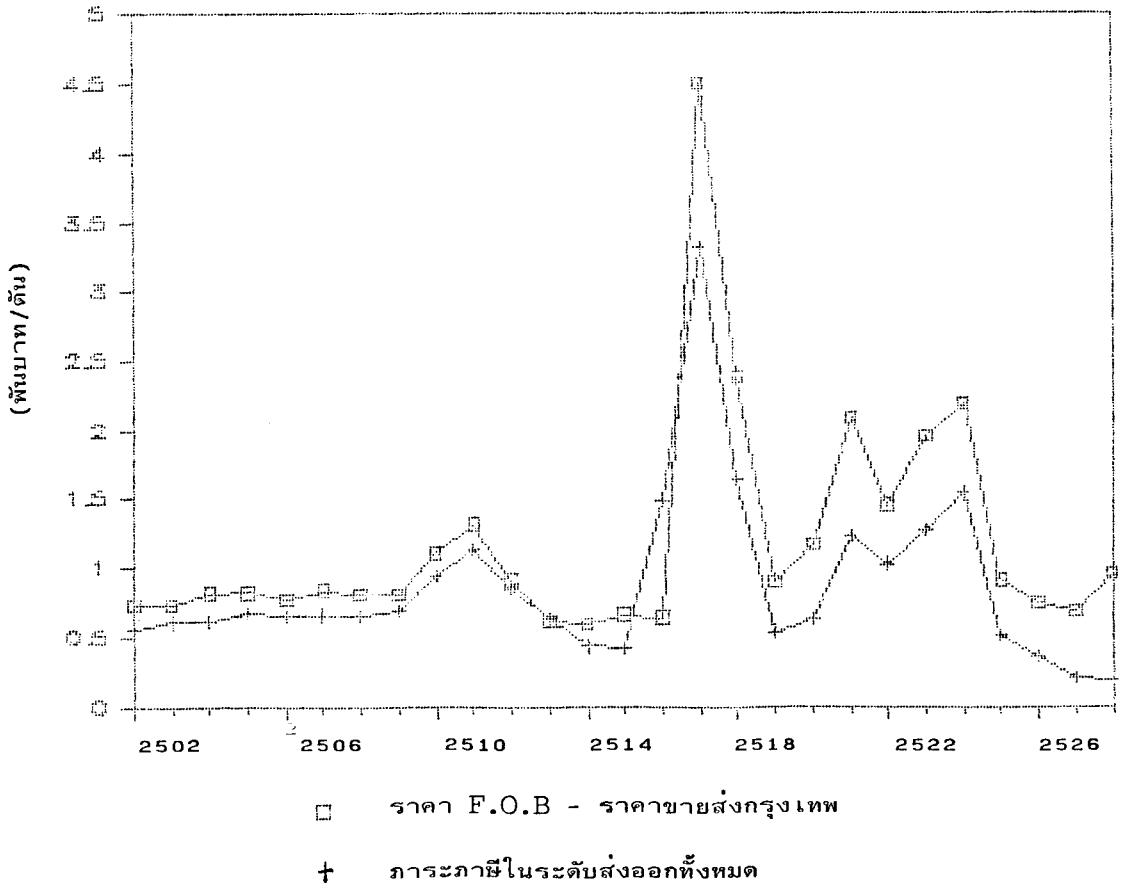
อนาคตด้านนโยบายการตลาดจึงดูออกจะชัดเจนขณะนี้รัฐบาลสามารถผันทรัพยากรออกจากภาคการเกษตรน้อยอยู่แล้ว เพราะเหตุว่าสภาพตลาดโลกที่ตกต่ำไม่แน่นอนให้รัฐบาลผันได้ในจำนวนที่สูง ถึงรัฐบาลจะลดปริมาณการผันส่วนที่เหลืออยู่ก็จะไม่ได้ช่วยเกษตรกรได้เท่าใดนัก ครั้นจะให้รัฐบาลดึงทรัพยากรจากภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ มาช่วยภาคการเกษตร ขณะที่โครงสร้างทางการเมืองและอำนาจการต่อรองของเกษตรกรยังน้อยอยู่เช่นนี้ก็ดูจะเป็นจริงไปได้ยาก

สภาพการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในอนาคตอันใกล้ดูจะเป็นจริงได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้ นอกจากลักษณะการผลิตการเกษตรไม่เอื้ออำนวยต่อการรวมตัวในระยะอันสั้นแล้ว ในระยะเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา การรวมตัวของเกษตรกรได้ถูกแทรกแซงและทำลาย ขณะที่การรวมตัวของธุรกิจการค้าได้พัฒนาเป็นปีกแผ่นขึ้นมาก จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าเกษตรกรยังคงต้องเป็นผู้รับภาระจากการลดความเสี่ยงและเป็นฝ่ายเสียเปรียบให้กับคนในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

รูปที่ 3.3

เปรียบเทียบความแตกต่างของราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B และราคาขายส่งกรุงเทพ

กับผลรวมของภาระภาษีในระดับส่งออก



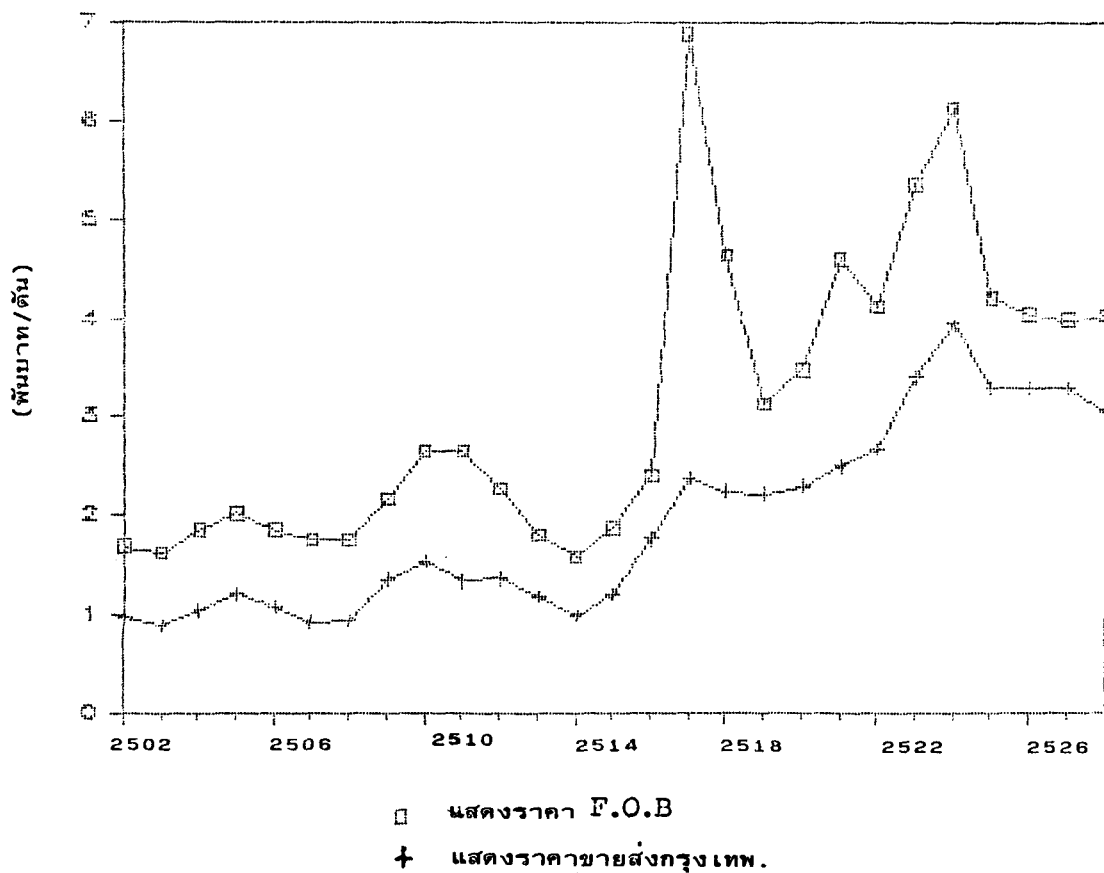
* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจาก ผลรวมของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จาก

ข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก.

ปลายข้าวแวนเลิส 150 กก. ปลายข้าวสีวันเลิส 60 กก.

รูปที่ 3.1

*
เปรียบเทียบราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B. และราคา "ข้าวเปลือก" ขายส่งกรุงเทพฯ.

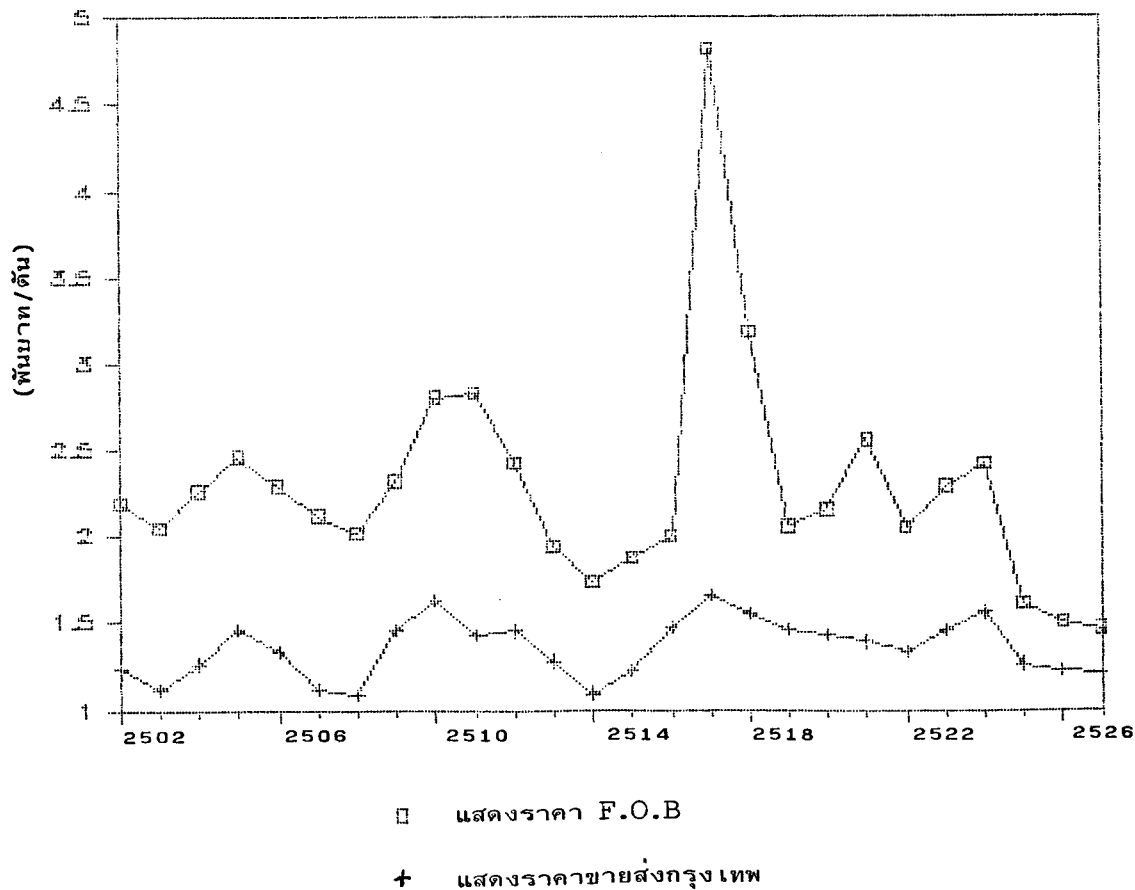


* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจาก ผลรวมมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จาก
ข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก.
ปลายข้าวแวนเลิส 150 กก. ปลายข้าวสีวันเลิส 60 กก.

รูปที่ 3.2

เปรียบเทียบราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B และราคา "ข้าวเปลือก" ขายส่งกรุงเทพ *

เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ (Deflated, by GDP deflator, 1972 price)



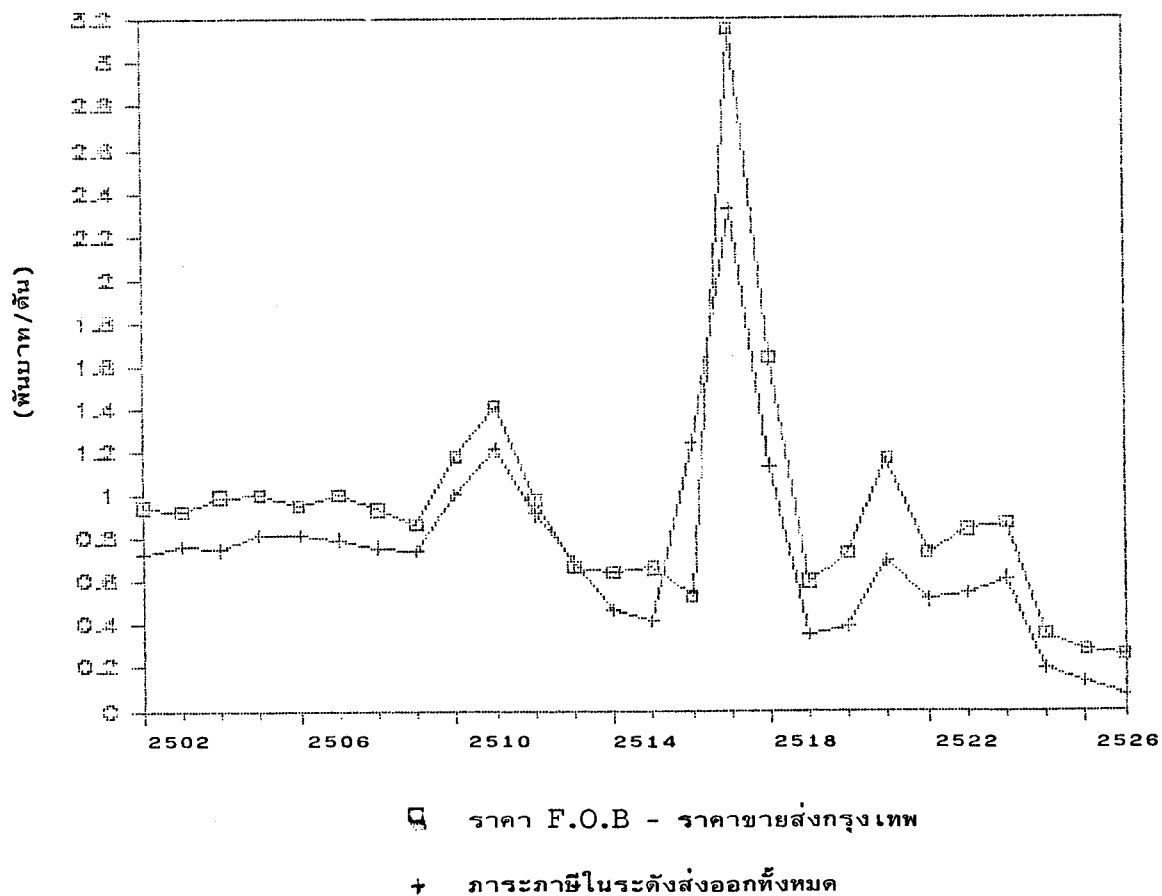
* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจาก ผลรวมของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จาก

ข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก.

ปลายข้าวเอวันเล็ค 150 กก. ปลายข้าวซีวันเล็ค 60 กก.

รูปที่ 3.4

เปรียบเทียบความแตกต่างของราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B และราคาขายส่งกรุงเทพ
กับ ผลรวมของการภาษีในระดับส่งออก เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ
(Deflated, by GDP deflator, 1972 price)



* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจาก ผลรวมของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จาก

ข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 54 450 กก.

ปลายข้าวเอวันเล็ค 150 กก. ปลายข้าวซีวันเล็ค 60 กก.

ตารางที่ 3.1

แสดงราคาของใบอนุญาตที่ซื้อ-ขายกันในขณะที่มีมาตรการกำหนดโควตาข้าวโพดส่งออก

US\$: ตัน

เดือน ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
2518	-	-	-	-	-	-	-	8 -10	9	3	2-3	(1) 2.5 (2) 7-8
2519	8	5	2.5	1.5	-	-	-	3-3.5	4-5	8.5	10-12	10-12
2520	14	10	-	-	-	-	-	10-12	-	12-13	13	8
2521	5	3.5	-	-	-	-	-	-	-	-	(3)*	(4)*
2522	10-12	10	5	-	-	-	6	5	5	7	6	5
2523	3	5	-	-	-	-	-	5	8	12	18	22
2524	15-18	(5)*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : (1) ครั้งเดือนแรก
 (2) ครั้งเดือนหลัง
 (3) วันที่ 6-9 พฤศจิกายน ไม่มี quota แต่ต้องแจ้งยอดขายเพื่อเริ่ม quota ในอนาคตอันใกล้
 (4) จะให้ส่งออกได้เมื่อรัฐบาลอนุญาต
 (5) ไม่มีค่า quota เพราะปริมาณที่ส่งออกตามโควตาเต็ม

แหล่งที่มา : จากการสัมภาษณ์ผู้ส่งออก

3.2 นโยบายด้านการผลิต

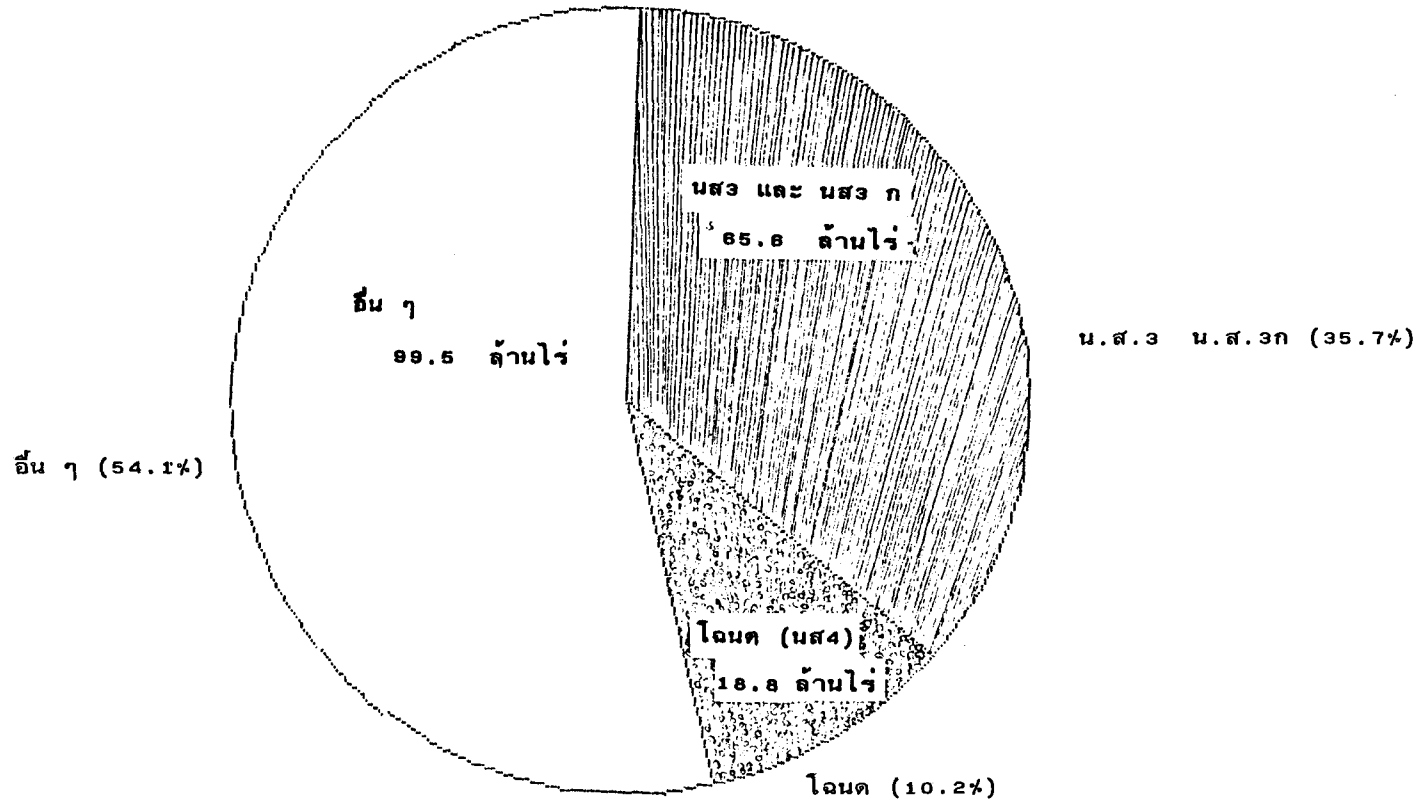
เพื่อจะทำความเข้าใจถึงข้อจำกัดของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายด้านการผลิต, จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยการผลิตที่สำคัญ 4 ประการคือ ที่ดิน น้ำชลประทาน ลินเชื้อและเทคโนโลยีทางการเกษตร ดังต่อไปนี้

(1) นโยบายที่ดิน จากสภาพในอดีตถึงปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลมิได้มีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตร (มีความหมายคือการลดพื้นที่ป่าสงวน) หรือนโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ภาคที่ 1 ได้กล่าวไว้แล้วว่า เกษตรกรในอดีต เมื่อมีแรงกดดันจากความยากจนและการขยายผลเมืองก็อาศัยที่ดินการเกษตรใหม่ที่ได้จากการหักล้างถางป่า ภาพการเกษตรของไทยจึงเจริญเติบโตจากการขยายพื้นที่ดินในการเกษตร แต่ในปัจจุบันโอกาสในการขยายพืชที่ดินทำได้ยากลำบาก เพราะพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับจะขยายเพื่อการเกษตรในปัจจุบันมีอยู่ในปริมาณที่น้อยมาก และที่พอจะขยายได้ก็มีต้นทุนในการบุกเบิกและการใช้ที่ดินดังกล่าวสูงเป็นอย่างมากอีกด้วย

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลจะเริ่มตระหนักถึงปัญหาในเรื่องนี้ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นก็เป็นข้อจำกัดที่รัฐบาลไม่สามารถจะกระทำหรือแก้ไขให้มีพื้นที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต

ในด้านนโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดิน แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ของรัฐบาลตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาจะได้เน้นหนักด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน แต่จำนวนเนื้อที่ดินที่ใช้ในการเกษตรเกินกว่าครึ่งหนึ่งยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง รูปที่ 3.5 แสดงให้เห็นว่าจากเนื้อที่ดินการเกษตรทั้งหมดเพียงร้อยละ 10 เป็นที่ดินที่มีโฉนด ร้อยละ 35 มี นส. 3 หรือ นส. 3 ก และ ยังมีอีกร้อยละ 54 หรือจำนวนถึงประมาณ 100 ล้านไร่ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง ยิ่งกว่านั้นการออกเอกสารสิทธิ์ของรัฐ (ทั้งโฉนด นส. 3 และ นส. 3 ก) ที่เกิดขึ้นในแต่ละปีก็มีปริมาณรวมกันต่ำมาก คือ น้อยกว่าร้อยละ 1 ต่อปีของปริมาณเนื้อที่ดินการเกษตรทั้งหมด

รูปที่ 3.5 สัดส่วนของที่ดินการเกษตร แยกตามลักษณะของเอกสารสิทธิ



แหล่งที่มา: ประมาณการโดย ดร. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ อ. ไสภณ ขมชาญ

การที่รัฐมิได้ออกเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงให้แก่เจ้าของที่ดิน จะด้วยเหตุผลที่ไม่
 อยากรับรู้การทำลายป่าสงวน การเกรงกลัวว่าเกษตรกรจะสูญเสียที่ดินโดยการขาย
 กริ่งเกรงไปว่าการให้เอกสารสิทธิ์ย่อมเป็นการส่งเสริมการทำลายป่า หรือ ความต้อง
 การของรัฐที่จะสงวนสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นของรัฐก็ตาม ยิ่งก่อให้เกิดเจ้าที่ดินรายใหญ่ และ
 ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพราะในสภาพความเป็นจริง ทุกแห่งที่ป่าถูกทำลายได้มีผู้เข้ามาจับ
 จองเป็นเจ้าของทำมาหากิน กรรมสิทธิ์ในการครอบครองและในการใช้สอยของผู้ครอบ-
 ครอง จึงขึ้นอยู่กับอำนาจส่วนบุคคลที่จะสามารถปกป้องกรรมสิทธิ์ของตนได้มากน้อยเพียงใด
 ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า "เจ้าพ่อ" ซึ่งมีทรัพยากรบุคคล อาวุธ และอิทธิพล จึงมี
 ภาษีเหนือกว่าเกษตรกรธรรมดา การที่รัฐปรารถนาจะสงวนสิทธิที่ดินไว้ การตั้งสิ่งกลับเป็น
 การส่งเสริมเจ้าที่ดินผู้มีอิทธิพลซึ่งสามารถควบคุมเกษตรกรรายเล็กในพื้นที่นั้นได้ และเมื่อ
 สามารถควบคุมที่ดินได้แล้ว "เจ้าพ่อ" เหล่านี้ก็สามารถควบคุมระบบการตลาด ระบบสินเชื่อ
 และอื่น ๆ อีกด้วย ลัทธิการของเกษตรกรที่ยากจนจึงอยู่ในกำมือของบุคคลเหล่านี้โดยสิ้นเชิง

เมื่อเกษตรกรรายเล็กในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ของทางการที่มั่นคง จึงได้ยึด
 เอาใบเสียภาษีที่ดิน เป็นเอกสารสิทธิ์ของตนในการซื้อ-ขาย แลกเปลี่ยนหรือจำนำเพราะคิด
 ว่าเมื่อรัฐยอมรับการจ่ายภาษีที่ดินของตนก็เท่ากับว่ารัฐรับทราบมีสิทธิของตน แต่เพราะทุก
 ฝ่ายทราบถึงความเสี่ยงในเอกสารสิทธิ์ชนิดนี้เป็นอย่างดี การซื้อขายหรือการนำไปจำนำ
 จึงกระทำได้ในมูลค่าที่ต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นนอกจากจะไม่สามารถนำที่ดินไปจำนำเพื่อขอกู้จาก
 สถาบันการเงินในระบบได้แล้ว การนำเอกสารนี้ไปขอกู้จากเอกชนจะต้องเสียดอกเบี้ยสูง
 กว่าและได้วงเงินกู้ที่ต่ำมากอีกด้วย เรื่องของเอกสารสิทธิ์ที่ไม่มั่นคงจึงไม่แต่เพียงกระทบ
 ลัทธิการของเกษตรกรรายย่อยเท่านั้น แต่กระทบประสิทธิภาพในการผลิต ผ่านระบบการ
 กู้ยืมเงินที่เสียเปรียบอีกส่วนหนึ่งด้วย

จึงพอสรุปได้ว่า นอกจากปริมาณพื้นที่ดินเพื่อการเกษตรจะขยายไม่ได้หรือได้
 บ้างก็แต่เพียงเล็กน้อย และจะมีต้นทุนในการขยายและการใช้ที่ดินสูงแล้ว นโยบายของรัฐ
 ในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ยังไม่ชัดเจน และยังไม่ปรากฏว่าจะมีปัจจัยที่จะผลักดันให้รัฐบาล

กำหนดนโยบายให้กรรมสิทธิ์ที่ดินมั่นคงแก่เกษตรกร ซึ่งการที่ได้ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินคง อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และเกิดความเสียเปรียบในสวัสดิการของเกษตรกรรายย่อย ความยากลำบากในการขยายตัวของที่ดินเพื่อการเกษตร จึงอาจส่งผลตามมาถึงปัญหาการมีงานทำของเกษตรกร ทั้งนี้เพราะการขยายที่ดินทำการเกษตรที่ผ่าน มา เป็นการขยายการจ้างงานและขยายแหล่งรายได้ให้แก่เกษตรกร ดังที่มีผู้กล่าวว่า "นายจ้างจ้างงานในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม แต่ที่ดินจ้างงานในภาคเกษตรกรรม"

(2) นโยบายชลประทาน ตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเร่งระดมเพิ่มผลผลิตสินค้า เกษตรทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสินค้าที่ส่งออกเช่นข้าว พฤติกรรมดังกล่าวนี้แตกต่างจากของประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นเอเชีย โดยเฉพาะของประเทศที่เป็นผู้นำเข้า¹⁵ (ดูข้อ 2.4 ในบทความนี้) ทั้งนี้เพราะประเทศไทยไม่เคยมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งการนำเข้า เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลขวนขวายหาวิธีเพิ่มผลผลิตอย่างในประเทศอื่น ๆ นโยบายหลักที่รัฐบาลนำมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรคือการชลประทาน แต่ต้องยอมรับว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ทุ่มเทเงินค่อนข้างสูง ในปีหนึ่ง ๆ งบประมาณของกรมชลประทานนั้นจะมากกว่าของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนใหญ่แล้วจะเกินกว่าครึ่งของงบประมาณรวมด้วยซ้ำไป และตัวเลขที่ให้นั้นยังมิได้รวมการใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ

ในเมื่อรัฐบาลไม่กระตือรือร้นเท่าใดนักที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เหตุผลที่รัฐบาลนำมาใช้ก็คือ รัฐบาลมองการชลประทานเป็นเครื่องมือที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร การมองปัญหาในมุมกว้างแบบนี้มีผลที่ตามมาบางประการ

ในประการแรก การตัดสินใจในการที่จะลงทุนในโครงการชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ใช้เงินงบประมาณ และจุดที่เลือกดำเนินการนั้นมิได้ถูกกำหนดโดยประสิทธิภาพในการผลิต แต่กำหนดจากสภาพเศรษฐกิจของเกษตรกรและแรงผลักดันทางการเมืองเป็นหลัก

ในประการต่อมา การขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและแคบ (เช่น มีการชลประทานเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวและเพื่อการนั้นแต่อย่างเดียว) ก็หมายความว่ากรมชลประทานจะขาดพลังต้านทานต่อแรงผลักดันทางการเมือง โดยเฉพาะในระยะประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อโครงการเดิมที่ได้เคยลงทุนกันมา โดยเฉพาะในโครงการเจ้าพระยาใหญ่ (ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงการของวิศวกรรม) เริ่มแสดงคุณค่าของระบบชลประทาน

ผลที่ตามมาจากระแสทางการเมืองดังกล่าวนี้ ก็คือ กรมชลประทานต้องแผ่โครงการใหม่ไปทั่วประเทศ และในโครงการที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้วก็ต้องให้เกษตรกรมากที่ลุ่มมีความหวังที่จะได้น้ำ ถึงแม่น้ำจะมีลำกัด

ในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะขยายชลประทานขนาดเล็ก โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ส่วนใหญ่เป็นเหมืองฝายหรืออ่างเก็บน้ำ และรัฐบาลได้ไปสร้างคลองส่งระดับต้น แต่ไม่ได้มีการสานต่อด้วยการสร้างระบบส่งน้ำถึงไร่นา ซึ่งกรมชลประทานคาดไว้ว่าจะเป็นหน้าที่ของเกษตรกร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกษตรกรเองไม่ได้มีใจดำเนินการต่อเพราะไม่มั่นใจว่าจะได้รับน้ำเพียงพอ ในหลายกรณี เกษตรกรส่วนใหญ่ในโครงการจะไม่มีทางได้น้ำพอที่จะทำนาปรังได้ และถ้าทำนาปรังไม่ได้ ประโยชน์สำคัญของระบบชลประทานก็จะหมดไป ในภาคเหนือที่มีปริมาณน้ำฝนสูงกว่า ปัญหานี้จะไม่มี แต่โครงการที่กรมชลประทานไปทำนั้น ในหลายกรณีเป็นการดำเนินการปรับปรุงระบบชลประทานราษฎรที่เกษตรกรทำเองอยู่แล้ว

เราคาดว่าในอนาคต แรงผลักดันทางการเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับโครงการชลประทานขนาดเล็กเหล่านี้คงจะไม่หมดหายไป ฉะนั้น กรมชลประทานคงจะต้องเลียดงบประมาณมาก่อสร้างเพิ่มขึ้นอีกต่อไปในด้านนี้อีก ผลที่ตามมาก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการที่พอจะปรับปรุงได้ก็คงไม่เกิดขึ้น

หากจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการขยายพื้นที่ชลประทานในอนาคตก็ดูออกจะไม่ค่อยแจ่มใสนัก เพราะในปัจจุบันกรมชลประทานได้วางแผนสำรวจทางด้านวิศวกรรมที่จะสร้างเขื่อนชลประทานหลายแห่งที่สามารถจะขยายพื้นที่ชลประทานได้อีกประมาณ 4 ล้านไร่ แต่ด้วยสภาวะราคาพืชผลการเกษตรโดยเฉพาะข้าวมีราคาตกต่ำ การคำนวณอัตราผลตอบแทนของการสร้างเขื่อนชลประทานจึงอยู่ในระดับต่ำและไม่คุ้มที่จะดำเนินการ การหาเงินมาลงทุนก่อสร้างทั้งจากงบประมาณในประเทศ หรือเงินกู้ยืมจากต่างประเทศจึงยากลำบาก โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ก็คงจะต้องเก็บใส่หิ้งไว้อีกเป็นเวลานาน トラบเท่าที่สภาวะราคาพืชผลเกษตรยังตกต่ำอยู่

สำหรับระบบชลประทานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งหมายถึงโครงการเจ้าพระยาใหญ่และโครงการพิษณุโลก โครงการเจ้าพระยาใหญ่นับว่าเป็นโครงการทางวิศวกรรมที่ใหญ่ที่สุด และมีความสำคัญต่อการเกษตรโดยเฉพาะการทำนาปรังในปัจจุบันมากที่สุด ปรากฏว่านับตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา ความต้องการน้ำในฤดูแล้งได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากความต้องการทำนาปรังในฤดูแล้ง และนับตั้งแต่รัฐบาลได้สร้างโครงการพิษณุโลกซึ่งเป็นการแย่งน้ำที่มีอยู่จำกัดไปส่งน้ำให้กับพื้นที่อีกกว่า 600,000 ไร่ ประจวบกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำเพื่อชลประทานกับการใช้น้ำเพื่อทำกระแสไฟฟ้าในเขื่อนเก็บน้ำภูมิพลและสิริกิติ์ น้ำชลประทานจึงเกิดความขาดแคลนไม่สามารถจะส่งน้ำได้เต็มพื้นที่ของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ได้ จึงมีผู้พยายามจะให้ปรับปรุงระบบการจัดสรรน้ำให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสูญเสียน้อย ซึ่งในอนาคตกรมชลประทานก็อาจหาวิธีการจัดสรรน้ำได้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ก็คงจะไม่ได้ช่วยให้เกษตรกรอยู่ในสถานะที่ดีขึ้นมากเท่าไรนัก

(3) นโยบายลินเขื่อนภาคเกษตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2506-2509 มีธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวให้สินเชื่อกภาคเกษตร ในจำนวน 9.57 ล้านบาท ในปี 2506 และเพิ่มขึ้นตามลำดับถึง 29.85 ล้านบาทในปี 2509 ถัดมาในปี 2510-2517 มีธนาคารพาณิชย์เพียง 5 แห่งที่กู้เงินแก่ภาคการเกษตร คือเริ่มจากปี 2510 ยอดสินเชื่อกภาคเกษตรคงค้าง เมื่อสิ้นปี 61.16 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นตามลำดับถึง 241.80 ล้านบาท ในปี 2517'

ในปี 2518 รัฐบาลได้เริ่มเอาใจใส่ต่อสินเชื่อกาณเฑธร โดยวิธีการขอรับรอง และชักชวนให้ธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้แก่ภาคเกษตรมากขึ้น โดยได้ตั้ง เป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งต้องปล่อยสินเชื่อกาณเฑธรในจำนวน ร้อยละ 7 ของยอดเงินฝาก และได้เพิ่มเป้าหมายมากขึ้นทุกปีจาก ร้อยละ 7 ขึ้นเป็นร้อยละ 9, 11, และ 13 ตามลำดับ จากปี 2522 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เป้าหมายนี้อยู่ในระดับร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากธนาคาร โดยที่กำหนดให้กู้แก่ธุรกิจการเกษตรได้ไม่เกินร้อยละ 2 จากจำนวนร้อยละ 13 หากไม่ล้ามาจะให้กู้โดยตรงกับเกษตรกรก็ได้ ก็ให้นำเงินมาฝากกับ ธกส. โดยได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 12.5

จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้ความพยายามที่จะเพิ่มสินเชื่อกาณเฑธร เพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสามารถได้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้จากพ่อค้าหรือผู้ให้ทุนในระบบ ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนสินเชื่อกาณเฑธร เป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งไว้และจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้ให้กู้ในภาคการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้โดยตรงหรือฝากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ (ธกส.) ก็ตาม จะเห็นจากสถิติได้ว่า ปริมาณเงินกู้ในภาคเกษตรได้บรรลุเป้าหมายเสมอมา

สถิติข้างต้นได้รับการวิจัยวิจารณ์อย่างมากว่า เป็นตัวเลขที่ธนาคารพาณิชย์ได้ทำขึ้นอย่างล่วยหลู เพื่อเอาใจธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์หลายแห่งได้พยายามหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ โดยการนำสินเชื่อนอกภาคเกษตรมาเป็นสินเชื่อในภาคเกษตร หรือนำสินเชื่อในธุรกิจการเกษตรมาเป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตร ด้วยวิธีการที่พยายามรวมเอาผู้ที่มีฐานะมั่นคงพอหลังจากที่พอจะหาพื้นที่ว่างปลูกมีล้าพอหลังจากได้บ้าง หรือผู้ที่มีโรงสีแต่เลี้ยงหมูไว้บ้าง ผู้ที่ดำเนินธุรกิจแต่ปลูกพืชบ้างมา เป็นการให้กู้เพื่อการเกษตร ยิ่งกว่านั้นยังมีธนาคารบางแห่งที่เชี่ยวชาญในการให้เกษตรกรกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายไปทำงานที่ตะวันออกกลาง และนำสินเชื่อดังกล่าวมาลงหลักฐานเป็นการกู้เพื่อการเกษตร¹⁷ อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณา

ถึงเจตนาของรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะได้เห็นว่า มีความพยายามที่จะ
กระจายสินเชื่อกู้ภาคเกษตรให้มากขึ้น และที่ธนาคารพาณิชย์ต้องพยายามหลีกเลี่ยงการ
ให้กู้ดังกล่าวก็คงจะเป็นเพราะต้องการจะลดความเสี่ยงจากการให้กู้แก่ภาคเกษตร แต่
มุ่งหวังจะได้กำไรเพิ่มขึ้นจากการระดมเงินฝากต่างจังหวัดเข้ามาปล่อยกู้ในกรุงเทพหรือ
ในเมืองใหญ่แก่ภาคธุรกิจ พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมที่ให้ความเสี่ยงน้อยกว่า และ
กำไรมากกว่า

อาจมีผู้โต้แย้งว่า เหตุที่ธนาคารพาณิชย์จำต้องหลีกเลี่ยงการให้เกษตรกรกู้ไม่
ว่าจะเป็นโดยนำเงินมาฝากแก่ ธกส. หรือพยายามตกแต่งสถิติดังกล่าว เป็นเพราะรัฐบาลได้
กำหนดเพดานดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะสามารถเรียกเก็บได้ต่ำเกินไป และคิดว่าหาก
อนุญาตให้เพดานดอกเบี้ยดังกล่าวสูงขึ้นคุ้มกับความเสี่ยงในการให้สินเชื่อภาคการเกษตร
ที่สูง ธนาคารพาณิชย์น่าจะยอมปล่อยสินเชื่อให้ภาคเกษตรมากขึ้น ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
ธนาคารพาณิชย์ส่วนมากยัง เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อเพื่อการเกษตรในอัตราที่ต่ำกว่า
เพดานที่กำหนด เช่น เรียกเก็บเพียงร้อยละ 15.5 หรือ 16.5 ในขณะที่เพดานอัตรา
ดอกเบี้ยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 17.5 ที่เป็นเช่นนี้ อาจจะเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ต้องการ
ลดความเสี่ยง โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของตนไว้ให้ต่ำ เพื่อจะสามารถคัดเลือกเกษตร -
กรที่มีความเสี่ยงต่ำมาเป็นลูกค้าของธนาคาร หรือเป็นเกษตรกรฐานะดี เพราะเมื่อพิจารณา
ภาคเกษตรทั้งภาคแล้วพบว่ามีความเสี่ยงสูง ธนาคารจึงไม่ได้คิดจะหากำไรจากภาคนี้อยู่แล้ว
แต่เพื่อจะให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐส่วนหนึ่ง จึงได้ดำเนินการโดยตั้งเป้าหมายที่จะขาด
ทุนน้อยที่สุด หรือปลอดภัยมากที่สุด แล้วมุ่งระดมเงินไปให้กู้หรือหากำไรในภาคอื่น ๆ ต่อไป
ซึ่งหากพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์เป็นเช่นนี้ การขึ้นเพดานดอกเบี้ยก็คงจะไม่ได้ช่วยให้
สถานการณ์การให้กู้ทางภาคเกษตรดีขึ้น

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐที่สร้างขึ้นเมื่อปี 2509 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรโดยตรง และได้ให้สินเชื่อในปีแรก 246 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าบทบาทของ ธกส. ได้มีสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนสามารถปล่อยสินเชื่อได้ถึง 16,421 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2527

ถึงแม้ว่าทั้ง ธกส. และรัฐบาลมีความปรารถนาจะให้สินเชื่อในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าสินเชื่อในระบบมากเท่าไรก็ตาม ธกส. ก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจะให้กับเกษตรกรที่ยากจนจริง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรที่ยากจนหรือที่อยู่ในฐานะรายได้น้อย ๆ นั้น มักจะไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องคอยรับจ้างหรือเช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกจะเข้าร่วมกลุ่มสินเชื่อขนาดเล็กที่ ธกส. พยายามจัดตั้งก็ยากลำบาก เพราะสมาชิกในกลุ่มที่ค้าประกันร่วมกันก็ต้องมีการผู้ที่มีฐานะใกล้เคียงกัน จะรวมกลุ่มแต่ผู้ไร้ที่ดินด้วยกันก็คงจะไม่ประสบความสำเร็จในการขอกู้เงินมากนัก สรุปแล้ว ธกส. ก็ไม่สามารถนำสินเชื่อเข้าถึงเกษตรกรระดับฐานะดีและฐานะระดับกลาง ซึ่งก็นับว่าก้าวหน้ามากกว่าธนาคารพาณิชย์ไปขั้นหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีการให้สินเชื่อในภาคการเกษตรมากขึ้น และเป็นที่ยอมรับได้ว่าส่งผลทำให้ปริมาณเงินให้กู้ในภาคการเกษตรมีมากขึ้น แต่มีข้อสังเกตบางประการดังต่อไปนี้

ก. ปริมาณสินเชื่อในระบบที่เพิ่มมากขึ้น ได้ไปทดแทนส่วนหนึ่งของปริมาณสินเชื่อในระบบ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรฐานะดีและปานกลางที่ได้กู้จากสถาบันดังกล่าวปกติจะได้จากผู้ให้กู้ในระบบได้อยู่แล้ว แต่จะมีส่วนหนึ่งที่เกษตรกรที่ได้กู้จากในระบบเหล่านี้จะปล่อยให้ผู้ต่อกับเกษตรกรที่ฐานะต่ำลงไป (เพราะเกษตรกรที่ฐานะดีรู้จักเกษตรกรที่ยากจนในหมู่บ้านของตน และมีความเสี่ยงในการให้กู้ต่ำกว่าธนาคาร) ขณะเดียวกันนายทุนผู้ให้กู้ในระบบก็ได้ให้กู้กับเกษตรกรฐานะต่ำลงไปมากขึ้น จึงเป็นที่น่าเชื่อว่าปริมาณเงินให้กู้ในภาคการเกษตรทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นบ้าง

ข. การที่ระบบการเงินในระบบได้ให้สินเชื่อในภาคเกษตรมากขึ้น ทำให้การผันทรัพยากรออกจากภาคเกษตรลดลง ทั้งนี้เพราะอัตราดอกเบี้ยที่แหล่งเงินกู้ในระบบเรียกเก็บต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ย และเมื่อมีการทดแทนปริมาณสินเชื่อในระบบตามข้อ ก. ทรัพยากรที่จะถูกผันออกจากภาคเกษตรในรูปของดอกเบี้ยลดต่ำลง

ค. ระบบสินเชื่อในภาคเกษตรทั้งในระบบและนอกระบบ ส่วนใหญ่ยังเป็นการให้สินเชื่อโดยมิได้มีเทคโนโลยีหรือโครงการเพื่อพัฒนาทางการเกษตร เกษตรกรได้แต่นำสินเชื่อดังกล่าวไปทำการผลิตตามความรู้เก่า หรือตามความรู้ที่จะแสวงหาเอาเองจากแหล่งอื่น ๆ ทั้งธนาคารพาณิชย์ และ ธกส. ต่างก็มีหน้าที่การธนาคารของตน จึงเป็นไปได้ยากที่จะคาดหวังให้ทำหน้าที่พัฒนาการเกษตรโดยวิจัยและส่งเสริมเทคโนโลยีประสานไปกับการให้สินเชื่อการเกษตรด้วย ที่ผ่านมาก็มีแต่โครงการทดลอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการพิเศษที่ต่างประเทศให้ความสนับสนุนอยู่ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตระหนักถึงปัญหาที่ว่า สู้พึ่งสินเชื่อเพื่อการเกษตรคงจะไม่ได้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมากนัก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้สินเชื่อผสมผสานไปกับเทคโนโลยี หรือมีการผลิตที่ได้ค้นคว้าวิจัยอย่างถ่องแท้แล้วคงจะช่วยพัฒนาการเกษตรได้มากขึ้น

ความจริงแง่คิดในการให้สินเชื่อกับเกษตรกรที่ฐานะยากจน กับการให้สินเชื่อพร้อมกับเทคโนโลยีการผลิต ดูออกจะขัดกันอยู่บ้าง เพราะเกษตรกรที่ฐานะยากจนอาจจะไม่พร้อมที่จะทำการผลิตโดยเทคโนโลยีการผลิตที่คิดค้นใหม่ เพราะขาดที่ดินและมีปัญหาเฉพาะหน้า เรื่องปากท้องของครอบครัวที่จะต้องแก้ไข ขณะนั้นนโยบายของรัฐบาลก็ได้แยกแนวทางทั้งสองนี้อย่างชัดเจน แต่การที่ไม่มีเทคโนโลยีผนวกกับการปล่อยสินเชื่อก็เท่ากับว่าเป็นการลดดอกเบี้ยให้สวัสดิการแก่ผู้กู้ ถ้าดูจากพฤติกรรมของสถาบันการเงินในระบบ (ทั้งธนาคารพาณิชย์ และ ธกส.) ก็จะได้เห็นว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้คือเกษตรกรที่มีฐานะดีและปานกลางเท่านั้น

(4) นโยบายการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีทางการเกษตร ^{18/}

การพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีนั่นถือได้ว่าเป็นการลงทุนชนิดหนึ่ง แต่เงินลงทุนที่ลงไปในปัจจุบันก็ไม่ได้ผลตอบแทนทันที ต้องรอผลในกาลข้างหน้า การลงทุนนี้มีลักษณะพิเศษ 2 ประการ คือ

ประการแรก การลงทุนในด้านการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีเป็นการลงทุนระยะยาว จะหวังเห็นผลทันทีไม่ได้

ประการที่สอง การลงทุนนี้ในหลายกรณี ผลประโยชน์จะตกแก่สังคมโดยส่วนรวม โดยที่ผู้ลงทุนไม่สามารถยึดเอามาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้ เพราะเมื่อมีการคิดค้นเทคโนโลยีออกมาแล้ว เกษตรกรหรือผู้อื่นใดก็มีสิทธิ์นำไปใช้โดยไม่ต้องจ่ายเงิน ชดเชยให้แก่ผู้ลงทุนคิดค้นเทคโนโลยีนั้นขึ้นมา

ลักษณะประการหลังนี้ทำให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีจำเป็นต้องเป็นของรัฐเสียส่วนใหญ่ (แต่ดูข้อยกเว้นเกี่ยวกับบทบาทของเอกชน) แต่รัฐบาลเองก็ไม่รู้จะเต็มใจมุ่งพัฒนาทางด้านนี้ เพราะลักษณะประการแรก ยากนักที่จะหารัฐมนตรีหรือนักการเมืองที่จะกล้าเสี่ยงดำเนินการในสิ่งที่จะออกดอกผลเมื่อตนพ้นจากตำแหน่ง

แต่งงานด้านส่งเสริมนั้นอาจจะมีแรงต้านทานจากกระบวนการการเมืองน้อยกว่าเพราะมีความเชื่อกันว่า เทคโนโลยีนั้นมีอยู่แล้วในต่างประเทศ เพียงแต่นำมาเผยแพร่ก็จะได้ผล แต่ความเชื่อนี้ไม่ได้เป็นจริงทั้งหมด เพราะเทคโนโลยีทางการเกษตรจำเป็นต้องมีการวิจัยขั้นพื้นฐานรวมอยู่ด้วย เนื่องจากการผลิตทางการเกษตรนั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางชีววิทยา ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมต่างๆ ทางกายภาพ เช่น อุณหภูมิ ความชื้น ความสูง ชนิดของดิน ปริมาณของน้ำ ชนิดของเชื้อโรคแมลง ฯลฯ ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมเหล่านี้ทำให้การถ่ายทอดหรือรับความรู้ทางเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เกิดมีปัญหามากขึ้น เพราะจะต้องปรับให้เข้ากับสภาพ

แวดล้อมที่มีอยู่ การปรับน้ำให้เป็นต้องอาศัยความรู้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ต้องมีนักวิทยาศาสตร์ที่มีความรู้สูง

ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมาการถ่ายทอดความรู้ทางเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนามีปริมาณน้อยมาก เพราะตลาดที่ประเทศผู้รับยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้แก่ผู้มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอแล้วก็ไม่สามารถเอาความรู้เข้ามาให้ประโยชน์ต่อสังคมนั้น ๆ ได้

โครงสร้างของระบบการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรในปัจจุบัน

งานทางด้านการพัฒนาและเผยแพร่นี้มีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 3 ฝ่าย คือ มหาวิทยาลัย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับการเกษตรและเอกชน ในหลักการ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการทำการวิจัยพื้นฐานและให้การสนับสนุนงานวิจัยด้านประยุกต์ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลและเอกชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในขณะนี้ทั้งมหาวิทยาลัย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและเอกชนต่างก็ทำทั้งงานวิจัยและเผยแพร่ไปพร้อม ๆ กัน

ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นมาจากสาเหตุส่วนหนึ่งของระบบการบริหารข้าราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ระบบที่มีอยู่นี้ไม่เอื้ออำนวยให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะความคล่องตัวในการดึงนักวิทยาศาสตร์ (ที่มีจำนวนจำกัดมาก) มาจากหลาย ๆ หน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานวิจัยร่วมกัน

ผลที่ตามมา คือ ทุกหน่วยงานพยายามทำงานทุกอย่างด้วยตัวเองทั้งวิจัยและเผยแพร่ แต่ระบบที่เกิดขึ้นมานี้ก็ไม่ใช่ว่าจะเลวร้ายเสียทีเดียว สำหรับสินค้าบางชนิดที่อนาคตพอสมควร การทำงานวิจัยพื้นฐาน วิจัยประยุกต์ และเผยแพร่ในหน่วยเดียวกันก็อาจจะสะดวกและให้ผลดีได้ เช่น ในกรณีของการประมงน้ำจืด ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเทคโนโลยีที่เข็ดหน้าสุดาของประเทศไทยสาขาหนึ่ง การทำการวิจัยพื้นฐาน ประยุกต์ และเผยแพร่นั้น ส่วนใหญ่

ทำโดยกรมประมงเอง แต่ในการวิจัยทางด้านพืชน้ำจำเป็นจะต้องดึงนักวิทยาศาสตร์จากสาขาต่าง ๆ เช่น กัญชารักษา ปลูกพืชรักษา ยารักษา และฟิสิกส์ เป็นต้น มาทำงานกันเป็นกลุ่ม (ทีม) ดังนั้น ปัญหาการทำวิจัยจึงมีมาก

นอกจากนี้แล้ว การพัฒนาเทคโนโลยีนั้นจำต้องมีความต่อเนื่อง เนื่องจากงานวิจัยต้องใช้เวลาพอสมควร ดังนั้นการทำวิจัยจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นสิบ ๆ ปี ต้องมีการสืบทอดเจตนารมณ์ของการทำวิจัยจากนักวิทยาศาสตร์รุ่นหนึ่งไปยังนักวิทยาศาสตร์อีกรุ่นหนึ่งโดยมีผลงานออกมาอย่างต่อเนื่อง การทำวิจัยอย่างไม่ต่อเนื่อง นอกจากจะไม่มีคุณค่าทางวิชาการแล้ว ยังไม่มีประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจอีกด้วย ประเทศไทยมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงอยู่ในระดับนานาชาติหลายคน ทั้งในอดีตและในปัจจุบัน แต่เมื่อดูจากอดีตแล้วจะเห็นได้ชัดว่างานวิจัยของคน ๆ หนึ่งมักจะดับไปพร้อมกับชีวิตของคนผู้นั้นไม่มีสถาบันใดรับสืบทอดและมุ่งทำงานในด้านนั้นต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น หากจะพิจารณาถึงงบประมาณของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ที่ได้จัดสรรให้กรมต่าง ๆ หากจะเปรียบเทียบระหว่างกรมวิชาการ เกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรจะเห็นได้ว่าในปี 2512 ที่กรมส่งเสริมการเกษตรเริ่มก่อตั้ง เป็นปีแรก กรมวิชาการได้รับจัดสรรงบประมาณมากกว่ากรมส่งเสริมการเกษตรถึงเกือบ 2 เท่าตัว (คือ 360 ล้านบาทเทียบกับ 243 ล้านบาท) แต่ในปี 2527 เหตุการณ์ได้กลับกันคือ กรมวิชาการได้รับงบประมาณน้อยกว่ากรมส่งเสริมการเกษตรถึงเกือบ 2 เท่าตัว (คือ 660 ล้านบาทเทียบกับ 1,137 ล้านบาท) ภาพการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเน้นความสำคัญของการลงทุนทางเทคโนโลยีการเกษตรน้อยลง เมื่อเปรียบเทียบการส่งเสริมการเกษตร ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่ารัฐบาลคิดว่า ทางกรมมีและรู้เทคโนโลยีดีแล้ว จึงได้แต่เน้นการส่งเสริมและเผยแพร่

การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในสินค้าต่าง ๆ

การจัดสรรงบประมาณซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดในการส่งเสริมสินค้าต่าง ๆ นี้เป็นเครื่องที่วัดได้ค่อนข้างยาก เพราะมีปัญหาในการแบ่งว่านักวิทยาศาสตร์และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์นั้นจะจัดสรรให้

ตารางที่ 3.3

ค่าใช้จ่ายในการวิจัยรายปีและอัตราส่วนต่อ 1000 บาท

ของมูลค่าของสินค้านั้น

(ล้านบาท ณ ราคาคงที่ ปี 2522)

สินค้า	2517	2518	2519	2520	2521	2522
ก. สินค้าส่งออก						
1. ข้าว : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	51.56 (1.3)	78.85 (2.0)	78.41 (2.4)	72.18 (2.0)	66.48 (1.6)	65.90 (1.6)
2. ข้าวโพด : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	27.74 (3.8)	33.15 (4.6)	35.81 (6.2)	35.83 (10.9)	35.62 (7.2)	39.11 (6.5)
3. ข้าวฟ่าง : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	3.08 (5.2)	3.68 (7.7)	3.98 (13.9)	3.98 (17.0)	3.96 (11.3)	3.52 (9.2)
4. ถั่ว : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	3.20 (0.9)	4.17 (0.6)	5.11 (0.6)	5.61 (0.9)	5.33 (0.8)	5.40 (1.4)
5. มันสำปะหลัง : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	7.46 (2.8)	9.74 (2.5)	11.92 (1.9)	13.09 (2.0)	12.43 (1.9)	12.60 (1.5)
6. ยางพารา : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	29.97 (7.0)	36.43 (11.6)	43.95 (11.7)	41.01 (7.8)	40.68 (6.5)	38.60 (5.4)
รวมหมวด (ต่อ 1000 บาท)	86.60 (2.0)	121.70 (3.2)	137.80 (3.0)	143.20 (3.2)	148.30 (2.4)	157.20 (2.3)
ข. สินค้าทดแทนนำเข้า						
1. พืชมัน : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	2.89 (1.4)	7.91 (1.8)	10.27 (2.0)	8.99 (2.0)	8.93 (1.7)	8.70 (1.7)
2. พืชเส้นใย : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	13.78 (8.4)	17.46 (13.4)	19.51 (15.9)	30.82 (19.7)	25.81 (16.3)	22.36 (17.7)
3. ผ้าย : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	27.70 (45.5)	34.65 (97.3)	36.93 (95.0)	35.01 (44.0)	31.64 (42.9)	30.01 (49.8)
4. มะพร้าว : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	4.26 (4.1)	4.91 (7.8)	9.36 (16.3)	8.51 (15.8)	7.28 (9.3)	5.80 (6.9)
รวมหมวด (ต่อ 1000 บาท)	51.56 (7.0)	64.94 (9.5)	76.07 (10.6)	83.33 (11.2)	75.08 (8.9)	66.87 (8.4)

(ตารางที่ 3.3 ต่อ)

สินค้า	2517	2518	2519	2520	2521	2522
ค. สินค้าผลกภายในประเทศ						
1. ผลไม้ : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	3.69 (0.3)	5.46 (0.5)	7.54 (0.5)	8.75 (0.5)	9.04 (0.6)	8.90 (0.5)
2. ผัก : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	21.16 (3.2)	36.97 (3.6)	43.04 (3.1)	41.85 (3.8)	37.16 (3.0)	29.50 (2.6)
3. ยาสบ : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	2.13 (1.1)	2.73 (0.5)	2.47 (0.6)	2.64 (0.7)	2.76 (0.6)	2.70 (0.6)
รวมหมวด (ต่อ 1000 บาท)	26.99 (1.4)	45.16 (1.7)	53.06 (1.6)	53.24 (1.7)	48.95 (1.5)	41.10 (1.3)
พืช : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	247.44 (2.8)	348.16 (3.6)	355.14 (3.5)	404.80 (4.2)	374.31 (3.4)	333.40 (3.1)
ปศุสัตว์ : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	11.65 (0.8)	18.55 (1.2)	25.75 (1.6)	25.54 (1.5)	24.92 (1.8)	23.70 (1.4)
ประมง : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	16.76 (1.6)	37.11 (3.2)	10.14 (0.8)	12.23 (0.8)	19.74 (1.3)	14.10 (1.0)
ป่าไม้ : ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	12.07 (1.8)	15.01 (3.2)	16.64 (2.6)	17.87 (3.1)	19.51 (3.5)	21.50 (4.2)
รวม (ต่อ 1000 บาท)	287.93 (2.4)	418.83 (3.3)	407.67 (3.0)	460.43 (3.5)	438.43 (3.0)	392.70 (2.7)

ที่มา : สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2523)

สินค้าแต่ละชนิดอย่างไรบ้าง ดังนั้น ตัวเลขในตารางที่ 3.3 จึงเป็นเพียงตัวเลขคร่าว ๆ เท่านั้น จะเห็นว่าในปี 2517 นั้น ค่าใช้จ่ายด้านวิจัยรวมกันเป็นเพียง 2 บาท ต่อมูลค่าสินค้าที่ผลิตได้ 1,000 บาท อัตรานี้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยระหว่างปี 2517 ถึง 2522 สำหรับการดำเนินการป่าไม้那年 ในปี 2517 มีเพียงพันธุ์ละ 1.8 บาท แต่เพิ่มขึ้นมาเป็น 4.2 บาท ในปี 2522 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้นมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านพืชและปศุสัตว์ แต่ด้านการประมงนั้นสัดส่วนลดลงจากพันธุ์ละ 1.6 บาท มาเหลือ 1 บาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ในระหว่างพวกพืชนั้น สินค้าทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะฝ้ายได้รับความสนใจมากที่สุด เพราะมีการลงทุนทำวิจัยสูงถึงพันธุ์ละ เกือบ 50 บาท นับว่าเป็นการลงทุนที่สูงที่สุด ฝ้ายนั้นเป็นสินค้า เกษตรที่ประเทศไทยต้องนำเข้า และเป็นสินค้านำเข้าที่มีมูลค่าสูงที่สุด เช่น ในปี 2526 นั้น มูลค่านำเข้าสูงถึง 3,615 ล้านบาท เป็นต้น

จากโครงสร้างของการใช้จ่ายเช่นนี้อาจจะเห็นได้ว่างานวิจัยนั้นตอบสนองต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือมีการจัดสรรเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของสังคม โดยเฉพาะการทดแทนการนำเข้า

คำถามต่อมาคือว่า การลงทุนด้านต่าง ๆ นี้ให้ผลตอบแทนอย่างไร และมีผลกระทบอย่างไร

ถึงแม้ระบบการทำวิจัยจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและเงินงบประมาณจะมีน้อย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ผลตอบแทนจากการลงทุนด้านนี้มีค่อนข้างสูง กล่าวคือในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา พบว่างานวิจัยนี้ให้ผลตอบแทนจากการลงทุนสูงถึงประมาณ ร้อยละ 70 ต่อปี^{19/} นับว่าสอดคล้องกับการศึกษาในประเทศอื่น ๆ ซึ่งพบว่าผลตอบแทนการลงทุนด้านนี้สูงมากเช่นกัน

ผลตอบแทนที่ได้มานั้นอาจสูงเกินจริงในแง่หนึ่ง เพราะเหตุว่า การลงทุนวิจัยจากต่างประเทศมิได้ถูกนำมาร่วมพิจารณาในด้านตัวเลขเงินลงทุนด้วย แต่ส่วนหนึ่งของผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นนี้ได้มาจากความช่วยเหลือ และการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้นผลงานวิจัยจาก

ต่างประเทศจึงเป็นการได้เปล่า ด้วยเหตุนี้การลงทุนเสริมสร้างเทคโนโลยีในประเทศ โดยการนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาประยุกต์ให้เข้ากับสภาวะของประเทศจึงน่าที่จะให้ผลตอบแทนสูง

บทบาทของ เอกชน

การพัฒนาและเผยแพร่วิทยาการทางการเกษตรในอนาคตนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองในประเทศแล้ว ยังจะต้องดูการเปลี่ยนแปลงของระบบการลงทุนด้านการวิจัยในโลกด้วย ในปัจจุบันบทบาทของบริษัทเอกชนได้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะสามารถควบคุมผลประโยชน์จากงานวิจัยได้มากขึ้น แนวโน้มในอนาคตก็คือ สินค้าที่ควบคุมผลประโยชน์ได้เหล่านี้จะมีการขยายตัวอย่างมาก ตัวอย่างเช่น สัตว์ปีก ข้าวโพดลูกผสม และข้าวฟ่าง เป็นต้น เม็กซิโก ซึ่งเป็นที่มาของพันธุ์ข้าวโพดหลาย ๆ พันธุ์ ปัจจุบันนำเข้าเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดลูกผสมจากสหรัฐอเมริกา เกือบทั้งหมดของความต้องการ เมล็ดพันธุ์ในประเทศ

บริษัทเหล่านี้ได้เริ่มนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย ในรูปของเมล็ดพันธุ์หรือไม่ก็ในรูปของไก่ที่เป็นพ่อพันธุ์ แม่พันธุ์ (Parent Stock) หรือปู่พันธุ์ ย่าพันธุ์ (Grandparent Stock) การค้าเทคโนโลยีระหว่างประเทศนี้เกิดขึ้นได้กับเฉพาะการปลูสัตว์หรือกับพันธุ์ลูกผสม ทั้งนี้เพราะผู้พัฒนา เทคโนโลยีเอกชนสามารถได้ต้นทุนคืนมาจากการลงทุนวิจัยโดยได้จากการขายพันธุ์ไปแล้วเปล่า เพราะข้าวโพดที่เกษตรกรนำมาปลูกจากพันธุ์ลูกผสม หรือไก่ที่นำไปทำเป็นเนื้อนั้นจะกลายเป็นพันธุ์ หรือเป็นหมัน ไม่สามารถนำไปเพาะพันธุ์แข่งกับบริษัทที่ทำการพัฒนาได้ กรณีเช่นนี้ต่างจากพันธุ์ข้าว เพราะข้าวนั้นผสมพันธุ์ด้วยตนเองได้ (Self-pollinating) ฉะนั้นถ้าบริษัทเอกชนสามารถผลิตเทคโนโลยีใหม่ขึ้นมาได้ ก็จะไม่สามารถได้ประโยชน์จากนี้ เพราะหลังจากรุ่นแรกแล้ว เกษตรกรก็สามารถเก็บเมล็ดข้าวไว้ทำพันธุ์ต่อไปได้ ไม่ต้องพึ่งบริษัทผู้ผลิตเทคโนโลยีนี้

แนวโน้มในอนาคต

จากการวิเคราะห์ข้างต้นพอจะอนุมานได้ว่า งานพัฒนาเทคโนโลยีของราชการนั้นคงจะมีในระดับที่ไม่สูงขึ้นเท่าใดนัก เพราะกระแสทางการเมืองจะด้านการลงทุนระยะยาวที่ให้ผลที่ไม่ประจักษ์ชัดประการหนึ่ง และเพราะระบบการคัดสรรในด้านการวิจัยยังไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ที่จะสร้างสรรค์เงิน (ไม่ว่าจากงบประมาณ หรือจากผู้ช่วยเหลือต่างประเทศ) อยากที่จะมีส่วนร่วม ทั้ง ๆ ที่อาจจะตระหนักดีว่าการลงทุนนี้ให้ผลคุ้มค่า

ขณะเดียวกัน ภาคเอกชน โดยเฉพาะจากต่างประเทศจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้น แต่เฉพาะกับพืชบางชนิด ดังที่เห็นได้ชัดแล้วในกรณี สัตว์ปีก ยาสูบ ปาล์มน้ำมัน ข้าวโพด และข้าวฟ่าง แต่การที่จะคาดว่าภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทสำหรับทุกพืชคงจะมีทางเป็นไปได้ยาก

สรุป

ข้อจำกัดของนโยบายด้านการผลิต แสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการขยายที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ว่ารัฐบาลจะกำหนดนโยบายด้านจำนวนเนื้อที่ดินอย่างไรในอนาคต ไทยก็คงจะขยายพื้นที่ดินทำกินไปได้ด้วยต้นทุนที่สูงมาก ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่ชัดเจนและยังไม่มีแนวโน้มที่จะเร่งให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรอย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรในการขอกู้เงินจากสถาบันและทำให้เกษตรกรต้องกู้เงินจากตลาดนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่แพง

นโยบายที่รัฐได้นำมาใช้ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายชลประทาน นโยบายสินเชื่อและนโยบายการตลาด ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐได้ทุ่มเทเงินและบุคคลากรไปไม่น้อยย่นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ปัจจุบัน หนทางที่รัฐบาลจะดำเนินการตามแนวเดิมนับวันก็จะมีข้อจำกัด ในกรณีของการชลประทานก็เนื่องมาจากภาระขาดแคลนเงินทุนโดยเฉพาะเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ในกรณีของสินเชื่อปัญหาที่มีอยู่ก็คือ ลูกค้าประเภทที่

สถาบันการเงินในระบบเงินตราจะให้กู้เงินได้หมดสิ้นไปแล้ว นอกจากนี้สินเชื่อก็จะมีส่วนในการยกระดับผลผลิตได้ก็จะต้องผสมผสานกับเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลมีส่วนในการพัฒนาและเผยแพร่ แต่ก็มีอุปสรรคในการขยายขยายทางด้านระบบการจัดการค่อนข้างมาก

3.3 นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

ถึงแม้ว่านโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศนั้นมิได้เป็นนโยบายการเกษตรโดยตรง แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่กระทบภาคเกษตร และการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรเองก็ส่งผลกระทบไปยังระบบการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เพราะเหตุว่าภาคนี้ยังเป็นภาคที่สำคัญที่สุดในการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามา

ในภาคที่ 2 ได้วิเคราะห์ไว้ว่าอย่างน้อยในประมาณ 2-4 ปีข้างหน้านี้ ตลาดสินค้าการเกษตรหลัก ๆ ของเราก็จะคงยังตกต่ำเช่นเคยอยู่ ผลที่ตามมาก็คือ รายได้จากการส่งออกของเราคงจะไม่ขยายตัวในอัตราที่สูง ฉะนั้น เงินตราต่างประเทศจะเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลนในอนาคต รัฐบาลมีทางเลือกปัญหาอยู่ 4 ทางคือ

1. เพิ่มการกู้เงินจากต่างประเทศ
2. นโยบายรัดเข็มขัด โดยเฉพาะที่จะให้รัฐบาลลดการขาดดุลการค้า
3. เพิ่มอัตราการคุ้มครองอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ทดแทนสินค้านำเข้า
4. ปรับค่าเงินบาท

ในสัณฐานการณ์นี้ มาตรการแรกนี้คงจะมีทางเป็นไปได้ยาก เพราะประเทศไทยใกล้จะถึงขีดจำกัดในด้านการกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอยู่แล้ว เงินกู้ที่จะหามาได้ใหม่ (นอกเหนือจากการกู้มาเพื่อชำระหนี้เก่า) คงมีน้อย มิหนำซ้ำยังมีการจ่ายดอกเบี้ยจากหนี้เก่า ๆ ที่ค้างอยู่อีก

ทางออกอีกทางหนึ่งคือ นโยบายการรัดเข็มขัด ถ้าเหตุการณ์ในระยะ 1-2 ปีที่ผ่านมาของรัฐบาลที่มีพหุภาพแข็งแกร่งทั้งในและนอกสภาอย่างเช่นรัฐบาลปัจจุบันนี้ ก็จะต้องยอมรับว่า ทางออกนี้ก็คงไม่ใช่ทางที่รัฐบาลนี้หรือรัฐบาลอื่นใดเต็มใจเลือกปฏิบัติ เพราะเป็นทางออกที่เต็มไปด้วยความเจ็บปวดสำหรับกลุ่มชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง รัฐบาลใดก็ตามที่เดินตามนี้จะหาเสียงสนับสนุนไม่ได้ เช่นเดียวกัน ทางออกด้วยการปรับค่าเงินบาทก็จะไม่ใช่หนทางที่รัฐบาลสมัครใจที่จะทำ (เว้นแต่ว่าจะเกิดข่าวลือและการขนย้ายเงินออกนอกประเทศขึ้น และในสภาพเศรษฐกิจที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนเช่นนี้ เหตุการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นได้ง่าย) ถ้ารัฐบาลเลือกที่จะไม่ใช่แนวทางนี้แล้ว ก็หมายความว่ารัฐบาลเลือกที่จะไม่ใช่ "มาตรการเดียว" ที่จะพินามาใช้เพื่อบรรเทาปัญหารายได้ของเกษตรกรตกต่ำได้

ทางออกที่รัฐบาลมีทำที่ว่าจะนำมาใช้มากที่สุดก็คือ มาตรการที่จะคุ้มครองอุตสาหกรรม เพราะในการใช้มาตรการนี้ รัฐบาลดูเหมือนว่ากำลังใช้พระคุณมากกว่าพระเดช เป็นการหยิบยื่นประโยชน์ให้ มิได้ยื้อแย่งประโยชน์ไป มาตรการดังกล่าวนี้จะมีผลทำให้ฐานะการครองชีพของเกษตรกรยิ่งทรุดต่ำลง เพราะนอกจากจะไม่มีโอกาสได้รายได้เพิ่มขึ้น (จากการลดค่าเงินบาท) แล้ว ยังต้องใช้จ่ายมากขึ้นสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ตนจำต้องซื้อและต้องใช้ แต่ลัทธิทรุดต่ำลงของเกษตรกรนี้จะเกิดขึ้นอย่างเจ็บ ๆ โดยจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะมองแต่ว่าตนกำลังส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ และคิดแต่ว่าไม่ได้ให้โทษแก่ใครเลย

ภาคที่ 4

เกษตรกรกับเกษตรกรรมในอนาคต

4.1 การเปลี่ยนแปลงของผลผลิตการเกษตรในประเทศ

ในอดีต ผลผลิตของภาคเกษตร (พืชและปศุสัตว์) ได้ขยายตัวในอัตราที่สูง มาโดยตลอด อัตราการขยายตัวที่สูงเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลในอดีตเป็นนโยบายที่เปิดให้มีการค้ากับต่างประเทศ อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตเกษตรชนิดใหม่ นโยบายนี้ได้มีส่วนทำให้การขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจโลกส่งผลโดยตรงมาถึงภาคเกษตรของไทย
2. ในอดีตประเทศไทยมีป่าไม้ขนาดใหญ่เหลืออยู่ ที่เกษตรกรสามารถไปจับจองเพื่อการเพาะปลูกได้ แต่ได้กล่าวไว้แล้วตั้งแต่ภาคที่ 1 ว่าทางออกเดิมที่เกษตรกรมีอยู่นั้น ได้หมดสิ้นไปแล้ว

(1) สภาพการค้าต่างประเทศ

ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อการขยายตัวของผลผลิตทางนั้น เห็นได้ชัดเจนจากรูปที่ 1.3 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนผลผลิตของกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ในภาคเกษตร รูปที่ 1.3 เราได้แบ่งภาคเกษตรออกเป็น 3 กลุ่มสินค้าด้วยกัน

ได้กล่าวในภาคที่ 2 ไว้แล้วว่า อนาคตของข้าวและกลุ่มสินค้าที่เราส่งไปขายต่างประเทศนั้น ดูจะไม่สดใสสัก โดยเฉพาอย่างยิ่งในช่วง 2-4 ปีข้างหน้า และยังคงไม่มีทางดีขึ้นในอนาคตที่ไกลกว่านั้นอีกด้วย ความจริงสัญญาอันตรายดังกล่าวนี้ได้เป็นที่ประจักษ์แก่เกษตรกรมาหลายปีแล้ว ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 4.1 ถึง 4.3 ซึ่งแสดงให้เห็นดัชนีราคา (หลังปรับภาวะเงินเฟ้อแล้ว) ของกลุ่มสินค้า 3 กลุ่ม (ดูนิยามในภาคที่ 1) จะเห็นได้ว่าราคาข้าวและกลุ่มสินค้าที่เราส่งไปขายต่างประเทศได้ลดลงมาโดยตลอดในช่วง 5 ปีที่แล้วมานี้ นอกจากนี้ผลการวิเคราะห์ในภาคที่ 2 ตอนที่ 2.2 ได้แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการลดภาระภาษีส่งออกต่าง ๆ นั้นมีอยู่จำกัดมาก เพราะมาตรการเหล่านี้ได้ถูกขจัดไปจนแทบจะไม่มีอะไรให้ลดอีกแล้ว

ส่วนราคาของกลุ่มสินค้าประเภทที่เราใช้บริโภคภายในประเทศนั้นยังทรงตัวอยู่ได้ ในหลายกรณี เกษตรกรก็ได้พยายามปรับตัวเอง โดยหันไปเพาะปลูกพืชที่อยู่ในกลุ่มสินค้าประเภทหลังนี้มากขึ้น ฉะนั้นจึงจำต้องวิเคราะห์อุปสงค์ที่มีต่อผลผลิตประเภทนี้

ตลาดที่สำคัญที่สุดของผลผลิตประเภทที่ใช้บริโภคภายในประเทศ จะคงยังเป็นตลาดภายในประเทศ ตลาดภายในประเทศเหล่านี้จะขยายตัวเร็วขึ้นแค่ไหนขึ้นอยู่กับกำลังซื้อ (โดยเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์คู่สัด) และในที่สุดก็จะขึ้นกับอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งถ้าคาดกันว่าอัตราการขยายตัวนี้จะชะลอตัวในอนาคต ก็ยังหมายความว่าตลาดในประเทศจะมีไม่เพียงพอสำหรับผลผลิตเหล่านี้

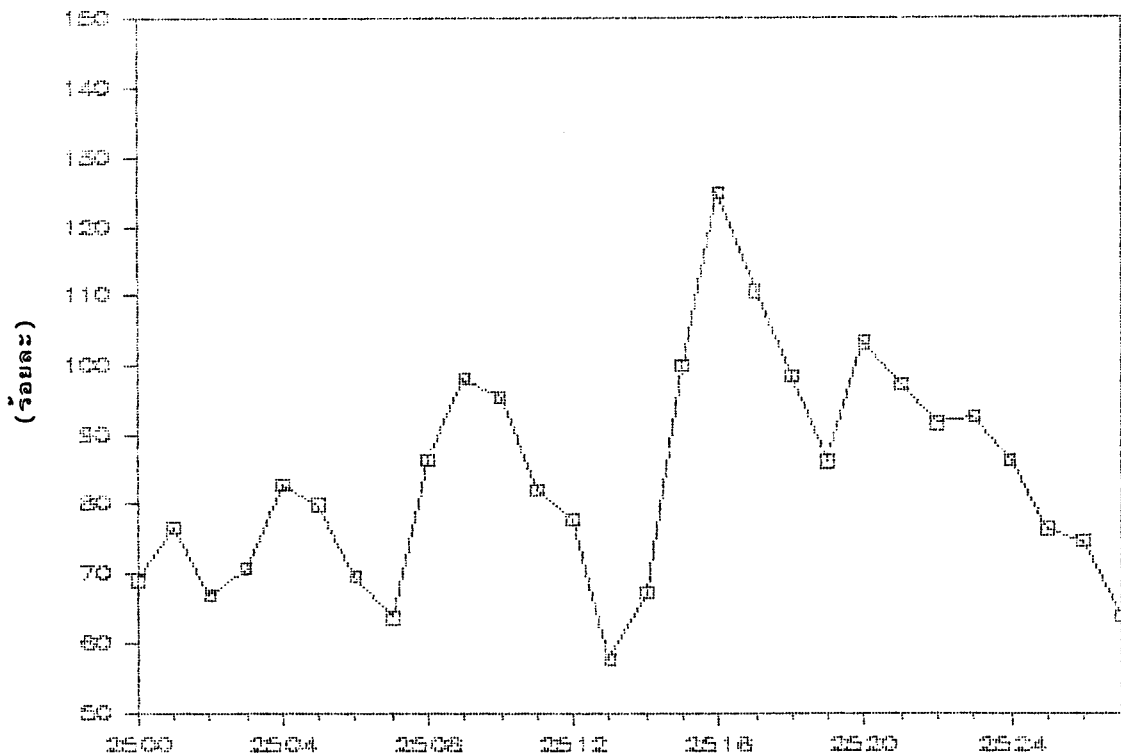
เป็นไปได้ว่า กลุ่มสินค้าประเภทที่ใช้บริโภคในประเทศเป็นส่วนใหญ่เหล่านี้ ในที่สุดก็ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศอีกเช่นกัน และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วบางส่วน การส่งออกสินค้าประเภทผักได้เพิ่มขึ้นจาก 211 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2522 เป็น 666 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2526 ประเภทผลไม้ (ยกเว้นสับปะรดและสับปะรดกระป๋อง) ได้เพิ่มขึ้นจาก 371 ล้านบาท เป็น 1,060 ล้านบาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (ข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

ข้อมูลการส่งออกนี้ชี้ให้เห็นว่ามูลค่าสินค้าส่งออกเหล่านี้ถึงแม้จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็ยังเป็นมูลค่าที่ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ผลผลิตแต่ละชนิดภายในประเทศรวม ๆ เช่น ผักและผลไม้ก็มีตลาดเฉพาะของตนเองที่จะต้องค่อย ๆ สร้างขึ้นมา ซึ่งจะต้องใช้ความสามารถของผู้ส่งออกสูง เมื่อใดที่เจาะตลาดใดได้ก็ถึงจุดอิ่มตัวค่อนข้างเร็วต่างกับสินค้าเช่นข้าวโพด หรือยางพารา ซึ่งไม่มีจุดอิ่มตัวทางการตลาดสำหรับประเทศไทย มีแต่ราคาตกต่ำในบางครั้ง

แนวโน้มที่กล่าวถึงสำหรับสินค้าประเภทที่ล้ามนี้อีกกำลังเกิดขึ้นกับสินค้าเช่นข้าวด้วยเหมือนกัน แต่เดิมมานั้น ระบบการค้าขายนั้นเป็นการค้าแบบ commodity พ่อค้าส่งออกอาศัยการเก็งตลาดหรือเก็งนโยบายเป็นเครื่องมือแสวงหากำไร แต่ในปัจจุบันนี้ธุรกิจการส่งออกข้าวจะลดหน้าตาต่อไปได้ก็จากการสร้างอุปสงค์ที่ถาวรในตลาดต่างประเทศ พ่อค้าส่งออก

รูปที่ 4.1

ดัชนีราคาของข้าว เมื่อหักผลของภาวะเงินเฟ้อ
(Deflated, by GDP deflator, 1972 price)

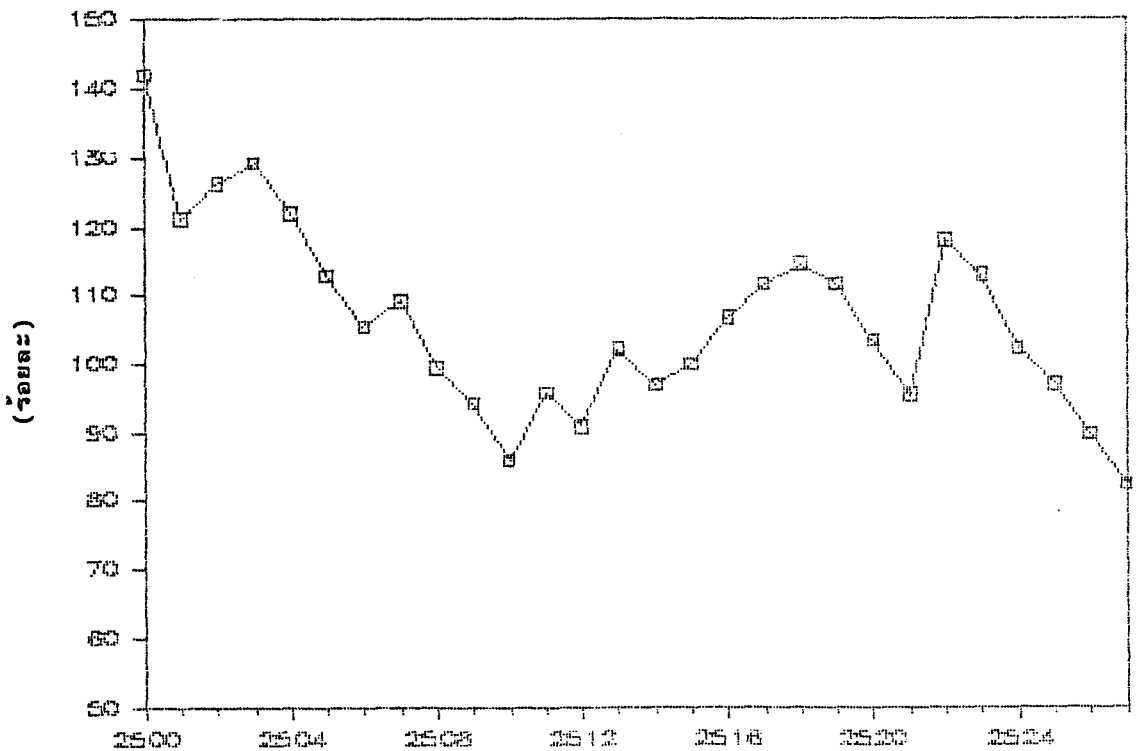


ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 4.2

ดัชนีราคาของสินค้าที่มีการค้าขายกับต่างประเทศ
เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ (Deflated, by GDP deflator, 1972 price)

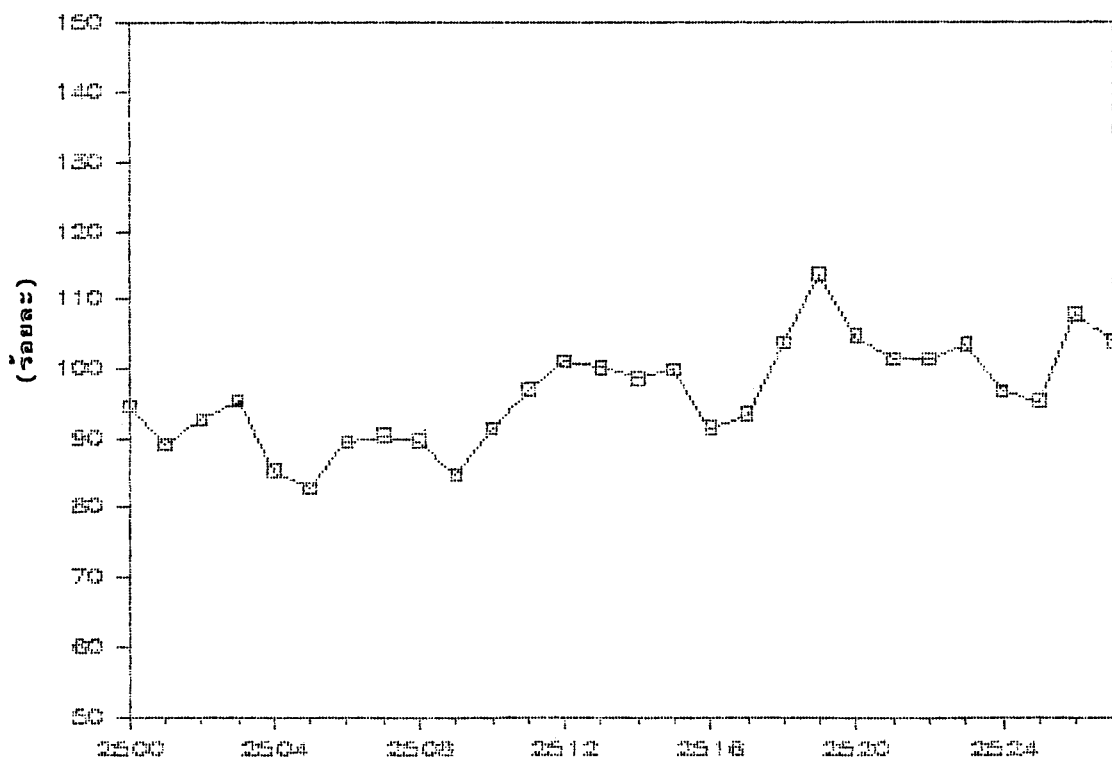


ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 4.3

ดัชนีราคาของสินค้าที่มีการค้าขายกับต่างประเทศในปริมาณจำกัด
เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ (Deflated, by GDP deflator, 1972 price)



ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และโรงสีหลายรายก็ได้หันมาดำเนิการในรูปนี้ ถึงแม้ในบางครั้งบางปีจะมีอุปสรรคจากนโยบายของรัฐบาลบ้างก็ตาม และเชื่อว่าในที่สุด แรงผลักดันจากบรรดาผู้ส่งออกที่ก้าวหน้าเหล่านี้จะมีส่วนที่จะแปรโฉมธุรกิจการส่งออกข้าวไปได้บ้าง

(2) ที่ดินและแรงงานของเกษตรกร

การที่ประเทศไทยมีที่ดินเหลือเฟือในอดีต และการที่เกษตรกรมีเทคโนโลยีรถไถขนาดใหญ่ได้นั้น ได้เปิดโอกาสให้กับคนต่าง ๆ บุกเบิกเนื้อที่ป่าไม้ในปริมาณที่ "เกินความจำเป็น" เพื่อที่จะได้สิทธิครอบครองในเนื้อที่มากที่สุด สิทธิครอบครองนี้ถึงแม้รัฐจะไม่ให้การรับรอง แต่ก็สำคัญน้อยกว่าการรับรองจากสังคม หรือจากอำนาจกระชั้นซึ่งก็เพียงพอที่จะทำให้ได้สิทธิครอบครองในทางพฤตินัย

การใช้ที่ดินในที่บุกเบิกเหล่านี้ จึงมีได้มุ่งไปในด้านที่จะให้ได้ผลผลิตทางการเกษตรอย่างเพียงพอ เพราะถ้าทำเช่นนั้นจะต้องลงแรงไปโดยที่อาจจะได้ผลตอบแทนจากแรงงานไม่ทัดเทียมกับแรงงานที่ได้จากกิจกรรมนอกการเกษตรหรือนอกไร่นา

มาบัดนี้ เมื่อเนื้อที่ที่เคยมีเหลือเฟือนั้นหมดสิ้นไปแล้ว เกษตรกรรุ่นใหม่ที่กำลังเข้ามาในวัยแรงงานนั้น ได้ถูกคนรุ่นก่อนจับจองไว้แทบจะหมดสิ้นแล้ว ถ้าจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็จะต้องยื้อแย่งที่ดินโดยการเช่าหรือแบ่งซื้อจากคนเหล่านี้ จำนวนไร่นาต่อเกษตรกร 1 คน ก็เริ่มมีขนาดลดลง (ต่างกับในอดีตซึ่งมีขนาดเพิ่มขึ้น) เมื่อขนาดของไร่นาเล็กลงแล้ว เกษตรกรก็จำต้องทุ่มเทแรงงานต่อเนื้อที่ 1 ไร่ เพิ่มขึ้นเพื่อรักษามาตรฐานการครองชีพไว้ หากความต้องการแรงงานในเมืองไม่ขยายตัวมาก (ตามที่คาดกันว่าอัตราขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมจะชะลอตัวลง) เกษตรกรก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มการใช้แรงงานดังกล่าว และหากเทคโนโลยีการเกษตรมิได้รับการปรับปรุง หรือได้รับการปรับปรุงในทิศทางที่จะทุ่นแรงงานมาก เกษตรกรก็จะต้องเผชิญ กับปัญหามาตรฐานการครองชีพตกต่ำลง

เราขอเน้นว่า ภาพเรื่องการทำงานที่เราแลเห็นนั้นมิใช่ปัญหา เรื่องการว่างงานในชนบทอย่างที่เราในเมืองประสบอยู่และอย่างที่คนในเมือง เข้าใจกันว่าจะมีแรงงานจำนวนหนึ่งนั่งอยู่เฉย ๆ เพราะหางานทำไม่ได้ ตรงกันข้าม ภาพที่เรามองเห็นนั้นเป็นภาพที่เกษตรกรจะมีความจำเป็นที่จะต้องดิ้นรนและทำงานมากขึ้น และถ้าสถานการณ์ยิ่งเลวลงเท่าใด แรงงานที่ทุ่มเทในการเกษตรก็จะมากขึ้น เพราะภาคเกษตรของไทยในขณะนี้มีความยืดหยุ่นมากพอที่จะดูดซับแรงงานได้ต่อไป แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าปัญหาแรงงานจะหมดสิ้นไป เพียงแต่ว่าปัญหาที่จะเกิดขึ้นจะเป็นปัญหามาตรฐานการครองชีพของ เกษตรกรที่ทรุดต่ำลงอย่างเจ็บ ๆ

จากสภาพเงื่อนไขสภาพการณ์ภาคเกษตรของโลกและข้อจำกัดด้านนโยบายของทางด้านการตลาด รัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เกษตรกรไทยได้แสดงให้เห็นในอดีตแล้วว่า เป็นผู้ที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนลักษณะ และโครงสร้างการผลิตได้สอดคล้องกับสถานการณ์และข้อจำกัด ปัจจุบันนี้มีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งภาพของการปรับเปลี่ยนอาจจะปรากฏในพื้นที่ของการเกษตรสองประเภท กล่าวคือ

1) เขตเกษตรกรรมประเภทที่ 1 คือท้องที่ที่อยู่ใกล้เมือง มีระบบน้ำ-ธรรมชาติ หรือชลประทานที่ลุ่มน้ำเสมอและมีเงินลงทุนพอสมควร เนื่องจากสภาพตลาดข้าวและพืชไร่ไม่ค่อยจะรุ่งเรืองนัก คงจะมีแรงผลักดันให้เกษตรกรในท้องที่เหล่านี้ต้องเปลี่ยนแปลงการผลิตเดิม และมีแรงจูงใจจากความได้เปรียบของตนมาปลูกพืชหรือทำการเกษตรที่มีมูลค่าสูง เช่น ผัก ผลไม้ เลี้ยงปลา และเลี้ยงกุ้ง เป็นต้น ทั้งนี้เพราะความได้เปรียบที่มีแหล่งน้ำมีเงินทุนและสามารถนำสินค้าที่มีมูลค่าสูงเหล่านี้ส่งตลาดในเมืองได้โดยง่าย พืชผลเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็จะค่อย ๆ กลายเป็นสินค้าที่ไทยส่งออกต่างประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราการขยายตัวของพืชผลเหล่านี้คงจะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างบนนี้ ข้อจำกัดนี้จะทำให้ผักและผลไม้ขยายตัวได้ในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ที่ดินส่วนที่เหลือก็คงยังใช้ปลูกข้าวต่อไป

ฉะนั้น การปรับเปลี่ยนการผลิตของ เกษตรกรในท้องที่ประเภทที่ 1 นี้ ถึงแม้ว่าจะต้องใช้แรงงานในการเกษตรในอัตราต่อไร่ที่สูงขึ้น แต่ก็คงจะสามารถดูดซับแรงงานได้จากเกษตรกรในท้องที่ประเภทที่ 2 ได้ในระดับหนึ่ง

ตามสภาพสังคมของ เกษตรกรของไทย จะด้วยความเสี่ยงหรือความยากลำบากของชีวิตคนก็ตาม เกษตรกรมักปรารถนาที่จะให้ลูกหลานของตนรับราชการหรืออาชีพอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร เกษตรกรประเภทที่ 1 นี้ คงจะมีลักษณะไม่แตกต่างกับเกษตรกรทั่วไป โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในฐานะและสภาวะที่พอจะส่งลูกเรียนหนังสือได้ดีกว่า เกษตรกรทั่วไป ลูกหลานของเกษตรกรเหล่านี้จึงมีแนวโน้มจะทำงานในเมืองหรือภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ข้างเครื่องยนต์ ครุ และพยาบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้มีการจ้างแรงงานจากเกษตรกรที่ฐานะต่ำกว่ามาทำในที่มาของตนได้บ้าง หรือมิฉะนั้น ก็อาจละยอกให้นาให้เช่าก็ได้ คาดว่าแรงงานเหล่านี้จะดูดซับแรงงานจากที่อื่นมากไม่ได้ โดยเฉพาะการดูดซับเกษตรกรที่ยากจน เพราะแม้ในปัจจุบันนี้ท้องที่ประเภทนี้ผู้ที่ทำอะไรโง่โง้นนั้นจำต้องมีทุนรอนค่อนข้างสูง

เป็นที่น่าสนใจเห็นว่า นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานให้ธุรกิจเอกชนมาลงทุนทำการเกษตร เช่น ข้าวหรือพืชไร่ โดยมีมุ่งหวังที่จะให้ธุรกิจเอกชนเหล่านี้นำเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศเข้ามาใช้ ดังเช่น กรณีของการเลี้ยงไก่และหมู แต่ในความเป็นจริง เทคโนโลยีของการปลูกข้าวหรือพืชไร่ที่ธุรกิจเอกชนจะสรรหามาใช้ได้ก็มีแต่วิธีการผลิตที่เน้นการนำเอา เครื่องจักร เข้ามาใช้แทนแรงงานคน ในขณะที่ภาคเกษตรโดยส่วนรวมมีภารกิจที่หนักอยู่แล้วที่จะต้องดูดซับแรงงานของ เกษตรกรที่กำลังขาดที่ดินทำกิน

2) เขตเกษตรกรรมประเภทที่ 2 คือ เกษตรกรที่ไม่อยู่ในสถานะเหมือนดังประเภทที่ 1 แต่ต้องอาศัยการทำงานเฉพาะปลูกโดยพึ่งแต่น้ำฝน หรือถ้ามีแหล่งน้ำแต่ก็อยู่ในไกลตัวเมือง รวมทั้ง เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เกษตรกรประเภทนี้มักจะมีฐานะยากจน ลูกหลานที่เคยออกไปบุกเบิกที่ดินได้ในอดีตก็จะประสบปัญหาตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว

บุคคลเหล่านี้จะก่อร่างสร้างตัวได้ก็ด้วยการไปเช่าที่ดินที่ได้จับจองไว้แล้ว หรือในเขตของเกษตรกรประเภทที่ 1 หรือขอแบ่งที่ดินของพ่อแม่กับพี่น้องคนอื่น ทำให้ขนาดถือครองเล็กลง และเมื่อได้ที่ดินที่เล็กลงก็ต้องทุ่มแรงงานต่อเนื้อที่ 1 ไร่ มากขึ้น

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงนี้ก็จะดังต่อไปนี้

- ก. ในเขตเกษตรกรรมประเภทนี้ ซึ่งแต่เดิมมีการเช่าที่ทำกินค่อนข้างน้อย ในอนาคตจะเริ่มมีมากขึ้น แต่คงจะไม่ขึ้นไปมากเหมือนกับในเขตเกษตรกรรมประเภทที่ 1
- ข. การเป็นเกษตรกร แม้กระทั่งในเขตที่ค่อนข้างยากจนนี้ จะเป็นอาชีพที่ต้องการทุนรอนบ้าง เพราะที่ดินในท้องที่เหล่านี้จะเริ่มมีค่าขึ้นมา
- ค. ถ้าที่ดินนั้นเริ่มมีค่า จากการที่มีเทคโนโลยี หรือผลิตผลใหม่ที่ให้ผลดี ก็จะไม่มีผลเสียต่อแรงงาน แต่ถ้าที่ดินนั้นมีค่าขึ้นในสภาพที่เทคโนโลยีไม่ได้ก้าวหน้าขึ้น แต่ประการใด อย่างที่เราคาด ค่าจ้างแรงงานก็ต้องลดลง
- ง. การกระจายรายได้ในท้องที่เหล่านี้จะมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น และระดับรายได้ของเกษตรกรที่อยู่ในท้องที่ประเภทนี้กับที่อยู่ในท้องที่ประเภทที่ 1 จะแตกต่างกันมากขึ้น

ตารางที่ 3.2

เป้าหมายสินเชื่อภาคเกษตรของรัฐบาล เปรียบเทียบกับการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	เป้าหมาย	ให้กู้โดยตรง	นำฝาก ธกส.	ให้กู้ธุรกิจ การเกษตร	รวมทั้งสิ้น	+ - เทียบกับ เป้าหมาย
2518	4,333.3	2,333.6	1,670.8	-	3,904.4	-428.9
2519	6,139.0	3,810.9	3,160.6	-	6,971.5	+832.5
2520	9,647.0	5,891.8	4,528.0	-	10,419.8	+772.8
2521	14,387.0	8,099.5	5,511.4	6,382.5	19,993.4	+5,606.4
2522	20,472.0	9,970.0	6,330.1	7,755.8	24,055.9	+3,583.9
2523	22,701.2	11,553.1	7,000.3	9,962.3	29,745.4	+7,044.4
2524	27,949.2	14,456.7	7,803.9	9,932.1	33,422.7	+5,473.5
2525	33,438.0	20,140.4	8,405.2	10,706.4	40,345.1	+6,910.1
2526	41,753.5	28,613.2	8,806.0	13,409.9	51,594.1	+9,840.6

แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทส่งท้าย

บทส่งท้าย

โดยทั่วไป บทความทางวิชาการมักจะต้องมีบทส่งท้ายที่จะมีข้อเสนอแนะให้รื้อนำไปดำเนินการ หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทความนั้น ๆ การเสนอผลแบบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า รัฐหรือรัฐบาลที่จะมาเยียวยาแก้ไขปัญหานั้นมีสถานการณ์เหมือนลอยอยู่เหนือปัญหาต่าง ๆ ของประเทศชาติ พร้อมทั้งจะหาะลงมาแก้ไขความทุกข์ยากของมวลประชากรทั่ว แต่ที่น่าจะเป็นที่ประสัษณ์แก่ทุกฝ่ายว่า ความจริงมิได้เป็นเช่นนั้นว่านี้ องค์การของรัฐนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา รัฐเองก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และพร้อมที่จะถูกระแสบ้างต่าง ๆ ในสังคมพัดพาไปตามทิศทางต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นทิศทางไหนนั้น ก็เป็นสติปัญญาของเราที่จะหยั่งได้ เพราะส่วนที่เราวิเคราะห์ข้างบนนี้เป็นแต่กระแสที่มาจากภาคการเกษตรเท่านั้น ถ้าจะหยั่งถึงผลที่ตกกับนโยบายของรัฐฯ ก็จะต้องคำนึงถึงกระแสที่มาจากส่วนอื่น ๆ ของสังคมอีกด้วย

จุดประสงค์ในการเขียนบทความนี้มีอยู่แต่เพียงวาดภาพของโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงของเกษตรกรรมในประเทศที่จะเป็นไปในอนาคต ภาพที่เห็นนั้นมิได้เป็นภาพที่ชัดเจน แต่มีความเลื่อนกลางที่เกิดขึ้นจากความจำกัดของผู้เขียนทั้งสองเอง และจากกาการที่เหตุการณ์ต่าง ๆ กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งไม่สามารถปรับความเข้าใจและเสนอภาพที่ชัดเจนได้ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของทุกคนในชั้นนี้ควรจะเป็นการแสวงหาภาพที่ชัดเจน เพราะจากภาพที่ชัดเจนเท่านั้น ที่สังคมโดยส่วนรวม ทั้งรัฐบาลและผู้ที่จะผลักดันรัฐบาล ลงมือแนวทางที่ล้มเหตุล้มผลรับมือกับปัญหาได้อย่างดี

ข้อเสนอของเราต่อไปนี้ จึงไม่ใช่ข้อเสนอที่จะให้รัฐบาลดำเนินการนโยบายนั้น หรือมาตรการนี้ แต่เป็นข้อเสนอที่จะให้มหาวิทยาลัยและสำราชนชนพวงความสนใจเกี่ยวกับกลุ่มปัญหาดังต่อไปนี้ เพื่อว่าเมื่อสังคมได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหาเหล่านี้แล้ว ก็จะเกิดแรงผลักดันเพื่อปรับเปลี่ยน ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหในตัวของตัวเอง

กลุ่มปัญหาที่หนึ่ง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเมืองฉักรโตบ้าง ทั้งเท่าที่เป็นอยู่ และที่จะเป็นไปได้ในอนาคต ภาครัฐกิจ และองค์กรอิสระมีบทบาทอยู่ในปัจจุบันนี้เท่าใด เพราะเหตุใดเมื่อพูดถึงองค์กร สิ่งล้วนแต่เป็นองค์กรจากนอกภาคเกษตรที่มากกระทบกับภาคการเกษตร และกับเกษตรกร เพราะเหตุใดเกษตรกร (ยกเว้นชาวไร่ไถ่ยขนาดเล็ก) จึงประสบปัญหาในการจัดตั้ง องค์กรและมีอุปสรรคในการผลักดันให้รัฐดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน

กลุ่มปัญหาที่สอง ในอดีต ที่มที่ละล่่มกันในภาคเกษตรกรรมมาจากสองฝ่าย คือ จากรัฐ (ระบบชลประทาน ถนน การวิจัย และทุนหมุนเวียนในการเพาะปลูกจาก ธกส.) และจากเกษตรกรเอง (รถไฟ การปลูกพืชยืนต้น และการบุกเบิกที่ดิน) บทบาทของทุนที่ใช้ในเกษตรกรรมในอนาคต คงจะไม่ลดลง เกษตรกรมีศักยภาพในการระดมทุนมากขึ้นเท่าใด โดยเฉพาะในขณะที่รายได้ของเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก หรืออาจจะลดลงด้วยซ้ำไป มีทางหรือไม่ที่จะมีการลงทุนจากนอกภาคเกษตรกรรมโดยไม่ให้เกิดการครอบงำเกษตรกรจนกระทั่งเกษตรกรกลายเป็นแรงงานรับจ้างไปเลย

กลุ่มปัญหาที่สาม ในอดีต นอกจากจะร่วมละล่่มทุนทางวัตถุแล้ว เกษตรกรก็ได้ลงทุนในทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะในด้านการศึกษาค่อนข้างมาก แต่การลงทุนนี้เป็นการลงทุนเพื่อใช้อำนาจให้เกษตรกรล่สัดอาชีพเดิม และแสวงหางานในเมือง ฉะนั้นแรงงานที่เหลืออยู่ในภาคการเกษตร จึงเป็นแรงงานที่มีการศึกษาน้อย ในระยะที่รัฐไต้ยกระดบการศึกษาทั่วประเทศนั้น แรงงานที่จะมีอยู่ในภาคการเกษตรก็คงจะมีการศึกษาสูงขึ้นอีกบ้าง การเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผลกระทบต่อระบบการผลิตอย่างไร

บรรณานุกรม

* บทความนี้เขียน (และพิมพ์) ขึ้นมาได้ก็โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้ช่วยวิจัยในโครงการเกษตรและการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะคุณนิทรา อาลัยเวช ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูล ตาราง และภาพ ดร.สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง ได้ช่วยร่างหัวข้อนโยบายการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีทางการเกษตรให้เรา

- 1/ ประมวลการโดย ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ ดร.โสภณ ช่มช่าย
ผู้วิจัยในโครงการนโยบายที่ดิน
- 2/ ความเห็นของ ดร.ทองโรจน์ และอาจารย์โสภณ ตามที่อ้างแล้ว
- 3/ Narongchai Adarasanee et al., op. cit., Table 2.1
- 4/ โครงการนี้มีลักษณะคล้ายกับโครงการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร (ธกส.) และองค์การคลังสินค้า (อคส.) นำมาใช้ใน พ.ศ. 2527/28
- 5/ ระบบการอุดหนุนของสหรัฐฯ นั้น ในขณะนี้ยังซับซ้อนและไม่อัตโนมัติเหมือน
เช่นในประชาคมยุโรป
- 6/ อ้างถึงใน Wall Street Journal ฉบับลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1985
- 7/ The Economist, 29 November 1985, หน้า 49
- 8/ European Community Commission, Perspectives for the
Common Agricultural Policy, Brussels, Agricultural Information
Service, 1985.
- 9/ ดุรายละเอียดใน เลิศศักดิ์ ปิ่นทอง และสมนึก ทับพันธุ์ ใน "กรุงเทพ" ผู้
เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตรของประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาทาง
วิชาการเรื่อง เมืองไทยคือกรุงเทพฯ, ก.พ. 2526
- 10/ นิพนธ์ พัวพงศกร, การตลาดและราคาส่งกับบทบาทของรัฐบาล รายงาน
การศึกษานโยบายการตลาดและราคาส่งเกษตร เล่มที่ 7, ก.ค. 2524 ตาราง 11 ก.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- 11/ อัมมาร สยามวาลา, เลิศศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โตสงวน, รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย, หน้า 244
- 12/ อัมมาร สยามวาลา, เลิศศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โตสงวน
อ้างแล้ว
- 13/ ผู้เขียนได้มีโอกาสนำวิจัยเกี่ยวกับหมู่บ้านชนบทยากจนในภาคเหนือ ได้มีหลักฐานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวกำลังตีพิมพ์อยู่
- 14/ หัวหน้าโครงตัว คือ ผู้สวดคิรป้อนอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก
- 15/ เป็นที่น่าสังเกตว่า พืชที่รัฐบาลพยายามใส่ใจเร่งรัดให้มีการปลูกภายในประเทศมักจะเป็นพืชที่ประเทศไทยขาดแคลน โดยเฉพาะพืชน้ำมัน
- 16/ ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- 17/ มีกรณีหนึ่งที่ผู้ขอกู้มีเหตุขัดข้องไม่ได้ไปตระวันออกกลางตามเจตนา แต่เมื่อได้ทำสัญญาขอกู้เงินโดยระบุว่าเพื่อการเกษตรแล้ว จะขอรับเงินเพื่อทำการเกษตรจริง ๆ ธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นกลับปฏิเสธที่จะให้กู้เพื่อการเพาะปลูก เหตุการณ์นี้ ผู้เขียนในฐานะนักวิจัยโครงการการตลาดสินค้าในชนบทได้พบในจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 18/ ดร.สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง ได้มีส่วนช่วยร่างข้อนี้ให้แก่เรา จนเกือบจะกล่าวได้ว่า ข้อนี้เขียนไทยโดย ดร.สุทัศน์
- 19/ Robert Evenson and Suthad Setboonsarng, "Investing in Agricultural Supply," mimeo, 1983

“ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย”

โดย

ดร. สมศักดิ์ แด่มบุญเลิศชัย

ดร. อัจฉนา วัฒนานุกิจ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 – 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

โดย

สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย

อภินา วัฒนานุกิจ

บทความนี้เป็นการแก้ไขปรับปรุงบางส่วนจากบทความ เรื่อง

"ภาคการพัฒนาเศรษฐกิจไทย : อุตสาหกรรม"

ซึ่งได้เสนอในการสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา

ในเรื่อง "ก้าวต่อไปของการพัฒนา"

ในระหว่างวันที่ 14-15 ธันวาคม 2528

ณ โรงแรมเอเชียพญา

ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

สารบัญ

	หน้า
1. คำนำ	3-1
2. การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในภาคอุตสาหกรรม	3-2
3. ปัจจัยที่มีส่วนเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในอดีต	3-8
4. แนวโน้มอุตสาหกรรมในช่วงแผน 6	3-15
5. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน	3-24
6. กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรม : ปัญหาที่ต้องขบคิด	3-30
ตาราง	41-53

1. คำนำ

ภาคอุตสาหกรรมในเศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวที่น่าพึงพอใจในช่วงเวลาสองสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมากิจการอุตสาหกรรมของไทยได้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายประการและเชื่อกันว่าภาคอุตสาหกรรมของไทยคงจะไม่สามารถเจริญเติบโตในอัตราสูงดังที่เคยเป็นมาในอดีต บทความนี้สำรวจถึงการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในอดีต ต่อจากนั้นจะเป็นการคาดการณ์แนวโน้มการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในอนาคต ตลอดจนวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในอนาคต

คำว่า "ภาคอุตสาหกรรม" ในบทความนี้จะหมายถึงเฉพาะถึงอุตสาหกรรมการผลิตหรือบางทีเรียกกันว่า "หัตถอุตสาหกรรม" ซึ่งตรงกับคำว่า "manufacturing sector" ในภาษาอังกฤษ และสอดคล้องกับการจำแนกภาคเศรษฐกิจในบัญชีรายได้ประชาชาติ และจะไม่รวมถึงกิจการก่อสร้างและเหมืองแร่ ซึ่งในความหมายที่กว้างก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคอุตสาหกรรม (Industrial sector) ด้วย

บทความนี้แบ่งออกเป็น 6 ตอนด้วยกัน หลังจากคำนำในตอนที่สองจะกล่าวถึงการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในภาคอุตสาหกรรมของไทย และการนำเข้าและส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม ตอนที่สามชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกื้อหนุนต่อการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในอดีต และชี้ให้เห็นว่าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ให้ประโยชน์น้อยลงต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมไทย ในตอนที่สี่เป็นการสรุปผลการคาดการณ์แนวโน้มความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม

ในช่วงแผน 6 ในตอนที่ห้า เป็นการสรุปนโยบายและมาตรการการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และในตอนสุดท้าย จะเป็นการวิเคราะห์กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต โดยเน้นถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถมีส่วนร่วมสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยรวม

2. การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในภาคอุตสาหกรรม

แม้ภาคการเกษตรจะยังคงมีความสำคัญมากในเศรษฐกิจไทย แต่บทบาทของภาคอุตสาหกรรมก็ได้มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาทั้งทางด้านสัดส่วนในผลิตภัณฑ์ประชาชาติ การจ้างงาน และการส่งออก เศรษฐกิจไทยได้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่เคยเน้นหนักในภาคการเกษตรมาเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในราคาคงที่จากภาคการเกษตรลดลงจากร้อยละ 40.5 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 23.2 ในปี 2527 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติจากภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.7 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 15.5 ในปี 2513 และเพิ่มเป็นร้อยละ 21.2 ในปี 2527 (ตารางที่ 1) อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมตกประมาณร้อยละ 10 ต่อปีโดยเฉลี่ยเมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ซึ่งตกประมาณร้อยละ 7 โดยเฉลี่ยต่อปี ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ชะลอตัวลงในระหว่างปี 2517-2518 อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก หลังจากนั้นก็ได้เริ่มฟื้นตัวขึ้นจนถึงปี 2522 และตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ภาคอุตสาหกรรมก็มีอัตราการขยายตัวลดลงอีกครั้งหนึ่ง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองและการตกต่ำของเศรษฐกิจโลกที่ตามมา ตลอดจนการตกต่ำของการขยายตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศโดยส่วนรวม (ตารางที่ 2)

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2523-2527 ภาคอุตสาหกรรมได้ขยายตัวในอัตราประมาณร้อยละ 6 ต่อปีโดยเฉลี่ย ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

นอกจากการขยายตัวในอัตราค่อนข้างสูงแล้ว โครงสร้างการผลิตของภาคอุตสาหกรรมก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากในช่วงระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่อุตสาหกรรมประเภทอาหาร ซึ่งเคยเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศได้ลดความสำคัญลง และอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น สิ่งทอ เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องไฟฟ้า อุปกรณ์ขนส่ง ตลอดจนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ได้ทวีความสำคัญมากขึ้น หมวดอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในปัจจุบันนอกจากผลิตภัณฑ์อาหารและสิ่งทอแล้ว ก็มี เครื่องดื่ม ยาสูบ เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์โลหะ และบริการด้านการขนส่ง (ตารางที่ 3) อย่างไรก็ตาม ผลิตภัณฑ์อาหารยังคงเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่งในด้านสัดส่วนในผลิตภัณฑ์ประชาชาติ การจ้างงาน การส่งออก และผลการเชื่อมโยงต่อภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ของประเทศ

การขยายตัวของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมได้มีส่วนทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีปริมาณเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในปัจจุบันกำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีประมาณ 2 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 7.5 ของกำลังแรงงานของทั้งประเทศ (ตารางที่ 4) อย่างไรก็ตาม หากจะเทียบตัวเลขการจ้างงานกับการขยายตัวของผลผลิตอุตสาหกรรมแล้ว เรายังพูดไม่ได้ว่า การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมมีผลทำให้มีการขยายตัวทางด้าน การจ้างงานอย่างน่าพึงพอใจ เนื่องจากการขยายตัวการจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในทศวรรษที่ผ่านมาตกในราวร้อยละ 3-4 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าการขยายตัวทางด้านผลผลิตอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทอุตสาหกรรม แต่ข้อมูลการจ้างงานสำหรับแต่ละประเภทอุตสาหกรรมยังขาดแคลนอยู่มาก

เชื่อกันว่าการจ้างงานในอุตสาหกรรมอาหาร และผลิตภัณฑ์สิ่งทอรวมกันแล้วตกประมาณ
กว่าครึ่งหนึ่งของการจ้างงานทั้งหมดในภาคอุตสาหกรรม

ขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม

โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศเป็นโรงงานขนาดเล็ก และมีการ
กระจุกตัวเป็นอย่างมากในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง จากสถิติของกองควบคุม
โรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม โรงงานจดทะเบียนกว่าร้อยละ 90 เป็นโรงงานที่มีการ
จ้างงานต่ำกว่า 50 คน และหากไม่นับรวมโรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงน้ำแข็ง และ
โรงพิมพ์แล้ว ประมาณร้อยละ 70 ของโรงงานจดทะเบียนทั้งหมดจะตั้งอยู่ในกรุงเทพ-
มหานครและจังหวัดอื่นในภาคกลาง (ตารางที่ 5) อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติ
โรงงาน กิจกรรมอุตสาหกรรมที่ต้องจดทะเบียนกับกระทรวงอุตสาหกรรมคือโรงงานที่มี
คนทำงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป หรือใช้เครื่องจักรตั้งแต่ 2 แรงม้าขึ้นไป ฉะนั้นจึงยังมี
กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่อยู่ในข่ายการจดทะเบียน หรืออยู่ใน
ข่ายต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ทำการจดทะเบียนด้วยเหตุผลนานาประการ
ด้วยเหตุนี้ เราจึงอาจกล่าวได้ว่า กิจกรรมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศเป็นกิจการ
ขนาดเล็กที่มีการจ้างแรงงานต่ำกว่า 50 คน และกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังมีสัดส่วน
ต่ำมากในจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดของประเทศ

เนื่องจากข้อมูลการจ้างงานตามขนาดของโรงงานไม่มีการรวบรวมไว้อย่าง
เพียงพอ การประมาณการจ้างงานของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดต่าง ๆ จึงทำได้ด้วย
ความยากลำบาก การศึกษาเรื่องอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในปี 2519 ได้มี
การประมาณไว้อย่างคร่าว ๆ ว่า ในปี 2518 โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กซึ่งมีคนงาน
ต่ำกว่า 50 คน มีส่วนในการก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 34.7 และ
มีส่วนในการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 54.8 ของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ^{1/}

^{1/} แสง ส่วงวน เรือง สัมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย และ นิติย์ สัมมาพันธ์
อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางในประเทศไทย กุมภาพันธุ์ 2521 บทที่ 6

อย่างไรก็ตาม การกะประมาณดังกล่าวได้อาศัยข้อมูลจากการสำรวจ และข้อมูลจำนวนโรงงานที่มีการจดทะเบียนกับกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเกณฑ์ จึงเป็นไปได้ว่าการกะประมาณดังกล่าวเอนเอียงไปทางให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากไม่ได้พิจารณาถึงโรงงานขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ไม่ได้อยู่ในข่ายการจดทะเบียนโรงงาน แม้ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมขนาดย่อมเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ลักษณะและความสำคัญของอุตสาหกรรมขนาดย่อมยังไม่ชัดเจนนัก และยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอุตสาหกรรมทางด้านขนาดของโรงงานว่า เมื่อเวลาผ่านไปขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด และอุตสาหกรรมขนาดย่อมมีการเจริญเติบโตเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขึ้นหรือไม่อย่างไร

อุตสาหกรรมกับการค้าต่างประเทศ

ในฐานะที่เป็นเศรษฐกิจเปิด การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมีผลเชื่อมโยงกับการค้าต่างประเทศอยู่มาก การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมมีผลทำให้โครงสร้างสินค้าเข้าและสินค้าออกของประเทศเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทางด้านสินค้าเข้าสัดส่วนของสินค้าบริโภคได้ลดต่ำลง ในขณะที่สัดส่วนของการนำเข้าสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนและสินค้าอื่น ๆ ซึ่งมีน้ำมันและยานพาหนะและชิ้นส่วนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญได้เพิ่มสูงขึ้น (ตารางที่ 6)

จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่า การนำเข้าของสินค้าบริโภคที่ไม่คงทน (Non Durable consumer goods) มีสัดส่วนลดลงเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2504 แต่สัดส่วนการนำเข้าของสินค้าบริโภคงทน (Consumer durables) เพิ่งจะมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงทศวรรษต่อมา เช่นเดียวกับกับสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลาง ก็มีสัดส่วนการนำเข้าลดลงมาบ้างในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามการลดลงของสัดส่วนการ

นำเข้าของสินค้าทุนตลอดจนสินค้าบริโภคและสินค้าขั้นกลางในระยะหลังนั้น ล่าเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนการนำเข้าของ "สินค้าอื่น ๆ" ซึ่งเป็นผลจากการนำเข้าน้ำมันที่มีราคาสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา

ข้อมูลของสินค้าเข้าสะท้อนให้เห็นว่าพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมีการพึ่งพาการนำเข้าในอัตราสูง โดยเฉพาะในหมวดน้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องจักร สินค้าอุตสาหกรรม เคมีภัณฑ์ และสินค้าอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด ซึ่งสินค้าเข้าใน 5 หมวดนี้มีมูลค่าการนำเข้าสูงถึงร้อยละ 88 ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดของประเทศ และสัดส่วนการนำเข้าไม่มีแนวโน้มลดต่ำลงแต่อย่างใด (ตารางที่ 7)

โครงสร้างของสินค้าออกของไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จากการจำแนกประเภทสินค้าออกของธนาคารแห่งประเทศไทย สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมในมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้นมีเพียงร้อยละ 2.4 ในปี 2504 และเพิ่มเป็นร้อยละ 10.0 ในปี 2514 และตั้งแต่นั้นมา สินค้าออกทางด้านอุตสาหกรรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในอัตราสูง คือ โดยเฉลี่ยในอัตราสูงกว่าร้อยละ 30 ต่อปี จนถึงปี 2527 สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 44.1 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ซึ่งเกือบจะเท่าเทียมกับสินค้าออกทางภาคการเกษตร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 45.4 (ตารางที่ 8) และในปี 2528 การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนที่สูงกว่าสินค้าด้านการเกษตรแล้ว คาดว่าต่อจากนี้เป็นต้นไป สินค้าออกทางด้านอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนสูงกว่าสินค้าออกทางภาคการเกษตรและสัดส่วนดังกล่าวจะยิ่งห่างมากขึ้น เนื่องจากอัตราการขยายตัวที่รวดเร็วกว่าของสินค้าอุตสาหกรรม

ไม่เพียงแต่สินค้าออกของภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวอย่างรวดเร็วเท่านั้น แต่โครงสร้างของสินค้าออกก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงด้วย ปัจจุบันสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญได้แก่ผลิตภัณฑ์อาหาร และสิ่งทอ (รวมทั้งเสื้อผ้าสำเร็จรูป) แผงวงจรไฟฟ้า และ

อัญมณี นอกจากนั้นสินค้าอื่น ๆ เช่น รองเท้า ผลิตภัณฑ์ไม้ และเครื่องเรือน ผลิตภัณฑ์หนังสือต่าง ๆ และพลาสติก แม้จะมีมูลค่าการส่งออกไม่มากนัก แต่ก็มีอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็วในตลาดส่งออกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (ตารางที่ 9) โดยทั่วไปสินค้าออกทางด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญของไทยยังคงเป็นสินค้าที่อาศัยวัตถุดิบและแรงงานมาก ซึ่งสอดคล้องกับความสามารถได้เปรียบเปรียบเทียบทางด้านปัจจัยการผลิตของไทย

สินค้าออกทางด้านอุตสาหกรรมของไทย ส่วนใหญ่ส่งไปตลาดประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศกลุ่มตลาดร่วมยุโรป ซึ่งมีส่วนในการรองรับสินค้าอุตสาหกรรมของไทยเกือบครึ่งหนึ่งของการส่งออกทั้งหมด รองลงมาคือกลุ่มประเทศอาเซียน (ซึ่งมีสิงคโปร์เป็นตลาดสำคัญที่สุด) อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมที่ไทยส่งไปยังประเทศกำลังพัฒนานั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะตลาดตะวันออกกลาง ซึ่งมีอัตราการขยายตัวการรองรับสินค้าอุตสาหกรรมไทยที่สูง (ตารางที่ 10)

สำหรับข้อมูลในตารางที่ 10 นั้น ได้รวบรวมจากมูลค่าการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งจัดระบบข้อมูลตามระบบปัจจัย-ผลผลิต (Input-Output Classification) ซึ่งได้รวมเอาสินค้าทางการเกษตรและเหมืองแร่ที่สำคัญบางชนิด เช่น ข้าว ยาง ทุบ และผลิตภัณฑ์ในลำปะหลัง เข้าไปด้วย เนื่องจากสินค้าเหล่านี้ (ยกเว้นข้าว) มีตลาดสำคัญอยู่ใน 3 กลุ่มคู่ค้าสำคัญของไทยคือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและตลาดร่วมยุโรป จึงเป็นไปได้ว่าข้อมูลดังกล่าวให้ความสำคัญแก่ตลาดทั้ง 3 นี้มากกว่าที่ควรจะเป็น และจากการศึกษาการกระจายตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิด เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูปและเครื่องใช้ไฟฟ้า ปรากฏว่ามีการขยายตลาดและส่งออกไปประเทศที่กำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น เมื่อเวลาผ่านไป ^{2/} ความ

^{2/} Somsak Tambunlertchai and Ippei Yamazawa, Manufactured Export Promotion : The Case of Thailand Institute of Developing Economics, Tokyo, 1983.

สามารถในการดูดซับสินค้าไทยของตลาดอื่น ๆ นอกจากประเทศคู่ค้าที่สำคัญซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรละมองข้าม

แม้ว่าสินค้าอุตสาหกรรมของไทยจะมีการขยายตัวในการส่งออกสู่ในทศวรรษที่ผ่านมา อันเป็นผลทำให้สัดส่วนการส่งออกต่อผลผลิตรวมสูงขึ้นเป็นลำดับ แต่ตลาดภายในประเทศก็ยังคงมีความสำคัญมากในการรองรับสินค้าอุตสาหกรรม จากตารางที่ 11 จะเห็นว่าในปี 2515 สัดส่วนของสินค้าออกต่อการผลิตรวมมีเพียงร้อยละ 10.8 และสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.5 ในปี 2523 ^{3/} เนื่องจากอัตราการขยายตัวของการส่งออกมีสูงกว่าอัตราการขยายตัวทางด้านการผลิตในระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นไปได้ว่าสัดส่วนของการส่งออกต่อผลผลิตรวมของสินค้าอุตสาหกรรมในปัจจุบันจะสูงขึ้นกว่าร้อยละ 20 และอาจสูงถึงร้อยละ 25 แต่นั่นก็หมายความว่าตลาดภายในประเทศยังสามารถรองรับสินค้าอุตสาหกรรมได้ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน หรือร้อยละ 75 ของผลผลิตรวม อย่างไรก็ตามย่อมเป็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการขยายตัวทางด้านการส่งออกมีส่วนสำคัญมากต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมโดยรวม และในทศวรรษที่ผ่านมา หากไม่มีการขยายตัวทางด้านการส่งออกในอัตราสูงดังที่เป็นอยู่แล้ว ภาคอุตสาหกรรมจะไม่สามารถมีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยได้ถึงร้อยละ 10 อย่างแน่นอน

3. ปัจจัยที่มีส่วนเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในอดีต

แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมของไทยจะได้รับผลกระทบจากภาวะผันผวนของเศรษฐกิจโลก แต่ก็สามารถขยายตัวในอัตราที่น่าพึงพอใจ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมา เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกื้อหนุนของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ เช่น การลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการหันมาสนับสนุนการลงทุนโดยภาคเอกชน

^{3/} ข้อมูลในตารางที่ 11 ก็มีข้อมูลเช่นเดียวกับตารางที่ 10 คือ หากมีการคิดคำนวณแต่สินค้าอุตสาหกรรมเท่านั้น เชื่อว่าสัดส่วนการส่งออกต่อผลผลิตรวมคงจะต่ำกว่าที่แสดงไว้บ้าง

อย่างจริงจังของรัฐบาลตั้งแต่ช่วงเวลาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การมีทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานในราคาถูก และการเอื้ออำนวยของสถานการณ์ในตลาดโลก ฯลฯ

ตั้งแต่ประมาณปี 2500 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวในอัตราที่ค่อนข้างรวดเร็ว ในระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรม ประเทศไทยมีประชากรอยู่ราว 26-27 ล้านคน และรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 2,000 บาทต่อปี แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ตลาดภายในประเทศก็ยังไม่ใหญ่พอที่จะส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าหลายชนิด ในระหว่างปี 2503-2513 ผลิตรถยนต์ประจำชาติในราคาคงที่ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.8 ต่อปี และในระหว่างปี 2513-2523 อัตราการขยายตัวของผลิตรถยนต์ประจำชาติอยู่ในร้อยละ 7 ต่อปี การขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราสูงเช่นนี้ย่อมทำให้ตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมมีขนาดกว้างใหญ่ขึ้น และกระตุ้นให้มีการลงทุนในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การหันมาสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมโดยภาคเอกชน ตั้งแต่ปี 2501 เป็นต้นมา แทนที่จะสนับสนุนการลงทุนโดยรัฐวิสาหกิจดังที่เคยเป็นมาในก่อนหน้านี้ และการทุ่มเทสร้างสิ่งสาธารณูปโภคอย่างขนานใหญ่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ 1 และ 2 ก็นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการลดต้นทุนการผลิตและต้นทุนด้านการขนส่ง และทำให้ภาคเอกชนหันมาสนใจทำการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น

ทางด้านปัจจัยการผลิต ประเทศไทยอุดมสมบูรณ์ไปด้วยผลิตผลทางการเกษตร ทั้งค่าจ้างแรงงานก็อยู่ในระดับที่ต่ำ แม้เทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนปี 2516 ค่าจ้างแรงงานถูกกำหนดไว้ในอัตราที่ต่ำมาก การรักษาระดับราคาข้าวอยู่ในระดับต่ำ และการที่ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปค่อนข้างมีเสถียรภาพโดยปราศจากเงินเฟ้อ ประกอบกับการที่ยังมีแรงงานเคลื่อนย้ายจากภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ทำให้ค่าจ้างแรงงานมีอัตราต่ำมากอยู่เป็นเวลานาน ค่าภายนอกของเงินบาทซึ่งผูกค่าอยู่กับเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้ค่าเงินบาทสูงกว่าที่ควรจะเป็น

ประกอบกับการมีอากรขาเข้าในอัตราไม่สูงนัก ก็ส่งผลทำให้เครื่องจักรอุปกรณ์และสินค้า
ชั้นกลางที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศมีราคาไม่สูงนัก ภาวะการนี้ล้วนมีผลเอื้ออำนวย
ต่อการลงทุนในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศ

นโยบายอุตสาหกรรมของไทยในระยะแรก เน้นการทดแทนการนำเข้า
เป็นสำคัญ มีการส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทางด้านการยกเว้นภาษี
เงินได้ และยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าของเครื่องจักรอุปกรณ์และ
สินค้าชั้นกลางที่นำเข้า และมีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีศุลกากร เพื่อการคุ้มครอง
อุตสาหกรรมภายในประเทศ นโยบายการทดแทนการนำเข้านี้บางส่วนกระตุ้นให้เกิดการ
ขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษแรกที่มีการคุ้มครองอุตสาหกรรม
ด้วยมาตรการทางด้านภาษีอากรและสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน ตั้งแต่ปี 2503
เป็นต้นมา มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมไทยมากขึ้น ซึ่งผล
ก่อให้เกิดกิจกรรมทางอุตสาหกรรมขึ้นหลายประเภท เช่น การประกอบรถยนต์ และเครื่องไฟฟ้า
การถลุงดีบุก และการกลั่นน้ำมัน

การเริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและ
โดยการจำกัดการนำเข้าและการให้สิ่งจูงใจต่าง ๆ ในการลงทุน อาจเป็นกลยุทธ์ที่เห็น
ผลได้รวดเร็ว คือทำให้อุตสาหกรรมที่เคยมีการนำเข้าหันมาทำการผลิตขึ้นภายในประเทศ
อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหลายประเภทมีการขยายตัวในอัตราสูง เนื่องจากเป็นสินค้า
ที่มีความยืดหยุ่นทางรายได้สูง อุปสงค์ของสินค้าเหล่านี้จึงเพิ่มสูงขึ้นมากเมื่อรายได้ของ
ประชาชนสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตลาดภายในประเทศมีอยู่จำกัด เมื่อขยายตัวถึง
ระดับหนึ่ง อัตราการขยายตัวก็จะชลอตัวลง โดยทั่วไป การทดแทนการนำเข้าจะเริ่ม
ด้วยอุตสาหกรรมสินค้าบริโภค และหากจะรักษาอัตราการขยายตัวไม่ให้ตกต่ำลง เมื่อการ
ทดแทนการนำเข้าของสินค้าบริโภคมาถึงจุดที่ค่อนข้างจะอิ่มตัวแล้ว ก็จำเป็นต้องหาทาง

ขยายขยายไปเป็นการทดแทนการนำเข้าในสินค้าชั้นกลางและสินค้าทุน หรือขยายตลาดสินค้าบริโภคออกไปสู่ตลาดต่างประเทศ การทดแทนการนำเข้าในขั้นตอนที่สองนั้นโดยทั่วไปทำได้ด้วยความยากลำบากกว่าขั้นตอนแรก เพราะต้องอาศัยเทคโนโลยีในระดับที่สูงกว่า และสินค้าชั้นกลางและสินค้าทุนบางประเภทอาจมีความต้องการภายในประเทศไม่เพียงพอแก่การผลิตอย่างมีประสิทธิภาพได้

ในกรณีของไทย หลังจากมีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าประมาณหนึ่งทศวรรษ ก็มีการขยายขยายไปในทางการผลิตชิ้นส่วน หรือสินค้าชั้นกลางบางชนิด สำหรับสินค้าบริโภค เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ และเครื่องจักรกลบางชนิด แต่ทว่าทำได้ในขอบเขตอันจำกัดมาก สิ่งที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมไทยสามารถรักษาอัตราการขยายตัวในระดับที่ไม่ตกต่ำลงไปมากในทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศบางชนิด เช่น วัสดุก่อสร้าง อาหาร และเครื่องดื่มแล้ว ก็คือการขยายตัวในการส่งออกนั่นเอง

การขยายตัวของการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมในทศวรรษเศษที่ผ่านมา มีปัจจัยเกื้อหนุนอยู่หลายประการ ไทยเริ่มส่งเสริมการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมค่อนข้างช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน (เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฟิลิปปินส์) ทั้งนี้ประการหนึ่งเป็นเพราะไทยเริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าช้ากว่าประเทศเหล่านี้ และด้วยเหตุที่ไทยสามารถอาศัยการส่งออกผลิตผลทางการเกษตรเพื่อแสวงหาเงินตราต่างประเทศเพื่อการใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ จึงไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก อย่างไรก็ตาม มีเหตุการณ์หลายอย่างที่ทำให้ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจของไทยหันมาสนใจการส่งเสริมการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรม ในประมาณปี 2513 เป็นต้นมา นอกจากการชะลอตัวลงของการเติบโตของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าบางประเภทแล้ว ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการทดแทนการนำเข้าด้วย

นโยบายการปกป้องคุ้มครองด้านภาษีอากรทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้นี้มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และมีการพึ่งพาการนำเข้าในอัตราสูง ซึ่งไม่เพียงแต่ไม่ช่วยทำให้เกิดการประหยัดเงินตราต่างประเทศแล้ว ยังอาจมีส่วนทำให้การขาดดุล ของดุลการค้ามีขนาดเพิ่มขึ้นด้วย ตัวอย่างความสำเร็จในการส่งเสริมการส่งออกของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ และไต้หวันก็มีส่วนทำให้หลายประเทศรวมทั้งไทยใคร่ที่จะเจริญรอยตามใน ระหว่างปี 2512-2514 ไทยมีการขาดดุล ในดุลการชำระเงินอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 3 ปี หลังจากที่มีการเกินดุล มาเป็นเวลาช้านาน เข้าใจว่าความหวงใยในภาวะดุลการค้า และดุลการชำระเงินก็มีส่วนในการกระตุ้นให้มีการหันมาสนใจกับการส่งเสริมการส่งออก มากขึ้นด้วย

ตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้มีการปรับปรุงสิ่งจูงใจเพื่อการส่งออก ในสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น สิ่งจูงใจที่สำคัญคือการคืนเงินอากรขาเข้า ภาษีการค้า และ ภาษีอื่น ๆ ที่ได้เก็บกับวัตถุดิบหรือวัสดุที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก และการให้ ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออกทางด้านการเงินด้วยการรับซื้อลดตัวเงินการส่งออกในอัตราดอกเบี้ย ที่ต่ำกว่าอัตราตลาด กฎหมายส่งเสริมการลงทุนก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยให้สิทธิประโยชน์ มากขึ้นแก่ผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม แม้ว่าสิ่งจูงใจทางด้านการส่งออกของไทยยังมีอยู่ ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ และโครงสร้างทางด้านภาษีอากรยังคงเอนเอียงไป ทางด้านการให้การคุ้มครองในอัตราสูงแก่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า แต่การหันมา เน้น ทางด้านการส่งเสริมการส่งออกโดยรัฐ ก็นับว่ามีส่วนกระตุ้นให้ผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม หันมาสนใจในตลาดส่งออกมากขึ้น ทั้งนี้ประกอบกับอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น สิ่งทอ ได้ประสบกับการชลดตัวลงของอุปสงค์ภายในประเทศ จึงพยายามหาทางระบายสินค้าออก สู่ตลาดต่างประเทศ แม้การส่งออกในระยะแรก ๆ ทำให้ผู้ส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมต้อง ประสบกับปัญหานานาประการ แต่การหันมาสนใจตลาดต่างประเทศมากขึ้นก็ทำให้ผู้ผลิต สินค้าอุตสาหกรรมไทยสามารถใช้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทางด้านปัจจัยการผลิต

ในการก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการส่งออกมากขึ้น และสินค้าอุตสาหกรรมหลาย ๆ ประเภท เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป เพชรพลอย รองเท้า และผลิตภัณฑ์อาหารหลายชนิด ได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทย ทั้ง ๆ ที่ก่อนปี 2513 เกือบจะไม่มีการส่งออกเลย

สถานการณ์ในตลาดโลกนับว่ามีส่วนเอื้ออำนวยต่อการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมไทยเป็นอย่างมาก แม้ว่าในทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจโลกมีการผันผวนขึ้นลง เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันและการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ และเริ่มมีการกีดกันการนำเข้าในประเทศอุตสาหกรรม แต่ไทยในฐานะที่เป็นผู้ส่งออกรายย่อยในสินค้าอุตสาหกรรมยังไม่รู้สึกได้รับการกระทบกระเทือนอย่างใดนัก และในสินค้าบางประเภท เช่น ผลิตภัณฑ์สิ่งทอไทยอาจได้รับประโยชน์จากสิทธิกีดกันในช่วงการส่งออกในระยะแรกด้วย เนื่องจากการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ในภูมิภาคนี้ เช่น อังกฤษ เกาหลีใต้ และไต้หวัน ตามข้อตกลงการค้าผลิตภัณฑ์เส้นใยระหว่างประเทศ (Multifiber Agreement) มีส่วนทำให้ไทยสามารถรับประโยชน์จากอุปสงค์ส่วนเกินในผลิตภัณฑ์สิ่งทอบางส่วนที่ส่งออกโดยประเทศเหล่านี้ได้ การอ่อนตัวลงของเงินดอลลาร์สหรัฐระหว่างปี 2514 ถึง 2522 ทำให้ค่าของเงินบาทซึ่งผูกติดกับค่าเงินดอลลาร์ลดลงโดยปริยายเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น ๆ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เสริมสร้างความสามารถการแข่งขันทางด้านราคาของสินค้าอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก ตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมไทยมีปัจจัยเกื้อหนุนอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่า สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และข้อได้เปรียบในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยได้ลดน้อยลงไปมากในระยะหลัง ตั้งแต่ช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สอง เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยได้ประสบกับผลกระทบของสถานการณ์ในตลาดโลกเป็นอย่างมาก

การขึ้นราคาน้ำมัน ภาวะอัตราดอกเบี้ยสูง และการที่ค่าดอลลาร์สหรัฐสูงขึ้นอย่างฉับพลัน ตลอดจนการตกต่ำของภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกต่างได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมเริ่มลดลงมา เป็นครั้งแรกในปี 2526 หลังจากที่เคยขยายตัวในอัตราสูงมากตั้งแต่ปี 2513 เป็นต้นมา และใน 2-3 ปีที่ผ่านมา สินค้าออกของไทยต้องประสบกับการกีดกันการนำเข้ามากขึ้น อุปสงค์ภายในประเทศที่มีต่อสินค้าอุตสาหกรรมก็ลดต่ำลง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการตกต่ำลงของอัตราราคาทางการค้าต่างประเทศ (terms of trade) ซึ่งผลกระทบต่อรายได้และอำนาจซื้อของประชาชน การแปรเปลี่ยนของสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้มีการคาดหมายกันว่า การจะรักษาอัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่เคยเป็นมาในอดีต คงจะเป็นไปได้ยากยิ่งในอนาคต

4. แนวโน้มอุตสาหกรรมในช่วงแผน 6

นับตั้งแต่ปี 2523 ความเจริญเติบโตก็ได้เริ่มชะลอตัวลงอย่างเห็นได้ชัด และในปี 2528 ภาคอุตสาหกรรมก็ซบเซาลงไปมากโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า คงมีอุตสาหกรรมส่งออกบางประเภทเท่านั้นที่ยังคงขยายตัวในอัตราที่น่าพอใจอยู่บ้าง ในตอนนี้จะเป็นการคาดคะเนแนวโน้มอุตสาหกรรมในช่วงของแผน 6

การคาดคะเนแนวโน้มของภาคอุตสาหกรรมใช้แบบจำลองที่อยู่ภายใต้สมมติฐานที่สำคัญคือ ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมมีลักษณะขึ้นอยู่กับอุปสงค์หรือความต้องการ (demand determined) ฉะนั้นการคาดการณ์อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมจึงพิจารณาจากองค์ประกอบของอุปสงค์ต่าง ๆ อันได้แก่ การบริโภคของภาคเอกชน การลงทุนในภาคเอกชน การใช้จ่ายของภาครัฐบาล และแนวโน้มการส่งออกในอนาคต การคาดคะเนแนวโน้มขององค์ประกอบอุปสงค์ใช้ข้อมูลสถิติรายได้ประชาชาติ และข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย และจากกรมศุลกากร เมื่อได้คาดคะเนการขยายตัวขององค์ประกอบของอุปสงค์ต่าง ๆ ในช่วงแผน 6 แล้ว จึงใช้ตารางปัจจัยผลผลิต (Input - Output Table) เพื่อประมาณค่าการขยายตัวของผลผลิตภาคอุตสาหกรรมในช่วงเวลาดังกล่าว^{4/}

การคาดการณ์แนวโน้มขององค์ประกอบต่าง ๆ ในอุปสงค์รวมกระทำภายใต้ข้อสมมติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้คือ

1. รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2.5 ในปี 2529 และเป็นร้อยละ 3 ตลอดระยะเวลาระหว่าง 2530-2534
2. การลงทุนในภาคเอกชน (ในราคาคงที่) เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 8 ในปี 2529 และ 2530 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4 ต่อปีในระหว่างปี 2531-2532 และร้อยละ 5 ต่อปีในระหว่างปี 2533-2534

4/ รายละเอียดของแบบจำลอง ดู Atchana Wattananukit, Industrial Projection, Draft Final Report, Industrial management Com. Ltd., 30 April, 1985.

3. การใช้จ่ายของภาครัฐบาล (ในราคาดังที่) เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2-3 ต่อปี

4. ปริมาณการส่งออกขยายตัวร้อยละ 4 ในปี 2529 ร้อยละ 5.2 ในปี 2530 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9 ในปี 2531-2534

5. อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระหว่างร้อยละ 3-5 ต่อปี ตลอดช่วงเวลาของแผน 6

หากข้อสมมติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง ประเมินว่าภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 5.6 ต่อปี ในช่วงแผน 6 แต่ในปี 2529 และ 2530 ภาคอุตสาหกรรมก็คงจะยังชะงักอยู่เมื่อเทียบกับอัตราขยายตัวที่เป็นมาในอดีต กล่าวคือ ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมโดยส่วนรวมจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.1 ในปี 2529 และ 4.4 ในปี 2530 แต่จะเริ่มคลี่คลายไปในทางดีขึ้นในระยะปลายของแผน 6 หากภาวะเศรษฐกิจโลกโดยทั่วไปฟื้นตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม การคาดคะเนดังกล่าวนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดมาก ทั้งที่เป็นข้อจำกัดของแบบจำลองที่ใช้ในการคาดคะเน เช่นค่าสัมประสิทธิ์ของปัจจัย-ผลผลิตที่คงที่ตลอดช่วงเวลาของแผน 6 การประมาณการพียงขึ้นของสินค้าออก และอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นการคาดการณ์จำเป็นต้องใช้ข้อมูลในอดีต ซึ่งหากสถานการณ์ในเวลา 4-5 ปีข้างหน้าเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่ได้สอดคล้องกับแนวโน้มในอดีตแล้ว การคาดคะเนดังกล่าวก็อาจจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงไป อย่างไรก็ตาม คาดว่าภาวะเศรษฐกิจในช่วงเวลาของแผน 6 คงจะมีอัตราการขยายตัวค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในช่วงแรกของแผน และอาจจะกระเด้งขึ้นบ้างในระยะหลัง แนวโน้มที่คาดคะเนดังกล่าวมีสาเหตุเนื่องมาจากสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. ภาวะการผันผวนของเศรษฐกิจโลกซึ่งชะงักลงจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยเพราะการที่ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่ผูกพันอยู่กับตลาดต่างประเทศอย่างมากเนื่องจากสัดส่วนของการค้าต่างประเทศ (นำเข้าและส่งออกสินค้าและบริการ) เทียบกับรายได้ประชาชาติในปัจจุบันเป็นประมาณร้อยละ 50 ประเทศไทยจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจโลกได้ ในระยะ 1-2 ปีข้างหน้า

เศรษฐกิจโลกก็คงจะไม่ฟื้นตัวขึ้นเร็วนัก จึงคาดว่า การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม คงจะมีประมาธร้อยละ 4-4.5 และเพิ่มขึ้นเป็นประมาธร้อยละ 5-6 ในช่วงครึ่งหลังของ แผน 6 โดยคาดว่า เศรษฐกิจโลกอาจจะฟื้นตัวขึ้นบ้างในอีก 3-4 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะ ในประเทศอุตสาหกรรม

2. แม้ความแปรปรวนของเศรษฐกิจโลกจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อความขบเข้าในภาคอุตสาหกรรมไทย แต่ปัญหาของประเทศที่เกิดจากการ ใช้จ่ายเงินเกินตัวของรัฐบาลที่สะสมมา เป็นเวลานานก็เริ่มที่จะรุนแรงมากขึ้นเพราะเท่าที่ ผ่านมารัฐบาลแก้ปัญหา เฉพาะหน้า โดยการ ก่อหนี้แทนที่จะปรับปรุง โครงสร้างทางการคลัง จนในปัจุบันรัฐบาลจำเป็นต้องแก้ปัญหาตุลยาพโดยใช้นโยบายการเงินและการคลัง ที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น แม้นโยบายการแก้ปัญหาของรัฐบาลไทยโดยการจำกัดค่าใช้จ่าย และการ ก่อหนี้สาธารณะจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง แต่นโยบายดังกล่าวจะทำให้อำนาจซื้อของภาครัฐบาลหดตัวลงอย่างมาก ซึ่งจะมีผลทำให้ ภาคอุตสาหกรรมขบเข้าลง โดยเฉพาะกิจกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการจ้างงานในภาครัฐบาล อันจะมีผลทางอ้อมต่อภาคอุตสาหกรรมโดยส่วนรวม ด้วย

3. ไม่เพียงแต่อำนาจซื้อของภาครัฐบาลจะหดตัวลง แต่ในภาคเอกชนก็ จะมีอำนาจซื้อลดลงไปด้วย โดยเฉพาะอำนาจซื้อจากภาคเกษตร เพราะแม้ผลผลิตภาค เกษตรของพืชส่งออกที่สำคัญ ๆ จะขยายตัวเป็นที่น่าสนใจ แต่ราคาของสินค้า เกษตรที่ สำคัญเช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง น้ำตาล และยางพารา ก็มีแนวโน้มต่ำลงอันเป็น ผลเนื่องมาจากอุปทานของตลาดโลก และการแข่งขันอย่างรุนแรงของประเทศผู้ส่งออก คาดว่าภาคเกษตรจะยังคงมีปัญหาดูต่อไปในช่วง เวลาของแผน 6 เพราะแนวโน้มของการ ฟื้นตัวเองของประเทศต่าง ๆ มีมากขึ้น ประเทศที่เคยส่งสินค้า เกษตรจากประเทศไทยก็ เริ่มจะฟื้นตัวเองได้มากขึ้น เช่น ในกรณีอินโดนีเซีย และอินเดีย เป็นต้นและหากพฤติกรรม ตอบโต้ของประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออกสินค้า เกษตร เช่น Farm Bill

มีผลกระทบกระเทือนต่อการส่งออกในสินค้าเกษตรของไทยด้วยแล้ว ก็จะทำให้
อำนาจซื้อของภาคเกษตรอยู่ในภาวะน่าวิตกมากขึ้น และเมื่อไรก็ตามที่ภาคเกษตรมี
อำนาจซื้อตกต่ำ การขยายตัวของอุตสาหกรรมก็จะต่ำลงไปด้วย อีกทั้งนโยบายการ
ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในการกระจายอุตสาหกรรมไปในภาคชนบทก็จะบรรลุผลได้
ยากยิ่งขึ้น เพราะขาดตลาดท้องถิ่นรองรับ

4. ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา การค้าของโลกอ่อนตัวลงทั้งนี้ส่วนหนึ่ง
เป็นเพราะภาวะตกต่ำตามวงจรเศรษฐกิจโลก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะแนวโน้มการกีดกัน
ทางการค้าของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ประเทศอุตสาหกรรมที่ประสบภาวะหดตัว
ของเศรษฐกิจมีปฏิกิริยาออกมาในแง่ของการกีดกันทางการค้าของประเทศอุตสาหกรรม
ที่สำคัญ เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป แนวโน้มดังกล่าวปรากฏ
ชัดขึ้นใน 2-3 ปีที่ผ่านมา ปัญหาดุลยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้จะเป็นตัวผลักดัน
ในประเศเหล่านี้ให้หันนโยบายกีดกันการค้ามากยิ่งขึ้นทุกที ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา
คงจะต้องพยายามแก้ปัญหาดุลการค้าและความเสียเปรียบของสินค้า โดยการปกป้องอุตสาหกรรม
ภายในประเทศมากขึ้น ญี่ปุ่น ซึ่งใช้การส่งออกเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ
มาโดยตลอดจะต้องเผชิญกับปัญหายุ่งยากนอกที่ประเทศต่าง ๆ ที่ขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นและ
พยายามปรับตัว แม้ญี่ปุ่นจะแสดงท่าทีที่มีนโยบายการเปิดประเทศเพื่อรับสินค้าจากต่าง
ประเทศมากขึ้น แต่เท่าที่ผ่านมาความสำเร็จทางด้านนี้ยังไม่ปรากฏชัด ส่วนประเทศในกลุ่ม
ประชาคมยุโรปนั้นก็คงจะมุ่งแก้ปัญหาการว่างงานโดยหันไปกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศ
นโยบายปกป้องอุตสาหกรรม ซึ่งคงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่น่าเป็นห่วงว่า กระแสการกีดกันทางการค้า
จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ โดยทั่วไปแรงกดดันทางด้านการกีดกันทาง
การค้าจะก่อตัวขึ้นในระหว่างที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา แต่เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้น แรงกดดัน
นี้ก็คงจะยังมีอยู่ในระยะหนึ่ง แม้การเจรจาการค้าส่วนใหญ่ภายใต้ข้อตกลงทางภาษีศุลกากร
และการค้า (GATT) อาจจะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้ แต่ก็จะได้ผลเป็นที่ตกลงกันก็ต้องใช้

เวลานานหลายปี และผลการเจรจาครั้งนี้จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยไม่มากนัก ข้อสมมติในการส่งออกขยายตัวร้อยละ 4 ในปี 2529 และร้อยละ 5.2 ในปี 2530 ซึ่งไม่น่าจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงเท่าใดนัก แต่การขยายตัวของการส่งออกหลังจากนั้นคงจะต้องขึ้นอยู่กับกระแสการกีดกันทางการค้าในอนาคตด้วย

สินค้าอุตสาหกรรมที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการกีดกันทางการค้าเป็นอย่างมากคือ อุตสาหกรรมอาหาร สิ่งทอ และรองเท้า ซึ่งเป็นสินค้าที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบทางด้านปัจจัยการผลิต เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ฐานทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศหรือใช้แรงงานในการผลิตค่อนข้างมาก แต่น่าสังเกตว่า ผลิตภัณฑ์สิ่งทอของไทยยังมีส่วนแบ่งในตลาดโลกน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศส่งออกสิ่งทอที่สำคัญเช่น ฮองกง ไต้หวัน และเกาหลี การจะหวังว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยขยายตัวในระดับใกล้เคียงกับประเทศเหล่านี้คงเป็นไปได้ยาก เพราะถูกปิดกั้นเสียตั้งแต่ยังไม่เติบโตเต็มที่ ประเทศไทยจึงต้องใช้ความพยายามเล่าะแสวงหาลินค้าอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่สินค้าออกพื้นฐาน (non-traditional exports) ซึ่งคงทำได้ด้วยความยากลำบากมากขึ้น

5. นอกจากกระแสการกีดกันทางการค้าที่มีแนวโน้มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดแล้ว สินค้าออกของไทยจะต้องประสบกับการแข่งขันที่แหลมคมมากขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เพราะทุกประเทศก็อยากที่จะเจริญรอยตามประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ที่ใช้การส่งออกเป็นตัวจักรสำคัญในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประเทศอย่างจีนและศรีลังกา จะกลายเป็นคู่แข่งที่สำคัญในการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่นผลิตภัณฑ์สิ่งทอ เพราะประเทศเหล่านี้มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าไทยที่ใช้แรงงานเข้มข้นอาจลดน้อยลงทุกที ส่วนอุตสาหกรรมที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรในประเทศเป็นฐาน เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร ป่าไม้ และประมง ก็คงจะต้องประสบกับ

ปัญหามากขึ้น อันเป็นผลเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลืองในอดีต ปัญหาวัตถุดิบ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพก็จะมีมากขึ้น

หากพิจารณา โครงสร้างผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลา ของแผน 6 จากผลการคาดคะเนแนวโน้มอุตสาหกรรม ดังแสดงในตารางที่ 12 จะพบว่า อุตสาหกรรมของไทยก็ยังคง เป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งทรัพยากรในประเทศและอุตสาหกรรมที่ใช้ แรงงานเข้มข้น จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมประเภทอาหารยังคงมีความสำคัญที่สุด แม้สัดส่วน ของผลผลิตของอุตสาหกรรมนี้จะลดลงในแผน 6 แต่ก็ยังคงมีถึงร้อยละ 24.5 ของผลผลิตใน ภาคอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมสิ่งทอจะยังคงมีความสำคัญรองลงมา เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่สัดส่วนของผลผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอจะลดลงจากร้อยละ 15.7 เป็นร้อยละ 12.8 ในช่วงเวลาของแผน 6 แนวโน้มที่ลดลงของความสำคัญของอุตสาหกรรมทั้งสองนี้เป็นเพราะ อุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ จะมีความสำคัญมากขึ้น อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้า เกษตรและสิ่งทอ นี้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในสองทศวรรษที่ผ่านมา คาดว่าผลกระทบของกระแสกดดันทางการค้า และการแข่งขันที่รุนแรงจะมีผลทำให้อุตสาหกรรมที่สำคัญทั้ง 2 ประเภทนี้มีการเติบโตในอัตรา ที่ชะลอตัวลงไปบ้าง

อุตสาหกรรมที่จะมีความสำคัญมากขึ้นได้แก่การกลั่นน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม คาดว่าสัดส่วนของอุตสาหกรรมนี้ให้ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมรวมจะสูงขึ้นจากร้อยละ 8.9 ในปี 2523 เป็นประมาณร้อยละ 10.9 ในช่วงเวลาของแผน 6 ทั้งนี้คงเป็นผลจากเป้าหมายการพึ่งตนเองทางด้านพลังงาน เพราะแม้ว่าแนวโน้มของราคาน้ำมันดิบ และน้ำมันสำเร็จรูปจะลดลง มูลค่าการนำเข้าพลังงานก็ยังคงอยู่ในระดับเกือบถึงหนึ่งในสี่ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมดของประเทศในปี 2527 การเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานจากแหล่งภายในประเทศจะทำให้อุตสาหกรรมนี้ขยายตัวมากขึ้น

อุตสาหกรรมอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญมากขึ้น คืออุตสาหกรรมในกลุ่มวิศวกรรม เช่น เหล็กและโลหะ และเครื่องจักรกล นอกจากนี้อุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในช่วงของแผน 6 ได้แก่ อุตสาหกรรมกระดาษ เคมีพื้นฐาน ผลิตภัณฑ์โลหะที่

มิใช่เหล็ก เป็นต้น อุตสาหกรรมที่จะลดความสำคัญลงจะได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม
ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์ไม้ เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าอุตสาหกรรมที่พึ่ง
ตลาดในประเทศ เช่นยาสูบ เครื่องดื่ม เชราหมักและเครื่องเคลือบ รวมทั้งอุตสาหกรรม
กรรมที่พึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ใช่ประเภทอาหาร เช่นป่าไม้ อันได้แก่อุตสาหกรรมไม้และ
ผลิตภัณฑ์จากไม้ ผลิตภัณฑ์ยางมีแนวโน้มที่ไม่ดีนักในอนาคต หากมิได้มีการส่งเสริม
ตลาดส่งออกและแก้ไขปัญหารัฐอุดหนุนอย่างจริงจัง

อุตสาหกรรมพลาสติกจะขยายตัวไม่มากนัก เพราะความต้องการใน
ประเทศมีแนวโน้มลดลง อุตสาหกรรมพลาสติกจึงไม่เติบโตขึ้นมากนัก ส่วนอุตสาหกรรม
ประเภทผลิตภัณฑ์ยานพาหนะนั้นในปีที่ผ่านมา ได้รับผลกระทบกระเทือนจากภาษี และการลด
ค่าเงินบาทที่มีผลทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมรถยนต์ประสบปัญหา
และคงจะต้องใช้เวลาปรับตัวอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง คาดว่าสัดส่วนของผลผลิตของอุตสาหกรรม
รถยนต์ในผลผลิตอุตสาหกรรมรวมคงจะลดลงจากร้อยละ 7.9 ในปี 2523 เหลือ
ประมาณ 5.3 ในช่วงเวลาของแผน 6 ส่วนอุตสาหกรรมประเภทอโลหะ (ที่สำคัญได้แก่
ปูนซีเมนต์) ก็ขยายตัวไม่มากนัก และสัดส่วนของผลผลิตลดลงเล็กน้อย อันเป็นผลเนื่อง
มาจากการชะลอตัวลงของกิจกรรมก่อสร้างทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

กล่าวโดยสรุป ภาคอุตสาหกรรมคงจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพียง
เล็กน้อยแต่ภาครวมก็ยังคงเช่นเดิมคือ อุตสาหกรรมประเภทแปรรูปอาหารและสิ่งทอคงจะ
ยังมีความสำคัญอยู่มาก แต่อุตสาหกรรมที่จะมีความสำคัญมากขึ้น จะได้แก่อุตสาหกรรมกา
กลั่นน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า เหล็กและโลหะ เคมีพื้นฐาน
เป็นที่น่าสนใจเห็นว่าประเทศไทยกำลังค่อย ๆ ก้าวไปสู่การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัย
ความรู้ทางเทคโนโลยีมากขึ้น ส่วนอุตสาหกรรมที่เคยมีความสำคัญมากก่อนหน้านี้ ผลิตภัณฑ์ไม้
ผลิตภัณฑ์ยางจะมีความสำคัญน้อยลง

ถ้าพิจารณาการเจริญเติบโตของกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในแง่ของแหล่ง
ที่มาของการขยายตัว (source of growth) โดยแยกการเจริญเติบโตที่สืบเนื่องมาจาก
การขยายตัวของอุปสงค์ขั้นสุดท้าย (final demand) ในประเทศ การส่งออก การใช้

เป็นวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง และการทดแทนการนำเข้า^{4/} จากตารางที่ 13 จะเห็นว่า แหล่งที่มาของการขยายตัวอยู่ที่อุปสงค์ภายในประเทศทั้งทางด้านสินค้าขั้นสุดท้าย สินค้าขั้นกลาง และการส่งออกเป็นสำคัญ ส่วนผลการทดแทนการนำเข้านั้นอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะมีค่าติดลบ หรือไม่ก็มีค่าต่ำมาก

กลุ่มอุตสาหกรรมที่อาศัยอุปสงค์ขั้นสุดท้ายเป็นแหล่งที่มาของการขยายตัวเป็นสำคัญได้แก่อาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์เคมี เชรามิก และเครื่องจักรกล และที่พึ่งการส่งออกในการขยายตัวค่อนข้างมากก็มีอาหาร ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์ยาง โลหะที่ไม่ใช่เหล็ก เครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า (ซึ่งประกอบด้วยแผงวงจรไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่) และกลุ่มอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด สำหรับอุปสงค์ขั้นกลาง มีความสำคัญต่อการขยายตัวของสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์กระดาษ เคมีพื้นฐาน น้ำมันปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์ยาง พลาสติก แก้ว และผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ ผลิตภัณฑ์เหล็ก และโลหะ และอุปกรณ์การขนส่ง

4/ การคำนวณแหล่งที่มาของอัตราการเจริญเติบโต ใช้สูตร

$$\Delta X_i = d_i^O \Delta W_i + d_i^D \Delta D_i + \Delta E_i + \Delta D_i (W^t + D^t)$$

โดยที่ X_i = มูลค่าของผลผลิตอุตสาหกรรม i
 W_i = อุปสงค์ขั้นกลาง (intermediate demand) ของอุตสาหกรรม
 D_i = อุปสงค์สุดท้าย (final demand) ของอุตสาหกรรม
 E_i = การส่งออกของอุตสาหกรรม
 d_i = สัดส่วนของผลผลิต i ที่ผลิตในประเทศ

รายละเอียดของการคำนวณดูได้จาก H. B. Chenery, "Pattern of Industrial Growth" American Economic Review, Sept. 1960.

เมื่อเทียบแหล่งที่มาของการขยายตัวกับอัตราความเจริญเติบโตที่มี

การคาดการณ์ไว้ในตารางที่ 13 จะเห็นว่าอุตสาหกรรมที่จะสามารถขยายตัวในอัตราที่พึงพอใจนั้นเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่พึ่งการขยายตัวทางด้านอุปสงค์ขั้นกลาง และการส่งออกเป็นหลัก ยกเว้นกรณีของอุตสาหกรรมสิ่งทอและผลิตภัณฑ์ยาง ในกรณีสิ่งทอซึ่งจะประสบกับการกีดกันทางการค้าจากประเทศนำเข้าที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ส่งออกของไทยสามารถหาทางกระจายผลิตภัณฑ์สิ่งทอไปยังตลาดที่ไม่มีจำกัดโควต้าได้โดยรวดเร็ว สถานการณ์ของอุตสาหกรรมสิ่งทอก็จะดีกว่าที่คาดคะเนไว้มาก โดยเฉพาะเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งไทยยังมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอยู่มากพอควร น่าจะสามารถขยายตลาดได้กว้างขวางขึ้น สำหรับในกรณีของผลิตภัณฑ์ยางนั้นได้รับผลกระทบจากภาวะชะงักงันในอุตสาหกรรมรถยนต์ และการที่ราคาน้ำมันดิบมีแนวโน้มตกต่ำ อาจมีผลทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ หันไปใช้อย่างสังเคราะห์ทดแทนยางธรรมชาติในสัดส่วนที่สูงขึ้น จึงอาจขยายตัวในอัตราต่ำในช่วงแผน 6

5. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ได้มีการสรุปถึงสถานการณ์ของภาคอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมาว่า ตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมา ได้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมในอัตราที่สูงมาก และมีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากประเภท และยังคงขยายตัวในระยะสุดท้ายของแผน 5 มูลค่าผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคการเกษตร อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาดังกล่าวก็ได้มีการสรุปถึงปัญหาต่าง ๆ ของภาคอุตสาหกรรม อันได้แก่การพึ่งพิงวัตถุดิบจากต่างประเทศในอัตราสูง การกระจุกตัวของกิจการอุตสาหกรรมในบริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง การไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้แรงงานของกรรมวิธีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การขาดอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการขาดประสิทธิภาพทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก

ในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมของแผน 5 จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่า จะมีการเพิ่มผลผลิตและการจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.6 ต่อปี จะให้อุตสาหกรรมส่งออกขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อใช้ภายในประเทศ และให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน จะให้อุตสาหกรรมในภูมิภาคขยายตัวในอัตราที่รวดเร็วกว่าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย นอกจากนี้ยังมีแผนทางด้านการพัฒนาและปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นรายหมวดรวม 10 หมวด โดยมีการปรับโครงสร้างปีละ 2 หมวด

เมื่อกาลเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงปลายของแผน 5 คงเป็นที่ประจักษ์กันแล้วว่าเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีการวางไว้ในช่วงแผน 5 นี้ส่วนใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เหตุหนึ่งเนื่องมาจากการตกต่ำของเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ปี 2525 ซึ่งเป็นปีแรกของการใช้แผน 5 เป็นต้นมา และการตกต่ำของสินค้าส่งออกหลักของไทย ซึ่งส่งผลให้

อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมชะลอตัวลงไปมากกว่าที่ได้คาดการณ์ไว้

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้ติดตามแนวทางการพัฒนา

อุตสาหกรรมทุกคนยอมรับากันได้ว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว ยังมีช่วงห่างระหว่างแนวทางของนโยบายกับมาตรการของรัฐที่ปรากฏออกมา กล่าวคือ แนวนโยบายบางประการยังไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอะไรไปตอบสนอง และในบางครั้งมาตรการที่ปรากฏก็สวนทางกันกับนโยบายที่วางไว้ ในบรรดาแนวนโยบายหลัก ๆ ที่มีการวางไว้ในช่วงแผน 5 คือ การส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท ดูเหมือนว่ามีเฉพาะการส่งเสริมการส่งออกเท่านั้นที่มีมาตรการรองรับอยู่บ้าง และได้รับการปฏิบัติอย่างค่อนข้างจริงจัง แม้ว่าในทางปฏิบัติจะยังคงมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย และโครงสร้างทางด้านภาษีอากรยังโน้มไปทางให้การคุ้มครองที่สูงแก่การผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้า แต่ปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการส่งออกที่ได้เกิดจากเหตุภายในประเทศก็ได้รับการคลี่คลายมาตามลำดับ

สำหรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะหมวดนั้น จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

คือการปรับปรุงประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมเหล่านี้ โดยมาตรการต่าง ๆ คือ การปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินไปควร ปรับอัตราภาษีการค้าหรือภาษีสรรพสามิต โดยเก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศในอัตราเท่าเทียมกัน และสนับสนุนให้มีการปรับโครงสร้างโดยสิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุน การช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี ภาษีอากร และระเบียบกฎหมาย จนถึงปัจจุบันมาตรการทางด้านปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะหมวดที่ได้ดำเนินการไปบ้างก็คงมีเฉพาะหมวดอุตสาหกรรมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้มีการปรับอัตราอากรขาเข้าให้ต่ำลง และมีอัตราที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น และได้มีการลดอัตราภาษีการค้าของสินค้าสำเร็จรูปบางชนิดให้ต่ำลง นอกจากนั้น ในอุตสาหกรรมสิ่งทอก็ได้มีการศึกษาและเสนอแนะให้มีการปรับโครงสร้าง

ภาวอาการของผลิตภัณฑ์สิ่งทอตลอดสาย แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และในอุตสาหกรรมรถยนต์ เดิมทีมีนโยบายให้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศคงอยู่ในระดับร้อยละ 45 แต่ต่อมาก็มีการประกาศหยุดการบังคับการใช้ชิ้นส่วนดังกล่าว และในขณะมีกำลังมีการพิจารณาปรับปรุงการใช้ชิ้นส่วนในประเทศในอัตราที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงอุตสาหกรรมเฉพาะหมวดนี้ได้นำไปอย่างเชื่องช้า และส่วนใหญ่เน้นไปในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาวอาการ ส่วนทางด้านเทคโนโลยีและกำลังคนนั้น ก็อบไม่ได้มีมาตรการอะไรที่เป็นรูปธรรมออกมาเลย สาเหตุที่การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะหมวดเป็นไปโดยเชื่องช้าและค่อนข้างฉิวเฉียดนั้นประการหนึ่งเนื่องมาจากแรงต่อต้านจากภาคเอกชนต่อการลดอัตราการคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมที่เขากำลังผลิตอยู่ และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง เนื่องจากอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่ายการปรับโครงสร้างต้องประสบกับปัญหานานาประการ อันเป็นผลมาจากการลดลงของอุปสงค์ภายในประเทศ และการกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล่าช้าของการศึกษาข้อเท็จจริงและปัญหาอุตสาหกรรมเฉพาะหมวด ตลอดจนการขาดความพร้อมของภาครัฐบาลที่จะให้การสนับสนุนแก่เอกชนทางด้านเทคโนโลยีและกำลังคน ความไม่ชัดเจนของผู้กำหนดและผู้ปฏิบัติตามแนวนโยบายอุตสาหกรรมเกี่ยวกับความจำเป็นและมาตรการที่พึงจะนำมาใช้ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมก็มีส่วนทำให้แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะหมวดไม่สามารถมีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย

ทางด้าน การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมหลายประการ แต่มาตรการส่วนใหญ่ที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วยังไม่มีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง มาตรการการส่งเสริม

อุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาคที่ปรากฏในแผน 5 ประกอบด้วย การปรับปรุงและขยายงานการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในลุ่มภูมิภาค การพัฒนาสถาบันและระบบสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม การปรับปรุงงานด้านการวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยี การผลิตและการจัดการ และการสนับสนุนการรับช่วงการผลิตระหว่าง อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดใหญ่ ฯลฯ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาดูเหมือนว่าจะมีเพียง มาตรการเดียว ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมโดยตรงที่ได้นำมาปฏิบัติ คือโครงการประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ภายใต้การควบคุมของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีเงินทุน 200 ล้านบาท และครอบคลุมเขต 4 จังหวัดคือ สงขลา ขอนแก่น พิษณุโลก และกาญจนบุรี โดยมีการประกันสินเชื่อในวงเงินตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป

สำหรับการพัฒนาสถาบันสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น เนื่องจาก สำนักงานธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายประการและมีขีดความสามารถในการให้กู้แก่กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่จำกัดมาก ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมขึ้น เมื่อปี 2527 แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการทางด้านนี้แต่ประการใด และยังมี แนวโน้มที่ค่อนข้างจะแน่ชัดว่า สถาบันดังกล่าวจะไม่มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตอันใกล้ กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมจึงคงต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุนดังที่เคยประสบมา ในอดีต และจะยิ่งมีปัญหาหนักขึ้นในช่วง 1-2 ปีข้างหน้านี้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มความเข้มงวดกวัดวั้นมากขึ้นทางด้านการให้เงินกู้^{6/}

^{6/} สถาพร ชนะจิตร "ผลกระทบทางการเงินต่อธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงิน" เอกสารประกอบการสัมมนา "ก้าวต่อไปของการพัฒนา" จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา - เศรษฐกิจไทย ณ โรงแรมเอเซียพญา 14-15 ธันวาคม 2528

แม้ว่าในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้ความสนใจในการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมมากขึ้น และมีการกำหนดวงเงินส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการให้กู้แก่กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสามารถให้เงินกู้แก่กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ปีละไม่เกิน 100 ราย^{7/} เมื่อเทียบกับกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นเรือนล้านที่มีอยู่ทั่วประเทศ จะเห็นว่าบรรษัทสามารถสนองต่อความต้องการด้านสินเชื่อในขอบเขตที่จำกัดมาก

มิติใหม่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในช่วงแผน 5 คือการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตชายฝั่งทะเลตะวันออก สืบเนื่องมาจากการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้น และมีการวางโครงการพัฒนาพื้นที่เขตชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งมีการสร้างสิ่งสาธารณูปโภคและการสร้างกิจการอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ในปลายปี 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติให้โครงการนี้ดำเนินการต่อไป หลังจากที่ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทบทวนความเหมาะสมของโครงการดังกล่าว โครงการที่จะมีการดำเนินการก่อนอื่น นอกจากโรงแยกก๊าซและการสร้างสิ่งสาธารณูปโภคบางส่วนที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว ก็คือโครงการผลิตปุ๋ยและโครงการสร้างท่าเรือมาบตาพุด ซึ่งเป็นท่าเรือที่จะใช้ในการขนถ่ายสินค้า วัตถุดิบและเครื่องจักรอุปกรณ์สำหรับอุตสาหกรรมหนักที่จะมีขึ้นในบริเวณใกล้เคียง สำหรับโครงการอื่น ๆ นั้นคงจะมีการดำเนินการต่อไปตามลำดับ โดยขึ้นอยู่กับความพร้อมของโครงการและข้อจำกัดทางด้านการก่อหนี้ต่างประเทศ เป็นที่คาดหวังในหมู่ผู้วางนโยบายทางเศรษฐกิจว่า โครงการชายฝั่งทะเลตะวันออกจะช่วย

^{7/} จากคำสัมภาษณ์ของ คุณสุกรี แก้วเจริญ กรรมการผู้จัดการของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ Bangkok Post วันที่ 28 พฤศจิกายน 2528 บรรษัทฯได้ให้กู้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในช่วง 10 เดือนแรกของปี 2528 จำนวน 6 ราย สำหรับบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมหมายถึงกิจการอุตสาหกรรมที่มีทรัพย์สินถาวรไม่เกิน 10 ล้านบาท

กระตุ้นทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องในระยะยาว แต่ก็มีการโต้เถียงกันว่า การพัฒนา
 ข่ายฝั่งทะเลตะวันออกจะต้องใช้งบประมาณที่สูงมาก และเป็นการสร้างภาวะกดดันทาง
 ด้านดุลการค้าและหนี้ต่างประเทศในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจไทยกำลังประสบกับปัญหา
 อย่างหนักทางด้านดุลสภาพภายนอก นอกจากนี้ การเร่งพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก
 ด้วยทรัพยากรจำนวนมากย่อมมีผลกระทบในทางลบต่อการใช้ทรัพยากรในด้านอื่น ๆ ซึ่ง
 มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะยาว เช่น ทางด้านการพัฒนาชนบท
 ทรายบนปัจจุบัน ทางคณะกรรมการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกยังไม่สามารถชี้แจงถึง
 ความเป็นไปได้หรือความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการลงทุนต่าง ๆ ในชายฝั่งทะเล-
 ตะวันออกอย่างกระจ่างชัด ข้อกลางแคลงใจทางด้านผลประโยชน์ที่แท้จริงของโครงการ
 ชายฝั่งทะเลตะวันออกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และต่อเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมจึงคง
 จะฝอยต่อไป แม้ว่าทางรัฐบาลได้อนุมัติให้มีการดำเนินการในโครงการต่าง ๆ เหล่านี้
 แล้วก็ตาม

สำหรับแนวทางด้านนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เท่าที่ปรากฏ^{8/} ไม่สู้จะแตกต่างจากแนวทางที่ได้วางไว้ใน
 แผน 5 เท่าใดนัก คงมีการเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรม
 ขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค และอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท ซึ่งสำหรับกรณี
 หลังนี้ ได้มีการระบุถึงอุตสาหกรรมวิศวกรรม อุตสาหกรรมเกษตร และอุตสาหกรรมหลัก
 ที่มีความเป็นไปได้สูง และให้ผลตอบแทนที่ชัดเจนในบริเวณต่าง ๆ (ซึ่งยังไม่มีรายละเอียด
 ชัดเจนว่าเป็นอุตสาหกรรมอะไร) สำหรับมาตรการในการดำเนินงานนั้น แม้จะยังไม่มี

^{8/} สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปทิศทางแผนพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 กรกฎาคม 2528 และ สักรมณัท
 ผาสุกวานิช "การวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมกับการดำเนินงานในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 6"
 บทความประกอบการสัมมนาเรื่อง "ผลการวิจัยพัฒนาสำเนาเพื่อการสร้างงาน" วันที่
 22-23 พฤศจิกายน 2528 ณ พัทยา ชลบุรี

รายละเอียดชัดเจนออกมา แต่เท่าที่ปรากฏก็ดูเหมือนว่าจะไม่มีอะไรแตกต่างกันมากนัก จากมาตรการต่าง ๆ ที่มีการกล่าวไว้แล้วในแผน 5

6. กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรม : ปัญหาที่ต้องขบคิด

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยได้เผชิญกับปัญหามากมายประการอันสืบเนื่องมาจากภาวะของเศรษฐกิจโลก และความไม่ระมัดระวังของการใช้กลยุทธ์การพัฒนา เศรษฐกิจในอดีต วิกฤตการณ์น้ำมันสองครั้ง และการตกต่ำของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ส่งออก ทำให้ปัญหาของเศรษฐกิจไทยยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ข้อจำกัดของการพัฒนา เศรษฐกิจไทยอันเนื่องมาจากภาวะทางอุลยภาพภายนอก เริ่มปรากฏชัดขึ้นในช่วงแผน 5 แต่เท่าที่จริงปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่กล่าวขย้วยกันมากในปัจจุบันได้มีการสร้างและสะสมกันมาเป็นเวลานาน การประวิงเวลาในการปรับราคานั้นและสิ่งสำธารูปโภค การส่งเสริมการลงทุนโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและความสามารถในการประหยัดหรือได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ และการเพิ่มการใช้จ่ายโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการสร้างปัญหาให้แก่เศรษฐกิจไทย โดยส่วนรวม การที่ไทยยังสามารถอาศัยเงินทุนจากภายนอกเพื่อใช้ในการเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแผน 1 ถึง 4 นั้น เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายทั้งทางด้านมหภาค นโยบายราคาและนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนา เศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ อย่างไม่ระมัดระวังเท่าที่ควร จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สอง และปัญหาต่าง ๆ เริ่มปรากฏชัดขึ้น จึงได้มีการพิจารณาถึงการแก้ปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง แต่ในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขอบเขตของความสามารถของรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้บรรเทาลงนั้นคงมีอยู่จำกัดมาก เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านการคลังของรัฐ และการไม่ยอมรับสภาพความเป็นจริง และไม่ยอมปรับตัวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

การพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมในอดีต นับว่ามีส่วนสร้างปัญหาให้แก่ เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมอยู่ไม่น้อย การเริ่มต้นด้วยการทดแทนการนำเข้าโดยการ ค้ำครองทางด้านภาษีอากรและการให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน ทำให้ กิจกรรมอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ผุดเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็สามารถ ขยายตัวในอัตราที่สูงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งก็มีส่วนเสริมสร้างอัตราการขยายตัวของ เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตามการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่ง สินค้าเข้าในอัตราสูง และมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ (ซึ่งเหตุผลหนึ่งเนื่องมาจากการ ให้การคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร และทำให้มีผู้ผลิตมาขายจนไม่อาจ ผลิตในขนาดที่สามารถประหยัดได้) ก็เป็นการสร้างภาระให้แก่เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม การเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าบริโภคเพื่อคนในเมือง ยังทำให้เกิดปัญหา การกระจุกตัวของโรงงาน อุตสาหกรรมในเมืองหลวงและจังหวัดใกล้เคียง และก่อให้เกิด ปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เป็นต้นมา นอกเหนือจากการคุ้มครองอุตสาหกรรม ทดแทนการนำเข้า รัฐได้เน้นการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น และ นโยบายดังกล่าวก็นับว่าประสบผลสำเร็จพอสมควร โดยที่การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมไทย มีอัตราการขยายตัวสูงมากจนในปัจจุบันมีสัดส่วนเกือบจะเท่ากับสินค้าทางการเกษตร อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาเพียง 10 ปีเศษที่ไทยเริ่มมีการส่งออกในสินค้า อุตสาหกรรม ก็จะต้องเผชิญกับปัญหาการกีดกันทางการค้าจากประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญ และ อนาคตของการขยายตัวด้านการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมก็ดูเหมือนจะไม่สดใสอย่างที่ เคยเป็นมาในอดีต

คงเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยแล้วว่า การส่งเสริม ให้มีการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมต่อไป จำเป็นต้องใช้ความพยายามมากขึ้น และช่วงระยะ

เวลาของการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยไม่ค่อยมีข้อจำกัดอะไรมากนัก คงผ่านพ้นไปอย่างไม่มีทางหวนกลับมาได้อีก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 จึงมีการเน้นการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยมีการตั้งชื่อแผนพัฒนาอุตสาหกรรมว่า "แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค" อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าความหมายและความจำเป็นในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมยังไม่เป็นที่เข้าใจแจ่มชัดในบรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน และทั้งนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โครงการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในแผน 5 ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในความหมายกว้าง หมายถึงการทำให้โครงสร้างอุตสาหกรรมได้รับการปรับปรุงไปในทางที่ถูกต้อง เพื่อให้กิจกรรมทางอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ และสามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาประสบกับวิกฤตการณ์นั้น ทำให้เกิดการขาดดุลการค้าและดุลชำระเงินจนมีหนี้สินพอกพูนขึ้น สิ่งประเทศเหล่านี้ต้องพยายามทำก็คือ ทำการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของตนเพื่อเพิ่มเงินออมภายในระบบเศรษฐกิจ และลดการลงทุนและการใช้จ่ายที่สิ้นเปลือง และไม่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจในระยะยาว มาตรการที่ใช้กันทั่วไปคือการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา การตัดทอนการใช้จ่ายทั้งทางภาครัฐบาลและเอกชน การปรับปรุงระบบภาษีอากร และการขจัดหรือลดการบิดเบือนในโครงสร้างของราคาสินค้าและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างภาคอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการหารายได้เพื่อลดภาระหนี้สินของประเทศในระยะยาว

ในภาวะที่เศรษฐกิจไทยประสบกับปัญหาทั้งดุลยภาพภายในและดุลยภาพ

ภายนอกอย่างเช่นในปัจจุบัน การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมนั้นว่ามีความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถมีส่วนในการเสริมสร้างอัตราความเจริญเติบโต และเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม ถ้าหากภาคอุตสาหกรรมมีการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถช่วยประหยัดหรือได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ โดยไม่เป็ดเบียนทรัพยากรจากส่วนอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรม ก็จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่รุมล้อมเศรษฐกิจไทยได้ในระยะยาว ในทางตรงกันข้ามหากกิจการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังมีลักษณะอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คืออยู่ได้ด้วยกำบังคุ้มครองจากระบบภาษีอากร มีการพึ่งพาการนำเข้าในอัตราสูง มีการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ และมีความสามารถทางด้านเทคนิคและการจัดการต่ำ ภาคอุตสาหกรรมแม้จะสามารถขยายตัวออกไป แต่ก็สร้างปัญหาให้แก่เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม ดังที่เคยเป็นมาในอดีตและยังเป็นอยู่ในปัจจุบัน

มาตรการที่มีการใช้โดยทั่วไปในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม คือการลดอัตราการคุ้มครองลง เพื่อให้อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองจากระบบภาษีอากรสูง และดำเนินการโดยไม่มีประสิทธิภาพค่อย ๆ ลดความสำคัญลง และอุตสาหกรรมที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้โดยปราศจากการคุ้มครองทวีความสำคัญมากขึ้นในระยะยาว การเสริมสร้างความสามารถทางด้านเทคโนโลยีให้แก่กิจกรรมอุตสาหกรรม โดยการสร้างหรือปรับปรุงองค์กรของรัฐที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรม และเผยแพร่เทคโนโลยีเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรม ตลอดจนการกระตุ้นให้ภาคเอกชนปรับปรุงเทคโนโลยี และฝึกอบรมกำลังคนของตนด้วยมาตรการทางการเงินและภาษีอากร มีการเสริมสร้างสมรรถภาพของกำลังคนที่มีความรู้และมีฝีมือในระดับต่าง ๆ สำหรับอุตสาหกรรม โดยการสนับสนุนของรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น จัดหลักสูตรฝึกอบรมทางด้านความรู้และทักษะการผลิตและการจัดการโดยองค์กรของรัฐ หรือประสานงานโดยหน่วยงานของรัฐ แต่ฝึกอบรม

ในหน่วยงานของเอกชน และให้สนับสนุนทางด้านการเงินแก่กิจกรรมที่มีโครงการส่งเสริมสร้างเทคโนโลยี และทักษะแก่คนงาน

ทางด้านการส่งเสริมเทคโนโลยีและกำลังคน นอกจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ประสบการณ์ของประเทศที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งให้ความสำคัญแก่การส่งเสริมทางเทคโนโลยีและกำลังคนทางด้านอุตสาหกรรมจนประสบผลสำเร็จในการส่งสินค้าไปตลาดได้ทั่วโลก น่าจะมีการศึกษาอย่างจริงจังเพื่อเป็นแบบอย่างของไทย สิ่งที่ต้องตระหนักในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมคือความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของไทยในการมีแรงงานถูก นับวันจะลดน้อยลง และอุตสาหกรรมไทยจะยืนหยัดอยู่ต่อไปในตลาดโลกได้ก็ด้วยการปรับปรุงเทคโนโลยีและความรู้และทักษะของกำลังคนเท่านั้น

การส่งเสริมการส่งออกก็เป็นหนทางหนึ่งของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ความพยายามที่จะเพิ่มการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมนี้ไม่ใช่เพียงเพื่อลดการขาดดุลในดุลการค้าเท่านั้น หากแต่เป็นที่ทราบดีว่า การขยายตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมออกไปต่างประเทศจะช่วยในการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ผลที่ได้รับจากการขยายตลาดและการประหยัดจากการผลิตปริมาณมากจะทำให้อุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น การส่งออกยังกระตุ้นให้อุตสาหกรรมพยายามปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าเพื่อที่จะแข่งขันกับสินค้าของประเทศอื่น ๆ และยังอาจกระตุ้นให้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ การจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการเปิดทางให้ผู้ผลิตได้รับข่าวสารเกี่ยวกับภาวะตลาดโลก อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ด้วย

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมของไทยในอนาคตจะต้องเผชิญกับกระแสการกีดกันทางการค้าในประเทศผู้นำเข้า และการแข่งขันอย่างแหลมคม

จากประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ ต้นทุนทางสังคมอย่างหนึ่งของการส่งเสริมการส่งออก คือ ประเทศผู้ส่งออกต้องพร้อมเล่น่อที่จะปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก และความได้เปรียบเปรียบเทียบที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เป็นที่ทราบกันดีว่า เมื่อเศรษฐกิจโลกยิ่งพัฒนามากขึ้น ช่วงเวลาที่ประเทศหนึ่ง ๆ จะคงความได้เปรียบเปรียบเทียบในสินค้าชนิดหนึ่งยังสั้นลงไปทุกที ทั้งนี้เป็นผลเสียเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสนิยมผู้บริโภค การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วขึ้น และการเปลี่ยนแปลงทางด้านต้นทุนของปัจจัยการผลิต นอกจากนั้น การมีความได้เปรียบเปรียบเทียบนั้นไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอที่จะทำให้ประเทศหนึ่งส่งสินค้าออกได้มากขึ้น ถ้าประเทศหนึ่งส่งสินค้าไปอีกประเทศหนึ่งเป็นปริมาณมากแล้ว ในที่สุดก็จะเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้า ฉะนั้นการปรับตัวทางด้านสินค้าและตลาด จึงเป็นสิ่งจำเป็น และสิ่งเหล่านี้จะทำได้ หากไม่มีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นเพียงพอ และมีกลยุทธ์ทางการตลาดที่เท่าเทียมกับสถานการณ์ หากประเทศผู้ส่งออกไม่มีมาตรการในการเสริมสร้างความสามารถทางด้านเทคโนโลยีและการตลาดแล้ว สินค้าของประเทศนั้นคงจะยืนหยัดอยู่ในตลาดโลกไม่ได้นาน

ปัญหาสำคัญของการส่งเสริมการส่งออกในช่วงแผน 6 อยู่ที่การพยายามหามาตรการใหม่ ๆ เพื่อรักษาอัตราการขยายตัวการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมท่ามกลางการกีดกันทางการค้าและการแข่งขันที่แหลมคม รัฐควรจะมีส่วนช่วยสนับสนุนภาคเอกชนทางด้านการกระจายสินค้าออกให้มากประเภท และการขยายตลาดออกไปให้กว้างขวาง นอกเหนือจากการพึ่งประเทศคู่ค้าสำคัญเป็นหลัก และช่วยในการเจรจาต่อรองเพื่อบรรเทาปัญหาการกีดกันในตลาดสำคัญ ๆ นอกจากนั้น อาจมีมาตรการที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้ส่งออกรายย่อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนระยะยาวได้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับความพยายามที่จะลดความไม่สะดวกในการส่งออกในด้านต่าง ๆ คงจะต้องดำเนินการต่อไป

ถึงอย่างไรก็ตาม การจะคาดหวังว่าไทยจะสามารถมีการขยายตัวในการส่งออกอย่างเช่นที่เคยเป็นมาในอดีตนั้นคงไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ในอดีตไทยมีอัตราเพิ่มการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมสูง จากฐานการส่งออกที่ต่ำและสถานการณ์ในตลาดโลก ยังไม่มีอุปสรรคอย่างเช่นในปัจจุบัน เป็นที่น่ายินดีที่ว่าสินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ทั้ง ๆ ที่มีการให้สิ่งจูงใจไม่มากนัก (โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงโครงสร้างภาษีอากรที่สูงใจให้มีการผลิตเพื่อขายในประเทศมากกว่า) อย่างไรก็ตาม ผู้วางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจควรจะหลีกเลี่ยงการส่งเสริมการส่งออกโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางการภาษีอากรแก่ผู้ส่งออกมากขึ้น การให้สิทธิประโยชน์โดยรัฐบาลอาจจะส่งผลให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้วน่าจะเป็นผลเสียต่อความพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในอุตสาหกรรมการส่งออก นอกจากนั้น การให้สิทธิประโยชน์ในอัตราเกินควรยังเป็นการล่อแหลมต่อการเข้ามาตราการตอบโต้โดยประเทศคู่ค้าอีกด้วย

แม้ว่าอุตสาหกรรมไทยจะมีการขยายตัวด้านการส่งออกมาก แต่ตลาดสำคัญสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมไทยยังอยู่ที่ตลาดภายในประเทศ นอกจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่ผลิตโดยโรงงานขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอยู่ไม่กี่รายแล้ว ยังมีสินค้าอุตสาหกรรมอีกมากมายที่ผลิตโดยกิจการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ

ภารกิจอันยิ่งใหญ่สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมของไทยคือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งมีจำนวนกว่าร้อยละ 90 ของกิจการอุตสาหกรรมทั้งหมดมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและสามารถเจริญเติบโตขึ้นในระยะยาว การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมเป็นกิจการขนาดย่อม และกิจการเหล่านี้มีคุณสมบัติหลายประการที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว เช่นมีการใช้แรงงานต่อปัจจัยทุนที่เข้มข้นกว่า

มีการใช้วัตถุดิบในประเทศในสัดส่วนสูง และมีประสิทธิภาพการผลิตไม่ด้อยไปกว่ากิจการขนาดใหญ่^{9/} นอกจากนี้ อุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคยังมีการเชื่อมโยงกับภาคชนบทอย่างใกล้ชิดทั้งทางด้านการใช้ทรัพยากร แรงงาน และเงินออม การพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค จะทำให้มีการใช้สิ่งเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยเสริมสร้างรายได้แก่ชาวต่างจังหวัด และช่วยลดความแออัดในนครหลวงและจังหวัดใกล้เคียงลง

ตราบจนกระทั่งปัจจุบัน กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมเหมือนว่ายังมิได้รับการเหลียวแลจากรัฐเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่มีแนวนโยบายปรากฏชัดว่าจะมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล่านี้ ภายใต้ระบบสิ่งจูงใจในภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบัน กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นผู้เสียเปรียบเป็นอย่างมาก แต่จากการศึกษาเรื่องอุตสาหกรรมขนาดย่อมเท่าที่ผ่านมา สิ่งที่กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมส่วนใหญ่ต้องการมากจากรัฐไม่ได้อยู่ที่การคุ้มครองทางด้านกำแพงภาษี หรือการให้สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นภาษีอากร ปัญหาของอุตสาหกรรมขนาดย่อมแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทอุตสาหกรรม แต่ปัญหาที่จำกัดการเจริญเติบโตที่สำคัญที่สุดสองประการ คือปัญหาข้อจำกัดทางด้านการตลาดและปัญหาการขาดแคลนเงินทุน นอกจากนั้นการช่วยเหลืออันน้อยนิดของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจากด้านเทคนิค การจัดการ และข่าวสารตลาดส่งออก เช่นจากกองบริการอุตสาหกรรม ศูนย์เพิ่มผลผลิต และศูนย์บริการส่งออก ฯลฯ ก็ได้รับการประเมินผลว่าได้รับประโยชน์มากพอสมควรจากผู้ใช้บริการ หากแต่ว่าผู้ใช้บริการเหล่านี้คงมีอยู่ไม่กี่ร้อยรายในกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วประเทศที่มีจำนวนเป็นแสน

^{9/} แลง ลังวน เรื่อง สัมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย และ นิติย์ สัมมาพันธ์
อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย 2520

ภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินและกำลังคนของภาครัฐบาล การจะให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึงแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม ที่มีอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ คงทำได้ด้วยความยากลำบากยิ่งถ้าครอบคลุมกว้างถึงกิจการอุตสาหกรรมในชนบทด้วยแล้ว ความยากลำบากนี้จะมีมากขึ้น อย่างไรก็ตามการส่งเสริมอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมอย่างแท้จริง คือแทนที่จะให้การปกป้องคุ้มครองโดยการยกเว้นภาษีอากร หรือตั้งกำแพงภาษีในสินค้านำเข้าชนิดเดียวกัน แต่ไปเน้นการช่วยเหลือที่จะเสริมสร้างศักยภาพของอุตสาหกรรมมากขึ้นในระยะยาว เช่นการช่วยเหลือทางด้านข่าวสารการตลาด การฝึกอบรมด้านการจัดการ การปรับปรุงเทคโนโลยีและคุณภาพของสินค้า ฯลฯ จะเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐน้อยกว่าและให้ผลตอบแทนทางสังคมสูงกว่า โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงผลเชื่อมโยงต่าง ๆ ที่จะเกิดตามมาในระยะยาว

ฉะนั้นมาตรการที่จะส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมจึงควรเน้นที่การส่งเสริม (promotion) ไม่ใช่การปกป้องคุ้มครอง (protection) หรือการให้การอุดหนุน (subsidy) โดยมุ่งให้กิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมสามารถดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการหนึ่งซึ่งเป็นการช่วยลดข้อจำกัดในการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดย่อมคือการจัดหาเงินทุน (ในอัตราดอกเบี้ยตลาด) ให้แก่อุตสาหกรรมที่สามารถขยายตัวได้ โดยมีผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่มาติดปัญหาการขาดแคลนหลักทรัพย์ค้ำประกัน และสถาบันการเงินต่าง ๆ ไม่สนใจให้เงินกู้ เนื่องจากเป็นผู้ร้ายเลืกที่อยู่ห่างไกล หรือด้วยเหตุผลอื่น ๆ การสนับสนุนทางการเงินแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมที่สามารถขยายตัวได้ย่อมเป็นการเอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระยะยาว การมีเงินทุนที่เพียงพออาจช่วยให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมพยายามปรับปรุงกิจการของตนเองให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สิ่งที่น่าปรากฏในปัจจุบันคือ แผนการที่จะขยายขอบเขตของสถาบันธนากิจอุตสาหกรรม

ขนาดย่อมยังไม่ได้มีการดำเนินการแต่ประการใด และกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม
ที่มีอยู่เป็นจำนวนเล็กน้อยทั่วประเทศ ยังต้องอาศัยการกู้ยืมจากสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรม
ขนาดย่อม และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถสนองความต้องการในขอบเขต
ที่จำกัดมาก หากการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
จำเป็นที่จะต้องมีการเงินที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะในการให้สินเชื่อระยะยาวแก่
กิจการขนาดย่อม ขอบเขตของการส่งเสริมทางด้านเทคนิคการผลิตและการจัดการ และ
การเผยแพร่ข่าวสารทางการตลาด ก็ควรจะพยายามขยายให้สอดคล้องกับความต้องการด้วย

เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม มีการพูดอยู่เสมอว่า
รัฐบาลควรส่งเสริมการลงทุนของอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศ
สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากการส่งเสริมการ
ลงทุนต่างประเทศในอุตสาหกรรมขนาดย่อมโดยการให้สิทธิประโยชน์การส่งเสริมการ
ลงทุนนั้น เท่ากับเป็นการให้อภิสิทธิ์แก่นักลงทุนชาวต่างชาติ และเพิ่มความเสียเปรียบแก่
กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีอยู่ในประเทศ ซึ่งโดยปกติก็มีข้อเสียเปรียบจากโครงสร้าง
ระบบสูงในปัจจุบัณอยู่มากแล้ว อีกประการหนึ่ง การทะลักเข้ามาของการลงทุนต่างประเทศ
ในอุตสาหกรรมขนาดย่อมอาจทำให้กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีอยู่เดิมต้อง เลิกล้ม
กิจการไป ฉะนั้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมโดยการพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพ
ของอุตสาหกรรมเหล่านี้กับการส่งเสริมให้มีการลงทุนโดยชาวต่างชาติในอุตสาหกรรมขนาดย่อม
จึงเป็นคนละเรื่องกัน และต้องพิจารณาผลดีและผลเสียอย่างระมัดระวัง โดยหลักการแล้ว การ
ลงทุนจากต่างประเทศไม่ว่าจะในกิจการขนาดใหญ่หรือเล็กก็ตาม ควรเป็นการลงทุนใน
กิจกรรมใหม่ และไม่ควรจะเข้ามาเป็นการทดแทนกิจการที่มีอยู่เดิม เนื่องจากการรับการ
ลงทุนจากต่างประเทศมีข้อที่ควรพิจารณาทางด้านการส่งเงินตราต่างประเทศกลับไปในรูป
ของเงินกำไร และการถอนเงินทุนออกไปเมื่อกิจการไม่สามารถขยายตัวออกไปได้อีก และ

ข้อพิจารณาอื่น ๆ อีกหลายประการ การจะส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศในอุตสาหกรรมขนาดย่อมจึงต้องมีการคิดกันอย่างรอบคอบ มิฉะนั้นจะเป็นการสร้างปัญหาให้กับภาคอุตสาหกรรมไทยเพิ่มขึ้นในอนาคต

มิติใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยที่เริ่มในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมคือการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในรูปของ กรอ. การประชุม กรอ. เป็นเวทีที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและผู้ประกอบการในภาคเอกชนสามารถแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาดifferent ๆ ที่ภาคเอกชนกำลังเผชิญอยู่ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมคือ กรอ. อาจเป็นเวทีที่ภาคเอกชนทำการโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การคุ้มครองแก่กิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น อันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม สิ่งนี้มีความเป็นไปได้สูง หากทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชนไม่ตระหนักถึงวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม และยอมทนกับผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับนักอุตสาหกรรมบางรายในขบวนการนี้ แนวโน้มที่ไม่พึงปรารถนา คือเมื่อใดที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทย ทุกฝ่ายก็ต่างพากันกล่าวโทษสถานการณ์ตลาดโลกและไม่ยอมทำการปรับตัวใด ๆ ที่จะเป็นการกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของตนเองในระยะสั้น หากสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ การจะปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการเจริญเติบโตและเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย คงจะไม่สามารถประคับประคองผลสำเร็จได้ และปัญหาที่รุมล้อมเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันก็จะมีการทวีคูณและทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 1

สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ *

สาขาการผลิต	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)					
	2503	2508	2513	2518	2523	2527
เกษตรกรรม	40.5	36.3	32.2	30.4	24.9	23.2
เหมืองแร่	1.2	1.7	1.7	1.2	1.6	1.4
อุตสาหกรรม	11.7	14.0	15.5	18.2	20.7	21.2
การก่อสร้าง	4.8	5.8	5.8	4.2	5.7	4.6
ไฟฟ้าและประปา	0.3	0.6	1.1	1.6	1.9	2.2
การคมนาคมและการขนส่ง	6.7	6.3	6.1	6.1	6.4	6.9
การค้าปลีกและการค้าส่ง	15.8	16.3	17.7	17.7	16.5	15.9
การธนาคาร	1.9	2.6	3.9	4.9	5.9	7.4
ที่อยู่อาศัย	2.9	2.4	2.0	1.7	1.5	1.5
การบริหารราชการ	4.6	4.3	4.3	4.1	4.2	4.2
การบริการ	9.5	9.7	9.7	9.9	10.6	11.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: * ในราคาคงที่ (2515 = 100)

ตารางที่ 2

อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และผลิตภัณฑ์
ในภาค เกษตรและอุตสาหกรรม *

ปี	อัตราการขยายตัวต่อปี (%)		
	ผลิตภัณฑ์มวลรวม	ภาคการเกษตร	ภาคอุตสาหกรรม
2516	9.4	12.7	13.1
2517	5.0	1.3	6.5
2518	7.1	9.0	6.9
2519	9.3	6.1	15.6
2520	7.2	-0.6	13.0
2521	10.1	10.6	9.3
2522	6.1	-1.5	10.1
2523	5.8	1.9	4.8
2524	6.3	6.8	6.4
2525	4.1	1.0	4.4
2526	5.8	3.8	7.3
2527	6.0	3.5	6.5

ที่มา: สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: *ในราคาคงที่ ปี 2515

ตารางที่ 3

สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคอุตสาหกรรม*

หมวดอุตสาหกรรม	ผลิตภัณฑ์มวลรวมอุตสาหกรรม (%)					
	2503	2508	2513	2518	2523	2527
อาหาร	34.6	25.7	20.6	18.3	14.2	14.3
เครื่องดื่ม	10.6	10.6	13.0	9.0	9.7	9.2
ยาสูบ	13.0	12.1	10.3	9.3	7.6	5.9
สิ่งทอ	5.2	10.6	9.2	13.6	14.6	14.1
เครื่องแต่งกาย	8.0	5.5	4.7	17.2	9.2	10.5
ไม้	4.8	5.2	3.2	2.5	1.4	1.2
เฟอร์นิเจอร์	1.2	1.4	1.3	0.7	0.6	0.7
กระดาษ	0.2	0.4	0.7	0.9	1.6	1.4
การพิมพ์	3.2	2.6	2.2	2.8	2.8	2.4
หนังสือ	0.6	0.5	1.0	0.9	0.5	0.6
ยาง	0.6	0.7	1.6	2.4	2.7	2.1
เคมีภัณฑ์	6.8	5.8	6.3	5.0	8.3	8.6
ปิโตรเลียม	0.01	4.5	6.1	7.5	5.1	4.2
ผลิตภัณฑ์โลหะ	2.9	4.0	5.1	5.9	5.6	5.8
โลหะมูลฐาน	0.4	0.5	1.7	1.1	1.2	0.8
ผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ	0.4	0.7	1.9	1.4	1.0	1.0
เครื่องจักรและอะไหล่	0.6	1.3	2.3	1.7	1.8	2.0
เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า	0.6	0.8	1.4	1.3	2.0	2.0
บริษัทการค้าขนส่ง	5.4	5.9	5.1	6.4	7.9	9.6
อื่น ๆ	0.9	1.1	2.3	2.1	2.2	3.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: * ในราคาคงที่ (2515 = 100)

ตารางที่ 4

สัดส่วนการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ

ภาคเศรษฐกิจ	สัดส่วนการจ้างงาน (%)			
	2514	2518	2523	2526
เกษตรกรรม	77.8	73.0	70.7	69.1
เหมืองแร่	0.1	0.2	0.2	0.2
อุตสาหกรรม	5.6*	7.5	7.9	7.3
ก่อสร้าง	1.1	1.1	1.9	2.0
ไฟฟ้าและน้ำประปา	0.1	0.2	0.3	0.4
การค้า	6.9	7.6	8.5	8.7
คมนาคมขนส่ง	1.3	2.1	2.0	2.1
บริการ	6.9	8.4	8.4	10.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: รายงานการสำรวจกำลังแรงงาน รอบที่ 2, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ: *เฉลี่ยปี 2514 - 2515

ตารางที่ 5

สัดส่วนของจำนวนโรงงานจดทะเบียนตามขนาดการจ้างงานและสถานที่ตั้ง

ปี 2523 *

ขนาดการจ้างงาน	สัดส่วนของจำนวนโรงงาน (%)						สัดส่วนของแต่ละขนาด
	กรุงเทพฯ	จังหวัด ภาคกลางอื่น ๆ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	รวม	
1 - 9	48.9	24.1	7.8	11.8	7.5	100.0	63.3
10 - 49	45.2	24.7	9.5	12.9	7.8	100.0	30.2
50 - 199	29.3	38.3	9.8	16.2	6.5	100.0	5.3
200 ขึ้นไป	29.6	47.1	10.8	8.0	4.5	100.0	1.2
รวม	46.5	25.3	8.5	12.3	7.5	100.0	100.0

กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

หมายเหตุ: *ไม่รวมโรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงน้ำแข็งและโรงพิมพ์

ตารางที่ 6

โครงสร้างสินค้านำเข้าตามลักษณะการใช้ทาง เศรษฐกิจ

ประเภทสินค้า	2504	2509	2514	2519	2524	2527
1. สินค้าบริโภค						
ก. สินค้าบริโภคคงทน	32.2	17.7	10.8	7.8	6.3	7.2
ข. สินค้าบริโภคไม่คงทน	7.3	8.2	7.1	5.4	4.4	5.8
รวมสินค้าบริโภค	39.5	25.9	17.9	13.2	10.7	13.0
2. สินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ						
ก. เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าบริโภค	10.9	14.0	18.8	17.5	15.6	15.9
ข. เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าทุน	7.0	7.7	10.4	10.8	9.1	9.2
รวมสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ	17.9	21.7	29.2	28.3	24.7	25.1
3. สินค้าทุน						
ก. เครื่องจักร	13.4	18.0	21.7	18.1	17.0	21.2
ข. อื่น ๆ	12.0	13.3	10.7	9.0	9.4	8.4
รวมสินค้าทุน	25.4	31.3	32.4	27.1	26.4	29.6
4. อื่น ๆ						
ก. ยานพาหนะและอุปกรณ์	7.9	10.1	8.2	7.2	4.4	4.8
ข. เชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น	10.1	10.3	10.2	23.4	30.1	23.4
ค. อื่น ๆ	-0.7	0.6	2.1	0.7	3.7	4.1
รวมสินค้าอื่น ๆ	17.3	20.9	20.5	31.3	38.2	32.3
มูลค่าสินค้าเข้าทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 7

โครงสร้างสินค้าเข้าแยกตามหมวด SITC

หมวด SITC	ชื่อหมวด	สัดส่วนการนำเข้า (%)					
		2503	2508	2513	2518	2523	2527
0	อาหาร	8.2	5.7	4.1	2.9	3.0	3.1
1	เครื่องดื่มและยาสูบ	1.1	1.3	1.1	1.1	0.8	0.7
2	วัตถุดิบ	1.5	3.1	5.2	5.9	5.7	6.3
3	น้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	10.7	8.7	8.7	21.3	31.1	23.4
4	น้ำมันจากพืชและสัตว์	0.2	0.2	0.1	0.2	0.8	0.5
5	เคมีภัณฑ์	10.2	10.8	13.0	13.6	11.8	12.9
6	สินค้าหัตถอุตสาหกรรม	34.4	31.6	24.0	15.8	14.9	15.9
7	เครื่องจักรและยานพาหนะ	25.0	30.7	35.4	34.6	22.8	29.4
8	สินค้าหัตถอุตสาหกรรม เบ็ดเตล็ด	5.5	5.4	5.0	3.2	5.8	6.3
9	สินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	3.2	2.4	3.3	1.3	3.1	1.6
รวมทั้งสิ้น *		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

า: รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ายเหตุ: *ไม่รวมมูลค่าทองคำนำเข้า

ตารางที่ 8

โครงสร้างสินค้าออกตามภาคเศรษฐกิจ

ภาคเศรษฐกิจ	สัดส่วนสินค้าออก (%)					
	2504	2509	2514	2519	2524	2527
1. ผลิตภัณฑ์เกษตร	82.7	76.9	62.6	51.8	47.7	45.4
2. ผลิตภัณฑ์ประมง	0.4	1.8	2.9	4.4	4.3	5.0
3. ผลิตภัณฑ์ป่าไม้	3.3	2.2	1.5	1.7	0.1	0.1
4. ผลิตภัณฑ์เหมืองแร่	6.6	11.6	13.7	6.7	7.7	4.4
5. ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	2.4	3.8	10.0	26.0	35.8	44.1
6. สินค้าออกอื่น ๆ	4.7	3.9	9.3	9.3	4.3	1.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 9

โครงสร้างของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก

ประเภทอุตสาหกรรม	สัดส่วนการส่งออก (%)				
	2513	2517	2521	2524	2527
อาหาร	26.0	38.9	28.3	29.0	22.3
สิ่งทอ	20.3	15.8	22.6	14.2	13.2
เส้นผ้าสำเร็จรูป	0.9	6.3	10.4	12.8	16.4
รองเท้า	0.0	0.1	0.4	1.1	2.8
ผลิตภัณฑ์ไม้	0.3	3.9	4.2	2.7	2.3
เครื่องเรือน	0.0	0.6	0.8	1.3	1.5
ผลิตภัณฑ์กระดาษ	0.8	1.2	0.4	0.3	0.4
ผลิตภัณฑ์หนัง	1.5	0.9	2.6	1.4	2.0
ผลิตภัณฑ์ยาง	0.6	0.4	0.7	1.1	1.2
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	1.1	0.8	0.8	1.2	1.7
ผลิตภัณฑ์เคมี	7.5	4.4	0.9	1.0	0.7
ผลิตภัณฑ์โลหะและแก้ว	9.9	5.5	1.6	1.1	1.4
ผลิตภัณฑ์โลหะ	8.3	4.2	3.2	3.4	3.4
เครื่องจักรกล	0.5	0.3	1.0	0.6	1.0
เครื่องไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์	0.4	1.8	9.1	12.4	12.1
อุปกรณ์ขนส่ง	0.1	0.2	0.4	0.4	0.4
เครื่องมือและอุปกรณ์วิทยาศาสตร์	2.0	0.3	0.6	1.1	0.5
เพชรพลอย	17.1	6.8	8.5	9.4	9.9
อื่น ๆ	2.5	7.6	3.5	4.8	6.8
รวม	66,208.06	100.0	100.0	100.0	100.0

มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 10

โครงสร้างตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมไทย*

ตลาดสำคัญ	สัดส่วนของการส่งออก					
	2518	2519	2520	2521	2522	2523
ญี่ปุ่น	17.6	9.5	14.7	14.2	10.2	12.9
สหรัฐอเมริกา	6.5	6.9	7.2	9.2	7.7	10.2
ตลาดร่วมยุโรป	20.3	32.0	21.6	27.7	26.1	21.8
อาเซียน	13.9	12.4	17.5	13.9	18.4	18.4
ตะวันออกกลาง	3.4	2.2	2.0	5.1	1.0	5.6
เกาหลีใต้ ไต้หวันและฮ่องกง	6.5	4.4	7.4	6.4	3.9	5.2
อื่น ๆ	31.9	32.6	29.5	23.5	42.6	35.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: Prakarn Aphaisil
 Estimation of Manufactured Export Supply Model in Thailand,
 M.A.Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University,
 Table 2.5:p.32

หมายเหตุ: * คำนวณจากข้อมูลการส่งออกแบ่งตามตารางปัจจัย การผลิต (Input Output Table)
 ซึ่งรวมสินค้าเกษตรบางชนิด คือ ข้าว ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง, ยางแผ่น และยางก้อนอัดด้วย

ตารางที่ 11

สัดส่วนสินค้าออกต่อผลผลิตอุตสาหกรรม

ปี	สัดส่วนสินค้าออก/ผลผลิต (%)
2515	10.75
2516	13.36
2517	16.62
2518	13.62
2519	17.56
2520	16.94
2521	16.71
2522	17.41
2523	19.47

ที่มา: Prakarn Aphasil
 Estimation of Manufactured Export Supply Model in Thailand,
 M.A.Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University,
 Table 2.5, p.32

หมายเหตุ: * คำนวณจากข้อมูลการส่งออกแบ่งตามตารางบัญชีการผลิต (Input Output Table)
 ซึ่งรวมสินค้าเกษตรบางชนิด คือ ข้าว, ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง, ยางแผ่น
 และยางก้อนอัดตัว

ตารางที่ 12

*

สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตอุตสาหกรรมในภาคอุตสาหกรรม

	2518	2523	2529-2534
อาหาร	36.26	27.24	24.45
เครื่องดื่ม	3.46	2.88	2.38
ยาสูบ	3.33	2.53	2.71
สิ่งทอ	14.02	15.72	12.80
หนัง ผลิตภัณฑ์หนัง	0.92	0.88	0.47
ไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้	3.58	4.09	3.31
กระดาษ และผลิตภัณฑ์กระดาษ	2.63	4.12	4.18
เคมีพื้นฐาน	1.38	0.89	4.30
ผลิตภัณฑ์เคมี	2.75	3.24	2.70
การกลั่นน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	6.99	8.96	10.94
ยาง ผลิตภัณฑ์ยาง	2.50	2.93	1.45
พลาสติก	1.02	0.95	0.85
เซรามิก และเครื่องเคลือบดินเผา	0.17	0.34	0.34
แก้ว	0.59	0.38	0.41
โลหะ	1.60	2.23	1.62
เหล็กและโลหะ	2.70	1.97	5.03
ผลิตภัณฑ์แร่โลหะที่มีใช้เหล็ก	1.72	3.41	4.81
ผลิตภัณฑ์เหล็ก	1.75	1.47	1.37
เครื่องจักรกล	2.01	2.37	2.47
เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า	1.78	3.68	5.87
ผลิตภัณฑ์ยานพาหนะ	6.55	1.74	1.27
อื่น ๆ	2.29	1.74	1.27
รวม	100.00	100.00	100.00

ที่มา: คำนวณจากสถิติรายได้ประจำปีสถิติ สถิติการค้าต่างประเทศ ตารางปัจจัย-ผลผลิต (Input-Output) และแนวโน้มอุตสาหกรรมในอดีต

*หมายเหตุ: มูลค่าผลผลิต (production value) ในราคาคงที่ (ปี 2515 = 100)

ตารางที่ 13

แหล่งที่มาของการขยายตัวตามประเภทอุตสาหกรรม 2529-2534

ประเภทอุตสาหกรรม	อุปสงค์ภายในประเทศ	การส่งออก	อุปสงค์ชั้นกลาง	ทดแทนการนำเข้า	รวม
อาหารแปรรูป	41.44	41.09	17.87	-0.41	100
เครื่องดื่ม	54.60	6.30	41.81	-2.72	100
ยาสูบ	61.37	7.48	31.63	-0.49	100
สิ่งทอ	42.58	-1.71	59.17	-0.04	100
หนังและผลิตภัณฑ์จากหนัง	10.58	70.36	26.28	-7.32	100
ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	51.85	6.43	40.92	-0.80	100
กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	30.50	7.02	63.23	-0.75	100
เคมีพื้นฐาน	1.76	2.61	96.74	-1.10	100
ผลิตภัณฑ์เคมี	48.88	15.18	39.90	-3.97	100
การกลั่นน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	21.48	13.69	66.28	-1.45	100
ยางและผลิตภัณฑ์ยาง	5.43	22.19	70.06	2.31	100
พลาสติก	-1.56	30.55	73.20	-2.19	100
เซรามิกและเครื่องเคลือบแก้ว	64.97	14.53	21.72	-1.22	100
ผลิตภัณฑ์โลหะ	7.06	7.95	85.25	-0.26	100
เหล็กและโลหะ	1.55	8.14	98.14	-7.84	100
ผลิตภัณฑ์แร่โลหะที่มีไขเหล็ก	3.21	77.40	22.89	-3.30	100
ผลิตภัณฑ์เหล็ก	19.27	4.65	76.79	-0.71	100
เครื่องจักรกล	64.97	7.13	27.64	0.45	100
เครื่องใช้อุปกรณ์ไฟฟ้า	27.96	44.34	23.83	3.86	100
ผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับยานพาหนะ	16.78	26.64	49.58	7.00	100
อื่น ๆ	6.67	95.72	13.94	-16.33	100

ที่มา : คำนวณจากสถิติรายได้ประชาชาติ และตารางปัจจัย-ผลผลิต (Input-Output Table)

“ทิศทางการค้า การไหลของเงินทุนและ นัยสำคัญต่อดุลชำระเงินของประเทศไทย”

โดย

ดร. ประศาสน์ ตั้งมติธรรม

ดร. นริศ ชัยสูตร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 – 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทิศทางการค้า การไหลของเงินทุนและนโยบาย

ต่อดุลชำระเงินของประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	4-1
2. แนวความคิดและทฤษฎี	4-2
3. การส่งออก	4-5
4. การนำเข้า	4-8
5. การไหลเข้าของเงินทุน	4-14
6. สรุปลักษณะการค้าและการชำระเงิน	4-17
7. ทิศทางการค้าและการชำระเงิน	4-18
8. วิธีการคาดคะเนทิศทางการค้าและการไหลของเงินทุน	4-20
9. ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการ	4-21
10. ผลประมาณการภาวะการค้าและการชำระเงิน	4-21
11. ผลประมาณการจากองค์ประกอบหลัก	4-22
12. ผลประมาณการจากองค์ประกอบย่อย	4-24
13. ข้อเสนอแนะ	4-28
14. บทส่งท้าย	4-32

ภาคผนวก ก.	4-49
ภาคผนวก ข.	4-51
ภาคผนวก ค.	4-57
บรรณานุกรม	4-59

ทิศทาง การค้า การไหลของเงินทุนและนโยบาย

ต่อดุลการชำระเงินของประเทศไทย

ดร. ประคำลน์ ตั้งมิตรธรรม

ดร. นริศ ชัยสุตร

1. บทนำ

ในช่วงเวลา 12 ปีที่ผ่านมานับได้ว่าเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของไทยต้องประสบกับความผันผวนเป็นอย่างมากตามภาวะเศรษฐกิจของโลกอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ปัญหาทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า จนทำให้กลายเป็นเรื่องได้รับความสนใจกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่ทั่วโลกมีการพูดถึงปัญหาหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้มีการพูดถึงปัญหาหนี้สินต่างประเทศของไทยด้วย เมื่อสภาพหนี้ของธนาคารส่งออกของประเทศไทยเลวร้ายลงตามภาวะในตลาดโลก และมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ยิ่งทำให้เป็นที่หวาดวิตกว่า อนาคตของเศรษฐกิจไทยคงจะมีดราม่าจริง ๆ ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาดุลการชำระเงินและหนี้สินระหว่างประเทศ ในระยะ 4-5 ปีข้างหน้านี้ ตลอดจนปัญหาในการสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจหันต่อการเจริญเติบโตของประเทศ

อย่างไรก็ดี ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีทั้งช่วงที่รุ่งเรืองมาก และรุ่งเรืองน้อย สลับกันไปในลักษณะที่เป็นวัฏจักร ลักษณะดังกล่าวทำให้เราสงสัยว่าภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยลงในขณะนี้จะเป็นแนวโน้มอย่างถาวรหรือเป็นช่วงเวลาของความถดถอยเพียงชั่วขณะ ช่วงของภาวะเศรษฐกิจที่มีความเจริญเติบโตสูงสลับกับช่วงที่มีความเจริญเติบโตต่ำนั้น อาจจะเป็นเครื่องชี้ว่าระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นมีการแกว่งอย่างที่เราช่วยให้อาภาวะเศรษฐกิจปรับตัวให้อยู่ในแนวโน้มความเจริญเติบโตอัตราหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อดูที่ภาวะดุลการชำระเงินของประเทศหลังสงครามโลกแล้ว จะพบว่าไม่มีแนวโน้มเลย แต่เป็นไป

ในลักษณะของ random fluctuation over time ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ศูนย์¹ ซึ่งเป็นเครื่องแสดงว่ามีกลไกบางอย่างที่ช่วยให้ภาวะดุลการชำระเงินปรับตัวด้วย

การศึกษาถึงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา โดยมุ่งความสนใจไปที่ปัญหาการค้าระหว่างประเทศ การไหลของเงินทุน และดุลการชำระเงินกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาเหล่านั้น จะทำให้เข้าใจถึงการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจในด้านที่เกี่ยวข้องกับดุลการค้าและการชำระเงินได้ เมื่อนำสถานการณ์ในปัจจุบันไปเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในอดีตที่คล้ายคลึงและพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการที่กลไกของระบบเศรษฐกิจจะปรับตัวในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ผ่านมา อาจจะทำให้บอกได้ว่าสถานการณ์ทางการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศของไทยในอนาคตจะวิวัฒนาการไปในรูปแบบใด

บทความนี้ทำการศึกษาการค้าและการไหลเข้าของเงินทุนระหว่างประเทศของไทยในช่วงประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา โดยทำการเน้นที่วิวัฒนาการทางการค้า การไหลของเงินทุน และนโยบายต่อดุลการชำระเงินของประเทศไทย เนื่องจากปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศสามารถแบ่งออกเป็นองค์ประกอบใหญ่ ๆ ได้เป็น สินค้าออก สินค้าเข้า ดุลบริการ การไหลของเงินทุน และดุลการชำระเงิน การศึกษาที่ทำในที่นี้จึงมุ่งไปที่วิวัฒนาการขององค์ประกอบเหล่านั้นเป็นสำคัญ

2. แนวคิดและทฤษฎี

โครงสร้างการส่งออกของไทยนั้นประกอบด้วยภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรม การที่ภาคการเกษตรที่มีความเจริญเติบโตมาจนถึงทุกวันนี้ ก็คงเนื่องมาจาก ได้รับการพิทักษ์แล้วว่า เป็นแหล่งที่สามารถสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ส่วนภาคอุตสาหกรรม ได้มีความสำคัญขึ้นจากการที่ภาคเอกชนพยายามใช้โอกาสในการแสวงหากำไรที่ดีกว่าจากอีกหนทางหนึ่ง ซึ่งก็ได้มีผลกระทบไปถึงโครงสร้างการนำเข้าอย่างสำคัญ นอกจากนี้การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศจะมีความสัมพันธ์กับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม พฤติกรรมของ -

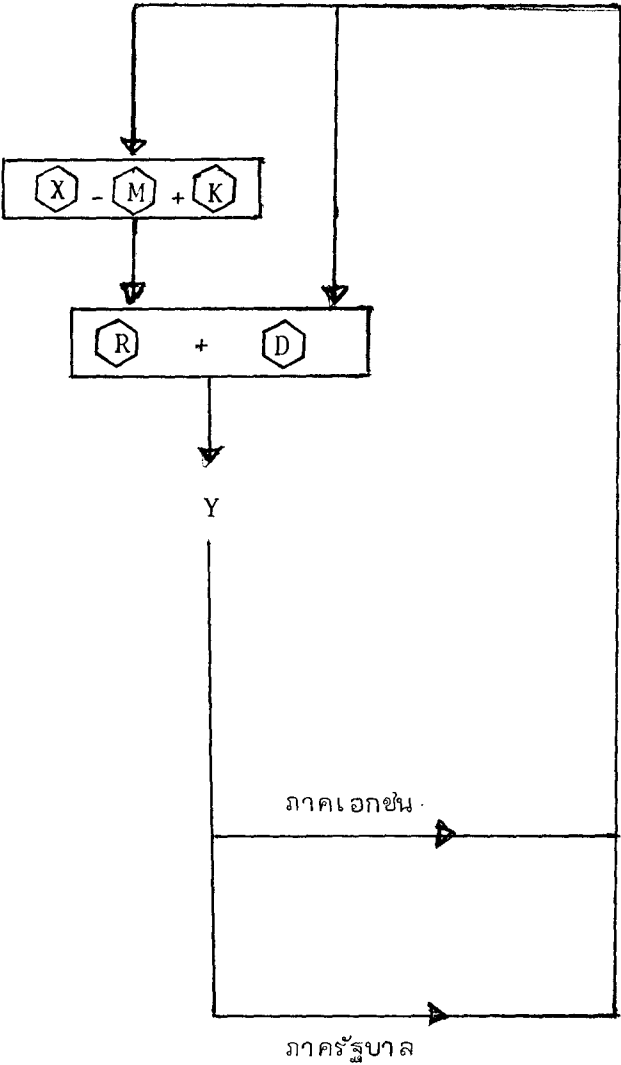
¹ เป็นผลที่ได้เมื่อนำสถิติดุลการชำระเงินไปประมาณการด้วย ARIMA Model

ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นตัวกำหนดการไหลเข้าของปริมาณเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีกับปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบ เศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง กับรายได้ประชาชาติ

ทางอีกด้านหนึ่งภาครัฐบาลมีโอกาสที่จะใช้อิทธิพลของตัวเองเพื่อส่งผลกระทบล้วนหนึ่งต่อรายได้ประชาชาติโดยทางอ้อม ผ่านขบวนการทางการเงินและการคลัง (ซึ่งอาจจะเป็นนโยบายโดยตรงหรือเป็นเพียงกลไกอัตโนมัติในระบบเท่านั้นก็ได้) ผลกระทบอีกส่วนหนึ่งจะมีต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคการเกษตร หรือภาคอุตสาหกรรมหรือแม้แต่ภายในภาคอุตสาหกรรมเอง โดยผ่านนโยบายที่ต้องการเน้นความสำคัญต่อภาคใดภาคหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม นโยบายของรัฐบาลที่พยายามรักษาความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติที่ระดับหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อการไหลออกของเงินสำรองระหว่างประเทศ และการลดปริมาณเงินหมุนเวียนได้ โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจโลกมีความเจริญเติบโตต่ำกว่าในประเทศ

แนวคิดตั้งที่บรรยายข้างต้นอาจจะแสดงได้ด้วยแผนภูมิในรูปที่ 1 จะเห็นได้ว่าความพยายามในการบรรลุเป้าหมายทางรายได้ประชาชาติ (Y) ของภาคเอกชนและภาครัฐบาล นำไปสู่พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคระหว่างประเทศ เช่นการส่งออก (X) การนำเข้า (M) และการไหลของเงินทุน (K) ส่วนนี้จะเป็นตัวกำหนดเงินสำรองระหว่างประเทศ อีกส่วนหนึ่ง คือ พฤติกรรมในการขยายสินเชื่อกับภาคเอกชนและนโยบายทางด้านสินเชื่อกับภาครัฐบาลจะเป็นตัวกำหนดสินทรัพย์ภายในประเทศของธนาคารชาติในส่วนที่เป็น High-powered money (D) และ R กับ D รวมกันจะเป็นตัวกำหนดปริมาณเงินหมุนเวียนและรายได้ประชาชาติอีกต่อหนึ่ง

นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของ X , M และ K ยังจะต้องมีภาวะของตลาดโลกเป็นปัจจัยที่ร่วมกำหนดผลสุดท้ายของภาคต่างประเทศด้วย ซึ่งจะได้พิจารณาถึงบ้างในบทความนี้ แต่จะไม่ใช้เป็นส่วนสำคัญ เนื่องจาก ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กจึงไม่มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อตลาดโลกอยู่แล้ว



รูปที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างภาคต่างประเทศ ภาคการเงิน และภาคการผลิต

3. การส่งออก

ในช่วงเวลาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยมักเป็นในลักษณะที่ว่าช่วงใดที่การส่งออกดี อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประจำชาติที่แท้จริงก็จะดีด้วย ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1

การเปรียบเทียบอัตราเพิ่มของการส่งออกกับอัตราเพิ่มของรายได้ประจำชาติ

ช่วง	อัตราเพิ่มของการส่งออก	อัตราเพิ่มของรายได้ประจำชาติ
1955 - 56	15.5	8.5
1964 - 66	14.0	9.0
1973 - 74	49.0	7.5
1976	35.0	9.0
1978 - 1980	23.0	7.5

ที่มา: คำนวณจากสถิติใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

องค์ประกอบของสินค้าส่งออกนั้น ส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตร โดยมีสัดส่วนตั้งแต่ประมาณร้อยละ 80 ในช่วงหลังสงครามโลกลงมาถึงประมาณร้อยละ 40 ในช่วงปีหลัง ๆ นี้ ถ้าจะแบ่งองค์ประกอบของสินค้าส่งออกให้ย่อยลงไปอีกก็จะเป็นสัดส่วนตามที่แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2

สัดส่วนของสินค้าออกในช่วงปี 1955-1985

ปี	ข้าว	ยาง	ดิบูก	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	น้ำตาล	อื่น ๆ
1950	47	28	8	-	-	-	17
1955	40	26	6	1	-	-	27
1960	30	30	6	6	3	-	25
1965	34	15	9	8	5	1	28
1970	17	15	11	13	8	1	35
1975	13	8	5	13	10	13	38
1980	15	9	9	5	11	2	49 (40)
1985	13	7	3	4	8	3	62 (42)

หมายเหตุ: - ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงสัดส่วนที่ไม่ได้รวมสินค้าสิ่งทอ และแผงวงจรไฟฟ้า

- ตัวเลขปี 1985 เป็นประมาณการ

ที่มา: คำนวณจากสถิติใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าการกระจายประเภทของสินค้าส่งออกนอกเหนือจากพืชผลสำคัญ ๆ ที่แสดงในตารางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 1970 ทั้งนี้จะเห็นได้จากสัดส่วนของสินค้าอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25-28 เป็นร้อยละ 35 ในปี 1970 และร้อยละ 62 ในปี 1985 นอกจากนี้การกระจายประเภทสินค้าส่งออกยังเกิดขึ้นในระหว่างพืชผลสำคัญด้วย กล่าวคือ ข้าวมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 47 ในปี 1950 เหลือเพียงร้อยละ 13 ในปี 1985 ยางและดิบูกซึ่งมีความสำคัญมาถึงปี 1970 ได้ลดความสำคัญลงไปโดยมีข้าวโพดขึ้นมาแทนที่ ในช่วงปี 1965-1975 และแม้แต่ข้าวโพดเองก็ได้ถูกแทนที่โดยมันสำปะหลัง ในช่วงไม่กี่ปีมานี้

สินค้าสิ่งทอและแผงวงจรไฟฟ้า ได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นจนมีสัดส่วนรวมกันเกินกว่าข้าวเสียอีก

สาเหตุที่สินค้าออกหลาย ๆ ชนิดได้ลดความสำคัญลงไปในนั้นมีต่าง ๆ กัน แต่ก็คงหนีไม่พ้นเรื่องผลตอบแทนจากสินค้าไม่มีแนวโน้มสูงขึ้นหรือไม่ก็มีความไม่แน่นอนสูง ยกเว้นข้าวโพด มันสำปะหลัง และสตึก ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 1-4 ต่อปี ดังนั้น สินค้าออกชนิดใดที่มีราคาดีหรือมีความต้องการในตลาดโลกสูง ก็จะมีการส่งออกมาก เมื่อใดที่มีความต้องการลดลง ก็จะส่งออกได้น้อยลง และลดการผลิตลงในที่สุด

อย่างไรก็ดี ถ้าดูชนิดของสินค้าส่งออกที่สูงสุด 20 อันดับแรก ตั้งแต่ 1957 มาจนถึง 1985 แล้ว จะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยเฉพาะพวกพืชผลและแร่ต่าง ๆ ชนิดของสินค้าส่งออกที่นับได้ว่าใหม่จริง ๆ นั้นได้แก่วงจรไฟฟ้าและพวกอาหารกระป๋องที่เป็นอาหารทะเลและสับปะรดเท่านั้น เพราะว่าแม้แต่สินค้าพวกเสื้อผ้าซึ่งเพิ่งมาเติบโตในต้น 1970 นั้น ก็ได้เริ่มมีการส่งออกตั้งแต่ปลาย 1950 แล้ว¹

นอกเหนือจากแรงจูงใจที่มาจากราคาของสินค้าออกแล้ว การแข่งขันจากสินค้าเดียวกันของประเศอื่น และนโยบายของรัฐบาลไทยเองก็มีผลกระทบต่อการส่งออกด้วย ตัวอย่างเช่น การส่งออกข้าวที่ลดลงไปทุกครั้ง เนื่องมาจากการขึ้นพรีเอมิยมข้าวหรือภาษีอื่น ๆ ของรัฐบาลทุกครั้งมาตั้งแต่ 1950 แล้วในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน ดังนี้ 1953-54, 1958-59, 1962, 1965-66, 1968, 1973 และ 1975

ปีใดที่ประเทศผู้ผลิตอื่นมีผลผลิตทางการเกษตรดี ความต้องการจากประเทศที่เคยสั่งซื้อพืชผลจากไทยก็จะลดลงหรือการแข่งขันจากประเทศที่เป็นคู่แข่งด้วยก็จะมีมากขึ้น ถ้าเป็นในทางกลับกัน ความต้องการจะมากขึ้นและการแข่งขันจะน้อยลง ตัวอย่างเช่น ในเรื่องข้าว การแข่งขันจากสหรัฐอเมริกาในปลายช่วง 1960 และปี 1975 จากจีนในปี 1975 กับการที่หลายประเทศผลิตข้าวได้มากขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ ทำให้มีการแข่งขันจากประเทศอื่นมากขึ้น หรือความต้องการจากบางประเทศน้อยลงเป็นต้น นอกจากนี้การที่ผลผลิตปอของอินเดีย

¹ ดูการลำดับสินค้าส่งออก 20 อันดับแรกในภาคผนวก

และปากีสถานเสียหายในช่วงปี 1959-61, 1965 และ 1971-72 ทำให้การส่งออกของไทย ตีขึ้น การส่งออกข้าวโพดของไทยที่ตีขึ้นในปี 1964, 1972 และมันสำปะหลังในปี 1976 ก็ล้วน แต่เกิดจากผลผลิตเสียหายในประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ทางการก็ตีมูลค่าการส่งออกของสินค้า ทุกชนิดมีแนวโน้มสูงขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 7-10 ต่อปีทั้งสิ้น (ยกเว้นต้นบุก ซึ่งแนวโน้มระยะ ยาว เกือบจะไม่เพิ่มขึ้นเลย) ตามการเจริญเติบโตของความต้องการในตลาดโลก

ประเด็นที่น่าสนใจในที่นี้ก็คือ ปริมาณและราคาของสินค้าส่งออกทุกชนิด ยกเว้น น้ำตาล มีแนวโน้มที่ในทางที่ลดลง เมื่อใดที่มีผลกระทบเพียงชั่วคราวชั่วคราว การเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นกับปริมาณและราคาจะเป็นเพียงชั่วคราวด้วย และจะกลับเข้าสู่แนวโน้มเดิมเสมอ ดังนั้น ราคาของพืชผลซึ่งตกต่ำในช่วงไม่กี่ปีนี้ จึงเป็นเพียงการเคลื่อนไหวกลับไปสู่แนวโน้ม ระยะยาว เนื่องจากราคาพืชผลเหล่านั้นได้สูงขึ้นไปจากแนวโน้มมากขึ้นไปในต้นช่วง 1970 เท่านั้นเอง ส่วนปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดแนวโน้มดังกล่าวนี้ก็คือ อัตราการผลิตเปรียบเทียบ ระหว่างในประเทศและต่างประเทศ มาตรการระยะสั้นทางเงื่อนไขการขายหรือช่องทางการ ตลาดเป็นเพียงปัจจัยที่ช่วยได้ชั่วคราวเท่านั้น เมื่อใดที่ผลผลิตมีปริมาณล้นตลาดโลก มาตรการ เหล่านั้นจะช่วยอะไรไม่ได้ นอกจากจะลดการผลิตลงเหมือนอย่างกรณีของน้ำตาล หรือไม่ก็ทำ ให้สินค้าแตกต่างออกไป เช่นในด้านคุณภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนย้าย การจัดสรรทรัพยากรในระหว่างภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่น ๆ หรือแม้แต่ภายในภาคการ เกษตรเองไม่ใช่กระทำได้ด้วยทันที แต่จะต้องใช้เวลาในการปรับตัวพอสมควร อาจด้วย เหตุผลทางความชำนาญหรือเหตุของความดื้อดึงผ่านระบบการเมืองก็แล้วแต่ ซึ่งประการหลังนี้ เห็นได้ชัดในหลายประเทศคืออย่างไทย อเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น ทำให้ความยืดหยุ่นในการ เปลี่ยนแปลงการผลิตมีน้อย

4. การนำเข้า

การนำเข้าสินค้าของไทยจากต่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่ามีความสัมพันธ์กับ ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนอยู่ค่อนข้างสูง ซึ่งสามารถดูได้จากลุ่มการต่อไปนี้

$$\text{DLOGM} = 0.354 \text{ DLOGY}^1 + 0.633 \text{ DLOGI} + 0.092 \text{ DLOGOIL}.. \quad (1)$$

(2.26) (5.48) (4.43)

$$\bar{R}^2 = 0.842 \quad \text{D.W.} = 2.302 \quad F = 81.123$$

โดยที่ DLOGM = อัตราการเพิ่มของมูลค่าการนำเข้าต่อปี (%)

DLOGY = อัตราการเพิ่มของรายได้ประจำชาติเป็นตัวเงินต่อปี (%)

DLOGI = อัตราการเพิ่มของมูลค่าการลงทุนต่อปี (%)

DLOGOIL = อัตราการเพิ่มของราคาน้ำมันดิบ (%)

และ ตัวเลขในวงเล็บเป็น t-statistics

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้นั้นเนื่องจากสินค้านำเข้านั้นประกอบด้วยสินค้าบริโภคและรถยนต์, วัตถุดิบซึ่งใช้ในการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าหรือส่งออก และน้ำมันเชื้อเพลิง สินค้าเหล่านี้ล้วนแต่มีความต้องการสูงขึ้น ในขณะที่มีรายได้เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น ส่วนสินค้าทุน เช่น เครื่องจักร เป็นต้น จะใช้เมื่อมีการลงทุนสูง ดังนั้นคำถามที่จะตามมาก็คือ ทำไมถึงมีการส่งสินค้าเข้าที่เป็น วัตถุดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง และสินค้าทุนกันมากมายนัก และมีแนวโน้มมากขึ้น ด้วยดังจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 3

สัดส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นเพิ่มขึ้นเพราะการขึ้นราคาน้ำมันของโอเปคในปี 1973 และ 1979 โดยมีแนวโน้มลดลงตามราคาน้ำมันในตลาดโลกและความต้องการภายในประเทศที่ลดลงไปเนื่องจากก๊าซธรรมชาติที่ผลิตขึ้นมาได้เองในประเทศ สัดส่วนของวัตถุดิบและสินค้าทุนได้ลดลงไปดังที่เห็นได้จากตัวเลขของปี 1975 และ 1980 แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องน่าไว้วางใจ เพราะว่าสัดส่วนลดลงเนื่องจากมูลค่าของน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้นเท่านั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างอัตราการเพิ่มของสินค้าเข้าทั้ง 4 ประเภทแล้ว วัตถุดิบและสินค้าทุนยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่ามาก ซึ่งแสดงว่าประเทศไทยต้องพึ่งพาต่างประเทศในเรื่องของเทคโนโลยีมากเหลือเกิน ในขณะที่สินค้าเข้าประเภทบริโภคนั้นมีความสำคัญลดน้อยลงตามลำดับ

¹ได้ทดสอบแล้วว่าอัตราการเจริญเติบโตของการลงทุนมีส่วนน้อยมากในการกำหนดอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประจำชาติ ($\bar{R}^2 = .04$) สุ่มการนี้จึงประมาณโดยใช้ Ordinary least squares

ตารางที่ 3

สัดส่วนของสินค้าขาเข้าแยกตามลักษณะการใช้สินค้า

ปี	สินค้าบริโภค และรถยนต์ (%)	วัตถุดิบกึ่งสำเร็จ (%)	สินค้าทุน (%)	เชื้อเพลิง (%)
1960	47	18	24	11
1965	39	21	31	9
1970	32	25	34	9
1975	22	24	33	21
1980	21	24	24	31
1985	21	27	30	22
อัตราการเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี (1980-1985)	6	11	13	-1

ที่มา: คำนวณจากสถิติใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

สมการ (1) ซึ่งแสดงพฤติกรรมของอัตราการเจริญเติบโตของสินค้าขาเข้า นั้น สามารถอธิบาย Variance ของอัตราดังกล่าวได้ประมาณร้อยละ 80 ถ้าตรวจสอบดูในส่วนเหลือของสมการ (1) ไม่สามารถอธิบายได้แล้วจะพบว่า ส่วนใหญ่เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะเวลาเท่านั้น เช่นในปี 1958 และ 1970 นั้น มีการขึ้นอัตราภาษีศุลกากรครั้งใหญ่ ทำให้การนำเข้าลดลงอย่างมากเป็นพิเศษ ในปี 1975 และ 1982 นั้น การนำเข้าลดลงอย่างมาก เนื่องจากรายได้ที่แท้จริงของประชาชนเพิ่มขึ้นไม่ทันกับราคาสินค้าในตลาดโลกหลังจากนั้นขึ้นราคาในปี 1973-74 ส่วนปีที่มีการนำเข้าเพิ่มในอัตราสูงเป็นพิเศษนั้นได้แก่ปี 1959, 1974, 1979 และ 1983 ซึ่งเป็นปีที่มีการขึ้นราคาน้ำมันทั้งสองครั้ง ปี 1974 สามารถอธิบายได้ด้วยอัตราการเพิ่มของราคาน้ำมันได้ดี แต่ปี 1979 นั้น ราคาน้ำมันยังอธิบายได้น้อยกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากมีการส่งสินค้าเข้าล่วงหน้าก่อนที่จะมีการขึ้นราคา เพราะน้ำมันขึ้นราคาก็ได้

ถ้าหากตัดอัตราการเพิ่มในส่วนที่ล้มการ (1) อธิบายไม่ได้ออกไปแล้ว ความคลาดเคลื่อนของล้มการ (1) จะลดลงประมาณครึ่งหนึ่ง

สาเหตุที่เกิดปัญหาการนำเข้ามากเกินไปก็คือ ประเทศไทยเราไม่ได้มีการเรียนรู้และติดตามเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานมากเกินไป จนเราไม่มีทางที่จะมีความรู้เพียงพอที่จะไปผลิตเทคโนโลยีเหล่านั้นได้เอง และต้องนำเข้าแทบทุกอย่างอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือ แม้แต่ความรู้ในการผลิตอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานอย่างเหล็กกล้าก็ยังมีเพียงการใช้เครื่องจักรที่สั่งเข้ามาเท่านั้นเอง ถึงแม้ว่าจะใช้เครื่องจักรได้ แต่การผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐานก็ยังเป็นปัญหา เนื่องจากมีรายละเอียดปลีกย่อยเฉพาะหน้างานซึ่งจะต้องเรียนรู้จากประสบการณ์อีก เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่าสินค้าที่ขผลนั้นเป็นสิ่งที่ประเทศไทยสามารถใช้เป็นทั้งในการหารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้ เป็นเวลานาน จนทำให้ความพยายามที่จะสนับสนุนการเรียนรู้เกี่ยวกับการผลิตสินค้าประเภทอื่นมีน้อยเกินไป

ตารางที่ 4

จำนวนทุนจดทะเบียนของบริษัทใหม่และสัดส่วนของทุนจดทะเบียน

แยกตามประเภทของธุรกิจ

ปี	ทุน จดทะเบียน ทั้งสิ้น (ล้านบาท)	เกษตร (%)	เหมืองแร่ (%)	อุตสาหกรรม (%)	ก่อสร้าง (%)	พาณิชยกรรม (%)	ขนส่ง (%)	บริการ (%)	อื่น ๆ (%)
1961	721	1	3	30	9	46	2	6	3
1965	1,241	1	4	25	13	35	10	11	1
1970	3,047	1	2	22	21	38	6	7	3
1975	2,227	2	1	31	7	45	5	6	3
1980	4,889	5	3	20	22	30	4	13	3
1983	19,090	2	2	15	27	34	4	12	5

หมายเหตุ: อื่น ๆ รวมสถาบันการเงินด้วย

ที่มา: คำนวณจากสถิติในรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5

รายได้ประจำชาติที่แท้จริงแยกตามสัดส่วนของภาคเศรษฐกิจ

หน่วย : ร้อยละ

ปี	เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ
1960	41	15	44
1965	36	21	43
1970	32	22	46
1975	31	24	45
1980	25	30	45
1984	23	30	47

หมายเหตุ: อุตสาหกรรมรวมเหมืองแร่และก่อสร้างด้วย

ที่มา: คำนวณจากสถิติในตารางรายได้ประจำชาติ รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6

รายได้ประจำชาติของญี่ปุ่นแยกตามสัดส่วนของภาคการผลิต

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี	เกษตร	เหมืองแร่	อุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	คมนาคม บริการสังคม	บริการ
1890	48	1	11	4	2	34
1900	39	2	15	5	4	35
1910	32	3	19	5	7	34
1920	30	3	21	5	8	33
1930	18	2	24	6	13	37
1940	19	3	37	8	7	26
สงครามโลกครั้งที่ 2						
1950	26	3	25	4	7	35
1960	15	2	29	6	9	39
1970	6	0	30	8	8	48
1980	3	0	30	9	12	46

ที่มา: จากโคโซ ยูตะกะ และ ฮาราดะ ยูตะกะ "นิฮอนโนะเคโซฮัตเทน" บทความต่อเนื่องในวารสาร คินโดเคโซกัก พ.ย.2526-ธค.2528

ถ้าพิจารณาตารางที่ 4 จะพบว่าเงินทุนของบริษัทที่จดทะเบียนใหม่ ณ แต่ละจุดของเวลาในช่วง 1961-1983 นั้น ใช้สำหรับธุรกิจประเภทพาณิชย์กรรมเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด คือประมาณร้อยละ 38 โดยเฉลี่ย รองลงมาได้แก่อุตสาหกรรมประมาณร้อยละ 24 และการก่อสร้างประมาณร้อยละ 16 เมื่อดูจากสัดส่วนของรายได้ประจำชาติในตารางที่ 5 จะพบว่าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 24 โดยเฉลี่ยเช่นเดียวกัน สถิติเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของเราไม่ได้ให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมเลย ไม่ต้องพูดถึงเลยว่าถ้าจะดูอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานซึ่งจะเป็นตัวบั่นล้นเงินทุนแก่ระบบเศรษฐกิจทั้งหมดแล้ว สัดส่วนจะน้อยกว่าสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมโดยส่วนรวมเท่าใด เหตุผลเหล่านี้คงจะเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยจะต้องพึ่งการนำเข้าอยู่ตลอดเวลา

ถ้าเปรียบเทียบสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมของไทยกับสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นในตารางที่ 6 แล้วจะพบว่าการพัฒนาของไทยจะมีสภาพที่ใกล้เคียงกับญี่ปุ่นในราวปี 1920 เท่านั้น กล่าวคือ มีสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมรวมกับเหมืองแร่ และก่อสร้างประมาณร้อยละ 30 เพียงแต่ว่าภาคบริการของไทยเราอยู่ในระดับสูงกว่าของญี่ปุ่นในสมัยนั้น ซึ่งมีเพียงร้อยละ 41 เท่านั้น ข้อเท็จจริงนี้เป็นเครื่องแสดงว่าระบบเศรษฐกิจไทยน่าจะมี comparative advantage ในด้านนี้ และควรใช้ความได้เปรียบนี้ให้เป็นประโยชน์ด้วย

การนำเข้าวัตถุดิบและสินค้านั้นจะไม่เกิดปัญหาใด ๆ เลย ถ้าวัตถุดิบและสินค้านั้นใช้ในการผลิตสินค้า เพื่อส่งออกและการส่งออกนั้นมีตลาดที่แน่นอนแต่ถ้าใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อใช้ภายในประเทศแล้ว เมื่อใดที่การส่งออกของเราซึ่งเป็นสินค้าเกษตรเสียส่วนใหญ่เกิดปัญหาขึ้นอย่างที่เกิดขึ้นในขณะนี้ ดุลการค้าก็จะเกิดปัญหาขึ้นทันทีอย่างที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังราคาน้ำมันขึ้นราคาเป็นต้นมา ยิ่งตัวเลขการส่งออกมีค่าสูงเท่าใด โอกาสที่ดุลการค้าจะเปลี่ยนแปลงไปครั้งละมาก ๆ ไปตามความผันผวนของภาวะตลาดก็จะมีมากขึ้น

5. การไหลเข้าของเงินทุน

การไหลเข้าของเงินทุนสำหรับประเทศไทยนั้น สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ช่วงด้วยกัน คือ ก่อนปี 1972 และตั้งแต่ปี 1974 ในช่วงก่อนปี 1974 การไหลเข้าของเงินทุนไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มากมายและสำคัญนัก ส่วนในช่วงหลังนั้น การเปลี่ยนแปลงมีมากและค่อนข้างมีผลต่อภาวะดุลการชำระเงินอย่างสำคัญ แม้แต่ในช่วงหลังเอง ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการไหลเข้าของเงินทุนก็ยังคงแตกต่างกันไป ที่จริงแล้วการไหลเข้าของเงินทุนมีจำนวนมากในช่วง 1967-70 เช่นเดียวกัน แต่การเปลี่ยนแปลงยังมีขนาดไม่มากนักเมื่อเทียบกับในช่วงตั้งแต่ 1974 เป็นต้นมา

ในปี 1974 และ 1977 การไหลเข้าของเงินทุนส่วนหนึ่งมาจากสภาพคล่องในตลาดการเงินระหว่างประเทศ หลังจากที่ใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัวในปี 1970 สหรัฐอเมริกาได้ประสบกับภาวะการขาดดุลการค้าอย่างมากจนกระทั่งปริมาณเงินดอลลาร์สำหรับรัฐในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาพคล่องในตลาดการเงินของโลกจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปี 1974 ตลาดการเงินโลกมีสภาพคล่องเพิ่มมากขึ้นอีกครั้งหนึ่งจากเงินของกลุ่มประเทศโอเปก ทำให้มีการไหลเข้าของเงินทุนสำหรับการลงทุนโดยตรงเป็นพิเศษ ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำในปี 1975-76 และนโยบายการเงินที่เข้มงวดของสหรัฐอเมริกา ทำให้การไหลของเงินทุนชลอตัวลงไประยะหนึ่ง ในปี 1977 ปริมาณเงินดอลลาร์สหรัฐในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับดุลการค้าของไทยขาดดุลเพิ่มขึ้นมาก การไหลเข้าของเงินทุนจึงเพิ่มขึ้นมากทั้งการลงทุนโดยตรงและเงินทุนระยะสั้นและระยะยาว หลังจากนั้นมา การไหลเข้าของเงินทุนเริ่มกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศไทยในการรักษาดุลการชำระเงินของประเทศ การไหลเข้าของเงินทุนส่วนหนึ่งแปรผันตามปริมาณการนำเข้าซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการลงทุนตั้งที่ใดก็กล่าวแล้วในเรื่องของการนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการส่งออกมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่าการนำเข้าโดยตรงตั้งแต่ 1977 (ยกเว้น 1982) ทำให้การไหลเข้าของเงินทุนกลายเป็นสิ่งที่ **accommodate** การนำเข้าตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การเปลี่ยนแปลงส่วนที่เป็นระบบเท่านั้น วิธีประมาณของนักธุรกิจหรือคนธรรมดาโดยทั่วไปมีลักษณะเช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่าคนมักจะประมวลความเห็นที่เป็นอัตวิสัยลงไปด้วย ซึ่งมักจะทำให้เกิด bias ในค่าที่ประมาณการนั้น¹

สำหรับค่าประมาณการของดุลการค้าและดุลการชำระเงินนั้น จะเห็นได้ว่าผลที่ได้จากชุดที่ 2 ต่ำกว่าชุดแรกมากโดยดุลการชำระเงินเป็นบวกในระดับสูง ทั้งนี้เป็นผลมาจากเงินทุนที่ประมาณการได้มีค่าเกินจำนวนที่จำเป็นต้องใช้ในการ accommodate ดุลการค้าอย่างมากมายถึงหลายหมื่นล้านบาท ตัวเลขดังกล่าวอาจจะเป็นส่วนทางกับความรู้สึกของคนทั่วไปในประเทศไทยขณะนี้ ในเรื่องของดุลการค้าและดุลชำระเงิน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขประมาณการในที่นี้เป็นเพียง base-line estimates เท่านั้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมุติฐานที่ว่า ภาวะตลาดโลกของสินค้าส่งออก โครงสร้างทางการลงทุน และอุตสาหกรรมกับโครงสร้างทางการเงินไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ถึงแม้ว่า ภาวะส่งออกของไทยจะเลวร้ายลงไปจริง เพราะผลกระทบของ Farm Bill หรือ Jenkins Bill ก็แล้วแต่ ค่าประมาณการดุลการชำระเงินที่ได้ในชุดที่สองของตารางที่ 8 ก็ยังแสดงนัยสำคัญที่ว่า ภาวะการส่งออกหรือดุลการค้าของไทยสามารถลดลงได้จากภาวะปัจจุบันได้อีกถึงประมาณ 2 หมื่นล้านบาทสำหรับปี 1986 และประมาณ 7 หมื่นล้านบาทสำหรับปี 1990 โดยที่ภาระหนี้สินใหม่จะเพิ่มเพียงปีละประมาณ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ถ้าพิจารณาเฉพาะภาระหนี้สินใหม่ของรัฐบาลดังแสดงในตารางที่ 9 จะเพิ่มเพียง 200 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งต่ำกว่าเพดานการก่อหนี้ที่รัฐบาลตั้งไว้ 1,000 ล้านเหรียญอย่างมากมาย หรือถ้าหากประเทศไทยยึดตติงตามดุลการค้าที่ประมาณการไว้จริง คนไทยก็สามารถกล่าวยืนยันได้ว่าภาระหนี้สินจะไม่เพิ่มไปกว่าปัจจุบันมากนัก กล่าวคือ เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในช่วง 5 ปีข้างหน้าเพียงปีละ 1,000 ล้านเหรียญเท่านั้น ถึงแม้ว่าสถานการณ์จะเลวร้ายไปกว่านั้นอีก หนทางที่จะแก้ไขก็ยังมีอยู่ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนโยบายทางการเงิน การคลัง และนโยบายโครงสร้างอุตสาหกรรมก็ยังต้องทางให้ใช้ได้ อยู่ นี่คือการประเมินที่ค่อนข้างต่ำสำหรับบทความนี้

¹Robert Fides and M.Desmond Fitzgerald, "The Use of Information in Balance of Payments Forecasting", *Economica* 50 (August 1983): 249-258.

การไหลเข้าของเงินทุนลดลงเป็นอย่างมากในปี 1978 โดยเฉพาะทางด้านเงินทุนระยะสั้น เนื่องจากมีการคาดคะเนว่าจะมีการลดค่าเงินบาท แต่เงินทุนจากต่างประเทศสำหรับภาครัฐบาลก็ได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากจากการออก Euro-bond ในตลาดยุโรป ในปี 1979 รัฐบาลได้เริ่มประกาศมาตรการยกเว้นภาษีสำหรับเงินทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อเป็นการส่งเสริมการนำเข้าเงินทุนและยังคงใช้ไปจนถึงปี 1984 การไหลเข้าของเงินทุนจึงเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะเงินทุนระยะยาวภาคเอกชน เงินทุนระยะสั้นและเงินทุนภาครัฐบาลก็เพิ่มขึ้นด้วย แต่ในสัดส่วนที่น้อยกว่า ในปี 1980 การไหลเข้าของเงินทุนยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงสำหรับภาคเอกชนทุกประเภท เงินทุนระยะสั้นลดลงอย่างมาก ในปี 1981 เนื่องจากการคาดคะเนการลดค่าเงินบาท แต่การลงทุนโดยตรงยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอยู่ ในช่วงปี 1982-83 เงินทุนทั้งระยะยาวและระยะสั้นลดลงเป็นอย่างมากเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ และเพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี 1984

อย่างไรก็ดี การอธิบายพฤติกรรมการไหลของเงินทุนข้างบนนี้ไม่ได้บอกถึงความต้องการเงินทุนต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นเพราะอะไร เพื่อใช้จ่ายในการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่ขาดดุล การลงทุน หรือการส่งสินค้าเข้าโดยตรง การหาความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มของเงินทุนต่างประเทศกับการเพิ่มของการส่งสินค้าเข้า สินค้าเข้าอธิบายการนำเข้าเงินทุนได้ประมาณร้อยละ 40 ตามสมการ (2)

$$\begin{aligned} \text{DLOGKF} &= 2.290 \text{ DLOGM} \\ (5.078) & \dots\dots\dots (2) \end{aligned}$$

$$\bar{R}^2 = 0.412 \quad \text{D.W.} = 2.967$$

ซึ่งแสดงว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น 1 หน่วยร้อยละจะเพิ่มเงินทุนนำเข้าประมาณ 2.3 หน่วยร้อยละ การส่งสินค้าเข้าจะอธิบายไม่ได้ ในปี 1972, 1974, 1979 และ 1984 ปี 1972 เป็นปีที่ตลาดการเงินของโลกมีสภาพคล่องมากเนื่องจากการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกา ปี 1974 เป็นปีที่เงินทุนจากกลุ่มประเทศโอเปคมีเป็นจำนวนมาก ทั้งสองปีนี้เป็นการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่า ส่วนในปี 1979 นั้น การนำเข้าเงินทุนเกิดจากการลงทุนภายในประเทศ -

มากกว่า นอกจากนี้ การดูความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มของเงินทุนนำเข้ากับการเพิ่มของการลงทุนพบว่าการลงทุนอธิบายการนำเข้าเงินทุนเพียงร้อยละ 20 ส่วนความสัมพันธ์ของการขาดดุลการค้ากับการลงทุนนั้นแสดงว่าการลงทุนเพิ่มขึ้น 1 หน่วยร้อยละทำให้ขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น 3 หน่วยร้อยละ แต่สัดส่วนที่อธิบายได้มีเพียงร้อยละ 10 ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่พอจะ trace ได้ก็คงจะอยู่ในรูปที่การลงทุนซึ่งเป็น discretionary decision มีผลกระทบต่อการนำเข้า และการนำเข้าไปเพิ่มการไหลเข้าของเงินทุนอีกทอดหนึ่ง ถ้าจะมีคำอธิบายเพิ่มเติมก็คงจะได้แก่การลงทุน มีผลกระทบโดยตรงต่อการไหลเข้าของเงินทุน และการขาดดุลการค้าอย่างมาก

6. สรุปลักษณะการค้าและการชำระเงิน

พฤติกรรมการส่งออก การนำเข้าและการไหลเข้าของเงินทุนเท่าที่ได้อธิบายมาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติมีส่วนสัมพันธ์กับภาวะการส่งออก แต่ไม่ใช่เสมอไป

สินค้าออกของไทยประกอบด้วยสินค้าอยู่จำพวกหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นพืชผลทางการเกษตร สินค้าใดที่มีราคาในตลาดโลกดี จะมีการผลิตและการส่งออกเพิ่มมากขึ้น เมื่อใดที่ภาวะตลาดโลกไม่เอื้ออำนวย สินค้านั้นก็ลดความสำคัญในการนำรายได้เข้าประเทศไป แต่ว่าจำนวนของชนิดสินค้าที่ส่งออกไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก มีเพียงไม่กี่ชนิดเท่านั้นที่เลิกการผลิต หรือเป็นสินค้าชนิดใหม่โดยสิ้นเชิง

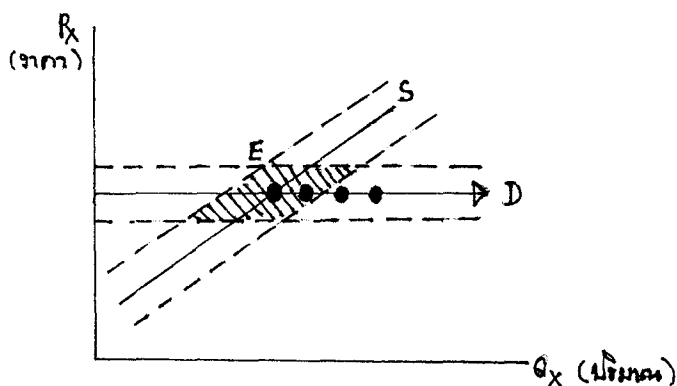
สินค้าเข้าของไทยนั้น สามารถแยกออกเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ประชาชาติและส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้เป็นสินค้าบริโภคสิ้นเปลือง สินค้าบริโภคถาวร และวัตถุดิบกึ่งสำเร็จ และส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนนั้นเป็นสินค้าทุนเพื่อใช้ในการให้ผลผลิตอีกทอดหนึ่ง สัดส่วนของสินค้าเข้าประเภทวัตถุดิบกึ่งสำเร็จและประเภททุนนั้น พบว่ามีสัดส่วนจากสินค้าเข้าทั้งหมดเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งแสดงว่า สินค้าเข้าทั้งสองประเภทนี้ มีส่วนที่ทำให้สินค้าเข้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้สินค้าเข้ายังมีส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการไหลเข้าของเงินทุน แต่ไม่พบว่าการนำเข้ามีส่วนทำให้ขาดดุลการค้าอย่างมีนัยสำคัญ

7. ทิศทางการค้าและการชำระเงิน

ลักษณะเฉพาะของการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศไทยเท่าที่ได้ศึกษามาข้างต้นนั้น อาจสรุปได้ว่าสินค้าออกของไทยมีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นในช่วงที่ราคาในตลาดโลกสูงขึ้น การตอบสนองโดยการเพิ่มปริมาณการผลิตจะเกิดขึ้นในลำดับถัดไป ซึ่งอาจจะเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ในบรรดาประเทศที่ผลิตสินค้านั้น ๆ ด้วย การผลิตที่เพิ่มมากขึ้นจะมีแรงกดดันต่อราคาในตลาดให้ต่ำลง และผู้ผลิตก็จะตอบสนองโดยการลดการผลิตลงในท้ายที่สุด เป็นวัฏจักรเช่นนี้ต่อ ๆ กันไป แต่แนวโน้มการส่งออกนั้นจะถูกกำหนดจากการขยายตัวของกำลังการผลิตของประเทศไทยเองในฐานะผู้ส่งออก และการขยายตัวของตลาดโลกทั้งจากแนวโน้มตามธรรมชาติของประชากรเองประกอบกับแนวโน้มของความสำราญของผู้ส่งออกไทยในด้านการตลาดว่ามีมากน้อยเพียงใด วัฏจักรของการส่งออกนั้นไม่เพียงแต่เกิดขึ้นจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอุปสงค์ อุปทานโดยตรงเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองที่มีต่อสินค้านั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าว ด้วยเหตุผลทางการเมืองที่พยายามรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำ เมื่อใดที่ข้าวมีการส่งออก รัฐบาลมักจะประกาศขึ้นพรีเมียมข้าวเสมอ และเมื่อการส่งออกข้าวชลอตัวลงมาก ๆ ผลกระทบต่อรายได้ของผู้ผลิตและต่อดุลการค้าของประเทศกลับมีแรงกดดันให้พรีเมียมลดลงไปสู่ระดับเดิม เป็นต้น พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นนั้นอาจสรุปโดยใช้รูปดังต่อไปนี้

รูปที่ 2

ปริมาณและระดับราคาการส่งออก - แนวโน้มตามเวลา



เมื่อสมมติว่าราคาสินค้าออกของไทยถูกกำหนดโดยตลาด D จะเป็นเส้นแสดงอุปสงค์ และ S เป็นเส้นแสดงอุปทานของสินค้า X ในขณะใดขณะหนึ่ง อุปสงค์และอุปทานมีโอกาที่จะถูกผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ ทำให้เส้น D และ S เคลื่อนไปและปริมาณกับระดับราคาจะไม่ใช้อยู่ที่จุดตัดของ D กับ S แต่อยู่ภายในบริเวณรูปสี่เหลี่ยมใกล้ ๆ กับ E อย่างไรก็ตาม จุด E จะเคลื่อนที่ไปทางขวามือในระยะยาวตามอัตราการขยายตัวของสินค้าออก แต่อาจจะมีการขึ้นหรือลงก็ได้แล้วแต่ว่าแรงกดดันทางราคาจะเป็นไปในทางที่สูงขึ้นหรือลดลง

ทางด้านสินค้าเข้านั้น ก็มีแนวโน้มในลักษณะเดียวกัน แต่จำนวนปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังในการทำให้แนวโน้มตลาดเคลื่อนไปจะมีน้อยกว่า เท่าที่พบก็คงจะมีรายได้และการลงทุนเป็นหลัก ผลกระทบจากรายได้นั้นเห็นได้ชัดในช่วงที่หลังจากการส่งออกต่อตัวลงมากทุกครั้ง เช่นช่วง 1968-70, 1975 และ 1982 เป็นต้น ส่วนผลกระทบจากการลงทุนนั้นสมควร (1) ข้างต้นได้แสดงความสัมพันธ์ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

ส่วนทางด้านกำไรไหลเข้าของเงินทุนนั้น สถิติที่มีอยู่แสดงว่า การเคลื่อนที่ของเส้นอุปสงค์และอุปทาน (D และ S) มีมากกว่าสินค้าออกและสินค้าเข้า ทั้งนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยที่กำหนดการไหลของเงินทุนหลายอย่างด้วย และมีบ่อยครั้งด้วย

อย่างไรก็ดีในการคาดคะเนทิศทางของการค้าและการไหลของเงินทุนระหว่างประเทศ เราต้องประมวลข้อมูลจากพฤติกรรมที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น แนวโน้มของการเจริญเติบโตและปัจจัยซึ่งให้ผลกระทบเป็นครั้งคราวโดยมีช่วงเวลาที่เป็นประจำและแน่นอน ซึ่งอาจจะเกิดจากนโยบายรัฐบาล หรืออาจจะเกิดจากปัจจัยธรรมชาติ เช่นดินฟ้าอากาศก็ได้ ปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่อการค้าและการไหลของเงินทุนระหว่างประเทศซึ่งไม่อาจคาดคะเนได้ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ แต่ปรากฏการณ์เหล่านั้นย่อมไม่มีใครที่จะล่วงรู้ได้ การที่จะพยายามคำนึงถึงสิ่งเหล่านั้น และนำมาประกอบในการคาดคะเนจึงเป็นไปได้เช่นเดียวกัน

8. วิธีการคาดคะเนทิศทางราคาและการไหลของเงินทุน

วิธีการคาดคะเนสินค้าออกสินค้าเข้าและการไหลของเงินทุน ที่จะใช้ในที่นี้ จะทำการประมาณแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรหนึ่งตามกาลเวลา จากสถิติที่ผ่านมาของตัวแปรนั้น ๆ หลังจากนั้น จึงใช้แบบจำลองนั้นทำการประมาณค่าของ ตัวแปรนั้นในอนาคต วิธีประมาณการในลักษณะนี้มีสมมติฐานอยู่ว่า พฤติกรรมที่แฝงอยู่ในสถิติ ของตัวแปรหนึ่ง จะแสดงลักษณะที่เหมือนกันอีกในอนาคต ตัวอย่าง เช่น การส่งออกสินค้า เกษตรใช้เวลาในการตอบสนองต่อราคาในตลาดอย่างไรในอดีตก็จะเป็นเช่นเดียวกันอีกใน อนาคตเป็นต้น แบบจำลองนี้ คือ Autoregressive Integrated Moving Average หรือ ARIMA Model¹

อย่างไรก็ดี วิธีการดังกล่าวไม่อาจที่จะประมวลข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ รู้แน่ว่าจะเกิดในอนาคต แต่ไม่เคยเกิดขึ้นในอดีตมาก่อน เพื่อใช้ในการคาดคะเนค่าของตัวแปร ในอนาคตได้ และก็ไม่สามารถประมวลปรากฏการณ์ซึ่งเคยเกิดขึ้นในอดีตแล้ว แต่มีลักษณะ random หรือเกิดขึ้นอย่างไม่มีระบบ เพื่อใช้ในการคาดคะเนเช่นเดียวกัน ดังนั้นค่าประมาณการของ ตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศที่ได้ในบทความนี้จึง เป็นค่า baseline estimates เท่านั้น บัณฑิตที่มีผลต่อตลาดโลกหรือตลาดส่งออกของไทย อย่าง farm Bill หรือ Jenkins Bill ซึ่งไม่ได้ถูกประมวลไว้ในการประมาณการ ด้วย หรือบัณฑิตที่มีผลต่อการนำเข้าอย่างการขึ้นราคาน้ำมัน ซึ่งเคยเกิดขึ้นเพียง 2 ครั้ง และ ในลักษณะที่ไม่เหมือนกันก็ไม่ได้ถูกประมวลไว้เช่นเดียวกัน การที่จะนำเอาตัวเลขจากประมาณ- การไปใช้จึงควรจะต้องปรับให้เป็นไปตามผลกระทบจากบัณฑิตภายนอกเหล่านั้นตามขนาดที่คาด ว่าจะเกิดขึ้น

¹ รายละเอียดเพิ่มเกี่ยวกับ ARIMA Model อยู่ในภาคผนวก

9. ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการ

การประมาณการในบทความนี้ทำเป็น 2 ชุดด้วยกัน คือ ชุดแรกจากข้อมูลขององค์ประกอบใหญ่ในบัญชีการชำระ เงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ สินค้าเข้า สินค้าออก บริการ เงินทุน และความคลาดเคลื่อน ชุดที่สอง ทำโดยประมาณการองค์ประกอบย่อยของสินค้าออก สินค้าเข้า และเงินทุน ก่อนแล้วจึงเอาค่าประมาณการจากองค์ประกอบย่อยมารวมกันอีกทีหนึ่ง สำหรับช่วงเวลาที่ใช้ในการประมาณการนั้น พยายามให้ยาวที่สุดเท่าที่สถิติจะอำนวยให้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกโดยเฉพาะสินค้าเกษตรและสัตว์รวมของสินค้าเข้าและเงินทุนนั้น มีย้อนหลังไปถึงปี 1950 ส่วนบัญชีบริการ ความคลาดเคลื่อน และองค์ประกอบย่อยสำหรับสินค้าเข้า และเงินทุนมีย้อนไปถึงปี 1960

10. ผลประมาณการภาวะการค้าและการชำระเงิน

การประมาณการค่าของตัวแปรต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบในบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ พบว่าผลที่ได้จากการประมาณการโดยใช้ตัวเลขรวมของสินค้าออก สินค้าเข้า บริการ เงินทุน และความคลาดเคลื่อนแตกต่างไปจากผลที่ได้จากการประมาณการองค์ประกอบย่อยลงไปอีกทีหนึ่ง ผลประมาณที่ได้ทั้งสองชุดนั้นต่างก็บ่งบอกทิศทางของดุลการค้าไปในทางเดียวกัน คือดีขึ้น แต่ทิศทางของดุลการชำระเงินต่างกัน

ความแตกต่างระหว่างค่าประมาณการ 2 ชุดนั้น เป็นผลมาจากการใช้ข้อมูลที่ต่างกัน การใช้ข้อมูลรวม เช่น เงินทุนรวมกัน จะให้ประมาณการที่แตกต่างออกไป เนื่องจากว่าการเพิ่มขึ้นของเงินทุนประเภทหนึ่งอาจจะหักล้างกับการลดของเงินทุนอีกประเภทหนึ่ง ทำให้เงินทุนโดยส่วนรวมไม่ได้เพิ่มขึ้น หรือลดลงด้วยซ้ำไป นี่คือสาเหตุที่ทำให้การไหลของเงินทุนที่มาจากตัวเลขประมาณทั้ง 2 ชุดต่างกัน และทำให้ดุลการชำระเงินต่างกันไปด้วย ความแตกต่างของตัวเลขดุลการค้าซึ่งมีไม่มากนัก ก็คงเนื่องมาจากสาเหตุเดียวกัน นอกเหนือจากนั้นมูลค่าของสินค้าออกและสินค้าเข้าแต่ละชนิดก็ยังประกอบด้วยองค์ประกอบที่ย่อยลงไปอีก คือ ปริมาณและราคาของสินค้านั้น ๆ ถ้ามีการประมาณการแบบจำลองย่อยลงไปอีกถึงประมาณ

และราคาของสินค้าแต่ละชนิด ผลที่ได้อาจจะดีขึ้นก็ได้ แต่เนื่องจากอัตราจำกัดทางเวลา จึงไม่ได้ทำไว้ในที่นี้

11. ผลประมาณาการจากองค์ประกอบหลัก

การประมาณาการในส่วนนี้ยังแยกออกไปเป็น 2 ชุดด้วยกัน คือ ชุดแรกใช้ข้อมูลราคาถึงปี 1984 และชุดที่ 2 ถึงไตรมาสที่ 3 ของ 1985¹ เพื่อที่จะให้ตรวจสอบได้ด้วยว่าประมาณาการชุดแรกสามารถคาดคะเนปี 1985 ได้เพียงใด ผลที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7

ผลประมาณาการปี 1985 ซึ่งต่างไปจากที่เกิดขึ้นจริงอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ ด้านสินค้าเข้า และเงินทุน สินค้าเข้าในปี 1985 ซึ่งลดต่ำกว่าประมาณาการไว้มากนั้น เนื่องมาจากภาวะการลงทุนที่ซบเซา ซึ่งได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่าผลกระทบต่อสินค้าเข้า ส่วนการที่เงินทุนมีค่าต่ำกว่าการประมาณาการเช่นเดียวกันนั้น เนื่องจากสินค้าเข้าที่ลดลงไปส่วนหนึ่งทำให้ accommodation ฝั่ยน้อยลง และอีกส่วนหนึ่งเนื่องจากความพยายามของรัฐบาลในการใช้นโยบายเข้มงวดทางการคลัง และการลดเงินกู้จากต่างประเทศ

ผลจากประมาณาการ 2 ชุดนี้ เป็นสิ่งที่ชี้บอกเราอย่างหนึ่งว่า การคาดคะเนจากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์นั้นไม่ได้แตกต่างไปจากลักษณะการคาดคะเนของมนุษย์เลย จะเห็นได้ว่า เนื่องจากประมาณาการชุดแรกมีข้อมูลทั้งสิ้นเพียงปี 1984 ผลที่ได้จึงสอดคล้องกับความรู้สึกโดยทั่วไปในประเทศไทย เมื่อปลายปี 1984 กล่าวคือ ถ้าสินค้าเข้าและสินค้าออกยังคงแนวโน้มเดิม ภาวะหนี้สินต่างประเทศของไทย จะเพิ่มขึ้นจนอาจควบคุมไม่ได้ ซึ่งประมาณาการเงินทุนไหลเข้าในชุดแรกก็แสดงลักษณะดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้แต่การประมาณาการของคนทั่วไปเมื่อปลายปี 1984 คงไม่มีใครสามารถคาดได้ว่าสินค้าเข้าในปี 1985 จะอยู่ในระดับต่ำเหมือนกับที่เกิดขึ้นจริง ๆ

¹ เฉพาะของปี 1985 ใช้ตัวเลข 3 ไตรมาสรวมกัน และหารด้วย 3 คูณด้วย 4 ให้เป็นตัวเลขรายปี

ตารางที่ 7

องค์ประกอบหนี้สินบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ - ค่าประมาณการจากข้อมูลรวม

สำหรับช่วงปี 1985-1990

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สินค้าออก	สินค้าเข้า	บริการสุทธิ	เงินทุน	คลาดเคลื่อน	ดุลการค้า	ดุลชำระเงิน
<u>ชุดแรก : ประมาณการจากข้อมูลถึงปี 1984</u>							
1985	190967.8	272346.7	23632.70	79018.21	-682.2487	-81378.86	20589.80
1986	212151.9	302554.4	24349.08	91547.09	345.7608	-90402.48	25839.44
1987	234796.7	336112.6	23297.15	100506.8	-175.2302	-101315.9	22312.81
1988	253544.2	373393.0	22290.67	119070.9	88.80594	-119848.8	21601.52
1989	275666.3	414808.3	21327.67	141063.8	-45.00649	-139142.0	23204.46
1990	304083.5	460817.4	20406.27	167118.9	22.80910	-156733.9	30814.10
<u>ชุดที่สอง : ประมาณการจากข้อมูลถึงไตรมาส 3 1985</u>							
1986	214431.7	281541.4	21921.79	56341.44	-5983.309	-67109.72	5170.207
1987	238452.3	309093.4	18245.62	41231.31	-814.0597	-70641.09	-11978.22
1988	258929.7	339341.7	15928.53	36541.07	-313.4175	-80411.97	-28255.78
1989	283119.3	372550.1	15004.61	44183.82	138.1662	-89430.78	-30104.18
1990	313973.6	409008.3	16041.20	32497.28	-60.90882	-95034.75	-46557.18

เมื่อเปรียบเทียบผลประมาณการทั้งสองชุดแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบตัวที่ต่างกันก็เป็นสินค้าเข้าและเงินทุน เช่นเดียวกัน ประมาณการทั้งสองแสดงว่าดุลการค้าดีขึ้น แต่ดุลการชำระเงินติดลบมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าเงินทุนที่ประมาณไว้ในชุดที่ 2 ต่ำลงนั่นเอง

12. ผลประมาณการจากองค์ประกอบย่อย

การประมาณการในส่วนนี้แยกออกเป็น 2 ชุดเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันเล็กน้อยในส่วนที่ว่าตัวเลขการส่งออกสินค้าเกษตรใช้ข้อมูลรายปีโดยตรงจากที่ประมาณการโดยสภาพพัฒนาสำหรับชุดแรกได้มีประมาณตัวเลขของปี 1985 เพื่อตรวจสอบเช่นเดียวกัน ผลที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 8 สำหรับองค์ประกอบหลักซึ่งเป็นผลรวมขององค์ประกอบย่อย และในตารางที่ 9 สำหรับองค์ประกอบย่อยทั้งหมด

ค่าประมาณปี 1985 ซึ่งแตกต่างไปจากที่เกตชันจริงมากที่สุดได้แก่สินค้าเข้า ลำเหตุก็คือ ค่าประมาณของสินค้าเข้าประเภททุน และประเภทบริโภคกับรถยนต์นั้นสูงเกินไป เพราะไม่สามารถประมาณเอาภาวะการลงทุนในปี 1985 ได้ ส่วนค่าประมาณการของเงินทุนไหลเข้ามีความแตกต่างกับค่าจริงน้อยลง และค่าประมาณการของเงินทุนระยะยาวมีส่วนทำให้ค่าประมาณการของเงินทุนไหลเข้ารวมผิดมากที่สุด

สำหรับความแตกต่างระหว่างค่าประมาณการทั้งสองชุดโดยเฉลี่ยมีมากที่สุดในด้านสินค้าออกและสินค้าเข้า ค่าประมาณการขององค์ประกอบย่อยสินค้าออกในชุดแรกนั้นมีค่าสูงกว่าชุดที่สอง สำหรับสินค้าเกษตรและมีค่าต่ำกว่าสำหรับสินค้าออกอื่น ๆ ส่วนค่าประมาณการขององค์ประกอบย่อยสินค้าเข้านั้น ชุดแรกมีค่าสูงกว่าทุกประเภท ลำเหตุก็คือ ค่าประมาณชุดที่สองได้มีการประมวลข้อสนเทศเกี่ยวกับภาวะสินค้าออกทางด้านเกษตร ซึ่งตกต่ำโดยทั่วไป ภาวะสินค้าออกอื่น ๆ ที่ดีขึ้น ซึ่งรวมแผงวงจรไฟฟ้าอยู่ด้วย และภาวะสินค้าเข้าซึ่งลดลงมากในปี 1985 ทั้งนี้ข้อสนเทศดังกล่าวได้แฝงอยู่ในสถิติการส่งออกและนำเข้าสำหรับปี 1985 ดังนั้นลักษณะการประมาณการโดยวิธี ARIMA นั้น เป็นไปตามทฤษฎี rational expectations ซึ่งพยายามประมวลข้อสนเทศเท่าที่จะหาได้ให้มากที่สุด และพิจารณาเฉพาะ -

ตารางที่ 8

องค์ประกอบหลักในบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ
- ค่าประมาณการจากข้อมูลขององค์ประกอบย่อยสำหรับช่วงปี 1985-1990

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สินค้าออก	สินค้าเข้า	บริการสุทธิ	เงินทุน	คลาดเคลื่อน	ดุลการค้า	ดุลชำระเงิน
<u>ชุดแรก : ประมาณการจากข้อมูลถึงปี 1984</u>							
1985	191965.5	283985.7	23632.70	65190.74	-682.2487	-92020.20	-3879.016
1986	213719.3	308760.0	24349.08	65524.82	345.7608	-95040.66	-4820.997
1987	238083.6	352387.7	23297.15	56122.25	-175.2302	-114304.0	-35059.88
1988	270313.8	380973.4	22290.67	47826.32	88.80594	-110659.6	-40453.77
1989	304607.5	433913.3	21327.67	54809.48	-45.00649	-129305.8	-53213.61
1990	341963.8	478333.1	20406.27	54341.61	22.80910	-136369.3	-61598.59
<u>ชุดที่สอง : ประมาณการจากข้อมูลถึงไตรมาส 3 1985</u>							
1986	233308.2	283426.3	21921.79	52538.55	-5983.309	-50118.14	18358.90
1987	266777.0	307916.6	18245.62	55867.02	-814.0597	-41139.53	32159.04
1988	307373.9	337893.0	15928.53	57580.06	-313.4175	-30519.09	42676.08
1989	350606.5	370526.8	15004.61	59269.55	138.1662	-19920.22	54492.11
1990	399778.0	407154.0	16041.20	61049.07	-60.90882	-7376.000	69653.37

ตารางที่ 9

องค์ประกอบย่อยในบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ
- ค่าประมาณการจากข้อมูลขององค์ประกอบย่อยสำหรับช่วงปี 1985-1990

ก. สินค้าออก

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ข้าว	ยาง	ดีบุก	ข้าวโพด	มัน	น้ำตาล	อื่น ๆ
<u>ชุดแรก : ประมาณการจากข้อมูลถึงปี 1984</u>							
1985	24655.22	13518.49	4050.658	11404.90	17051.17	7055.222	114229.8
1986	21659.48	15326.21	2681.292	13144.75	21562.95	7612.596	131732.0
1987	21982.04	16680.26	1596.899	14210.11	23839.82	7858.579	151915.9
1988	26513.40	18153.94	181.6139	15787.66	26372.36	8112.511	175192.3
1989	28936.06	19757.82	-1240.601	17570.46	29173.93	8374.647	202035.2
1990	29513.81	21503.40	-2620.792	19658.14	32273.12	8645.255	232990.9
<u>ชุดที่สอง : ประมาณการจากข้อมูลถึงไตรมาส 3 1985</u>							
1986	27726.22	15630.96	5958.858	8495.198	19243.57	6781.760	149471.6
1987	31322.61	16928.86	6620.543	8343.630	20445.49	7121.222	175994.7
1988	33494.69	18452.35	5925.234	11244.35	22441.42	7247.229	208568.7
1989	32703.12	20112.95	5869.788	12187.92	24281.61	7375.467	248075.7
1990	29982.81	21922.99	5816.765	13210.67	26272.68	7505.974	295066.1

ตารางที่ 9 (ต่อ)

ย. สิ้นค้าเข้าและเงินทุน

หน่วย : ล้านบาท								
ปี	บริโภค รถยนต์	วัตถุดิบ กึ่งสำเร็จ	น้ำมัน	สินค้าทุน	ลงทุน โดยตรง	เงินทุน ระยะยาว	เงินทุน ระยะสั้น	เงินทุน ภาครัฐบาล
<u>ชุดแรก : ประมาณการจากข้อมูลถึงปี 1984</u>								
1985	59415.00	71079.80	60662.39	92828.50	8580.012	44877.39	5460.494	6272.848
1986	68038.69	78153.88	63598.67	98968.73	8063.181	47794.87	3626.493	6040.275
1987	76465.28	87794.23	66677.08	121451.1	9935.952	37069.57	3452.958	5663.771
1988	85559.95	97699.59	69904.49	127809.3	9002.513	29825.33	3287.728	5710.759
1989	96277.38	109171.4	73288.13	155176.3	9091.037	36976.66	3130.404	5611.380
1990	108303.9	121770.1	76835.54	171423.5	9807.491	36039.78	2980.608	5513.730
<u>ชุดที่สอง : ประมาณการจากข้อมูลถึงไตรมาส 3 1985</u>								
1986	61873.51	77088.62	56206.23	88257.95	2534.323	40491.85	3626.486	5885.894
1987	66271.77	86099.27	57840.55	97704.98	4686.647	42155.46	3452.950	5571.957
1988	72347.43	95702.19	59522.40	110321.0	4847.466	43887.42	3287.719	5557.455
1989	79254.23	106592.9	61253.14	123426.4	5013.803	45690.53	3130.393	5434.827
1990	86820.40	118620.6	63034.21	138678.8	5185.847	47567.73	2980.597	5314.904

อนึ่ง โปรดสังเกตว่า แม้ว่าการประมาณการในอนาคตเกี่ยวกับดุลการชำระเงินของประเทศไทยจากงานวิจัยครั้งนี้ จะอยู่ในระดับที่ไม่น่าวิตกกังวล แต่ไม่ได้มีความหมายว่า เศรษฐกิจไทยจะดีและอยู่ในดุลยภาพหรือมีเสถียรภาพเสมอไป เพราะการที่ประเทศมีดุลการชำระเงินไม่ขาดดุลมากนัก อาจมีต้นทุนบางอย่างที่ประชาชนและสังคมจะต้องแบกรับ เนื่องจากการที่ดุลการชำระเงินจะปรับตัวให้ได้ดุลในแต่ละครั้ง จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการซึ่งอาจเป็นที่ไม่ต้องการก็ได้ ตัวอย่างก็คือ อาจมีการควบคุมด้านการค้าและการชำระเงินอย่างเข้มงวด มีการใช้นโยบายหดตัวทางเศรษฐกิจภายใน (เช่น การควบคุมสินเชื่อ การลดค่าเงินบาท ระงับการลงทุนในโครงการใหม่ของรัฐบาล) อาจมีการกีดกันจากต่างประเทศ เข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ภาระหนี้ในอนาคตของประเทศสูงขึ้น และทำให้ประเทศต้องลดระดับ stock ของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศลง เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ขัดแย้งกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อันได้แก่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน เต็มที่ การมีสวัสดิการสังคม การบริโภคในระดับสูง ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแปลความหมายของผลงานวิจัยนี้ด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะการที่ประเทศมีดุลการชำระเงินได้ดุลนั้น อาจมีต้นทุนในการปรับตัว (cost of adjustment) สูงก็เป็นได้

13. ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าผลจากการประมาณการองค์ประกอบในบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ จะชี้บอกว่า แนวโน้มดุลการค้าของไทยในอนาคต จะไม่วิวัฒนาการจนถึงขั้นที่น่าตกใจ การเสนอแนะจากประเด็นที่ได้กล่าวถึงในที่นี้ จะเป็นการใช้ข้อสันเทษนี้จากบทความให้ได้ประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ หากข้อเสนอแนะสามารถทำให้เกิดการปรับปรุงในการค้าระหว่างประเทศของไทยได้แล้ว ประเทศของเราก็จะมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นจากภาคระหว่างประเทศไว้ใช้ในการพัฒนาประเทศ ทำให้อัตราการเจริญเติบโตมีทางที่จะสูงกว่าอัตราที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ซึ่งเราถูกจำกัดด้วยเงินตราต่างประเทศ

เนื่องจากการส่งออกของไทยตั้งที่ได้บรรยายแล้วข้างต้นนั้น มีลักษณะ คือ

1) ไม่มีเสถียรภาพ 2) ประสิทธิภาพแข่งขันจากประเทศผู้ส่งออกด้วยกัน หรือจากการผลิตของประเทศผู้นำเข้าเอง และ 3) ประสิทธิภาพที่ตกต่ำจากประเทศผู้นำเข้า ข้อเสนอนี้จะมุ่งไปแก้ปัญหาเหล่านั้น ซึ่งก็คงหนีไม่พ้นเรื่องของการตลาด ความไม่มีเสถียรภาพ น่าจะแก้ไขได้โดยการกระจายชนิดสินค้าส่งออกให้หลากหลายขึ้น และการส่งเสริมให้การผลิตสินค้าส่งออก โดยเฉพาะด้านการเกษตรให้มีความคล่องตัวในการตอบสนองต่อภาวะของตลาดโลก เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของเราเป็นแบบเสรี การตัดสินใจการผลิตจึงเป็นเรื่องของเอกชน หนทางที่จะทำได้ก็คือ การให้รัฐบาลเป็นผู้ชี้ช่องทางหรือผู้รวบรวมและกระจายข้อสนเทศ เช่น พืชผลชนิดใดที่น้ำจะปลูกได้และพอมียช่องทางทางการตลาดตลอดจนถึงวิธีการปลูก เป็นต้น หรือรัฐบาลอาจจะให้ข่าวคราวว่าสินค้าชนิดใดเป็นที่ต้องการในตลาดโลกโดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเป็นผู้รวบรวม เป็นต้น การเพิ่มชนิดของสินค้าส่งออกอย่างหนึ่งที่มีการกล่าวถึง ก็คือ พืชผัก และผลไม้ ซึ่งมีปัญหาเรื่องการบรรจุ การคัดคุณภาพ การเก็บรักษา และโรคพืช รัฐบาลควรส่งเสริมการวิจัยโดยสถาบันที่เกี่ยวข้องและร่วมมือกับภาคเอกชน และอาจจะต่อรองกับรัฐบาลต่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือในด้านความรู้และเงินทุน การเพิ่มขีดความสามารถให้กับสินค้าออกของไทยในการแข่งขันในตลาดโลกนั้น ทำได้โดยการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับเอกชนในการวิจัยหรือหาหนทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการคัดคุณภาพของสินค้า ส่วนการกีดกันทางการค้านั้น แก้ไขโดยการกระจายตลาดการส่งออก ซึ่งที่จริงภาคเอกชนบางส่วนก็สามารถทำได้สำเร็จในบางด้านอยู่แล้ว เช่น อาหารกระป๋อง เป็นต้น สิ่งที่รัฐบาลทำได้ก็คือการให้ข่าวสาร และข้อมูลที่สมบูรณ์ เท่านั้นเอง

นอกจากการแก้ไขปัญหามองในเรื่องการตลาดส่งออกแล้ว การให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเลย การผลิตจะต้องมุ่งไปสู่สิ่งที่ประเทศไทยมี comparative advantage เท่านั้น และสิ่งที่มีความได้เปรียบอยู่แล้ว จะต้องทุ่มเทความพยายามให้สินค้าที่ผลิตได้มีมูลค่าส่วนเพิ่มมากที่สุดในการขาย ความคิดมากกว่า การขายแรงงานถูก ๆ หรือ การผลิตในสิ่งที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงซึ่งอยู่ใน -

ระดับที่คนไทยยังตามไม่ทัน เพราะในกรณีนั้นเราจะทำมูลค่าส่วนเพิ่มได้น้อยมาก บทความนี้มีความเห็นว่า ภาคบริการของระบบเศรษฐกิจมีความสามารถในระดับไม่ห่างไกลจากตลาดโลกมากนัก เช่น กิจกรรมท่องเที่ยว และการเงินการธนาคาร เป็นต้น ต้องส่งเสริมให้เทคโนโลยีทันกับระดับโลกให้มากที่สุด และให้ขยายตัวในภาคนี้ด้วย ภาคการเกษตรก็เป็นอีกภาคหนึ่ง ซึ่งถึงแม้จะไม่ถึงขั้นที่เรียกว่าแนวหน้า ก็เป็นภาคความสามารถที่จะไล่ทันเทคโนโลยีระดับโลก และมีผลผลิตซึ่งเป็นที่ต้องการอยู่แล้ว เช่น ผลไม้มันนาชนิด เป็นต้น ซึ่งถึงแม้ประเทศอื่นจะพยายามแข่งขันก็ไม่มีดินฟ้าอากาศ และพื้นที่ที่เหมาะสม ภาคนี้มีโอกาสขยายมูลค่าส่วนเพิ่มที่เป็นความคิดได้มาก เหมือนกับการขยายความคิดในด้านสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ของญี่ปุ่น

ในขณะที่เดียวกัน ประเทศเราก็ควรจะต้องเร่งเรียนรู้อุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน เช่น การผลิตโลหะ และเครื่องจักรกลอย่างง่าย ๆ เพื่อที่จะค่อย ๆ ลดการพึ่งพาสินค้านำเข้าจากต่างประเทศในด้านเหล่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การนำเข้าวัตถุดิบสำเร็จและสินค้าทุนเพิ่มขึ้นมากทุกครั้งที่การลงทุนเพิ่มขึ้นมาก และสัดส่วนจากสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นตามลำดับด้วย นอกจากนี้ เมื่อความรู้ในอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานสูงขึ้นถึงระดับที่เพียงพอแล้ว ประเทศเราอาจใช้ความได้เปรียบในความรู้ด้านเกษตรมาประกอบเพื่อประยุกต์กับการผลิตเครื่องมือหรือเครื่องจักรกลอย่างง่าย ๆ แต่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา การพัฒนาในด้านนี้จะเป็ประโยชน์มาก เนื่องจากมีตลาดที่รองรับภายในประเทศที่ใหญ่พออยู่แล้ว ทำให้ไม่ต้องพึ่งพาสินค้านำเข้าหรือถ้าสามารถส่งออกได้ ก็จะเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศอีกทางหนึ่ง การลดการพึ่งพาสินค้านำเข้าประเภทเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี ยังเป็นการลดต้นทุนการซื้อสินค้าทุนเหล่านั้น เนื่องจาก สินค้าที่ผลิตภายในประเทศย่อมมีต้นทุนถูกกว่าที่ผลิตจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีต้นทุนของแรงงานสูงตามระดับความเป็นอยู่ที่สูงกว่ามากในประเทศเหล่านั้น¹ การพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมพื้นฐาน

¹ สภาพของต้นทุนแรงงานที่สูงในประเทศพัฒนา อาจเรียกตามแบบสังคมนิยมว่า "exploitation" หรือการขูดรีดก็ได้ เพราะว่าเวลาขายสินค้าเกษตรก็ต้องยอมรับราคาต่ำซึ่งหมายถึงยอมรับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี แต่เวลาซื้อเครื่องจักรก็ต้องซื้อด้วยราคาแพงเพื่อให้ "ฝรั่ง" มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่ามาก

ก็คงไม่พ้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเป็นผู้ชี้ช่องทางว่าอุตสาหกรรมใดเป็นสิ่งจำเป็น ประกอบกับการเจรจาให้ต่างประเทศช่วยเหลือในการฝึกหัดและถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประเทศไทย ถ้าสามารถร่วมมือกับประเทศที่มีวิทยาการและเทคโนโลยีในระดับเพียงพอ แต่ต้นทุนแรงงานไม่สูงอย่างประเทศสังคมนิยม เช่น จีน เป็นต้น ก็จะทำให้ต้นทุนในการพัฒนาด้านนี้ลดลงไป

สรุปแล้ว การพัฒนาด้านการตลาดส่งออก และการผลิตนั้นเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องให้บริการและประสานความร่วมมือกับเอกชน เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าว ไม่ใช่เป็นธุรกิจที่ใ้ผลกำไรได้ การพัฒนาด้านการตลาดอาจจะมีส่วนที่ภาคเอกชนกระทำได้บ้าง แต่ก็เป็นส่วนน้อย

14. บทลงท้าย

อนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทความนี้ว่า การประมาณการเกี่ยวกับดุลการค้าและดุลการชำระเงินในที่มีขีดสําคัญของการคาดการณ์ในอนาคตทางเศรษฐกิจค่าลัทธิประการหนึ่ง ก็คือ สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้เกิดขึ้นมาแล้ว (whatever will happen is happening already) ดังนั้น ถ้าเราสามารถขจัดสิ่งมากระทบเศรษฐกิจเป็นครั้งคราวในระยะสั้น (short-run fluctuations) ได้ เราก็จะสามารถหาค่าแนวโน้มหลักและใช้แนวโน้มนี้คาดการณ์หรือประมาณการเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ได้มีนักเศรษฐกิจศาสตร์จำนวนมากขึ้น ได้ให้ความเห็นเห็นว่า ลักษณะการค้าในโลก ในอนาคตอาจจะไม่เป็นไปตามแนวทางที่เป็นมาในอดีต คือ ในปัจจุบัน ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านการค้าอย่างสำคัญเกิดขึ้นในโลก นั่นก็คือเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนจากระบบการค้าเสรีมาเป็นระบบที่มีการกีดกันทางการค้า (Protectionism) และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในอนาคตจะเป็นไปในลักษณะถาวรมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งเป็นการใช้มาตรการปกป้องเพียงครั้งคราว (temporary) ดังจะเห็นได้จากปริมาณการค้าขายในโลก นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 มาจนถึงปัจจุบันมีอัตราการขยายตัวต่ำกว่าที่เป็นมา แล้วในอดีตอย่างต่อเนื่องมาจากการกีดกัน โดยการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้าในโลกเป็นไปในรูปของราคามากกว่าปริมาณ และในปีหลัง ๆ การขยายตัวทางการค้ามีน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของสินค้าและบริการ ซึ่งถ้าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีจริง ก็จะมีผลต่อค่าการประมาณการขั้นพื้นฐาน (baseline estimates) ที่ใช้ในการศึกษา ดังนั้นในลํว่นนี้เราจะได้กล่าวขอบเขตและสาเหตุ ตลอดจนแนวโน้มในอนาคตของการปกป้องทางการค้า โดยจะเน้นเฉพาะในส่วนที่จะมีผลเกี่ยวข้องกับประเทศไทย อย่างไรก็ตามในส่วนนี้จะเป็นการบรรยายเป็นไปอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น จะไม่มีการกล่าวแยกถึงสินค้าหนึ่งสินค้าใดเป็นพิเศษ และยังไม่มีการประมาณเป็นตัวเลขนถึงผลของการปกป้องดังกล่าวต่อดุลการค้า และดุลการชำระเงินของประเทศ

ในการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มการค้าที่เกิดจากการกีดกันทางการค้านั้นที่จะมีผลต่อไป ประเทศไทยนั้นจำเป็นที่เราจะต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมการค้าของประเทศอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากตลาดสินค้าส่งออกของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นสินค้าเกษตร หรืออุตสาหกรรมราว 60 เปอร์เซ็นต์มุ่งไปยังประเทศเหล่านี้^{1,2} นอกจากนี้ในปัจจุบันประเทศอุตสาหกรรมมีบทบาทมากขึ้นในด้านสินค้าเกษตร ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดสินค้าเกษตรในโคก คือจากประเทศที่นำเข้ารายใหญ่มาเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่

ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่าสาเหตุสำคัญประการแรกที่ทำให้มีการกีดกันการค้ามาใช้ ก็คือการชะลอตัวของเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ซึ่งทำให้ค่าอัตราการเจริญเติบโตของ GDP ลดลงไปมากเมื่อเทียบกับช่วงทศวรรษก่อนหน้านั้น อัตราเงินเฟ้อในประเทศอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ยสูงกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ อัตราการว่างงานสูงขึ้นมากกว่าสมัยใด ๆ นับตั้งแต่การที่เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษที่ 1930 ซึ่งการว่างงานนี้จะมีมากในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นภาคที่ถูกกระทบมากที่สุดจากภาวะการถดถอยระหว่างประเทศ นอกจากเกิดความไม่มีเสถียรภาพขึ้นในระดับราคา การผลิตและการจ้างงาน สถานการณ์เศรษฐกิจการเงินของจี/ก³ เกิด

¹ ในทำนองเดียวกันประเทศไทยก็นำสินค้าเข้าจากประเทศอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ประเทศไทยก็ได้มีนโยบายกีดกันสินค้าจากประเทศเหล่านี้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการคุ้มครองเหล่านั้นเป็นไปเพื่อเหตุผลทางการเมืองการคลังเสียส่วนใหญ่ และไม่มี การเลือกปฏิบัติกับประเทศหนึ่งประเทศใดโดยเฉพาะ ในกรณีที่มีการคุ้มครองสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกิดใหม่ก็มีการกำหนดระยะเวลาไว้นั่นเอง (เกริกไกร สิริแพทย์, 2528)

² เป็นที่น่าสังเกตว่าในการพิจารณาแนวโน้มทางการค้าที่เกิดจากการกีดกันการค้า เราจะพิจารณาถึงแนวโน้มการส่งออกของไทยเป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาถึงผลของการกีดกันต่อการนำเข้า เนื่องจากการกีดกันการค้าของไทยต่อประเทศอื่น ไม่ได้มีลักษณะถาวร ประกอบกับต้นทุนของการกีดกันประเทศไทยใช้ จะตกอยู่กับประเทศไทยเอง (ในกรณีที่ผู้บริโภคจะเสียความพอใจ อัตราการเจริญเติบโตของประเทศลดลง ถ้าสินค้าที่จำกัดการนำเข้า เป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการพัฒนา) และอีกประการหนึ่งในระยะยาวแล้ว ความสามารถในการนำเข้าของประเทศจะขึ้นกับปริมาณการส่งออกด้วย

ความไม่แน่นอนมากขึ้น มีการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ประเทศในโลกขาดกฎ หรือระเบียบที่จะควบคุมสถานการณ์การเงินของโลก ประกอบกับการขึ้นราคาน้ำมันหลายเท่าหลายครั้ง ทำให้หลายประเทศเกิดความไม่สมดุลภายนอก (external disequilibrium) ขึ้น มีการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ทำให้มีการดำเนินการลดการขาดดุลดังกล่าว โดยการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวดซึ่งก่อให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งมีผลสำคัญคือการลดปริมาณสินค้าจากประเทศที่กำลังพัฒนา นอกจากนั้นการว่างงานที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายผลการชำระเงินและเงินเฟ้อดังกล่าว ในประเทศอุตสาหกรรมก่อให้เกิดแรงบีบคั้นรัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมให้เข้ามาตรึงการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในมาใช้ เป็นผลให้มีการกีดกันสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น โดยมีการอ้างเหตุผลว่าเป็นไปเพื่อป้องกันความปั่นป่วนในตลาดสินค้า ป้องกันการว่างงานหรือการนำสินค้าเข้ามา เพราะจะก่อให้เกิดการขาดดุลภายนอกมากขึ้น

นอกจากสาเหตุทางด้านภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกแล้ว สาเหตุประการที่ล่องที่ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมหันมาใช้มาตรการกีดกันสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น ก็คือการศึกษาความสามารถในการปรับตัวในด้านโครงสร้างการผลิต (structural adjustment in production) ต่ำ ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) โดยเฉพาะสินค้าด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมในทศวรรษที่ 1980 อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับการส่งออกของสินค้าขั้นปฐมไปยังประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งในทางทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ แล้วการที่ประเทศหนึ่งประเทศใดมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบลดลง จะทำให้การมีการทดแทนการผลิตโดยประเทศเหล่านั้นจะมีทดแทนการผลิตภายในด้วยการนำสินค้าดังกล่าวจากประเทศที่กำลังพัฒนาเข้ามา โดยประเทศอุตสาหกรรมหันไปผลิตสินค้าอื่นที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติแล้ว การปรับตัวทางด้านโครงสร้างการผลิตในประเทศอุตสาหกรรมดังกล่าวทำได้ยากและมีต้นทุนสูง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ

เศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมมีแรงต่อต้านการปรับตัวด้านโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงต้านที่มาจากอุตสาหกรรมที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบน้อยลง สินค้าของอุตสาหกรรมที่มีมานานด้อยลงเหล่านี้ จะเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาปกป้องสินค้าของตนจากการแข่งขันจากต่างประเทศ และถ้าเศรษฐกิจไม่มีความยืดหยุ่นในการดูดซับแรงงานที่ถูกทดแทนนี้ จะทำให้แรงกดดันให้มีการใช้มาตรการกีดกันการค้าจะมีมากยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาความสามารถเศรษฐกิจในการดูดซับแรงงานที่ต้องถูกทดแทนนี้ พบว่ามีน้อยเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกไม่อำนวย เศรษฐกิจนั้นจะสามารถรับต้นทุนของการปรับตัวเมื่อมีการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ข้อจำกัดของการปรับตัวที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความไม่คล่องตัวในการเคลื่อนย้ายทรัพยากร เพราะคนงานอาจไม่ยากเปลี่ยนงาน ความจำเป็นที่ต้องฝึกอบรมแรงงานใหม่ การมีข้อจำกัดทางบริหารในการสร้างและขยายงานของธุรกิจ ยิ่งไปกว่านั้นในแง่ของรัฐบาลเองอาจมีความจำเป็นที่จะต้องนำการกีดกันการค้ามาใช้ แม้ว่ารัฐบาลจะทราบถึงประโยชน์ของการแบ่งงานกันระหว่างประเทศ เนื่องจากความกดดันทางการเมือง โดยเฉพาะจากแรงงานในอุตสาหกรรมเดิม (ที่มีคะแนนเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว) มีมากกว่าแรงผลักดันที่จะให้รัฐบาลส่งเสริมการผลิตสินค้าใหม่ (ซึ่งยังไม่มีคะแนนเสียง) ทำให้รัฐบาลต้องเลือกที่จะใช้นโยบายรักษาระดับรายได้และการจ้างงานที่เป็นอยู่มากกว่าการเลือกที่จะเพิ่มระดับรายได้โดยรวม

สาเหตุประการที่สามที่ส่งผลให้มีการกีดกันสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น ก็เนื่องจากว่าในประเทศอุตสาหกรรมมีนโยบายคุ้มครองสินค้าการเกษตรของตน ซึ่งสินค้าการเกษตรนี้เป็นผลิตผลสำคัญที่ประเทศกำลังพัฒนาผลิตได้ ความจริงแล้วเรื่องการคุ้มครองสินค้าเกษตรของประเทศอุตสาหกรรมจากการแข่งขันทางภายนอกนี้มา เป็นเวลานานนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประเทศที่มีการคุ้มครองสินค้าเกษตรดังกล่าวในตอนต้นก็มักอ้างว่า เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกรและเพื่อรักษาสภาวะแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไป ประเทศอุตสาหกรรมก็ขยายความรับผิดชอบต่อเกษตรกรของตนออกไปอีก คือเดิมจากที่มีเป้าหมายรักษาเสถียรภาพของ

ราคาและรายได้ของ เกษตรกร เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินในเรื่องสินค้าที่เป็นอาหาร (food emergencies) มาเป็นระบบที่จะประกันราคาให้ราคาในระดับสูงและเพิ่มการพึ่งตนมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่ทราบดีว่าระบบดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ และมีต้นทุนสูง แต่ที่ยังใช้ระบบนี้อยู่ก็เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่มีการคุ้มครองสินค้า เกษตรมาเป็นเวลานาน ประกอบกับมีเหตุผลทางการเมืองเข้ามาด้วยในบางประเทศ เช่นในญี่ปุ่น ประชากรในชนบทมีสิทธิเลือกผู้แทนราษฎรในสัดส่วนที่มากกว่าสัดส่วนของประชากรในชนบท เมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด สิ่งทำให้รัฐบาลต้องเอาใจเกษตรกรเป็นพิเศษ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญของ การกีดกันการค้าของประเทศอุตสาหกรรมต่อประเทศกำลังพัฒนาจะมาจากภาวะเศรษฐกิจของโลก การที่เศรษฐกิจมีต้นทุนในการปรับตัวสูง และการที่รัฐบาลในประเทศอุตสาหกรรม เข้ามามีส่วนรับผิดชอบเป็นพิเศษ ต่อภาคการเกษตรของตน สำหรับรูปแบบการกีดกันนั้น ก็มีทั้งในรูปการกีดกันโดยใช้มาตรการภาษีศุลกากร (tariff-measure) และมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff measures) อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรจะมีความสำคัญขึ้นตามลำดับ เมื่อเทียบกับมาตรการภาษีศุลกากร ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเจรจาตกลงลดภาษีดังกล่าว หลายรอบ (เช่น Kennedy Round ปี 1964-67 และ Tokyo Round 1973-79) ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ GATT อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการลดภาษีศุลกากรภายใต้การเจรจาดังกล่าวจะมีสัดส่วนมากกว่าในสินค้าที่ค้าขายกันระหว่างประเทศในกลุ่ม OECD มากกว่าสินค้าที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีศุลกากร

ยังอยู่ในระดับสูงกว่าในสินค้าที่ใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือมาก เช่น เสื้อผ้า รองเท้า นอกจากนี้
สินค้าที่แปรรูปมาจากสินค้าขั้นปฐมก็ยังมีอัตราคุ้มครองอยู่ในระดับสูง¹

สำหรับมาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรมีหลายรูปแบบด้วยกัน เท่าที่
รวบรวมได้มีดังนี้ในรายการ แต่รูปแบบของการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรที่ใช้ในประเทศ
อุตสาหกรรมมากที่สุดคือการควบคุมปริมาณการนำเข้าซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ได้รับการอนุญาตไว้
ภายใต้ GATT ภายใต้สถานการณ์บางอย่างที่จำกัด เช่น ใช้คุ้มครองการเกษตร ใช้แก้ไข
ปัญหาดุลการชำระเงิน ขั้วการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา บรรเทาภาวะการ
ขาดแคลนในประเทศ และคุ้มครองเมื่อเกิดกรณีที่ไม่ได้คาดมาก่อน เมื่อมีการเจรจาลดภาษี
ศุลกากร เป็นต้น นอกจากการควบคุมปริมาณการนำเข้าแล้ว มาตรการกีดกันที่สำคัญอื่น ๆ
ก็มี เช่น การจัดระเบียบของตลาด หรือ Orderly Market Arrangements (OMAs)²

¹นอกจากข้อตกลง GATT แล้วมีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร
ในตลาดของประเทศต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงเช่น Generalized System of Preferences
(GSP) ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาในตลาดประเทศที่พัฒนา ความร่วมมือ ASEAN
ตลาดร่วมมืออเมริกากลาง เป็นต้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ
ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วมีมากกว่าสิทธิพิเศษที่ประเทศพัฒนาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา
หรือประเทศกำลังพัฒนาให้กันเอง อนึ่ง ในการให้สิทธิพิเศษของประเทศต่าง ๆ นี้เป็นการ
ผิดวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของ GATT ที่ต้องการให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียม ไม่ให้มีการเลือก
ปฏิบัติ (non-discrimination) กับประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นพิเศษ

²ตัวอย่างของการใช้มาตรการ OMAs ที่สำคัญคือข้อตกลง Multifibre
Arrangement (MFA) อันเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ตกลงกันขึ้น
ภายใต้ GATT โดย MFA อนุญาตให้มีการกำหนดโควตาโดยการเจรจาทวิภาคีขึ้น ซึ่ง
มาตรการนี้แต่แรกต้องการให้เป็นมาตรการชั่วคราวเท่านั้น เพื่อให้มีเวลาสำหรับการปรับตัว
ในประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูง แต่ในทางปฏิบัติมีการกีดกันสินค้าสิ่งทอ และผลิตภัณฑ์สิ่งทอ
โดยใช้มาตรการทางนอกระบบดังกล่าวมาเป็นเวลานานนับสิบปีแล้ว

การจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจหรือ Voluntary Export Restraints (VERs)¹ กฎหมายด้านลู่สภาพอานามัย การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (variable import levies) การใช้ภาษีตอบโต้ การทุ่มตลาดและการให้เงินอุดหนุน (Anti-dumping and countervailing duties) เป็นต้น

โดยทั่วไป GATT อนุญาตให้มีการใช้มาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี คู่กลางกรได้ ก็ต่อเมื่อการใช้นั้นไม่มีการเลือกปฏิบัติ และเมื่อประเทศนั้น ๆ อยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นจริง ๆ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ใช้มาตรการกีดกันการค้าไปในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษีคู่กลางกรสูงเสียนทำให้ไม่แน่ใจว่าหลักการดั้งเดิมของ GATT ที่ไม่ให้มีการกีดกันและเลือกปฏิบัติ ยังได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ อยู่หรือไม่

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ในทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นที่รู้กันว่าการกีดกันการค้าจะไม่เป็นประโยชน์ ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพทั้งในแง่ประเทศผู้กีดกันที่ต้องจำกัดตัวเองโดยการบริโภคสินค้าราคาสูงขึ้นและปริมาณน้อยลง และในประเทศผู้ถูกกีดกันก็ไม่อาจใช้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบผลผลิตสินค้าที่ตนมีความถนัดได้เต็มที่ แต่ทำไมดูเหมือนว่า ประเทศต่าง ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ถึงระดับที่มีการผลักดันให้มีปฏิรูปการค้าระหว่างประเทศอย่างจริงจังเสียที ในทางตรงข้ามบางประเทศกลับไม่ยินดียินร้ายและชอบที่จะอยู่ในระบบกีดกันการค้าเช่นนี้เสียด้วยซ้ำ ซึ่งคำตอบในเรื่องนี้ผู้วิจัยได้ตอบไปส่วนหนึ่งแล้ว กล่าวคือ ในแง่ประเทศผู้กีดกันนั้น กลุ่มผู้ผลิตสินค้าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าเกษตรกรรมจะเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่กลุ่มผู้บริโภคและผู้นำเข้า

¹ สำหรับ VERs นั้น เป็นการใช้มาตรการอีกรูปวิธีหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกำหนด GATT โดยมีการกำหนดการส่งออกโดยสมัครใจในช่วงเวลาที่กำหนด สินค้าที่ได้รับการกีดกันในรูปนี้ก็มี เช่น พวงสนักรองเท้า ไทหัทสนักรถยนต์ สินค้าเกษตรบางอย่าง เป็นต้น ลำเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนายอมรับ VERs ก็เนื่องจากอำนาจที่เหนือกว่าในการต่อรองของประเทศอุตสาหกรรมทำให้สามารถขู่ว่าจะนำมาตรการกีดกันอื่น ๆ มาใช้ข้างเดียว ถ้าประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ยอมรับมาตรการดังกล่าวนี้ สำหรับลำเหตุประการอื่นจะได้กล่าวต่อไป

ในประเทศที่ใช้มาตรการกีดกันหาได้มีอำนาจทางการเมืองหรือรวมตัวกันโต้แย้งแรงๆ เทียบเท่ากับกลุ่มผู้ผลิตไม่มองในแง่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ถูกใช้มาตรการกีดกันการค้าบ้าง จะเห็นว่าสาเหตุที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับการกีดกันการค้า ก็เพราะประเทศเหล่านี้ขาดอำนาจการต่อรอง เนื่องจากโดยส่วนรวมทั้งโลกเมื่อเทียบปริมาณการค้าขายพบว่าประเทศอุตสาหกรรมนำเข้าสินค้าออกจากประเทศที่กำลังพัฒนาในสัดส่วนที่มากกว่าสินค้าที่ประเทศกำลังพัฒนานำเข้าจากประเทศอุตสาหกรรม¹ ดังนั้นเมื่อมีการเจรจาการค้าครั้งใด ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงมักเสียเปรียบและไม่ได้รับประโยชน์เท่ากับการที่เจรจาระหว่างประเทศอุตสาหกรรมที่มีอำนาจต่อรองใกล้เคียงกัน² สำหรับสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ แม้โดยทั่วไปจะคัดค้านการใช้มาตรการควบคุมทางปริมาณฝ่ายเดียวจากประเทศอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้ดำเนินการมากพอที่จะนำระบบการค้าเสรีมาใช้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ GATT ต้องการ ในบางครั้งก็ยอมจำกัดตนเองโดยการยอมเซ็นสัญญาจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจ (หรือ VERS ที่กล่าวไปแล้ว) ทั้งนี้ Körner (1982) ให้ความเห็นว่าเป็นเพราะประเทศที่กำลังพัฒนาหวังที่จะได้ *supplier rents* เมื่อมีการจำกัดการนำเข้า เนื่องจาก การยอมตกลงดังกล่าวทำให้ประเทศนั้น ๆ มีตลาดที่แน่นอน³ นอกจากนั้นเมื่อคิดถึงต้นทุนในระยะสั้นแล้ว การยอมรับสภาพดังกล่าวอาจจะมีต้นทุนถูกกว่าการที่ต้องมีการผลิตสินค้าใหม่ และการเปิดตลาดใหม่ซึ่งมีความไม่แน่นอนอยู่มาก โดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการในประเทศกำลังพัฒนาอาจไม่มีความสามารถในการแข่งขันการหาช่องทางตลาดรวมทั้งขาดข้อมูลต่าง ๆ⁴

1 หรือในกรณีประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าสำคัญคือญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นว่าในปี 1984 สินค้าออกของไทยที่ตลาดญี่ปุ่นถึง 14 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่เมื่อมองในแง่ญี่ปุ่นแล้ว ตลาดสินค้าของไทยจะมีความสำคัญน้อยมากเนื่องจากปริมาณสินค้าออกทั้งหมดของญี่ปุ่นแล้วจะส่งมายังประเทศไทยไม่ถึงหนึ่งเปอร์เซ็นต์

² ดังเห็นได้จากการเจรจาภายใต้ GATT Tokyo Round มีการลดภาษีศุลกากรให้กับกลุ่มสินค้าที่มีการค้าในกลุ่ม OECD มากกว่าสินค้าที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา

³ โปรดสังเกตว่า *supplier rents* ที่ว่านี้เป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาคาดหวังและคิดว่าจะได้เท่านั้น ในทางปฏิบัติจริงแล้วมีความไม่แน่นอนอยู่มากในขนาดของ *supplier rents* นี้

⁴ นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีอำนาจซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการซึ่งคาดว่าจะได้ *supplier rents* นี้ด้วย ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันประการหนึ่งให้มีการยอมรับนโยบายจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจ

สำหรับขอบเขตของการกีดกันการค้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น ใน
ที่จะกล่าวเพียงคร่าว ๆ โดยจะแยกเป็นกลุ่มของสินค้าไป และจะยกตัวอย่างสินค้าเฉพาะ
บางชนิด ซึ่งกลุ่มของสินค้านี้จะเริ่มด้วยตลาดสินค้าขั้นปฐมโดยเฉพาะสินค้าเกษตรซึ่งเป็น
สินค้าสำคัญของไทยมาแต่ดั้งเดิม จากนั้นจะกล่าวถึงสินค้าอุตสาหกรรมและบริการตามลำดับ

ในบรรดาการกีดกันการค้าทั้งหมดที่ได้ว่าการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรมี
มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากประเทศอุตสาหกรรมมีนโยบายปกป้องสินค้าดังกล่าวเป็นพิเศษ ซึ่งการ
กีดกันสินค้าเหล่านี้มีเป้าหมายที่จะทำให้สินค้าเกษตรจากภายนอกที่มีราคาต่ำกว่าไม่สามารถ
แข่งขันกับสินค้าภายในได้ ซึ่งวิธีการทำให้อยู่มีหลายวิธี เช่นในสหรัฐ ใช้มาตรการประกัน
ราคาผลผลิตแก่เกษตรกร ซึ่งราคาที่ประกันนี้สูงกว่าราคาตลาดโลก ในขณะที่ประชาคมยุโรป
ซึ่งมีนโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy หรือ CAP) ซึ่งนอกจากมี
การรับซื้อผลผลิตในราคาประกันที่สูงกว่าราคาตลาดโลกแล้ว ยังมีการสร้างข้อกีดกันการ
นำเข้า มีการเก็บภาษีนำเข้าผ่านแปรแก้ผลผลิต มีการบังคับโดยทางอ้อมให้ประเทศกำลังพัฒนา
เซ็นสัญญาจำกัดการส่งออกของตนเอง และให้เงินอุดหนุนผู้ส่งออกของประชาคมเพื่อแข่งขัน
กับผู้ส่งออกจากทั้งประเทศที่พัฒนาและไม่พัฒนาอื่น ๆ สำหรับในญี่ปุ่นนั้นมีเป้าหมายผลผลิตสินค้า
เกษตรให้เพียงพอกับความต้องการกับความต้องการภายในมีการใช้นโยบายราคาและจำกัด
การนำเข้า และส่งออกตลาดโลกเมื่อผลิตได้เกินกว่าความต้องการ เป็นต้น

การที่มีการกีดกันการค้าในรูปแบบต่าง ๆ นี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
การค้าในโลกในช่วงหลัง อย่างกรณีประชาคมยุโรปเป็นผู้ส่งออกข้าวล่ำที่สำคัญขึ้นมา
ในโลกอย่างรวดเร็ว¹ สำหรับการกีดกันสินค้าเกษตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย ในที่นี้
ขอยกตัวอย่างสั้น ๆ ถึงการกีดกันเกี่ยวกับข้าวและมันสำปะหลัง Cairncross et al.
(1982) กล่าวว่ากรณีข้าวนั้นถือว่าเป็นหลักฐานสำคัญที่สุดที่แสดงถึงการกีดกันการค้าอย่างสูง

¹ นอกจากนั้นการกีดกันของประชาคมยุโรปในผลิตภัณฑ์นม ทำให้ประชาคม
ยุโรปเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุด

ของประเทศตะวันตก กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ประเทศผู้ส่งออกข้าวรายสำคัญในไทย พม่า และปากีสถาน จะต้องพบกับภาวะน้ำเข้านาว 0 ถึง 60 เปอร์เซ็นต์ของราคาน้ำเข้า นอกจากนี้ นั้น ประเทศที่ส่งข้าวไปขายประชาคมที่สำคัญก็คือสหรัฐ ซึ่งตัวสหรัฐเองก็เป็นผู้ส่งออกที่ได้รับคุ้มครอง มากที่สุด¹ ดังนั้น การที่ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐให้เงินอุดหนุนหรือขายข้าวในราคาถูก รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในรูปข้าว ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ผลิตในต้นทุนที่ต่ำ กรณี มั่น- ส่าปะหลัง ก็เช่นกัน เนื่องจากมันสำปะหลังเป็นพืชราคาถูกใช้เลี้ยงสัตว์แทนหัวบาร์เลย์และข้าวโพด ซึ่งเป็นพืชที่ผลิตโดยสมาชิกประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปจึงได้พยายามหาทางให้ประเทศไทยทำ สัญญาจำกัดการส่งออกของตัวเองเมื่อปี 1982 และได้มีการขอต่อสัญญาอีกเมื่อปลายปี 1985 ซึ่ง ฝ่ายรัฐบาลไทยในขั้นต้นก็มีแนวโน้มที่จะทำตามโดยอ้างเหตุผลว่าถ้าไม่ปฏิบัติตามแล้ว ประชาคม ยุโรปอาจหามาตรการอื่น ๆ มาปิดกั้นสินค้าของเราได้²

สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมนั้น ที่สัปดาห์มีการปิดกันมากที่สุดคือ หมวดอุตสาหกรรม สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งแม้ว่าในการเจรจาการค้าของ GATT ภายใต้ Tokyo Round จะมีการลดภาษีศุลกากรในสินค้าอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แต่ในหมวดอุตสาหกรรม สิ่งทอและเสื้อผ้าซึ่งประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนี้ เมื่อสิ้นสุดรอบ ของการตกลงในปี 1987 แล้ว ระดับภาษียังอยู่ในระดับสูงกว่าหมวดอุตสาหกรรมอื่น ๆ นอกจากนี้ ดังที่กล่าวไปแล้วในสินค้าหมวดนี้ยังมีข้อตกลง เกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและผลิตภัณฑ์ -

¹ ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐยังมีการขายข้าวแบบให้สินเชื่อระยะยาว 10-30 ปีแก่ บางประเทศ เช่นกลุ่มประเทศอาฟริกาตะวันตก ตามรัฐบัญญัติ "พีแอล 480"

² อย่างไรก็ตาม สัปดาห์นี้ยังเป็นที่ยกเถียงของนักวิชาการว่าการที่ประเทศไทยยอมจำกัดตัวเองนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้ GATT เมื่อปี 1967 ประชาคมยุโรปได้ให้สัตยาบันผูกมัดตนเองไว้ว่าจะไม่จำกัดปริมาณนำเข้ามันสำปะหลัง และจะเก็บ ภาษีเพียง 6 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ทั้งสิ้นที่ประเทศไทยจะต้องยอมเซ็นสัญญา ผูกมัดการส่งออกของตนเอง นอกจากนั้นไม่ว่าประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปจะเห็นด้วย กับ นโยบายนี้ทุกประเทศยังมีความต้องการมันสำปะหลังเข้าไปเลี้ยงสัตว์ในประเทศเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม และลักเซมเบิร์ก ในปริมาณที่สูง เพราะประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่มากรายเดียว ในโลก อย่างไรก็ตามสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยยอมจำกัดตัวเองนี้ อาจเป็นเพราะต้องการ supplier rents ตามที่กล่าวมาแล้ว อีกประการหนึ่งเนื่องจากการจำกัดการส่งออกนี้จะทำให้ ต้องมีการแบ่งปันโควต้ามันสำปะหลัง ดังนั้นอาจทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (ถ้าเป็นคนไม่ดี) อาจใช้ หาประโยชน์ได้

สิ่งทอที่ตกลงกันภายใต้ GATT ที่เรียกว่า Multifibre Arrangement (MFA) ให้มีการเจรจาทวิภาคี (bilateral agreement) ขึ้นโดยประเทศผู้นำเข้าสามารถเจรจากับประเทศผู้ส่งออก ไม่ให้สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอเกินโควตาในแต่ละปี ซึ่งภายใต้ MFA นี้ประชาคมยุโรปและสหรัฐใช้เป็นเครื่องเจรจาท่องกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่โดยเฉพาะเกาหลี อังกฤษ และไต้หวันให้จำกัดอัตราการนำเข้าให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ใน MFA สำหรับประเทศไทยนั้นประสบปัญหาการเจรจาโควตาในแต่ละปีพอสมควร เนื่องจากทางสหรัฐไม่ยอมให้ไทยส่งเสื้อผ้าเข้าสหรัฐจำนวนมาก¹ และเมื่อปี 1985 ได้มีการดำเนินการทางรัฐสภาสหรัฐเพื่อที่จะผ่านร่างกฎหมาย The Trade and Apparel Trade Bill หรือที่รู้จักกันในนามของ Jenkins Bill ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถ้าผ่านไปแล้วจะเป็นการจำกัดอัตราการส่งออกของไทยลงอย่างมาก ซึ่งการจำกัดการส่งออกของไทยนี้จะเป็นการกีดกันอย่างเห็นได้ชัดเจน เนื่องจากสหรัฐได้เลือกปฏิบัติเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศเท่านั้น ประเทศบางประเทศ เช่น เม็กซิโกที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงพอๆกับไทย ประเทศในกลุ่มคาริบเบียน ประชาคมยุโรปและแคนาดาที่มีอำนาจการต่อรองสูงได้รับการยกเว้น อย่างไรก็ตามก็เป็นการโชคร้ายที่ประธานาธิบดีเรแกนได้ริบฎกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ยังมีได้หมายความว่า การกีดกันโดยกฎหมายดังกล่าวจะสิ้นสุด เพราะรัฐสภายังมีโอกาสดูแลพิจารณาใหม่และหาเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้นเพื่อสบล้างอำนาจริบฎของประธานาธิบดีได้

นอกจากการกีดกันเรื่องสิ่งทอและเสื้อผ้าแล้ว ประเทศไทยยังประสบปัญหาการกีดกันการค้าอีกหลายอย่าง เช่น กรณีน้ำตาล ประชาคมยุโรปมีนโยบายปกป้องผู้ผลิตภายในประชาคมโดยใช้ภาษีนำเข้าผันแปร (variable import levies) และให้เงินช่วยเหลือ

¹ นอกจากปัญหาการเจรจาแล้ว ประเทศไทยได้ถูกอุตสาหกรรมผู้ผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในสหรัฐฟ้องร้องเมื่อปี 1984 ในเรื่องการให้ความอุดหนุนการผลิตและส่งออกสินค้าดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอไทยยอมทำสัญญาะงับการส่งออกและเลิกรับการสนับสนุนจากรัฐบาล ในขณะที่อุตสาหกรรมเสื้อผ้ายอมให้สหรัฐเก็บภาษีตอบโต้

ผู้ส่งออก (Export subsidies) ในขณะที่สหรัฐอเมริกาใช้ภาษีขาเข้า โควต้าและเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งการทำเช่นนี้ก่อให้เกิดการใช้สินค้าอื่นแทนน้ำตาล¹ พร้อมกับทำให้ผลผลิตน้ำตาลในตลาดโลกมีมาก เป็นการกดราคาร่วง ทำให้ประเทศไทยเดือดร้อน ในสหรัฐเช่นกัน มีความพยายามกีดกันปลาทูน่ากระป๋องจากประเทศไทยตลอดเวลา เนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกปลาทูน่ากระป๋อง 60 เปอร์เซ็นต์ของตลาดอเมริกา แม้ว่าความพยายามกีดกันยังไม่สำเร็จ² แต่ประเทศไทยต้องใช้ค่ายินค้าลู้คส์เป็นจำนวนมาก ซึ่งคาดว่าจะ เป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของความพยายามกีดกัน ด้านสับปะรดกระป๋องมีการจำกัดโควตาโดยประชาคมยุโรป ในช่วงหนึ่งโดยมีการจำกัดขนาดกระป๋องด้วย ในปัจจุบันต้องมีการขออนุญาตนำเข้า เป็นต้น

สำหรับการกีดกันการค้าในรูปสินค้าแล้ว ยังมีการกีดกันการค้าในเรื่องของบริการด้วย แต่เป็นเรื่องที่ไม่มีผู้กล่าวถึงมากนัก ทั้งที่การกีดกันมีอยู่ในระดับสูงทั้งในด้านของประเทศที่พัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา จากการศึกษาของ Cairncross et al. (1982) พบว่าขนาดของการค้าบริการสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา มูลค่าถึงหนึ่งในสามของสินค้าส่งออก และสินค้าในรูปบริการนี้เกี่ยวข้องกับปริมาณของสินค้าที่มีการค้าขายระหว่างประเทศอย่างมาก ซึ่งโดยทั่วไปบริการเหล่านี้ถูกกีดกันเช่นเดียวกับสินค้า คือมีการจำกัดในรูปแบบการให้เงินอุดหนุน การควบคุมโดยเฉพาะการให้สิทธิในการจัดตั้งและการเข้าถึงตลาด มาตรฐานและเทคนิค การต้องรับอนุญาต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการพยายามทำให้การค้าขายบริการให้มีความเสรียิ่งขึ้นนั้น ทำได้ยาก เนื่องจากชนิดของการบริการมีมาก การระบุ และวัดการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษีค่อนข้างทำได้ไม่ง่าย ยิ่งไปกว่านั้นที่สำคัญกว่าคือ ประเทศต่าง ๆ มีนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมบริการในเรื่องการธนาคาร การประกันภัย การขนส่งทางเรือ โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตามในเรื่องการกีดกันบริการนี้ ยกเว้นในเรื่องแรงงานที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศแล้ว ดูเหมือนว่าประเทศไทยจะยัง

¹ ในสหรัฐนั้นผู้ผลิตน้ำตาลทรายใหญ่ได้หันมาใช้น้ำเชื่อมจากข้าวโพดแทนน้ำตาล เนื่องจากการกีดกันการค้าทำให้ราคาน้ำตาลอยู่ในระดับสูง

² ปัจจุบันในสหรัฐได้มีการเสนอแอนเตอร์สันบิลเป็นกฎหมาย ซึ่งถ้าผ่านเป็นกฎหมายจะเป็นการเพิ่มภาษีขาเข้าจาก 6 เปอร์เซ็นต์เป็น 35 เปอร์เซ็นต์

ไม่มีใครควมได้เปรียบโดยเปรียบในเรื่องการบริการนี้มากนัก ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นฝ่ายกีดกันประเทศที่พัฒนาแล้วเสียมากกว่า ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมถึงประเทศไทย โดยให้มีการเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรียิ่งขึ้นในกิจการ เช่นการธนาคาร การประกันภัย เป็นต้น

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ เป็นสาเหตุของการเกิดการกีดกันการค้า ลักษณะของการกีดกันการค้า รวมทั้งผลของการกีดกันการค้าอย่างคร่าว ๆ ที่มีต่อประเทศไทย ซึ่งสำหรับผลของการกีดกันการค้าในอดีตนี้เป็นข้อมูล (information) อย่างหนึ่งที่เราได้รวมเข้าไว้แล้วในการวิเคราะห์ของเรา ปัญหาที่น่าสนใจต่อไปก็คือว่า แนวโน้มและลักษณะของการกีดกันการค้าในอนาคตจะเป็นไปเหมือนกับที่เกิดขึ้นมาแล้วหรือไม่ ถ้าใช่การคาดการณ์เกี่ยวกับอนาคตโดยวิธีการของผู้วิจัยที่หาแนวโน้มหลักและใช้แนวโน้มหลักฉายภาพไปข้างหน้า ก็คงจะพอประมาณการได้ถูกต้องพอสมควร อย่างไรก็ตาม ถ้าเกิดมีเหตุการณ์หนึ่ง เหตุการณ์ใดที่เกิดขึ้นที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวโน้มหลักอย่างถาวรได้แล้ว ก็อาจจะเปลี่ยนทิศทางการคาดการณ์การค้าออกไปได้

ดังนั้นในที่นี้จะเป็นการพิจารณาถึงสถานการณ์ทั่วไปของโลกอย่างสั้น ๆ เพื่อที่จะดูว่าจะมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงลักษณะและขอบเขตของการกีดกันการค้าที่สำคัญภายใน 5 ปีข้างหน้าหรือไม่ และการเปลี่ยนแปลงที่นี้จะผลต่อทิศทางการค้าของประเทศไทยอย่างไร

ตามที่ได้ทราบมาแล้วในตอนต้นของส่วนนี้ว่าสาเหตุของการกีดกันทางการค้าที่สำคัญของประเทศอุตสาหกรรมจะมาจากภาวะเศรษฐกิจของโลก ถ้าเศรษฐกิจของโลกโดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมตกต่ำ แนวโน้มที่จะนำการกีดกันการค้ามาใช้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายใน ป้องกันการว่างงานและแก้ปัญหาดุลการชำระเงินในระยะสั้นก็มีมากขึ้น แต่ถ้าเศรษฐกิจของโลกอยู่ในระดับดีขึ้น แนวโน้มจะมีการนำการกีดกันการค้าก็อาจจะชะลอตัวลง เนื่องจากประเทศอุตสาหกรรมอาจจะสามารถดูดซับแรงงานที่ต้องมีการเปลี่ยนงานได้ เพราะการได้โดยเปรียบเทียบลดลง เนื่องจากมีการขยายตัวของการผลิต และมีการส่งออก-

มากขึ้น จากการประมาณการพื้นฐาน หรือแบบปานกลาง (baseline scenario) ของ IMF คาดว่าภายในช่วง 1986-90 นี้เศรษฐกิจของประเทศตะวันตก จะประกอบด้วยความพยายามของรัฐบาลสหรัฐในการลดการขาดดุลลงได้ประมาณ 1 เปอร์เซ็นต์ของ GNP¹ ค่าอัตราแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์กับเงินสกุลต่าง ๆ ของยุโรปรวมทั้งเงินเยนของญี่ปุ่นจะลดลง 5 เปอร์เซ็นต์² นโยบายเปลี่ยนโครงสร้างในยุโรปจะลดการว่างงานในเศรษฐกิจได้เล็กน้อย อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริงในตลาดยุโรปดอลลาร์จะลดลงสู่ระดับ $3\frac{1}{2}$ เปอร์เซ็นต์ อัตราการเจริญเติบโตของ GNP ในประเทศอุตสาหกรรมในช่วง 1987-90 จะอยู่ในอัตรา 3.1 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ซึ่งการเจริญเติบโตดังกล่าวจะไม่อยู่ในระดับที่มีการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจโลกอย่างมาก สิ่งควรระวังระดับการกีดกันการค้าจะอยู่ในระดับเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาก

นอกจากปัญหาเศรษฐกิจที่จะกำหนดระดับการกีดกันทางการค้าแล้ว ปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศอุตสาหกรรมก็มีส่วนมากในการกำหนดระดับการกีดกัน ปัจจุบันมีร่างกฎหมายกีดกันการค้าที่รอผ่านการพิจารณาในรัฐสภาสหรัฐอยู่ราว 200 ฉบับ แต่เมื่อพิจารณาถึงนโยบายและจุดยืนของรัฐบาลสหรัฐในปัจจุบันจากกรณี Jenkins Bill แล้วคาดว่าร่างกฎหมายดังกล่าวอาจไม่ผ่านการประกาศเป็นร่างกฎหมายทั้งหมด อย่างไรก็ตาม กรณีสินค้าเกษตรนั้น สหรัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ ประธานาธิบดีเรแกนได้ลงนามในพระราชบัญญัติการเกษตรที่เรียกว่า "Farm Bill" เมื่อปลายปี 1985 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนนโยบายเกษตรจากเดิมที่ให้ประกันราคาสินค้าเกษตรภายในให้อยู่ในระดับสูงทำให้สหรัฐขายสินค้าไม่ได้ มาเป็นโครงการอุดหนุนการส่งออก โดยมีเป้าหมายที่จะลดราคา -

¹ ขณะให้ประธานาธิบดี เรแกนได้เซ็นร่างกฎหมายที่บังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องทำงานประมาณให้สมดุล (balance budget) ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว

² ในขณะที่เขียนบทความนี้ (มกราคม 2529) ได้มีความพยายามตั้งแต่ปลายปี 1985 ของมหาอำนาจเศรษฐกิจ 5 ประเทศคือสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมันตะวันตก และฝรั่งเศส (หรือรู้จักกันในนาม G5) เข้าแทรกแซงตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศเพื่อให้ค่าดอลลาร์สหรัฐลดลง

³ กฎหมาย Farm Bill จะเป็นกฎหมายที่ควบคุมโครงการเกษตรของรัฐบาลกลางไปจนถึงปี 1990

สินค้าเกษตรของสหรัฐในตลาดโลก โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนราคาล่วงที่ลดยกไป ซึ่งกรณีนี้คาดว่าจะมีผลต่อการส่งออกของไทย โดยเฉพาะข้าวและข้าวโพดพอสมควร แต่ขนาดของผลกระทบจะเป็นแค่ไหนนั้น ยังไม่ได้มีการประมาณการไว้ในบทความนี้¹ หนึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าโครงการทางเกษตรที่ประเทศอุตสาหกรรมใช้นั้นไม่ได้มีข้อจำกัดเลยจริง ๆ แล้วจากประสบการณ์ของประเทศในประชาคมยุโรปได้แสดงให้เห็นแล้วว่า การคุ้มครองระดับราคาผลิตผลเกษตรภายในให้สูงพร้อมทั้งการให้เงินสนับสนุนการส่งออกทำให้มีการใช้ทรัพยากรสูงมาก อาจทำไม่ได้ตลอดไป หรือการออกกฎหมาย "Farm Bill" นี้ส่วนหนึ่งมีจุดประสงค์มาจากความต้องการลดการขาดดุลของรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการลดราคาพุงสำหรับผลิตผลเกษตรพื้นฐานให้อังกฤษตลาดมากกว่าก่อนมีการให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการราคาประกันนี้เข้าร่วมโครงการลดพื้นที่ด้วย²

นอกเหนือจากปัจจัยทางเศรษฐกิจของโลกและปัจจัยการเมืองในประเทศอุตสาหกรรมแล้ว ปัจจัยกำหนดแนวโน้มของการกีดกันการค้าก็คือการเจรจาการค้ารอบใหม่ภายใต้ GATT ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการตกลงจากทุก ๆ ฝ่าย ที่จะมีการเจรจาการค้ารอบใหม่ แม้ว่าจะมีการผลักดันอย่างมากจากสหรัฐอเมริกา³ ซึ่งการที่ยังไม่มีการตกลงเริ่มการเจรจาการค้าหลายฝ่ายนี้ ก็เนื่องจากในขณะนี้มีการแบ่งประเทศออกเป็นกลุ่มเหนือกลุ่มใต้ ประเทศกำลังพัฒนามีการรวมกลุ่มกันซึ่งรู้จักกันในนาม Group of 77 ซึ่งกลุ่มนี้มีการขัดแย้งกับประเทศอุตสาหกรรมอย่างมาก ประเทศผู้นำในกลุ่มนี้โดยเฉพาะบราซิล

¹ แต่คาดว่าจะคงจะไม่มากถึงกับเปลี่ยนภาพรวมทางการค้าทั้งหมด เพราะปัจจุบันประเทศไทยพึ่งสินค้าออกหลายชนิด และกลไกปรับตัวจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปผลิตพืชผลชนิดอื่นที่มีราคาเปรียบเทียบดีกว่า

² ประชาชาติธุรกิจ 28 ธ.ค.2528

³ ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของนาย William E. Brock (1985) ซึ่งเป็น Trade Representative ของสหรัฐอเมริกาเป็นต้น ที่กล่าวถึงความตั้งใจอย่างแน่วแน่ของสหรัฐในการเปิดการเจรจาการค้ารอบใหม่

และอื่นแต่มีความแคลงใจในเหตุจูงใจในการเล่นของสหรัฐที่ให้เจรจาการค้ารอบใหม่ เนื่องจากสหรัฐออกจะเน้นเรื่องการค้าในรูปของบริการและการค้าในรูปสินค้าที่มีเทคโนโลยีสูงเป็นพิเศษ ในขณะที่ยังมีการกีดกันการค้าของสหรัฐในสินค้าประเภทอื่น ๆ อยู่ ยิ่งไปกว่านั้นประเทศที่พัฒนาที่มีความเห็นให้มีการปกป้องการบริการด้วย เนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าบริการของอเมริกาได้หรือไม่ (Schultz, 1984) ซึ่งทำให้การเจรจาชะลอต่อไป อย่างไรก็ตาม การเจรจาการค้าในอนาคตคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่แม้มีการประชุมเกิดขึ้นก็คาดว่าจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อการค้าของโลก ทั้งนี้เนื่องจากการประชุมที่จะมีขึ้นนั้น คงเป็นไปแบบการประชุมที่ผ่านมาแล้ว คือแทนที่จะมีการพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิวัฒนาการการค้าโลกแล้วพิจารณาปรับระบบปัจจุบันให้เข้าสู่กรอบของการค้าพหุภาคีซึ่งเป็นเจตนารมณ์ขั้นพื้นฐานของ GATT ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของ GATT กลับให้มีการศึกษาถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นกรณีไป เช่น ประเด็นการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ การจำกัดปริมาณนำเข้า การใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร การค้าสิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป ฯลฯ ซึ่งการเจรจาโดยใช้ประเด็นเหล่านี้จากประสบการณ์ที่แล้ว ๆ มาไม่ก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงการค้าของโลกมากนัก¹

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าในบรรดาปัจจัยที่กำหนดการกีดกันการค้าแล้ว ไม่ว่าเราจะดูปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของโลก ปัจจัยทางด้านการเมืองภายในประเทศอุตสาหกรรม หรือปัจจัยการเจรจาตกลงการค้าระหว่างประเทศที่จะมีขึ้น จะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 4-5 ปีข้างหน้าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยเหล่านี้อย่าง-

¹เกริกไกร สิริแพทย "การเจรจาเรื่องสิทธิกีดกันการค้า" เอกสารประกอบใน Workshop Series ของ NIEO ครั้งที่ 17 เรื่อง สิทธิกีดกันการค้า คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน 2528, หน้า 104

รุนแรงจนกระทั่งมีการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มหลักทางด้านการค้าที่จะมีผลต่อประเทศไทย ดังนั้นผู้วิจัยเชื่อว่า การคาดการณ์เกี่ยวกับทิศทางการค้าของประเทศไทย โดยใช้แนวโน้มหลักที่เป็นมาในอดีต คงจะให้ภาพในอนาคต 5 ปีข้างหน้าได้ดีพอสมควร *

* ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.โฆษะ อาริยาที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในตอนต้นของการศึกษา แต่ความรับผิดชอบคงเป็นของผู้เขียนทั้งสิ้น นอกจากนี้ขอขอบคุณ อธิการบดี ลอยทอง, คุณพริษฐ์ นครชัย, คุณวันดี หลายศิริโรจน์, คุณฉัตรรัตน์ เคี่ยมสินกุล คุณไชยวัฒน์ เจริญญาติ และคุณอาภรณ์ นาควิริยะ ซึ่งเป็นผู้ช่วยวิจัย รวมทั้งคุณวันพร จาตุเจริญ ผู้ช่วยกรรมาธิการพัฒนาฉบับให้ไว้ในนี้ด้วย

ภาคผนวก ก .

Period	อันดับ 1		อันดับ 2		อันดับ 3		อันดับ 4		อันดับ 5		อันดับ 6		อันดับ 7		อันดับ 8		อันดับ 9		อันดับ 10	
1957	Rice	3.6	Rub	1.4	Tin	0.5	Teak	0.3	Tap.	0.1	Tob.	0.1	maize	0.1	Jute	0.1	-	-	-	-
1958	"	3.0	"	1.3	"	0.3	"	0.2	"	0.2	Maize	0.2	Tob.	0.1	"	0.1	Kap.	0.1	-	-
1959	"	2.6	"	2.3	"	0.4	Maize	0.3	Teak	0.2	Tap.	0.2	Jute	0.1	Kap.	0.1	-	-	-	-
1960	"	2.6	"	2.6	Maize	0.6	Tin	0.5	"	0.4	"	0.3	"	0.2	"	0.1	M.B.	0.1	-	-
1961	"	3.6	"	2.1	Jute	0.6	"	0.6	Maize	0.6	"	0.4	Teak	0.3	Trav.	0.2	Kap.	0.1	M.B.	0.1
1962	"	3.2	"	2.1	Tin	0.7	Jute	0.6	"	0.5	"	0.4	Trav.	0.2	Teak	0.2	"	0.1	Cem.	0.1
1963	"	3.4	"	1.9	Maize	0.9	Tin	0.7	Tap.	0.4	Jute	0.4	"	0.2	"	0.1	Sug.	0.1	Kap.	0.1
1964	"	4.4	"	2.1	"	1.4	"	1.0	"	0.7	"	0.5	"	0.2	Sug.	0.2	Teak	0.2	"	0.1
1965	"	4.3	"	2.0	Tin	1.2	Jute	1.1	Maize	1.0	Tap.	0.7	"	0.4	Teak	0.2	M.B.	0.1	"	0.1
1966	"	4.0	"	1.9	Jute	1.6	Maize	1.6	Tin	1.3	Trav.	0.8	Tap.	0.6	"	0.2	Shr.	0.2	M.B.	0.1
1967	"	4.7	Tin	1.8	Rub.	1.6	"	1.4	Trav.	1.2	Jute	0.9	"	0.7	Shr.	0.3	Teak	0.2	Tob.	0.2
1968	"	3.8	Rub	1.8	Maize	1.6	Tin	1.5	"	1.3	Tap.	0.8	Jute	0.7	"	0.3	Tob.	0.2	Teak	0.2
1969	"	3.0	"	2.7	Trav.	1.8	Maize	1.8	Tin	1.6	"	0.9	"	0.8	"	0.3	M.B.	0.2	"	0.2
1970	"	2.5	"	2.2	"	2.2	"	2.0	"	1.6	"	1.2	"	0.7	M.B.	0.3	Shr.	0.2	Flu.	0.2
1971	"	2.9	Trav.	2.2	Maize	2.3	Rub.	2.0	"	1.6	"	1.2	"	0.9	Sug.	0.4	Tung.	0.3	"	0.3
1972	"	4.4	"	2.7	"	2.1	"	1.9	"	1.7	"	1.5	Sug.	1.3	Jute	1.1	Pr.st.	0.4	Shr.	0.3
1973	"	3.6	Rub.	4.6	Teak	3.4	Maize	3.0	Tap.	2.5	Tin	2.0	"	1.2	"	1.1	Shr.	0.8	Text.	0.7
1974	"	9.8	Maize	6.1	Rub.	5.0	Tap.	3.8	Trav.	3.8	Sug.	3.8	Tin	3.1	"	0.9	Text.	0.8	Pr.st.	0.8
1975	"	5.9	"	5.7	Sug.	5.7	"	4.6	"	4.9	Rub.	3.5	"	2.2	Text.	1.0	Shr.	0.9	"	0.8
1976	"	8.6	Tap.	7.5	"	6.8	Maize	5.7	Rub.	5.3	Trav.	4.0	"	3.0	"	1.3	Text.	1.4	M.B.	1.0
1977	"	13.3	"	7.7	"	7.5	Rub.	6.2	Trav.	4.6	Tin	4.5	Maize	3.3	"	1.6	Shr.	1.2	"	1.1
1978	"	10.4	"	10.9	Trav.	9.0	"	8.0	Tin	7.2	Text.	6.9	"	4.3	Sug.	4.0	Int.c.	2.2	Pr.st.	1.7
1979	"	15.6	Rub.	12.4	"	11.2	Tap.	10.0	"	9.3	"	8.8	"	5.6	"	4.8	"	2.9	Shr.	2.4
1980	"	19.5	Trav.	17.8	Tap.	14.9	Rub.	12.4	"	11.3	"	9.6	"	7.3	Int.c.	6.2	Pr.st.	3.2	Sug.	3.0
1981	"	26.4	"	21.5	"	16.4	Text.	12.6	Rub.	10.8	Sug.	9.6	Tin	9.1	Maize	8.3	Int.c.	6.2	Pr.st.	4.5
1982	Trav.	23.9	Rice	22.5	"	20.0	"	14.0	Sug.	13.0	Rub.	9.5	Maize	8.3	Tin	7.8	"	5.9	"	4.7
1983	"	25.3	"	20.2	"	15.4	"	14.4	Rub.	11.8	Maize	8.5	Sug.	6.3	Pr.st.	6.2	"	5.8	Tin	5.3
1984	"	27.3	"	26.0	Text.	19.2	Tap.	16.6	"	13.0	"	10.1	Int.c.	7.4	"	6.1	Tin	5.3	Sug.	5.2
1985	"	17.7	"	13.5	"	11.7	"	8.3	"	6.7	Int.c.	4.1	Sug.	3.3	Maize	3.3	Pr.st.	3.2	Tin	3.1

หน่วย : พันล้านบาท

อันดับ 11	อันดับ 12	อันดับ 13	อันดับ 14	อันดับ 15	อันดับ 16	อันดับ 17	อันดับ 18	อันดับ 19	อันดับ 20	หมายเหตุ
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Rub. = Rubber
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Tob. = Tobacco
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Tap. = Tapioca
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Trav. = Travel
Cem. 0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sug. = Sugar
M.B. 0.1	Sug. 0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	Text = Textile
" 0.1	Cem. 0.1	Shr. 0.1	-	-	-	-	-	-	-	Int.C = Int.curcuit
" 0.1	Tob. 0.1	" 0.1	Pr.St. 0.1	-	-	-	-	-	-	Kap. = Kapok
Shr. 0.1	Sug. 0.1	Tob. 0.1	" 0.1	Sor 0.1	-	-	-	-	-	Shr. = Shrim
Tob. 0.1	Sor. 0.1	Kap. 0.1	" 0.1	Sug. 0.1	-	-	-	-	-	M.B. = Mang Bean
M.B. k0.1	" 0.1	" 0.1	" 0.1	Flu. 0.1	-	-	-	-	-	Pr.St. = Precious Stone
Pr.St. 0.1	M.B. 0.1	" 0.1	Flu. 0.1	Sor. 0.1	R.cot 0.1	-	-	-	-	Tung = Tung Sten
Flu. 0.2	Pr.St. 0.2	Tob. 0.2	Kap. 0.1	R.cot. 0.1	Sor. 0.1	Sug. 0.1	-	-	-	Cem. = Cement
Tob. 0.2	Teak 0.2	Kap. 0.1	Pr.St. 0.1	Sor. 0.1	Sug. 0.1	Cem. 0.1	Tug. 0.1	Mol. 0.1	-	Flu. = Fluorite
M.B. 0.3	Shr. 0.2	Tob. 0.2	" 0.2	Teak 0.2	Sor. 0.2	Kap. 0.1	Cem. 0.1	" 0.1	Wood 0.1	C.fish = Canned fish
Tung 0.3	Tob. 0.3	M.B. 0.3	Text. 0.3	Flu. 0.2	Cem. 0.2	Teak 0.2	Wood 0.2	Kap. 0.2	Sor. 0.1	Sor = Sorghum
Pr.St. 0.6	Wood 0.4	Teak 0.4	M.B. 0.4	Cem. 0.3	Mol. 0.3	Tob. 0.3	Tung. 0.3	Sor. 0.2	Flu. 0.2	C.pine = Canned pine-apple
Cem. 0.7	Shr. 0.6	Mol. 0.5	Wood 0.5	Tung. 0.5	M.B. 0.5	" 0.5	Sor. 0.4	Teak 0.4	" 0.3	F.C.fish= fresh cuttle fish
Jute 0.6	Tob. 0.6	Cem. 0.5	" 0.5	Sor. 0.5	Mol. 0.5	M.B. 0.5	Teak. 0.5	Tung. 0.4	" 0.2	Mol. = Molasses
Pr.St 0.9	Teak 0.8	Wood 0.7	Tob. 0.7	Jute 0.6	Tung. 0.5	Mol. 0.5	Cem. 0.4	Sor. 0.4	Kap. 0.3	C.Cr. = Canned Crustore
" 1.1	Tob. 0.9	" 0.9	Tung 0.8	Mol. 0.8	Teak 0.6	Jute. 0.4	Sor. 0.3	Kap. 0.2	Flu. 0.2	R.Cot = Raw cotton
Shr 1.5	C.pine 1.2	Tob. 1.2	M.B. 1.2	F.C.fish 1.0	Tung 1.0	Wood 1.0	Jute 0.9	F.M. 0.9	Mol. 0.5	F.W. = Foot wear
Pr.St. 2.3	F.C.fish 1.5	Jute 1.4	" 1.4	Wood 1.3	C.pine 1.2	Tob. 1.2	F.M. 0.9	C.Cr. 0.8	Tung. 0.6	F.M. = fish meal
Shr. 2.0	Jute 1.5	M.B. 1.4	C.pine 1.4	Tob. 1.4	Wood 1.4	F.C.fish 1.3	C.Cr. 1.0	F.M. 1.0	Ir. 0.9	Ir. = Iron
" 2.1	C.pine 2.0	Tob. 1.7	M.B. 1.7	Wood 1.4	F.C.fish 1.3	Jute 1.2	F.F. 1.2	C.Fish 1.1	C.Cr. 1.0	F.F. = Frozen Foul
" 2.8	Tob. 2.5	Cpine 2.0	" 1.9	F.C.fish 2.8	Cfish 1.7	C.Cr. 1.5	Fl 1.3	Wood 1.3	F.F. 1.3	Jew = Jewelry
3.2	C.Fish 2.1	" 1.9	Tob. 1.8	F.W. 1.7	C.Cr. 1.7	F.C.fish 1.6	M.B. 1.6	" 1.3	Jute 1.1	- หมายถึง < 0.1
C.fish 3.7	C.pine 2.9	Shr. 2.8	C.Cr. 2.2	" 2.1	Jute 2.0	M.B. 1.8	F.C.fish 1.7	' 1.7	Tob 1.6	
" 2.5	" 2.0	" 1.7	M.B. 1.6	" 1.3	" 1.0	C.Cr. 1.0	Wood 0.9	F.C.fish 0.9	F.F. 0.9	

ภาคผนวก ข.

แบบจำลอง ARIMA ขององค์ประกอบในบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ

Dependent Var	Independent Var	Coeffi- cient	T-ratio	$\bar{R}^2$	S.E.	D.W.
XRICE	MA (6)	-0.450	-1.802			
(51-85)	MA (7)	0.560	1.967	0.921	2180.568	2.381
	AR (1)	1.068	6.541			
XRUB	MA (2)	-0.544	-3.086	0.932	1077.955	1.861
(51-85)	AR (1)	1.090	7.227			
XCORN	MA (3)	-0.858	-3.529	0.913	917.466	1.907
(56-85)	AR (1)	1.103	5.910			
XTIN	MA (3)	-0.740	-3.930			
(54-85)	AR (1)	1.276	6.745	0.903	958.138	1.655
	AR (4)	-0.281	-1.237			
XTPOC	MA (2)	0.491	2.481			
(58-85)	MA (3)	-0.651	-2.713	0.951	1448.907	1.970
	AR (1)	1.082	6.213			
XSUGAR	MA (2)	-0.506	-2.572	0.680	2012.969	2.205
(58-85)	AR (1)	1.018	5.775			
OTHERX	MA (3)	-0.853	-3.524	0.990	3365.580	1.985
(58-85)	AR (1)	1.189	7.393			
TOTALX	MA (9)	-0.854	-4.268	0.987	6585.933	1.663
(51-85)	AR (1)	1.121	7.961			

Dependent Var.	Independent Var.	Coeffi- cient	T-ratio	$\bar{R}^2$	S.E.	D.W.
CAPGOO	AR (1)	0.601	3.438	0.963	4532.326	2.171
(59-85)	AR (2)	0.585	2.937			
IPRM	AR (1)	0.641	3.617	0.976	3409.493	1.715
(59-85)	AR (2)	0.525	2.662			
FUEL	MA (1)	0.636	1.716	0.955	4965.364	1.977
(58-85)	AR (1)	1.019	3.306			
OTHERM	MA (5)	-0.845	-3.506	0.985	2007.495	1.881
(58-85)	AR (1)	1.121	6.273			
TOTALM	MA (5)	-0.681	-2.764	0.982	10851.47	1.769
(51-85)	AR (1)	1.132	6.790			
CAPMOV	MA (5)	0.771	2.545	0.864	7556.104	1.576
(62-85)	AR (1)	0.941	4.644			
OTHBOS	MA (2)	0.405	1.934	0.534	4294.027	2.332
(58-85)	AR (1)	0.883	4.711			
ERROMB	MA (3)	-0.471	-1.977	0.273	3226.571	1.908
(56-85)	AR (1)	-0.441	-2.291			

ภาคผนวก ข. (ต่อ)

Dependent Var.	Independent Var.	Coeffi- cient	T-ratio	$\bar{R}^2$	S.E.	D.W.
VXRICE	MA (6)	-0.740	-3.145	0.897	2345.895	2.325
(51-84)	AR (1)	1.077	6.749			
VXRUB	MA (2)	-0.549	-3.021	0.920	1093.333	1.812
(51-84)	AR (1)	1.088	7.107			
VXCORN	MA (6)	0.295	1.608			
(57-84)	AR (1)	0.484	2.523	0.883	13.198	1.906
	AR (2)	0.610	3.118			
VXTIN	MA (4)	-0.303	-1.417			
(58-84)	MA (5)	-0.607	-2.979	0.557	10.346	1.932
	AR (1)	1.026	8.035			
VXTPOC	MA (4)	0.488	2.581			
(58-84)	AR (1)	0.501	2.744	0.882	15.556	2.130
	AR (2)	0.569	2.687			
VXSOGA	MA (5)	0.504	2.375	0.686	79.719	2.093
(60-84)	AR (1)	0.908	4.810			
VOLX	AR (1)	1.073	48.923	0.960	7.280	2.280
(51-84)						

Dependent Var	Independent Var	Coefficient	T-ratio	$\bar{R}^2$	S.E.	D.W.
UVXRIC	MA (2)	-0.380	-2.116	0.581	19.315	2.401
(51-84)	AR (1)	1.005	6.129			
UVXCOR	MA (2)	-0.507	-2.569	0.890	8.470	1.738
(56-84)	AR (1)	1.043	7.448			
UVXSUG	MA (4)	-0.535	-2.602	0.528	26.555	2.119
(58-84)	AR (1)	0.984	5.629			
UVXTIN	MA (1)	0.362	1.055			
(58-84)	MA (7)	-0.687	-2.810	0.966	5.921	1.984
	AR (1)	1.066	3.706			
UVXTPO	MA (4)	0.568	2.515			
(58-84)	MA (6)	0.568	2.136	0.908	7.442	1.891
	AR (1)	1.010	8.551			
UVX	MA (4)	-0.482	-2.690	0.897	7.543	1.412
(51-84)	AR (1)	1.040	8.120			
UVM	MA (1)	0.347	1.358	0.959	6.747	1.982
(54-84)	AR (1)	1.051	6.605			

หมายเหตุ

XRICE	=	RICE	} Value of Exports (Million of Baht)
XRUB	=	RUBBER	
XCORN	=	CORN	
XTIN	=	TIN	
XTPOC	=	TAPIOCA PRODUCTS	
XSUGAR	=	SUGAR	
OTHERX	=	OTHER EXPORTS	
TOTALX	=	TOTAL EXPORTS	

IPRM	=	INTERMEDIATE PRODUCTS AND RAW MATERIALS	} Value of Imports (Million of Baht)
CAPGOO	=	CAPITAL GOODS	
FUEL	=	FUEL AND LUBRICANT	
OTHERM	=	OTHER IMPORTS	
TOTALM	=	TOTAL IMPORTS	

CAPMOV	=	CAPITAL MOVEMENTS	} (Million of Baht)
OTHGOS	=	OTHER GOODS AND SERVICES	
ERROMB	=	ERROR AND OMISSIONS	

VXRICE	=	RICE	} Volume of Exports (Million of Baht)
VXRUB	=	RUBBER	
VXCORN	=	CORN	
VXTIN	=	TIN	
VXTPOC	=	TAPIOCA PRODUCTS	
VXSUGA	=	SUGAR	
VALX	=	VOLUME OF EXPORTS	

VOLM	=	VOLUME OF IMPORTS	(Million of Baht)
------	---	-------------------	-------------------

UVXRIC	=	RICE	} Unit Value of Exports (Million of Baht)
UVXRIW	=	RICE (WHOLESALE PRICE)	
UVXRUB	=	RUBBER	
UVXRJW	=	RUBBER (WHOLESALE PRICE)	
UVXCOR	=	CORN	
UVXTIN	=	TIN	
UVXTPO	=	TAPIOCA PRODUCTS	
UVXSUG	=	SUGAR	
UVX	=	UNIT VALUE OF EXPORTS	

UVM	=	UNIT VALUE OF IMPORTS	(Million of Baht)
-----	---	-----------------------	-------------------

ARIMA Model

1. Specification

แบบจำลองที่ใช้ประมาณการองค์ประกอบของบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ ในบทความนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นแนวโน้มตามเวลาซึ่งขึ้นอยู่กับค่าของตัวแปร นั้น ๆ ในอดีต และอีกส่วนหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรนั้นเพียงครั้งคราวแต่มีช่วงเวลาดำรงที่แน่นอนระหว่างการเปลี่ยนแปลง 2 ครั้งติดกัน แบบจำลองที่มีลักษณะเช่นนี้ก็คือ ลักษณะที่สามารถอธิบายได้ด้วย ARIMA Model นั้นเอง ลักษณะที่ว่านี้อาจเขียนเป็นสมการคณิต - คำสูตรได้ดังนี้.-

$$Y_t = \phi Y_{t-1} + e_t + \theta_1 e_{t-1} + \dots + \theta_n e_{t-n} \dots \dots (3)$$

เมื่อ

Y_t = ค่าปัจจุบันของตัวแปรที่จะสร้างแบบจำลอง

Y_{t-1} = ค่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาจากของตัวแปร

ϕ = สัมประสิทธิ์ที่จะต้องประมาณการซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนอัตราการเพิ่มของตัวแปรต่อหนึ่งช่วงเวลา

e_t = ค่าความคลาดเคลื่อนของตัวแปรซึ่งสมการ (3) อธิบายไม่ได้สำหรับช่วงเวลาปัจจุบัน

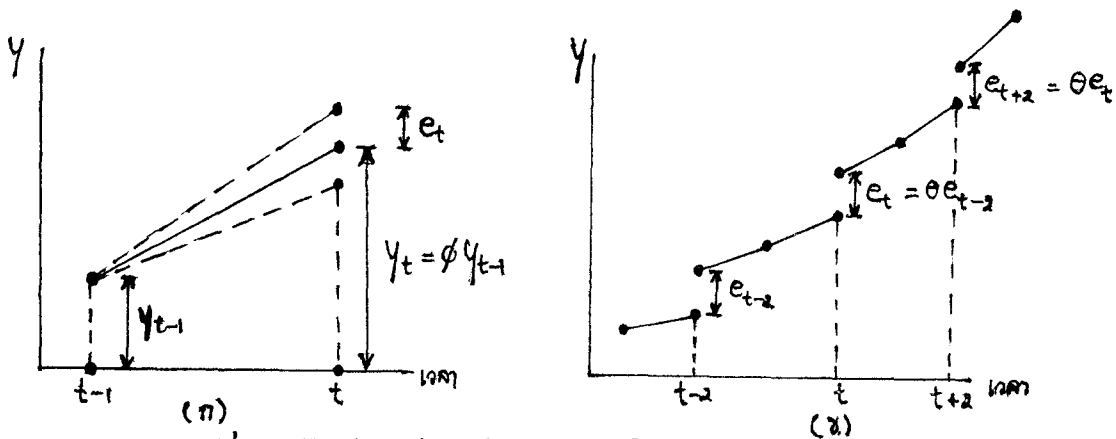
e_{t-n} = ค่าความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนหน้า n ช่วง

(ความหมายในการรวมเอาความคลาดเคลื่อนในอดีตเพื่อใช้ในการคาดคะเนค่าของตัวแปรนั้น เป็นลักษณะการเลียนแบบพฤติกรรมของคนในการคาดคะเนโดยพยายามเรียนรู้จากข้อบกพร่องของตัวเองในอดีต)

θ_n = สัมประสิทธิ์ของ e_{t-n} ซึ่งเป็นตัวบอกว่า การเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่ได้เกิดจากแนวโน้มการเจริญเติบโตหรือ "0" นั้น เกิดขึ้นเป็นเวลาห่างกัน n ช่วงเวลา

2. Concept

ถ้าตัวแปรใดมีแต่แนวโน้มการเพิ่มตามเวลาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราว อัตราการเพิ่มของตัวแปรนั้นระหว่างจุดของเวลา 2 จุดจะแสดงได้เป็นความเอียงของเส้นตรงดังรูปที่ 3 (ก) โดยที่ $Y_t = \phi Y_{t-1}$ แต่ข้อมูลจริง ๆ ของตัวแปรหนึ่งอาจจะไม่ได้มีความสัมพันธ์ $Y_t = \phi Y_{t-1}$ อย่างเที่ยงตรงทุกช่วงเวลา กล่าวคือ "0" มีค่าต่าง ๆ กันในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น อัตราที่คำนวณหรือประมาณการได้ ก็คือค่าเฉลี่ยของอัตราในแต่ละปีนั่นเอง ถ้าปีใดมีค่า Y_t เกินกว่า ϕY_{t-1} ส่วนที่เกินก็就会被ถือว่าเป็นความคลาดเคลื่อน หรือ e_t แต่ถ้า e_t ของจุดเวลาที่ห่างกัน 2 ปีมีค่า-



รูปที่ 3 Estimation Concept of ARIMA Model

เท่ากัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเขียนได้เป็น $e_t = 1 \cdot e_{t-2}$ กล่าวคือ "0" มีค่าเท่ากับ "1.0" เป็นต้น ดังที่แสดงในรูปที่ 3 (ข) และสมการที่สมบูรณ์ก็ควรจะเขียนดังนี้คือ

$$Y_t = \phi Y_{t-1} + \theta e_{t-2}$$

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกริกไกร สิริแพทย์ "การเจรจาเรื่องสิทธิกีดกันการค้า" เอกสารประกอบใน Workshop Series ของ NIEO ครั้งที่ 17 เรื่อง สิทธิกีดกันการค้า กันยายน 2528

โคไข่ ยุตะกะ และ ฮาราดะ ยุตะกะ "นิฮอนโนะเคโชฮิตเทน" บทความต่อเนื่องใน วารสาร คินโดเดโชกัคกุ พ.ย.2526-ธ.ค.2528

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ อัมมาร์ สยามวาลา "สภาพตลาดโลกสำหรับสินค้าเกษตร"

กำลังพลเศรษฐกิจไทย ฉบับข่าวบำเปรม กรุงเทพฯ : คณะกรรมการนักศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2529 : 28-44

"ฟาร์มบิล" ประชาชาติธุรกิจ 28 ธ.ค. 2528

ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (หลายปี)

"สงครามการค้า" ฐานเศรษฐกิจ ครบรอบ 5 ปี, ม.ค. 2529

สุธี ประคำลั่นเศรษฐ์ "วิกฤตการณ์ทุนนิยมโลกกับสิทธิกีดกันการค้า" เอกสารประกอบใน Workshop Series ของ NIEO ครั้งที่ 17 เรื่อง สิทธิกีดกันการค้า กันยายน 2528

ภาษาอังกฤษ

Brock, William E. "A Year of Decision" Economic Impact, 1985 (2) : pp. 8-10.

Cairncross, Alec et al. Protectionism : Threat to International Order London : The Commonwealth Secretariat, 1982.

Fides, Robert and M. Desmond Fitzgerald, "The Use of Information in Balance of Payments Forecasting", Economica 50 (August 1983): pp. 249-258.

International Monetary Fund. World Economic Outlook, 1985, Washington DC, 1985.

Korner, Heiko. "The New Protectionism and the Third World" Inter-economics, Jul.-Aug. 1982 : pp. 179-84.

Schultz, Siegfried. "Trade in Services : its treatment in International Forums and the Problem Ahead" Intereconomics, Nov.-Dec. 1984. : pp. 267-273.

Schumacher, Dieter. "Import from Developing Countries : Reasons for Protection and Proposal for Liberalization" Intereconomics, Nov.-Dec. 1985 : pp. 274-279.

Supote Chunanuntathum. "Thailand's International Trade Imbalances & Some Reflections on its Industrialisation Policy" in Tariff Policies & Revaluations. Edited by W.F. Gossling is the Processings of the Sigapore Conference on Industrial International Trade, Lowestoft Suffolk : Input-Output Publishing Company, 1985.

“ทิศทางการพัฒนาชนบทไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต”

โดย

ดร. เมธี ครองแก้ว

คณะเศรษฐศาสตร์ และสถาบันไทยคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 – 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทิศทางการพัฒนาชนบทไทย : อดีต ปัจจุบันและอนาคต

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ : ภาคชนบทในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ	5-1
2. นโยบายและรูปแบบการพัฒนาชนบทไทยในอดีต	5-7
2.1 การพัฒนาการเกษตรของไทยระหว่างแผน 1 ถึงแผน 4	5-7
2.2 ผลงานการพัฒนาชนบทของหน่วยงานของรัฐบางหน่วย ในอดีต	5-13
3. วิเคราะห์การพัฒนาชนบทในปัจจุบัน	5-19
3.1 สภาพความยากจน โครงสร้างของรายได้และ การกระจายรายได้ในชนบท	5-19
3.2 นโยบายพัฒนาชนบทยากจน 2525-2529	5-30
3.3 ปัญหาทางเศรษฐกิจบางอย่างที่มีผลต่อการพัฒนาชนบท (ก) การเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ที่ดิน	5-39 5-44
4. ทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคต	5-49
4.1 แนวนโยบายพัฒนาชนบทในแผนที่ 6 : วิเคราะห์ และวิจารณ์	5-48
4.2 สรุป : ชนบทไทยในทศวรรษหน้า	5-52
ภาคผนวก ก.	5-56
ภาคผนวก ข.	5-71
ภาคผนวก ค.	5-81
บรรณานุกรม	5-91

ทิศทางพัฒนาชนบทไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

โดย เมธี ครองแก้ว

1. บทนำ : ภาคนโยบายในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปไปที่คนส่วนใหญ่ดำรงชีวิตหรือหาเลี้ยงชีพจากการเพาะปลูกพืชผลหรือการเกษตรอื่น ๆ มักจะมีความคล้ายคลึงกันว่าจะต้องพัฒนาให้ภาคนี้มีความก้าวหน้าในลักษณะของประสิทธิภาพในการผลิตและการจัดการเสียก่อนแล้วจึงสามารถเป็นฐานในการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการเกษตรเป็นหลักไปเป็นแบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการอุตสาหกรรมเป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่าการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไปนั้นหมายถึงการเปลี่ยนโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจจากการที่มีภาคเกษตรกรรมดั้งเดิมเป็นภาคหลักไปเป็นระบบที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคหลัก แนวความคิดเช่นว่านี้มักจะลุ่มหลงว่าระบบเศรษฐกิจเป็นทวิลักษณ์อยู่ก่อนแล้วในตอนเริ่มต้นคือมีทั้งภาคเกษตรดั้งเดิมและภาคอุตสาหกรรมที่มีความทันสมัยอยู่พร้อมกัน แต่โดยที่ภาคเกษตรนั้นมีขนาดใหญ่กว่าภาคอุตสาหกรรมมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรที่อยู่ในภาคดังกล่าว

ตามหลักการโดยทั่วไป การที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีความสัมฤทธิ์ผลในภาคการเกษตร ในหลายเรื่องด้วยกัน อาทิเช่น ภาคเกษตรจะต้องสามารถผลิตอาหารให้ได้เพียงพอต่อประชากรในภาคอุตสาหกรรมที่ขยายขนาดมากขึ้นเรื่อย ๆ ภาคเกษตรจะต้องปล่อยแรงงานส่วนหนึ่งจากภาคเกษตรให้ไปทำงานในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้แล้วภาคเกษตรยังจะต้องเป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวข้างต้น การจะทำทั้งหมดเช่นนี้ได้ ภาคเกษตรจะต้องขยายประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้นและจำกัดการขยายตัวของประชากรในภาคเกษตรนั่นเอง

เพาวและเฟ (Paanw and Fei, 1973) ได้ขยายรูปแบบของเศรษฐกิจระบบทวิลักษณ์นี้ให้กว้างออกไปอีกโดยให้มีการค้ากับต่างประเทศเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ การแบ่งภาคเศรษฐกิจ เป็นภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่เหมือนเดิม แต่ลักษณะของแต่ละภาคจะเปลี่ยนแปลงไป ในรูปแบบใหม่นี้ภาคอุตสาหกรรมจะเป็นภาคที่ดูแลเรื่องการส่งออกสินค้าขั้นปฐมและคอยให้บริการทางการค้าและพาณิชย์ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าออกเหล่านี้เพื่อให้สนองต่อความต้องการจากต่างประเทศได้ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันภาคการเกษตรก็มิได้มีความก้าวหน้ามากนักเพราะประสิทธิภาพการผลิตที่ตกต่ำและสภาพที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างสมบูรณ์ กระบวนการเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดขึ้นโดยภาคเกษตรจะค่อย ๆ ประสานกับภาคอุตสาหกรรม โดยการพัฒนาและเจริญเติบโตของปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ก่อนแล้วในระบบ เช่นการพัฒนาการประกอบการ, การสร้างเสริมงานฝีมือ, และการขยายการลงทุน, การขยายกิจการของอุตสาหกรรมออกไป และการทำให้ภาคเกษตรมีความทันสมัยขึ้น เพาวและเฟ เน้นว่าการทำให้ภาคเกษตรดั้งเดิมมีความทันสมัยขึ้นนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดความจำเป็นไปสู่ความเปลี่ยนแปลง (transition growth) ได้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปใน 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ (1) การทดแทนการนำเข้า (import substitution) (2) การส่งเสริมการส่งออก (export promotion) และ (3) การเปลี่ยนประเภทของสินค้าออกที่ต่างไปจากเดิม (export substitution) จะสังเกตเห็นว่าการทำให้ภาคเกษตรมีความทันสมัยขึ้นยังคง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการขยายตัวที่จะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

ผู้เขียนเชื่อว่ารูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวความคิดของเพาวและเฟ นี้ น่าจะใช้ได้กับสภาพการณ์ของประเทศไทย ซึ่งมีโครงสร้างเป็นแบบทวิลักษณ์และมีระดับการพึ่งพาการค้าต่างประเทศอยู่ในระดับสูงตรงกับลักษณะในรูปแบบของ เพาวและเฟ อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นจริงๆ คงจะต้องมีความเปลี่ยนแปลงในปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย ยกตัวอย่างเช่นโครงสร้างการประกอบอาชีพของประชากรจะต้อง -

ค่อย ๆ เปลี่ยนจากการประกอบอาชีพด้านการเกษตรไปเป็นการประกอบอาชีพด้านการ
อุตสาหกรรมทั้งในด้านที่เป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเองและการเป็นพนักงานในโรงงาน
หรือสถานประกอบการอุตสาหกรรม การผลิตในภาคเกษตรจะต้องสูงขึ้นทั้งในปริมาณทั้งหมด
และปริมาณต่อหัวเกษตรกรหรือหน่วยการผลิตอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะอาจจะต้องมีการส่งออกมาก
ขึ้น เพื่อการหารายได้ประเภทเงินตราต่างประเทศ และการเลี้ยงดูประชากรในประเทศ
จำนวนมากขึ้น ภาคอุตสาหกรรมจะต้องขยายตัวมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อรองรับการปลดปล่อยแรงงาน
ออกมาจากภาคเกษตร ดังนั้น การอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของระบบ
เศรษฐกิจโดยตรงคงต้องเป็นอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานเป็นหลัก และถ้าเป็นไปได้จะต้องเป็น
อุตสาหกรรมที่มีส่วนช่วยในการเพิ่มผลผลิต และการขยายตัวของภาคเกษตรด้วย โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในระยะเริ่มแรก เช่นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตปัจจัยพื้นฐานของการประกอบ
การเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องมือเครื่องใช้ในทางการเกษตร เป็นต้น การ
เพิ่มขึ้นของการผลิตการเกษตรต่อหน่วยผลิต (ต่อหัวหรือต่อไร่) อันเนื่องมาจากความได้เปรียบ
ในด้านต้นทุน ปัจจัยการผลิตราคาถูก และปัจจัยอื่น ๆ จะทำให้ประชากรในภาคเกษตรมีรายได้
สูงขึ้น และสามารถเป็นตลาดให้แก่การผลิตของภาคอุตสาหกรรมในระยะเริ่มแรกได้ด้วย การ
ส่งเสริมซึ่งกันและกันเช่นนี้จะเกิดขึ้นตลอดทั้งระบบและมีความต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักหรือขาด
ตอน และไม่ใช้เวลานานจนเกินไปที่โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงไปเป็น
รูปแบบและทิศทางที่ต้องการ¹

เนื่องจากภาคชนบทของไทยซึ่งในนี้ให้หมายถึง เขตการปกครองที่นอกเหนือ
ไปจากเขตเทศบาลและเขตลูกาภิบาล เป็นภาคที่ลักษณะการประกอบอาชีพของประชากร
ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการเกษตรดั้งเดิม คือการเพาะปลูก และใช้ประโยชน์จากที่ดินตาม
ธรรมชาติเป็นหลัก ดังนั้นการพัฒนาชนบทในความหมายหลัก ก็คือการพัฒนาการเกษตรนั่นเอง

¹ ลักษณะการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบกว้าง ๆ เช่นนี้ พอจะกล่าวได้ว่า
คือรูปแบบที่เกิดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ไต้หวันและเกาหลี ซึ่งน่าจะ
ยึดถือเป็นแบบอย่างสำหรับประเทศไทยได้

แต่จากข้อเท็จจริงที่ว่าในภาคชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนบทในปัจจุบันนั้น ได้มีประชากรจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ที่ได้ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรดั้งเดิม เช่นการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร แต่ประกอบอาชีพทางด้านอื่นซึ่งอาจจะเป็นด้านการแปรรูปพืชผลทางการเกษตร ซึ่งมีลักษณะกึ่งอุตสาหกรรม หรือการประกอบการทางด้านอุตสาหกรรมโดยตรง หรือการทำการค้า หรือการประกอบอาชีพในภาคบริการอื่น ๆ การวิเคราะห์นโยบายพัฒนาชนบทจึงจำเป็นต้องนำประเด็นนี้เข้ามาพิจารณาด้วย กล่าวโดยย่อ ก็คือว่า การพัฒนาเกษตรนั้น เป็นส่วนประกอบชิ้นใหญ่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีการพัฒนาการเกษตร หากแต่ว่าการพัฒนาชนบทที่ครบถ้วนจริง ๆ นั้นจะต้องมองให้กว้างไกลกว่าการพัฒนาการเกษตร ให้ครอบคลุมเข้าไปถึงลักษณะอื่น ๆ ของการพัฒนาด้วย เช่นการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาการศึกษา สุขภาพอนามัย การพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น และอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม เพราะความกว้างของประเด็นปัญหาการพัฒนาชนบทในภาคปฏิบัติจริง ๆ นี้เอง ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของไทยเท่าที่มีมาในอดีตและที่ได้อยู่ในปัจจุบัน มีความหลากหลาย และกระจัดกระจายพอสมควร การศึกษาการพัฒนาการเกษตรนั้น ถือได้ว่าเป็นหลักของการศึกษาการพัฒนาชนบทของไทยอยู่แล้ว ตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น แต่ในด้านการเกษตรนี้เองก็ยังสามารถออกไปเป็นเรื่องของการผลิตบ้าง การตลาดบ้าง การส่งเสริมสถาบันการเกษตรอื่น ๆ เช่น การสหกรณ์ การตั้งกลุ่มเกษตรกร และการตั้งกองทุนชนบทบ้าง จนไม่อาจนำมาประสมประสานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างง่าย ๆ ได้ ยิ่งเมื่อได้รวมเอาการพิจารณาถึงลักษณะอื่น ๆ ของการพัฒนาชนบทเข้าด้วยแล้ว จะเห็นว่าเป็นการยากเหลือเกินที่จะดำเนินการศึกษาให้คลุมทุกด้านได้ในขณะเดียวกัน ดังนั้นจึงไม่เป็นการแปลกเลยที่จะเห็นว่านักวิชาการส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปในทิศทางการศึกษาที่ตนเองถนัด เช่น อาจจะเน้นการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาการเกษตร หรือด้วยการพัฒนาชุมชน โดยการสร้างผู้นำท้องถิ่น เป็นตัวการที่จะช่วยในการเปลี่ยนแปลง หรือโดยใช่วิธีปรับปรุงความเป็นอยู่ในชนบททุกด้านพร้อม ๆ กัน ด้านละ เล็กด้านละน้อย

ซึ่งเรียกอย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated rural development หรือ IRD) หรือโดยการเน้นที่การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทโดยเฉพาะ

สำหรับแนวทางการวิเคราะห์และแก้ปัญหการพัฒนาชนบทของไทยในบทความนี้นั้น คงจะยึดเอาการขจัดปัญหาความยากจนของประชากรในชนบทเป็นเป้าหมายหลัก และการแก้ปัญหาอื่น ๆ ของชนบทเป็นเป้าหมายรองลงมา ถึงแม้ว่าการยึดแนวความคิดเช่นนี้อาจจะคับแคบและไม่เป็นตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบทที่ถูกต้องและสมบูรณ์แต่ก็พอจะมีเหตุผลสนับสนุนได้ว่ามีความจำเป็นเช่นใดสิ่งต้องเลือกการกระทำเช่นนี้ ตามแนวความคิดของคณะทำงานศึกษาแนวนโยบายการพัฒนาชนบทของไทย ภายใต้การนำของศาสตราจารย์เลนนี จามริก ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2523 การพัฒนาชนบทหมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ซึ่งให้หมายรวมถึงการกินดีอยู่ดีขึ้น การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งตนเองในการปรับปรุง ตัดแปลง หรือควบคุมสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การมีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และการมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบท ถึงแม้ว่าความหมายของการพัฒนาชนบทจะกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา แต่ก็ก็จะเห็นได้ว่าการกินดีอยู่ดี ซึ่งเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจสังคม และเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียของความยากจน เป็นส่วนที่ได้รับการสดความสำคัญไว้ในอันดับสูง ศาสตราจารย์ บัวย อิงภากรณ์ ก็ได้เคยกล่าวไว้ว่า จุดมุ่งหมายหลักการพัฒนาชนบท คือการทำให้รายได้ของชาวชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพึงพอใจ ติดตามด้วยความก้าวหน้า ความมั่นคงและมีเสถียรภาพของการมีรายได้ดังกล่าว และการที่ชาวชนบทสามารถช่วยตนเองได้ และสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้¹ ธนาคารโลกเอง ก็ได้คำนึงมาไว้อย่างชัดเจนว่าการพัฒนาชนบท คือยุทธวิธีที่กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนโดยเฉพาะเจาะจงกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้แก่คนยากจนในชนบทนั่นเอง¹

¹ อังถึงโน เมธี ครองแก้ว (2524 หน้า 44)

² อังถึงโน เมธี ครองแก้ว (2524 เช่นเดียวกัน หน้า 43)

การปิดเอาปัญหาความยากจนของเกษตรกรในชนบทเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาชนบท ไม่ว่าจะเป็นเพราะความเร่งด่วนของปัญหา หรือความเหมาะสมของนโยบายการแก้ปัญหาก็ตาม ยังได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการและนักปฏิบัติทางด้านการพัฒนาชนบทอีกหลายคน ยกตัวอย่าง เช่น สักรกฤษฎ์ นรมิตตุงการ (2522) เสนอว่า เป้าหมายของแนวความคิดในการพัฒนาใหม่จะไม่ได้อยู่ที่ตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วเหมือนแต่ก่อน แต่จะอยู่ที่ "ตัวคนจน" เป็นหลัก รัฐจะมีโครงการใดก็ตามจะต้องรู้ก่อนว่าใครคือคนยากจนและโครงการนั้นจะช่วยคนยากจนเหล่านั้นให้มีสภาพดีขึ้นได้อย่างไร โพลิต บันเปี่ยมรัชฎ์ (2523) ซึ่งอาจจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและมีบทบาทมากที่สุดในการบริหารนโยบายพัฒนาชนบทของไทยในปัจจุบัน ก็ได้เคยกล่าวไว้ว่า จุดเน้นที่ถูกต้อง (ของการพัฒนาชนบท) น่าจะอยู่ที่การเผชิญกับปัญหาความยากจนอย่างตรงไปตรงมา โดยเริ่มจากการยอมรับว่าบ้านเมืองเรายังมีปัญหาความยากจนอยู่ในชนบทเป็นจำนวนมาก เมื่อยอมรับเช่นนี้แล้ว ก็จะต้องศึกษาให้เข้าใจสาเหตุและข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดความยากจนนั้น จากนั้นแนวนโยบายจะต้องมุ่งไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด คือจะต้องมุ่งช่วยคนยากจนส่วนใหญ่ให้ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี

โดยสรุปแล้ว ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ คือการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเกษตรกับภาคชนบทของไทย และข้อเท็จจริงที่ว่าพัฒนาชนบทนั้นมีส่วนเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับการพัฒนาการเกษตร และจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาชนบท คือ การขจัดปัญหาความยากจนในชนบทให้หมดไป แต่การดำเนินนโยบายเช่นนั้น ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างด้วยว่าจะต้องพัฒนาทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมพร้อม ๆ กันไปอย่างมีจังหวะ มีการรับลูก-ส่งลูกกันอย่างเหมาะสม ในกรอบความคิดเช่นนี้เอง ที่บทความบทนี้จะวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาชนบทของไทยที่เข้ามาในอดีตที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และที่กำลังจะถือปฏิบัติต่อไปในอนาคต

2. นโยบายและรูปแบบการพัฒนาชนบทไทยในอดีต

2.1 การพัฒนาการเกษตรของไทยระหว่างแผน 1 ถึงแผน 4

สภาพการเกษตรของประเทศไทยในช่วงก่อนเริ่มแผนพัฒนา เศรษฐกิจฉบับที่ 1 คือในช่วงตอนต้นของทศวรรษที่ 2500 ยังคงเป็นสภาพการเกษตรที่เน้นการปลูกข้าวและการส่งออกข้าวเป็นสินค้าหลักของประเทศ เหมือนกับที่ได้เคยเป็นมาในระยะก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2501 เมื่อที่เอกราชของประเทศที่ใช้ไปในการปลูกข้าวมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ของเนื้อที่เอกราชทั้งหมด และผลผลิตที่ได้มีค่าเท่ากับร้อยละ 40 ของมูลค่าผลผลิตการเกษตรทั้งหมด นอกจากนั้นแล้ว ในขณะนั้นประชากรประมาณสองในสามของประชากรทั้งหมด มีอาชีพเป็นชาวนา หรือมีรายได้จากการทำการส่งออกข้าวเป็นสินค้าออกช่วยให้ประเทศไทยมีรายได้เงินตราต่างประเทศเกือบครึ่งของรายจ่ายประเภทเงินตราต่างประเทศทั้งหมด และภาษีต่าง ๆ ที่เก็บจากข้าว รวมกันแล้วเป็นแหล่งรายได้ขนาดใหญ่ของรัฐบาลในขณะนั้น¹

นอกจากข้าวซึ่งเป็นพืชผลหลักแล้ว พืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ ที่มีความสำคัญก็มียางพารา ไม้สัก และพืชไร่อื่น ๆ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ และ อ้อย พืชไร่เหล่านี้มีความสำคัญต่อการส่งออกมากกว่าการผลิตเพื่อการบริโภคในประเทศ แต่กระนั้นก็ตามมูลค่าส่งออกของพืชชนิดเหล่านี้ก็ยังห่างไกลจากมูลค่าการส่งออกข้าวออกเป็นอันมาก พื้นที่ที่ใช้ปลูกพืชไร่ในขณะนั้นยังคงเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างจริงจัง แต่ทว่าสำหรับพื้นที่ลุ่มที่ใช้ปลูกข้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ลุ่มในภาคกลาง เริ่มที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานขนาดใหญ่หลายโครงการ บริการ เช่นว่านี่ส่วนใหญ่จะมีอยู่เฉพาะในภาคกลางเท่านั้น เกษตรกรในภาคอื่น ๆ ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการทางการเกษตรของ -

¹ ข้อมูลทางเศรษฐกิจในระยะนี้จะดูได้จากธนาคารโลก (1959)

รัฐบาลมากนัก อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายหลักในทางเกษตรไว้ว่าจะทุ่มเทความพยายามให้กับการเพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณการผลิตด้านการเกษตร จุดมุ่งหมายหลักของแผนฯ ที่หนึ่งนี้ คือการปฏิพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาต่อไปในอนาคต โดยการ สัณเคราะห์และก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructures) ต่าง ๆ เช่นระบบการชลประทาน และการขนส่งคมนาคม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าชนบทไทยในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เมื่อมองจากสภาพทางการเกษตรที่เป็นอยู่ในขณะนั้นแล้วมีสภาพที่ค่อนข้างจะคงที่ (Stagnant) และไม่มี ความก้าวหน้าหรือความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมากนัก การพัฒนาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นใน อนาคตจำเป็นต้องก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรนี้ให้ได้ อัตราการขยายตัวของ ภาคการเกษตรซึ่งขณะนั้นอยู่ในระดับร้อยละ 2-3 ติดต่อกันมาหลายปีจะต้องได้รับการส่งเสริมให้สูงขึ้น ซึ่งผลก็ปรากฏว่าความพยายามที่จะพัฒนา เศรษฐกิจอย่างมีระบบ มีแบบแผนเป็นแนวทาง มีการอำนวยความสะดวกในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานนั้นได้กระตุ้นให้ระบบ เศรษฐกิจมีการขยายตัวสูงขึ้นตามความคาดหมายจริง ตลอดระยะเวลา 20 ปีนับตั้งแต่ รัฐบาลได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 มาจนถึง ฉบับที่ 4 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน ภาคการเกษตรที่สามารถแยกเป็นช่วง ๆ ได้ 3 ช่วง คือ ช่วงที่หนึ่งระหว่างปี 2503-2512 ช่วงที่สองระหว่างปี 2513-2518 และช่วงที่ 3 ระหว่างปี 2519-2523 ความเปลี่ยนแปลง ในรูปอัตราการขยายตัว และใช้ที่ดินได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 1 และ 2¹

¹ การแบ่งช่วงการพัฒนาการเกษตรเช่นนี้เป็นไปตามแนวความคิดและการวิเคราะห์ของธนาคารโลกใน World Bank (1982)

ตารางที่ 1

สัดส่วนมูลค่าเพิ่มและอัตราการขยายตัวของภาคเกษตร

(ราคาคงที่)

	ส่วนแบ่งในผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร (%)				อัตราการขยายตัวต่อปี (%)		
	2503	2513	2518	2523	2503-13	2513-18	2518-23
พืช	74	70	70	73	4.7	5.2	3.3
ปศุสัตว์	14	11	14	13	3.5	7.6	5.5
ประมง	3	12	10	9	20.5	4.7	-3.1
ป่าไม้	9	7	6	5	4.1	2.9	0.3
รวม	100	100	100	100	5.5	5.1	3.5

ที่มา: World Bank (1982)

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าในระหว่างการพัฒนาการเกษตรช่วงแรกคือระหว่างปี 2503-2512 นั้น ปริมาณการผลิตด้านการเกษตรมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 5.5 ต่อปี ซึ่งนับว่าสูงมากในอัตราเปรียบเทียบกับระหว่างประเทศ ที่เป็นเช่นนี้เพราะส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการขยายบริการทางหลวงซึ่งทำให้ต้นทุนของไทยสามารถติดต่อกับโลกภายนอกและติดต่อกันได้อย่างสะดวกขึ้นเป็นอันมาก และอีกส่วนหนึ่งมาจากการที่เกษตรกรในชนบทมีการตอบสนองต่อกลไกตลาดเป็นอย่างดีโดยการขยายเนื้อที่ปลูกข้าว เพื่อให้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในครัวเรือน และปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด และปอ เพื่อขายเอารายได้เงินสด ในตารางที่ 2 จะเห็นว่าในช่วงแรกนี้เกือบ 2 ใน 3 ของการขยายเนื้อที่ถือครองทั้งหมดเป็นการขยายเนื้อที่เพาะปลูกข้าว

การขยายเนื้อที่เพาะปลูกและเนื้อที่ถาวร

5-10

	ขนาดที่ดิน ปี 2503 (ล้านไร่)	2503-13		2513-18		2518-23	
		เนื้อที่เพิ่ม (ล้านไร่)	อัตราขยาย ตัว (%)	เนื้อที่เพิ่ม (ล้านไร่)	อัตราขยาย ตัว (%)	เนื้อที่เพิ่ม (ล้านไร่)	อัตราขยาย ตัว (%)
1. เนื้อที่เพาะปลูก							
(ก) รวมข้าวด้วย	46.3	19.5	3.6	15.9	4.4	14.4	4.1
ซึ่งเป็น							
- ข้าว	37.8	9.3	2.2	5.9	2.4	7.5	3.4
(ข) ไม่รวมข้าว	8.5	10.2	8.2	10.0	9.0	6.6	5.3
ซึ่งเป็น							
- พืชบุกเบิก	7.0	8.2	8.1	10.3	10.9	4.7	4.3
- พืชปลูกหลายครั้ง	1.5	2.0	8.8	-0.3	-1.8	1.9	12.4
2. เนื้อที่ถาวร	63.1	31.6	4.1	17.2	3.4	5.7	1.2
ซึ่งเป็น							
- ที่นา	38.9	20.0	4.2	11.3	3.6	3.0	1.1
- ที่พืชอื่น ๆ	13.0	10.3	6.0	6.9	5.3	5.5	4.3
- ที่ดินว่างเปล่าและอื่น ๆ	11.2	1.3	1.1	-1.4	-2.4	-2.8	-7.0

ธนาคารโลกเรียกช่วง 10 ปีแรกแห่งการพัฒนาการเกษตรอย่างเป็นระบบนี้ว่า เป็นช่วงของการเพิ่มขีดความสามารถในการขยายตัว (capacity acquisition phase) เนื่องจากเนื้อที่ถือครองขยายตัวในอัตราร้อยละ 4.1 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกในอัตราร้อยละ 3.6 ต่อปี แสดงว่ายังมีความสามารถส่วนเกินอยู่เป็นอันมาก เมื่อสิ้นสุดการพัฒนาในช่วง 1 ในปี 2512 ดัชนีความหนาแน่นของการเพาะปลูก (Cropping intensity index) ซึ่งคำนวณขึ้นจากสัดส่วนของเนื้อที่เพาะปลูกพืชสำคัญ ๆ ต่อเนื้อที่ถือครองทั้งหมด ในปี 2523 มีค่าเพียงร้อยละ 69 ถึงแม้ว่าสินค้าเกษตรจะราคาตกต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของสินค้าอุตสาหกรรมในช่วงเวลาเดียวกัน แต่การเพิ่มขึ้นอย่างมากของการผลิต ก็มีส่วนช่วยให้มูลค่าที่แท้จริงของผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.8 ต่อปี และมีส่วนเป็นอย่างมากที่ทำให้ความยากจนในชนบทลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป เกษตรกรผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาในช่วงนี้มากที่สุดคือเกษตรกรในเขตที่ต้องอาศัยน้ำฝนแต่เพียงอย่างเดียวในเนื้อที่ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง

ข้าวโพดและปอเป็นพืชไร่ประเภทบุกเบิก 2 ชนิดที่มีการขยายการเพาะปลูกสูงมากในช่วงเวลาแรกนี้ เนื้อที่ดินขนาดใหญ่ไพศาลซึ่งแต่ก่อนเป็นป่าในแถบภาคเหนือตอนล่างและทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของภาคกลาง ซึ่งติดกับด้านตะวันตกของภาคอีสาน ถูกเปลี่ยนสภาพเป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพด ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่การขยายประเภทของการเพาะปลูกพืชกระทำกันอย่างเต็มที่และถึงจุดอิ่มตัวประมาณปี 2518 ซึ่งเป็นจุดที่สิ้นสุดการพัฒนาการเกษตรในช่วงที่สอง ในช่วงที่สองที่มีการขยายทั้งเนื้อที่และประเภทของพืชที่เพาะปลูกอย่างเต็มที่นี้เอง นักวิชาการหลายคนเรียกว่าเป็น "ยุคทอง" ของการเกษตรไทย ถึงแม้ว่าปริมาณผลผลิตการเกษตรจะเติบโตด้วยอัตราร้อยละ 5.1 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าการเติบโตด้วยอัตราร้อยละ 5.5 ในช่วงนี้หนึ่ง แต่มูลค่าของผลผลิตกลับขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงอัตราร้อยละ 10 ต่อปี ที่เป็นเช่นนี้เพราะพืชผลในช่วงการพัฒนาระยะที่สองนี้มีราคาดีมาก เป็นผลพวงมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรกรรมในตลาดโลกโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาของข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพดและน้ำตาล

ในช่วงการพัฒนาระยะที่สาม คือระหว่างปี 2518 ถึง 2523 การขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกมีอัตราลดลง เพราะการเพิ่มปริมาณพืชไร่ปลูกเบ็ดเตล็ดเริ่มลดลง และเหตุที่ลดลงก็เพราะว่าพื้นที่ดินที่สามารนำมาใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกได้มันได้ร่อยหรอไปเกือบหมดแล้ว ในเมื่อความเป็นไปได้ของการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่ขนาดเล็กลง เกษตรกรก็มีแนวโน้มที่จะใช้ที่ดินที่มีอยู่ให้ทั่วถึงขึ้นโดยการใช้วิธีการผลิตที่เน้นผลผลิตต่อเนื้อที่ให้สูงขึ้น ดัชนีความหนาแน่นของการเพาะปลูกซึ่งมีค่าร้อยละ 69 ในตอนท้ายของช่วงการพัฒนาระยะที่หนึ่งได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 72 ในช่วงระยะที่สองและร้อยละ 81 ในช่วงระยะที่สาม ในช่วงที่สามนี้เช่นเดียวกัน ได้มีการเพิ่มขึ้นของพืชไร่ซึ่งมีความเหมาะสมกับเนื้อที่ที่ไม่รู้จะอุดมสมบูรณ์นัก เช่น มันสำปะหลัง เป็นต้น แต่ทว่าโดยทั่วไปแล้วผลผลิตต่อไร่ของพืชผลชนิดต่าง ๆ เริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งคงจะเป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมของผิวดินและการทิ้งระยะ พืชตัวให้ที่ดินที่สิ้นเกินไป นอกจากนั้นแล้วราคาพืชผล การเกษตรเทียบกับราคาสินค้าอื่นก็เริ่มตกลงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาการเกษตรของไทยในช่วงเวลา 20 ปี ตั้งแต่เมื่อเริ่มแผนฯ ที่หนึ่งจนถึงสิ้นสุดแผนฯ ที่สี่ ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจของไทยโดยรวมเจริญรุดหน้าไปเป็นอันมาก ถ้าหากวัดด้วยอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้วในช่วง 10 ปีแรกของการพัฒนาตามแผน, เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงถึงร้อยละ 7.8 ต่อปีโดยเฉลี่ย และในช่วง 10 ปีที่สอง ถึงแม้อัตราการเติบโตจะลดลงไปบ้าง แต่ก็ยังอยู่ในระดับสูงมาก คือร้อยละ 6.7 ต่อปี โดยเฉลี่ย ภาคชนบทก็เป็นภาคหนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาการเกษตรโดยตรง ดังจะเห็นได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น รายได้จากการเกษตรของชาวชนบทที่เพิ่มขึ้น และจำนวนประชากรที่คาดว่าจะเป็นคนยากจนจำนวนลดลง ประเด็นนี้มีความชัดเจนและคงไม่มีใครที่สามารถปฏิเสธได้ แต่ประเด็นที่เราจะต้องพิจารณาต่อไปคือ การพัฒนาเท่าที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตมีความเพียงพอแล้วหรือในปัจจุบัน ? ต้นทุนหรือความสูญเสียของระบบเศรษฐกิจ และสังคมที่เรา ยังไม่ได้คำนึงถึงมีอะไรบ้าง ? เรามีทางเลือกอื่นในการพัฒนาหรือไม่ ? ดังนี้ เป็นต้น

2.2 ผลงานการพัฒนาชนบทของหน่วยงานของรัฐบางหน่วยในอดีต

ตามที่ไดกล่าวถึง เล็กน้อยในตอนที่ผ่านมา ผลงานด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ ที่มีผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตของระบบ เศรษฐกิจไทยทั้งในภาคชนบทและภาคในเมืองในระยะแรก ๆ ของแผนพัฒนาฯ คืองานด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านชลประทานและการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงท้องถิ่น เมื่อครั้งที่คณะผู้เชี่ยวชาญ จากระนาการโลกได้มาสำรวจภาวะ เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยเมื่อปี 2500 ก่อนที่จะเริ่มการพัฒนาตามแผนที่หนึ่งนั้น โครงสร้างพื้นฐานทั้ง 2 ประเภทนี้ยังมีอยู่น้อยมาก การชลประทานขนาดใหญ่ในภาคกลางเพิ่งจะเริ่มที่โครงการเจ้าพระยา ภายหลังจากการสร้างเขื่อนลำนคราเมื่อปี 2499 ในภาคเหนือ กิจกรรมของรัฐทางด้านชลประทานก็ยังไม่มากนัก เพราะระบบชลประทานราษฎรทำการได้ผลดีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น การชลประทานหลักก็อยู่ในรูปของการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ๆ จำนวนไม่มากนัก สามารถให้ประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่กี่หมื่นไร่ในทั่วทั้งภาค ส่วนภาคใต้ นั้น การชลประทานมักจะอยู่ในรูปการแก้ปัญหา น้ำท่วมและการระบายน้ำมากกว่า เพราะภาคใต้มีฝนตกชุกอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อโครงการชลประทานเริ่มขึ้นอย่างจริงจังภายหลังการใช้แผนที่หนึ่ง และแผนที่ ต่อ ๆ มาเนื้อที่ชลประทานจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3 ที่แสดงถึงเนื้อที่ชลประทานและเนื้อที่ชลประทานที่ ล่วงหน้าได้แยกเป็นรายภาคว่า เมื่อปี 2504 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนที่หนึ่ง เนื้อที่ชลประทานทั่วประเทศมีอยู่ประมาณ 9.7 ล้านไร่ เมื่อสิ้นสุดแผนที่ สี่สองในปี 2514 เนื้อที่ชลประทานก็เพิ่มขึ้นเป็น 13.3 ล้านไร่ และเมื่อถึงกลางแผนที่ ที่ 4 เนื้อที่ก็ขยายไปถึงประมาณ 22.2 ล้านไร่ แต่ก็จะต้องสังเกตเห็นว่าเนื้อที่ชลประทานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคกลาง ซึ่งมีส่วนช่วยให้ชนบทภาคกลางได้รับประโยชน์จากการเพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งขาดน้ำมากที่สุดได้รับบริการชลประทานเพียงร้อยละ 12.2 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งหมด ในปี 2521 ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง

ตารางที่ 3

เนื้อที่ชลประทาน และ เนื้อที่ชลประทานที่ส่งน้ำได้แยกเป็นรายภาค

ภาค	เนื้อที่ชลประทาน ¹						เนื้อที่ชลประทานที่ส่งน้ำได้					
	2518		2519		2521		2518		2519		2521	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ภาคเหนือ	3.6	17.7	3.9	18.6	4.4	19.8	2.4	15.7	2.4	15.7	2.9	17.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2.4	12.0	2.5	11.9	2.7	12.2	1.5	9.8	1.5	9.8	1.8	10.5
ภาคกลาง	12.4	62.0	12.6	60.0	13.0	59.0	10.3	68.0	10.4	68.0	11.0	64.3
ภาคใต้	1.7	8.5	2.0	9.5	2.1	9.0	0.9	6.5	1.0	5.6	1.4	8.2
รวม	20.1	100.0	21.0	100.0	22.2	100.0	15.1	100.0	15.3	100.0	17.1	100.0

ที่มา: กรมชลประทาน อ้างถึงใน ทอจโรจน์ อ่อนจันทร์ (2524)

หมายเหตุ: ¹เนื้อที่ชลประทานทั่วประเทศในปี 2504 เท่ากับ 9.7 ล้านไร่ และปี 2514 เท่ากับ 13.3 ล้านไร่

มาสร้างโครงการชลประทานขนาด เล็กมากขึ้นในเวลาต่อมา ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับภาค ตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังมีไม่มากนัก ตรงจุดนี้คงยังต้องถือว่าการดำเนินนโยบาย ชลประทานของประเทศในอดีตยังไม่สัมฤทธิ์ผลเต็มที่นัก¹

สำหรับทางหลวงนั้น มีความแตกต่างกับระบบชลประทานตรงที่ได้มีบริการ กระจายกันออกไปทั่วประเทศ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีระบบทางหลวง กว้างขวางที่สุดกว่าทุกภาค ดังจะเห็นจากตารางที่ 4 ซึ่งแสดงถึงระบบทางในปี 2519 และ 2521 แยกเป็นรายภาค ยกตัวอย่างเช่นในปี 2521 ทางหลวงได้สร้างทางหลวง ชนิดต่าง ๆ ทั้งทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางประเภท คันคลองชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความยาวถึง 27,000 กิโลเมตร เคษ หรือคิดเป็นอัตราส่วนประมาณร้อยละ 43.8 ของความยาวของระบบทางทั้งหมดติดตามมา ด้วยภาคกลางและภาคเหนือซึ่งระบบทางมีความยาวใกล้เคียงกัน ลักษณะการขยายตัวของ การสร้างทางเช่นนี้สามารถทำให้การติดต่อคมนาคมระหว่างชนบทกับเมืองและระหว่าง ชนบทด้วยกันเองมีความสะดวกสบายขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก อาจจะกล่าวได้ว่าถ้าเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระดับการพัฒนากลใกล้เคียงกับประเทศไทยแล้ว ระบบหนทางคมนาคมของไทย มีความก้าวหน้ากว่าหลาย ๆ ประเทศเป็นอันมาก

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ระบบถนนในชนบทของไทยได้รับการพัฒนา อย่างจริงจังก็คือการต้องเผชิญกับปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงนี้ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง รัฐบาลอเมริกัน ในขณะนั้นได้มีส่วนช่วยในการวางนโยบายให้รัฐบาลไทยดำเนินการสร้างถนนหนทางในชนบท ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อให้การควบคุมและการปราบปรามผู้ก่อการร้ายกระทำได้ ง่ายขึ้น และในขณะเดียวกัน ถนนที่สร้างขึ้นแล้วนั้นก็เปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ติดต่อกับ

¹ เมื่อที่ชลประทานที่สร้างเสร็จแล้วและล่งน้ำได้แล้วจึงจะมีขนาด เล็ก ลงไปอีก ในปี 2525 เมื่อที่ชลประทานที่สร้างเสร็จแล้วต่อเมื่อที่ถือครองทั้งหมดมีเพียง ประมาณร้อยละ 17-18 เท่านั้น

ตารางที่ 4

ระบบทางและทางหลวงแยกเป็นรายภาค

ภาค	2519				2521				%
	ทางหลวงแผ่นดิน และ ทางหลวงจังหวัด	ทางหลวง ชนบท	ถนนคั่นคลอง ชลประทาน	รวม	ทางหลวงแผ่นดิน และ ทางหลวงจังหวัด	ทางหลวง ชนบท	ถนนคั่นคลอง ชลประทาน	รวม	
ภาคเหนือ	4,589	6,345	104	11,038	5,598	7,064	236	12,898	20.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7,019	16,028	77	23,124	7,995	19,834	347	27,076	43.8
ภาคกลาง	5,411	3,601	1,829	10,841	10,841	4,245	3,134	13,696	22.2
ภาคใต้	4,661	2,151	-	6,812	6,812	2,657	-	7,813	12.6
รวม	21,680	28,125	2,010	51,815	25,061	33,000	3,722	61,783	100.0

ที่มา: กรมทางหลวง, กรมชลประทาน อ้างถึงในทอจโรจน์ อ่อนจันทร์ (2524)

ประชาชนในชนบทได้มากขึ้นเพื่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เช่นการพัฒนาอาชีพและสุขภาพอนามัย แนวความคิดนี้เป็นจุดกำเนิดของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.

2506 ในสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี และต่อมาได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ.

2509

เมื่อเริ่มแรกนั้น งานของ รพช. คงต้องจัดว่าเป็นงานสร้างเสริมความมั่นคงทางด้านการปกครองและการทหารมากกว่างานพัฒนาชนบทที่แท้จริง ในช่วง 5 ปีแรกนั้น เขตปฏิบัติงานของสำนักงาน รพช. จำกัดอยู่เฉพาะจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยปัญหาการแทรกซึมบ่อนทำลายของผู้ก่อการร้ายนั่นเอง แต่ต่อมาก็ได้ขยายไปภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลางในที่สุด ผลงานในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และสะพานมีอยู่ให้เห็นได้โดยทั่วไปในชนบท ทั้งนี้เพราะงานประเภทนี้เป็นงานหลักในระยะแรก ๆ ซึ่งต่อมาก็ได้เสริมงานในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่ประเภทโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น เมื่อปัญหาทางด้านความมั่นคงเริ่มลดน้อยลงในช่วงเวลาต่อมาตามแผนการทำงานของสำนักงาน รพช. นั้น จะมีขั้นตอนของกิจกรรมอยู่ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนหนึ่ง ได้แก่การเข้าถึงประชาชนโดยการสร้างถนน สะพานต่าง ๆ จากนั้นก็จะเข้าไปช่วยพัฒนาแหล่งน้ำ เช่นทำคลองส่งน้ำ ทำถังเก็บน้ำ เป็นต้น พัฒนาหมู่บ้าน ปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์ สัตที่อยู่อาศัย และที่ดินในการประกอบอาชีพของชาวชนบท กิจกรรมขั้นที่สอง ได้แก่ การพัฒนาชาวชนบท โดยการช่วยเหลือให้ชาวชนบทได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐโดยตรง เช่น การพัฒนาอาชีพการฝึกอบรมให้วิทยากรต่าง ๆ และงานแพทย์และพยาบาลเคลื่อนที่ (ซึ่งต่อมาได้โอนไปให้กระทรวงสาธารณสุข) และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการรวมกลุ่มชาวชนบทเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทาง เศรษฐกิจและสังคม และการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมบางอย่าง เช่นงานกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจ และงานกลุ่มเยาวชนชนบท เป็นต้น

หน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทโดยตรง และได้เริ่มขึ้นในช่วงการประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1 คือ กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2505 ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย หน้าที่หลักของกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อตอนเริ่มแรก

เป็นไปตามแนวคิดทางสังคมวิทยาอเมริกันในขณะนั้น เช่นเดียวกับที่มองว่าการพัฒนาชนบทนี้ ได้ผลอย่างหนึ่ง ก็คือการมีตัวแทนของรัฐบาลที่ทำงานในระดับตำบลและหมู่บ้านในฐานะเป็น ผู้นำในการเปลี่ยนแปลงสังคมในชนบทนั้น ตัวแทนของรัฐบาลนี้จะพยายามสร้างและร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่น รวมกลุ่มชาวชนบทให้ช่วยกันกำหนดแนวทาง, ดำเนินการ และแก้ปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน โดยพยายามใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นแบบช่วยตนเอง หรือพึ่งพาตนเองเป็นหลัก และหากขัดข้อง สิ่งจะขอความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งการเสริมสร้าง ความพร้อมเพื่อการปกครองและพัฒนาตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนับว่ามีปัญหาพอสมควรในระยะเริ่มแรก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าจุดมุ่งหมายหรือหลักการการพัฒนาชุมชนที่ต้องการให้มีการริเริ่มโดยประชาชน การพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วมในการเลือกโครงการพื้นฐานต่าง ๆ นั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในสภาพที่ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังอยู่ในความยากจนโดยที่ชีวิตส่วนใหญ่ต้องถูกใช้ไปในการหากินไปวัน ๆ ดังนั้นในเวลาต่อมา เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจในชนบทดีขึ้น ช่องทางที่จะพัฒนาชนบทให้ก้าวหน้าขึ้นก็สามารถทำได้ดีขึ้นด้วย บทบาทที่ปรึกษาและผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชนบทจึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ายังมีการยอมรับการพัฒนาชนบทโดยการเน้นการพึ่งตนเองหรือการช่วยตนเองของชาวชนบทเหมือนเดิม ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การพัฒนาการอำเภอ และพัฒนาการตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการของกรมการพัฒนาชุมชนได้มีบทบาทที่จะทำงานใกล้ชิดที่สุดกับประชาชนในชนบทในการดำเนินงาน ซึ่งรัฐเป็นผู้สนับสนุน เฉพาะในด้านเงินเป็นหลักอย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นงานพัฒนาชนบทที่นอกเหนือไปจากงานพัฒนาการเกษตรที่หน่วยงานปกติของรัฐได้ทำอยู่แล้ว คืองานของกรมกองต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ถ้าจะวัดผลเฉพาะว่าได้สร้างถาวรวัตถุหรือได้ช่วยจัดระบบการปกครองตนเองไว้มากน้อยหรือได้ผลเพียงใด โดยไม่พิจารณาความสูญเสียในเรื่องของเวลา ทรัพยากร และกำลังคน และต้นทุนของการให้บริการต่อหน่วยของผลที่ได้รับแล้ว เราก็คงต้องสรุปว่า ผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นส่งผลในทางที่ทำให้ภาคชนบทของไทยมีความ-

เปลี่ยนแปลงในทางที่ทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้นพอสมควร ส่วนการจะกล่าวว่าแนวนโยบายการพัฒนาชนบทในอดีต อันใดเป็นแนวที่ยังใช้ได้ผลอยู่ในปัจจุบัน และสมควรดำเนินการต่อไปในอนาคตคงต้องรอให้ผ่านพ้นการวิเคราะห์นโยบายพัฒนาชนบทในปัจจุบันไปก่อน จึงจะกล่าวได้

3. วิเคราะห์การพัฒนาชนบทในปัจจุบัน

เป็นการยากเหลือเกินที่ใครจะสามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบทไทยในปัจจุบันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายพัฒนาชนบทในอดีต หรือว่าเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายพัฒนาชนบทในอดีต หรือว่าเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายพัฒนาชนบทในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นการวิเคราะห์สภาพของการพัฒนาชนบทในส่วนนี้จึงจะได้กล่าวถึงผลของนโยบายทั้งในอดีต และปัจจุบันควบคู่กันไป โดยจะพยายามเน้นถึงแนวนโยบายและการดำเนินการพัฒนาชนบทที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก ในส่วนต่อจากนี้ไป ส่วนแรกจะเป็นการอธิบายถึงสภาพความยากจน โครงสร้างของรายได้ และการกระจายรายได้ของชาวชนบทที่เกิดขึ้นตลอดช่วงการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมตามแผนที่ 1 ถึงแผนที่ 4 และในส่วนที่สอง จะเป็นการอธิบายและวิเคราะห์ถึงนโยบายการพัฒนาชนบท "แผนใหม่" ที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในแผนฯ ฉบับที่ 5 ตั้งแต่เมื่อปี 2525 ว่ามีโครงสร้างหลักเป็นเช่นใด มีความสัมฤทธิ์ผลแค่ไหน และศักยภาพในการพัฒนาต่อไปเพียงใด

3.1 สภาพความยากจน โครงสร้างของรายได้ และกระจายรายได้ในชนบท

ความยากจนอาจจะมี ความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามทัศนะของผู้มอง ผู้ศึกษา แล้วแต่ว่าผู้นั้นใช้อยู่ไรเป็นมาตรฐานในการวัดความยากจน ในการศึกษาทางเศรษฐกิจศาสตร์ นั้น ส่วนใหญ่จะวัดขนาดของความยากจนในหมู่ประชากรจากความจำเป็นขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ความยากจนนั้นจะให้หมายถึงการมีรายได้ระดับหนึ่งซึ่งต่ำกว่าระดับที่จะทำให้บุคคลผู้นั้นมีความเพียงพอที่จะหาซื้ออาหารที่จำเป็นขั้นต่ำมาบริโภคและซื้อสินค้า

หรือบริการที่จำเป็นอย่างอื่นมาใช้ รายได้ขั้นต้นนี้จะคำนวณขึ้น ความพอเพียงด้านการบริโภคอาหารก่อนแล้วจึงนำเอาความจำเป็นด้านอื่นที่นอกเหนือจากอาหารมาประกอบ ซึ่งโดยปกติก็จะใช้ข้อมูลการใช้จ่ายของครัวเรือนที่เป็นตัวแทนทั่วไปโดยการสุ่มตัวอย่าง และรายได้ขั้นต้นนี้จะเปลี่ยนไปแต่ละปีตามความเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า และโครงสร้างของประชากร¹ ระดับรายได้ขั้นต้นนี้จะถูกใช้เป็น เครื่องแบ่งแยกคนจนและไม่จนออกจากกันในช่วงเวลา 20 ปีตั้งแต่ปี 2505/06 เอง ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการสำรวจลักษณะรายได้รายจ่ายของครัวเรือนไทย ที่กว้างขวางพอที่จะนำมาเอาข้อมูลมาคำนวณระดับความยากจน และการศึกษาทางด้านอื่น ๆ ได้จนถึงปี 2524 ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่มีข้อมูลทางด้านภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่จะใช้ศึกษาเปรียบเทียบกันได้ สภาพความยากจนของประชากรไทยได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ซึ่งจะได้จากผลการคำนวณซึ่งแสดงในตารางที่ 5 ตารางที่ว่ามีแสดงถึง "อุปสรรคของความยากจน" ซึ่งก็คือสัดส่วนของประชากรที่คิดว่ายากจนแบ่งแยกตามภาคและเขตต่าง ๆ ต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในภาคหรือเขตนั้น ๆ

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงข้อมูลในตารางที่ 5 เราควรจะได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างเป็นระบบซึ่งเริ่มเมื่อปี 2504 มีผลทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวขึ้นมาก โดยตรงประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นแก่ประชาชนก็คือ การมีรายได้เพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นของรายได้นี้มีอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของระดับราคา ซึ่งย่อมทำให้สวัสดิการโดยทั่วไปวัดจากความสามารถที่จะซื้อหาอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ได้มากขึ้น มีระดับสูงขึ้นด้วย ลักษณะเช่นนี้เห็นอยู่ได้ทั่วไป ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ประเด็นที่สำคัญมิใช่อยู่ที่การเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชนซึ่งเพิ่มขึ้นตามการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อยู่ที่ลักษณะของการเพิ่มรายได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงกัน หรือเท่าเทียมกันในแต่ละภาคหรือแต่ละเขตหรือไม่

¹ รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีคำนวณระดับความยากจนนี้สามารถพบได้ใน

ตารางที่ 5

อุปนิสัยการบริโภคของความเป็นอยู่ของคนในประเทศไทย

ภาคและเขต	ความยากจนคิดเป็นอัตราร้อยละของประชากร			
	2505/06	2511/12	2518/19	2524
เหนือ	<u>65</u>	<u>36</u>	<u>35</u>	<u>23</u>
- เมือง	56	19	31	23
- ชนบท	66	37	36	23
ตะวันออกเฉียงเหนือ	<u>74</u>	<u>65</u>	<u>46</u>	<u>36</u>
- เมือง	44	24	38	36
- ชนบท	77	67	48	36
กลาง	<u>40</u>	<u>16</u>	<u>16</u>	<u>16</u>
- เมือง	40	14	20	24
- ชนบท	40	16	15	14
ใต้	<u>44</u>	<u>38</u>	<u>33</u>	<u>21</u>
- เมือง	35	24	29	18
- ชนบท	46	40	35	22
กรุงเทพ	<u>28</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>4</u>
ทั้งประเทศ	<u>57</u>	<u>39</u>	<u>33</u>	<u>24</u>
- เมือง	38	16	22	16
- ชนบท	61	43	37	27

ที่มา: Meesook (1979) และ เมธี ครองแก้ว และ ปราณี หินกร (2528)

ข้อมูลในตารางที่ 5 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสภาพความยากจนที่แตกต่างกันไปในแต่ละภาคและแต่ละเขตในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา อันที่จริงบทความนี้สนใจแต่เฉพาะความยากจนในชนบท แต่ก็ได้นำข้อมูลของความยากจนในเขตเมืองมาแสดงด้วยเพื่อเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่าง จะเห็นได้ว่าในปี 2505/06 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม ๑๖ ปีที่ผ่านมา ๑๖ ปีที่ผ่านมาได้ประมาณ 1 ปี ความยากจนในชนบททั่วประเทศมีระดับสูงถึงร้อยละ 61 ซึ่งตัวเลขจำนวนนี้เป็นผลเฉลี่ยมาจากความยากจนที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละภาค กล่าวคือ มาจากความยากจนร้อยละ 66 ในชนบทภาคเหนือ ร้อยละ 77 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 40 ในภาคกลาง และร้อยละ 46 ในภาคใต้ จะเห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีคนจนเป็นสัดส่วนต่อประชากรทั้งหมดสูงที่สุด คือ กว่า 3 ใน 4 คนในภาคนี้จัดได้ว่าเป็นคนจน เมื่อประเทศได้พัฒนาขึ้น ชนบทก็พัฒนาขึ้นด้วย อย่างน้อยก็ในรูปของรายได้โดยเฉลี่ยของคนในชนบท ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2511/12 วัตถุประสงค์แห่งความยากจนในชนบททั่วประเทศลดลงเหลือร้อยละ 43 จากร้อยละ 61 เมื่อประมาณ 5 ปีก่อน หรือเมื่อเริ่มแผนฯ ที่หนึ่ง ลักษณะการกระจายตัวของสภาพความยากจนเป็นรายภาคยังคงเหมือนเดิม คือ ชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด คือร้อยละ 67 ในปี 2511/12 เทียบกับร้อยละ 37 ในภาคเหนือ ในอันดับที่สองเหมือนเดิม และติดตามด้วยร้อยละ 40 ในภาคใต้ และร้อยละ 38 ในภาคกลาง

ในปี 2518/19 ซึ่งเป็นช่วงที่การพัฒนามาตรการเกษตรของไทยกำลังจะสิ้นสุด "ยุคทอง" ภาวะความยากจนในชนบทไทยก็ยังคงลดลงต่อไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สัดส่วนประชากรที่ยากจนเริ่มลดลงเกินครึ่งหนึ่งของประชากรชนบททั้งหมดของภาคนี้ คือลดลงเหลือร้อยละ 48 สำหรับภาคเหนือและภาคกลางนั้น อัตราส่วนการลดลงของความยากจนยังมีอยู่บ้างแต่ก็ไม่มากนัก คือลดเหลือร้อยละ 36 และ 15 ตามลำดับ ส่วนชนบทภาคใต้นั้น ความยากจนที่ลดลงแล้วยังสูงอยู่พอสมควร คือร้อยละ 35 แต่ก็ได้ลดลงจากเมื่อปี 2511/12 พอสมควรเช่นเดียวกัน ในช่วงเวลานี้เอง ที่ เอื้อย มีคู่ช

แห่งธนาคารโลก ได้ทำการศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคม และความยากจนของประชาชนในชนบทอย่างละเอียด และได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับผลการพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม (ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาชนบทของไทยด้วย) ที่น่าสนใจไว้ 4 ประการว่า ในประการแรก ระหว่างต้นทศวรรษที่ 1960 จนถึงกลางทศวรรษที่ 1970 ครอบครัวคนไทยในทุกเขตพื้นที่มีรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ขนาดของความยากจนทั้งประเทศลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ในประการที่สอง ความแตกต่างทางรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ยระหว่างคนในชนบทกับคนในเมืองมีแนวโน้มลดลงตลอดระยะเวลาที่กล่าวถึงในทุกส่วนของประเทศ ในประการที่สาม ครอบครัวในชนบทมีฐานะดีขึ้นเนื่องจาก การขยายเนื้อที่เพาะปลูก การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรกรรม และการที่เกษตรกรหันไปปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้นมากขึ้น และในประการที่สี่ มีหลักฐานพอจะเชื่อได้ว่าครอบครัวในชนบทเริ่มมีรายได้จากกิจกรรมนอกเหนือการเกษตรมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยเป็นอย่างมากในการทำให้ฐานะของคนในชนบทพัฒนาขึ้นโดยลำดับ (Oey Meesook, 1979)

เป็นเรื่องที่น่าแปลกว่า การพัฒนาเศรษฐกิจภายหลังปี 2518/19 ซึ่งเราได้เคยกล่าวถึงเกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตรในช่วงนั้นว่า เป็นช่วงที่เริ่มประสบปัญหาเรื่องการขยายเนื้อที่เพาะปลูกตามทางกว้าง การลดลงของผลผลิตต่อหน่วย และราคาเปรียบเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรมที่ไม่สู้ดีนัก แต่การลดลงของสัดส่วนคนจนก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 2524 ซึ่งเป็นปีที่มีข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของชาวชนบทล่าสุดที่สามารถนำมาใช้ ปรากฏว่า สัดส่วนคนจนในชนบททั่วประเทศซึ่งวัดโดยมาตรฐานเดิมที่ได้ปรับความเปลี่ยนแปลงในระดับราคาแล้ว ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 27 หรือแบ่งแยกเป็นร้อยละ 36 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 23 ในภาคเหนือ ร้อยละ 22 ในภาคใต้ และร้อยละ 14 ในภาคกลาง ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะราคาสินค้าเกษตรเริ่มดีขึ้นอีกภายหลังการขบเข่าลงระยะหนึ่ง หรืออาจมีการเปลี่ยนโครงสร้างของประชากรในชนบทโดยมีการโยกย้ายออกจากชนบทไปอยู่ในเมืองมากขึ้นทำให้คนที่เหลืออยู่ในชนบทน้อยลง หรือการมีรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่แหล่งการเกษตรมากขึ้นในชนบททำให้ฐานะของคนในชนบทโดยทั่วไปดีขึ้น

ลักษณะทางโครงสร้างของรายได้ของชาวชนบทอาจจะเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งสามารถบอกถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชนบทได้เป็นอย่างดี ตารางที่ 6 ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างรายได้ของครอบครัวในชนบทไทยระหว่างปี 2518/19 และ 2524 ชี้ให้เห็นว่ารายได้ทั้งหมดของครอบครัวในชนบทโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 18,060 บาทต่อปีในปี 2518/19 เป็น 32,309 บาทต่อปี ในปี 2524 หรือการเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 80 ในระยะเวลาประมาณ 6 ปี ซึ่งนับว่าสูงพอสมควร เมื่อพิจารณาแหล่งรายได้ให้ละเอียดต่อไปก็พบว่าในครัวเรือนเกษตรในชนบท สัดส่วนของรายได้ที่ได้รับจากแหล่งนอกการเกษตร เริ่มมีอัตราส่วนค่อนข้างจะสูงตั้งแต่เมื่อ ปี 2518/19 แล้ว คือสูงถึงร้อยละ 34.3 ของรายได้ครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 65.7 เป็นรายได้ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการเกษตร สัดส่วนเช่นว่านี้ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ในปี 2524 ก็จะแยกเสียใหม่โดยพิจารณารายได้ที่เป็นตัวเงินกับรายได้ที่เป็นสิ่งของหรือไม่ใช่ตัวเงิน ครอบครัวชาวชนบทก็จะมีรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินยิ่งสูงขึ้นอีก คือสูงถึงร้อยละ 46.5 ในปี 2518/19 และร้อยละ 44.1 ในปี 2524 แสดงว่าครัวเรือนในชนบทเริ่มทำกิจกรรมนอกเหนือการเกษตรมากขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนสิ้นสุดแผนฯ ที่สาม และนับวันแหล่งรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินหรือนอกสาขาการเกษตรนี้จะ เป็นแหล่งที่สำคัญมากขึ้นของชาวชนบทในอนาคต และการพึ่งพาการเกษตรแบบทำแค่พอประทังชีวิต (subsistence agriculture) มีแนวโน้มว่าจะลดลง

เมื่อรายได้ที่เป็นตัวเงินถูกนำมาแบ่งแยกให้ละเอียดลงไปอีก ก็จะพบว่า ส่วนของรายได้ที่มาจากเงินเดือนและค่าจ้างของครัวเรือนในชนบทลดลงจากร้อยละ 34.0 ในปี 2518/19 เหลือร้อยละ 29.0 ในปี 2524 ในขณะที่รายได้ที่เป็นตัวเงินจากการประกอบการเกษตรของครอบครัว เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44.3 เป็นร้อยละ 50.0 ในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงว่าราคาสินผลการเกษตรคงจะดีขึ้นในช่วงเวลานี้ และภายในภาคการเกษตรในชนบทเอง ลักษณะการครองชีพที่ดีขึ้นในชนบทมีได้มาจากการมีรายได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้างมากไปกว่าการลดการพึ่งพาการเกษตรแบบพอเลี้ยงตัวเอง ลงตามทีกล่าวถึงแล้วข้างต้น และจากการขายผลผลิตผลการเกษตรมากขึ้น

ตารางที่ 6

โครงสร้างรายได้ของครอบครัวไทย, 2505/06, 2518/19 และ 2524

	2505/06		2518/19		2524	
	เมือง	ชนบท	เมือง	ชนบท	เมือง	ชนบท
ก. รายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ย (บาท)	7,255 ¹	15,519 ¹	18,060	36,000	32,309	63,640
ซึ่งเป็น						
1. รายได้เกษตรเฉลี่ย			17,191	25,132	31,091	35,588
2. รายได้ไม่ใช่เกษตรเฉลี่ย			21,313	39,176	36,212	69,385
ข. ในระหว่างครัวเรือนเกษตร คิดเป็น % ของรายได้ ²			100.0	100.0	100.0	100.0
1. รายได้จากกิจการเกษตร ³			65.7	55.5	64.4	50.8
2. รายได้นอกกิจการเกษตร			34.3	44.5	35.6	49.2
ค. ในระหว่างครัวเรือนไม่ใช่เกษตร คิดเป็น% ของรายได้			100.0	100.0	100.0	100.0
1. รายได้จากกิจการเกษตร			16.6	3.3	11.4	2.4
2. รายได้นอกกิจการเกษตร			83.4	96.7	88.6	97.6
ง. ในระหว่างครัวเรือนชนบท คิดเป็น % ของรายได้ทั้งหมด			100.0	100.0	100.0	100.0
1. รายได้เงินสด			53.5	81.1	55.9	75.7
2. รายได้ไม่เป็นตัวเงิน			46.5	18.9	44.1	24.3
คิดเป็น % ของรายได้เงินสด			100.0	100.0	100.0	100.0
3. เงินเดือนและค่าจ้าง			34.0	49.1	29.0	51.5
4. รายได้เงินสดการเกษตร			44.3	10.6	50.0	8.2
5. รายได้การประกอบการ			13.3	32.0	10.9	28.1
6. รายได้เงินสดอื่น ๆ			8.4	8.2	10.1	12.2
จ. อัตราการเติบโตของรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ย (%)			2.4 ⁴	1.7 ⁴	5.4 ⁵	5.9 ⁵

ที่มา: ข้อมูลปี 2505/06 จาก World Bank (1980) ข้อมูลปี 2518/19 และ 2524 จาก

เมธี ครอบแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528) และ Rueda-Salater (1985)

หมายเหตุ: ¹ รายได้ของครอบครัวที่แสดงนี้ได้รวมค่าประเมินค่าเช่าบ้านอยู่อาศัยเองแล้ว² ครอบครัวเกษตรหมายถึงความถี่ครอบครัวที่ทำกิจการทางการเกษตรอย่างน้อยหนึ่งอย่าง³ รายได้การเกษตรหมายถึงรายได้ที่เกิดขึ้นจากกิจการทางการเกษตรหรือที่เกี่ยวข้องกับกิจการเกษตร⁴ อัตราการเติบโตระหว่างปี 2505/06 ถึง 2518/19⁵ อัตราการเติบโตระหว่างปี 2518-19 ถึง 2524

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ เราได้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า การพัฒนาชนบทพร้อม ๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาทำให้รายได้ของประชาชนไทยทั้งในเมืองและในชนบทมีระดับสูงขึ้นอย่างแท้จริง ทำให้ความยากจนในชนบทลดลงอย่างต่อเนื่อง และทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนไปในทิศทางของรูปแบบการพัฒนาที่พึ่งประสงค์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่มุมนี้ควรจะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบต่อไป เพราะถึงแม้อัตราส่วนคนที่คาดว่าจะลดลงมากก็จริง แต่จำนวนคนดังกล่าวก็ยังอยู่ในระดับสูงมาก ในปี 2505/06 ประเทศไทยมีคนจนอยู่ประมาณ 16 ล้านคน (คือร้อยละ 57 ของประชากรทั้งหมด 28 ล้านคน) พอมาในปี 2524 ยังเหลืออยู่อีกถึง 11 ล้านคน (คือร้อยละ 24 ของประชากร 46 ล้านคน) นอกจากนี้แล้วความยากจนที่ลดลงยังไม่มีความสำเร็จเหมือนกันพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่าในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัดส่วนคนจนยังคงสูงถึงร้อยละ 36 ของประชากรชนบทของภาคนี้ทั้งหมด หรือคิดเป็นจำนวนคนจนถึง 5 ล้านคนเศษ หรือประมาณครึ่งหนึ่งของคนจนทั่วประเทศในปี 2524

ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งยังไม่ได้กล่าวถึงแต่จะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอนาคตเป็นอย่างมาก คือปัญหาการกระจายรายได้ของครอบครัวและประชากรไทยภายหลังนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในเมืองและในชนบทของไทย เราทราบจากทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการเร่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติเป็นอย่างมากนั้น ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่ติดตามมา อาจจะเพิ่มสูงขึ้นก็ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลอาจจะให้ความสนใจกับการผลิตและการสะสมทุนมากกว่าการกระจายผลผลิต และพยายามดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมผู้ผลิตและผู้สะสมทุนซึ่งอาจจะเป็นคนกลุ่มน้อย แต่เป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจสูง สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น ผลของการพัฒนาที่มีต่อการกระจายรายได้ของประชากรไทยเป็นไปอย่างที่มีการคาดการณ์ไว้ในทางทฤษฎี กล่าวคือ ยิ่งระบบเศรษฐกิจมีความเจริญมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประชาชนก็ยิ่งมีมากขึ้น ด้วยสภาพเช่นที่เป็นจริงทั้งในภาคเมืองและภาคชนบท ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 7

ตารางที่ 7

ดัชนีการกระจายรายได้ของประชากรไทย

ภาคและเขต	ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ			
	2505/06	2511/12	2518/19	2524
เหนือ	<u>0.359</u>	<u>0.370</u>	<u>0.422</u>	<u>0.456</u>
- เมือง	0.460	0.440	0.453	0.462
- ชนบท	0.308	0.345	0.368	0.422
ตะวันออกเฉียงเหนือ	<u>0.344</u>	<u>0.379</u>	<u>0.405</u>	<u>0.438</u>
- เมือง	0.422	0.450	0.457	0.456
- ชนบท	0.264	0.347	0.343	0.395
กลาง	<u>0.391</u>	<u>0.401</u>	<u>0.399</u>	<u>0.430</u>
- เมือง	0.384	0.399	0.425	0.445
- ชนบท	0.375	0.392	0.376	0.418
ใต้	<u>0.402</u>	<u>0.401</u>	<u>0.449</u>	<u>0.456</u>
- เมือง	0.360	0.450	0.465	0.443
- ชนบท	0.370	0.325	0.402	0.426
กรุงเทพ	<u>-</u>	<u>0.412</u>	<u>0.398</u>	<u>0.405</u>
ทั่วประเทศ	<u>0.414</u>	<u>0.429</u>	<u>0.451</u>	<u>0.473</u>
- เมือง	0.405	0.429	0.435	0.447
- ชนบท	0.361	0.381	0.395	0.437

ที่มา: ข้อมูล ปี 2505/06 และ 2511/12 ได้จาก Meesook, (1976) และ Wattanavitukul (1978) ข้อมูล ปี 2518/19 และ 2524 ได้จากผลการคำนวณจากแบบผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2524

บทความนี้จะวิเคราะห์เฉพาะสภาพการกระจายรายได้ของประชากรในเขตชนบทของไทย แต่ในตารางที่ 7 ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของประชากรในเมือง ตามภาคต่าง ๆ ไว้ด้วยเพื่อผลในการเปรียบเทียบ การพิจารณาสภาพการกระจายรายได้ในชนบทไทยในตารางที่ 7 สามารถเริ่มได้โดยดูจากบรรทัดสุดท้ายของตาราง ซึ่งเริ่มด้วยค่าสัมประสิทธิ์จินี 0.361 ในปี 2505/06¹ ค่าจินีนี้ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับในปีต่อ ๆ มา คือเพิ่มขึ้นเป็น 0.381 ในปี 2511/12, 0.395 ในปี 2518/19 และ 0.437 ในปี 2524 หมายถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดช่วงเวลา 20 ปีแห่งการพัฒนาชนบท และพัฒนาประเทศไทย สิ่งที่น่าเป็นห่วงมากกว่าการเพิ่มขึ้นของระดับความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ซึ่งวัดโดยค่าสัมประสิทธิ์จินีก็คือความเหลื่อมล้ำดังกล่าว เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ยกตัวอย่างเช่น ระหว่างปี 2505/06 ถึงปี 2511/12 ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 0.9 โดยเฉลี่ยต่อปี อัตราการเพิ่มนี้ลดลงเหลือร้อยละ 0.5 โดยเฉลี่ยต่อปีระหว่างปี 2511/12 ถึง 2518/19 แต่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.7 โดยเฉลี่ยต่อปีระหว่างปี 2518/19 ถึง 2524 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยสูงที่สุดตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ดูเหมือนว่าชนบทไทยยังพัฒนาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของคนในชนบทกลับยังมีมากขึ้น

เมื่อพิจารณาลักษณะการกระจายรายได้ของคนในชนบทเป็นรายภาค จะเห็นได้ว่าในตอนเริ่มแรกในปี 2505/06 นั้น ชนบทภาคกลางมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูงที่สุด (ค่าสัมประสิทธิ์จินี 0.375) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำที่สุด (ค่าจินีเท่ากับ 0.264) ซึ่งเป็นข้อมูลที่คิดว่าเชื่อถือได้และตรงความเป็นจริง เหตุผลก็คือว่า ประชาชนในชนบทภาคกลางนั้นมีสัดส่วนการเป็นเจ้าของที่ดิน น้อยกว่าภาคอื่น ๆ ยิ่งในชนบทที่ใกล้กับกรุงเทพฯ ด้วยแล้วการมีฐานะเป็นผู้เช่ายิ่งจะยิ่งมีมากขึ้นอีก ประกอบกับผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน

¹ ค่าสัมประสิทธิ์จินีนี้มีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ค่าเท่ากับ 0 หมายถึงการกระจายรายได้ที่แต่ละคนและทุกคนในสังคมมีรายได้เท่าเทียมกันหมด ส่วนค่าเท่ากับ 1 หมายถึงในสังคมนั้น ๆ มีเพียงคนเดียวเท่านั้นที่มีรายได้ นอกนั้นไม่มีเลย ดังนั้นการกระจายรายได้ที่มีค่าสัมประสิทธิ์จินีที่ใกล้ 0 ย่อมมีความเท่าเทียมกันมากกว่าการกระจายรายได้ที่มีค่าจินีใกล้ 1

ขนาดใหญ่จำนวนน้อย แต่มีเนื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก โครงสร้างรายได้ในภาคนี้จึงค่อนข้างจะหลวมล้ามากกว่าภาคอื่น ๆ เป็นพิเศษ ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นประชาชนในชนบทมักจะยากจนทั่วถึงกันหมด เพราะฉะนั้นความหลวมล้าในการกระจายรายได้จึงมีไม่มากนัก และข้อเท็จจริงก็ปรากฏออกมาว่าน้อยกว่าทุกภาคดังที่เห็นแล้ว แต่เมื่อชนบทอีสานพัฒนาไปเรื่อย ๆ ความหลวมล้าก็เพิ่มมากขึ้น แต่โดยทั่วไปก็ยังต่ำกว่าภาคอื่น ๆ อยู่ดี

ลักษณะความหลวมล้าของภาคกลางมีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ประเด็นหนึ่ง คือ ในปี 2524 ค่าสัมประสิทธิ์จีดีพีของชนบท ภาคนี้มีค่าเท่ากับ 0.418 ซึ่งน้อยกว่าทุก ๆ ภาค ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ค่าจีดีพีได้ลดลงด้วยซ้ำ ระหว่างปี 2511/12 กับ 2518/19 อาจจะเป็นไปได้ว่าสภาพความเป็นอยู่ของชนบทในภาคกลาง ซึ่งเราได้ทราบจากข้อมูลในตารางก่อน ๆ ได้รับการพัฒนาถึงจุดที่ว่า ความเจริญหรือการขยายตัวที่เกิดขึ้นใหม่นั้นมีอิทธิพลในทางลบต่อการกระจายรายได้ที่น้อยลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่าตั้งแต่มีต่อไปชนบทในภาคกลางจะเจริญขึ้นเรื่อย ๆ และความหลวมล้าในการกระจายรายได้ก็จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง หรืออาจจะถึงจุดอิ่มตัวและเริ่มลดลงได้ด้วยซ้ำไป

ภาคที่นำวิตกเกี่ยวกับลักษณะการกระจายรายได้ในชนบทในปัจจุบันเมื่อเทียบกับแนวโน้มในอดีตคือภาคเหนือและภาคใต้ ภาคเหนือค่าความหลวมล้าเพิ่มสูงถึง 0.422 ในปี 2524 ส่วนชนบทภาคใต้นั้นก็มีลักษณะความหลวมล้าของการกระจายรายได้ที่เลวร้ายลงเรื่อย ๆ จนในปี 2524 เป็นภาคที่มีความหลวมล้าในการกระจายรายได้สูงที่สุดกว่าทุกภาค

โดยสรุปแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นกับการพัฒนาชนบทของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันมองอย่างกว้าง ๆ ก็คือ การที่รายได้ของประชาชนในชนบทโดยทั่วไปสูงขึ้น ทำให้อัตราส่วนผู้ที่สมควรถูกจัดว่าเป็นคนจนลดลงติดต่อกันมาโดยตลอด แต่ในขณะเดียวกันการกระจายรายได้ของชาวชนบทไทยก็เลื่อมทราลงโดยตลอดเช่นเดียวกัน แนวโน้มเกี่ยวกับปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ในชนบทนี้เป็นไปในทำนองว่าสภาพความยากจนซึ่งวัดโดยสัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับความยากจนจะยังคงลดลงต่อไป และช่องว่างทางรายได้ของประชาชนซึ่งวัดโดยค่าสัมประสิทธิ์จีดีพีจะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไปด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนเรื่อง

รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะแก้ปัญหานี้ก่อนก็เป็นเรื่องที่ดีการถกเถียงกันได้ต่อไป แต่สิ่งแน่ชัดอย่างหนึ่งก็คือ ถึงอุปสรรคและความยากจนจะลดลง แต่ก็ยังมีจำนวนคนจนในชนบทของไทยอยู่เป็นอันมาก (ประมาณ 11 ล้านคนในปี 2524) และคนที่อยู่ในกลุ่มผู้ยากจนนี้อาจจะต้องเผชิญกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อาจจะทำให้การดำรงชีวิตในชนบทยิ่งลำบากยากเย็นลงไปอีกก็ได้ อย่างน้อยคงเป็นด้วยเหตุผลเช่นนี้ประการหนึ่ง ก็ได้ที่รัฐบาลในตอนเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีนโยบายที่จะพัฒนาท้องถิ่นชนบทที่ยากจนเป็นการเฉพาะเจาะจงโดยมีนโยบายเพิ่มเติมขึ้นจากนโยบายการพัฒนาตามปกติของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ นโยบายที่ว่านี้คือ นโยบายพัฒนาชนบทยากจน 2525-2529 ซึ่งเป็นนโยบายพัฒนาชนบท "แผนใหม่" ที่บทความนี้จะวิเคราะห์ในในตอนต่อไป

3.2 นโยบายพัฒนาชนบทยากจน 2525-2529

บุคคลสำคัญที่สุดที่อยู่เบื้องหลังแนวความคิดการก่อตั้งและการดำเนินนโยบายพัฒนาชนบทยากจน หรือแผนพัฒนาชนบทที่ยากจนในปัจจุบัน คือ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ผู้ซึ่งให้ความสนใจกับปัญหาความยากจนในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากจนในชนบทมาตั้งแต่ยังไม่เริ่มแผนฯ 4 ในขณะนั้นได้เริ่มมีผู้สนใจศึกษาวิธีที่จะวัดระดับความยากจนของประชากร หรือครอบครัวไทยหลายคน อาทิเช่น เอื้อย มีคู่ช, ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และผู้เขียนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ระดับรายได้ระดับหนึ่ง เป็นตัวกำหนดหรือวัดความยากจน ซึ่งโฆสิต เห็นว่า ถึงแม้จะมีประโยชน์ในทางวิชาการ แต่ก็ไม้อาจนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น วิธีการหารายได้ที่คำนวณได้ในขณะนั้นไม่ล้ามารถระบุพื้นที่ยากจนได้ชัดเจน ไม่ล้ามารถปรับให้เข้ากับสภาพท้องถิ่นในระดับย่อยได้ และการใช้รายได้แต่เพียงอย่างเดียวนั้น ไม่ได้สะท้อนของความยากจนได้ครบถ้วน หรือเพียงพอ ดังนั้น โฆสิต จึงได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความยากจนเสียใหม่ โดยให้ประกอบด้วยลักษณะเด่น 3 ลักษณะ คือ ความขาดแคลน ความเจ็บป่วย และความไม่รู้ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการมุ่งความสำคัญไปที่ตัวคนทั้งสิ้น แล้วพยายามสร้างดัชนีแห่งความยากจนขึ้นมาใหม่ที่จะสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้

ในทัศนะของโฆสิต นั้น ประชาชนในหลายพื้นที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างพอเพียง และยังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองหรือพึ่งตัวเองได้ ซึ่งเป็นเป้าหมายในการพัฒนาที่สำคัญที่สุด ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดสรรทรัพยากรไปให้ทั่วถึง และพยายามแก้ไขปัญหาต้นเหตุของความยากจนให้ได้โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยเต็มที่ แนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ซึ่งต่อมา เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลจึงได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ ดังนี้ (โฆสิต, 2527)

- (1) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
- (2) พัฒนาระบบประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึง ในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น
- (3) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ
- (4) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึง พื้นที่ชนบทยากจนโดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ
- (5) ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด

การเลือกพื้นที่ยากจนนั้น โฆสิต และคณะได้ใช้สภาพทางเศรษฐกิจของอำเภอ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นตัวอย่างในการสร้างดัชนีวัดความหนาแน่นของความยากจน โดยตอนแรกมีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง คือ ขนาดของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวครั้งเดียวเฉลี่ยต่อครอบครัว ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของที่ดินเหล่านั้น และอัตราการพึ่งพาน้ำฝนในการทำนา ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้ได้ดัชนีที่แสดงถึงความหนาแน่นของปัญหา ความยากจนในชนบทที่สมบูรณ์ ในที่สุดก็เลือกได้อำเภอยากจนเป้าหมายได้ทั้งสิ้น 286 อำเภอในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ยกเว้นภาคกลางโดยมีเหตุผลว่า พื้นที่ทำการเกษตรในภาคนี้ เป็นเขตเกษตรก้าวหน้า เป็นส่วนมาก ชาวชนบทมีโอกาสนำเงินรายได้หรือหางานทำสูงอยู่แล้ว อำเภอเหล่านี้จึงกลายมาเป็นอำเภอเป้าหมายของแผนพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งประกาศใช้ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 เมื่อเดือนตุลาคม 2524

ในช่วงเวลาใกล้ ๆ กันนั่นเอง คือเมื่อเดือนกรกฎาคม 2524 รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้เปลี่ยนโครงสร้างการองค์กรของทางราชการ เพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทเสียใหม่เพื่อให้รับกับการใช้แผนพัฒนาชนบทฯ กลางนี้ โดยได้ยืมรวมเอาหน่วยงานบริหารการพัฒนาชนบทที่ปฏิบัติงานทางด้านพัฒนาชนบทกระจัดกระจายกันอยู่ อาทิเช่น สำนักงาน รพช. กรมการพัฒนาชุมชน และหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมพัฒนาชนบทอื่น ๆ ให้มาอยู่ภายใต้โครงสร้างอันใหม่ ซึ่งเรียกชื่อว่า "ระบบ กชช" ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการพัฒนาชนบทแผนใหม่นี้จะได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งได้แสดงไว้แล้วในภาคผนวกในตอนท้ายของบทความนี้ หลักการอย่างย่อ ๆ ก็คือว่า จะมีการองค์กรเป็น 3 ระดับ คือ (1) ระดับชาติ (2) ระดับจังหวัด และอำเภอ และ (3) ระดับตำบลและหมู่บ้าน ในระดับชาตินั้นก็องค์กรกลางที่เรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือ กชช. ซึ่งจะเป็นหน่วยกำหนดและประสานนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก คือกระทรวงมหาดไทย เกษตร ศึกษา และสาธารณสุข โดยมีกิจกรรมรวบรวมข้อมูล ติดตามและประเมินผลและประสานกิจกรรมต่าง ๆ อยู่ที่คุณัยประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือ คชช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระดับจังหวัดและอำเภอนั้นเป็นองค์กรช่วงกลางที่รับนโยบายมาจากส่วนกลางหรือระดับชาติแล้วคอยประสานกับความต้องการของระดับท้องถิ่น คือ ตำบลและหมู่บ้าน

กระบวนการบริหารการพัฒนาชนบทในระบบ กชช. นี้เริ่มด้วยการกำหนดนโยบายหลักและโครงการหลักจากส่วนกลางซึ่งมี 4 กระทรวงหลักเป็นเจ้าของเรื่องแล้วแจ้งไปยังซึ่งจะเป็นศูนย์ปฏิบัติการที่จะแจ้งต่อไปยังอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านถึงประเภทของกิจกรรมที่ราษฎรในท้องถิ่นสามารถทำโครงการเสนอขึ้นมาได้ หน่วยงานระดับล่างสุดนี้เมื่อได้รับกรอบนโยบายและกิจกรรมก็สามารถวางแผนที่จะทำโครงการในระดับตำบลได้ ซึ่งจะส่งต่อขึ้นไปให้อำเภอเพื่อรวบรวมเป็นแผนระดับอำเภอ และต่อขึ้นไปให้จังหวัดเพื่อรวบรวมเป็นแผนระดับจังหวัด

ในที่ลุ่มในระหว่างที่แผนดำเนินงานหรือโครงการอยู่ที่ระดับต่าง ๆ ก็จะมีหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลืออยู่เป็นช่วง ๆ เช่นในระดับตำบลซึ่งเป็นจุดเริ่มแรกของการทำโครงการ ก็จะมีหน่วยงานพิเศษหน่วยหนึ่ง ซึ่งมีชื่อเรียกว่าคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล หรือที่ชื่อย่อเรียกว่า คปต. ซึ่งมีกำหนดเป็นประธานและข้าราชการของ 4 กระทรวง-หลัก ที่ทำงานในระดับตำบลร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย จะสังเกตเห็นว่าแนวความคิดการบริหารการพัฒนาชนบทในระบบ กชช. นั้นเป็นการผสมกันทั้งระบบที่ความต้องการเกิดขึ้นจากระดับบนสู่ระดับล่าง และจากระดับล่างสู่ระดับบน โดยความต้องการมาพบกันและประสานกันที่ระดับจังหวัด

สาระสำคัญของ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทภายใต้โครงสร้างของระบบ กชช. นี้ ทางศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้สรุปไว้เป็นอย่างดี ซึ่งเราได้นำเสนอไว้แล้วในภาคผนวกของบทความนี้ โดยไม่จำเป็นต้องนำมาอธิบายหรือกล่าวซ้ำอีก เป็นการเพียงพอที่เราจะกล่าวว่า โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจการบริหารงานพัฒนาชนบทในแนวใหม่นี้ และผลงานที่เกิดขึ้นเท่าที่หน่วยงานของรัฐบาลจะสามารถประเมินได้

ภายหลังที่ดำเนินงานตามแผนมาได้ 3 ปี ก็ปรากฏได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังจะเห็นได้จาก รายงานเศรษฐกิจและการพัฒนา พ.ศ. 2527 ของ สคช. (2528) ซึ่งได้สรุปไว้ว่า จากการรวบรวมผลการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ จากรายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจภาคสนามในช่วง 3 ปีแรก พบว่า "ประชาชนในเขตหมู่บ้านเป้าหมาย 12204 หมู่บ้าน เริ่มได้รับผลประโยชน์จากแผนพัฒนาชนบทยากจนมากขึ้น และพบว่าความเข้าใจของข้าราชการในระดับพื้นที่ ตลอดจนการเข้าร่วมของประชาชนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการพัฒนาชนบทยากจนมีมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ" (สคช., 2528 หน้า 206)

ในส่วนที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามโครงการทางสังคมและเศรษฐกิจต่าง ๆ นั้น รายงานที่กล่าวถึงข้างต้นได้สรุปไว้ว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่หมู่บ้านเป้าหมายอย่างแท้จริง อาทิเช่น การได้รับบริการจากโรงพยาบาลชุมชนเพิ่มขึ้น การได้แหล่งน้ำสะอาดไว้บริโภคเพิ่มขึ้น การเพิ่มผลผลิตอันเนื่องมาจากการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ หรือปุ๋ยหมัก

การได้บริโภคปลาจากโครงการประมงหมู่บ้านเพิ่มขึ้น การได้รับประโยชน์จากโครงการธนาคารโคกระบือ เป็นต้น และที่สำคัญไปกว่านั้น คือการเปลี่ยนแปลงสภาพของหมู่บ้านไปในทางที่ดีขึ้น ภายหลังการพัฒนาได้ประมาณ 2 ปี ยกตัวอย่าง เช่นจากการสำรวจและประเมินผลการพัฒนาระดับพื้นที่ในปี 2526/27 จาก 127 หมู่บ้านใน 45 อำเภอ ใน 10 จังหวัด พบว่า จำนวนหมู่บ้านที่มีสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างต่ำได้ลดจำนวนลงจาก 31 หมู่บ้านในปี 2524 เหลือเพียง 5 หมู่บ้านในปี 2526 และหมู่บ้านที่สามารถพัฒนาตนเองขึ้นมาจนอยู่ในระดับยากจนน้อยเพิ่มขึ้นจาก 29 หมู่บ้านในปี 2524 มาเป็น 61 หมู่บ้านในปี 2526 ส่วนที่เหลือยังมิได้รับผลจากการพัฒนาเท่าที่ควร และยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพในทางที่ดีขึ้น อย่างน้อยที่สุดแสดงว่าโครงการเหล่านี้พอจะแก้ปัญหาได้ตรงจุดและในที่สุดสภาพความยากจนของชาวชนบทก็จะค่อย ๆ หดไป

คำถามที่หลายคนคงอยากรู้ถามในตอนนี้อาจสรุปข้างต้นนี้ เป็นจริงหรือน่าเชื่อถือได้แค่ไหน? นักวิชาการหลายคนได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแผนใหม่นี้ และได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาชนบทตามแนวใหม่นี้ไว้มากมายพอสมควร¹ เป็นที่น่าสังเกตว่านักวิชาการเหล่านี้มักไม่ตัดสินใจ หรือไม่สนใจผลสัมฤทธิ์ของนโยบายพัฒนาชนบทในรูปของการบรรลุถึงเป้าหมายของโครงการที่กำหนดไว้ว่าจะทำ เช่น จะสร้างโรงพยาบาลชุมชนได้ครบ 207 โรงหรือไม่ หรือจะทำการป้องกันและกำจัดโรคระบาดสัตว์ได้ทั้ง 164 อำเภอหรือไม่ ดังนี้ เป็นต้น แต่มักจะสนใจรูปแบบของการบริหารการพัฒนามากกว่า ยกตัวอย่างเช่น ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์ (2526 หน้า 207 และ 212) วิจารณ์ว่า การพัฒนาชนบทแผนใหม่ของไทยยังขาดโครงสร้างทฤษฎีที่มีเอกภาพและขาดความสอดคล้องกันระหว่างจุดหมายปลายทางกับโครงสร้างสถาบัน เช่นเมื่อต้องการให้ชุมชนมีการพัฒนาที่สามารถพึ่งตนเองและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลักปรัชญาของการพัฒนา ทำไมจึงไม่มีการให้

¹ อาทิเช่น ศักกรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2527) ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และจรัส สุวรรณมาลา (2528) ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์ (2526) ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (ในศักกรกฤษณ์, 2527) เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง (ในศักกรกฤษณ์, 2527) อคิน รพีพัฒน์ และ เล่งหี จามริก (ใน ทวีทอง, 2527)

ชุมชนนั้นสามารถ เก็บภาษีและกำหนดรูปแบบรายจ่ายสาธารณะที่จะเกื้อการพัฒนาของชุมชน และเมื่อต้องการให้ชุมชนมีศักยภาพความสามารภพึ่งตนเองได้ ทำให้สิ่งไม่มีการมอบอำนาจให้ชุมชนกำหนดรูปแบบการจูงใจให้ทรัพยากรมนุษย์คงอยู่รับใช้ชุมชนต่อไป และปล่อยให้เจ้าของชุมชนมีโอกาสเป็นผู้ปกครองชุมชนเสียเอง ดังนี้ เป็นต้น ไกรยุทธ ได้สรุปไว้ว่าโอกาสที่การพัฒนาชนบทแผนใหม่จะประสบความสำเร็จอย่างถาวรและในระดับสูงคงเป็นไปได้น้อย ตราบใดที่การพัฒนาชนบทยังคงเป็นงานที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แก่งแย่งแข่งขันกันเพื่อแสดงผลงานของแต่ละคนในชนบท

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (ในสังกรกฤษฎ์ 2527 หน้า 121) ก็มิได้ยิ่งหย่อนไปกว่าในการวิจารณ์การพัฒนาชนบทระบบ กชช. ประสิทธิ์ วิเคราะห์ว่าปัญหาความยากจนที่แผนพัฒนาชนบทยากจนพยายามแก้ไขนั้นยังแคบไป ปัญหาของความยากจนมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับปัญหาการขาดแคลนปัจจัยการผลิต และบริการขั้นพื้นฐาน เช่นการขาดแคลนที่ดินทำกิน ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ และบริการด้านการตลาด เป็นต้น ปัญหาการว่างงาน การถูกเอารัดเอาเปรียบ และการขาดเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางด้านการต่อรอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีส่วนสัมพันธ์กับตัวเขาเอง เมื่อการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนไม่ได้รวมถึงปัญหาเหล่านี้เข้าไปด้วย สิ่งทำให้ขาดโครงการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ตามไปด้วย โอกาสที่ความยากจนจะถูกขจัดปัดเป่าไปภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ก็พลอยลดน้อยลงไป นอกจากนี้แล้วแผนพัฒนาชนบทยากจนยังคงมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการและโครงการ หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างแท้จริง แต่เปิดโอกาสให้เฉพาะการมีส่วนร่วมในการเลือกและปฏิบัติโครงการหลังจากที่ส่วนกลางได้ตัดสินใจว่าจะให้มีโครงการอะไรบ้าง แผนนี้จึงไม่ผิดแผกแตกต่างไปจากแผนอื่น ๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้หยิบยื่นการพัฒนาให้ ในประเด็นเดียวกันนี้เอง รงชัย วงษ์ชัยสุวรรณ์ และจรัส สุวรรณมาลา (2528, หน้า 45-46) ได้วิจารณ์การพัฒนาชนบทระบบ กชช. ว่าไม่สามารถระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี เพราะระบบวางแผนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่นโยบายถูกกำหนดและสั่งมาจากเบื้องบน ส่วนองค์การการพัฒนาในระดับล่างคือ สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะทำงานฯ คปต. ก็มิใช่องค์กร

ของประชาชน โดยแท้จริงหากแต่เป็นองค์กร "กึ่งราชการ" ที่จัดตั้งโดยหน่วยราชการ (กรมการปกครอง) และดำเนินการภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับ และภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของทางราชการทั้งสิ้น องค์กรเหล่านี้อยู่นอกเหนือการควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้วโดยธรรมชาติ ดังนั้นจึงไม่สามารถสร้างหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่แท้จริงขึ้นได้

ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อีกมากจากนักวิชาการอีกหลายคน แต่เท่าที่กล่าวมานี้ คงจะเพียงพอที่จะทำให้ทราบถึงแนวทางของข้อกังขาที่นักวิชาการที่สนใจปัญหาการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่มีต่อการพัฒนาชนบทยากจน และการพัฒนาชนบทตามระบบ กสช. ประเด็นที่มักจะก่อให้เกิดความเห็นขัดแย้งกันมากและบ่อยครั้งระหว่างนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นก็คือ ทิศนะของทั้งสองฝ่าย เกี่ยวกับความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชาวชนบท ในการคิดค้นและดำเนินโครงการพัฒนาด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อว่าประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ยังมีความสามารถไม่เพียงพอที่จะวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นได้ทุกโครงการ และทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากโครงการนั้น ๆ ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคหรือทางด้านสูงสูง เจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงยังไม่อยากปล่อยให้ประชาชนในชนบทบริหารการพัฒนาตนเอง ปัญหา เช่นว่านี้คงไม่อาจหาข้อยุติได้จนกว่าจะได้มีการทดลองหรือพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้วว่า ชาวชนบทมีความสามารถที่จะวางแผน , ปฏิบัติตามแผน , ช่วยหรือพึ่งตนเองในลักษณะอื่น ๆ ได้¹ ดังนั้นเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งกันนี้ การจะพูดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผิดเสียทั้งหมดก็คงไม่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ได้มีประสบการณ์คลุกคลีกับการบริหารการพัฒนาชนบทมานานแล้ว เหมือนกัน และจะพูดว่านักวิชาการถูกเสียทั้งหมด

¹ ตัวอย่างในเรื่องนี้จะดูได้จากผลการประเมินโครงการสร้างงานในชนบทในภาคกลาง โดยคณะผู้ประเมินจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คำถามที่ตั้งคือ "หากทางราชการจัดสรร เงินจำนวนหนึ่งมาให้ตำบลใช้พัฒนาท้องถิ่น ท่านคิดว่าสภาพตำบลและราษฎรในท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นกันเองโดยไม่อาศัยความช่วยเหลือจากทางราชการเลยจะได้หรือไม่?" อัตราร้อยละของผู้ตอบว่า "ได้" มีดังนี้ : ประชาชนที่ทำงานในโครงการ กสช. 81.6 สภาพตำบล 89.3 เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ 46.2 เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด 32.0 ดูสำมะโนงานเลขานุการ กสช. (2527) , หน้า 155-157)

ก็คงไม่ได้ เพราะ นักวิชาการหลายคนวิเคราะห์หรือประเมินสถานการณ์จากทัศนะทางอุดมคติ หรือทางทฤษฎีโดยไม่มีประสบการณ์ในการพัฒนาชนบทที่แท้จริงมากนัก จุดที่น่าจะตกลงร่วมกัน ได้คือ ความพยายามที่ทั้งสองฝ่ายจะทำการศึกษาปัญหาการพัฒนาชนบทร่วมกัน และหาทางแก้ ปัญหาพร้อมกันแทนที่จะต่างคนต่างทำเหมือนที่เคยเป็นมา ประเด็นที่อาจใช้เป็นจุดเริ่มต้นได้ก็คือ ประเด็นที่ว่า การดำเนินนโยบายพัฒนาชนบทในปัจจุบัน ซึ่งใช้ระบบ "พบกันครึ่งทาง" คือนโยบาย หลักถูกกำหนดและสั่งลงมาจากส่วนกลาง ส่วนความต้องการและการเลือกนั้น ให้สั่งขึ้นไปจาก ส่วนท้องถิ่น โดยมีการบริหารงานระดับจังหวัดเป็นจุดศูนย์กลางของการบริหารการพัฒนานั้น มีข้อบกพร่องตรงไหนบ้าง, มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ยังต้องทำเช่นนี้อยู่, มีรูปแบบอื่น ที่จะให้เลือกใช้ได้หรือไม่, มีอุปสรรคอะไรบ้างถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้ เป็นต้น

อันที่จริงเงื่อนไขการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การให้ประชาชนในชนบทมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินนโยบายการพัฒนา การพัฒนาโดยความสามารถเพื่อพึ่ง และพัฒนาตนเองและการสร้างอำนาจต่อรองในระดับท้องถิ่นนั้นไม่ใช่ประเด็นปัญหา เพราะ ส่วนใหญ่ใครก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะเห็นด้วยกับเงื่อนไขหรือหลักการข้างต้น แต่ประเด็นที่จะต้องพิจารณาดูก็คือ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นจะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อ ประชาชนในชนบทมีความพร้อมในทางด้านกายภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับหนึ่ง เสียก่อน เช่นมีฐานะความเป็นอยู่ดีพอสมควร มีรายได้หรือมีช่องทางที่ทำกำไรให้ตนเองพัฒนาตนเองอดอยากขั้นต้นได้ เสียก่อนแล้วผู้นั้นจึงจะอยู่ในฐานะที่พัฒนาตนเองร่วมไปกับผู้อื่นได้ เปรียบเสมือนการที่บุคคลจะว่ายน้ำให้เป็นเองและเลือกทิศทางเองได้คงจะต้องมีร่างกาย แข็งแรงเพียงพอเสียก่อน ถ้ารัฐจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ให้ความแข็งแรง หรือความพร้อมเบื้องต้น แก่ชาวชนบทและชาวชนบทเป็นผู้รับไปก่อน ก็น่าจะเป็นวิธีทางที่ถูกต้อหรืออย่างน้อยก็ไม่ถูก ปฏิเสธแต่เริ่มแรก นอกจากนั้นแล้วภาคชนบทของไทยยังมีได้อยู่โดดเดี่ยวเหมือนเกาะกลางทะเล หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของผืนแผ่นดินใหญ่ การดำเนินนโยบายที่จะพึ่งตนเองของชาวชนบทภายใต้ สภาพการณ์ที่ชนบทเองจะได้แรงกระแทกมาจากส่วนอื่น ๆ รอบตัวคงไม่ได้ผลสัก ถ้าหากไม่ - เข้าใจหรือไม่คำนึงถึงอิทธิพลจากภายนอก ยกตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นหนึ่งอาจจะประสบผลสำเร็จ

ในการรวมตัวกันทำการผลิตสินค้าการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการช่วยเหลือร่วมมือซึ่งกันและกัน และสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ แต่ราคาพืชผลถูกบิดเบือนจากภายนอก หรือผลประโยชน์จากการผลิตส่วนหนึ่งถูกบังคับเก็บหรือถูกตรึงไว้โดยรัฐบาลในรูปภาษีที่ไม่เป็นธรรม หรือรัฐบาลให้ความสนใจไปช่วยเหลือภาคอื่นในระบบ เศรษฐกิจทำให้ภาคชนบทได้รับความกระทบกระเทือน ถ้าเป็นเช่นนี้การพึ่งตนเองได้ หรือการมีส่วนร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นจนได้ผลก็ยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาชนบทที่ถูกต้อง และพึงประสงค์ในระยะยาว ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนเริ่มต้น เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทในบริบทของการพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบทจะต้องได้รับการพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาภาคเศรษฐกิจอื่นของประเทศ และในที่สุดจะต้องมีการเปลี่ยนโครงสร้างโดยที่ชนบทจะมีขนาดเล็กลงแต่ละได้ผลตอบแทนต่อหน่วยของการผลิตมากขึ้น สภาพเช่นนี้เป็นสภาพที่กว้างไกลไปกว่าการจะพิจารณาแต่เพียงว่าต้องมีการมีส่วนร่วม และการต้องพึ่งตนเองของชาวชนบท และบทบาทของรัฐในการดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจและสังคม โดยส่วนรวม ยังคง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในปัจจุบันอยู่อย่างแนบแน่น

สรุปแล้วก็คือว่า ถ้าหากการใช้นโยบายพัฒนาชนบทที่ขึ้นที่ยากจนในปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการพัฒนาชนบทที่ถูกต้อง เช่นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพึ่งตนเองที่แท้จริงก็จะต้องแก้ไขกันไป แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารระบบเศรษฐกิจอื่น ๆ ก็จะพยายามคำนึงถึงผลที่จะตกกับภาคชนบทจากการใช้ (หรือไม่ใช้) นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมบางอย่าง เช่นการใช้นโยบายการคลังบางอย่างที่จะทำให้ภาคชนบทเสียผลประโยชน์เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับภาคเมือง หรือการใช้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมบางอย่างที่ทำให้ความสนใจและทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนาชนบทต้องลดน้อยลงไป ประเด็นหลังนี้เป็นประเด็นนโยบายระดับมหภาคซึ่งจะต้องนำไปสู่การพิจารณา นโยบายระดับจุลภาคซึ่งจะใช้เพื่อการพัฒนาชนบทโดยตรงอย่าง เช่นแผนพัฒนาชนบทที่ขึ้นที่ยากจนที่เราได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นต้น

3.3 ปัญหาทางเศรษฐกิจบางอย่างที่มีผลต่อการพัฒนาชนบท

ปัญหาในทางเศรษฐกิจระดับมหภาคที่มีผลต่อภาคชนบทโดยตรงและโดยอ้อมมีอยู่มากมาย บทความนี้จะขอมาพิจารณาเพียง 2 ปัญหาซึ่งเห็นว่าจะมีผลต่อการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน และในอนาคตเป็นอย่างมาก สองปัญหาที่ว่านี้คือปัญหาการเป็นเจ้าของ และใช้ประโยชน์ที่ดิน และปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท

(ก) การเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เราได้ทราบแล้วว่า การขยายเนื้อที่เพาะปลูกและขยายประเภทของพืชเศรษฐกิจในช่วง 15-20 ปีนี้ตั้งแต่มีการพัฒนาประเทศอย่างมีระบบขึ้นมาได้ช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ความยากจนลดน้อยลง แต่เนื่องจากผลประโยชน์จากการพัฒนาขึ้น เกิดขึ้นไม่เท่าเทียมกันทุกคน ผลของการพัฒนาจึงทำให้การกระจายรายได้ของประชาชนในชนบท (และทั้งประเทศ) มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ในประการแรก เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ได้มาจากที่ดินหรือการใช้ที่ดิน โครงสร้างการเงินของที่ดินจึงมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย ในประการที่สอง การถือครองที่ดินขนาดต่าง ๆ กัน ย่อมทำให้การกระจายผลประโยชน์แตกต่างกันไปด้วย และในประการที่สาม ระบบการถือครองที่แตกต่างกันย่อมทำให้ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินแตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลทำให้รายได้จากการเกษตรและการกระจายรายได้ดังกล่าวแตกต่างกันไปด้วย

เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของที่ดินนั้น มีความเชื่ออยู่ว่าการลดลงของการเป็นเจ้าของที่ดิน หรือการเพิ่มขึ้นของการเช่าที่ดินและการได้ที่ดินทำกินจะนำไปสู่การกระจายรายได้ที่เลวลง เพราะผู้เช่าและผู้ไร้ที่ดินทำกินมักจะเกาะกลุ่มกันอยู่แถว ๆ ช่วงล่าง ๆ ของการกระจายรายได้ของครัวเรือนครัว ถ้าหากความเชื่อนี้เป็นจริง การเลวลงของการกระจายรายได้ในชนบทไทยสามารถอธิบายได้โดยการเพิ่มขึ้นของการเช่าที่ดินในเกือบทุกภาคของประเทศไทย ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 8

ตารางที่ 8

สัดส่วนของการเช่าที่ดินต่อเนื้อที่ถือครองทั้งหมด

หน่วย : อัตราส่วนร้อยละ

ภาค	2503	2514	2516	2521	2524
เหนือ	0.8	14.9	15.5	16.0	13.8
ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.2	3.4	3.3	3.9	3.5
กลาง	7.5 ¹	27.2 ¹	29.3	28.3	27.9
ใต้	0.3	4.2	4.4	4.4	4.3
ทั้งประเทศ	3.6	11.9	12.3	12.6	11.6

ที่มา: ข้อมูลปี 2506 และ 2514 คิดแปลงจาก Bertrond (1980) ข้อมูลปี 2510, 2521 และ 2524 ได้จากกระทรวงเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย หลายเล่ม

หมายเหตุ: ¹ ตัวเลขของพื้นที่ภาคกลางตอนบนและตอนล่างเท่านั้น และไม่ได้รวมเอากรุงเทพมหานครเข้าไปด้วย

จากตารางที่ 8 ถ้าหากข้อมูลของปี 2506 ถูกต้องก็แสดงว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการเป็นผู้เช่าระหว่างปี 2506-2514 เพิ่มขึ้นเร็วมาก อาจเป็นไปได้ว่าสัดส่วนการเช่าที่ดินในป็นั้นต่ำกว่าที่เป็นจริง อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการเช่าที่ดินในระยะยาวของประเทศจะมองเห็นได้ชัดเจน อย่างน้อยก็จนกระทั่งปี 2521 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางและภาคเหนือ¹ นักวิชาการบางคนไม่เชื่อในสิ่งที่เรียกว่าปัญหาการเช่าที่ดิน

¹ การลดลงของสัดส่วนการเช่าที่ดินในปี 2524 อาจเป็นสัญญาณแสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากการเช่าที่ดินอาจจะดีขึ้นในปีต่อ ๆ มา แต่ก็ต้องระมัดระวังในการตีความความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เพราะอาจหมายความว่าความถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการประกอบอาชีพก็ได้

หน้าเป็นห่วง ยกตัวอย่างเช่น Bertrond (1980) ชี้ให้เห็นว่าช่วงเวลาระหว่าง 2506 และ 2514 เป็นช่วงของการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเป็นอย่างมาก การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการเข้าที่ดินจะไม่มี ความหมายอะไรหากการเข้าที่ดินเพาะปลูกมีอัตราขยายตัวสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรในภาคเกษตร สักขณะเช่นว่านี้ดูเหมือนว่าจะเป็นสภาพที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย กล่าวคือ เนื้อที่ถือครองเพิ่มขึ้นร้อยละ 36 ระหว่าง 2506 ถึง 2514 ในขณะที่ประชากรเกษตรเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 11 ในช่วงเวลาเดียวกัน Bertrond ได้แสดงต่อไปว่าเนื้อที่ ดินต่อหัวของประชากรเกษตรได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในทุก ๆ ภาคยกเว้นภาคกลางตอนล่าง และภาคใต้

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของขนาดที่ดินที่ถือครองโดยเฉลี่ยคงยังไม่อาจใช้เป็นคำอธิบายการกระจายรายได้ที่เสื่อมทรามลงในภาคชนบท และเป็นไปได้มากกว่าว่าการเพิ่มขึ้นของขนาดที่ดินถือครองผสมกับการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการเข้าที่ดินสนับสนุนความเชื่อว่าการกระจายความเป็นเจ้าของที่ดินที่บุกเบิกใหม่มีความไม่เท่าเทียมกัน คงมีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากที่ได้ถือครองที่ดินผืนเล็ก ๆ ในขณะที่เกษตรกรรายใหญ่ หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ไม่ที่รายที่ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และอาจจะแบ่งให้เกษตรกรผู้มาทีหลังได้เข้าด้วย- เข้าไป ในขณะที่ไม่มีข้อมูลที่บ่งบอกถึงการกระจายความเป็นเจ้าของที่ดินแบ่งแยกตามชั้นของ รายได้หรือทรัพย์สิน แต่ข้อมูลจากการสำรวจพอจะบอกอะไรเราได้บ้าง อาทิ เช่น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือระหว่างปี 2522/23 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่เราอาจนำมา เปรียบเทียบกับ ข้อมูลอย่างเดียวกันของปี 2518/19 เพื่อติดตามดูความเปลี่ยนแปลงได้ ข้อมูล ดังกล่าวได้ แสดงไว้แล้วในตารางที่ 9

จากตารางที่ 9 จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วสัดส่วนการเป็นเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้น เล็กน้อยในปี 2522/23 เมื่อเทียบกับปี 2518/19 แสดงว่าการขยายพื้นที่ทำกินยังคงมีอยู่ ในขั้นนี้ แต่ที่สำคัญว่าสัดส่วนการเป็นเจ้าของที่ดินก็คือการกระจายความเป็นเจ้าของที่ดิน แบ่งแยกตามชั้นรายได้ ข้อมูลจากการสำรวจได้ถูกแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มรายได้จำนวนเท่า ๆ กัน

ตารางที่ 9

รูปแบบการเป็นเจ้าของและเช่าที่ดินแบ่งตามกลุ่มรายได้ 5 กลุ่ม

	ในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ					
	เฉลี่ยทุกกลุ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4	กลุ่ม 5
<u>ปี 2518/19</u>						
เป็นเจ้าของ	72.6	81.9	77.1	72.2	71.1	55.3
เช่า	6.8	6.9	7.6	7.5	6.4	5.6
อื่น ๆ	20.6	11.2	15.3	20.3	22.5	39.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>ปี 2522/23</u>						
เป็นเจ้าของ	73.8	74.5	79.8	80.4	72.6	61.8
เช่า	6.5	9.1	7.6	5.7	5.1	4.9
อื่น ๆ	19.7	16.4	12.6	13.9	22.3	33.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: Krongkaew and Chamrathirong (1982)

โดยเริ่มจากกลุ่มที่ 1 ซึ่งมีรายได้น้อย หรือยากจนที่สุดขึ้นไปจนถึงกลุ่มที่ 5 ซึ่งฐานะหรือรายได้ดีที่สุดในปี 2522/23 ปรากฏว่าครอบครัวในกลุ่มที่ 1 มีสัดส่วนเป็นเจ้าของที่ดินน้อยกว่ากลุ่มเดียวกันในปี 2518/19 (ร้อยละ 74.5 เทียบกับร้อยละ 81.9) แต่กลุ่มที่ 5 กลับมีสัดส่วนการเป็นเจ้าของที่ดินสูงกว่า (ร้อยละ 61.8 เทียบกับร้อยละ 55.3) และในอีกลักษณะหนึ่ง สัดส่วนการเป็นผู้เช่าของครอบครัวกลุ่มที่ 1 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.9 เป็นร้อยละ 9.1 ในขณะที่สัดส่วนเดียวกันของกลุ่มที่ 5 ลดลงจากร้อยละ 5.6 เหลือร้อยละ 4.9

ตัวเลขนี้อาจจะแสดงว่าชาวชนบทที่ยากจนที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้สูญเสียที่ดินของตนเองไป หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นเจ้าของที่ดินกลายมาเป็นผู้เช่าในปี 2522/23 เกษตรกรเหล่านี้อาจจะยากจนเพราะมีที่ดินไม่พอทำกิน หรือว่าที่ดินคุณภาพเลวเกินไป หรือเกษตรกรขาดเงินทุนที่จะใช้ปรับปรุงคุณภาพของดินที่มีอยู่

เกี่ยวกับปัญหาการไร้ที่ดินทำกินนั้น ถึงแม้ว่าการศึกษาล่าสุด (ILO/ARTEP-ALRO, 1983) จะแสดงให้เห็นว่าภาวะไร้ที่ทำกินในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นในระยะหลายปีที่ผ่านมา แต่ภาวะไร้ที่ทำกินที่มีอยู่แล้วก็นับว่าเป็นเรื่องที่น่าหนักใจอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ในภาคเหนือตอนบน สัดส่วนของครอบครัวที่ไร้ที่ดินทำกินมีอยู่ประมาณร้อยละ 13.5 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด ในขณะที่ในภาคกลางสัดส่วนเดียวกันคือร้อยละ 10.6 ในภาคเหนือตอนบนนั้น การศึกษาได้ค้นพบว่ากว่า 2 ใน 3 ของครัวเรือนที่ไร้ที่ทำกินเป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับความยากจน อัตราส่วนขนาดนี้สูงกว่าอัตราส่วนความยากจนเฉลี่ยของภาคนี้เป็นอันมาก (ซึ่งตกประมาณร้อยละ 23 ในปี 2524) ในบางภาคอย่างเช่นภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การไม่มีที่ดินทำกินเกือบจะเรียกได้เป็นภาวะเฉียดพอที่จะทำให้สร้างความยากจน สภาพทางเศรษฐกิจเช่นนี้นอกจากจะทำให้ปัญหาความยากจนคาราคาซังอยู่ต่อไปแล้ว ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ยังจะเลวร้ายอยู่ต่อไปอีกด้วย เช่นเดียวกันความพยายามของรัฐบาลในปัจจุบันในการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีอาจประสบความสำเร็จได้ เพราะรัฐบาลไม่เอาจริงในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้น ปัญหาเรื่องการกระจายที่ดินทำกินนี้ยังคงต้องเป็นปัญหาหนักอกอยู่ต่อไป

ท้ายที่สุด เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการถือครองที่ดินกับประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน การศึกษาโดย Onchan et al (1983) ชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพการเกษตรวัดโดยผลผลิตต่อไร่ของที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่มีฐานะภาพสูง เช่น โฉนด มักจะสูงกว่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ที่มีฐานะภาพต่ำ เช่นใบ ส.ค. 1 หรือไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือที่ดินเช่า ผลการศึกษานี้ก็เป็นการยืนยันความเข้าใจโดยทั่วไปที่ว่า เกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกบนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ ระเบียบและชัดเจนจะมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงกว่า

เกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกบนที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ เช่นที่ดินในป่าสงวน เป็นต้น เนื่องจาก
เกษตรกรที่ปลูกกรกที่ดินป่าสงวนเพื่อทำการเพาะปลูกเลี้ยงชีพมักจะเป็นคนจนอยู่แล้ว ข้อเท็จจริง
ที่ปรากฏนี้ก็จะยิ่งทำให้สถานการณ์เกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจาย
รายได้ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก

(ข) นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

ตามรูปแบบการพัฒนาชนบทที่พึงประสงค์นั้น รัฐบาลต้องช่วยเร่งการเปลี่ยน
โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะสามารถดูดซับ
กำลังแรงงานที่จะถูกปล่อยออกมาจากภาคเกษตร และเป็นฐานในการขยายตัวของกิจกรรม
อุตสาหกรรมในอนาคต อุตสาหกรรมที่ว่ามีในตอนแรกควรจะต้อง เป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการ
ใช้แรงงานเป็นส่วนสำคัญในการผลิตมากกว่าการเน้นเครื่องจักร และจะเป็นการเหมาะสม
กว่าหากกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าวจะกระจายกันอยู่โดยทั่วไป หรือใกล้เคียงแหล่งแรงงานใน
ชนบททั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเปลี่ยนงานของชาวชนบทเอง ในการลดต้นทุน
การย้ายถิ่นฐานและลดปัญหาการแออัดในเมืองใหญ่ซึ่งมักจะเป็นแหล่งการกระจุกตัวของ
กิจการอุตสาหกรรม ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทจึงเป็นนโยบายที่จะต้องทำควบคู่
กันไป การพัฒนาภาคเกษตรและการพัฒนาภาคอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

ถึงแม้ว่ารัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยจะได้พยายามกันมา เป็นเวลานานที่จะ
ส่งเสริมอุตสาหกรรมในชนบทหรืออุตสาหกรรมในต่างจังหวัดนอกเหนือไปจากกรุงเทพฯ และ
5 จังหวัดใกล้เคียง แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่อาจพูดได้ว่าได้ประสบความสำเร็จ ถึงแม้ว่า
รัฐบาลจะให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่จะลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดในเขตที่กำหนด
ไว้ให้เป็นอันมาก อาทิเช่น การลดภาษีการค้ำไ้จนถึงร้อยละ 90 เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี
นับแต่กิจการอุตสาหกรรมในชนบทนั้นเริ่มมีรายได้จากการประกอบการ , การลดภาษีจากกำไร
ของบริษัทให้อีกร้อยละ 50 นอกเหนือไปจากการลดให้กิจกรรมที่ไม่อยู่ในชนบท, การยอม
ให้หักค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้า ค่าขนส่ง น้ำประปาได้เป็น 2 เท่าของปกติ และการยอม

ให้หักค่าเสื่อมของเครื่องจักรและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 25 ภายในเวลา 10 ปี นับแต่เริ่มดำเนินการ แต่ก็ปรากฏว่ายังไม่สามารถดึงดูดนักลงทุนไปลงทุนในภูมิภาคได้มากนัก โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และในจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ รัฐบาลเองโดยผ่านการใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมในอดีตก็มีส่วนต้องรับผิดชอบในสภาพที่เกิดขึ้นนี้เหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทน การนำเข้าที่นานเกินไป เน้นการนำเข้าเครื่องจักรมากเกินไป และให้ความคุ้มครองมากเกินไป และนานเกินไปจนทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการผลิต และไม่มีการพัฒนาให้ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง เป็นอันของการเปลี่ยนโครงสร้างสินค้าออกอย่างรวดเร็วพอ

นอกจากปัญหาเรื่องบทบาทของรัฐบาลและไม่มีการกำหนดทิศทางที่หนักแน่นพอแล้ว ก็ยังมีปัญหาเรื่องอื่นอีก เช่น ปัญหาเรื่องเงินทุน สำหรับอุตสาหกรรมใหญ่ที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล ส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องเงินลงทุน แต่ผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็มักไม่ประสงค์ที่จะออกไปตั้งโรงงานในภูมิภาคหรือในชนบท เนื่องจากการขาดบริการขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้จัดสรรและความไม่สะดวกอื่น ๆ ส่วนอุตสาหกรรมซึ่งน่าจะเหมาะสมกับชนบทเพราะใช้แรงงานมาก คืออุตสาหกรรมขนาดย่อม ก็กลับมีปัญหาเรื่องเงินทุนไม่เพียงพอ ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐบาลที่ให้การสนับสนุนแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมีอยู่เพียง 2 แห่ง คือ สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำหรับสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น เป็นหน่วยงานอยู่ใต้การดูแลของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ให้กู้เงินระยะปานกลาง และระยะยาวแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม ในวงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาทต่อราย โดยมีวงเงินให้กู้ได้ประมาณ 200 ล้านบาทต่อปี ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการเงินกู้ในอุตสาหกรรมขนาดนี้ทั้งประเทศ แต่เรื่องความจำกัดเรื่องวงเงินให้กู้ได้นั้น ไม่ใช่เป็นปัญหาสำคัญที่สุดในทางปฏิบัติเพราะปรากฏว่าในปี ๆ หนึ่ง สำนักงานนี้ปล่อยเงินกู้ได้เพียงไม่กี่ล้านบาท สาเหตุสำคัญของสภาพเช่นนี้ ก็คือ สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมขาดความคล่องตัวในการบริหาร ไม่สามารถหาเงินทุนได้เอง ต้องปฏิบัติงานร่วมกับธนาคารกรุงไทยซึ่งมี-

ความเข้มงวดในเรื่องหลักทรัพย์เงินกู้มาก และการอนุมัติเงินมักจะล่าช้าไม่ทันความต้องการของผู้กู้ ส่วนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น โดยปกติมีนโยบายให้กู้เฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ ดังนั้น บทบาทของบริษัทฯ ที่มีต่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งกว่าร้อยละ 90 อยู่ในต่างจังหวัดจึงมีน้อยมาก

ปัญหาอื่น ๆ นอกจากปัญหาเรื่องความขาดแคลนเงินลงทุนของอุตสาหกรรมในชนบท ก็คือ ปัญหาเรื่องบริการด้านเทคโนโลยี บริการด้านการจัดการ และบริการด้านการตลาด ความสนใจและกำลังความสามารถของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงแล้วมีความจำกัดมาก เพราะฉะนั้นตราบิตที่รัฐบาลยังคงสนใจแต่การลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ที่ต้องการใช้เงินลงทุนสูงที่ต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งเป็นการใช้เครื่องจักรเป็นปัจจัยการผลิตหลัก ซึ่งมีได้สิ่งเสริมการจ้างงานในภาคชนบทมากนัก ก็คงไม่มีความหวังมากนักที่จะเห็นว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทนั้นจะประสบความสำเร็จและเป็นปัจจัยที่จะพัฒนาให้ชนบทมีความเจริญและพ้นจากปัญหาความยากจนในระยะยาวได้

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาชนบทของไทยทั้งที่เป็นผลโดยตรงจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลและที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นเองในสังคมชนบท ได้ช่วยให้สัดส่วนของความยากจนลดลงเรื่อย ๆ แต่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้กลับมีมากขึ้น และถึงแม้ว่าสัดส่วนของชาวชนบทที่คิดว่ายากจนจะลดน้อยลง แต่ลักษณะของความยากจนก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไป เช่นคนที่ยากจนจะเป็นคนที่ไร้ที่ทำกินมากขึ้น หรือจะต้องพึ่งพาการมีรายได้โดยการรับจ้างในภาคเกษตรมากขึ้น เป็นต้น นโยบายของรัฐบาลในแผนที่ 5 ที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในเขตพื้นที่เฉพาะ คงมีความมุ่งหวังที่จะช่วยขจัดปัญหาความขาดแคลนความอดอยากและความไม่รู้ โดยจำเพาะเจาะจงดังกล่าวนี ในรูปของการบรรลุถึงเป้าหมายของโครงการต่าง ๆ ที่ได้ตั้งไว้ คงกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาชนบทยากจนประสบความสำเร็จพอสมควร แต่นักวิชาการพัฒนาหลายคนวิจารณ์ว่าวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาตามแผนดังกล่าว ยังไม่ใช่เป็นการสร้างการพัฒนาที่แท้จริง และถาวร ที่จะให้ชาวชนบทสามารถพัฒนาตนเอง

และพึ่งตนเองได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างจริงจัง ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่อาจมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ แต่ประเด็นที่จำเป็นต่อนำมาพิจารณาด้วยคือผลกระทบที่จะมีภาคชนบทจากการดำเนินนโยบายในด้านอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น นโยบายเรื่องราคาสินค้าเกษตรกรรม นโยบายภาษีอากร นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม นโยบายปฏิรูปที่ดิน และการใช้ที่ดิน นโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่น และพัฒนาเมือง เป็นต้น

ยังมีเรื่องอีกมากที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการพัฒนาชนบทของไทยในปัจจุบัน อาทิเช่น นโยบายการสร้างงานในชนบทในช่วงฤดูแล้ง (โครงการ กล่ข.) บทบาทขององค์กรเอกชนในการช่วยพัฒนาชนบท และการบริหารงานพัฒนาการเกษตรตามปกติของกรมและหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ซึ่งบทความนี้ได้กล่าวถึง เนื่องด้วยความจำกัดในเรื่องเนื้อที่และเวลา ซึ่งในการวิเคราะห์ทิศทางของการพัฒนาชนบทอย่างจริงจังนั้น เรื่องหรือประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องถูกนำมาพิจารณาให้ครบถ้วน เพื่อให้ได้ภาพของการพัฒนาชนบทที่ถูกต้อง¹

ในส่วนที่ต่อจากนี้ บทความนี้จะได้หยิบยกแนวนโยบายการพัฒนาชนบทที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดขึ้นภายใต้ความเห็นชอบของรัฐบาลในปัจจุบันขึ้นมาพิจารณาในสาระสำคัญ และจะสรุปเกี่ยวกับภาพชนบทไทยในทศวรรษหน้าในตอนท้ายสุด

¹ สำหรับการวิเคราะห์อย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับโครงการสร้างงานใน

ชนบท เฉพาะในประเด็นทางเศรษฐกิจศาสตร์ โปรดดูภาคผนวก ค. ทำบทความนี้

4. ทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคต

4.1 แนวนโยบายพัฒนาชนบทในแผนที่ 6 : วิเคราะห์และวิจารณ์

ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 กำลังจะสิ้นสุดลงในปี 2529 นี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 ก็อยู่ในระหว่างการเตรียมโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพัฒนาชนบทในแผนที่ 6 นี้ ทาง สคช. ก็ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ ของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชป.) และได้จัดให้มีการประชุมและสัมมนาเพื่อให้ได้ทิศทางการพัฒนาที่แน่นอนในช่วง 5 ปีข้างหน้าหลายครั้ง¹ จนในที่สุด เมื่อเดือนกันยายน 2528 แนวนโยบายการพัฒนาชนบทในช่วง พ.ศ.2530-34 จะเป็นดังนี้ :-²

วัตถุประสงค์

ให้ยึดวัตถุประสงค์เดิมที่ได้กำหนดไว้แล้วในแผนที่ 5 คือ การพัฒนาชนบทเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งของนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมมนาระดับชาติเรื่อง "ทิศทางการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6" ที่โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพญา ระหว่างวันที่ 25-26 เมษายน 2528

² ข้อมูลจาก "สรุปทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)" เอกสารของ สคช., กันยายน 2528

แนวทาง

(1) ให้ดำเนินการพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงยึดปัญหาในพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายเพื่อการพัฒนา แก้ปัญหาในส่วนที่เหลือจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เสร็จ รวมทั้งการดำเนินการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง เช่นพื้นที่ตามแนวชายแดน และการมุ่งสนับสนุนให้ราษฎรสามารถใช้จ่ายประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

(2) ให้เพิ่มเติมการดำเนินการใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแก้ปัญหาในชนบทตามแนวนโยบาย ดังนี้

2.1 นโยบายเกี่ยวกับพื้นที่เป้าหมาย

ให้ขยายเขตชนบทยากจนให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดในทุกภาค โดยพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่เป็นเกณฑ์กำหนด และขยายการพัฒนาออกไปนอกเขตพื้นที่ยากจนให้ครอบคลุมเขตปานกลาง และเขตก้าวหน้า โดยเน้นการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน และปรับปรุงที่ดินที่มีปัญหาพิเศษ นอกจากนี้จะมีการกำหนดลักษณะพื้นที่ให้ชัดเจนว่าจะเป็นที่ที่เหมาะสมกับการผลิตเพื่อใช้เอง หรือการผลิตเพื่อส่งออก

2.2 นโยบายเกี่ยวกับสถาบันและการวางแผนเกษตร

จะสนับสนุนให้สถาบันเกษตรมีความเป็นเอกภาพและเข้มแข็ง ในทางธุรกิจ จะพิจารณาวางแผนพัฒนาชนบทในระดับตำบลให้เสร็จทุกตำบล และให้มีการประสานแผนพัฒนาชนบทและเมือง รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนผู้ยากจนเข้ามาทำงานในกรุง เทพมหานครได้กลับคืนสู่ชนบท

2.3 นโยบายด้านการผลิตและการประกอบอาชีพ

จะส่งเสริมให้มีการใช้จ่ายประโยชน์จากแหล่งน้ำขนาดใหญ่มาากขึ้น รวมทั้งการมีน้ำบริโภคและสุขภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตนั้น จะเน้นการลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรโดยกำหนดให้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มี-

ในประเทศและท้องถิ่นแทนปัจจัยการผลิตที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้จะมีการกระจายเทคโนโลยีในด้านเกษตรและอุตสาหกรรมในชนบท เพื่อเพิ่มรายได้ของประชาชน และใช้กลไกการให้เงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมประกอบอาชีพพร้อมทั้งหามาตรการจูงใจในด้านอื่น ๆ เช่น การฝึกอบรม เป็นต้น

2.4 นโยบายด้านคุณภาพของชาวชนบทและสังคมชนบท

จะพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยการฝึกอบรมและยกระดับคุณภาพครอบครัว โดยมีระบบการศึกษานอกโรงเรียนในระดับตำบลและให้หลักสูตรตามความต้องการของท้องถิ่น

(3) ปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฝึกกำลังทุกฝ่ายเป็นระบบครบวงจรยิ่งขึ้น โดย

3.1 ปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. ให้มีเอกภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะปรับปรุงให้ลำดับขั้นเอกภาพในการบริหารอย่างแท้จริง

3.2 พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อประสานแผนและติดตามประเมินผล การพัฒนาชนบทโดยจัดให้มีระบบข้อมูลกลางที่ใช้ร่วมกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนกำหนดมาตรฐานข้อมูลหลักที่ใช้ร่วมกันและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้แก่องค์กรทุกระดับ

3.3 ปรับปรุงระบบและองค์กรประสานแผนพัฒนาฯ โดยเน้นการปรับปรุงขั้นตอนการประสานแผนและกระจายความรับผิดชอบให้กระทรวงและจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยจะใช้แผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดเป็นกรอบในการดำเนินการ

3.4 ให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น และให้องค์กร

เอกชนใช้แผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดเป็นหลักในการกำหนดโครงการดำเนินการ

ทั้งหมดนี้จะสังเกตเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทของรัฐบาล พยายามที่จะแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในช่วงแผนที่ 5 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสร้างเอกภาพให้แก่สถาบันให้มีความพร้อมและความสามารถในการพึ่งตนเองมากขึ้น หรือการมีส่วนร่วมของสถาบันอื่น ๆ ของเกษตรกรเองหรือขององค์กรเอกชนอื่น ๆ หรือการใช้เทคโนโลยีและบริการสนับสนุนอื่น ๆ ที่จะช่วยให้เกษตรกรในชนบทเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตที่จะทำให้สภาพความยากจนลดน้อยลงไป แผนนโยบายในแผนที่ 6 นี้ จึงเป็นการขยายงานให้ต่อเนื่องจากแผนที่ 5 นั้นเอง แต่จะพยายามทำให้ดีขึ้นกว่าเดิม เพราะฉะนั้นถ้าวิเคราะห์ว่าผลงานตามแผนพัฒนาชนบทฉบับที่ 5 ประสบความสำเร็จในประเด็นหลัก, แผนฯ 6 นี้ ก็คงจะประสบความสำเร็จในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่ถ้าพิจารณาว่า การปฏิบัติตามแผนที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา, แผนพัฒนาฯ ฉบับใหม่ก็อาจจะยังคงไม่ประสบผลสำเร็จอยู่ดี เพราะยังคงเป็นการพัฒนาตามรูปแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่

4.2 สรุป : ช่นบทไทยในทศวรรษหน้า

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้วาด ภาพไว้เมื่อตอนต้นปี 2525 ว่า เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ในตอนปลายปี 2529 นี้ เศรษฐกิจไทยจะสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมได้เท่ากับมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตร ซึ่งเท่ากับว่าประเทศไทยได้ก้าวไปสู่ยุคความเป็น "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" หรือ "ประเทศที่เพิ่งกลายมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม (Newly Industrialized Country หรือ NIC)" สมองที่หลายคนได้คาดการณ์ไว้หรือเฝ้ารอมา จากจุดนี้เป็น ต้นไป ทั้งโครงสร้างและแนวนโยบายการพัฒนาประเทศก็จะถึงจุดกลับตัวทาง เศรษฐ - ค่าลัทร (economic turning point) บทบาทของภาคเกษตรจะแสดงความสำคัญ ต่อไปอย่างรวดเร็ว สินค้าส่งออกจะเปลี่ยนลักษณะไปเป็นสินค้าประเภทหัตถอุตสาหกรรม มากขึ้น แทนที่สินค้าขั้นปฐมทางการเกษตร การเกิดขึ้นของชุมชนเมืองจะขยายตัว เร็ว ขึ้นและมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะค่อย ๆ เลิกอาชีพเกษตร และหันมา ประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับการผลิต เกษตรให้บริการในภาคอุตสาหกรรมแทน จนในที่สุด สัดส่วนของประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรต่อประชากรของประเทศทั้งหมดจะน้อยกว่า สัดส่วนของประชากรในภาคอุตสาหกรรม ความ"ด้อยพัฒนา" ของประเทศจะค่อย ๆ หด ไป กลายมา เป็นการพัฒนา ที่คงทนถาวรต่อไป

ประเด็นที่น่ามาถกเถียงกันได้ก็คือประเด็นที่ว่า ขณะนี้(ต้นปี 2529) ก็เป็นปีสุดท้ายของแผน ฯ 5 แล้ว ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ได้เป็นไปตามที่ได้คาดคิดไว้หรือไม่? ถ้าจะดูเฉพาะส่วนแบ่งของมูลค่าเพิ่มของภาคต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ก็พอจะเชื่อได้ว่ามูลค่าเพิ่มจากภาคเกษตรได้ลดลงจนเท่ากับมูลค่าเพิ่ม ของภาคหัตถอุตสาหกรรม คือประมาณร้อยละ 23-24 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ แล้วในปี 2529 แต่การจะสรุปว่าประเทศไทยได้พัฒนามาจนเป็นประเทศอุตสาหกรรม ใหม่ด้วยเหตุผลเพียงเท่านั้น คงจะไม่เพียงพอเพราะโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบอาชีพของประชาชนยังมิได้เปลี่ยนไปมากนัก ประชาชนประมาณ

3 ใน 4 ยังคงอาศัยอยู่ในชนบทและยึดอาชีพการเกษตรเป็นหลัก และที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของชนบทไทยยังมิได้พัฒนาให้สูงขึ้นไปเท่าที่ควร ถึงแม้เวลาจะผ่านมาแล้วเกือบ 25 ปี นับแต่ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา

ในขณะนั้น (เมื่อ 25 ปีที่ผ่านมา) ภาคชนบทของไทยยังคงเป็นภาคที่ไม่สู้จะก้าวหน้าเท่าใดนัก การปลูกข้าวซึ่งเป็นพืชหลักที่ทำเฉพาะพอกินที่เหลือก็ส่งเป็นสินค้าออกซึ่งก็มีปริมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับปัจจุบัน แต่ก็ทำรายได้ให้แก่ประเทศมากที่สุด เมื่อรัฐบาลเริ่มลงทุนทางด้านชลประทาน และการขนส่งคมนาคมอย่างจริงจัง ภายหลังแผนหลังแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ภาคเกษตรและชนบทก็สามารถขยายตัวขึ้นได้เป็นอันมาก อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรในทศวรรษแรกของการพัฒนา เศรษฐกิจตามแผนมีค่าสูงกว่าร้อยละ 5 ต่อปี การขยายเนื้อที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ นอกจากข้าว อาทิเช่น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ได้สร้างความเจริญเติบโตให้แก่ภาคเกษตรและชนบทเป็นอันมากเช่นเดียวกัน รายได้ของชาวชนบทในระดับราคาแท้จริงได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด สภาพเช่นว่านี้เองเป็นเหตุให้อุปนิสัยแห่งความยากจนในชนบทหรือสัดส่วนของประชากรในชนบทที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นระดับของความยากจน ลดน้อยลงโดยลำดับจากประมาณร้อยละ 61 ในปี 2501/06 เหลือประมาณร้อยละ 27 ในปี 2524 ความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทโดยทั่วไปก็ดีขึ้นด้วย อย่างน้อยถ้าหากจะดูจากการเป็นเจ้าของสิ่งของและเครื่องใช้ในบ้านต่าง ๆ เช่น รถจักรยาน พัดลม วิทยุ หรือแม้แต่เครื่องรับโทรทัศน์ หรือรถจักรยานยนต์

สำหรับผู้ที่ยังไม่หลุดพ้นจากความยากจนดูเหมือนว่าความลำบากในการดำรงชีวิตจะเพิ่มมากขึ้นอีก ขนาดของครอบครัวที่ใหญ่ขึ้นทำให้ขนาดที่ดินทำกิน เล็กลงจนไม่เพียงพอในการเพาะปลูก จำเป็นต้องเปลี่ยนอาชีพเป็นผู้รับจ้างการเกษตรมากขึ้น หรือไม่ก็ต้องเปลี่ยนสภาพจากผู้มีที่ดินเอง เป็นผู้เช่า นอกจากนั้นแล้วความเหลื่อมล้ำของการ

กระจายรายได้ของประชาชนในชนบทเองก็มีแนวโน้มที่เลวลง โดยตลอด 25 ปีของการพัฒนาที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะมีคนกลุ่มน้อยในชนบทที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากเป็นพิเศษ ผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความยากจนและการกระจายรายได้ของประเทศไทยอาจจะแสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างระหว่างรายได้โดยเฉลี่ยของคนในเมือง และคนในชนบทลดน้อยลง ซึ่งก็ไม่ได้ขัดกับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่เพิ่มขึ้นโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะรายได้เฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละภาคนั้นเป็นผลมาจากประชาชนกลุ่มน้อยมีรายได้มากเป็นพิเศษ ทำให้ตัวเลขโดยเฉลี่ยสูง และปิดบังความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ กัน

การพัฒนาชนบทเพื่อยกฐานะของชาวชนบทให้ดีขึ้น ให้พ้นจากสภาพความยากจนนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลไทยได้ให้ความสนใจและอยู่เป็นปกติอยู่แล้ว นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การเกษตรโดยตรง คือกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ การเกษตรแล้ว ก็ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ อีกที่มีกิจกรรมทางด้านพัฒนาชนบทโดยตรง อาทิ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงาน ร.พ.ช. และหน่วยงานอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะให้เกิดความผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนบทที่ยากจน รัฐบาลจึงได้ปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทเสียใหม่ โดยให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องด้วย 4 กระทรวง ให้เน้นกิจกรรมพิเศษในพื้นที่ยากจน ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน ทั้งหมดนี้ให้อยู่ใต้การบริหารงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งผลจากการดำเนินโครงการในระยะ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2525 ถึงปี 2529 ซึ่งจะใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมจากงบประมาณตามปกติทั้งสิ้นประมาณ 8,500 ล้านบาท ก็ได้พบว่าบรรลุถึงเป้าหมายในการพัฒนาที่ได้ตั้งไว้เป็นส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งโดยเพิ่มทุนรายได้ให้แก่ชาวชนบทในฤดูแล้งแล้ว นโยบายพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนประสบผลสำเร็จในการช่วยเหลือชาวชนบทผู้ยากจนพอสมควร

แต่หลายคนก็ยังวิจารณ์ว่า นโยบายพัฒนาชนบทของไทยในปัจจุบัน ยังไม่
 ใช้นโยบายที่จะช่วยให้ชนบท "พัฒนา" อย่างถาวร ทั้งนี้เพราะการพัฒนาที่แท้จริง คือ
 การมีส่วนร่วมของชาวชนบทในกระบวนการพัฒนา การที่ชาวชนบทจะสามารถพึ่งพา และ
 ช่วยตนเองได้ มีฐานะที่จะต่อสู้และต่อรองกับพลังภายนอกได้ นโยบายปัจจุบันของรัฐมี
 ลักษณะของการ ทำให้มากกว่าให้ทำเอง ส่วนนี้อาจจะมีข้อเท็จจริงอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่ยิ่ง
 ใหญ่ไปกว่าปัญหาที่ส่งผลร้ายให้แก่การพัฒนาชนบทในระดับมหภาค เช่น ปัญหาการเป็น
 เจ้าของ และการใช้ที่ดิน ปัญหาเรื่องราคาสินค้า พืชผลทางเกษตรกรรม ปัญหาผลผลิต
 ตกต่ำ ปัญหาต้นทุนการเกษตรสูง ปัญหาเรื่องภาษีที่เก็บจากพืชสำคัญ เช่น ข้าว และ
 ปัญหาเรื่องความสนใจของรัฐในภาคอื่นที่ไม่ใช่ภาคเกษตร เป็นต้น ทั้งหมดนี้มีส่วนที่
 ทำให้การพัฒนาและการขยายตัวของชนบทเป็นไปได้อย่างเชื่องช้า และผลประโยชน์ที่
 ได้รับหรือที่เกิดขึ้นนั้นก็มักจะไปตกแก่ภาคอื่นมากกว่าที่จะตกแก่ภาคชนบทเป็นสำคัญ

โดยสรุปแล้วการพัฒนาชนบทของไทยในทศวรรษหน้า นี้ก็ยังคง เป็นไปใน
 รูปแบบที่เห็นอยู่ในปัจจุบันตามรายละเอียดที่กล่าวถึงแล้วในบทความ ความยากจนคงจะ
 ลดลงเรื่อย ๆ เพราะความพยายามที่รัฐบาลจะดำเนินนโยบายทั้งในด้านที่จะเพิ่มผลผลิต
 และโดยการสร้างงานหรือช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้
 ของชาวชนบทหรือไม่ก็ลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของครอบครัวชนบท แต่ความเหลื่อมล้ำใน
 การกระจายรายได้ของชาวชนบทก็จะมีเพิ่มขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ ด้วยเช่นกัน トラบิตที่ปัจจัย
 ที่เป็นตัวส่งผล เช่น โครงสร้างการถือครองที่ดิน, การขาดนโยบายที่จะใช้กับทรัพยากร
 และความมั่งคั่งที่กระจุกตัวหรือเกาะกลุ่มกันมากขึ้นเรื่อย ๆ, โครงสร้างอำนาจและสถาบัน
 ที่ยังพยายามรักษาสถานภาพบางอย่างในสังคมไทย เช่นความสนใจที่จะพัฒนาเมืองมากกว่า
 ชนบท และการทำประโยชน์จากภาคเกษตรและภาคชนบทในลักษณะอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น
 เรื่องภาษีพืชผลหรือภาษีการบริโภคอื่น ๆ ก็ดี ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524

เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบทที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (8) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

หมวดที่ 1

ข้อความทั่วไป

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2522

(3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

(4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้จ่ายเงินบาทล้มทบเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านและตำบล พ.ศ. 2522

บรรดาระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้
แล้วในระเบียบนี้ หรือขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

"แผนงานพัฒนาชนบทยากจน" หมายความว่า แผนงานพัฒนาในพื้นที่ชนบท
ยากจนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

"แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด" หมายความว่า แนวทางและ
รายการประสานแผนงานและโครงการของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ส่วนราชการ
ในส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของ
ประชาชนในท้องที่เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด

"พื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท" หมายความว่า พื้นที่ยากจนหรือพื้นที่
เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่
เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท

"จังหวัด" หมายความว่า อาเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน แต่ไม่รวมถึง เขต

"สภาตำบล" หมายความว่า สภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล

"คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพ. " หมายความว่า คณะกรรมการกลาง
หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารหมู่บ้าน
อาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

"กพม." หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ตามระเบียบกระทรวง
มหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

หมวดที่ 2

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กชช.

ประกอบด้วย

- | | |
|---|----------------------|
| (1) นายกรัฐมนตรี | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
และสหกรณ์ | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (6) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(นายสมัย ฤกษ์พันธุ์) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
(นายสุธี สิงห์เสน่ห์) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (8) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (9) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| (10) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | เป็นกรรมการ |
| (11) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ | เป็นกรรมการ |
| (12) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข | เป็นกรรมการ |
| (13) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | เป็นกรรมการ |
| (14) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | เป็นกรรมการ |
| (15) เลขาธิการทหาร | เป็นกรรมการ |
| (16) ผู้อำนวยการสำนักงานประมง | เป็นกรรมการ |

- (17) เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ
- (18) เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- (19) เลขานุการนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ
- (20) นายอานันท์ อภิภาภิรม เป็นกรรมการ
- (21) เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

(ข้อ 5 แก้ไขโดยระเบียบว่าด้วยการบริหารการพัฒนาฉบับที่ 2 (2524) และฉบับที่ 5 (2526) ได้แก้ไขถูกต้อง ณ ที่นี้แล้ว)

ข้อ 6 ให้ กชช. มีหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดแนวนโยบายพัฒนาฉบับที่ โดยแยกเป็นแนวนโยบายสำหรับพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาฉบับที่และพื้นที่ชนบททั่วไป สำหรับเป็นแนวทางการบริหารการพัฒนาฉบับที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

(2) เสนอพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาฉบับที่ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา กำหนด

(3) กำหนดบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาฉบับที่ และประสานการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการขยายเขตพื้นที่ปฏิบัติงานพัฒนาฉบับที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(4) กำหนดแผนงาน โครงการ และเป้าหมายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพัฒนาฉบับที่และแผนงานพัฒนาฉบับที่ภาค

(5) พิจารณาเสนอเงินเพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายพัฒนาชนบทและแผนงานพัฒนาชนบทยากจน ให้คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งพิจารณาเสนอความเห็นข้อต่อคณะกรรมการในการขอกู้เงินและขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

(6) กำหนดแนวทางและวิธีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายพัฒนาชนบทและแผนงานพัฒนาชนบทยากจน

(7) กำกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

(8) ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้การพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายพัฒนาชนบท และแผนงานพัฒนาชนบทยากจน หรือตามที่คณะกรรมการ หรือนายกรัฐมนตรี มอบหมาย

ข้อ 7 ให้ กชช. มีอำนาจดังนี้

(1) ออกระเบียบประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามเห็นสมควร

(3) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

หมวดที่ 3

คณะกรรมการและคณะกรรมการระดับจังหวัด

ข้อ 8 ให้ทุกจังหวัดมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เรียกโดยย่อว่า กพจ. ประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (3) ประธานสภาจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (4) นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (5) นายอำเภอท้องที่และปลัดอำเภอ | เป็นกรรมการ |
| ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ | |
| (6) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้ง | |
| ไม่เกิน 7 คน | |
| (7) ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้ง | |
| ไม่เกิน 7 คน | |
| (8) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

ให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กพล .

(ข้อ 8 แก้ไขโดยระเบียบว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ฉบับที่ 2 (2524) ได้แก้ไขถูกต้อง ณ ที่นี้แล้ว)

ข้อ 9 ให้ กพล. มีหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวนโยบายพัฒนาชนบทตามข้อ 6 (1)
- (2) ทบทวนแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของออกช. ตามข้อ 12 (2) เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอของบประมาณ

รายจ่ายประจำปีของจังหวัด ตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ

(3) จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด

ตามระเบียบของสำนักงานงบประมาณ

(4) กำกับ ควบคุม และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และแผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

(6) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กชช. มอบหมาย

ข้อ 10 ให้ กพล. มีอำนาจดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(2) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐวิสาหกิจภายในจังหวัด เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

ข้อ 11 ให้ กพล. ทุกจังหวัดมีคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด เรียกโดยย่อว่า กชช. ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------------------|
| (1) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) ปลัดจังหวัด | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด สังกัด | |
| กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร | |
| และสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และ | |
| กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งผู้ว่าราชการ | |

จังหวัดเห็นควรแต่งตั้ง ไม่เกินกระทรวง

ละ 2 คน

เป็นอนุกรรมการ

(4) พัฒนาการจังหวัด

เป็นอนุกรรมการ

(5) เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่าง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เห็นควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 2 คน

เป็นอนุกรรมการ

(6) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและ

สหกรณ์การเกษตร ลำชาประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ

(7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

เป็นอนุกรรมการ

และเลขานุการ

(ข้อ 11 แก้ไขโดยระเบียบว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทฉบับที่ 4 (2526) ได้แก้ไขไว้ ณ ที่นี้แล้ว)

ข้อ 12 ให้ ออกย. มีหน้าที่ดังนี้

(1) วิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชนบทที่ กพอ. เสนอตาม

ข้อ 15 (2) เพื่อเสนอให้ กพจ. พิจารณาดำเนินการตามข้อ 9 (1)

(2) ทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนา เศรษฐกิจ

และสังคมของจังหวัด และเสนอความเห็นให้ กพจ. ดำเนินการตามข้อ 9 (2)

(3) จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทของ
จังหวัด เสนอ กพจ. ดำเนินการตามข้อ 9 (3)

(4) กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

(5) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กพจ. มอบหมาย

ข้อ 13 ให้ ออกย. มีอำนาจดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะอนุกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(2) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจภายใน
จังหวัด เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบ
การพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

หมวดที่ 4

คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ

ข้อ 14 ให้ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอและ
คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ เรียกโดยย่อว่า กพอ. และ กพอ. กิ่งอำเภอ

คณะกรรมการพัฒนาอำเภอประกอบด้วย

- (1) นายอำเภอ เป็นประธานกรรมการ
- (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ สังกัด
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข
และผู้อำนวยการโรงพยาบาลสังกัดกระทรวง
สาธารณสุข ในกรณีที่อำเภอนั้นมีโรงพยาบาลใน
สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
- (3) ปลัดอำเภอ ซึ่งนายอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้ง
ไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ
- (4) เจ้าหน้าที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
ประจำจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด
แต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
- (5) ข้าราชการประจำอำเภอหรือราษฎรผู้ทรง
คุณวุฒิในอำเภอนั้น ซึ่งนายอำเภอต้องให้เห็น
ควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ

(6) พัฒนาการอำเภอ เป็นกรรมการ

(7) ปลัดอำเภอ (อาวุโส) เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอประกอบด้วย

(1) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ เป็นประธานกรรมการ

(2) หัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ สังกัด

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวง

สาธารณสุข และผู้อำนวยการโรงพยาบาล

ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในกรณีที่

กิ่งอำเภอนั้นมีโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวง

สาธารณสุข

เป็นกรรมการ

(3) ปลัดอำเภอ ซึ่งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า

ประจำกิ่งอำเภอท้องที่ เห็นควรแต่งตั้ง

ไม่เกิน 2 คน

เป็นกรรมการ

(4) เจ้าหน้าที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ประจำจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่งตั้ง 1 คน

เป็นกรรมการ

(5) ข้าราชการประจำกิ่งอำเภอหรือราษฎร

ผู้ทรงคุณวุฒิในกิ่งอำเภอนั้นซึ่งปลัดอำเภอ

ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่เห็นควร

แต่งตั้งไม่เกิน 2 คน

เป็นกรรมการ

(6) พัฒนาการกิ่งอำเภอ

เป็นกรรมการ

(7) ปลัดอำเภอ (อาวุโส)

เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ

(ข้อ 14 แก้ไขโดยระเบียบว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ฉบับที่ 2 (2524) และ ฉบับที่ 6 (2526) ได้แก้ไขถูกต้องไว้ ณ ที่นี้แล้ว)

ข้อ 15 ให้ กพอ.มีหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่น
- (2) วิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชนบทที่ล้าต่าบลเสนอ และจัดทำโครงการพัฒนาชนบท ส่วนที่เป็นความต้องการระดับอำเภอเสนอ ออกข.เพื่อ ดำเนินการตามข้อ 12 (1)
- (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเสนอของบประมาณรายจ่าย เพื่อ การพัฒนาชนบทประจำปีในเขตอำเภอให้ ออกข.พิจารณาดำเนินการตามข้อ 12 (2)
- (4) กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอำเภอ เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
- (5) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการ กพล.และคณะกรรมการ ของ กพล.มอบหมาย

หมวดที่ 5

องค์กรในระดับตำบลและหมู่บ้าน

ข้อ 16 ให้ล้าต่าบลมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับตำบลตามระเบียบนี้ ดังนี้

- (1) พิจารณาปัญหาที่ กพม.* และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เสนอ และจัดทำเป็นโครงการเสนอ กพอ.ดำเนินการตามข้อ 15 (2)

* กรม.ได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นองค์กรระดับหมู่บ้านเพียงคณะเดียว ตาม พรบ.สภะณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

(2) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการตาม

โครงการพัฒนาชนบทในเขตตำบล

(3) ดำเนินการอื่นใดตามที่ กทม.มอบหมาย

ข้อ 17 ให้ทุกสภาตำบลมีคณะกรรมการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับ

ตำบล เรียกโดยย่อว่า คปต.ประกอบด้วย

(1) กำนันท้องถิ่น เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ

(2) เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล ในกรณีที่

ไม่มีเจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล ให้

สภาตำบลแต่งตั้งจากอาสาสมัคร เกษตร

ประจำตำบล 1 คน

เป็นพนักงาน

(3) สาธารณสุขประจำตำบล ในกรณีที่

ไม่มีสาธารณสุขประจำตำบล ให้เจ้าหน้าที่

สาธารณสุขอำเภอหรือผู้ช่วยสาธารณสุข

อำเภอทำหน้าที่ในตำบลนั้น เว้นแต่

ตำบลนั้นมีโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวง

สาธารณสุข ให้เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล

ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งผู้อำนวยการ

โรงพยาบาลนั้นแต่งตั้ง 1 คน

เป็นพนักงาน

(4) ครูที่ประจำอยู่ในตำบล ซึ่งสภาตำบล

แต่งตั้ง 1 คน

เป็นพนักงาน

(5)ราษฎรที่มีความรู้ความชำนาญทางช่าง

ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน

เป็นพนักงาน

(6) พัฒนาการประจำตำบล

เป็นพนักงานและ เลขานุการ

- (7) ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาตำบล เป็นผู้ทำงานและ
แต่งตั้ง 1 คน ผู้ช่วยเลขานุการ

(ข้อ 17 แก้ไขโดยระเบียบว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ฉบับที่ 3 (2526) และ
ฉบับที่ 6 (2526) ได้แก้ไขถูกต้องไว้ ณ ที่นี้แล้ว)

ข้อ 18 ให้ คปต.มีหน้าที่ดังนี้

- (1) ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการ
ดำเนินการตามโครงการที่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการหรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ
- (2) ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบควบคุมเป็นไปตามของโครงการ
ทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ

- (3) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการและสภาตำบลมอบหมาย

ข้อ 19 ให้ กพม.และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.มีหน้าที่เกี่ยวกับการ
พัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน ตามระเบียบนี้ และตามระเบียบที่ กชช. กำหนด

หมวดที่ 6

การสนับสนุนของส่วนราชการต่าง ๆ

ข้อ 20 ให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจให้ความ
สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามระเบียบนี้

ข้อ 21 ให้สำนักงานประมาณแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้
จังหวัดทราบโดยเร็ว

ข้อ 22 ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดสรรอัตราค่าจ้างให้
แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการในแผนงานพัฒนาชนบทยากจนตามความเหมาะสมและ
จำเป็น

ข้อ 23 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้

ความช่วยเหลือและสนับสนุนในการกำหนดและวิเคราะห์โครงการในแผนงานพัฒนาชนบท
ยากจนแก่จังหวัด

ข้อ 24 ให้กระทรวงมหาดไทย

(1) กำกับและให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการวางแผน
และประสานแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

(2) ดำเนินการฝึกอบรมด้านการวางแผนแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
กับการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

หมวดที่ 7

บทเฉพาะกาล

ข้อ 25 ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบและคำสั่ง กษช.ตามข้อ 7 (1) ให้ใช้
ระเบียบและคำสั่งตามระเบียบการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ.
2520 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้จ่ายเงินบาทล้มทบเงินกู้ต่างประเทศ
เพื่อการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน และตำบล พ.ศ. 2522 ไปพลางก่อน

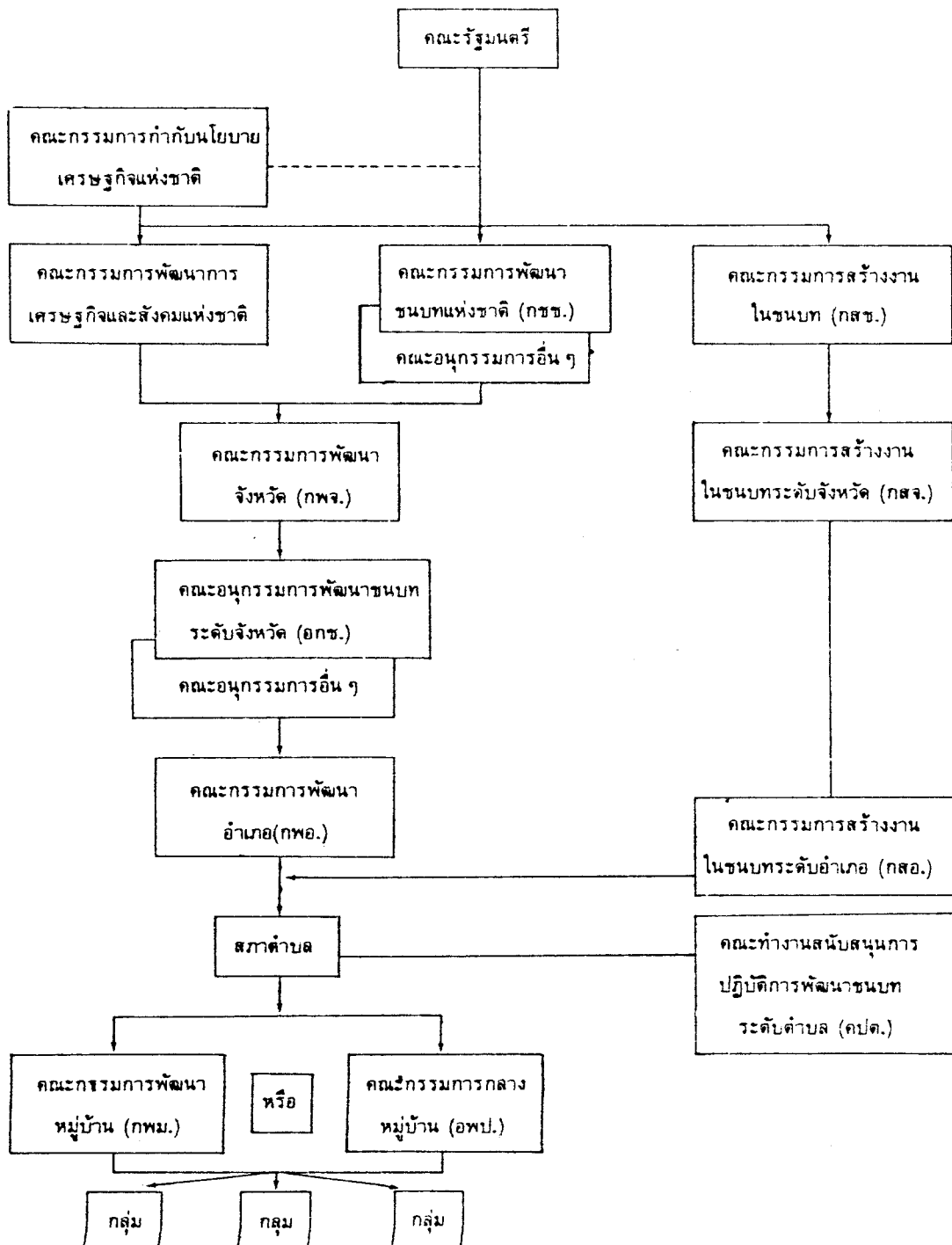
ประกาศ ณ วันที่ 25 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2524

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

แผนภูมิโครงสร้างการจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบทปัจจุบัน



ภาคผนวก ข.

สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน *

เรื่องเดิม

1. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 โดยอยู่ในส่วนที่หก เรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง โดยกำหนดว่าจะใช้เงินเพื่อการพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในช่วง 5 ปี รวมทั้งสิ้นประมาณ 8,593 ล้านบาท แบ่งเป็นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินประมาณ 7,193 ล้านบาท และเป็นเงินกู้ต่างประเทศรวม 1,400 ล้านบาท การดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้จัดแบ่งเป็น 3 แผนงาน คือ แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน และแผนงานการผลิต

2. จากแผนงานทั้ง 3 ดังกล่าวในปี 2525 ได้มีการดำเนินงานโครงการจำนวน 15 โครงการ ใช้เงินงบประมาณรวม 620 ล้านบาท ในปี 2526 ได้ดำเนินงานโครงการเพิ่มเติมอีกจำนวน 11 โครงการรวมเป็นโครงการทั้งสิ้น 26 โครงการ ใช้เงินงบประมาณรวม 1,153 ล้านบาท ในปี 2527 ได้มีการปรับปรุงแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนโดยปรับปรุงชื่อโครงการ เป้าหมายและวิธีดำเนินงานของโครงการเก่า 25 โครงการ และได้เพิ่มเติมโครงการใหม่อีก 7 โครงการเพื่อให้ครอบคลุมกิจกรรมที่จะแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ชนบทยากจนได้มากขึ้นรวมเป็นโครงการทั้งสิ้น 32 โครงการ ใช้เงินงบประมาณรวม 1,283 ล้านบาท และในปี 2528-2529 ได้มีการปรับปรุงเป้าหมายและวิธีดำเนินงานโครงการทั้ง 32 โครงการ และเพิ่มเติมโครงการพัฒนาประมงทะเลที่บ้านเข้าในแผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน ดังนั้นโครงการในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในปี 2528-2529 จึงมีรวมทั้งสิ้น 33 โครงการและใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,709 ล้านบาทในปี 2528 -

* ที่มา ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน" ปี 2528-2529

และ 2,069 ล้านบาทในปี 2529 โดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติอนุมัติในการประชุม กชช. ครั้งที่ 6/2526 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2526 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2526 ให้ถือมติ กชช. ดังกล่าวเป็นมติคณะรัฐมนตรีด้วย

3. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้รับงบบริหารส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคประจำปี การฝึกอบรมและนิเทศงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ และการติดตามประเมินผลโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนและแผนพัฒนาชนบทของกระทรวงหลักทั้ง 4 กระทรวง โดยใช้เงินงบประมาณในปี 2526-2529 ดังนี้ 12.7 ล้านบาทในปี 2526 23 ล้านบาทในปี 2527 และปีละ 26 ล้านบาทในปี 2528 และ 2529 นอกจากนั้นยังได้รับอนุมัติจาก กชช. ให้ตั้งวงเงินงบประมาณสำหรับสัมมนาโครงการกองทุนพัฒนาหมู่บ้านในปี 2528 ไว้อีกจำนวน 20 ล้านบาท

องค์ประกอบของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

4. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ

4.1 เป้าหมาย แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตั้งเป้าหมายเพื่อการพัฒนาไว้ 3 ด้าน ได้แก่ เป้าหมายพื้นที่ เป้าหมายเศรษฐกิจ และเป้าหมายสังคม

ก. เป้าหมายพื้นที่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ลงวันที่ 27 มกราคม 2524 ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทไว้จำนวน 246 อำเภอและกิ่งอำเภอ ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ต่อมาได้มีการเพิ่มพื้นที่เป้าหมายอีกจำนวน 40 อำเภอและกิ่งอำเภอ รวมเป็นพื้นที่เป้าหมายทั้งสิ้น 286 อำเภอและกิ่งอำเภอตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ฉบับที่ 2

ลงวันที่ 27 มกราคม 2525 และในปี 2527 อำเภอเป้าหมายได้มีการแยกพื้นที่เพิ่มอีก 2 กิ่งอำเภอ ได้แก่ กิ่งอำเภอกะพ้อ จังหวัดปัตตานี และกิ่งอำเภอป่าบอน จังหวัดพัทลุง ดังนั้นจึงมีพื้นที่เป้าหมายรวม 288 อำเภอและกิ่งอำเภอ (รายละเอียดปรากฏใน ภาคผนวก) และในพื้นที่เป้าหมายแต่ละอำเภอและกิ่งอำเภอได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่ง) กำหนดและจัดลำดับความยากจนของหมู่บ้านในแต่ละอำเภอและกิ่งอำเภอให้เป็นพื้นที่หมู่บ้านเป้าหมายในการดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนให้ตรงกับปัญหามากที่สุดและในปี 2527 จำนวนหมู่บ้านเป้าหมายมีรวม 12,586 หมู่บ้านซึ่งครอบคลุมประชากร 7.8 ล้านคนใน 1.3 ล้านครัวเรือน ทั้งนี้โดยให้หมู่บ้านดังกล่าวเป็นพื้นที่เป้าหมายในการจัดโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 5 ตามคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ที่ 3/2525 เรื่องการจัดพื้นที่ปฏิบัติการตามแผนพัฒนาชนบทยากจน ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2525

ข. เป้าหมายเศรษฐกิจ ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตการเกษตรในเขตพื้นที่ยากจนโดยเฉลี่ยขึ้นอีกประมาณร้อยละ 2 ต่อปี จากระดับที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามปกติ และในปี 2527-2529 ได้เพิ่มเป้าหมายการจ้างงานในฤดูแล้งของโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนจำนวนประมาณ 4.2 แสนคน 5.4 แสนคน และ 7.6 แสนคนตามลำดับ

ค. เป้าหมายสังคม

- (1) ให้มีโครงสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการระดับอำเภอและตำบลให้ครบทุกแห่งในพื้นที่เป้าหมาย
- (2) ให้มีการบริการทางโภชนาการแก่เด็ก 1.3 ล้านคน บริการวางแผนครอบครัวให้อัตราเพิ่มของประชากรเหลือร้อยละ 1.5 ให้บริการด้านการควบคุมป้องกันและรักษาโรคติดต่อแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ประมาณ 4.5 ล้านคน

(3) ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชนประมาณ 6 ล้านคน และให้บริการทางกฎหมายโดยตรงแก่เกษตรกรยากจนไม่ต่ำกว่า 20,000 คน

(4) ให้มีหนังสือประกอบการเรียนให้ทั่วถึงในพื้นที่เป้าหมายและรณรงค์ให้ประชาชนที่อยู่นอกโรงเรียนได้รู้หนังสือเพิ่มขึ้นประมาณ 4 แสนคน และส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำประชาชนเข้าร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านตามกิจกรรมของรัฐอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ 8,580 หมู่บ้าน

ง. เป้าหมายวงเงิน ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้ประมาณวงเงินไว้อย่างรวมทั้งสิ้น 8,593 ล้านบาทแยกเป็นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวน 7,193 ล้านบาท และเงินกู้ต่างประเทศจำนวน 1,400 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

	เป้าหมายวงเงิน					รวมทั้งสิ้น
	2525	2526	2527	2528	2529	
1. รายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน	622.20	1,171.18	1,400.00	1,800.00	2,200.00	7,193.38
2. เงินกู้ต่างประเทศ	140.00	610.00	450.00	100.00	100.00	1,400.00
รวม	762.20	1,781.18	1,850.00	1,900.00	2,300.00	8,593.38

4.2 แผนงานและโครงการ แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแผนงานหลักโดยคำนึงถึงสาเหตุและ

สภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ เพื่อกำหนดแผนงานและโครงการตลอดจนกิจกรรมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของชาวชนบทแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สาเหตุและสภาพของปัญหาในพื้นที่ชนบทยากจนที่ควรได้รับการแก้ไขสรุปได้เป็น 3 กลุ่มปัญหา คือ

4.2.1 กลุ่มปัญหาความขาดแคลน

- (1) ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้
- (2) ปลุกข้าวไม่พอกิน ไม่พอขาย
- (3) ขาดแคลนโค-กระบือสำหรับใช้ไถนา หรือโค-กระบือเป็นโรคล้มตาย
- (4) อาหารการกินและทรัพยากรในท้องถิ่นหมดสิ้นไปหรือลดน้อยลง (เปิด ไร่ ไร่ ไร่ เป็นโรคล้มตายสัตว์น้ำน้อยลง ไม่พอกิน)
- (5) ทางคมนาคมใช้ไม่ได้ทุกฤดูกาล

4.2.2 กลุ่มปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ

- (6) เป็นโรคขาดอาหาร (ทารก เด็กผอมแห้งผุงโร ผู้ใหญ่ไม่มีเรี่ยวแรง)
- (7) ไกลหมอ โรคระบาด โรคติดต่อ โรคแทรก และสิ้นเปลืองเงินทองเพราะไข้ยาเรื้อรัง ยารับประทานเอง หรือไข้ยาไม่ถูกวิธี ไม่รู้วิธีรักษาสุขภาพอนามัยของตัวเองและครอบครัว

4.2.3 กลุ่มปัญหาความไม่รู้

- (8) ถูกเอาเปรียบ
- (9) ขาดความรู้เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่
- (10) ขาดความรู้เรื่องสำคัญ ๆ ในการประกอบอาชีพ เช่น การปรับปรุงบำรุงดิน

จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้กำหนดแผนงานที่จะใช้แก้ปัญหา รวม 3 แผนงาน ได้แก่ แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน และแผนงานการผลิต โดยเริ่มดำเนินงานโครงการจำนวน 15 โครงการในปี 2525 จำนวน 26 โครงการในปี 2526 จำนวน 32 โครงการในปี 2527 และในช่วงปีสุดท้ายของแผนฯ ในปี 2528 และ 2529 ได้เพิ่มโครงการพัฒนาประมงทะเลที่บ้านอีก 1 โครงการ จึงมีโครงการรวมทั้งสิ้น 33 โครงการ

4.3 ระบบการบริหาร แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้ดำเนินในระบบที่เรียกว่า "ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่" โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

4.3.1 การบริหารงาน

- (1) จัดให้มีการบริหารสายเดียวจากระดับชาติถึงหมู่บ้าน โดยมีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 4 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย ดำเนินงานร่วมกัน
- (2) จัดให้มีการประสานแผนจากบนลงล่าง (Top down) และจากล่างขึ้นบน (Bottom up) โดยกำหนดให้มีฝ่ายประสานงานส่วนกลางและส่วนจังหวัด
- (3) มีการประสานแผนตำบล อำเภอ จังหวัด และแผนชาติ (ตามแบบ กขช. 1, 2, 3 และ 6)
- (4) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เสนอขอโครงการต่อคณะกรรมการสภาตำบล (กลต.) กลต.จะรวบรวมความต้องการ (ตามแบบ กขช.1) เสนอต่อ กพอ. และ กพอ.ก็จะเพื่อพิจารณาขึ้นกรอง (ตามแบบ กขช.2) และจังหวัดจะเป็นผู้คัดเลือกพื้นที่ให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์ของโครงการ

เล่นมมายัง คปข. เพื่อนำส่งกระทรวงในรูปแบบพัฒนาจังหวัด
(ตามแบบ กขช.3)

- (5) ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนประสานโครงการของรัฐบาลให้
สอดคล้องกันระหว่างปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น
(ตามแบบ กขช.4)

4.3.2 การปฏิบัติการ

- (1) กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการหรือพื้นที่ดำเนินการให้เสร็จก่อน เริ่มต้น
ปีงบประมาณ (ตามแบบ กขช.5)
- (2) การบริหารเงินงบประมาณยึดพื้นที่ปฏิบัติการเป็นหลักในการ
เบิกจ่ายเงินงบประมาณการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จะทำได้อัต
ปรึกษา กับจังหวัดก่อน (ตามแบบ กขช.7)

4.3.3 การประเมินผล

- (1) การกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการที่แน่นอน สามารถทำการติดตาม
และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพขึ้นทุกระดับ คือ ระดับชาติ
กระทรวง และจังหวัด
- (2) จัดให้มีระบบดัชนี เครื่องชี้การพัฒนาระดับหมู่บ้านและอำเภอ
ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ว่าพื้นที่นั้นเปลี่ยนแปลงอย่างไร
ที่จุดใดโดยเป็นข้อมูลที่ทุกฝ่ายสามารถใช้ร่วมกัน

หลักการ

5. การพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 5 เป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ตัวคน คือ ประชาชนในพื้นที่ชนบทยากจน

ซึ่งเป็นผู้ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเพียงพอที่จะสามารถช่วยเหลือตนเองเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด ซึ่งมีจำนวนประมาณ 7.8 ล้านคน โดยรัฐจะเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรลงสู่พื้นที่เป้าหมายที่มีความยากจนหนาแน่น 288 อำเภอและกิ่งอำเภออย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุและตรงสภาพของพื้นที่ ทั้งนี้โดยยึดถือหลักให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด ดังนั้นแนวนโยบายการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนจึงได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ คือ

5.1 ให้ความสำคัญแก่พื้นที่หมู่บ้านเป้าหมายที่มีสภาพปัญหาความยากจนอยู่หนาแน่นตามที่อำเภอและกิ่งอำเภอเป็นผู้กำหนด ซึ่งมีจำนวน 12,586 หมู่บ้าน ตามคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ที่ 3/2525 เรื่องการจัดพื้นที่ปฏิบัติการตามแผนพัฒนาชนบทยากจน

5.2 พัฒนารูานะประชาชนในพื้นที่ยากจนให้พออยู่พอกินและได้รับบริการเบื้องต้นที่จำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่อย่างทั่วถึง

5.3 ปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ

5.4 แก้ไขปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่ในท้องถิ่น โดยเน้นวิธีการแบบง่าย ๆ ที่ประชาชนทำได้เอง และใช้เงินทุนน้อย

5.5 ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหของตนเองให้มากที่สุด

สาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

6. สาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน คือการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนให้ได้ตรงจุดที่สุด ดังนั้นการที่จะเลือกดำเนินการโครงการใดบ้างจึงต้องอาศัยกลยุทธที่สำคัญ 3 ประการ เป็นข้อกำหนดคือ

6.1 หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่โครงการที่เน้นในด้านความสามารถ

ของประชาชน โดยให้ประชาชนทุกคนได้มีความสามารถในการดำเนินชีวิตขั้นพื้นฐาน เพิ่มขึ้น เช่น การรู้หนังสือ สุขภาพอนามัย การบริโภคอาหาร น้ำดื่ม น้ำใช้ ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก สัตว์ใช้งานและปศุสัตว์

6.2 หลักการทางเศรษฐกิจในเขตชนบทพื้นที่ยากจน การคัดเลือกโครงการสำหรับดำเนินการในพื้นที่ชนบทยากจนได้ยึดหลักการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 ประการคือ การลดรายจ่ายของประชาชน และการหลีกเลี่ยงการส่งเสริมประชาชนให้มุ่งเพิ่มผลผลิต โดยเสี่ยงภัยเกินขอบเขตอันอาจจะทำให้ประชาชนยากจนต้องประสบกับการขาดทุน เช่น การช่วยลดค่าเช่าโค-กระบือเพื่อใช้ไถนา โดยการให้ประชาชนยืมโค-กระบือ และมีโอกาสเป็นเจ้าของลูกโค-กระบือตัวที่ 2 การช่วยให้ไก่-เป็ด ซึ่งเป็นอาหารที่สำคัญในชนบทไม่ตาย ให้คนชนบทยากจนมีบริโภคโดยไม่ต้องซื้อหา ช่วยให้มีการยืมข้าวบริโภค โดยไม่เสียดอกเบี้ยสูง ช่วยเพิ่มจำนวนปลาเพื่อการบริโภคในครัวเรือน ให้บริการทางการแพทย์ และความรู้ด้านสาธารณสุขที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การพยายามรักษาดินทุนที่เป็นเงินล่ดให้ต่ำที่สุด โดยมุ่งเน้นในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตที่ใช้แรงงานและทรัพยากรในพื้นที่

6.3 หลักการพึ่งตนเองของประชาชน แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้จัดทำโครงการที่ประชาชนยากจนสามารถร่วมกันดำเนินการอย่างได้ผล และเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น เช่น ธนาคารข้าว ธนาคารโค-กระบือ ธนาคารยา และประมงหมู่บ้าน นอกจากนี้แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้จัดเงินงบประมาณส่วนหนึ่งไว้สำหรับโครงการกองทุนพัฒนาชนบท ซึ่งคาดว่าจะเริ่มดำเนินการในปี 2528 เป็นต้นไป โดยขณะนี้ กขช. ได้อนุมัติวงเงินไว้ 20 ล้านบาท สำหรับดำเนินการในปี 2528 ส่วนรายละเอียดการดำเนินงานกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อนำเสนอ กขช. ต่อไป

การดำเนินงาน

7. การดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนยึดหลักให้

ประชาชนพึ่งตนเองและร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวมในหมู่บ้าน ดังนั้นหลักในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ดังนี้

7.1 ดำเนินการตามความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน

7.2 ประชาชนจะต้องเข้าร่วมในการทำงาน

7.3 ไม่ยู่ให้ประชาชนเสี่ยงลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดทุนหรือเดือดร้อน แต่ส่งเสริมให้ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแบบง่าย และใช้เงินทุนน้อย โดยประชาชนทำได้ด้วยตนเอง

7.4 ต้องการช่วยลดภาระรายจ่ายของประชาชนมากกว่าการเพิ่มรายได้ เนื่องจากการเพิ่มรายได้จะไม่ช่วยลดภาระของประชาชนและรายได้ อาจเพิ่มไม่ทันรายจ่าย ซึ่งจะทำให้ยากจนต่อไป

7.5 เมื่อโครงการเสร็จแล้ว ประชาชนจะต้องช่วยกันดูแลรักษาหรือดำเนินการต่อไป

8. การเสนอขอโครงการขององค์กรแต่ละระดับขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานโครงการ โดยเป็นกรอบให้จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านได้พิจารณา โดยปรากฏรายละเอียดในภาคผนวกที่ 8

ภาคผนวก ค.

เศรษฐกิจศาสตร์ว่าด้วยโครงการ กลสข.

บทนำ

โครงการสร้างงานในชนบท หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อว่า โครงการ กลสข. นี้เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2523 และก็ได้อยู่คู่กันมากับ พลเอกเปรม จนกระทั่งบัดนี้ย่างเข้า ปีที่ 5 แล้ว และถ้าไม่มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างอื่น โครงการ กลสข. นี้ก็จะมีอยู่ต่อไปอีกจนถึงปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่โครงการสร้างงานสาธารณะโดยรัฐ อย่างเช่น โครงการ กลสข. นี้จะถูกสั่งให้สิ้นตามแผนพัฒนาชนบทยากจนของรัฐบาล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ก่อนที่จะมีการ ปรับ เปลี่ยน ให้เข้าไปอยู่ในโครงการพัฒนาชนบทแห่งชาติแนวใหม่ซึ่งเป็นโครงการตามปกติต่อไป

โครงการสร้างงานสาธารณะในลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่โครงการใหม่ ในสมัย รัฐบาล มรว. ศึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อปี พ.ศ. 2518 ก็ได้เคยสั่งให้มาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในชื่อว่า โครงการเงินผัน ในรัฐบาลสมัยต่อมาไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเสนีย์ รัฐบาลธานินทร์ หรือรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ก็ล้วนแล้วแต่ได้เคยจัดทำโครงการในลักษณะที่ คล้ายคลึงกับนโยบายเงินผันของ มรว. ศึกฤทธิ์ มาแล้วทั้งสิ้น จะแตกต่างกันก็ในขนาดของ งบประมาณ และระเบียบวิธีปฏิบัติเท่านั้น เนื่องด้วยโครงการเงินผันเมื่อปี 2518 ได้ถูก วิชาภักษ์วิจารณ์ค่อนข้างมากจากบรรดานักวิชาการว่า มีความหละหลวมในเรื่องระเบียบ การใช้จ่ายเงินและการควบคุมผลงาน ความรู้สึกกังขาในโครงการ กลสข. จึงยังมีอยู่เมื่อ โครงการนี้เริ่มขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2523 ว่าจะเป็นโครงการที่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ กับเงินจำนวนมหาศาลที่รัฐบาลทุ่มลงไปหรือไม่ แม้โครงการ กลสข. นี้จะทำติดต่อกันมาแล้ว

ถึง 5 ปี ความรู้สึกที่ว่ามันก็ยังอยู่ในใจของหลาย ๆ คน ดังนั้นในฐานะที่ผู้เขียนได้มีประสบการณ์ในการช่วยประเมินผลโครงการ กลสช. ในปี 2523 ทั่วประเทศ และในปี 2527 เฉพาะภาคกลาง จึงอยากจะหยิบยกเอาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กลสช. มาวิเคราะห์ให้เห็นถึงข้อดีข้อเสีย

ความเปลี่ยนแปลงในโครงการ กลสช. 2523 - 2527

เมื่อตอนเริ่มแรกในปี 2523 นั้น โครงการ กลสช. มีเป้าหมายไว้ชัดเจนมาก กล่าวคือ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากภาวะความแห้งแล้งในปี ก่อนหน้านั้น โดยลักษณะของงานที่จะสร้างขึ้นนั้นจะต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานมาก และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะให้ราษฎรในชนบทได้มีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังได้ช่วยเหลือการอพยพเข้าไปหางานทำในเมืองของชาวชนบทในช่วงฤดูแล้งในปี 23 นั้นอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายรองลงมาคือ การให้ชาวชนบทได้มีสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนา เศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่น และการฝึกให้ราษฎรในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตย โครงการหลักที่สร้างขึ้นในปี 2523 นี้ ส่วนใหญ่ก็คือ โครงการประเภทแหล่งน้ำ เช่น บ่อน้ำ สระน้ำ คู คลอง เขื่อนฝาย ทามบ ฝั้งกันน้ำ คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 84 ของโครงการทั้งหมด ส่วนโครงการที่เหลือ ก็เป็นโครงการประเภทสาธารณูปโภคอื่นต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน ศาลาวัด เป็นต้น

การเน้นเรื่องแหล่งน้ำนี้ เป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติกันในโครงการ กลสช. เป็นหลัก ติดต่อกันมาโดยตลอด เพียงแต่ว่าน้ำหนักโดยเปรียบเทียบอาจจะลดลง และขบวนการหรือวิธีทำโครงการอาจจะเปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น ในปี 2524 รัฐบาลกำหนดประเภทของโครงการที่เป็นแหล่งน้ำเอาไว้เพียงร้อยละ 50 ของโครงการทั้งหมดที่ท้องถิ่นจะพึงทำได้ ซึ่งลดลงจากเกณฑ์ของปี 2523 ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 70 ประเภทของโครงการที่รัฐบาล

สนับสนุนให้ทำเพิ่มขึ้นในปี 2524 คือโครงการประเภทเพิ่มผลผลิตและส่งเสริมสุขภาพอนามัย เช่น สร้างโรงเพาะชำ หรือสถานีอนามัย ส่วนโครงการประเภทสิ่งก่อสร้างสาธารณะประโยชน์คงเป็นไปเช่นเดิม การแบ่งโครงการเป็น 3 กลุ่มนี้ ยังคงใช้อยู่ในปี 2525 แต่พอขึ้นปี 2526 ได้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทของโครงการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวกับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการมากขึ้นโดยได้แบ่งงานออกเป็น 10 ประเภท ซึ่งแท้จริงแล้วก็จะเห็นโครงการประเภทแหล่งน้ำหรือเกี่ยวกับน้ำเสียประมาณครึ่งหนึ่ง ส่วนที่เหลือก็เป็นโครงการประเภทสิ่งก่อสร้างสาธารณะประโยชน์ เช่น ถนน สะพาน และประเภทช่วยในการผลิต เช่น โรงสี คอกสัตว์ ฉางเก็บพืชผล ลานตากข้าว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเภทของโครงการจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักในช่วงเวลา 5 ปี ที่โครงการ กลสข.นี้จัดทำมา แต่ลักษณะการทำงานในแต่ละโครงการได้เปลี่ยนไปค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในปีแรก ๆ นั้น โครงการต่าง ๆ เน้นการใช้แรงงานค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับการใช้วัสดุเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานตามโครงการ ลักษณะการทำงานดังกล่าวสามารถจ้างแรงงานได้มาภายใต้เงินงบประมาณจำนวนหนึ่งซึ่งโครงการสามารถนำมาใช้ แต่ความคงทนถาวรของผลงานโดยทั่วไปก็มักจะมีน้อยตามสัดส่วนของการใช้วัสดุและเครื่องจักรในการทำงานในปีหลัง ๆ โครงการ กลสข.จึงได้เน้นการใช้วัสดุและเครื่องจักรในการทำโครงการมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งการทำงานที่ถูกรื้อหรือการข้างหรือวิบัติกรรมด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้ผลงานของโครงการ กลสข.ในปัจจุบันมีความคงทนและความถูกต้องตามหลักวิชาการข้างเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่เมื่อได้อย่างนี้ก็เสียอย่าง กล่าวคือจำนวนราษฎรที่จะเข้าทำงานในโครงการ กลสข.แต่ละปีก็มีจำนวนลดลงด้วย

ก่อนที่จะได้วิเคราะห์ถึงผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กลสข.โดยทั่วไป

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและการเสนอและดำเนินโครงการเป็น
 เรื่องที่เราทำให้ความสนใจด้วย ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณนั้น ในปัจจุบันรัฐบาล-
 กลางเป็นผู้กำหนดวงเงินที่จะใช้ในแต่ละปี เช่น 2,000 ล้านบาทในปี 2527 นี้ และ
 2,000 ล้านบาทเช่นเดียวกันในปี 2528 โดยจะแบ่งไปให้แต่ละจังหวัดทั่วประเทศ
 ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ตามสูตรการจัดสรร ซึ่งมีจำนวนสภาพัฒนบิล รายได้จำนวน
 ประชากรและลักษณะทางการเกษตรของจังหวัดเป็นตัวกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่จะ
 ได้รับจัดสรร เมื่อจังหวัดได้รับจัดสรรแล้ว จังหวัดก็จะจัดสรรต่อไปให้ตำบลอีกต่อหนึ่ง
 ตามสูตรที่รัฐบาลส่วนกลางแนะนำให้ใช้โดยที่อย่างน้อยที่สุดแต่ละตำบลจะต้องได้รับเงิน
 จัดสรรไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท เมื่อได้ทราบวงเงินแล้ว สภาพัฒนบิลก็จะคัดเลือก
 โครงการที่จะทำในปีนั้น ๆ ซึ่งโดยปกติก็จะเลือกมาจากแผนพัฒนาตำบลซึ่งมีอยู่แล้ว เมื่อ
 เลือกโครงการได้แล้ว ก็จะทำรายละเอียดของโครงการ โดยทางอำเภอจะคอยให้
 ความช่วยเหลือในเรื่องช่างและในเรื่องการพิจารณาความเหมาะสมในด้านอื่น ๆ
 จากนั้นก็จะส่งโครงการไปที่จังหวัดเพื่อการอนุมัติเป็นขั้นสุดท้าย เมื่อทางจังหวัดอนุมัติแล้ว
 ก็จะปล่อยเงินสำรองมาให้ก่อนร้อยละ 25 ซึ่งทางสภาพัฒนบิลก็จะทำบัญชีผลงานไปชำระและ
 เบิกเงินงบประมาณงวดใหม่เรื่อย ๆ จนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ ซึ่งทางอำเภอจะเป็น
 ผู้ตรวจรับ และทางจังหวัดและส่วนกลางจะเป็นฝ่ายติดตามและประเมินผลโครงการเป็น
 ระยะ ๆ ต่อไป

ผลทางเศรษฐกิจ

ผลทางเศรษฐกิจประการแรกที่น่าจะได้รับการวิเคราะหาคือ ผลในการ
 สร้างงาน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มแรก
 จากการสำรวจในปี 2523 พบว่าโครงการ กลสข. ในปีนั้นจ้างราษฎรเข้ามาทำงานใน
 โครงการทั่วประเทศประมาณ 3 ล้าน 7 แสนคนเศษ ซึ่งในจำนวนนี้คงมีการนับซ้ำบ้าง

เพราะมีบางคนที่มากกว่า 1 โครงการ ถ้าเอาจำนวนนับเข้าออกแล้วก็จะเหลือจำนวน
คนทำงานจริง ๆ ประมาณ 2 ล้าน 8 แสนคนเศษ ซึ่งในจำนวนนี้จะทำงานโดยเฉลี่ย
ประมาณ 13 วัน สรุปลแล้วเมื่อปี 2523 ประมาณงานที่สร้างขึ้นก็คือ ประมาณ 37
ล้านคน/วันเศษ ซึ่งจำนวนคนทำงานขนาดนี้ในช่วงเวลานั้นคิดเป็นอัตราส่วนประมาณ
ร้อยละ 20 ของกำลังแรงงานในชนบท ซึ่งนับว่าไม่น้อยเลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม
ในปีถัดมา จำนวนคนทำงานเริ่มลดลง ทั้งนี้เนื่องมาจากงบประมาณลดลงส่วนหนึ่ง และ
การเปลี่ยนแปลงวิธีทำโครงการที่เน้นวัสดุและเครื่องจักรมากขึ้นอีกส่วนหนึ่ง ตามที่
กล่าวถึงแล้วแต่ต้น เช่น ในปี 2526 มีราษฎรทำงานในโครงการ กลษ์ ของปีนั้น
ประมาณ 1 ล้าน 8 แสนคนเศษ และในปี 2527 ซึ่งเพิ่งผ่านไปมี ราษฎรเข้าทำงาน
ในโครงการประมาณ 1 ล้าน 2 แสนคน ซึ่งดูเหมือนว่าแนวโน้มจำนวนคนทำงานจะ
ลดลงเรื่อย ๆ

ลักษณะเดียวกับการจ้างงานอีกลักษณะหนึ่งที่ที่น่าสนใจคือ สภาพการ "ว่างงาน"

ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นประสบอยู่ในขณะที่มีโครงการ กลษ์.นี้ขึ้นตามวัตถุประสงค์หลักของ
โครงการ กลษ์. ถ้ามีคนว่างงานอยู่มากในช่วงเวลาที่ทำโครงการ ประโยชน์ที่จะได้รับ
จากโครงการก็จะเพิ่มมากขึ้นในรูปของการลดการว่างงานลง เท่าที่ปรากฏอยู่ในชนบท
ในปี 2523 มีราษฎรที่ไม่ได้ทำงานอะไรอยู่ก่อนที่จะมาทำงานในโครงการ กลษ์.
ประมาณร้อยละ 41.1 ของผู้ที่ทำงานให้โครงการทั้งหมดทั่วประเทศ สัดส่วนการว่างงาน
นี้ดูเหมือนจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักในช่วงเวลาต่อไป ดัชนีจะได้จากว่า ในปี 2527
ในภาคกลางผู้ที่ทำงานในโครงการที่ตอบว่าไม่ได้ทำอะไรอยู่ก่อนที่จะมาทำงาน กลษ์.
มีจำนวนร้อยละประมาณ 43.8 สำหรับราษฎรเหล่านี้โครงการ กลษ์. เป็นประโยชน์
โดยตรงในการให้ออกมาได้ทำงานมีรายได้ แต่สำหรับราษฎรที่เหลืออีกกว่าครึ่ง ที่มียาน
ทำอยู่ก่อนแล้ว โครงการ กลษ์. เป็นเพียงการ "เปลี่ยนงาน" มากกว่าการ "สร้างงาน"

ขึ้นมาใหม่ และในบางท้องที่ บางจังหวัด ซึ่งงานที่ราษฎรกำลังทำอยู่แล้วนั้น ให้ผลตอบแทนสูง เช่นการเก็บผลไม้ในแถบจังหวัดภาคตะวันออก หรือการกรีดยางในแถบภาคใต้ การเข้ามาทำงานในโครงการ กลสช. มักจะไม่ค่อยเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ จนบางครั้งทางผู้ดำเนินงานโครงการจะต้องไปขอรับรองงานดังกล่าวให้มาทำเพื่อเห็นแก่ท้องถิ่น หรือไม่ก็ต้องขึ้นค่าแรงให้สูงขึ้นไป ก็อาจจะขัดแย้งกันกับงานที่เขาเหล่านั้นทำอยู่แล้ว ลักษณะการไม่ว่างงานเช่นว่านี้ หากมีสัดส่วนสูงมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้โครงการสร้างงานสาธารณะ อย่างเช่น โครงการ กลสช. ได้ผลน้อยลงเท่านั้น

สำหรับผู้ที่ได้เข้าทำงานในโครงการ กลสช. ไม่ว่าจะจะมีงานทำอยู่ก่อนหรือไม่ก็ตาม เมื่อได้ทำงานก็มีรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัว การมีรายได้เพิ่มพูนขึ้นนี้เอง ถือว่าเป็นจุดเด่นของโครงการ กลสช. ที่เห็นได้ชัดจุดหนึ่ง เมื่อปี 2523 การประเมินผลโครงการพบว่า โดยเฉลี่ยแล้วราษฎรทั่วประเทศที่ทำงานในโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณคนละ 877 บาท แต่ที่ว่ารายได้นี้แตกต่างกันออกไปตามแต่ละภาค กล่าวคือ ภาคใต้ราษฎรที่ทำงานจะมีรายได้มากที่สุด (ประมาณ 1,170 บาท) รองลงมาคือภาคกลาง (1,125 บาท) ภาคอีสาน (775 บาท) และภาคเหนือ (705 บาท) ตามลำดับ ในปี 2527 นี้ ลักษณะการแตกต่างของการมีรายได้เป็นรายภาคก็เช่นไปเช่นเดิม กล่าวคือ ภาคใต้ราษฎรจะมีรายได้ประมาณครอบครัวละ 1,976 บาท ภาคกลาง 1,679 บาท ภาคอีสาน 1,088 บาท และภาคเหนือประมาณ 1,000 บาท เงินรายได้จำนวนนี้เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติแล้วอาจจะดูไม่มากนัก เช่น ในภาคกลางซึ่งรายได้ตามปกติของครอบครัวคือ ปีละสูงถึงเกือบ 5 หมื่นบาท (ทั้งที่เป็นรายได้เงินสดและรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงิน) รายได้จากการทำงานในโครงการ กลสช. คิดเป็นอัตราส่วนไม่ถึงร้อยละ 3.5 แต่ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่งว่างานที่ทำนั้นไม่ยากลำบากจนเกินไปนัก เวลาที่ทำก็พอมีอยู่บ้าง และยังได้สิ่งก่อสร้างไว้ใช้เป็นประโยชน์ต่อไปอีกด้วย เราคงต้องยอมรับว่า สำหรับผู้ที่ได้มีโอกาสเข้าทำงาน กลสช. ในแต่ละปีได้รับประโยชน์

ในด้านเพิ่มทุนฐานะทางการเงินของตนและครอบครัวพอสมควร

นอกจากประโยชน์ในด้านเพิ่มทุนรายได้ให้กับราษฎรในชนบทแล้ว โครงการ กลสข. ยังมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ในชนบทให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นด้วย ข้อเท็จจริงนี้ทดสอบได้โดยการสำรวจรายได้ตามปกติของราษฎรที่เข้าร่วมโครงการ แล้วคำนวณดูว่ามีความเหลื่อมล้ำกันเท่าใด จากนั้นจึงเอารายได้ที่แต่ละครอบครัวได้รับจากโครงการ กลสข. รวมเข้าไปในรายได้ตามปกติ แล้วคำนวณหาสภาพการกระจายรายได้ใหม่ แล้วเปรียบเทียบกันดูว่า การกระจายรายได้ก่อนและหลังโครงการ กลสข. อันไหนจะมีความเท่าเทียมกันมากกว่ากัน ผลการประเมินในปี 2523 ทั่วประเทศพบว่า การกระจายรายได้ภายหลังโครงการมีความเท่าเทียมกันมากขึ้นกว่าการกระจายรายได้ก่อนโครงการเล็กน้อย วัดด้วยดัชนีซีเฉพาะ (ซึ่งมีชื่อเรียกตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า ค่าสัมประสิทธิ์สินี) ได้ค่าความเท่าเทียมมากขึ้นประมาณร้อยละ 3 ซึ่งนับว่าไม่เลวนักสำหรับโครงการซึ่งมีช่วงเวลาดำเนินงานไม่นานนัก อย่างเช่น โครงการ กลสข. และการประเมินผลในประเด็นเดียวกันสำหรับภาคกลางในปี 2527 ก็ให้ข้อสรุปเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามเราคงจะพูดได้ว่าถ้าราษฎรที่ยากจนในชนบทมีโอกาสดำเนินงานในโครงการ กลสข. ได้มากกว่านี้ การกระจายรายได้ย่อมดีขึ้นอีกเป็นอันมากเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การจ้างงานในโครงการ กลสข. นั้น ใช้ระบบเฉลี่ยงานกันไปตามจำนวนที่มาสมัคร แทนที่จะเป็นว่าให้คนจนกว่าได้ทำก่อนและได้ทำมากกว่าคนอื่น ๆ ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะสภาพตำบลยังไม่ได้ใช้ระบบจ้างคนจนก่อนอย่างจริงจัง แต่ใช้ระบบใครมาสมัครรับหมด หรือแบ่งงานกันไปทำเท่า ๆ กันตามจำนวนคนสมัคร และอีกส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะคนที่จนจริง ๆ อาจจะไม่ได้อาสมัครด้วยเหตุผลว่า ผูกพันกับงานอื่นอยู่ก่อนแล้ว หรือไม่ก็มีความจำเป็นต้องทำงานที่ต้องได้เงินทันที

ผลทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งที่นอกเหนือจากการมีงานทำและมีรายได้แล้ว

คือการใช้จ่ายประโยชน์จากผลงานที่ทำในโครงการ กลัฟ. การจะวัดว่าได้มีการใช้จ่ายประโยชน์จากงานของโครงการเป็นปริมาณเท่าใดคงจะทำได้ยากมากและคงต้องใช้เวลาและลงทุนมาก วิธีที่จะสรุปอย่างง่าย ๆ เกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ กลัฟ. ก็คือการดูว่าผลงานที่ทำขึ้นมานั้นถูกต้องตามวิธีทางด้านข้างหรือไม่ และมีความคงทนถาวรเพียงใด ถ้าทำไม่ถูกต้องและมีความไม่คงถาวร ประโยชน์ใช้สอยในด้านเกษตรหรือด้านการอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน ย่อมจะต้องมีเป็นธรรมดา ในปีแรกของโครงการ กลัฟ. คือปี 2523 ความไม่คงถาวรของผลงานไม่ใช้ประโยชน์ที่ได้รับการเน้นมากนัก เพราะวัตถุประสงค์หลักรัฐบาลต้องการกระจายรายได้มากกว่า แต่ครั้งในปีต่อมา ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องความคงทนถาวรของโครงการมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสนใจกับเรื่องนี้มากขึ้นโดยตั้งคณะกรรมการสร้างคู่มืออย่างสำหรับงาน กลัฟ. ขึ้นมา แล้วแจกจ่ายคู่มือดังกล่าวไปยังสำนักงานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการเตรียมโครงการที่มีความถูกต้องตามหลักวิศวกรรมมากขึ้น คู่มือดังกล่าวทำได้ดีพอสมควรเข้าใจง่าย และครอบคลุมงานประเภทต่าง ๆ ค่อนข้างจะครบครัน ต่อมาได้มีการปรับปรุงคู่มืออย่างให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นไปอีก จนสามารถช่วยงานในระดับตำบลได้อย่างจริงจัง ผลงานในระยะหลัง ๆ นี้จึงมีความถูกต้องทางด้านข้างดีกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก จากการประเมินผลทางด้านวิศวกรรมของโครงการ กลัฟ. ทั่วประเทศในปี 2527 ส่วนใหญ่พบว่าโครงการที่สร้างขึ้นมีความถูกต้องและมีคุณภาพอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งคงจะพอสรุปต่อไปได้ว่าประโยชน์ใช้สอยของโครงการคงจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจด้วยเช่นเดียวกัน

การเน้นลักษณะทางวิศวกรรมของโครงการมากขึ้นเช่นในปัจจุบันนี้ ย่อมทำให้งบประมาณต้องถูกใช้ไปในด้านวัสดุ เครื่องจักร และเครื่องมือมากขึ้น สำหรับราษฎรที่ได้รับเข้าไปทำงาน การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของงานเช่นนี้ไม่มีผลกระทบต่อรายได้ของเขา เพราะรายได้สุทธิจากโครงการของเขา

ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แต่ที่เปลี่ยนแปลงไปคงจะเป็นจำนวนคนงานที่จะต้องจ้าง
ได้น้อยลง ถ้าจะดูสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นแรงงานต่อวัสดุ จะเห็นได้ชัดว่าได้เปลี่ยนแปลง
ไปมากคือในปี 2523 สัดส่วนค่าแรงงาน/วัสดุคือ 88 ต่อ 12 ต่อมาในปี 2526 และ
2527 สัดส่วนดังกล่าวคือ 37/63 และ 32/68 ตามลำดับ ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะที่
มีการได้อย่าง-เสียอย่าง ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์คือได้ถาวรวัตถุที่พอมีคุณภาพ
มากขึ้น แต่การเพิ่มทุนรายได้ก็น้อยลง

สรุป

คำถามที่หลายคนอาจจะถามในตอนท้ายนี้ก็คือว่า เมื่อพิจารณาจากทุก ๆ ด้าน
แล้วการใช้จ่ายในโครงการ กสช. ในแต่ละปีที่ผ่านมา มีความ "คุ้มค่า" หรือไม่ ? คำถามนี้
ตอบยาก และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผู้ต้องตอบจะเอาค่านิยม แนวความคิด หรือความลำเอียง
ส่วนตัวของตนเข้าไปด้วย ในการประเมินผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นจุดเด่นของโครงการ กสช. ในด้านการเพิ่มทุนและการกระจายรายได้
ในระหว่างราษฎรผู้เข้าร่วมทำงานในโครงการและการได้สิ่งก่อสร้างสาธารณะประโยชน์
ไว้ใช้ในการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีวิตตามปกติ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ชี้ให้เห็นถึง
จุดด้อยของโครงการที่ยังมิได้ช่วยคนที่ยากจนจริง ๆ ของชนบทอย่างเพียงพอ และการทำ
โครงการในท้องที่ที่ไม่ค่อยมีการว่างงานมากนัก เป็นต้น เมื่อได้หักล้างกันแล้วผู้เขียนเชื่อ
ว่าผลประโยชน์สุทธิทางเศรษฐศาสตร์ยังมีอยู่ แต่ถ้าจะถามว่าถ้าไม่ทำโครงการ กสช.
จะเอาเงินไปทำอย่างอื่นที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่ากว่าจะมีไหม คำตอบก็คงจะเป็นว่า ถ้าเป็น
การใช้จ่ายในโครงการเกษตรหรือชนบทอื่น ๆ ก็อาจจะมี แต่ถ้าเป็นโครงการที่ไม่ใช่
เกี่ยวกับเกษตรหรือชนบทโดยตรงแล้ว ผู้เขียนไม่แน่ใจ ผู้เขียนมีความรู้สึกว่าบทบาทของรัฐ
ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาในอดีตได้ละเลยภาคเกษตรและชนบทมาโดยตลอด
เมื่อเปรียบเทียบกับความสนใจที่รัฐให้กับภาคอุตสาหกรรม บริการ และเมือง เพราะฉะนั้น

น้ำหนักความสนใจที่รัฐพึงให้การพัฒนากาเกษตรในป้ลจุบันจึงควรจะมีมากกว่า เล่มอ

อย่างไรก็ตามเราคงจะมองอะไรแคบเกินไป ถ้าจะคิดว่าโครงการ กลษ์ . เป็นโครงการทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น เมื่อตอนเริ่มแรกที่รัฐบาลต้องการให้ราษฎรมีงานทำในฤดูแล้ง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้ง โครงการ กลษ์ . อาจจะมีลักษณะทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก แต่ในเวลาต่อมาประเด็นความสำคัญทางเศรษฐกิจก็อาจจะลดลงในขณะที่ประเด็นความสำคัญทางด้านการปกครองและทางสังคมอาจจะมีเพิ่มขึ้นในปัจจุบันหลายคนจะมองด้วยซ้ำไปว่าโครงการ กลษ์ . เป็นโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นหรือที่ช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมากกว่าอย่างอื่น การ "สร้างงาน" หรือ "สร้างผลงาน" อาจเป็นวิธีการหรือเครื่องมือที่นำไปสู่จุดหมายปลายทาง คือความสามารถของท้องถิ่นชนบทที่จะปกครองตนเอง และหรือพัฒนาตนเอง โดยมีรัฐบาลหรือราชการเป็นผู้ร่วมมือด้วย แทนที่จะเป็นผู้ทำให้แต่ผู้เดียว เหมือนแต่ก่อน การประเมินความสำเร็จหรือความคุ้มค่าในลักษณะนี้อยู่นอกเหนือขอบข่ายของบทความสั้น ๆ นี้ ซึ่งคงจะต้องขอความร่วมมือให้ภาครัฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาหยิบยกประเด็นนี้มาวิเคราะห์ในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไกรยุทธ ธีรตยาคันทน์ "วิพากษ์การพัฒนาชนบทแนวใหม่ของไทย" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์
ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 เมษายน 2526, หน้า 186-214

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ "แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท" กรุงเทพฯ : สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ธันวาคม 2522

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (บรรณาธิการ) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา,
ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะลุ่ม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527

โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์ "แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย : อดีต
และปัจจุบัน" ในการบริหารงานพัฒนาชนบท จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ
บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527 หน้า 48-66

โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์ "ชนบทยากจน : เราจะไปทางไหน" วารสารเศรษฐกิจและสังคม,
17 (พฤษภาคม-มิถุนายน, 2523)

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, กรุงเทพฯ :
ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะลุ่ม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และ จรัส สุวรรณมาลา "การปฏิรูประบบราชการในบริบททาง
การเมืองในประเทศไทย" รายงานวิจัยในโครงการศึกษานโยบาย
สาธารณะ สภาสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พฤศจิกายน 2528

เมธี ครองแก้ว "การพัฒนาชนบทและความยากจนในประเทศไทย" ใน ธงชัย จุลาลัย
และ มิ่งสรวง สันติกาญจน์ (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : อดีต
และอนาคต, เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ ศูนย์หนังสือเชียงใหม่, 2524
หน้า 41-90

เมธี ครองแก้ว และ ปราณี กิณกร "สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ใน
ประเทศไทยปี 2518/19 และ 2524" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์
ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2528, หน้า 54-100

สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รายงานการประเมินผล
โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2527 : ภาคกลาง, กรกฎาคม 2527

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รายงานเศรษฐกิจ
และการพัฒนา พ.ศ.2527, พฤษภาคม, 2528

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) "สรุปทิศทางแผน -
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)" กันยายน,
2528

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) แผนพัฒนาชนบท
พื้นที่ยากจน ปี 2528-2529 กรุงเทพฯ ไม่มีปีตีพิมพ์

ภาษาอังกฤษ

Bertrond, Trent "Thailand : Case Study of Agricultural Input and
Output Pricing," World Bank Staff Working Paper
No. 385, 1980

International Labour Office Asian Employment Programme (ILO/ARTEP),
Agricultural Land Reform Office (ALRO) Landlessness
in Oppor Northern Thailand, Bangkok, 1983

Krongkaew, Medhi and Aphichart Charatrithirong "Poverty in the
Northeast : A Study of Low-Income Households in
the Northeastern Region of Thailand", research
report submitted to the Council for Asian Manpower

- Meesook, Oey "Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76" World Bank Staff Working Paper No. 364, 1979.
- Meesook, Oey "Income Distribution in Thailand" Thammasat University, Faculty of Economics Discussion Paper No. 50, Bangkok, 1976.
- Onchan, T et al. "Land Tenure Security and Agricultural Development of Thailand," paper presented at the 5th Biennial Conference on Renewable Resource Management for Agricultural and Rural Development in Southeast Asia, Bangkok, November 16-18, 1983.
- Paauw, Douglas and John C.H. Fei The Transition in Open Dualistic Economies, New Haven : Yale University Press, 1973,
- Rueda-Sabater, E. "Thailand : Poverty Review," Washington, D.C. : World Bank, 1985 (mimeographed).
- World Bank "Thailand : Program and Policy Priorities for an Agricultural Economy in Transition," Report No. 3705-TH, in 4 volumes, 1982.
- World Bank "Income Growth and Poverty Alleviation", World Bank Country Study, Washington, D.C., 1980
- Wattanavitukul, S. "Income Distribution of Thailand" in Income Distribution by Sectors and Overtime in East and Southeast Asian Countries, eds. Harry T. Oshima and Toshiyuki Mizoguchi (CAMS-IADRPHU), Quezon City, 1978.

5-94

World Bank "A Public Development Program for Thailand, Baltimore :
John Hopkins Press, 1959.

“แนวโน้ม ประชากร การศึกษา การจ้างงานและทางเลือก” (2513 - 2548)

โดย

ดร. อภิชัย พันธเสน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีการศึกษา 2528

เรื่อง

“ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 - 14 กุมภาพันธ์ 2529

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวโน้มนโยบาย การศึกษา การจ้างงานและทางเลือก

(2513-2548)

สารบัญ

	หน้า
1. คำนำ	6-1
2. สภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต	6-2
2.1 ขอบเขตจำกัดในเชิงปริมาณ	6-2
2.2 ข้อสมมติฐานและวิธีการคำนวณ	6-3
2.2.1 ข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวเลข	6-3
2.2.2 ข้อสมมติฐานและวิธีการคำนวณ	6-5
2.2.2.1 การคำนวณผู้มีงานทำ	
ผู้ร่วมงาน ผู้ที่กำลังอยู่ใน	
ระบบการศึกษาและผู้ที่อยู่	
นอกตลาดแรงงาน	6-5
2.2.2.2 การคำนวณผู้มีงานทำจำแนก	
ตามสาขาเศรษฐกิจ	6-16
2.2.2.3 การคำนวณผู้มีงานทำจำแนก	
ตามระดับการศึกษา	
2.2.2.4 การคำนวณอัตราการจ้างงาน	
จำแนกตามระดับการศึกษา	6-13
2.3 สรุปแนวโน้มนโยบาย การมีงานทำ และการศึกษา	6-38
3. พัฒนาการในอดีตและความเป็นไปได้จริง ๆ ในอนาคต	6-43
3.1 ลักษณะของปัญหา	6-44

	หน้า
3.2 พัฒนาการของกลยุทธ์ในการพัฒนาในอดีตและปัจจุบัน	6-46
3.2.1 การพัฒนาในอดีต	6-46
3.2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน	6-49
4. ทางเลือกในอนาคต	6-53
4.1 ทางเลือกในการพัฒนาประเทศ	6-53
4.2 วิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย	6-54
4.2.1 การพัฒนาชนบท	6-54
4.2.2 งานพัฒนาการเกษตรในชนบท	6-56
4.2.3 อุตสาหกรรมในชนบท	6-56
4.2.4 งานพัฒนาภาคบริการในชนบท	6-57
4.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6-58
4.4 การพัฒนาในภาคเมือง	6-58
4.4.1 การพัฒนาการเกษตร	6-58
4.4.2 การพัฒนาอุตสาหกรรม	6-59
4.4.2.1 เกษตใ้ในการคัดเลือก	
อุตสาหกรรม	6-59
4.4.2.2 การจัดลำดับอุตสาหกรรม	
ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	6-59
4.4.2.3 การจัดลำดับอุตสาหกรรม	
ตามเกณฑ์ในข้อ 3.4.2.2	6-59
4.4.2.4 อุตสาหกรรมวิศวการ	6-60
4.4.3 การพัฒนาบริการ	6-61
4.5 ทางเลือกในการบริหารและการจัดการศึกษา	6-62
4.5.1 สถานะภาพของการศึกษาในปัจจุบัน	6-62
4.5.2 ทางออกของการแก้ปัญหา	6-65

	หน้า
4.5.2.1 การจัดการศึกษาสำหรับผู้ บริหารการศึกษา	6-65
4.5.2.2 การกระจายอำนาจในการ บริหารการศึกษา	6-66
4.5.2.3 การจัดการศึกษาในระดับ ประถมและมัธยมศึกษา ตอนต้น	6-66
4.5.2.4 การจัดการศึกษาในระดับมัธยม ศึกษาตอนปลาย	6-68
4.5.2.5 การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา	6-69
4.5.2.6 การจัดการศึกษา ฝึกหัดครู ศึกษาคำสั่งและอุดมศึกษา	6-70
4.5.2.7 การจัดการศึกษาของเอกชน	6-71
4.5.2.8 ตลาดแรงงาน ระเบียบในการ รับราชการ และราชการทหาร	6-72
4.5.2.9 การจัดการศึกษานอกระบบ	6-74
5. สรุป	6-79
บรรณานุกรม	6-83

แนวนโยบาย ประชากร การศึกษา การจ้างงาน และทางเลือก*

(2513-2548)

1. คำนำ

การพิจารณาแนวนโยบาย ประชากร การศึกษา และการจ้างงานในอนาคตนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะศึกษาถึงสภาพแนวนโยบายระยะยาวอันเป็นผลเนื่องจาก วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ และสังคมไทยที่เป็นผลจากนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับแนวนโยบายของการเพิ่มของประชากรในอนาคต รวมทั้งรูปแบบของการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ตลอดจนแนวนโยบายที่คาดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอันสั้น ประกอบกับสภาพของตลาดงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอันเป็นผลจากนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว

แท้จริงการพิจารณาปัญหาดังกล่าวดังกล่าวจะต้องกระทำควบคู่กันไปกับการศึกษาถึงแนวนโยบายโดยส่วนรวมทางด้านอื่น ๆ เป็นต้นว่านโยบายการเงิน การคลัง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และอุตสาหกรรม ตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องในด้านบริการ และนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศ อย่างไรก็ตามการแบ่งการศึกษาเฉพาะส่วนนั้น เป็นแต่เพียงเพื่อความสะดวกของการแบ่งงานในการศึกษาและเพื่อประโยชน์ในการที่จะพิจารณาข้อมูลในระดับที่ลึกลงไปในแต่ละเรื่องได้

การศึกษาในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกนั้นจะพิจารณาถึงแนวนโยบายของประชากร การศึกษา การมีงานทำและการว่างงาน ตามข้อสมมติฐานต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเป็นอย่าง ถ้าหากพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดำเนินไปตามแนวนโยบายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ส่วนที่สองจะได้พิจารณาถึงพัฒนาการที่เป็นมาจากอดีต ความเป็นไปได้จริง ๆ และสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ในส่วนสุดท้ายจะได้พิจารณาว่า ถ้าหากจะหลีกเลี่ยงปัญหาทั้งหมดที่อาจ

* ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณปราณี ตัญญาสวัสดิ์ และคุณอรุณพร เตชะวัฒนาศรี ผู้ช่วยวิจัยที่ช่วยรวบรวมและคำนวณตัวเลข และอาจารย์นิพนธ์ พัวพงค์กร คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. ทำให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนเป็นอันมาก

อาจจะเกิดขึ้นจากแนวโน้มที่พิจารณาจากจุดยืนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นจะต้องมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการศึกษาอย่างไรบ้าง เพื่อลดสภาพปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ถ้าหากไม่มีการแก้ไข

2. สภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

2.1 ขอบเขตจำกัดในเชิงปริมาณ

ในการศึกษาสภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต วิธีการที่ทำการศึกษได้แสดงเป็นตัวเลขในเชิงปริมาณ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ผู้อ่านที่จะได้มองเห็นภาพในลักษณะที่เป็นเชิงปริมาณในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ใครที่ละเอียดถี่ถ้วนตั้งแต่จุดเริ่มต้นว่า เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเวลาและทรัพยากรในการพิจารณาปัญหาในเชิงปริมาณอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจที่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างประชากร การศึกษา ตลาดแรงงานกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจแขนงอื่น ๆ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างกันของตัวแปรในระบบเศรษฐกิจการ เมือง และสังคมทั้งระบบนั้นไม่สามารถจะทำได้ การศึกษานี้จึงเป็นแต่เพียงแนวโน้มในเชิงปริมาณที่เกิดจากข้อสมมติฐานต่าง ๆ ที่คาดว่าจะจะเป็น แล้วแปรออกมาเป็นตัวเลขในเชิงปริมาณเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ สิ่งใคร่ทำความเข้าใจในแต่เบื้องต้นว่า ตัวเลขที่เสนอไปนั้นมิได้มีความหมายหนักแน่นในเชิงปริมาณ ตามที่ปรากฏและแสดงเอาไว้ แต่เพียงจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงขนาดในลักษณะสัมพันธ์และความรุนแรงของปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขในทางที่ถูกที่ควร ด้วยเหตุนี้ตัวเลขทุก ๆ ตัวที่แสดงเอาไว้ในเชิงปริมาณ สิ่งเป็น เรื่องที่จะสามารถถกเถียงได้เสมอ

ข้อที่ถึงสังเกตอีกประการหนึ่ง ก็คือสถิติเกี่ยวกับตัวเลขของการว่างงาน ตัวเลขการว่างงานที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นตัวเลขที่ได้จากการสำรวจแรงงาน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเริ่มเผยแพร่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา โดยได้แบ่งการสำรวจออกเป็นสองรอบต่อปี ตัวเลขดังกล่าวเป็นตัวเลขนัยของการสำรวจในสองรอบดังกล่าว นอกจากนั้นในการสำรวจแรงงานในรอบสองปีได้เพิ่มนิยามของผู้ไม่มีงานทำ คือผู้ที่ไม่ได้ทำงานอะไรทั้งสิ้น

ระหว่างสัปดาห์สำรวจและไม่ได้ทำงานทำ เพราะรอฤดูเกษตรหรือทำงานบ้าน แต่พร้อมจะทำงาน ตามนิยามใหม่จะทำให้มีผู้ว่างงานที่ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาต่ำกว่าระดับปานกลางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2526 ในการสำรวจรอบแรกได้มีการเปลี่ยนแปลงนิยามของผู้มีงานทำโดยรวมเอาผู้ที่ทำงานให้ครอบครัวน้อยกว่าสัปดาห์ละ 20 ชั่วโมง หรือผู้ทำงานอื่น ๆ น้อยกว่า 35 ชั่วโมงและไม่ต้องการทำงานเพิ่มเติมและผู้อยู่นอกกำลังงาน ตามความหมายใหม่จะถือว่าเป็นผู้มีงานทำ รวมทั้งผู้ที่หรือ Agent เกษตรก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีงานทำด้วย ซึ่งทำให้ผู้ที่อยู่นอกตลาดแรงงานลดลง การปรับเปลี่ยนนิยามเช่นว่านี้มีส่วนทำให้ตัวเลขของสัปดาห์ว่างงานสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ตัวเลขตามความหมายเดิมในปี พ.ศ. 2525 อัตราการว่างงานมีเพียง 1.7% แต่ถ้าหากปรับตามนิยามใหม่ตัวเลขจะสูงขึ้นเป็น 2.9% เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับตัวเลขในค่านิยามใหม่ของการว่างงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดความสับสนของผู้อ่าน จึงได้ปรับตัวเลขของการว่างงานทั้งหมดให้เป็นไปตามคำจำกัดความใหม่ ก่อนที่จะเริ่มทำการคำนวณ ตัวเลขอัตราดังกล่าวจึงอาจจะค่อนข้างสูงมากสำหรับผู้คุ้นเคยกับตัวเลขสถิติเดิม และอาจจะคิดว่าเป็นไปไม่ได้สำหรับสังคมไทยที่ผู้ว่างงานมิได้รับการช่วยเหลือในด้านสวัสดิการสังคมจะสามารถอยู่ได้ ถ้าอัตราการว่างงานสูงมากเช่นขนาดที่กล่าวถึง แต่ทั้งนี้จะต้องพึงเข้าใจในขั้นนี้ว่า ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของตัวเลขที่ปรากฏนั้น มิใช่เป็นตัวเลขของการว่างงานในความหมายเดิม อย่างไรก็ตามตัวเลขดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อสัดส่วนใหญ่ต่อสัดส่วนของผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ฉะนั้นตัวเลขดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบต่ออัตราการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาในระดับมัธยมปลาย เป็นต้นไปแต่อย่างใด

2.2 ข้อสมมติฐานและวิธีการคำนวณ

2.2.1 ข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวเลข

ตัวเลขที่จะแสดงในตารางต่าง ๆ ที่จะแสดงต่อไปนี้ แสดงเป็นช่วง โดยแบ่งช่วงระยะเวลา 5 ปี เริ่มแต่ปี พ.ศ. 2513, 2518, 2523 และ 2528 ไปจนถึง พ.ศ. 2548 จุดมุ่งหมายก็คือเพื่อจะเทียบกับเป้าหมายของแนวโน้มระยะที่มีการกล่าวถึงอยู่เสมอคือ

ค.ศ. 2000 หรือ พ.ศ. 2543 และเมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเริ่มจากตัวเลขในปี ค.ศ. 1970 หรือ 2513 เป็นต้นมา โปรดสังเกตว่า ตัวเลขสำรวจแรงงานนั้นเริ่มจากปี พ.ศ. 2514 ดังนั้นข้อมูลในปี พ.ศ. 2513 จึงเป็นข้อมูลจากสำมะโนประชากรในปีดังกล่าว ซึ่งอาจจะมีความไม่สอดคล้องกับตัวเลขการสำรวจแรงงานในปี 2514 อยู่บ้าง ตัวเลขที่ได้ในปี พ.ศ. 2528 เป็นตัวเลขประมาณการในปีดังกล่าวซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำขึ้น ตัวเลขหลังจากปี 2528 เป็นต้นไปเป็นตัวเลขประมาณการของผู้เขียน

ตัวเลขโครงสร้างของประชากร ในแต่ละปีนั้น ย่อมประกอบไปด้วยจำนวนของผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานและผู้อยู่นอกตลาดแรงงาน ผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานคือผู้ที่ทำงานทำ และผู้ที่ว่างงาน สำหรับผู้ที่ทำงานทำอาจจะจำแนกต่อไปอีกได้ว่ามีงานทำในภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ถ้าหากมีความประสงค์ที่จะแยกให้ละเอียดย่อยไปกว่านี้ย่อมทำได้การคำนวณจะต้องเพิ่มความละเอียดโดยไม่จำเป็นเมื่อคำนึงจากแง่มุมของการศึกษาแนวโน้มระยะยาว ส่วนผู้อยู่นอกตลาดแรงงานนั้นก็แยกได้เป็น 2 ประเภท คือผู้ที่กำลังศึกษา และอื่น ๆ ตัวเลขทั้งหมดนี้จะแสดงเป็นสองแบบคือมีการจำแนกตามกลุ่มอายุ และระดับการศึกษายกเว้นแต่ในประเภทอื่น ๆ ที่จะพิจารณาเฉพาะอายุ ในประเภทอื่น ๆ นี้ ก็รวมถึงทหาร ผู้อยู่ในเพศบรรพชิต ผู้ที่อยู่ในวัยก่อนทำงานและหลังวัยทำงาน (อายุระหว่าง 0-10 ปี และหลังจาก 60 ปี เป็นต้นไป) และผู้ที่ทำงานบ้าน โดยไม่คิดจะทำงานอย่างอื่น และคนพิการที่นำสนใจสำหรับกลุ่มประเภทหลังนี้จะมีแนวโน้มที่จะมีอัตราส่วนลดลงตลอดเวลา ปัจจัยที่สำคัญก็คือสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยก่อนทำงานจะเข้าไปอยู่ในระบบโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น ส่วนสตรีและผู้ที่ทำงานบ้านตลอดจนคนพิการก็มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น เนื่องจากความป็นรัดในทางเศรษฐกิจ สำหรับตัวเลขในส่วนนี้มีผลทำให้ตัวเลขของการว่างงานในคำนิยามใหม่พุ่งสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ว่างงานเพิ่มขึ้นเพราะคำนิยามใหม่ไม่มีปัญหาในเรื่องการดำรงชีพในความหมายเดิมแต่อย่างใด การว่างงานของกลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงมิได้เป็นภาระของสังคมในการที่จะต้องหารายได้เพื่อเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้เพิ่มขึ้นแต่ประการใด ดังนั้นตัวเลขว่างงานที่พุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็วตามที่แสดงต่อไป จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในข้อนี้ประกอบเข้าด้วย

2.2.2 ข้อสมมติฐานและวิธีการคำนวณ

2.2.2.1 การคำนวณผู้มีงานทำ ผู้ร่วมงาน ผู้ที่กำลังอยู่ในระบบการศึกษา และผู้ที่อยู่นอกตลาดแรงงาน

การคำนวณนั้นเริ่มโดยการหาสัดส่วนของผู้ที่อยู่ในแรงงานและผู้ที่ยอยู่นอกตลาดแรงงานตามกลุ่มของอายุและระดับของการศึกษาเสียก่อน เพื่อที่จะคำนวณหาแนวโน้มในระยะยาวในอนาคต โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนต่าง ๆ ในระยะยาวที่ควรจะเป็น แล้วคำนวณยอดรวมของสัดส่วนดังกล่าว ในการพิจารณาคาดคะเนไปในอนาคตนั้นได้ใช้เทคนิคสมการเดียว คำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงาน, อัตราการจำเริญทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และอัตราการเพิ่มผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ แต่ละปี

$$UN = F(GR, INFR, INFR1, GRGRT, GRGRT1, GR)$$

$$UN = \text{อัตราการว่างงาน}$$

$$INFR = \text{อัตราเงินเฟ้อ (คำนวณจาก ตัวปรับราคาของรายได้ประชาชาติ)}$$

$$INFR1 = \text{อัตราเงินเฟ้อของปีก่อน 1 ปี}$$

$$GRGRT = \text{อัตราเพิ่มของผู้สำเร็จการศึกษา}$$

$$GRGRT1 = \text{อัตราเพิ่มของผู้สำเร็จการศึกษาก่อน 1 ปี}$$

$$GR = \text{อัตราการจำเริญทางเศรษฐกิจ}$$

โดยมีตัวอย่างระหว่างปี 2515-2527 โดยทดลองใช้ทั้งสมการเส้นตรงและสมการลอกลเส้นตรง ผลของสมการเส้นตรงปรากฏอยู่ตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลจากการประมาณสมการเส้นตรง

	COEFFICIENT	STANDARD ERROR	T-STATISTIC
C	2.5717246	1.2152021	2.1162937
INFR	-6.4718195	4.4232057	-1.4631514
INFR1	-2.4472177	4.4078141	-0.5551998
GRGRT	6.6628492	4.4028890	1.5132903
GRGRT1	7.8674392	4.1963853	1.8748134
GR	-8.4068485	14.268846	-0.5891751
R-SQUARED	0.710010	Mean of depen't var	2.113846
Adjusted R-squared	0.502875	S.D. of dependent var	1.208591
S.E. of regression	0.852142	Sum of squared resid	5.083026
Durbin-Watson stat	1.600878	F-statistic	3.427760
Log likelihood	-12.34242		

ตารางที่ 2 ผลจากการประมาณสมการล็อกเส้นตรง

	COEFFICIENT	STANDARD ERROR	T-STATISTIC
C	0.3678043	1.6094991	0.2285210
LINF6	-0.0785355	0.1891406	-0.4152231
LINF61	-0.1251653	0.1790310	-0.6991261
LGRG6	0.2678945	0.1985490	1.3492574
LGRG61	0.3093018	0.1704884	1.8142102
LGR1	-0.5478281	0.5191428	-1.0552551
R-squared	0.673245	Mean of depen't var	0.586726
Adjusted R-squared	0.439849	S.D. of dependent var	0.612586
S.E. of regression	0.458479	Sum of squared resid	1.471423
Durbin-Watson stat	1.531320	F-statistic	2.884559
Log likelihood	-4.284525		

หมายเหตุ ค่าสัมภาษ์ล็อกเส้นตรงจะมีตัว "L" นำหน้า ส่วนตัวตาม 1 หลังจาก

UN1 นั้นหมายถึงการคำนวณที่คาดว่าจะประมาณการต่อไปโดยข้อสมมติฐานหมายเลข 1 และ

UN6 หมายถึงข้อสมมติฐานหมายเลข 6

ในการประมาณการได้ทดลองข้อสมมติฐานต่าง ๆ เหล่านี้

ข้อสมมติฐานที่ 1

อัตราเงินเฟ้อในอนาคตเพิ่มปีละ 6% อัตราการจำเรี่ยทางเศรษฐกิจเพิ่มปีละ 4%

อัตราการเพิ่มของผู้สำเร็จการศึกษา 15% ในปี 2528 และเพิ่มขึ้น 3% ทุก ๆ 5 ปี

ข้อสมมติฐานที่ 2

เหมือนกับข้อสมมติฐานที่ 1 แต่อัตราเงินเฟ้อเพิ่มปีละ 10%

ข้อสมมติฐานที่ 3

อัตราเงินเฟ้อเพิ่มปีละ 10% อัตราการเพิ่มของผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มขึ้น 5% ทุก ๆ

5 ปี โดยที่เพิ่มในปี 2528 เท่ากับ 15% อัตราจำเรี่ยทางเศรษฐกิจ 4%

ข้อสมมติฐานที่ 4

อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นปีละ 5% อัตราการเพิ่มของผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มขึ้น 2%

ทุก ๆ 5 ปี โดยปี 2528 มีอัตราเพิ่ม 14% อัตราจำเรี่ยทางเศรษฐกิจ 4%

ข้อสมมติฐานที่ 5

อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นปีละ 5% อัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มขึ้น 5%

ทุก ๆ 5 ปี โดยที่ปี 2528 มีอัตราการเพิ่ม 15% อัตราจำเรี่ยทางเศรษฐกิจ 4%

ข้อสมมติฐานที่ 6

เหมือนข้อสมมติฐานที่ 5 แต่อัตราจำเรี่ยทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 3%

ข้อสมมติฐานในข้อ 6 นั้นนับว่าเป็นการคาดการณ์ในแง่ที่เลวร้ายมากที่สุด แต่ก็ควร

จะใกล้เคียงกับแนวโน้มที่คาดว่าจะเป็ในอนาคตอย่างน้อยก็ในระยะ 5 ปีข้างหน้า ดังนั้น การประมาณอัตราการว่างงานในอนาคตที่จะคำนวณต่อไปจะใช้ข้อสมมติฐานที่ 6 เป็นสำคัญ ส่วนการใช้สัมประสิทธิ์ของสมการนั้นได้เลือกใช้ค่าล็อกเส้นตรง ทั้งนี้ถึงแม้ค่า R^2 จะต่ำกว่า อยู่บ้าง แต่ค่า สถิติ 't' อัตราการจำเรี่ยในสมการล็อกเส้นตรงสูงกว่าค่าเดียวกันในสมการ เส้นตรง และในสมการล็อกเส้นตรงนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ความยืดหยุ่นของอัตราจำเรี่ยทาง เศรษฐกิจที่มีต่อการว่างงานเท่ากับ -0.55 ซึ่งหมายความว่าเมื่ออัตราการจำเรี่ยทาง เศรษฐกิจลดลง 1% จะมีผลทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น 0.55%

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ เนื่องจากการประมาณดังกล่าวเป็นสมการเดี่ยว จึงไม่อาจแสดงผลปฏิสัมพันธ์ว่า การว่างงานที่เพิ่มขึ้นจะมีผลต่ออัตราความจำเรี่ยทาง เศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ และอัตราการศีกษาและสำเร็จการศึกษาอย่างไร จะมีความสอดคล้องกับ ตัวเลขที่นำเสนอหรือไม่ นี่เป็นข้ออ่อนของการประมาณการแบบนี้ แต่เป็นวิธีที่ง่ายที่สุดและ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายมากที่สุด ซึ่งคาดว่าจะไม่พลาดไปจากความเป็นจริงมากนัก ทั้งนี้ เพราะแนวโน้มของผู้สำเร็จการศึกษานั้นมีแต่เพิ่มมากขึ้น เพราะมีผู้เข้าสู่ระบบโรงเรียนเพิ่ม ขึ้น ข้อนี้ไม่มีแนวโน้มในระยะยาวและอาจจะไม่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสภาพความจำเรี่ยทาง เศรษฐกิจมากนัก ส่วนอัตราเงินเฟ้อนั้นตั้งไว้ 5% นั้นเหมาะสำหรับการจำเรี่ยในทางเศรษฐกิจ ที่เพิ่มขึ้นช้าเพราะค่าอัตราเงินเฟ้อสูง จะมีแนวโน้มการจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากอัตราความ จำเรี่ยทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ การที่จะทำเช่นนั้นจะต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศในอัตรา ส่วนที่เพิ่มขึ้น แต่ประเทศมีเพดานการกู้ถึงขีดจำกัดแล้ว อัตราการเฟ้อต่ำจึงต้องควบคู่กันไปกับ อัตราความจำเรี่ยต่ำ แต่ตัวเลข 5% ที่ตั้งไว้อาจจะสูงเกินไป สำหรับอัตราการจำเรี่ยทาง เศรษฐกิจเฉลี่ยปีละ 3% ซึ่งจะมีผลทำให้การคาดคะเนการว่างงานต่ำกว่าความเป็นจริงเพราะ ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการว่างงานและอัตราเงินเฟ้อเป็นเครื่องหมายลบ อย่างไรก็ตาม อัตรานี้ก็ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อในอดีตอยู่พอสมควร การที่กำหนดอัตราเงินเฟ้อสูงเกินไปทำให้ อัตราการว่างงานต่ำกว่าความเป็นจริง ก็จะมีผลในทางแก้ความสับสนของข้อสมมติฐานที่ 6 ซึ่งเป็นภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำมากที่สุดได้บ้าง

เมื่อใช้ข้อสมมติฐานที่ 6 ประกอบกับการประมาณการโดยสมการล็อกเส้นตรง ก็สามารถที่จะคำนวณอัตราการว่างงานในอนาคตในช่วงและ 5 ปีได้ คือปี 2528, 2533 2538, 2543 และ 2548 หลังจากที่ได้ค่าตัวเลขในปี 2528 แล้ว ก็เอาค่าตัวเลขการว่างงาน 6% ที่รายงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเข้าไปปรับ แล้วปรับตัวเลขใหม่เข้ากับตัวเลขประมาณการในปีต่าง ๆ ทั้งหมด ทำให้ได้อัตราการว่างงาน ดังต่อไปนี้

คาดคะเนอัตราการว่างงานในอนาคต

พ.ศ.	2528	2533	2538	2543	2548
อัตราการว่างงาน (%)	6.0	9.3	10.5	11.7	13.0

โปรดสังเกตว่าอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2528 ถึง 2533 นั้น เป็นเพราะข้อสมมติฐานที่ว่าอัตราการจำเริญลดลงจาก 4% มาเป็น 3% และอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้ที่สำเร็จการศึกษาที่เป็น 20% เมื่อเทียบกับปีก่อนปี 2528 ที่สมมติให้เป็น 15% ทั้งนี้ได้สูงกว่าปี 2527 ซึ่งมีอัตราเพิ่ม 13.7% อย่างไรก็ตามหลังจากปี 2523 อัตราเงินเฟ้อและอัตราความจำเริญทางเศรษฐกิจที่ ตัวเลขที่ทำให้อัตราการว่างงานสูงขึ้นจึงมีปัจจัยเดียว คืออัตราการเพิ่มของผู้ที่สำเร็จการศึกษา หลังจากปี พ.ศ. 2533 อัตราการเพิ่ม ซึ่งค่อนข้างจะเพิ่มขึ้นในอัตราคงที่

ในการคำนวณตัวเลขทั้งหมดเมื่อคำนวณตัวเลขอัตราการว่างงานออกมาได้แล้วก็ สมมติให้สัดส่วนของผู้ที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานกลุ่มอื่น ๆ นั้นเป็นไปตามแนวโน้มในอดีต เมื่อ นำตัวเลขจำนวนนี้ไปคูณกับ เกณฑ์กลางของการ เพิ่มขึ้นของประชากรที่คำนวณโดยสำนักงาน สถิติแห่งชาติ ก็จะได้จำนวนที่มีได้อยู่ในตลาดแรงงานอื่น ๆ ส่วนจำนวนที่กำลังศึกษานั้น ก็ปรับ โดยข้อสมมติฐานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาซึ่งเพิ่มขึ้น 5% ทุก ๆ 5 ปี หรือเพิ่มขึ้นปีละ 1% ทุก ๆ ปี ก็สามารถคำนวณจำนวนที่กำลังศึกษา ออกมาได้ ที่เหลือจะเป็นจำนวนที่อยู่ในตลาดแรงงานทั้งหมด เมื่อคำนวณอัตราการว่างงานได้แล้วก็สามารถคำนวณออกมาเป็นจำนวนเต็มได้ (เมื่อทราบ จำนวนที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด) และเมื่อนำจำนวนที่ว่างงานลบออกจากจำนวนกำลัง

ตารางที่ 3
การมีงานทำ จำแนกตามกลุ่มอายุ

พ.ศ. กลุ่มอายุ	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
10-14	1,634	779	1,014	730	775	743	688	589
15-19	2,783	2,856	3,548	3,808	3,881	3,724	3,471	2,840
20-24	2,215	2,592	3,117	3,847	4,126	4,346	4,370	4,067
25-29	1,930	2,275	3,267	3,930	4,639	5,244	5,769	5,891
30-34	1,850	2,176	2,541	3,524	3,759	4,091	4,360	4,222
35-39	1,681	1,992	2,174	2,879	3,056	3,241	3,306	3,153
40-49	2,406	2,849	3,777	3,964	4,200	4,188	4,035	3,893
50-59	1,411	1,818	2,070	2,672	3,105	3,591	3,620	3,368
60 ปีขึ้นไป	714	845	1,017	1,117	1,109	1,128	1,117	1,062
รวม	16,623	18,182	22,525	26,471	28,650	30,296	30,736	29,085

ที่มา : สํารวจแรงงานรอบ 1 และ 2 สํานักงานสถิติแห่งชาติ ตัวเลขปี 2528 เป็นตัวเลขประมาณการของสํานักงานสถิติแห่งชาติ ตัวเลข
สิ้นปีตั้งแต่ 2533 เป็นตัวเลขที่ได้จากการประมาณการของผู้เขียน

ตารางที่ 4

การว่างงาน จำแนกตามกลุ่มอายุ

พ.ศ.	(พันคน)							
	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
กลุ่มอายุ								
10-14	51	1	18	21	44	61	77	81
15-19	78	37	99	441	613	785	953	1,121
20-24	42	62	152	511	637	794	990	1,234
25-29	18	12	90	266	596	712	759	708
30-34	11	8	40	145	342	396	422	400
35-39	8	4	31	120	284	324	357	346
40-49	10	8	18	110	247	280	303	281
50-59	5	1	9	60	138	167	173	160
60 ปีขึ้นไป	2	0	1	15	37	35	43	27
รวม	225	133	458	1,689	2,940	3,555	4,079	4,358

ที่มา : สํารวจแรงงานรอบ 1 และ 2 สํานักงานสถิติแห่งชาติ ตัวเลขปี 2513 เป็นตัวเลขที่ได้จากสำมะโนประชากร ตัวเลขในปี 2528 เป็นตัวเลขประมาณการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตัวเลขตั้งแต่ปี 2533 เป็นตัวเลขประมาณการของผู้เขียน

ตารางที่ 5

จำนวนที่กำลังศึกษา

(พันคน)

พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
กลุ่มอายุ								
5-9	2,704	3,087	3,124	3,179	3,902	4,988	6,122	7,212
10-14	2,355	4,236	4,124	4,434	5,095	5,854	6,727	7,729
15-19	465	1,128	1,434	1,615	2,197	2,885	3,812	5,392
20-24	82	173	363	406	672	1,113	1,843	3,052
25-29	9	12	13	15	17	18	20	21
30-34	1	2	4	6	6	6	7	7
รวม	5,617	8,639	9,081	9,656	11,907	864	531	23,413

ที่มา : เหมือนกับตารางที่ 4

งานทั้งหมด ก็จะได้จำนวนที่มีงานทำ และเมื่อปรับตัวเลขแนวโน้มตามกลุ่มอายุของแต่ละประเภทก็สามารถคำนวณออกมาเป็นจำนวนผู้ที่มีงานทำ ผู้ที่ว่างงาน ผู้ที่อยู่ในระบบโรงเรียน และผู้อยู่นอกตลาดแรงงาน ตามที่ปรากฏใน ตารางที่ 3,4,5 และ 6 ดังต่อไปนี้

ข้อสังเกตจากตารางนี้ก็คือ ในกลุ่มอายุ 10-14 ปีนั้นจะมีแนวโน้มลดลงตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะในกลุ่มอายุดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น ส่วนกลุ่มอายุ 15-19 และ 20-24 นั้นมีลักษณะคล้ายกัน คือจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของการเพิ่มของประชากร แต่จะเพิ่มในอัตราที่ลดลง เพราะจะมีจำนวนหนึ่งอยู่ในระบบโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น สำหรับกลุ่มอายุ 15-19 การมีงานทำจะเริ่มลดลงหลังจากปี 2538 เป็นต้นไป ส่วนกลุ่มอายุ 20-24 จะเริ่มลดลงหลังจากปี 2543 เป็นต้นไป สำหรับกลุ่มอายุ 25-29 เป็นอายุในวัยทำงาน ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา สำหรับกลุ่มอายุ 30-59 ลักษณะแนวโน้มจะคล้าย ๆ กัน คือจะมีการจ้างงานลดลงหลังจากปี 2543

จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากลุ่มอายุ 10-14 จะมีการว่างงานไม่มากนัก เพราะส่วนใหญ่หลังจากปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นไปจะอยู่ในระบบโรงเรียน กลุ่มอายุ 15-24 เป็นกลุ่มที่มีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวน ว่างงานของกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่ว่างงานสูงที่สุด เป็นปัญหาของผู้สำเร็จการศึกษาแล้วไม่มีงานทำ และเป็นกลุ่มหนุ่มสาวที่จะเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญของชาติ อย่างไรก็ตามผู้ที่ว่างงานในกลุ่มอายุนี้อาจมีผู้ใช้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับสูงทั้งหมดแต่จะมีผู้สำเร็จการศึกษา ในระดับประถมศึกษาที่ว่างงานระยะหนึ่ง หลังจากการรับราชการทหารและผู้ที่ไม่ลาจากเพศบรรพชิตที่เข้ามาสู่ตลาดแรงงานด้วย ครั้นมาถึงกลุ่มอายุ 25-29 จำนวนการว่างงานจะลดลงมาในระดับหนึ่ง กลุ่มที่เคยว่างงานในช่วงอายุ 20-24 จะถูกดูดซับเข้าไปในตลาดแรงงานในช่วงอายุนี้อีกส่วนหนึ่ง ส่วนกลุ่มอายุที่สูงขึ้นก็จะมีอัตราการว่างงานน้อยลงตามลำดับ ส่วนกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไปนั้น ไม่ควรจะนับว่าอยู่ในตลาดแรงงาน ฉะนั้นการว่างงานของกลุ่มนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความผิดพลาดทางสถิติ

ตารางที่ 6
จำนวนอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในกำลังแรงงาน

		(พันคน)							
กลุ่มอายุ	พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
0-4		5,659	6,261	5,426	6,406	6,768	7,151	7,556	7,983
5-9		2,581	33,350	2,659	2,212	1,455	980	610	580
10-14		523	595	426	257	131	64	34	24
15-19		392	518	353	391	300	222	152	135
20-24		344	419	460	501	450	404	358	449
25-29		285	380	409	473	385	337	290	353
30-34		262	350	378	406	357	311	263	319
35-39		222	282	288	293	230	174	126	120
40-49		321	409	431	453	386	328	270	319
50-59		336	446	501	556	507	460	411	521
60 ขึ้นไป		1,008	1,203	1,428	1,647	1,562	1,465	1,352	1,766
		11,932	14,213	12,759	13,559	12,261	11,625	11,598	12,569

ที่มา : เหมือนกับตารางที่ 4

ระหว่างกลุ่มอายุ 5-9 จะมีจำนวนหนึ่งที่ยังมิได้เข้าสู่ระบบโรงเรียน ฉะนั้นจำนวนดังกล่าวจึงมีไม่มาก เมื่อเทียบกับกลุ่มอายุ 10-14 แต่ที่น่าสังเกตก็คือ ในปี พ.ศ. 2513 กลุ่มอายุ 10-14 ก็ยังมีจำนวนน้อยกว่า 5-9 ซึ่งแสดงถึงว่ามีเด็กออกกลางคัน ที่ไม่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา มีมาก และสำเร็จการศึกษาแล้วไม่ได้ศึกษาต่อก็มีจำนวนมากเช่นกัน แต่หลังจากปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ผู้ที่อยู่ในกลุ่มอายุ 10-14 ปีที่อยู่ในระบบการศึกษาจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ข้อนี้เป็นเหตุผลของคำอธิบายการลดลงของการจ้างงานของกลุ่มอายุนั้นในตารางที่ 3 ในขณะที่เดียวกันก็มีแนวโน้มที่เด็กอายุ 5-9 ปีจะเข้าอยู่ในระบบโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น หลังจากปี 2533 เป็นต้นไปกลุ่มอายุ 15-19 ที่อยู่ในระบบโรงเรียนจะยิ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และหลังจากปี 2538 กลุ่มที่มีอายุระหว่าง 20-24 ซึ่งจะเข้าสู่ระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะการอุดมศึกษาเกือบจะไม่มีควมจำกัดแต่อย่างใด เพราะมีทั้งสถานศึกษาไม่จำกัดรับของรัฐบาลไม่น้อยกว่าสองแห่ง และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นจำนวนมากรวมทั้งในสถาบันศึกษาของเอกชนด้วยเช่นกัน และจำนวนที่เพิ่มขึ้นรวดเร็วในกลุ่มนี้จะมีการศึกษาหลังระดับปริญญาตรีซึ่งจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วรวมอยู่ด้วย

จำนวนอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในตลาดแรงงานมีแนวโน้มที่จะลดลง ยกเว้นในปี 2548 ซึ่งมีจำนวนการจ้างงานลดลง จำนวนที่ลดลงมากที่สุดนั้นเกิดจากในกลุ่มอายุ 5-9 ปี ซึ่งมีจำนวนประมาณ 3.3 ล้านคนในปี 2518 เหลือเพียงครึ่งหนึ่งคือ 0.6 ล้านคนในปี พ.ศ. 2548 ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้น ส่วนกลุ่มอายุ 10-14, และ 15-19 ก็เป็นผลจากอิทธิพลของระบบโรงเรียนเช่นกัน ในกลุ่มอายุอื่นนั้นมีการเพิ่มขึ้นแต่เพิ่มขึ้นช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของประชากร ในระหว่างอายุ 20-24 จะมีบางส่วนรับราชการทหารและอยู่ในเพศบรรพชิต ซึ่งจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของประชากรจำนวนที่เพิ่มขึ้นลดลงคือจำนวนที่เข้าไปสู่ตลาดแรงงานและระบบการศึกษามากขึ้น

2.2.2.2 การคำนวณผู้มีงานทำจำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ

หลังจากได้จำนวนตัวเลขผู้ที่มีงานทำแล้ว ควรจะได้พิจารณาว่าผู้ที่มีงานทำจำแนกตามสาขาเศรษฐกิจซึ่งแบ่งออกเป็นภาคใหญ่ ได้ 3 ภาค คือ ภาคเกษตรกรรม หัตถอุตสาหกรรม และบริการในการคำนวณแยกจำนวนผู้ทำงานในภาคต่าง ๆ นอกจากจะใช้การคำนวณจากสัดส่วนของแนวโน้มในแต่ละกลุ่มอายุแล้ว ยังมีข้อสมมติฐานเพิ่มเติม ดังนี้คือ หลังจากปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นไป สัดส่วนของผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมจะลดลง 5% ส่วนภาคอุตสาหกรรมจะรับเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้น 2% และภาคบริการจะรับเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้น 3% ของทุก ๆ 5 ปี จากข้อสมมติฐานดังกล่าวทำให้คำนวณ จำนวนผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้ดังตารางที่ 7, 8, 9

จะเห็นว่าผู้ที่อายุระหว่าง 10-14 ปี จะทำงานในภาคเกษตรลดลงมาก และส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบการศึกษา หรือมีฉะนั้นก็เข้าไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ เช่นเดียวกันกับผู้ที่มีอายุระหว่าง 15-19 ปี จะลดทำงานในภาคเกษตรลง และส่วนหนึ่งจะไปอยู่ในระบบการศึกษา ส่วนหนึ่งจะไปอยู่ในอุตสาหกรรมแต่ส่วนใหญ่จะเข้าสู่ภาคบริการตัวเลขเหล่านี้สะท้อนถึงการย้ายออกของประชากร ในวัยเด็กและวัยหนุ่มสาวออกจากชนบท ในกลุ่มอายุ 20-29 ปี ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรในปี 2548 ก็ยังคงมีจำนวนสูงกว่าผู้ที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ หลังจากนั้นปริมาณการจ้างงานในภาคอื่น ๆ จะค่อย ๆ ลดลงตามกลุ่มอายุ แต่ในภาคบริการจะมีการลดลงช้ากว่า ในขณะที่ภาคเกษตรนั้นจะลดลงเร็วกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะผู้ที่สูงอายุในภาคเกษตรจะออกจากการทำงานในภาคเกษตร เมื่ออายุสูงขึ้น โดยมีแนวโน้มว่าผู้ที่มีอายุ 40-49 ในภาคอุตสาหกรรมจะเข้าสู่ภาคบริการ และผู้ที่มีอายุ 50-59 ในภาคเกษตร จะเข้าไปอยู่ในภาคบริการในชนบทมากขึ้น

เมื่อได้ภาพลักษณะโครงสร้างของประชากรตามกลุ่มอายุต่าง ๆ ตามข้อสมมติฐานที่กล่าวมานั้นหมดแล้ว แสดงให้เห็นภาพโครงสร้างทั้งหมดจะแสดงด้วยภาพที่ 1 ถึงภาพที่ 3 ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างของประชากร ในปี พ.ศ. 2513, 2528 และ 2548 ตามลำดับ เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบ

ตารางที่ 7

ผู้ทำงานทำในภาคเกษตรกรรม

(พันคน)								
พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
กลุ่มอายุ								
10-14	1,521	702	718	423	368	302	247	187
15-19	2,356	2,306	2,511	2,109	1,796	1,382	1,016	487
20-24	1,645	1,827	2,202	2,182	2,219	2,185	2,039	1,742
25-29	1,436	1,639	2,314	2,210	2,465	2,583	2,565	2,496
30-34	1,377	1,562	1,799	1,955	1,974	1,985	1,946	1,765
35-39	1,279	1,353	1,537	1,620	1,606	1,593	1,507	1,355
40-49	1,868	2,095	2,688	2,221	2,231	2,112	1,896	1,761
50-59	1,142	1,399	1,468	1,491	1,483	1,430	1,199	890
60 ขึ้นไป	595	643	722	612	468	362	247	132
รวม	13,217	13,527	15,960	14,823	14,610	13,934	13,112	10,815

ที่มา : เหมือนกับตารางที่ 4

ตารางที่ 8
ผู้ที่มีงานทำในภาคอุตสาหกรรม

(พันคน)								
พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
กลุ่มอายุ								
10-14	58	33	106	114	134	133	123	104
15-19	220	286	371	664	758	839	877	840
20-24	179	317	333	634	758	857	922	909
25-29	156	229	342	662	864	1,076	1,306	1,417
30-34	151	264	266	613	714	839	979	951
35-39	125	232	228	484	580	670	740	743
40-49	152	300	385	673	725	736	682	676
50-59	73	130	214	458	691	984	1,212	1,203
60 ขึ้นไป	36	84	106	199	223	229	214	187
รวม	1,153	1,876	2,351	4,500	5,447	6,361	7,065	7,030

ที่มา : เหมือนกับตารางที่ 4

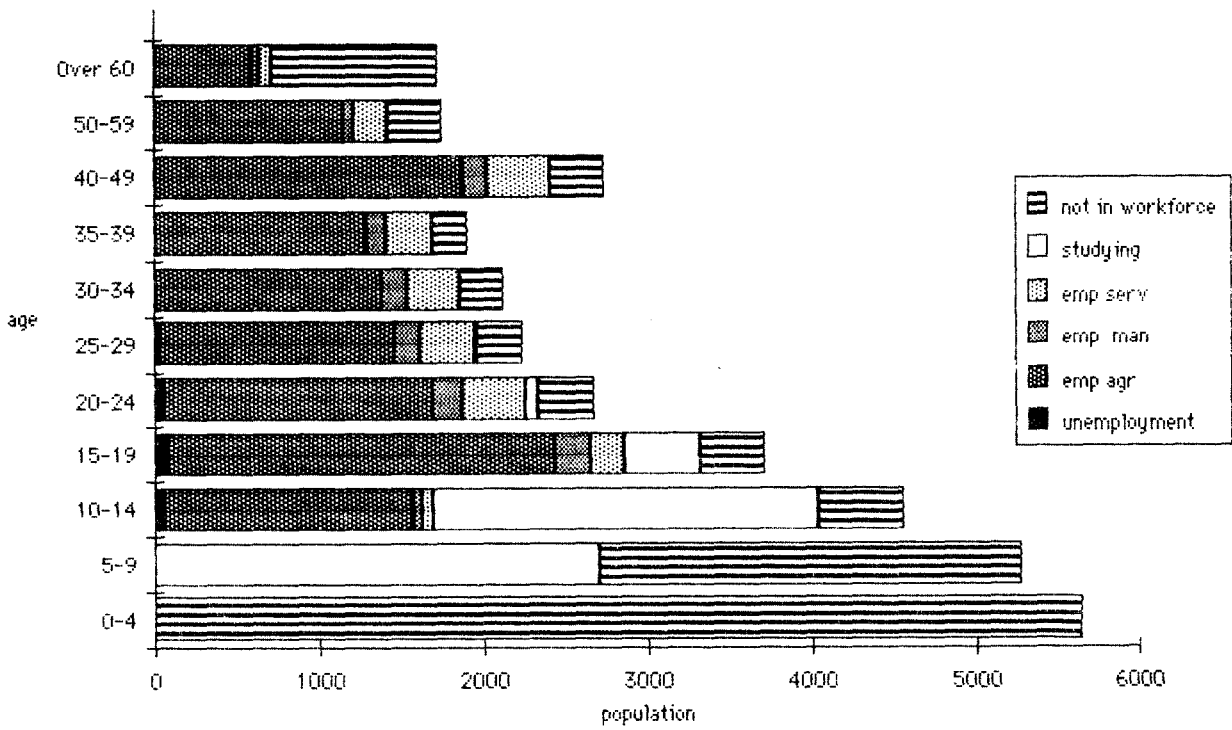
ตารางที่ 9
ผู้ใช้งานทำในภาคบริการ

(พันคน)

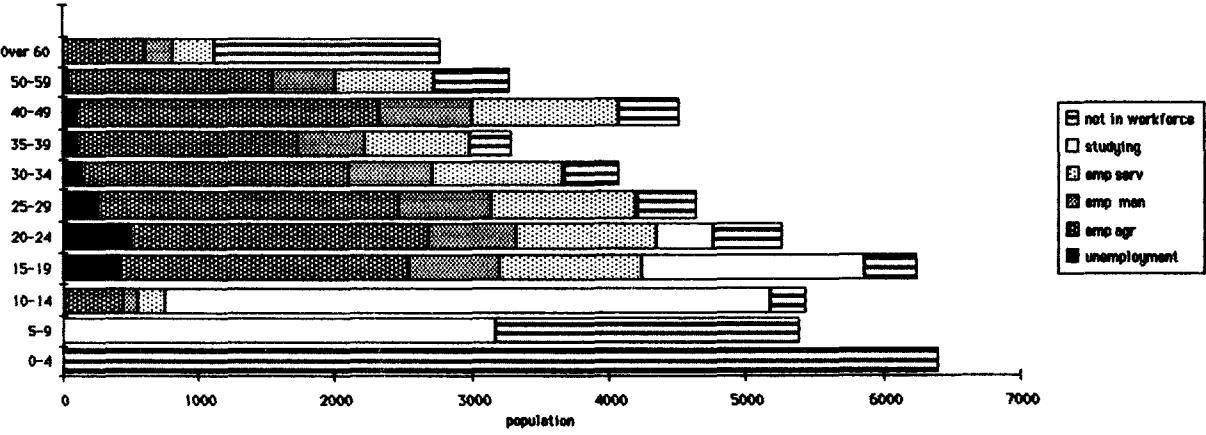
พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
กลุ่มอายุ								
10-14	55	44	190	193	273	308	318	298
15-19	206	264	666	1,053	1,327	1,503	1,578	1,513
20-24	391	448	581	1,031	1,149	1,304	1,409	1,416
25-29	338	406	611	1,059	1,310	1,587	1,888	1,978
30-34	322	349	476	957	1,071	1,267	1,435	1,506
35-39	277	407	409	775	870	978	1,059	1,055
40-49	386	454	704	1,070	1,244	1,340	1,457	1,456
50-59	195	288	388	723	931	1,177	1,209	1,275
60 ขึ้นไป	83	118	190	306	418	537	656	743
รวม	2,252	2,779	4,213	7,147	8,593	10,001	11,009	11,240

ที่มา : เหมือนกับตารางที่ 4

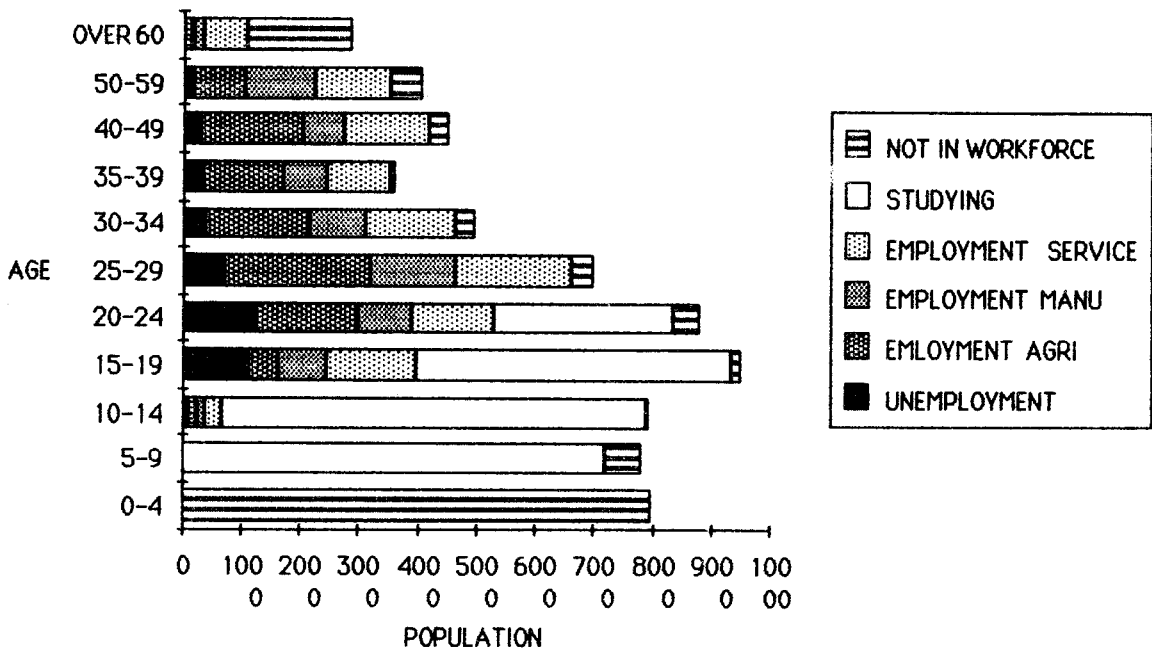
ภาพที่ 1 โครงสร้างประชากรในปี พ.ศ. 2513



ภาพที่ 2 โครงสร้างประชากรในปี พ.ศ. 2528



ภาพที่ 3 โครงสร้างประชากรในปี พ.ศ. 2548



ลักษณะที่เด่นชัดของภาพทั้งสามภาพนี้ก็คือ สัดส่วนของการว่างงานเพิ่มขึ้นทุกกลุ่มอายุ สัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มที่ลดลง สัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคบริการ สัดส่วนของผู้ที่อยู่ในระบบโรงเรียนจะมีเพิ่มมากขึ้น และผู้อยู่นอกตลาดแรงงานมีแนวโน้มที่จะลดลงยกเว้นกลุ่มผู้สูงอายุ ที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป

2.2.2...3 การคำนวณผู้มีงานทำจำแนกตามระดับการศึกษา

ในการคำนวณผู้มีงานทำจำแนกตามระดับการศึกษานั้นได้มีการคำนวณแนวโน้มของสัดส่วนการจ้างงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับการศึกษาต่าง ๆ ในแต่ละภาคเศรษฐกิจแล้วหาจำนวนเต็มจากยอดรวมการมีงานทำทั้งหมด ซึ่งได้ผลเป็นตัวเลขนอกตามภาพที่ปรากฏในตารางที่ 10 ถึง 12 ตามลำดับ

ข้อที่ควรสังเกตจากตัวเลขทั้ง 3 ตารางนี้ก็คือมิได้แยกระดับการศึกษาระหว่างประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ถ้าหากมีการแยกตั้งกล่าว จะเห็นสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมต้นและประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริการในภาคเกษตรกรรมก็จะมีแนวโน้มในลักษณะดังกล่าว เช่นกันแต่จะไม่เด่นชัดเหมือนภาคบริการ

ลักษณะที่เด่นสำหรับสามตารางนี้ก็คือ ในภาคเกษตรมีแนวโน้มที่จะมีการจ้างงานผู้สำเร็จการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายลดลง อย่างไรก็ตามสัดส่วนของผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายนั้นยัง เป็นสัดส่วนที่สำคัญของการจ้างงานในภาคนี้ในอนาคต ส่วนในภาคอุตสาหกรรมนั้นแนวโน้มที่จะมีลักษณะการใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา มีการใช้ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นบ้าง แต่สำหรับการศึกษาระดับอื่น ๆ นั้นมีแนวโน้มที่ลดลง ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะปรับตัวไปหาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือ เป็นจำนวนมากเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 10

ผู้มีงานทำในภาคเกษตร จำแนกตามระดับการศึกษา

(พันคน)

พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
ระดับการศึกษา								
ต่ำกว่ามัธยมศึกษา								
ตอนปลาย	13,131	13,424	15,816	14,734	14,435	13,758	12,942	10,673
มัธยมศึกษา								
ตอนปลาย	19	24	37	27	41	40	38	32
อาชีวศึกษา	15	37	59	31	89	91	90	76
อาชีวศึกษาชั้นสูง	11	8	8	3	7	7	5	4
ฝึกหัดครู	29	26	24	9	16	17	16	12
อุดมศึกษา	13	8	16	19	22	21	21	17
รวม	13,217	13,527	15,960	14,823	14,610	13,934	13,112	10,815

ที่มา : คำนวณแนวโน้มจาก สำนักนายกรัฐมนตร คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษากับการมีงานทำ 2528 ตารางที่ 51 หน้า 181 ตารางที่ 54 และ 55 หน้า 187 และตารางที่ 77 หน้า 220

หมายเหตุ ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะรวมมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา เข้าด้วยกัน ฝึกหัดครูนั้นรวมผู้สำเร็จวิชาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และศึกษาคำาสตร์บัณฑิตจากสถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11

ผู้ปฏิบัติงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม จำแนกตามระดับการศึกษา

(พันคน)

พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
ระดับการศึกษา								
ต่ำกว่ามัธยมศึกษา								
ตอนปลาย	1,032	1,776	2,248	4,390	5,248	6,148	6,847	6,830
มัธยมศึกษา								
ตอนปลาย	31	18	19	25	35	39	40	38
อาชีวศึกษา	13	21	28	30	83	99	112	110
อาชีวศึกษาชั้นสูง	9	9	8	5	16	15	15	12
ฝึกหัดครู	30	30	20	13	22	23	21	18
อุดมศึกษา	38	22	28	37	42	37	29	15
รวม	1,153	1,876	2,351	4,500	5,447	6,361	7,065	7,030

ที่มา : เหมือนตารางที่ 10

หมายเหตุ เหมือนตารางที่ 10

ตารางที่ 12

ผู้ปฏิบัติงานในภาคบริการ จำแนกตามระดับการศึกษา

(พันคน)								
พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
ระดับการศึกษา								
ต่ำกว่ามัธยมศึกษา -								
ตอนปลาย	1,991	2,384	3,325	5,564	6,053	6,487	6,475	5,845
มัธยมศึกษา -								
ตอนปลาย	19	44	102	214	275	368	463	536
อาชีวศึกษา	27	75	187	290	731	1,007	1,294	1,539
อาชีวศึกษาชั้นสูง	12	30	77	114	302	416	533	631
ฝึกหัดครู	140	166	299	450	686	950	1,232	1,470
อุดมศึกษา	63	93	223	516	546	773	1,012	1,214
รวม	2,252	2,779	4,213	7,147	8,593	10,001	11,009	11,240

ที่มา : เหมือนตารางที่ 10

หมายเหตุ : เหมือนตารางที่ 10

เป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไปสู่อุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งมีสัดส่วนของทรัพยากร ภายในประเทศและแรงงานที่สูงกว่า และถ้าหากจะมีการปรับตัวต่อไปไปสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่องกับการเกษตรและอุตสาหกรรมในชนบท แนวโน้มของสัดส่วนการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวจะยิ่งเด่นชัดมากขึ้น

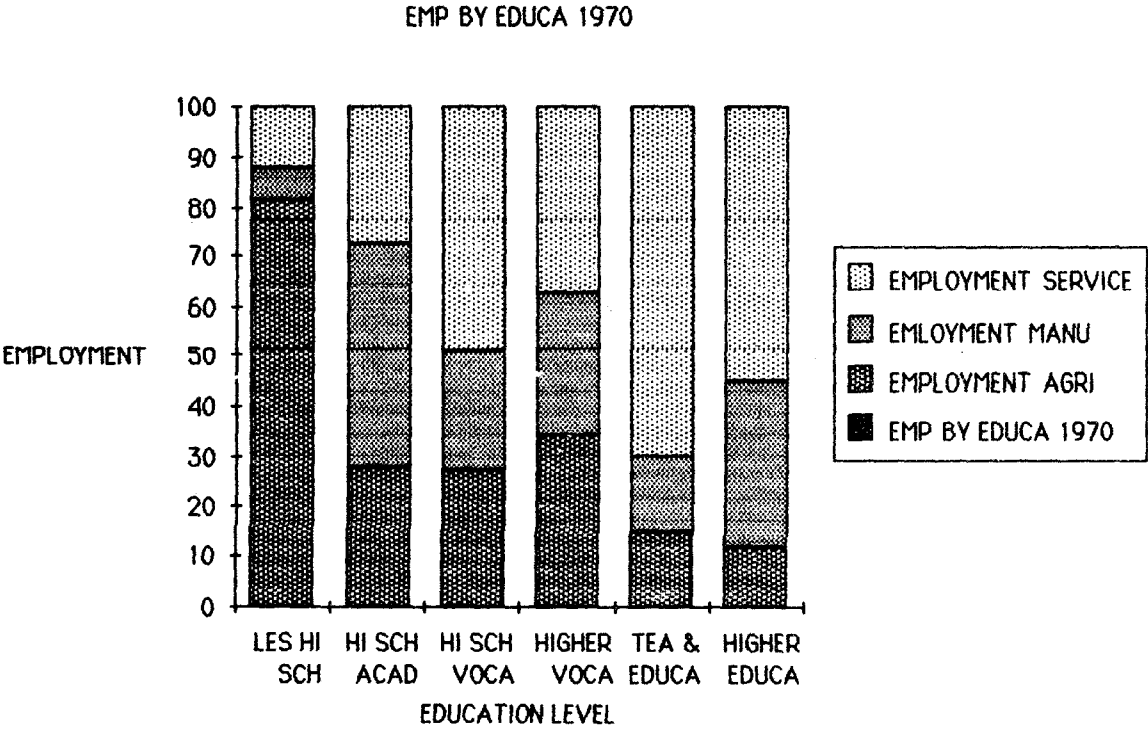
ส่วนในภาคบริการนั้น เป็นภาคที่มีสัดส่วนของการจ้างผู้สำเร็จการศึกษาในระดับกลางและระดับสูงมากที่สุดและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นมากยิ่งขึ้นในอนาคต ดังนั้นสำหรับผู้ที่มีการศึกษาในระดับปานกลางและระดับสูงภาคบริการจะเป็นแหล่งงานที่สำคัญในอนาคต และเมื่อมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ สูงกว่าอัตราการเพิ่มการจ้างงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในภาคบริการ ก็มีแนวโน้มจะว่างงานเพิ่มขึ้นสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับดังกล่าว

แสดงให้เห็นภาพสัดส่วนของผู้มีการศึกษาในระดับการศึกษาต่าง ๆ ที่ได้รับการจ้างงานในภาคต่าง ๆ จำแนกตามระดับการศึกษา เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นได้ชัดจึงจะได้แสดงเป็นภาพเปรียบเทียบในภาพที่ 4 ถึง 6

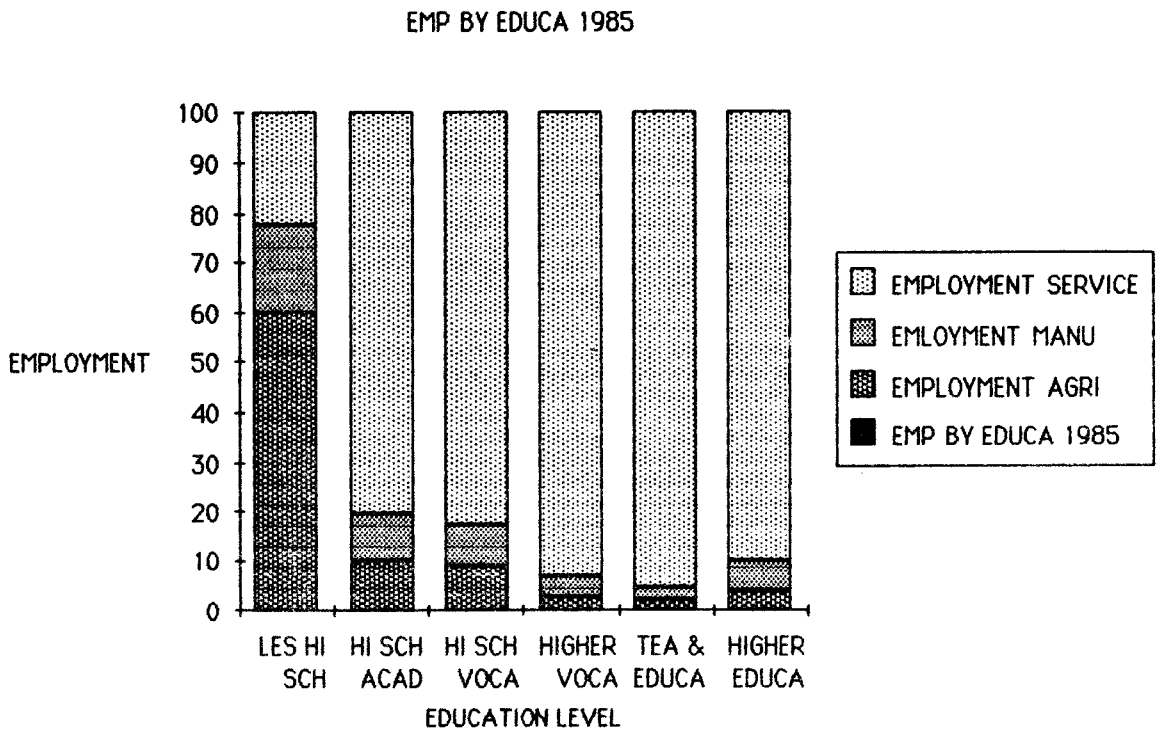
จะเห็นได้ว่าในปี 2513 ผู้ที่สำเร็จการศึกษาต่ำกว่ามัธยมปลายส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตร ในภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนน้อยที่สุดตามมาด้วยภาคบริการ ในปี พ.ศ. 2528 อัตราการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนน้อยกว่าในภาคบริการในปี พ.ศ. 2543 อัตราส่วนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับดังกล่าวในภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีสัดส่วนมากกว่าการจ้างงานในภาคบริการ และสัดส่วนของการจ้างงานของผู้ที่มีการศึกษาในระดับนี้ในภาคเกษตรจะลดลงมาเหลือประมาณ 46% ของทั้งหมด เมื่อเทียบกับกว่า 80% ในปี 2513

สำหรับการจ้างงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษามัธยมปลายสายสามัญในปี พ.ศ. 2513 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนการจ้างมากที่สุด แต่หลังจากนั้นภาคบริการเป็นภาคที่มีการจ้างงานผู้มีการศึกษาระดับนี้ถึง 80% ในปี พ.ศ. 2528 และเพิ่มเป็นเกือบ 90% ในปี พ.ศ. 2548 สำหรับการศึกษามัธยมปลายอาชีวศึกษา และ

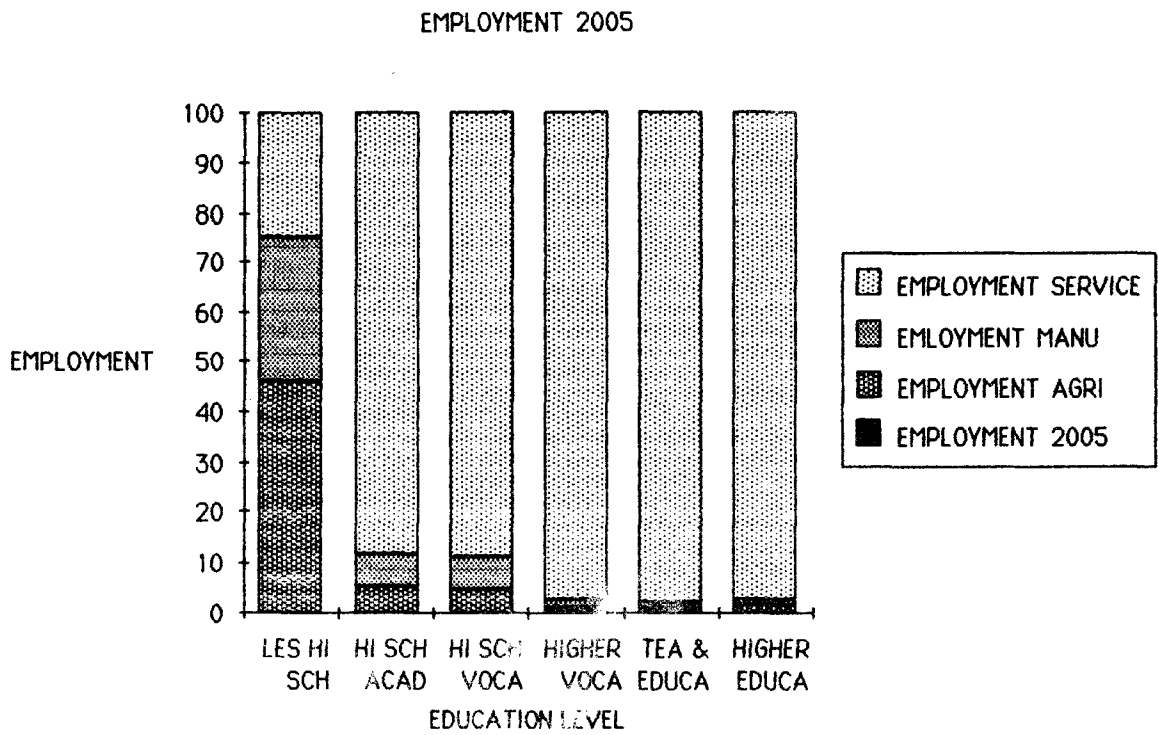
ภาพที่ 4 สัดส่วนของผู้ที่ทำงานทำจำแนกตามระดับการศึกษา 2513



ภาพที่ 5 สัดส่วนของผู้ที่ทำงานทำจำแนกตามระดับการศึกษา 2528



ภาพที่ 6 สัดส่วนของผู้ที่ทำงานทำจำแนกตามระดับการศึกษา 2548



ระดับอื่น ๆ ที่สูงขึ้นไป ภาคบริการมีส่วนการจ้าง ค่อนข้างสูงในทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝึกหัดครูศึกษาคำสตร์ และอุดมศึกษาและสัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 2528 และ 2548 ตามลำดับ

2.2.2.4 การคำนวณอัตราการว่างงานจำแนกตามระดับการศึกษา

ในการคำนวณการว่างงาน โดยจำแนกตามระดับการศึกษา ได้พิจารณาจากปัจจัย 3 ประการด้วยกัน คืออัตราการว่างงานซึ่งคำนวณจากกลุ่มการที่ปล่อยตามข้อสมมติฐานที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับตัวเลขประมาณการในปี 2528 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ และแนวโน้มในระยะยาวถึงปี 2534 ซึ่งได้ตัวเลขมาจากการวิจัยเรื่องการศึกษากับการมีงานทำ ตารางที่ 80 หน้า 224 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับชาติ การศึกษากับการมีงานทำ, 2528) ประกอบกับข้อสมมติฐานเพิ่มเติมที่ว่า กลไกของระบบการศึกษาและตลาดแรงงานเป็นกลไกที่มีลักษณะดำเนินไปตามระบบตลาด จึงมีแนวโน้มที่อัตราการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาในระดับต่าง ๆ จะโน้มเอียงเข้าหากันในที่สุด

จากข้อสมมติฐานดังกล่าวทำให้สามารถคำนวณหาอัตราการว่างงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ ได้ดังจากตารางที่ 13

เมื่อนำตัวเลขเหล่านี้มาแสดงเป็นภาพ ก็จะได้ภาพที่ 7, 8 และ 9 ซึ่งเป็นภาพการกระจายของอัตราการว่างงานตามระดับการศึกษา ตั้งแต่ปี 2513, 2528 และ 2548 ตามลำดับ อัตราการว่างงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาล่าช้ากว่าศึกษาในปี พ.ศ. 2513 และ 2528 จะสูงมากโดยตลอดโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2528 มีอัตราว่างงานสูงถึง 20.7% การศึกษา ฝึกหัดครู และอุดมศึกษา อยู่ในอัตราส่วนที่ไม่สูงมากนักในระหว่างปี พ.ศ. 2513 และ 2528 ทั้งนี้เพราะจำนวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาแต่เดิมและอยู่ในตลาดแรงงานมีสูงจึงทำให้อัตราการว่างงานไม่สูงมากนัก ส่วนกรณีของฝึกหัดครูนั้นตัวเลขที่ต่ำส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะผู้สำเร็จการศึกษาล่าช้าศึกษาคำสตร์

ตารางที่ 13

อัตราการทำงาน ของผู้ที่มีการศึกษาในระดับต่าง ๆ

(เปอร์เซนต์)

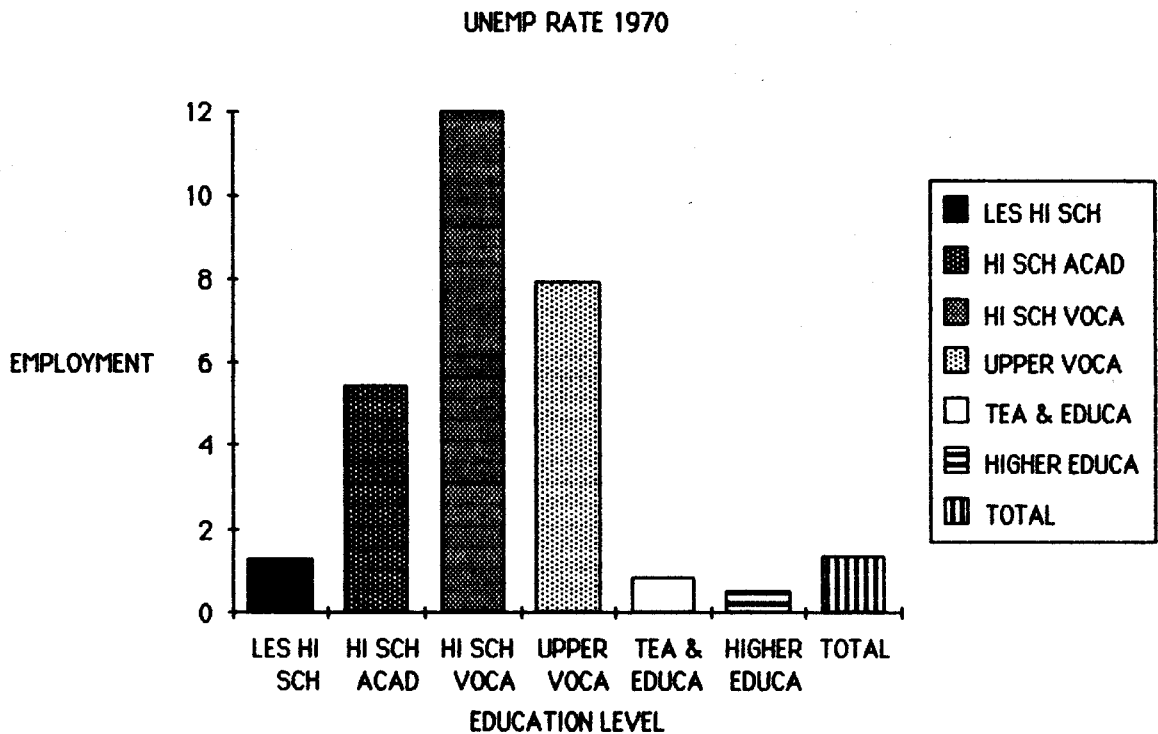
พ.ศ.	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
ระดับการศึกษา								
ต่ำกว่ามัธยมศึกษา -								
ตอนปลาย	1.3	0.6	1.7	5.7	8.7	9.8	11.0	12.5
มัธยมปลายสายสามัญ	5.4	6.0	7.5	9.9	11.6	14.7	15.6	16.0
อาชีวศึกษา	12.0	13.6	16.2	20.7	17.1	17.4	17.1	16.5
อาชีวศึกษาชั้นสูง	8.0	2.3	9.9	15.9	16.1	16.9	16.6	16.0
ฝึกหัดครูและศึกษา -								
คำสัตร	0.8	1.1	3.4	6.0	14.0	15.8	16.1	16.0
อุดมศึกษา	0.5	1.4	3.6	4.8	11.5	13.6	14.5	15.0
อัตราการทำงาน -								
ทั้งหมด	1.3	0.7	2.0	6.0	9.3	10.5	11.7	13.0

จากมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นมีอัตราการว่างงานที่ต่ำกว่าซึ่งตั้งอัตราเฉลี่ยให้ลดลงมา ส่วนตัวเลขในปี 2548 นั้น เป็นผลจากข้อสมมติฐานที่ว่า แนวโน้มของอัตราการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาระดับต่าง ๆ จะโน้มเอียงเข้าหากัน คือระหว่าง 15 ถึง 16% โดยที่ตัวกำหนดที่สำคัญสองตัวคือแนวโน้มระยะยาวของอัตราการว่างงานทั้งหมดเมื่อเทียบกับอัตราการว่างงานของปี 2548 ของผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่ามัธยมปลาย จำนวนที่เหลือจึงคำนวณตามสัดส่วน ที่เหลือดังกล่าว ภาพที่ 10 เป็นการนำเสนอโดยการนำเอาภาพที่ 7, 8 และ 9 รวมเข้าไว้ด้วยกันเพื่อ ผลในการเปรียบเทียบอัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ ใน 3 ปี คือ พ.ศ. 2513, 2528 และ 2548

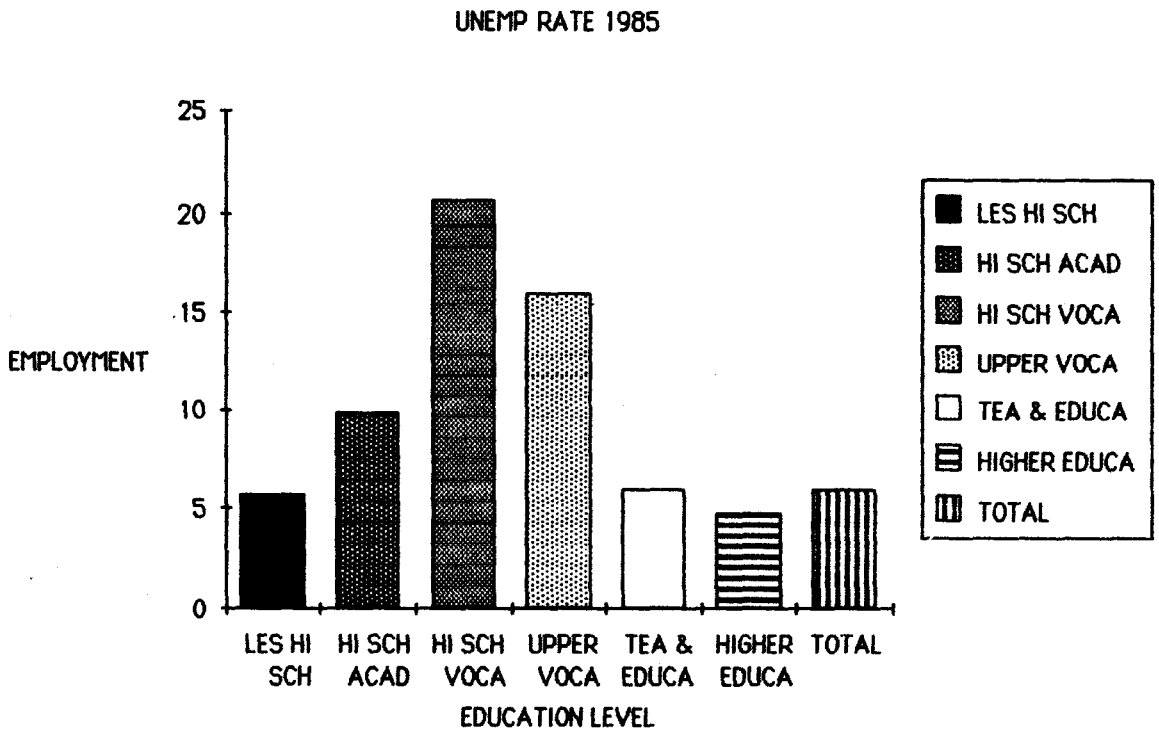
2.2.2.5 การคำนวณจำนวนผู้ที่กำลังศึกษาในระดับการศึกษาต่าง ๆ

จากตัวเลขของผู้ที่กำลังศึกษาตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 5 อาจจะจำแนกได้ใหม่ตามระดับการศึกษา โดยคำนวณจากสัดส่วนของแนวโน้มของการศึกษาในระดับต่าง ๆ ในการพิจารณาในเรื่องการศึกษานี้ ได้แยกจำนวนมัธยมต้นและมัธยมปลายออกจากกันเพื่อให้ได้ภาพชัดยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันสำหรับในระดับอุดมศึกษานั้นปรากฏว่าตัวเลขจากมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้แยกจำนวนดังกล่าวออกมาให้เห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้น โปรดสังเกตว่าถ้าหากเทียบกับผู้ที่กำลังศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว สัดส่วนของผู้ที่กำลังศึกษาจะสูงกว่านี้ แต่เนื่องจากได้รวมเอามหาวิทยาลัยเอกชน และสถาบันฝึกหัดครูซึ่งจะมีการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาสาขาอื่น ๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งสถาบันเทคโนโลยี ซึ่งจัดการศึกษาในระดับปริญญาตรีด้วย ในขณะเดียวกันตัวเลขของผู้ที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับนั้นนับเฉพาะแต่จำนวนที่ยังไม่มีงานทำ มิฉะนั้นจะเป็นการนับซ้ำในจำนวนประชากรทั้งหมด ดังนั้นสัดส่วนดังกล่าวจึงไม่สูงเท่าตัวเลขลงทะเบียนในแต่ละแห่งดังกล่าว สำหรับระดับสูงกว่าปริญญาตรีก็รับเฉพาะผู้เรียนเต็มเวลาเช่นกัน

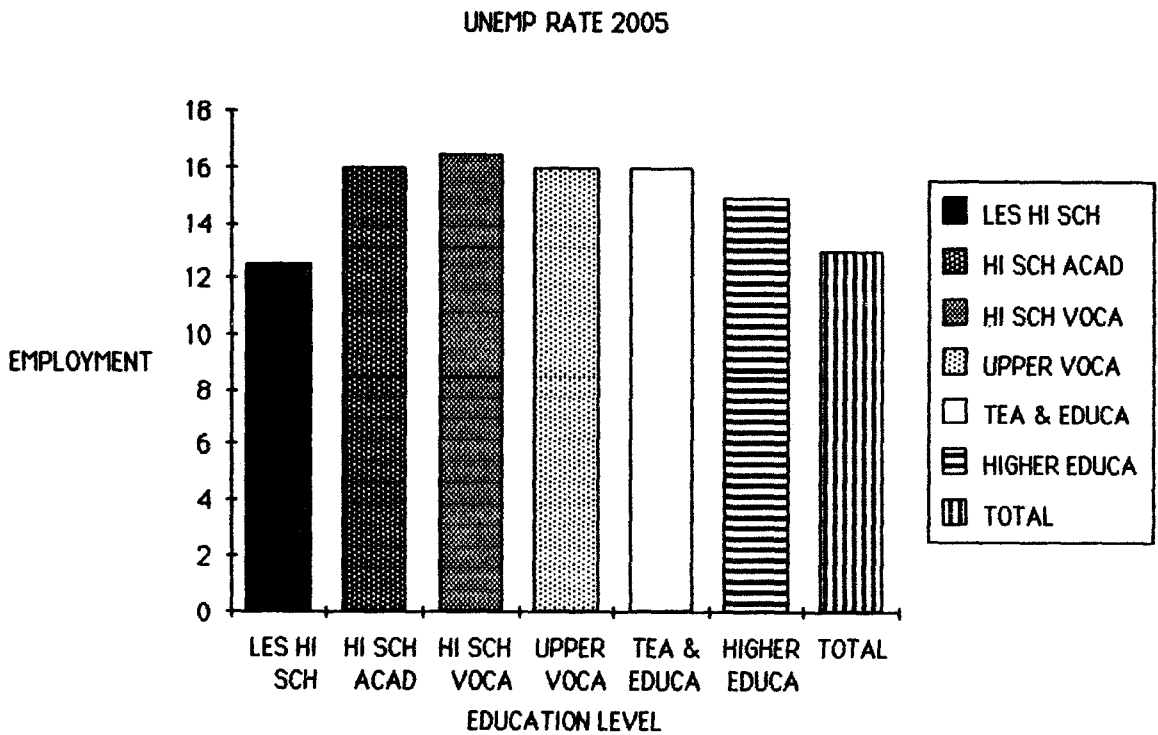
ภาพที่ 7 อัตราการว่างงานจำแนกโดยระดับการศึกษา พ.ศ. 2513



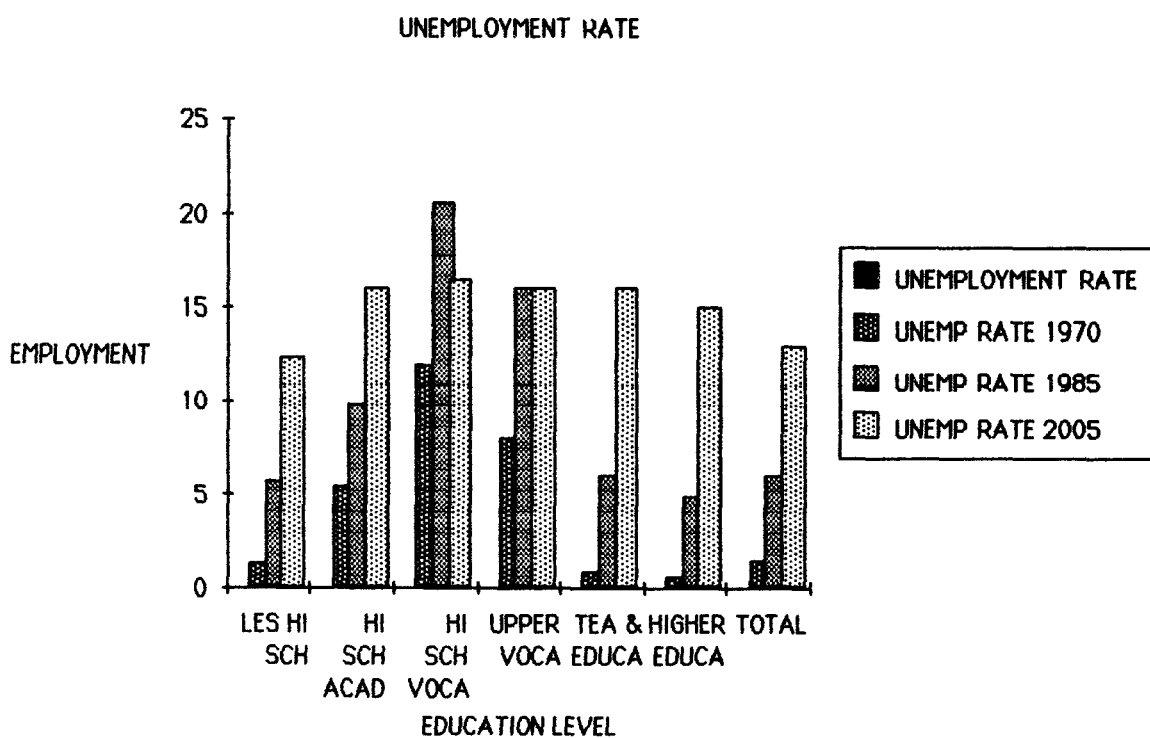
ภาพที่ 8 อัตราการว่างงานจำแนกโดยระดับการศึกษา พ.ศ. 2528



ภาพที่ 9 อัตราการว่างงานจำแนกโดยระดับการศึกษา พ.ศ. 2548



ภาพที่ 10 อัตราการว่างงานเปรียบเทียบจำแนกโดยระดับการศึกษา
(พค. 2513, 2528, 2548)



จากตารางที่ 14 เป็นที่น่าสังเกตว่าในระดับชั้นมัธยมต้น จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายความว่าแนวโน้มที่ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาจะศึกษาต่อจนถึงระดับมัธยมต้นเป็นจำนวนมาก ในปี 2548 ผู้ที่จบประถมศึกษาควรจะศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาตอนต้นทั้งหมด และหลังจากปี พ.ศ. 2543 ผู้ที่ศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สำหรับการศึกษาระดับอาชีวศึกษานั้น ในระยะยาวมีแนวโน้มที่จะรวมกับมัธยมศึกษาตอนปลาย ฉะนั้นหลังจากปี 2533 เป็นต้นไป ควรจะพิจารณามัธยมปลายในแง่ของสามัญศึกษารวมกับอาชีวศึกษา

ถ้าหากแสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนของผู้กำลังศึกษาในปีต่าง ๆ เป็นภาพขึ้นส่วนของวงกลมในปี พ.ศ. 2513, 2528 และ 2548 ก็จะได้ภาพดังภาพที่ 11, 12 และ 13

2.3 สรุปแนวโน้ม ประสิทธิภาพ การมีงานทำและการศึกษา

จากตัวเลขอัตราการเพิ่มประชากรในเกณฑ์กลางที่ใช้ในการคำนวณ (แนวโน้ม) ในอนาคตนี้ได้กำหนดให้อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร ในช่วงปี 2528 ถึง 2533 เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยปีละ 1.6% อัตราเพิ่มนี้จะลดลง 0.1% ทุก ๆ 5 ปี คือในช่วงปี พ.ศ. 2543 ถึง 2548 อัตราเพิ่มจะมีเพียง 1.3 % ในขณะเดียวกัน อัตราส่วนผู้ที่อยู่นอกตลาดแรงงานมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 45.2% ในปี 2528 เป็น 51.8% ในปี 2548 ทั้งนี้เป็นผลจากอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนที่อยู่ในระบบการศึกษาคือเพิ่มจาก 18.8% ของประชากรในปี พ.ศ. 2528 เป็น 33.7% ในปี พ.ศ. 2548 ในขณะเดียวกันสัดส่วนผู้ที่อยู่นอกตลาดแรงงานส่วนอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนลดลงคือจาก 26.4% ในปี พ.ศ. 2528 เหลือเพียง 18.1% ในปี พ.ศ. 2548 ประกอบกับโครงสร้างของเศรษฐกิจตามแนวโน้มที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ภาคอุตสาหกรรมและบริการไม่สามารถเพิ่มจำนวนการจ้างงานได้เร็วเท่ากับจำนวนที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคการเกษตร มีส่วนทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น ความจริงนั้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบการศึกษามีส่วนทำให้

ตารางที่ 14

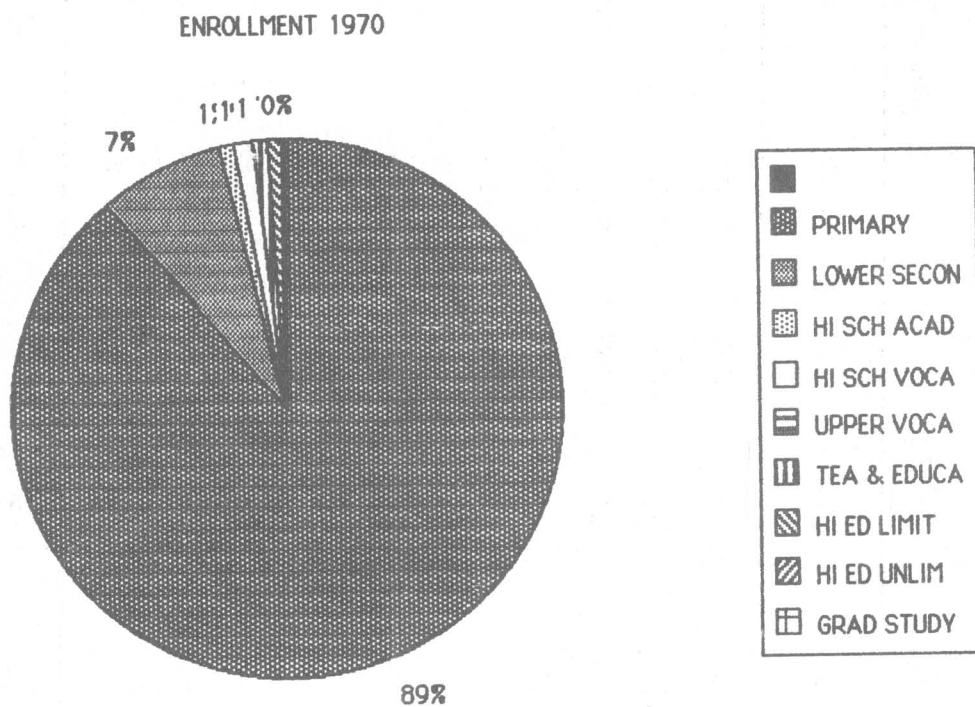
จำนวนผู้ที่กำลังศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษา

(พันคน)

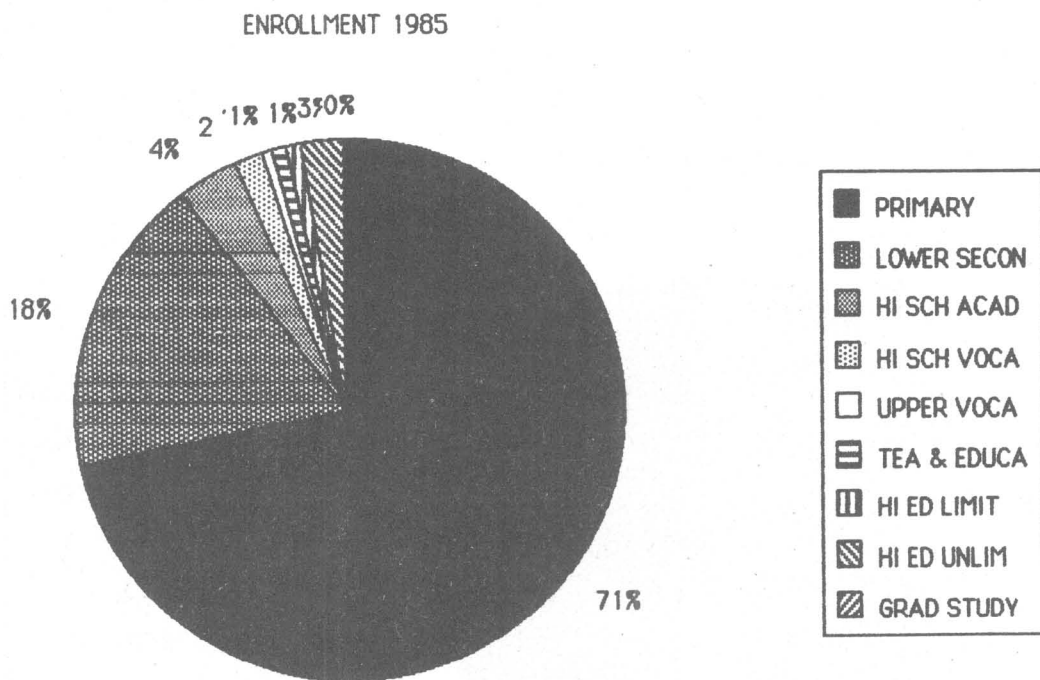
พ.ศ. ระดับ การศึกษา	2513	2518	2523	2528	2533	2538	2543	2548
ประถมศึกษา	5,004	7,280	7,004	6,939	7,844	8,899	9,975	11,180
มัธยมต้น	399	921	1,282	1,750	2,604	3,560	4,389	5,143
มัธยมตอนปลาย	55	120	251	335	527	1,017	1,957	3,618
อาชีวศึกษา	52	92	136	168	242	348	489	691
อาชีวศึกษาชั้นสูง	8	22	35	51	79	149	242	448
ฝึกหัดครูและศึกษา - คำสัตร	48	99	88	81	83	86	91	96
อุดมศึกษา								
- จำกั้ดรับ	39	68	85	98	137	189	258	356
- ไม่จำกั้ดรับ	8	29	188	221	405	593	1,097	1,835
สูงกว่าปริญญาตรี	4	8	10	13	18	24	33	47
รวม	5,617	8,639	9,081	9,656	11,907	14,864	18,531	23,413

ที่มา : สุ่มดสถิติรายปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ ตัวเลขตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นไปเป็นตัวเลขประมาณการโดยผู้เขียน

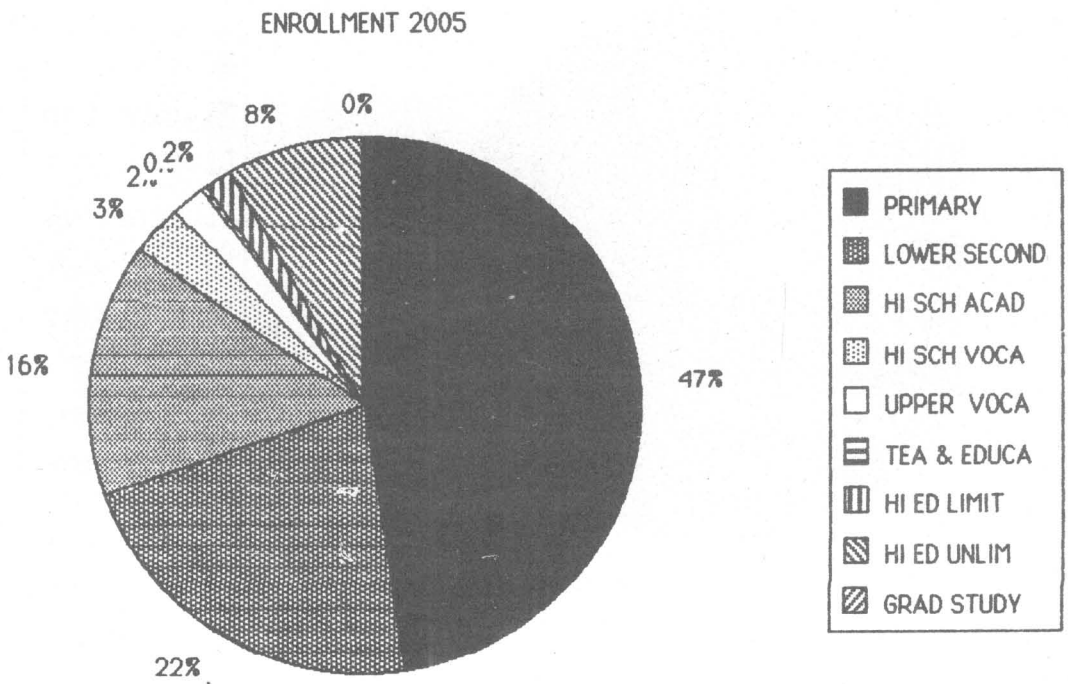
ภาพที่ 11 สัดส่วนที่กำลังศึกษาแยกตามระดับการศึกษา พ.ศ. 2513



ภาพที่ 12 สัดส่วนที่กำลังศึกษาแยกตามระดับการศึกษา พ.ศ. 2528



ภาพที่ 13 สัดส่วนที่กำลังศึกษาแยกตามระดับการศึกษา พ.ศ. 2548



อัตราการว่างงานไม่สูงไปกว่าอัตราที่ได้แสดงไว้แล้ว แต่เป็นเพียงการประวิงเวลาของปัญหา ซึ่งมีผลทำให้การว่างงานของผู้ที่มีการศึกษามีอัตราส่วนที่สูง (ตัวเลขในตารางที่ 13) อย่างไรก็ตามเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง คำนิยามของการว่างงานในทางสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ซึ่งมีผลทำให้จำนวนผู้ที่ไม่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปานกลางและระดับสูง ซึ่งแต่เดิมมิได้นับว่าเป็นผู้ว่างงาน มีจำนวนการว่างงานเพิ่มขึ้นด้วยมีผลทำให้อัตราเพิ่มของการว่างงานของกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับนี้เพิ่มขึ้นสูงขึ้น (ตัวเลขในตารางที่ 13) ผลก็คือทำให้มีการคาดคะเนว่าจะมีอัตราการว่างงานในอัตราส่วนที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลส่วนหนึ่งจากการคาดการณ์ว่าจะมีการปลดตัวของระบบเศรษฐกิจ และอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้ที่เข้าสู่ระบบการศึกษาด้วย ซึ่งพอจะสรุปแนวโน้มทั้งหมดได้ดังนี้ คือถึงแม้ว่าอัตราการเพิ่มของประชากรในระยะยาวจะมีแนวโน้มที่ลดลง และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อยู่ในวัยเรียน แต่แนวโน้มการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นของผู้ที่เคยอยู่นอกตลาดแรงงาน ประกอบกับปัญหาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและการศึกษาเอง ทำให้มีปัญหการว่างงานเพิ่มขึ้น อันเป็นผลทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากร และอาจจะลดลงในที่สุด ดังที่ได้สรุปผลเอาไว้ในตารางที่ 15

3. พัฒนาการในอดีตและความเป็นไปได้จริง ๆ ในอนาคต

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ตัวเลขที่นำมาแสดงทั้งหมดนี้เป็นเพียงแสดงภาพในเชิงปริมาณโดยมีวัตถุประสงค์เพียงจะแสดงขนาดของปัญหาให้เด่นชัด โดยอาศัยจากความสัมพันธ์ในเชิงปริมาณในอดีต ซึ่งก็หมายความว่าได้ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจและการศึกษาที่เป็นอยู่ในอดีตและมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่สำคัญแต่ประการใด

จุดของปัญหาที่แสดงไว้ในที่นี้ ก็คือการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอัตราการว่างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาในระดับปานกลางและระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอัตราการว่างงานที่สูงกว่าอัตราการว่างงานรวมที่นำเสนอในที่นี้ อัตราการว่างงานที่สูงดังกล่าวจะไม่มีผล จากการเปลี่ยนค่านิยมในการว่างงานแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะผลจากการเปลี่ยนค่านิยมจะมีผลกระทบส่วนใหญ่แก่ กลุ่มผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

3.1 ลักษณะของปัญหา

การที่อัตราการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะการที่มีการขยายตัวของการศึกษาในระดับกลางและระดับสูง เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการลดลงตัวของเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการศึกษาในระดับดังกล่าว นั้น มีผลสืบเนื่องจากปัจจัยแรงจูงใจในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลทำให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองที่ทำให้มีการขยายการศึกษาในระดับดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งล้วนจากมีปัจจัยที่สำคัญมาจาก โครงสร้างในปัจจุบันของระบบเศรษฐกิจซึ่งมีผลจากกลยุทธ์ในการพัฒนาที่ผิดพลาด ในอดีตซึ่งปัญหา เหล่านี้ผู้เขียนได้อธิบายไว้ค่อนข้างอย่างละเอียดและเป็นระบบมาแล้ว ในรายงานวิจัย เรื่อง การศึกษากับการมีงานทำ (อภิชัย พันธเสน และคณะ, 2528 หน้า 21-109) ซึ่งสรุปสาเหตุของปัญหาการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาในปัจจุบัน โดยปัจจัยที่มีได้เกี่ยวกับการศึกษาโดยตรงไว้ 10 ประการ

3.1.1 การลดลงตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก

3.1.2 กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่ผิดพลาดในอดีต

3.1.3 ค่าบำรุงการศึกษา และระบบสิ่งจูงใจต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพ
ที่มีส่วนขยายปัญหา

3.1.4 การตอบสนองนโยบายโดยผู้มีอำนาจจัดการศึกษา เมื่อมีแรงกดดัน

- 3.1.5 การลดลงอย่างรวดเร็วของอัตราการรับเพิ่มในระบบราชการ
- 3.1.6 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในช่วงทศวรรษ 2500
- 3.1.7 การลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ทำให้สตรีมีโอกาสดำรง
แรงงานได้เพิ่มขึ้น
- 3.1.8 การเพิ่มขึ้นของอายุของประชากรทำให้ผู้สูงอายุต้องอยู่ในตลาด
แรงงานนานมากขึ้น
- 3.1.9 การยกระดับคุณภาพทางการศึกษาในตำแหน่งงานเดิม
- 3.1.10 ความไม่สอดคล้องของระบบการศึกษา ตลาดแรงงานระเบียบ
ในการรับราชการและราชการทหาร

อย่างไรก็ตาม จุดสำคัญที่สุดของปัญหาทั้งหลายทั้งปวงนั้นมีผลจากกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่ผิดพลาดในอดีต เป็นสำคัญ ซึ่งสามารถที่จะแก้ไขได้ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ นั้นมีเพียงสถานการณ์เป็นรอง ถ้าหากมีการแก้ไขกลยุทธ์ในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ ก็จะมีผลเท่ากับเป็นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะถ้าหากมีการเปลี่ยนจุดเน้นโดยมุ่งที่จะมีผลต่อการกระจายผลพวงของการพัฒนาออกไปแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ เน้นเป้าหมายของการมีงานทำเป็นหลักมากกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้โดยรวม และเน้นการพัฒนาศักยภาพในชนบท แทนรูปแบบของการพัฒนาเมือง โดยเน้นการขยายตัวทางอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัยในเมือง ดังที่เคยเป็นมาในอดีตก็จะสามารถใช้เป็นภูมิคุ้มกันและแก้ไขปัญหาที่จะมีผลในระยะยาวในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในตัวระบบการศึกษาและวิธีการจัดการศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นผลจากการจัดการศึกษาที่ตอบสนองรับกับแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่ง กับการที่มิได้ศึกษาหารูปแบบการศึกษาให้สอดคล้องกับการมีงานทำ ซึ่งควรจะมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนออกไปรวมทั้งปัญหาในการบริหารและจัดการการศึกษา ซึ่งควรจะได้รับการแก้ไข ซึ่งจะมีการพิจารณาเพิ่มเติมในรายงานฉบับนี้ด้วย

3.2 พัฒนาการของกลยุทธ์ในการพัฒนาในอดีตและปัจจุบัน

เพื่อที่จะทำความเข้าใจกับปัญหาอย่างถ่องแท้จำเป็นต้องทำความเข้าใจกับกลยุทธ์ในการพัฒนาในอดีต และปัจจุบัน เพราะกลยุทธ์เหล่านี้มีผลสำคัญที่มีส่วนสร้างปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.2.1 การพัฒนาในอดีต

การพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ของไทยอาจจะนับได้เป็นช่วงที่สำคัญสามช่วง ช่วงสนธิสัญญา บารริง ในปี พ.ศ. 2402 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 คือระหว่างปี พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2443 และช่วงที่สำคัญที่สุดคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 (Ingram, 1955: P. 129) ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการการสร้างทางรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท์ ตลอดจนกิจการท่าเรือ รวมทั้งกิจการไฟฟ้าซึ่งได้เริ่มมาก่อนหน้านี้ด้วย ลักษณะการพัฒนาในรูปแบบดังกล่าวเป็นการรวบอำนาจบริหารไว้ที่จุดศูนย์กลางและพัฒนาในลักษณะที่ทำให้ทันสมัยโดยเริ่มจากจุดศูนย์กลาง ข้อแตกต่างที่สำคัญของการพัฒนาในช่วงดังกล่าวก็คือ การพัฒนาทั้งหมดนั้นใช้เงินรายได้ของรัฐ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการค้าข้าว ซึ่งมีลักษณะการค้าเกินดุลมาตลอด การลงทุนทุกชนิดในส่วนที่ปัจจุบันเรียกว่า เป็นการลงทุนขั้นพื้นฐาน หรือวิสาหกิจเพื่อการบริหารนั้นคือ เป็นการลงทุนที่จะต้องมียกเลิกทดแทนด้วยการลงทุนทั้งสิ้น รัฐบาลสมัยนั้นไม่ยอมให้มีการกู้เงินภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะจะเป็นการเสื่อมพระอิสริยยศ และเป็นเครื่องหมายของความเสื่อมของอำนาจ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศนั้น ไม่สามารถจะยอมรับได้ในสถานะการณ์ที่มีการคุกคามจากสหราชอาณาจักรโดยเปิดเผยในขณะนั้น เนื่องจากเกรงว่า มหาอำนาจที่ให้อำนาจกู้ยืมเงินนั้นจะถือโอกาสครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมืองภายหลัง

การพัฒนา เศรษฐกิจหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น เริ่มมีแนวความคิดที่จะกระจายความเจริญรุ่งเรืองออกไป แก่ประชากรทั่วทั้งประเทศ ดังที่ปรากฏใน "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ที่ร่างโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์" ซึ่งเป็นผู้นำสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526, หน้า 167-258) แต่ได้ถูกพลังการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม กล่าวหาว่าเป็นการนำเอาลัทธิบอลเชวิคเข้ามาใช้ในประเทศไทย เป็นผลใน ดร.ปรีดี พนมยงค์ ต้องเดินทางออกนอกประเทศชั่วคราว แต่สาระสำคัญก็คือ ในระยะหลังได้มีความพยายามที่จะนำความคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาประเทศ และเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากรัฐบาลพระยาพหล พยุหเสนา ในปี พ.ศ. 2481 จนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2487

การพัฒนาในรูปแบบใหม่ภายใต้ระบอบเผด็จการแบบรวมอำนาจเต็มรูปแบบ เริ่มขึ้น หลัง พ.ศ. 2491 เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยการสนับสนุนของจอมพล ผิน ชุณหะวัณได้กลับมายึดอำนาจการปกครองโดยการทำการรัฐประหาร การพัฒนาประเทศ ในรูปของการลงทุนโครงสร้างขั้นพื้นฐานโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศก็ได้เริ่มขึ้น เริ่มจากโครงการโดยกู้เงินจากธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2493 เป็นจำนวนเงิน 18 ล้าน เหรียญสหรัฐ (ECAFE, 1951, PP. 22-24) ระยะดังกล่าวเป็นระยะเริ่มต้นของ สงครามเย็น เนื่องจากโลกมีการแบ่งค่ายออกเป็นค่ายสังคมนิยม และฝ่ายโลกเสรีหลังจาก ที่มีการปฏิวัติในประเทศจีนเป็นผลสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2492 จึงมีความพยายามโดยผู้นำ ของกลุ่มโลกเสรี ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา ในความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบ ของการพัฒนา เศรษฐกิจแก่ประเทศด้อยพัฒนา ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสงครามเย็น ในการต่อสู้ลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยใช้รูปแบบของการพัฒนาให้ทันสมัยในรูปของการให้ความ ช่วยเหลือและให้เงินกู้ โดยผ่านทางรัฐบาลและธนาคารในประเทศเสรี รวมทั้ง ธนาคาร โลกซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาด้วย ระหว่างปี พ.ศ. 2497 และ 2498 ในช่วงนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แสดงความ

ความร่วมมืออย่างดีกับสหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติโดยส่งทหารไทยเข้าร่วมรบในประเทศเกาหลี พร้อมกับมีการกวาดล้าง กบฏ สันติภาพ ทำให้ได้รับความสนใจจากสหรัฐและธนาคารโลก ที่จะมาช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2498 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก จัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย และได้ตั้งคณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2500 ซึ่งกรรมการชุดนี้ต่อมาได้มีสถานะภาพเป็นสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการร่วมกับธนาคารโลกตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ส่วนคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกก็ได้ดำเนินการสำรวจเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ. 2500-2501 และได้พิมพ์รายงานที่ชื่อว่า "A Public Development Program for Thailand" หรือในฉบับภาษาไทยเรียกว่า "โครงการพัฒนาการของรัฐ สำหรับประเทศไทย" (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, พ.ศ. 2503 หน้า ก.)

รายงานดังกล่าวฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ที่เริ่มในปี พ.ศ. 2504-2509 เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแบบที่ 1 เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงสุดท้ายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูล สงครามนั้น ได้มีความพยายามที่จะสร้างดุลอำนาจกับฝ่ายโลกตะวันตกโดยได้เดินทางไปดูงานในสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2498 หลังจากนั้นก็เพิ่มความเข้มแข็งประชาธิปไตยโดยจัดให้มีการลงคะแนนพระครุการ เมืองเป็นครั้งแรก และมีการเปิด "ไอศ ปาร์ค" ที่สนามหลวงให้มีการวิจารณ์นโยบายของรัฐบาลได้ (Wilson, 1962; P. 29) และในขณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2499 ได้มีหลักฐานในทางประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้มีความพยายามที่จะช่วยติดต่อนักศึกษาและนักหนังสือพิมพ์ของไทยไปดูงาน ในประเทศรัสเซีย และจีน เพื่อถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองกับฝ่ายตะวันตก ข้อนี้นี้เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ถูกยึดอำนาจ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2500 ซึ่งภายหลังได้นำประเทศไทยเข้า

ไปผูกพันกับประเทศตะวันตกอย่างเต็มที่ และดำเนินแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจตามข้อ
เสนอแนะของธนาคารโลกอย่างเคร่งครัด

3.2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน

การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน ถือได้ว่า ถือกำเนิดมาจากแผนพัฒนา เศรษฐกิจ
แผนที่ 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ดังมีจุดเริ่มต้นดังที่ได้อธิบายมาแล้ว การพัฒนา
เศรษฐกิจในช่วงนี้เกิดขึ้นในช่วงของยุคเผด็จการทหารเต็มรูปแบบ มีการรวบอำนาจการ
ทหาร การเมือง และการปกครองประเทศไว้ในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้เผด็จ -
การ มีการปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งผู้ที่ฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์ และผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลก็มักจะได้รับการกล่าวหาว่า
เป็นผู้ฝักใฝ่ ในลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยเช่นกัน การพัฒนาประเทศได้ใช้ทฤษฎีทันสมัย เน้นความ
จำเป็นทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากการลงทุนในด้านโครงสร้างขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยความ
ช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในรูปแบบเงินให้เปล่าและเงินกู้ มีการส่งเสริมการลงทุนจากต่าง -
ประเทศ โดยที่ปรึกษาธุรกิจจากสหรัฐอเมริกา และจากการให้คำปรึกษาของคณะที่ปรึกษา
คณะนี้ได้มี พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2505 และได้มีการแก้ไข
เพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2508

ลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสำคัญระหว่างการพัฒนา เศรษฐกิจในช่วงนี้เมื่อเปรียบ -
เทียบกับรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 นั้น ก็คือมีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุนใน
โครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยมีได้มีการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียมากนัก นอกจากนั้นยังได้
สนับสนุนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนอย่างเปิดเผย ความแตกต่างในลักษณะเช่นว่านี้เกิดจาก
ข้อแตกต่างที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น การรุกรานของลัทธิ
อาณานิคมเป็นไปโดยเปิดเผย ความเกรงกลัวในการเสียเอกราช และอธิปไตยของชาติ
อันเป็นผลจากการเสียอธิปไตยในทาง เศรษฐกิจจึงมีมาก แต่ในทอนต้นของยุคพัฒนาปัจจุบัน
ความเกรงกลัวดังกล่าวลดลงไปเพราะ ลักษณะการครอบงำทาง เศรษฐกิจมีความซับซ้อน

มากขึ้น การรุกรานทางการเมืองในลักษณะที่เอาเป็นเมืองขึ้นโดยเปิดเผย ไม่ปรากฏเด่นชัด ทั้งนี้เพราะอาศัยรูปแบบขององค์การสหประชาชาติเป็นเครื่องค้ำประกันแต่มีการครอบงำโดยทางอ้อมโดยอาศัยอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ และการครอบงำทางความคิดและวัฒนธรรม ในลักษณะดังกล่าวสิ่งมิได้มีการหวาดระแวง การตกเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจ เหมือนเช่นในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 การพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบดังกล่าวเป็นต้นเหตุที่สำคัญทำให้ประเทศไทยเริ่มขาดดุล การค้าอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด นับตั้งแต่ประเทศเปิดการค้ากับต่างประเทศมาตั้งแต่หลังสนธิสัญญาเบาริง ในปี พ.ศ. 2402 เป็นต้นมา จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยไม่เคยมีการขาดดุลทางการค้าเลย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จะมีการขาดดุลการค้าบ้างอันเกิดจากการต้องชำระค่าปฏิกรรมสงคราม แต่ก็มีลักษณะชั่วคราว แต่หลังจาก พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่อง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์โสธรธรรม, 2528 หน้า 18)

ยอดเงินกู้เพื่อที่จะใช้พัฒนาประเทศ ในระหว่าง พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 4 มียอดสูงถึง 9,143.4 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยที่มียอดเงินกู้เฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 4 แผนเดียว สูงถึง 7,181.7 ล้านเหรียญสหรัฐ และในจำนวนนี้มีเงินกู้เพื่อการทหาร 869.2 ล้านบาท (ปราณี ทินกร และดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์, 2528, ตารางที่ 6 หน้า 1-29) ในขณะที่เดียวกันจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้มีการกู้ยืมเงินมาลงทุนของภาคเอกชนต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2525 ยอดหนี้ของรัฐบาลและเอกชนที่ต้องชำระสูงถึง 9,265 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นยอดหนี้ของรัฐบาลที่ต้องชำระ 6,014.9 และ เป็นหนี้ของเอกชน 3,250.1 ล้านเหรียญสหรัฐ อัตราส่วนบริการหนี้ ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งคิดจากส่วนหนึ่งของเงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระคืนเมื่อเทียบกับยอดขายของสินค้าออก สูงถึง 16.7% (บัณฑิต นิฉถาวร และนริศ ชัยสูตร, 2528 ตารางที่ 1 หน้า 8-6) ซึ่งหมายความว่า ในปี พ.ศ. 2525 ทุก ๆ 1 บาท ที่ประเทศไทยขายสินค้าออกได้จะต้องนำเงิน 16.7 สตางค์มาใช้หนี้ต่างประเทศ และจะมีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศเพียง 83.3 สตางค์

ได้มีการประมาณว่า ในปี พ.ศ. 2528 อัตราส่วนบริการหนี้ของภาครัฐบาล เพิ่มขึ้น เป็น 14.1% และเมื่อคำนวณอัตรารวมของภาครัฐบาลและเอกชนแล้วจะสูงถึง 27.7% พรเหี้ย วรโสมถวิพร และเมธี ครองแก้ว ได้อธิบายสาเหตุของปัญหาการก่อหนี้ - สำนารณะในภาครัฐบาล นั้นส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดดุลทางการคลัง และหนี้เหล่านี้มี จำนวนกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้สำนารณะทั้งหมด (พรเหี้ย วรโสมถวิพร และเมธี ครองแก้ว, 2528, หน้า 3-54) โดยได้ขยายความเพิ่มเติมว่า เกิดจากความจำเป็น 2 ประการ คือความจำเป็นในการหารายรับมาชดเชยการคลังที่ขาดดุลในแต่ละปี และความต้องการ ที่จะบรรลุเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป้าหมายตั้งไว้มักจะต้องใช้เงินออม ในระดับหนึ่งมากกว่าความสามารถที่กระทรวงการคลังจะจัดหาได้ภายในประเทศ (พรเหี้ย วรโสมถวิพร และเมธี ครองแก้ว, 2528, หน้า 3-78) ปัญหาส่วนหนึ่งนั้น เกิดจากการไม่พยายามปรับฐานรายได้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง อุปสรรคที่สำคัญ นั้นขึ้นอยู่กับ โครงสร้างของระบบการ เมืองที่พัฒนาคลี่คลายมาจาก ระบบเผด็จการทหาร และ การพัฒนา เศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาที่ศูนย์กลางทำให้ผู้มีอำนาจทาง เศรษฐกิจและการ เมือง เป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน การที่จะออกกฎหมายที่จะปรับฐานภาษีให้มีความเป็นธรรมมาก ขึ้นจึงเป็นไปได้ ทางออกในการแก้ปัญหาจึงกระทำโดยกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งเป็น การยืมเงินตัวเองในอนาคต เป็นส่วนที่สำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและมีผลกระทบ ต่อการมีงานทำดังกล่าว

นอกจากปัญหานี้แล้ว ปัญหาที่สำคัญคือการพึ่งพิงตลาดต่างประเทศ เนื่องจาก การพัฒนา เศรษฐกิจเน้นการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และตามมาด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มขึ้นมากชันทุกปี ทั้งนี้วัดได้จากผลรวมของสัดส่วนของสินค้าและ สินค้าออกต่อรายได้ประชาชาติทั้งหมด ซึ่งเพิ่มจาก 32.4% ในปี พ.ศ. 2503 มาเป็น 55.1% ในปี พ.ศ. 2505 (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2528 ตารางที่ 1 หน้า 11)

ตารางที่ 15

สรุปผลแนวโน้มระยะยาว

	2528	2533	2538	2543	2548
อัตราการเพิ่มของประชากร (%)	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3
สัดส่วนของผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษา (%)	18.8	21.4	24.6	28.6	33.7
สัดส่วนของผู้ที่อยู่นอกตลาดแรงงานอื่น ๆ (%)	26.4	22.0	19.3	17.9	18.1
อัตราการว่างงาน (%)	6.0	9.3	10.5	11.7	13.0
อัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน (%)		1.6	1.1	0.2	-1.1

ปัญหานี้ทวีความรุนแรงมากขึ้นส่วนหนึ่ง เป็น เพราะ ระบบการศึกษาในปัจจุบัน ได้ตอบสนองแรงจูงใจทาง เศรษฐกิจและสังคมในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหามากขึ้น กล่าวคือ การศึกษาในระบบได้สร้างค่านิยมของการปฏิเสธการใช้แรงงาน ไม่ให้ความสำคัญแก่ทักษะ และประสบการณ์ สิ่ง เป็นการยากที่ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปานกลางจะหางานทำได้ ซึ่งก็ยิ่งเป็นเหตุให้ต้องศึกษาสูงขึ้นไป เกิดแรงกดดันทางการ เมืองและสังคมให้มีการขยาย ตัว ของการศึกษาในระดับสูงอย่างรวดเร็ว การขยายตัวในลักษณะดัง กล่าว อาจ จะ สอดคล้อง กับความต้องการของตลาดแรงงานในภาคบริการแต่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในภาค เกษตรและอุตสาหกรรมและเมื่ออัตรา เพิ่มของผู้มีการศึกษาในระดับกลางและระดับสูง เพิ่มขึ้น เร็วกว่าตำแหน่งงานในภาคบริการ เกษตร และอุตสาหกรรมจะรับเพิ่มขึ้นได้ การว่างงาน ของผู้มีการศึกษาในวัยหนุ่มสาวจึง เป็นภาวะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

4. ทางเลือกในอนาคต

จะเห็นได้ว่าถ้าหากแนวโน้มของการพัฒนาประเทศยังเป็นเช่นที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน รวมทั้งการศึกษาถ้าหากยังสติดอยู่ในระบบปัจจุบัน ย่อมหลีกเลี่ยงภาวะวิกฤตในอนาคตได้ยาก การแก้ไขโดยความพยายามที่จะลดการ เพิ่มของประชากรจากอัตราที่ คาดคะเนไว้อยู่เป็นไปได้อย่าง และคงจะไม่มีผลในระยะสั้นและถึงแม้จะมีผลก็จะเป็นผล ที่ไม่น่าพึงปรารถนานัก เพราะย่อมหมายความว่าสัดส่วนของประชากรสูงอายุในอนาคต จะมีสัดส่วนที่สูง เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะมีปัญหา เศรษฐกิจและสังคมตามมาภายหลัง เช่นกัน ทาง เลือกที่เป็นไปได้นั้นจำ เป็นที่แก้ไขแนวทางในการพัฒนาประเทศเสียใหม่ ขณะเดียวกันจะต้องปรับระบบวิธีการจัดการศึกษาให้มีส่วนในการสร้างปัญหาลดลง ซึ่งก็ เป็นเรื่องที่ยาก โดยเฉพาะในช่วงของการเปลี่ยนแปลง แต่ถ้าหากไม่มีการแก้ไขก็จะต้อง เผชิญปัญหาที่หนักขึ้นในอนาคต

4.1 ทางเลือกในการพัฒนาประเทศ

4.1.1 การพัฒนาประเทศจะต้อง เน้นหลักการกระจายผลพวงของการพัฒนา

ให้ออกไปในวงกว้างอย่างทั่วถึง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เน้นการกระจายรายได้มากกว่า อัตราความจำเป็นทาง เศรษฐกิจ โดยส่วนรวม

4.1.2 ต้องดำเนินการพัฒนา โดยลดการใช้ทรัพยากรที่มีพันธุ์ผูกพันในการใช้คืน มา เป็นการใช้ทรัพยากรภายในประเทศให้เพิ่มมากขึ้น

4.1.3 จะต้องเน้นการพัฒนาในลักษณะ "ขึ้นมาจากข้างล่าง" แทนการ "ลงมาจากข้างบน" ซึ่งก็หมายความว่า จะต้อง เน้นการพัฒนาในภาคชนบทเป็นสำคัญ เพราะ จะมีผลในลักษณะเชื่อมโยงไปยังข้างบนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการสินค้าอุปโภค บริโภคจากในเมือง

4.1.4 เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการในสามประการแรก ในการดำเนิน นโยบายทาง เศรษฐกิจทุกประการจะต้องคำนึงถึงผลการจ้างงานเป็นหลัก เพราะการจ้างงาน จะช่วยทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นด้วย

4.1.5 จะต้องพยายามไม่เพิ่มอัตราเปิดของประเทศให้สูงมากกว่านี้ เพราะจะ ยิ่งทำให้ประเทศจะต้องพึ่งพา เศรษฐกิจ โลกมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการส่งออก ซึ่งก่อให้เกิด ปัญหามากในปัจจุบัน

4.2 วิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ถ้าหากจะวางจุดหน้ของการแก้ไขปัญหานี้ให้อยู่ที่ ชนบทจะต้องมีการแบ่ง การพิจารณาที่สำคัญระหว่าง เมืองและชนบท โดยที่ในชนบทนั้นจะต้อง พิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ คือ ยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาชนบทการพัฒนาการ เกษตร ผลิตภัณกรรมและบริการในชนบท ประกอบกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการ เกษตรผลิตภัณกรรม และบริการในเมือง

4.2.1 การพัฒนาชนบท

4.2.1.1 ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทที่จัดทำโดย รัฐ แต่เดิมมีปัญหามากมาย เริ่มจากความไม่จริงจังในการแก้ปัญหา หรือทิศทางในการแก้

ปัญหาไม่ถูกต้อง ระบบบริหารราชการของรัฐบาลไม่เอื้ออำนวย ตลอดจนกลไกของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ (อภิชัย พันธเสน และคณะ, 2528 หน้า 343-346) การมีปัญหานี้อาจมีข้อดีข้อหนึ่งแต่เพียงข้อเดียว ก็ไม่สามารถทำให้งานพัฒนาชนบทลุล่วงไปได้ การพัฒนาชนบทที่ดีนั้นจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของวัฒนธรรม และทรัพยากรของชาวชนบทนั่นเอง ซึ่งจะต้องได้รับการพัฒนาควบคู่กันไปทั้งด้านกายภาพ และจิตใจ โดยจะต้องเน้นจุดหนักที่การพัฒนาคุณภาพของชาวชนบทในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และสามารถพึ่งตัวเองได้ และพร้อมที่จะเผชิญปัญหาที่เข้ามาจากภายนอกทุกด้าน การพัฒนาในลักษณะเช่นว่านี้ ผู้นำตามธรรมชาติในชุมชน นักพัฒนาที่มีอุดมการณ์ ย่อมสามารถเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐถึงแม้จะมีอุดมการณ์และความมั่นใจแน่นแน่ว่าเพียงใดจะประสบปัญหาจากโครงสร้างและผลประโยชน์ตอบแทนในระบบราชการ ซึ่งจะทำให้เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญ ในกรณีนี้นักพัฒนาขององค์กรเอกชนหรือผู้นำตามธรรมชาติในชุมชนจึงมีข้อได้เปรียบกว่า แต่มักจะมีข้อเสียเปรียบในด้านกำลังสนับสนุนและทรัพยากร ตลอดจนความสามารถในการมองปัญหาและแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ ทางแก้ไขในข้อนี้ก็คือ พยายามสนับสนุนให้เอกชน ซึ่งเป็นผู้นำตามธรรมชาติในท้องถิ่น หรือกลุ่มของบุคคลในท้องถิ่นหรือผู้ทำงานพัฒนาในองค์กรของเอกชน ทำหน้าที่เป็นผู้นำการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงในชุมชนโดยรัฐเป็นผู้ให้ความสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.2.1.1.1 ให้การสนับสนุนในด้านกำลังใจแก่ปัจเจกชนและองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง

4.2.1.1.2 ช่วยลดอิทธิพลท้องถิ่นที่เกิดจากนายทุนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และนักการเมืองท้องถิ่น

4.2.1.1.3 ช่วยเหลือทางการเงินแก่ปัจเจกชน และองค์กรของเอกชนในการพัฒนาชนบท

4.2.1.1.4 ช่วยดำเนินงานพัฒนาโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการก่อสร้างขั้นพื้นฐาน เมื่อได้รับการร้องขอ

4.2.1.1.5 ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการโดยเฉพาะการค้นคว้าหาวิทยาการที่เหมาะสมที่จะช่วยในการพัฒนาชนบท

4.2.1.1.6 ช่วยวางแผนให้สอดคล้องในระดับมหภาค ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนมหภาค วางแผนการเกษตร, อุตสาหกรรม, การตลาด, และแก้ไขโครงสร้างภาษีอากร, โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาชนบท

4.2.2 งานพัฒนาการเกษตรในชนบท

สำหรับการพัฒนาเกษตรในชนบทนั้น จากการศึกษาในอดีตได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าหากมีรายได้หมุนเวียนในภาคเกษตรดีขึ้น ก็จะช่วยให้มีการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมและบริการในชนบทด้วย รวมทั้ง ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟูในเมืองตามมาด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้การพัฒนาการเกษตรในชนบทยังควรจะเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาในชนบท แต่ควรที่จะมีการจำแนกการเกษตรในชนบทเป็น 2 ประเภทคือ

4.2.2.1 การเกษตรที่ก้าวหน้าและสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

ในกรณีเช่นนี้คงจะต้องสนับสนุนในด้านปรับปรุงเทคนิคในการผลิต และการเก็บรักษาผลผลิตให้มีคุณภาพสูง สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้ มีการกระจายการผลิตรายไปหลายประเภทเพื่อจะได้มีต้องขึ้นอยู่กับตลาดผลิตผลใดผลิตผลหนึ่งโดยเฉพาะ

4.2.2.2 การเกษตรแบบเลี้ยงตนเอง สำหรับเกษตรกรขนาดเล็ก

ที่ไม่สามารถจะแข่งขันในระบบตลาดได้ เพราะที่ดินมีจำกัดและขนาดและปัจจัยการผลิตอย่างอื่นมีจำกัดจำเป็นจะต้องพยายามผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งตัวเองทางด้านอาหาร และปัจจัยเบื้องต้นอื่น ๆ ในการดำรงชีพ

4.2.3 อุตสาหกรรมในชนบท ควรจะต้องมีการศึกษาเป็นเฉพาะ

กรณีว่าในชนบทแห่งใดมีความเหมาะสม หรือความสามารถที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมประเภทใด โดยจะต้องหลีกเลี่ยงการสนับสนุนอุตสาหกรรมทุกประเภทโดยไม่มีการจำแนกทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความได้เปรียบของแต่ละอุตสาหกรรมในชนบทหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาให้เป็น 4 ประเภท

4.2.3.1 อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นและมีความได้เปรียบในแง่ด้านการขนส่ง วัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูป หากอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในหมู่บ้าน เช่น การก่อสร้างอิฐ คอนกรีต บล็อก ท่อน้ำ เฟอร์นิเจอร์ กิจกรรมเหล่านี้ต้องอยู่ใกล้ผู้บริโภคเพื่อประหยัดการขนส่ง นอกจากนี้ก็มีอุตสาหกรรมที่มีลักษณะบริการประจำวัน เช่น โรงสีขนาดเล็กตามหมู่บ้าน หรือเป็นของประเภทเน่าเสียง่ายต้องอยู่ใกล้ลูกค้า เช่น ขนมัน, เล้นก้วยเตี๋ยว, ผักดอง เต้าหู้ โรงน้ำแข็ง

4.2.3.2 อุตสาหกรรมที่มีความได้เปรียบทางด้านประเพณี และขนบธรรมเนียมในท้องถิ่น ซึ่งมักจะได้แก่ศิลปหัตถกรรม และสลัก จักสาน และสิ่งทอ ซึ่งมีทักษะสืบทอดกันมานานในหมู่บ้าน

4.2.3.3 อุตสาหกรรมประเภทโรงงานโลหะ และการผลิตเครื่องมือใช้ในการเกษตรที่ดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการเกษตรของไทย และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในชนบท

4.2.3.4 อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร ซึ่งมีกิจกรรมลักษณะแปรรูปทำให้ลดน้ำหนักลงได้มาก เช่น การสั้วว, การทำน้เส้น การทำอาหารและผลไม้กระป๋อง การผลิตน้ำตาล การทำน้ำมันปาล์ม การทำยางแผ่น เป็นต้น

4.2.4 งานพัฒนาภาคบริการในชนบท

สำหรับการพัฒนาภาคบริการในชนบทนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะกระตุ้นให้เกิดขึ้นมากนัก เพราะถ้าหากประชาชนในชนบทมีฐานะ และระดับการครองชีพดีขึ้น ความต้องการทางด้านบริการจะตามมา เป็นต้นว่าบริการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย บริการเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง บริการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการศึกษาบริการทางการบันเทิง เป็นต้นว่า สิ่งเหล่านี้สำหรับกิจการทางด้านบริการนั้นถ้าหากมีการนำเข้าไปกระตุ้นความต้องการโดยที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของชาวชนบทไม่สามารถรองรับได้ จะก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินเช่นกัน เช่น บริการด้านไฟฟ้า ซึ่งก่อให้เกิดความต้องการของอุปกรณ์ไฟฟ้าอย่างรวดเร็วตามมา บริการการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งที่จะเพิ่มค่าใช้จ่ายให้ครอบครัวในชนบทเป็นอันมาก

บริการทางด้านการคมนาคมขนส่ง ก่อให้เกิดความต้องการอุปกรณ์การขนส่ง ซึ่งอาจจะต้อง ก่อให้เกิดสภาพหนี้สินได้เช่นกัน ดังนั้นการขยายตัวในภาคบริการนั้นควรจะเริ่มจากจุดที่จำเป็น เช่นการบริการสาธารณะสุข และการบริการทางการศึกษาในบางระดับ การจัดทำ รักษาความสะอาดในบริเวณที่อยู่อาศัย ส่วนบริการอื่น ๆ นั้น ควรจะเป็นผลจากความ ต้องการเนื่องจากมีการขยายตัว ของฐานทางเศรษฐกิจของชาวชนบท

4.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การพัฒนาชนบทโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่กล่าวมา แล้วทั้งหมด จะช่วยทำให้บรรลุ เป้าหมายของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทาง เศรษฐกิจที่สำคัญหลาย ประการ คือจะมีส่วนทำให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากขึ้น มีผลทำให้การพึ่งพิง ตลาดต่างประเทศน้อยลง มีผลในการพึ่งพิงทุนและวัตถุดิบจากต่างประเทศลดลง และที่สำคัญ ก็คือจะช่วยให้มีการขยายตัวในการจ้างงานในภาคชนบทมากยิ่งขึ้น

4.4 การพัฒนาในภาคเมือง

การพัฒนาในภาคเมืองก็จะพิจารณา โดยแยกประเด็นเป็นภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการเช่นกัน

4.4.1 การพัฒนาการเกษตร

การพัฒนาการเกษตรในเขต เมืองนั้นก็มีปัจจัยที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือการเกษตรในเมืองจะมีลักษณะใช้ที่ดินน้อย และใช้ทุน และวิทยาการสูง เนื่องจากที่ดิน ราคาสูงแต่มีความได้เปรียบในด้านความใกล้ชิดกับตลาด และความใกล้ชิดกับแหล่งวิชาการและความรู้ใหม่ ๆ การเกษตรในเมืองที่ได้ผลก็ ได้แก่ การ เลี้ยงสัตว์ และผลิตพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่าย ลูกพันธุ์ การเพาะจำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับ และอาจจะรวมกับการทำสวนผลไม้ยืนต้นด้วยวิธีการที่ทันสมัย กิจกรรมดังกล่าวสามารถจ้างงานผู้ที่มีความรู้ความสามารถในระดับหนึ่ง และมัก จะเป็นการผลิตทาง เกษตรที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง

4.4.2 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.4.2.1 เกณฑ์ในการคัดเลือกอุตสาหกรรม

อุตสาหกรรมที่ควรจะได้รับกำกับการสนับสนุน ควรจะมีลักษณะ

ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ONEC, 1985, PP. 41-43)

4.4.2.1.1 อุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการนำเข้าต่ำ (น้อยกว่า 40%)

4.4.2.1.2 เป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการส่งออก

4.4.2.1.3 เป็นอุตสาหกรรมสามารถสร้างรายได้และสร้างงาน

เป็นจำนวนมาก โดยมีผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังค่อนข้างสูง

4.4.2.1.4 เป็นอุตสาหกรรมที่มีความต่อเนื่องทางวิทยาการ คือหมายถึงสามารถใช้วิทยาการที่มีอยู่ควบกับวิทยาการที่มีความก้าวหน้า แต่สามารถควบคุมวิทยาการเหล่านั้นได้จากภายในประเทศ

4.4.2.2 การจัดลำดับอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในบรรดาอุตสาหกรรมส่งออกที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทยถ้าหากจะจัด

ลำดับความสำคัญโดยลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

4.4.2.2.1 เป็นอุตสาหกรรมที่มีรายได้จากการส่งออกสูง

4.4.2.2.2 เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศค่อนข้างสูง

4.4.2.2.3 เป็นอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง

4.4.2.2.4 เป็นอุตสาหกรรมที่มีค่าใช้จ่ายทางพลังงานต่ำที่สุด

โดยเฉพาะพลังงานที่มาจากต่างประเทศ

4.4.2.3 การจัดลำดับอุตสาหกรรมตามเกณฑ์ในข้อ 3.4.2.2

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมส่งออกของไทยในปัจจุบันอาจจะจัดตามลำดับความสำคัญได้ดังต่อไปนี้

- 4.4.2.3.1 การผลิตอาหารแปรรูป
- 4.4.2.3.2 การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป (ปัจจุบันมีปัญหาจากการกีดกันการนำเข้ามาก)
- 4.4.2.3.3 อัญมณี
- 4.4.2.3.4 แผงวงจรไฟฟ้าสำเร็จรูป
- 4.4.2.3.5 ของเล่นเด็ก
- 4.4.2.3.6 รองเท้าและเครื่องหนัง
- 4.4.2.3.7 อุปกรณ์ไฟฟ้า

4.4.2.4 อุตสาหกรรมวิศวกรรม

อุตสาหกรรมที่ควรได้รับการสนับสนุน เนื่องจากมีลักษณะที่สำคัญบางประการ ได้แก่ อุตสาหกรรมวิศวกรรม ซึ่งได้แก่อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเหล็กและผลผลิตจากเหล็ก โลหะ เครื่องจักรและเครื่องมือในการเกษตร, เครื่องจักรและเครื่องมือที่ใช้สำหรับผลิตภัณฑ์ไม้ และโลหะ, เครื่องจักรในการผลิตอาหาร, อุปกรณ์ไฟฟ้า, การต่อเรือและอุปกรณ์การขนส่ง อุตสาหกรรมเหล่านี้มีลักษณะสำคัญเด่นชัดที่ควรสนับสนุน หลายประการคือ

- 4.4.2.4.1 เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าได้หลายอย่าง โดยมีประสิทธิภาพสูง แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องมีการขยายการผลิตที่ใหญ่
- 4.4.2.4.2 เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากแต่ขณะเดียวกันก็มีสัดส่วนในการใช้แรงงานฝีมือสูงด้วยเช่นกัน
- 4.4.2.4.3 สามารถผลิตขึ้นส่วนบางส่วนเพื่อการส่งออกได้ ในลักษณะที่เป็นการรับช่วงในการผลิตจากบริษัทต่างประเทศ
- 4.4.2.4.4 มีผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า และข้างหลังค่อนข้างสูง
- 4.4.2.4.5 เป็นพาหนะที่สำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงวิทยาการในการผลิต เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ควบคุมการผลิตอุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งหมด

ข้ออ่อนในปัจจุบัณของอุตสาหกรรมประเภอนักก็คือลักษณะทวีสักขณของ
อุตสาหกรรมทำให้ไม่สามารถพัฒนาความรูทางดานวิทยาการตอไปได กลาวคือ
อุตสาหกรรมนั้นประกอบด้วยอุตสาหกรรมขนาดเล็กเป็นจำนวนมากที่ไม่เป็นที่สนใจของ
สถาบันที่ทำการศึกษาและคณควาภายในประเทศ เนื่องจากใช้วิทยาการล้าหลังและมี
ขนาดเล็กเกินไป ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้านั้นมักจะ เป็นอุตสาหกรรมที่
เป็นส่วนหนึ่งของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งมีการพัฒนาและวิจัยในต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่สนใจ
ที่จะใช้บริการการศึกษาและวิจัยภายในประเทศ เป็นผลทำให้งานวิจัยและคณควาภายใน
ประเทศไม่มีโอกาสสนับสนุนอุตสาหกรรมใดโดย เฉพาะ ทางแก้ปัญหานี้คือจะต้องยกเลิก
ความช่วยเหลือในด้าน การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เพื่อให้ต้นทุนการผลิตที่แท้
จริงสะท้อนออกมา แต่จะให้มาตรการการนี้ได้ผล มีความจำเป็นที่จะต้องสามารถควบคุม
การนำเข้าจากต่างประเทศโดยตรงได้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้จะช่วยให้อุตสาหกรรมภายใน
ประเทศมีโอกาสขยายตัวมากขึ้น เป็นที่สนใจแก่สถาบันที่ทำการศึกษาและคณควาภายใน
ประเทศ ในขณะที่เดียวกันสถาบันศึกษา คณควาจะต้องหันมาสนใจอุตสาหกรรมประ เภทนี้
อย่างจริงจัง เพื่อที่จะสามารถควบคุมวิทยาการในการผลิตทุกขั้นตอนได้ทั้งหมดในที่สุด

4.4.3 การพัฒนาบริการ

โดยปกติภาคบริการที่ทันสมัย เช่น บริการการท่องเที่ยว บริการโรงแรม
ธุรกิจประกันภัย และการเงิน ตลอดจนการคมนาคมขนส่งนั้นเป็นภาคบริการที่มีความ
สามารถที่จะขยายตัวได้เองอยู่แล้ว ถ้าหากพลังการผลิตทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรม
ภายในประเทศสูงขึ้น แต่บริการที่ไม่มีรูปแบบเป็นทางการ เป็นกิจการบริการที่สามารถ
สร้างงานให้แก่บุคคลเป็นจำนวนมากได้และควรได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ บริการ
เหล่านี้ ได้แก่ หาบเร่ และแผงลอย ตลอดจนผู้ค้าเร่อิสระ นอกจากนี้อาจจะมีการ
ให้ความสะดวกอื่น ๆ ที่เป็นอาชีพอิสระและไม่ผิดกฎหมาย เช่นเป็นนายหน้าจัดหางาน
นายหน้าจัดการซื้อขาย และนายหน้าติดต่อให้ความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ถ้าหากมีการ
จัดระเบียบให้รัดกุมและเหมาะสมป้องกันการหลอกลวงและเอาเปรียบจากผู้ให้

บริการได้ บริการรักษาความสะอาดในสถานที่สาธารณะ การขยายการจ้างงานในกิจการเหล่านี้จะสามารถจ้างผู้ที่ไม่มีความรู้สูงได้เป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันสำหรับผู้ที่มีความรู้ระดับปานกลางและระดับสูง ก็อาจจะจ้างงานได้ในโรงงานพัฒนาและงานบริการชุมชน ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นผู้จัดทำอยู่แล้วเพราะเป็นเรื่องของการจัดบริการให้แก่ชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้ วิธีที่รัฐจะทำได้โดยประหยัด และมีผลในการจ้างงานสูงคือ การตั้งกองทุนหมุนเวียนแก่องค์กรของเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ เด็ก คนชรา และคนพิการ ตลอดจนผู้ที่มีปัญหาสุขภาพ และสุขภาพจิต ผู้ที่พ้นจากโทษและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด และแหล่งเสื่อมโทรม องค์กรเหล่านี้จะสามารถใช้เงินจากดอกผลที่รัฐตั้งมาให้เป็นกองทุนหมุนเวียน สามารถจ้างผู้ที่มีความรู้ระดับอุดมศึกษาที่มีอุดมการณ์พร้อมจะทำงานประเภทอาสาสมัครได้เป็นจำนวนมาก วิธีการดังกล่าวจะเป็นการช่วยยกระดับบริการทางด้านสวัสดิการของรัฐที่มีต่อสังคม ขณะเดียวกันก็เป็นการแก้ปัญหาการว่างงานพร้อมกันไปด้วย

4.5 ทางเลือกในการบริหารและการจัดการศึกษา

4.5.1 สถานการณ์ของการศึกษาในปัจจุบัน

ในการพิจารณาทางเลือกในการบริหาร และการจัดการศึกษานั้นจะต้องประเมินสถานการณ์ในปัจจุบันว่า การศึกษาที่จัดอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะขยายปัญหาหรือมีแนวโน้มช่วยแก้ปัญหา คำตอบในข้อนี้ก็คือ การศึกษาในปัจจุบันมีแนวโน้มสร้างปัญหา มากกว่าการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพราะการศึกษาจัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคม ซึ่งมีได้สิ่งเสริมเป้าหมายของการแสวงหา ความรู้ สัจธรรม จริยธรรมและความดีงามของมนุษย์ รวมทั้งการฝึกฝนเพื่อเตรียมปัจเจกชนให้สามารถออกประกอบอาชีพตามความเหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อม การศึกษาในปัจจุบันเป็นการสนองความต้องการของสังคมที่เกิดจากภาวะการแข่งขันในตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ที่มีการศึกษาในระดับกลางและระดับสูง และเมื่อตลาดยิ่งแคบลงและมีการทดแทนแรงงานที่มีการศึกษาในระดับต่ำมากขึ้น ก็ยิ่งมีแรงกดดันให้มีการขยาย

การศึกษาในระดับสูงมากขึ้น เป็นการเลื่อนเวลาของปัญหาการว่างงานออกไป แต่เป็นการสร้างงานให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและให้บริการทางการศึกษา

นอกจากนั้นสิ่งที่ผิดพลาดในอดีตนั้น เกิดจากการรวมศูนย์ทางการศึกษา เพื่อรักษามาตรฐานเดียวกันเอาไว้ทั่วประเทศ โดยมียอมให้มีความหลากหลายตามสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อบูม่งสนองนโยบายรวมศูนย์และการผูกขาดของศูนย์อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจจากส่วนกลาง การจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกันโดยมีมาตรฐานเมืองเป็นหลัก ทำให้ละเลยความจำเป็นในการสร้างค่านิยมของการใช้ร่างกายประกอบอาชีพ และลดทอนให้ความสำคัญด้านคุณค่าของประสบการณ์นอกระบบการศึกษา เพราะอาชีพในเมืองถึงแม้จะยอมรับความสำคัญของประสบการณ์บ้าง แต่ไม่ให้ความสำคัญต่ออาชีพที่ใช้ร่างกายมากนัก การศึกษาที่ไม่มีความคล่องตัวในลักษณะเช่นนี้นั้น นอกจากจะทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาไม่ยอมรับที่จะทำงานโดยใช้ร่างกายแล้ว ยังขาดความคิดริเริ่มที่จะสร้างงานให้ตนเอง และขาดความคล่องตัวที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพของตลาดงานที่มีอยู่ในท้องถิ่น นอกจากนั้นอาชีพในเมืองที่การศึกษามุ่งจะรับใช้ก็เป็นอาชีพที่เน้นกิจการบริหารเป็นส่วนใหญ่

ถึงแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ในความเป็นจริงนั้นคุณภาพต่างกันตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะคุณภาพของการศึกษาขึ้นอยู่กับคุณภาพของตัวนักเรียน ซึ่งเริ่มต้นจากความเสียเปรียบในเรื่องความสมบูรณ์ ความพร้อมของร่างกายและสมองแล้ว ยังจะต้องเสียเปรียบในแง่หลักสูตรนั้นเอื้อแก่การสร้างความเข้าใจให้แก่เด็กในเมือง นอกจากปัญหาคุณภาพของนักเรียนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับอุปกรณ์การเรียนการสอน คุณภาพของครูผู้สอนและสภาพสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ศึกษาที่อยู่ในชนบทมีความเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าจะเป็นมาตรฐานเดียวกัน ที่มีผลเสียยิ่งกว่าของการจัดการศึกษาในรูปแบบนี้ ก็คือได้สร้างค่านิยมที่ผิดให้แก่ชาวชนบท เพราะเมื่อมีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรให้มีความหลากหลายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมในชนบทมากขึ้น ผู้จัดการศึกษาจะได้รับการวิจารณ์จากชาวชนบทว่าต้องการให้การศึกษาของเขา เป็นการศึกษาชั้นสูงที่จะตรึงพวกเขาให้อยู่ในชนบทต่อไป คนในชนบทเอง

กลับเป็นผู้เรียกร้องให้จัดการศึกษาตามมาตรฐานของเมือง การศึกษาในรูปแบบเดิมจึงกลายเป็นสิ่งที่สร้างค่านิยมในการพัฒนาการแบบใหม่ให้คนยึดคิดในระบบการศึกษา เดิมยากต่อการปรับปรุงแก้ไขยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นการจัดการศึกษาในลักษณะตามตลาดแรงงาน และโครงสร้างของสิ่งสูงใจที่มีอยู่เดิม ทำให้เน้นการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และนิติศาสตร์ ออกมาจนมากมายเกินความต้องการ ในขณะที่การผลิตในสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ในบางสาขายังมีจำนวนไม่เพียงพอ และการผลิตในสาขาวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ และวิทยาการบางสาขาไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะระบบสิ่งสูงใจกำหนดผลตอบแทนตามจำนวนปีการศึกษามากกว่าความเข้มข้น คุณภาพและความรู้เฉพาะตัวที่เกิดจากการศึกษาของผู้ที่ศึกษาวิชาเหล่านั้นเอง ในขณะที่เดียวกับที่ประเทศยังไม่มีการพัฒนาวิทยาการและวิทยาศาสตร์ของตนเอง แต่ซื้อวิทยาการจากต่างประเทศมาในลักษณะที่เป็นผู้ใช้เท่านั้น ย่อมไม่สามารถที่จะสร้างความต้องการผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมมาอย่างจริงจัง ๆ กลาง ๆ ในสาขาวิทยาศาสตร์ และวิทยาการได้ จึงก่อให้เกิดความต้องการในตลาดที่มีต่อการศึกษาเหล่านั้นน้อยทั้งที่เป็นการศึกษาที่ยากกว่า ประกอบกับผลตอบแทนที่ให้ตามระยะเวลาที่ศึกษา ก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จะให้มีการขยายการศึกษาในสาขาวิชาที่สำเร็จออกไปได้ง่ายมากขึ้น แต่ในด้านผลลัทธิรวมของประเทศนั้นมิผลทำให้ไม่สามารถพัฒนาความสามารถทางวิทยาการและวิทยาศาสตร์ของตนเองขึ้นมาได้

แนวโน้มของปรากฏการณ์ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น มีจุดสำคัญอยู่ที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาของชาติ มักไม่ค่อยมีความสามารถในการทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของการศึกษา กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศ การศึกษาซึ่งควรจะมามีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติในระยะยาว ในฐานะที่จะมีส่วนช่วยก่อให้เกิดแรงผลักดันในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาวในทางที่จะลดปัญหา กลับมีส่วนช่วยขยายปัญหาดังกล่าว ในทางปฏิบัติผู้บริหารการศึกษา มักจะพยายามจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้ที่มีหน้าที่ในการวางแผน เศรษฐกิจและสังคมของชาติโดยที่แผนเหล่านี้เป็นแผนที่แก้

ปัญหาเฉพาะหน้าระยะปานกลางเป็นส่วนใหญ่ (5 ปี) โดยมีได้มีลักษณะที่จะปรับแก้โครงสร้างระยะยาวแต่อย่างใด ในขณะที่ผลของการจัดการศึกษาจะมีผลในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้าเป็นอย่างมาก การจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวจึงมีส่วนในการขยายปัญหา มากกว่าเป็นการแก้ปัญหา

4.5.2 ทางออกของการแก้ปัญหา

ในการพิจารณาหาทางออกในการแก้ปัญหานี้จุดใหญ่ก็คือ จะต้องแก้จากปรับทัศนคติของผู้บริหารการศึกษา ตลอดจนการจัดการศึกษา เพื่อที่จะให้การศึกษามีส่วนในการช่วยลดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการว่างงาน ซึ่งได้กล่าวเน้นในตอนต้น ซึ่งทั้งนี้จะต้องมีมาตรการในการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาในชนบทและการพัฒนาในเมือง ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นด้วย

4.5.2.1 การจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีหน้าที่บริหารการศึกษา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าความสามารถในการเข้าใจความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนของการศึกษาที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา ในปัจจุบันผู้บริหารการศึกษาเหล่านี้มักจะขาดความรู้ความเข้าใจถึงสภาพปัญหา เศรษฐกิจการเมืองและสังคมในแงุ่มที่กลับ ในขณะที่ผู้ที่เข้าใจปัญหาเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจในการจัดการศึกษา และถึงแม้จะได้รับอำนาจในการจัดการศึกษาก็อาจจะไม่เข้าใจในความสลับซับซ้อนของกลไกในการจัดการและบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพอย่างพอเพียง ทางแก้ทางหนึ่งก็คือ ในสถานศึกษาที่มีการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และหลังระดับอุดมศึกษานั้นจะต้องแก้ไขหลักสูตรทางการศึกษาให้กว้างขวางออกไป โดยเน้นความเข้าใจทางด้านสังคมวิทยา การเมืองการปกครองและมานุษยวิทยา และเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองในลักษณะที่เป็นสาขาวิชาอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะผลิตผู้บริหารการศึกษาที่มีความสามารถในการเข้าใจปัญหาของประเทศในระยะยาวในอนาคตมากกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน

4.5.2.2 การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา

ในขณะนี้ได้มีแนวโน้มที่จะมีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาออกไปแล้วแต่ยังมีลักษณะของการกระจายที่ไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือมีการกระจายอำนาจของการปรับเปลี่ยนหลักสูตรออกไปในระดับหนึ่ง มีการกระจายอำนาจในการวางแผนการศึกษาออกไปสู่ระดับจังหวัด แต่ยังไม่มีการกระจายอำนาจในด้านงบประมาณ บริหาร การจัดการศึกษา และบุคคลากร ออกไปอย่างแท้จริง ในรูปแบบดังกล่าวทำให้การจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นยังขาดอิสระภาพและไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร ในการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาถ้าจะให้มีความสมบูรณ์ และมีการแบ่งอำนาจที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลางและจังหวัด น่าจะให้ฝ่ายบริหารของจังหวัดร่วมกับสถาบันศึกษาระดับสูงของจังหวัดนั้นเป็นผู้ร่วมกันวางแผน เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากสถาบันการศึกษา และทำให้สถาบันศึกษาระดับสูง เข้าใจปัญหาอันเกิดจากการจัดการศึกษาของตนเอง และจะได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวมาปรับการจัดการศึกษาของตนเองให้เข้ากับขบวนการแก้ไขปัญหาลดข้อคล้อยกับสภาพความเป็นจริง แต่ถ้าจะให้บรรลุผลอย่างแท้จริงจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาจากส่วนกลางออกไปสู่จังหวัดอย่างแท้จริง โดยสำนักงานส่วนกลางมีแต่เพียงหน้าที่ในการรวบรวมและปรับแผนในส่วนจังหวัด และปรับงบประมาณให้สอดคล้องกับงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศ โดยที่ส่วนกลางจะทำหน้าที่ที่สำคัญในด้านการศึกษาค้นคว้า และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เป็นหลัก ข้อเสนอนี้มีข้อข้อเสนอนี้ใหม่ แต่เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2519 จนบัดนี้ล่วงมาเกือบ 10 ปีแล้ว ยังมิได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ซึ่งส่วนหนึ่งทำให้มีปัญหายืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน

4.5.2.3 การจัดการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น

ดังที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วในตอนต้นว่า มีแนวโน้มที่การศึกษาภาคบังคับจะขยายขึ้นไปถึงในระดับชั้นมัธยมต้น หรือการศึกษาทั้งสิ้นประมาณ 9 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543

เป็นต้นไป อย่างไรก็ตามการศึกษาทั้งสองระดับในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาพอสมควร โดยเฉพาะการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพราะถ้าหากการจัดการศึกษายัง เป็นลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเหมือนกันทั้งหมดทั่วทั้งประเทศในอนาคต การศึกษามัธยมศึกษาตอนต้นจะเป็นแต่เพียง เครื่องมือที่จะสนับสนุนให้มีการศึกษาในระดับสูงขึ้นไป โดยมีได้คำนึงถึงความสามารถทางเศรษฐกิจของบิดามารดา ผู้ปกครองหรือ เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ว่ามีความสามารถพอที่จะรองรับการจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าวได้หรือไม่

การศึกษาสำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นนั้นควรจะเป็นไปในรูปของการเตรียมบุคคลเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคตส่วนหนึ่งด้วย เพราะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับนี้จะมีอายุระหว่าง 13-15 ปี ซึ่งโดยพอที่เริ่มออกไปประกอบอาชีพได้ในบางส่วน การศึกษาในระดับนี้จึงต้อง เป็นการศึกษาที่เตรียมผู้สำเร็จการศึกษาออกไปทำงานที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานสูงด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงค่าสูญเสียโอกาสของผู้ปกครอง ประกอบฐานะทาง เศรษฐกิจของผู้ปกครองที่ส่ง เด็กเข้าอยู่ในระบบการศึกษาทำให้ขาดแรงงานมาช่วยคำนวณในการหารายได้สนับสนุนครอบครัว ดังนั้นการศึกษาประเภทนี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระทาง เศรษฐกิจแก่ผู้ปกครองและถ้าหากเป็นไปได้ควรจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาทาง เศรษฐกิจของผู้ปกครองด้วย เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายและขอบเขตจำกัดของการศึกษาในระดับนี้ จึงควร เป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องจากประถมศึกษา แต่ไม่ควรมีการแบ่งชั้นเรียนที่แน่นอน โดยมีการจัดสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างวิชาสามัญ ได้แก่ ทักษะในการคำนวณ อ่านเขียน ภาษาไทย ทักษะในด้านความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อเข้าใจปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และการทำงานของเครื่องยนต์กลไกต่าง ๆ อย่างง่ายรวมทั้ง เข้าใจในด้านสุขภาพอนามัย และสำราณะสุขเบื้องต้น มีความรู้ความเข้าใจในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องจัดการศึกษาอบรมวิชาที่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นพร้อมกับศึกษาหาวิธีปรับปรุง การประกอบอาชีพที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้นด้วย ลักษณะของสถานศึกษาควรจะเป็นแหล่งที่มีความสามารถในการ

พึ่งตนเอง กล่าวคือ ควรจะมีการประกอบการเกษตรเบื้องต้น ถ้าหากสถานที่อำนวยเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการทางด้านอาหาร และปัจจัยในการดำรงชีพอื่น ๆ ที่จำเป็น นอกจากนั้นยังจะต้องมีความสามารถในการหารายได้จากสภาพเป็นจริงในรูปของการรับจ้างทำงานต่าง ๆ ที่มีความต้องการในชุมชน ในรูปของการสร้างประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างครูและนักเรียน ตลอดจนสมาชิกในชุมชน

การดำเนินงานของโรงเรียนดังกล่าวคงไม่สามารถดำเนินการได้โดยมีรูปแบบอย่างเป็นทางการเพราะจะติดขัดด้วยระเบียบราชการต่าง ๆ มากมาย โรงเรียนดังกล่าวจึงควรเป็นโรงเรียนของชุมชน จัดโดยชุมชนที่ได้มีพัฒนาการทางความคิดและมีกิจกรรมที่สามารถพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยที่รัฐจะต้องให้ความสนับสนุนตามปกติในรูปของครู, วัสดุอุปกรณ์การสอน อาคารเรียน หรืออาจจะให้ในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน โดยให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเองทุกขั้นตอน โรงเรียนประเภทนี้จะสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาพื้นฐานของสังคมให้แก่ นักเรียนในระดับหนึ่ง มีส่วนฝึกให้มีจิตสำนึกในการใช้แรงงาน และมีความคิดริเริ่มในการสร้างงานของตนเอง และจะไม่เป็นภาระทางการศึกษาแก่ผู้ปกครอง

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้มีได้เสนอให้ปฏิบัติเหมือนกันทั่วทั้งประเทศและเลิกโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยสิ้นเชิง แต่เป็นข้อเสนอที่เปิดให้มีทางเลือกใหม่ สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และเปิดให้ชุมชนบางชุมชนที่มีความพร้อมจะจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าว

4.5.2.4 การจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

มีแนวโน้มในอนาคตที่จะมีการรวมการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา (ป.ว.ช.) และมัธยมศึกษาสายสามัญเข้าด้วยกัน โดยที่มัธยมศึกษาจะจัดวิชาช่าง (ว.ช. 1) ด้วย แต่จะไม่มีระดับเข้มข้นเท่า ป.ว.ช. เดิม (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ช), 2528, หน้า 68-95) ทั้งนี้เพราะอาจจะเริ่มมีการเข้าซ้อนในการจัดการศึกษาสองระบบ และมีแนวโน้มที่ผู้เข้า

ศึกษาอาชีวศึกษาจะเป็นผู้ที่มีความสามารถทางการศึกษาดีกว่า ผลจากการวิจัยส่วนใหญ่ปรากฏว่า ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาในระดับ ป.ว.ช. นั้นมีอัตราส่วนการว่างงานสูงที่สุด โดยเฉพาะผู้สำเร็จสาขาพาณิชยกรรม จากสถานศึกษาของเอกชนและคหกรรมจากสถานศึกษาของรัฐ สำนักงานการศึกษาเอกชนได้แถลงข่าวตามรายงานข่าวเมื่อ วันที่ 21 มกราคม 2529 ว่าการเพิ่มการรับของนักเรียนในระดับ ป.ว.ช. ของสถาบันศึกษาของเอกชนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง คือในปี พ.ศ. 2527 เพิ่มขึ้น 16% ในปี พ.ศ. 2528 เพิ่มขึ้นเพียง 8% (ประชาชาติ, 2529, หน้า 13) ดังนั้นแนวโน้มที่จะมีการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาโดยรวมอาชีวศึกษาเข้าด้วยกันคงจะมีมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวน่าจะมียผลในทางที่ต้อปัญหาการมีงานทำเพราะผู้จ้างมีความนิยมที่จะจ้างผู้สำเร็จการศึกษาที่มีได้มีวิชาช่างมากม่นัก เพราะไม่ต้องกรความสามารถพิเศษด้านใดด้านหนึ่ง โดยมีแนวโน้มที่จะไปฝึกความชำนาญเอง แต่จะเน้นความรู้พื้นฐานทางคำนวณและภาษา เพราะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีความคล่องตัวที่จะไปฝึกงานได้ง่ายขึ้น

4.5.2.5 การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา

เมื่อแนวโน้มในการจัดการศึกษาอาชีวศึกษาในระดับมัธยมศึกษา มีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญลงไป การจัดการอาชีวศึกษาในอนาคตคงจะเน้นในระดับ ป.ว.ส. และในระดับปริญญาตรีมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะจัดการศึกษาเป็นลักษณะชุดการศึกษาแต่ละชุด เพื่อให้มีความคล่องตัวสำหรับผู้ที่จะศึกษา โดยเลือกเรียนวิชาชีพเป็นแต่ละชุดวิชาที่มีความประสงค์จะศึกษา แผนการศึกษาในลักษณะที่การเตรียมพื้นฐานความรู้ทั่วไปทุกด้าน เช่นการศึกษาในระดับปริญญาตรี ซึ่งจะทำให้การศึกษาอาชีวศึกษามีความคล่องตัวมากขึ้น และผู้ศึกษาก็ไม่จำเป็นต้องศึกษา เพื่อให้ได้ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ถ้าหากต้องการความรู้ความชำนาญในบางสาขา และมีแนวโน้มที่จะมีการรับรองช่างฝีมือโดยอาศัยประสบการณ์ในการทำงานเป็นหลักมากกว่าคุณวุฒิทางการศึกษา เป็นการสนับสนุนการใช้ประสบการณ์ในการทำงานและลดความกดดันที่จะต้องเข้าศึกษาในสถาบัน

อาชีวศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ก); 2528 หน้า 56-59)

4.5.2.6 การจัดการศึกษา ฝึกหัดครู ศึกษาค่าสตรและอุดมศึกษา

การศึกษาฝึกหัดครูนั้นมีแนวโน้มที่จะมีการลดปริมาณการผลิต หรือเพิ่มในอัตราที่ต่ำมากดังที่ได้แสดงเอาไว้แล้วในตอนต้น เพราะแนวโน้มที่วิทยาลัยครูจะหันไปเน้นการจัดการศึกษาในสาขาที่มีใช้เป็นการผลิตครูมากขึ้น และจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมากขึ้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกพิจารณา เรื่องการผลิตครูเป็นพิเศษ และมีแนวโน้มว่าในอนาคตการผลิตครูจะไม่เป็นปัญหาที่เด่นชัดเหมือนที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้อีกต่อไป

ส่วนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น นับตั้งแต่เริ่มมีมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับแห่งแรกหลังจากที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เลิกดำเนินการไปแล้ว โดยมหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้น ทำให้การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เป็นไปตามกลไกของตลาดอย่างแท้จริง และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีการขยายตัวของสถานศึกษา เอกชนในระดับ ป.ว.ช. ในฐานะเป็นทางเลือก สำหรับการศึกษาก็เปิดกว้างในระดับอุดมศึกษาต่อไป หลังจากนั้นก็มีมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่งคือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และติดตามมาด้วยมหาวิทยาลัยเอกชนอีกเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุที่ทำให้ไม่สามารถควบคุมคุณภาพและปริมาณของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละแขนงวิชาได้ โดยมีระบบการจูงใจอันเนื่องมาจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนลักษณะสำเอียงของผลตอบแทนในตลาดแรงงาน เป็นเครื่องกำหนดความต้องการทางการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นเมื่อไม่สามารถวางแผน หรือควบคุมการศึกษาในระดับนี้ได้ก็ควรจะให้กลไกของตลาดเป็นผู้ตัดสินอย่างเต็มที่โดยไม่มีความสำเอียง การเทียบค่าและคุณภาพทางการศึกษาไม่ควรจะยึดติดอยู่กับจำนวนปีของการศึกษาต่อไปแต่ควรปรับระดับการบรรจุ เริ่มต้นในระบบราชการให้เหมาะสมและสะท้อนความต้องการหรือความขาดแคลนจริง ๆ แต่ถ้าหากไม่เปลี่ยนวิธีการระบบก็จะปรับตัวเอง โดยในสาขาที่มีการสำเร็จการศึกษามากก็ย่อมต้องมีการแข่งขันกันสูงเป็นธรรมดา เพียงแต่รัฐจะต้องคอยควบคุมมิให้ระบบตลาดเป็นเครื่องกำหนดแล้วก่อ

ผลเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิชาวิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์ประยุกต์บางสาขา ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาวิทยาการและวิทยาศาสตร์ในระยะยาวของประเทศ รัฐจะต้องมีมาตรการการจูงใจเป็นพิเศษ เพื่อผลในระยะยาว เป็นการลดความลำเอียงของกลไกของตลาดในระยะสั้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปรับตัวให้กลไกของตลาดเข้ามามีบทบาทในทุกด้าน แม้กระทั่งในด้านต้นทุนการจัดการศึกษา ก็ควรจะให้สถาบันการศึกษาของรัฐพึ่งตัวเองให้มากขึ้นและพึ่งงบประมาณจากรัฐให้น้อยลง และเปิดโอกาสหรือบีบบังคับให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปรับค่าบำรุงการศึกษาให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการศึกษาของคนมากขึ้น

4.5.2.7 การจัดการศึกษาของเอกชน

เมื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นไม่สามารถควบคุมได้ ก็ควรจะเปิดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่โดยไม่จำเป็นจะต้องมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับค่าบำรุงทางการศึกษานั้นไม่ควรมีการกำหนดค่าเล่าเรียนสูงสุด แต่อาจจะมีการควบคุมคุณภาพของอาจารย์ ตลอดจนสัดส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษา และสาขาวิชา การที่จะทำการสอนให้เหมาะสม อย่างไรก็ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนในเรื่องนี้เห็นว่า ถึงแม้จะไม่ควบคุมเลยก็ไม่น่าจะมีปัญหา เพราะกลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถาบันศึกษาของเอกชนเอง หน้าที่ของรัฐคือ กำหนดนโยบายทิศทางความต้องการการศึกษาในระยะยาว และกำหนดมาตรการจูงใจให้สอดคล้องกัน เช่นต้องการสนับสนุนให้มีการผลิต และค้นคว้า วิทยาการท้องถิ่นขึ้นมาเอง ก็ต้องให้การสนับสนุนในด้านการจูงใจที่เหมาะสมแก่ผู้ที่จะมาทำหน้าที่เหล่านั้น เพราะไม่มีเครื่องมืออย่างอื่นที่จะมาควบคุมได้

ส่วนนโยบายการศึกษาของเอกชนในระดับรองลงไปนั้น รัฐควรจะจำกัดอย่างเข้มงวด เพราะการศึกษาในระดับรองลงมานั้นมิได้มีความต้องการการศึกษาจริง แต่เป็นความต้องการตามมา เนื่องจากความต้องการการศึกษาในระดับสูงนั้นจะต้องผ่านการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่ามาก่อน จึงมีผลทำให้การขยายตัวจากความต้องการมิใช่เพื่อการศึกษา

ในระดับนั้นอย่างแท้จริง แต่เป็นทางผ่านสำหรับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไป ถ้าหากยอมให้เอกชนดำเนินการได้โดยไม่จำกัด ก็จะเป็นการส่งเสริมให้มีการขยายการศึกษาแล้วมีการว่างงานตามมา อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในปัจจุบันสภาพตลาดแรงงานได้มีส่วนในการกำหนดหรือจำกัดการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาในระดับหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่เป็นการสมควรที่จะให้ตลาดเป็นผู้ตัดสินเต็มที่ เพราะผู้เสียเปรียบจากระบบนี้มักเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนและด้อยโอกาสทางการศึกษา ไม่สามารถแข่งขันเข้าในระบบการศึกษาของรัฐได้ จึงต้องเสียทรัพยากรเพื่อการศึกษามากกว่าและเมื่อสำเร็จการศึกษามักจะประสบกับความผิดหวังเนื่องจากไม่มีความรู้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาร่วมควบคุมการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาโดยไม่ปล่อยให้กลไกของตลาดทำหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียว

ในกรณีนี้ต่างจากระดับอุดมศึกษา เพราะในระดับอุดมศึกษามีสถาบันของรัฐที่ไม่จำกัดรับและเรียกค่าเล่าเรียนต่ำอยู่แล้ว ผู้ที่เข้ารับการศึกษาก็ไม่จำเป็นต้องมาศึกษาด้วยตนเองถ้าไม่ประสงค์จะเป็นเช่นนั้น โอกาสที่สถาบันเอกชนจะจัดตั้งขึ้นมาในรูปการค้าหาผลประโยชน์จึงทำได้ยากกว่า เพราะมีสถาบันดังกล่าวของรัฐเป็นเครื่องถ่วงดุลอยู่

4.5.2.8 ตลาดแรงงาน ระเบียบในการรับราชการ และราชการทหาร

เพื่อให้สอดคล้องกับระบบมัธยมศึกษาตอนต้นที่อยู่ในข้อเสนอ 3.5.2.3

รัฐควรที่จะกำหนดระยะเวลาในอนาคตที่แน่นอนที่จะประกาศ พ.ร.บ. แรงงานว่าด้วยอายุการทำงานขั้นต่ำ ให้มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้เพราะในสภาพปัจจุบัน เด็ก ๆ เป็นจำนวนมากต้องอยู่ในตลาดแรงงาน และมีสภาพการทำงานที่บีบคั้นทารุณเป็นผลร้ายต่อการพัฒนาทางร่างกาย สมอง และจิตใจของเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่ถูกส่งมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานที่ดำเนินการโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งปัญหาบริการทางเพศและโสเภณีในเด็ก นอกจากนั้นการทำงานของเด็ดยังเป็นการทดแทนตำแหน่งงานของผู้ที่มีอายุสูงกว่าด้วย อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้จะต้องประกาศแรงงานขั้นต่ำ สำหรับผู้มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กล่าวคือเมื่อสามารถดึงเอาเด็กที่มีอายุต่ำ

กว่า 15 ปี เกินกว่าครึ่งออกจากตลาดแรงงานได้และมีสถานที่ศึกษาในลักษณะฝึกอาชีพที่เหมาะสมรองรับ ดังที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 3.5.2.3

หลังจากกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานเริ่มตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์แล้ว รัฐควรเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติเสียใหม่โดยเริ่มรับผู้ที่ มาลัมคร เป็นลูกจ้างประจำ ตั้งแต่อายุ 15 ปี โดยกำหนดวุฒิไรมต้นขั้นต่ำ ซึ่งจะต้องรวมถึงวุฒิสำเร็จจากสถาบันศึกษาที่กล่าวในข้อ 3.5.2.3 ด้วย การกำหนดดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือในการนำภาคเอกชนให้เปิดตลาดแรงงานขึ้นมารองรับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์เป็นต้นไปด้วย การรับทำงานตั้งแต่ระดับอายุดังกล่าวของระบบราชการควรจะเปิดให้มีตำแหน่งงานมากขึ้น เพื่อเป็นการฝึกงานให้กับผู้เยาว์ที่อาจจะไปทำงานในสถานประกอบการ เอกชนหรือประกอบธุรกิจส่วนตัวภายหลังด้วย ทั้งนี้จะไม่มีการบรรจุเป็นข้าราชการประจำก่อนอายุ 20 ปีบริบูรณ์ และถ้าจะมีการบรรจุเป็นข้าราชการประจำจะต้องผ่านระบบการคัดเลือกกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง

ในการดำเนินการในเรื่องนี้จำเป็นต้องกำหนดระเบียบการในการรับราชการทหารให้สอดคล้องกันด้วย กล่าวคือ ในปัจจุบันงบประมาณทหารเป็นงบประมาณที่มีสัดส่วนค่อนข้างจะสูงและมีกำลังคนมาก และเป็นที่ยอมรับกันว่ากำลังงานในทางทหารนั้นโดยทั่วไปมิได้ก่อให้เกิดผลผลิตเท่ากับในกิจการพลเรือน หรือธุรกิจเอกชน หลักการในการมีทหารนั้นควรจะมีหน้าที่มีความแข็งแกร่งในการใช้เป็นข้อต่อรองกับข้าศึกและป้องกันประเทศ แต่ขณะเดียวกันควรจะมีค่าใช้จ่ายประจําหน่วย และมีความสามารถในการผลิตทางเศรษฐกิจสูง ถ้าสามารถจัดการการทหารได้ในลักษณะดังกล่าวจะเป็นเครื่องเสริมความมั่นคงทางการทหารและทางเศรษฐกิจของชาติ กล่าวโดยสรุปก็คือควรจะมีการจัดการทหารให้มีประสิทธิภาพเหมือนอย่างเช่นทหารของอิสราเอล ซึ่งมีทหารประจำการน้อยแต่สามารถระดมกำลังมาได้เมื่อทำการรบ และในระหว่างที่มิได้รับก็สามารถทำการผลิตในลักษณะพลเรือนทั่วไป สำหรับในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและตลาดแรงงานนี้ ควรจะปรับปรุงการรับราชการทหารให้เป็นการฝึกอาชีพอย่างหนึ่งด้วย และเพื่อที่จะบังคับให้ทหารได้สามารถจัดการฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นควรจะเลิกการ "เกณฑ์" มาเป็นการ "อาสาสมัคร" และ

เมื่อเป็นการอาสาสมัครแล้วก็ควรจะรับทั้งอาสาสมัครหญิงและชาย นอกจากจะเน้นการฝึกให้มีทักษะในการป้องกันประเทศแล้ว ควรจะต้องเป็นแหล่งที่สำคัญสำหรับการฝึกอาชีพของผู้เยาว์ในอนาคตด้วย และถ้าจะให้สอดคล้องกับการเปิดตลาดแรงงานสำหรับผู้ที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ การรับ "อาสาสมัคร" ควรจะรับเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ โดยที่ระหว่างเป็น "อาสาสมัคร" ควรจะมีค่าใช้จ่ายตอบแทนเท่ากับอัตราค่าตอบแทนของผู้ที่ทำงานตั้งแต่อายุ 15 ปีบริบูรณ์ ในระบบราชการด้วย เมื่อบุคคลเหล่านี้อายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ เพื่อเป็นเครื่องจูงใจให้มีการเป็น "อาสาสมัคร" มากยิ่งขึ้น หลังจากอาสาสมัครเหล่านี้ผ่านการฝึกทักษะในการป้องกันประเทศ และวิชาชีพที่จำเป็นแล้วจะมีระเบียบวินัยในการทำงาน และทัศนคติที่ดีต่อการทำงานเมื่ออายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแล้ว ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการใช้สถาบันทหารอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการทหารอีกส่วนหนึ่งด้วย

4.5.2.9 การศึกษานอกระบบ

การศึกษานอกระบบควรจะได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณมากกว่าที่เป็นอยู่ และเน้นการศึกษานอกระบบในลักษณะที่เป็นการทดลองฝึกอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ โดยเน้นความแปลกใหม่ของวิธีการและรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งนี้เพราะลักษณะความคล่องตัวของการศึกษานอกระบบดังกล่าว เพื่อที่จะใช้เป็น "ห้องทดลอง" ที่จะช่วยเสริมการศึกษานอกระบบ ให้มีคุณภาพและผลิตคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือเป็นการเสริมทักษะเฉพาะอย่างบางประการ หรือแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดอุปสรรคในการประกอบอาชีพให้แก่กลุ่มคนบางประเภทบางจำพวกได้ ในปัจจุบันการศึกษานอกระบบยังเน้นถึงการเร่งรัดให้ปลอดจากการไม่รู้หนังสือทั่วประเทศ ซึ่งก็เป็นสิ่งจำเป็นในเบื้องต้น แต่หลังจากอุปสรรคขั้นต้นดังกล่าวหมดไปแล้ว การศึกษานอกระบบจะต้องหันมา เน้นวิธีการและรูปแบบในการส่งเสริมการประกอบอาชีพที่หลากหลายมากขึ้นไป

ความเปิดกว้างดังกล่าวอาจจะอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ถึงแม้จะมีส่วนทำให้สินค้าประเภทบริโภคที่นำเข้ามีสัดส่วนที่ลดลงแต่การนำเข้าของสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าชิ้นกลางกลับเพิ่มขึ้นอย่างมาก (รังสรรค์ ฤนระพรรักษ์, 2523, หน้า 18) การเพิ่มการนำเข้าของสินค้าเหล่านั้นเกิดขึ้นเพราะไม่ได้มีการทดแทนการนำเข้าจริง ๆ เพียงแต่นำชิ้นส่วนมาประกอบหรือนำวัตถุดิบมาผลิตในประเทศเท่านั้น นอกจากนี้ การใช้วิทยาการในการผลิต ซึ่งนำมาจากต่างประเทศ วิทยาการเหล่านี้เป็นวิทยาการที่ใช้ทุนมากและใช้แรงงานน้อย จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การจ้างงานมากนัก เพราะจ้างแรงงานเพิ่มเพียง 22 คนต่อมูลค่าเพิ่ม 1 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2523 และจ้างจำนวนแรงงานมีฝีมือ 40 คนเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งจ้างแรงงานถึง 36.1 คน จากมูลค่าเพิ่มที่เท่ากัน (Tambunlertchai, S., et.al; 1981, Tables 25,27,29) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมส่งออกจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา และมีพอทำให้การจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมสูงขึ้น แต่ก็มีข้อช่วยในด้านฐานะดุลการค้าแต่ประการใด เหตุผลที่สำคัญก็คือ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ายังคงมีสัดส่วนค่อนข้างสูงเมื่อเป็นเช่นนั้นเมื่อมีรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นก็จะทำให้อุปทานสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นและถึงแม้จะมีความต้องการของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศแต่ทดแทนการนำเข้าก็จะทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้นเช่นกัน ผลสุทธิของการขยายตัวของ การส่งออก จะชักนำให้ขาดดุลการค้ามากยิ่งขึ้น (Supote Chunanumthum; 1979, pp. 26-32)

ลักษณะการเปิดมากขึ้นของระบบเศรษฐกิจของไทย อันมีผลจากรูปแบบการพัฒนาอุตสาหกรรมในรูปแบบที่กล่าวมาแล้วมีผลในทางลบที่เกี่ยวกับปัญหา โครงสร้างสามประการคือ (1) เป็นการดึงเงินลงทุนของประเทศไปมากแต่การจ้างงานไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร (2) ทำให้เศรษฐกิจของประเทศผูกพันกับการผันผวนของเศรษฐกิจโลกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดของสินค้าส่งออก เมื่อเศรษฐกิจของโลกมีการผันผวนมากย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศได้ง่ายยิ่งขึ้น (3) ทำให้ดุลการค้าเสียเปรียบอย่างต่อเนื่องและมีผลต่อ

ปัญหาภาระหนี้สินดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นอุปสรรคต่อการขยายการลงทุนเพื่อการพัฒนา และการมีงานทำในประเทศ

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการละเลย เศรษฐกิจในภาคชนบท การพัฒนา เศรษฐกิจในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองมากกว่าการพัฒนาชนบท ในขณะที่ประเทศประกอบไปด้วยภาคชนบท (หมายรวมถึง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ) ซึ่งยังมีประชากรอยู่ถึง 80% ของประชากร ของประเทศ การที่จะให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงนั้น ควรจะพัฒนาโดยใช้นโยบาย "ขึ้นมาจากข้างล่าง" แทนที่การ "ลงมาจากข้างบน" กล่าวคือควรจะทำให้การลงทุน และเงินหมุนเวียนเริ่มต้นจากชนบทไหลเข้าสู่เมือง เพราะในโครงสร้างปัจจุบันชนบทต้องพึ่งเมือง แต่เมืองไม่จำเป็นต้องพึ่งชนบททั้งหมด แต่ละพื้นที่ต่างประเทศล้วนหนึ่ง เมื่อการพัฒนาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในเมือง ซึ่งไม่มีผลเชื่อมโยงไปยัง หลังมากนัก ผลก็คือทำให้ "ตัวทวี" มีค่าลดลง เพราะมีส่วนร่วไหลไปต่างประเทศ มาก แต่ถ้าหากเริ่มจากการลงทุนในชนบท ความต้องการจากชนบทจะช่วยขยายอุตสาหกรรมและบริการในเมือง นอกเหนือจากการกระตุ้นกิจกรรมทุกชนิดในชนบทด้วย ซึ่งจะมี ผลต่อการกระจายรายได้ การขยายตัวของรายได้ และการจ้างงานมากกว่า ในอดีตที่ผ่านมา กว่าแผนที่ 4 หรือก่อนปี 2517 การพัฒนาชนบทถูกใช้เป็นเพียงข้อบังหน้าของการทำงานที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติทางด้านจิตวิทยา และหาข่าวกรองในการสกัดกั้นการขยายตัวของสิทธิคอมมิวนิสต์ หลังจากปี พ.ศ. 2517 นโยบายพัฒนาชนบทซึ่งมุ่งที่จะแก้ปัญหาของประชาชนในชนบทบ้าง (อภิชัย พันธเสน และคณะ, 2528, หน้า 343-344) โครงการดังกล่าวได้แก่ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีความทำในฤดูแล้ง (โครงการเงินผัน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) โครงการพัฒนาสภาพตำบล (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) โครงการสร้างงานในชนบท (ก.ส.ช.) (พลเอกเปรม - ติณสูลานนท์) และแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน งบประมาณของโครงการเหล่านี้ใช้เงิน

ปีละประมาณ 3,000 ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่เวลานั้นแนวคิดที่จะมีการลงทุนพัฒนา
อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังคงมีอยู่ที่สำคัญก็คือในแผนพัฒนา เศรษฐกิจแผนที่ 5 (พ.ศ.
2525-2529) รัฐบาลได้จัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่ง
ประกอบด้วย การก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานท่าเรือน้ำลึก อุตสาหกรรม ซึ่งประ
กอบด้วย โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ โครงการปุ๋ยเคมี โครงการโซดาแอช
โครงการเอทรีลีน และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (สำริดต์ โพธิวิหค, 2525 หน้า 4-5)
โครงการดังกล่าวจะต้องใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 112,000 ล้านบาท (ในราว พ.ศ.2524)
โดยที่รัฐบาลจะลงทุน 55,000 ล้านบาท และภาคเอกชนจะลงทุนอีก 57,000 ล้านบาท
เกือบ 60% ของเงินลงทุนทั้งหมด โดยภาครัฐบาลหรือ 32,000 ล้านบาทจะได้มาจาก
เงินกู้ยืมจากต่างประเทศโดยรัฐบาล และเอกชนจะกู้ยืมจากต่างประเทศ 28,000
ล้านบาท หรือจากยอดเงินลงทุน 112,000 ล้านบาท จะกู้จากต่างประเทศ 60,000
ล้านบาท (พลายพล คัมทรัพย์, 2528 หน้า 7-4 ถึง 7-5) เห็นได้ว่าเงินลงทุน
จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการขนาดใหญ่ดังกล่าว มีจำนวนมากกว่าเงินที่รัฐบาล
นำมาใช้ในการพัฒนาชนบทมากนัก จากการวิเคราะห์ของพลายพล คัมทรัพย์ได้ชี้ให้เห็น
ว่าน่าจะมีปัญหา ที่รัฐบาลจะหาเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระหนี้คืน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
สถานการณ์การทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองในอนาคตก็ไม่เอื้ออำนวยให้รัฐและดำเนิน
โครงการนี้ได้มากนัก (พลายพล คัมทรัพย์, 2528 หน้า 7-13 ถึง 7-15) อย่างไรก็ตาม
เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินโครงการนี้ต่อไป หลังจากได้
มีมติให้หยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราว 45 วัน ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2528 (มติชน
ฉบับวันที่ 25 ธันวาคม 2528) ลักษณะดังกล่าวถึงแม้ว่าจะมีเงื่อนไขอยู่ที่ความพร้อมของ
โครงการ ซึ่งก็มีสองโครงการ โครงการปุ๋ยแห่งชาติ และโครงการท่าเรือมาดตาพูด
(รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2528, หน้า 15) แต่ก็เป็น การแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของรัฐบาล
และเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเฉพาะสภาพพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อความจริงจังใน
การแก้ปัญหาพื้นฐานของชาติ

ลักษณะของยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ทั้งหมดเป็นปัญหา โครงสร้างทำให้ปัญหาการว่างงานเกิดขึ้นแล้วแก้ไขได้ยาก จะเห็นได้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นอยู่นั้นจะต้องใช้สัดส่วนในการลงทุนสูง เมื่อจะจ้างงานเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการลงทุนในภาคชนบทที่จะจ้างงาน ได้จำนวนเท่ากัน การพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองจึงเป็นการดึงดูดทรัพยากร ที่จะใช้ในชนบทมาใช้ในเมืองและเมื่ออุตสาหกรรมในเมืองจ้างแรงงานไม่ได้มากเท่ากับการจ้างงานในชนบทในจำนวนเงินลงทุนเท่ากัน ยิ่งพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองเท่าใด โอกาสที่จะจ้างแรงงานเพิ่มจึงเพิ่มขึ้น ในอัตราที่ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า หลังจากเริ่มหันมาสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกภาวะการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมก็ดีขึ้นกว่าเดิมบ้างเล็กน้อย เพราะมีการจ้างแรงงานที่ไม่มีฝีมือเพิ่มมากขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินตามมา ประกอบกับการพัฒนา โดยอาศัยเงินกู้และเงินลงทุนจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง เมื่อถึงวาระที่ต้องใช้เงินด้วยบางส่วนและดอกเบี้ยหรือเมื่อผู้ลงทุนต่างประเทศเริ่มลงทุนกลับ จึงมีปัญหาทางการเงินที่จะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ และยิ่งประเทศมีลักษณะเปิดมากขึ้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกขบเซ้า ก็ยิ่งมีผลสะท้อนถึงการส่งออกและการลงทุนในประเทศมากขึ้น และมีผลต่อการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ข้อนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการว่างงานมีแนวโน้มที่สูงขึ้นทุกที มิได้เป็นไปในสภาพวงจรทางธุรกิจมากนัก การพัฒนาประเทศโดยอาศัยเงินกู้เป็นหลักรวมทั้ง การเมืองในลักษณะเผด็จการหรือการผูกขาดอำนาจบริหารไว้ที่ส่วนกลางโดยชนชั้นปกครองนั้นมิได้ผลทำให้การแก้ไขโครงสร้างภาษีของประเทศเพื่อความเป็นธรรมและลดภาระหนี้สินจากต่างประเทศเป็นไปได้อย่าง แนวโน้มเช่นนี้ย่อมนำประเทศไปสู่ภาวะวิกฤตโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงาน ซึ่งไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง ลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากปัญหาทางการเมือง ถ้าหากมีผู้ว่างงานเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีการศึกษาที่อยู่ในวัยหนุ่มสาว

5. สรุป

เท่าที่ได้อธิบายมาทั้งหมดในเรื่องนี้พอสรุปได้ว่า ถ้าหากพิจารณาจากแนวโน้มประชากร การศึกษา การมีงานทำ และการว่างงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าลักษณะที่เด่นชัดก็คือจะมีสัดส่วนของผู้ที่ศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปมากขึ้นและประชากรส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาขั้นต่ำในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในปี พ.ศ. 2543 ขณะเดียวกันแนวโน้มในการจ้างงานจะเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และอาจจะลดลงในที่สุด ในสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานมากขึ้นโดยเฉพาะปัญหาการว่างงานของผู้ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวที่มีการศึกษา การแก้ปัญหาโครงการลดการเพิ่มของประชากรให้ต่ำลงมาจากอัตราที่ได้คาดคะเนไว้ว่าจะทำได้และถึงแม้ทำได้ก็จะมีผลตึก เพราะจะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยืนนอกตลาดแรงงานที่จะต้องได้รับการเลี้ยงดูจากสังคม มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเร็วกว่าความสามารถในการผลิตเพิ่มของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา

แนวโน้มของการว่างงานนั้น มิได้เป็นปัญหาที่เกิดจากการขึ้นลงของวงจรธุรกิจ แต่เป็นปัญหาอันเกิดจากลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการนำวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจที่อยู่ใต้อิทธิพลชั้นนำของมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสถาบันตัวแทนคือธนาคารโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา และเริ่มมีอิทธิพลอย่างเด่นชัดหลังจากการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นผลให้มีการกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาและมีการลงทุนจากต่างประเทศมาก และมีลักษณะล้าสมัยของการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีผลทำให้อัตราการเปิดประเทศมีมากขึ้น ภาวะหนี้สินสูงขึ้น ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้น และมีผลทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลอย่างต่อเนื่องในที่สุด ขณะเดียวกัน ภาคอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถจะขยายตัวจ้างงานได้รวดเร็วถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนมา เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน สภาพการศึกษาศึกษาแบบรวมศูนย์ และรักษามาตรฐานการศึกษาในเมือง เอาไว้ และเป็นการดีเพื่อสนองความต้องการทางสังคม ซึ่งถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ทำให้มีการผลิตผู้ที่มีการศึกษาในระดับกลางและสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเมื่อการศึกษานั้นสดมภ์ เพื่อสนองงานในภาคบริการ เป็นสำคัญ ก็ยังมีปัญหาทำให้เกิดปัญหาการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษา เมื่อภาคบริการไม่สามารถขยายตัวได้เร็วเท่ากับการขยายตัวของการศึกษา การดำเนินนโยบายพัฒนา เศรษฐกิจและการศึกษาศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่เดิม ไม่มีทางที่จะช่วยให้หลุดพ้นจากปัญหาการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกที เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นมิใช่ปัญหาที่เกิดจากตลาดแรงงานหรือสัญญาณในตลาดแรงงานไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่ควรจะเป็น แต่เป็นปัญหา โครงสร้าง เพราะปัญหาปัจจุบันที่เข้ามาถึงทางต้นนั้น เกิดจากการพัฒนา โดยการเปิดประเทศมากขึ้นโดยให้ประเทศขึ้นกับการส่งออกมากขึ้นนั้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จจะต้องเป็นประเทศที่มีความสามารถในการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นเลิศ เช่นประเทศญี่ปุ่น และถ้าหากทุกประเทศมีความสามารถเหมือนญี่ปุ่น ทุกประเทศก็จะประสบปัญหาเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในลักษณะของประเทศไทยการพัฒนาในแนวทางนี้ได้ถึงจุดทางตัน เมื่อประเทศที่พัฒนาแล้ว เริ่มมีนโยบายกีดกันสินค้า เข้าที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบ เป็นผลให้การส่งออกชงักงัน การกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศโดยการกู้ยืมจากต่างประเทศก็ไม่สามารถทำได้ด้วยขีดจำกัดในด้านหนี้สิน ความสามารถในการสะสมทุนในประเทศในรูปแบบของการปรับปรุงขยายฐานภาษีทำได้ไม่ได้เพราะลักษณะการรวมอำนาจผูกขาดทาง เศรษฐกิจและการเมือง

ในลักษณะเช่นนี้ทางออกจึงจำเป็นจะต้องมีการปรับโครงสร้างทาง เศรษฐกิจโดยเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศหันมา เน้นหลักการกระจายรายได้มากกว่าความจำเป็นทาง เศรษฐกิจ เน้นความสมดุลของการพัฒนาระหว่างภาคเมืองและชนบท ใช้หลักของการพัฒนา "ขึ้นจากเบื้องล่าง" แทนการ "ลงมาจากข้างบน" นโยบายเศรษฐกิจทุกชนิดจะต้อง เน้นการมีงานทำเป็นหลัก และจะต้องไม่เพิ่มระดับในการเปิดประเทศหรือพยายามพึ่งตัวเองในทาง เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น จากหลักการดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อเสนอต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทและเมือง โดยพิจารณาในแต่ละภาคได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายพัฒนา การเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ

ไปพร้อมกัน สำหรับในภาคชนบทนั้นการเกษตรควรจะมีสองลักษณะ คือการเกษตรที่แข่งขันกับต่างประเทศได้ และการเกษตรเลี้ยงตัวเอง อย่างไรก็ตามการเกษตรยังคงเป็นจุดหนักของการพัฒนาชนบท ส่วนอุตสาหกรรมในชนบทนั้นจำเป็นจะต้องศึกษาจากความเหมาะสมของอุตสาหกรรมในชนบทแต่ละแห่ง เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพต่อไป ส่วนการบริการในชนบทนั้น ควรจะปล่อยให้ไปไปตามความสามารถทางเศรษฐกิจในชนบท การเน้นการบริการเร็วเกินไป เช่น บริการไฟฟ้า และคมนาคม อาจจะทำให้เกิดปัญหาหนี้สินในชนบทเพิ่มขึ้นเนื่องจากความสามารถของฐานทางเศรษฐกิจไม่สามารถขยายตัวได้ทันกับความต้องการที่เกิดขึ้นจากการมีบริการเหล่านี้ บริการที่จำเป็นและควรสนับสนุนได้แก่บริการสุขภาพ บริการแหล่งน้ำกินและใช้ที่สะอาด บริการการศึกษาในระดับที่จำเป็น

สำหรับในภาคเมืองนั้น ก็มีแนวโน้มที่จะมีภาคเกษตรที่ทันสมัยใช้ทุนมากที่ดินน้อยและจ้างผู้มีการศึกษาสูงเกิดขึ้นอยู่แล้ว ในด้านอุตสาหกรรมนั้น ก็ควร เน้นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะดังนี้ คืออุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนในการนำเข้าต่ำ มีศักยภาพในการส่งออกสูง จ้างแรงงานเป็นสัดส่วนที่สูง มีลักษณะเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังสูง และเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะใช้วิทยาการต่อเนื่องโดยที่สามารถควบคุมวิทยาการในการผลิตได้ภายในประเทศ อุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญในปัจจุบันคือ อาหารแปรรูป เสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญมณี แผงวงจรไฟฟ้า ของเล่นเด็ก รองเท้าและเครื่องหนัง ผลิตภัณฑ์และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมที่ควรได้รับการสนับสนุนแต่ยังมีปัญหามากคืออุตสาหกรรมวิจิตรกรรม

สำหรับภาคบริการในเมืองนั้นควรที่จะเน้นภาคนอกทางการให้มากเพราะเป็นแหล่งที่สร้างงานได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหาบเร่ แผงลอย ผู้ค้าอิสระและผู้ให้บริการด้านความสะอาดต่าง ๆ ส่วนสำหรับผู้ที่มีการศึกษานั้นรัฐควรที่จะเพิ่มโครงการส่งคนส่งเคราะห์ในลักษณะการดำเนินงานของชุมชน โดยสนับสนุนในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียน เพื่อช่วยเหลือในด้านสวัสดิการที่จะช่วยให้ผู้ที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจ เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ที่เพี้ยนจะพันโทะ ได้รับการบริการในด้านการแนะนำช่วยเหลืออย่างทั่วถึง

ในด้านการศึกษานั้นก็มีส่วนได้รับการแก้ไขตั้งแต่ การจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีหน้าที่บริหารการศึกษา มีการกระจายอำนาจการศึกษารวมทั้งการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาในการว่างงานลง รวมทั้งการจัดการบริหารระบบการศึกษาระเบียบราชการและราชการทหารให้มีความสอดคล้องกัน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นควรจะพอพิจารณา เป็นทาง เลือกสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดจากแนวโน้มในอนาคตตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

บรรณานุกรม

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม "ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย"

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

บัณฑิต นิฉถาวร และนริศ ชัยสูตร "การประมาณการหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล
2528-2576" สัมมนาวิชาการ วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย
11-12 กุมภาพันธ์ 2528

ปราณี ทินกร และติเรก ปัทมสิริวัฒน์ "หนี้ต่างประเทศของประเทศไทยด้วยพัฒนาและกรณี
ศึกษาหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลของไทย" สัมมนาวิชาการ วิกฤตการณ์
หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย 11-12 กุมภาพันธ์ 2528.

พลายพล คัมทรัพย์ "การวิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนา
พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก" สัมมนาวิชาการ วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ
ของรัฐบาลไทย 11-12 กุมภาพันธ์ 2528.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ "ระบบเศรษฐกิจไทย : วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์
แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 เล่มที่ 3
(มกราคม - มีนาคม), 2523.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ "มติว่าด้วยโครงการอิสเทิร์นฮอไรซัน : ฐานน้ำตาลเคลือบด้วยยาพิษ?"
มติชนสุดสัปดาห์ 12 มกราคม 2529.

ลำวิฑิต โพธิวิหค "แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก" แผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?,
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 22-23 กุมภาพันธ์ 2525.

สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, โครงการพัฒนาการของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย,
2503.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ก) กองแผนงาน, คำอภิปรายการสัมมนา เรื่อง

"การอาชีวศึกษา และการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพของกระทรวงศึกษาธิการ"

27 กรกฎาคม 2528.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ข) กองแผนงาน, คำอภิปรายการสัมมนา เรื่อง

"การอาชีวศึกษา และการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพของกระทรวงศึกษาธิการ"

21 กันยายน 2528.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจแรงงานที่രാഷ്ട്രംรอบที่ 1 และ

รอบที่ 2, 2514-2526.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย, 2524-2527.

สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย รวบรวมข้อเขียน

ของปรีดี พนมยงค์, 2526.

Chunanunthum, Supote, Trade and Balance of Payment of Thailand,

Discussion Paper Series No. 72, Faculty of Economics,

Thammasat University, March 1979.

Ingram, Jame C., Economic Change in Thailand Since 1850 Stanford

University Press., Stanford Californie 1955.

Office of the National Education Commission, Education and

Employment "Summary of Research Report", Bangkok,

Thailand 1985.

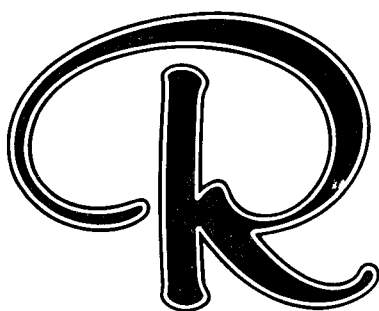
United Nations, ECAFE, Economic Survey of Asia and Far East, 1950

(New York, 1951), PP. 22-24.

Wilson, David A., "Politics in Thailand", Cornell University Press.

Ithaca, New York 1962.

ด้วยอภินันทนาการ
จาก
บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด



โรบินสัน
ให้ทุกสิ่งที่คุณสัมผัส

อนุสาวรีย์ • ราชดำริ • สีลม

เปิดบริการตั้งแต่ 10.00 น. - 21.00 น. ทุกวัน

คณะวิชาบริหารธุรกิจ ระดับประโยควิชาชีพชั้นสูง สาขาวิชา
บัญชี การตลาด การเลขานุการ และการเงินการธนาคาร และกลุ่ม
ถนัดวิชาบัญชี การขาย เลขานุการ ระดับประโยควิชาชีพ ประเภท
วิชาพาณิชยกรรม โรงเรียนพาณิชย์การราชดำเนิน-ธนบุรี โทร.
4666152-3

ขอสนับสนุน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ซึ่งได้จัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ
หน้า”

เศรษฐศาสตร์รุ่นที่ 15 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โดย
นาย นัฐพงษ์ สุขวิสิทธิ์
ขอสนับสนุน
การจัดสัมมนาทางวิชาการ ประจำปีการศึกษา 2528
เรื่อง
ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า

ด้วยอภินันทนาการ
จาก

คุณมนตรี ชินประทีป

เจ้าของ-กรรมการผู้จัดการ
บริษัท นครหลวงนิเวศน์ จำกัด
นักศึกษา โครงการ Executive MBA รุ่นที่ 1

ด้วยอภินันทนาการ
จาก

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

อภินันทนาการ

จาก

นายชุมพล พรประภา

ประธานกรรมการ บริษัท เอส.พี. อินเทอร์เน็ต จำกัด
1901 ปากซอยรามคำแหง 19 ถ.รามคำแหง หัวหมาก กรุงเทพฯ
โทร. 3143000

ผู้จัดจำหน่ายรถจักรยานยนต์ และ อะไหล่ “ซูซูกิ”

ผู้จัดจำหน่ายเครื่องจักรกลการเกษตร “ยันมาร์”

ผู้จำหน่ายรถยนต์ และ อะไหล่ “โตโยต้า”

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท ต. ไทยเจริญซูเปอร์มาร์เก็ต

921 สุขุมวิท 51 กรุงเทพฯ 10110

โทร. 3913133, 3913139, 3918947, 3912372

“มั่นคง มั่นใจ สีสันไทย”

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สีโนทัยทรีสต์ จำกัด

20/27-29 ซอยร่วมฤดี ถนนเพลินจิต ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10500

โทร. 250-1310-2, 250-1612-4, 250-1325-7

ด้วยอภินันทนาการ
จาก

ธนาคาร ออมสิน จำกัด

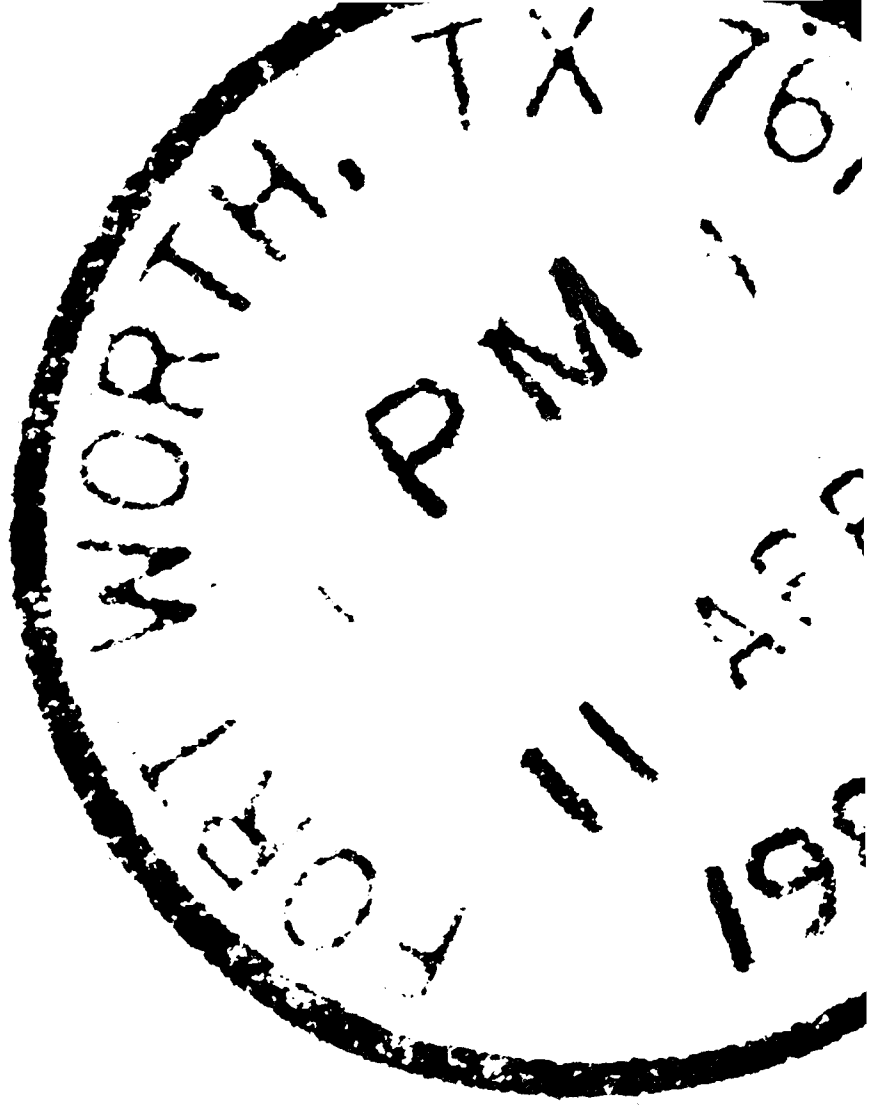
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบพระคุณ

ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

ด้วยถินันทนาการ

จาก

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ภัทรธนกิจ จำกัด
183 อาคารภัทรธนกิจ สุขุมวิท 10110



มีแค่นี้...เมื่อคุณมีปัญหาด้านธุรกิจการค้าต่างประเทศ ให้เรารับใช้คุณ...

- * ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการส่งสินค้าออกและสั่งสินค้าเข้าโดยไม่คิดมูลค่า
- * บริการหาตลาดต่างประเทศโดยไม่คิดมูลค่า
- * บริการติดต่อจดหมายและส่งข่าวต่างประเทศ โดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย
- * บริการด้านเอกสารการค้าธุรกิจต่างประเทศ

สนใจติดต่อ ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด โทร. 253-0200 ต่อ 3392, 3306



ธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด
ก้าวไปข้างหน้ากับคุณ

ด้วยถ้อยคำที่นันทนาการ

จาก

คุณสุเทพ วงศ์วรเศรษฐ์

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ศรีมิตร จำกัด
สำนักงานใหญ่

209 ถนนอโศก พระโขนง กรุงเทพฯ 10110

โทร. 258-0351-9

- รับฝากเงินโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงินทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- ให้คำปรึกษาธุรกิจการลงทุนและการเงิน
- ให้สินเชื่อแก่ธุรกิจทุกประเภท

ด้วยถินันทนากการ

จาก

บริษัท โตโยต้ามอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด

**With Complements
of**

**Mr. Hajime Ebata
and
Mr. Yosiharu Kato**

Shimizu Construction Co., Ltd.

(Bangkok Representative Office)

7th Floor, Boonmitr. Building 138 Silom Rd., Bangkok.

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบคุณ

บริษัท แลนด์เอนด์เฮ้าส์ จำกัด
บริษัท อายิโนะโมะโต๊ะ (ประเทศไทย) จำกัด

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ขอขอบคุณ

บริษัท สตาร์บล็อค จำกัด
บริษัท กำพลผลิตน้ำตาล จำกัด

บรรษัท

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

บรรษัทก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือการก่อตั้งขยายและปรับปรุงกิจการอุตสาหกรรม ส่วนเอกชนให้ก้าวหน้าและทันสมัย และเพื่อระดมเงินจากภายในและภายนอกประเทศมาใช้ ในการพัฒนาอุตสาหกรรม ในการพิจารณาให้บริการทางการเงิน บรรษัทให้ความสำคัญต่อ ความเป็นไปได้ของโครงการและผลกระทบโดยสุทธิของโครงการต่อการพัฒนาประเทศ ในรูป ของมูลค่าเพิ่ม การจ้างแรงงาน การเพิ่มรายได้และผลสุทธิต่อดุลการชำระเงิน ตลอดระยะเวลา ส่องทศวรรษที่ผ่านมา บรรษัทได้อนุมัติเงินลงทุนให้กับโครงการอุตสาหกรรมที่เป็นประโยชน์ ต่อการพัฒนาประเทศไปแล้วทั้งสิ้น 999 โครงการ จำนวนเงินกว่า 16,000 ล้านบาท

บรรษัทนับเป็นองค์กรสำคัญที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศตลอดมานับ ตั้งแต่สถาบันแห่งนี้ได้ก่อตั้งขึ้น

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม
ส่งเสริมการลงทุน สนับสนุนอุตสาหกรรม
1170 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพฯ 10310 โทร. 2517181 90



WITH THE COMPLIMENTS
OF
YIPINTSOI FINANCE LIMITED

โดนผมเธอจึงสวย... สวยด้วยวงงาม



ถนอมวงงามนี้ไว้ด้วย

คาโอ 
เอสเซนเชียล
แชมพู

ครีมนวดผม

ถนอมสุขภาพเส้นผมให้เงางาม

เรือนผมที่สมบูรณ์พร้อม

ย่อมสวยเจิดด้วยวงสะท้อนแห่งสุขภาพ วงงามตามธรรมชาติ
ที่เปล่งประกายแวววามทุกครั้งยามแสงสาด
รักษาวงงามอันเป็นยอดปรารถนาไว้ด้วย

ชุดคู่ขวัญใหม่ จากคาโอ

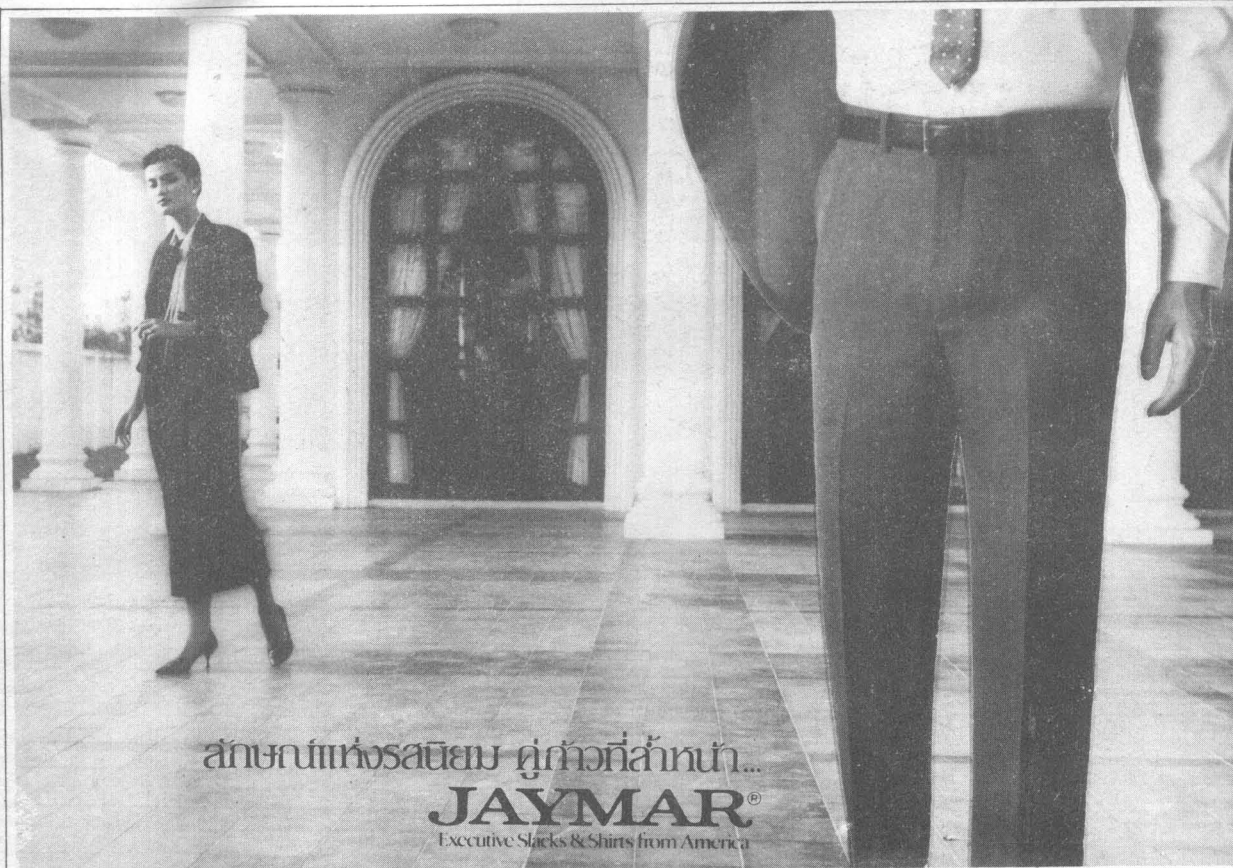
คาโอเอสเซนเชียลแชมพู... ให้คุณสระสะอาดกว่า
ด้วยฟองครีมนุ่มละเอียด แล้วเสริมความละเอียด
ด้วยคาโอเอสเซนเชียลครีมนวดผม...

ที่ช่วยให้เส้นผมเงางาม ลื่นสลวย หวีง่าย ไม่พันกัน

ใช้คาโอเอสเซนเชียลเป็นคู่เพื่อวงงามที่สมบูรณ์แบบ



ผลิตโดย บริษัท คาโอ อินดัสเทรียล (ประเทศไทย) จำกัด 
ผู้แทนจำหน่าย บริษัท กิ๊บลาย คอมเมอร์เชียล จำกัด
566 ชั้น 4 อาคารร่วมฤดี ถนนพหลโยธิน กรุงเทพฯ โทร. 251-8335-6



ลักษณะแห่งรสนิยม คู่ก้าวที่สำคัญ...

JAYMAR®
Executive Slacks & Shirts from America

อภินันทนาการ

จาก

คุณถาวร พรประภา

ออมทรัพย์ใกล้บ้าน บริการในท้องถิ่น



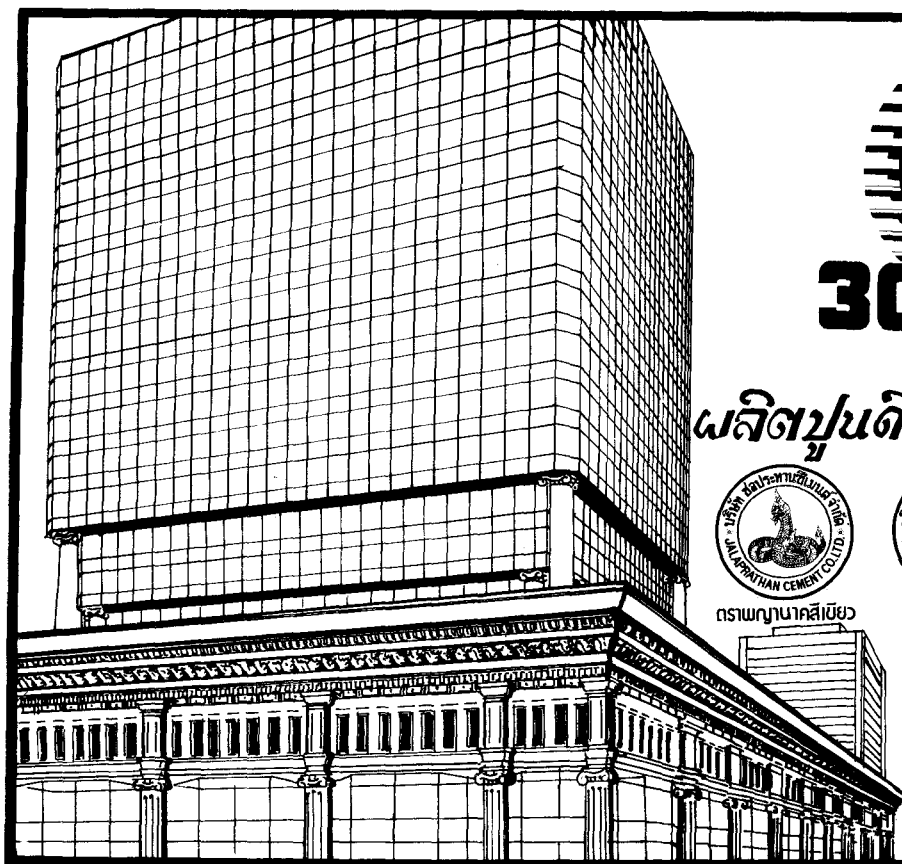
ใช้บริการบัตรออมทรัพย์ของ ธ.ก.ส.
เพื่อรากฐานที่มั่นคงของครอบครัว
และสนับสนุนเกษตรกรของชาติ

ได้ดอกเบี้ยเป็นรายวัน
ร้อยละ 8.5 ต่อปี

ติดต่อสำนักงานหน่วยอำเภอของ ธ.ก.ส. ทั่วประเทศ



ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
ธนาคารของรัฐบาล



30 ปี ชลประทานซีเมนต์

ผลิตปูนดี เพื่อทุนคุณภาพ



ตราพานาคสีเบียว



ตรางูเห่า



ตราปลาลงลาม

2974 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่

เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ

โทร. 3140061

ด้วยถินันทนากการ

จาก

บริษัท ที.เจ.ซี. เคมี จำกัด

ด้วยถินันทนากการ
จาก

บริษัท ป. เจริญพันธ์อาหารสัตว์ จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท กรุงไทยอาหารสัตว์ จำกัด

ด้วยอธิธานการ

จาก

คุณพิพัฒน์ สงวนปียะพันธ์
บริษัท ง่วนเอี้ยวหวด เทรดดิ่ง จำกัด

ด้วยถินันทนาการ

จาก

บริษัท พี.เว็ต. จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

คุณธีรพล ทิพย์สนิท
บริษัท เอลเดอร์ ปีก้า จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

คุณเชียร์ เฟื่องฟูสกุล

บริษัท อินเทอร์เน็ตชนันแนล คอนโซลิตีเดเตด เอ็นทีเนียร์ริง จำกัด

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท ต. ไทยเจริญซูเปอร์มาร์เก็ต

921 สุขุมวิท 51 กรุงเทพฯ ๗ 10110

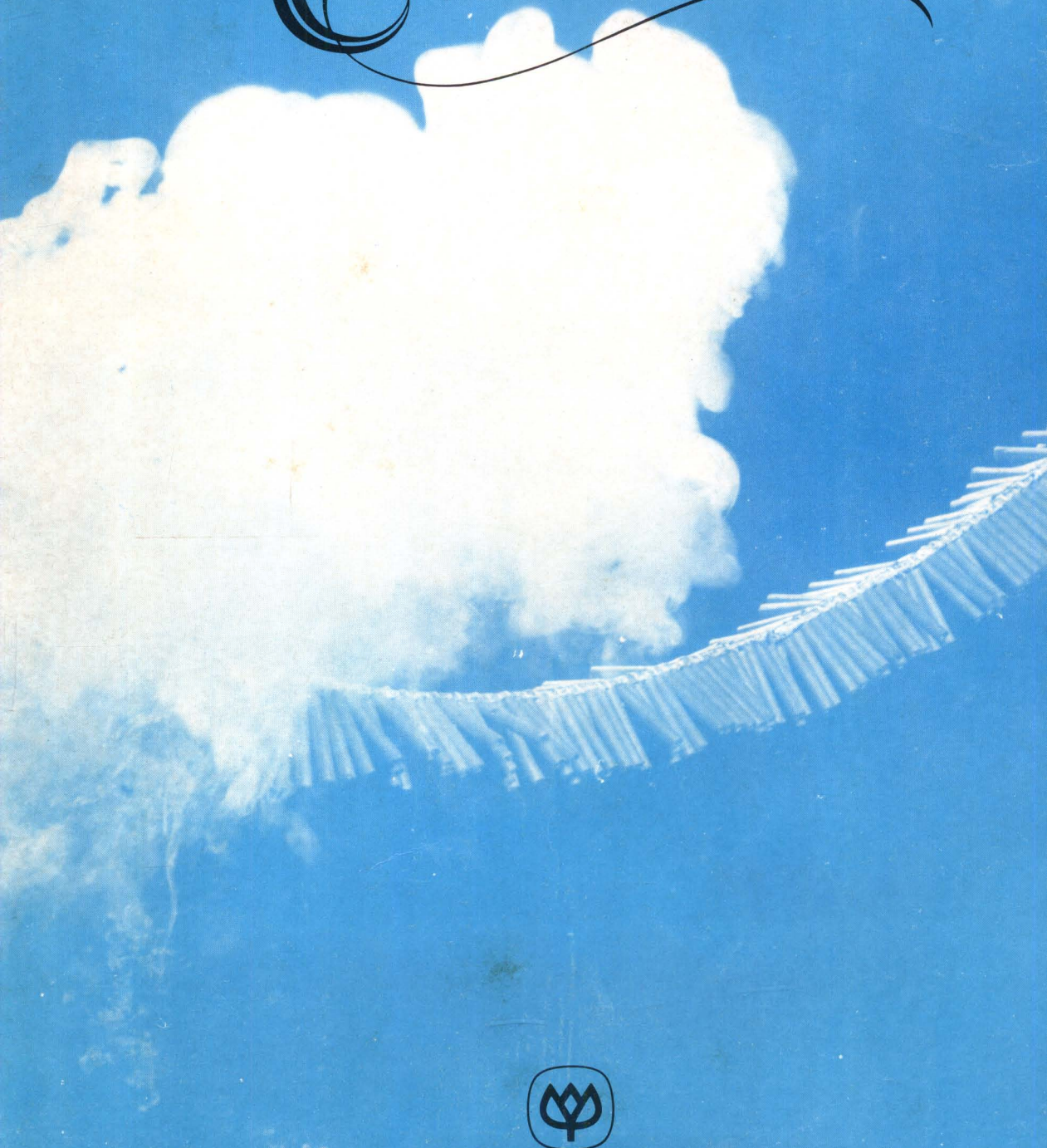
โทร. 3913133, 3913139, 3918947, 3912372

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

บริษัท คอนติเนนตัลโอเวอร์ชีส์ จำกัด

โรงเรียนดาราเมยบด



เครือข่ายบริษัทเจริญโภคภัณฑ์



ปาล์มน้ำมัน

แหล่งรายได้ใหม่ของชาวใต้

ผลปาล์มน้ำมันสีแดงส้ม ซึ่งก่อนหน้านี้ยังไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ขณะนี้กำลังเริ่มมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของไทย ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ช่วยให้เราสามารถสกัดผลปาล์มน้ำมันเป็นน้ำมันพืชชั้นดี นำไปปรุงอาหารทำสบู่ และเนยมากรีน ตลอดจนใช้เป็นส่วนผสมสำคัญในปุ๋ยโปแตช ผลผลิตจากปาล์มน้ำมันของไทยสามารถทดแทนการนำเข้าสินค้าปาล์มน้ำมันและเป็นแหล่งรายได้ใหม่ในภาคใต้ของไทยด้วย

ยังมีความต้องการให้การปลูกสวนปาล์ม และอุตสาหกรรมสกัดปาล์มน้ำมันแพร่หลายเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรมากยิ่งขึ้นเพียงไร ความต้องการการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันการเงินที่มีเครือข่ายสาขาอันกว้างขวางก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

ธนาคารกสิกรไทย ผู้มุ่งความเป็นเลิศในการดำเนินกิจการธนาคาร ยินดีที่ได้มีส่วนร่วมส่งเสริมอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันที่ทำโดยคนไทยเช่นนี้



ธนาคารกสิกรไทย
บริการทุกระดับประทับใจ