

สัมนานาวิชาการประจำปี

2526

คณะเศรษฐศาสตร์

ธรรมศาสตร์

ประเทศไทย คือ กรุงเทพ?

17-18 กุมภาพันธ์ 2526 ห้อง ๑๐.๓๐ ธรรมศาสตร์

ระบบ
POST

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

อาร์มภกตาจากคณะผู้จัดฯ

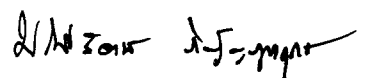
ผู้คนจำนวนมากได้วิพากษ์วิจารณ์มาเป็นเวลานานว่านโยบายของรัฐบาล
ทั้งในอดีตและปัจจุบันทำให้ประเทศไทยมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง
ว่า แทบจะทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยก็ผูกพันกับกรุงเทพฯ แทบทั้งสิ้นนั่นเอง
และโดยนัยแห่งคำกล่าวนี้ กรุงเทพฯ เป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่ใหญ่โต
จนทำให้พื้นที่อื่น ๆ ที่เหลือในประเทศไทยประสบกับความชะงักงันในการเจริญเติบโต และ
ยิ่งไปกว่านี้ผู้คนที่ย้ายอยู่ในท้องถิ่นเหล่านี้ขาดโอกาสที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม
ความเชื่อนี้ยังมีได้มีผู้ใดพิสูจน์ว่ามีข้อเท็จจริงมากเพียงไร และปัญหาความเหลื่อมล้ำของสอง
พื้นที่นี้มีลักษณะอย่างไร มีความรุนแรงเพียงใด และมีทางไหม้อย่างไร ในฐานะที่คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนวิชาการ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งในการวิจัย
เพื่อหาข้อเท็จจริงและเผยแพร่ เพื่อเป็นบริการแก่สังคมที่สนับสนุนตน จึงจัดสัมมนาทางวิชาการ
ในหัวข้อ "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?" ขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๑๗ และวันศุกร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖

บทความที่เสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๖๒ ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารนี้ทั้งหมดจะครอบคลุมด้านต่าง ๆ ของปัญหากรุงเทพฯ และต่างจังหวัด โดยเน้นแง่มุมเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ คณะผู้จัดสัมมนา เชื่อว่าการจัดในหัวข้อนี้จะนำไปสู่ข้อถกเถียง และการให้ความสำคัญแก่ปัญหานี้มากขึ้นกว่าเดิม อันจะเป็นหนทางไปสู่การสนับสนุนหรือการเสนอแนะให้เปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

คณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณในความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง
ภายนอกมหาวิทยาลัย ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน หรือภายในมหาวิทยาลัย เช่น ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่
ธุรการ คณาจารย์ในคณะและนอกคณะ ตลอดจนนักศึกษา และที่สำคัญที่สุดคณะผู้จัดยังได้รับความ
ร่วมมือสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นผลทำให้งานสัมมนาครั้งนี้เป็นจริงขึ้นมาได้

คณะผู้จัดขออน้อมรับด้วยความขอบพระคุณเป็นอย่างมาก รายนามของผู้ให้การ
สนับสนุนถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ มีดังต่อไปนี้

- (๑) FOUR SEAS Communications Bank Ltd.
- (๒) The Bank of Tokyo Ltd.
- (๓) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัด
- (๔) ธนาคารเอเชีย จำกัด
- (๕) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงศรีอยุธยา จำกัด
- (๖) บริษัทอาร์.พี. อีควิปเมนต์ จำกัด
- (๗) คุณบุญชู โรจนเสถียร
- (๘) คุณณรงค์ ศรีสอ้าน (ธนาคารกสิกรไทย จำกัด)
- (๙) คุณพิชัย รัตตกุล (บริษัทเยวราช จำกัด)
- (๑๐) คุณสุรัตน์ โอสธานุเคราะห์ (บริษัทโอสธสภาเด็กเซี่ยงหนุ จำกัด)
- (๑๑) คุณถาวร พรประภา (บริษัทสยามกลการ จำกัด)
- (๑๒) ด.เจริญอุปเปอร์มาร์เก็ต



มณิรัตน์ ภิญโญชาฤกษ์

ผู้จัดการงานสัมมนาฯ

รายนามผู้จัดสัมมนา

คณะกรรมการจัดหาทุน

รศ.เกริกเกียรติ	พิพัฒน์ เสรีธรรม	ประธานกรรมการ
พศ.ดร.ลีลี	โกศยานนท์	กรรมการ
ผศ.ดร.จีระ	หงส์ลดาภิรมย์	กรรมการ
ผศ.ดร.พิชัย	จรรยาสุกรินทร์	กรรมการ
ผศ.เต็มใจ	สุวรรณทัต	กรรมการ
ผศ.ดร.วรากรณ์	สามโกเศศ	กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการอำนวยการและประสานงาน

ผศ.ดร.วรากรณ์	สามโกเศศ	ประธานกรรมการ
อาจารย์ณัฏฐ์	ภิญโญภูษากุศล	กรรมการ (ผู้จัดการงานสัมมนา)
ผศ.วณิ	น้อยเกียรติกุล	กรรมการ
ผศ.ดร.ไชศรี	คนจริง	กรรมการ
อาจารย์ ดร.อรรณา	วัฒนานุกิจ	กรรมการ
อาจารย์ปัญญ์	สุรการวิทย์	กรรมการ
คุณกานดา	สุขใจดี	กรรมการ (เลขานุการงานสัมมนา)
คุณอภรณ์	ศาสตรสุภาพ	กรรมการ (ผู้ช่วยเลขานุการงานสัมมนา)

สารบัญบทความ

บทความที่ ๑	Overview		
	"ประเทศไทยมีใช้กรุงเทพฯ?"	โดย	รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
บทความที่ ๒	การปกครอง		
	"รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : รากเง้าของปัญหา"	โดย	ดร.ลิขิต อีร์เวคิน (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
บทความที่ ๓	การศึกษา/สาธารณสุข		
๓(๑)	"การกระจายการศึกษาของรัฐ : ประเทศไทย คือกรุงเทพฯ"	โดย	ดร.อัญญา วัฒนานุกิจ (คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
๓(๒)	"ปัญหาสาธารณสุข : ความเหลื่อมล้ำที่ต้อง แก้ไข"	โดย	ดร.สิริลักษณ์ ชูติกุล (คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
บทความที่ ๔	การคลัง/การเงินการธนาคาร		
๔(๑)	"ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา <u>ประเทศไทย</u> <u>คือกรุงเทพฯ</u> "	โดย	ดร.วรารักษ์ สามโกเศศ (คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
๔(๒)	"โครงสร้างทางการเงินรายภาคและ จังหวัดของไทย"	โดย	ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
บทความที่ ๕	ประชากร/กำลังแรงงาน		
๕(๑)	"ประชากรกับการขยายตัวของกรุงเทพฯ"	โดย	ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์ (สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

๕(๒) "ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานคร" โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร
(คณะ เศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

บทความที่ ๖ การเกษตร

"กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จาก
การเกษตรของประเทศไทย" โดย ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง
ดร.สมนึก ทับพันธ
(คณะ เศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

บทความที่ ๗ กิจกรรมสาธารณูปโภค

๗(๑) "ใครเป็นผู้ได้รับบริการของรัฐวิสาหกิจ
ประเภทสาธารณูปโภค" โดย ดร.พิบูลย์ ลิมปประภัทร
(คณะ เศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

๗(๒) "กรุงเทพฯ กับเมืองไทยในกิจการสาธารณูปการ
การไฟฟ้าและการประปา" โดย ดร.สมชาย รัตนโกมุท
(คณะ เศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

บทความที่ ๘ อุตสาหกรรมและการบริการ

๘(๑) "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ : ภาคอุตสาหกรรม
และการบริการ" โดย ดร.วิไลวรรณ วรณนิธิกุล
(คณะ เศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

๘(๒) "บทบาทของการผลิตสาขาบริการในการลด
ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา" โดย ผศ.วณิ จ้อยเกียรติกุล
(คณะ เศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

"ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?"

วันที่ ๑๗-๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายการสัมมนา

วันพฤหัสบดีที่ 17 กุมภาพันธ์ 2526

๘.๐๐ - ๘.๐๐ น.

ลงทะเบียน

๘.๐๐ - ๘.๑๕ น.

พิธีเปิดงาน

โดย ท่านศาสตราจารย์ ประภาศน์ อวยชัย

(นายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ผู้ดำเนินการอภิปราย ภาค I

อ.สุขุม อัตวาจดิชัย

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม. ธรรมศาสตร์)

๘.๑๕ - ๑๐.๓๐ น.

"Overview"

ประเทศไทยมิใช่กรุงเทพฯ

โดย รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม. ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์

(ธนาคารแห่งประเทศไทย)

๑๐.๓๐ - ๑๐.๔๕ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

รายการสัมมนา

๑๐.๔๕ - ๑๒.๐๐ น.

"การปกครอง"

รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : รากเงาของปัญหา

โดย ดร.ลิขิต ชีรเวคิน

(คณะรัฐศาสตร์ ม. ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี

(กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย)

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.

พักผ่อนอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินการอภิปราย ภาค II

ดร.เจษฎา โลหะนิจิตร

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม. ธรรมศาสตร์)

๑๓.๐๐ - ๑๔.๑๕ น.

"การศึกษา/สาธารณสุข"

การกระจายการศึกษาของรัฐ : ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ

โดย ดร.อจนา วัฒนานุกิจ

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม. ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.สายสุรี จุติกุล

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ)

ปัญหาสาธารณสุข : ความเหลื่อมล้ำที่ต้องแก้ไข

โดย ดร.สิริลักษณ์ ชูติกุล

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม. ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.ไกรสิทธิ์ ตันติศิรินทร์

(ศูนย์วิจัย ม. มหิดล)

รายการสัมมนา

๑๔.๑๕ - ๑๕.๓๐ น.

"การคลัง/การเงินการธนาคาร"

ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ"

โดย ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

โครงสร้างทางการเงินรายภาคและจังหวัดของไทย

โดย ดร.ติเรก ปัทมสิริวัฒน์

(คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.นิมิตร นนทพันธุ์วาทย์

(ธนาคารกรุงเทพ จำกัด)

๑๕.๓๐ - ๑๕.๔๕ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๕.๔๕ - ๑๗.๐๐ น.

"ประชากร/กำลังแรงงาน"

ประชากรกับการขยายตัวของกรุงเทพฯ

โดย ดร.จิระ หงส์ลดารมภ์

(สถาบันทรัพยากรมนุษย์ ม.ธรรมศาสตร์)

ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานคร

โดย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์

(คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์)

รายการสัมมนา

วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526

ผู้ดำเนินการอภิปราย ภาค III

ผศ.วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

๙.๐๐ - ๑๐.๑๕ น.

"การเกษตร"

กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตร

ของประเทศไทย

โดย ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

ดร.สมนึก ทับพันธุ์

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ คุณศุภกิจ นิมมานนรเทพ

(พาณิชย์จังหวัดชลบุรี)

๑๐.๑๕ - ๑๐.๓๐ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๐.๓๐ - ๑๒.๐๐ น.

"กิจกรรมสาธารณูปโภค"

ใครเป็นผู้ได้รับบริการทางรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

โดย ดร.พิบูลย์ ลิมปประภัทร

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

กรุงเทพฯ กับเมืองไทยในกิจการสาธารณูปการ

การไฟฟ้าและการประปา

โดย ดร.สมชาย รัตนโกมุท

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ผู้วิจารณ์ คุณวิชย วีระไวทยะ

(การประปาส่วนภูมิภาค)

รายการสัมมนา

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.

พักทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินการอภิปราย ภาค IV

ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์

(สถาบันทรัพยากรมนุษย์ ม.ธรรมศาสตร์)

๑๓.๐๐ - ๑๔.๑๕ น.

"อุตสาหกรรมและการบริการ"

ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ : ภาคอุตสาหกรรมและ
การบริการ

โดย ดร.วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

บทบาทของการผลิตสาขาบริการในการลดความ
เหลื่อมล้ำของการพัฒนา

โดย ผศ.วณิ น้อยเกียรติกุล

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี

(บริษัทจัดการอุตสาหกรรม จำกัด, IFCT)

๑๔.๑๕ - ๑๔.๓๐ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๔.๓๐ - ๑๗.๐๐ น.

สรุปและอภิปรายทั่วไป

๑. ศจ.เสน่ห์ จามริก

(สถาบันไทยคดีศึกษา ม.ธรรมศาสตร์)

๒. ดร.อาชวี เตาลานนท์

(บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด)

๓. ดร.ลือชัย จุลาศัย

(คณะสังคมศาสตร์ ม.เชียงใหม่)

รายการสัมมนา

๔. ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

๕. คุณโชสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์

(กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

Overview

“ประเทศไทยมิใช่กรุงเทพฯ”

โดย

รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประเทศไทยมีใช้กรุงเทพฯ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

ในปีพุทธศักราช ๒๕๒๕ กรุงเทพมหานครได้ก่อตั้งมาครบสองร้อยปี ได้มีการจัดงานใหญ่โต เฉลิมฉลองโอกาสอันเป็นมงคลดังกล่าว ในปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานคร เป็นมหานครที่เจริญรุ่งเรืองและมีสิ่งอำนวยความสะดวกสบายต่าง ๆ ไม่น้อยหน้ามหานครใหญ่ ๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม ความเจริญรุ่งเรืองของกรุงเทพมหานคร มิได้สะท้อนให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม ความเจริญรุ่งเรืองของกรุงเทพได้แสดงให้เห็นลักษณะอันโดดเด่นของการรวมศูนย์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย กล่าวคือ กรุงเทพฯเจริญเติบโตด้วยการเอารัดเอาเปรียบภูมิภาคอื่นของประเทศ ซึ่งพอจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นระบบการกระจายรายได้ในสังคมไทย จากปรากฏการณ์ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อกรุงเทพยิ่งเจริญขึ้น ระบบการกระจายรายได้ของสังคมได้ยิ่งเลวลง ดังนั้นการศึกษาปัญหาการกระจุกตัวของกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ระบบการกระจายรายได้ของสังคมไทยควบคู่กันไปด้วย

สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาการกระจุกตัวของกรุงเทพมหานครในบทความนี้มุ่งที่จะอธิบายถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและการเติบโตใหญ่ของกรุงเทพมหานคร และปัญหาความไม่สมดุลย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ซึ่งจะได้จัดแบ่งหัว

ข้อการพิจารณาโดยย่อดังนี้

๑. การเติบโตในลักษณะรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ
๒. วิวัฒนาการของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย
๓. บทบาทของการค้าต่างประเทศกับการขยายการรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ และการกระจุกตัวในระบบการกระจายรายได้ของสังคมไทย
๔. แนวทางการลดการขยายตัวแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ

๑. การเติบโตในลักษณะรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ

ในการวิเคราะห์การเติบโตแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานครนั้น เราอาจจะเริ่มต้นด้วยการศึกษา ลักษณะการเพิ่มขึ้นของประชากร การเติบโตของเมืองต่าง ๆ และความแตกต่างในการกระจายรายได้ของแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๑.๑ ลักษณะการเพิ่มประชากรของกรุงเทพมหานคร

การวัดลักษณะการขยายตัวแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร อาจจะดูได้จากการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือในปี ๒๔๙๐ กรุงเทพฯ มีประชากรเพียง ๗๘,๐๐๐ คน แต่เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๕ ประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น ๕,๔๖๒,๙๕๕ คน ปรากฏว่าประชากรได้เพิ่มขึ้นถึง ๗ เท่าตัว ในขณะที่ประชากรทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเพียง ๒.๗ เท่าตัวเท่านั้น กล่าวคือในปี ๒๔๙๐ ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๑๘ ล้านคน มาในปี ๒๕๒๕ ประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๔๘ ล้านคน

การที่ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยของประเทศเกือบ ๓ เท่าตัวดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าได้มีประชากรอพยพเข้าสู่

กรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก จำนวนประชากรที่อพยพเข้ามาอาจจะมีจำนวนใกล้เคียงกับการเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติ ^๑

โดยปกติแล้วประชาชนมักจะอพยพจากท้องถิ่นที่ยากจนไปสู่ท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ ที่มีความสะดวกสบายและมีความปลอดภัย ลักษณะการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ได้แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่ได้รับการพัฒนาดีกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑ ในปี ๒๕๐๕ เป็นต้นมา ประชากรในกรุงเทพมหานครได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กรุงเทพมหานครมีการเติบโตในลักษณะที่รวมศูนย์ของประเทศไทย

๑.๒ การเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองกับการขยายตัวของเมือง

เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครได้ถูกพัฒนามาในลักษณะการรวมศูนย์ของประเทศไทย เราอาจจะวิเคราะห์จากลักษณะการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองและการขยายขนาดของตัวเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ในช่วงปี ๒๕๔๐-๒๕๖๐ ซึ่งจะพิจารณาได้โดยสรุปจากข้อมูลในตารางที่ ๒ จากข้อมูลดังกล่าวพอจะสรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

ประการแรก เมื่อพิจารณาความเจริญทางเศรษฐกิจโดยวัดจากลักษณะการขยายตัวของประชากรที่อาศัยอยู่ในตัวเมืองแล้ว จะเห็นว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลักเพียงแห่งเดียวของประเทศไทยที่ได้รับการพัฒนาเหนือเมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ อย่างมากมาย จำนวนประชากรเมืองของประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ

^๑ ในปี ๒๕๑๖ ได้มีการก่อตั้งกรุงเทพมหานครโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ซึ่งรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าด้วยกัน การรวมกันดังกล่าวมีผลทำให้ประชากรของกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คน

กล่าวคือ ในปี ๒๔๙๐ ประเทศไทยมีประชากรเมือง ๑.๗๓๙ ล้านคน ในจำนวนดังกล่าว ประมาณร้อยละ ๔๔.๙ อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ในปี ๒๕๑๐ จำนวนประชากรเมืองเพิ่มขึ้น เป็น ๔.๖๘๔ ล้านคน และอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ร้อยละ ๔๕.๖ ในปี ๒๕๒๐ จำนวนประชากรเมืองได้เพิ่มขึ้นเป็น ๗.๕๘๖ ล้านคน ปรากฏว่าร้อยละ ๖๒.๒ อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

ประการที่สอง ถ้าพิจารณาความเจริญของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากขนาดของเมืองโดยวัดจากประชากรเมืองแล้ว จะเห็นว่ามีความเจริญที่แตกต่างกันมาก^๑ กล่าวคือเมืองในภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นเมืองขนาดเล็ก เช่นในปี ๒๕๒๐ จากเขตที่เป็นตัวเมือง ๑๑๙ เมือง เป็นเมืองที่มีประชากรต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คนถึง ๑๐๘ เมือง ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเมืองขนาดเล็กเติบโตได้ช้ามาก เนื่องจากการเติบโตของเมืองใหญ่ในภูมิภาคได้ดูดประชากรเข้าสู่เมืองใหญ่ แทนที่จะพัฒนาเมืองเล็กในท้องถิ่นให้เป็นเมืองขนาดกลาง ในทำนองเดียวกัน เมืองหลักในภูมิภาคก็เติบโตได้ช้าเนื่องจากประชากรถูกดูดเข้ากรุงเทพมหานคร

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงเขตเมืองที่มีลักษณะเป็นเทศบาล ปรากฏว่าในช่วงปี ๒๔๙๐ ถึง ๒๕๒๐ ในช่วง ๓๐ ปี จำนวนเขตเมืองที่เป็นเทศบาลได้เพิ่มขึ้นเพียง ๓ เมืองเท่านั้น ปรากฏว่าการพัฒนาเขตเมืองในรูปของเทศบาลที่ยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เขตชุมชนมักจะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปของเขตสุขาภิบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการปกครองมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือการบริหารการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาลักษณะการขยายความเจริญของภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศแล้ว ปรากฏว่าได้มีการส่งเสริมการพัฒนาเมืองแบบรวมศูนย์ในแต่ละภูมิภาค เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดให้เชียงใหม่เป็นเมืองหลักในภาคเหนือ ส่วนในภาคใต้ได้กำหนดใหญ่และสงขลา

^๑ ดู กนก วงศ์ตระหง่าน "การเกิดและการขยายเมืองกรุงเทพฯ การศึกษาการเปลี่ยนแปลง" วารสารธรรมศาสตร์ (ฉบับมีนาคม ๒๕๒๕) หน้า ๗๑-๗๘

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการค้าขายและการติดต่อทางธุรกิจในระบบเศรษฐกิจไทยแล้ว เมืองหลักที่มีลักษณะการรวมศูนย์ในแต่ละภูมิภาคมีได้มีลักษณะการพัฒนาที่เป็นอิสระ แต่จะมีลักษณะเป็นบริวารของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเมืองในประเทศไทยจะมีลักษณะ เป็นการพัฒนาแบบศูนย์กลางและบริวาร โดยมีกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางใหญ่ และเมืองหลักในภูมิภาคหรือเมืองที่อยู่ใกล้เคียง เป็นบริวาร

๑.๓ ความแตกต่างในการกระจายรายได้ของแต่ละภูมิภาค

การวิเคราะห์ภาพรวมลักษณะการเติบโตแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร อาจพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติเป็นรายภาค และการเปรียบเทียบรายได้โดยเฉลี่ยของคนกรุงเทพฯ กับคนต่างจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๓

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๒๑ สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ของกรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๗.๒ ของภาคกลางเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๔ ส่วนภาคเหนือลดลง ๒.๕ ภาคอีสานลดลง ๒.๘ และภาคใต้ก็ลดลงร้อยละ ๒.๘ การเปรียบเทียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพฯ ได้เจริญรวดเร็วกว่าภูมิภาคต่าง ๆ อย่างมากมาย ความเจริญได้มากกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ

เมื่อพิจารณาถึงความเจริญโดยการเปรียบเทียบจากรายได้โดยเฉลี่ยของประชากรของแต่ละภูมิภาค ปรากฏว่ารายได้โดยเฉลี่ยของคนในกรุงเทพฯ มีความได้เปรียบคนในภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้มากขึ้น ส่วนคนในภาคกลางมีความเสียเปรียบคนในกรุงเทพฯ น้อยลง

ตารางที่ ๑

การเปลี่ยนแปลงในจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครในช่วงสองทศวรรษ

ปี ๒๕๐๕ - ๒๕๒๕

ช่วงระยะเวลาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ	จำนวนประชากร	ประชากรที่เพิ่มขึ้น	ร้อยละ
๑. <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑</u> (๒๕๐๕-๒๕๑๐)			
ต้นปีของแผน (๒๕๐๕)	๑,๙๖๓,๓๙๘	๘๕,๑๖๔	๔.๔๙
ปลายปีของแผน (๒๕๑๐)	๒,๕๐๐,๓๖๗	๕๓๖,๙๖๙	๒๗.๓๕
อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ย	-	-	๕.๘๙
๒. <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๒</u> (๒๕๑๐-๒๕๑๕)			
ต้นปีของแผน (๒๕๑๐)	๒,๖๑๔,๓๕๖	๑๑๓,๙๘๙	๔.๓๖
ปลายปีของแผน (๒๕๑๕)	๓,๐๗๕,๓๐๐	๔๖๐,๙๔๔	๑๗.๖๔
อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ย			๔.๒๐
๓. <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๓</u> (๒๕๑๕-๒๕๒๐)			
ต้นปีของแผน (๒๕๑๕)	๓,๑๖๙,๐๙๑	๙๓,๗๙๑	๓.๐๕
ปลายปีของแผน (๒๕๒๐)	๔,๕๔๕,๖๐๘	๑,๓๗๖,๕๑๗	๔๓.๕๑
อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ย			๘.๘๓
๔. <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๔</u> (๒๕๒๐-๒๕๒๕)			
ต้นปีของแผน (๒๕๒๐)	๔,๗๔๒,๗๗๔	๑๒๗,๗๓๔	๒.๖๙
ปี ๒๕๒๕	๕,๑๕๓,๙๔๗	๔๑๑,๑๗๓	๘.๐๙
๕. <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๕</u> (๒๕๒๕-๒๕๒๙)			
ปี ๒๕๒๙	๕,๔๖๒,๙๕๕	-	-

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

หมายเหตุ ในปี ๒๕๑๖ เป็นปีที่ก่อตั้งกรุงเทพมหานคร โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ได้มีการรวมเขตจังหวัดธนบุรี และ เขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าด้วย จึงทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นมาก

ที่มา : ข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ ๒

จำนวนเมืองจำแนกตามขนาดประชากร เมืองและร้อยละของประชากรตามขนาดเมือง

ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐

ขนาดของเมือง	๒๕๕๐		๒๕๖๐		๒๕๖๐		๒๕๖๕		๒๕๖๖	
	เมือง	ร้อยละ	เมือง	ร้อยละ	เมือง	ร้อยละ	เมือง	ร้อยละ	เมือง	ร้อยละ
๑,๐๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป	-	-	๑	๕๓.๒	๑	๕๕.๖	๑	๕๖.๐	๑	๖๒.๒
๑๐๐,๐๐๐ - ๙๙๙,๙๙๙	๑	๕๕.๙	-	-	-	-	-	-	๑	๑.๔
๗๕,๐๐๐ - ๙๙,๙๙๙	-	-	-	-	๑	๑.๗	๒	๓.๑	๓	๓.๒
๕๐,๐๐๐ - ๗๔,๙๙๙	-	-	๑	๒.๐	๑	๑.๖	๗	๗.๒	๖	๕.๐
๔๐,๐๐๐ - ๔๙,๙๙๙	-	-	๑	๑.๓	๗	๖.๕	๔	๓.๒	๑๐	๕.๙
๓๐,๐๐๐ - ๓๙,๙๙๙	๑	๒.๒	๘	๗.๙	๑๑	๘.๑	๑๐	๖.๕	๘	๓.๗
๒๐,๐๐๐ - ๒๙,๙๙๙	๔	๕.๑	๑๑	๗.๙	๑๕	๗.๘	๑๙	๘.๒	๒๒	๗.๔
๑๕,๐๐๐ - ๑๙,๙๙๙	๗	๒.๒	๑๔	๗.๑	๑๖	๕.๖	๒๒	๖.๖	๒๑	๕.๐
๑๐,๐๐๐ - ๑๔,๙๙๙	๒๐	๑๓.๗	๒๖	๙.๒	๒๕	๖.๗	๒๓	๕.๐	๒๗	๔.๓
๕,๐๐๐ - ๙,๙๙๙	๔๙	๑๙.๙	๔๖	๑๐.๒	๓๕	๕.๘	๒๕	๓.๗	๑๔	๑.๕
น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน	๓๔	๗.๑	๑๑	๑.๒	๗	๐.๖	๖	๐.๕	๖	๐.๔
รวม	๑๑๖	๑๐๐	๑๑๙	๑๐๐	๑๙๙	๑๐๐	๑๙๙	๑๐๐	๑๙๙	๑๐๐
จำนวนประชากร (ล้านคน)	-	๑.๗๓๙	-	๓.๓๘๗	-	๔.๖๘๔	-	๕.๕๙๓	-	๗.๕๘๖

ที่มา : สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ ๓

เปรียบเทียบสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติและรายได้เฉลี่ยต่อคน

ระหว่าง กรุงเทพมหานคร กับ ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ

ปี ๒๕๐๓ - ๒๕๒๑

	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	ภาคกลาง	กรุงเทพฯ	รวม
(๑) สัดส่วนผลิตภัณฑ์ของภาค ตามราคาคงที่ปี ๒๕๒๑ (ร้อยละ)						
๒๕๐๓	๑๖.๐	๑๗.๕	๑๔.๒	๒๙.๔	๒๒.๙	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๑๕.๕	๑๖.๕	๑๓.๑	๒๗.๓	๒๓.๖	๑๐๐.๐
๒๕๒๑	๑๓.๕	๑๔.๗	๑๑.๔	๓๐.๓	๓๐.๑	๑๐๐.๐
๒๕๐๓-๒๕๒๑ : เพิ่มขึ้น (ลด)	(๒.๕)	(๒.๘)	(๒.๘)	๐.๙	๗.๒	-
(๒) รายได้เฉลี่ยต่อคน ราคาปัจจุบัน (บาท)						
๒๕๐๓	๑,๔๕๔	๑,๐๔๖	๒,๕๙๔	๒,๕๓๗	๕,๗๑๖	๒,๐๔๖
๒๕๑๓	๒,๕๙๘	๑,๖๘๐	๓,๗๔๙	๔,๘๕๑	๑๑,๔๙๕	๓,๗๔๑
๒๕๒๑	๖,๔๖๒	๓,๙๘๙	๑๐,๓๓๑	๑๔,๖๐๕	๒๖,๙๑๒	๙,๘๙๘
อัตราการเพิ่ม ๒๕๐๓-๒๕๒๑	๔.๔๔	๓.๘๑	๓.๙๘	๕.๗๖	๔.๗๑	๔.๘๑
(๓) เปรียบเทียบรายเฉลี่ยต่อคนของ คนในกรุงเทพฯ กับคนในแต่ละ ภูมิภาค (เท่า)						
๒๕๐๓	๓.๙๓	๕.๔๖	๒.๒๐	๒.๒๕	-	-
๒๕๑๓	๔.๔๒	๖.๘๔	๓.๐๖	๒.๓๗	-	-
๒๕๒๑	๔.๑๖	๖.๗๕	๒.๖๐	๑.๘๔	-	-

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. วิวัฒนาการของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย

การที่กรุงเทพมหานครมีการเติบโตในลักษณะรวมศูนย์นั้น สืบเนื่องมาจาก ลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ การได้เปรียบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการ เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจการปกครองและการกำหนดนโยบายของประเทศ ซึ่งปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวได้ทำให้เกิดการพัฒนาแบบรวมศูนย์ในประเทศไทย ในการวิเคราะห์วิวัฒนาการ แบบรวมศูนย์ดังกล่าว แบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยย่อดังนี้

๑. ลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
๒. ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์
๓. การเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการเป็นศูนย์รวมทางสังคม

๒.๑ ลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

ปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานประการแรกที่ทำให้กรุงเทพฯ มีการเติบโตแบบ รวมศูนย์ของประเทศไทย ก็เนื่องจากข้อได้เปรียบทางทำเลที่ตั้งกรุงเทพฯ และสภาพ ภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนที่ในรูปที่ ๑ และประเด็นข้อสังเกต โดยย่อดังนี้

ประการแรก ถ้าเราพิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยโดยส่วน รวมจะเห็นได้ว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นที่ราบที่สามารถติดต่อกันได้โดยสะดวก ทัวถึงทุกภูมิภาค กรุงเทพฯ ตั้งอยู่ปากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ควบคุมการติดต่อกับภาคกลางและ ภาคเหนือและภาคอีสานไว้ทั้งหมด ซึ่งภูมิภาคดังกล่าวมีประชากรราวร้อยละ ๘๐ ของ ประชากรทั้งประเทศ

ประการที่สอง การพัฒนาระบบการคมนาคมและสื่อสารของประเทศได้พัฒนาโดยกำหนดให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง เช่น เส้นทางรถไฟ และทางหลวงทุกสายจะมุ่งสู่กรุงเทพฯ การติดต่อระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่จะต้องผ่านกรุงเทพฯ การติดต่อทางทะเลและส่งออกหรือส่งสินค้าเข้า ส่วนใหญ่จะต้องผ่านท่าเรือที่กรุงเทพฯ เพราะเป็นเมืองท่าน้ำลึกแห่งเดียวของประเทศ นอกจากนี้ ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ยังเป็นศูนย์กลางติดต่อกับโลกภายนอก

ประการที่สาม ลักษณะทำเลที่ตั้งอันได้เปรียบดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานที่ทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อกรุงเทพฯ ได้เป็นศูนย์กลางการปกครอง และถูกพัฒนาให้เป็นจุดรวมศูนย์ของประเทศ จึงทำให้กรุงเทพฯ ได้เติบโตอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นศูนย์กลางของประเทศ

๒.๒ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์

นอกจากลักษณะทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันได้เปรียบของกรุงเทพฯ แล้ว การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยได้ทำให้กรุงเทพฯ มีการเติบโตแบบรวมศูนย์มากขึ้น ในการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์นั้นจะแบ่งประเด็นการพิจารณาดังนี้

- (๑) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนปี ๒๕๐๐
- (๒) การเติบโตของกลุ่มธุรกิจและระบบทุนนิยมของไทย
- (๓) บทบาทของการพัฒนาระบบคมนาคม
- (๔) บทบาทของเงินตราและการขยายตัวของระบบธนาคารพาณิชย์

๒.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนปี ๒๕๐๐

การเติบโตลักษณะรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานครได้มีการสะสมกันมาเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปี โดยเริ่มจากชุมชนเล็ก ๆ ในการศึกษาการเติบโตดังกล่าวเราจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมศูนย์ที่กรุงเทพฯ^๑ ดังพอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

ประการแรก กรุงเทพฯ เป็นประตูการค้าที่ติดต่อกับโลกภายนอกมาเป็นเวลากว่าสองร้อยปี การค้าขายส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะต้องผ่านกรุงเทพฯ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสินค้าขาออกของไทยในอดีตถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า สินค้าที่ส่งออกเกือบทั้งหมดเป็นสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งพอจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่าสินค้าออกที่สำคัญ ๔ ชนิด คือ ข้าว ยาง ไม้สัก และดีบุก รวมกันเกินกว่าร้อยละ ๘๐ ของมูลค่าสินค้า สินค้าขาออก สินค้าขาออกส่วนใหญ่จะผ่านเมืองท่ากรุงเทพฯ ในทำนองเดียวกัน สินค้าขาเข้าเกือบทั้งหมดก็ส่งเข้าโดยผ่านเมืองท่ากรุงเทพฯ^๒

ประการที่สอง จากลักษณะองค์ประกอบของสินค้าขาออก ซึ่งเป็นสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ กระบวนการพัฒนาที่ก่อตัวจากฐานอุตสาหกรรมจึงไม่ได้เกิดขึ้น อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปเพื่อการส่งออก เช่น โรงสีข้าว และโรงเลื่อย เป็นต้น โรงงานส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพฯ ดังนั้น กรุงเทพฯ จึงถูกพัฒนาให้กลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของประเทศไปด้วย

^๑ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมกระฎุมพี กับวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์" วารสารธรรมศาสตร์ (ฉบับมีนาคม ๒๕๒๕) หน้า ๗๑-๗๔

^๒ดู เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม "เศรษฐกิจไทย ๒๐๐ ปี บนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา" ประชาชาติธุรกิจ (ฉบับพิเศษ) มีนาคม ๒๕๒๕

ประการที่สาม เนื่องจากลักษณะ เศรษฐกิจของประเทศเป็นประเทศเกษตรกรรม และส่งออกสินค้าเกษตร หรือสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรเป็นสินค้าขาออก การก่อตัวและการสะสมทุนของกลุ่มนายทุนไทยจึงเติบโตได้ช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทุนท้องถิ่นในภูมิภาคต่าง ๆ นายทุนที่พัฒนาเติบโตขึ้น ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากนายทุนการค้าและการเงิน ส่วนนายทุนอุตสาหกรรมเพิ่งจะเกิดขึ้นในระยะไม่กี่สิบปีที่ผ่านมาเอง อย่างไรก็ตาม นายทุนที่เติบโตขึ้นนั้นเกือบทั้งหมดจะมีฐานธุรกิจของตนอยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศ

๒.๒.๒ การเติบโตของกลุ่มธุรกิจและระบบทุนนิยมของไทย

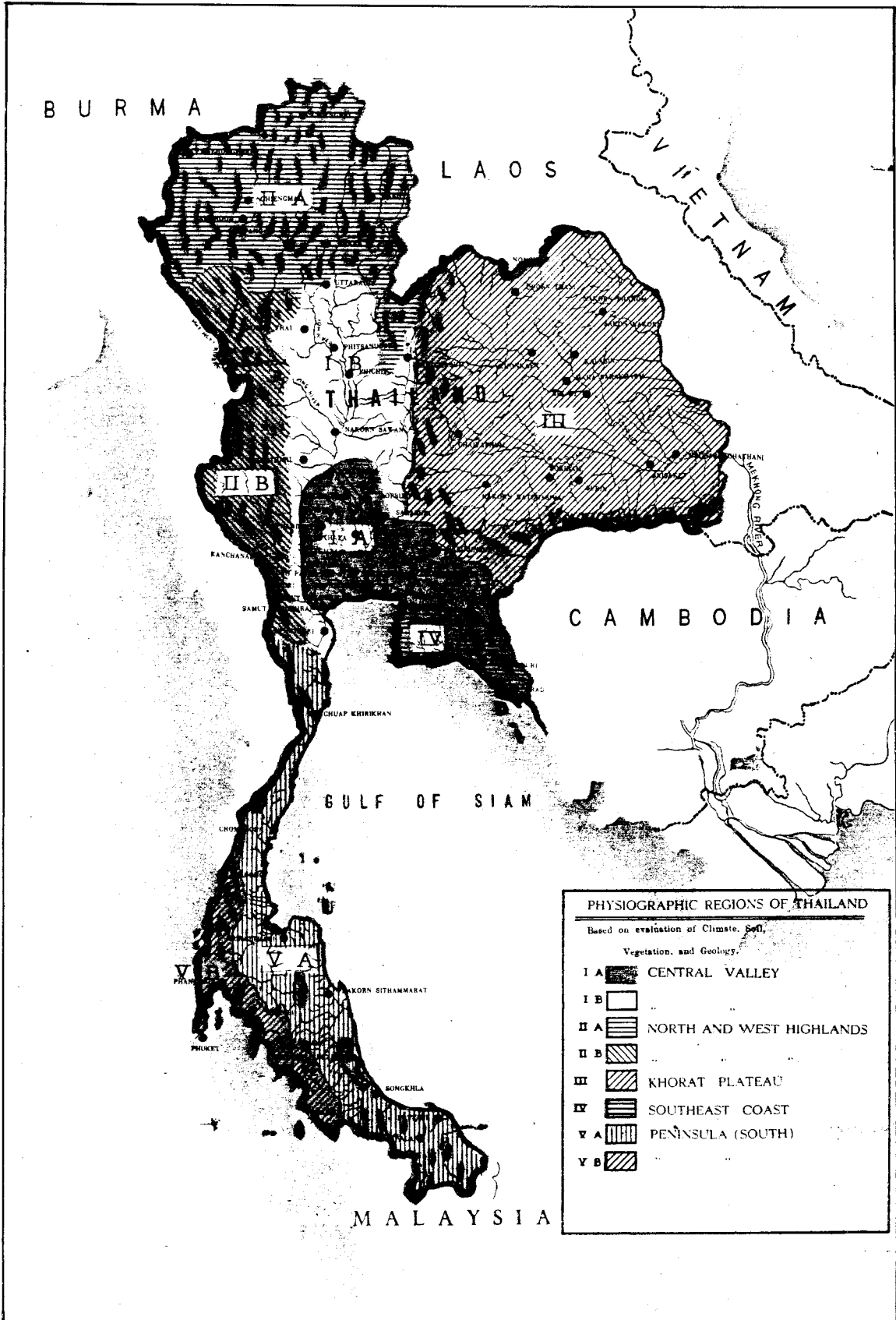
การวิเคราะห์การเติบโตของเมืองจำเป็นจะต้องพิจารณาควบคู่กันกับการเติบโตของธุรกิจและระบบทุนนิยมของไทย เมื่อเราพิจารณาถึงการเติบโตของเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าเติบโตได้ช้า และมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานคร ลักษณะการเติบโตดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นการพัฒนาแบบทุนนิยมในประเทศไทย ที่มีลักษณะการกระจุกตัวอยู่แต่ในเขตกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ นายทุนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นนายทุนขนาดเล็ก และมีพลังการสะสมทุนน้อยมาก ซึ่งมีผลทำให้ท้องถิ่นพัฒนาเป็นเมืองศูนย์กลางหรือเมืองใหญ่ได้ช้ามาก

เมื่อพิจารณาถึงระบบทุนนิยมของไทยแล้วอาจจะกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีศูนย์กลางของการก่อตัวและการพัฒนาการอยู่ที่กรุงเทพฯ แล้วจึงค่อย ๆ แผ่ขยายไปตามท้องถิ่นตามภูมิภาคต่าง ๆ นายทุนขนาดใหญ่จะมีฐานธุรกิจอยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลการเก็บภาษีอากรบางประเภทที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานคร จากข้อมูลในตารางที่ ๕ แสดงให้เห็นว่าร้อยละ ๘๒ ของภาษีเงินได้นิติบุคคล และร้อยละ ๗๑ ของภาษีการค้า จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพฯ และร้อยละ ๗๑ ของภาษีการค้า

จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานคร^๑

ลักษณะการกระจุกตัวและการเติบโตของกลุ่มธุรกิจ หรือนายทุนใน กรุงเทพฯ ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาการแบบทุนนิยม กล่าวคือ ทรัพยากรหรือการสะสมทุนของประเทศจะถูกดูดซึม เข้าสู่เขตกรุงเทพมหานคร แล้วจึง จะถูกจัดสรรการใช้ประโยชน์และการลงทุนอีกต่อหนึ่ง จากลักษณะการกระจุกตัวของ อำนาจและการสะสมทุนดังกล่าว ทำให้เงินทุนของประเทศถูกจัดสรรลงทุนในโครงการ ต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ มากกว่าท้องถิ่นอื่น ดังนั้น ลักษณะการจุกตัวของกลุ่มธุรกิจจึง เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการ หนึ่งที่ทำให้กรุงเทพฯ มีการพัฒนาแบบรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น

^๑ ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของ ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๕)



ตารางที่ ๔

สัดส่วนของสินค้าขาออกที่สำคัญบางชนิด

ปี ๒๕๑๐ - ๒๕๔๔

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี	ข้าว	ยาง	ไม้สัก	ดีบุก	รวมสินค้าสำคัญ ๔ ชนิด
๒๕๑๐	๔๑.๑		๑๕.๖		๕๖.๗
๒๕๓๓	๖๙.๗		๑๑.๑	๕.๕	๘๖.๔
๒๕๔๖	๗๑.๓		๖.๔	๑๐.๔	๘๘.๒
๒๕๔๙	๖๙.๑		๑๑.๐	๑๑.๒	๙๑.๓
๒๕๕๒-๕๓	๗๗.๖		๗.๘	๖.๔	๙๑.๙
๒๕๕๔-๖๒	๗๐.๑		๑๕.๙	๓.๙	๘๙.๙
๒๕๖๓-๖๗	๖๘.๒	๐.๘	๘.๖	๔.๕	๘๒.๑
๒๕๖๘-๗๒	๖๘.๙	๒.๓	๙.๐	๓.๗	๘๓.๙
๒๕๗๓-๗๗	๖๕.๔	๒.๐	๑๓.๘	๓.๙	๘๕.๑
๒๕๗๘-๘๒	๕๓.๕	๑๒.๙	๑๘.๖	๔.๒	๘๙.๒
๒๕๘๓-๘๙	๖๐.๕	๑๒.๑	๑๑.๖	๑.๖	๘๕.๙
๒๕๙๐	๓๕.๓	๗.๐	๑๑.๘	๕.๑	๕๙.๒
๒๕๙๑	๕๐.๕	๑๓.๔	๕.๙	๓.๔	๗๓.๒
๒๕๙๒	๖๒.๗	๘.๓	๕.๓	๓.๗	๘๐.๐
๒๕๙๓	๕๐.๘	๒๑.๘	๖.๗	๓.๘	๘๓.๑
๒๕๙๔	๔๘.๐	๓๐.๑	๕.๑	๓.๓	๘๖.๕

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากแหล่งเดียวกับตารางที่ ๒

ตารางที่ ๕

พิจารณาลักษณะการรวมศูนย์ทางการค้าและอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานคร

โดยพิจารณาจากการจัดเก็บภาษีบางประเภท

ปีงบประมาณ ๒๕๒๔

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทสรรพากร	ทั้งประเทศ	กรุงเทพฯ	ร้อยละที่เก็บได้ในเขตกทม.
๑. <u>ภาษีสรรพากร</u>			
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	๘,๕๕๕.๕	๕,๘๕๔.๕	๖๘.๔๓
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	๑๓,๑๕๐.๔	๑๐,๘๓๙.๘	๘๒.๔๓
- ภาษีการค้า	๒๐,๙๖๕.๗	๑๔,๙๔๐.๗	๗๑.๒๖
๒. <u>ภาษีสรรพสามิต</u>			
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	๑๐,๑๑๒.๐	๔,๖๔๘.๑๗	๔๕.๙๗
- แสตนบียาสูบ	๖,๑๙๙.๘	๖,๑๙๙.๘๔	๑๐๐.-
- ภาษีสุราและเบียร์	๕,๓๗๘.๑	๓,๑๕๘.๖๗	๕๘.๗๓
- ภาษีเครื่องดื่ม	๑,๓๐๐.๒	๙๘๒.๑๔	๗๕.๕๔
- ภาษีซีเมนต์	๑๑๘.๙	๘.๓๙	๗.๐๖

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกระทรวงการคลัง

๒.๒.๓ บทบาทของการพัฒนาระบบคมนาคม

การเติบโตแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร ถูกขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อราวสามทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อระบบการขนส่งทางถนนได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบัน เมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศสามารถเชื่อมต่อกันด้วยทางรถยนต์ และกรุงเทพฯ ก็ยังเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมที่เชื่อมต่อระหว่างภาคต่าง ๆ

การขนส่งทางถนนที่สะดวกและทำได้ทุกเวลา ช่วยให้การติดต่อค้าขายเป็นไปได้โดยสะดวกและขยายตัวเร็วขึ้น ในฐานะที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและเป็นที่กระจุกตัวของนายทุนอยู่แล้ว การขยายตัวของระบบคมนาคมจึงช่วยให้นายทุนที่มีฐานธุรกิจอยู่ที่กรุงเทพฯ ขยายอาณาจักรธุรกิจของตนได้ไกลขึ้น และลดบทบาทของนายทุนท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคลง ตัวอย่างเช่น เดิมนครราชสีมาเป็นศูนย์กลางธุรกิจของภาคอีสาน เมืองต่าง ๆ มักจะต้องทำการซื้อขายผ่านนครราชสีมา เนื่องจากการติดต่อโดยตรงกับกรุงเทพฯ ทำได้ลำบาก เพราะมีทางรถไฟเพียงสายเดียวที่เชื่อมต่อ อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการสร้างถนนมิตรภาพเชื่อมระหว่างภาคกลางกับภาคอีสาน มีผลเป็นการเปิดประตูภาคอีสานทั้งภาคให้ติดต่อกับโลกภายนอกมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง เข้าสู่ระบบทุนนิยมเร็วขึ้น การค้าขายติดต่อจะทำการติดต่อโดยตรงกับกรุงเทพฯ มากขึ้น

ในปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่า เมืองที่อยู่ในรัศมี ๓๐๐ ถึง ๔๐๐ กิโลเมตรของกรุงเทพมหานคร จะทำการติดต่อค้าขายโดยตรงกับกรุงเทพฯ กล่าวคือพ่อค้าตามเมืองต่าง ๆ มักจะซื้อขายสินค้าโดยตรงกับพ่อค้ากรุงเทพฯ แทนที่จะซื้อขายผ่านพ่อค้าใหญ่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้พ่อค้าใหญ่ในท้องถิ่นต้องลดบทบาทลง หรือต้องอพยพเพื่อตั้งฐานธุรกิจของตนในเขตกรุงเทพมหานคร สำหรับเมืองใหญ่ในท้องถิ่นที่ยังมีบทบาทสำคัญอยู่ ส่วนใหญ่จะเป็นเมืองที่อยู่ไกลจากกรุงเทพฯ หรือมีสภาพทางภูมิศาสตร์

ที่จะทำให้การติดต่อไม่ค่อยสะดวก เช่น นครเชียงใหม่ ในภาคเหนือ และหาดใหญ่ ในทางใต้ เป็นต้น

การพัฒนาระบบคมนาคมที่เจริญก้าวหน้าในปัจจุบันยังทำให้การเติบโตใหญ่ของกรุงเทพมหานคร เป็นแบบรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาระบบโทรศัพททางไกลและการขนส่งทางอากาศ ได้ทำให้เมืองใหญ่ทุกเมืองติดต่อกับกรุงเทพฯ สะดวกขึ้น และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในลักษณะศูนย์กลางและบริวารมากขึ้น

๒.๒.๔ บทบาทของเงินตราและการขยายตัวของระบบธนาคารพาณิชย์

การวิเคราะห์การเติบโตของระบบทุนนิยมและการขยายตัวแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร อาจพิจารณาได้จากบทบาทของเงินในระบบเศรษฐกิจไทย และการเติบโตใหญ่ของระบบธนาคารพาณิชย์

การขยายตัวแบบรวมศูนย์จะทำให้เข้ามาก ถ้าหากระบบเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นแบบเลี้ยงตนเอง กล่าวคือแต่ละท้องถิ่นทำการผลิตเพื่อเลี้ยงตนเองไม่ค่อยทำการค้าขายแลกเปลี่ยนกับต่างถิ่น เมื่อระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นพัฒนาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนที่ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางมากขึ้น ก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขยายตัว ทำให้มีการค้าขายระหว่างท้องถิ่นมากขึ้น และจากการค้าขายระหว่างท้องถิ่นดังกล่าว เมืองที่เป็นศูนย์กลางมักจะเป็นฝ่ายได้เปรียบและสามารถกำหนดทิศทางของการแลกเปลี่ยน จากความได้เปรียบในการค้าจะทำให้เมืองที่เป็นศูนย์กลางสามารถพัฒนาแบบรวมศูนย์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ในกรณีของประเทศไทย แต่เดิมระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคจะเป็นเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเริ่มกันอย่างจริงจังในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือประมาณสามสิบกว่าปีมานี้เอง ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๖ ตารางที่ ๗ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเงินตราได้เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น การขยายตัวของปริมาณเงินหมุนเวียนที่ใช้

ในระบบเศรษฐกิจไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งปริมาณเงินในความหมายแบบแคบ ซึ่งได้แก่ธนบัตรและเงินฝากกระแสรายวัน และปริมาณเงินในความหมายแบบกว้าง ซึ่งได้แก่ปริมาณเงินในความหมายแบบแคบบวกเงินฝากประจำ เช่น ในช่วงปี ๒๕๐๑ ถึง ๒๕๐๓ ปริมาณเงินในความหมายแบบแคบเพิ่มขึ้นประมาณ ๑๑ เท่าตัว และปริมาณเงินในความหมายแบบกว้างได้เพิ่มขึ้นประมาณ ๒๔ เท่าตัว เป็นต้น

การที่ระบบเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบใช้เงินหรือแบบทุนนิยมอย่างรวดเร็วขึ้นนั้น เนื่องจากการพัฒนาระบบคมนาคมและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาแบบรวมศูนย์ได้แก่ การขยายตัวของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยที่ช่วยการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างท้องถิ่นขยายตัวรวดเร็วขึ้น

ระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งได้แผ่ขยายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ในช่วง ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา ได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองในภูมิภาคเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมากขึ้น ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๘ จากข้อมูลในตารางดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นการแพร่ขยายของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมไปยังภูมิภาคต่างจังหวัดแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า ระบบธนาคารพาณิชย์สามารถดึงเงินออมหรือการสะสมความมั่งคั่งของประชาชนในท้องถิ่น เปลี่ยนมาเป็นการออมทรัพย์ในระบบธนาคารมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของเงินฝากในรูปของบัญชีออมทรัพย์ และเงินฝากประจำในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเร็วมาก

การที่ระบบธนาคารพาณิชย์สามารถระดมเงินออม เข้าสู่ระบบการเงินได้มากขึ้น นั้นนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม การระดมเงินทุนเข้าสู่ระบบธนาคารมากขึ้นได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้

ตารางที่ ๖

เปรียบเทียบอัตราการเพิ่มของปริมาณเงินกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ

ปี ๒๔๙๑-๒๕๒๒

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี	ปริมาณเงินแบบแคบ (ธนบัตร+เงินฝากเพื่อเรียก) (M_1)	ปริมาณเงินแบบกว้าง (ปริมาณเงินแบบแคบ +เงินฝากประจำ) (M_2)	ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ
๒๔๙๑-๒๕๐๐	๑๒.๗	๑๒.๙	๑๐.๕
๒๕๐๑-๒๕๑๐	๖.๘	๑๒.๓	๙.๒
๒๕๑๑-๒๕๒๐	๑๑.๐	๑๘.๐	๑๔.๐
๒๕๒๑	๑๙.๔	๑๘.๙	๒๑.๕
๒๕๒๒	๑๕.๘	๑๑.๗	๑๘.๒

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๗

ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจไทย

ปี ๒๕๐๑ - ๒๕๒๓

(หน่วย : พันล้านบาท)

ณ วันสิ้นปี	ปริมาณเงินแบบแคบ (M ₁)	ปริมาณเงินแบบกว้าง (M ₂)
๒๕๐๑	๘.๔๙	๙.๑๒
๒๕๐๒	๘.๙๙	๙.๙๗
๒๕๐๓	๑๐.๐๗	๑๑.๒๙
๒๕๐๔	๑๑.๑๓	๑๒.๘๓
๒๕๐๕	๑๐.๘๗	๑๔.๒๓
๒๕๐๖	๑๑.๗๕	๑๖.๒๗
๒๕๐๗	๑๒.๙๑	๑๘.๕๔
๒๕๐๘	๑๒.๙๑	๑๙.๘๐
๒๕๐๙	๑๔.๖๖	๒๔.๐๕
๒๕๑๐	๑๕.๗๐	๒๗.๕๓
๒๕๑๑	๑๗.๒๘	๓๑.๕๔
๒๕๑๒	๑๗.๙๙	๓๕.๒๑
๒๕๑๓	๑๙.๔๔	๔๐.๓๗
๒๕๑๔	๒๑.๔๔	๔๗.๒๑
๒๕๑๕	๒๔.๘๓	๕๘.๑๒
๒๕๑๖	๒๙.๙๔	๗๐.๖๘
๒๕๑๗	๓๓.๒๑	๘๕.๒๗
๒๕๑๘	๓๔.๙๘	๙๘.๘๙
๒๕๑๙	๔๐.๖๓	๑๑๙.๕๗
๒๕๒๐	๔๔.๓๐	๑๔๓.๕๗
๒๕๒๑	๕๒.๙๐	๑๗๐.๖๗
๒๕๒๒	๖๑.๒๔	๑๙๐.๖๐
๒๕๒๓	๙๕.๖๑	๒๕๓.๒๘

ตารางที่ ๗ (ต่อ)

- หมายเหตุ (๑) ปริมาณเงินแบบแคบ (M_1) หมายถึงธนบัตรและเงินฝากกระแสรายวัน
 ที่อยู่ในมือของประชาชน
- (๒) ปริมาณเงินแบบกว้าง (M_2) หมายถึง ปริมาณเงินแบบแคบ (M_1)
 บวกกับ เงินฝากประจำ

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๔

ยอดเงินฝากแต่ละประเภทของธนาคารพาณิชย์และอัตราส่วนระหว่างกรุงเทพมหานคร

ทั้งต่างจังหวัด

ปี ๒๕๐๕-๒๕๒๓

ปี	เงินฝากแต่ละประเภท (พันล้านบาท)				เงินฝาก ทุกประเภท		เงินฝาก เพื่อเรียก		เงินฝาก ออมทรัพย์		เงินฝากประจำ	
	เพื่อเรียก	ออมทรัพย์	ประจำ	รวม	กทม.	ภูมิภาค	กทม.	ภูมิภาค	กทม.	ภูมิภาค	กทม.	ภูมิภาค
๒๕๐๕	๔.๕๐	-	๓.๔๓	๗.๙๓ (๗๖.๔)	๒๓.๒	(๗๖.๙)	๒๓.๑	-	-	(๗๖.๙)	๒๓.๓	
๒๕๐๖	๕.๒๙	-	๔.๖๖	๙.๙๕ (๗๖.๔)	๒๓.๒	(๗๗.๓)	๒๓.๗	-	-	(๗๖.๓)	๒๓.๗	
๒๕๐๗	๖.๐๐	-	๕.๔๐	๑๑.๔๐ (๗๕.๗)	๒๔.๓	(๗๖.๗)	๒๓.๓	-	-	(๗๕.๗)	๒๔.๓	
๒๕๐๘	๗.๐๖	-	๗.๐๘	๑๔.๑๔ (๗๓.๓)	๒๖.๗	(๗๓.๗)	๒๖.๓	-	-	(๗๓.๙)	๒๗.๑	
๒๕๐๙	๖.๔๖	๒.๐๑	๙.๕๓	๑๘.๐๐ (๗๒.๕)	๒๗.๕	(๘๑.๗)	๑๘.๓	(๕๒.๕)	๔๗.๕	(๗๐.๖)	๒๙.๔	
๒๕๑๐	๖.๙๔	๒.๑๙	๑๑.๙๕	๒๑.๑๓ (๗๓.๐)	๒๗.๐	(๘๓.๑)	๑๖.๙	(๔๙.๓)	๕๐.๗	(๗๑.๕)	๒๘.๕	
๒๕๑๑	๗.๘๘	๒.๔๙	๑๔.๓๑	๒๔.๖๗ (๗๓.๗)	๒๖.๓	(๘๓.๑)	๑๖.๙	(๕๑.๗)	๔๘.๓	(๗๒.๔)	๒๗.๖	
๒๕๑๒	๘.๐๔	๒.๗๙	๑๗.๓๙	๒๘.๒๒ (๗๒.๒)	๒๗.๘	(๘๓.๓)	๑๖.๗	(๕๑.๐)	๔๙.๐	(๗๐.๕)	๒๙.๕	
๒๕๑๓	๘.๕๒	๒.๙๓	๒๑.๐๖	๓๒.๕๑ (๗๐.๘)	๒๙.๒	(๘๑.๙)	๑๘.๑	(๔๘.๐)	๕๒.๐	(๖๙.๔)	๓๐.๖	
๒๕๑๔	๙.๖๙	๓.๒๐	๒๕.๘๑	๓๘.๗๐ (๗๐.๕)	๒๙.๕	(๘๓.๕)	๑๖.๕	(๔๗.๓)	๕๒.๗	(๖๘.๕)	๓๑.๕	
๒๕๑๕	๑๑.๐๔	๔.๐๕	๓๓.๓๑	๔๘.๔๐ (๖๙.๒)	๓๐.๘	(๘๑.๖)	๑๘.๔	(๔๘.๓)	๕๑.๗	(๖๗.๗)	๓๒.๓	
๒๕๑๖	๑๒.๘๒	๕.๐๖	๔๐.๘๗	๕๘.๗๕ (๖๘.๓)	๓๑.๗	(๘๑.๗)	๑๘.๓	(๔๗.๒)	๕๒.๘	(๖๖.๖)	๓๓.๔	
๒๕๑๗	๑๕.๙๐	๖.๖๑	๕๒.๐๙	๗๔.๖๐ (๖๕.๙)	๓๔.๑	(๘๑.๖)	๑๘.๔	(๔๓.๒)	๕๖.๘	(๖๕.๐)	๓๖.๐	
๒๕๑๘	๑๖.๐๒	๗.๖๘	๖๔.๐๐	๘๗.๗๐ (๖๕.๐)	๓๕.๐	(๘๐.๘)	๑๙.๖	(๔๖.๖)	๕๓.๘	(๖๓.๓)	๓๖.๗	
๒๕๑๙	๑๘.๗๑	๙.๕๒	๗๘.๙๔	๑๐๗.๑๗ (๖๓.๔)	๓๖.๖	(๘๐.๓)	๑๙.๗	(๔๖.๖)	๕๓.๘	(๖๑.๔)	๓๘.๖	
๒๕๒๐	๒๐.๘๐	๑๑.๑๒	๙๙.๒๗	๑๓๑.๑๙ (๖๓.๖)	๓๖.๘	(๘๐.๘)	๑๙.๖	(๔๕.๒)	๕๔.๘	(๖๒.๓)	๓๗.๗	
๒๕๒๑	๒๔.๗๕	๒๗.๑๐	๑๑๗.๗๗	๑๖๙.๖๒ (๖๓.๕)	๓๖.๕	(๗๙.๕)	๒๐.๕	(๔๒.๗)	๕๗.๓	(๖๒.๗)	๓๗.๓	
๒๕๒๒	๒๗.๑๐	๑๘.๑๖	๑๒๙.๓๖	๑๗๔.๖๒ (๖๓.๔)	๓๖.๖	(๗๓.๗)	๒๖.๓	(๔๓.๗)	๕๖.๓	(๖๒.๗)	๓๗.๓	
๒๕๒๓	๒๙.๒๐	๒๘.๑๓	๑๕๗.๖๗	๒๑๔.๐๐ (๖๑.๘)	๓๘.๒	(๗๗.๐)	๒๓.๐	(๔๙.๑)	๕๐.๙	(๖๑.๒)	๓๘.๘	

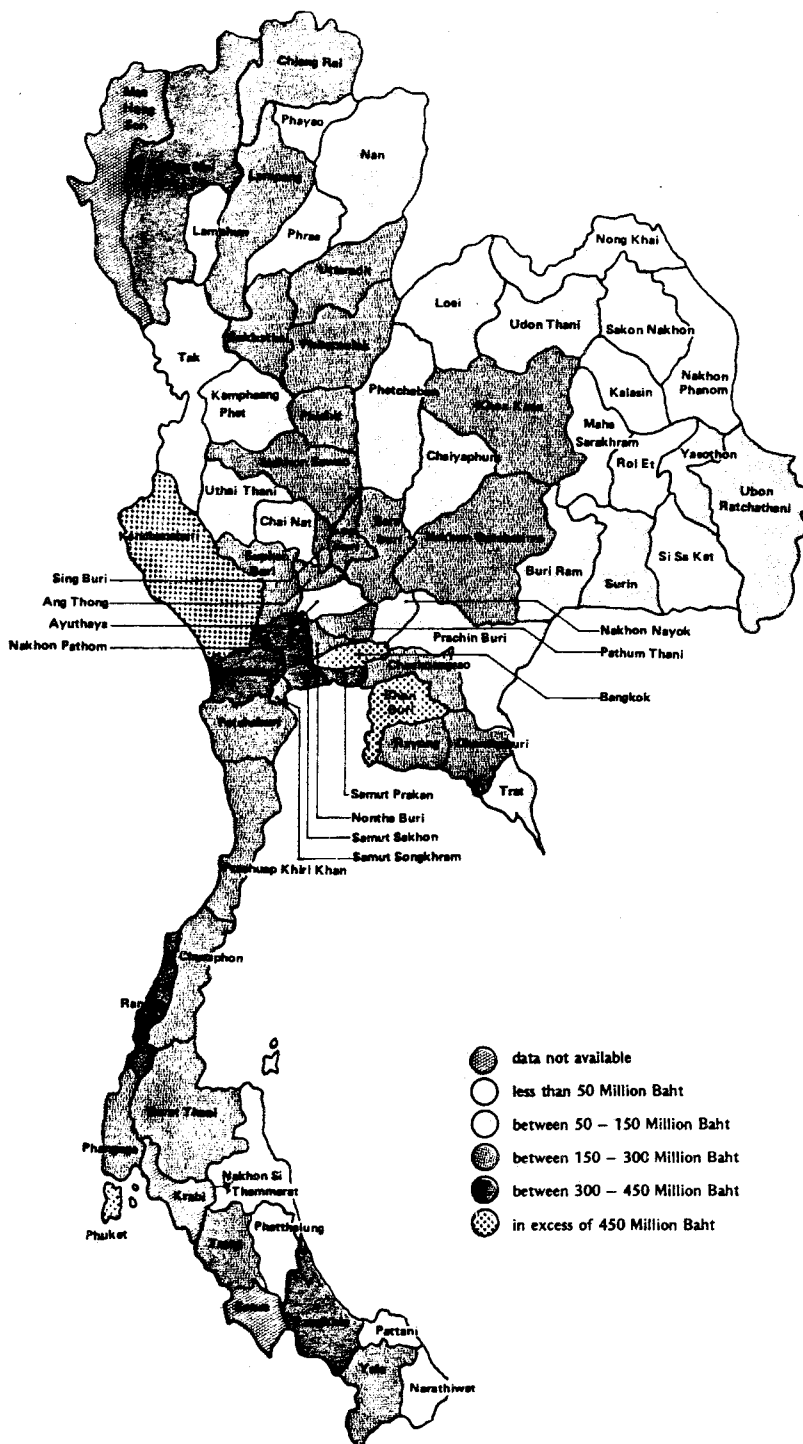
ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

การพัฒนาแบบรวมศูนย์มีมากขึ้นด้วย เนื่องจากเงินออมที่ระดมได้นั้น ส่วนใหญ่ถูกนำมาลงทุนพัฒนาที่กรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลโดยสรุปในตารางที่ ๔ และแผนที่แสดงการให้สินเชื่อในรูปแบบที่ ๒

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเงินฝากที่ระดมได้ในส่วนภูมิภาคจะส่งเข้าสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ เงินที่ให้ธุรกิจในท้องถิ่นย่อมจะมีน้อยกว่าเงินฝากที่ระดมเข้ามา ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร เป็นการดูดเอาทรัพยากรในภูมิภาคมาพัฒนาการส่วนกลาง ซึ่งจะพิจารณาได้จากการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่ากว่าร้อยละ ๗๐ ของสินเชื่อในระบบธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมแก่ลูกค้าที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวนสินเชื่อที่ปล่อยนั้นมีมากกว่าเงินฝากที่ระดมได้ในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น ในวันสิ้นปี ๒๕๒๓ ธนาคารพาณิชย์ได้ให้สินเชื่อแก่ลูกค้าในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นเงิน ๑๖๒,๑๔๗ ล้านบาท ซึ่งในเวลาเดียวกัน เงินฝากที่ระดมได้จากเขตกรุงเทพมหานครมีเพียง ๑๒๘,๔๑๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗๔ ของเงินที่ให้กู้ยืม สัดส่วนดังกล่าวนี้ว่าสูงมากเมื่อเทียบกับข้อมูลในอดีต ซึ่งมีประมาณร้อยละ ๗๐ เท่านั้น

สินเชื่อที่ปล่อยในระบบธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มักจะคำนึงถึงความปลอดภัยและผลกำไรของการให้กู้ยืม มากกว่าความจำเป็นของประเทศโดยรวม บางกรณีได้มีการปล่อยสินเชื่ออย่างมากมายเกินความจำเป็นของสังคม เช่น การให้สินเชื่อแก่โครงการบ้านจัดสรรและการสร้างตึกแถว เป็นต้น ปรากฏว่าในระหว่างปี ๒๕๑๖ ถึง ๒๕๒๔ ได้มีการจัดโครงการบ้านจัดสรรอย่างมากมายในเขตกรุงเทพมหานคร และบริเวณใกล้เคียง กล่าวคือ มีโครงการบ้านจัดสรรถึง ๒๓๗ โครงการ สร้างบ้านจัดสรรประเภทต่าง ๆ กว่า ๕๕,๐๐๐ หลัง ซึ่งใช้เงินหลายหมื่นล้านบาท ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตาราง ๑๐

COMMERCIAL BANK CREDITS : 100,000 POPULATION, BY PROVINCES, 1981



จากการพิจารณาลักษณะการระดมเงินและการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว อาจจะกล่าวได้ว่าการขยายตัวของระบบธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ทำให้เกิดการกระจุกตัวแบบรวมศูนย์ในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งในแง่ของความไม่เสมอภาคในระหว่างภูมิภาคและการผูกขาดทางเศรษฐกิจของปัจเจกชน

๒.๓ การเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการเป็นศูนย์กลางทางสังคม

การที่กรุงเทพมหานครมีการพัฒนาแบบรวมศูนย์นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองและทางสังคมอีกด้วย ซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๒.๓.๑ การเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ

ปัจจัยทางการเมืองนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีของประเทศไทยระบบการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางได้ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการปกครองในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ กล่าวคือในปี พ.ศ.๒๔๓๕ เป็นต้นมา อำนาจการปกครองประเทศถูกจัดระบบให้มีการรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ

ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวทำให้แต่ละท้องถิ่นไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน การตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาการต่าง ๆ มักจะถูกกำหนดหรือตัดสินใจของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ถึงแม้ว่าในรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะได้มีการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นในรูปของเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่ในทางเป็นจริงแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมาก ทั้งนี้เพราะว่า

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบ เงินฝากและ เงินให้กู้ยืมของกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคบางจังหวัด

ปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๒๓

ภูมิภาค	ปี ๒๕๑๔			ปี ๒๕๒๓		
	เงินฝาก	เงินให้กู้ยืม	เงินกู้ยืมต่อเงินฝาก	เงินฝาก	เงินให้กู้ยืม	เงินกู้ยืมต่อเงินฝาก
รวมทั้งประเทศ	๓๘,๑๐๐	๓๑๑,๓๕๓	(๘๒.๓)	๒๑๔,๑๒๑	๒๑๘,๘๑๐	(๑๐๒.๒)
กรุงเทพมหานคร	๒๖,๔๗๓	๒๖,๒๑๙	(๙๙.๑)	๑๒๘,๙๑๐	๑๖๒,๑๙๗	(๑๒๕.๘)
ส่วนภูมิภาค	๑๑,๖๒๗	๕,๑๓๔	(๔๔.๒)	๘๕,๒๑๑	๕๖,๖๑๓	(๖๖.๔)
<u>ส่วนภูมิภาคบางจังหวัด</u>						
ฉะเชิงเทรา	๒๔๑	๓๖	(๑๖.๘)	๑,๘๙๙	๗๗๕	(๔๐.๘)
จันทบุรี	๒๑๔	๗๔	(๓๔.๖)	๑,๘๓๖	๗๓๗	(๔๐.๑)
นครราชสีมา	๔๒๓	๒๔๑	(๕๗.๐)	๓,๐๒๙	๒,๐๑๘	(๖๖.๖)
อุบลราชธานี	๓๖๔	๘๙	(๒๔.๕)	๑,๖๗๑	๙๔๔	(๕๖.๕)
อุดรธานี	๓๗๑	๑๑๘	(๓๑.๘)	๒,๐๔๑	๙๐๓	(๔๔.๒)
ขอนแก่น	๓๓๓	๑๓๗	(๔๑.๑)	๒,๓๙๔	๑,๘๔๐	(๗๖.๘)
เชียงใหม่	๕๘๔	๓๖๘	(๖๓.๐)	๔,๐๒๒	๓,๔๖๖	(๘๖.๒)
เชียงราย	๑๖๔	๙๗	(๕๙.๑)	๑,๓๑๓	๑,๕๙๕	(๑๒๑.๕)
พิษณุโลก	๒๐๑	๙๑	(๔๕.๓)	๑,๓๕๑	๑,๐๕๒	(๗๗.๑)
นครสวรรค์	๔๕๑	๒๓๗	(๕๒.๕)	๒,๔๖๖	๑,๕๔๕	(๕๕.๕)
นครศรีธรรมราช	๒๒๖	๑๒๑	(๕๓.๕)	๗,๘๖๑	๔,๖๒๔	(๕๘.๘)
สุราษฎร์ธานี	๒๒๒	๗๕	(๓๓.๘)	๑,๕๐๗	๗๕๑	(๕๙.๘)
ภูเก็ต	๔๔๗	๒๓๗	(๕๓.๐)	๑,๑๙๙	๑,๔๘๑	(๑๒๓.๕)
สงขลา	๔๖๒	๒๖๐	(๕๖.๓)	๓,๑๗๓	๒,๙๒๗	(๙๒.๒)
ยะลา	๑๒๗	๕๙	(๔๖.๕)	๙๑๖	๕๐๓	(๕๔.๙)

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๐

โครงการบ้านจัดสรรในเขตกรุงเทพมหานครและบริเวณจังหวัดใกล้เคียง

ปี ๒๕๑๖ - ๒๕๒๔

ที่ตั้งโครงการ	จำนวนโครงการ	จำนวนบ้านทั้งโครงการ (หลัง)				รวม
		บ้านเดี่ยว	บ้านแฝด	อาคารพาณิชย์	ทาวน์เฮ้าส์	
๑. เขตบางรัก	๓	๒๘	-	-	๘๐	๑๐๘
๒. เขตยานนาวา	๓	-	-	-	๒๑๘	๒๑๘
๓. เขตดุสิต	๗	๓,๔๓๓	-	๔๓	๔๒๕	๓,๔๕๑
๔. เขตพญาไท	๘	๑๓๑	๓๒	๓๗๔	๗๕๖	๑,๒๙๓
๕. เขตห้วยขวาง	๔	๖๐	๕๘	๕๖	๒๙๓	๕๐๗
๖. เขตพระโขนง	๔๐	๒,๔๑๖	๗๒	๓๕๐	๑,๔๖๙	๔,๘๐๗
๗. เขตบางเขน	๒๖	๒,๗๓๒	๔๓๖	๕๗๘	๑,๔๒๒	๕,๖๖๘
๘. เขตบางกะปิ	๘๐	๑๕,๐๒๒	๕๒๗	๓,๕๒๑	๑,๔๒๒	๒๐,๔๙๒
๙. เขตบางกอกน้อย	๑๑	๓๑๔	๑๐๐	๑๑๙	๙๕๐	๑,๔๘๓
๑๐. เขตบางกอกใหญ่	๔	๑๔๖	-	๒๑๑	๑๘๙	๕๔๖
๑๑. เขตภาษีเจริญ	๑	-	-	๙	-	๙
๑๒. เขตบางขุนเทียน	๗	๘๒๐	๔๙๐	๑,๐๐๙	๑,๓๕๓	๓,๖๗๒
๑๓. เขตราชบุรีรณะ	๔	๒๗๓	-	๙๒	๒๘๕	๖๕๐
รวมเขตกรุงเทพมหานคร	๑๙๘	๒๕,๘๗๕	๑,๗๑๕	๖,๔๕๒	๙,๓๖๒	๔๓,๔๐๔
๑๔. จังหวัดนนทบุรี	๒๔	๗,๙๘๘	๕	๑,๑๖๕	๖๕๓	๙,๑๕๘
๑๕. จังหวัดสมุทรปราการ	๑๓	๑,๐๖๔	๔๒	๖๓๒	๔๗๑	๒,๒๐๙
๑๖. จังหวัดนครปฐม	๒	๑๐๕	๑๐๐	๗๖	๕๐๐	๗๘๑
รวมเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง	๒๓๗	๓๕,๐๓๒	๑,๘๖๒	๘,๓๒๕	๑๐,๙๘๖	๕๕,๕๕๒

ที่มา : กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

รัฐบาลกลางเป็นผู้รวบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลางรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้น้อยมาก^๑

นอกจากอำนาจการปกครองจะถูกจัดระบบเป็นแบบรวมศูนย์แล้ว การจัดระบบอำนาจทางตุลาการ และทางการทหารก็มีการจัดระบบแบบรวมศูนย์ที่เหนียวแน่นเช่นเดียวกัน เช่นในด้านการป้องกันประเทศ หน่วยทหารที่ดีที่สุดและมีอาวุธที่ทันสมัยที่สุด จะมีที่ตั้งปกติอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และบริเวณใกล้เคียง เป็นต้น

การจัดระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวได้ทำให้กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวแบบรวมศูนย์มากขึ้น การกำหนดนโยบายต่าง ๆ มักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนกรุงเทพเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าบุคคลที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเป็นคนกรุงเทพฯ หรือมีความรับรู้ปัญหาของคนกรุงเทพฯ มากกว่าปัญหาของคนท้องถิ่นอื่น

๒.๓.๒ การเป็นศูนย์รวมทางสังคม

นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองจะทำให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะของการพัฒนาที่รวมศูนย์แล้ว ปัจจัยทางสังคมก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีการรวมศูนย์มากยิ่งขึ้นด้วย ปรากฏว่าบริการทางสังคมต่าง ๆ เช่น การศึกษาการแพทย์ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองลักษณะการรวมศูนย์ทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดได้แก่ บริการทางด้านการแพทย์ ปรากฏว่าโรงพยาบาลที่ทันสมัยที่สุดทั้งของรัฐบาลและของเอกชนจะอยู่ที่กรุงเทพฯ การรักษาโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ มักจะนิยมเข้ามาใช้บริการจากโรงพยาบาลในเขตกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีฐานะดีในท้องถิ่น

^๑ ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม "การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ (ฉบับมิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๕๔-๑๐๖

การที่กรุงเทพมหานครมีบริการต่าง ๆ ทางสังคมที่ดี และเป็นศูนย์รวมทางเศรษฐกิจทำให้สามารถดึงดูดประชากรที่มีความรู้ในสาขาต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครมากขึ้น เช่น นักศึกษาที่มาศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะไม่ยอมกลับท้องถิ่นของตน มักจะเข้ามาหากินและตั้งรกรากอยู่ในกรุงเทพฯ แม้แต่คนที่รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในภูมิภาคก็อพยพเข้ามาหางานและอยู่ในกรุงเทพฯ ด้วย

จากการวิเคราะห์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าทุกสิ่งทุกอย่างได้เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานครมากขึ้น ถ้าหากทิศทางของการเปลี่ยนแปลงยังเป็นอยู่ในแนวโน้มต่อไป ความเจริญจะมีการกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ มากขึ้น และระบบการกระจายรายได้ในสังคมไทยก็จะขาดความเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าลักษณะการเติบโตแบบกระจุกตัวของกรุงเทพฯ ได้สะท้อนให้เห็นภาพการกระจุกตัวของการกระจายรายได้ในสังคมไทยเป็นอย่างดี ซึ่งเราจะเห็นปรากฏการณ์ได้เด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่อเรานำเอาปัญหาการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมาประกอบการวิเคราะห์ปัญหาการกระจายรายได้และการเติบโตของกรุงเทพมหานครในหัวข้อต่อไป

๓. บทบาทของการค้าต่างประเทศกับการขยายการรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ และการกระจุกตัวในระบบการกระจายรายได้ของสังคมไทย

ในการวิเคราะห์ลักษณะการเติบโตแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร เราจะพิจารณาแต่เฉพาะอาณาบริเวณเมืองที่เป็นที่ตั้งของกรุงเทพฯ อย่างเดียวไม่ได้ แต่ในส่วนที่ลึกซึ้งนั้นเราจะต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาของชนชั้นหรือระบบการกระจายรายได้ของสังคมและบทบาทของการค้าต่างประเทศที่มีผลต่อปัญหาการกระจายรายได้และการเติบโตใหญ่แบบรวมศูนย์ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงปัญหาในประเด็นทั้งสองแต่โดยสังเขปดังนี้

๓.๑ ปัญหาการกระจายรายได้และการเติบโตใหญ่ของกรุงเทพฯ

การที่กรุงเทพมหานครมีการเติบโตใหญ่แบบรวมศูนย์และความเจริญต่าง ๆ กระจุก รวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ นั้น ก็เนื่องจากการกระจุกตัวของระบบการกระจายรายได้ของสังคมไทยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กลุ่มชนที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในสังคมไทยส่วนใหญ่จะอยู่ใน กรุงเทพฯ หรือมีฐานธุรกิจ หรือฐานอำนาจอยู่ที่กรุงเทพฯ แทบทั้งสิ้น ดังนั้นการวิเคราะห์การกระจุกตัวของระบบการกระจายรายได้ในสังคมไทยก็พอจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของ กรุงเทพมหานคร

ถ้าเราพิจารณาภาพรวมของการกระจายรายได้ในประเทศไทย โดยพิจารณาจากประชาชนแต่ละกลุ่มที่มีส่วนในการเป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๑๑ แล้วจะเห็นว่า การกระจายรายได้ของไทยมีลักษณะของการกระจุกตัวที่สูงมากกล่าวคือ ร้อยละ ๕๐ ของประชาชนที่ยากจนของประเทศมีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ ๑๖.๖ ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันร้อยละ ๑๐ ของประชาชนที่ร่ำรวยจะมีรายได้ถึงร้อยละ ๔๒.๒ ของรายได้ทั้งหมดหรือรายได้ประชาชาติ

ลักษณะการกระจายรายได้ของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันแล้ว ประเทศไทยมีลักษณะการกระจายรายได้ที่เลวที่สุด กล่าวคือ ประชาชนกลุ่มที่ร่ำรวยจะครอบครองรายได้ของประเทศในอัตราส่วนที่สูงที่สุด และประชาชนกลุ่มที่ยากจนที่สุดครอบครองรายได้ของประเทศในอัตราส่วนที่น้อยที่สุด ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๒

ภาพสะท้อนถึงระบบการกระจายรายได้ที่เลวลงของประเทศไทย จะเห็นได้อย่างเด่นชัด เมื่อเราพิจารณาถึงสถานะโภชนาการของประชาชนในชนบทที่เลวลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเด็กก่อนวัยเรียนในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓

จากการศึกษาสถานะโภชนาการของเด็กก่อนวัยเรียนซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๕ ปี ในปี ๒๕๒๓ ได้พบว่า ประมาณร้อยละ ๕๔.๗ ของเด็กที่ทำการสำรวจเป็นเด็กที่มีความบกพร่องทางโภชนาการ หรือเป็นโรคขาดอาหาร และในแต่ละปีมีเด็กไทยต้องตายเพราะโรคขาดอาหารปีละหลายหมื่นคน ทั้งที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งอาหาร เป็นสินค้าออกที่สำคัญประเทศหนึ่งของโลก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถานะโภชนาการของเด็กก่อนวัยเรียนที่เป็นโรคขาดอาหาร จะพบว่าในภาคอีสานมีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ ๕๔.๕ ภาคเหนือร้อยละ ๕๓.๖ ภาคใต้ร้อยละ ๔๗.๓ และภาคกลางร้อยละ ๔๐.๖ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้น่าตกใจเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในภูมิภาคต่างจังหวัดของไทย เป็นแหล่งที่ผลิตอาหาร ทำไมเด็กที่อยู่ในส่วนภูมิภาคจึงเป็นโรคขาดอาหารในอัตราที่สูงมาก การเป็นโรคขาดอาหารนั้น สาเหตุสำคัญมิใช่เป็นเพราะปัญหาทางโภชนาการ แต่เป็นเพราะความจนทำให้ไม่สามารถซื้อหาอาหารที่จำเป็นต่อร่างกายได้

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ ทำให้อาหาร และทรัพยากรของชนบทถูกดูดเข้าสู่ตัวเมือง และส่งเป็นสินค้าขายออก เพื่อตอบสนองความเจริญแบบรวมศูนย์ และชนชั้นที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในสังคม ความเจริญทางด้านวัตถุและระบบคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว ทำให้อาหารและสิ่งจำเป็นในชีวิตที่ผลิตได้ในเขตภูมิภาคชนบท ถูกส่งเข้าสู่ตัวเมือง และส่งออกนอกประเทศ ทำให้อาหารในเขตภูมิภาคมีน้อยลง และมีราคาแพงขึ้น ดังนั้นผู้ที่ยากจนจึงไม่สามารถหาอาหารที่จำเป็นที่มีราคาถูกได้ดังแต่ก่อน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเป็นโรคขาดอาหารของคนในชนบท

๓.๒ บทบาทของการค้าต่างประเทศในการขยายตัวแบบรวมศูนย์

การขยายตัวแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร นอกจากจะเกิดจากข้อได้เปรียบในทำเลที่ตั้งและปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การค้าขายติดต่อกับต่างประเทศก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญทำให้การขยายตัวแบบรวมศูนย์ขยายตัวเร็วขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากรุงเทพฯ เป็นเมืองท่าหลักในการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ ดังนั้นการขยายตัวของการค้ากับต่างประเทศจึงเป็นการกระตุ้นให้กรุงเทพฯ มีการขยายตัวแบบรวมศูนย์มากขึ้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างในการติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศมาก ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ระหว่างปี ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๒๔ มูลค่าการค้าขายกับต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นถึง ๑๖ เท่าตัว กล่าวคือ ในปี ๒๕๐๔ มูลค่าการค้าต่างประเทศมีเพียงประมาณ ๔,๔๐๐ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๒๔ มูลค่าดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๑๖๓,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าเปรียบเทียบมูลค่าการค้าต่างประเทศกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้ว จะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๕๐ ซึ่งหมายความว่าภาคการค้าต่างประเทศมีบทบาทและอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจของไทยมาก

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่น่าจะพิจารณากันต่อไปก็คือ การค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ นอกจากจะมีบทบาทต่อการขยายตัวแบบรวมศูนย์แล้ว จะมีผลกระทบต่อนโยบายการกระจายรายได้ของสังคมไทยอย่างไรบ้าง

จากการวิเคราะห์โครงสร้างของสินค้าขาออกและขาเข้า สถานการณ์เศรษฐกิจโลก และดัชนีราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าออกและสินค้าเข้าแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศในรูปแบบที่เป็นมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ของไทยเลวลง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าสินค้าที่เราส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลผลิตของคนส่วนใหญ่ ส่วนสินค้าขาเข้าซึ่งได้แก่ สินค้าทุน พลังงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกสบายต่าง ๆ เป็นสินค้าและบริการที่ตอบสนองความต้องการของคน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบทางสังคมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นเมื่อเราต้องการสินค้าเข้ามากขึ้นก็จำเป็นจะต้องส่งสินค้าออกซึ่งผลิตจากฐานทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น หรือมีการเอารัดเอาเปรียบในสังคมมากขึ้น

นอกจากนี้จากการผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ทำให้ดัชนีราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าขาออกและขาเข้าของเราเสียเปรียบมากขึ้น กล่าวคือราคาสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นเร็วกว่าราคาสินค้าขาออก ทำให้เราต้องใช้สินค้าขาออกจำนวนมากขึ้นเพื่อแลกกับสินค้าขาเข้าจำนวนเท่าเดิม อย่างไรก็ตามการเสียเปรียบดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะถูกผลักไปให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

จากลักษณะการที่กล่าวมานั้น ถ้าเราจะมองภาพการค้าขายหรือความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ กับกรุงเทพมหานคร และประเทศภายนอก บนรากฐานของความสัมพันธ์ที่ได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างภูมิภาคกับกรุงเทพฯ และประเทศไทยกับโลกภายนอก ลักษณะการได้เปรียบเสียเปรียบจะเป็นดังนี้ กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางจะดูดเอาทรัพยากรจากภูมิภาคเข้าส่วนกลาง เพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นที่เป็นฝ่ายได้เปรียบ และบางส่วนของทรัพยากรดังกล่าวจะถูกดูดไปต่างประเทศ เนื่องจากการเสียเปรียบในการค้าขายแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในลักษณะศูนย์กลางและบริวาร ทรัพยากรที่เรายังพัฒนาเศรษฐกิจในแนวนี้ การแก้ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ก็จะมีทาง

ทำได้เลย ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาการกระจายรายได้ของไทย จึงจำเป็นที่จะต้องนำเอา ปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เสียเปรียบมาพิจารณากันอย่างจริงจังด้วย^๑

๔. แนวทางการลดการขยายตัวแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ

จากการวิเคราะห์ลักษณะการเติบโตแบบรวมศูนย์ของกรุงเทพมหานครที่กล่าว มาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองได้เป็นสิ่งที่ทำให้การพัฒนาประเทศไทยเป็นแบบรวมศูนย์ ตรงกับที่ปัจจัยหรือสิ่งกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวยังเป็นเช่นในปัจจุบัน การแก้ไขลักษณะการรวมศูนย์ของกรุงเทพฯ จะไม่มีทางทำได้เลย

อย่างไรก็ตาม การลดการเติบโตแบบรวมศูนย์อาจจะทำได้ ถ้าหากได้มีการกระจายการพัฒนาทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองกันอย่างจริงจัง สำหรับแนวทางการลดการพัฒนาแบบรวมศูนย์ อาจจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

ประการแรก จะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นและพัฒนา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกันอย่างจริงจัง รัฐบาลกลางจะต้องยินยอมลดอำนาจ การปกครองของส่วนกลางบางอย่างลง ปล่อยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมและ กำหนดการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนมากขึ้น การกระจายอำนาจทางการเมือง ถือว่าเป็นเงื่อนไขจำเป็นขั้นพื้นฐานในการกระจายการพัฒนาของประเทศ และแก้ไขการพัฒนาแบบ รวมศูนย์ของกรุงเทพมหานคร

^๑ ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหา สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๒๖)

ตารางที่ ๑๑

การกระจายรายได้ในประเทศไทย
 จำแนกตามสัดส่วนของครัวเรือนในแต่ละชั้น
 ในการถือครองรายได้ประชาชาติ
 ปี ๒๕๑๕

(หน่วย : ร้อยละ)

ลำดับชั้นของครัวเรือน (เริ่มจาก ๑๐% ที่จนที่สุดไปหา ๑๐% ที่รวยที่สุด)	สัดส่วนของรายได้ในแต่ละ ระดับชั้นถือครอง	สัดส่วนของรายได้ สะสม
๑๐ เปอร์เซนต์ที่จนที่สุด	๑.๔	๑.๔
๑๐ " ที่ ๒	๒.๗	๔.๑
๑๐ " ที่ ๓	๓.๔	๗.๕
๑๐ " ที่ ๔	๔.๒	๑๑.๗
๑๐ " ที่ ๕	๔.๙	๑๖.๖
๑๐ " ที่ ๖	๖.๗	๒๓.๓
๑๐ " ที่ ๗	๘.๓	๓๑.๖
๑๐ " ที่ ๘	๑๐.๙	๔๒.๕
๑๐ " ที่ ๙	๑๕.๓	๕๗.๘
๑๐ " ที่รวยที่สุด	๔๒.๒	๑๐๐.๐

ที่มา : ILO - WEP : Basic Needs and Government Policies in Thailand,
 1982

ตารางที่ ๑๒

สัดส่วนของครัวเรือนแต่ละชั้นในส่วแบ่งของรายได้ประชาชาติ

จำแนกตามระดับครัวเรือนที่จนที่สุดและรวยที่สุด ในกลุ่ม

ประเทศอาเซียน และประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ

ประเทศ	ข้อมูลปี	สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนในแต่ละชั้น			สัดส่วนต่ำสุด ๔๐%	
		ต่ำสุด ๔๐%	สูงสุด ๒๐%	สูงสุด ๑๐%	๒๕๑๘*	๒๕๔๓*
๑. อินโดเนเซีย	๒๕๑๙	๑๔.๔	๔๙.๔	๓๔.๐	๑๖.๑	๑๒.๐
๒. ไทย	๒๕๑๕	๑๑.๗	๕๗.๐	๔๒.๐	๑๑.๕	๑๐.๙
๓. ฟิลิปปินส์	๒๕๑๓-๑๔	๑๔.๒	๕๔.๐	๓๘.๕	๑๑.๖	๑๒.๘
๔. มาเลเซีย	๒๕๑๖	๑๑.๒	๕๖.๖	๓๙.๘	๑๑.๑	๑๓.๒
๕. สิงคโปร์	๒๕๒๐-๒๑	๑๗.๕	๔๕.๓	๒๙.๒	-	-
๖. สหรัฐอเมริกา	๒๕๑๕	๑๕.๒	๔๒.๘	-	-	-
๗. สวีเดน	๒๕๒๒	๒๐.๐	๓๗.๕	-	-	-

หมายเหตุ : ข้อมูลปี ๒๕๔๓ เป็นข้อมูลที่คาดการณ์

ที่มา : Peter Limquecs, Contradictions of Development in ASEAN

ตารางที่ ๑๓

สภาวะโภชนาการของเด็กวัยก่อนเรียน (๐-๖๐ เดือน) ปี ๒๕๒๓

ภูมิภาค	เด็กทั้งหมด	เด็กปกติ (ร้อยละ)	ระดับบกพร่องทางโภชนาการ		
			ระยะเริ่มต้น	ปานกลาง	รุนแรง
๑. ภาคอีสาน (๑๖ จังหวัด)	๒๙๐,๖๔๘	๔๐.๕	๔๑.๖	๑๕.๒	๒.๔
๒. ภาคเหนือ (๑๖ จังหวัด)	๖๑,๐๑๖	๔๖.๔	๓๗.๒	๑๓.๗	๒.๖
๓. ภาคใต้ (๑๕ จังหวัด)	๕๖,๔๘๓	๕๒.๗	๓๔.๒	๑๑.๒	๑.๙
๔. ภาคกลาง (๑๖ จังหวัด)	๔๒,๑๘๑	๕๙.๔	๓๐.๗	๘.๘	๑.๕
๕. ภาคตะวันออก (๘ จังหวัด)	๒๓,๑๕๓	๕๘.๔	๓๐.๔	๘.๙	๑.๘
๖. รวมทั้งประเทศ (คน)	๔๗๓,๔๘๑	๒๑๔,๕๑๗	๑๘๒,๗๗๙	๖๕,๕๓๓	๑๐,๗๕๒
๗. ร้อยละของเด็กทั้งหมด	๑๐๐	๔๕.๓	๓๘.๖	๑๓.๘	๒.๓

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประการที่สอง ในด้านที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนโยบายการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ เพื่อกระจายทรัพยากรจากส่วนกลางกลับไปยังส่วนภูมิภาค トラバใดก็ตาม ที่เราไม่สามารถพัฒนาชนบทเพื่อให้ประชาชนในชนบทหรือภูมิภาค มีความพออยู่พอกินและมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้แล้ว การลดการพัฒนาแบบรวมศูนย์จะไม่มีทางทำได้สำเร็จ ดังนั้น การพัฒนาชนบทและการกระจายรายได้ของสังคม เป็นเงื่อนไขจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะขาดเสียมิได้

ประการที่สาม ในการพิจารณาการลดการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของประเทศนั้น จำเป็นจะต้องนำเอาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมาประกอบการพิจารณาด้วย การพิจารณาการติดต่อค้าขายหรือการพิจารณาการลงทุนจากต่างประเทศอย่างถ่วงน้ำหนักได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ปัญหาการพัฒนาแบบรวมศูนย์และปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศด้วย

การแก้ไขปัญหาการพัฒนาแบบรวมศูนย์ ดังกล่าวมีเพียงแต่เป็นการแก้ปัญหาการกระจุกตัวของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่เป็นการแก้ปัญหของประเทศโดยส่วนรวมด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากรุงเทพมหานครเติบโตแบบรวมศูนย์ได้ก็โดยการดูดเอาทรัพยากร หรือการเอารัดเอาเปรียบภูมิภาคอื่น ดังนั้นการกลับทิศทางการพัฒนาโดยการกระจายทรัพยากรกลับไปสู่ส่วนภูมิภาค จึงเป็นการแก้ปัญหของประเทศโดยส่วนรวม การแก้ปัญหของประเทศ จำเป็นจะต้องให้ความสนใจการพัฒนาในชนบทและส่วนภูมิภาคมากกว่ากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ประเทศไทยมีใช้มีแต่กรุงเทพฯ และกรุงเทพฯ ก็มีใช้ภาพสท้อนที่แท้จริงของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย นั้น
มิใช่สิ่งที่ทำได้โดยง่าย แต่จำเป็นจะต้องใช้เวลาและความอดทนเป็นอย่างมากในการแก้ไข
แต่ข้อสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องเป็นการร่วมมือกันทั้งภาครัฐบาลและภาค
เอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐบาลจะต้องมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาอย่างชัดเจน
และมีการทำงานกันอย่างจริงจังและต่อเนื่องกัน

การปกครอง

“รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : รากเงาของปัญหา”

โดย

ดร.ลิขิต อีร์เวคิน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : รากเง้าของปัญหา

ลิขิต ธีรเวคิน

I. บทนำ

กรุงเทพฯ เมืองเอกของไทยเป็นเมืองหลวงและเป็นที่รวมของทุกอย่าง จนกล่าวได้ว่า "ถนนทุกสายมุ่งไปสู่กรุงเทพฯ" นักสังคมศาสตร์ต่างเห็นพ้องกันว่าปัญหาหลักอันหนึ่งของประเทศไทยก็คือ การกระจุกตัวของความเจริญทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การคมนาคม การสื่อสาร ศิลปวิทยาการ ที่กรุงเทพฯ จนมีการใช้ศัพท์สาธยายสภาพดังกล่าวว่า Bangkok-centrism^๑ หรือรวมศูนย์-กรุงเทพฯ ซึ่งความจริงแล้วคำว่า รวมศูนย์-กรุงเทพฯ เป็นตัวแปรหลักที่อธิบายสภาพการณ์ปัจจุบันได้ดีที่สุด ความแตกต่างระหว่างเมืองหลวงซึ่งเป็นนครกับชนบทนั้น มีรากเง้ามาจากรวมศูนย์-กรุงเทพฯ และคำว่า รวมศูนย์-กรุงเทพฯ ก็มีใช้เพียงเข้าใจอย่างง่าย ๆ ว่าทุกอย่างมากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ แต่มีประวัติความเป็นมาซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเจาะลึกเพื่อจะเข้าใจได้ถ่องแท้

ข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับคือ กรุงเทพฯ มีลักษณะเป็น primate city คือเมืองเอกเมืองเดียวที่มีความใหญ่โตเจริญล้ำหน้าเมืองอื่น ๆ ซึ่งสิ่งที่ตามมาก็คือ การที่เป็น primate city นั้น แม้เบื้องต้นจะมีความจำเป็น แต่ผลก็คือทำให้เกิดลักษณะการพัฒนาในลักษณะ หัวโตตัวลีบ ซึ่งบ่งถึงความไม่สมบูรณ์ ขณะนี้มีข้อมูลที่ทำให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่าการเสียดุลย์ระหว่างกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ ได้เกิดขึ้นมากด้นด้วยกัน ที่เห็นได้ชัด ก็คือ

^๑ ผู้เขียนได้ใช้ศัพท์คำนี้ในบทความเรื่อง "Centralization and Decentralization : The Dilemma of Thailand," เสนอที่ Second Thai-European Research Seminar ที่ University of the Saar, Saarbruecken, Federal Republic of Germany ๑๔-๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕

ก. ในแง่ประชากร กรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งสิ้น ๕,๓๓๑,๔๐๒ คน (ปี ๒๕๒๔) ซึ่งเป็นประชากรที่อยู่ในเขตชุมชน ซึ่งเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นแล้ว ประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลสูงสุดคือ อำเภอกาญหัดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีประชากรในเขตเทศบาลเพียง ๑๐๒,๔๕๓ คน (ปี ๒๕๒๔)^๑ ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนต่างกันอย่างมากมหาศาล เฉพาะ เศษของห้าล้านของประชากรใน กทม. ก็มากกว่าประชากรของกาญหัดใหญ่เป็นสาม เท่ากว่า

ข. รายได้เฉลี่ยต่อหัวของ กทม. คือ ๑๕,๖๒๒ บาท ส่วนของต่างจังหวัด โดยเฉลี่ย คือ ๖,๐๕๔ บาท^๒

ค. ทางด้านสาธารณสุขสัดส่วนของ คนไข้ต่อหมอนใน กทม. คือ ๔๔๘ บาท ส่วนต่างจังหวัดนั้น สัดส่วนได้แก่ ๑๔,๘๓๖ บาท^๓

ง. ทางด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงและอาจารย์ที่มีคุณภาพก็กระจุกตัวที่กรุงเทพฯ ทั้งนี้เพราะโอกาสต่าง ๆ ดีกว่าอยู่ในมหาวิทยาลัยภูมิภาค

จ. ความสะดวกสบายในด้านบริการอื่น ๆ เช่น การคมนาคม การสื่อสาร สถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ มีมากมายก่ายกอง ในกทม. ซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่าต่างจังหวัด ความสะดวกที่เห็นได้ชัดคือ กทม. มีสนามบินนานาชาติ มีทางด่วนพิเศษ มีรถโดยสารเงินร้อยสาย และในอนาคตจะมีรถเข็นวิ่งรอบพระนครอีกด้วย

^๑ กองการทะเบียน กรมการปกครอง ๒๕๒๔

^๒ กองบัญชีประชาชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดฉบับปี ๒๕๒๒, กรุงเทพฯ, (เอกสารโรเนียว) ม.ป.ท. ม.บ.บ. หน้า ๓, ๑๗

^๓ กองสถิติสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข, รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุข, ประจำปี ๒๕๒๓, ๒๕๒๔

ฉ. การเมืองการปกครองการบริหารมีศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ กระทรวงหลายกระทรวง มีเจ้าหน้าที่ของตนไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัด และที่สำคัญที่สุดคือ ขอบข่ายสายใยของการบริหารหรือการปกครองส่วนภูมิกานั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ปลัดอำเภอ แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย กทม. และมหาดไทยเป็นศูนย์กลางการปกครองส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนภูมิภาคคือการขยายตัวขององคาพยพเพื่อแผ่การปกครองหรือนายแสงรัศมีแห่งอำนาจจากศูนย์กลางที่ กทม. ซึ่งครั้งหนึ่งในอดีตเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวด แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป การรวมศูนย์อันเกินกว่าความจำเป็นนี้ (over-centralization) ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมือง ชัดขวางการกระจายความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อสำคัญที่สุดเป็นอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในแง่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องล่าง

ปัญหาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจการปกครองบริหารนี้เป็นประเด็นหลักที่จะพูดในบทความนี้ เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของรวมศูนย์-กรุงเทพฯ และดูผลในทางลบ เพื่อสามารถหาสาเหตุและเสนอแนะแนวณะในการวางนโยบายแก้ไข

II. รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : ความเป็นมา

กรุงเทพฯ หรือกรุงเทพมหานคร วิชาการมาจากราชอาณาจักรกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นระเบียบทางการเมืองก่อนการเป็นรัฐชาติ (nation-state) ในสมัยนั้น คือสมัยก่อนการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ราชอาณาจักรสยามมีการปกครองแบบเก่าคือมีเมืองราชธานี เมืองพระยามหานคร และประเทศราช สำหรับเมืองยังแบ่งเป็นเมืองเอก โท ตริ จัตวา จุดใหญ่อยู่ที่การสามารถควบคุมมิให้เมืองเหล่านี้อยู่ในอำนาจ ซึ่งมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะควบคุมมิให้แข็งเมือง^๑ การแบ่งการปกครองในรูปนี้ต้องพยายามทนบำรุงเมืองหลวง ส่วนเมืองอื่นนั้นเป็นเมืองที่ใช้ในยุทธศาสตร์ เช่น พิษณุโลก นครศรีธรรมราช นครราชสีมา สำหรับดูแลและป้องกันการแข็งเมือง ของเมืองในแถบใกล้เคียง หรือสกัดกั้นการรุกรานของข้าศึก ประเทศราชก็เป็นการแผ่บารมีและอำนาจ ขณะเดียวกันก็เป็นกันชนป้องกันอธิปไตยด้วยในตัว

ในรูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้ ย่อมเหมาะสมและใช้ได้ผลในสมัยหนึ่ง แต่เมื่อมหาอำนาจตะวันตกมาเคาะประตูการค้า และเมื่อสยามได้ทำสนธิสัญญาการค้าและมีมิตรภาพกับอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๙๘ สยามก็เผชิญกับภัยลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก มีอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นอาทิ ภัยอันตรายดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น เมื่อประเทศเพื่อนบ้านของสยามตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส และอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเพื่อให้สยามปลอดภัยจากการ

^๑ มาตรการในการควบคุมมีทั้งในกรุงราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช ดู ลิขิต ชีระเวคิน "การพัฒนาการเมืองไทย" ในเอกสารประกอบคำบรรยาย การฝึกอบรมความรู้ทางรัฐศาสตร์ รุ่นพิเศษ พัฒนาการเมืองการเมือง รัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๕ หน้า ๑๔๓-๑๔๘

เป็นเมืองขึ้น กุศโลบายอันสำคัญของผู้นำสยาม คือ การใช้นโยบายทางการทูต การยอมเสียดินแดน การปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ประกอบกับความโชคคดียี่สิบสามมีลักษณะ เป็นรัฐกึ่งชนระหว่างเขตอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้สยามสามารถรอดจากชะตากรรมของประเทศเพื่อนบ้านมาได้ ^๑

ปัญหาเฉพาะหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เผชิญอยู่นั้น คือ การที่ต้องปฏิรูปประเทศเพื่อแปรเปลี่ยนสังคมสยามและราชอาณาจักรสยามให้เป็นรัฐชาติ เพื่อให้เข้ากับสภาวะ ระเบียบการเมืองอันใหม่ ซึ่งต้องเริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ปกครองและบริหารอันเป็นขั้นแรกของการพัฒนาการเมือง หรือการรวมชาติปฐมนิ ^๒ เพื่อที่จะให้เป็นไปตามที่กล่าวมาเบื้องต้น ได้มีการปฏิรูปประเพณี การปฏิบัติที่ล้ำสมัย ในทางการเมืองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้กระชับอำนาจของพระองค์ซึ่งทำได้อย่างสัมฤทธิ์ผลหลังจากที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ถึงแก่อสัญกรรม และหลังจากที่กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคต ในทางบริหารนั้นทรงมีนโยบายจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามแบบประเทศตะวันตก การปกครองประเทศก็ใช้ระบบเทศาภิบาล ซึ่งแบ่งเขตการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑล มีข้าราชการกินเงินเดือนจากรัฐบาลกลางออกไปปกครอง เพื่อดึงเอาเมืองต่าง ๆ ให้อยู่ในอำนาจของเมืองหลวง หรือกรุงเทพฯ อย่างแท้จริง เมืองประเทศราชเก่า เช่น เชียงใหม่ ก็ถูกดึงเข้ามาอยู่ในอำนาจของกรุงเทพฯ โดยกลายเป็นจังหวัดหนึ่งของสยาม มาตรการต่าง ๆ ที่ทรงใช้ในการปฏิรูปประเทศมีดังนี้คือ

^๑ จู Likhit Dhiravegin "Siam and Colonialism (1855-1909) : An Analysis of Diplomatic Relation Bangkok : Thai Wattana Pahich, Co.,Ltd., 1975.

^๒ ซึ่งได้แก่ Primitive Unification จู A.F.K. Organski, Stages of Political Development New York : Alfred A.Knopf, 1967, pp. 20-54.

ก. ในตอนต้นรัชกาล ได้ทรงพยายามปฏิรูปประเพณีที่ล้าสมัย เช่น การหมอบคลานต่อหน้าพระพักตร์ นอกจากนี้ก็ทรงพยายามปฏิรูปการศึกษา การเก็บภาษีด้วยการสร้างหอรัษฎากรพิพัฒน์ การตั้ง "Council of State" และ Privy Council ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านขึ้นโดยกลุ่มอนุรักษนิยม หรือกลุ่ม Conservative Siam และ Old Siam ทำให้กลุ่มของพระองค์คือ กลุ่ม Young Siam ต้องดำเนินไปอย่างระมัดระวัง แต่หลังจากวิกฤติการณ์วังหน้าและวิกฤติการณ์ แผ่นดินและพระปรีชาภักการแล้ว^๑ การปฏิรูปขั้นใหญ่ ๆ ก็ได้หยุดชะงักลง ต้องมีการรอจังหวะเพื่อการกระชับอำนาจก่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่

ข. ในปี พ.ศ.๒๔๓๕ ได้ทรงมีนโยบายการรวมศูนย์อำนาจขึ้น ซึ่งเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกระทรวงแบบตะวันตกมาก่อนหน้านี้บ้างแล้ว แต่ในปี พ.ศ.๒๔๓๕ นี้ ได้มีการตั้งกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงธรรมการ (ศึกษาธิการ) กระทรวงโยธาธิการ ฯลฯ กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงหลักในการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งแกนสำคัญได้แก่ระบบเทศาภิบาล หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้แก่ สมเด็จพระยาตรางราชานุภาพ ซึ่งได้ทรงกระทำการรวมศูนย์อำนาจอย่างสัมฤทธิ์ผล ระบบการรวมศูนย์อำนาจได้แปรเปลี่ยนระบบการปกครองเดิมซึ่งเจ้าเมืองมีอำนาจอิสระไปสู่ระบบราชาธิปไตยแบบสมัยใหม่ โดยอำนาจรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง^๒

^๑ดู David B.J. Adams, "Monarchy and Political Change : Thailand Under Chulalongkorn (1868-1885)" Chicago, Illinois : University of Chicago, Unpublished Ph.D. dissertation, 1977 David Wyatt, The Politics of Reform in Thailand New Haven : Yale University Press, 1969 pp. 42-62.

สืบแสง พรหมบุญ, "คดีพระปรีชาภักการ : คดีตัวอย่างที่โด่งดังในสมัยรัชกาลที่ ๕" ๒๓ ตุลาคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๓

^๒ หนังสือที่เกี่ยวกับการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีมากมาย ที่กระต๊วตก็คือของ เทจ บุนนาค Tej Bunnag, The Provincial Administration of Siam 1892-1915 London : Oxford University Press, 1977.

ค. การรวมศูนย์อำนาจการปกครองต้องเสริมโดยการเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง การรวมศูนย์การเก็บภาษีไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การแก้ไขข้อหวัดของกฎหมายและกระบวนการเก็บภาษี ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลกลางดีขึ้น^๑

ง. อำนาจของรัฐบาลกลางยังได้รับการเสริมด้วยการใช้อำนาจศาลแทรกซึมเข้าไปในเขตวงนอกซึ่งเริ่มต้นด้วยการปฏิรูปกฎหมายและระบบศาลเพื่อให้ระบบศาลของเมืองต่าง ๆ เข้ารูปเข้ารอยเป็นแบบเดียวกับกฎหมายและระบบศาลอันทันสมัยซึ่งกำลังปรับปรุงที่กรุงเทพฯ การพยายามปรับปรุงกฎหมายและระบบศาลเพื่อแผ่อำนาจไปในหัวเมืองเป็นสัญลักษณ์ของรวมศูนย์อำนาจของกรุงเทพฯ ขณะเดียวกันก็เพื่อการเจรจากับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อยุติหรือแก้ไขสนธิสัญญาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สยามยอมให้แก่มหาอำนาจตะวันตก ที่ทำสนธิสัญญากับสยาม เริ่มตั้งแต่สนธิสัญญากับอังกฤษ ปี พ.ศ. ๒๓๙๘^๒

จ. เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของเอกราชและอธิปไตย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างทหาร โดยเปลี่ยนระบบการเกณฑ์ทหารและแรงงานในระบบไพร่มาเป็นระบบการเกณฑ์ทหารแบบตะวันตกและมีการจัดตั้งแบบตะวันตก การปฏิรูปองค์กรทหารกระทำโดยพระองค์เจ้าจิระวรประวัติ ซึ่งทรงได้ศึกษาวิชาทหารมาจากเดนมาร์ก และดูงานที่อังกฤษ การปฏิรูปองค์กรทหารมีจุดประสงค์สี่ประการคือ เพื่อเสริมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินคือการรวมศูนย์อำนาจเพื่อเป็นสถาบันสำหรับเจ้านายที่จะได้ดำรงตำแหน่งเพื่อเป็นฐานอำนาจสำหรับการ

^๑ Detchard Vongkomolshet, "The Administrative, Judicial and Financial Reforms of King Chulalongkorn, 1868-1910," Unpublished M.A. thesis, Cornell University, 1958, pp. 180-228.

^๒ Ibid., pp. 145-179.

คำจุนราชบัลลังก์ และเพื่อเป็นกองทัพกันชนสมัยสำหรับป้องกันภัยจากมหาอำนาจตะวันตก^๑

ฉ. กระบวนการสร้างชาติโดยการรวมศูนย์อำนาจ จะไม่สมบูรณ์ถ้ามิได้มีนโยบายการผสมผสานกลุ่มเผ่าพันธุ์ต่าง ๆ ให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติไทย ในขณะที่มีการปฏิรูปการปกครองและบริหาร การปฏิรูปการคลัง การศาล และการทหารรวมทั้งการปฏิรูปสังคม เช่นการเลิกระบบไพร่ เลิกทาส และการจัดตั้งโทรเลข โทรศัพท์ การสร้างทางรถไฟ รถมราง คือ ระบบคมนาคม และการสื่อสารต่าง ๆ นั้น สิ่งที่สำคัญยิ่งคือ การปฏิรูปการศึกษา เพื่อสร้างกำลังคนขึ้นมาทำหน้าที่ในกระบวนการปฏิรูปและเพื่อกระบวนการผสมผสานกลมกลืนวัฒนธรรมของชนเผ่าต่าง ๆ ให้รับวัฒนธรรมรัฐชาติไทย ซึ่งโดยเนื้อแท้คือ วัฒนธรรมกรุงเทพฯ หรือถ้าจะพูดอย่างกว้าง ๆ คือ วัฒนธรรมภาคกลาง (กรุงเทพฯ และพุทธศาสนา)

การปฏิรูปการศึกษาของ ร. ๕ เป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งได้สืบต่อมาสมัย ร.๖ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ และยังมีการกำหนดหลักสูตรตำราให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ภาษาที่ใช้ในการสอนต้องเป็นภาษากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นกระบวนการผสมผสานกลมกลืนให้คนภาคต่าง ๆ ซึ่งต่างกันด้วยสำเนียงและแบบกระสวนการใช้ภาษา เช่น ภาษาภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ให้ใช้ภาษากรุงเทพฯ คืออย่างน้อยต้องพูดได้ทั้งภาษากลางและภาษาท้องถิ่น

มาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปประเทศและการรวมศูนย์อำนาจได้ทำให้ประเทศสยามแปรเปลี่ยนเป็นรัฐชาติอันทันสมัย มีการปกครองแบบรวมศูนย์ มีรัฐบาลที่มีอำนาจ มีระบบศาล ระบบทหาร ระบบการเก็บภาษี ระบบการศึกษาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

^๑ จู Noel Alfred Battye "The Military Government and Society in Siam, 1868-1910 : Politics and Military Reform During the Reign of King Chulalongkorn," Unpublished Ph.D. dissertation, Cornell University, 1974; Benedict Anderson, "Studies of the Thai State : The State of Thai Studies," in E.B. Ayal, ed., The Study of Thailand: Analysis of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History, and Political Science Athens, Ohio, Ohio University, Center for International Studies, Southeast Asian Program 1978, pp. 200-201.

มีการคมนาคม การสื่อสารที่ทันสมัย มีประชาชาติที่สามารถเข้าใจภาษาราชการทั้งภาษา
เขียนและภาษาพูด จึงสะดวกแก่การสื่อสารทางการเมือง กล่าวได้ว่า นโยบายการ
สร้างชาติ (nation-building) และการสร้างรัฐชาติ (state-building)
ของ ร.๕ ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด

แต่ความสำเร็จดังกล่าวนั้น ได้นำไปสู่ผลในทางลบต่อมา นั่นคือ การรวม
ศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาด (over-centralization) จนขาดความคล่องตัว ทำให้
สภาวะที่เหมาะสมสำหรับยุคนั้น คือยุคการสร้างชาติและรัฐชาติ เพื่อการยอมรับโดย
มหาอำนาจตะวันตก กลายเป็นอุปสรรคนานาประการเมื่อถึงยุคที่ต้องก้าวไปไกลกว่า
การสร้างชาติ หรือการสร้างรัฐชาติ กล่าวคือ ต้องมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งจำต้อง
อาศัยการรู้จักปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ และการพัฒนาท้องถิ่น หรือชนบทเพื่อ
เป็นฐานสำหรับการพัฒนาระดับชาติ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการพยายามวิเคราะห์
ปัญหา และเสนอมาตรการที่จะแก้ไขมากมาย ซึ่งเป็นจุดประสงค์หลักของบทความนี้

III. รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : ตัวแปรหลัก

รวมศูนย์-กรุงเทพฯ คือการไม่ยอมให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองบริหารอย่างแท้จริง ซึ่งมีผลทำให้การพยายามกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การบริการต่าง ๆ ฯลฯ เกิดปัญหา เพราะต้องอาศัยกลไกจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นไม่สามารถหรือไม่มีโอกาสปกครองตนเอง กล่าวคือรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อย่างกระชับ ซึ่งเป็นรูปแบบเพื่อการสร้างชาติ สร้างรัฐชาติ ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน และเป็นไปอย่างเข้มข้นในแง่ของการจัดตั้งสถาบัน ทำให้เกิดความกระด้างและยากต่อการปรับตัว โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือกระทรวงมหาดไทย ผูกพันกับทัศนคติบางประการซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาตั้งแต่สมัยอาณานิคมกำลังเฟื่อง ทำให้ความพยายามที่จะกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จ แม้ความพยายามกระจายอำนาจจะออกมาด้วยรูปแบบต่าง ๆ มากมายถึงหกรูปแบบ ซึ่งได้แก่

- ก. เทศบาล (นคร, เมือง, ตำบล)
- ข. สุขาภิบาล
- ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ง. กรุงเทพมหานคร
- จ. การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เมืองพัทยา
- ฉ. สภาตำบล^๑

ความสำเร็จของการพยายามกระจายอำนาจ แม้จะออกมาหลายรูปแบบนั้น ได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุ ซึ่งที่ได้มีการวิเคราะห์กันมานั้นพบว่า การกระจายอำนาจ

^๑ ดุลิขิต อีร์เวคิน "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท" รายงานวิจัยภายใต้หัวข้อ "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศไทย" เสนอต่อ สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA) ๒๕๒๔

(Decentralization of Power) ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การไม่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระอย่างแท้จริง เพราะกระทรวงมหาดไทยมักจะคุมไม่ทางตรงก็ทางอ้อมในแง่งบประมาณ และนโยบาย^๑ การมีงบประมาณไม่เพียงพอ การขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ การขาดความรู้ทางเทคนิค การถูกขัดจังหวะจากการเมืองระดับชาติ คือการปฏิวัติรัฐประหาร ความสับสนของคนในท้องถิ่นระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการที่มีเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคปนเปื้อนในการปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดศรัทธาของประชาชน ในท้องถิ่นต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบ ยังเป็นที่หาผลประโยชน์ ความดีความชอบของข้าราชการส่วนภูมิภาค นักการเมืองในท้องถิ่นและพ่อค้า^๒

ปัญหาต่าง ๆ ที่ยกมาข้างบนนี้ เป็นการขยายแยกแยะตัวแปรต่าง ๆ ออกมาให้เห็นเด่นชัด แต่ถ้าพยายามจับตัวแปรแกน ก็จะพบว่ากรุงเทพฯ-รวมศูนย์เป็นตัวแปรแกน ตัวแปรแกน หรือกรุงเทพฯ-รวมศูนย์นี้ประกอบด้วยสามสาเหตุ คือ

ก. ทิศนคติหรือทำที่แบบยุคของการสร้างชาติ และสร้างรัฐชาติยังคงอยู่ ทั้งนี้เพราะสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสังคมที่ประกอบด้วยคนหลายเผ่าพันธุ์ ทางใต้มีคนเชื้อสายมาเลย์ ทางเหนือก็เรียกกันในสมัยนั้นว่า ลาวพุงดำ ทางอีสานเรียกว่า ลาวพุงขาว นอกจากนี้ยังมีชนเผ่าลาว เขมร เวียดนาม จีน ฯลฯ การปฏิรูปของ ร.๕ ก็เพื่อสร้างรัฐชาติไทย รวมศูนย์ที่กรุงเทพฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการอ้างของ

^๑ ดู Likhit Dhiravegin "Local Government in Thailand : An Analysis of Its Problems and Training Needs Recommendation," Background reading for the Regional Training Seminar on Local Government Administration and Development, held in Manila, Kuala Lumpur and Bangkok, March 1 - April 2, 1977 by UNADI

^๒ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ "การพัฒนาชนบทกับกระบวนการปกครองท้องถิ่น" คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๔ เอกสารโรเนียว หน้า ๒๑ เช่น สภาจังหวัดได้รับสมญานามว่า "สภาผู้รับเหมา" เป็นต้น

มหาอำนาจตะวันตกว่าดินแดนส่วนนั้นส่วนนี้ไม่ใช่ของไทย ดังนั้นการแสดงว่ามีความสามารถในการปกครองหรือควบคุมด้วยอำนาจจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญ ความสามารถในการควบคุมได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของความมั่นคง ความอยู่รอดของประเทศ ดังนั้น ใครก็ตามที่เสนอความคิดเรื่องการปกครองตนเองอย่างอิสระซึ่งเชื่อน่าจะนำไปสู่การแยกตัวออกจากราชอาณาจักรไทย หรือประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งเป็นเอกราช เป็นสิ่งที่ผู้นำไทยรับไม่ได้ ซึ่งความจริงแล้วความรู้สึกไวเช่นนี้อาจบ่งชี้ว่าความมั่นใจในเรื่องรัฐชาติยังไม่มากพอ และความรู้สึกไวเช่นนี้ก็มีไว้ว่าไร้เหตุผล เพราะการขบถแยกดินแดนก็ยังเป็นปัญหาสำคัญในภาคใต้^๑ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็เคยมีขบถผู้มีบุญหรือผีบุญ แม้สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์^๒ และยิ่งในปัจจุบัน ยังมีรูปแบบการปฏิวัติแบบเวียดนาม-รัสเซีย คือ การยกกำลังเข้าไปล้มรัฐบาล แล้วตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ เช่น กรณีเขมรและอาฟกานิสถาน^๓ ยิ่งทำให้เกิดความวิตก เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่กองทัพต่างชาติอาจเข้ามายุติบางส่วนของตะวันออกเฉียงเหนือและตั้งรัฐบาลหุ่นขึ้นมาซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่หวังเกรงอย่างไม่มีเหตุผล ด้วยเหตุดังกล่าว ทักษะคิดของยุคการสร้างชาติสร้างรัฐชาติ ซึ่งต้องคุมอย่างเข้มข้นโดยกรุงเทพฯ ยังคงตกค้างอยู่ในปัจจุบัน

ข. เกี่ยวพันโดยตรงกับการสร้างชาติและการสร้างรัฐชาติ คือ ความรู้สึกเรื่องเสถียรภาพและเอกราชของชาติ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Security Syndrome ^๔ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดจากประสบการณ์อันขมขื่นของสยามในอดีต ซึ่งต้อง-

^๑ ขบวนการแยกดินแดน เพื่อจะตั้งเป็นสาธารณรัฐปัตตานี ได้รับการสนับสนุนจากต่างชาติ รวมทั้งบางประเทศในตะวันออกกลาง

^๒ กบฏผู้มีบุญในสมัยจอมพลสฤษดิ์ คือ นายศิลา วงศ์สิน ซึ่งถูกปราบและถูกประหารชีวิต ดู ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และประนุช ทรัพย์สาร "อุดมการณ์ขบถผู้มีบุญอีสาน" เอกสาร โรเนียวคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๕

^๓ ลิขิต อีรเวคิน "การปฏิรูปและการปฏิวัติ" รัฐศาสตร์สาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ มกราคม - เมษายน ๒๕๒๕

^๔ คำนี้เป็นคำที่ผู้เขียนแต่งขึ้นมาอธิบายสภาพดังกล่าว ดู Dhiravegin, "Centralization and Decentralization"

เผชิญกับนโยบายเรือปืน^๑ บังคับขู่เข็ญด้วยการแสดงอำนาจบาทใหญ่ของมหาอำนาจตะวันตก คือ ฝรั่งเศส ผู้นำไทยสมัยนั้นต้องยอมสูญเสียดินแดนหลายครั้ง เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์และเพื่อรักษาเอกราชของชาติ ซึ่งก็รอดปากเหี่ยวปากกาไปได้อย่างหวุดหวิด จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อันนี้ ได้มีผลกระทบต่องิตติวิทยาของผู้นำไทยในรุ่นต่อ ๆ มา ทำให้เกิดความวิตกกังวลหรือความกลัวที่ว่าประเทศจะเสียเอกราชจึงต้องมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง จะปล่อยให้ปกครองกันเองจนทำให้เกิดวุ่นวายจนเป็นอันตรายต่อเอกราชของชาติไม่ได้ เพราะการปกครองตนเองนั้นอาจเป็นช่องทางให้เกิดการแยกตัว ซึ่งจะเป็นการเสียดินแดน อันเป็นความหวาดผวาของผู้นำไทย สิ่งซึ่งจะชี้ให้เห็นความรู้สึกเรื่องการเสียดินแดนอันเข้มข้น และความหวั่นวิตกต่อการสูญเสียเอกราชคือข้อความในสมุดกองหนุนของทหาร ในสมุดกองหนุนจะมีแผนที่ประเทศไทยและคำเตือนว่า เมื่อก่อนนี้อำณาเขตของประเทศไทยใหญ่กว่านี้ แต่ที่เล็กลงเพราะการเสียดินแดน ทุกคนจึงต้องฝึกฝนกำลังกาย เพื่อเตรียมตัวไว้ป้องกันประเทศในยามคับขัน จากภูมิหลังที่กล่าวมา ทำให้เกิดการต่อต้าน ถ้ามีนโยบายที่จะทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยลง ดังนั้นนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง เพราะถ้าผิดพลาดอาจถูกแทรกแซงจากภายนอก นโยบายที่เหมาะสมกว่าจึงมักออกมาในรูปการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) อันเป็นการขยายแขนขาของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการกระจายอำนาจ

ค. จากนโยบายการสร้างชาติ สร้างรัฐชาติโดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวจักรสำคัญนั้น ได้ก่อให้เกิดการเติบโตของสถาบันองค์การธิปไตย (Bureaucratic Institution) ซึ่งเติบโตจนหลุดไปจากการควบคุมทั้งนี้เพราะการสร้างสถาบันคือ

๑ DHIRAVEGIN, SIAM AND COLONIALISM... op.cit.,

กระทรวงมหาดไทยขึ้นมานั้น เจตจำนงที่มีอยู่เดิม ก็เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สร้างชาติ และสร้างรัฐชาติ แต่เมื่อสถาบันดังกล่าวได้เจริญเติบโตถึงจุด ๆ หนึ่ง กลับมีชีวิต และ จุดมุ่งหมายของตนเอง ได้มีการขยายตัวออกจนเป็นจักรวรรดิใหญ่กว่ากระทรวงอื่น ปัจจุบันนี้กระทรวงมหาดไทยมีกรมมากที่สุด คือ สิบสี่กรม และเจ็ดรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นยังมี จำนวนข้าราชการและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มากที่สุด^๑ งานของกระทรวงมหาดไทยมีตั้งแต่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่สำคัญคือ ตำรวจ อัยการ กออยู่ ในกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าฯ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ทั่วราชอาณาจักร (ยกเว้น กทม.) แต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย

จากที่กล่าวมาข้างบน จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเพื่อผ่อนคลายการ รวมศูนย์อำนาจ จะเป็นผลเสียต่อความยิ่งใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย และบทบาทของ ข้าราชการในกระทรวงจะลดน้อยลง โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ซึ่งสภาวะอันนี้ย่อม ทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้ยาก จึงมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการกระจายอำนาจโดย การเน้นที่การแบ่งอำนาจ คือการเสนอให้อำนาจแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น เช่น การเพิ่มบทบาทและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งถ้าดูผิวเผินก็จะสม- เหตุสมผล แต่ถ้ามองให้ลึกจะเห็นว่า การเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นการแบ่งอำนาจ ไม่ใช่การกระจายอำนาจ

^๑ Likhit Dhiravepin The Thai Bureaucratic Elite : A Study of Their Sociological Attributes; Educational Back- grounds and Career Advancement Pattern

Bangkok : Thai Khadi Research Institute Thammasat University, 1978. Table 3.1, p. 52 and Table 3.2 p. 57.

จากสาเหตุสามข้อที่กล่าวมานั้น ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่เรียกว่า รวมศูนย์-กรุงเทพฯ (Bangkok-centrism) นั่นคือ การถือเอากรุงเทพฯ เป็นหลักทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นตัวแปรแทนที่จะอธิบายความชะงักงันในการกระจายอำนาจและการกระจายความเจริญไปสู่ต่างจังหวัดและท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นว่า รวมศูนย์-กรุงเทพฯ เป็นตัวแปรหลักที่นำไปสู่ผลในทางลบ ซึ่งจะกล่าวถึงข้างล่างนี้

IV. รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : ผลในทางลบ

ผลในทางลบในทางการปกครองและการเมือง

ผลในทางลบในทางการปกครองและการเมืองมีดังต่อไปนี้ คือ

ก. ผลในทางการปกครองนั้น ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้นว่า ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจเกิดอุปสรรค ซึ่งทำให้เกิดวัฏจักรซ้ำขึ้น กล่าวคือ การที่ประชาชนไม่มีโอกาสในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทำให้ไม่มีโอกาสได้เรียนรู้การปกครองตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความไม่พร้อมที่จะมีการปกครองตนเอง เมื่อไม่พร้อมก็ทำให้ผู้มีอำนาจรู้สึกว่าจะไม่ควรมีการปกครองตนเอง สรุปสั้น ๆ คือ ไม่ปล่อย ไม่เรียนรู้ ไม่พร้อม และกลับไปสู่ ไม่ปล่อย ซึ่งกลายเป็นวัฏจักรซ้ำที่ต้องมีการพยายามแก้ไข มิฉะนั้นจะไม่มีการเริ่มต้น ซึ่งผลเสียที่ตามมาก็คือการคงไว้ซึ่งทัศนคติของกรุงเทพฯ ใน การที่ต้องปกครองกล่าวคือ ต้องคอยดูแลเหมือนผู้ใหญ่ดูแลเด็ก ขณะเดียวกันทัศนคติ และท่าทีของคนในหัวเมือง ก็จะมีลักษณะ เป็นเด็กที่คอยรับการช่วยเหลือจากกรุงเทพฯ มีลักษณะ เป็นทาสในทางจิตวิทยา ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคอันมหันต์ต่อการพัฒนาวัฒนธรรม การเมืองแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาขีดความสามารถในการปกครองตนเอง

ข. การที่การกระจายอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นอย่างบริบูรณ์ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่น แม้จะมากไปด้วยรูปแบบแต่ไม่ประสบความสำเร็จนั้น ทำให้ขาดฐาน ประชาธิปไตยอย่างมั่นคง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นต้อง ประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นและโครงสร้างเบื้องล่าง โครงสร้างเบื้องต้นได้แก่ สถานิติบัญญัติ โครงสร้างฝ่ายบริหาร และตุลาการ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการเมืองในระดับชาติ แต่การเมืองในระดับชาติ หรือโครงสร้างเบื้องต้นนี้ จะไม่สัมฤทธิ์ผล ถ้าขาดฐานของโครงสร้างเบื้องล่าง ซึ่งได้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น

ถ้าเป็นการปกครองตนเองที่ประสบผลสำเร็จ จะเปรียบเสมือน खेलขององคาพยพที่จะช่วย จรรโลงชีวภาพของสิ่งมีชีวิตนั้น ดังนั้น ผลทางลบในทางการเมืองที่เห็นได้ชัดคือ มีส่วน ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่เป็นผล เพราะเป็นการพยายามสร้างระบบโดยไม่มีฐานล่าง เปรียบเสมือนอาคารที่ขาดฐานราก ย่อมจะดำรงอยู่ได้ลำบาก

ค. ผลในทางการเมืองซึ่งเป็นทางลบอีกประการหนึ่งคือ โดยที่ทุกอย่าง รวมศูนย์ที่กรุงเทพฯ ถ้ามีการปฏิวัติยึดอำนาจ เพียงทำลายศูนย์อำนาจที่กรุงเทพฯ ทุกอย่าง ก็จะอยู่ในสภาพแน่นิ่งไปชั่วขณะ เช่น กรณี ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ พอกลุ่มจอมพลถนอม-ประภาส -ณรงค์ ถูกขับออกนอกประเทศ ทุกอย่างแน่นิ่งไป ในแง่นี้จึงเป็นจุดอ่อน ซึ่งอาจกลายเป็น ปัญหาใหญ่ได้ กล่าวคือ ถ้ามีการมุ่งทำลายกรุงเทพฯ ในยามสงคราม ก็สามารถทำให้ ประเทศไทยเป็นง่อยไปชั่วขณะหนึ่ง และถ้าในช่วงนั้นมีการแทรกแซงทางการเมือง เกิดขึ้น อาจเกิดอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศชาติ

ง. ผลในทางการเมืองอีกข้อหนึ่งซึ่งมีลักษณะในแง่ลบคือ เนื่องจากการ รวมศูนย์ และการกระจุกตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในทางการเมือง การปกครองดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว และในทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะกล่าวต่อไปได้นำไปสู่ความไม่พอใจของ คนจำนวน ไม่น้อยที่เริ่มมองเห็นความอยุติธรรมดังกล่าว โดยเฉพาะคนในต่างจังหวัด ความรู้สึกไม่พอใจอันนี้ออกมาในคำกล่าวที่ว่า "กรุงเทพฯ ไม่ใช่เมืองไทย" คำกล่าวนี้ ได้กลายเป็นประเด็นการเมือง ซึ่งนัยหนึ่งเป็นการต่อต้านนโยบายรวมศูนย์ หรือต่อต้าน สภาพการณ์รวมศูนย์-กรุงเทพฯ และประเด็นทางการเมืองนี้อาจกลายเป็นประเด็นการ- เมืองที่สำคัญในอนาคตได้

ผลในทางเศรษฐกิจและสังคม

ผลในทางเศรษฐกิจและสังคมมีดังนี้ คือ

ก. ผลในทางการกระจายรายได้ เนื่องจากทุกอย่างอยู่ที่กรุงเทพฯ หรือรัฐบาลกลาง ทำให้ผลจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนกรุงเทพฯ มากกว่าคนในชนบท ซึ่งจะได้จากรายได้เฉลี่ยต่อหัวว่า ทางกรุงเทพฯ สูงกว่าต่างจังหวัด ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ในรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์นี้ผลผลิตทาง เกษตรก็ถูกจัดส่งเข้ากรุงเทพฯ เพื่อส่งขายต่างประเทศ พ่อค้าสั่งเข้าส่งออก จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เงินตราต่างประเทศ ที่ได้จากการขายพืชผลทาง เกษตรนั้นจะกลับมาในรูปของสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศ ซึ่งผู้มีรายได้มากกว่าก็ย่อมจะมีอำนาจซื้อสินค้าไม่เพียงพอ เหล่านั้น นอกจากนี้ชาวนายังต้องเสียภาษีการขายข้าว ในรูปของค่าพรีเมียม ซึ่งทำให้เกิดรายได้เข้ารัฐ (รวมศูนย์-กรุงเทพฯ) และการทำให้ผู้บริโภคข้าวในเขตชุมชน โดยเฉพาะ กทม. ได้บริโภคข้าวในราคาที่ถูกกว่าปกติ เท่ากับว่า ชาวนาซึ่งเป็นประชากรกว่า ๗๐ % ของประเทศได้มีส่วนจนเจือราคาข้าวให้แก่คนในเมือง โดยเฉพาะคนกว่าห้าล้านคนใน กทม.

ข. ผลในทางความไม่สมดุลของการให้บริการต่าง ๆ ระหว่าง กรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด กรุงเทพฯ มีแทบทุกอย่าง เป็นศูนย์กลางของการปกครอง การค้า กิจกรรม วัฒนธรรม การศึกษา การสื่อสาร คมนาคม การสาธารณสุข กล่าวโดยย่อ บริการต่าง ๆ ที่มีในกรุงเทพฯ มีมากกว่าต่างจังหวัด ซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกสบายต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนหนึ่งมาจากภาษีที่เก็บจากต่างจังหวัด ซึ่งเท่ากับการทำให้ชีวิตที่สะดวกสบายในกรุงเทพฯ เกิดขึ้น โดยอาศัยหยาดเหงื่อแรงงานของคนในต่างจังหวัด เมื่อมองในรูปนี้ จะเห็นว่าเกิดความไม่สมดุล ซึ่งเป็นความ อยุติธรรม

V. การลดการรวมศูนย์-กรุงเทพฯ : นโยบายเพื่อการบรรเทาปัญหา

วิธีการแก้สภาพการณ์รวมศูนย์-กรุงเทพฯ เพื่อบรรเทาปัญหานั้น มีมาตรการต่าง ๆ มากมายแต่จะขอเสนอ ๔ มาตรการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

๑. การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีดังนี้ คือ

ก. การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในที่นี้ได้เคยมีผู้เสนอว่า ปัจจุบันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่ทุกอย่างเพื่อให้สอดคล้องกับผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานในกรุงเทพฯ คือ กระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ยังมีวาระในจังหวัดหนึ่ง ๆ อย่างจำกัด ทำให้ไม่มีความผูกพันกับท้องถิ่น นอกจากนั้นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้โดยกฎหมายจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการจากกระทรวงอื่น หรือแม้จากกระทรวงเดียวกัน เช่น ตำรวจ ก็มีได้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแท้จริง จนทำให้เกิดการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับหน้าที่หลักของผู้ว่าราชการจังหวัด กลายเป็นการบริหารงบประมาณแทนที่จะเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ การพยายามใช้งบประมาณให้หมดก่อนปีงบประมาณใหม่ และหลังจากครบวาระสี่ปี ก็เตรียมตัวย้ายไปบริหารงบประมาณในจังหวัดอื่นที่จะได้รับคำสั่งให้ย้ายไป ด้วยเหตุดังกล่าว การบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดจึงไม่ได้กระทำอย่างเต็มที่

ทางแก้ที่มีผู้เสนอก็มียุติตั้งแต่สุดโต่งไปจนถึงทางกลาง ๆ สุดโต่งได้แก่การให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด เหมือนกับการเลือก governor ในสหรัฐอเมริกา บางท่านก็เสนอให้มีการแบ่งเป็นภาคและให้เลือกผู้ว่าราชการภาค แต่ที่จะเสนอในบทความนี้เป็นมาตรการกลาง ๆ คือให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเลือกจากคนที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมา เช่น สมมติว่า เสนอมาให้ประชาชนในจังหวัดเลือก ๔ คน และให้อยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี แต่ไม่เกิน ๒ วาระ คือ ๘ ปี ก่อนการเลือกก็ต้องให้

ผู้เสนอตัว (ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมา) เสนอนโยบายและหาเสียง มาตรการเช่นนี้จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะสองฐานะ กล่าวคือ ยังเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยแต่ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนด้วย ทำให้ต้องพยายามตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และทำให้ผู้ได้รับเลือกมีฐานสนับสนุนจากมวลชนด้วย ซึ่งเป็นก้าวแรกของการปฏิรูปในลักษณะที่พยายามอมชอมระหว่างการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และการรับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง

นอกเหนือจากการเลือกตั้ง "ทางอ้อม" ดังกล่าว ยังต้องมีการขยายขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากกว่าเดิมให้มีอิสระในการบริหารราชการแผ่นดิน และข้อสำคัญให้มีการกันรายได้ที่เก็บภาษีจากจังหวัดมาใช้อย่างพอเพียง กล่าวง่าย ๆ คือ ต้องมีงบประมาณที่เพียงพอและเป็นอิสระพอสมควรจากส่วนกลางในกรณีจังหวัดยากจน ต้องมีการกันงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพื่อมิให้ปัญหาการขาดงบประมาณ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาขวางกั้นการปรับปรุงดังกล่าว

การที่มีการเลือกตั้งจากคนที่กระทรวงมหาดไทย เสนอนั้นจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพยายามทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อจังหวัดนั้น ๆ เพื่อจะได้รับเลือกในสมัยหน้า ซึ่งน่าจะทำให้โครงสร้างอันใหม่มีส่วนร่วมทำให้จังหวัดต่าง ๆ เจริญขึ้น และน่าจะเป็นการลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดลงไปบ้าง

โครงสร้างในส่วนอื่น เช่น ควรมีสภาจังหวัด (คนละสภากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ด้วยหรือไม่นั้น เป็นปัญหาในรายละเอียด ซึ่งจะต้องพิจารณากันต่อไป ในที่นี้จะขอเน้นเพียงการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเลือกจากผู้ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมา

ข. การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท้องถิ่นยิ่งขึ้น นั่นคือการพัฒนาสภาพแวดล้อม โดยยกฐานะให้เป็นนิติบุคคล ประกอบกับการปรับปรุงงบประมาณ บุคคลากร ความรู้ทางเทคนิคฯ เพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองตนเองหน่วยพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะสภาพตำบลเป็นหน่วยหลัก ไม่ใช่ใหญ่และไม่เล็กเกินไป ควรมีการส่งเสริมให้แข็งแกร่งและประสบความสำเร็จผลซึ่ง เท่ากับสร้างฐานประชาธิปไตยและเพื่อให้ความแตกต่างในด้านสิทธิทางการเมือง ความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคมและการแจกแจงรายได้และการบริหารด้านต่าง ๆ ระหว่างกรุงเทพฯ และชนบทลดน้อยลง เพื่อเป็นการเสริมสภาพตำบล ควรมีการพัฒนาองค์กรในระดับหมู่บ้าน อันมีคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และคณะกรรมการอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง (อพป.) ผสมกับกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเป็นการเสริมและประสานกับสภาพตำบลและในขณะเดียวกันเป็นการคานสภาพตำบลด้วย^๑

การเสนอการแก้การรวมศูนย์-กรุงเทพฯ ข้อนี้ เป็นไปเพื่อบรรเทาปัญหาที่กล่าวมาเบื้องต้น การเน้นสภาพตำบลนั้น เพราะเห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบัน เป็นก้าวแรกที่ควรพิจารณาดำเนินการเพื่อ เป็นฐานสำหรับการแก้ปัญหาในระยะยาว

๒. การวางแผนพัฒนาภาค เพื่อใช้เป็นตัวนำการพัฒนาเขตรอบนอก หมายความว่าควรมีการวางแผนพัฒนาจุดใดจุดหนึ่งเพื่อให้จุดนั้นเป็นตัวนำในการนำไปสู่การขยายการพัฒนาในลักษณะแผ่กระจายความเจริญออกไป ซึ่งขณะนี้ทางสภาพพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีแผนพัฒนาภาค หรือการวางแผนภาคอยู่แล้ว ตัวอย่างที่จะยกมาอธิบายนโยบายดังกล่าวนี้คือการพยายามพัฒนาจังหวัดขอนแก่นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อให้จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่นำการพัฒนาโดยการแผ่กระจายออกไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

^๑ ลิขิต ชีรเวคิน "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท"

ถ้ามีการขยายจุดฐานการพัฒนาไปเป็นช่วง ๆ ก็จะสามารถปกคลุมอาณาเขตทั้งภาคในระยะเวลาหนึ่งแทนที่จะมุ่งการพัฒนาส่วนกลางอย่างในอดีต

๓. การพัฒนาโดยอาศัยฐานทางทรัพยากร (Resource-based development) ซึ่งได้แก่ การคำนึงถึงทรัพยากรที่ค้นพบในปีหนึ่ง ๆ และใช้ทรัพยากรนั้น เป็นฐานการพัฒนา ตัวอย่างเช่น การค้นพบแก๊สธรรมชาติได้นำไปสู่โครงการพัฒนาแถบบริเวณฝั่งแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือที่เรียกกันว่า Eastern Sea Board โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม Petro-chemical industry คืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์แก๊สธรรมชาติ ซึ่งจะทำให้บริเวณนั้นเกิดการพัฒนาขึ้นมาเป็น เมืองอุตสาหกรรมและแปรเปลี่ยนให้แถบชายทะเลตะวันออกเป็นแหล่งที่เจริญขึ้น ซึ่งเป็นการลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดซึ่ง เป็นการลดการรวมศูนย์-กรุงเทพฯ ในแง่การปกครองอาจให้มีการปกครองตนเองในรูปแบบ เมืองพัทยา และมีมาตรการในแง่การคลังซึ่งรายได้จากภาษีต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองตนเองในแถบนั้นมีขึ้นได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

๔. การพัฒนาด้วยโครงการที่คาดว่าจะสามารถทำให้ท้องถิ่นนั้น ๆ เกิดความเจริญขึ้นมา ที่เห็นได้ชัดคือ การย้ายเมืองหลวง แต่การกระทำดังกล่าวต้องอาศัยเงินทุนมาก และทำไม่ได้ง่าย ๆ นัก บางกรณีอาจมีโครงการสาธารณะขนาดใหญ่เช่น การขุดคลองคอคอดกระ ซึ่งจะทำให้ภาคใต้กลายเป็นแหล่งที่เจริญพัฒนา เพราะจะกลายเป็นคลองนานาชาติ แต่การมีนโยบายดังกล่าวต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีผลเสีย วิธีการที่ทำในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และค่อนข้างจะได้ผลคือการเปิดมหาวิทยาลัยที่เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา และปัตตานี ซึ่งเป็นวิธีการเสริมการพัฒนาเพื่อลดความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และภาคต่าง ๆ ในแง่โอกาสการศึกษาขึ้นมหาวิทยาลัย ซึ่งก็ได้ผลพอสมควร แต่มาตรการทั้งหมดในข้อ ๔ นี้ เป็นมาตรการที่ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ มิฉะนั้นการพยายามแก้ปัญหาจะกลายเป็นก่อให้เกิดปัญหามากขึ้น

VI. สรุป

รวมศูนย์-กรุงเทพฯ เป็นปรากฏการณ์ที่วิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์ ผลที่เกิดขึ้นมีทั้งแง่ดีและแง่เสีย ในแง่ดีนั้นที่เห็นได้ชัดคือการเกิดรัฐชาติแบบสมัยใหม่ ซึ่งมีส่วนทำให้ประเทศไทยรักษาเอกราชมาจนปัจจุบัน เป็นความโชคดีของคนไทยที่มีกษัตริย์ที่เห็นการณ์ไกล และมีพระปรีชาสามารถ จนทำให้ประเทศไทยยืนหยัดในฐานะประเทศเอกราชมาจนถึงปัจจุบันอย่างภาคภูมิใจทำให้ไม่มีปมด้อยเหมือนอย่างหลายประเทศ การพัฒนาสถาบันบริหาร และสถาบันข้าราชการ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยเฉพาะ-กระทรวงมหาดไทย มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่เป็นตัวสร้างความมั่นคง ซึ่งจะได้ชี้ชัดว่า แม้ประเทศไทยจะเต็มไปด้วยการปฏิวัติรัฐประหารยืดอำนาจ แต่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองระดับชาตินั้น ไม่เคยสร้างความกระทบกระเทือนจนน่าจะเป็นอันตราย ทั้งนี้ เพราะมีสถาบันราชการ โดยเฉพาะข้าราชการประจำเป็นตัวคงไว้ซึ่งเสถียรภาพ (stabilizer) ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ในแง่ดีของระบบดังกล่าว

แต่ในแง่ลบนั้น การปกครองส่วนภูมิภาคโดยมีเจ้าหน้าที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลางนั้น ในแง่หนึ่งเสมือนการปกครองแบบอาณานิคม โดยกรุงเทพฯ เป็นเมืองแม่ส่งตัวแทนไปปกครองเมืองขึ้นหรือเมืองอาณานิคม ซึ่งได้แก่จังหวัดต่าง ๆ รายได้จากจังหวัดต่าง ๆ กรุงเทพฯ จะรวบไว้เป็นส่วนมาก เพราะเป็นศูนย์กลางของระบบ ดังนั้นจึงไม่ผิดกับการปกครองแบบอาณานิคมมากนัก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการเสียดุลย์ต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว และปัญหาทั้งหมดนี้ตามที่เราได้วิเคราะห์นั้นมาจากตัวแปรแกนคือ รวมศูนย์-กรุงเทพฯ (Bangkok-Centrism) ซึ่งมาตรการในการลดการรวมศูนย์-กรุงเทพฯ มีมากมายหลายแบบ ที่เสนอมาในการศึกษานี้ก็เลือกเอาเฉพาะที่เหมาะสมกับเวลาและน่าจะเป็นไปได้ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และส่วนอื่น ๆ ของราชอาณาจักรนั้น จะต้องมีการแก้ไข มิฉะนั้นจะเป็นต้นเหตุของปัญหาทางการเมืองในอนาคต

พิจารณาจากข้อดีข้อเสียดังกล่าว มาตรการที่เร่งด่วนปัจจุบัน น่าจะเป็นข้อ ข. ในข้อ ๑ คือ การยกฐานะสภาตำบลและข้อ ๓ ในโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับแก๊สธรรมชาติแถบฝั่งทะเลตะวันออก ส่วนมาตรการอื่น ๆ นั้นต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

การศึกษา/สาธารณสุข

“การกระจายการศึกษาของรัฐ : ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ”

โดย

ดร.อัจนา วัฒนานุกิจ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การกระจายการศึกษาของรัฐ : ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?

อัจฉนา วัฒนานุกิจ

คำนำ

ไม่ว่าจะดูในแง่ของจำนวนประชากร อัตราการเพิ่มของประชากร ความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ คงไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่า กรุงเทพมหานครมิได้เป็น เมืองหลัก เมืองเดียวที่เด่นชัดที่สุดในประเทศไทย อาจจะพูดได้เลยว่า กรุงเทพมหานครนั้นแทบจะเป็นเมืองหลักที่เห็นได้ชัดที่สุดในโลกก็ว่าได้^๑ กล่าวคือ กรุงเทพฯ นั้นใหญ่กว่าเมืองที่ใหญ่เป็นที่สองรองจากกรุงเทพฯ คือ เชียงใหม่ ในปี ๒๔๙๐ ถึง ๒๐.๕ เท่า และเพิ่มขึ้นเป็น ๒๕.๔ เท่าและ ๓๓.๔ เท่าในปี ๒๕๐๓ และ ๒๕๑๓ ตามลำดับ

ความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครนั้นมีใช้ปัญหา เพราะเป็น ขบวนการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ^๒ แต่ปัญหาอยู่ที่ เมืองที่ขยายขนาดออกไปอย่างมากเช่นนี้นั้น ได้ดูดซับทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ของประเทศไทย มาไว้ที่ส่วนกลางหรือไม่ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนที่อยู่กรุงเทพฯ และในจังหวัดอื่นๆ ใน

^๑ Bruce London, "Metropolis and Nation in Thailand : the Political Economy of Uneven Development", Westview Replica Edition, Westview Press, Inc., 1980. p.28.

^๒ Mark Jefferson, "The Law of the Primate City" Geographical Review, Vol. 29, p. 226-232.

ส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายความว่า ความพยายามที่จะกระจายความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันของคนในประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้เน้นในเรื่องความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันของคนในประเทศมากยิ่งขึ้น โดยพยายามที่จะจัดสรรบริการของรัฐในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข ตลอดจนสาธารณูปโภคอื่นๆ ให้กระจายไปยังคนในประเทศอย่างทั่วถึง เพื่อความเสมอภาคในฐานะและความเป็นอยู่ของคนในประเทศ

แต่หลังจากนั้นมาอีก ๑๐ ปี ความพยายามที่จะให้มีเสมอภาคในสังคมในด้านการให้บริการของรัฐ ก็ยังมีได้บรรลุผลดังที่ต้องการ ซึ่งปรากฏอย่างชัดในตอนหนึ่งของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ ว่า

"ปัญหาความยากจนของคนในชนบท ซึ่งยังขาดแคลนบริการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่มาก สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และเผชิญกับความยากจนทวีขึ้น ขณะเดียวกัน ก็จะเห็นได้ว่า บริการสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านโภชนาการในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำ และยังกระจายไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล" ^๑

^๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๔ หน้า ๓๑-๓๒

บทความฉบับนี้ จะพิจารณาความไม่เสมอภาคในการกระจายการศึกษา ระหว่างกรุงเทพมหานครและจังหวัดที่เหลือ ประเด็นสำคัญที่พิจารณาคือ การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ได้ดูดซับทรัพยากรทางการศึกษาให้มากระจุกตัวอยู่ที่เมืองหลักนี้ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายการศึกษา ระหว่างกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่นๆ ทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ

กรุงเทพมหานคร เมืองหลัก เพียงเมืองเดียวในประเทศไทย

ในขบวนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจนั้น เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้เกิดเมือง "หลัก" ขึ้น เมืองหนึ่ง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมขึ้น หากพิจารณาสภาพทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพมหานครจะเห็นว่าทำเลที่ตั้งของกรุงเทพฯ นั้นทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็น "ศูนย์กลาง" ของประเทศไทย กล่าวคือ มีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านกลางแบ่งกรุงเทพฯ ออกเป็น ๒ ฝั่ง ฝั่งพระนคร และฝั่งธนบุรี แม่น้ำสายสำคัญนี้ ได้ไหลผ่านตอนกลางของประเทศ โดยรวมแม่น้ำอีก ๔ สายในภาคเหนือ และทำเลที่ตั้งของกรุงเทพฯ ยังอยู่ใจกลางประเทศไทยและเชื่อมต่อภาคต่างๆ นอกจากนี้ยังตั้งอยู่เหนือปากอ่าวไทยประมาณ ๒๕ กิโลเมตร สิ่งเหล่านี้เอื้ออำนวยให้กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองหลักในการพัฒนามากยิ่งขึ้น

ในอดีตที่โครงสร้างเศรษฐกิจเน้นที่ภาคเกษตร กรุงเทพฯ นั้นตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา จึงเหมาะสมกับการเพาะปลูกอย่างมาก บริเวณชานเมืองของกรุงเทพฯ เช่น บางกะปิ มีนบุรี ดลิ่งชัน ต่างก็เคยเป็นแหล่งกสิกรรมมาก่อน และเพราะทำเลที่ตั้งของกรุงเทพฯ ทำให้กิจกรรมซื้อขายสินค้าเกษตรและการส่งออกต่างๆ มีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพฯ เมื่อมีการพัฒนาการค้าและการ

๓(๑) - ๔

ตารางที่ ๑ อัตราการเพิ่มของประชากร ของกรุงเทพมหานคร ๒๔๖๒-๒๕๒๔

ปี	อัตราการเพิ่มประชากรต่อปี (ร้อยละ)
๒๔๖๒ - ๒๔๗๒	๔.๐๔
๒๔๗๒ - ๒๔๘๐	๒.๕๕
๒๔๘๐ - ๒๔๙๐	๓.๒๔
๒๔๙๐ - ๒๕๐๐	๔.๕๓
๒๕๐๐ - ๒๕๑๐	๗.๐๖
๒๕๑๐ - ๒๕๒๐	๕.๑๘
๒๕๒๐ - ๒๕๒๔	๓.๑๐

ที่มา : Bruce London "Methropolis and Nation in Thailand :
The Political Economy of Uneven Development",
Westview Replica Edition, Westview Press, Inc.,
1980 p. 28.

อุตสาหกรรม กรุงเทพฯก็กลายเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้อย่างเด่นชัดยิ่งขึ้น เพราะการอุตสาหกรรมและการค้าจำเป็นต้องพึ่งปัจจัยขั้นพื้นฐาน (infra-structure) ต่างๆ และแหล่งวัตถุดิบก็ทำให้อุตสาหกรรมพากันมากระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และ เขตรอบนอกกรุงเทพฯ ยิ่งมีการสร้างถนนหนทางเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดต่างๆ ก็ยิ่งเป็นการดึงดูดให้คนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในกรุงเทพฯ มากขึ้นเรื่อยๆ อัตราการเจริญเติบโตของประชากรในกรุงเทพฯ นี้เห็นได้ชัดตั้งแต่ปี ๒๔๕๐ เป็นต้นมา ที่อัตราเพิ่มประชากรมีประมาณร้อยละ ๕.๕ ต่อปี ในขณะที่ก่อนหน้านี้ อัตราการเพิ่มของประชากรมีประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี การเจริญเติบโตของประชากรในกรุงเทพฯ นั้นสูงมากในช่วง ๒๔๐๐-๒๕๑๐ คือประมาณร้อยละ ๗.๐๖ ต่อปี ดังปรากฏในตารางที่ ๑

ในปี ๒๕๒๔ ประชากรในกรุงเทพฯ มีทั้งหมด ๕,๓๓๑,๔๐๒ คน เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๓ ประมาณร้อยละ ๓.๔ คิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๑.๑ ของประชากรในประเทศไทยที่มีอยู่ทั้งหมด ๔๗,๘๗๕,๐๐๒ คน ดังนั้นด้วยพื้นที่ ๑,๕๕๖ ตารางกิโลเมตร กรุงเทพฯจึงมีความหนาแน่นของประชากรประมาณ ๓,๔๒๖.๔ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ซึ่งมากกว่าจังหวัดที่มีความหนาแน่นรองลงมา คือจังหวัดนนทบุรีที่มีความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ ๕๕๗.๔ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ถึง ๖ เท่า และมากกว่าจังหวัดที่มีความหนาแน่นน้อยที่สุด คือจังหวัดแม่ฮ่องสอนถึง ๓๖๑ เท่า

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯนั้น เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการพัฒนา เพราะตามทฤษฎีแล้ว ขบวนการดังกล่าวจะทำให้มีเมืองหลัก (primate city) เกิดขึ้นที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นก่อนเมืองอื่นๆ ต่อมาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะกระจายไปสู่เมืองบริวารอื่นๆ^๑

๑ Mark Jefferson, "The Law of the Primate City", Geographical Review, Vol 29. 1939, p. 226-232

ตารางที่ ๒ : ผลผลิตภาคต่อประชากรหนึ่งคน ตามราคาปี ๒๕๑๕ เป็นรายภาค ๒๕๑๘-๒๕๒๒

3
(๑)
1
๕

ภาค	๒๕๑๘		๒๕๑๙		๒๕๒๐		๒๕๒๑		๒๕๒๒	
	มูลค่า	ดัชนี	มูลค่า	ดัชนี	มูลค่า	ดัชนี	มูลค่า	ดัชนี	มูลค่า	ดัชนี
กรุงเทพมหานคร	๑๑,๗๒๕.๐	๑๐๐.๐	๑๒,๔๙๓.๐	๑๐๐.๐	๑๓,๓๒๑.๐	๑๐๐.๐	๑๔,๔๔๔.๐	๑๐๐.๐	๑๕,๖๒๒.๐	๑๐๐.๐
กลาง	๕,๓๗๓.๒	๔๕.๘	๕,๗๔๘.๒	๔๖.๐	๖,๐๔๔.๙	๔๕.๔	๖,๐๔๓.๐	๔๑.๘	๖,๓๘๔.๔	๔๐.๙
ตะวันออก	๘,๐๗๕.๗	๖๘.๙	๙,๐๐๒.๙	๗๒.๑	๑๐,๐๔๓.๒	๗๕.๔	๑๑,๑๑๗.๖	๗๗.๐	๑๑,๔๖๙.๓	๗๓.๔
ตะวันตก	๖,๖๐๑.๔	๕๖.๓	๗,๓๕๐.๗	๕๘.๘	๗,๗๕๐.๗	๕๘.๒	๘,๒๗๓.๗	๕๗.๓	๘,๔๔๓.๙	๕๔.๑
ตะวันออก เนียงเหิน	๒,๓๖๖.๐	๒๐.๒	๒,๓๘๑.๐	๑๙.๑	๒,๓๔๗.๐	๑๗.๖	๒,๖๑๕.๐	๑๘.๑	๒,๖๔๗.๐	๑๖.๙
เหิน	๓,๖๘๖.๐	๓๑.๔	๓,๙๐๐.๐	๓๑.๒	๓,๘๐๘.๐	๒๘.๖	๔,๒๗๐.๐	๒๙.๖	๔,๔๗๗.๐	๒๘.๗
ใต้	๔,๓๗๑.๐	๓๗.๓	๔,๗๕๔.๐	๓๘.๑	๕,๒๖๔.๐	๓๙.๕	๕,๖๘๙.๐	๓๙.๔	๕,๘๕๘.๐	๓๗.๕

ดังนั้นความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ จึงมีไขปัญหา ปัญหาอยู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ นั้นได้กระจายไปยังภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศหรือไม่ หรือ กรุงเทพฯ ได้กลายเป็นเมืองที่ดูดซับทรัพยากรจากภาคต่างๆ ของประเทศให้มากระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจมากขึ้น การตอบคำถามข้อนี้คงจะทำได้โดยอาศัยงานวิจัยในเรื่องความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ และบริการทางสังคมของรัฐในภูมิภาคต่างๆ เทียบกับกรุงเทพมหานคร^๑ นอกจากนี้ ข้อมูลผลิตภัณฑ์ภาคต่อประชากร ๑ คน (Gross regional product per capita) ในตารางที่ ๒ ยังแสดงความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพมหานครและภูมิภาคอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งผลิตภัณฑ์ภาคต่อประชากร ๑ คน ต่ำกว่ากรุงเทพมหานคร ถึง ๔-๕ เท่า ความไม่เสมอภาคนี้ยังครอบคลุมไปถึงบริการทางสังคมของรัฐในด้านการศึกษาด้วย

ความไม่เสมอภาคในการจัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค

ในที่นี้ เราจะพิจารณาความไม่เสมอภาคในแนวนอน (horizontal) กล่าวคือ การที่รัฐไม่สามารถกระจายการศึกษาไปสู่คนทั่วประเทศในระดับการศึกษาต่างๆ หรืออีกนัยหนึ่ง คือการที่รัฐไม่สามารถยกระดับการศึกษาของคนทั่วไปขึ้นพร้อมๆ กัน ซึ่งในที่นี้เราจะพิจารณาความไม่เสมอภาคในการจัดการศึกษาของรัฐ ในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดอื่นๆ ทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ

^๑ งานวิจัยของ ดร.เอื้อย มีสุข "Income Distribution in Thailand" Research Report Series, No. 10., Faculty of Economics, Thammasat University.

ตารางที่ ๓ จำนวนโรงเรียน ห้องเรียน และนักเรียน^๑ จำแนกตามประเภทของโรงเรียนเป็นรายจังหวัด ในแต่ละ

เขตการศึกษา ทวีราชอาณาจักร ปี ๒๕๒๒

เขต/จังหวัด	รวมทุกประเภท			อนุบาล			ประถมศึกษา ^๒		
	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน
กรุงเทพมหานคร	๑,๓๖๘	๒๕,๔๐๙	๙๑๗,๔๔๓	๔	๑๖๕	๕,๙๙๓	๔๗	๑,๒๓๖	๔๐,๔๕๔
เขตการศึกษา ๑	๑,๑๐๒	๑๔,๘๐๑	๔๓๙,๑๐๓	๕	๑๒๗	๔,๖๙๒	๑๕	๒๘๗	๑๐,๐๐๕
" ๒	๑,๑๙๔	๙,๙๗๗	๒๕๓,๗๘๒	๔	๘๓	๒,๙๒๘	๑๔	๒๑๘	๖,๔๑๔
" ๓	๒,๗๔๑	๒๖,๐๖๗	๗๖๔,๓๕๗	๕	๑๔๑	๕,๕๔๗	๒๖	๓๑๐	๙,๒๗๒
" ๔	๑,๐๐๘	๙,๐๙๖	๒๓๓,๒๐๖	๕	๘๗	๒,๖๗๒	๘	๑๕๗	๔,๙๖๘
" ๕	๒,๐๗๐	๒๐,๓๗๐	๕๕๖,๐๔๐	๖	๑๒๖	๔,๗๘๓	๕๙	๔๓๖	๑๑,๖๙๕
" ๖	๒,๓๒๕	๒๐,๕๖๒	๕๒๘,๑๒๘	๗	๑๘๖	๗,๒๑๓	๑๕	๒๐๘	๗,๑๗๒
" ๗	๓,๗๐๔	๓๒,๙๒๘	๘๗๘,๑๘๒	๙	๒๓๔	๘,๕๗๘	๔๔	๔๓๒	๑๒,๑๙๒
" ๘	๔,๐๒๒	๓๒,๐๓๓	๗๙๘,๔๙๕	๗	๑๘๘	๖,๓๗๒	๑๖๑	๖๓๖	๑๔,๖๓๘
" ๙	๓,๙๑๘	๓๓,๘๑๒	๙๕๖,๒๓๘	๕	๑๔๔	๕,๗๖๒	๒๕	๓๑๕	๙,๖๖๗
" ๑๐	๔,๔๙๕	๓๙,๕๗๔	๑,๐๙๙,๓๑๖	๖	๑๘๔	๖,๘๘๐	๒๕	๓๓๘	๑๑,๒๕๓
" ๑๑	๔,๕๗๗	๓๙,๖๗๓	๑,๑๕๖,๑๐๒	๕	๑๗๒	๖,๘๒๗	๑๐	๒๔๔	๘,๓๕๐
" ๑๒	๒,๒๓๔	๒๐,๖๒๐	๕๖๗,๘๒๕	๗	๒๕๑	๘,๘๘๒	๑๘	๒๕๖	๗,๓๖๐

ตารางที่ ๓ (ต่อ)

เขต/เทศบาล	ประชากร			เทศบาล			มัธยมศึกษา ^๓			ราษฎร์		
	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน	โรงเรียน	ห้องเรียน	นักเรียน
กรุงเทพมหานคร	-	-	-	๔๐๒	๗,๑๖๓	๒๒๕,๑๙๘	๑๑๔	๕,๒๔๐	๒๑๔,๑๔๙	๘๐๑	๑๑,๖๐๕	๕๓๑,๖๔๙
เขตการศึกษา ๑	๘๑๔	๙,๔๘๗	๒๕๓,๐๔๔	๒๕	๕๐๓	๑๕,๗๖๖	๗๙	๒,๐๑๐	๗๘,๘๗๑	๑๐๔	๒,๓๘๗	๗๖,๗๒๕
" ๒	๑,๐๕๙	๗,๙๐๓	๑๘๕,๖๐๑	๓๖	๔๒๑	๑๑,๖๒๗	๔๕	๘๒๒	๓๐,๒๓๔	๓๖	๕๓๐	๑๖,๙๗๕
" ๓	๒,๓๑๘	๑๙,๑๑๙	๕๑๔,๐๓๙	๔๑	๘๘๓	๓๐,๐๔๘	๑๑๕	๒,๕๔๗	๑๐๔,๖๓๙	๒๓๖	๓,๐๖๗	๑๐๐,๘๑๒
" ๔	๘๗๔	๖,๗๙๙	๑๕๕,๓๑๑	๒๑	๓๕๙	๑๑,๐๕๑	๔๘	๙๖๖	๓๖,๒๒๐	๕๒	๗๒๘	๒๓,๗๘๔
" ๕	๑,๗๒๗	๑๕,๒๖๑	๓๗๓,๕๒๐	๕๐	๗๖๙	๒๓,๐๙๙	๙๗	๑,๙๑๗	๗๓,๑๖๒	๑๓๑	๑,๘๖๑	๕๙,๗๘๑
" ๖	๒,๐๐๗	๑๕,๓๓๐	๓๔๘,๕๙๙	๕๑	๖๘๘	๑๘,๖๙๕	๑๑๓	๒,๒๗๘	๘๘,๙๘๓	๑๓๒	๑,๘๗๒	๕๗,๕๖๖
" ๗	๓,๓๐๓	๒๖,๔๔๔	๖๕๗,๐๗๐	๔๕	๘๑๐	๒๕,๖๗๐	๑๓๒	๒,๕๒๔	๙๖,๒๑๔	๑๖๙	๒,๔๘๔	๗๙,๔๕๘
" ๘	๓,๕๖๔	๒๖,๑๙๔	๕๙๖,๐๒๖	๔๐	๕๒๐	๑๒,๘๘๖	๑๒๔	๒,๔๗๔	๙๔,๖๔๓	๑๒๖	๒,๐๒๑	๗๓,๙๓๐
" ๙	๓,๖๔๕	๒๘,๙๓๙	๗๗๗,๖๑๒	๒๙	๖๓๙	๒๒,๑๐๕	๑๒๔	๒,๕๑๓	๑๑๐,๑๙๓	๙๐	๑,๒๖๒	๔๐,๘๙๙
" ๑๐	๔,๑๙๑	๓๔,๒๒๓	๙๐๙,๑๑๔	๒๖	๖๒๙	๑๙,๙๘๑	๑๕๕	๒,๙๘๙	๑๑๗,๑๗๔	๙๒	๑,๒๑๑	๓๔,๙๒๔
" ๑๑	๔,๓๒๒	๓๔,๘๓๘	๙๗๙,๖๓๕	๑๙	๓๘๗	๑๑,๘๙๒	๑๒๖	๒,๖๓๓	๑๐๓,๔๘๕	๙๕	๑,๔๐๙	๔๕,๙๑๓
" ๑๒	๑,๘๖๘	๑๕,๘๙๔	๓๗๔,๒๐๘	๔๖	๖๕๒	๑๙,๑๖๗	๑๐๓	๑,๙๘๔	๗๙,๙๕๓	๑๙๒	๒,๕๘๘	๘๓,๒๕๕

๑) รวมนักเรียนที่เรียนรวมที่จอง หรือรอบบ้ายด้วย

๒) รวมโรงเรียนสาธิตประถมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาพิเศษ และตำรวจตระเวนชายแดน

๓) รวมโรงเรียนสาธิตมัธยมศึกษา

ตารางที่ ๓ (ต่อ)

- ๑) รวมนักเรียนที่เรียนรอบที่สอง หรือรอบบ้ายด้วย
- ๒) รวมโรงเรียนสาธิตประถมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาพิเศษ และตำรวจ
ตระเวนชายแดน
- ๓) รวมโรงเรียนสาธิตมัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษมัธยมศึกษา

เขตการศึกษา ๑	รวม	จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร
"	๒	" จังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล
"	๓	" จังหวัดชุมพร นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา สุราษฎร์ธานี
"	๔	" จังหวัดตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง กระบี่
"	๕	" จังหวัดกาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี
"	๖	" จังหวัดชัยนาท พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สิงห์บุรี อุทัยธานี
"	๗	" จังหวัดกำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์
"	๘	" จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน แพร่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน พะเยา
"	๙	" จังหวัดขอนแก่น เลย สกลนคร หนองคาย อุดรธานี
๑	๑๐	" จังหวัดกาฬสินธุ์ นครพนม มหาสารคาม ร้อยเอ็ด อุบลราชธานี ยโสธร
"	๑๑	" จังหวัดชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์
"	๑๒	" จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง

ที่มา : รายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) และรายงานครุ พ.ศ. ๒๕๒๒ สายสามัญ รายจังหวัด
กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ ๔ จำนวนนักเรียนแยกตามระดับการศึกษา ปี ๒๕๒๒

	จำนวน	ร้อยละต่อ ^{๑)} น.ร.ทั้งหมด	ร้อยละต่อ ^{๒)} ประชากร ในวัยเรียน	จำนวน	ร้อยละต่อ ^{๓)} น.ร.ทั้งหมด	ร้อยละต่อ ^{๒)} ประชากร ในวัยเรียน
<u>ประถมศึกษา</u>						
ป. ๑-๔	๓๘๒,๓๐๙	๔๑.๗	๘๔.๐	๕,๐๐๙,๐๕๖	๖๐.๙	๙๓.๐
ป. ๕-๖	๑๕๘,๘๒๒	๑๗.๓	๖๑.๗	๑,๗๒๒,๑๐๒	๒๐.๙	๖๓.๐
รวม ป. ๑-๖	๕๔๑,๑๓๑	๕๙.๐	๗๖.๐	๖,๗๓๑,๑๕๘	๘๑.๘	๘๒.๙
<u>มัธยมศึกษา</u>						
ม.ศ. ๑-๓	๒๕๓,๗๗๙	๒๗.๗	๖๒.๗	๑,๐๓๗,๙๖๙	๑๒.๖	๓๕.๔
ม.ศ. ๔-๕	๕๒,๓๙๒	๕.๗	๑๙.๔	๑๘๕,๔๒๔	๒.๓	๙.๕
รวม ม.ศ. ๑-๕	๓๐๖,๑๗๑	๓๓.๔	๔๕.๔	๑,๒๒๓,๓๙๓	๑๔.๙	๒๕.๐

- ๑) เทียบจากนักเรียนทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร ในปี ๒๕๒๒ จำนวน ๙๑๗,๔๔๓ คน
- ๒) ประมาณการจากตารางที่ ๒ ในภาคผนวก
- ๓) เทียบจากนักเรียนทั้งหมดในต่างจังหวัดอื่น ในปี ๒๕๒๒ จำนวน ๘,๒๒๐,๗๗๔ คน

จากข้อมูลสถิติการศึกษา ประจำปี ๒๕๒๒ พบว่า จำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษา (ป.๑-๖) ในกรุงเทพมหานครมีจำนวน ๕๔๑,๑๓๑ คน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๕๙ ของนักเรียนทั้งหมดในกรุงเทพฯ หรือประมาณร้อยละ ๗๖ ของจำนวนประชากรในวัยเรียน ^๑ ส่วนในส่วนภูมิภาคต่างๆ นั้น มีนักเรียนที่เรียนในระดับประถมศึกษา ประมาณ ๖,๗๓๑,๑๕๔ คน หรือร้อยละ ๘๑.๘ ของนักเรียนในส่วนภูมิภาคทั้งหมด หรือประมาณร้อยละ ๘๓ ของประชากรในวัยเรียน จะเห็นว่า การศึกษาที่รัฐบริการให้แก่ส่วนภูมินั้น เน้นหนักในด้านประถมศึกษาตามนโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับ แต่สำหรับระดับมัธยมศึกษา รัฐยังกระจายการศึกษาออกไปยังส่วนภูมิน้อยกว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้ว่า ในกรุงเทพมหานครนั้น นักเรียนที่เรียนอยู่ในระดับมัศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น ในปี ๒๕๒๒ ประมาณ ๓๐๖,๑๗๑ คน ในจำนวนนี้ ๒๕๓,๗๘๔ คน เรียนอยู่ในชั้น ม.ศ. ๑-๓ ที่เหลืออีก ๕๒,๓๘๗ คน อยู่ในระดับ ม.ศ. ๔-๕ ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๗.๗ และ ๕.๗ ของนักเรียนในกรุงเทพฯ ทั้งหมดตามลำดับ ส่วนในต่างจังหวัดนั้น มีนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาทั้งหมด ๑,๒๒๓,๓๙๓ คน ในจำนวนนี้เรียนอยู่ในชั้น ม.ศ. ๑-๓ จำนวน ๑,๐๓๗,๙๖๔ คน และในชั้น ม.ศ. ๔-๕ จำนวน ๑๘๕,๔๒๙ คน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๒.๖ และ ๒.๓ ของนักเรียนทั้งหมดในส่วนภูมิภาค เทียบกับร้อยละ ๒๗.๗ และ ๕.๗ ในกรุงเทพมหานคร ความไม่เสมอภาคในการจัดการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา นี้ ยังเห็นได้ชัดจากจำนวนนักเรียนเทียบกับประชากรในช่วงอายุระหว่าง ๑๔-๑๙ ปี ในกรุงเทพมหานครนั้น จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๑-๓ นั้นคิดเป็นร้อยละ ๖๒.๗

^๑ ประมาณการจากสถิติของประชากรในกรุงเทพมหานคร ที่มีอายุระหว่าง ๕-๑๔ ปี

ของประชากรในช่วงอายุ ๑๕-๑๗ ปี (ในกรุงเทพฯ) เทียบกับร้อยละ ๓๕.๔ ของประชากรช่วงอายุเดียวกันในเขตภูมิภาค และจำนวนนักเรียนระดับ ม.ศ. ๔-๕ มีประมาณร้อยละ ๑๙.๔ ของประชากรในช่วงอายุ ๑๘-๑๙ ในกรุงเทพมหานคร เทียบกับร้อยละ ๙.๕ ในเขตภูมิภาค นอกจากนี้ งานวิจัยเรื่องระบบอุดมศึกษาไทยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังพบว่า **สัดส่วน**ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรทั้งหมดในภาคต่างๆ ยังต่ำกว่าของกรุงเทพมหานครอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจำนวนนักเรียนมัธยมประมาณร้อยละ ๘ ของประชากรทั้งหมดที่มีอยู่ประมาณร้อยละ ๓๔ ของประชากรทั่วประเทศ ^๑

^๑ รายงานวิจัย เรื่องระบบอุดมศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๒๒ หน้า ๑๒๔

ตารางที่ ๕ จำนวนและอัตราส่วนร้อยละ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา
ต่อโรงเรียนสายสามัญรายเขตการศึกษาปี ๒๕๒๒

เขตการศึกษา	โรงเรียนทั้งหมด	โรงเรียนมัธยมศึกษา	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	๑,๓๖๘	๑๑๔	๘.๓
เขต ๑	๑,๑๐๒	๗๙	๗.๒
๒	๑,๑๙๔	๔๕	๓.๘
๓	๒,๗๔๑	๑๑๕	๔.๒
๔	๑,๐๐๘	๔๘	๔.๘
๕	๒,๐๗๐	๙๗	๔.๗
๖	๒,๓๒๕	๑๑๓	๔.๙
๗	๓,๗๐๔	๑๓๒	๓.๖
๘	๔,๐๒๒	๑๒๔	๓.๑
๙	๓,๙๑๘	๑๒๔	๓.๒
๑๐	๔,๔๙๕	๑๕๕	๓.๔
๑๑	๔,๕๗๗	๑๒๖	๒.๘
๑๒	๒,๒๓๔	๑๖๓	๔.๖

หมายเหตุ เขตการศึกษา ๑-๑๒ ดูตารางที่ ๓

ที่มา รายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) และรายงานครู พ.ศ. ๒๕๒๒

สายสามัญ รายจังหวัด

จากตารางที่ ๕ จะเห็นว่า จำนวนโรงเรียนมัธยมศึกษาในกรุงเทพฯ มีทั้งหมด ๑๑๔ โรงเรียนในจำนวนโรงเรียนสายสามัญทั้งหมด ๑,๓๖๘ โรงเรียน หรือ ประมาณร้อยละ ๘.๓ ส่วนในต่างจังหวัดอื่นๆ มีโรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่โดยเฉลี่ยร้อยละ ๔ ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด

ตารางที่ ๖ สรุปจำนวนสถานศึกษา ครู-อาจารย์ และนักเรียน ในสังกัดกรมอาชีวศึกษา
ปีการศึกษา ๒๕๒๑

เขต	สถานศึกษา		ครู		นักเรียน		นักเรียน / ครู
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
กรุงเทพมหานคร	๑๒	๑๐.๕	๙๗๑	๑๖.๘	๓๐,๖๒๗	๒๔.๙	๓๑.๕
ส่วนภูมิภาค	๑๐๓	๘๙.๖	๔,๘๑๔	๘๓.๒	๙๒,๔๘๖	๗๕.๑	๑๙.๕
รวมทั้งสิ้น	๑๑๕	๑๐๐.๐	๕,๗๘๕	๑๐๐.๐	๑๒๓,๑๑๓	๑๐๐.๐	๒๑.๓

ที่มา รายงานประจำปี กรมอาชีวศึกษา

ตารางที่ ๗ จำนวนโรงเรียนราษฎร์อาชีวศึกษาหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ครู นักเรียน

ห้องเรียน จำแนกตามเขตการศึกษา ปี ๒๕๒๑

เขตการศึกษา	โรงเรียน		ครู		นักเรียน		ห้องเรียน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	๖๖	๔๖.๒	๒,๕๔๑	๕๒.๙	๗๓,๓๖๑	๕๖.๕	๑,๖๘๓	๕๗.๓
ภูมิภาค	๗๗	๕๓.๘	๒,๒๖๔	๔๗.๑	๕๖,๕๓๒	๔๓.๕	๑,๒๕๕	๔๒.๗
รวม	๑๔๓	๑๐๐.๐	๔,๘๐๕	๑๐๐.๐	๑๒๙,๘๙๓	๑๐๐.๐	๒,๙๓๘	๑๐๐.๐

สำหรับการศึกษาระดับอาชีวศึกษาที่สังกัดกรมอาชีวศึกษานั้น ปัจจุบันมี ๑๒ แห่ง
ในเขตกรุงเทพมหานคร และอีก ๑๐๓ แห่งอยู่ในเขตภูมิภาค นักเรียนที่ศึกษาอยู่ในกรุงเทพฯ
มีประมาณ ๓๐,๖๒๗ คน หรือประมาณ ๑ ใน ๔ ของนักเรียนในสังกัดกรมอาชีวศึกษาทั้งหมด^๑
ส่วนโรงเรียนราษฎร์อาชีวศึกษาหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการนั้น มีทั้งหมด ๑๔๓ แห่ง
จำนวนนี้ประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร แต่จำนวนครูและนักเรียนในโรงเรียน
ในเขตกรุงเทพมหานคร มีมากกว่าครึ่งของจำนวนครูและนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์อาชีวศึกษา
ทั้งหมด

การศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น สถาบันอุดมศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
๑๐ แห่ง อยู่ในกรุงเทพมหานคร^๒ อีก ๓ แห่งอยู่ในเขตภูมิภาค ซึ่งจะเห็นว่าการกระจาย
การศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น เป็นไปอย่างไม่เสมอภาคระหว่างกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาค
ทั้งยังเป็นตัวทำให้นักเรียนที่สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลายต้องย้ายที่อยู่เข้ามาในกรุงเทพฯ เพื่อ
การศึกษาระดับอุดมศึกษา จากตารางที่ ๘ พบว่ามีนิสิตนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยใน

^๑ รายงานประจำปี กรมอาชีวศึกษา ปี ๒๕๒๑

^๒ รวมมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเปิด

กรุงเทพมหานคร มีประมาณร้อยละ ๗๕ ของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ อยู่ในเขตภูมิภาค

ตารางที่ ๔ จำนวนนิสิตนักศึกษา และอาจารย์และข้าราชการจำแนกตามสถาบันประจำปี ๒๕๒๐

สถาบัน	จำนวนนิสิตนักศึกษา ^๑	บุคคลากร ^๒	อัตราส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	๑๕,๕๖๑	๒,๖๙๑	๖ : ๑
มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์	๗,๒๗๑	๑,๒๖๓	๖ : ๑
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๑๐,๓๒๘	๗๔๙	๑๔ : ๑
มหาวิทยาลัยมหิดล	๔,๘๒๙	๒,๓๖๐	๒ : ๑
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	๒๑,๖๗๒	๑,๑๒๖	๑๙ : ๑
มหาวิทยาลัยศิลปากร	๒,๐๔๒	๓๖๕	๖ : ๑
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๒,๙๖๕	๖๑๗	๕ : ๑
มหาวิทยาลัย เชียงใหม่	๗,๕๑๑	๑,๒๖๐	๖ : ๑
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	๓,๒๑๙	๕๒๙	๖ : ๑
สถาบัน เทคโนโลยีการ เกษตร	๑๙๑	๗๖	๓ : ๑
สถาบัน เทคโนโลยีพระจอมเกล้า	๔,๑๗๔	๕๕๙	๘ : ๑
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	๗๕๓	๑๗๖	๔ : ๑
มหาวิทยาลัยรามคำแหง	๕๕,๘๘๐	๗๓๒	๗๖ : ๑

หมายเหตุ

๑. รวมชั้นปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี
๒. ได้แก่อาจารย์ประจำ อาจารย์พิเศษ อาจารย์ชาวต่างประเทศ
นักวิชาการ และครูผู้มีตำแหน่งในการสอนอื่นๆ ที่มีวุฒิปริญญาตรี
หรือสูงกว่า

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย

ความไม่เสมอภาคในคุณภาพของการศึกษา

ถึงตรงนี้ เราคงจะมองเห็นว่า การกระจายการศึกษายังคงกระจุกอยู่ในกรุงเทพฯ มากกว่าส่วนภูมิภาค แต่เหตุผลที่อธิบายการกระจุกตัวนี้ในแง่ของความต้องการการศึกษาในกรุงเทพมหานครที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก นั้นมีไขคำตอบ อย่างไรก็ตาม เรายอมรับว่า ความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ทำให้ความต้องการการศึกษามีมาก ทำนอง demand creates supply และเมื่อทรัพยากรทางการศึกษามีจำกัด จึงจำเป็นต้องจัดสรรไปยังส่วนที่มีความต้องการทางการศึกษามาก งบประมาณทางการศึกษา ซึ่งถึงแม้จะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (ประมาณ ๒๐% ของงบประมาณทั้งหมด) ก็ไม่สามารถจะทำให้การกระจายการศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึง ยกเว้นการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แต่ถึงแม้จะต้องยอมรับในปัญหาความจำกัดของงบประมาณ เรายังพอจะเห็นว่า ความไม่เสมอภาคนั้นยังมาจากการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งทำให้คุณภาพของการให้บริการแตกต่างกัน

เมื่อพิจารณาตารางที่ ๔ จะเห็นว่า อัตราส่วนครูต่อนักเรียนระดับอนุบาล และประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานครเท่ากับ ๑ : ๒๑ และเท่ากับ ๑ : ๒๖ ในเขตภูมิภาค ส่วนในระดับมัธยมศึกษา อัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียน เท่ากัน ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค คือเท่ากับ ๑ : ๒๐ (ดูตารางที่ ๑๑)

ตารางที่ ๙

แสดงอัตราส่วนครูต่อนักเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษา

สังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๐

	ครู	นักเรียน	ครู : นักเรียน
กรุงเทพมหานคร	๒, ๓๓๓	๔๗, ๘๗๖	๑ : ๒๑
ส่วนภูมิภาค	๖, ๔๘๓	๑๖๕, ๔๔๗	๑ : ๒๖
รวมทั้งประเทศ	๘, ๘๑๖	๒๑๓, ๓๒๓	๑ : ๒๔

ที่มา สถิติการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๐ กรมสามัญศึกษา

ตารางที่ ๑๐

แสดงอัตราส่วนครูต่อนักเรียนโรงเรียนราชภัฏระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ

หลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา ๒๕๒๐

	ครู	นักเรียน	ครู : นักเรียน
กรุงเทพมหานคร	๒, ๓๒๒	๕๙, ๙๘๒	๑ : ๒๖
ส่วนภูมิภาค	๑, ๑๙๘	๒๙, ๔๘๔	๑ : ๒๕
รวมทั้งประเทศ	๓, ๕๒๐	๘๘, ๔๖๖	๑ : ๒๕

ที่มา : สถิติการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๐ กรมสามัญศึกษา

ตารางที่ ๑๑

แสดงอัตราส่วนครูต่อนักเรียนระดับมัธยมศึกษา

สังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๐

	ครู	นักเรียน	ครู : นักเรียน
กรุงเทพมหานคร	๘,๐๗๒	๑๖๓,๙๓๗	๑ : ๒๐
ส่วนภูมิภาค	๓๔,๔๓๙	๖๗๙,๑๔๕	๑ : ๒๐
รวมทั้งประเทศ	๔๒,๕๑๑	๘๔๓,๐๘๒	๑ : ๒๐

ที่มา : สถิติการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๐ กรมสามัญศึกษา

ตารางที่ ๑๒

แสดงอัตราส่วนครูต่อนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์

สายสามัญ ปีการศึกษา ๒๕๒๐

	ครู	นักเรียน	ครู : นักเรียน
กรุงเทพมหานคร	๑๗,๘๓๔	๔๔๔,๖๖๓	๑ : ๒๕
ส่วนภูมิภาค	๓๐,๑๒๑	๖๙๓,๑๙๗	๑ : ๒๓
รวมทั้งประเทศ	๔๗,๙๕๕	๑,๑๓๗,๘๖๐	๑ : ๒๔

ที่มา : สถิติการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๐ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ในจำนวนครูที่สอนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พบว่ามีความแตกต่างกันการกระจายของครูแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้ารวมโรงเรียนทุกประเภทในสังกัดกรมสามัญ-ศึกษา ในกรุงเทพมหานครมีครูที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่าประมาณร้อยละ ๓๐ ของครูทั้งหมดในกรุงเทพฯ ส่วนเขตภูมิภาคครูที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่ามีเพียงร้อยละ ๑๒ ของครูทั้งหมดในเขตภูมิภาค ครูที่มีวุฒิต่ำกว่า ปกศ. สูงหรือเทียบเท่าในกรุงเทพฯมีร้อยละ ๓๓.๑ ในขณะที่ในเขตภูมิภาคมีถึงร้อยละ ๓๙ (ดูตารางที่ ๑๓)

ตารางที่ ๑๓

จำนวนครู จำแนกตามวุฒิ และประเภทของโรงเรียน ปีการศึกษา ๒๕๒๒

๑๓ (๑) ๓

วุฒิ	รวมทุกประเภท						อนุบาล				ประถมศึกษา			
	กรุงเทพฯ		ภูมิภาค		รวม		กรุงเทพฯ		ภูมิภาค		กรุงเทพฯ		ภูมิภาค	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
๑. ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	๑๒,๗๗๓	๓๐.๔	๔๑,๗๒๑	๑๒.๑	๕๔,๔๙๔	๑๔.๑	๔๕	๑๙.๙	๓๙๘	๑๖.๗	๘๗๗	๔๕.๖	๙๕๘	๑๙.๑
๒. ป.กศ.สูงหรือเทียบเท่า	๑๕,๓๙๐	๓๖.๖	๑๖๗,๔๑๗	๔๘.๗	๑๘๒,๗๘๗	๔๗.๔	๑๕๐	๖๖.๔	๑,๕๓๑	๖๔.๐	๘๒๑	๔๒.๖	๒,๕๘๔	๕๑.๕
๓. ป.กศ.หรือเทียบเท่า	๕,๓๖๐	๑๒.๘	๗๖,๑๘๐	๒๒.๓	๘๑,๕๔๐	๒๑.๑	๒๖	๑๑.๕	๓๗๗	๑๕.๘	๙๙	๕.๒	๖๔๒	๑๒.๘
๔. ป.หรือเทียบเท่า	๖๔๕	๑.๖	๑๕,๓๗๓	๔.๕	๑๖,๐๑๘	๔.๒	๑	๐.๔	๘	๐.๓	๑๑	๐.๖	๗๘	๑.๖
๕. ว.หรือเทียบเท่า	๓๔	๐.๑	๑,๓๗๓	๐.๔	๑,๔๐๗	๐.๔	-	-	-	-	๒	๐.๐๑	๑๑	๐.๒
๖. อาชีวศึกษา	๒,๔๐๘	๕.๗	๑๗,๓๒๔	๕.๐	๑๙,๗๓๒	๕.๑	๔	๑.๘	๖๗	๒.๘	๘๗	๔.๕	๒๒๗	๔.๕
๗. วุฒิสามัญ	๕,๒๖๙	๑๒.๖	๒๒,๒๑๐	๖.๕	๒๗,๔๗๙	๗.๒	-	-	๔	๐.๒	๑๑	๐.๖	๔๘๙	๙.๗
๘. ไม่ทราบวุฒิ	๑๒๑	๐.๓	๑,๘๖๖	๐.๕	๑,๙๘๗	๐.๕	-	-	๕	๐.๒	๑๘	๐.๙	๒๘	๐.๖
รวม	๔๑,๙๘๐	๑๐๐.๐	๓๔๓,๔๓๔	๑๐๐.๐	๓๘๕,๔๑๔	๑๐๐.๐	๒๒๖	๑๐๐.๐	๒,๓๙๐	๑๐๐.๐	๑,๔๒๖	๑๐๐.๐๑	๕,๐๑๗	๑๐๐.๐

ที่มา : รายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) กระทรวงศึกษาธิการ ๒๕๒๒

ตารางที่ ๑๓ (ต่อ)

ประชากร				เทศบาล				มัธยมศึกษา				โรงเรียนราษฎร์				
กรุงเทพฯ		ภูมิภาค		กรุงเทพฯ		ภูมิภาค		กรุงเทพฯ		ภูมิภาค		กรุงเทพฯ		ภูมิภาค		
จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
๑.	-	-	๑๓,๖๖๐	๕.๖	๒,๖๕๙	๒๓.๓	๖๓๓	๖.๘	๗,๙๐๗	๖๘.๖	๒๔,๖๖๕	๔๗.๐	๑,๒๘๕	๗.๖	๑,๔๐๑	๔.๘
๒.	-	-	๑๒๗,๐๒๐	๕๑.๘	๕,๙๙๗	๕๒.๕	๕,๑๓๘	๕๕.๔	๒,๘๑๒	๒๔.๔	๒๒,๐๖๙	๔๒.๐	๕,๕๙๐	๓๓.๑	๙,๐๓๕	๓๑.๒
๓.	-	-	๖๔,๗๑๐	๒๖.๔	๑,๑๙๘	๑๐.๕	๑,๙๘๓	๒๑.๔	๑๒๔	๑.๑	๔๒๓	๐.๘	๓,๙๑๓	๒๓.๒	๘,๐๔๕	๒๗.๖
๔.	-	-	๑๓,๙๒๐	๕.๗	๒๔๗	๒.๒	๖๘๓	๗.๔	๑๐	๐.๐๑	๓๖	๐.๑	๓๗๖	๒.๒	๖๔๘	๒.๒
๕.	-	-	๑,๒๑๘	๐.๕	๒๕	๐.๒	๑๑๕	๑.๒	๒	-	๓	-	๕	๐.๐๓	๒๖	๐.๑
๖.	-	-	๑๐,๒๘๙	๔.๒	๙๗๘	๘.๕	๒๘๖	๓.๑	๖๑๑	๕.๓	๕,๑๑๗	๙.๗	๗๒๘	๔.๓	๑,๓๓๘	๔.๖
๗.	-	-	๑๒,๗๕๔	๕.๒	๓๐๔	๒.๗	๓๘๕	๔.๑	๔๓	๐.๔	๙๕	๐.๒	๔,๙๑๑	๒๙.๑	๘,๔๘๓	๒๙.๒
๘.	-	-	๑,๕๗๒	๐.๖	๑๓	๐.๑	๕๘	๐.๖	๒๔	๐.๒	๗๗	๐.๒	๖๖	๐.๔	๙๖	๐.๓
-	-	-	๒๔๕,๑๔๙	๑๐๐.๐	๑๑,๔๒๑	๑๐๐.๐	๙,๒๘๑	๑๐๐.๐	๑๑,๕๓๓	๑๐๐.๐	๔๒,๔๘๕	๑๐๐.๐	๑๖,๘๗๔	๑๐๐.๐	๒๙,๑๑๒	๑๐๐.๐

ตารางที่ ๑๔

จำนวนข้าราชการครูในสังกัดกรมอาชีวศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๒๑

จำแนกตามวุฒิและสถานที่ตั้ง

วุฒิ	กรุงเทพมหานคร		ภูมิภาค		รวม
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
ปริญญาเอก	๒	๐.๒	๓	๐.๐๖	๕
ปริญญาโท	๕๕	๖.๐	๑๒๘	๒.๖	๑๘๓
ปริญญาตรี	๔๕๖	๔๗.๐	๒,๒๒๑	๔๖.๑	๒,๖๗๗
อนุปริญญา/เทียบเท่า	๓๖๓	๓๗.๔	๒,๑๐๒	๔๓.๗	๒,๔๖๕
ผู้ชำนาญงาน/อื่น ๆ	๙๑	๙.๔	๓๖๐	๗.๕	๔๕๑
รวม	๙๗๑	๑๐๐.๐	๔,๘๑๔	๑๐๐.๐	๕,๗๘๕

ที่มา : รายงานประจำปี กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปี ๒๕๒๑

โรงเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครที่มีครูที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่าอยู่ถึง ๘๗ คน หรือร้อยละ ๔๕.๖ ของครูในโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมดเทียบกับร้อยละ ๑๙.๑ ในเขตภูมิภาค สำหรับโรงเรียนเทศบาลในกรุงเทพมหานครนั้น ประมาณร้อยละ ๒๓.๓ ของจำนวนครูทั้งหมด ในโรงเรียนเทศบาลมีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่า เทียบกับร้อยละ ๖.๘ ในโรงเรียนเทศบาลส่วน ภูมิภาค ส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษาประมาณร้อยละ ๖๘.๖ ของครูในโรงเรียนประเภทนี้ในเขต กรุงเทพมหานครมีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่า ในขณะที่ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตภูมิภาคมี เพียงร้อยละ ๔๗ ที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่า

ส่วนครูในสังกัดกรมอาชีวศึกษาที่สอนในโรงเรียนอาชีวศึกษาในกรุงเทพมหานครมีประมาณ ร้อยละ ๑๗ ของจำนวนครูในสายอาชีวศึกษา (ตารางที่ ๖) ในจำนวนนี้ครูที่มีวุฒิสองกว่าระดับ ปริญญาตรีมีประมาณ ๕๓.๒ เทียบกับร้อยละ ๔๘.๗ ในเขตภูมิภาค ดังปรากฏในตารางที่ ๑๔ ถ้าพิจารณาในแง่ของการลงทุนทางการศึกษาต่อหัวแล้ว ยังมีความไม่เสมอภาคอยู่มากทั้งในแง่ ของระดับการศึกษา และในระดับการศึกษาเดียวกันแต่ภูมิภาคต่างกัน

ถ้าพิจารณารายจ่ายต่อหัวของการศึกษาระดับต่าง ๆ เมื่อเทียบกับรายจ่ายต่อหัว ในระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี ๒๕๑๗ จะพบว่า การลงทุนในระดับมัธยมศึกษา สูงกว่าระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ ๒.๘ เท่า สำหรับการศึกษา ขั้นอุดมศึกษานั้นค่าใช้จ่ายต่อหัวโดยเฉลี่ยจะสูงกว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวของระดับประถมศึกษาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ ๓๑ เท่า^๑ ส่วนการลงทุนในนักศึกษาแพทยนั้น พบว่า มีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่านักเรียนประถมศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ ๔๔ เท่า ซึ่งหมายความว่า ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตแพทย์ ๑ คน ทำให้มีเด็กในส่วนภูมิภาคไม่มีโอกาส เรียนถึง ๔๔ คน^๒

^๑ วัชรพงศ์ ณะพรพันธุ์ รวมจ่ายรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษา เอกสารโรเนียว คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๑๗)

^๒ นิโคลัส เมเนตต์ "ทรัพยากรเพื่อการขยาย ปฏิรูป และการเปลี่ยนแปลงทาง การศึกษาในประเทศไทย" ศูนย์ศึกษา, ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๑๗, หน้า ๔๑-๕๓

การจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวอาจจะไม่ใช่สิ่งเลวร้ายหากรัฐบาลจำเป็นต้องผลิตแรงงานระดับสูงเพื่อสนองต่อความต้องการในตลาดแรงงาน และอัตราผลตอบแทนของการลงทุนดังกล่าวสูงเมื่อเทียบกับการลงทุนในการศึกษาระดับอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งในกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีใช้การศึกษา แต่การวิจัยอัตราผลตอบแทนของการศึกษาเท่าที่มีชี้ให้เห็นว่า อัตราผลตอบแทนของการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นมีอัตราผลตอบแทนต่ำกว่าระดับอื่น^๑ ซึ่งเท่ากับว่า ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของรัฐมีผลมาจากปัญหาการจัดสรรทรัพยากร

ความไม่เสมอภาคมิได้จำกัดเพียงแต่การลงทุนในการศึกษาระดับต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีความไม่เสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาในระดับเดียวกันในภูมิภาคต่าง ๆ กัน จากตารางที่ ๑๕ พบว่า ดัชนีรายจ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาของเทศบาลสูงกว่าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑.๓ เท่า และดัชนีรายจ่ายต่อหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสูงกว่าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑.๗ เท่า

ความไม่เสมอภาคในการลงทุนนี้นักวิจัยทางการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผลของการเรียน จากการวิจัยและประเมินผลประสิทธิภาพของการประถมศึกษาของสำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เมื่อปี ๒๕๒๓ พบว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ ปี ๒๕๒๓ นั้นต่ำกว่าของโรงเรียนประเภทต่าง ๆ นอกจากนี่ยังมีงานวิจัยต่าง ๆ ที่วิเคราะห์การกระจายโอกาสการเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาพบว่าโอกาสการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาสูงสุดลดหลั่นลงมาตามลำดับ จนถึงต่ำสุดคือ นักเรียนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นโรงเรียนในท้องถิ่นชนบทที่มีอัตราการสอบไล่ได้ต่ำสุด อัตราการตกชั้นสูงสุด และได้รับงบประมาณค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อหัวต่ำสุด^๒

^๑Mark Blaug, "The Rate of Return to Investment in Education in Thailand", National Education Council, Bangkok, 1971.

^๒สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในแต่ละภูมิภาค", ๒๕๒๐, หน้า ๓-๗

ตารางที่ ๑๕

ดัชนีรายจ่ายต่อหัวของการศึกษาระดับและประเภทต่าง ๆ เมื่อเทียบกับรายจ่ายต่อหัว
ในระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประเภท/ระดับการศึกษา	ดัชนีรายจ่ายต่อหัว
ประถมศึกษา	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑.๐
เทศบาล	๑.๓
กระทรวงศึกษาธิการ	๑.๗
มัธยมศึกษาตอนต้น	๒.๘
การฝึกหัดครู	๕.๓
การอาชีวศึกษา	๑๑.๒
อุดมศึกษา	
ศึกษาศาสตร์	๑๒.๗
มนุษยศาสตร์	๑๔.๖
แพทยศาสตร์	๔๙.๐

ที่มา : นิโคลัส เมนเนตต์ "ทรัพยากรเพื่อขยาย ปฏิรูป และเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา
ในประเทศไทย" ศูนย์การศึกษา, ตุลาคม-ธันวาคม, ๒๕๓๗, หน้า ๔๓

ตารางที่ ๑๖

ค่าเฉลี่ยของคะแนนสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ ปี ๒๕๒๓

จำแนกตามประเภทโรงเรียน

ประเภทของโรงเรียน	ค่าเฉลี่ย		
	วิชาคณิตศาสตร์	วิชาภาษาไทย	คะแนนสัมฤทธิ์ผล
โรงเรียนราษฎร์	๕๗.๒๖	๖๐.๐๘	๕๘.๗๘
โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา	๕๙.๒๕	๕๘.๙๖	๕๙.๓๕
โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	๔๒.๘๘	๔๓.๕๐	๔๓.๑๘
โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร	๕๔.๗๐	๕๔.๘๐	๕๔.๗๕
โรงเรียนในสังกัดเทศบาล	๕๐.๕๘	๕๑.๕๙	๕๑.๐๘

ที่มา : การประเมินสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓

พ.ศ. ๒๕๒๓ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หน้า ๑๖

อนึ่งความไม่เสมอภาคมิได้มีเพียงระหว่างโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับโรงเรียนในสังกัดอื่นเท่านั้น แต่ในระหว่างโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกัน ยังปรากฏความไม่เสมอภาคในการจัดการศึกษาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นอัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียนงบประมาณต่อนักเรียน ๑ คน งบดำเนินการต่อนักเรียน และอัตราส่วนนักเรียน ป.๕ ต่อ ป.๔ และยังพบอีกว่า จังหวัดที่อยู่รอบ ๆ กรุงเทพมหานครมีทรัพยากรทางการศึกษาสูง ซึ่งทำให้อัตราการเรียนต่อชั้นประถมศึกษาสูงกว่าจังหวัดที่มีทรัพยากรทางการศึกษาน้อย^๑

ความไม่เสมอภาคในการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นในอัตราส่วนนักเรียนต่อครู วุฒิชของครู ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน ๑ คนมีผลโดยตรงต่อการเข้าศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปอีก ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ผู้ที่มีโอกาสเรียนในการศึกษาระดับสูง นอกจากจะเป็นผู้มีภูมิหลังได้เปรียบแล้ว^๒ ยังขึ้นอยู่กับคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับซึ่งแตกต่างกัน จากตารางที่ ๑๗ พบว่า จำนวนผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เทียบกับจำนวนผู้ที่สมัครสอบทั้งหมดจากโรงเรียนในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตภูมิภาคในทุกประเภท ยกเว้นโรงเรียนราษฎร์สายวิทยาศาสตร์ ซึ่งตรงกับรายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่า "จากการวิเคราะห์นี้จะพบว่า เกิดความไม่เสมอภาคของโอกาสในการศึกษาสำหรับประชากรทั้งหมด ความไม่เสมอภาคนั้นมีอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา ระบบโรงเรียนเอื้ออำนวยให้แก่เฉพาะนักเรียนที่อยู่ในกรุงเทพ ซึ่งก็จะเป็นหนทางที่จะทำให้เด็กมีโอกาสเข้ามหาวิทยาลัยได้มากกว่านักเรียนที่มาจากต่างจังหวัด โดยเฉพาะ

^๑ พนม พงษ์ไพบูลย์ และประสิทธิ์พรหม โพธิ์ระจ่าง, "การวิเคราะห์กรณีด้านทรัพยากรบางประการ ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด" สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

^๒ รายงานวิจัยของ Edita A.Tan และ วรณศิริ นัยวิจิต "The Distribution Flow of Educations in the Formal School System : An Analysis on Distribution of Education Attainment" Research Report.Series, No.26 Faculty of Economics, Thammasat University.

ตารางที่ ๑๗

จำนวนผู้สมัครสอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้สอบได้
จำแนกตามประเภทของโรงเรียนและภูมิภาค

ประ เภท	ประ เภทของ โรงเรียน	ก รุง เทพ ม ห น ท ร			ส ่วน ภู มิ ภ า ค		
		จ ำน วน ผู้ สมัครสอบ	จ ำน วน ผู้ สอบ ได้	ร ้อย ละ ของ ผู้ สอบ ได้	จ ำน วน ผู้ สมัครสอบ	จ ำน วน ผู้ สอบ ได้	ร ้อย ละ ของ ผู้ สอบ ได้
ส าย วิ ท ย า ศ า ส ต ร์	ร าช ฎ ร์	๔,๔๔๖	๙๔๕	๒๑.๒	๙๑๒	๑๙๘	๒๑.๗
	ร ัฐ บ าล	๙,๕๘๗	๓,๙๓๒	๔๑.๐	๗,๒๑๕	๑,๑๓๖	๑๕.๗
	ส อบ เที ย บ	๔,๕๗๕	๑,๕๙๓	๓๔.๘	๑,๔๙๘	๓๔๑	๒๒.๘
ส าย ศี ล ป	ร าช ฎ ร์	๒,๓๘๔	๓๔๖	๑๔.๕	๖๘๖	๘๙	๑๒.๙
	ร ัฐ บ าล	๔,๒๙๑	๑,๐๗๓	๒๕.๐	๓,๗๕๗	๕๑๔	๗.๓
	ส อบ เที ย บ	๓,๖๔๕	๘๕๒	๒๓.๔	๑,๑๒๑	๒๑๙	๑๙.๔
ท ัว ไป	ร าช ฎ ร์	๙๓	๖	๙.๗	๑๙	-	๐
	ร ัฐ บ าล	๖๖๙	๔๔	๖.๖	๑,๖๓๓	๖๐	๓.๗

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถ้ายังไม่มี การปรับปรุงในเรื่องนี้ความไม่เสมอภาคของโอกาสในการศึกษาชั้นอุดมศึกษาก็จะยังคงมีอยู่"^๑

อนึ่ง เมื่อพิจารณาอาชีพของผู้ปกครองของนักเรียนที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาของ รัฐได้ จะพบความแตกต่างในความเสมอภาคของโอกาสในการเรียนต่อที่ชัดเจนขึ้นไปอีก กล่าวคือ นักเรียนที่ผู้ปกครองมีอาชีพการเกษตรเข้าได้ ๔๓๐ คน จากจำนวนผู้ที่สมัครสอบ (ที่ผู้ปกครอง มีอาชีพเกษตรกร) ทั้งหมด ๔,๔๑๒ คน หรือประมาณร้อยละ ๑๖.๕ ซึ่งต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ อาชีพอื่น ๆ

การจัดการศึกษาของสังคมที่มีลักษณะสองสังคม (dual society) สองเศรษฐกิจ (dual economy) แต่มีระบบการศึกษาเพียงแบบเดียวนี้ ทำให้การศึกษาเป็นการให้บริการ เฉพาะกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากการศึกษานั้น ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มคนเหล่านี้ยังมีสภาพทางสังคม และเศรษฐกิจที่ได้เปรียบกว่าผู้อื่นอยู่แล้ว การศึกษาจึงเป็นการขัดกับหลักการการให้สวัสดิการ ของรัฐอย่างมาก เพราะตามหลักการนั้น ผู้ที่มีฐานะด้อยควรจะเป็นผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือมาก แต่ระบบการศึกษาปัจจุบันกลับตรงกันข้าม เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีฐานะดีมากกว่าผู้ที่มีฐานะด้อยกว่า ระบบการศึกษา จึงเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันมากขึ้น ถึงแม้รัฐเองก็ยอมรับว่า "ระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ไม่สัมพันธ์กับความต้องการ อันจำเป็นของท้องถิ่นและตลาดแรงงาน กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่ ระบบการศึกษามีได้มุ่งเสริมอาชีพหลักของประชาชน อีกทั้งหลักสูตรในระดับต่าง ๆ ก็ไม่จบใน ตัวเอง ทำให้มีการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นเรื่อย ๆ เป็นเหตุให้คนจำนวนมากละทิ้งท้องถิ่นและ อาชีพเดิม เพื่อแสวงหาความก้าวหน้าในการศึกษา และมุ่งรับราชการมากกว่าประกอบอาชีพ อิสสระ"^๒

^๑รายงานการวิจัย เรื่องระบบอุดมศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื ๒๕๒๒ หน้า ๑๓๒

^๒แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๔ หน้า ๒๗๑

ตารางที่ ๑๘

อาชีพของผู้ปกครองของนักเรียนที่สมัครสอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้ที่สอบเข้าได้

อาชีพของผู้ปกครอง	จำนวนผู้สมัครสอบ	จำนวนผู้สอบได้	ร้อยละของผู้สอบได้เทียบกับผู้สมัครสอบ
คหบดี	๒๔,๖๘๐	๕,๘๙๕	๒๓.๙
ข้าราชการ	๑๒,๐๘๑	๒,๔๐๔	๑๙.๙
เกษตรกร	๔,๙๑๒	๘๓๐	๑๖.๙
ลูกจ้าง	๖,๔๔๖	๑,๖๖๒	๒๕.๗
อื่น ๆ	๒,๑๗๙	๕๐๕	๒๓.๑
ไม่ทราบ	๑,๕๕๓	๓๓๐	๒๑.๒

สรุปข้อเสนอแนะ

การเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร อาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการของการพัฒนา จึงมีใช้ปัญหา ปัญหาอยู่ที่ความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ นั้น ได้ทำให้ภูมิภาคอื่น ๆ เจริญพัฒนาตามกันไปด้วยหรือไม่ หรือในทางตรงกันข้าม กรุงเทพฯ ได้ดูดซับทรัพยากรส่วนใหญ่เข้ามาในเขตที่มีประชากรเพียง ๑ ใน ๑๐ ของประชากรทั้งหมด

ในสภาพสังคมและเศรษฐกิจแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น ประเทศไทย ความพยายามของรัฐที่จะกระจายการศึกษาไปยังส่วนต่าง ๆ ทั่วประเทศยังมีความสำเร็จน้อยมาก ยกเว้นการศึกษาระดับประถมศึกษา และการกระจายการศึกษาดังกล่าวยังแตกต่างกันอยู่มากในด้านคุณภาพของการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นวุฒิของครู อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู ๑ คน อัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ มีส่วนสำคัญในโอกาสการศึกษาต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ ซึ่งในระบบการศึกษาปัจจุบัน การศึกษาเปรียบเสมือนบันไดสำหรับฐานะและความเป็นอยู่ของคน ดังนั้น จึงทำให้ความแตกต่างในด้านฐานะและความเป็นอยู่ของคนในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคนับวันจะมีมากยิ่งขึ้น

ถ้าจะบอกว่า การกระจายการศึกษาระดับต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพและภูมิภาคเป็นไปได้ไม่ทั่วถึง เพราะความจำกัดของงบประมาณนั้น คงจะไม่ถูกต้องนัก เพราะปัญหาความไม่เสมอภาคในการกระจายนั้น ส่วนใหญ่เป็นผลเนื่องมาจากการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา และระบบการศึกษายู่มาก การที่รัฐจัดการศึกษาชั้นอุดมศึกษาซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครทั้ง ๆ ที่อัตราผลตอบแทนของการศึกษาประเภทนี้ต่ำ ก็เท่ากับกรุงเทพได้ดูดซับทรัพยากรทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก ถึงประมาณร้อยละ ๑๓ ของจำนวนงบประมาณทางการศึกษา และผลจากการจัดสรรทรัพยากรเช่นว่านี้ กลับทำให้กรุงเทพมหานครดูดซับทรัพยากรและขยายตัวเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีต้นทุน คือ ทรัพยากรที่จะได้ถูกใช้ไปในการพัฒนาส่วนภูมิภาค

ในการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคในการศึกษาระหว่างกรุงเทพฯและส่วนภูมิภาคนี้ คงต้องเน้นการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นควบคู่ไปกับการจัดระบบ การศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและแรงงาน เช่น

๑. จัดสรรทรัพยากรระหว่างระดับการศึกษาต่าง ๆ โดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของการศึกษา ในขณะเดียวกัน ควรพิจารณาจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตาม ประโยชน์ของผู้ที่ได้รับ เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษา ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ผู้ที่ได้รับการ ศึกษา นั้น ผู้นั้นจึงควรเป็นผู้ที่รับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษา ทรัพยากรหรืองบประมาณที่รัฐจะ ต้องใช้ไปเพื่ออุดมศึกษาจะได้นำไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ให้ มีความเสมอภาคยิ่งขึ้น
๒. ควรเปลี่ยนมาตรการในการจัดสรรงบประมาณในการเสียใหม่ โดยยึดจำนวน ค่าใช้จ่ายต่อหัวในการศึกษาสายสามัญระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้เท่าเทียมกันในกรุงเทพ และส่วนภูมิภาค
๓. เพื่อความเสมอภาคของคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับ รัฐควรจัดสรรตำแหน่ง ครูในส่วนภูมิภาคในอัตราส่วนนักเรียนต่อครู และการกระจายของครูผู้ดีต่าง ๆ เป็นไปอย่าง เท่าเทียมกัน
๔. จัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และตลาดแรงงาน โดย ให้หลักสูตรการเรียนมีลักษณะจบโดยตัวเองมากกว่าที่จะให้เป็นพื้นฐานของการศึกษาระดับสูง ๆ ขึ้นไป เพราะถ้าไม่เช่นนั้นแล้วก็เท่ากับรัฐจะต้องประสบกับปัญหาอย่างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน คือ ความต้องการศึกษาในระดับสูงชั้นอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นมากทุกปี และเป็นสิ่งผลักดันที่รัฐจะต้องสนอง ความต้องการนั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ภาคผนวก

ตารางที่ ๑ A

จำนวนประชากรของประเทศไทย ๒๕๑๔-๒๕๒๔

ปี	กรุงเทพมหานคร		จังหวัดอื่น ๆ		รวมทั้งประเทศ
	จำนวน	ร้อยละของประชากรทั้งหมด	จำนวน	ร้อยละของประชากรทั้งหมด	
๒๕๑๔	๓,๖๕๙,๔๗๔	๙.๙๔	๓๓,๑๖๐,๖๒๓	๙๐.๐๖	๓๖,๘๒๐,๐๙๗
๒๕๑๕	๓,๗๙๓,๗๖๓	๙.๘๙	๓๔,๕๖๕,๒๔๕	๙๐.๑๑	๓๘,๓๕๙,๐๐๘
๒๕๑๖	๓,๙๖๗,๐๘๑	๙.๙๓	๓๕,๙๔๓,๒๒๕	๙๐.๐๗	๓๙.๙๕๐,๓๐๖
๒๕๑๗	๔,๑๒๙,๖๐๙	๙.๙๙	๓๗,๒๐๔,๕๕๓	๙๐.๐๑	๔๑,๓๓๔,๑๕๒
๒๕๑๘	๔,๓๔๙,๔๙๔	๑๐.๒๖	๓๘,๐๔๑,๙๖๐	๘๙.๗๓	๔๒,๓๙๑,๔๕๔
๒๕๑๙	๔,๕๔๕,๖๐๘	๑๐.๕๒	๓๘,๖๖๘,๑๐๓	๘๙.๔๘	๔๓,๒๑๓,๗๑๑
๒๕๒๐	๔,๗๔๒,๗๗๔	๑๐.๗๑	๓๙,๕๒๙,๙๑๙	๘๙.๒๙	๔๔,๒๗๒,๖๙๓
๒๕๒๑	๔,๘๗๐,๕๐๙	๑๐.๗๗	๔๐,๓๕๑,๑๑๖	๘๙.๒๓	๔๕,๒๒๑,๖๒๕
๒๕๒๒	๔,๙๙๙,๕๑๕	๑๐.๘๔	๔๑,๑๑๔,๒๔๑	๘๙.๑๖	๔๖,๑๑๓,๗๕๖
๒๕๒๓	๕,๑๕๓,๙๐๒	๑๐.๙๗	๔๑,๘๐๗,๔๓๖	๘๙.๐๓	๔๖,๙๖๑,๓๓๘
๒๕๒๔	๕,๓๓๑,๔๐๒	๑๑.๑๔	๔๒,๕๕๓,๖๐๐	๘๘.๘๖	๔๗,๘๘๕,๐๐๒

ที่มา : จากบัญชีแสดงจำนวนราษฎรและจำนวนบ้าน กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ ๒ A

จำนวนประชากรในวัยเรียนในช่วงอายุ ๐-๒๔ ปี ในปี ๒๕๒๒

หมวดอายุ	กรุงเทพฯ		จังหวัดอื่น ๆ	
	ร้อยละ ^๑	จำนวน ^๒	ร้อยละ ^๑	จำนวน ^๒
๐ - ๔	๙.๗	๔๘๔,๙๕๓	๑๒.๒	๕,๐๑๕,๙๓๗
๕ - ๙	๙.๑	๔๕๔,๙๕๖	๑๓.๑	๕,๓๘๕,๙๖๖
๑๐ - ๑๔	๑๐.๓	๕๑๔,๙๕๐	๑๓.๓	๕,๕๖๘,๑๙๔
๑๕ - ๑๙	๑๓.๕	๖๗๔,๙๓๕	๑๑.๙	๔,๘๙๒,๕๙๕
๒๐ - ๒๔	๑๓.๒	๖๕๙,๙๓๖	๙.๕	๓,๙๐๕,๘๕๓

หมายเหตุ : ๑ สำนะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๒๓ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 สำนักนายกรัฐมนตรื
 ๒ ประมาณการ

ตารางที่ ๓ A

อัตราส่วนนักเรียนต่อครู ๑ คนของโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์
จำแนกตามเขตการศึกษาในปี ๒๕๒๒

เขต	อัตราส่วนนักเรียนต่อครู ๑ คน		รวม
	รัฐบาล	ราษฎร์	
กรุงเทพมหานคร	๑๙.๓	๒๕.๖	๒๑.๙
เขต ๑	๒๑.๑	๒๕.๒	๒๑.๗
" ๒	๒๐.๑	๒๓.๖	๒๐.๓
" ๓	๒๔.๔	๒๔.๓	๒๔.๔
" ๔	๑๘.๓	๒๔.๘	๑๘.๘
" ๕	๒๐.๙	๒๓.๙	๒๑.๒
" ๖	๒๐.๑	๒๒.๘	๒๐.๔
" ๗	๒๒.๘	๒๔.๐	๒๒.๙
" ๘	๒๐.๖	๒๕.๙	๒๑.๐
" ๙	๒๗.๗	๒๒.๓	๒๗.๔
" ๑๐	๒๘.๖	๒๐.๘	๒๔.๓
" ๑๑	๒๙.๑	๒๓.๑	๒๘.๘
" ๑๒	๒๒.๖	๒๓.๕	๒๒.๗
เฉลี่ยเขต ๑-๑๒	๒๓.๐		

ที่มา : รายงานการศึกษา (ภาคสถิติ) และรายงานครู พ.ศ.๒๕๒๒ สายสามัญ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ ๔ A

อัตราส่วนจำนวนนักเรียน^๑ ต่อห้องเรียนแยกตามประเภทของโรงเรียน

ในแต่ละเขตการศึกษา ทัวราชอาณาจักร ปี ๒๕๒๒

เขต/จังหวัด	รวมทุก ประเภท	อนุบาล	ประถม ^๒ ศึกษา	ประชาชนบาล	เทศบาล	มัธยม ^๓ ศึกษา	ราชมรร
กรุงเทพมหานคร	๓๖.๑	๓๖.๓	๓๒.๗	-	๓๑.๔	๔๐.๔	๓๗.๒
เขตการศึกษา ๑	๒๔.๗	๓๖.๔	๓๔.๔	๒๖.๗	๓๑.๓	๓๔.๒	๓๒.๑
" ๒	๒๕.๔	๓๕.๒	๒๔.๔	๒๓.๕	๒๗.๖	๓๖.๘	๓๒.๐
" ๓	๒๔.๓	๓๔.๓	๒๔.๔	๒๖.๔	๓๔.๐	๔๑.๑	๓๒.๔
" ๔	๒๕.๖	๓๐.๗	๓๑.๖	๒๒.๗	๓๐.๘	๓๗.๕	๓๒.๔
" ๕	๒๖.๘	๓๗.๔	๒๖.๘	๒๔.๕	๓๐.๐	๓๘.๒	๓๖.๑
" ๖	๒๕.๗	๓๘.๘	๓๔.๕	๒๒.๗	๒๗.๒	๓๔.๑	๓๐.๗
" ๗	๒๖.๗	๓๖.๗	๒๘.๒	๒๔.๘	๓๐.๕	๓๘.๑	๓๒.๐
" ๘	๒๔.๔	๓๓.๔	๒๓.๓	๒๒.๘	๒๔.๘	๓๘.๓	๓๖.๖
" ๙	๒๘.๓	๔๐.๐	๓๐.๗	๒๖.๔	๓๔.๖	๓๔.๔	๓๒.๔
" ๑๐	๒๗.๘	๓๗.๔	๓๓.๓	๒๖.๖	๓๑.๘	๓๔.๒	๒๘.๘
" ๑๑	๒๔.๑	๓๔.๗	๓๔.๒	๒๘.๑	๓๐.๗	๓๔.๕	๓๒.๖
" ๑๒	๒๗.๕	๓๕.๔	๒๔.๔	๒๕.๑	๒๔.๔	๓๗.๘	๓๒.๒
เฉลี่ยเขต ๑ - ๑๒	๒๗.๒	๓๖.๘	๓๐.๕	๒๕.๑	๓๐.๒	๓๘.๗	๓๒.๓

หมายเหตุ ๑, ๒ และ ๓ จากตาราง

ตารางที่ ๕ A

อัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียนเป็นรายเขตการศึกษา และประเภทโรงเรียน

ปี ๒๕๒๒

เขต	อัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน					
	รัฐบาล				ราษฎร์	รวม
	ประชากร	เทศบาล	มัธยมศึกษา	รวม		
กรุงเทพมหานคร	-	๓๑.๔	๔๐.๙	๓๕.๒	๓๗.๒	๓๖.๑
เขต ๑	๒๖.๗	๓๑.๓	๓๙.๒	๒๙.๒	๓๒.๑	๒๙.๗
" ๒	๒๓.๕	๒๗.๖	๓๖.๘	๒๕.๑	๓๒.๐	๒๕.๔
" ๓	๒๖.๙	๓๔.๐	๔๑.๑	๒๘.๘	๓๒.๙	๒๙.๓
" ๔	๒๒.๗	๓๐.๘	๓๗.๕	๒๕.๐	๓๒.๙	๒๕.๖
" ๕	๒๔.๕	๓๐.๐	๓๘.๒	๒๖.๓	๓๒.๑	๒๖.๘
" ๖	๒๒.๗	๒๗.๒	๓๙.๑	๒๕.๒	๓๐.๗	๒๕.๗
" ๗	๒๔.๘	๓๐.๕	๓๘.๑	๒๖.๒	๓๒.๐	๒๖.๗
" ๘	๒๒.๘	๒๔.๘	๓๘.๓	๒๔.๑	๓๖.๖	๒๔.๙
" ๙	๒๖.๙	๓๔.๖	๓๙.๙	๒๘.๑	๓๒.๔	๒๘.๓
" ๑๐	๒๖.๖	๓๑.๘	๓๙.๒	๒๗.๗	๒๘.๘	๒๗.๘
" ๑๑	๒๘.๑	๓๐.๗	๓๙.๕	๒๙.๐	๓๒.๖	๒๙.๑
" ๑๒	๒๙.๑	๒๙.๙	๓๗.๘	๒๖.๙	๓๒.๒	๒๗.๕

“ปัญหาสาธารณสุข : ความเหลื่อมล้ำที่ต้องแก้ไข”

โดย

ดร.สิริลักษณ์ ชูติกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๖๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาสาธารณสุข : ความเหลื่อมล้ำที่ต้องแก้ไข

สิริลักษณ์ ชุตติกุล

๑. ความเบื้องต้น

ปัญหาสาธารณสุขเป็นปัญหาพื้นฐานสำหรับทุก ๆ สังคม และเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของบุคคลในสังคมนั้น ๆ อย่างแท้จริง ในประเทศไทย งานบริการสาธารณสุขได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ทั้งทางด้านการรักษาพยาบาล การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย แต่ถ้าพิจารณาการกระจายบริการเหล่านี้ในท้องถิ่นต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่าบริการทั้งหลายหาได้กระจายไปในพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงไม่ ท้องถิ่นชนบทหลายแห่งยังขาดแคลนบริการขั้นมูลฐานในขณะที่ชาวกรุงเทพฯ ได้รับประโยชน์จากริทยาคารทางการแพทย์ที่ก้าวหน้าและทันสมัย ความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่อื่น ๆ จึงเกิดขึ้นอย่างประจักษ์ชัด แม้ว่าจะมีการกำหนดเขตชนบทยากจนที่จะเร่งให้บริการแล้วก็ตาม

บทความนี้ มุ่งที่จะวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นโดยใช้พื้นที่เป็นเกณฑ์ โดยตระหนักดีว่า แม้ในพื้นที่เดียวกัน ความเหลื่อมล้ำย่อมจะเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีระดับรายได้ การศึกษา และลักษณะอื่น ๆ ต่างกัน และในส่วนภูมิภาคเองก็ย่อมมีความแตกต่างระหว่างชนบทและเมือง บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ประการแรก ศึกษาความแตกต่างในสภาพการสาธารณสุข ระหว่างเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งความแตกต่างในการเข้าถึงบริการของรัฐและของเอกชน ประการที่สอง วิเคราะห์ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น และพิจารณาแนวทางแก้ไข และประการที่สาม พิจารณาทบทวนของรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนปัญหาการวัดประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรเพื่อการสาธารณสุข เพื่อเสนอแนะแนวปฏิบัติต่อไป

๒. สภาพความเหลื่อมล้ำในปัจจุบัน๒.๑ ภาวะสุขภาพ : สถิติการตาย

สถิติการเสียชีวิตและสถิติการเป็นโรคต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่าประชากรในส่วนภูมิภาคยังประสบความทุกข์ยากเรื่องสุขภาพมากกว่าประชากรในกรุงเทพมหานครมาก นักการสาธารณสุขที่เจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับ มีผลให้อัตราการตายของประชากรในประเทศไทยโดยทั่วไปลดลงจากประมาณ ๒๐ ต่อ ๑,๐๐๐ ในปี ๒๔๙๓ มาเหลือประมาณ ๕ ต่อ ๑,๐๐๐ ในปีปัจจุบัน ทำให้อายุขัย (life expectancy) เพิ่มขึ้นจากประมาณ ๓๕ ปี มาเป็น ๕๕ ปี สำหรับชาย และ ๖๐ ปี สำหรับหญิง ในปัจจุบัน^๑ ถ้าหากจะพิจารณาอัตราการตายอย่างหยาบ (crude death rate) ในตารางที่ ๑ จะเห็นว่าการตายนั้นได้ลดลงจริงในทุกท้องถิ่น แต่จากสถิติกระทรวงสาธารณสุข จะไม่มีความแตกต่างมากนัก ระหว่างอัตราการตายในกรุงเทพมหานคร และในท้องถิ่นอื่น ๆ คือ อัตราการตายอยู่ในราว ๕ คนต่อ ๑,๐๐๐ คน แต่ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นว่าอัตราการตายอย่างหยาบนี้ ไม่เป็นเครื่องวัดสถานภาพทางอนามัยที่ดีนัก เพราะมีข้อบกพร่องอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก ตัวเลขหยาบนี้ไม่บอกสาเหตุการตาย ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุที่ไม่ใช่เรื่องอนามัย และประการที่สอง โอกาสที่จะมีการตกหล่นมีมาก เพราะสถิติการตายของกระทรวงสาธารณสุขนั้นได้จากมรณบัตร ซึ่งจะเพิ่มขึ้นเมื่อมีการแจ้งเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี ๒๕๐๗-๒๕๐๘ และปี ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ปรากฏว่า อัตราการตายในแต่ละท้องถิ่นสูงกว่าอัตราที่แจ้งไว้เป็นทางกามา (ตารางที่ ๑) เช่น ในปี ๒๕๑๘ กองสถิติ กระทรวงสาธารณสุข บันทึกอัตราการตายทั่วประเทศไว้เท่ากับ ๕.๔ แต่การสำรวจของสำนักงานสถิติพบว่า อัตราดังกล่าวสูงถึง ๘.๔ นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ กับพื้นที่อื่น ๆ ก็ปรากฏชัดขึ้น จากการสำรวจในปีเดียวกัน พบว่าอัตราการตายในกทม. เท่ากับ ๔.๓ ซึ่งต่ำกว่าอัตราในภาคอื่น ๆ มาก โดยเฉพาะในภาคเหนือ

^๑จากสถิติพยากรณ์ชีพ กระทรวงสาธารณสุข ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ ๑

อัตราการตายหยาบและอัตราการเสียชีวิตของทารก (ต่อพันคน)

จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร พ.ศ.๒๕๐๘ และ ๒๕๑๘

และจากกองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, พ.ศ.๒๕๒๓

	๒๕๐๘		๒๕๑๘		๒๕๒๓ กระทรวง * สาธารณสุข
	กทม. สาธารณสุข	การสำรวจ	กทม. สาธารณสุข	การสำรวจ	
I. อัตราการตาย					
ทั่วประเทศ	๗.๑	๑๐.๘	๕.๙	๘.๙	๕.๓
กทม.	-	-	๕.๔	๔.๓	๕.๑
ภาคกลาง	๖.๖	๑๐.๔	๕.๕	๖.๘	๕.๙
ภาคเหนือ	๗.๓	๑๒.๔	๖.๐	๑๐.๓	๕.๔
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๘.๔	๑๑.๔	๖.๘	๑๐.๐	๔.๘
ภาคใต้	๕.๘	๘.๖	๔.๙	๑๐.๓	๕.๑
เขตเมือง	-	๕.๖	-	๖.๒	-
นอกเขตเมือง	-	๑๑.๓	-	๙.๓	-
II. อัตราการเสียชีวิตของทารก					
ทั่วประเทศ	๓๑.๒	๘๔.๓	๒๖.๐	๕๖.๓	๒๓.๔
กทม.	-	-	๑๗.๕	๓๑.๐	๑๖.๐
ภาคกลาง	๓๑.๘	๙๔.๐	๓๑.๓	๔๙.๕	๒๘.๗
ภาคเหนือ	๓๖.๙	๙๖.๕	๓๕.๒	๙๖.๐	๓๑.๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๐.๓	๘๓.๔	๒๔.๕	๕๔.๔	๒๑.๖
ภาคใต้	๒๒.๗	๔๘.๕	๒๒.๔	๖๐.๔	๑๙.๘
เขตเมือง	-	๖๗.๖	-	๑๐.๓	-
นอกเขตเมือง	-	๘๕.๕	-	๖๓.๙	-

ที่มา : (๑) ผลการปฏิบัติงาน, งานสถานสุขภาพปี ๒๕๒๔,
ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสาธารณสุขกลาง, กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๒๕.

(๒) รายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร ๒๕๑๗-๒๕๑๘,
สำนักงานสถิติแห่งชาติ ๒๕๑๙.

* กองสถิติสาธารณสุขได้ข้อมูลการเกิดการตาย จากสถิติบัตรและมรณบัตร ซึ่งเป็นแหล่งเดียวกันกับกองการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ทำทะเบียนราษฎร แต่สถิติของสองกระทรวงนี้ก็มีความเหลื่อมล้ำกัน เนื่องจากการตกหล่นหรือเข้าใจผิดกันอยู่ดี

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งมีอัตราสูงถึง ๑๐ ต่อ ๑,๐๐๐ ยิ่งมาพิจารณา สถิติการเสียชีวิตของทารก ซึ่งสามารถวัดระดับของวิทยาการทางด้านสุขอนามัยได้ดีกว่า อัตราการตายอย่างหยาบ ก็จะได้สังเกตได้ว่า ในปี ๒๕๑๔ ทารกที่เกิดใน กทม. จะมี โอกาสอยู่รอดจนพ้นวัย ๑ ขวบ สูงกว่าในต่างจังหวัดมาก และถ้าเปรียบเทียบกับตัวเลข สำหรับภาคเหนือ จะเห็นว่าโอกาสที่จะรอดชีวิตใน กทม. นั้นสูงกว่าถึง ๓ เท่าตัว เมื่อ พิจารณาภาวะการณ์เช่นนี้ประกอบกับความเหลื่อมล้ำทางด้านการให้บริการ ก็เป็นที่ เชื่อได้ว่า ช่องว่างระหว่าง กทม. และส่วนอื่น ๆ ของประเทศไทยยังคงมีอยู่และอาจจะ ขยายตัวมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

เครื่องชี้ภาวะสุขภาพที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อัตราการตายของมารดา การเสียชีวิตเนื่องจากการตั้งครรภ์ อาจมีสาเหตุหลายประการด้วยกัน เป็นต้นว่า การแท้ง การตกเลือด โรคแทรกในขณะคลอด และโรคแทรกในระยะอยู่ไฟ ในปี ๒๕๒๔ อัตราการ ตายของมารดาใน กทม. มีเพียง ๐.๓ ต่อ ๑,๐๐๐ ในขณะที่อัตราดังกล่าวในภาคใต้สูงถึง ๑.๑ ต่อ ๑,๐๐๐ และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในภาคเหนือ มีอัตรา ๑.๐ และ ๐.๔ ต่อ ๑,๐๐๐ ตามลำดับ °

การแจกแจงอัตราการตายตามสาเหตุ (ในตารางที่ ๒) ก็ยืนยันถึงความ แตกต่างทางด้านอนามัยระหว่างประชาชนในเขต กทม. และในเขตอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า หากอัตราการตายอย่างหยาบใน กทม. จะสูงเท่า ๆ กับที่อื่น ๆ ก็เป็นเพราะอัตราการ ตายเนื่องจากอุบัติเหตุและพลวเหตุ ซึ่งสูงถึง ๕๐.๔ ต่อ ๑๐๐,๐๐๐ คน (สำหรับภาคกลาง ที่รวม กทม.) และสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งหมด ถ้าเลือกพิจารณาเฉพาะสาเหตุทางด้าน อนามัย ก็คาดได้ว่า อัตราการตายด้วยโรคต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคสูงกว่าในเขต กทม. ทั้งสิ้น โดยเฉพาะการตายจากโรคที่ป้องกันได้นั้น ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตราเท่ากับ ๒.๔ และ ๒.๖ ต่อ ๑,๐๐๐ คน ตามลำดับ ในขณะที่อัตราสำหรับภาคกลาง

ตารางที่ ๒

อัตราการเสียชีวิตแบ่งตามสาเหตุและภาค พ.ศ. ๒๕๒๓

(อัตราต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน)

	ทั่วประเทศ	ภาคกลาง + กทม.	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
<u>สาเหตุ</u>					
อุบัติเหตุการเป็นพิษ และพลวเหตุ	๓๕.๙	๕๐.๘	๓๐.๘	๒๔.๒	๓๘.๘
โรคหัวใจ	๑๕.๖	๑๕.๑	๑๕.๖	๑๔.๘	๑๖.๐
ปอดอักเสบ	๑๕.๘	๑๔.๐	๑๖.๗	๑๖.๘	๑๕.๒
โรคท้องร่วง	๑๔.๓	๑๑.๑	๑๖.๑	๑๔.๕	๑๔.๓
วัณโรคและระบบหายใจ	๑๗.๙	๑๖.๒	๑๘.๓	๑๘.๕	๑๗.๘
มะเร็ง	๑๔.๔	๑๕.๑	๑๔.๘	๑๔.๐	๑๔.๑
ไข้จับสั่น	๑๘.๐	๒๑.๑	๒๐.๕	๑๙.๓	๑๗.๐
โรคขาดอาหาร	๓.๑	๒.๗	๔.๓	๔.๕	๒.๘
โรคแทรกในการตั้งครรภ์ การคลอดและระยะอยู่ไฟ	๓.๐	๒.๖	๒.๘	๓.๒	๓.๔
โรคกระเพาะและลำไส้	๕.๘	๕.๗	๖.๓	๖.๑	๕.๕
โรคอื่น ๆ	๔๔๘.๕	*	*	*	*
รวมทุกสาเหตุ	๕๓๓.๑	*	*	*	*

ที่มา : กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

*ไม่มีตัวเลข

ตารางที่ ๓

อัตราการตายจากโรคที่ป้องกันได้* ๒๕๒๐-๒๕๒๔

(ต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน)

	ทั่วประเทศ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
๒๕๒๐	๔.๙	๔.๗	๕.๐	๕.๔	๓.๙
๒๕๒๑	๕.๒	๕.๓	๕.๒	๕.๓	๕.๐
๒๕๒๒	๔.๒	๔.๓	๔.๘	๓.๘	๔.๐
๒๕๒๓	๓.๒	๓.๐	๓.๙	๓.๒	๒.๖
๒๕๒๔	๒.๔	๑.๘	๒.๙	๒.๖	๒.๕

*โรคป้องกันได้ ได้แก่โรคที่เกิดจากเชื้อโรคหรือสารพิษที่เข้าสู่ร่างกาย :-

๑. ทางจมูกหรือระบบหายใจ เช่น วัณโรค ปอดบวม คอตีบ ไอกรณ
๒. ทางปาก เช่น โรคท้องร่วง
๓. โดยแมลงเป็นสื่อ เช่น ไข้มาเลเรีย ไข้เลือดออก
๔. ทางผิวหนัง เช่น บาดทะยัก โรคกลัวน้ำ โรคเรื้อน กามโรค

ที่มา : กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

อยู่ในระดับ ๑.๘ เท่านั้น (ตารางที่ ๓) เป็นที่น่าสังเกตว่า ระหว่างปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ อัตราการตายในภาคกลางจากโรคที่ป้องกันได้ลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง ในขณะที่ อัตราการตายในภาคอื่นลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าความพยายามที่จะเชื่อมช่องว่างระหว่างประชาชนในเขตต่าง ๆ ยังไม่ประสบผลสำเร็จนัก

๒.๒ ภาวะสุขภาพ : สถิติสุขภาพ

ทางด้านโรคภัยไข้เจ็บ โรคที่เป็นกันมากในประเทศไทยได้แก่ โรค กระจับปี่และลำไส้ โรคระบบหายใจ โรคติดเชื้อ เช่น ไข้จับสั่น โรคพยาธิปอด โรคขาดอาหาร ภาวะเลือดจาง และโรคจิตประสาท หรือภาวะแปรปรวนทางจิต (ตารางที่ ๔ และ ๕)^๑ รายงานสถานะสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ยังบอกพร่องทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับกทม. ดังนั้นจึงจำต้องใช้ตัวเลขของภาคกลางเปรียบเทียบกับ ภาคอื่น ๆ ซึ่งทำให้ไม่อาจสรุปถึงความแตกต่างระหว่าง กทม. กับส่วนอื่น ๆ ของ ประเทศไทยได้ถนัดนัก เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการป่วยในภาคกลางโดยเฉลี่ยนั้น สูงกว่าภาคอื่น ๆ คืออัตราสำหรับผู้ป่วยนอก ในภาคกลางเท่ากับ ๔๙,๒๕๔.๙ ต่อ ๑๐๐,๐๐๐ คน เทียบกับ ๓๘,๖๓๑.๒, ๓๗,๗๗๖.๘ และ ๔๒,๓๔๔.๙ ในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ตามลำดับ แต่ทว่าอัตราที่สูงกว่านี้ ประกอบไปด้วยการป่วยที่ไม่ทราบสาเหตุชัดเจน และจากอุบัติเหตุการถูกพิษ และพลวเหตุ เป็นสำคัญ ถ้าพิจารณาเฉพาะสาเหตุทางอนามัยและโรคที่ป้องกันได้ จะเห็นว่าประชาชนในภาคกลาง ยังได้เปรียบประชาชนในภาคอื่น ๆ อยู่ อัตราการป่วยด้วยโรคต่าง ๆ ในภาคกลาง ยังต่ำกว่าในภาคอื่น ๆ ยกเว้น ๒ โรค คือ โรคระบบหายใจ และไข้จับสั่น ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ไข้จับสั่นได้เริ่มมีอัตราสูงขึ้นมาใหม่ในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ

^๑ ตารางที่ ๔ และ ๕ นี้ แสดงจำนวนและอัตราของผู้ป่วยที่เข้ารับการ รักษาจากสถานพยาบาลต่าง ๆ เท่านั้น

ตารางที่ ๔

จำนวนผู้ป่วยใน ป่วยด้วยสาเหตุที่สำคัญ รายภาค กับอัตราป่วย (ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน)

ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔

๓
(๒)
।
ก

เหตุป่วย (ชื่อโรค)	รวมทั้งประเทศ		ภาคกลาง		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้	
	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา
อหิวาตกโรค	๓๗๕	๐.๗๘	๓๙	๐.๒๖	๒๑๕	๒.๑๓	๘๒	๐.๔๘	๓๙	๐.๖๖
ลำไส้อักเสบและโรคท้องร่วงอื่น ๆ	๑๕๒,๐๑๔	๓๑๕.๙๓	๔๓,๐๙๕	๒๘๓.๙๓	๓๔,๐๙๒	๓๓๘.๓๑	๕๖,๘๒๕	๓๓๔.๕๖	๑๘,๐๐๒	๓๐๖.๓๑
วัณโรคของระบบหายใจ	๒๒,๗๗๒	๔๗.๓๓	๗,๑๔๘	๔๗.๐๙	๕,๙๔๔	๕๘.๙๙	๖,๐๑๐	๓๕.๓๘	๓,๖๗๐	๖๒.๔๕
โรคหัด	๑๐,๕๗๙	๒๑.๙๙	๒,๔๖๙	๑๖.๒๗	๓,๗๘๐	๓๗.๕๑	๓,๐๗๕	๑๘.๑๐	๑,๒๕๕	๒๑.๓๕
ไข้เลือดออก	๒๗,๘๑๗	๕๗.๘๑	๔,๗๗๐	๓๑.๔๓	๖,๒๖๓	๖๒.๑๕	๑๖,๐๖๖	๙๔.๕๗	๗๑๘	๑๒.๒๒
ไข้จับสั่น	๑๐๖,๓๓๙	๒๒๑.๐๐	๕๗,๗๔๑	๓๘๐.๔๓	๑๗,๘๗๑	๗๗.๓๔	๑๙,๕๑๖	๑๑๔.๙๐	๑๑,๒๑๑	๑๙๐.๗๖
ภาวะฟุ้งฟิงยา	๕,๕๔๗	๑๑.๕๓	๑,๕๐๙	๙.๙๔	๒,๐๑๗	๒๐.๐๑	๑,๓๑๐	๗.๗๑	๗๑๑	๑๒.๑๐
อุบัติเหตุยานยนต์	๗๙,๙๓๕	๑๖๖.๑๓	๒๘,๙๑๓	๑๙๐.๔๙	๒๐,๖๙๗	๒๐๕.๓๙	๑๙,๔๒๙	๑๑๔.๓๙	๑๐,๘๙๖	๑๘๕.๔๐
การเป็นพิษโดยอุบัติเหตุจากสารเคมี										
พวกลิขกรรม การเตรียมทางยามาก										
กว่าอาหารพิษ และบ่	๖,๑๐๖	๑๒.๖๙	๑,๘๕๐	๑๒.๑๙	๒,๐๔๙	๒๐.๓๓	๒,๐๓๔	๑๑.๙๘	๑๗๓	๒.๙๔
โรคอื่นๆ ทั้งหมด	๑,๘๗๗,๐๓๙	๓,๙๐๐.๙๙	๕๗๕,๑๑๓	๓๗๘๙.๑๒	๕๓๑,๘๕๒	๕๒๗๗.๘๘	๕๑๕,๓๒๕	๓๐๓๔.๐๐	๒๕๔,๗๘๙	๔๓๓๔.๖๘
รวมทั้งสิ้น	๒,๒๘๘,๕๒๓	๔,๗๕๖.๑๖	๗๒๒,๕๔๗	๔๗๖๑.๑๕	๖๒๔,๗๘๐	๖๒๐๐.๐๖	๖๓๙,๖๗๒	๓๗๖๖.๑๐	๓๐๑,๔๒๔	๕๑๒๘.๘๘

ตารางที่ ๕

จำนวนผู้ป่วยนอกตามกลุ่มโรค รายภาค กับอัตราป่วย (ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน)

ทั้งประเทศ (๖๘ จังหวัด) ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔

รหัสโรค	เหตุป่วย (ชื่อโรค)	ภาคกลาง		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้	
		จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา
	รวมทั้งสิ้น	๔,๘๒๓,๐๔๐	๔๙,๒๕๔.๙	๓,๘๗๖,๖๔๔	๓๘,๖๓๑.๒	๖,๐๖๑,๖๖๐	๓๗,๗๗๖.๘	๒,๑๙๒,๒๓๘	๔๒,๓๙๔.๙
๑.	โรคติดเชื้อและปรสิต	๕๑๓,๖๗๔	๕,๒๔๕.๙	๔๒๗,๗๘๐	๔,๒๖๒.๙	๗๓๓,๑๑๑	๔,๕๖๘.๘	๓๐๐,๑๗๕	๕,๘๐๕.๐
๒.	เนื้องอก	๑๗,๑๓๗	๑๗๕.๐	๑๗,๕๕๒	๑๗๕.๘	๒๓,๙๑๑	๑๔๙.๐	๙,๑๔๐	๑๗๖.๙
๓.	โรคเกี่ยวกับต่อมหลังภายในโภชนาการ และเมตาบอลิซึม	๙๐,๗๗๒	๙๒๗.๐	๙๗,๒๕๔	๙๖๙.๑	๑๖๖,๒๖๐	๑,๐๓๖.๒	๕๐,๔๖๖	๙๗๕.๒
๔.	โรคเลือดและอวัยวะสร้างเลือด	๕๐,๔๕๒	๕๑๓.๕	๕๑,๓๒๗	๕๑๑.๘	๙๓,๖๗๖	๕๘๓.๘	๓๑,๖๑๕	๖๑๑.๔
๕.	ภาวะแปรปรวนทางจิต	๑๔๐,๙๓๔	๑,๔๓๙.๓	๑๒๘,๙๙๖	๑,๒๘๕.๕	๒๑๓,๐๗๘	๑,๓๒๗.๙	๕๘,๕๕๙	๙๓๙.๑
๖.	ระบบประสาทและอวัยวะสัมผัส	๑๘๙,๒๒๑	๑,๙๓๒.๔	๑๕๙,๔๖๖	๑,๕๘๙.๑	๒๓๒,๒๒๖	๑,๔๔๗.๓	๘๓,๑๐๖	๑,๖๐๗.๒
๗.	โรคระบบไหลเวียนเลือด	๑๑๔,๕๒๔	๑,๑๖๙.๖	๙๙,๗๙๗	๙๙๙.๐	๑๔๔,๘๕๕	๙๐๒.๘	๕๖,๐๓๔	๑,๐๘๓.๖
๘.	โรคระบบหายใจ	๑,๐๔๐,๖๕๗	๑๐,๖๒๗.๖	๘๐๗,๖๘๕	๘,๐๔๘.๗	๑,๒๒๕,๖๔๔	๗,๖๓๘.๓	๔๔๒,๙๙๔	๘,๕๖๖.๐
๙.	โรคระบบย่อยอาหาร	๕๕๓,๗๗๘	๕,๖๕๕.๔	๔๓๓,๔๗๓	๔,๓๑๙.๖	๘๐๔,๐๓๐	๕,๐๑๐.๘	๒๑๖,๑๒๓	๔,๑๗๙.๕
๑๐.	โรคระบบอวัยวะสืบพันธุ์ร่วมปัสสาวะ	๑๔๘,๗๖๐	๑,๕๑๙.๒	๑๓๖,๙๓๓	๑,๓๖๔.๔	๒๔๒,๘๓๐	๑,๕๑๓.๓	๘๕,๔๑๓	๑,๖๕๑.๘
๑๑.	ภาวะแทรกซ้อนในการตั้งครรภ์ การคลอด ระยะเวลาอยู่ไฟ	๑๑๙,๐๑๒	๑,๒๑๕.๔	๑๐๔,๔๘๓	๑,๐๔๑.๒	๑๒๒,๒๒๘	๗๖๑.๗	๖๔,๒๑๙	๑,๒๕๑.๙
๑๒.	โรคผิวหนัง และเนื้อใต้ผิวหนัง	๒๓๕,๐๘๐	๒,๔๐๐.๗	๑๘๐,๖๙๗	๑,๘๐๐.๗	๒๕๘,๖๖๐	๑,๖๑๒.๐	๑๓๓,๒๘๕	๒,๙๗๗.๖
๑๓.	โรคระบบเนื้อกล้ามเนื้อ รวมโครงร่าง และเนื้อยึดเสริม	๑๔๑,๗๓๐	๑,๔๔๗.๔	๑๕๑,๑๑๒	๑,๔๐๖.๒	๑๖๐,๐๙๔	๙๙๗.๗	๖๒,๙๓๑	๑,๒๑๗.๐
๑๔.	รูปร่างผิดปกติกำเนิด	๒,๒๒๓	๒๒.๗	๒,๕๕๓	๒๙.๔	๑๐,๔๔๐	๖๕.๑	๑,๒๙๔	๒๕.๐
๑๕.	สาเหตุบางอย่างทางพยาธิสภาพ และมฤตภาพตอนหลัง								
	คลอด ๗ วัน	๑๓,๗๒๒	๑๔๐.๑	๓๑,๔๐๘	๓๑๓.๐	๔๗,๓๖๘	๒๙๕.๒	๑๔,๐๒๖	๒๗๑.๒
๑๖.	อาการและภาวะที่กำหนดไม่ชัดเจน	๑,๐๒๑,๒๕๗	๑๐,๔๒๙.๕	๗๗๔,๐๗๕	๗,๗๗๓.๗	๑,๒๒๙,๖๕๒	๗,๖๖๓.๒	๔๑๑,๙๑๒	๗,๙๖๕.๘
๑๗.	อุบัติเหตุการถูกพิษ และพลวเหตุ	๔๔๐,๐๖๗	๔,๔๔๔.๒	๒๙๑,๗๑๓	๒,๙๐๗.๐	๓๕๓,๖๐๗	๒,๒๐๓.๗	๑๘๑,๐๒๐	๓,๕๐๐.๗

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสาธารณสุข, รายงานสถานสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, ผลการปฏิบัติงาน งานสถานสุขภาพ ปีงบประมาณ ๒๕๒๔, ๒๕๒๕

และภาคกลาง เนื่องจากการถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ความยากจนและการขาดแคลนที่ดินทำกิน ซึ่งมาพร้อมกับการขยายตัวของประชากรใน อัตราที่สูงมากในอดีต

ข้อมูลเสริมเกี่ยวกับอัตราการป่วยทั่วไปในเขตต่าง ๆ ซึ่งได้จากการ สํารวจของสำนักงานสถิติ (ตารางที่ ๖) แสดงให้เห็นว่า การใช้ตัวเลขของภาคกลาง ข้างต้นอาจทำให้อัตราการป่วยใน กทม. สูงกว่าความเป็นจริงประมาณร้อยละ ๐.๖ ข้อมูลในตารางที่ ๖ ได้จากการสอบถามอาการป่วยตามครัวเรือน จึงสามารถครอบคลุม ถึงผู้ป่วยที่ไม่ได้เข้ารับการรักษาสถานพยาบาลด้วย จะเห็นได้ว่าประชาชนใน กทม. มีอัตราการป่วยต่ำกว่าในส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน อัตราการป่วยใน กทม. มีเพียงร้อยละ ๕.๘ ในขณะที่อัตราของภาคเหนือสูงถึงร้อยละ ๘.๐ และอัตราเฉลี่ยทั่วประเทศอยู่ในระดับ ร้อยละ ๖.๘ การสำรวจของสำนักงานสถิตินี้ นิยามการป่วยว่าเป็นการผิดปกติของร่างกาย ที่ทราบโดยการวินิจฉัยอาการจากแพทย์หรืออาการผิดปกติที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภาระกิจ ประจำวัน หรือรับประทานอาหารตามปกติ เป็นเวลาอย่างน้อย ๒๔ ชั่วโมง ดังนั้น อัตรา การป่วยดังกล่าวก็สามารถชี้ให้เห็นถึงการสูญเสียเวลาทำงานของผู้ป่วยได้ด้วย เมื่อพิจารณา ภาวะการณ์เช่นนี้ ควบคู่ไปกับสถิติรายได้ต่อหัว (ตารางที่ ๗) ก็ จะเห็นว่าการเจ็บป่วย ในต่างจังหวัดซึ่งมีอัตราสูงกว่าในกทม. เป็นปัจจัยที่กระหน่ำซ้ำเติมความทุกข์ยากที่มีอยู่แล้ว เพราะการเจ็บป่วยทำให้ความสามารถที่จะทำงานหารายได้ลดน้อยลงไปด้วย

หากจะหาความเท่าเทียมกันจากสถิติการป่วย ก็อาจจะพิจารณาโรคจิต ประสาท เพราะภาวะแปรปรวนทางจิตและประสาทนั้น จะให้ความเสมอภาคแก่ประชาชน ทุกถิ่นไม่เลือกพื้นที่ อัตราการป่วยด้วยโรคนี้มีความใกล้เคียงกันในทุกภาค (ตารางที่ ๕) และในภาคกลางอัตราการเป็นโรคจิตประสาทหรือภาวะแปรปรวนทางจิตก็มีแนวโน้มที่จะสูง กว่าภาคอื่น ๆ ด้วย ทว่าตัวเลขในตารางที่ ๕ นั้น แสดงถึงจำนวนผู้เข้ารับการรักษ

ตารางที่ ๖

จำนวนและอัตราผู้ป่วยต่อจำนวนประชากรรายภาค, ๒๕๒๑

	ทั่วประเทศ	กทม.	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
จำนวนผู้ป่วย	๓,๐๗๔,๐๖๐	๒๗๘,๘๙๐	๖๐๒,๓๑๐	๗๖๖,๐๙๐	๑,๐๗๐,๙๙๐	๓๕๕,๗๘๐
อัตราต่อประชากร ๑๐๐ คน	๖.๘	๕.๘	๖.๕	๘.๐	๖.๗	๖.๕

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ, ๒๕๒๑, ๒๕๒๔

ตารางที่ ๗

รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคต่าง ๆ

ราคาประจำปี

	ทั่วประเทศ	อัตราการ เปลี่ยนแปลง	กทม.	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
๒๕๒๐	๘,๘๗๙	๑๓.๔	๒๕,๗๙๙	๙,๐๗๓	๖,๐๖๙	๓,๔๔๙	๙,๐๗๓
๒๕๒๑	๑๐,๓๐๐	๑๖.๐	๒๙,๖๕๕	๑๐,๖๐๖	๗,๔๒๘	๔,๐๖๒	๑๐,๖๐๖
๒๕๒๒	๑๑,๘๔๓	๑๕.๐	๓๕,๘๒๕	๑๒,๐๙๒	๘,๑๘๘	๔,๗๘๙	๑๒,๐๙๒
๒๕๒๓	๑๔,๒๕๕	๒๐.๔	๔๓,๔๒๓	๑๔,๑๙๐	๙,๕๔๑	๕,๘๐๖	๑๔,๑๙๐

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากสถานพยาบาลเท่านั้น และผู้ป่วยที่มีความกดดันทางจิตใจ และไม่ได้เข้ารับการรักษาก็จะต้องมีอีกเป็นจำนวนไม่น้อยอย่างแน่นอน ถ้าพิจารณาอัตราการฆ่าตัวตายในพื้นที่ต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๔ (ตารางที่ ๘) จะพบว่าอัตราในเขต กทม. นั้นต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยทั่วประเทศ และยิ่งไปกว่านั้นอัตราของ กทม. ยังมีแนวโน้มที่จะลดลงเร็วกว่าอัตราในพื้นที่อื่น ๆ และในภาคใต้ที่อัตราการฆ่าตัวตายมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าที่จะลดน้อยลง เป็นที่สันนิษฐานได้ว่าผู้ป่วยนอกเขต กทม. ที่ไม่ได้รับการบำบัดรักษา จะมีมากกว่าในเขต กทม. อย่างแน่นอน

ทางด้านโรคขาดอาหารในประชากรวัยเด็ก^๑ ก็ได้สร้างความวิตกกังวลขึ้นไม่น้อย เมื่อกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เผยผลการสำรวจในปี ๒๕๒๓ ว่าจากจำนวนเด็กที่ทำการวัดทั่วประเทศ ๔๗๓,๔๘๑ คน (ไม่รวม กทม.) เด็กที่อยู่ในสภาวะโภชนาการปกติมีเพียง ๒๑๔,๕๑๗ คน หรือร้อยละ ๔๗.๓ เท่านั้น นอกนั้นอยู่ในสภาวะขาดอาหารระยะแรกเริ่มร้อยละ ๓๘.๖ ขาดอาหารระยะปานกลางร้อยละ ๑๓.๘ และขาดอาหารอย่างรุนแรงร้อยละ ๒.๓ (ตารางที่ ๙) อัตราการเป็นโรคขาดอาหารนี้สูงกว่าในเขตกทม. (ยกเว้นเขตชุมชนแออัด) อย่างแน่นอน^๒

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะพิจารณาสภาวะสุขภาพในแง่ของอัตราการตายหรืออัตราทุพพลภาพก็ดี ความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนชาว กทม. และชาวต่างจังหวัดก็ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน

^๑ สำหรับโรคขาดอาหารในผู้ใหญ่ผู้นั้นไม่มีการสำรวจ

^๒ เพ็ญศรี กาญจนันชิตี (๒๕๒๐)

ตารางที่ ๘

อัตราการฆ่าตัวตาย (ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน)

๒๕๒๐-๒๕๒๔

	ทั่วประเทศ	กทม.	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
๒๕๒๐	๕.๙	๕.๕	๙.๗	๘.๔	๓.๑	๓.๔
๒๕๒๑	๕.๙	๔.๔	๑๐.๘	๗.๖	๓.๓	๔.๑
๒๕๒๒	๖.๗	๕.๖	๑๐.๙	๑๐.๑	๓.๒	๔.๖
๒๕๒๓	๗.๔	๖.๐	๑๐.๒	๑๐.๙	๔.๐	๔.๐
๒๕๒๔	๗.๓	๔.๙	๙.๘	๑๐.๕	๓.๙	๕.๐

ที่มา : กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ ๔

ภาวะโภชนาการในประชากรก่อนวัยเรียน

(ร้อยละของเด็กที่สำรวจ)

สถานที่และปีสำรวจ	ภาวะปกติ	ขาดอาหาร : ระดับความรุนแรง			รวมจำนวน เด็กที่สำรวจ
		ระยะเริ่มแรก	ระยะปานกลาง	ระยะรุนแรง	
<u>๒๕๒๓</u>					
ทั่วประเทศ	๔๕.๓	๓๘.๖	๑๓.๘	๒.๓	๔๗๓, ๔๘๑
ภาคกลาง	๔๕.๒	๓๐.๖	๘.๘	๑.๖	๖๕, ๓๓๔
ภาคเหนือ	๔๖.๔	๓๗.๒	๑๓.๗	๒.๖	๖๑, ๐๑๖
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๔๐.๕	๔๑.๖	๑๕.๒	๒.๔	๒๙๐, ๖๔๘
ภาคใต้	๔๒.๗	๓๕.๒	๑๑.๒	๑.๙	๕๖, ๔๘๓
แหล่งชุมชนแออัด กทม. ๒๕๖๒-๑๓	๒๖.๔	๓๑.๐	๓๖.๐	๖.๖	๑, ๑๕๔
ลุ่มแม่น้ำแม่กลอง ๒๕๑๕	๔๕.๖	๓๑.๐	๒๑.๐	๒.๔	๑, ๗๗๕
ลำปาง ๒๕๒๑	๑๕.๐	๔๖.๐	๓๘.๐	๑.๐	๓๐๙
อุบลราชธานี ๒๕๒๒	๔๐.๑	๓๕.๖	๒๒.๒	๒.๑	๑, ๐๐๖
ปัตตานี ๒๕๒๑	๔๓.๐	๔๑.๐	๑๔.๐	๒.๐	๓๓๓

ที่มา : (๑) กองโภชนาการ กรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข การสำรวจภาวะโภชนาการ เด็กก่อนวัยเรียน,

ปี ๒๕๒๓

(๒) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการ

วางแผนพัฒนาอาหารและโภชนาการ, พฤศจิกายน ๒๕๑๘

(๓) สถาบันวิจัยโภชนาการ, โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล

๒.๓ การใช้จ่ายและการบริโภค

การสำรวจแบบแผนการบริโภคในถิ่นต่าง ๆ ซึ่งกระทำเป็นครั้งคราว ก็แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างประชาชนในเขต กทม. และเขตอื่น ๆ เช่นกัน ปัญหาการบริโภคสารอาหารที่ไม่ครบถ้วนหรือพอเพียงยังปรากฏทั่วไปในต่างจังหวัด ซึ่งอาจเนื่องมาจากความยากจน การขาดความรู้ หรือระบบการกระจายผลผลิตอย่างไม่ทั่วถึง ความบกพร่องทางโภชนาการ นอกจากจะก่อให้เกิดโรคบางอย่างโดยตรงแล้ว^๑ ยังทำให้ขาดภูมิคุ้มกันโรคติดเชื้อด้วย การกำหนดปริมาณสารอาหารที่คาดว่าเพียงพอต่อความต้องการของร่างกายเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะจะมีความแตกต่างระหว่างบุคคลต่างวัย ต่างเพศ ต่างกิจกรรม ฯลฯ แต่ประมาณการคร่าว ๆ ก็ช่วยให้เห็นความแตกต่างระหว่างบุคคลในถิ่นต่าง ๆ ได้ เมื่อเปรียบเทียบระดับสารอาหารที่ควรบริโภค กับส่วนที่บริโภคจริง ก็ปรากฏว่าการบริโภคใน กทม. ต่างจากการบริโภค ในต่างจังหวัด อย่างเห็นได้ชัด(ตารางที่ ๑๐) นอกจากนี้ ตารางที่ ๑๑ ยังแสดงให้เห็นว่าการบริโภคอาหารประเภทโปรตีนใน กทม. สูงกว่าในต่างจังหวัดกว่าเท่าตัว และใน กทม. โปรตีนที่ได้จากอาหารประเภทเนื้อสัตว์มีถึงร้อยละ ๕๐ ในขณะที่ชาวต่างจังหวัดได้โปรตีนจากเนื้อสัตว์เพียงร้อยละ ๓๑ ของโปรตีนที่บริโภคเท่านั้น ถ้าพิจารณาทางด้านการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหาร (ตารางที่ ๑๒) จะเห็นว่า การใช้จ่ายต่อหัวใน กทม. สูงกว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่าเท่าตัว ทั้ง ๆ ที่ดัชนีราคาของสินค้าประเภทอาหารในภาคอีสานต่ำกว่าใน กทม. ไม่มากนัก แสดงให้เห็นว่าระดับการบริโภคต้องต่ำกว่าอย่างไม่ต้องสงสัย นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายที่คาดว่าเพียงพอเพื่อให้ได้สารอาหารครบถ้วนกับรายจ่ายจริงแล้ว (ในตารางที่ ๑๓) ก็ปรากฏว่า ครัวเรือนที่ระดับการใช้จ่ายต่ำกว่าระดับที่คาดว่าเหมาะสมมีเป็นจำนวนมากในภาคอีสานและถ้าพิจารณาการใช้จ่ายด้านอาหารในปี ๒๕๒๑ ก็จะพบว่าในกทม. นอกเขตชุมชนแออัด ไม่มีครัวเรือนที่เสี่ยงต่อการขาดสารอาหารเลย (ตารางที่ ๑๔) ในขณะที่ครัวเรือนประมาณร้อยละ ๘๗.๗ ในภาคอีสานอยู่ในภาวะการเสี่ยงดังกล่าว

๑ เช่น โรคขาดโปรตีน-แคลอรี คอหอยพอก โลหิตจาง และโรคขาดวิตามินต่าง ๆ เช่น เหน็บชา เลือดออกตามไรฟัน ฯลฯ

ตารางที่ ๑๐

เปรียบเทียบความต้องการสารอาหารและสารอาหารที่บริโภคจริง, ๒๕๑๘
(ต่อคนต่อวัน)

สารอาหาร	ความต้องการ	เฉลี่ยสารอาหารที่ได้จากการบริโภค		
		กทม.	อุบลฯ (อำเภอเมือง)	เชียงใหม่ (บางศาลา)
แคลอรี (หน่วย)	๑,๙๕๕	๒,๖๓๗	๑,๙๒๒	๒,๒๓๒
โปรตีน (กรัม)	๓๘	๖๕.๘	๔๓	๕๒
แคลเซียม (ม.ก.)	๔๘๐	๕๑๘	๔๓๐	๒๒๐
วิตามิน เอ (หน่วยสากล)	๑,๙๘๙	๒,๖๗๘	๔๕๖	๒,๒๑๒
วิตามิน บี ๑ (ม.ก.)	๐.๗๙	๐.๘๒	๐.๕๖	๐.๕๘
วิตามิน บี ๒ (ม.ก.)	๑.๐๘	๑.๐๖	๐.๔๐	๐.๕๒
ไนอาซิน (ม.ก.)	๑๔	๑๒.๐	๑๑.๐	๙.๕
วิตามิน ซี (ม.ก.)	๒๗	๓๗	๑๒	๕๔.๕

ที่มา : กองวางแผนโภชนาการ

ตารางที่ ๑๑

ชนิดและปริมาณของอาหารที่ครอบครัวบริโภค, ปี ๒๕๑๘

ประเภทอาหาร	ปริมาณบริโภคต่อหัวต่อวัน	
	กรุงเทพมหานคร	ต่างจังหวัด
ข้าว	๒๒๘	๔๔๐
อาหารแป้งอื่น ๆ	๑๘	-
เนื้อสัตว์และปลา	๑๑๒	๖๕
ไข่	๒๔	๔
นม	๗	-
ถั่ว	๑๐	-
ผักต่าง ๆ	๘๙	๘๒
ผลไม้ต่าง ๆ	๑๕	๖
น้ำมันและไขมัน	๒๘	๑
น้ำตาล	๖	๐.๒
รายการเบ็ดเตล็ด		
อื่น ๆ	ไม่มีตัวเลข	๒๕
ร้อยละของโปรตีน ที่ได้จากเนื้อสัตว์	๕๐	๓๑

ที่มา : สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนอาหารและโภชนาการ

แห่งชาติ, คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาอาหารและโภชนาการ, พฤศจิกายน

๒๕๑๘

ตารางที่ ๑๒

เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อคนต่อเดือนแจกแจงรายภาค

พ.ศ. ๒๕๑๙

	ค่าใช้จ่ายบริโภค อาหารต่อคน ต่อเดือน (บาท)	ดัชนีค่าใช้จ่าย เพื่อการบริโภค อาหาร (กทม. = ๑๐๐)	ดัชนีราคาสินค้า ประเภทอาหาร (ดัชนีปี๒๕๐๘=๑๐๐)	ค่าใช้จ่ายเพื่อการ บริโภคอาหาร ต่อการบริโภครวม (ร้อยละ)
กรุงเทพมหานคร	๕๖๒	๑๐๐	๒๑๒.๘	๔๒.๒
ภาคกลาง	๔๒๗	๗๖	๒๒๑.๖	๔๓.๕
ภาคเหนือ	๓๐๖	๕๔	๒๔๓.๐	๔๘.๖
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๖๔	๔๗	๒๐๙.๕	๕๐.๔
ภาคใต้	๓๕๓	๖๓	๒๒๐.๘	๔๗.๑
ทั่วประเทศ	๓๕๒	-	๒๑๘.๔	๔๘.๐

ที่มา : (๑) สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจเศรษฐกิจและสังคม, พ.ศ. ๒๕๑๘-๑๙ ทั่วประเทศ

(๒) กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ : การใช้จ่ายหมายถึงการใช้จ่ายด้วยเงินเท่านั้น โดยไม่ได้ประเมินค่าของการบริโภค

ในลักษณะ in kind.

ตาราง ๑๓

เปรียบเทียบระดับการใช้จ่ายที่คาดว่าจะเพียงพอสำหรับโภชนาการที่เพียงพอ
และระดับการใช้จ่ายจริง แจกแจงตามภาค, ๒๕๑๘

ภาค	รายจ่ายที่คาดว่าจะ เพียงพอ* (บาท)	รายจ่ายจริง (บาท)	อัตราการใช้ ขาดแคลน
ทั่วประเทศ	๑,๓๓๕	๙๒๕	๓๐.๘
กทม.	๑,๕๙๙	๑,๓๕๕	๑๐.๓
ภาคกลาง	๑,๒๕๙	๑,๐๓๒	๑๘.๐
ภาคเหนือ	๑,๒๔๑	๗๗๓	๓๗.๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑,๔๐๓	๘๑๓	๕๒.๑
ภาคใต้	๑,๒๔๕	๙๐๑	๒๗.๖

* ปรับตามขนาดของครัวเรือน

ที่มา : Medhi Krongkaew, The Distribution of and Access to Basic Health Services in Thailand Faculty of Economics, Thammasat University, Discussion Paper Series, 1980, p.19

ตารางที่ ๑๔

ครอบครัวที่เสี่ยงต่อการขาดสารอาหาร กทม. และ ตามภาค, ๒๕๒๑

(คำนวณจากการใช้จ่ายด้านอาหาร ปรับตามจำนวนสมาชิกในครอบครัว

และสถานะเศรษฐกิจสังคม)

	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละของ ครัวเรือน ในภาค
กทม.	๐	๐
ภาคกลาง	๒๑๗,๗๑๘	๑๔.๓
ภาคเหนือ	๑,๔๒๘,๙๙๒	๗๘.๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๒๕๙,๓๕๙	๘๗.๗
ภาคใต้	๖๐๒,๕๓๘	๕๙.๖

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี

นโยบายและแผนพัฒนาเด็กระยะยาว ภาคผนวก ค.

๒.๔ การขาดแคลนบริการสาธารณสุข

การบริการสาธารณสุข ก็มีลักษณะคล้ายกับการบริการสังคมด้านอื่น ๆ ในประเทศ ในแง่ที่ว่า การกระจายบริการไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาในเชิงของการกระจายบริการอนามัย การกระจายสถานบริการสาธารณสุข การกระจายบุคลากร หรือการกระจายงบประมาณสาธารณสุขก็ตาม จนอาจกล่าวได้ว่า ระบบสาธารณสุขของประเทศไทยมีลักษณะที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะในชนบท) ดันดันไปหาบริการไม่ได้ เป็นการนำบริการไปหาประชาชน ในปัจจุบันโรงพยาบาลอำเภอมีเพียงร้อยละ ๕๑ ของจำนวนอำเภอทั้งหมด สถานีอนามัยมีประมาณร้อยละ ๘๒ ของจำนวนตำบลทั้งหมด และสำนักงานผดุงครรภ์มีประมาณร้อยละ ๔.๕ ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดเท่านั้น^๑ ขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครกับริมน้ำด้วยบุคคลากร สถานพยาบาล ทั้งของรัฐและเอกชน ตลอดจนเครื่องมือทันสมัยราคาแพง เช่น เครื่องเอกซเรย์ระบบใหม่ และเครื่องตรวจคลื่นสมอง ทั้งยังมีสถาบันทันสมัยเฉพาะโรค เช่น สถาบันมะเร็ง และสถาบันโรคผิวหนัง ซึ่งพร้อมมูลไปด้วยวิทยาการที่ก้าวหน้าอีกด้วย และถึงแม้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙) รัฐบาลจะวางเป้าหมายที่จะสร้างโรงพยาบาลอำเภออีก ๒๘๔ แห่ง ให้ครบทุกอำเภอทั่วประเทศแล้วก็ตาม แต่ช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดก็คงไม่มลายหายไปหรือแคบลงได้ง่าย ๆ เพราะแนวโน้มที่บริการรักษาพยาบาลทั้งหลายจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ นั้น ฝังรากลึกอยู่ในระบบ

การสาธารณสุขในประเทศไทย มีองค์ประกอบหลายฝ่าย หน่วยงานที่สำคัญที่สุดคือ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งให้บริการผ่านโรงพยาบาลประจำจังหวัด โรงพยาบาล-อำเภอ สถานีอนามัย สำนักงานผดุงครรภ์ และโรงพยาบาลบางแห่งใน กทม. นอกจากนี้

^๑ กองสถิติสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข, รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุขประจำปี ๒๕๒๓, ๒๕๒๔, ๒๕๒๕. อนึ่ง กระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่าการสร้างโรงพยาบาลอำเภอได้แล้วเสร็จตามเป้าหมายแล้วอีก ๘๐ แห่ง

มหาวิทยาลัยที่มีคณะแพทยศาสตร์ก็ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรทางสาธารณสุข และให้บริการแก่ประชาชนด้วย นอกจากนี้ ก็มีโรงพยาบาลตำรวจและโรงพยาบาลของเทศบาล ซึ่งได้รับงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย โรงพยาบาล และกองเสนารักษต่าง ๆ ภายใต้งบประมาณ-กระทรวงกลาโหม สภากาชาดไทย หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ เช่น ร.พ.ช., ก.ร.ป. และหน่วยแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และฝ่ายเอกชน ซึ่งประกอบด้วย คลินิกแพทย์ โรงพยาบาลเอกชน ตลอดจนแพทย์แผนโบราณ หมอตำแย ร้านขายยา และหมอผี

จะเห็นได้จากตารางที่ ๑๕ ว่า บริการสาธารณสุขในลักษณะถาวร (คือสถานบริการที่มีเตียงสำหรับคนไข้ค้างคืน) มีการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ อย่างเห็นได้ชัด สถิติประชากรต่อเตียงแสดงให้เห็นว่า เตียงคนไข้ ๑ เตียง รับผิดชอบประชากรประมาณ ๒๘๙ คนใน กทม. ในขณะที่สถิติเฉลี่ยของประเทศเท่ากับ ๖๕๘ คนต่อ ๑ เตียง และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เตียงคนไข้ ๑ เตียง ต้องรับผิดชอบประชากรถึง ๑,๓๘๗ คน ยิ่งถ้าพิจารณาการกระจายตัวของสถานบริการของเอกชนแล้ว ก็จะมีอิทธิพลดึงดูดของปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โรงพยาบาลเฉพาะโรคของเอกชนมี ๑๐ แห่ง ซึ่งล้วนตั้งอยู่ใน กทม. ทั้งหมด และโรงพยาบาลทั่วไปก็กระจุกอยู่ในเขตเมืองใหญ่ ๆ ที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเท่านั้น ทางด้านหน่วยแพทย์เคลื่อนที่และหน่วยแพทย์อาสาซึ่งมุ่งที่จะลดช่องว่างระหว่างบริการในชนบทและในเมือง ก็ไม่ประสบผลสำเร็จนัก เพราะเป็นการให้บริการชั่วคราวชั่วคราว ซึ่งออกมาในลักษณะของการแจกยาเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้เสริมสร้างฐานบริการในท้องถิ่นหรือฝึกบุคลากรถาวรให้แก่ท้องถิ่น แต่เป็นการทดแทนบริการซึ่งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ประจำอยู่อีกด้วย

การขาดแคลนบริการสาธารณสุข ยังเห็นได้จากสถิติการกระจายบุคลากรของรัฐบาล ในปี ๒๕๒๓ มีแพทย์และทันตแพทย์ ในประเทศไทยที่ทำงานในภาครัฐบาลทั้งหมด ๗,๙๗๑ คน และในจำนวนนี้ แพทย์ ๕,๑๓๒ คน ทำงานใน กทม. หรือประมาณร้อยละ ๖๔ ทั้ง ๆ ที่ กทม. มีประชากรเพียงร้อยละ ๑๐ ของประเทศเท่านั้น จำนวนประชากรต่อแพทย์

ตารางที่ ๑๕

การกระจายสถานบริการสาธารณสุข, ตามภาค, ๒๕๒๓

ประเภทของสถานพยาบาล	ทั่วประเทศ	กทม.	ต่างจังหวัด				
			รวม	ภาค กลาง	ภาค เหนือ	ภาค ตอ. เฉียงเหนือ	ภาค ใต้
จำนวน รพ.ทั่วไปของรัฐ *	๑๙๒	๔๒	๑๕๐	๖๖	๓๓	๒๖	๒๕
จำนวนเตียง	๔๖,๖๒๓	๑๑,๕๑๐	๓๕,๑๑๓	๑๓,๑๑๙	๘,๓๐๙	๗,๘๕๗	๕,๘๒๘
จำนวน รพ.ทั่วไปของเอกชน	๑๔๕	๓๖	๑๐๙	๓๑	๓๑	๑๙	๒๘
จำนวนเตียง	๗,๐๗๐	๓,๕๐๑	๓,๕๖๙	๑,๑๔๑	๑,๒๐๐	๓๔๕	๘๘๓
ประชากรต่อจำนวนเตียง รพ.ทั่วไป	๘๘๐	๓๔๑	๔,๖๒๒	๖๗๘	๑,๐๕๐	๒,๐๓๒	๘๖๒
จำนวน รพ.อำเภอ	๒๘๑	-	๒๘๑	๘๐	๗๒	๙๔	๓๕
จำนวนเตียง	๔,๘๖๐	-	๔,๘๖๐	๑,๒๖๐	๑,๒๓๐	๑,๘๔๐	๕๓๐
จำนวนศูนย์อนามัยแม่และเด็ก	๖	-	๖	๑	๒	๒	๑
จำนวนเตียง	๘๒๔	-	๘๒๔	๓๐๔	๑๓๒	๓๒๑	๖๗
จำนวนสถานพยาบาลสุติกรรม	๖๓	๒๑	๔๒	๓๘	๑	-	๓
จำนวนเตียง	๕๘๙	๒๗๑	๓๑๘	๒๘๑	๑๓	-	๒๔
จำนวน รพ.เฉพาะโรคของรัฐ	๒๒	๗	๑๕	๗	๒	๔	๒
จำนวนเตียง	๑๑,๕๗๐	๒,๒๐๙	๙,๓๖๑	๕,๒๑๓	๑,๐๐๕	๑,๖๕๘	๑,๔๘๕
จำนวน รพ.เฉพาะโรคเอกชน	๑๐	๑๐	-	-	-	-	-
จำนวนเตียง	๒๒๖	๒๒๖	-	-	-	-	-
รวมจำนวนสถานบริการ	๗๑๙	๑๑๖	๖๐๒	๒๒๓	๑๔๑	๑๔๕	๙๓
รวมจำนวนเตียง	๗๑,๗๖๒	๑๗,๗๑๗	๕๔,๐๔๕	๒๑,๓๑๘	๑๑,๘๘๙	๑๒,๐๒๑	๘,๘๐๗
ประชากรต่อ ๑ เตียง	๖๔๘	๒๘๙	๗๗๙	๔๕๔	๘๔๐	๑,๓๘๗	๖๕๗
จำนวนร้านขายยาแผนปัจจุบัน	**	**	๕,๑๐๒	๑,๗๘๔	๑,๓๕๒	๑,๑๙๕	๗๘๑
จำนวนร้านขายยาแผนโบราณ	**	**	๔,๔๖๑	๑,๖๐๓	๑,๐๓๖	๑,๒๙๐	๕๓๒
ประชากรต่อร้านขายยา	**	**	๔,๔๐๔	๒,๘๕๖	๔,๒๐๑	๖,๗๐๘	๔,๔๐๕

* รวมโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงอื่น, เทศบาลและรัฐวิสาหกิจ

** ไม่มีตัวเลข

ที่มา : (๑) งานทรัพยากรสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข, จำนวนสถานพยาบาลและเตียง, พ.ศ.๒๕๒๑-๒๕๒๓ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, ๒๕๒๖

(๒) กองสถิติสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข, รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุข ประจำปี ๒๕๒๓, ๒๕๒๔

จึงมีความเหลื่อมล้ำกันอย่างไม่ต้องสงสัย คือ ใน กทม. แพทย์ ๑ คน รับผิดชอบต่อประชากรเพียง ๔๔๔ คน ในขณะที่สถิติเฉลี่ยของประเทศเท่ากับ ๕,๙๒๗ คน และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แพทย์ ๑ คน จะต้องบริการประชาชนถึง ๒๖,๑๒๔ คน (ตารางที่ ๑๖) การกระจายบุคคลากรอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้ มีผลมาจากระบบการผลิตบุคคลากร แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และระบบการบริหารงานสาธารณสุขทั้งหมด

ความเหลื่อมล้ำทางด้านสถานบริการและบุคคลากรดังกล่าวสะท้อนถึงการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด จากตารางที่ ๑๗ จะเห็นว่างบประมาณของรัฐบาลทางด้านสาธารณสุขที่ใช้จ่ายใน กทม. นั้น สูงกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณสาธารณสุขทั้งหมด และเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายต่อหัวของประชากร ก็เห็นว่ารายจ่ายใน กทม. สูงกว่าในต่างจังหวัดประมาณ ๑๐ เท่า จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าเหตุใด จำนวนแพทย์ในต่างจังหวัดทั้งหมด ๗๒ จังหวัดรวมกัน จึงมีเท่ากับจำนวนแพทย์ในโรงพยาบาลใหญ่ ๆ ๔-๕ แห่งใน กทม. เท่านั้น

ถ้าพิจารณาการกระจายของประชาชนทางด้านสุขอนามัย ก็เห็นจากตารางที่ ๑๗ ว่า มูลค่าการใช้จ่ายที่แท้จริง มีแนวโน้มที่จะลดลง ถ้าเราสามารถชี้ตัวเลขนี้เป็นดัชนีวัดโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ ก็จะสรุปได้ว่า โอกาสการเข้าถึงบริการดีขึ้นในทุกภาค แต่ถ้าเปรียบเทียบ กทม. กับพื้นที่อื่น ๆ ก็เห็นว่าการใช้จ่ายที่แท้จริงลดลงใน กทม. มากกว่าในเขตอื่น ๆ ซึ่งแสดงว่าประชาชนใน กทม. ได้เปรียบชาวต่างจังหวัดในทุก ๆ ทาง

การขาดแคลนบริการสาธารณสุขในต่างจังหวัด ทำให้ประชาชนจำต้องพึ่งบริการของร้านขายยา หมอผี หมอตำแย หมอเถื่อน การสำรวจต่าง ๆ เช่น การสำรวจของกระทรวงสาธารณสุข และของมหาวิทยาลัยมหิดล พบว่าประชาชนส่วนใหญ่แก้ปัญหาการ

ตารางที่ ๑๖

การกระจายบุคคลากรสาธารณสุขของรัฐ, พ.ศ.๒๕๒๓

	ทั่วประเทศ	กทม.	ต่างจังหวัด				
			รวม	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาค ตอ. เฉียงเหนือ	ภาคใต้
แพทย์	๖,๕๔๓	๔,๑๖๖	๒,๔๗๗	๗๖๓	๗๗๒	๕๖๘	๓๕๕
ทันตแพทย์	๑,๔๒๘	๕๖๖	๓๔๑	๑๕๕	๗๑	๗๐	๕๕
เภสัชกร	๒,๖๓๓	๒,๒๓๑	๔๐๒	๑๕๐	๑๒๖	๗๒	๕๔
พยาบาล	๑๓,๑๗๕	๖,๓๒๖	๖,๘๔๙	๒,๑๕๓	๑,๗๑๖	๑,๖๕๐	๑,๓๐๐
ผดุงครรภ์อนามัย	๑๐,๖๐๒	๓,๖๑๔	๖,๙๘๘	๑,๙๔๓	๑,๕๘๑	๒,๑๔๘	๑,๓๐๖
นักวิทยาศาสตร์การแพทย์	๒๕๓	๑๗๗	๗๖	๓๘	๒๔	๑๐	๔
นักรังสีวิทยา	๘๘	๖๑	๒๗	๔	๑๒	๑	๕
นักกายภาพบำบัด	๑๒๐	๘๔	๓๖	๑๙	๙	๒	๖
นักโภชนวิทยา	๑๗๐	๑๕๗	๑๓	๔	-	๘	๑
นักสุขศึกษา	๑๖๓	๑๒๐	๔๓	๑๘	๓	๓	๑๙
ประชากรต่อแพทย์	๗,๒๒๑	๑,๒๓๐	๑๖,๘๖๑	๑๒,๖๘๐	๑๒,๙๔๒	๒๙,๓๔๘	๑๔,๖๔๓
ประชากรต่อทันตแพทย์	๓,๕๙๐	๕,๓๐๖	๑๒๓,๕๑๙	๖๒,๔๑๙	๑๔๐,๗๑๘	๒๓๘,๑๔๓	๑๒๘,๕๓๓
จำนวนแพทย์และทันตแพทย์	๗,๙๗๑	๕,๑๓๒	๒,๘๓๙	๙๑๘	๘๔๓	๖๓๘	๔๔๐
ประชากรต่อแพทย์และทันตแพทย์	๕,๙๒๗	๙๙๘	๑๔,๘๓๖	๑๐,๕๓๙	๑๑,๘๕๒	๒๖,๑๒๘	๑๓,๑๔๕

ที่มา : คำนวณจากกองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุข ประจำปี

๒๕๒๓, เล่มที่ ๑ และ ๒, ฉบับแก้ไข ๒๕๒๕

ตารางที่ ๑๗

การจัดสรรรายจ่ายสาธารณสุขของรัฐ, ๒๕๒๑
และรายจ่ายเอกชน ๒๕๑๓-๒๕๑๘

	ทั่วประเทศ	กทม.	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
รายจ่าย (ล้านบาท)	๓,๔๐๕.๗๕	๑,๘๗๑.๙๙	๕๒๖.๙๗	๕๒๗.๐๒	๕๒๔.๘๕	๒๕๕.๙๒
ร้อยละของงบประมาณกระทรวง	๑๐๐.๐๐	๕๔.๙๖	๑๒.๕๖	๑๒.๕๓	๑๒.๔๗	๗.๔๘
รายจ่ายต่อคน (บาท)	๗๒.๐๙	๓๖๕.๒๐	๔๔.๑๓	๔๒.๗๔	๒๕.๔๙	๔๔.๐๗
รายจ่ายเอกชน (ต่อครัวเรือนต่อเดือน)						
: ๒๕๑๓	๖๒	๑๐๘	๙๖	๓๔	๔๕	๖๔
๒๕๑๘ (ราคาประจำปี)	๘๐	๑๑๒	๑๐๙	๗๑	๖๑	๗๓
๒๕๑๘ (ราคาปี ๒๕๑๓)	๕๐	๗๔	๖๘	๔๑	๔๐	๔๔

ที่มา : (๑) เอกสารโอนจัดสรรจังหวัด และบัญชีถือจ่ายเงินและค่าจ้าง, กรมบัญชีกลาง,
กระทรวงการคลัง
(๒) รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พศ.๒๕๑๘-๒๕๑๙, กองสำรวจเศรษฐกิจ,
สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เจ็บไข้ได้ป่วยด้วยการจัดการเยียวยารักษาตนเอง ในกลุ่มญาติเป็นอันดับแรก โดยหาซื้อยามาใช้เอง การพึ่งแพทย์จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีอาการรุนแรงเหนือความสามารถของบรรดาญาติมิตรที่จะวินิจฉัยเท่านั้น เพราะการไปหาแพทย์มักหมายถึงการเดินทางไกล ต้องเสียทรัพย์สินและเวลา และความแออัดของโรงพยาบาลก็มักทำให้แพทย์ไม่สามารถทำการตรวจได้ละเอียดนัก และทำได้แต่การสั่งยาเท่านั้น ร้านขายยาจึงมีความสำคัญต่อชาวชนบทมาก จากตารางที่ ๑๕ จะเห็นว่า จำนวนร้านขายยาในจังหวัดต่าง ๆ ก็มีไม่เพียงพอเช่นเดียวกับบริการอื่น ๆ เหมือนกัน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้านขายยา ๑ ร้านต้องรับใช้ประชากรถึง ๖,๗๐๘ คน ในขณะที่ร้านขายยาในกรุงเทพฯ มีอยู่ทุกมุมเมือง นอกจากนี้ การพึ่งร้านขายยาของชาวชนบทก็เป็นสิ่งน่าวิตกอีกด้วย เพราะความรู้เรื่องยาของผู้ขายย่อมมีจำกัด และผู้ขายอาจแนะนำยาที่เป็นอันตรายต่อผู้ป่วยได้

ถ้าพิจารณาการขาดแคลนบริการสาธารณสุขในส่วนภูมิภาค ควบคู่ไปกับการขาดแคลนบริการสาธารณสุขปโภคด้วยแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า โอกาสที่ประชาชนต่างจังหวัดจะมีอนามัยสมบูรณ์ยิ่งลดน้อยลงไปอีก จำนวนหมู่บ้านที่มีน้ำสะอาดดื่ม มีระบบกำจัดของเสียอย่างถูกสุขลักษณะ มีไม่ถึงร้อยละ ๑ ปัญหาสาธารณสุขในต่างจังหวัดจึงเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีสาเหตุทั้งทางด้านการผลิตบริการ และระบบบริหารงานสาธารณสุขทั้งหมด

๓. สาเหตุของปัญหา

สภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และเขตอื่น ๆ ในประเทศไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นมาแต่อดีต กล่าวคือภาคเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครอยู่ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของการเจริญเติบโต โดยมีเขตอื่น ๆ รายรอบอยู่ในลักษณะเป็นบริวาร เมื่อเศรษฐกิจของประเทศไทยพัฒนาไปสู่ระบบตลาดอย่างกว้างขวางขึ้น เขตที่เป็นศูนย์กลางก็สามารถดูดซับดึงดูดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากเขตอื่น ๆ ได้ และนำส่วนเกินนั้นมาใช้ในการทำนุบำรุงศูนย์กลางนั้นเอง เป็นสำคัญ ความเหลื่อมล้ำทางด้านสาธารณสุขเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่ย่อมจะเกิดขึ้นและเป็นทั้งผลพวงและภาพสะท้อนของการเจริญเติบโตของศูนย์กลางในรูปแบบดังกล่าว

ในด้านรายละเอียด สาเหตุของความเหลื่อมล้ำแตกต่างทางด้านสาธารณสุข ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของระบบการผลิตการบริการทั้งหมด บวกกับปัจจัยทางด้านผู้รับบริการด้วย บางประการ สาเหตุทางด้านการผลิตอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ด้านคือ ด้านปริมาณของบริการที่ไม่เพียงพอ และทางด้านลักษณะของบริการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสาธารณสุขของประเทศ ส่วนทางฝ่ายผู้รับบริการนั้น ปัจจัยสำคัญคือพฤติกรรมที่มองข้ามความจำเป็นของการป้องกันโรค (preventive behavior) โดยให้ความสำคัญแก่การรักษา (curative behavior) มากเกินไป

๓.๑ สาเหตุทางการผลิต

ความเหลื่อมล้ำในด้านบริการสาธารณสุขระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด มีสาเหตุทางการผลิตหลายประการด้วยกัน คือ

๓.๑.๑ งบประมาณ

ความจำกัดของงบประมาณแผ่นดิน ทำให้ไม่สามารถผลิตบริการในปริมาณที่พอเพียงสำหรับการกระจายไปในพื้นที่ทุกแห่งอย่างทั่วถึง งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรเพื่อการ

สาธารณสุขในแต่ละปี เท่ากับประมาณร้อยละ ๕ ของเงินงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น เช่น ในปี ๒๕๒๖ งานด้านสาธารณสุขได้งบประมาณ ๗,๖๒๕.๘ ล้านบาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๔.๓ ของงบประมาณทั้งหมด (๑๙๗,๐๐๐ ล้านบาท)^๑ เป็นการเพิ่มจากปี ๒๕๒๕ เป็นเงิน ๑,๒๑๖.๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๔ ก็จริง แต่ยอดรวมก็ยังคงไม่สูงพอที่จะผลิตทั้งสถาน บริการและบุคลากรได้อย่างเพียงพอ^๒

อย่างไรก็ตาม ความจำกัดของงบประมาณในตัวของมันเองก็ไม่ได้เป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำ สาเหตุที่แท้จริงคือการจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่ให้ประโยชน์แก่ชาว กรุงเทพฯ มากกว่าชาวต่างจังหวัด ดังได้เห็นแล้วจากตารางที่ ๑๗ ข้างต้นว่า จากงบประมาณทั้งหมด อย่างน้อยครึ่งหนึ่งจะถูกนำมาใช้ในกรุงเทพฯ ระบบการจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่แปรตามรายได้ของท้องถิ่น จะเห็นได้ชัดถ้าเราแบ่งจังหวัดต่าง ๆ ออกเป็นกลุ่มตามมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัด (Provincial GDP per head) และพิจารณา รายจ่ายสาธารณสุขต่อหัวในแต่ละกลุ่ม จะเห็นว่าในปี ๒๕๒๐ ในกลุ่มที่มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวต่ำกว่า ๔,๐๐๐ บาทต่อปี รายจ่ายสาธารณสุขต่อหัวเท่ากับ ๕๑ บาทเท่านั้น ส่วนในกลุ่มที่ GDP per head สูงกว่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี รายจ่ายสาธารณสุขต่อหัวก็สูงตาม คือ ๗๒ บาท^๓ การจัดสรรทรัพยากรในลักษณะนี้ทำให้ช่องว่างที่มีอยู่แล้วขยายกว้างออกไปอีก

๓.๑.๒ ลักษณะของบริการ

ลักษณะของบริการที่ผลิตในอดีตไม่ได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาสาธารณสุขในประเทศไทย และทำให้ปัญหาความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่อื่น ๆ ทวีความรุนแรงขึ้น

^๑ สำนักงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๖ จำแนกตามลักษณะงาน

^๒ ยังไม่มีการคำนวณอย่างจริงจังว่าต้นทุนการผลิตบุคลากรแต่ละประเภทเป็นอย่างไร และที่สำคัญกว่าคือต้นทุนในการลดอัตราการตายและทุพพลภาพด้วยโรคแต่ละประเภทเป็นอย่างไร

^๓ จาก Oey Méesook, A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand, รายงานผลการวิจัยเลขที่ ๗, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๙๗๘ ตารางที่ ๒.๔.๒

ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ บริการที่ผลิตส่วนใหญ่เน้นหนักไปในทางการรักษามากกว่าการป้องกัน จะเห็นได้จากตารางที่ ๑๘ ว่า ในอดีตงบประมาณที่ใช้จ่ายไปในทางรักษาพยาบาลสูงกว่าที่ใช้ในทางป้องกันควบคุมโรคและส่งเสริมอนามัยมาก ในปี ๒๕๒๖ ทางเราก็ได้พยายามเร่งให้บริการทางด้านสุขภาพและป้องกันโรคมมากขึ้น ทำให้สัดส่วนของการใช้จ่ายมีความเสมอภาคกัน อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำก็คงไม่ถูกขจัดไปได้ง่าย ๆ ในเมื่อการเน้นการรักษาพยาบาลมากกว่าการป้องกันได้กระทำมาช้านานทำให้การปรับโครงสร้างการผลิตกระทำได้ยาก

การเน้นเวชศาสตร์รักษาในอดีตทำให้ทรัพยากรถูกทุ่มเทไปในทางการผลิตบุคลากรระดับสูง ซึ่งมีลักษณะบางประการที่ผลักดันให้ช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่อื่น ๆ ขยายตัวออกไป เช่น

ก. หลักสูตร

การผลิตแพทย์มีลักษณะที่เน้นความชำนาญเฉพาะทาง หลักสูตรแพทย์จะถูกแบ่งซอยออกเป็นแผนกย่อยและภาควิชาต่าง ๆ ทำให้เกิดความชำนาญแต่เป็นความชำนาญเฉพาะโรค เช่น โรคเลือด โรคไต โรคผิวหนัง โรคภูมิแพ้ หูดจุกตุ่ม ฯลฯ ยิ่งความรู้ทางวิชาการก้าวไปไกลเท่าไร แนวโน้มที่จะผลิตแพทย์เฉพาะทางที่มีความสนใจในอวัยวะเดียวหรือเพียงบางส่วนของอวัยวะเดียวก็มีมากขึ้น การฝึกแพทย์ให้มีความชำนาญเฉพาะทางเป็นสิ่งที่จำเป็นควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางวิชาการ แต่ก็ทำให้การกระจายแพทย์ออกไปตามถิ่นต่าง ๆ กระทำได้ยากขึ้น เพราะแพทย์เฉพาะทางก็ต้องใช้เครื่องมือเฉพาะทาง ดังนั้นถิ่นใดมีเครื่องถื่นนั้นจึงจะมีแพทย์ เครื่องมือเหล่านี้มักจะมีราคาแพง จึงไม่สามารถที่จะมีใช้ในทุกถิ่นได้ จะมีก็แต่ในจุดที่เป็นศูนย์กลางเท่านั้น เมื่อแพทย์จำต้องผูกติดกับเครื่อง การกระจายแพทย์ก็ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้แพทย์เฉพาะทางยังต้องทำงานเป็นกลุ่ม เพราะปกติจะไม่ยอมตรวจคนไข้ทั้งตัว เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสที่ชนบทยากจนจะได้รับบริการ

ตารางที่ ๑๘

รายจ่ายกระทรวงสาธารณสุข จำแนกตามลักษณะงาน : (ก)

และ (ข) การป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ

(ล้านบาท)

	๒๕๒๐	๒๕๒๒	๒๕๒๖
ก. การรักษาพยาบาล	๒,๐๕๓.๐	๒,๒๕๒.๙	๓,๖๙๓.๗
ร้อยละของงบกระทรวง	๕๘.๓	๕๖.๗	๕๖.๖
ข. การป้องกันโรคและ			
ส่งเสริมสุขภาพ	๑,๒๑๖.๗	๑,๓๘๑.๔	๓,๖๖๒.๕
ร้อยละของงบกระทรวง	๓๔.๖	๓๔.๗	๕๖.๒
(ก) : (ข)	๑.๖๘ : ๑	๑.๖๓ : ๑	๑ : ๑

ที่มา : กองแผนงานสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๖, กระทรวงสาธารณสุข, สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ (ก) งานรักษาพยาบาลหมายถึง งานของโรงพยาบาลต่าง ๆ

(ข) งานป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ หมายถึง งานควบคุมโรคติดต่อ เช่น งานระบาดวิทยา งานกำจัดไข้มาเลเรีย งานกัญฉีทยาทางแพทย์ การป้องกันโรคติดเชื้อเสฟติดและสาร เสฟติด บวกกับงานสุขศึกษา อนามัยแม่และเด็ก อนามัยสิ่งแวดล้อม อนามัยโรงเรียน โภชนาการ สุขาภิบาล และวางแผนครอบครัว

จากแพทย์ก็แทบจะหดหายไป เพราะการทำงานเป็นกลุ่มก็ส่งเสริมให้มีการกระจุกตัวในเมืองใหญ่ ๆ นั่นเอง หลักสูตรที่ผลิตแพทย์เฉพาะทางจึงผลิตแพทย์เพื่อทำงานในเมืองเท่านั้น

ข. การคัดเลือกนักเรียนแพทย์

ในอดีต การคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียนแพทย์นั้นใช้คะแนนสอบ เป็นเกณฑ์ ดังนั้นผู้ที่มีโอกาสที่จะได้เข้าเรียนจึงมักเป็นชาวกรุงเทพฯ เพราะได้เปรียบในด้านคุณภาพของการศึกษาอยู่แล้ว นักศึกษาแพทย์เหล่านี้เมื่อจบออกมาก็มีน้อยคนที่คิดไปทำงานต่างจังหวัด เพราะความไม่คุ้นเคยและการขาดความสะดวกสบาย การกระจายแพทย์ไปต่างจังหวัดจึงไม่เกิดขึ้น ถึงแม้จะใช้วิธีบังคับผู้ที่เรียนโดยทุนรัฐบาลก็ไม่ทำให้คุณภาพของบริการดีขึ้น เพราะเป็นการไปอยู่โดยใจไม่สมัคร ขณะนี้มีการกำหนดโควตาไว้สำหรับนักศึกษาต่างจังหวัดและมีการพยายามที่จะเสริมสร้างสถาบันการศึกษาในต่างจังหวัดให้ดีขึ้น ซึ่งอาจจะช่วยบรรเทาปัญหาได้บ้าง แต่ตราบดีที่ไม่มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ หรือระบบทุนบำเหน็จที่ให้ผลประโยชน์อย่างเพียงพอแก่แพทย์ที่ปฏิบัติงานในต่างจังหวัดแล้ว สถานการณ์ในปัจจุบันก็คงไม่ดีขึ้นมากนัก เพราะผู้ที่เสียสละไปอยู่ในถิ่นทุรกันดารคงมีจำนวนน้อย

นอกจากนี้ การเน้นเวชศาสตร์รักษาก็ยังทำให้งบประมาณแผ่นดินถูกจัดสรรไปให้แก่โรงพยาบาลซึ่งส่วนใหญ่ก็ตั้งอยู่ในถิ่นที่เจริญแล้ว ทำให้ประชาชนชาวชนบทถูกละเลยยิ่งขึ้น

๓.๑.๓ ระบบบริการ

เมื่อเดินทางไปสู่การมีแพทย์อย่างพอเพียงในต่างจังหวัดยังมีดมน ก็ย่อมสะท้อนถึงความล้มเหลวของระบบบริการแบบเดิม จึงได้มีการริเริ่มผลิตบุคลากรระดับต่ำกว่าแพทย์ เช่น เวชกรขึ้นและมีการเริ่มระบบบริการสาธารณสุขแบบผสมผสานเป็นแห่ง ๆ โดยพยายามพัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุขขึ้น ๒ ประเภทในชุมชน คือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.)

เวชกรคือผู้ช่วยแพทย์ที่เป็นพนักงานอนามัยพยาบาลผดุงครรภ์ ซึ่งได้รับการอบรมในโรงพยาบาลประจำจังหวัด และฝึกงานในชนบทเป็นเวลา ๑ ปี ส่วน ผสส. และ อสม. เป็นอาสาสมัคร ผสส.ได้รับการฝึกให้ทำหน้าที่แจ้งข่าวสารตามสุขกับชาวบ้าน เผยแพร่ความรู้ด้านสาธารณสุขและรับข่าวเจ็บไข้ได้ป่วยจากชาวบ้านมารายงาน อสม. ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการรักษาพยาบาลเบื้องต้น การพัฒนาระบบบริการในลักษณะนี้จะช่วยผ่อนคลายปัญหาการขาดแคลนแพทย์ได้ แต่ขณะเดียวกันระบบนี้ก็จะต้องเผชิญปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาความต่อเนื่องของบุคลากร และการแทนที่ เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้เป็นอาสาสมัคร ไม่ได้รับค่าตอบแทน การปฏิบัติหน้าที่บางครั้งจึงไม่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และในกรณีที่เกิดความเบื่อหน่ายก็จำเป็นต้องหาผู้อื่นมาแทนที่ นอกจากนี้อาสาสมัครที่รักษาฟรีก็อาจเกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ประจำที่คิดค่ารักษาพยาบาล ยังผลเสียให้เกิดแก่การสาธารณสุขส่วนรวม ทางด้านการปฏิบัติงานของอาสาสมัครก็ต้องมีการนิเทศ สอดส่องควบคุมและประเมินผลอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติงานเกินขอบเขตของหน้าที่และความรู้ เมื่อพิจารณาปัญหาเหล่านี้แล้วก็สรุปได้ว่าการบริหารงานยังต้องทำด้วยความรัดกุมและมีหลักการมากกว่าในปัจจุบัน เพื่อให้การบริการประสบผลสำเร็จในการรับใช้ประชาชนในชนบทอย่างแท้จริง

๓.๑.๔ บริการของ เอกชน

สาเหตุของความเหลื่อมล้ำในด้านการผลิตอีกประการหนึ่งก็คือ การกระจุกตัวของบริการของแพทย์เอกชนในเมืองหลวง กับการมองข้ามความสำคัญของ "เอกชน" อีกกลุ่มหนึ่งที่ทำ การรักษาพยาบาลอย่างไม่ถูกกฎหมาย

โรงพยาบาลเอกชนเป็นธุรกิจการค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งยังได้รับสิทธิบัตรส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการของ เอกชนทำหน้าที่ชดเชยการขาดแคลนบริการของรัฐ โรงพยาบาลเอกชนจึงอุบัติขึ้นอย่างมากมาย และมีส่วนในการบรรเทาการสูญเสียแพทย์ไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้บ้าง แต่การกระจุกตัวของโรงพยาบาลเหล่านี้ใน

กรุงเทพฯ เพื่อรับใช้ผู้มีรายได้สูงและแพทย์เมืองหลวงที่มาหารายได้เพิ่มก็ทำได้บรรเทา ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไม่ ทางด้านคลินิกแพทย์ก็มักมีลักษณะเป็นเงาตามตัวของการกระจายบุคลากรของรัฐ เพราะส่วนใหญ่คลินิกเหล่านี้ก็เปิดโดยแพทย์ที่ทำงานในโรงพยาบาลของรัฐนั่นเอง ดังนั้น トラบไคที่ความเหลื่อมล้ำในด้านบริการของรัฐยังมีอยู่ บริการของคลินิกแพทย์ก็จะเป็นปัจจัยที่เสริมให้ความเหลื่อมล้ำมีมากขึ้น

ภาคเอกชนที่บริการชาวชนบทอย่างจริงจังก็คือผู้ที่ให้บริการอย่างไม่ถูกกฎหมาย การบริการดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อผู้ป่วยได้เพราะการขาดความรู้ รัฐบาลจึงมีมาตรการสอดส่องและจับกุมผู้กระทำความผิด แต่ตราบไคที่บริการที่ถูกกฎหมาย (และราคาพอสมควร) ยังมีไม่เพียงพอ บริการเลื่อนไม่ว่าจะเป็นหมอเถื่อน หมอพระหรือหมอดี ก็ย่อมจะมีขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ทางออกที่อาจจะดีกว่าการจับกุมก็คือการให้การศึกษามากอบรวมทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการอย่างน้อยทางสื่อมวลชน และการยอมให้แพทย์ฝึกผู้ช่วย พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ ซึ่งห้ามมิให้แพทย์สนับสนุนผู้ไม่มีใบประกอบโรคศิลป์ให้ทำการประกอบโรคศิลป์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันมิให้ผู้ขาดคุณวุฒิกระทำการรักษาพยาบาล ก็มีผลทำให้บริการสาธารณสุขในชนบทขาดแคลน เพราะแพทย์ไม่สามารถทำการฝึกผู้ช่วยได้

๓.๒ สาเหตุทางด้านผู้รับบริการ

สาเหตุของปัญหาสุขภาพทางด้านผู้รับบริการคือการขาดความรู้ ซึ่งเป็นผลของความยากจน การขาดบริการการศึกษา ฯลฯ ทำให้ประชาชนมองข้ามความสำคัญของการป้องกันโรคด้วยการฉีดยา ปลูกฝี ความสะอาดของภาชนะอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ตลอดจนการโภชนาการ โดยทั่วไปการป้องกันโรคเป็นสิ่งที่ใช้ต้นทุนต่ำกว่าการรักษา และประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ก็เจ็บไข้ได้ป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ ดังนั้นถ้ามีระบบให้ข่าวสารแก่ประชาชน และมีเจ้าหน้าที่ในหมู่บ้านคอยดูแลให้ปฏิบัติตาม ความเหลื่อมล้ำในเรื่องปัญหาสุขภาพก็คงบรรเทาลงได้บ้าง

๔. บทบาทของรัฐบาลและปัญหาการจัดสรรทรัพยากร

บริการสาธารณสุขมีลักษณะพิเศษบางประการที่ต่างจากสินค้าและบริการธรรมดา เช่น ผู้รับบริการไม่สามารถกำหนด "ปริมาณ" ของบริการที่จะรับได้ตนัดนัก เนื่องจากขาดความรู้ "ปริมาณ" ของบริการที่จะรับจึงอยู่ในดุลพินิจของผู้ให้บริการเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้การป้องกันและรักษาโรคของบุคคลคนหนึ่งก็มีผลกระทบต่อส่วนรวม (externalities) เพราะทำให้การเสี่ยงต่อการติดเชื้อของผู้อื่นลดน้อยลง หากกลไกราคาถูกปล่อยให้ดำเนินการของมันไปเอง ลักษณะ ๒ ประการนี้จะทำให้การรับบริการรักษาและป้องกัน มีแนวโน้มที่จะต่ำกว่าระดับที่ดีที่สุดสำหรับสังคม (social optimum) เพราะผู้รับบริการจะคำนึงถึงต้นทุนและประโยชน์ส่วนบุคคลเท่านั้น และต้นทุนเพื่อทำการตกลง (transactions cost) ระหว่างผู้ป่วยกับผู้ถูกกระทบก็สูง ซึ่งทำให้โอกาสที่จะเจรจาต่อรองทำข้อตกลง (contract) กันมีน้อย ทางฝ่ายผู้ให้บริการ (เอกชน) ก็จะไม่ให้บริการไม่ทั่วถึง เพราะนอกจากต้นทุนของการกระจายบริการจะสูงแล้ว^๑ ยังมีปัญหาที่ว่า บริการอนามัยบางอย่าง เช่น การป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพมีลักษณะ เป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ซึ่งทำให้เอกชนไม่สามารถตั้งราคาให้เท่ากับประโยชน์ที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมทั้งหมด (non-appropriability) ตัวอย่างเช่น การสเปรย์พื้นที่เพื่อป้องกันมาเลเรียหรือการอบรมความรู้ทางด้านสาธารณสุข ถ้าแพทย์เอกชนจะทำการอบรมดังกล่าว โดยเก็บค่าอบรมจากผู้เข้าฟัง (ให้คูปอง) แพทย์นั้นก็จะไม่สามารถป้องกันการแพร่ความรู้ออกไปในลักษณะการบอกต่อ ซึ่งทำประโยชน์ต่อไปให้ผู้อื่น ประโยชน์ที่ผู้อื่นได้รับแท้จริงก็คือผลของการอบรม แต่ทว่าผู้อบรมไม่สามารถไปเรียกเก็บค่าตอบแทนได้ ส่วนผู้ที่เข้าอบรมก็จะไม่มีมากเพราะสามารถรับฟังได้ในภายหลัง โดยไม่ต้องเสียค่าอบรม (ปัญหา free rider) สรุปแล้วการให้บริการและการรับบริการก็จะน้อยกว่าระดับที่ทำให้ประโยชน์สูงสุด

^๑โรงพยาบาลที่มีขนาดเล็กคือ มีเพียงคนไข้ต่ำกว่า ๕๐ เตียง จะมีต้นทุนสูง เพราะไม่สามารถได้ประโยชน์จากการประหยัดจากการผลิตขนาดใหญ่ (economies of scale)

แก่สังคม ดังนั้นจะ เห็นได้ชัดว่าบริการป้องกันทั้งหลาย เช่น การสเปรย์พื้นที่มักจะไม่ว่าง
โดยเอกชน

เมื่อเป็น เช่นนี้ วิธีแก้ปัญหารีหนึ่งก็คือการบริการโดยรัฐ เพื่อให้การ
กระจายไปอย่างทั่วถึง และอยู่ในระดับที่คิดว่าเหมาะสม บทบาทของรัฐบาลจึงมีความสำคัญ
ยิ่งในกรณีของสาธารณสุข แต่ว่าการบริการโดยรัฐก็ประสบกับปัญหานานาประการอย่าง
ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อ "ประโยชน์" ของการลงทุนด้านอนามัยเป็น
สิ่งที่ไม่เห็นชัด และคำนวณได้ยาก ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล จำเป็นอย่างยิ่งที่
จะใช้จ่ายไปในทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดสรรงบประมาณเพื่อการสาธารณสุขจึงต้อง
พิจารณาพร้อมกับการจัดสรรเพื่อการอื่น ๆ งานสาธารณสุขจึงไม่ได้รับงบประมาณมากนัก
เพราะปัญหาจะไม่เร่งด่วน เท่าไรเมื่อเทียบกับงานอื่น ๆ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลตอบแทน
จากการลงทุนก็ยากที่จะคำนวณได้ว่าการรักษานักคนหนึ่งให้หายจากโรคจะนำผลตอบแทนมาสู่
สังคม เท่าไร เพราะจำต้องตีค่าของคนออกมาเป็นราคา ยิ่งถ้าจะวัดผลตอบแทนในรูปของ
ความสามารถในการผลิตหรือความสามารถในการทำรายได้ (เช่นเดียวกับ cost-benefit
study ทางด้านการศึกษาและอื่น ๆ) ก็อาจจะได้ผลลัพธ์ว่าเราไม่ควรบริการคนชราเพราะ
บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถให้ผลตอบแทนในรูปของการผลิตในอนาคตได้อีกแล้ว ซึ่งก็เป็นข้อสรุป
ที่ไม่อาจยอมรับได้เพราะขัดกับค่านิยม การศึกษาที่อาจกระทำได้อีกก็คือการศึกษาเปรียบเทียบ
ประสิทธิผล (cost effectiveness) ของการลงทุนด้านสาธารณสุขด้วยวิธีต่าง ๆ ต่อ
เครื่องชี้ภาวะสุขภาพข้างต้น เช่น อัตราการตาย อัตราทุพพลภาพ ฯลฯ ซึ่งเป็นการศึกษาใน
วงแคบลง และไม่สามารถช่วยตัดสินใจ เรื่องการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเศรษฐกิจ
ต่าง ๆ ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อระดับการบริการเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม เพราะสาเหตุ
ข้างต้น การบริการโดยรัฐก็มีความจำเป็น แม้ว่าผลตอบแทนจากการลงทุนจะคำนวณไม่ได้
แน่ชัดก็ตาม และการชักนำโดยรัฐ เท่านั้นที่จะบรรเทาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ได้

เพราะ เอกชนจะขาดแรงจูงใจที่จะให้บริการในที่ทุรกันดาร

๕. สรุปและ เสนอแนะ

อาจสรุปได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่อื่น ๆ เกิดขึ้นเพราะแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน และระบบการผลิตบุคลากรที่ซ้ำเสริมการกระจุกตัวในกรุงเทพมหานคร งบประมาณที่จำกัดทำให้การผลิตบริการไม่เพียงพอ แต่การกระจุกตัวในกรุงเทพฯ เป็นผลของการจัดสรรงบประมาณนั้น ๆ อย่างไม่ให้ความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้บริการของเอกชนทำให้ความเหลื่อมล้ำทวีความรุนแรงขึ้น เพราะเอกชนจะอาศัยปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นแรงจูงใจ หากพื้นที่ชนบทเจริญขึ้นมา ก็ไม่ต้องสงสัยว่าจะไม่มีเอกชนเข้าไปดำเนินการกิจการ

รัฐบาลได้เริ่มมีมาตรการการกระจายบริการไปต่างจังหวัดหลายอย่าง เช่น การฝึกเวชกร อาสาสมัครในหมู่บ้านต่าง ๆ โดยเน้นการป้องกันโรคและเสริมสร้างอนามัย แต่ก็ประสบกับปัญหาการขาดแรงจูงใจเช่นกัน แนวทางที่อาจจะได้ผลดีกว่าคือการฝึกบุคลากรที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนอยู่แล้ว เช่น หมอติดตามร้านขายยา หรือใช้วิธีหนุนบำเหน็จบุคลากรอย่างเพียงพอ เช่น ให้ค่าตอบแทนผู้ที่เคยเป็นอาสาสมัครหมู่บ้าน หรือแพทย์ที่ไปประจำต่างจังหวัด แต่วิธีการเหล่านี้ก็ต้องอาศัยงบประมาณอีกเช่นกัน และคงจะไม่สัมฤทธิ์ผลได้ในเร็ววัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาของความเหลื่อมล้ำก็คงจะไม่คลี่คลายไปได้ในอนาคตอันใกล้ トラバิดที่อำนาจซื้อของผู้ป่วยในต่างจังหวัดยังด้อยกว่าในกรุงเทพฯ トラバิดที่เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ยังไม่มีพอที่จะดึงดูดบุคลากร トラバิดที่การจัดสรรงบประมาณสาธารณสุขยังคงแปรตามรายได้ของท้องถิ่น และトラバิดที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ในกรุงเทพฯ นี้เอง

เอกสารอ้างอิง

๑. ประเวศ วะสี "การสาธารณสุขเพื่อมวลชน" ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และ รุ่งสรรค์
ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), รักเมืองไทย เล่ม ๑ ไทยวัฒนาพานิช
กรุงเทพมหานคร ๒๕๑๔
๒. วรรณวิภา ปลืณธนาธร, วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณสุขภาครัฐบาล, วิทยานิพนธ์
สังคมศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล ๒๕๒๒
๓. Medhi Krongkaew, The Distribution of and Access to Basic
Health Services in Thailand, Faculty of Economics,
Thammasat University, Discussion Paper Series, 1980.
๔. Oey Meesook, A Study of Disparities in Income and Social
Services Across Provinces in Thailand, Faculty of
Economics, Thammasat University, 1978.
๕. ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, สุพจน์ เด่นดวง และ เนตรนภา ขุมทอง, โรงพยาบาลอำเภอ
ในประเทศไทย : การศึกษาเชิงนโยบาย, เอกสารนโยบายสาธารณสุข
ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข, มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๕
๖. Pensri Khanjanasthiti, "The Anthropometric Nutritional
Classification of Thai Infants and Preschool Children,
Journal of Medical Association of Thailand, Vol. 60,
Supplement 1, August 1977.

แหล่งสถิติ

๑. หนังสือรายงานประจำปี ๒๕๒๓ กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข เล่ม ๑ และ
เล่ม ๒, ๒๕๒๕
๒. รายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรื
๓. รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุขประจำปี ๒๕๒๓ กองสถิติสาธารณสุข กระทรวง
สาธารณสุข, ๒๕๒๕
๔. งานทรัพยากรสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข จำนวนสถานพยาบาลและเตียง
๕. สถิติพยากรณ์ชีพ กระทรวงสาธารณสุข
๖. ผลการปฏิบัติงาน งานสถานสุขภาพปี ๒๕๒๔ จากศูนย์ข้อมูลข่าวสารสาธารณสุขกลาง,
กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๒๕
๗. กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
๘. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื นโยบายและแผนพัฒนา
เด็กระยะยาว, ๒๕๒๓
๙. กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, เอกสารโอนจัดสรรจังหวัดและบัญชีถือจ่ายเงินและ
ค่าจ้าง
๑๐. กองแผนงานสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
๑๑. สำนักงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๖

การคลัง/การเงินการธนาคาร

“ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา “ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ”

โดย

ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระบบการคลังท้องถิ่นและปัญหา "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ"

วรารณ สามโกเศศ

การที่เมืองหลวงมีขนาดใหญ่โต ไม่ว่าในแง่ของประชากรหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ของประเทศ จะมีสิ่งแปลกประหลาดอะไรนัก เพราะเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นในประเทศทั้งหลายทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศโลกที่สาม เช่นประเทศไทย กรุงเทพฯ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาเป็นเวลานานว่ามีความใหญ่โตจนเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ นี้ โดยแท้จริงแล้ว สามารถแยกออกได้สองประเด็น กล่าวคือ ในประเด็นแรก กรุงเทพมหานครมีความใหญ่โตเกินความเหมาะสม (Beyond Optimum Size) หรือไม่? ประเด็นสองกรุงเทพฯ มีขนาดใหญ่เกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของท้องถิ่นที่เหลือ และเป็นอุปสรรคต่อการมีคุณภาพของชีวิตที่ดีของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อื่นหรือไม่

การแยกการพิจารณาออกเป็นสองประเด็นเช่นนี้ช่วยให้กระบวนการพิจารณาปัญหาชัดเจนขึ้น และก็สามารถเข้าใจได้ทันทีว่าประเด็นหลังคือสิ่งที่ตรงกับคำวิพากษ์วิจารณ์ของผู้คนจำนวนมาก ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะพิจารณาประเด็นนี้เป็นประการสำคัญ

การพิจารณาปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ ในแต่ละแง่มุม มีอาจจะทำได้ด้วยการวิเคราะห์จากแง่มุมนั้นโดด ๆ โดยปราศจากการเกี่ยวพันกับแง่มุมอื่นทั้งสิ้น การพิจารณาจากแง่มุมการคลังก็เช่นกัน ระบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเข้ามาเกี่ยวพันกับกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยผูกพันเป็นลูกโซ่อย่างสำคัญกับระบบ

การปกครองของประเทศ ดังนั้นระบบการคลังจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับ กระบวนวิธีการปกครองของประเทศ อาจพูดได้ว่าระบบการคลังมีสาเหตุแห่งปัญหา ความใหญ่โตของกรุงเทพฯ ที่เกิดขึ้น หากความใหญ่โต เป็นเพียงอาการของไข้ ซึ่งมี สาเหตุใหญ่ของโรคอยู่ที่ระบบการปกครองของประเทศ

บทความนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์ความใหญ่โตของกรุงเทพฯ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่เหลือของประเทศไทยจากแง่มุมของการคลัง โดยจะแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการบรรยายระบบการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย ส่วนสองเป็นการ วิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการมีระบบการคลังเช่นที่เป็นอยู่ ส่วนสามเป็นการชี้ให้เห็น ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดจนแนวโน้ม ส่วนสี่เป็นข้อเสนอแนะ และส่วนห้าเป็นสรุป

อนึ่ง บทความนี้จะใช้คำว่า "รัฐบาลท้องถิ่น" ในความหมายของหน่วยบริหารราชการ ท้องถิ่น และคำว่า "ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร" หมายถึงหน่วยบริหารราชการของ พื้นที่กรุงเทพมหานคร

I. ระบบการคลังท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาขึ้นตาม เหตุผลตามประวัติศาสตร์^๑ ในสมัยอยุธยาแห่งการเป็นราชอาณาจักร ๔๑๗ ปี อาณาจักรแบ่ง ออกเป็น "เมือง" (เจ้าเมืองปกครอง) ในแต่ละ "เมือง" แบ่งออกเป็น "แขวง" และ แต่ละ "แขวง" ก็ประกอบด้วย "ตำบล" โดยมี "บ้าน" เป็นหน่วยสุดท้ายของการปกครอง โดยมีการควบคุมปกครองกันลงมาเป็นชั้นเป็นตอน อย่างไรก็ตามอำนาจในการปกครองตนเอง ของแต่ละเมืองก็แตกต่างกันออกไป โดยขึ้นอยู่กับระยะทางที่ห่างจากเมืองหลวง เมืองที่อยู่ใกล้ ที่สุดมีอำนาจปกครองตนเองน้อยที่สุด โดยทั่วไปลักษณะการปกครอง เช่นนี้ ได้สืบเนื่องมาถึงสมัย รัตนโกสินทร์ การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัว ระบบการปกครองเป็นชั้นเป็นตอนนี้ถูกแก้ไขให้รัดกุมกระชับขึ้น โดยรวมการปกครอง ในเมืองต่าง ๆ ให้ผูกแน่นกับส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ระบบภาษี อากรก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือมีการจัดระเบียบบริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการภาษีอากรขึ้นใหม่ (ตั้งกรมสรรพากร กรมสรรพากร และกรมศุลกากร) มีการแก้ไขจัด ระบบการผูกขาดการเก็บภาษีอากรให้รัดกุมขึ้น มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ จัดเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น ตลอดจนมีการกระจายอำนาจของรัฐที่จะควบคุมการจัดเก็บภาษี

การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ นับได้ว่าเป็นจุดสำคัญแห่งการฟื้นฟูระบบการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ซึ่งจัดตั้งระบบเทศบาลออกใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ต่อมามีการแก้ไขอีกหลายครั้ง ฉบับสุดท้ายที่ยึดถือ เป็นหลักในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖.

^๑ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การคลังในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๒)

ในปัจจุบันการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในรูปของรัฐบาลท้องถิ่น
แบ่งออกได้เป็น ๖ รูปแบบ ดังนี้^๑

(๑) กรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนามาจากเทศบาล
กล่าวคือในปี ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติได้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติรวม เขต เทศบาลนครกรุงเทพ และ
เทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน และรวมเขตพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าอยู่ภายใต้ต้องการ
บริหารเดียวกัน ในปีต่อมาคณะปฏิวัติได้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีก กล่าวคือ
ได้รวมเทศบาลกรุงเทพธนบุรีที่ได้รวมไว้ด้วยกันแล้ว เข้ากับองค์การบริหารจังหวัดพระนครและ
ธนบุรี กลายเป็น "ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร" การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ทำให้เมืองกรุงเทพ
มีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น ๆ กล่าวคือ
การบริหารงานราชการและการบริหารราชการท้องถิ่นถูกรวมไว้ในองค์การเดียวกัน

(๒) เทศบาล ในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเขตชุมชนที่เป็นตัว เมือง
พระราชบัญญัติเทศบาลปี ๒๔๙๖ ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น ๓ รูป คือ เทศบาลนคร
(ประชากรไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน
ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้เพียงพอ) เทศบาลเมือง (ประชากรไม่ต่ำกว่า
๑๐,๐๐๐ คน ความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้
เพียงพอ หรือเป็นที่ตั้งของที่ทำการจังหวัด) และเทศบาลตำบล (ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์
ในเรื่องประชากร แต่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมในการก่อตั้ง

(๓) สุขาภิบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของแหล่งชุมชนในชนบท
ที่มีความเจริญใกล้เคียงหรือน้อยกว่าเทศบาลตำบล โดยทั่วไปต้องมีคุณสมบัติดังนี้ มีขนาด
ระหว่าง ๑-๔ ตร.กม. มีร้านค้าอย่างน้อย ๑๐๐ ร้าน และมีประชากรไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คน
อีกทั้งยังต้องมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการก่อตั้งนั้นอีกด้วย

^๑ International Bank for Reconstruction and Development
A Study of Public Finances in Thailand; Volume IV : Local government
Administration and Finance in Thailand, 1974

(๔) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดในท้องถิ่นที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาล เมือง เทศบาลตำบลและสุขาภิบาล การปกครองในรูปแบบนี้โดยแท้จริงแล้วหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕) เมืองพัทยา เป็นรูปแบบการปกครองที่จัดขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนบางลักษณะ (โดยพื้นฐาน เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบ City Management ของประเทศสหรัฐอเมริกา) ในปัจจุบันมีที่พัทยาเพียงแห่งเดียว (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ ยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็น เมือง)

(๖) สภาตำบล เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่มีเขตบริหารงานอยู่ในเขตของตำบลนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีสภาตำบลอยู่เพียงไม่กี่แห่ง และโดยปกติจะรับผิดชอบบริหารงานของท้องถิ่นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางในทางปฏิบัติ สภาตำบลไม่มีรายได้เป็นของตนเอง และไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการปกครองหรือการคลังแต่อย่างใด

ในเรื่องรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ พระราชบัญญัติหลัก ๓ ฉบับกล่าวคือ "พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗", "พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๘" และ "พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๙" ตลอดจนข้อบังคับระเบียบอื่น ๆ ที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย มีผลทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ๔ แหล่งด้วยกัน กล่าวคือ ๑

๑) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (Locally Levied Taxes): ตามกฎหมาย รัฐบาลยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรเองเพียง ๔ ประเภท

๑ การศึกษาการบริหารและการคลังของเทศบาล โครงการพัฒนาเมืองหลัก: รายงานแนวความคิด บริษัทมัลติแมนนำเสนอดังกระทรวงมหาดไทย ๒๕๒๕

๔(๑)-๖

และรายได้ทั้งหมดจากการจัดเก็บภาษีเหล่านี้เป็นของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นเอง ภาษีอากรเหล่านี้ได้แก่

ก. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากค่าเช่าที่ประเมินโดยเจ้าของโรงเรือน ส่วนบ้านที่เจ้าของอยู่เอง อาคารร้าง ทรัพย์สินราชการ โรงพยาบาล และโรงเรือนที่มีได้มุงกำไร ตลอดจนทรัพย์สินของศาสนาที่ใช้ในการศาสนาได้รับการยกเว้น ทรัพย์สินที่เสียภาษีได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่มีการเช่า อาคารการค้าและอุตสาหกรรม อัตราภาษีคือร้อยละ ๑๒.๕ ของมูลค่าค่าเช่ารายปี

ข. ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าที่ดิน ที่ได้รับการประเมินทุก ๔ ปี โดยคณะกรรมการประเมินซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีข้อยกเว้นเหมือนกับ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน นอกจากนี้ยังยกเว้นให้กับที่ดินที่ใช้ในกิจการของรัฐในด้านกิจการรถไฟ ท่าเรือ สนามบิน ฯ

ค. ภาษีป้าย เป็นภาษีที่จัดเก็บตามขนาดของป้ายและภาษาของตัวอักษรที่ใช้ โดยเก็บจากป้ายของธุรกิจที่ประกอบการค้าเพื่อมุ่งกำไร

ง. ภาษีโรงฆ่าสัตว์ ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีจากการฆ่าสัตว์ และให้สิทธิผูกขาดในการดำเนินการโรงฆ่าสัตว์แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์เพิ่มเติมได้อีก

๒) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่น (Surcharge and shared taxes) กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นที่จะเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มเติม (surcharge) จากที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้วไม่เกินร้อยละ ๑๐ (แต่เดิมทุกภาษีที่เก็บเพิ่มเติมต้องมีการออกเทศบัญญัติของแต่ละแห่ง ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตการจัดเก็บและการจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่ง) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมที่ถูกเก็บเพิ่มเติมได้แก่ ภาษีการค้า

ภาษีสุราและเครื่องดื่ม อากรมทรสพ ภาษีการพนัน ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ทำใน
อาณาจักร รายได้จากภาษีอากรที่เก็บเพิ่มเติมได้นี้ (ยกเว้นอากรมทรสพ) จะถูกส่งไปยัง
ส่วนกลางเพื่อการจัดสรรกลับมาอีกครั้ง ยังมีภาษีอากรอีก ๒ ชนิดที่รายได้ถูกแบ่งจัดสรรให้
แก่รัฐบาลท้องถิ่น (Shared Taxes) ซึ่งได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
และภาษีที่จัดเก็บจากข้าวส่งออก ตารางที่ ๑ แสดงหน่วยงานที่จัดเก็บและหลักเกณฑ์การจัดสรร

๓) รายได้ที่มีใช้มาจากภาษีอากร รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ
รายได้ในรูปของค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากการให้บริการและออกใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม
ก็ตามอัตราที่อาจจัดเก็บได้ในบางกรณีก็ถูกกำหนดมาตายตัว หรือไม่มีก็มิเพดานที่ได้ถูกกำหนด
มาเป็นเวลานานแล้ว ตัวอย่างของค่าธรรมเนียมที่อาจเก็บได้ ได้แก่ ค่าเก็บขนขยะมูลฝอย
ค่าประกอบการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจ ค่าจอดยานยนต์ ค่าใบอนุญาตทำการโฆษณาฯ

นอกจากนี้ก็ได้แก่รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล เช่น ค่าเช่าที่ดิน ดอกเบี้ย
จากเงินสะสม ผลกำไรจากโรงรับจำนำ ฯ

๔) เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ
เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้ตามรายได้ท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเพื่อการ
ศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นรายหัว (ในปี ๒๕๒๔ ให้ ๕๐บาท/หัว)
สามารถนำไปใช้จ่ายอย่างไรก็ได้ โดยไม่มีข้อจำกัด เงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ตามข้อเสนอที่จะ
นำเงินมาพัฒนาสิ่งก่อสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน สะพานฯ จำนวนที่ได้รับเป็นสัดส่วนกลับ
กับรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาแยกออกได้เป็นเงินอุดหนุนการศึกษา
ทั่วไป (เงินอุดหนุนประจำสำหรับการศึกษาระดับประถมของเทศบาล) และเงินอุดหนุนการ
ศึกษาเฉพาะกิจซึ่งให้สำหรับการก่อสร้างโรงเรียน หนังสือ เครื่องเขียน ฯ

ตารางที่ ๑

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรร : ๒๕๒๕

ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้	หน่วยงานรัฐที่จัดเก็บ	หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการจัดสรร
ภาษีการค้า	กรมสรรพากร กรมศุลกากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และ ใช้จำนวนเงินภาษีการค้าที่ท้องถิ่นได้ รับ เมื่อปี ๒๕๐๓ เป็นเกณฑ์ในการ คำนวณจัดสรร
อากรมหรรพ	กรมสรรพากร	จัดสรรโดยสรรพากรอำเภอ แล้วนำ ส่งให้โดยตรงต่อแต่ละหน่วยราชการ ท้องถิ่นตามจำนวนที่จัดเก็บได้ในท้อง ถิ่นนั้น
ภาษีสราและ เครื่องดื่ม	กรมสรรพสามิต	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และ ใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การ จัดสรรให้กับแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	กรมสรรพสามิต	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้ จำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์การจัดสรรให้ กับแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น
ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน	กรมตำรวจ กรมขนส่งทางบก	จัดสรรโดยเสมียนตราจังหวัดและใช้ เกณฑ์จัดสรรดังนี้ - องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ ๒๕ - เทศบาลร้อยละ ๕๐ โดยแบ่งให้ เทศบาลละเท่า ๆ กัน - สุขาภิบาลร้อยละ ๒๕ โดยแบ่งให้ สุขาภิบาลละเท่า ๆ กัน
ภาษีที่จัดเก็บจากข้าวส่งออก	กรมศุลกากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้ จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรร โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ - ร้อยละ ๕๐ ของภาษี จัดสรรให้ สุขาภิบาล - อีกร้อยละ ๕๐ ที่เหลือ จัดสรรให้ เทศบาล กทม. และพัทยา

ที่มา : "การศึกษาการบริหารและการคลังของเทศบาล โครงการพัฒนาเมืองหลัก :

รายงานแนวความคิด" บริษัทมัลติแมน นำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย ๒๕๒๕.

เมื่อกล่าวถึงเรื่องรายรับของรัฐบาลท้องถิ่น อีกด้านหนึ่งของการคลังซึ่งได้แก่ รายจ่ายก็สมควรได้รับการพิจารณาเช่น การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น โดยทั่วไปถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับในเกือบจะทุกขั้นตอนโดยส่วนกลาง งบประมาณซึ่งถือกันว่าเป็นหัวใจสำคัญของการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นจะต้องมีการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ เพื่อนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผ่านนายอำเภอหากเป็นกรณีของเทศบาลตำบล) เพื่อการอนุมัติ ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้ง ร่างเทศบัญญัตินั้นจะส่งต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตัดสินในชั้นสุดท้าย นอกไปจากนี้กฎหมายยังได้ให้อำนาจอย่างมากมายในการควบคุมดูแลเทศบาลแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะเห็นได้จากวรรคแรกของมาตรา ๗๑ ของพระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๔๖ "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้" นอกไปจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลหรือให้เทศบาลใดอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็สามารถทำได้

ในบทความนี้การพิจารณาปัญหากรุงเทพฯ และพื้นที่ที่เหลือจะทำโดยแยกออกจากพื้นที่กรุงเทพฯ (ซึ่งถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่ง) ปกครองโดยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ที่เหลือ (ประกอบด้วยพื้นที่อีก ๗๖ จังหวัด) ปกครองโดยรัฐบาลท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ รวมกันไป จะไม่พิจารณาแยกละเอียดถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท

เพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Level of Economic Activity) ผ่านรายจ่ายสาธารณะซึ่งมีผลทำให้เกิดรายได้ในแต่ละพื้นที่ผ่านผลตัวคูณ (Multiplier) ในที่สุด แผนภาพที่ ๑ แสดงการใช้จ่าย

ประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ของกรุงเทพฯ และบริเวณที่เหลือน รายจ่ายประเภทแรกมาจากรายได้
ท้องถิ่นที่ได้มาจากภาษีอากรและมีใช้ภาษีอากรโดยท้องถิ่นเป็นผู้เก็บเอง ประเภทที่สองของ
รายจ่ายในพื้นที่คือเงินอีกส่วนหนึ่งที่มาในรูปของเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางจากงบประมาณ
แผ่นดินเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่น ประเภทที่สามคือ รายจ่ายในพื้นที่นั้นที่มาโดยตรงจาก
งบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่เงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้าง สิ่งก่อสร้าง
ถนน ฯลฯ ประเภทที่สี่ คือรายจ่ายจากรัฐบาลกลางในพื้นที่นั้นอันเป็นผลทำให้ฐานของภาษีที่
จัดเก็บโดยท้องถิ่นใหญ่ขึ้น และทำให้ส่วนแบ่งของภาษีของท้องถิ่นนั้นเพิ่มขึ้น เช่น อากรมหรสพ
ภาษีที่เก็บได้เพิ่มนี้ก็จะ เป็นส่วนหนึ่งของรายได้ท้องถิ่นซึ่งก็จะถูกใช้จ่ายในพื้นที่นั้นอีกต่อหนึ่ง
ประเภทสุดท้าย คือเงินนอกงบประมาณซึ่งได้แก่ เงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ของหน่วยราชการ-
กลางเช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนน้ำมัน กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรฯ (กองทุน
ของกรุงเทพมหานครเองก็มีเช่น กองทุนสาธารณูปโภค) รายจ่ายจากเงินกองทุนเหล่านี้นับวันจะ
เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ภายใต้ข้อจำกัดข้อมูลในเรื่องการใช้จ่ายของรัฐบาลในพื้นที่ต่าง ๆ ข้อมูลในเรื่องนี้
เท่าที่พอหาได้ดังปรากฏในตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายประเภทที่สาม (รายจ่ายโดยตรง
จากรัฐบาลกลาง) มีขนาดใหญ่ที่สุดเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่เข้าสู่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด
(ประเภทหนึ่ง + ประเภทสอง + บางส่วนของประเภทสาม) กล่าวคือในปี ๒๕๒๐ รายจ่าย
รัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเป็นเพียงร้อยละ ๑๕ ของรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น (จากศาลา
ว่าการกรุงเทพฯ ประมาณร้อยละ ๓ และอีกร้อยละ ๑๒ จากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดของพื้นที่ที่เหลือ)
ในปี ๒๕๒๔ การใช้จ่ายก็ยังคงมีลักษณะเช่นเดิมกล่าวคือรายจ่ายจากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเป็น
เพียงร้อยละ ๑๓ ของรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นประเภทการใช้จ่ายที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรม
เศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่มากที่สุดก็คือ รายจ่ายโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งกรุงเทพฯ เป็น
พื้นที่ที่ได้รับส่วนใหญ่ของรายจ่ายนี้

ตารางที่ ๒
แหล่งของการใช้จ่ายสาธารณะ

(หน่วย : ล้านบาท)

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔
รายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน	๖๖,๑๑๐	๗๗,๕๐๙	๘๙,๔๖๗	๑๑๙,๒๖๐	๑๓๓,๔๑๐
รายจ่ายจากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด	๑๐,๐๙๖.๒๑	๑๑,๙๓๕.๗๑	๑๓,๘๒๘.๗๖	๑๕,๒๕๔.๓๕*	๑๗,๖๙๘.๖๗*
- รายจ่ายจากศาลาว่าการ กรุงเทพมหานคร	๑,๘๒๒.๐๙	๒,๕๓๒.๔๔	๒,๘๕๑.๓	๓,๑๗๐.๑๙	๓,๗๑๖.๗๒
- รายจ่ายจากรัฐบาลท้องถิ่น ของพื้นที่ที่เหลือ	๘,๒๗๔.๑๒	๙,๔๐๓.๒๗	๑๐,๙๗๗.๔๖	๑๒,๐๘๔.๑๖	๑๓,๙๘๑.๙๕

* ประมาณการโดยผู้เขียน

ที่มา : (๑) เศรษฐกิจรายเดือน, ตุลาคม ๒๕๒๕, ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ด้วยข้อมูลที่จำกัดมากในเรื่องการใช้จ่ายตามพื้นที่ข้อสรุปอันหนึ่งในเรื่องการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดก็คือการใช้จ่ายโดยตรงจากรัฐบาลกลางเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันมากในสองพื้นที่นี้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สูง ย่อมนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดการผลิตที่ใหญ่และมีการกระจุกตัวของการผลิตและการแลกเปลี่ยน (Agglomeration Economies) ที่หนาแน่น ซึ่งจะนำไปสู่การดึงดูดประชากร และเมื่อมนุษย์กระจุกตัวอยู่ด้วยกันมากขึ้นก็ยิ่งทำให้เกิดมีโอกาสนในการเลือกสินค้ามาบริโภค ในการเลือกงานฯ เกิดผลภายนอกขึ้น (Externality) จึงยิ่งทำให้ดึงดูดสมาชิกมาเพิ่มมากขึ้น

เมื่อกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงมีพลเมืองมากขึ้น รัฐบาลก็ต้องให้การสนับสนุนด้านการเงิน ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มขึ้น ดังนั้นกรุงเทพฯ จึงมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ๑

II. ผลที่เกิดขึ้น

ผลจากการมีระบบการคลังท้องถิ่นดังกล่าวในส่วนที่แล้วบันดาลให้เกิดความแตกต่างระหว่างสองพื้นที่ในหลายประเด็นด้วยกัน ส่วนนี้จะแยกวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นออกดังนี้

๑) พลังความสามารถในการเสียภาษี (taxable capacity) ตลอดระยะเวลา ๖๐ ปีที่ผ่านมา นักเศรษฐศาสตร์ได้ถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปในเรื่องนี้ ในประเทศไทยเอง ความสนใจในเรื่องนี้ก็มีไม่น้อยโดยเฉพาะในเรื่องเก็บภาษีเพิ่มจากท้องถิ่นจึงเป็นเหตุสมควรที่จะได้กล่าวถึงพลังความสามารถในการเสียภาษีในที่นี้ในแง่ทฤษฎีและการวัดเพื่อให้ความเข้าใจในเรื่องนี้กระจ่างขึ้น

การพูดถึง "พลังความสามารถในการเสียภาษี" ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในราวปี ค.ศ. ๑๙๑๒ โดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ เซอร์ โจไซห์ สแตมป์ (Sir Josiah Stamp) โดยใช้ทฤษฎีส่วนเกินของริคาโด (Ricardian Theory of Surplus) เป็นเครื่องมือในการอธิบายความหมาย กล่าวคือ พลังนี้เท่ากับผลผลิตทั้งหมดลบด้วยปริมาณการบริโภคเพื่อการยังชีพ (subsistence level of consumption) และลบด้วยการลงทุนที่จำเป็น (essential investment) หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า พลังความสามารถของการเสียภาษีจะเท่ากับ ปริมาณสูงสุดของผลผลิต (หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรายได้นั่นเอง เพราะผลผลิตคูณด้วยราคา ก็คือ รายได้ ถ้าให้ราคาเท่ากับหนึ่ง ผลผลิตก็คือรายได้) ที่พลเมืองของประเทศหนึ่งสามารถร่วมเสียสละเพื่อใช้เป็นรายจ่ายของรัฐ "โดยจะไม่ทำให้พลเมืองเป็นทุกข์และอยู่ในสภาพสิ้นไร้ไม้ตอก และอีกทั้งไม่ทำให้ระบบการเศรษฐกิจปั่นป่วนเกินการ" ^๑

ความหมายของพลังข้างต้น สามารถอธิบายได้โดยสมการคณิตศาสตร์ง่าย ๆ ดังต่อไปนี้

^๑ Stamp, Josiah, Sir. Wealth and Taxable Capacity.
 London: P.S. King & Son, Ltd., 1922

$$T = Y - C_m - I$$

T = พลังความสามารถของการเสียภาษี

Y = รายได้หรือผลผลิต

C_m = ปริมาณการบริโภคเพื่อยังชีพ

I = การลงทุนที่จำเป็น

จากคำนิยามของพลังความสามารถ เช่นนี้พอจะเห็นได้ว่า ความหมายของพลัง-
ความสามารถในแนวนี้นั้นเป็นลักษณะการวัดแบบสัมบูรณ์ (absolute) กล่าวคือ เป็นการวัด
ออกมาเป็นหน่วยเงินหรือผลผลิต เมื่อพิจารณานิยามนี้อย่างใกล้ชิดก็จะได้เห็นข้อบกพร่องหลายข้อ
เช่น นิยามนี้แสดงถึงการไม่เปลี่ยนแปลงเลย (static) การกำหนดเอาเอง (arbitrary)
และการขึ้นกับความรู้สึก (subjective)

จากสมการจะเห็นได้ชัดว่า ระดับของพลังนี้ขึ้นอยู่กับค่าการหักออกของระดับการ
บริโภคเพื่อยังชีพ (C_m) ถ้าสมมติให้การลงทุนที่จำเป็นคงที่ พลังความสามารถในการเสียภาษี
ของเศรษฐกิจหนึ่งจะสูงถ้าเราให้ระดับการบริโภคเพื่อยังชีพต่ำ เราไม่มีมาตรฐานใดเป็น
เครื่องกำหนดว่า C_m ควรจะสูงแค่ไหน และยังไม่มีอะไรเป็นบรรทัดฐานว่าการลงทุนที่จำเป็น
(I) ควรจะเป็นเท่าใดจึงจะเพียงพอ ดังนั้น นิยามของขีดจำกัดเช่นนี้จึงนำไปสู่ข้อวิจารณ์
ว่าเป็นการกำหนดเอาเอง (arbitrary)

ลักษณะที่เรียกว่าไม่เปลี่ยนแปลงเลย (static) ของนิยามนี้ก็คือนิยามนี้มี
นัยว่าให้รัฐบาลคำนึงถึงแต่ระดับมาตรฐานการครองชีพที่เป็นอยู่ให้ดำรงระดับเดิมไปเรื่อย ๆ
โดยมี C_m และ I เพียงพอที่จะทำให้สังคมเป็นไปตามที่เป็นอยู่ ไม่มีอะไรในนิยามที่แสดง
ให้เห็นถึงความก้าวหน้าในระดับการครองชีพเลย เรารู้กันทั่วไปว่า การยกระดับการครองชีพ
คือหัวใจของการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น นิยามของพลังเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับกระบวนการ
พัฒนาของระบบเศรษฐกิจ

ข้อวิจารณ์ข้อสุดท้ายในเรื่องการขึ้นกับความรู้สึก อธิบายได้ดังนี้ ในแต่ละสังคม สมาชิกในสังคมนั้นอาจให้ความสำคัญต่อปริมาณและคุณภาพของสินค้าสาธารณะที่จัดเสนอโดยรัฐบาล ผ่านการเก็บภาษีแตกต่างกันออกไป สังคมใดให้คุณค่ากับสินค้าสาธารณะมาก สังคมนั้นก็มีความยินดีที่จะถูกเก็บภาษีมาก และสังคมนั้นก็มีพลังความสามารถของการเสียภาษีมากเพียงนั้น ดังนั้น ปัญหาเรื่องการขึ้นกับความรู้สึก (subjective) จึงเป็นปัญหาสำคัญในการใช้นิยามนี้วัดพลังความสามารถ จุดประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งของการวัดพลังนี้ ก็เพื่อเปรียบเทียบพลังของความสามารถในการเสียภาษีระหว่างเศรษฐกิจต่าง ๆ การใช้นิยามในลักษณะสัมบูรณ์ (absolute concept) เช่นนี้วัดเพื่อการเปรียบเทียบจึงใช้ไม่ได้ เพราะแต่ละสังคมก็ให้ความสำคัญต่อสินค้าสาธารณะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับความรู้สึกของสมาชิกในแต่ละสังคม การวัดพลังนี้จึงหันมาในรูปของการเปรียบเทียบ (relative concept) ในปัจจุบัน

ภายใต้ relative concept การวัดพลังจะเป็นไปในรูปของการเปรียบเทียบระหว่างเศรษฐกิจหนึ่งกับอีกเศรษฐกิจหนึ่ง ดังนั้น พลังความสามารถนี้จะอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า relative กล่าวคือ เป็น concept ที่เรียกว่า ordinal (การวัดโดยการเรียงลำดับเป็นสิ่งสำคัญ เช่น สนใจว่าจะสอบได้ลำดับที่เท่าใด โดยไม่สนใจ เปอร์เซนต์ของคะแนนที่สอบได้) concept ของการวัดเช่นนี้จะบอกให้ทราบได้ว่าพลังความสามารถของเศรษฐกิจหนึ่งได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรืออยู่ในอันดับที่สูงต่ำกว่าพลังความสามารถของเศรษฐกิจอื่น ๆ อย่างไร

โดยสรุป คำจำกัดความของพลังความสามารถการเสียภาษีคือ "ตัวเลขแนวปริมาณที่หมายจะสะท้อนให้เห็นถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐสามารถเรียกเก็บภาษีได้เพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายเพื่อสาธารณะกิจ" พลังความสามารถในที่นี้ไม่ใช่เพดานจำกัดในรูปของจำนวนบาทสูงสุดที่รัฐสามารถเรียกเก็บได้ผ่านภาษี แต่เป็นพลังในแง่ของศักยภาพของความสามารถในการเก็บภาษีของรัฐ หรือการเสียภาษีของราษฎร เมื่อเอาลักษณะ relative

ของตัวชี้นี้มาพิจารณา ก็จะสรุปได้ว่าตัวชี้พลังความสามารถเสียภาษีจะแสดงให้เห็นถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลของเศรษฐกิจหนึ่งสามารถเรียกเก็บภาษีได้ เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลของเศรษฐกิจอื่น ๆ สามารถเรียกเก็บได้เช่นกัน

ในเรื่องการวัดพลังความสามารถนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากในหลายประเทศได้พยายามที่จะวัดโดยวิธีต่าง ๆ หลายวิธี จวบจนกระทั่งปัจจุบันนี้ยังไม่มี การตกลงเห็นพ้องต้องกันว่าวิธีการวัดแบบใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด วิธีการวัดโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท กล่าวคือวิธีการวัดทางตรงและวิธีการวัดทางอ้อม

วิธีการวัดทางตรง เป็นวิธีการวัดโดยใช้ตัวชี้เศรษฐกิจ เช่น รายได้ประชาชาติต่อหัว รายได้ก่อนหักภาษีต่อหัว มูลค่าประเมินทรัพย์สินต่อหัว หรือดัชนีที่ผสมผสานตัวชี้เหล่านี้เข้าด้วยกัน ฯ เชื่อกันว่าตัวชี้เหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงพลังความสามารถทางเศรษฐกิจที่เศรษฐกิจนั้นอาจถูกเรียกเก็บภาษีได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาใหญ่ก็คือการตัดสินใจว่าตัวชี้ตัวใดเป็นตัวที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการวัดพลังความสามารถที่จะถูกเรียกเก็บภาษี ผลงานวิจัยที่ผ่านมามักจะพิจารณาแต่ในเรื่องรายได้ที่ประชาชนรับ (income received) ซึ่งไม่ใช่เป็นเครื่องวัดพลังเศรษฐกิจที่ดี เพราะรายได้ที่ได้รับอาจไม่ได้มาจากกิจกรรมเศรษฐกิจก็อาจเป็นได้ เช่น ในกรณีของเงินโอน (transfer payments) ข้ามประเทศหรือภายในประเทศ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้รายได้ที่เกิดขึ้น (income produced หรือ income-originating) เป็นเครื่องวัดพลังเศรษฐกิจน่าจะเหมาะสมกว่าเพราะ income produced นี้คือรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่ารายได้นั้นจะออกไปอยู่ที่ใด ดังนั้น รายได้เช่นนี้จึงเป็นตัววัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่งพลังเศรษฐกิจที่ดี ถ้าเราวัดพลังเศรษฐกิจได้แม่นยำ ก็ย่อมหมายถึงว่าเราสามารถวัดพลังความสามารถในการเสียภาษีของราษฎรได้-แม่นยำเช่นกัน เพราะพลังทั้งสองผูกพันกันอย่างใกล้ชิด

วิธีการวัดทางอ้อม วิธีการวัดลักษณะนี้^๑ คือการวัดพลังความสามารถ

ผ่านโครงสร้างภาษี กล่าวคือ พลังความสามารถในการจ่ายภาษีจะถูกวัดออกมาในรูปของ ภาษีที่อาจจะถูกเรียกเก็บได้ถ้าทุกท้องถิ่นหันมาเก็บภาษีในอัตราซึ่งถูกเรียกเก็บอยู่โดยเฉลี่ย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า พลังความสามารถนี้หาได้โดยการรวมรายได้จากภาษีที่พึงเก็บได้ จากภาษีต่าง ๆ หากใช้อัตราภาษีเฉลี่ยที่เก็บอยู่นั้น (อัตราเฉลี่ยของแต่ละภาษีคูณกับฐานภาษี ของแต่ละท้องถิ่นก็จะได้รายได้ที่พึงเก็บได้) วิธีการนี้เรียกว่าวิธี representative taxation system ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากในหลายประเทศ

ในประเทศไทยการมีข้อมูลจำกัดในเรื่องฐานภาษีของท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถคำนวณโดยวิธีทางอ้อมได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อมูลผลิตภัณฑ์ภายในประเทศราย จังหวัด (GDP รายจังหวัด) ที่มีอยู่ซึ่งสามารถแยกออกเป็น GDP ของกรุงเทพฯ และของ พื้นที่ที่เหลือสามารถนำมาใช้เป็น proxies ของพลังความสามารถเสียภาษีได้

ข้อพึงสังเกตบางประการในการใช้ข้อมูลผลิตภัณฑ์รายจังหวัดนี้ก็คือ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นรายได้ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ (income-originating) มิใช่ข้อมูลรายได้ที่ได้รับของคนในพื้นที่นั้น (income-received) ในหลายพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายผลผลิตข้ามเขตจังหวัด รายได้สองอย่างนี้ไม่จำเป็นจะต้องเท่ากัน นอกไปจากนี้ความแม่นยำในการได้มาซึ่งข้อมูลนี้มีปัญหาอยู่พอควร เนื่องจากข้อมูลรายได้ประเภทนี้เกือบทั้งหมดมาจากการประมาณและไม่อาจทดสอบได้ด้วยวิธีใดโดยตรงนอกเสียจากการเก็บข้อมูลโดยละเอียด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ให้ตัวเลขนี้ก็ได้เขียนคำอธิบายไว้ว่าหามาได้ อย่างไร ด้วยวิธีการอะไร อย่างไรก็ตามผู้เขียนแน่ใจว่าคงใช้วิธีของ Kendrick-

^๑ Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Measure of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort : A Staff Report. Washington, D.C. : U.S. government Printing Office, October 1962.

Jaycox^๑ ซึ่งแบ่ง GDP ออกเป็น ๓ ส่วน คือ National income originating, Capital consumption allowances และ Indirect business taxes และแต่ละส่วนก็แบ่งให้แต่ละจังหวัดตามสัดส่วนของค่าจ้างค่าตอบแทนของจังหวัดที่ปรากฏในระดับประเทศ เมื่อรวมกันเข้าก็เป็น GRP (gross regional product) หรือ GDP ของแต่ละจังหวัด เมื่อรวม GDP ของทุกพื้นที่เข้าด้วยกันก็จะได้ GDP ของประเทศ อย่างไรก็ตามถึงแม้ความแม่นยำของข้อมูลนี้จะเป็นปัญหา แต่เมื่อคำนึงถึงว่าข้อมูล GDP รายจังหวัดนี้ เป็นข้อมูลเดียวทางเศรษฐกิจที่แยกออกตามพื้นที่แล้วก็นับว่าเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างมาก

บทความนี้จะใช้เหตุผลที่ว่ารายได้ที่ออกมาจากพื้นที่ (income-originating) เป็นตัววัดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (level of economic activity) ที่ดี ดังนั้นก็คือตัววัดพลังความสามารถในการเสียภาษีนั่นเอง

เพื่อที่จะให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพลังการเสียภาษีนี้ระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เหลือ อันเป็นผลพวงจากการมีระบบการคลังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดีขึ้น บทความนี้ใครจะเสนอดัชนีการวัดสองมิติ^๒ แบบง่าย ๆ อันหนึ่ง ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ อย่างดีในการศึกษาเรื่องอื่น ๆ ที่มุ่งจะชี้ให้เห็นถึงการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงข้ามระยะเวลา

^๑ Kendrick, John W., and C. Milton JAYCOX. "The Concept and Estimation of gross State Product." Southern Economic Journal, 32 (October 1965).

^๒ ความคิดในแนวนี้นี้ปรากฏอยู่ใน Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Measuring the Fiscal "Blood Pressure" of the States-1964-1975. Washington, D.C. : U.S. government Printing Office, February 1977.

โดยปกติแล้วดัชนีที่ใช้วัดกันโดยทั่วไปก็เป็นเพียงมิติเดียวกล่าวคือ การเพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งมีได้ให้ภาพที่ชัดเจนหากต้องการเปรียบเทียบระหว่างหลายพื้นที่ ตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นถึง "ดัชนีสองมิติ" ของการเปลี่ยนแปลงมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) ระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๓ คอลัมน์ ๓ แสดง "ดัชนีระดับ" ซึ่งคำนวณโดยใช้ค่ามัธยฐาน (median) เป็นฐานดัชนีตัวนี้จะให้เห็นว่าพื้นที่ใดมี GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับ ๕๐% แรก (ดัชนีค่าสูงกว่า ๑๐๐) และพื้นที่ใดมี GDP อยู่ในอันดับ ๕๐% ท้าย (ดัชนีมีค่าต่ำกว่า ๑๐๐) คอลัมน์ ๖ แสดง "ดัชนีของการเปลี่ยนแปลง" ซึ่งคำนวณโดยใช้ค่ามัธยฐาน (median) ของอัตราเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นของ GDP per capita ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๒๓ เป็นฐาน ดัชนีนี้จะชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ใดมีอันดับการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวที่อยู่ใน ๕๐% แรก (ดัชนีสูงกว่า ๑๐๐) และพื้นที่ใดมีอันดับการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวที่อยู่ใน ๕๐% ท้าย ดังนั้น คอลัมน์สุดท้ายจึงเป็นการนำดัชนีทั้งสองมารวมกันเพื่อเป็น "ดัชนีสองมิติ" ดัชนีเช่นนี้สร้างขึ้นเลียนแบบดัชนีการวัดความดันโลหิตโดยมีดัชนีตัวแรกเป็นตัววัดอันดับเปรียบเทียบ ("Systolic" reading) และดัชนีตัวที่สองเป็นตัววัดอันดับการเปลี่ยนแปลงระหว่างระยะเวลา ("Diastolic" reading) ดังนั้นค่ามัธยฐานของ "ดัชนีสองมิติ" นี้คือ ๑๐๐/๑๐๐

ตารางที่ ๔ แบ่งพื้นที่ต่าง ๆ ออกเป็น ๔ ประเภท คือ GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับสูงและกำลังตก (สูงกว่า ๑๐๐/ต่ำกว่า ๑๐๐), GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับสูงและกำลังขึ้น (สูงกว่า ๑๐๐/สูงกว่า ๑๐๐), GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับต่ำและกำลังตก (ต่ำกว่า ๑๐๐/ต่ำกว่า ๑๐๐) และ GDP ต่อหัวอยู่ในอันดับต่ำและการค้ำขึ้น (ต่ำกว่า ๑๐๐/สูงกว่า ๑๐๐) กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่เดียวที่จัดอยู่ในประเภทสูงและกำลังขึ้น แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่า ระบบและนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่งผลให้กรุงเทพฯ มีพลังความสามารถเสียภาษีอยู่ในอันดับสูงและมีทางโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกเรื่อย ๆ ด้วย สภาการไฟฟ้าเช่นนี้ย่อมบันดาลให้กรุงเทพฯ มีศักยภาพในการที่จะเก็บภาษีอากรได้สูงกว่าท้องถิ่นอื่น และมีทางโน้มที่จะสามารถเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยได้ดีกว่าพื้นที่อื่น ๆ อย่างแน่นอน

ตารางที่ ๓

ดัชนีการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวของพื้นที่ต่าง ๆ

	(๑) มูลค่าผลิตภัณฑ์ ในประเทศต่อหัว ปี ๒๕๒๓ (บาท)	(๒) อันดับ	(๓) ดัชนีของ ระดับ	(๔) อัตราเฉลี่ยของการ เพิ่มขึ้นของมูลค่า ผลิตภัณฑ์ในประเทศ ต่อหัว, ๒๕๑๙-๒๕๒๓ (ร้อยละ)	(๕) อันดับ	(๖) ดัชนีของ การเปลี่ยนแปลง	(๗) ดัชนี สองมิติ
ค่ามัธยฐาน (MEDIAN)	๑๙,๑๙๙	-	๑๐๐	๑๕.๗๘	-	๑๐๐	
กรุงเทพมหานคร	๔๓,๔๒๓	๑	๒๒๖	๑๘.๑๔	๓	๑๑๕	๒๒๖/๑๑๕
ภาคกลาง	๑๕,๙๑๐	๔	๘๓	๑๘.๓๕	๒	๑๑๖	๘๓/๑๑๖
ภาคตะวันตก	๑๙,๑๙๙	๓	๑๐๐	๑๓.๔๑	๖	๘๕	๑๐๐/๘๕
ภาคตะวันออก	๒๕,๑๓๐	๒	๑๓๑	๑๕.๗๔	๕	๑๐๐	๑๓๑/๑๐๐
ภาคใต้	๑๔,๑๙๐	๕	๗๔	๑๘.๙๘	๑	๑๒๐	๗๔/๑๒๐
ภาคเหนือ	๙,๕๔๑	๖	๕๐	๑๒.๗๖	๗	๘๑	๕๐/๘๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๕,๘๐๖	๗	๓๐	๑๕.๗๘	๔	๑๐๐	๓๐/๑๐๐

ที่มา : มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด ๒๕๒๓, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๔

ลักษณะการเปลี่ยนแปลง GDP ต่อหัวของพื้นที่ต่าง ๆ

ระหว่าง ๒๕๑๙-๒๕๒๓

<u>สูงและกำลังตก</u> - ภาคตะวันออก (ระดับสูง, การขึ้นหรือตกอยู่ในระดับปานกลาง)	<u>สูงและกำลังขึ้น</u> - กรุงเทพมหานคร
<u>ต่ำและกำลังตก</u> - ภาคเหนือ - ภาคตะวันตก (ระดับปานกลาง, กำลังตก)	<u>ต่ำและกำลังขึ้น</u> - ภาคกลาง - ภาคใต้ - ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ (ระดับต่ำ, การขึ้นหรือตกอยู่ในระดับปานกลาง)

ที่มา : ตารางที่ ๓

๒) รายได้ไม่เพียงพอ จากข้อมูลด้านรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลาย ภาพที่ปรากฏชัดก็คือภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีท้องถิ่นใดแม้แต่ กรุงเทพมหานครที่สามารถหารายได้จากภาษีอากรมาใช้จ่ายโดยไม่พึ่ง เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ตารางที่ ๕ แสดงรายได้จากภาษีต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุนของทั้งสองพื้นที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีหลักในการหารายได้ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรจากรัฐบาลกลางเป็นแหล่งใหญ่ที่สุดของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมด

ตารางที่ ๖ ชี้ให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครได้รายได้กว่าร้อยละ ๕๐ จากภาษีจัดสรร ในขณะที่พื้นที่ที่เหลือได้รายได้ส่วนใหญ่จากเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (เกือบร้อยละ ๗๐) ซึ่งก็หมายความว่ากรุงเทพมหานครเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่เหลือแล้วมีความเป็นอิสระทางรายได้สูงกว่ามาก

เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายในตารางเดียวกันก็เห็นได้ชัดอีกว่ารายได้ของกรุงเทพมหานครที่ไม่รวมเงินอุดหนุนเกือบเพียงพอกับรายจ่าย ในขณะที่ท้องถิ่นที่เหลือไม่สามารถจะมีรายได้มาใช้จ่ายได้เลยหากขาดเงินอุดหนุนนี้ ทั้งนี้เพราะว่ารายได้จากท้องถิ่นเองเป็นเพียงร้อยละ ๒๓ ของรายจ่ายเท่านั้น

ตารางที่ ๗ และที่ ๘ แสดงงบรายจ่ายและรายได้โดยย่อของสองพื้นที่ ในเรื่องงบลงทุน ท้องถิ่นที่เหลือใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่ในงบลงทุน (เกือบทั้งหมดได้มาจากรัฐบาลกลาง) ในขณะที่ศาลาว่าการกรุงเทพฯ ใช้จ่ายเงินในงบลงทุนประมาณร้อยละ ๔๐ ในรูปของร้อยละ อาจดูเป็นตัวเลขที่สูงไม่น้อย แต่เมื่อดูในรูปของงบลงทุนต่อหัวในสองพื้นที่แล้ว กรุงเทพฯ มีตัวเลขที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๒๒ (๒๔๕.๒ บาทของกรุงเทพฯ V.S. ๑๙๖.๕ บาทของท้องถิ่นอื่น)

ตารางที่ ๕

รายได้กรุงเทพมหานครและพื้นที่ที่เหลือ

ปี ๒๕๒๓

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทรายได้	กรุงเทพมหานคร	พื้นที่ที่เหลือ
๑.๑ ภาษีที่ท้องถิ่น เป็นผู้เก็บ	๔๑๓.๙๓	๕๖๙.๑๙
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๓๒๐.๙๐	๒๐๔.๐๙
- ภาษีบำรุงท้องที่	๕๑.๘๓	๓๑๖.๐๔
- ภาษีป้าย	๓๒.๗๕	๒๐.๗๔
- อากรฆ่าสัตว์	๘.๔๕	๒๘.๓๒
๒.๑ ภาษีอากรที่รัฐจัด เก็บแล้วจัดสรร	๑,๑๙๖.๖๓	๘๐๗.๒๕
- ภาษีการค้า	๑,๐๗๘.๘๘	๔๔๐.๕๓
- อากรมหรสพ	๒๑.๕๗	๑๘.๕๖
- ภาษีการพนัน	๖๔.๒๒	๐.๐๐
- ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	๓๑.๙๖	๓๒๔.๑๒
- ภาษีนํ้ามันและผลิตภัณฑ์นํ้ามันทำใน ราชอาณาจักร	๐.๐๐	๒๓.๘๖
- ภาษีล้อเลื่อน	๕๔๔.๗๒	๗๖๙.๖๕
- ภาษีชาวสงออก	๙.๐๔	๑๙.๒๓
๓.๑ ภาษีอากรอื่น ๆ	๐.๐๐	๐.๐๐
รวมรายได้จากภาษีอากร	๒,๑๖๔.๓๒	๒,๑๖๕.๓๒
๔. รายได้ที่มีไข่มมาจากภาษีอากร	๔๘๖.๓๙	๖๖๕.๘๒
- ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	๘๒.๒๓	๑๒๘.๓๐
- รายได้จากทรัพย์สิน	๑๗๗.๐๓	๒๕๔.๔๒
- รายได้สาธารณูปโภค	๓.๘๙	๑๑๕.๓๙
- รายได้เบ็ดเตล็ด	๒๒๒.๒๔	๑๖๘.๗๑
รวมรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ	๒,๖๕๐.๗๑	๒,๘๓๑.๑๔
๕. เงินอุดหนุน	๗๓๑.๓๓	๖,๕๐๔.๗๔
รวมรายได้ปกติ	๓,๓๘๒.๐๔	๙,๓๓๕.๘๘

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ ๖

รายได้ท้องถิ่นจากประเภทต่าง ๆ และรายจ่าย

ปี ๒๕๒๓

	กรุงเทพมหานคร		พื้นที่ที่เหลือ	
	(ล้านบาท)	(ร้อยละของ รายได้) ปกติ	(ล้านบาท)	(ร้อยละของ รายได้) ปกติ
(๑) ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บ	๔๑๓.๙๓	๑๒.๒๔	๕๖๙.๑๙	๖.๑๐
(๒) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรร	๑,๗๕๐.๓๙	๕๑.๗๖	๑,๕๙๖.๑๓	๑๗.๑
(๓) รายได้ที่มีไข่มมาจากภาษีอากร	๔๘๖.๓๙	๑๔.๓๘	๖๖๕.๘๒	๗.๑๓
(๔) เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง	๗๑๑.๓๓	๒๑.๖๒	๖,๕๐๔.๗๔	๖๙.๖๗
รวมรายได้ปกติ	๓,๓๘๒.๐๔	๑๐๐.๐	๙,๓๓๕.๘๘	๑๐๐.๐
	(ล้านบาท)	(ร้อยละของ รายจ่าย)	(ล้านบาท)	(ร้อยละของ รายจ่าย)
รายจ่าย	๓,๑๗๐.๑๙	-	๑๒,๐๘๔.๑๖ *	-
ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บ	๔๑๓.๙๓	๑๓.๐๖	๕๖๙.๑๙	๔.๗๑
(๑) + (๓)	๙๐๐.๓๒	๒๘.๔	๑,๒๓๕.๐๑	๑๐.๒๒
(๑) + (๒) + (๓)	๒,๖๕๐.๗๑	๘๓.๖	๒,๘๓๑.๑๔	๒๓.๔๒

* ประมาณการโดยผู้เขียน

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ ๗

รายละเอียดงบรายจ่ายท้องถิ่น

(หน่วย : ล้านบาท)

	๒๕๒๐		๒๕๒๑		๒๕๒๒	
	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ
งบรายจ่ายกลาง	๒๘๘.๕๓	๙๘.๗๔	๔๐๐.๕๖	๑๑๗.๒๒	๖๔๒.๔๑	๒๔๔.๖๑
- ค่าชำระหนี้และรายจ่ายตามข้อผูกพัน	๗๐.๕๖	๗๐.๕๕	๗๒.๙๐	๗๖.๖๕	๖๑.๘๔	๑๘๘.๕๖
- รายจ่ายอื่น ๆ	๒๑๘.๐๗	๒๘.๑๙	๓๒๗.๕๖	๔๐.๕๗	๕๘๐.๕๗	๕๖.๐๕
งบรายจ่ายประจำ	๗๒๖.๕๔	๑,๔๘๐.๖๑	๙๗๔.๖๗	๑,๖๙๑.๐๒	๙๙๒.๗๕	๒,๐๙๗.๙๔
- เงินเดือนและค่าตอบแทน	๓๗๑.๑๔	๗๐๕.๐๖	๔๐๓.๑๓	๗๙๒.๓๖	๕๒๘.๓๓	๙๗๐.๑๒
- ค่าใช้สอย, ค่าวัสดุและอื่น ๆ	๓๕๕.๔	๗๗๕.๕๕	๕๗๑.๕๔	๘๙๘.๖๖	๔๖๔.๔๒	๑,๑๒๗.๘๒
งบลงทุน	๗๔๓.๙๒	๕,๖๘๑.๗๓	๘๘๘.๘๘	๖,๕๗๑.๒๖	๑๒๑๖.๑๔	๘,๐๘๒.๗๘
- จากรัฐบาลท้องถิ่นเอง	๕๐๑.๐๖	๕๓๙.๕๖	๕๖๒.๔๖	๖๑๕.๖	๗๕๒.๕๙	๖๕๖.๓๑
- จากรัฐบาลกลาง	๒๔๒.๘๖	๕,๑๔๒.๑๗	๓๒๖.๔๒	๕,๙๕๕.๖๖	๔๖๓.๕๕	๗,๔๒๖.๔๗
งบรายจ่ายพิเศษ	๖๓.๑๐	๑,๐๑๓.๐๔	๒๖๘.๔๓	๑,๐๒๓.๗๗	-	๕๕๒.๑๓
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๑,๘๒๒.๐๙	๘,๒๗๔.๑๒	๒,๕๓๒.๔๔	๙,๔๐๓.๒๗	๒,๘๕๑.๓๐	๑๐,๙๗๗.๔๖
รายได้จากภาษีท้องถิ่นเก็บเอง, รัฐจัดสรร, รายได้ที่มีใช้ภาษี-อากร	๑,๘๐๑.๕๙	๒,๐๐๐.๔๑	๒๑๙๒.๒๖	๒,๓๒๗.๒๕	๒,๔๓๐.๐๑	๒,๖๒๐.๕๘
รายได้จากภาษีท้องถิ่นเก็บเอง, รัฐจัดสรร, รายได้ที่มีใช้ภาษี-อากรและเงินอุดหนุน	๒,๐๕๗.๙๐	๘,๗๑๓.๖๗	๒,๕๒๕.๑๓	๙,๙๘๖.๔๘	๒,๘๙๓.๖๐	๑๒,๑๒๗.๓๙
งบลงทุนต่อหัว (บาท)	๑๖๑.๗	๑๔๔.๒	๑๘๖.๐	๑๖๓.๐	๒๔๕.๒	๑๙๖.๕

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ ๔

งบรายจ่ายท้องถิ่นปี ๒๕๒๒

	ร้อยละ ของรายจ่ายทั้งสิ้นของ แต่ละท้องถิ่น		ร้อยละ ของรายได้ปกติทั้งหมด ของแต่ละท้องถิ่น	
	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ	กรุงเทพฯ	พื้นที่ที่เหลือ
งบลงทุน	๔๒.๗	๗๓.๖	๔๒.๐	๖๖.๖
- จากรัฐบาลท้องถิ่นเอง	(๒๖.๔)	(๖.๐)	(๒๖.๐)	(๕.๔)
- จากรัฐบาลกลาง	(๑๖.๓)	(๖๗.๖)	(๑๖.๐)	(๖๑.๒)
งบรายจ่ายประจำ	๓๔.๘	๑๘.๑	๓๔.๓	๑๗.๓
งบรายจ่ายกลางและงบรายจ่าย พิเศษ	๒๒.๕	๗.๓	๒๓.๗	๑๖.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

รัฐบาลท้องถิ่นที่เหลือเรียกได้ว่าพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก
 ดังจะเห็นได้ว่าเพียงร้อยละ ๖ ของรายจ่ายทั้งหมดเป็นเงินที่มาจากรัฐบาลท้องถิ่นเอง ใน
 (เขตกรุงเทพฯ ร้อยละ ๒๖.๕ มาจากศาลาว่าการกรุงเทพฯ) เมื่อพิจารณาถึงเรื่องการเพิ่ม
 คุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่แล้วก็จะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดนอกจากศาลาว่าการ
 กรุงเทพฯ ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการเพิ่มบริการพื้นฐานของท้องถิ่นซึ่งจะมีส่วนอย่างสำคัญใน
 การเพิ่มคุณภาพชีวิตของสมาชิกท้องถิ่นของตนเองได้เลยด้วยทรัพยากรของตัวเองที่มีอยู่ภายใต้
 ระบบการคลังท้องถิ่นในปัจจุบัน กล่าวคือสามารถมีส่วนร่วมในงบประมาณด้วยทรัพยากรของตนเอง
 ได้เพียงร้อยละ ๕.๔๖ เท่านั้น ในทางตรงกันข้ามศาลาว่าการกรุงเทพมหานครโดยเปรียบเทียบ
 สามารถมีอิทธิพลในด้านนี้ได้ดีกว่ามาก

ช่วงห่างความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่ที่เหลือในเรื่องความสามารถ
 ในการให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น บริการน้ำประปา ไฟฟ้า ท่อน้ำทิ้ง ถนน ฯ ผ่านงบประมาณ
 จะเห็นได้ชัดมากยิ่งขึ้นเมื่อคำนึงถึงว่า นอกจากงบประมาณโดยศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร
 เองแล้ว รัฐบาลกลางยังได้ใช้จ่ายเงินลงทุนอีกเป็นจำนวนมาก สำหรับกรุงเทพมหานครซึ่ง
 เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการและการคมนาคมของประเทศ ผู้อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ จึง
 ได้รับการเหล่านี้อยู่ในระดับที่สูงเป็นอันมากกว่าสมาชิกในท้องถิ่นอื่น เมื่อพิจารณาว่า
 ระดับของการได้รับการบริการสาธารณะในสองพื้นที่นี้ไม่เท่าเทียมกันอย่างมากอยู่แล้ว และ
 ศักยภาพในความสามารถที่จะลงทุนเพื่อบริการพื้นฐานของกรุงเทพมหานครก็ยังคงต่างกันอีก
 ดังนั้นจึง เห็นชัดเจนว่าช่วงห่างของระดับบริการพื้นฐานระหว่างผู้อาศัยในสองพื้นที่นี้มีแนวโน้ม
 ที่จะเพิ่มมากขึ้นอีก

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญอันหนึ่งที่พึงพิจารณาคือประสิทธิภาพในการจัด
 เก็บภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีหลักฐานอยู่ไม่น้อย^๑ ที่

^๑ดู รายงานแนวความคิดบริษัทมัลติแมน (เอ๋ยถึงแล้ว) และการประเมินและ
 การเก็บภาษีทรัพย์สิน รายงานเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย โดยบริษัททอริแกน รีลกินสัน
 ๒๕๒๕

แสดงว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บต่ำมาก จำนวนคนไม่น้อยที่เชื่อว่า หากรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นอย่างดีแล้วจะสามารถพึ่งตนเอง และเพิ่มบริการพื้นฐานให้แก่สมาชิกในชุมชนได้เป็นอันมาก จากข้อมูลที่เสนออยู่ในตารางเหล่านี้ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าข้อถกเถียงนี้ไม่เป็นความจริงทั้งหมด ในกรณีของกรุงเทพฯ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนประมาณ ๗๐๐ กว่าล้านบาท การพึ่งตนเองก็หมายความว่าจำเป็นต้องเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นอีกเกือบหนึ่งเท่าตัว (ในปี ๒๕๒๓ เก็บได้ ๔๑๓.๘๓ ล้านบาท) ซึ่งก็อาจจะอยู่ในขอบเขตที่เป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มบริการพื้นฐานนั้นมีใช้ปัญหาใหญ่ของศาลาว่าการกรุงเทพฯ ทั้งนี้เพราะพื้นที่กรุงเทพฯ โดยปกติได้รับการลงทุนเป็นจำนวนมากจากส่วนกลางอยู่แล้ว เมื่อหันมาพิจารณาท้องถิ่นอื่นก็พบว่าสภาพเช่นนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้กับพื้นที่ที่เหลือเลย ในท้องถิ่นเหล่านี้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๖.๑ ของรายได้ปกติเท่านั้น ไม่ว่าประสิทธิภาพการเก็บภาษีจะเพิ่มขึ้นเพียงไรก็ตาม การพึ่งพิงรายได้ของตนเองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้อย่างยิ่งและเมื่อคำนึงถึงเรื่องการเพิ่มบริการพื้นฐานแล้วก็ยังเป็นไปไม่ได้ยิ่งขึ้น

๓) ความคล่องตัวในการบริหารการคลัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ และแก้ไข ๒๕๒๑ ช่วยให้กรุงเทพมหานครมีรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความคล่องตัวในการบริหารมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่เหลือในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังอาจสรุปโดยย่อได้ว่าศาลาว่าการกรุงเทพฯ มีความคล่องตัวมากกว่ากล่าวคือในด้านรายจ่าย งบประมาณรายจ่ายมิต้องนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย) เพียงแต่ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครนำเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร ในเรื่องรายละเอียดการก่อสร้างพื้นฐานก็ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการอนุมัติของกระทรวงมหาดไทย ศาลาว่าการฯ สามารถตัดสินใจดำเนินไปได้ด้วยความเห็นชอบของสภากรุงเทพฯ อย่างไรก็ตามใน

เรื่องรายรับ ศาลว่าการฯ มีแหล่งรายได้เช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาล และไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในอัตราเกินกว่าอัตราสูงสุดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เฉกเช่นเดียวกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ความคล่องตัวที่รัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ไม่มีก็ได้แก่ เรื่องออกจำหน่ายพันธบัตรโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การขอกู้เงินจาก องค์การหรือนิติบุคคลอื่น ๆ การได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยตรง กล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลว่าการกรุงเทพฯ มิได้ถูกควบคุมในด้านการบริหารและการเงินการคลัง โดยตรงจากกระทรวงมหาดไทยเหมือนเช่นรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลายของพื้นที่ที่เหลือ

อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองของศาลว่าการกรุงเทพฯ เอื้ออำนวย ให้ท้องถิ่นตอบรับกับความต้องการของสมาชิกในชุมชน (demand) ได้ดีกว่าในรูปแบบการ ปกครองของพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งถูกควบคุมด้วยกลไกของส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น เป็นไปได้ อย่างมากกว่านโยบายที่มาจากส่วนกลางที่ส่งตรงไปยังรัฐบาลท้องถิ่น อาจจะสอดคล้องกับ ผลประโยชน์ของประเทศ แต่หากเป็นไปในทิศทางที่ขัดแย้งกับความต้องการของชุมชนนี้ ตัวอย่าง เช่นส่วนกลางต้องการให้มีการจัดงบประมาณรายจ่ายงบลงทุนลง เพื่อ เป็นการประหยัด เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินประสบกับปัญหา การขาดดุลงบประมาณเป็นอย่างมาก นโยบายเช่นนี้อาจสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติ หากแต่ขัดแย้งกับความต้องการของท้องถิ่นซึ่งต้องการบริการพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือการควบคุมรัฐบาลท้องถิ่น อย่างแน่นอนหนาของส่วนกลางสามารถมีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้รัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ ของการมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การกระจายทรัพยากร (Allocation of resources) การกระจายรายได้ (Distribution of Income) และการรักษา เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (stabilization) ภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นที่เป็นอยู่ รัฐบาลกลางสามารถดำเนินนโยบายตามทิศทางที่พึงปรารถนาได้ง่ายกว่ากรณีที่ท้องถิ่นมี

ความเป็นตัวของตัวเอง (autonomy) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าภายใต้ระบบเช่นนี้ ความเป็นธรรมในการเก็บภาษี ประสิทธิภาพของการผลิต สวัสดิการของประชาชนจะดีขึ้น

ตราบไคที่ศาลาว่าการกรุงเทพฯ มีความคล่องตัวในการบริหารมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดในพื้นที่ที่เหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคลังแล้วศักยภาพในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ก็ย่อมสูงกว่าสมาชิกในท้องถิ่นอื่นอย่างแน่นอน และเมื่อคำนึงถึงการได้เปรียบของการเป็นเมืองหลวงของกรุงเทพฯ แล้วก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าคนในต่างจังหวัดจะเสียเปรียบคนกรุงเทพฯ ในแง่นี้ในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในประเด็นการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของท้องถิ่นอื่นนั้น ด้วยเหตุผลในเรื่องการคล่องตัวทางการบริหารการคลังดังกล่าวแล้ว ก็เป็นไปได้อย่างมากว่ากรุงเทพฯ มีศักยภาพในการแย่งชิงทรัพยากรสูงกว่าพื้นที่อื่น ตัวอย่างเช่น การออกพันธบัตร ในอนาคตหากศาลาว่าการกรุงเทพฯ ทุ่มเททรัพยากรสร้างบริการพื้นฐานขนาดใหญ่จนต้องการเงินทุนผ่านการกู้โดยใช้พันธบัตร ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ยังไม่อาจทำได้ การซื้อพันธบัตรนี้ของคนในต่างจังหวัดก็คือการแย่งชิงทรัพยากรจากพื้นที่เหล่านี้โดยตรงเพื่อมาช่วยยกคุณภาพชีวิตคนกรุงเทพฯ หากผู้คนเหล่านี้มิได้ซื้อพันธบัตร หากแต่ฝากเงินไว้กับธนาคารในท้องถิ่นตนแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นอาจสามารถกู้ยืมมาลงทุนบริการพื้นฐานได้โดยผ่านระบบธนาคาร

นอกจากนี้ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในการลงทุนก่อสร้างบริการพื้นฐานของรัฐบาลท้องถิ่นที่เหลือทำให้ไม่สามารถวางแผนการบริการในระยะยาวได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เพราะเงินทุนสำหรับการก่อสร้างได้รับอนุมัติเป็นรายชิ้นและรายปี ความได้เปรียบของศาลาว่าการฯ ในเรื่องการไม่ต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางมากนัก เป็นสาเหตุสำคัญอีกอันหนึ่งที่ทำให้คนกรุงเทพฯ มีศักยภาพที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสูงกว่าคนต่างจังหวัดเป็นอันมาก

ตารางที่ ๙

รายได้จากภาษีอากรบางประเภท : แยกตามพื้นที่

ปี ๒๕๒๔

(หน่วย : ล้านบาท)

	(๑) กรุงเทพมหานคร	(๒) พื้นที่ที่เหลือ	(๑) ÷ (๒)
ภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่น	๒,๖๖๓.๐๙	๕,๓๒๖.๑๘*	๐.๕๐
ภาษีรัฐบาลกลาง			
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	๕,๘๕๔.๕	๒,๗๐๑.๐	๒.๒
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	๑๐,๘๓๙.๘	๒,๓๑๐.๖	๔.๗
ภาษีการค้า	๑๓,๔๔๖.๖๓	๕,๔๒๒.๕	๒.๕
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	๔,๑๘๓.๓๕	๔,๙๑๗.๔๕	๐.๙
แสตมป์ยาสูบ	๖,๑๙๙.๘๔	๐	-
ภาษีสราและ เบียร์	๒,๘๕๒.๘๐	๑,๙๙๗.๔๙	๑.๔
ภาษีเครื่องดื่ม	๘๘๓.๙๒๖	๒๘๖.๒๕	๓.๐
ภาษีซีเมนต์	๘.๓๙	๑๑๐.๕๑	๐.๑
รวมภาษีที่ถูกเก็บ	๔๖,๙๒๒.๓๓	๒๓,๐๗๑.๙๘	๒.๐
GDP	๒๖๒,๓๓๐.๐	๕๔๐,๘๓๑.๐	๐.๕

* ประมาณการโดยผู้เขียน

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกระทรวงการคลัง

๔) ภาระภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ จุดประสงค์ของ

การเก็บภาษีของรัฐก็เพื่อนำเงินนั้นมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียภาษี ดังนั้นการพิจารณาในเรื่องความเป็นธรรมของผู้เสียภาษีจึงจำเป็นจะต้องคำนึงถึงทั้งสองด้าน กล่าวคือ ภาระภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ เพื่อหาภาพสุทธิว่าจากการปฏิบัติงานของรัฐบาลแล้วประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการคลังทั้งระบบแตกต่างกันเพียงไร^๑ โดยแท้จริงแล้วการพิจารณาปัญหาความใหญ่โตของกรุงเทพฯ ในแง่ของการคลังควรที่จะใช้การวิเคราะห์ในลักษณะนี้เป็นอย่างยิ่ง วิธีการวิจัยของเมธี ครองแก้ว (๒๕๒๒)^๒ ซึ่งดูผลกระทบที่มีต่อครอบครัวในชั้นรายได้ต่าง ๆ เป็นตัวอย่างการวิเคราะห์สำหรับประเทศไทยในแนวนี้อย่างไรก็ตามแนวการวิเคราะห์เช่นนี้ก็มีผู้ไม่เห็นด้วยจำนวนไม่น้อยเพราะข้อสมมติฐานที่ว่าขนาดของรายจ่ายสาธารณะคือผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐบาลกลาง ในสถานการณ์ที่ไม่อาจหาตัววัดผลประโยชน์ตัวอื่นที่ดีกว่านี้ได้ วิธีการวิเคราะห์แนวนี้นคงพอจะยอมรับได้

อย่างไรก็ตามจากการขาดแคลนข้อมูลในเรื่องรายจ่ายตามพื้นที่การวิเคราะห์เช่นนี้มีอาจทำได้ บทความนี้จึงจะใช้ข้อมูลที่มีในเรื่องจำนวนภาษีอากรที่เก็บได้จริงและข้อมูล GDP แยกตามสาขาเศรษฐกิจตามรายพื้นที่ เพื่อชี้ให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครรับภาระภาษีมากเพียงใดเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น และกรุงเทพมหานครได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคและสินค้าสาธารณะบางประเภทมากน้อยเพียงไร เมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่เหลือ

ตารางที่ ๔ แสดงมูลค่า GDP และรายได้จากภาษีอากรบางประเภทที่เก็บได้จริง จากสองพื้นที่นี้ จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่าเกือบทุกประเภทของภาษีในตารางกรุงเทพมหานครจ่ายภาษีเป็นจำนวนสูงกว่าพื้นที่ที่เหลือหลายเท่าตัว อย่างไรก็ตามตัวเลข

^๑ ดู ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์, หลักการวิเคราะห์ภาระภาษี : ฉบับพิสดาร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๕)

^๒ เมธี ครองแก้ว, ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย (รายงานผลการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๒)

จากตารางนี้อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดขึ้นไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลภาษีการค้า และภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากกิจกรรมทาง เศรษฐกิจส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขต กรุงเทพฯ ภาษีการค้าที่เก็บจากพื้นที่นี้โดยเก็บทั้งจากสถานที่ทำการผลิตและดำเนินการค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดที่สินค้า เข้าและออกส่วนใหญ่ต้องไหลผ่าน ซึ่งได้แก่ ท่าเรือกรุงเทพ และ ท่าอากาศยานกรุงเทพ ซึ่งบังเอิญอยู่ในเขตกรุงเทพฯ จึงสูงมากเพราะสินค้า เกษตรกรรม ที่ผลิตมาจากทั้งประเทศจำเป็นต้องผ่านจุดเหล่านี้ ภาษีการค้าที่เก็บจากสินค้า เหล่านี้จึงถือว่า เก็บในพื้นที่กรุงเทพฯ ในเรื่องภาษีเงินได้นิติบุคคลก็เช่นเดียวกัน ส่วนงานใหญ่ของบริษัทที่มีสาขาอยู่ในต่างจังหวัดในหลายกรณีจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาแทนสาขาในต่างจังหวัด ณ ที่ทำการเขตภายในกรุงเทพฯ ตัวเลขภาษีเงินได้นี้จึงถูกจัดว่าเก็บจากพื้นที่ กรุงเทพฯ สำหรับภาษีอื่น ๆ นั้นสาเหตุที่จัดเก็บได้มากในกรุงเทพฯ ก็เป็นเพราะโรงงาน ผลิตสินค้านั้นส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ นั่นเอง เช่น แสตนบายาสูป ภาษีสุราและเบียร์ เป็นต้น

เพื่อที่จะสามารถหาอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective tax rate) หรือ ขนาดของภาระภาษีได้ ฐานภาษีจึงเป็นสิ่งจำเป็น งานวิจัยของ Bahl (๑๙๗๑ และ ๑๙๗๒)^๑ Kaaya (๑๙๗๕)^๒ และ Samakoses (๑๙๘๒)^๓ ใช้ GDP ของสาขาเศรษฐกิจที่

^๑ Bahl, R.W., "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis," IMF Staff papers, Vol, XVIII, November 1971. และบทความโดยผู้เขียนคนเดียวกัน "A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries," IMF Staff papers, Vol.XIX, March 1972.

^๒ Parmena, W. Kaaya. "A New Approach to Comparing Tax Effort in Twenty-One Less Developed Countries." Ph.D. Dissertation, The George Washington University, 1975

^๓ Samakoses, Varakorn. "Local Area Taxable-Capacity and Tax-Effort Measurements : An Application of the Concept of gross State product". Ph.D. Dissertation, The University of Kansas, 1982.

เกี่ยวข้องกับภาษีชนิดนั้นเป็นฐานเทียม (Proxy tax base) เหตุผลในทางทฤษฎีของการใช้ก็คือ GDP ของสาขาเศรษฐกิจใดก็คือมูลค่าเพิ่มรวม (Total value added) ของสาขาเศรษฐกิจนั้นนั่นเอง โดยทั่วไปแล้วมูลค่าเพิ่มรวมของสาขาใดจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฐานภาษีตามกฎหมาย (Legal tax base) อยู่แล้ว การเก็บภาษีได้น้อยในภาวะเศรษฐกิจถดถอยก็เป็นหลักฐานอย่างดีแล้วว่าสองฐานภาษีนี้นี้มีความผูกพันกันเพียงไร ในเมื่อจุดประสงค์ของการใช้ GDP ของสาขาเป็นฐานนี้ก็เพื่อจะเปรียบเทียบภาระภาษีในสองพื้นที่ มิได้ตั้งใจจะใช้เพื่อวัดตราภาษีที่แท้จริงในแง่สัมบูรณ์ (Absolute) แต่อย่างใด ดังนั้นการใช้ฐานภาษีเทียมนี้ในสภาวะที่ขาดแคลนฐานภาษีจริงจึงเป็นสิ่งที่พอจะยอมรับได้

ตารางที่ ๑๐ ชี้ให้เห็นว่าในเรื่องภาษีการค้า (ใช้ GDP หรือ income-Originating จากสาขาอุตสาหกรรม การค้าปลีกและส่ง และการบริหาร เป็นฐานภาษี) กรุงเทพฯ มีส่วนร่วมในภาษีที่เก็บนี้ถึงประมาณร้อยละ ๗๐ ในขณะที่กรุงเทพฯ เองมีฐานภาษีนี้เพียงประมาณร้อยละ ๔๐ ของประเทศ หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าภาระภาษีนี้ของกรุงเทพฯ เป็นประมาณ ๔ เท่าของพื้นที่ที่เหลือ ถึงแม้ว่าสาเหตุสำคัญอันหนึ่งดังกล่าวแล้วคือ ภาษีการค้าจำนวนมากเก็บจากท่าเรือกรุงเทพฯ และท่าอากาศยานซึ่งบังเอิญอยู่ในกรุงเทพฯ อีกทั้งยังไม่ทราบแน่ชัดว่าภาระภาษีการค้าขั้นสุดท้าย (Tax burden) จะตกอยู่กับใครในที่สุดก็ตาม ก็พอจะนับได้ว่ากรุงเทพฯ รับภาระภาษีการค้าไปไม่น้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่เหลือ

ในเรื่องภาษีเงินได้ทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล(ฐานภาษีใช้ GDP จากอุตสาหกรรม การค้าปลีกและส่ง การบริการ การธนาคาร และการประกันภัย) ก็เช่นกันภาพของภาระภาษีที่ออกมาไม่แตกต่างกว่าในเรื่องของภาษีการค้ามากนัก กรุงเทพฯ ยังคงรับภาระภาษีไปประมาณ ๔ เท่าของพื้นที่ที่เหลือ ถึงแม้ว่าการกระจายภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาของสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯ จะเป็นอุปสรรคต่อความแม่นยำในการวิเคราะห์ภาระภาษีนี้ก็ตาม ก็พอจะกล่าวได้อีกว่ากรุงเทพฯ รับภาระภาษีในเรื่องนี้มากพอควรเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่เหลือ

ตารางที่ ๑๐

ภาระภาษีบางประเภทของท้องถิ่น

ปี ๒๕๒๔

(หน่วย : ล้านบาท)

	กรุงเทพมหานคร	พื้นที่ที่เหลือ
<u>ภาษีการค้า</u>		
ภาษีที่เก็บจริง	๑๓,๔๔๖.๖๓	๕,๔๒๒.๕
ฐานภาษี	๑๔๕,๘๖๒.๐	๒๓๘,๓๙๒.๐
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละ)	๙.๒๒	๒.๒๗
ร้อยละของภาษีที่เก็บจริง	๗๑.๓	๒๘.๗
ร้อยละของฐานภาษี	๓๘.๐	๖๒.๐
<u>ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล</u>		
ภาษีที่เก็บจริง	๑๖,๖๙๔.๓	๕,๐๑๑.๖
ฐานภาษี	๑๘๑,๕๖๕.๐	๒๕๑,๘๑๑.๐
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละ)	๙.๑๙	๒.๐
ร้อยละของภาษีที่เก็บจริง	๗๖.๙	๒๓.๑
ร้อยละของฐานภาษี	๔๑.๙	๕๘.๑
<u>ภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่นและภาษีรัฐบาลกลาง</u>		
ภาษีที่เก็บจริง	๔๖,๙๒๒.๓๓	๒๓,๐๗๑.๙๘
ฐานภาษี	๑๘๑,๕๖๕.๐	๒๕๑,๘๑๑.๐
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละ)	๒๕.๘	๙.๒
ร้อยละของภาษีที่เก็บจริง	๖๗.๐	๓๗.๐
ร้อยละของฐานภาษี	๔๑.๙	๕๘.๑

หมายเหตุ : (๑) ฐานภาษีการค้าใช้ GDP จากอุตสาหกรรม, การค้าปลีกและส่งออก, และการบริการ

(๒) ฐานภาษีเงินได้ใช้ GDP จากอุตสาหกรรม, การค้าปลีกและส่งออก, การบริการ, และธนาคารและการประกันภัย

(๓) ฐานภาษีอากรเก็บโดยท้องถิ่นและภาษีรัฐบาลกลางใช้ฐานเดียวกับภาษีเงินได้

ที่มา : (๑) กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

(๒) มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด : ๒๕๒๓ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อรวบรวมภาษีอากรที่เก็บโดยท้องถิ่นทั้งหมด เข้ากับภาษีอากรที่รัฐบาลกลาง เก็บส่วนใหญ่ และใช้ GDP เป็นฐาน (ฐานเดียวกับภาษีเงินได้) เพื่อหาอัตราภาษีที่แท้จริง แล้วก็พบว่าถึงแม้ฐานภาษีของกรุงเทพฯ จะเป็นเพียงร้อยละ ๔๐ ของฐานทั้งหมด แต่กรุงเทพฯ ก็มีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีถึงเกือบร้อยละ ๗๐ ซึ่งส่งผลให้กรุงเทพฯ รับภาระภาษีเหล่านี้เกือบ ๓ เท่าของพื้นที่ที่เหลือ

ข้อมูลในเรื่องผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล (Public expenditure incidence) ก็พอจะหาได้บ้างจากข้อมูล GDP อีกเช่นกัน ตารางที่ ๑๑ แสดงให้เห็น ถึง GDP หรือมูลค่าเพิ่ม (value added) ต่อหัวที่พื้นที่ทั้งสองได้รับจากสินค้าสาธารณะบาง ประเภท และภาษีอากรทั้งหมดที่ถูกเก็บต่อหัว กรุงเทพฯ ได้รับประโยชน์ต่อหัวจากบริการของ รัฐในเรื่องการขนส่งและคมนาคม ถึงเกือบ ๑๔ เท่าของพื้นที่ที่เหลือซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจ ทั้งนี้เพราะรายจ่ายโดยตรงจากงบประมาณของรัฐจำนวนมากได้ถูกทุ่มลงไปให้กรุงเทพฯ เพื่อ การคมนาคมและขนส่ง เหมาะกับการบริหารงานของประเทศ ในกรณีคล้ายกัน กรุงเทพฯ ได้ ผลประโยชน์ต่อหัวในเรื่องการบริหารและป้องกันประเทศ เกือบ ๗ เท่าของพื้นที่ที่เหลือ อย่างไรก็ตาม บริการที่กรุงเทพฯ ได้รับมาด้วยการจ่ายภาษีทั้งหมดต่อหัวประมาณ ๑๖ เท่าของพื้นที่ที่เหลือ

จากหลักฐานจำกัดที่มีนี้ก็พอจะสรุปได้ว่าจากแง่มุมของการคลัง กรุงเทพฯ อย่างน้อยที่สุดก็มิได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยไม่ได้เสียผลประโยชน์จากรายจ่ายไม่น้อยเป็นเครื่องตอบแทน ผู้เขียนไม่เชื่อว่าด้วยหลักฐานที่มีนี้จะสามารถตอบคำถาม ได้อย่างมั่นใจว่ากรุงเทพฯ ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะมากหรือน้อยกว่า ภาษีอากรที่จ่ายไป

ตารางที่ ๑๑

ผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะที่ท้องถิ่นได้รับ

ปี ๒๕๒๔

(หน่วย : บาท)

	(๑) กรุงเทพมหานคร	(๒) พื้นที่ที่เหลือ	(๑) ÷ (๒)
GDP (VALUE ADDED) จากบริการไฟฟ้า และประปาต่อหัว	๒๖๕.๐	๑๔๑.๖	๑.๙
GDP (VALUE ADDED) จากการขนส่ง และคมนาคมต่อหัว	๖,๓๖๘.๑	๔๖๓.๙	๑๓.๗
GDP (VALUE ADDED) จากการบริหาร ของรัฐและป้องกันประเทศต่อหัว	๒,๙๒๓.๔	๔๒๑.๐	๖.๙
ภาษีอากร เก็บโดยท้องถิ่นและภาษีรัฐบาล- กลางต่อหัว	๘,๙๒๐.๒	๕๔๖.๗	๑๖.๓

ที่มา : (๑) กองนโยบายการคลังและภาษีอากร กระทรวงการคลัง

(๒) มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด : ๒๕๒๓, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ-
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

III. ปัญหาและแนวโน้ม

ระบบการคลังที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดผลหลายประการในแง่มุมของพื้นที่กรุงเทพฯและท้องถิ่นอื่นอันได้แก่ (๑) การมีพลังความสามารถเสียภาษีที่แตกต่างกัน (๒) การมีรายได้ไม่เพียงพอ (๓) ความคล่องตัวในการบริหารการคลัง (๔) ภาระภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ปัญหาและแนวโน้มซึ่งสะท้อนมาจากผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้ว ดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาการอยู่อาศัยในเขตชุมชนเมือง (Urbanization)^๑ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศพบว่า กระบวนการอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองเป็นสิ่งธรรมดาที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ณ จุดหนึ่งของเวลา เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย และอินเดีย ซึ่งมีอัตราประชากรในเขตชุมชนเมืองเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๓, ๔.๕ และ ๓.๖ ต่อปีตามลำดับ นักวิชาการไทยหลายคนเชื่อว่ากระบวนการเช่นนี้ยังมิได้เกิดขึ้นในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความเห็นในเรื่องนี้ยังไม่มีข้อสรุปทั้งนี้เนื่องจากปัญหาในเรื่องจำกัดความของชุมชนเมือง หากประชากรในเขตชุมชนเมือง (Population in Urban Areas) หมายถึง ผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเท่านั้น (ไม่รวมเขตสุขาภิบาล) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเทศไทยมีผู้อยู่อาศัยในเขตชุมชนเมืองร้อยละ ๑๗.๔ ของประชากรทั้งประเทศ (ร้อยละ ๙.๙, ๑๓.๑, ๑๔.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐, ๒๕๐๓, ๒๕๑๓ ตามลำดับ) ระดับ Urbanization เช่นนี้ถือได้ว่าต่ำกว่าสัดส่วนของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะตัวเลขปี ๒๕๑๘ ซึ่งว่าระดับ Urbanization ของประเทศเหล่านี้อยู่ประมาณร้อยละ ๒๘ และจะเพิ่มเป็นร้อยละ ๔๒ ในปี ๒๕๔๓

^๑Tirasawat, Penporn Comparative Study of the Relationship of Migration and Urbanization to Development in the ESCAP Region : Thailand Chapter III Level Trends and Patterns of Urbanization ESCAP Monograph Series (to be Published in 1983)

อย่างไรก็ตามอัตราการเพิ่มของประชากรไทยที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองอยู่ในอัตราที่สูงไม่น้อยคือ เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๘ ต่อปีระหว่าง ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๒๒ ในขณะที่ประชากรทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒.๘ ในช่วงเวลาเดียวกัน สาเหตุสำคัญของการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชุมชนเมืองในอัตราสูงเช่นนี้ก็เนื่องมาจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองตามธรรมชาติ การอพยพสุทธิเข้าสู่เมือง การขยายเขตเทศบาลและการแบ่งประเภทใหม่ของพื้นที่เป็นพื้นที่ชุมชนเมือง

ในปี ๒๕๒๒ มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองประมาณ ๘ ล้านคน และนอกเขตประมาณ ๓๘ ล้านคน รวมเป็นประชากร ๔๖ ล้านคน หากสมมติว่าประชากรไทยทั้งประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ตลอด ๒๐ ปีข้างหน้านี้ ในปี ๒๕๔๒ จะมีประชากรไทยทั้งสิ้น ๖๔ ล้านคน และถ้าระดับ Urbanization เป็นร้อยละ ๔๒ ในปี ๒๕๔๓ เหมือนที่มีการคาดคะเนกันว่าจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ประเทศไทยจะมีพลเมืองอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองถึงประมาณ ๒๗ ล้านคน ซึ่งก็หมายความว่า จะมีพลเมืองอาศัยในเขตชุมชนเมืองมากเป็น ๓.๓๘ เท่าของปัจจุบันในระยะเวลา ๒๐ ปี

ปรากฏการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดภาระอย่างมากกับรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างเช่น หากจะรักษาความหนาแน่นของชุมชนเมืองอย่างปัจจุบันแล้ว พื้นที่ในเขตเทศบาลก็ต้องเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า ๓ เท่าตัว จำนวนบ้านจะต้องเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายเพื่อให้การบริการพื้นฐานตลอดจนระบบการขนส่ง ระบบไฟฟ้า น้ำประปา จะต้องเพิ่มขึ้นอีกอย่างมาก เพื่อรับกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือระบบการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการบริหารการคลังจะต้องมีความคล่องตัว รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระทางการเงิน เพื่อทดแทนความต้องการบริการสาธารณะของสมาชิกในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถวางแผนและกำหนดนโยบายในการให้บริการ และการบริหารได้เป็นอย่างดีภายใต้สภาพที่เป็นอยู่

รัฐบาลท้องถิ่น ไม่อยู่ในฐานะที่จะรับมือกับปัญหา Urbanization ที่กำลังจะเกิดขึ้นได้เลย แม้แต่น้อย

เมื่อพิจารณาในเรื่องของกรุงเทพฯ และท้องถิ่นที่เหลือ ช่วงห่างของความแตกต่างระหว่างสองพื้นที่นี้ในแง่ของคุณภาพชีวิตของสมาชิกจะยิ่งมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากความพร้อมในการรับมือกับปัญหา Urbanization นี้ ภายใต้รูปแบบการปกครองของสองพื้นที่ในปัจจุบัน กรุงเทพฯ สามารถที่จะรับมือกับปัญหานี้ได้ดีกว่าท้องถิ่นอื่นเป็นอันมาก

(๒) ปัญหาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ด้วยระบบการคลังท้องถิ่นที่มีส่วนกลางเป็นผู้ถือหุ้นรายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่กรุงเทพฯ ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยกระตือรือร้นในเรื่องการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเองนัก (ผู้เขียนได้มีโอกาสเห็นระบบวิธีการทำงานและคลุกคลีกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองใหญ่ ๔ เมือง เป็นเวลาเมืองละเกือบหนึ่งอาทิตย์) ทั้งนี้เพราะได้รับภาษีจัดสรรและมีเงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ที่เชื่อถือได้เสมอ จึงไม่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องหารายได้จากภาษีท้องถิ่นให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย สิ่งที่เกิดขึ้นมิใช่เพราะเจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ บกพร่อง หรือขาดความรู้แม้แต่น้อย หากแต่เป็นเพราะระบบการคลังที่พึ่งพิงส่วนกลางเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ขาดแรงจูงใจในการเก็บภาษีอย่างเต็มที่ นอกไปจากนี้ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นระดับสูงก็มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย ในหลายแห่งการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเป็นผลมาจากการเกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในเรื่องนี้โดยแท้จริงแล้ว เป็นสิ่งธรรมดาในทางรัฐศาสตร์ ที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งจำเป็นจะต้องฟังเสียงประชาชน ในสภาพการที่ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของการเสียภาษีเนื่องจากระบบไม่ได้อยู่ในลักษณะที่จะทำให้ผู้เสียภาษีเห็นประโยชน์โดยตรงจากการเสียภาษี ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่สิ่งที่น่าประหลาดใจนัก

ในสภาวะการณ์ที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นมิได้มุ่งหวังเต็มที่ที่จะเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และผู้เสียภาษีก็ไม่มีความต้องการที่จะเสียภาษีนอกเสียจากว่าจะอยู่ในสภาวะจำยอม

ทั้งนี้เพราะมีส่วนกลางเป็นผู้ดูแลระหว่างในเรื่องราวได้ คุณภาพ และระดับของบริการพื้นฐาน และบริการสาธารณะจึงอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับที่พึงเป็น หากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ภายใต้ระบบ ที่มีแรงจูงใจให้มีการเก็บภาษีท้องถิ่นและประชาชนมีความต้องการจะเสียภาษีเพราะสามารถ เห็นประโยชน์โดยตรงจากภาษีอากรได้อย่างชัดเจน

บทความนี้มีได้เสนอแนะให้รัฐบาลกลางเลิกให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่รัฐบาล ท้องถิ่น หากแต่สิ่งที่น่าจะทำให้ระบบการคลังที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเก็บภาษีท้องถิ่น ที่มีประสิทธิภาพ หากแต่ช่วยทำให้ระดับบริการพื้นฐานในท้องถิ่นอยู่ในสภาพคงตัว มิได้มีทาง โน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกมากเท่าที่ควร

(๓) การใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง ถึงแม้จะไม่มีข้อมูลแน่นอนที่จะชี้ชัดว่า รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่ถูกใช้ในบริเวณกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในระดับสูงกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่นี้ จากข้อมูล GDP ของปี ๒๕๒๓ มูลค่าเพิ่มจากสาขา บริหารราชการและป้องกันประเทศที่เกิดขึ้นในบริเวณกรุงเทพฯ เป็นครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มรวม ของสาขานี้ทั้งหมดของประเทศ นอกไปจากนี้เมื่อพิจารณาอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งการก่อสร้าง รัฐบาลเป็นส่วนสำคัญที่สุด ก็จะได้เห็นว่ามูลค่าเพิ่มจากอุตสาหกรรมนี้ที่เกิดขึ้นในบริเวณกรุงเทพฯ เป็นครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มรวมของอุตสาหกรรมนี้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในประเทศอีกเช่นกัน ดังนั้นจึงพอจะอนุมานได้ว่ารายจ่ายโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่ถูกใช้ในกรุงเทพฯ

หากแบบแผนการใช้จ่ายเช่นนี้ดำรงต่อไป เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่อง ขนาดการผลิต (Economy of Scale) และ Agglomeration Economies จะยิ่งทำให้ กรุงเทพฯใหญ่ขึ้นทุกที และขนาดที่ใหญ่ขึ้นนี้ก็ก่อให้เกิดแรงโน้มที่จะยิ่งทำให้ขนาดของกรุงเทพฯ ใหญ่ขึ้นอีก กระบวนการเช่นนี้จะยังคงทำงานด้วยตัวของมันเองไปเรื่อย การเป็น เมืองโคด (Primate City) ของกรุงเทพฯ จะยิ่งมีมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(๔) ศักยภาพในการเก็บภาษี ด้วยนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางในเรื่องการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนในประเทศผ่านโครงสร้างภาษีที่จะดึงดูดการลงทุน ย่อมนำไปสู่การไม่เท่าเทียมกันของพลังความสามารถเสียภาษีของพื้นที่กรุงเทพฯ และพื้นที่ที่เหลืออย่างแน่นอน เป็นเรื่องธรรมดาที่อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะตั้งในบริเวณกรุงเทพฯ เพราะเหตุผลในเรื่องความสะดวกของการคมนาคมและขนส่ง และการบริหารงาน ดังนั้นพื้นที่กรุงเทพฯ จึงเกิดผลผลิตและรายได้ขึ้นมาก ซึ่งก็หมายความว่าพลังทางเศรษฐกิจและพลังที่จะเสียภาษีก็มีมากตามไปด้วย ตราบใดที่เส้นทางพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเป็นไปในแนวนี้นี้ กรุงเทพฯ ก็ย่อมมีศักยภาพในการเก็บภาษีสูงตามไปด้วย ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้การเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่นเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในทางการเงินมากขึ้น ยิ่งจะทำได้ยากมากขึ้นทุกที

IV. ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าปัญหาใหญ่ที่สุดอยู่ที่ตัวระบบการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลสะท้อนมาจากระบบการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางคือ กรุงเทพมหานคร ในโลกแห่งความเป็นจริงการแก้ไขที่ระบบการคลังท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว ให้ท้องถิ่นเป็นอิสระมิอาจทำได้โดยไม่แก้ไขการรวมศูนย์การปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ข้อเสนอแนะนี้ใกล้ความเป็นไปได้มากขึ้น จึงใคร่เสนอหลักการบางประการที่อาจช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นและมีแนวทางโน้มน้าวที่จะเกิดขึ้นลงบ้าง หลักการที่ใคร่เสนอมีดังต่อไปนี้

(๑) แกไขระบบการคลังท้องถิ่นปัจจุบันให้มีลักษณะที่จะสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความคิดที่จะพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากส่วนกลางน้อยลงกว่าเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แกไขระบบให้ท้องถิ่นมีแรงจูงใจที่จะเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย อย่างไรก็ตาม เงินช่วยเหลือก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น หากประเด็นอยู่ตรงที่ให้การเก็บภาษีท้องถิ่นและการได้เงินอุดหนุนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หากท้องถิ่นเก็บภาษีท้องถิ่นได้มาก ส่วนกลางก็

ให้เงินช่วยเหลือในลักษณะ Matching Grants มากตามไปด้วย หรือให้เงินอุดหนุนตามความสามารถในการเก็บภาษี (Tax Effort) นอกจากนี้ การประกาศลดการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบเดิมลงเป็นขั้นตอนล่วงหน้าหลายปี (Scaling Down) ก็จะเป็นแรงกระตุ้นให้ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องเก็บภาษีท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนสำหรับบางท้องถิ่นที่มีพลังความสามารถเสียภาษีต่ำก็จำเป็นต้องมีอยู่ต่อไป

(๒) หาท่างเพิ่มรายได้จากภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น เพื่อลดความจำเป็นในการที่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น การโอนอากร รถมหรสพทั้งหมดที่เก็บอยู่โดยส่วนกลางจากท้องถิ่นให้แก่ท้องถิ่น (ปัจจุบันได้รับแต่ส่วนที่เก็บเสริมเท่านั้น) ซึ่งในปี ๒๕๒๔ มีมูลค่ารวมทั้งหมดประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ก็อาจเป็นการจัดสรรบางส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคล และบุคคลธรรมดาที่เก็บได้จากท้องถิ่นให้ท้องถิ่นไป การปรับปรุงภาษีบางประเภท เช่น รวมภาษีโรงเรียนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีทรัพย์สินก็เป็นหนทางสำคัญทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ที่สำคัญ ประเด็นหนึ่งที่พึงพิจารณาคือ การจัดตั้งหน่วยงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บ นอกจากนี้ยังลดปัญหาการประเมินของท้องถิ่นไป การมีหน่วยกลางจะทำให้ท้องถิ่นมีข้ออ้างในการประเมินและจัดเก็บ โดยไม่กระทบกระเทือนคะแนนเสียงของผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกด้วย

(๓) เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารการคลังให้แก่ท้องถิ่นในต่างจังหวัด เพื่อการวางแผนรายจ่าย รายได้ โครงการพัฒนาการบริการขั้นพื้นฐานฯ ตลอดจนให้อำนาจท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าปรับในอนุญาตฯ ตลอดจนอัตราภาษีบางประเภท เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่เป็นต้น ฯ นอกจากนี้หากมีกฎหมายออกมารองรับให้เทศบาลมีอำนาจออกพันธบัตรเงินกู้ หรือกู้เงินจากแหล่งเงินทุนอื่น ๆ นอกเหนือจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและธนาคารพาณิชย์ ดังที่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๖ (๖) ระบุไว้ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับมือกับปัญหาในอนาคตได้ดีขึ้น

(๔) จัดหาตลาดการเงินเพื่อการกู้ยืมสาธารณะแก่เทศบาล เช่น จัดกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลให้อยู่ในลักษณะที่เทศบาลจะสามารถกู้ได้อย่างรวดเร็ว และคล่องตัว ตลอดจนหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศให้แก่เทศบาล เพื่อปรับปรุงการบริการขั้นพื้นฐาน

(๕) เปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางให้มุ่งไปสู่ต่างจังหวัดมากกว่าเดิมอย่างเป็นจำนวนสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สนับสนุนนโยบายพัฒนาชนบทโดยการทุ่มรายจ่ายจำนวนมากไปยังพื้นที่เหล่านี้ จริงอยู่ที่การทุ่มค่าใช้จ่ายสาธารณะไปยังชนบทได้หมายความว่า ชุมชนเมืองในต่างจังหวัดซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในต่างจังหวัดจะได้รับประโยชน์ หากแต่ถ้าพิจารณาว่าเงินเดือนของข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยในเขตชุมชนเมืองเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวกระตุ้นอย่างสำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตชุมชนนั้นแล้วก็นับได้ว่ารายจ่ายจากรัฐบาลกลางไหลเข้าสู่ชุมชนเมืองในต่างจังหวัดไม่น้อย กล่าวโดยสรุปได้ว่า เงินรายจ่ายโดยตรงจากส่วนกลางเข้าสู่พื้นที่ในต่างจังหวัด เป็นปัจจัยสำคัญตัวเดียวเท่านั้น นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่นทั้งหมดใหม่ที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำไม่ว่าในเรื่องรายได้ หรือการได้รับบริการสาธารณะของผู้อาศัยในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ที่เหลือลดลงได้

V. สรุป

ความใหญ่โตของเมืองหลวงเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่เหลือของประเทศมิใช่สิ่งที่น่าแปลกใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ประเด็นสำคัญในเรื่องความใหญ่โตนี้อยู่ตรงที่ว่าเมืองหลวงนี้ใหญ่โตเมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณอื่น ๆ มากหรือไม่ จนมีลักษณะเป็นเมือง "โตเดี่ยว" และเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของพื้นที่อื่น และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในบริเวณอื่นหรือไม่ กรุงเทพมหานครพบกับคำถามนี้เช่นกันตลอดระยะหลายปีที่ผ่านมา

การพิจารณาปัญหานี้มีอาจทำได้อย่างสมบูรณ์หากวิเคราะห์จากแต่ละแง่มุมเดียวโดด ๆ โดยปราศจากการพาดพิงถึงแง่มุมอื่นทั้งสิ้น การมองจากแง่มุมการคลังแต่เพียง

อย่างเดียวกันเช่นกัน จำเป็นต้องผูกพันกับปัญหาของระบบการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากระบบการคลังท้องถิ่นจำเป็นต้องสอดคล้องกับระบบการปกครองท้องถิ่น อาจพูดได้ว่าระบบการคลังมิใช่สาเหตุแห่งปัญหาใหญ่แห่งความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่น หากเป็นเพียงระบบที่สะท้อนมาจากระบบการปกครองที่รวมศูนย์ทุกอย่างอยู่ที่กรุงเทพมหานคร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าในแง่หนึ่งความใหญ่ของกรุงเทพฯ มีข้ออุปสรรคสำคัญของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในพื้นที่อื่น "ความใหญ่" เป็นเพียงอาการของไข้ ซึ่งเป็นผลมาจาก "ระบบการปกครอง" ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของโรคความเหลื่อมล้ำนี้

ภายใต้ระบบการคลังท้องถิ่นปัจจุบัน ท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่ากรุงเทพมหานครหรือเทศบาลใดก็ตามขาดความเป็นอิสระทางการเงิน และความเป็นตัวของตัวเองในทางรายได้ อย่างสิ้นเชิง ขอบเขตของภาษีที่ท้องถิ่นอาจจัดเก็บได้มีจำกัด รายได้ที่ได้รับก็จำกัด เช่นเดียวกันเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นรายได้ที่สำคัญต่อการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

รายจ่ายของท้องถิ่นมีอิทธิพลน้อยมากต่อการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น รายจ่ายที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ รายจ่ายสาธารณะโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดินและรายจ่ายประเภทนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการเติบโตของกรุงเทพมหานคร และระดับคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่นั้นในอดีตที่ผ่านมา

จากระบบการคลังที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างพลังความสามารถในการเสียภาษีของกรุงเทพฯ และท้องถิ่นอื่น หากแบบแผนนี้ดำรงต่อไปแล้วการที่จะให้แต่ละท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการเงินในอนาคตจะยิ่งยากขึ้นเป็นลำดับ

การมีรายได้ไม่เพียงพอของท้องถิ่นที่จะสนับสนุนรายจ่ายที่จำเป็น เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการให้และการวางแผนการให้บริการพื้นฐานแก่ท้องถิ่น การลงทุนในแต่ละท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครได้เปรียบหน่วยบริหารราชการท้องถิ่นอื่นเป็นอย่างมากที่ได้รับเงินลงทุนสำหรับบริการพื้นฐาน

จากงบประมาณแผ่นดินในพื้นที่กรุงเทพฯ คนกรุงเทพจึงมีศักยภาพในการได้รับทั้งระดับและคุณภาพของบริการสาธารณะสูงกว่าคนในท้องถิ่นอื่น ในแง่หนึ่งการทุ่มเทค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการลงในบริเวณกรุงเทพฯ ก็คือ การแย่งชิงทรัพยากรมาจากท้องถิ่นอื่น อย่างไรก็ตาม แง่คิดอีกอย่างก็คือกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวง จึงจำเป็นต้องมีระบบการคมนาคมและขนส่งเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารและอีกทั้งยังเป็นที่อยู่ของคนจำนวนมากอีกด้วย ประเด็นที่พึงพิจารณาจึงอยู่ที่ว่ารัฐบาลกลางทุ่มเทค่าใช้จ่ายให้กับกรุงเทพฯ มากเกินไปหรือไม่ และคนกรุงเทพฯ ได้รับประโยชน์จากค่าใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่าภาษีอากรที่จ่ายไปหรือไม่ การขาดข้อมูลที่สำคัญในเรื่องการใช้จ่ายตามพื้นที่ทำให้ไม่อาจตอบคำถามนี้ได้อย่างแน่ชัด อย่างไรก็ตาม จากหลักฐานที่มีอยู่ก็พบว่า คนกรุงเทพเสียสละทรัพยากรในรูปของภาษีอากรไปไม่น้อยในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐบาล

การขาดความคล่องตัวในการบริหารการคลังของท้องถิ่นเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถรับมือกับปัญหาการอยู่อาศัยในชุมชนของพลเมืองจำนวนมากในอนาคตได้อย่างแน่นอน นอกไปจากนี้การได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากตลอดเวลาในหลายกรณี ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีการจัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและผู้เสียภาษีก็ขาดความเต็มใจที่จะเสียภาษีเพราะไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์จากภาษีและภาษีที่ต้องจ่าย

ข้อเสนอแนะในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพและท้องถิ่นอื่นก็คือ สร้างระบบการคลังที่ให้ความอิสระทางการเงินแก่ท้องถิ่นที่ละน้อย และสร้างแรงจูงใจในการเก็บภาษีท้องถิ่นแก่ผู้บริหาร พร้อมกับหาทางเพิ่มรายได้แก่ท้องถิ่น และที่สำคัญที่สุดคือ เปลี่ยนแปลงนโยบายไปในลักษณะที่มีการหันเหค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินไปยังท้องถิ่นอื่นที่มีใช้กรุงเทพฯ อย่างจริงจังเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีผลลดความแตกต่างระหว่างกรุงเทพและท้องถิ่นอื่นลงไปได้บ้าง

“โครงสร้างทางการเงินรายภาคและจังหวัดของไทย”

โดย

ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โครงสร้างทางการเงินรายภาคและจังหวัดของไทย **

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์*

๑. คำนำ

การศึกษาเริ่มจากแรงจูงใจที่ว่า ความรู้ความเข้าใจเรื่องโครงสร้างทางการเงินในระดับจังหวัดและระดับภาคมีความจำกัอยู่มาก ในขณะที่ความเข้าใจทางด้านการสร้างการเงินของประเทศล้าหน้ากว่ากันมากอย่างเปรียบเทียบไม่ได้เท่าที่ผ่านหน้าตาผู้เขียน ในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมาไม่มีงานศึกษา empirical ในลักษณะนี้เพียงชิ้นเดียว ได้แก่ งานศึกษาของ ดร.ชนิษฐา มีสุข (๒๕๒๑) (๒๕๑๔)

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญ ๓ ประการคือ ๑. พยายามรวบรวมข้อมูลทางการเงินบางส่วน เพื่อนำมาประกอบเป็น "เครื่องชี้ทางด้านโครงสร้างการเงินในระดับภาคและจังหวัด" เพื่อจะบอกให้เราทราบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทางการเงินของแต่ละภาคแต่ละจังหวัดอย่างไร และความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำ (ถ้าจะมี) ของแต่ละภาค/จังหวัดเป็นอย่างไรมีแนวโน้มเหลื่อมล้ำน้อยลงหรือเพิ่มขึ้น ๒. จากข้อที่ ๑ พยายามจะศึกษาต่อไปว่ามีปัจจัยทางเศรษฐกิจ (และสังคม) ที่อธิบาย "โครงสร้างทางการเงิน" (เนื่องจากคำนี้มีความหมายกว้าง จะต้องนิยามให้ละเอียดเจาะจงยิ่งขึ้นในตอนต่อไป) หรือไม่ อธิบายได้ดีเพียงไร และ ๓. เพื่อเสนอข้อสังเกตของผู้เขียนบางประการต่อการศึกษาวิจัยในอนาคต หรือข้อคิดทางด้านนโยบายบางประการ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** เนื้อหาส่วนใหญ่ในบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยชื่อ "โครงสร้างทางการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย" เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตุลาคม ๒๕๒๕

๒. เครื่องวัดของโครงสร้างทางการเงิน

คำว่า "โครงสร้างทางการเงิน" ที่เอ่ยถึงข้างต้นมีความหมายหลวม ๆ เรามีความจำเป็นต้องขยายความว่าหมายถึงสิ่งใดกันแน่ คำว่า "โครงสร้าง" ก็นิยามความกว้างโดยความเข้าใจของบุคคลทั่วไปย่อมนึกถึงลักษณะสำคัญของเรื่องที่กำลังกล่าวถึง มักจะไม่ครอบคลุมรายละเอียดบางประการ ประเด็นว่าอะไรคือสิ่งสำคัญ อะไรไม่สำคัญจึงขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจจะเห็นแตกต่างกัน

โดยเหตุที่สถาบันการเงินมีหน้าที่สำคัญคือ การระดมเงินออมจากบุคคล/ครัวเรือน/หรือธุรกิจ ที่มีเงินเหลือจ่าย (ทั้งชั่วคราวหรือถาวร) และนำไปจัดสรรหรือปล่อยเป็นเงินกู้ให้แก่หน่วยที่ขาดแคลนเงินทุน สถาบันการเงินทำให้คนหรือหน่วยธุรกิจ ๒ ฝ่าย ต่างมีความพอใจเพิ่มขึ้น อันที่จริงคนหรือหน่วยธุรกิจ ๒ ฝ่ายอาจจะหาทางมาพบหรือแลกเปลี่ยนกันได้โดยตรง แต่ประสิทธิภาพอาจจะสู้กับการมีสถาบันการเงินเป็นตัวกลางไม่ได้ เมื่อพิจารณาในแง่นี้แล้ว ทำให้นึกถึงว่า "การออมในสถาบันการเงิน" (financial saving) หรือ "สินเชื่อที่สถาบันการเงินอำนวยให้แก่ผู้ขอ" (credit extended by financial institutions) ในฐานะเป็นเครื่องแสดงโครงสร้างทางการเงิน (ความนิยมของประชาชนที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงิน ลักษณะการจัด portfolios ของสถาบัน พฤติกรรมต่อความเสี่ยง....ฯลฯ) เมื่อพิจารณาประกอบว่าสถาบันการเงินอาจจะสามารถกู้ยืมในลักษณะ เป็นการชั่วคราว (compensatory finance) จากธนาคารกลาง จากต่างประเทศ หรือจากสถาบันการเงินด้วยกันเอง ทำให้นักวิจัยมีแนวโน้มจะใช้ "การออมในสถาบันการเงิน" เป็นเครื่องชี้มากกว่า [ดู Goldsmith (1969), Shaw (1973) McKinnon (1973), Fry (1980)]

โดยเหตุที่การศึกษานี้มีช่วงเวลาต่าง ๆ กัน และโดยที่การออมในสถาบันการเงินมักเติบโตขึ้นตามเวลา จึงเป็นการดีกว่าถ้าจะ normalize การออมในสถาบันการเงินด้วยตัวแปรที่เหมาะสมบางประการ เมื่อคำนึงประเด็นเหล่านี้ทำให้มีเครื่องชี้บางประการที่อาจจะเหมาะสมในการพิจารณา เช่น

- ก. สัดส่วนของการออมในสถาบันการเงิน /ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ
- ข. สัดส่วนของการออมในสถาบันการเงิน /การออมจากบัญชีรายได้ประชาชาติ
- ค. อัตราการเจริญเติบโตของการออมในสถาบันการเงิน เปรียบเทียบกับ
อัตราการเจริญเติบโตของรายได้

หากพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปในเครื่องชี้ ก. ข. และ ค. นี้ มีเหตุผลบางประการที่ทำให้ดัชนี

ก. อาจจะเหมาะสมกว่าดัชนี ข. และ ค. สำหรับดัชนี ค. จะเห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับอัตราการเพิ่ม (rate of growth) ดัชนีนี้จึงมักมีความผันผวน (volatility) ค่อนข้างสูงกว่า โดยเปรียบเทียบทำให้เกิดปัญหาบางประการในการนำมาเปรียบเทียบ สำหรับดัชนี ข. คิดว่าไม่มีปัญหาในแง่ทฤษฎี แต่อาจจะมีปัญหาในแง่ปฏิบัติ กล่าวคือ การออมในบัญชีรายได้ประชาชาติ มักคำนวณจากรายได้ส่วนที่เหลือจากการบริโภค (ซึ่งคำนวณจากอัตราการบริโภคต่อรายได้ต่อหัว คูณด้วยจำนวนคนทั้งหมด) เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่า ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเป็นเรื่องยากที่จะได้ตัวเลขถูกต้อง อีกทั้งการสำรวจข้อมูล (ขนาดใหญ่) ในเรื่องนี้มิได้กระทำทุกปี และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง วิธีที่ปฏิบัติจึงเป็นการใช้ตัวเลขเก่าเป็นฐาน บวกกับข้อมูลเพิ่มเติมจากการสุ่มตัวอย่างย่อย ๆ ประกอบ อาจจะเป็นด้วยเหตุนี้นักวิจัยจำนวนมาก (ทั้งในต่างประเทศด้วย) จึงอาศัยดัชนี ก. เป็นพื้นฐาน

การศึกษาในที่นี้ขออนุญาตใช้คำว่า "ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน (Financial deepening) ในความหมายของสัดส่วนของเงินออมในธนาคารพาณิชย์เทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศเรียกว่า F_1 คล้ายคลึงกับแนวคิดนี้ อาจจะใช้สัดส่วนของเงินออมในสถาบันการเงินทั้งหมดเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติก็ได้ อาจจะเรียกว่า F_2 แต่เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินเก่าแก่ และมีความสำคัญสูงที่สุด การใช้ F_1 หรือ F_2 อาจจะไม่ได้แตกต่างกันมากนัก และการใช้ F_2 เป็นเครื่องชี้ มีปัญหาไม่สามารถหา

ข้อมูลได้ถูกต้องและเชื่อถือได้มากในช่วงต้น ๆ ของการศึกษา

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน นอกจากจะวัดในระดับประเทศแล้วก็อาจประยุกต์เป็นระดับภาคและระดับจังหวัดต่อ โดยใช้ผลิตภัณฑ์รายภาค (Gross Regional Product) และผลิตภัณฑ์รายจังหวัด (Gross Provincial Product) แผนผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศ ส่วนการออมในสถาบันการเงินก็จำแนกออกเป็นรายภาคและรายจังหวัดตามลำดับ

คำว่า "การออมในสถาบันการเงิน" เป็นอีกคำหนึ่งที่น่าจะทำให้เข้าใจไขว้เขวได้ เนื่องจากการออมในความหมายทั่วไปทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ส่วนของรายได้ที่จับจ่ายใช้สอยไม่หมด ถือเป็นส่วนการออมอาจจะเป็นสินค้าหรือเงินก็ได้ ส่วนของการออมที่อยู่ในรูปของเงินหรือหลักทรัพย์ทางการเงินมักจะเรียกว่า เป็นการออมทางการเงิน (financial saving) ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของเงินฝาก การถือพันธบัตร หุ้น หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ การออมในธนาคารพาณิชย์ในที่นี้หมายถึงเงินฝากทุกประเภทของประชาชนที่อยู่ในธนาคารพาณิชย์ ยอดเงินออมจำนวนนี้เป็นไปได้ที่จะมีค่ามากกว่าการออมในบัญชีรายได้ประชาชาติ เพราะเหตุว่าส่วนหนึ่งของเงินฝากเป็นการถือเงินเพื่อรอไว้จับจ่ายใช้สอยในอนาคตอันใกล้เข้าไปด้วย ในขณะที่การออมในบัญชีรายได้ประชาชาติไม่มีการบริโภคแฝงอยู่

นอกเหนือไปจากดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินที่กล่าวข้างต้น ยังมีเครื่องมืออื่น ๆ ที่สามารถบอก "ลักษณะ" (character) บางประการทางการเงินได้อีก การศึกษาในที่นี้จึงพยายามจะนำมาวิเคราะห์ประกอบด้วย เท่าที่จะสามารถกระทำได้อาทิเช่น

๑. สัดส่วนของสินเชื่อกับสถาบันการเงินเปรียบเทียบกับสินเชื่อที่ครัวเรือนหรือธุรกิจได้จากแหล่งอื่นนอกเหนือสถาบันการเงิน

๒. สัดส่วนของสินเชื่อบริษัทเปรียบเทียบกับระยะยาว

๓. สัดส่วนของการออมในสถาบันการเงินเปรียบเทียบกับความมั่งคั่ง (หมายเหตุ : ของหน่วยเศรษฐกิจที่มีเงินออมเป็นบวก)

๔. สัดส่วนของสินเชื่อกับสถาบันการเงินเปรียบเทียบกับเงินกองทุน (equity) ของหน่วยธุรกิจ (ซึ่งปกติเป็นหน่วยที่พึ่งพิงเงินออมจากภาคครัวเรือน)

๕. การกระจุกตัวและการเขยิบฐานะในธนาคารพาณิชย์

๖. การออมในสถาบันการเงินอื่นเปรียบเทียบกับการออมในธนาคารพาณิชย์

๗. การกระจายของบริการธนาคารในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด

๘. ความแตกต่างในความเป็นปึกแผ่นระดับภาค

๙. ความแตกต่างในความเป็นปึกแผ่นระดับจังหวัด

๑๐. ลักษณะการกระจายสินเชื่อกับธนาคารพาณิชย์ต่อสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ

๓. โครงสร้างทางการเงินเปรียบเทียบระหว่างภาค

การศึกษานี้ได้ใช้สัดส่วนของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์เทียบกับผลิตภัณฑ์รายภาคของแต่ละภาคเป็นเครื่องวัดของ "ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน" (financial deepening) ศึกษาจากช่วงเวลา ๒๕๑๗ - ๒๕๒๓ สามารถสรุปข้อสังเกตที่น่าสนใจบางประการ ดังนี้

ก. ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในทุกภาค ในช่วงแรก ๒๕๑๗ - ๑๙ สัดส่วนของเงินฝากเทียบกับผลิตภัณฑ์รายภาคตกอยู่ในช่วง ๑๘ - ๒๙% และต่อมาในปี ๒๕๒๐ เพิ่มขึ้นระหว่าง ๒๒ - ๓๒% และในปี ๒๕๒๓ เพิ่มขึ้นระหว่าง ๓๑ - ๔๓%

ข. ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินมีความแตกต่างกันในระหว่างภาคพอสมควร และไม่ได้ลดน้อยลงเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลง

ค. ที่น่าแปลกใจคือ ในช่วงแรก (๒๕๑๗ - ๑๙) พบว่า ภาคอีสานมีดัชนีความเป็นปึกแผ่นสูงที่สุด ๒๔ และ ๒๙% ตามลำดับ เปรียบเทียบกับภาคกลาง (ไม่นับรวม กรุงเทพฯ) ซึ่งอัตราส่วนเท่ากับ ๑๘ และ ๒๔% ภาคที่มีค่าดัชนีนี้ต่ำที่สุดคือภาคเหนือเท่ากับ ๑๘ และ ๑๘% ตามลำดับ อนึ่ง ในการตีความตัวเลขจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างผันผวนของเงินฝากอย่างหนึ่งและผลิตภัณฑ์รายภาคอีกอย่างหนึ่ง การที่พบว่า ภาคอีสานที่ดัชนีความเป็นปึกแผ่นสูงกว่าในภาคอื่น อาจจะสืบเนื่องจากภาคอื่นมีระดับการผลิตในช่วงนั้นสูงผิดปกติก็เป็นได้ (คงจำกันได้ว่า ในปี ๒๕๑๗ นับว่าเป็นปีพิเศษสำหรับเศรษฐกิจไทย ซึ่งมี commodity boom เกิดขึ้น และเป็นปีเดียวในหลาย ๆ ปีที่มีดุลการชำระเงิน

เป็นบวก เป็นไปได้ว่าผลผลิตในภาคเกษตรดีมากในภาคเหนือและภาคกลาง ทำให้ค่าดัชนี
ความเป็นปึกแผ่นทางการเงินค่อนข้างต่ำ)

ง. ภาคที่ดัชนีความเป็นปึกแผ่นมีอัตราการขยายตัวมากที่สุดได้แก่ภาค
กลางเพิ่มจาก ๑๘% เป็น ๕๓% ภายใน ๖ ปี (๒๕๑๗ - ๒๓) หรือเพิ่มจาก ๒๘% เป็น
๕๓% ภายใน ๔ ปี (๒๕๑๘ - ๒๓)

จ. ภาคที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นมีอัตราการขยายตัวต่ำที่สุดได้แก่ ภาค
อีสานเพิ่มจาก ๒๔% เป็น ๓๑% ภายใน ๖ ปี (๒๕๑๗ - ๒๓) หรือเพิ่มจาก ๑๘% เป็น
๓๑% ภายใน ๔ ปี (๒๕๑๘ - ๒๓)

ฉ. ภาคที่ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินมีอัตราการขยายตัวสูง
รองจากภาคกลางคือ ภาคตะวันออกและภาคตะวันตก ภาคใต้ และภาคเหนือ ตามลำดับ
ภาคตะวันออกขยายตัวจาก ๒๒% เป็น ๕๒% ภายใน ๖ ปี (๒๕๑๗ - ๒๓) หรือขยายตัว
จาก ๒๒% เป็น ๕๒% ภายใน ๔ ปี (๒๕๑๘ - ๒๓) ขณะที่ภาคตะวันตกขยายตัวจาก ๒๐%
เป็น ๔๙% ภายใน ๖ ปี (๒๕๑๗ - ๒๓) หรือขยายตัวจาก ๓๑% เป็น ๔๙% ภายใน ๔ ปี
(๒๕๑๘ - ๒๓) ภาคใต้ขยายตัวจาก ๒๑% เป็น ๔๗% ภายใน ๖ ปี (๒๕๑๗ - ๒๓) และ
ขยายจาก ๒๗% เป็น ๔๗% ภายใน ๔ ปี (๒๕๑๘ - ๒๓) ภาคเหนือขยายตัวจาก ๑๘%
เป็น ๔๒% ภายใน ๖ ปี (๒๕๑๗ - ๒๓) และขยายตัวจาก ๒๐% เป็น ๔๒% ภายใน ๔ ปี
(๒๕๑๘ - ๒๓)

ช. หากพยายามแบ่งกลุ่มตามสภาพใกล้เคียงกัน อาจจะกล่าวได้ว่าภาค
กลางและภาคตะวันออกมีระดับความเป็นปึกแผ่นสูง (ตามสภาพปีล่าสุด) ๕๓ และ ๕๒% ตาม
ลำดับ ภาคตะวันตกและภาคใต้อยู่ในระดับสูงรองลงมา ๔๔ และ ๔๗% ตามลำดับ สำหรับ
ภาคเหนือและภาคอีสานเป็นกลุ่มที่ระดับความเป็นปึกแผ่นทางการเงินค่อนข้างต่ำโดยเปรียบ
เทียบ ๔๒ และ ๓๑% ตามลำดับ

ตารางที่ ๒.๓

เปรียบเทียบโครงสร้างทางการเงินระหว่างภาค

ภาค	ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน (F)						
	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
เหนือ	๐.๑๘	๐.๑๘	๐.๒๐	๐.๒๖	๐.๒๖	๐.๒๘	๐.๔๒
ใต้	๐.๒๑	๐.๒๓	๐.๒๗	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๓๖	๐.๔๗
อีสาน	๐.๒๔	๐.๒๙	๐.๑๘	๐.๒๒	๐.๒๓	๐.๒๕	๐.๓๑
ตะวันออก	๐.๒๒	๐.๒๓	๐.๒๗	๐.๒๘	๐.๓๑	๐.๓๕	๐.๔๒
ตะวันตก	๐.๒๐	๐.๒๒	๐.๒๖	๐.๒๙	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๔๙
กลาง *	๐.๑๘	๐.๒๔	๐.๒๙	๐.๓๒	๐.๓๙	๐.๓๙	๐.๕๓

หมายเหตุ : F หมายถึง สัดส่วนของเงินออมในธนาคารพาณิชย์เทียบกับผลิตภัณฑ์
ประชากรรายภาค

* ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร

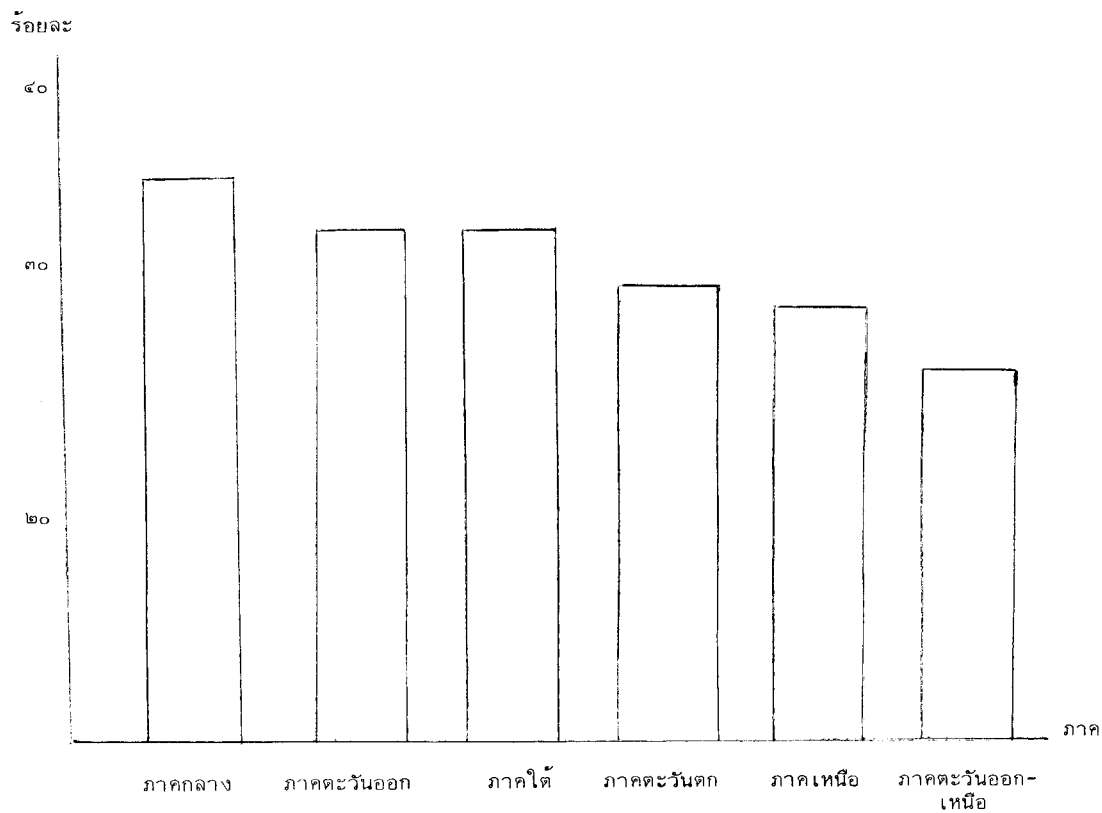
ตารางที่ ๒.๔

อัตราการเพิ่มของเงินฝากโดยเฉลี่ยแต่ละภาค

ภาค	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
เหนือ	๑๙.๘๖	๒๒.๘๗	๒๘.๖๗	๒๐.๔๖	๑๕.๐๒	๓๒.๒๑
ใต้	๑๗.๒๓	๒๗.๐๖	๒๕.๗๒	๒๖.๔๗	๑๖.๘๐	๑๙.๔๐
อีสาน	๑๓.๒๒	๒๔.๔๐	๒๐.๔๙	๒๐.๑๒	๑๓.๗๒	๒๙.๙๕
ตะวันออก	๒๔.๔๕	๒๒.๙๓	๒๐.๔๐	๒๒.๐๖	๑๔.๕๔	๒๗.๙๔
ตะวันตก	๒๗.๑๐	๓๑.๖๔	๒๕.๒๕	๑๑.๕๗	๑๘.๔๘	๒๕.๕๔
กลาง	๒๒.๘๗	๓๔.๐๗	๑๗.๐๔	๒๓.๑๕	๘.๔๖	๒๙.๑๒

หมายเหตุ : เงินฝากในที่นี้หมายถึงเงินฝากทุกประเภทของธนาคารพาณิชย์

ดัชนีแสดงความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน



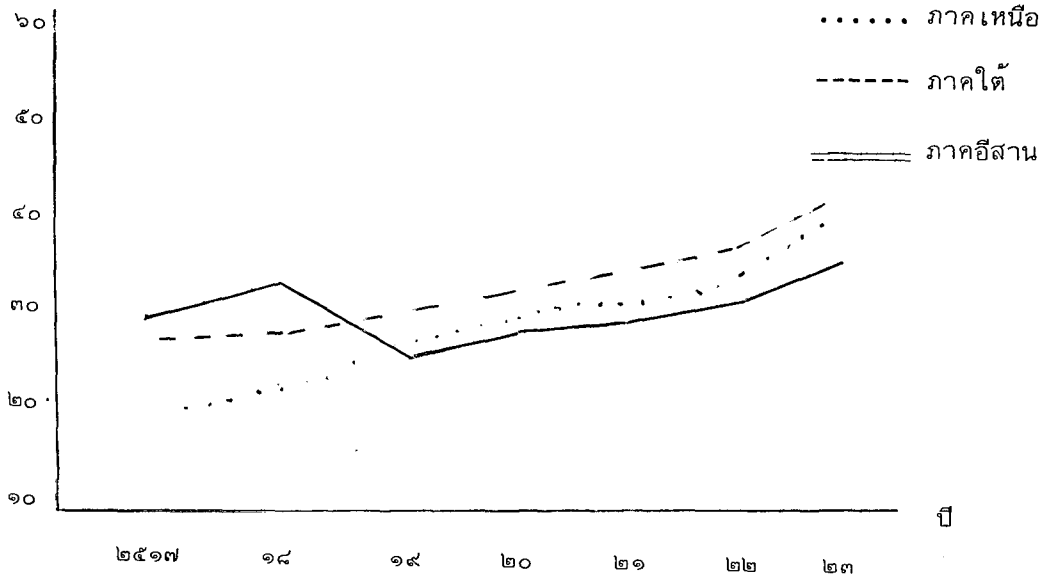
แผนภูมิที่ ๒, ๗

ความลึกทางการเงินเปรียบเทียบระหว่างภาค, ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร, เฉลี่ย

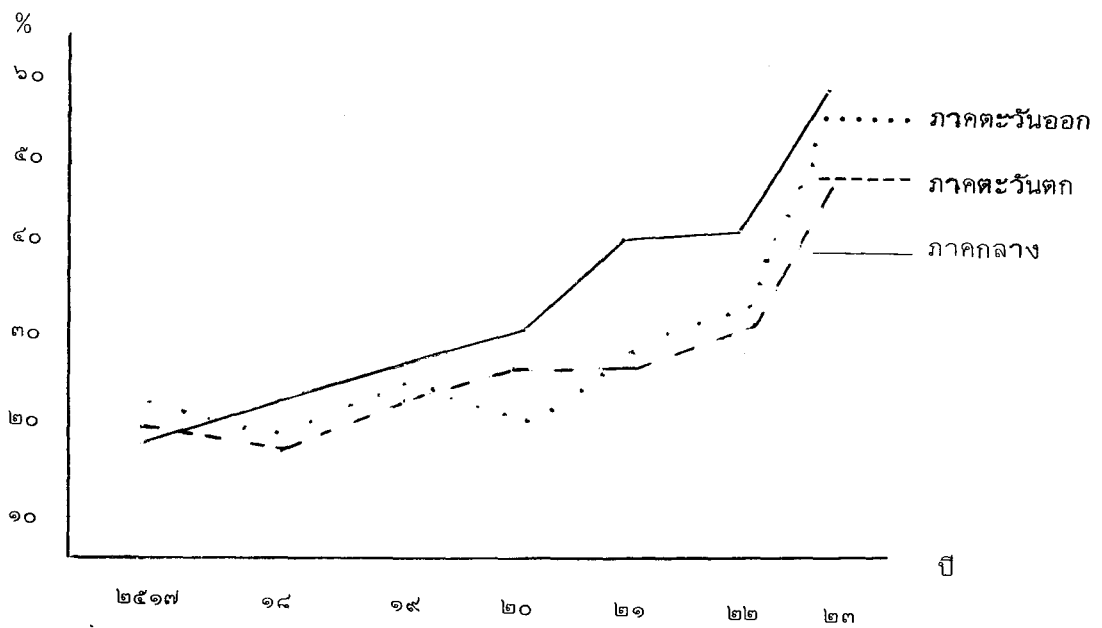
๒๕๑๔ - ๒๒

ที่มาของข้อมูล : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน



ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน



แผนภูมิที่ ๒.๘ ก, ข.

แสดงความเป็นปึกแผ่นทางการเงินของแต่ละภาค ๒๕๑๗-๒๓

๔. โครงสร้างทางการเงินในภาคกลาง

จังหวัดในภาคกลางในที่มีได้นับรวมกรุงเทพมหานครเข้าไปด้วย โดยอาศัยวิธีการเดียวกัน และช่วงเวลาศึกษาเหมือนกัน พบว่ามีลักษณะสำคัญบางประการพอสรุปได้ดังนี้

ก. ยกเว้นจังหวัดปทุมธานี พบว่าดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินระหว่างจังหวัดมีการเกาะกลุ่มมากกว่าในภาคอื่น ๆ กล่าวคือ ค่าดัชนีกระจายตั้งแต่ ๑๗% ถึง ๔๔% ในปี ๒๕๑๘ ในปี ๒๕๒๐ กระจายตั้งแต่ ๒๓% ถึง ๔๙% และในปี ๒๕๒๔ กระจายตั้งแต่ ๒๔% ถึง ๕๖%

ข. กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินสูงได้แก่ ลพบุรี สิงห์บุรี และนนทบุรี โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๕๖ ๕๔ และ ๕๑% ตามลำดับ (๒๕๒๒) เปรียบเทียบกับกลุ่มจังหวัดในภาคอื่นเห็นได้ชัดเจนว่าสูงกว่า ยกเว้นเมื่อเทียบกับภูเก็ต

ค. ปทุมธานีเป็นจังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินต่ำที่สุด และเป็นเช่นนี้สม่ำเสมอกล่าวคือ สัดส่วนที่พิจารณามีค่า ๖% ในปี ๒๕๑๘ เพิ่มเป็น ๑๒% ในปี ๒๕๒๐ และ ๑๗% ในปี ๒๕๒๒

ง. จังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินรองจากกลุ่มในข้อ ข. ได้แก่ อยุธยา และอ่างทอง ซึ่งมีสัดส่วนเท่ากับ ๔๔ และ ๔๑% ตามลำดับ วัดจากปี ๒๕๒๒

จ. จังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินรองลงมาจากกลุ่มในข้อ ง. ได้แก่ ชัยนาท และสระบุรี โดยมีสัดส่วนเท่ากับ ๒๕ และ ๒๔% ตามลำดับ (๒๕๒๒)

ฉ. ยกเว้นจังหวัดปทุมธานี พบว่าอัตราการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินไม่สูงนักเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ

ตารางที่ ๒.๖

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินในภาคกลาง

จังหวัด	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	เฉลี่ย
	F	F	F	F	F	F*
สระบุรี	๐.๑๗	๐.๒๑	๐.๒๓	๐.๒๕	๐.๒๔	๐.๒๒
ลพบุรี	๐.๓๒	๐.๓๙	๐.๔๗	๐.๕๗	๐.๕๖	๐.๔๖
สิงห์บุรี	๐.๔๔	๐.๔๑	๐.๔๙	๐.๕๔	๐.๕๔	๐.๔๘
ชัยนาท	๐.๒๐	๐.๒๒	๐.๒๔	๐.๒๔	๐.๒๕	๐.๒๓
อ่างทอง	๐.๒๔	๐.๒๖	๐.๓๑	๐.๔๑	๐.๔๑	๐.๓๓
นนทบุรี	๐.๓๐	๐.๔๗	๐.๓๗	๐.๕๘	๐.๕๑	๐.๔๗
ปทุมธานี	๐.๐๖	๐.๑๐	๐.๑๒	๐.๑๕	๐.๑๗	๐.๑๒
อยุธยา	๐.๒๖	๐.๒๙	๐.๒๕	๐.๔๕	๐.๔๔	๐.๓๔
ค่าเฉลี่ย (μ)	๐.๒๕	๐.๓๑	๐.๓๑	๐.๔๐	๐.๓๙	๐.๓๓
ส่วนเบี่ยงเบน						
มาตรฐาน(σ_{n-1})	๐.๑๑	๐.๑๕	๐.๑๓	๐.๑๗	๐.๑๕	

๕. โครงสร้างทางการเงินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดยวิธีการเดียวกับที่ได้ศึกษาของภาคอื่น ศึกษาในช่วงเวลาเดียวกัน พบว่ามีลักษณะสำคัญในภาคนี้พอสรุปได้ดังนี้

ก. ความแตกต่างระหว่างดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินของแต่ละจังหวัดในภาคนี้มีอยู่ค่อนข้างมาก ในปี ๒๕๑๘ สัดส่วนที่พิจารณาแปรผันตั้งแต่ ๗% ถึง ๒๕% ความแตกต่างยังคงดำรงอยู่แม้ว่าเวลาเปลี่ยนไป กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๐ สัดส่วนแปรผันตั้งแต่ ๑๐% ถึง ๓๙% และในปี ๒๕๒๒ สัดส่วนแปรผันตั้งแต่ ๑๔% ถึง ๔๗%

ข. ภายใน ๑๖ จังหวัดในภาคนี้ จังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ยโสธร ขอนแก่น

ค. กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินต่ำ ได้แก่ บุรีรัมย์ กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ มหาสารคาม เลย สุรินทร์ ร้อยเอ็ด นครพนม หนองคาย และชัยภูมิ โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๑๔, ๑๕, ๑๖, ๑๗, ๑๘, ๑๙, ๒๐, ๒๑ และ ๒๒% ตามลำดับ โปรดสังเกตว่าระดับความเป็นปึกแผ่นต่ำของภาคนี้ยังสูงกว่าระดับต่ำในภาคเหนือ แต่ต่ำกว่าระดับเดียวกันในภาคใต้อย่างชัดเจน

ง. กลุ่มจังหวัดที่ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินในระดับกลาง ได้แก่ นครราชสีมา และสกลนคร โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๓๓ และ ๒๖% ตามลำดับ

จ. กลุ่มจังหวัดที่มีการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นด้านการเงินสูง ได้แก่ ยโสธร (เพิ่มจาก ๑๖% ในปี ๒๕๑๘ เป็น ๔๙% ในปี ๒๕๒๒) ชัยภูมิ (เพิ่มจาก ๒๑% เป็น ๒๒% ในช่วงเวลาเดียวกัน) สกลนคร (เพิ่มจาก ๑๐% เป็น ๒๖% ในช่วงเวลาเดียวกัน) และบุรีรัมย์ (เพิ่มจาก ๗% เป็น ๑๔% ในช่วงเวลาเดียวกัน)

ฉ. กลุ่มจังหวัดที่มีการขยายตัวของความเป็นปึกแผ่นด้านการเงินน้อย

ได้แก่ กาฬสินธุ์ (เพิ่มจาก ๑๔% ในปี ๒๕๑๘ เป็น ๑๕% ในปี ๒๕๒๒) หนองคาย (เพิ่มจาก ๑๗% เป็น ๒๑%) ศรีสะเกษ (เพิ่มจาก ๑๒% เป็น ๑๗%) มหาสารคาม (เพิ่มจาก ๑๒% เป็น ๑๗%)

ตารางที่ ๒.๗

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จังหวัด	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	เฉลี่ย
	F	F	F	F	F	F*
เลย	๐.๑๐	๐.๑๓	๐.๑๕	๐.๑๖	๐.๑๘	๐.๑๔
อุดร	๐.๒๒	๐.๒๖	๐.๓๔	๐.๓๗	๐.๔๐	๐.๓๒
หนองคาย	๐.๑๗	๐.๑๗	๐.๑๙	๐.๒๐	๐.๒๑	๐.๑๙
สกลนคร	๐.๑๐	๐.๑๔	๐.๒๒	๐.๒๕	๐.๒๖	๐.๑๙
นครพนม	๐.๑๒	๐.๑๓	๐.๑๖	๐.๒๐	๐.๒๑	๐.๑๘
ศรีสะเกษ	๐.๑๒	๐.๑๓	๐.๑๔	๐.๑๖	๐.๑๗	๐.๑๗
สุรินทร์	๐.๑๒	๐.๑๙	๐.๒๐	๐.๑๘	๐.๑๙	๐.๑๘
ร้อยเอ็ด	๐.๑๑	๐.๑๔	๐.๑๙	๐.๑๙	๐.๒๐	๐.๑๗
กาฬสินธุ์	๐.๑๔	๐.๑๔	๐.๑๕	๐.๑๔	๐.๑๕	๐.๑๔
มหาสารคาม	๐.๑๒	๐.๑๒	๐.๑๕	๐.๑๖	๐.๑๗	๐.๑๔
ขอนแก่น	๐.๒๕	๐.๓๐	๐.๓๙	๐.๓๘	๐.๔๒	๐.๓๕
ชัยภูมิ	๐.๑๑	๐.๑๔	๐.๑๗	๐.๑๙	๐.๒๒	๐.๑๗
นครราชสีมา	๐.๒๑	๐.๒๔	๐.๒๘	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๒๗
บุรีรัมย์	๐.๐๗	๐.๑๐	๐.๑๐	๐.๑๒	๐.๑๔	๐.๑๑
อุบลราชธานี	๐.๒๓	๐.๓๕	๐.๓๙	๐.๔๐	๐.๔๑	๐.๓๖
ยโสธร	๐.๑๖	๐.๒๒	๐.๒๕	๐.๓๗	๐.๔๙	๐.๓๐
ค่าเฉลี่ย (μ)	๐.๑๕	๐.๑๘	๐.๒๒	๐.๒๔	๐.๒๖	๐.๒๑
ส่วนเบี่ยงเบน						
มาตรฐาน (σ_{n-1})	๐.๐๕	๐.๐๗	๐.๐๙	๐.๑๐	๐.๑๑	

๖. โครงสร้างทางการเงินในภาคใต้

โดยวิธีการเดียวกันของภาคเหนือ และช่วงเวลาเท่ากัน ได้พบลักษณะที่สำคัญน่าสนใจดังต่อไปนี้

ก. ใน ๑๔ จังหวัดภาคใต้ หากไม่นับรวมจังหวัดภูเก็ตออกชั่วคราวพบว่า มีความแตกต่างในดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินน้อยกว่าของภาคเหนือ กล่าวคือ สัดส่วนดังกล่าวแปรผันตั้งแต่ ๙% ถึง ๓๓% (ปี ๒๕๑๘) และแปรผันตั้งแต่ ๒๒% ถึง ๕๑% (ปี ๒๕๒๒) พอสรุปได้อย่างทั่วไปว่าความแตกต่างของสัดส่วนนี้มีแนวโน้มลดลง

ข. ในภาคใต้เห็นได้ชัดเจนว่า ภูเก็ตมีระดับความเป็นปึกแผ่นทางการเงินสูงกว่าจังหวัดอื่นทั้งหมด และสม่ำเสมอตลอดช่วงเวลาการศึกษา กล่าวคือ สัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๖๔% ในปี ๒๕๑๘ และกลายเป็น ๖๘% ในปี ๒๕๒๒

ค. กลุ่มจังหวัดในภาคใต้ที่มีระดับความเป็นปึกแผ่นทางการเงินสูง ได้แก่ ยะลา สงขลา สตูล และตรัง โดยมีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ ๕๑, ๔๙, ๔๓ และ ๔๐% ตามลำดับ (วัดตามปีล่าสุด)

ง. กลุ่มจังหวัดที่มีระดับความเป็นปึกแผ่นทางการเงินต่ำ ได้แก่ กระบี่ ปัตตานี พัทลุง นราธิวาส และนครศรีธรรมราช โดยที่สัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ ๒๒, ๒๒, ๒๔, ๒๖ และ ๒๙% ตามลำดับ (ปี ๒๕๒๒)

จ. กลุ่มจังหวัดที่ความเป็นปึกแผ่นทางการเงินอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ระนอง ชุมพร พังงา สุราษฎร์ธานี โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๓๖, ๓๔, ๓๓ และ ๓๒% ตามลำดับ (ปี ๒๕๒๒)

ฉ. จังหวัดที่มีอัตราการขยายตัวของความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน
ได้แก่ สตูล (เพิ่มจาก ๙% เป็น ๔๓% ระหว่าง ๒๕๑๘ - ๒๕๒๒) ปัตตานี (เพิ่มจาก ๙%
ในปี ๒๕๑๘ เป็น ๒๒% ในปี ๒๕๒๒)

ช. กลุ่มจังหวัดที่มีอัตราการขยายตัวของความเป็นปึกแผ่นทางการเงินต่ำ
ได้แก่ ภูเก็ต (จาก ๖๔% ในปี ๒๕๑๘ เป็น ๖๘% ในปี ๒๕๒๒) ชุมพร (จาก ๓๐% เป็น
๓๔%)

ตารางที่ ๒.๘

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินของภาคใต้

จังหวัด	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	เฉลี่ย
กระบี่	๐.๑๒	๐.๑๖	๐.๑๖	๐.๑๘	๐.๒๒	๐.๑๗
ชุมพร	๐.๓๐	๐.๓๔	๐.๓๖	๐.๓๓	๐.๓๔	๐.๓๓
ตรัง	๐.๒๖	๐.๓๓	๐.๓๘	๐.๓๘	๐.๔๐	๐.๓๕
นครศรีธรรมราช	๐.๑๙	๐.๒๒	๐.๒๓	๐.๒๖	๐.๒๙	๐.๒๔
นราธิวาส	๐.๑๕	๐.๑๓	๐.๑๖	๐.๒๔	๐.๒๖	๐.๑๙
ปัตตานี	๐.๐๙	๐.๒๒	๐.๑๙	๐.๒๐	๐.๒๒	๐.๑๘
พังงา	๐.๑๘	๐.๒๓	๐.๒๕	๐.๓๑	๐.๓๓	๐.๒๖
พัทลุง	๐.๑๖	๐.๑๘	๐.๑๘	๐.๒๒	๐.๒๔	๐.๒๐
ภูเก็ต	๐.๖๔	๐.๖๘	๐.๗๕	๐.๗๗	๐.๖๘	๐.๗๐
ยะลา	๐.๓๓	๐.๔๐	๐.๔๖	๐.๔๘	๐.๕๑	๐.๔๔
ระนอง	๐.๒๒	๐.๒๖	๐.๒๘	๐.๓๓	๐.๓๖	๐.๒๙
สงขลา	๐.๓๓	๐.๓๓	๐.๓๙	๐.๔๔	๐.๔๙	๐.๔๐
สตูล	๐.๐๙	๐.๑๕	๐.๑๙	๐.๒๘	๐.๔๓	๐.๒๓
สุราษฎร์ธานี	๐.๑๙	๐.๒๓	๐.๒๗	๐.๒๘	๐.๓๒	๐.๒๗
ค่าเฉลี่ย (μ)	๐.๒๓	๐.๒๘	๐.๓๐	๐.๓๔	๐.๓๖	๐.๓๐
ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (σ_{n-1})	๐.๑๔	๐.๑๔	๐.๑๖	๐.๑๕	๐.๑๓	
Coefficient of variation (σ/μ)						

๗. โครงสร้างทางการเงินในภาคเหนือ

โดยวิธีการเดียวกับที่กล่าวตอนต้น เราใช้สัดส่วนของเงินฝากเทียบกับผลิตภัณฑ์รายจังหวัด เป็นเครื่องวัดของความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน ศึกษาตลอดช่วงเวลา ๒๕๑๔-๒๒ พบว่า มีสาระสำคัญพอสรุปย่อได้ดังนี้

ก. พบว่าภายในภาคเหนือมีความแตกต่างในดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินค่อนข้างมาก ในปี ๒๕๑๔ สัดส่วนดังกล่าวแปรผันตั้งแต่ ๕% ถึง ๕๐% และพบว่าความแตกต่างยังคงดำรงอยู่แม้ว่าเวลาได้เปลี่ยนไปกล่าวคือ ในปี ๒๕๒๐ สัดส่วนดังกล่าวแปรผันระหว่าง ๔% ถึง ๕๓% และในปี ๒๕๒๒ สัดส่วนแปรผันระหว่าง ๖% ถึง ๔๘%

ข. ภายใน ๑๗ จังหวัดของภาคนี้ จังหวัดที่จัดว่ามีความเป็นปึกแผ่นด้านการเงินสูงได้แก่ นครสวรรค์ พิจิตร และเชียงใหม่ มีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ ๔๘, ๔๘ และ ๔๓% ตามลำดับ (ปี ๒๕๒๒)

ค. จังหวัดที่มีระดับความเป็นปึกแผ่นน้อยในภาคนี้ได้แก่ แม่ฮ่องสอน น่าน ลำพูน และกำแพงเพชร สัดส่วนที่พิจารณามีค่าเท่ากับ ๖, ๑๔, ๑๖ และ ๑๗% ตามลำดับ (ปี ๒๕๒๒)

ง. กลุ่มของจังหวัดที่ระดับความเป็นปึกแผ่นสูงรองจากกลุ่มนำในข้อ ข. ได้แก่ พิษณุโลก สุโขทัย ลำปาง และเพชรบูรณ์ ซึ่งสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๓๘, ๓๕, ๓๔ และ ๓๔% ตามลำดับ (๒๕๒๒)

จ. กลุ่มของจังหวัดที่ระดับความเป็นปึกแผ่นรองจากกลุ่มในข้อ ง. ได้แก่ อุทัยธานี แพร่ อุดรดิตถ์ ตาก และพะเยา โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๒๗, ๒๖, ๒๔, ๒๔ และ ๒๔% ตามลำดับ (๒๕๒๒)

ฉ. กลุ่มจังหวัดที่มีการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินสูง ได้แก่ กำแพงเพชร (เพิ่มจาก ๗% เป็น ๑๗% ใน ๖ ปี) เพชรบูรณ์ (เพิ่มจาก ๑๔% เป็น ๓๔% ในเวลาเดียวกัน) ลำพูน (เพิ่มจาก ๖% เป็น ๑๖%) และตาก (เพิ่มจาก ๑๒% เป็น ๒๔% ในช่วงเวลาเดียวกัน)

ช. กลุ่มจังหวัดที่มีการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินน้อย ได้แก่ น่าน (จาก ๑๖% ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๑๔% ในปี ๒๕๒๒) แม่ฮ่องสอน (จาก ๕% ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๖% ในปี ๒๕๒๒) พิษณุโลก (จาก ๓๐% เป็น ๓๔% ช่วงเวลาเดียวกัน) พิจิตร (จาก ๕๐% เป็น ๔๘%) และอุทัยธานี (จากเดิม ๓๑% ในปี ๒๕๑๗ เป็น ๒๗% ในปี ๒๕๒๒)

ตารางที่ ๒.๔

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินในภาคเหนือ

จังหวัด	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	เฉลี่ย
	F	F	F	F	F	F*
เชียงราย	๐.๑๕	๐.๑๗	๐.๑๙	๐.๒๒	๐.๒๔	๐.๑๙
พะเยา	-	-	๐.๒๐	๐.๒๑	๐.๒๔	๐.๒๒
เชียงใหม่	๐.๒๘	๐.๓๓	๐.๓๙	๐.๓๙	๐.๔๓	๐.๓๖
น่าน	๐.๑๖	๐.๑๙	๐.๑๕	๐.๑๓	๐.๑๔	๐.๑๕
ลำพูน	๐.๐๖	๐.๐๘	๐.๑๐	๐.๑๔	๐.๑๖	๐.๑๑
ลำปาง	๐.๒๒	๐.๒๘	๐.๓๒	๐.๓๔	๐.๓๔	๐.๓๐
แพร่	๐.๑๔	๐.๑๘	๐.๒๑	๐.๒๔	๐.๒๖	๐.๒๑
อุตรดิตถ์	๐.๑๓	๐.๑๖	๐.๑๘	๐.๒๑	๐.๒๔	๐.๑๘
แม่ฮ่องสอน	๐.๐๕	๐.๐๔	๐.๐๔	๐.๐๕	๐.๐๖	๐.๐๕
สุโขทัย	๐.๑๙	๐.๒๔	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๓๕	๐.๒๘
ตาก	๐.๑๒	๐.๑๔	๐.๑๔	๐.๒๒	๐.๒๔	๐.๑๗
พิษณุโลก	๐.๓๐	๐.๓๐	๐.๓๙	๐.๓๗	๐.๓๘	๐.๓๕
กำแพงเพชร	๐.๐๗	๐.๐๙	๐.๑๕	๐.๑๕	๐.๑๗	๐.๑๓
พิจิตร	๐.๕๐	๐.๔๕	๐.๕๓	๐.๔๙	๐.๔๘	๐.๔๙
เพชรบูรณ์	๐.๑๔	๐.๑๖	๐.๒๗	๐.๓๒	๐.๓๔	๐.๒๕
นครสวรรค์	๐.๓๑	๐.๓๗	๐.๕๓	๐.๔๖	๐.๔๘	๐.๒๓
อุทัยธานี	๐.๓๑	๐.๒๘	๐.๔๑	๐.๒๗	๐.๒๗	๐.๓๑
ค่าเฉลี่ย (x)	๐.๒๐	๐.๒๒	๐.๒๖	๐.๒๗	๐.๒๘	๐.๒๕
ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (σ_{n-1})	๐.๑๒	๐.๑๒	๐.๑๕	๐.๑๒	๐.๑๒	

๘. โครงสร้างทางการเงินในภาคตะวันออก

อาศัยวิธีการเดียวกัน ช่วงเวลาเดียวกัน ได้พบว่ามีลักษณะทางการเงินที่สำคัญของภาคตะวันออกดังนี้

ก. การกระจายของดัชนีความเป็นปึกแผ่นในภาคนี้มีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลางและภาคใต้ แต่น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในตอนแรก (๒๕๑๔) สัดส่วนที่พิจารณาแปรผันตั้งแต่ ๑๕% ถึง ๔๐% ในปี ๒๕๒๐ แปรผันตั้งแต่ ๑๘% ถึง ๔๕% แต่ต่อมาในปี ๒๕๒๒ แปรผันตั้งแต่ ๑๙% ถึง ๖๑% ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าดูแนวโน้มจะกระจายมากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป

ข. กลุ่มจังหวัดในภาคนี้ที่ดัชนีความเป็นปึกแผ่นมีค่าสูงได้แก่ จันทบุรี และ ฉะเชิงเทรา กล่าวคือ ค่าสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๖๑ และ ๔๘% ตามลำดับ (วัดจากข้อมูล ปี ๒๕๒๒)

ค. กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นต่ำในภาคนี้ได้แก่ สมุทรปราการ และ ปราจีนบุรี โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๑๙% เท่ากัน

ง. กลุ่มจังหวัดอื่นที่ดัชนีความเป็นปึกแผ่นอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ นครนายก ชลบุรี ตราด ระยอง โดยมีสัดส่วนที่พิจารณาเท่ากับ ๓๖, ๓๓ และ ๓๑% ตามลำดับ

จ. จังหวัดที่มีการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นค่อนข้างสูงในช่วง ๕ ปีนี้ ได้แก่ ตราด (เพิ่มจาก ๘% เป็น ๓๓%) และระยอง (เพิ่มจาก ๑๗% เป็น ๓๑%)

ฉ. จังหวัดที่มีการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินค่อนข้างต่ำ ได้แก่ สมุทรปราการ (เพิ่มจาก ๑๕% เป็น ๑๙% ใน ๕ ปีที่พิจารณา) ปราจีนบุรี (เพิ่มจาก ๑๓% เป็น ๑๙%) และนครนายก (เพิ่มจาก ๓๔% เป็น ๓๖%)

ช. กล่าวโดยสรุปการขยายตัวของดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินไม่สูงนัก แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นอาจเนื่องจากมีระดับความเป็นปึกแผ่นสูงกว่าหลายภาคโดยเปรียบเทียบอยู่แล้ว

ตารางที่ ๒.๑๐

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินในภาคตะวันออก

จังหวัด	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	เฉลี่ย
	F	F	F	F	F	F*
ชลบุรี	๐.๒๒	๐.๒๖	๐.๓๐	๐.๓๑	๐.๓๓	๐.๒๘
ระยอง	๐.๑๗	๐.๑๙	๐.๒๒	๐.๒๖	๐.๓๑	๐.๒๓
ฉะเชิงเทรา	๐.๓๓	๐.๓๘	๐.๔๓	๐.๔๕	๐.๔๘	๐.๔๑
จันทบุรี	๐.๔๐	๐.๔๐	๐.๓๖	๐.๕๑	๐.๖๑	๐.๔๖
ปราจีนบุรี	๐.๑๗	๐.๑๙	๐.๒๑	๐.๑๕	๐.๑๙	๐.๑๘
นครนายก	๐.๓๔	๐.๓๕	๐.๓๒	๐.๓๕	๐.๓๖	๐.๓๔
ตราด	๐.๐๘	๐.๒๔	๐.๒๖	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๒๔
สมุทรปราการ	๐.๑๕	๐.๑๗	๐.๑๘	๐.๑๘	๐.๑๙	๐.๑๗
ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	๐.๒๓	๐.๒๗	๐.๒๙	๐.๓๑	๐.๓๕	๐.๒๙
ส่วนเบี่ยงเบน						
มาตรฐาน (σ_{n-1})	๐.๑๑	๐.๐๙	๐.๐๘	๐.๑๒	๐.๑๔	

๔. โครงสร้างทางการเงินในภาคตะวันตก

โดยวิธีการเดียวกัน และศึกษาจากช่วงเวลาเดียวกัน พบว่ามีลักษณะสำคัญบางประการพอสรุปได้ดังนี้

ก. ความแตกต่างระหว่างดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินของแต่ละจังหวัดในภาคนี้เห็นได้ชัดมาก เปรียบเทียบกับภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ กล่าวคือสัดส่วนที่พิจารณาแปรผันตั้งแต่ ๘% ถึง ๔๗% ในปี ๒๕๑๘ ความแตกต่างยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าเวลาจะเปลี่ยนไป กล่าวคือในปี ๒๕๒๐ สัดส่วนนี้แปรผันตั้งแต่ ๑๒% ถึง ๕๒% และในปี ๒๕๒๒ เปลี่ยนเป็น ๑๘% ถึง ๕๘%

ข. ภายใน ๘ จังหวัดนี้ สมุทรสงครามเป็นจังหวัดที่ความเป็นปึกแผ่นทางการเงินสูงที่สุดและสม่ำเสมอโดยตลอด รองลงไปได้แก่ ราชบุรี และนครปฐม

ค. กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินต่ำ ได้แก่ กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ โดยที่สัดส่วนที่พิจารณามีค่าเท่ากับ ๑๘ และ ๑๙% ตามลำดับ ในปี ๒๕๒๒

ง. กลุ่มที่มีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินอยู่ระดับปานกลาง ได้แก่ สมุทรสาคร เพชรบุรี และสุพรรณบุรี ซึ่งดัชนีนี้มีค่าเท่ากับ ๒๕, ๓๑ และ ๓๓% ตามลำดับ

จ. อัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีที่พิจารณาของภาคนี้ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ยกเว้นจังหวัดสมุทรสาคร สุพรรณบุรีและกาญจนบุรี

ตารางที่ ๒.๑๑

ดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินในภาคตะวันตก

จังหวัด	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	เฉลี่ย
	F	F	F	F	F	F*
สมุทรสาคร	๐.๑๒	๐.๑๙	๐.๒๐	๐.๑๕	๐.๒๕	๐.๑๘
สมุทรสงคราม	๐.๔๗	๐.๕๖	๐.๕๒	๐.๖๓	๐.๕๘	๐.๕๕
นครปฐม	๐.๒๖	๐.๓๑	๐.๓๙	๐.๓๙	๐.๓๙	๐.๓๕
ราชบุรี	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๓๖	๐.๓๖	๐.๔๑	๐.๓๕
สุพรรณบุรี	๐.๑๙	๐.๒๐	๐.๒๙	๐.๒๖	๐.๓๓	๐.๒๕
กาญจนบุรี	๐.๐๘	๐.๑๐	๐.๑๒	๐.๑๒	๐.๑๘	๐.๑๒
ประจวบคีรีขันธ์	๐.๑๒	๐.๑๔	๐.๑๗	๐.๑๘	๐.๑๙	๐.๑๖
เพชรบุรี	๐.๒๗	๐.๒๕	๐.๒๙	๐.๓๐	๐.๓๑	๐.๒๘
ค่าเฉลี่ย (μ)	๐.๒๓	๐.๒๖	๐.๒๙	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๒๘
ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (σ_{n-1})	๐.๑๓	๐.๑๔	๐.๑๓	๐.๑๗	๐.๑๓	

การศึกษานี้ได้ทดลองจำแนกจังหวัดต่าง ๆ ออกเป็น ๔ กลุ่มตามลักษณะโครงสร้างทางการเงิน โดยอาศัยดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงินและอัตราการขยายตัวของเงินฝากของจังหวัด เป็นเกณฑ์ตัดสิน โดยที่

- กลุ่ม A หมายถึง จังหวัดที่มีความเป็นปึกแผ่นทางด้านการเงินสูง และยังมีอัตราการขยายตัวของเงินฝากสูงด้วย
- กลุ่ม B หมายถึง จังหวัดที่มีความเป็นปึกแผ่นทางด้านการเงินสูง แต่มีอัตราการขยายตัวของเงินฝากต่ำ
- กลุ่ม C หมายถึง จังหวัดที่มีความเป็นปึกแผ่นทางด้านการเงินต่ำ แต่มีอัตราการขยายตัวของเงินฝากสูง
- กลุ่ม D หมายถึง จังหวัดที่มีความเป็นปึกแผ่นทางด้านการเงินต่ำ และมีอัตราการขยายตัวของเงินฝากต่ำเช่นกัน

ผลการจำแนกสรุปได้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ ๒.๔

การจำแนกกลุ่มจังหวัดตามลักษณะโครงสร้างการเงิน

กลุ่ม A	กลุ่ม B	กลุ่ม C	กลุ่ม D
เชียงใหม่	ลำปาง	ลำพูน	เชียงราย
สุโขทัย	พิษณุโลก	ตาก	พะเยา
เพชรบูรณ์	พิจิตร	กำแพงเพชร	น่าน
นครปฐม	นครสวรรค์	สมุทรสาคร	แพร่
ขอนแก่น	อุทัยธานี	กาญจนบุรี	อุตรดิตถ์
นครราชสีมา	สมุทรสงคราม	ประจวบคีรีขันธ์	แม่ฮ่องสอน
ยโสธร	ราชบุรี	สุรินทร์	สุพรรณบุรี
ระนอง	เพชรบุรี	ชัยภูมิ	เลย
สงขลา	อุตรธานี	บุรีรัมย์	หนองคาย
ชลบุรี	อุบลราชธานี	กระบี่	สกลนคร
จันทบุรี	ชุมพร	นครศรีธรรมราช	นครพนม
นนทบุรี	ตรัง	พังงา	ศรีสะเกษ
	ภูเก็ต	สตูล	ร้อยเอ็ด
	ยะลา	สุราษฎร์ธานี	กาฬสินธุ์
	ฉะเชิงเทรา	ระยอง	มหาสารคาม
	นครนายก	ปราจีนบุรี	นราธิวาส
	ลพบุรี	สมุทรปราการ	ปัตตานี
	สิงห์บุรี	ปทุมธานี	พิจิตร
	อ่างทอง		ตราด
	อยุธยา		สระบุรี
			ชัยนาท

หมายเหตุ :

กลุ่ม A หมายถึง จังหวัดที่ $F > \bar{F}$ และ $D > \bar{D}$

กลุ่ม B หมายถึง จังหวัดที่ $F > \bar{F}$ และ $D < \bar{D}$

กลุ่ม C หมายถึง จังหวัดที่ $F < \bar{F}$ และ $D > \bar{D}$

กลุ่ม D หมายถึง จังหวัดที่ $F < \bar{F}$ และ $D < \bar{D}$

F = ความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน

D = อัตราการเพิ่มของเงินฝากโดยเฉลี่ย ๒๕๑๔-๒๓

๑๐. การกระจายของสาขาธนาคาร

การที่ธนาคารพาณิชย์จะสามารถระดมเงินออมจากแหล่งต่าง ๆ เข้ามาได้ นอกเหนือไปจากปัจจัยทางด้านความต้องการออมของภาคครัวเรือนและภาคเศรษฐกิจอื่น ตลอดจนผลตอบแทนเงินฝากในระดับที่น่าพอใจ ปัจจัยทางด้านอุปทานของบริการ อันได้แก่ การกระจายของสาขาธนาคาร เพื่อให้ความสะดวกและประหยัดสำหรับผู้ฝากเงิน ก็อาจจะ เป็นปัจจัยที่สำคัญ ๆ ต่อการออม จึงเป็นแง่มุมที่น่าสนใจหนึ่งที่ควรจะติดตาม

จากการสังเกตข้อมูลในอดีต สามารถสรุปความเห็นได้บางประการ ดังนี้

ก. จำนวนสาขาธนาคารในประเทศทั้งหมดมีอัตราการกระจุกตัว (concentration) ในเขตกรุงเทพมหานครค่อนข้างสูง กล่าวคือ สัดส่วนสาขาธนาคาร ในเขตกรุงเทพมหานครคิดเป็นประมาณ ๔๕% ของจำนวนสาขาในต่างจังหวัดทั้งหมดรวม กัน (ในปี ๒๕๒๓ มีสาขาในเขตกรุงเทพมหานคร ๔๖๑ สาขาเทียบกับ ๑๐๑๗ สาขาในต่าง จังหวัดทั้งหมดรวมกัน) อนึ่ง

ข. เป็นที่น่าสังเกตว่า การขยายตัวของสาขาในเขตกรุงเทพมหานคร มีลักษณะค่อนข้างมั่นคง เมื่อเทียบกับการขยายสาขาในต่างจังหวัดซึ่งมีอัตราการเพิ่มไม่ ค่อยสม่ำเสมอ สังเกตเห็นชัดว่า การขยายตัวในต่างจังหวัดมีอัตราสูงใน ๒ ช่วงด้วยกัน ช่วงแรกเกิดในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๙ - ๒๕๒๔ และในช่วงหลังระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๒๒

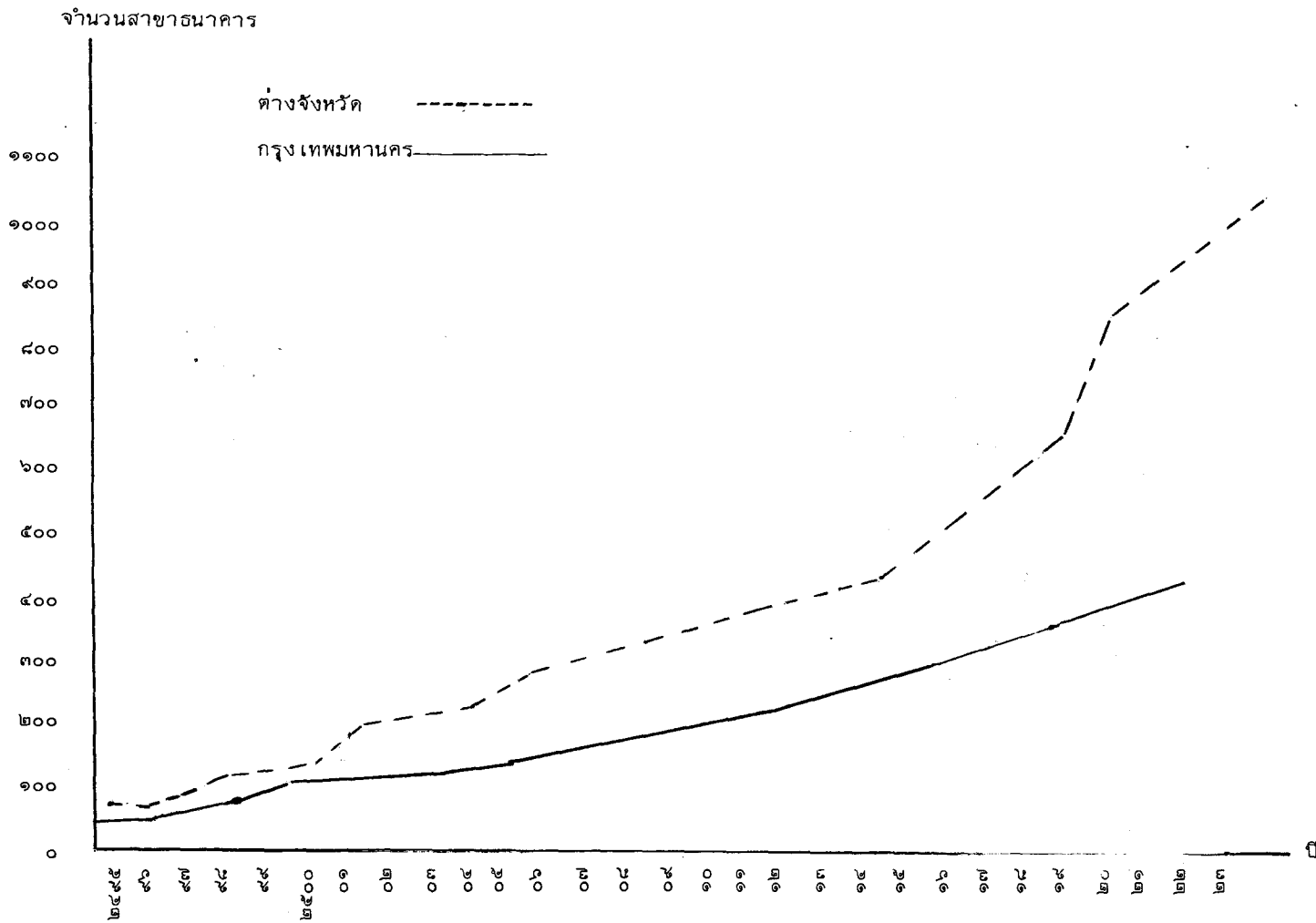
ตารางที่ ๒.๑๒

จำนวนสาขาธนาคารในประเทศไทย

ปี	กรุงเทพมหานคร	ต่างจังหวัด	จำนวนทั้งหมด	สาขาธนาคาร อัตราส่วนของต่างจังหวัด เทียบกับของกรุงเทพฯ
๒๔๙๕	๓๑	๕๕	๘๖	๑.๗๗
๒๔๙๖	๓๒	๕๙	๙๑	๑.๘๔
๒๔๙๗	๓๕	๖๕	๑๐๐	๑.๘๕
๒๔๙๘	๔๒	๗๓	๑๑๕	๑.๗๔
๒๔๙๙	๕๓	๗๒	๑๔๕	๑.๓๕
๒๕๐๐	๖๔	๑๒๑	๑๘๕	๑.๘๙
๒๕๐๑	๘๗	๑๘๖	๒๗๓	๒.๑๔
๒๕๐๒	๑๐๒	๒๐๕	๓๐๗	๒.๐๑
๒๕๐๓	๑๑๓	๒๓๘	๓๕๑	๒.๑๑
๒๕๐๔	๑๒๔	๒๗๔	๓๙๘	๒.๒๑
๒๕๐๕	๑๓๔	๒๙๐	๔๒๔	๒.๑๖
๒๕๐๖	๑๔๕	๓๐๒	๔๔๗	๒.๐๘
๒๕๐๗	๑๕๓	๓๐๕	๔๕๘	๑.๙๙
๒๕๐๘	๑๖๑	๓๑๓	๔๗๔	๑.๙๔
๒๕๐๙	๑๖๙	๓๓๕	๕๐๔	๑.๙๘
๒๕๑๐	๑๘๒	๓๕๓	๕๓๕	๑.๙๔
๒๕๑๑	๑๙๗	๓๗๑	๕๖๘	๑.๘๘
๒๕๑๒	๒๑๓	๓๙๐	๖๐๓	๑.๘๓
๒๕๑๓	๒๓๔	๔๑๓	๖๔๗	๑.๗๖
๒๕๑๔	๒๕๙	๔๒๓	๖๘๒	๑.๖๓
๒๕๑๕	๒๗๑	๔๖๐	๗๓๑	๑.๗๐
๒๕๑๖	๒๘๓	๔๙๖	๗๗๙	๑.๗๕
๒๕๑๗	๓๐๓	๕๔๓	๘๔๖	๑.๗๙
๒๕๑๘	๓๒๓	๕๗๒	๘๙๕	๑.๗๗
๒๕๑๙	๓๔๔	๗๒๑	๑,๐๖๕	๒.๑๐
๒๕๒๐	๓๖๔	๘๒๐	๑,๑๘๔	๒.๒๕
๒๕๒๑	๔๐๕	๘๙๐	๑,๒๙๗	๒.๒๐
๒๕๒๒	๔๓๘	๙๔๕	๑,๓๘๓	๒.๑๖
๒๕๒๓	๔๖๑	๑,๐๑๗	๑,๔๗๘	๒.๒๑

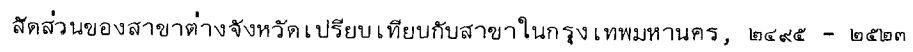
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

อันที่จริง ข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวข้างต้นควรจะได้รับการวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งกว่านี้ กล่าวคือพิจารณาถึงเหตุผลที่ทำให้เป็นดังนั้น เพราะเชื่อว่าการเปิดสาขาธนาคารใหม่แต่ละธนาคารย่อมได้รับการกลั่นกรองเป็นอย่างดีพอสมควร การศึกษานี้ยอมรับว่าเราไม่รู้ซึ่งถึงเหตุผลของการขยายตัวดังกล่าว เพียงใครตั้งข้อสันนิษฐานว่า ก. โอกาสในการปล่อยสินเชื่อในต่างจังหวัดมีน้อยกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร ข. โอกาสในการระดมเงินออมในต่างจังหวัด (โดยเฉลี่ย) ต่ำกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร ค. จากข้อ ก. และ ข. ทำให้อัตรากำไรจากสาขาต่างจังหวัดน้อยกว่าในกรุงเทพมหานคร (ข้อมูลในอดีตแสดงให้เห็นว่า ธนาคารปล่อยเงินกู้ในเขตต่างจังหวัดน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเงินฝากที่ระดมได้ อัตราส่วนนี้แปรผันในระหว่าง ๔๕% - ๗๐% แม้ว่าในระยะหลังสัดส่วนนี้มีแนวโน้มสูงขึ้นก็ตาม)



จำนวนสาขาธนาคารในต่างจังหวัดและในกรุงเทพมหานคร, ๒๔๙๕ - ๒๕๒๓

แผนภูมิที่ ๒.๙



২-৩(৬)৯

ตารางที่ ๒.๑๓

ปริมาณเงินฝากและการปล่อยกู้ของธนาคารพาณิชย์ ๒๕๑๒-๒๕๒๓

	ปี				
	๒๕๑๒	๒๕๑๕	๒๕๑๘	๒๕๒๑	๒๕๒๓
เงินฝาก (๑)	๒๘,๒๒๔.๓	๔๘,๔๐๕.๕	๘๗,๖๙๘.๓	๑๕๗,๔๗๙.๘	๒๑๔,๙๙๔.๑
- สาขาต่างจังหวัด (๒)	๗,๘๔๓.๑ (๒๗.๗๙)	๑๔,๘๘๖.๙ (๓๐.๗๕)	๓๐,๗๑๕.๒ (๓๕.๐๒)	๕๗,๕๐๖.๘ (๓๖.๖๒)	๘๒,๑๔๕.๙ (๓๘.๒๑)
- สาขาในกรุงเทพ (๓)	๒๐,๓๘๑.๒ (๗๒.๗๒)	๓๓,๕๑๘.๖ (๖๙.๒๕)	๕๖,๙๘๓.๑ (๖๕.๙๘)	๙๙,๙๗๓.๐ (๖๓.๔๘)	๑๓๒,๘๔๘.๒ (๖๑.๖๒)
เงินให้กู้ (๔)	๒๓,๒๘๐.๙	๓๔,๔๐๒.๐	๗๘,๓๕๒.๑	๑๕๘,๙๓๔.๙	๒๑๘,๘๐๙.๓
- ในต่างจังหวัด (๕)	๓,๕๕๓.๗	๖,๒๑๒.๐	๑๔,๙๙๗.๐	๔๒,๐๒๑.๘	๕๖,๖๑๒.๕
- ในเขตกรุงเทพ (๖)	๑๙,๗๒๗.๒	๒๘,๑๙๐.๐	๖๓,๓๕๕.๑	๑๑๖,๙๑๓.๑	๑๖๒,๑๙๖.๘
อัตราส่วนของเงินปล่อยกู้ เทียบกับเงินฝากในต่างจังหวัด (๗)	๔๕.๓๑	๔๑.๗๓	๔๘.๘๓	๗๓.๐๗	๖๘.๙๒

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒.๑๔

จำนวนสาขาธนาคารในเขตภูมิภาคต่าง ๆ

เขตภูมิภาค	ปี				
	๒๕๐๔	๒๕๐๘	๒๕๑๓	๒๕๑๘	๒๕๒๓
จำนวนสาขาทั้งหมด (ไม่รวมกรุงเทพฯ)					
๑	๑๕ (๕.๔๗)	๑๙ (๖.๐๗)	๓๒ (๗.๗๕)	๕๒ (๙.๐๙)	๑๑๐ (๑๐.๘๒)
๒	๒๕ (๙.๑๒)	๓๑ (๙.๙๐)	๕๐ (๑๒.๑๑)	๘๐ (๑๓.๙๙)	๑๔๕ (๑๔.๒๖)
๓	๑๙ (๖.๙๓)	๒๓ (๗.๓๕)	๓๕ (๘.๔๗)	๔๗ (๘.๒๒)	๑๐๗ (๑๐.๕๒)
๔	๒๑ (๗.๖๖)	๒๘ (๘.๙๕)	๓๙ (๙.๔๔)	๕๕ (๙.๖๒)	๙๔ (๙.๒๔)
ลพบุรี	๓๙ (๑๔.๒๓)	๔๑ (๑๓.๑๐)	๕๓ (๑๒.๘๓)	๖๘ (๑๑.๘๙)	๑๑๓ (๑๑.๑๑)
ลพบุรี	๓๔ (๑๒.๔๑)	๓๔ (๑๐.๘๖)	๔๑ (๙.๙๓)	๖๖ (๑๑.๕๔)	๑๒๕ (๑๒.๒๙)
๗	๓๘ (๑๓.๘๗)	๓๙ (๑๒.๔๖)	๕๘ (๑๔.๐๔)	๘๐ (๑๓.๙๙)	๑๔๘ (๑๔.๕๕)
ลพบุรี	๓๐ (๑๐.๒๕)	๓๘ (๑๒.๑๔)	๔๖ (๑๑.๑๔)	๕๕ (๙.๖๒)	๙๑ (๘.๙๕)
ลพบุรี	๕๓ (๑๙.๓๔)	๖๐ (๑๙.๑๗)	๕๙ (๑๔.๒๙)	๖๙ (๑๒.๐๖)	๘๔ (๘.๒๖)

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ตัวเลขในขลิตหมายถึงสัดส่วนในภาคนั้นเทียบกับจำนวนทั้งหมด

เขตภูมิภาคนิยาม เหมือนกับที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อสังเกตบางประการต่อการศึกษาวิจัยในอนาคตและข้อเสนอแนะ

การศึกษาค้นคว้าด้านโครงสร้างการเงินในระดับภาคและจังหวัดเท่าที่มีอยู่ในเวลานี้อยู่ในสภาพจำกัด คงจะไม่ผิดพลาดจะเรียกว่าอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น เชื่อว่าจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมอีกมาก เท่าที่ผู้เขียนทราบได้มีนักศึกษาระดับปริญญาโทหลายท่านสนใจที่จะค้นคว้าเพิ่มเติม ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์บางแห่งก็สนใจเช่นกัน เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากแง่มุมที่จะศึกษามีอยู่มากมาย ผู้เขียนใคร่เสนอแง่มุมในความเห็นส่วนตัวว่าจะต้องค้นคว้าให้มากดังต่อไปนี้

- ก. การสืบหาปัจจัยหรือเหตุผลที่ทำให้โครงสร้างการเงินของแต่ละจังหวัดเป็นดังที่เห็นอยู่ นั่นคือ การตั้งข้อสันนิษฐานและการทดสอบจากข้อมูลที่เป็นจริง ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับอุปสงค์ต่อการถือเงินอาจจะนำไปประยุกต์ใช้กับความเป็นปึกแผ่นทางการเงินได้ แต่โมเดลที่อยู่ในตำรา มักจะไม่ได้รวมปัจจัยทางประชากรและสังคมอื่น ๆ ซึ่งเชื่อว่ามีผลต่อพฤติกรรมและโครงสร้างทางการเงิน (อาทิเช่น ความเป็นสังคมเมือง/ชนบท ระดับการศึกษา ลักษณะอาชีพโดยส่วนใหญ่ของประชากร ฯลฯ) ความเป็นปึกแผ่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเงิน ยังมีตัวแปรอื่นที่น่าสนใจ อาทิเช่น อุปทานของบริการธนาคาร, financial intermediation, (ความเป็นคนกลางของสถาบันการเงิน มักจะนิยามโดยใช้สินทรัพย์ในสถาบันการเงินเปรียบเทียบกับสต็อกของความมั่นคง หรือสต็อกของเงินออม), monetization (การแลกเปลี่ยนที่ใช้เงินตราเปรียบเทียบกับ การแลกเปลี่ยน หรือการผลิตทั้งหมด) เหล่านี้เป็นต้น

- ข. การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างจังหวัด (หรือภูมิภาค) ก็เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่ที่น่าสนใจ ในช่วงเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาได้มีวิวัฒนาการเรื่องบัญชีกระแสเงินทุน (Flow - of - Fund Account) ซึ่งช่วยบอกให้เราทราบว่า เมื่อหน่วยเศรษฐกิจ (เช่นภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และอื่น ๆ) มีรายได้ มีการใช้จ่าย มีส่วนเหลือ หรือส่วนขาดทางการเงินอย่างไร จากส่วนเกินทางการเงินหน่วยเศรษฐกิจนั้น ๆ นำไปจัดสรรด้วยการถือหลักทรัพย์อย่างไร และหน่วยที่มีการออมติดลบเพิ่มหนี้สิน (หรือหาแหล่งเงินทุนมาจุนเจือ) จากแหล่งใด หากทำการจำแนกบัญชีเสียใหม่เป็นรายจังหวัดและรายภูมิภาค ก็น่าจะได้ตัวเลขจังหวัดที่มีเงินออมติดบวกหรือติดลบ (financial surplus or deficit) จากนั้นก็ถามต่อไปว่า จังหวัดนั้น ๆ นำเงินออมส่วนที่เหลือไปจัดการอย่างไร หรือหาเงินมาจากแหล่งใด อย่างไรก็ตามก็ดี การศึกษานี้มีข้อจำกัดอย่างน้อย ๒ ประการคือ ๑. การเคลื่อนย้ายเงินทุนในที่นี้หมายถึง "การเคลื่อนย้ายสุทธิ" เท่านั้น ๒. การเคลื่อนย้ายเงินทุนหมายถึง จำเพาะส่วนที่โอนโดยผ่านสถาบันการโอนบางส่วนอาจจะไม่ถูกนับรวมในบัญชีนี้
- ค. ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เป็นที่ยอมรับกันว่า ความสามารถของธนาคารกลางในประเทศด้อยพัฒนา (ซึ่งส่วนใหญ่มีขนาดเล็กและดำเนินนโยบายเปิด) ในการรักษาเสถียรภาพในระยะสั้นจำกัดกว่าในประเทศร่ำรวย ในระยะหลัง ๆ ธนาคารกลางในประเทศด้อยพัฒนา จึงหันมาทำหน้าที่เป็น "ธนาคารพัฒนา" มากขึ้น ซึ่งเกี่ยว

ข้อกับการพัฒนาโครงสร้างทางการเงิน มักจะมีคำถามเสมอว่าจะพัฒนา
 จึงจะเรียกว่า "ดี" หรือ "น่าพึงพอใจ" ซึ่งเป็นเรื่องวิจารณ์ญาณส่วนบุคคล
 บุคคล จึงควรจะต้องเกณฑ์บางอย่างขึ้น ใครเสนอว่า

๑. สถาบันการเงินควรจะมีประสิทธิภาพด้านประกอบการ (หมายถึง มีขนาดที่อยู่ในช่วง economic of scale มีต้นทุนการบริหารต่ำ)
๒. สถาบันการเงินควรระดมเงินออมได้มากและจัดสรรเงินทุนในสาขาเศรษฐกิจที่ถูกต้อง อีกนัยหนึ่งควรคำนึงถึง allocational efficiency
๓. ระบบการเงินควรส่งเสริมทักษะของผู้ประกอบการในประเทศ
๔. เสถียรภาพของระบบการเงิน
๕. ความขัดแย้งในสังคมที่เกิดจากระบบการเงินควรจะมีน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย (ในสภาพอุดมคติ)

หลักเกณฑ์ที่กล่าวมานี้อาจจะแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละบุคคล แต่เชื่อว่า
 ส่วนใหญ่คงจะเห็นคล้อยตาม ในทัศนะส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า ในอดีต
 ธนาคารแห่งประเทศไทยของเราได้เลียนแบบอย่างระบบธนาคารกลาง
 ในสหราชอาณาจักรค่อนข้างมาก กล่าวคือ ทำหน้าที่สำคัญคือเป็นธนาคาร
 ให้ธนาคารพาณิชย์ เพิ่งมาในระยะประมาณไม่ถึง ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้เริ่ม
 ทำหน้าที่ของธนาคารพัฒนา การเปลี่ยนแปลงเห็นได้ชัดในปี ๒๕๑๘ ด้วย

มาตรการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ การกำหนดวงเงินสินเชื่อการเกษตร ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของ Selective Credit Control, การให้สิทธิพิเศษในการเปิดสาขาในต่างจังหวัดรอบนอก และการกำหนดสัดส่วนของสินเชื่อที่ปล่อยในท้องถิ่น อาจจะกล่าวได้ว่านี่คือการแทรกแซงในเรื่อง allocation ของเงินทุน ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน ได้มีแนวความคิดว่าธนาคารควรจะสามารถตั้งอยู่ได้บนอัตรากำไร (spread rate) ที่ลดน้อยลง การปรับปรุงในส่วนนี้อาจจะมองไม่เห็นเด่นชัดนัก แต่ในระยะสามสี่ปีที่ผ่านมาที่เกิดภาวะเงินตึง-อัตราดอกเบี้ยแพง ทำให้เพดานของอัตราดอกเบี้ยถูกยกขึ้นทั้งด้านเงินกู้และเงินฝากในอัตราเท่ากัน ถึงแม้ว่าส่วนเหลือยังคงอยู่ในอัตรา ๖% แต่ถ้าคิดเป็นอัตรากำไรก็เริ่มลดลงบ้าง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระตุ้นเงินออม ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเพิ่มความมั่นใจให้ผู้ฝากด้วยการประกันเงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เป็นหัวหอก คิดร่างเป็น พ.ร.บ. ขึ้นมา แต่น่าเสียดายว่าไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายออกมาได้ และอีกข้อหนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้ความพยายามค่อนข้างมากในอันที่จะเร่งรัดให้มีการกระจายความเป็นเจ้าของกิจการ (ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน) เหล่านี้เป็นเครื่องมือที่ดีว่าธนาคารแห่งประเทศไทยของเราได้มีความตั้งใจที่จะกระทำหน้าที่ของธนาคารพัฒนา แต่สิ่งที่จะต้องติดตามกันต่อไปก็คือคำถามว่า แล้วผลที่เกิดขึ้นจริงบรรลุเป้าหมายมากหรือน้อยเพียงใด? สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพในการประกอบการเพียงใด? มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดหรือไม่ สถาบันการเงินโดยส่วนใหญ่มีขนาดเล็กเกินไปหรือว่าใหญ่เกินไป ๗

การแข่งขันในธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือแข่งขันข้ามระหว่างสถาบันด้วยกันหรือไม่ ผู้ฝากได้ผลตอบแทนจากการฝากเงินคู้มค่าหรือไม่ การจัดสรรสินเชื่อกของสถาบันการเงินเป็นไปตามหลักเกณฑ์การลงทุนที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมหรือไม่ ผู้ลงทุนที่มีโครงการที่ดีมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันหรือไม่ การลงทุนในสาขาเกษตรซึ่งเป็นสาขาสำคัญของประเทศ ได้รับเงินทุนเพียงพอจากสถาบันหรือไม่ และระบบที่เป็นอยู่ขณะนี้เปิดโอกาสให้ "คนใหม่" เข้ามาแข่งขันในตลาดหรือไม่? คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ควรจะได้รับการศึกษาในโอกาสต่อไป บทความนี้ยังไม่สามารถสรุปหรือตอบคำถามเหล่านี้ได้ โดยหลักเกณฑ์ที่เป็นวิทยาศาสตร์พอสมควร เพียงแต่มีข้อสังเกตว่า ยังมีประเด็นที่จะต้องปรับปรุงกันอีกมาก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ ได้ระบุว่า จะพยายามก่อตั้ง "ธนาคารภาค" (Regional Bank) ขึ้นโดยมุ่งหวังว่าจะให้คนท้องถิ่นเข้ามามีโอกาสเป็นเจ้าของมากขึ้น อาจจะระดมเงินออมได้มากขึ้น อาจจะกระจายเงินทุนในท้องถิ่นมากขึ้น ธนาคารภาคจะเป็นได้จริงตามนี้หรือไม่ยังเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามกันต่อไป แต่ธนาคารภาคจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ แผนการที่จะจัดตั้งธนาคารภาคเป็นอย่างไร? ผู้เขียนยอมรับว่ายังไม่มีความกระจ่างในเรื่องนี้ ในท้ายที่สุดนี้ใครตั้งข้อสังเกตส่วนตัวเพิ่มเติมว่า ๑. การเจริญเติบโตของตลาดเงินระหว่างประเทศในระยะหลังมีส่วนทำให้ธนาคารและนักธุรกิจเอนเอียงที่จะใช้เงินทุนภายนอกมากขึ้น อาจจะทำให้ความตั้งใจที่จะระดมเงินออมในประเทศน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในบทความอื่นของ

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ลำพังการเปรียบเทียบระหว่างอัตราดอกเบี้ยในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ ไม่ควรจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้อง แต่นักธุรกิจมักใช้ตัวนี้เป็นหลักเกณฑ์ นี่คือการพิจารณาเฉพาะ "ต้นทุนของภาคเอกชน" (Private Cost) เท่านั้น มิได้พิจารณา "ต้นทุนของสังคม" (Social Cost) ด้วย เราต้องไม่ลืมว่าดอกเบี้ยที่ผู้กู้จ่ายให้แก่ผู้ออมในประเทศก็นับเป็นรายได้ในประเทศนั่นเอง ต่างกับการปล่อยต่างประเทศจะเป็นส่วนรั่วไหล (ต้องยอมรับอย่างหน้าขึ้นตาว่าเป็นการให้ความสำคัญของชาตินิยมมากกว่าโลกนิยม) ๒. หลังจากการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี ๒๕๑๘ ในระยะหลัง ๆ (ในฐานะผู้ดู) กลับไม่ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในลักษณะที่ต่อเนื่องมาก เท่ากับที่คาดคะเน

สรุป

การศึกษาลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในระดับส่วนรวมได้พัฒนาไปค่อนข้างมาก ในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมาได้มีวิวัฒนาการด้านการวัดการจัดทำบัญชี บัญชีการผลิต-ผลผลิต (Input-Output) บัญชีสังคม (Social Accounting Matrix) และบัญชีเศรษฐกิจเงินหมุน (Flow-of-Fund Account) เป็นต้น แต่การศึกษาในระดับภาคและจังหวัดยังมีความจำกัดอยู่มาก บทความนี้ได้ติดตามศึกษาโครงสร้างทางการเงินในระดับภาคและจังหวัด เพื่อดูว่าในระยะเวลา ๒๕๑๘ - ๒๕๒๓ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางใด มีความเหลื่อมล้ำทางด้านโครงสร้างการเงินมากน้อยเพียงใด และความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลงหรือไม่ ในส่วนแรกได้ขยายความคำว่า "โครงสร้างทางการเงิน" ซึ่งมีความหมายกว้างขวาง ถ้าจะกล่าวในลักษณะอุดมคติจำเป็นต้องหาเครื่องชี้หลายตัวเข้าประกอบกัน จึงจะพอสรุปให้เห็นเป็นโครงสร้างได้ แต่โดยที่ข้อมูลที่จะศึกษามีจำกัด จึงได้อาศัยดัชนีความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน (Financial Deepening) ซึ่งเป็นเครื่องวัดอย่างหนึ่งที่ใช้กันมาก โดยสรุปอาจจะกล่าวได้ว่า มีความแตกต่างทางโครงสร้างการเงินในระดับภาคและระดับจังหวัดภายในแต่ละภาคมาก ภาคกลาง (ไม่นับรวมกรุงเทพฯ) และภาคตะวันออกมีระดับความเจริญของโครงสร้างการเงินสูง ภาคเหนือและภาคอีสานมีระดับความเจริญทางโครงสร้างการเงินต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ และได้พบว่า ความเหลื่อมล้ำได้มีแนวโน้มลดลงเมื่อเวลาเปลี่ยนไป หลักฐานนี้เป็นเพียงอีกส่วนหนึ่งที่ปฏิเสธแนวคิดของ trickle down effect ที่ว่า เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งเจริญเติบโตขึ้นก็น่าจะแผ่กระจายผลประโยชน์ให้ตกแก่ส่วนข้างเคียง ปัญหาที่จะต้องคิดต่อไปมีอยู่มากมาย ในแง่ของนักวิชาการอาจจะต้องค้นคว้าว่าเหตุที่ลักษณะโครงสร้างของจังหวัดมีระดับการพัฒนาสูงหรือต่ำเป็นเพราะปัจจัยใด เชื่อว่าปัจจัยด้านสังคมและประชากรน่าจะมีผลต่อความเป็นปึกแผ่น

ทางการเงิน ในส่วนของผู้วางนโยบายก็ต้องคิดหนักยิ่งขึ้นว่า จะเปลี่ยนแปลงระบบสถาบันการเงินในทิศทางใดโดยมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนบางประการ (ในที่นี้เสนอหลักเกณฑ์เพื่อให้พิจารณา ๕ ประการด้วยกัน) การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางหลายฝ่าย ทั้งที่เสียประโยชน์และได้รับประโยชน์ แต่สิ่งที่ควรจะทำก็ควรจะทำ และกระทำอย่างต่อเนื่องมิใช่ออย่างไฟไหม้ฟาง ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงก็ให้กำลังใจกันไป และควรจะมีความอดทนที่จะรอผลสำเร็จในอนาคต เพราะเกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก กฎของนิวตันว่าสสารที่น้ำหนักมากต้องออกแรงมาก เช่นเดียวกันจึงจะเคลื่อนที่ได้

บรรณานุกรม

- Adelman, Irma and Morris, Cynthia (1968) "Performance Criteria for Evaluating Economic Development Potencial : An Operational Approach." Quaterly Journal of Economics, 82 (May).
- Bank of Thailand, Department of Economic Research (1981), Financial Institutions in Thailand, Bangkok: Discussion Paper Series.
- Brimmer, A.F. (1971) "Central Banking and Economic Development", Journal of Money, Credit and Banking, 3 (November), 780-92.
- Chandravarkar, A.G. (1977) "Montization of Developing Economics", IMF Staff Papers, 24 (November), 665-721.
- Fry, Maxwell J. (1980) "Saving, Investment, Growth and the Cost of Financial Repression", World Development, 8 (April), 317-37.
- Goldsmith, Raymond W. (1969), Financial Structure and Development, (New Haven Yale University Press).
- Meesook, Kanitta (1976), Commercial Banks in Thailand-A Regional Analysis", Bank of Thailand Discussion Paper, Bangkok.
- McKinnon, Ronald I (1973), Money and Capital in Economic Development, Washington, D.C. : Booking.

National Economic and Social Development Board and Bank of Thailand
(1982), Flow of Fund Account, Bangkok.

Punnaruksa, Sa-Ngob (1975) "Profitability of Commerical Banks in
Thailand", in Finance Trade and Economic Development in
Thailand, ed. by Prateep Sondysuwon, Bangkok Sompong Press.

Roongtanapirom, Thep (1975) "Thai Commercial Banking of the 1980's"
in Finance, Trade and Economic Development in Thailand,
ed. by Prateep Sondysuwan, Bangkok : Sompong Press.

Rozental, Alek A. (1968), Capital Markets in Thailand, July, Mimeo-
graph.

Rozental, Alek A. (1970), Finance and Development in Thailand, New-
York : Praeger.

Shaw, Edward S. (1973), Financial Deepening in Economic Development
Oxford : Oxford University Press.

Trescott, Paul B. (1970), Thailand's Monetary Experience, New York;
Praeger.

ประชากร/กำลังแรงงาน

“ประชากรกับการขยายตัวของกรุงเทพฯ”

โดย

ดร.จิระ หงส์ลดารมภ์
สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประชากรกับการขยายตัวของกรุงเทพฯ

จิระ หงส์คารมภัก

๑. บทนำ

สำหรับในส่วนแรกของบทความเรื่องนี้ ก็เป็นการตั้งโจทย์ง่าย ๆ ว่า กรุงเทพฯใหญ่เกินไปเพราะประชากรในกรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก (ทำให้เกิดปัญหา ชุมชนแออัด การจราจรติดขัด ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ) มีสาเหตุมาจากอะไร ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการอพยพของประชากรในชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ และคงจะต้องอธิบายให้ชัดเจนว่า ขบวนการการเปลี่ยนแปลงประชากรที่ทำให้กรุงเทพฯขยายตัวอย่างรวดเร็ว นั้น เป็นอย่างไร ซึ่งจะแยกออกได้เป็น การเพิ่มของประชากรโดยธรรมชาติ กับการเพิ่มของประชากร เนื่องจาก การอพยพของประชากรในชนบท เข้าสู่กรุงเทพฯ หลังจากนั้นก็จะเป็นการอธิบายถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้การขยายตัวของประชากรในกรุงเทพมหานครขยายตัวได้รวดเร็วกว่าจังหวัดอื่น ส่วนสำคัญที่สุดของบทความในส่วนแรกนี้ก็คือ ขบวนการเปลี่ยนแปลงประชากรดังกล่าวมีผลกระทบต่อกรุงเทพฯ อย่างไร ข้อดีและข้อเสีย โดยจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดเพราะส่วนแรกของบทความ กำลังจะตอบคำถามใหญ่ของการสัมมนาครั้งนี้ว่า ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ ซึ่งในการสัมมนาครั้งนี้ได้ตั้งโจทย์ใหญ่ไว้ว่า ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ หรือไม่? ที่แน่ ๆ ก็คือกรุงเทพฯ เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย แต่เป็นส่วนที่มีอิทธิพลซึ่งทำให้ส่วนอื่น ๆ ต้องเสียเปรียบอยู่เสมอ หลังจากมองทุก ๆ ด้านแล้ว จึงชี้ให้เห็นกระแหว่างข้อดี ข้อเสีย เข้าใจชัดเจนจำกัดที่เป็นอยู่ และคงจะต้องถามต่อไปในสภาพการณ์ดังกล่าว การมีกรุงเทพฯ ทำให้อะไรเสียหายบ้าง และเรามีทางเลือกก็ทางด้วยกัน รัฐได้พยายามแก้ไขอย่างไรบ้าง รัฐทำได้แค่ไหน? และในที่สุดก็คงจะต้องพยายามมองในอนาคต อย่างไรก็ตาม ต้องขอออกตัวล่วงหน้าว่า การพูดถึงปัญหากรุงเทพฯ นั้นเป็นเรื่องสลับซับซ้อนมาก และคงจะมีหลักฐานทุกประการไม่ได้ ก็หวังว่าวิธีการมองปัญหาแบบนี้

จะกระตุ้นให้ผู้สนใจระดมความคิดเห็น เพื่อจะแก้ปัญหากลุ่มกรุงเทพฯ ในทิศทางที่ถูกต้อง หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นเชื้อแห่งความคิดที่จะต้องผสมผสานกับความคิดอื่น ๆ ในการอภิปราย ๒ วันนี้ ซึ่งในส่วนประชากรกรุงเทพฯ นี้ ขอดึงสโลแกนว่า "รินน้อยหล่อผสมมากน้อย อร่อยกำลังเหมาะ" ซึ่งแปลว่า การจะเข้าใจปัญหาโครงสร้างทางประชากร ไม่ใช่เพื่อความเข้าใจปัญหาของตัวของตนเอง แต่ที่จะเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจกับปัญหาล้วนอื่น ๆ ของกรุงเทพฯ อย่างไรบ้าง และมีผลกระทบในลักษณะอย่างไร

๒. จุดกำเนิดของกรุงเทพฯ^๑

ถ้าจะเทียบกับเมืองหลวงอื่น ๆ ของโลก กรุงเทพฯ ก็ถือว่าเป็นเมืองใหม่ คือมีอายุแค่ ๒๐๐ ปี แต่จริง ๆ แล้ว กรุงเทพฯ ก็เป็นเมืองหนึ่ง สมัยกรุงศรีอยุธยาก่อนที่จะมาเป็นเมืองหลวง ซึ่งกล่าวได้ว่ากรุงเทพฯ มีอายุทั้งสิ้นราว ๆ ๔๐๐ ปี คือเป็นเมืองริมแม่น้ำ และสมัยอยุธยาเดิมที่จะมีป้อมไว้ป้องกันข้าศึกทางแม่น้ำ กรุงเทพฯ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นเมืองหน้าด่านข้าศึกทางแม่น้ำ และอีกประการหนึ่งเป็นเพราะว่าพระเจ้าตากสินได้ตั้งเมืองหลวงที่ธนบุรี จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้รัชกาลที่ ๑ ได้ตัดสินใจตั้งเมืองหลวงที่กรุงเทพฯ ซึ่งก็เป็นเหตุผลทางการเมืองและการเมือง สรุปได้ว่า การตั้งเมืองหลวงขึ้นที่กรุงเทพฯ เป็นเหตุผลทางการเมืองและการทหารมากกว่าความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ หรือทางสภาพภูมิศาสตร์ ซึ่งเมื่อพูดถึงสภาพภูมิศาสตร์ของกรุงเทพฯ จะยิ่งเห็นได้ชัดว่า กรุงเทพฯ ขาดความเหมาะสมอย่างมาก เนื่องจากเป็นที่ราบ และมีความสูงเหนือระดับน้ำทะเลน้อยมาก (ประมาณ ๑ เมตร)

^๑ กนก วงษ์ตระหง่าน" การเกิดและการขยายเมือง กรุงเทพฯ การศึกษาทางการเมืองเปลี่ยนแปลง" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๑ เล่มที่ ๑ (มี.ค. ๒๕) หน้า ๔๖-๖๔
Paiboon Kanjanaharitai. "Bangkok : The City of Angels" Urbanization and Regional Development, edited by M. Honjo Republic of Singapore, Huntsmen Offset Printing, 1980.

ในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัยรัชกาลที่ ๑ และรัชกาลที่ ๒ กรุงเทพฯ เติบโตอย่างช้า ๆ กล่าวกันว่า กรุงเทพฯ เริ่มจะเจริญขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ ๔ นี้ประชากรของกรุงเทพฯ มีประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ คน

พูดกันจริง ๆ แล้ว จุดที่กระตุ้นให้กรุงเทพฯ เจริญอย่างรวดเร็วก็คือ การที่ประเทศไทยตัดสินใจเปิดประเทศกับประเทศทางตะวันตก^๑ เพื่อทำการติดต่อค้าขาย ระหว่างประเทศ ซึ่งเริ่มขึ้นหลังจากมีการเซ็นสัญญาเบาริงก์ หลังจากนั้นเป็นต้นมา กรุงเทพฯ ก็เจริญมากขึ้น โดยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการสร้างถนนภายในกรุงเทพฯ มากขึ้น รวมทั้งการสร้างระบบคมนาคมทางรถไฟ มีประเด็นที่น่าคิดว่ากรุงเทพฯ ขยายความเจริญ เป็นไปในลักษณะตามการขยายตัวของถนน ซึ่งจะขยายในทางตอนเหนือ ทางตะวันออก และทางใต้ นับเป็นจุดที่สำคัญซึ่งทำให้กรุงเทพฯ เปลี่ยนจากการขยายเมือง ในลักษณะของแม่น้ำมาเป็นการขยายเมืองในลักษณะของถนนแทน

ถึงแม้ว่าจุดประสงค์ของบทความนี้ จะไม่ได้เน้นถึงประเด็นการขยาย เมืองทางประวัติศาสตร์ แต่ก็น่าจะตั้งโจทย์ว่า จากในอดีตและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ มีคำอธิบายอะไรบ้าง ที่ทำให้การขยายถนนหรือการใช้พื้นที่เมืองเพื่อถนนในกรุงเทพฯ จึงน้อย เมื่อเทียบกับเมืองอื่น ๆ เป็นเพราะว่าผู้วางแผนในอดีต ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้า เกี่ยวกับการใช้ถนน หรือเป็นเพราะว่าสภาพขัดจำกัดทางภูมิศาสตร์ หรือเป็นเพราะเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่นักประวัติศาสตร์คงจะให้ความสนใจต่อ ๆ ไป

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สาเหตุสำคัญที่ทำให้กรุงเทพฯ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ก็คือ กรุงเทพฯ ถูกทำลายเสียหาย ทำให้ประชาชนอพยพจากบริเวณความเจริญเติบโตไปอยู่นอกจุดศูนย์กลาง เช่น ผู้ที่มีอันจะกิน ก็โยกย้ายไปอยู่ที่บางกะปิ ซึ่งในช่วง

^๑ รายละเอียดของเรื่องนี้ดูได้จาก James C.Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970, Stanford University Press, Stanford California : 1971.

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ถือได้ว่าเป็นเขตที่อยู่นอกเมืองกรุงเทพฯ แต่ก็ไม่ได้ไกลจากในเมืองกรุงเทพฯ มากนัก ทำให้ความเจริญของกรุงเทพฯ ขยายไปโดยรอบ

ในระยะปี ๒๕๐๓ เป็นต้นมา กรุงเทพฯ เริ่มเจริญขึ้น เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ รัฐบาลในสมัยนั้น พยายามเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยระบบ เสรีนิยม ทำให้มีการระดมสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่อีกจะส่งมาที่กรุงเทพฯ โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ๓ ฉบับแรก เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับสงครามเวียดนามในระยะต่อมา ทำให้กรุงเทพฯ เจริญยิ่งขึ้นโดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมประเภทบริการการท่องเที่ยว เป็นต้น ประกอบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในช่วง ๒๕๐๓ เป็นต้นมา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการสินค้าอุปโภค บริโภคมากขึ้น และการเร่งการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศก็เป็นสาเหตุอันหนึ่งทำให้กรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นมา จะเป็นสิ่งที่ดึงดูดความสนใจให้มีความสนใจเป็นพิเศษเพราะเป็นประเด็นที่ค่อนข้างจะเป็นประเด็นหลัก ซึ่งจะพิจารณาในรายละเอียดต่อไป แต่จะเป็นความสนใจโดยนำไปผสมกับเรื่องอื่น ๆ และสุดท้าย วิธีการมองปัญหาจะเป็นการผสมผสานระหว่างวิชาการกับข้อเท็จจริง โดยพยายามให้ผู้อ่านที่ไม่ใช่นักวิชาการแท้ ๆ เข้าใจ ซึ่งก็เป็นจุดประสงค์ของการสัมมนาทางวิชาการประจำปีของคณะเศรษฐศาสตร์

๓. ภาพส่วนใหญ่ของกรุงเทพฯ

ถ้าจะพูดกันถึงปัญหาเขตเมือง (urbanization) ของประเทศไทย นั้นกล่าวได้ว่า เปอร์เซ็นต์ของประชากรในเขตเมืองในประเทศไทยต่อประชากรทั้งหมดยังมีไม่มากนัก คือ ปัจจุบันปี ๒๕๒๓ (ตารางที่ ๑) มีประมาณ ๑๗.๕ % ซึ่งถ้าจะเทียบกับเปอร์เซ็นต์ของเขตเมืองในประเทศอาเซียนด้วยกันแล้ว ประเทศไทยมีเปอร์เซ็นต์น้อยกว่าประเทศฟิลิปปินส์ และมาเลเซียเป็นอย่างมาก ซึ่งทั้งสองประเทศมีประชากรในเขตเมือง

ตารางที่ ๑

จำนวนประชากรในประเทศไทย จำแนกตามเขตเมืองและชนบท

พ.ศ.	ประชากรในเขตเมือง (ทั้งประเทศ)		ประชากรในเขตเมือง (กรุงเทพฯ)			ประชากรในชนบท (ทั้งประเทศ)	
	จำนวน (๑๐๐๐)	%	จำนวน (๑๐๐๐)	%กรุง เทพต่อ ประชากร ทั้งหมด	%กรุง เทพต่อ เขตเมืองทั้ง- หมด	จำนวน (๑๐๐๐)	%
๒๔๙๓	๒,๐๖๑	๑๐.๓				๑๗,๙๔๙	๘๙.๗
๒๔๙๘	๒,๖๑๘	๑๑.๕				๒๐,๑๔๔	๘๘.๕
๒๕๐๓	๓,๓๗๘	๑๒.๗				๒๓,๒๒๒	๘๗.๓
๒๕๐๘	๔,๒๘๔	๑๓.๘				๒๖,๗๕๘	๘๖.๒
๒๕๑๓	๕,๗๘๗	๑๖.๓	๓,๕๑๗	๙.๘๙	๖๐.๗๗	๒๙,๗๖๓	๘๓.๗
๒๕๑๘	๖,๐๒๖	๑๖.๔	๓,๖๕๙	๙.๙๔	๖๐.๗๒	๓๐,๗๙๓	๘๓.๖
๒๕๑๙	๖,๒๔๕	๑๖.๓	๓,๗๙๔	๙.๘๙	๖๐.๗๕	๓๓,๑๑๓	๘๓.๗
๒๕๑๖	๖,๕๑๙	๑๖.๓	๓,๙๖๗	๙.๙๓	๖๐.๘๕	๓๓,๔๓๑	๘๓.๗
๒๕๑๗	๖,๘๐๐	๑๖.๕	๔,๑๒๙	๑๐.๐๐	๖๐.๗๒	๓๔,๕๓๔	๘๓.๕
๒๕๑๘	๗,๐๕๙	๑๖.๗	๔,๓๔๙	๑๐.๒๖	๖๑.๖๑	๓๕,๓๓๒	๘๓.๓
๒๕๑๙	๗,๓๓๐	๑๗.๐	๔,๕๔๖	๑๐.๕๒	๖๒.๐๑	๓๕,๘๘๓	๘๓.๐
๒๕๒๐	๗,๕๘๖	๑๗.๑	๔,๗๔๓	๑๐.๗๑	๖๒.๕๒	๓๖,๖๘๖	๘๒.๙
๒๕๒๑	๗,๘๐๐	๑๗.๒	๔,๘๗๐	๑๐.๗๗	๖๒.๔๓	๓๗,๔๒๑	๘๒.๘
๒๕๒๒	๘,๐๔๖	๑๗.๔	๔,๙๙๙	๑๐.๘๔	๖๒.๑๓	๓๘,๐๖๗	๘๒.๖
๒๕๒๓	๘,๒๔๕	๑๗.๕	๕,๑๕๔	๑๐.๙๘	๖๒.๕๑	๓๘,๗๑๖	๘๒.๕
๒๕๒๔							

ที่มา : พ.ศ.๒๔๙๓-๒๕๐๘ จาก Phisit Pakkasem, "Thailand : Urbanization and Government Policy" on the Seminar on Urbanization and National Development (20-28 October 1980) บทความดังกล่าวได้ตีพิมพ์เป็นหนังสือแล้ว

: พ.ศ.๒๕๑๓-๒๕๒๓ จาก กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

คิดเป็น ๓๕ % ของประชากรทั้งประเทศ ขณะที่ประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซียมีประชากรในเขตเมืองในเปอร์เซ็นต์ที่ใกล้เคียงกัน และอัตราการเจริญของเขตเมืองของประเทศไทยก็อยู่ในราว ๔-๕ % ซึ่งสูงกว่าอินโดนีเซีย แต่ต่ำกว่าฟิลิปปินส์ ซึ่งมีการอัตราการเจริญกว่า ๑๐ %

จริงอยู่ปัญหาเขตเมืองของประเทศไทยคงไม่ใช่ว่าการมีประชากรในเขตเมืองมากเกินไป แต่เป็นปัญหาการกระจายหรือที่เรียกว่า เขตการกระจายที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือ กรุงเทพฯ เกือบจะพูดได้ว่าเป็นเขตเมืองที่ใหญ่ที่สุด และสำคัญที่สุด จากตารางที่ ๑ จะเห็นได้ว่ากรุงเทพฯ คือเขตเมืองของประเทศไทย เพราะปัจจุบันประชากรในเขตเมืองของกรุงเทพฯนั้นมีถึง ๖๒.๕ % ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมด และบทบาทของกรุงเทพฯ นั้นมีท่าทีว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

ปัญหาเมืองใหญ่ และโคเคเตียวของกรุงเทพฯ (primate city) จะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้น ถ้าจะดูโดยเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ กับเมืองที่ใหญ่เป็นที่ ๒ จาก ตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่ากรุงเทพฯ นั้น ยิ่งใหญ่มาก ๆ ขึ้น ทุก ๆ ที่ เมื่อเทียบกับเมืองที่สองคือเชียงใหม่ กล่าวคือกรุงเทพฯ ในปี ๒๕๔๐ ใหญ่กว่าเชียงใหม่ ๒๐ เท่า ปี ๒๕๐๓ ใหญ่กว่า ๒๗ เท่า ปี ๒๕๑๐ เป็น ๓๒ เท่า และในปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๒๔ มีถึง ๕๒ เท่า ปัญหาที่มีอยู่ในสภาพปัจจุบัน ซึ่งยังไม่มีเครื่องชี้อะไรว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแต่ก็คาดได้อย่างค่อนข้างมั่นใจว่า ความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองที่สองและเมืองอื่น ๆ จะคงแตกต่างกันต่อไป นอกจากนั้น Sidney Goldstein นักประชากรผู้สนใจปัญหาเขตเมืองได้ทำวิจัยในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างมาก จนเป็นที่ยอมรับ ได้เดือนและชี้ให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาว่าเป็นปัญหาที่ใหญ่ และรุนแรงไม่ใช่เฉพาะบ้านเรา แต่รุนแรงที่สุดของโลก ซึ่ง Goldstein ได้กล่าวว่า

ตารางที่ ๒

ประชากรกรุงเทพฯเมื่อเทียบกับ ๑๐ เมืองใหญ่

NE = ตะวันออกเฉียงเหนือ

ลำดับ	๒๕๕๐			๒๕๖๓			๒๕๖๖			๒๕๖๘		
	จังหวัด/ภาค	จำนวนประชากร	อัตราส่วน ของ กทม. ต่อประชากร ในจังหวัดที่ใหญ่ เป็นอันดับ ๒	จังหวัด/ภาค	จำนวนประชากร	อัตราส่วน ของ กทม. ต่อประชากร ใน จว.ที่ใหญ่ เป็นอันดับที่ ๒	จังหวัด/ภาค	จำนวนประชากร	อัตราส่วน ของ กทม. ต่อประชากร ใน จว.ที่ใหญ่ เป็นอันดับ ๒	จังหวัด/ภาค	จำนวนประชากร	อัตราส่วน ของ กทม. ต่อประชากร ใน จว.ที่ใหญ่ เป็นอันดับ ๒
๑.	กรุงเทพ-ธนบุรี (กลาง)	๗๘๑,๖๖๒	๒๐.๕๖	กรุงเทพ-ธนบุรี (กลาง)	๑,๘๐๐,๖๗๘	๒๖.๕๕	กรุงเทพ-ธนบุรี (กลาง)	๒,๖๑๕,๓๕๖	๓๒.๐๕	กรุงเทพ-ธนบุรี (กลาง)	๕,๓๓๑,๕๐๒	๕๒.๕๘
๒.	เชียงใหม่ (เหนือ)	๓๘,๒๑๑		เชียงใหม่ (เหนือ)	๖๖,๘๒๓		เชียงใหม่ (กลาง)	๘๑,๕๗๕		เชียงใหม่ (เหนือ)	๑๐๑,๓๕๕	
๓.	ลำปาง (เหนือ)	๒๒,๕๕๒		โคราช (NE)	๕๕,๖๓๐		โคราช (NE)	๗๓,๐๓๐		ขอนแก่น (NE)	๑๐๐,๒๑๐	
๔.	โคราช (NE)	๒๒,๓๕๐		หาดใหญ่ (ใต้)	๓๖,๑๕๗		หาดใหญ่ (ใต้)	๕๕,๓๒๗		หาดใหญ่ (ใต้)	๑๐๒,๕๕๓	
๕.	นครปฐม (กลาง)	๒๒,๐๐๗		ลำปาง (เหนือ)	๓๖,๐๐๒		อุดรธานี (NE)	๕๖,๖๘๖		นครสวรรค์ (เหนือ)	๕๑,๑๓๘	
๖.	สมุทรสาคร (กลาง)	๒๐,๗๕๕		นครสวรรค์ (เหนือ)	๓๕,๓๗๑		นครสวรรค์ (เหนือ)	๕๕,๘๕๑		โคราช (NE)	๘๕,๓๘๑	
๗.	ภูเก็ต (ใต้)	๑๕,๕๕๐		อยุธยา (กลาง)	๓๓,๕๕๗		ชลบุรี (กลาง)	๕๒,๑๕๑		อุดรธานี (NE)	๘๑,๗๑๗	
๘.	สงขลา (ใต้)	๑๘,๖๖๒		ชลบุรี (กลาง)	๓๓,๒๓๗		สงขลา (ใต้)	๕๐,๖๘๒		สงขลา (ใต้)	๗๕,๕๕๓	
๙.	อยุธยา (กลาง)	๑๗,๘๐๗		พิษณุโลก (เหนือ)	๓๓,๒๓๓		ลำปาง (เหนือ)	๕๐,๕๑๕		พิษณุโลก (เหนือ)	๗๓,๘๓๖	
๑๐.	ชลบุรี (กลาง)	๑๗,๖๗๑		สงขลา (ใต้)	๓๑,๕๘๘		นครศรีธรรมราช (ใต้)	๓๕,๕๒๖		นครศรีธรรมราช (ใต้)	๖๗,๕๖๑	
	รวม	๕๘๑,๖๑๖		รวม	๒,๑๕๐,๒๐๖		รวม	๓,๐๗๒,๕๕๓		รวม	๖,๑๑๕,๕๕๕	

ที่มา กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

"The data for Thailand suggest that the process is Continuing Bangkok's urban primacy is among the most striking in the world"^๑

ในภาพรวมของกรุงเทพฯ นั้น ปัญหาของกรุงเทพฯ ในลักษณะของเมืองใหญ่ที่โดดเด่นยาว เรื่องจึงเป็นปัญหาใหญ่และจุดประสงค์ของบทความส่วนแรกก็คือจะต้องพิจารณาว่าอะไรเป็นสาเหตุให้กรุงเทพฯ เติบโตขึ้นมาในขณะที่เมืองอื่น ๆ ไม่สามารถเติบโตเร็วเท่ากรุงเทพฯ แต่ปัญหาของการที่เมืองอื่น ๆ ไม่สามารถเติบโตเท่ากรุงเทพฯ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาเขตเมือง (urbanization) ทั้งหมด

ประชากรคือตัวปัญหา

กรุงเทพฯ ถึงแม้ว่าจะเป็นเมืองหลวงมานานถึง ๒๐๐ ปี แต่ก็อาจจะพูดได้ว่าเป็นเมืองที่เติบโตเข้ามาในอดีต ในประวัติศาสตร์ก็ได้เห็นแล้วว่ากรุงเทพฯ เติบโตอย่างช้า ๆ เช่นในช่วง ๒๔๔๓ ถึง ๒๔๗๔ กรุงเทพฯ มีประชากรเพิ่มขึ้นจาก ๖๐๐,๐๐๐ คน เป็น ๖๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งเหตุผลก็คือในช่วงนั้น การอพยพจากชนบทมากรุงเทพฯ น้อย และอัตราการเพิ่มของประชากรในช่วงนั้นมีต่ำเนื่องจากอัตราการตายยังสูงอยู่ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรต่ำมากประมาณ ๑ % แต่หลังจากปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา (ตารางที่ ๓) อัตราการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประมาณ ๕ % ซึ่งในอัตราการเจริญเติบโตของประชากรทั้งหมดนี้ แน่นนอนที่สุดจะเป็นผลของอัตราการเพิ่มของประชากรทางธรรมชาติส่วนหนึ่ง และเป็นผลของการย้ายถิ่นอีกส่วนหนึ่ง ในทางทฤษฎี

^๑ Goldstein, Sidney. Urbanization in Thailand, 1947-1967. Research Report No. 2 (Revised Edition), IPS, Bangkok : Chulalongkorn University, 1972.

ตารางที่ ๓

แสดงจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๖๔
และอัตราการเจริญเติบโต

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากร (คน)	อัตราการเจริญเติบโต
๒๕๐๐	๑,๒๐๔,๘๙๔	-
๒๕๐๑	๑,๒๘๖,๔๒๒	๖.๕๕
๒๕๐๒	๑,๓๖๙,๐๓๖	๖.๒๒
๒๕๐๓	๑,๔๑๙,๔๙๒	๓.๖๒
๒๕๐๔	๑,๔๙๒,๔๙๓	๕.๐๒
๒๕๐๕	๑,๕๔๘,๐๔๗	๓.๖๕
๒๕๐๖	๑,๖๓๒,๑๒๗	๕.๒๔
๒๕๐๗	na	-
๒๕๐๘	na	-
๒๕๐๙	na	-
๒๕๑๐	๒,๘๐๑,๘๔๘	-
๒๕๑๑	๓,๑๕๘,๘๘๗	๑๑.๙๔
๒๕๑๒	๒,๘๕๑,๗๕๑	-๑๐.๒๓
๒๕๑๓	๒,๙๗๑,๗๕๓	๔.๑๒
๒๕๑๔	๓,๐๔๕,๓๐๐	๒.๔๔
๒๕๑๕	๓,๑๖๙,๐๙๑	๓.๙๘
๒๕๑๖	๓,๙๖๗,๐๘๑	๒๒.๔๖
๒๕๑๗	๔,๑๒๙,๖๐๙	๔.๐๑
๒๕๑๘	๔,๓๔๙,๔๙๔	๕.๑๙
๒๕๑๙	๔,๕๔๕,๖๐๘	๔.๔๔
๒๕๒๐	๔,๗๕๒,๗๗๔	๔.๒๕
๒๕๒๑	๔,๘๗๐,๕๐๙	๒.๖๖
๒๕๒๒	๔,๙๙๙,๕๑๕	๔.๒๗
๒๕๒๓	๕,๑๕๓,๙๐๒	๓.๐๔
๒๕๒๔	๕,๓๓๑,๔๐๒	๓.๓๙
๒๕๖๖ - ๒๕๖๔	-	๕.๒

ที่มา : แผนกเลือกตั้งและสถิติ กองปกครองและทะเบียน, กรุงเทพมหานคร,
กระทรวงมหาดไทย.

มีการถกเถียงปัญหากันมากกว่า สาเหตุของการขยายตัวของกรุงเทพฯ นั้นเป็นเพราะอะไร จากตัวเลขในตาราง ๕ พบว่า ในช่วง ๑๐ ปี ที่แล้ว ถึงแม้อัตราการเพิ่มของประชากรทางธรรมชาติ จะลดลงบ้างก็ยังมีจำนวนสูงถึง ๒.๘ % และแม้ว่าปัจจุบันจะลดลงมาเหลือประมาณ ๒ % ก็ตาม แต่อัตราการเจริญเติบโตของการเพิ่มของประชากรก็เป็นผลกระทบจากอัตราการเจริญเติบโตของประชากรทั่วประเทศ (ตารางที่ ๕) ในขณะเดียวกันการย้ายถิ่นก็มีบทบาทสำคัญ กล่าวคือ แม้ว่าการเพิ่มของประชากรทางธรรมชาติเริ่มลดลงจาก ๒.๘ % เป็น ๒ % ในช่วง ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๒๔ ก็ตาม แต่อัตราการเพิ่มของประชากรของกรุงเทพฯ ก็ยังมีอัตราประมาณ ๕ % ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของปัจจัยทางการย้ายถิ่น ซึ่งมีมากขึ้น มีผลให้ยังคงรักษาอัตราการเจริญของกรุงเทพฯ ไว้ได้ในตารางที่ ๖ จะเน้นให้เห็นถึงเปอร์เซ็นต์ของการเพิ่มประชากรในกรุงเทพฯ อันเนื่องมาจากการย้ายถิ่น ซึ่งเฉลี่ยอย่างน้อยประมาณ ๑.๓ % ^๑ นับว่าเป็นจำนวนที่ไม่น้อยทีเดียว

^๑ ๑.๓% เป็นอย่างน้อยเพราะตัวเลขของจำนวนผู้อพยพจากต่างจังหวัดเข้ากรุงเทพฯ ในปีต่าง ๆ ซึ่งตัวเลขจริง ๆ ควรจะเป็น ๒ % นั้น ไม่เพียงแต่คำนวณจากอัตราการเพิ่มของประชากรในกรุงเทพฯ ด้วยอัตราการเติบโตทางธรรมชาติเฉลี่ยได้ ๑.๓ % อย่างไรก็ตามพูดถึงตอนนี้จะต้องคำนึงถึงการอพยพออกด้วย

ตารางที่ ๔

อัตราการเพิ่มประชากรทางธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร) ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๓-๒๕๒๔

พ.ศ.	จำนวนการเกิด (คน)	จำนวนการตาย (คน)	อัตราการเกิด (%)	อัตราการตาย (%)	อัตราการเพิ่ม ตามธรรมชาติ (%)
๒๕๑๓	๑๒๐,๐๑๙	๒๓,๐๑๖	๓๔.๐	๖.๐	๒.๘
๒๕๑๔	๑๒๖,๐๖๒	๒๐,๗๐๓	๓๕.๓	๕.๘	๒.๗๕
๒๕๑๕	๑๓๐,๕๗๐	๒๓,๗๕๔	๓๕.๑	๖.๔	๒.๘๗
๒๕๑๖	๑๒๓,๐๙๖	๑๖,๓๐๓	๓๑.๙	๔.๒	๒.๗๗
๒๕๑๗	๑๓๐,๘๓๓	๑๖,๑๗๘	๓๒.๖	๔.๐	๒.๘๖
๒๕๑๘	๑๒๗,๕๑๔	๑๗,๒๒๐	๓๐.๕	๔.๑	๒.๖๔
๒๕๑๙	๑๓๕,๓๐๓	๑๗,๔๕๐	๓๑.๑	๔.๐	๒.๗๑
๒๕๒๐	๑๓๓,๕๕๐	๒๔,๐๒๑	๒๙.๔	๕.๕	๒.๓๙
๒๕๒๑	๑๓๓,๓๑๓	๒๔,๗๕๗	๒๘.๒	๕.๒	๒.๓๐
๒๕๒๒	๑๓๖,๗๐๑	๒๔,๔๕๔	๒๗.๘	๕.๒	๒.๒๖
๒๕๒๓	๑๒๕,๒๗๐	๒๖,๒๙๙	๒๓.๒	๔.๙	๑.๘๓
๒๕๒๔	๑๓๓,๙๔๙	๒๔,๙๒๙	๒๕.๐	๔.๗	๒.๐๓

ที่มา : กองสถิติสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ ๕

แนวโน้มของอัตราการเพิ่มของประชากร

ปี	อัตราการเกิด ('๐๐๐)	อัตราการตาย ('๐๐๐)	อัตราการเพิ่มตาม ธรรมชาติ (%)
๒๔๖๓	๔๕.๔	๓๐.๔	๑.๔๖
๒๔๖๔	๔๔.๗	๒๗.๔	๒.๒๗
๒๔๗๓	๔๗.๔	๓๑.๒	๑.๖๒
๒๔๗๔	๔๘.๓	๓๑.๑	๑.๗๐
๒๔๘๓	๔๘.๓	๒๗.๕	๒.๘๐
๒๔๘๔	๓๙.๘	๓๐.๙	๒.๘๙
๒๔๙๓	๔๗.๐	๒๔.๖	๒.๒๔
๒๔๙๔	๔๘.๙	๑๘.๐	๓.๐๙
๒๕๐๓	๔๕.๐	๑๓.๐	๓.๒๕
๒๕๐๗-๒๕๐๘	๔๑.๘	๑๐.๙	๓.๐๙
๒๕๑๓	๓๒.๐	๖.๓	๒.๕๙
๒๕๑๕	๓๐.๘	๖.๔	๒.๔๔
๒๕๑๗	๓๐.๖	๖.๔	๒.๔๒
๒๕๑๘	๒๘.๔	๕.๙	๒.๒๕
๒๕๒๑-๒๕๒๒	-	-	๒.๐๐
๒๕๒๓	-	-	๑.๙๐

ที่มา : Chira Hongladarom, "The Effect of Child Mortality on Fertility in Thailand" (Ph.D. Dissertation, University of Washington, 1978), Table 1.5. p.13.

ตารางที่ ๖

อัตราการเพิ่มการย้ายถิ่นของประชากรในกรุงเทพมหานคร

ปี	อัตราการเพิ่มประชากร ^๑ ของกรุงเทพฯ	อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ (อัตราการเกิด-อัตราการตาย)	อัตราการเพิ่มของ การย้ายถิ่น
๒๕๑๓	๔.๑๒	๒.๘	๑.๓๒
๒๕๑๔	๒.๔๔	๒.๗๕	- ๐.๓๑ [*]
๒๕๑๕	๓.๙๘	๒.๘๗	๑.๑๑
๒๕๑๖	๒๒.๔๖	๒.๗๗	๑๙.๖๙ [*]
๒๕๑๗	๔.๐๑	๒.๘๖	๑.๑๕
๒๕๑๘	๕.๑๙	๒.๖๔	๒.๕๕
๒๕๑๙	๔.๔๔	๒.๗๑	๑.๗๓
๒๕๒๐	๔.๒๕	๒.๓๙	๑.๘๖
๒๕๒๑	๒.๖๖	๒.๓๐	๐.๓๖
๒๕๒๒	๕.๒๗	๒.๒๖	๓.๐๑
๒๕๒๓	๓.๐๔	๑.๘๓	๑.๒๑
๒๕๒๔	๓.๓๙	๒.๐๓	๑.๓๖
๒๕๑๓-๒๕๒๔ ^{**}	-	-	๑.๓๙

หมายเหตุ : ^๑ พศ.๒๕๑๓-๒๕๑๕ ไม่รวมเขตหนองจอก เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง เขตราชบุรีบูรณะ และหนองแขม ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล
: พศ.๒๕๑๖-๒๕๒๔ รวมเขตหนองจอก เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง เขตราชบุรีบูรณะและเขตหนองแขม ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล เข้าอยู่ในกรุงเทพมหานคร

ที่มา : แผนกเลือกตั้งและสถิติ กองปกครองและทะเบียน ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย

: กองสถิติสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข

* ปี ๒๕๑๔ กับ ๒๕๑๖ ข้อมูลอาจจะคลาดเคลื่อนไปบ้าง

** อัตราการเจริญของการย้ายถิ่นช่วง ๒๕๑๓-๒๕๒๔ ยกเว้นปี ๒๕๑๖

๔. . การย้ายถิ่นกับการเติบโตของกรุงเทพฯ

ก่อนอื่น คงจะต้องทำความเข้าใจกันก่อนว่า การย้ายถิ่นไม่ใช่เป็นตัวปัญหาใหญ่ คงจะเป็นผลกระทบมากกว่า เพราะการที่ประชากรย้ายถิ่นเข้ามาในกรุงเทพฯ มีสาเหตุมาจากแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นตัวผลักดันให้ย้ายถิ่น ประเด็นที่สำคัญก็คือ ในการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองหลวงนั้น จะต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ถึงสภาพและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอายุ, เพศ หรือจากภาคใดของประเทศไทย ซึ่ง Todaro เรียกปัญหาการย้ายถิ่นของชนบทสู่เมืองว่าเป็นเรื่องของคนกลุ่มที่มีอายุในวัยทำงาน (age selectivity) ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างอายุของกรุงเทพฯ ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ ที่ตามมา ภายหลัง เช่นปัญหาการมีงานทำ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งกล่าวได้ว่าปัญหาการย้ายถิ่นเป็นปัญหาของผู้ที่อาศัยอยู่แล้วในกรุงเทพฯ ซึ่งต้องประสบปัญหาความแออัดเพิ่มขึ้น ขณะที่ในส่วนตัวของผู้ย้ายเป็นการแสวงโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

การย้ายถิ่นช่วง ๒๕๐๓-๒๕๑๓

จากการศึกษาย้อนหลังของการสำรวจสำมะโนครัวประชากร ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๑๓ พบว่าอัตราการเจริญของการย้ายถิ่นจากต่างจังหวัดมาสู่กรุงเทพฯ มีเปอร์เซ็นต์ค่อนข้างสูงประมาณ ๗ % ซึ่งในการศึกษาการย้ายถิ่นในช่วง ๒๕๐๓ พบว่า เพศชายยังมีเปอร์เซ็นต์สูงกว่าเล็กน้อย และอายุของผู้ย้ายถิ่นส่วนมากอยู่ในช่วงอายุ ๑๕-๒๔ ซึ่งเป็นวัยทำงาน และพบอีกว่ามีผู้ย้ายถิ่นประมาณ ๔๘๖,๐๐๐ คน ของประชากรของกรุงเทพฯ ทั้งหมด ขณะที่ ปี ๒๕๑๓ มี ๘๓๗,๗๖๑ คน นอกจากนั้นในปี ๒๕๐๓, พบว่า ๖๗ % ของผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ มาจากภาคกลางของกรุงเทพฯ ซึ่งคาดว่าปัจจัยที่สำคัญก็คือระยะทางซึ่งใกล้กรุงเทพฯ ขณะที่ภาคอีสานสำคัญรองลงมาก็คือ ๑๕ % และภาคเหนือมาเป็นลำดับที่ ๓

การย้ายถิ่นช่วง ๒๕๑๗-๒๕๒๔

ในช่วงนี้ ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจการย้ายถิ่นอย่างละเอียด นอกเหนือไปจากข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรทุก ๆ ปี ซึ่งเป็นข้อมูลที่ละเอียด และสามารถเปรียบเทียบย้อนหลังไปได้ดีในตารางที่ ๗ จะเห็นได้ว่าอัตราการย้ายถิ่นของชนบทสู่กรุงเทพฯ ยังมีความรุนแรงเช่นเดิม หรืออาจจะมากขึ้นเมื่อเทียบกับช่วง ๒๕๐๓-๒๕๑๓ กล่าวคือ อัตราการเจริญเติบโตของการย้ายถิ่น ๒๕๑๗ ถึง ๒๕๒๔ ประมาณ ๗.๒ % หรือถ้าจะเทียบกับปี ๒๕๑๘ ถึง ๒๕๒๔ มีถึง ๙ % ซึ่งถ้ามีคำถามว่าการย้ายถิ่นจากชนบทสู่กรุงเทพฯ ขอลดตัวลงหรือยัง คำตอบก็คือยัง ขบวนการย้ายถิ่นจากชนบทสู่กรุงเทพฯ ยังมีรุนแรงและทวีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิม มีประเด็นที่น่าสนใจมากในตารางที่ ๗ ก็คือ ภาคอีสานเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ถ้าจะเปรียบเทียบกับปี ๒๕๐๓ ซึ่งได้แสดงตัวเลขว่า ภาคอีสานมีความสำคัญเป็นอันดับที่ ๒ หรือประมาณ ๑๕ % แต่ในปี ๒๕๒๔ ภาคอีสานมีความสำคัญเป็นอันดับ ๑ ซึ่งมีเปอร์เซ็นต์ของการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ สูงถึง ๔๐ % ขณะที่ภาคกลางลดความสำคัญลงมาเป็นอันดับที่ ๒ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าปัจจัยทางระยะทางอันใกล้ของภาคกลางลดความสำคัญลงไป ปัจจัยทางความยากจนเข้ามามีบทบาทแทนที่ ประเด็นที่น่าพิจารณาและแสดงให้เห็นแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๓ ถึงปัจจุบันคือ บทบาทของสตรีในการย้ายถิ่น ซึ่งในปี ๒๕๐๓ เพอร์-เซ็นต์ของผู้ย้ายถิ่นที่เป็นชายมีมากกว่าหญิง แต่ปัจจุบันเปอร์เซ็นต์ของผู้ย้ายถิ่นที่เป็นหญิงสูงกว่าชาย ซึ่งในกรณีนี้ชี้ให้เห็นเด่นชัดว่าแนวโน้มการย้ายถิ่นเพิ่งจะมาเปลี่ยนอย่างรุนแรงในช่วง ๒๕๑๘ เป็นต้นมา รายละเอียดของอัตราส่วนชายและหญิงแสดงให้เห็นแล้วในตารางที่ ๘ ในตารางที่ ๘ แสดงให้เห็นอายุของผู้ย้ายถิ่นซึ่งมีข้อสังเกตว่าเปรียบเทียบ พ.ศ. ๒๕๐๓ กับปัจจุบัน อายุส่วนมากของผู้ย้ายถิ่นยังคงอยู่ในช่วงอายุ ๑๕ - ๒๔ ปี จะมีข้อแตกต่างคือ ผู้อพยพที่เป็นสตรี จะมีอายุน้อยกว่าเมื่อเทียบกับผู้ชาย คือในปี ๒๕๒๔ ผู้อพยพสตรีช่วง ๑๐-๑๔ มีถึง ๔๔.๘ % ซึ่งผู้ย้ายถิ่นเป็นชายมีเพียง ๓๗.๐๓ %

ตารางที่ ๗

จำนวนผู้ย้ายถิ่นจำแนกตาม เพศ และภาคที่อาศัยก่อนย้ายถิ่น

ปีและ เพศ	รวม	ภาคที่อยู่อาศัยก่อนย้ายถิ่น				ต่างประ เทศ
		ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	
๒๕๑๗ รวม	๗๐,๖๒๔	๓๒,๘๔๕	๗,๗๒๕	๒๔,๔๘๕	๔,๘๔๙	๕๗๖
ชาย	๓๕,๘๖๔	๑๖,๑๘๘	๓,๘๘๑	๑๓,๐๕๑	๒,๕๖๕	๒๘๔
หญิง	๓๔,๗๕๙	๑๖,๖๕๗	๓,๘๔๔	๑๑,๔๓๔	๒,๒๘๔	๒๙๒
๒๕๑๘ รวม	๕๕,๔๕๘	๒๓,๔๓๕	๘,๐๖๕	๒๑,๔๐๔	๖,๕๒๔	๑๒๕
ชาย	๒๖,๑๒๘	๑๐,๗๔๓	๓,๘๐๔	๘,๕๐๓	๓,๐๐๗	๖๖
หญิง	๒๙,๓๓๐	๑๒,๖๙๒	๔,๒๕๖	๑๒,๙๐๑	๓,๕๑๗	๕๙
๒๕๑๙ รวม	๖๗,๗๐๕	๒๘,๒๑๐	๗,๓๗๒	๒๔,๘๙๑	๖,๒๒๒	๔๙๒
ชาย	๓๑,๖๗๕	๑๒,๙๔๘	๓,๕๓๕	๑๑,๔๘๐	๓,๕๒๔	๒๘๘
หญิง	๓๖,๐๓๐	๑๕,๒๖๒	๓,๘๓๗	๑๓,๔๑๑	๓,๖๙๘	๒๐๔
๒๕๒๐ รวม	๕๒,๑๐๕	๓๑,๕๖๔	๑๑,๔๙๔	๔๑,๗๗๕	๖,๕๒๕	๘๔๗
ชาย	๓๕,๓๔๔	๑๓,๕๖๖	๕,๑๖๓	๑๖,๙๗๘	๒,๙๙๗	๓๒๗
หญิง	๑๖,๗๖๑	๑๗,๖๐๘	๖,๓๓๑	๒๔,๘๙๗	๓,๕๒๘	๕๒๐
๒๕๒๑ รวม	๕๓,๘๒๔	๓๒,๒๙๔	๑๐,๓๐๔	๔๔,๓๔๘	๖,๒๖๖	๖๑๒
ชาย	๓๗,๙๘๔	๑๔,๔๓๖	๔,๒๖๗	๑๖,๑๔๖	๒,๘๕๒	๒๘๓
หญิง	๑๕,๘๔๐	๑๗,๘๕๘	๖,๐๓๗	๒๘,๒๐๒	๓,๔๑๔	๓๒๙
๒๕๒๔ รวม	๑๒๒,๘๗๕	๔๑,๘๓๐	๑๗,๐๓๘	๕๓,๒๕๑	๙,๙๕๖	๗๙๕
ชาย	๕๘,๖๓๕	๑๘,๔๕๕	๗,๐๒๕	๑๘,๕๕๗	๔,๒๑๑	๓๙๗
หญิง	๖๔,๒๔๐	๒๓,๓๗๕	๑๐,๐๑๓	๓๔,๖๙๔	๕,๗๔๕	๓๙๘

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร : กรุงเทพมหานคร ของปี พ.ศ.๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐, ๒๕๒๑ และปี พ.ศ.๒๕๒๔

ตารางที่ ๔

การแจกแจงอัตราส่วนร้อยละของผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร จำแนกตามภาคที่ผู้อพยพย้ายถิ่นและเพศ

ภาคที่ผู้อพยพย้าย ถิ่นมาในกรุงเทพ มหานคร	พ.ศ. ๒๕๑๗		พ.ศ. ๒๕๑๘		พ.ศ. ๒๕๑๙		พ.ศ. ๒๕๒๐		พ.ศ. ๒๕๒๑		พ.ศ. ๒๕๒๔	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
ภาคกลาง	๔๔.๒๘	๕๐.๗๑	๔๕.๘๔	๔๔.๑๖	๔๕.๘๘	๔๔.๑๐	๔๔.๒๑	๔๕.๗๙	๔๔.๗๐	๔๕.๒๙	๔๔.๑๒	๔๕.๘๘
ภาคเหนือ	๕๐.๒๔	๔๙.๗๖	๔๗.๒๓	๕๒.๗๗	๔๗.๙๕	๕๒.๐๕	๔๔.๙๒	๕๕.๐๘	๔๑.๔๑	๕๘.๕๙	๔๑.๒๓	๕๘.๗๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๕๓.๓๑	๔๖.๖๙	๓๙.๗๓	๖๐.๒๗	๔๖.๑๒	๕๓.๘๘	๕๐.๖๔	๕๙.๓๖	๓๖.๔๑	๖๓.๕๙	๓๔.๘๔	๖๕.๑๖
ภาคใต้	๕๐.๓๘	๔๙.๖๒	๔๖.๗๗	๕๓.๒๓	๕๐.๘๐	๔๙.๒๐	๔๖.๖๔	๕๓.๓๖	๔๕.๕๒	๕๔.๔๘	๕๒.๒๓	๕๗.๗๗

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรกรุงเทพมหานคร ของปี พ.ศ. ๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐, ๒๕๒๑ และ ปี พ.ศ.๒๕๒๔

ตารางที่ ๔

เปอร์เซ็นต์ของผู้ย้ายถิ่นจำแนกตามหมวดอายุและ เพศ

ปีและเพศ		๐-๔	๑๐-๑๔	๒๐-๒๔	๓๐-๓๔	๔๐-๔๔	๕๐-๕๔	๖๐ ⁺
๒๕๑๗	ชาย	๑๐.๔	๓๓.๑	๓๔.๖	๑๑.๔	๓.๐	๑.๓	๑.๓
	หญิง	๑๒.๘	๔๐.๗	๓๑.๘	๘.๑	๓.๘	๑.๙	๐.๘
๒๕๑๘	ชาย	๑๑.๑	๓๒.๗	๓๗.๙	๑๒.๕	๓.๒	๑.๕	๑.๑
	หญิง	๙.๕	๓๘.๙	๓๖.๗	๘.๘	๓.๒	๑.๖	๑.๑
๒๕๑๙	ชาย	๑๔.๑	๒๘.๕	๓๖.๒	๑๔.๒	๔.๑	๑.๙	๐.๙
	หญิง	๙.๑	๓๙.๐	๓๖.๖	๙.๗	๒.๗	๐.๙	๑.๙
๒๕๒๐	ชาย	๑๐.๔	๓๕.๐	๓๘.๔	๑๑.๒	๒.๓	๐.๘	๑.๕
	หญิง	๙.๗	๔๕.๖	๓๓.๒	๖.๓	๒.๓	๑.๐	๑.๗
๒๕๒๑	ชาย	๑๑.๖	๓๕.๓	๓๖.๙	๑๐.๓	๓.๕	๑.๒	๑.๑
	หญิง	๗.๖	๔๘.๙	๓๓.๐	๖.๐	๒.๒	๑.๑	๑.๑
๒๕๒๔	ชาย	๑๐.๐๓	๓๗.๐๓	๓๗.๓	๙.๖	๓.๕	๑.๓	๑.๒
	หญิง	๖.๒.	๔๙.๘	๓๓.๓	๖.๕	๒.๔	๑.๑	๐.๘

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรื, การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ.

๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐, ๒๕๒๑ และปี พ.ศ. ๒๕๒๔ : กรุงเทพมหานคร

โครงสร้างอายุที่เปลี่ยนไป

อายุและเพศของผู้ย้ายถิ่น มีผลกระทบต่อโครงสร้างอายุของประชากรใน กรุงเทพฯ ตามปกติอัตราการเกิดจะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างอายุของประชากร แต่สำหรับโครงสร้างของประชากรในกรุงเทพฯ ปรากฏว่าการย้ายถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงสร้างของอายุเปลี่ยนไปเมื่อเทียบกับโครงสร้างอายุของประชากรในประเทศไทยทั้งหมด ในประการแรก ในตารางที่ ๑๐ และแผนภาพที่ ๑ จะเห็นว่าเปรียบเทียบโครงสร้างอายุของประชากรในกรุงเทพฯ ของปี ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๒๓ ก็แสดงให้เห็นว่าในระยะ ๑๐ ปี โครงสร้างอายุได้เปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ประชากรวัย ๐-๑๔ ได้ลดลงอย่างรวดเร็วจาก ๓๘.๕ % เป็นเพียง ๒๙.๑ % ใน พ.ศ. ๒๕๒๓ ขณะที่ประชากรในวัยทำงาน (อายุ ๑๕-๒๔ ปี) เพิ่มขึ้นจาก ๓๑ % ในปี ๒๕๑๓ เป็น ๓๗.๐ % ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลให้โครงสร้างอายุของประชากรในกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไป คืออายุของผู้ย้ายถิ่น ขณะเดียวกันผลกระทบจากการลดประชากรตามธรรมชาติของกรุงเทพฯ ก็มีผลสำคัญด้วย นอกจากนี้ในตารางที่ ๑๑ แสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนโครงสร้างอายุโดยแยกเป็นหญิงและชายในกรุงเทพมหานคร จากบทบาทการย้ายถิ่นของหญิงที่สูงขึ้น ตามแนวโน้มที่ผ่านมา มีผลให้โครงสร้างอายุของประชากรในกรุงเทพฯ ทั้งหมดเป็นหญิงมากกว่าชาย โดยเฉพาะในช่วงอายุ ๑๔-๒๔ ปี อย่างไรก็ตามถ้ามาดูแผนภาพที่ ๒ และ ตารางที่ ๑๒ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างประชากรของกรุงเทพฯ กับประเทศไทยแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ประเทศไทยปี ๒๕๑๓ เฉลี่ยประชากรชายและหญิงช่วง ๐-๑๔ ปี ถึง ๔๕.๐๕ % ซึ่งก็มากกว่าของกรุงเทพฯ ในปีเดียวกันถึง ๖.๕ % และปี ๒๕๒๓ ประเทศไทยมีประชากรในช่วงอายุ ๐-๑๔ ปีเพียง ๓๘.๓ % แต่ก็ยังสูงกว่ากรุงเทพฯ ถึง ๔ % ซึ่งแสดงว่าในระยะ ๑๐ ปี โครงสร้างอายุของกรุงเทพฯ เปลี่ยนอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้แล้ว ช่วงวัยทำงาน (อายุ ๑๕-๒๔) ของประเทศไทยมีเพียง ๒๕.๑ % ซึ่งต่ำกว่าของกรุงเทพฯ ถึง ๖ % และในปี ๒๕๒๓ ของประเทศไทยก็น้อยกว่า

ตารางที่ ๑๐

แสดงส่วนร้อยและจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครจำแนกตามหมวดอายุ

ของปี พศ.๒๕๑๓ และ พศ.๒๕๒๓

ปี พศ. หมวด อายุ	๒๕๑๓		๒๕๒๓	
	จำนวนประชากร (คน)	ส่วนร้อย (%)	จำนวนประชากร (คน)	ส่วนร้อย (%)
รวม	๓,๐๗๗,๓๖๑	๑๐๐.๐	๔,๗๑๑,๐๐๐	๑๐๐.๐
๐ - ๔	๓๘๑,๕๒๘	๑๒.๔		๙.๗
๕ - ๙	๔๐๒,๔๙๙	๑๓.๑		๙.๑
๑๐ - ๑๔	๔๐๐,๒๙๐	๑๓.๐		๑๐.๓
๑๕ - ๑๙	๔๐๐,๐๐๙	๑๒.๙		๑๓.๕
๒๐ - ๒๔	๓๑๖,๘๕๐	๑๐.๓		๑๓.๒
๒๕ - ๒๙	๒๔๑,๕๕๗	๗.๘		๑๐.๖
๓๐ - ๓๔	๒๒๐,๖๓๗	๗.๒	na.	๗.๗
๓๕ - ๓๙	๑๗๖,๖๙๙	๕.๗		๖.๑
๔๐ - ๔๔	๑๓๖,๒๑๕	๔.๔		๕.๓
๔๕ - ๔๙	๑๐๐,๕๘๒	๓.๓		๔.๐
๕๐ - ๕๔	๘๖,๓๕๐	๒.๘		๓.๒
๕๕ - ๕๙	๖๙,๑๕๔	๒.๒		๒.๑
๖๐ - ๖๔	๕๒,๖๖๐	๑.๗		๑.๙
๖๕ - ๖๙	๓๖,๓๔๕	๑.๒		๑.๓
๗๐ +	๕๑,๙๗๖	๑.๗		๒.๐

na. : no information

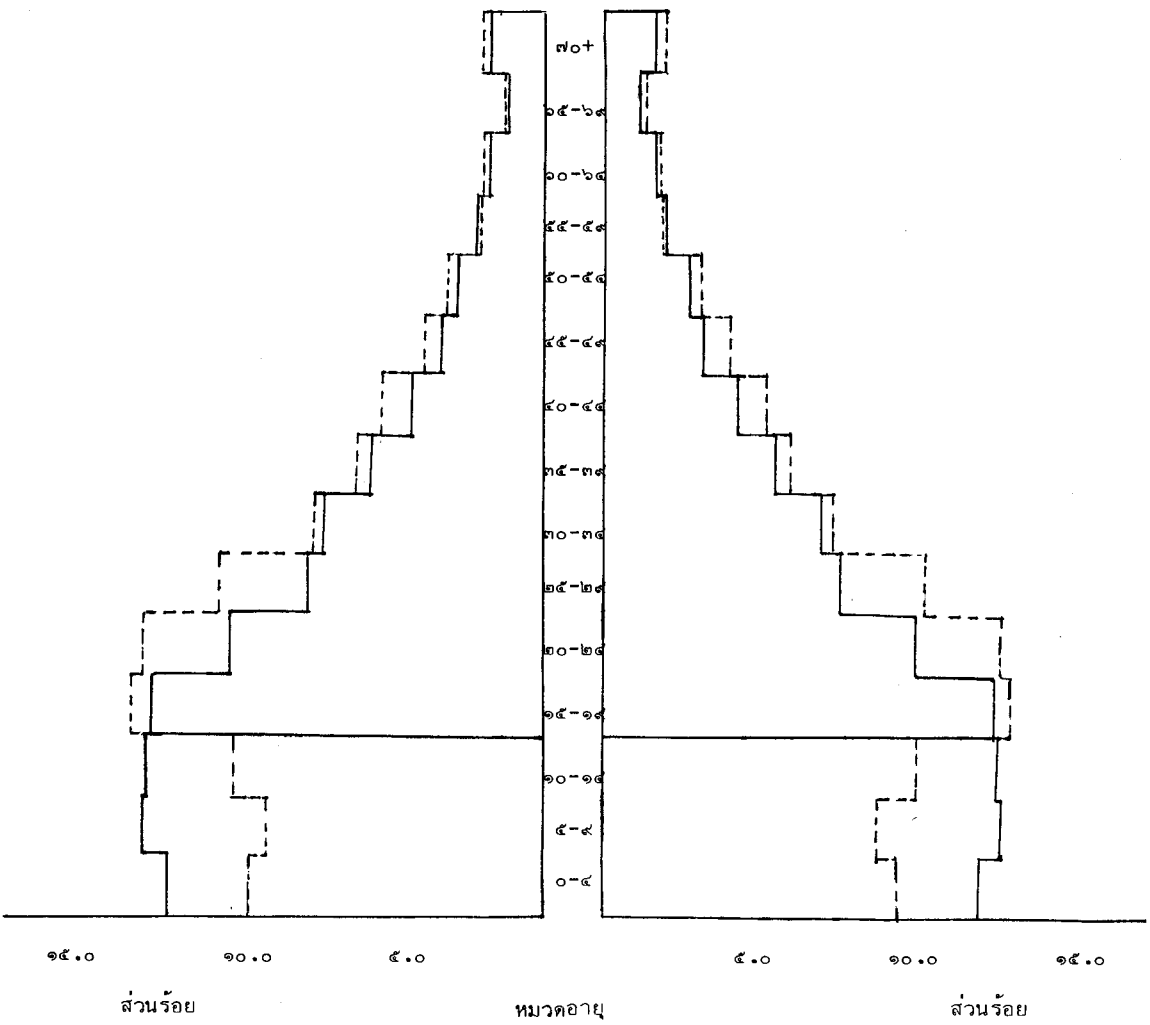
ที่มา

๑. ข้อมูลปี พศ.๒๕๑๓ จากสมุดสถิติรายปี พศ. ๒๕๑๓-๑๘

๒. ข้อมูลปี พศ.๒๕๒๓ จาก รายงานผลเบื้องต้น สำนะโนประชากรและเคหะ พศ. ๒๕๒๓

แผนภาพที่ ๑ แสดงส่วนร้อยละของจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร จำแนกตามหมวดอายุ
ของปี พ.ศ.๒๕๑๓ และ ๒๕๒๓

_____ ปี ๒๕๑๓
----- ปี ๒๕๒๓



ตารางที่ ๑๑

แสดงอัตราการร้อยละของประชากรในกรุงเทพมหานคร จำแนกตามหมวดอายุและเพศ
ของปี พศ. ๒๕๒๓ (ข้อมูลตัวอย่างร้อยละ ๑%)

หมวดอายุ	ชาย	หญิง
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
๐-๔	๑๐.๔	๙.๒
๕-๙	๙.๘	๘.๔
๑๐-๑๔	๑๐.๑	๑๐.๕
๑๕-๑๙	๑๓.๔	๑๓.๗
๒๐-๒๔	๑๒.๗	๑๓.๕
๒๕-๒๙	๑๐.๘	๑๐.๕
๓๐-๓๔	๗.๖	๗.๗
๓๕-๓๙	๖.๑	๖.๑
๔๐-๔๔	๕.๔	๕.๒
๔๕-๔๙	๓.๘	๔.๒
๕๐-๕๔	๓.๓	๓.๒
๕๕-๕๙	๒.๑	๒.๒
๖๐-๖๔	๑.๗	๒.๐
๖๕-๖๙	๑.๒	๑.๔
๗๐ ⁺	๑.๖	๒.๒

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี รายงานผลเบื้องต้น
สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. ๒๕๒๓

ตารางที่ ๑๒

ประชากรจำแนกตามหมวดอายุและเพศ ๒๕๐๓, ๒๕๑๓ และ ๒๕๒๓

หมวดอายุ	๒๕๐๓				๒๕๑๓				๒๕๒๓			
	จำนวน		ส่วนร้อย		จำนวน		ส่วนร้อย		จำนวน		ส่วนร้อย	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
รวมทุกอายุ	๑๓,๑๕๔,๑๒๑	๑๓,๑๐๓,๗๗๙	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๗,๑๒๓,๘๖๒	๑๗,๒๗๓,๕๑๒	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	n.a.		๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
๐-๔	๒,๑๓๗,๓๗๙	๒,๑๐๑,๙๓๖	๑๖.๒	๑๖.๐	๒,๘๖๒,๙๓๘	๒,๗๙๖,๒๓๒	๑๖.๗	๑๖.๒			๑๒.๕	๑๑.๗
๕-๙	๒,๐๑๒,๓๓๐	๑,๙๗๙,๘๑๑	๑๕.๓	๑๕.๑	๒,๖๗๙,๑๖๘	๒,๖๐๕,๗๓๓	๑๕.๖	๑๕.๑			๑๓.๓	๑๒.๕
๑๐-๑๔	๑,๕๖๒,๘๓๒	๑,๕๒๕,๓๗๐	๑๑.๙	๑๑.๗	๒,๓๐๙,๕๔๙	๒,๒๕๒,๖๕๐	๑๓.๕	๑๓.๐			๑๓.๕	๑๒.๙
๑๕-๑๙	๑,๒๖๒,๖๘๓	๑,๒๓๖,๒๙๔	๙.๖	๙.๔	๑,๘๓๒,๑๗๙	๑,๘๘๕,๓๗๑	๑๐.๗	๑๐.๙			๑๒.๐	๑๑.๙
๒๐-๒๔	๑,๒๑๑,๙๘๖	๑,๒๐๔,๑๕๓	๙.๒	๙.๒	๑,๓๒๑,๖๔๑	๑,๓๖๑,๗๑๗	๗.๗	๗.๙			๙.๕	๑๐.๑
๒๕-๒๙	๑,๐๒๔,๖๕๐	๑,๐๔๖,๕๖๔	๗.๘	๘.๐	๑,๐๙๘,๐๘๓	๑,๑๔๓,๓๗๗	๖.๔	๖.๖			๗.๙	๘.๑
๓๐-๓๔	๘๘๓,๙๕๒	๘๖๙,๘๗๖	๖.๘	๖.๖	๑,๐๔๗,๓๒๓	๑,๐๗๗,๐๘๘	๖.๑	๖.๒			๖.๑	๖.๒
๓๕-๓๙	๖๙๒,๐๙๔	๖๗๙,๙๔๐	๕.๓	๕.๒	๙๕๒,๙๕๙	๙๕๗,๖๐๗	๕.๖	๕.๕			๕.๓	๕.๓
๔๐-๔๔	๕๖๘,๖๓๗	๕๖๓,๘๑๒	๔.๓	๔.๓	๗๗๔,๓๒๘	๗๖๖,๓๓๒	๔.๕	๔.๔			๔.๘	๔.๐
๔๕-๔๙	๔๙๓,๓๒๕	๔๘๒,๙๖๖	๓.๘	๓.๗	๕๙๙,๑๑๘	๕๙๗,๔๕๔	๓.๕	๓.๕			๔.๑	๔.๓
๕๐-๕๔	๔๐๑,๖๓๙	๔๑๐,๓๕๔	๓.๑	๓.๑	๔๗๒,๑๘๕	๔๘๘,๗๙๔	๒.๘	๒.๘			๓.๕	๓.๕
๕๕-๕๙	๓๒๑,๖๒๙	๓๒๙,๐๔๑	๒.๔	๒.๕	๓๘๘,๓๒๘	๔๐๑,๗๓๑	๒.๓	๒.๓			๒.๕	๒.๕
๖๐-๖๔	๒๒๘,๕๗๑	๒๔๔,๘๘๙	๑.๗	๑.๙	๓๐๐,๘๐๑	๓๒๔,๒๒๓	๑.๘	๑.๙			๑.๙	๒.๐
๖๕-๖๙	๑๔๙,๐๐๐	๑๖๓,๖๐๐	๑.๑	๑.๒	๒๑๒,๙๕๗	๒๓๘,๙๐๑	๑.๒	๑.๔			๑.๓	๑.๕
๗๐ +	๑๗๗,๓๓๘	๒๔๔,๗๑๗	๑.๓	๑.๙	๒๕๐,๖๕๖	๓๕๓,๔๘๖	๑.๕	๒.๐			๑.๘	๒.๕

ที่มา : สำนักทะเบียนประชากร พ.ศ.๒๕๐๓, สำนักงานสถิติแห่งชาติ : สำนักทะเบียนประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๑๓, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

: รายงานผลเบื้องต้น สำนักทะเบียนประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๒๓, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

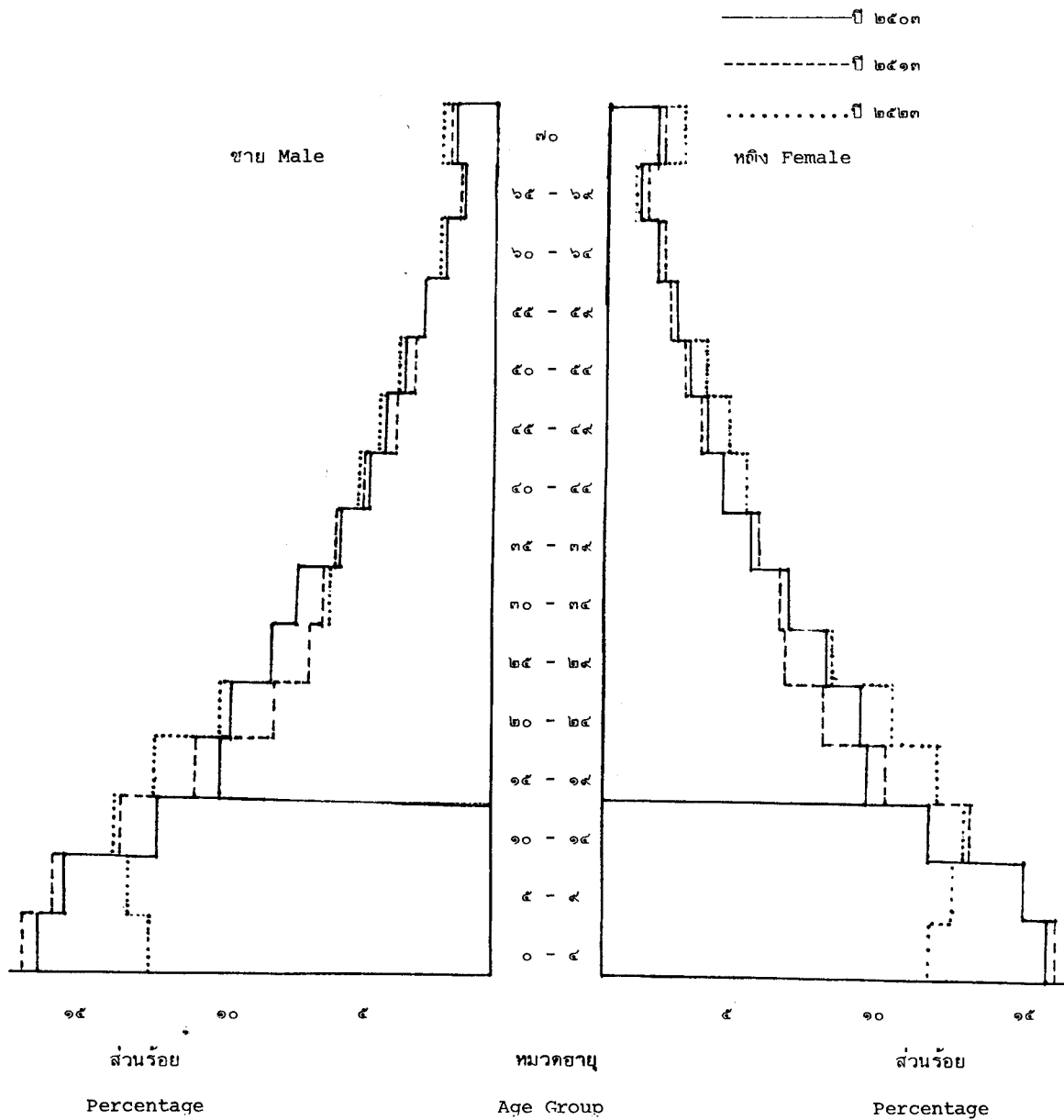
n.a. : no information.

๕(๑)-๒๔

แผนภาพที่ ๒ เปรียบเทียบส่วนร้อยละของประชากร จำแนกตามอายุและเพศ สำนัทะเบียนประชากร

และคณะ ปี พ.ศ.๒๕๐๓, ๒๕๑๓ และ ๒๕๒๓ ที่วราชนาเมือง

(ข้อมูลตัวอย่างร้อยละ ๑)



กรุงเทพฯ ถึง ๘ % กล่าวคือมีเพียง ๒๔ % เท่านั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าปัจจัยทางการย้ายถิ่นมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการมีงานทำและเรื่องสำคัญอื่น ๆ โดยที่ผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามานั้นจะเข้ามาแข่งขันกับคนในกรุงเทพฯ ดังนั้นส่วนของการมีงานทำจะเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาในช่วงที่ ๒ ของบทความนี้ต่อไป

สาเหตุของการย้ายถิ่น

เพื่อทำความเข้าใจขบวนการเคลื่อนย้ายของกรุงเทพฯ อย่างเป็นขั้นตอนอย่างละเอียด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางแก้ไขนั้น บทความนี้จะเน้นถึงสาเหตุของการย้ายถิ่น ถึงแม้ว่าการเพิ่มขึ้นทางธรรมชาติของกรุงเทพฯ ยังมีความสำคัญ แต่ปัญหาดังกล่าวก็เริ่มลดความสำคัญ เพราะนโยบายการลดอัตราการเพิ่มประชากรเมืองไทยได้ผล^๑ ดังนั้น ปัญหาใหญ่ในอนาคต และคาดว่าจะยังไม่ทุเลาคือเรื่องการย้ายถิ่น

ในประการที่หนึ่งปัญหาเรื่องการย้ายถิ่นนั้น จะชี้หรือเน้นไปในประเด็นใด ประเด็นหนึ่งคงจะลำบาก แต่ก็น่าจะเน้นประเด็นทางด้านภาครวม (Macro) ของประเทศ นั่นคือนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วง ๒๐ ปี ที่ผ่านมา ซึ่งพยายามเน้นกรุงเทพฯ มากกว่าต่างจังหวัด ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเห็นได้ชัด เมื่อความเจริญไม่เท่ากันจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้ประชากรย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ ซึ่งก็เป็นขบวนการวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ คำถามที่น่าจะถามก็คือ ถ้านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เปลี่ยนแปลงประชากรในชนบทก็ยังคงย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพฯ มากขึ้น และผลของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทำให้เกิดมีปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อีกมากที่จะเป็นแรงผลักดันให้มีการย้ายถิ่นเกิดขึ้น และกว่า ๖๐% ของการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองจะต้องมาที่กรุงเทพฯ

๑ ในปลายแผน ๕ จะลดลงถึง ๑.๕ %

ในประเด็นต่อมาก็คือ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูง (ประมาณ ๓.๒๕ %) และอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมของประเทศก็สูงถึง ๗-๘ % ในช่วง ๒๐ ปีที่แล้ว ปัจจัยทางประชากรก็ดี และปัจจัยทางการเพิ่มขึ้นของอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจก็ดี ทำให้การเพิ่มขึ้นของประชากรในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นทั้งการย้ายถิ่นและการเพิ่มทางธรรมชาติ^๑ Kuznets ได้กล่าวว่าเมื่อประเทศเจริญขึ้นก็มีการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจากขั้นปฐมไปสู่ขั้นผลิต ขั้นแปรรูป และบริการ ซึ่งจะหมายถึงการมีชุมชนในเขตเมืองมากขึ้น ปัญหาของประเทศไทยไม่ได้อยู่ที่เขตเมืองมีมากเกินไป (จริงแล้วยังน้อย) แต่ก็เป็นเพราะมีการกระจุกอยู่แต่กรุงเทพฯ

ในประเด็นที่สามก็คือการที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการเมือง การบริหาร การศึกษา และวัฒนธรรม หรือพูดได้ว่าในอดีต รัฐไม่เคยจะกระจายสิ่งเหล่านี้ไปยังเมืองอื่น ๆ นโยบายการกระจายก็ทำอย่างขาดระบบ และไม่ได้ผล สิ่งจูงใจทางสังคมการศึกษา และวัฒนธรรมจึงทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางจริง ๆ ที่ถนนทุก ๆ สายจะต้องมุ่งสู่กรุงเทพฯ

ในประเด็นที่สี่ ระบบการคมนาคมที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะระบบการขนส่งทางบกชี้ให้เห็นว่าภาพรวมใหญ่เป็นตัวแม่บทซึ่งกำหนดให้ทุก ๆ อย่างจะต้องเริ่มหรือกลับมาจากกรุงเทพฯ การคมนาคมเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญ ประการหนึ่งว่ากรุงเทพฯ นั้นคือศูนย์กลางจริง ๆ

ในประเด็นที่ ๕ ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ มีพร้อม ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือที่สำคัญ ฯลฯ และโครงสร้างการส่งสินค้าออกของประเทศไทย ก็จำเป็นจะต้องส่งสินค้าผ่านท่าเรือ หรือสรุปอีกนัยหนึ่งว่าต้นทุนทางการดำเนินการธุรกิจในกรุงเทพฯ ถูกกว่าที่อื่น ๆ

^๑ รายละเอียดดูได้จาก Samuel Preston. "Urban Growth in Developing Countries : A Demographic Reappraisal." Population and Development Review. Vol. 5, No. 2 (June 1979) p. 204.

ซึ่งทำให้เป็นของธรรมดาที่กรุงเทพฯจะต้องเป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรม และบริการ ขณะเดียวกันแรงงานทางอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็อยู่ในกรุงเทพฯ (ซึ่งคงจะพูดอย่างละเอียดในคราวต่อไป)

ประเด็นที่หก กรุงเทพฯเป็นทุก ๆ อย่างที่เมืองใหญ่จะเป็น เมืองหลวง เมืองท่า ที่ตั้งของรัฐบาล รวมทั้งที่ประทับขององค์พระประมุขของชาติ ในด้านการเมือง กลุ่มการเมืองที่มีอำนาจต่าง ๆ ก็อยู่ในกรุงเทพฯ ได้มีผู้เปรียบเทียบว่า กรุงเทพฯ เปรียบเสมือนล้อเกวียนที่มีเสียงดัง ในขณะที่ชนบทนั้นมีล้อเกวียนที่เงียบ อำนาจต่อรองของคนกรุงเทพฯ มีมากกว่าต่างจังหวัด ข้อพิสูจน์อีกประการหนึ่ง ก็คือเมื่อกรุงเทพฯ เป็นแหล่งอุตสาหกรรม ทำให้เกิดพลังของผู้ใช้แรงงานกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ทางทหารก็เช่นกัน ดูได้จากอำนาจของผู้บังคับบัญชากองพลที่ ๑ มีมากพอ ๆ กับแม่ทัพภาคอื่น ๆ หรืออาจจะมากกว่าด้วย เป็นต้น

นโยบายอีกประการหนึ่งของรัฐที่ทำให้คนต่างจังหวัดหลั่งไหลกันเข้ากรุงเทพฯ คือ นโยบายอุดหนุนคนในกรุงเทพฯ (Urban subsidization) ซึ่งสะท้อนถึงอำนาจต่อรองของคนในกรุงเทพฯอย่างเห็นได้ชัด ปัญหาของกรุงเทพฯจึงเป็นปัญหาของอำนาจต่อรองของคนในกรุงเทพฯที่ได้เปรียบกว่า นโยบายอุดหนุนคนในกรุงเทพฯ ดูได้จากนโยบายของรัฐในการตั้งราคาสินค้าสาธารณูปโภค เช่นรถเมล์ ไฟฟ้า นโยบายการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของสินค้าหลักคือข้าว นโยบายการตั้งค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งให้ค่าจ้างคนในกรุงเทพฯ สูงกว่าค่าจ้างต่างจังหวัด นโยบายดังกล่าวสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯกับต่างจังหวัดและหัวเมืองอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายเอาใจคนกรุงเทพฯ แต่ก็น่าเห็นใจ เพราะอำนาจต่อรองของคนกรุงเทพฯ สูงกว่า

ผลกระทบของการขยายตัวของกรุงเทพฯ

เมื่อทราบถึงสาเหตุและตัวของปัญหาจะเห็นได้ว่า กรุงเทพฯ ไม่ใช่ตัวเจ้า-
ปัญหา แต่เป็นการมองในลักษณะเป็นผลกระทบของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ในอดีต ปัญหาของกรุงเทพฯ จึงเป็นปัญหาที่ยากที่จะแก้ไข ปัญหาดังกล่าวนั้นมีประเด็นที่น่าจะ เน้น
ก็คือความรวดเร็วของปัญหา ซึ่งถึงแม้ว่ากรุงเทพฯ จะตั้งขึ้นมาแล้ว ๒๐๐ ปี แต่ความรวดเร็ว
(speed) ของปัญหานั้น มีมากในช่วง ๑๕-๒๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหาของกรุงเทพฯ จึงเป็น
ปัญหาใหม่ และขาดการเตรียมการแก้ไขไว้อย่างถูกต้อง

ปัญหาใหญ่ของกรุงเทพฯ อีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเรื่องความใหญ่เกินไปของ
กรุงเทพฯ (Overurbanization) ปัญหาของความใหญ่ของกรุงเทพฯ นั้น จะต้อง
มองจากการใช้ทรัพยากรของชาติทั้งหมด ไม่ใช่มองจากต้นทุนของแต่ละคน ซึ่งคงจะไม่เท่ากัน
การจะมองที่ดีที่สุดจะขอนำเอาข้อเขียนของ Arthur Lewis ซึ่งพูดเรื่องนี้ไว้อย่าง
ชัดเจนว่า

"Urbanization is decisive because it is expensive" ^๑

ปัญหาของกรุงเทพฯ ก็คือในสภาพเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอย่าง
เรา ๆ การจะพัฒนาเมืองใหญ่ให้อยู่ได้แพงมาก และถ้าจะทำได้ก็ต้องยอมรับสภาพของการ
ได้อย่างเสียอย่าง นี่คือปัญหา และในสภาพของเมืองใหญ่โตคนเดียว ยิ่งจะทำให้ต้นทุน
แพงมาก หรืออีกนัยหนึ่ง ค่าเสียโอกาสในการนำเอาทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้อย่างอื่นคงจะแพง
มาก

^๑ W.Arthur Lewis, "The Evolution of the International Economic Order." Discussion paper no. 74 (Princeton N.J. : Princeton University, Woodrow Wilson School, Research Program in Development Studies, 1977), pp. 39-40.

ปัญหาของกรุงเทพฯ ที่เด่นชัดก็คือ ความไม่เสมอภาคของทรัพยากรที่ควรจะถูกกระจายไป ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรมนุษย์ เช่น แพทย์ พยาบาล, อาจารย์มหาวิทยาลัย หรือการกระจายตัวของการลงทุนซึ่งกระจุกกันอยู่ในกรุงเทพฯ ในการพัฒนาประเทศปัจจัยทางความเหลื่อมล้ำจะเป็นแรงผลักดันให้ประเทศมีความระส่ำระสายในที่สุด ปัญหาความไม่เท่าเทียม และปัญหาการลงทุนในการพัฒนาของกรุงเทพฯ คงจะมีรายละเอียดในส่วนต่าง ๆ อย่างเห็นได้ชัด ยิ่งไปกว่านั้น ความเหลื่อมล้ำยิ่งสูงขึ้น ถ้ามองว่าชนบท หรือนอกกรุงเทพฯ เป็นตัวอุดหนุนกรุงเทพฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีในอนาคต

ในด้านการเงินระหว่างประเทศ การที่กรุงเทพฯ เติบโตเกินไปอาจจะกลายเป็นแหล่งทำให้เกิดการเป็นหนี้ต่างประเทศเกินความจำเป็น^๑

ผลกระทบของการขยายตัวของกรุงเทพฯ ซึ่งเราเรียกเป็นผลทางด้าน externality คือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และความแออัดซึ่งผู้ทำความผิดไม่ต้องจ่าย เนื่องจากต้นทุนทางการกำหนดสิทธิแพงเกินไป (cannot define property sight) ซึ่งมีหลายคนพยายามจะยกเอาประเด็นการมีการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพเป็นตัวกำหนดประโยชน์ของเขตเมือง

อย่ามองเหรียญข้างเดียว

เพื่อมองภาพกรุงเทพฯ ให้ครบวงจรก็น่าที่จะยอมรับว่า ปัญหาของกรุงเทพฯ นั้น เปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองด้าน จะต้องพิจารณาทางด้านประโยชน์ของเขตเมืองกรุงเทพฯ ด้วย และแน่นอนประโยชน์ส่วนตัว (private benefit) คงจะมีมากและคงมากกว่า private cost ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปแล้วจะเห็นได้จากการที่ต้นทุนของการดำเนินการในเขตเมืองต่ำ

^๑ รายละเอียดของเรื่องนี้ได้จาก Johannes F. Linn "The Costs of Urbanization in Developing Countries" Journal of Economic Development and Cultural Change. Vol. 30, No. 3, April 1982., p. 646.

ข้าวสารถูก, ตลาดใหญ่ การคมนาคมสะดวก และนอกจากนั้นยังทำให้ประชากรของประเทศเป็นชนชั้นกลางมากขึ้น^๑ ซึ่งลองนึกดูว่า ถ้าขาดกรุงเทพฯ ไปสักเมืองอะไรจะเกิดขึ้น แต่การมองทางด้านผลประโยชน์นั้น มีข้อเสียที่เราไม่ได้ดูต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ และต้นทุนทางสังคม ซึ่งมีผลค่อนข้างจะรุนแรงกับอนาคตของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย

ความรุนแรงของปัญหามากแค่ไหน?

เราคงเห็นว่ากรุงเทพฯ มีปัญหา ถึงแม้ว่าจะมองโดยนำเอาประโยชน์มาคิดแล้วก็ตาม และถ้าจะถามว่าปัญหารุนแรงแค่ไหน ก็คงตอบว่ารุนแรง แต่จะถามว่าถึงขั้นวิกฤติการณ์หรือเปล่า คงจะตอบไม่ได้ ในสภาพของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง แรงกดดันที่จะให้มีการแก้ไขทางด้านการเมืองมีน้อย หรืออาจจะเป็นเพราะว่าคนกรุงเทพฯ ประมาท ไม่รู้ว่ามีปัญหาแต่อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงของปัญหาล้วนหนึ่งก็ได้คลี่คลายดีขึ้น ด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการ คือ

๑. อัตราการลดประชากรได้ผลสำเร็จ
๒. อัตราการเจริญของเศรษฐกิจไทยช้าลง คือ ประมาณ ๔.๕ % ในปี ๒๕๒๕
๓. มีการเร่งการพัฒนาชนบท ทำให้มีแรงลดความเหลื่อมล้ำลงบ้าง
๔. มีการพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก
๕. ดร.พิศิษฐ์ ภัทรเกษม^๒ ได้เน้นว่า ถึงแม้กรุงเทพฯ จะโตเกินไป แต่การกระจายตัวของเมืองที่สอง (Secondary Cities) ก็เริ่มมีแนวโน้มดีขึ้น คือกระจายไปทุก ๆ ภาค ถึงแม้ว่าจะไม่ดีเท่าที่ควรอย่างน้อยในแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ ก็ได้เน้นเมืองรองไว้แปดเมือง

^๑ Nathan Keyfitz "Development and the Elimination of Poverty" Journal of Economic Development and Cultural Change. Vol. 30, No. 3, April 1982, p. 668.

^๒ Phisit Pakkasem "Thailand : Urbanization and Government Policy" Urbanization and Regional Development Regional Development Series Vol. 6., Republic of Singapore : Huntsmen Offset Printing, 19

ทางออก

บทความส่วนนี้คงจะไม่เน้นถึงทางเลือก หรือทางออกอย่างเด่นชัด อยากจะให้ เป็นสิ่งที่ผู้ฟังเป็นผู้คิดขึ้น แต่คำถามที่ดีก็คือ เรามีทางเลือกก็ทางและทางที่เป็นไปได้ มีอะไรบ้าง จริงอยู่เรายังไม่ได้เริ่มสนใจปัญหากันอย่างจริงจัง ขาดลำดับความสำคัญ ดังนั้นการเข้าใจปัญหา และพยายามแก้ไขจึงมีประโยชน์ ทางออกจึงมีดังนี้

๑. ให้รัฐสนใจปัญหาอย่างแท้จริง ลำดับความสำคัญมาอันดับสูง
๒. ควรจะดูนโยบายหลักของประเทศ โดยเฉพาะกลยุทธ์ในการพัฒนา เศรษฐกิจว่าเป้าหมายหลักจะเปลี่ยนไหม?
๓. ถ้านโยบายหลักในการเน้นกรุงเทพฯเปลี่ยนแปลง กลยุทธ์ทางด้าน การเกษตร, การอุตสาหกรรม การคลัง คงจะต้องเปลี่ยนด้วย
๔. ควรจะมีหน่วยราชการระดับสูงรับผิดชอบ คงปล่อยให้ เป็นไปตามยถากรรม ไม่ได้
๕. ปัญหากรุงเทพฯ คือ ปัญหาหลัก และคงจะมาพูดกันแบบส่วนย่อยคงจะ ไม่ได้

บทสรุป

ในส่วนของการประชากรกับการขยายตัวของกรุงเทพฯ ในส่วนแรกของบทความนี้ได้พยายามมองย้อนไปในอดีต ถึงความเหมาะสมของกรุงเทพฯ ซึ่งก็พบว่า ปัจจัยทางทหารและการเมือง เป็นเหตุผลที่สำคัญในการขยายตัวของกรุงเทพฯ ในขณะที่ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เช่นความเหมาะสมของการตั้งเมืองมิใช่ปัจจัยสำคัญ เช่น ความสูงจากระดับน้ำทะเล ไม่เกิน ๑ เมตร เป็นต้น ในการพิจารณากรุงเทพฯ นั้น จำเป็นที่จะต้องแยกปัญหาเขตเมืองของทั้งประเทศและปัญหาเขตเมืองอื่นเกิดจากกรุงเทพฯ ออกมาให้เด่นชัด ทั้งนี้เพราะในวิวัฒนาการของการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ปัญหาเขตเมืองต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้น การพูดถึงปัญหาเขตเมืองทั้งหมดของประเทศก็จะพบว่า เปอร์เซ็นต์ของประชากรในเขตเมืองต่อประชากรทั้งหมดมีน้อย แต่สำหรับปัญหาเขตเมืองอื่นเกิดจากกรุงเทพฯ เป็นปัญหาเขตเมืองที่โดดเด่น และมีอิทธิพลต่อเขตเมืองอื่น ๆ (primate city) ซึ่งกำลังทวีความรุนแรงของปัญหาขึ้นทุกขณะจนอาจกล่าวได้ว่า เมืองโดดเด่นอย่างกรุงเทพฯ เป็นปัญหาที่รุนแรงระดับโลก

ในการวิเคราะห์ถึงตัวของปัญหาในบทความนี้ ได้เน้นถึงปัญหาประชากร ซึ่งเป็นตัวทำให้กรุงเทพฯ มีความเจริญเติบโตที่รวดเร็ว แต่ประเด็นหลักของปัญหานั้นอยู่ที่ว่าแม้กรุงเทพฯ จะมีอายุครบ ๒๐๐ ปีแล้วก็ตาม ปัญหาประชากรเพิ่งเริ่มปรากฏตัวให้เห็นเด่นชัดเมื่อ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ดังนั้น ประเด็นความรวดเร็วของปัญหา จึงทำให้การปรับตัวของปัญหาเป็นไปอย่างลำบาก ซึ่งในส่วนของปัญหาประชากรนี้ ก็จะต้องแยกให้เห็นถึงอัตราการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างจากของทั้งประเทศ ตลอดจนปัญหาการย้ายถิ่น ซึ่งพบว่าการย้ายถิ่นในประเทศมีน้อย แต่จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการย้ายถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรุงเทพฯ โดยตรง การย้ายถิ่นของกรุงเทพฯ นั้น เพิ่งเริ่มทวีความรุนแรงเมื่อ ๒๐ ปีก่อน คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นมา โดยที่อัตราการเพิ่มขึ้นของการย้ายถิ่นอยู่ในระดับ ๗-๘%

และยังไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง ถ้าหากจะมองย้อนไปในอดีตเมื่อประมาณ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ก็จะมีอีกว่า การย้ายถิ่นเริ่มเปลี่ยนจากปัจจัยทางระยะทางมาเป็นปัจจัยทางความยากจน กล่าวคือ การย้ายถิ่น จากคนในภาคกลางเข้ามาในกรุงเทพฯ ปี พ.ศ.๒๕๐๓ สูงมากเกือบ ๗๐ % โดยปัจจัยที่มีอิทธิพล ก็คือ ระยะทางที่ใกล้กรุงเทพฯ นั้นเอง แต่ในปัจจุบัน ๔๐ % ของการย้ายถิ่น มาจากคนในภาคอีสาน ซึ่งมาเป็นอันดับ ๑ ส่วนภาคกลางนั้นลดลงมาโดยเปลี่ยนเงื่อนไขของการย้ายถิ่นจากระยะทางมาเป็นปัญหาความยากจน

ในส่วนของการสร้างอายุไม่ได้เปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ถ้ามองแต่เฉพาะอัตราการเจริญพันธุ์ตามธรรมชาติ แต่ผลของการสร้างอายุของผู้ย้ายถิ่นมีส่วนกระทบต่อประชากรในกรุงเทพฯ คือมีผลให้โครงสร้างอายุของกรุงเทพฯ แตกต่างจากของประเทศไทยทั้งหมด นอกจากนี้แล้ว การเปลี่ยนแปลงที่เห็นอย่างเด่นชัดอีกก็คือ ย้อนหลังไป ๒๐ ปี จะพบว่า เบอร์เซ็นต์ของเพศหญิงในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง ๗-๘ ปีที่ผ่านมา และในปัจจุบันประชากรเพศหญิงมีมากกว่า ๕๐ % ของประชากรในกรุงเทพฯ ทั้งหมด

ในส่วนแรกของการพยายามเน้นปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการย้ายถิ่น โดยพยายามมองเป็นระบบว่า การย้ายถิ่นเป็นผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเน้นการพัฒนากรุงเทพฯ มาตลอด ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการสร้างความเร็วไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาของการที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาของการที่กรุงเทพฯ เป็นทั้งศูนย์อำนาจทางการเมือง วัฒนธรรมและการคมนาคม ปัญหาความเร็วของระบบเศรษฐกิจในช่วง ๒๐ ปีตลอดจน การให้การสนับสนุนคนในกรุงเทพฯ เช่น นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ นโยบายเก็บภาษีข้าว และนโยบายการตั้งราคาสาธารณูปโภคต่าง ๆ

ดังนั้น เมื่อทราบถึงสาเหตุของปัญหาแล้วนั้น ก็อาจจะมองได้ถึงผลกระทบของการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพฯ มีอะไรบ้าง ซึ่งในเรื่องนี้ เมื่อมองทั้งระบบแล้ว ก็จะต้องแยกผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรทั้งหมดออกจากผลกระทบที่มีต่อประชากร ซึ่ง

ในส่วนของผลกระทบต่อทรัพยากร อธิบายได้ว่า เนื่องจากทรัพยากรภายในประเทศมีจำกัด การที่มีระบบความใหญ่ของกรุงเทพฯ เกินขนาดนั้น จึงไปเบียดเบียนทรัพยากรที่จะไปใช้ที่อื่น ๆ ได้ ทำให้เกิดภาวะการได้อย่างเสียอย่าง (trade off) ขึ้น นอกจากนั้นแล้ว การขยายตัวของกรุงเทพฯ ยังมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ อีก เช่น ความไม่เสมอภาคในทรัพยากร-ทุน และมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลากรประเภทต่าง ๆ อาทิ แพทย์ พยาบาล ครู อื่น ๆ ได้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งปัญหาความไม่เท่าเทียมกันนี้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรง

ในตอนท้ายของบทความส่วนนี้นั้น ได้พยายามมองปัญหาอย่างเป็นธรรม โดยจนถึงประโยชน์ที่ระบบเมืองให้แก่สังคมไม่ว่าจะเป็นในด้านการลดต้นทุนการผลิต การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การสร้างชนชั้นกลาง และอื่น ๆ แต่จากการศึกษา ก็คงต้องยอมรับความจริงข้อหนึ่งที่ว่า กรุงเทพฯ นั้นใหญ่เกินไป ซึ่งก็อยากจะสะท้อนให้เห็นถึงทางออกของรัฐบาลในลักษณะของการถกเถียงกันโดยพิจารณาในด้านขีดจำกัดของความสนใจ และนโยบายหลักของรัฐบาล นอกจากนี้แล้วในโครงสร้างการเมืองไทยในปัจจุบัน การเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาเมืองต่าง ๆ ก็ดูจะมีไม่มากนัก ถึงแม้ว่าอาจจะมีทางออกซึ่งมีไม่มากนัก แต่ในทางวิชาการก็จะต้องถกเถียงกันต่อไปว่าทางออกนั้น จะเป็นผลดีต่อประเทศไทยหรือไม่ เมื่อเทียบกับการมีกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน ประเด็นที่น่าเป็นห่วงยิ่งกว่าก็คืออิทธิพลของกรุงเทพฯ ต่อบริเวณรอบ ๆ หรือการขยายวงจรรอิทธิพลของกรุงเทพฯ ไปยังเมืองอื่น ๆ ของภาคกลาง ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภาค และมีความรุนแรงมากขึ้น

หนังสืออ้างอิง

ภาษาไทย

๑. กนก วงษ์ตระหง่าน, "การเกิดและการขยายเมืองกรุงเทพฯ : การศึกษาการเปลี่ยนแปลง" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๑ เล่ม ๑ (มีค. ๒๕)
๒. กองบัญชาประชาชาติ, คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, นายกรัฐมนตรี, สน. "เปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมของกรุงเทพมหานครเทียบกับทั้งประเทศ (GDP at current price) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๒๓
๓. จีระ หงส์คารมภ์ "ประชากรและการมีงานทำในภาครัฐบาล การเกษตรและอุตสาหกรรม" ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การเปลี่ยนแปลงประชากรกับการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมในประเทศไทย วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากรไทย, สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๕๒ หน้า
๔. นิพนธ์ พัวพงศกร "ค่าจ้าง : เรื่องของคนจน" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๓ (กันยายน ๒๕๒๔)

๕. นิพนธ์ พัวพงศกร "การว่าจ้างแรงงานเด็กกับสำนักจัดหางาน" บทความประกอบ
การสัมมนาเรื่อง สำนักจัดหางานเอกชนกับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก
จัดโดยศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก เนื่องในโอกาสวันเด็กแห่งชาติ
ณ คณะนิติศาสตร์ มธ. ๘ มกราคม ๒๕๒๖
๖. เทียนฉาย กีระนันท์ และสหาย โครงการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและ
ประชากรของกรุงเทพมหานคร เล่มที่ ๑, ๒ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กันยายน ๒๕๒๕ (โรเนียว)
๗. ปราณี ทินกร "แรงงานเด็ก-ปัญหาของเด็กหรือปัญหาของรัฐ" วารสารธรรมศาสตร์
ปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๓ (กันยายน ๒๕๒๔) หน้า ๑๒๒-๑๔๗
๘. รายงานผลการสำรวจแรงงาน ทหารอาณานิคม (รอบที่ ๒) กค.-กย. "ส่วนร้อยและ
ผู้มีงานทำ จำแนกตามอาชีพในกรุงเทพมหานคร (ทั้งในและนอกเขต
เทศบาล) ปี ๒๕๐๓-๒๕๒๓"
๙. สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร : กรุงเทพมหานคร
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๑๗-๒๕๒๐
๑๐. สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร : กรุงเทพมหานคร
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๒๑
๑๑. สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน, การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร : กรุงเทพมหานคร
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๒๔
๑๒. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, การเติบโตของเขตชุมชนในกรุงเทพมหานคร,
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๔)
๑๓. สาธารณสุข, กระทรวง, สำนักงานปลัด, สถิติสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานปลัดกระทรวง, ๒๕๑๓-๒๕๒๓

ภาษาอังกฤษ

1. Aphichat Chamratrithirong Recent migrants in Bangkok metropolis : a follow-up study of migrants' adjustment, assimilation and integration. Institute for Population and Social Research Mahidol University, Bangkok, November 1979.
2. Bertrand, T. and Lyn Squire, "The Relevance of the Dual Economy Model : A Case Study of Thailand," Oxford Economic Papers, November 1980,
3. Chamratrithirong, A., Recent Migrants in Bangkok Metropolis : A Follow-up Study of Migrant's Adjustment, Assimilation and Integration, Institute For Population and Social Research, Mahidol University, November 1979.
4. Fu-chen ho and Kamal Salih." Growth Polis and Regional Policy in Open Dualistic Economics : Western theory and Asian Reality." Growth Pole Strategy and Regional Development Policy. Published for the United Nations Centre for Regional Development by Pergamon Press : New York, Oxford, 1978.
5. Fu-chen Lo , Kamal Salih & Mike Douglass. "Pural-Urban Transformation in Asia" Rural-Urban Relations and Regional Development. Regional Development Series Volume 5, edited by Fu-chen Lo, Singapore : Huntsmen (ffset Printing, 1981.

6. Goldstein, S., and Goldstein, A. Differentials in Repeat and Return Migration in Thailand, 1965-1970
Research Report No. 35, IPS, Bangkok : Chulalongkorn University, 1980.
7. Hoover, E.M., An Introduction to Regional Economics, (New York : Alfred A.Knopf, 1975).
8. James C. Ingram. Economic Change in Thailand. California : Stanford University Press, 1971.
9. Johannes F.Linn. "The Costs of Urbanization in Developing Countries" : Economic Development and Cultural Change, Vol. 30, No. 3, April 1982.
10. John Freidmenn and Mike Douglass. "Agropolitan Development : Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia" : Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, edited by Fu-Chen Lo and Kamal Salih. The United Nations Centre for Regional Development by Pergamon Press : New York, Oxford, 1978.
11. Jolly, R., et. al., (ed.), Third World Employment, (Middlesex : Penguin Education, 1973).
12. Masahiko Honjo. "Overview of Urbanization and Metropolitanization in Asia" : Urbanization and Regional Development. Regional Development Series, Vol. 6, Republic of Singapore : Huntsmen offset Printing 1980.

13. Nathan Keyfitz. *"Development and the Elimination of Poverty"*
: Economic Development and Cultural Change, Vol. 30
No. 3, April, 1982.
14. Ozay Mehmet. Economic Planning and Social Justice in Developing
Countries. Great Britain : Biddles Ltd, Guildford,
Surrey Press, 1978.
15. Paiboon Kanjanaharitai. "Bangkok : the City of Angels."
Urbanization and Regional Development. edited by
M.Honjo, Republic of Singapore : Huntsmen Offset
Printing, 1980.
16. Pawadee Tongudai, "Women Migration and Employment : A Study of
Migrant workers in Bangkok." Unpublished Ph.D.
Dissertation, New York University, 1982.
17. Phisit Pakkasem. "Rural-Urban Relations in the Bangkok Metropolitan
Dominance Subregion" : Rural-Urban Relations and Regional
Development, edited by Fu-Chen Lo, Huntsmen Offset
Printing : Singapore : 1981.
18. Phisit Pakkasem. "Thailand : Urbanization and Government Policy"
: Urbanization and Regional Development. Regional
Development Series Vol. 6., edited by M.Honjo, Republic
of Singapore : Huntsmen Offset Printing, 1980.
19. Poapongsakorn, Nipon, "Labor Supply, Demand for Children, and
Wage Rates of Paid Employees in Thailand", Ph.D.
Dissertation, University of Hawaii, 1979.

20. Richardson, H.W., Regional Economics, (London : Weidenfeld and Nicolson, 1976).
21. Samuel H.Preston. "Urban Growth in Developing Countries : A Demographic Reappraisal" : Population and Development Review, Vol. 5, No. 2. June 1979.
22. Santiphab Chindasaeng, "Migration into Bangkok Metropolis and its impact on Employment, 1974-1977." Unpublished M.A. Thesis, Thammasat University, Bangkok, Thailand, 1979.
23. Sidney Goldstein. Urbanization in Thailand, 1947-1967. Research Report No. 2, IPS, Bangkok : Chulalongkorn University, July, 1972.
24. Supriya Suthamanuwat. Income and Wealth Effects on Fertility a Case Study of Farm-Families in Ubonratchatani Province : A Thesis submitted in partial Fulfilment of the requirements for the degree of Master of Economics (English-Langnage Program). Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, Thailand, May 1981.
25. W.Arthur Lewis, "The Evolution of the International Economic Order," Discussion Paper No. 74 (Princeton, N.J. : Princeton University, Woodrow Wilson School, Research Program in Development Studies, 1977),

“ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานคร”

โดย

ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตอนที่ ๒

ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานคร

นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

๓๑ มกราคม ๒๕๒๖

ตอนที่ ๒ : ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานคร

นิพนธ์ พัวพงศกร

๒.๑ ความเบื้องต้น

ในระบบเศรษฐกิจที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลในสังคมการผลิต การบริโภค และการทำงานจะเป็นไปตามหลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง หากเราต้องการศึกษาตลาดแรงงาน เราจำเป็นต้องเข้าใจโครงสร้างและกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจเสียก่อน การศึกษาเฉพาะตลาดแรงงานซึ่งเป็นเพียงการศึกษาเพียงบางส่วน (partial equilibrium approach) อาจทำให้เราขาดความเข้าใจโครงสร้างและกลไกการทำงานของตลาดแรงงานที่แท้จริง ฉะนั้น เราจำเป็นต้องนำลักษณะสำคัญของโครงสร้างเศรษฐกิจเข้ามาเป็นตัวแปรประกอบการศึกษาตลาดแรงงานด้วย

ในการศึกษาตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ ก็เช่นกัน เราจะวิเคราะห์เฉพาะตลาดแรงงานของกรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียวไม่ได้ เพราะตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ และในภาคอื่น ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากลักษณะเศรษฐกิจของประเทศถูกครอบงำด้วยภาคการเกษตรในชนบท กรุงเทพฯ ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างภาคต่าง ๆ นอกจากนั้นเรายังต้องวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่บุคคลและกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทตั้งอยู่ในเมือง แต่บางประเภทกลับตั้งอยู่ในชนบท หรือส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ความเข้าใจเรื่องที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ จะช่วยให้เราเข้าใจลักษณะของตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ ได้ดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของบทความตอนที่สองนี้ คือ

(ก) บรรยายลักษณะและแนวโน้มของอุปสงค์แรงงาน อุปทานแรงงาน และลักษณะตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ เปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ

(ข) วิเคราะห์ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานแรงงานในกรุงเทพฯ โดยอาศัยงานวิจัยที่มีอยู่

(ค) วิเคราะห์สาเหตุที่กิจกรรมประเภทต่าง ๆ ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เพราะความรู้ดังกล่าวจะทำให้เราเข้าใจตลาดแรงงานได้ดีขึ้น

(ง) วิเคราะห์ลักษณะของตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ โดยจะเน้นประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกลไกในตลาดแรงงาน

(จ) กล่าวถึงปัญหาการจ้างงานบางอย่างในกรุงเทพฯ พร้อมทั้งเสนอแนวความคิดบางประการในการกำหนดนโยบายการจ้างงาน

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ส่วนใหญ่จะได้จากการสำมะโนประชากร ปี ๒๕๐๓ และ ๒๕๑๓ รายงานความก้าวหน้าการสำมะโนประชากรปี ๒๕๒๓ และการสำรวจแรงงาน ระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๓

๒.๒ อุปทานแรงงาน

อุปทานแรงงานมีความหมายค่อนข้างกว้าง เพราะอาจหมายถึง (ก) จำนวนแรงงาน (ข) จำนวนชั่วโมงทำงาน (ค) ความรู้ความชำนาญของแรงงาน และ (ง) ความตั้งใจและความขยันขันแข็งของผู้ทำงาน ในบทความนี้จะกล่าวถึงอุปทานแรงงานตามความหมายสามข้อแรกเท่านั้น

๒.๒.๑ จำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานและอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน

จำนวนผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ^๑ ของกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นจาก ๐.๘๒๕ ล้านคนในปี ๒๕๐๓ มาเป็น ๒.๑๕๕ ล้านคน ในปี ๒๕๒๓ (ดูตารางที่ ๒.๑) หรือเพิ่มขึ้นปีละ ๔.๘ เปอร์เซ็นต์ ขณะที่จำนวนผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจทั่วราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นเพียงปีละ ๒.๑ เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เป็นเพราะประชากรอายุตั้งแต่ ๑๑ ปีขึ้นไป ในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ ๔.๘ ต่อปี เทียบกับร้อยละ ๓.๑ สำหรับทั่วราชอาณาจักร สาเหตุที่ประชากรและแรงงานในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเร็วกว่าภาคอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติ (rate of natural growth) ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยของทั้งประเทศ^๒ คือการที่มีผู้อพยพจำนวนมากจากภาคต่าง ๆ เข้ามาพำนักและทำงานในกรุงเทพฯ ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดอีกครั้ง ฉะนั้นจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานจึงขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มสุทธิ และอัตราการอพยพ เราจะกล่าวถึงจำนวนผู้อพยพและสาเหตุของการอพยพย้ายถิ่นในเรื่องประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน

ส่วนตารางที่ ๒.๒ แสดงจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงาน (ตามนิยามใหม่ในปี ๒๕๑๗) ผู้มีงานทำและผู้ว่างงานระหว่างปี ๒๕๐๓-๒๕๒๓ ข้อสังเกตจากตารางนี้คือ (๑) กำลังแรงงานในปี ๒๕๐๓ มีมากกว่าปี ๒๕๑๓ ทั้งนี้อาจเกิดจากวิธีการแจงนับผู้รอฤดูกาลเกษตรที่แตกต่างกันก็ได้ (๒) กำลังแรงงานในรายงานการสำรวจแรงงานมีอัตราเพิ่มสูงกว่าอัตราเพิ่มในตารางที่ ๒.๑ ซึ่งได้จากสำมะโนประชากร

^๑ ผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ (นิยามที่ใช้ก่อนปี ๒๕๑๗) คือ ผู้มีงานทำ + ผู้กำลังหางานทำ + ผู้รอฤดูกาลเกษตร ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ มา เราใช้ศัพท์ใหม่ คือ กำลังแรงงาน หมายถึง ผู้มีงานทำและผู้ว่างงาน สำหรับผู้ทำงานในครอบครัวโดยไม่ได้ค่าจ้าง ซึ่งมีชั่วโมงทำงานน้อยกว่า ๒๐ ชั่วโมง และไม่ต้องการทำงานเพิ่ม ถือว่าอยู่นอกกำลังแรงงาน

^๒ อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติของกรุงเทพฯ ในปี ๒๕๑๗-๑๘ เท่ากับ ๒.๗% อัตรานี้คำนวณจากสูตร $G = \text{อัตราเกิด (CBR)} - \text{อัตราตาย (CDR)}$

ตารางที่ ๒.๑

ประชากรและผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ* ๒๕๐๓-๒๕๒๓

(หน่วยพัน)

ภาค/ประชากร	จำนวนประชากร (พันคน)			อัตราเพิ่มต่อปี (%)		
	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๓	๒๕๐๓-๑๓	๒๕๑๓-๒๓	๒๕๐๓-๒๓
<u>ทั่วประเทศ</u>						
ประชากร	๒๖,๒๕๘.๐	๓๔,๓๙๗.๔	๔๔,๒๗๘.๔	๒.๗	๒.๕	๒.๖
แรงงาน	๑๓,๘๓๗.๐	๑๖,๗๗๒.๖	๒๑,๐๘๘.๔	๑.๙	๒.๓	๒.๑
ประชากรอายุ ๑๑ ปี	๑๗,๓๑๑.๐	๒๒,๑๐๗.๗	๓๒,๐๔๗.๐	๒.๔	๓.๗	๓.๑
<u>กรุงเทพฯ</u>						
ประชากร	๒,๑๓๖.๓	๓,๐๗๗.๓	๔,๗๑๑.๔	๓.๖	๔.๓	๓.๙๕
แรงงาน	๘๒๔.๕	๑,๑๘๕.๘	๒,๑๕๕.๐	๓.๖	๖.๐	๔.๘
ประชากรอายุ ๑๑ ปี	๑,๔๓๗.๘	๒,๒๑๒.๘	๓,๗๓๑.๑	๔.๓	๕.๒	๔.๘
<u>ภาคเหนือ</u>						
ประชากร		๗,๔๘๘.๗	๘,๙๔๕.๑		๑.๘	
แรงงาน		๓,๗๔๑.๕	๔,๕๑๔.๙		๑.๙	
ประชากรอายุ ๑๑ ปี		๔,๙๕๙.๑	๖,๗๔๙.๑		๓.๑	
<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>						
ประชากร		๑๒,๐๒๕.๑	๑๕,๔๖๐.๗		๒.๕	
แรงงาน		๖,๓๐๔.๒	๖,๙๙๑.๒		๑.๐	
ประชากรอายุ ๑๑ ปี		๗,๕๓๓.๘	๑๐,๕๒๓.๗		๓.๓	
<u>ภาคกลาง</u>						
ประชากร		๗,๕๓๔.๕	๙,๕๗๗.๔		๒.๔	
แรงงาน		๓,๖๔๘.๘	๔,๙๒๙.๘		๓.๐	
ประชากรอายุ ๑๑ ปี		๔,๙๗๙.๘	๗,๑๓๐.๘		๓.๖	

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

ภาค/ประชากร	จำนวนประชากร (พันคน)			อัตราเพิ่มต่อปี (%)		
	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๓	๒๕๐๓-๑๓	๒๕๑๓-๒๕๒๓	๒๕๐๓-๒๕๒๓
<u>ภาคใต้</u>						
ประชากร		๔,๒๗๑.๗	๕,๕๘๓.๘		๒.๗	
แรงงาน		๑,๙๗๐.๐	๒,๔๙๗.๕		๒.๔	
ประชากรอายุ ๑๑ ปี		๒,๗๗๖.๑	๓,๙๑๒.๓		๓.๔	

ที่มา : (๑) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย ๒๕๐๓ และสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๑๓

(๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลล่วงหน้าสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๒๓

หมายเหตุ : ดูนियามผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ (๒๕๐๓-๒๕๑๖) ในเอกสารที่อ้างถึงในแหล่งที่มา (๑)

ตารางที่ ๒.๒

จำนวนกำลังแรงงาน ผู้มีงานทำและผู้ว่างงาน
จำแนกตามภาคและเขต (หน่วย : พันคน)

ภาค/ปี/รอบ	รวมทุกเขต (พันคน)				ในเขตเทศบาล		
	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน
๑. ทวีราชอาณาจักร							
๒๕๐๓ เมษายน	๑๗,๓๑๑.๐	๑๓,๘๓๗.๐*	๑๓,๗๔๘.๗	๘๘.๓	-	-	-
๒๕๑๓ เมษายน	๒๒,๕๖๑.๖	๙,๕๖๗.๖	๙,๓๔๑.๑	๒๒๖.๕	๑,๖๗๗.๒	๑,๖๐๔.๖	๗๒.๖
๒๕๑๗ รอบ ๑	๒๕,๖๘๑.๐	๑๓,๗๕๕.๖	๑๓,๖๔๓.๘	๑๑๑.๗	๒,๐๔๐.๐	๒,๐๐๘.๖	๓๑.๓
รอบ ๒	๒๖,๐๔๗.๙	๑๗,๒๓๑.๖	๒,๐๔๖.๘	๗๒.๕	๒,๐๗๘.๑	๒,๐๔๖.๘	๓๑.๔
๒๕๑๙ รอบ ๑	๒๗,๑๖๔.๘	๑๓,๔๔๕.๒	๑๓,๘๑๕.๕	๑๒๙.๘	๒,๐๒๔.๑	๒,๐๔๓.๓	๔๐.๘
รอบ ๒	๒๗,๕๔๑.๑	๑๘,๕๖๕.๕	๒,๑๔๔.๓	๑๕๔.๖	๒,๑๘๘.๖	๒,๑๔๔.๓	๔๔.๓
๒๕๒๑ รอบ ๑	๒๙,๔๓๑.๙	๑๖,๘๘๓.๗	๑๖,๖๒๕.๕	๒๕๘.๒	๒,๗๐๗.๕	๒,๖๓๒.๘	๗๕.๗
รอบ ๒	๒๙,๗๗๑.๓	๒๑,๘๔๔.๘	๒,๘๐๐.๘	๒๒๖.๖	๒,๘๗๕.๒	๒,๘๐๐.๘	๗๕.๔
๒๕๒๒ รอบ ๑	๓๐,๑๓๑.๐	๑๗,๐๑๙.๙	๑๖,๗๘๗.๖	๒๓๒.๓	๒,๘๗๕.๔	๒,๗๙๘.๘	๗๕.๖
รอบ ๒	๓๐,๔๔๓.๔	๒๑,๔๑๙.๖	๒,๘๖๘.๖	๒๔๐.๔	๒,๙๖๑.๑	๒,๘๖๘.๖	๙๒.๑
๒๕๒๓ เมษายน	๓๒,๐๔๗.๐	๑๘,๑๔๕.๑	๑๘,๔๔๑.๕	๓๐๓.๖	-	-	-
รอบ ๒	๓๑,๒๑๓.๖	๒๒,๗๒๘.๑	๓,๐๔๘.๓	๒๖๕.๒	๓,๒๑๑.๔	๓,๐๔๘.๓	๑๖๓.๙
๒. กรุงเทพมหานคร							
๒๕๑๓ เมษายน	๓,๐๗๗.๓	๑,๑๔๕.๙	๑,๐๙๗.๐	๔๘.๙	-	-	-
๒๕๑๗ รอบ ๑	๒,๖๑๑.๖	๑,๓๘๘.๖	๑,๓๗๐.๓	๑๘.๓	๑,๐๗๓.๖	๑,๐๕๖.๒	๑๗.๓
รอบ ๒	๒,๖๖๑.๐	๑,๔๑๕.๓	๑,๓๙๖.๑	๑๙.๒	๑,๐๘๒.๓	๑,๐๖๙.๐	๑๓.๓
๒๕๑๙ รอบ ๑	๒,๘๑๐.๗	๑,๔๔๒.๓	๑,๔๑๘.๑	๒๔.๑	๑,๐๙๐.๓	๑,๐๖๙.๕	๒๐.๘
รอบ ๒	๒,๘๖๓.๐	๑,๔๗๔.๗	๑,๔๔๙.๓	๒๕.๔	๑,๑๒๓.๘	๑,๐๙๘.๙	๒๔.๘
๒๕๒๑ รอบ ๑	๓,๕๑๒.๗	๒,๐๗๐.๖	๒,๐๑๖.๑	๕๔.๕	๑,๕๗๗.๔	๑,๕๒๙.๓	๔๘.๑
รอบ ๒	๓,๕๙๐.๘	๒,๑๙๖.๗	๒,๑๓๘.๐	๕๘.๕	๑,๖๖๔.๓	๑,๖๑๒.๔	๕๑.๙
๒๕๒๒ รอบ ๑	๓,๖๗๘.๐	๒,๑๙๐.๘	-	๖๕.๓	๑,๖๙๖.๑	-	๕๒.๑
รอบ ๒	๓,๗๖๙.๐	๒,๒๖๘.๐	๒,๑๙๓.๐	๗๕	๑,๗๙๘.๓	๑,๖๘๖.๘	๑๑๑.๕
๒๕๒๓ เมษายน	๓,๗๓๑.๑	๒,๑๓๘.๑	๑,๙๖๙.๔	๑๖๘.๗	-	-	-
รอบ ๒	๓,๘๓๖.๐	๒,๔๑๔.๐	๒,๓๒๙	๘๕.๗	๑,๘๗๕	๑,๘๐๗	๖๘

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

ภาค/ปี/รอบ	รวมทุกเขต (พันคน)				ในเขตเทศบาล		
	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน
๓. ภาคเหนือ							
๒๕๑๓ เมษายน	๗,๔๘๘.๗	๑,๘๙๓.๘	๑,๘๔๘.๐	๔๕.๘	-	-	-
๒๕๑๗ รอบ ๑	๕,๖๙๑.๑	๒,๙๕๓.๗	๒,๙๔๔.๙	๘.๘	๒๒๘.๔	๒๒๖.๒	๒.๒
รอบ ๒	๕,๗๖๙.๖	๓,๗๙๕.๙	๓,๗๙๑.๕	๔.๓	๒๓๕.๓	๒๓๓.๒	๒.๑
๒๕๑๙ รอบ ๑	๖,๐๐๔.๙	๓,๐๐๑.๔	๒,๙๘๗.๐	๑๔.๓	๒๔๑.๔	๒๓๗.๖	๓.๘
รอบ ๒	๖,๐๘๖.๒	๔,๐๘๙.๔	๔,๐๗๐.๑	๑๙.๓	๒๕๑.๐	๒๔๖.๖	๔.๔
๒๕๒๑ รอบ ๑	๖,๒๗๙.๗	๓,๖๙๗.๑	๓,๖๒๗.๕	๒๘.๖	๒๖๓.๒	๒๕๘.๗	๔.๕
รอบ ๒	๖,๓๕๒.๐	๔,๘๐๑.๐	๔,๗๗๗.๓	๒๓.๖	๒๘๒.๙	๒๗๗.๘	๕.๑
๒๕๒๒ รอบ ๑	๖,๔๐๕.๘	๓,๗๓๖.๖	-	๓๑.๕	๒๘๑.๓	-	๔.๘
รอบ ๒	๖,๔๖๘.๑	๔,๘๘๘.๗	๔,๘๒๖.๑	๒๒.๖	๒๙๒.๗	๒๘๖.๑	๖.๖
๒๕๒๓ เมษายน	๖,๗๙๙.๑	๒,๙๐๖.๓	๒,๗๗๕.๔	๑๓๐.๙	-	-	-
รอบ ๒	๖,๕๙๐.๘	๔,๘๙๙.๖	๔,๘๗๒.๐	๒๗.๖	๓๐๑.๙	๒๙๕.๕	๖.๔
๔. ภาคกลาง							
๒๕๑๓ เมษายน	๗,๕๓๔.๕	๓,๗๖๙.๘	๓,๖๖๐.๕	๑๐๙.๓	-	-	-
๒๕๑๗ รอบ ๑	๕,๔๔๘.๕	๓,๒๖๖.๙	๓,๒๔๔.๑	๒๒.๘	๓๗๐.๐	๓๖๓.๘	๖.๒
รอบ ๒	๕,๕๐๘.๑	๓,๔๗๔.๔	๓,๔๕๘.๖	๑๕.๘	๓๗๕.๗	๓๗๐.๙	๕.๗
๒๕๑๙ รอบ ๑	๕,๗๑๕.๗	๓,๓๘๔.๑	๓,๓๖๑.๒	๒๒.๙	๓๙๑.๑	๓๘๔.๐	๗.๐
รอบ ๒	๕,๗๗๖.๒	๓,๔๒๓.๔	๓,๔๐๒.๙	๒๐.๕	๔๐๒.๙	๓๙๕.๙	๖.๙
๒๕๒๑ รอบ ๑	๖,๑๓๗.๑	๓,๘๓๘.๘	๓,๗๙๓.๖	๔๖.๒	๔๔๗.๗	๔๓๕.๙	๑๑.๘
รอบ ๒	๖,๑๙๘.๐	๔,๔๖๓.๐	๔,๔๐๑.๕	๖๑.๒	๔๖๖.๘	๔๕๖.๘	๙.๘
๒๕๒๒ รอบ ๑	๖,๒๕๓.๘	๓,๘๑๐.๒	-	๕๒.๘	๔๔๔.๕	-	๘.๑
รอบ ๒	๖,๓๑๐.๘	๔,๒๔๙.๗	๔,๒๐๒.๒	๔๗.๕	๔๕๖.๗	๔๔๖.๓	๑๐.๔
๒๕๒๓ เมษายน	๗,๑๓๐.๘	๓,๙๗๐.๑	๓,๗๘๙.๙	๑๘๐.๒	-	-	-
รอบ ๒	๖,๔๓๔.๑	๔,๔๘๓.๕	๔,๔๒๗.๑	๕๖.๔	๔๗๓.๐	๔๕๙.๔	๑๓.๖

ภาค/ปี/รอบ	รวมทุกเขต (พันคน)				ในเขตเทศบาล		
	ประชากร	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน
๕. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ							
๒๕๑๓ เมษายน	๑๒,๐๒๕.๑	๒,๓๖๖.๑	๒,๓๑๘.๐	๕๘.๐	-	-	-
๒๕๑๗ รอบ ๑	๘,๗๕๐.๘	๔,๓๘๘.๘	๔,๓๕๕.๔	๓๔.๔	๑๙๑.๖	๑๘๕.๒	๒๕.๓
รอบ ๒	๘,๘๗๓.๑	๖,๔๕๙.๖	๖,๔๓๕.๙	๒๔.๖	๒๐๓.๕	๒๐๐.๐	๓.๕
๒๕๑๙ รอบ ๑	๙,๒๖๙.๕	๔,๑๕๕.๘	๔,๑๑๐.๒	๔๕.๖๑	๒๑๑.๕๒	๒๐๖.๓	๕.๒
รอบ ๒	๙,๕๐๖.๑	๖,๙๖๘.๓	๖,๙๐๑.๖	๖๖.๗๒	๒๑๗.๐๔	๒๑๐.๙	๖.๑
๒๕๒๑ รอบ ๑	๙,๙๐๕.๘	๕,๘๔๐.๙	๕,๗๖๕.๕	๗๕.๑	๒๑๖.๗	๒๑๑.๓	๕.๔
รอบ ๒	๑๐,๐๒๐.๑	๗,๙๔๘.๓	๗,๙๑๖.๙	๓๑.๔	๒๔๐.๗	๒๓๕.๖	๕.๐
๒๕๒๒ รอบ ๑	๑๐,๑๓๕.๖	๔,๘๕๕.๒	-	๖๓.๑	๒๓๓.๖	-	๕.๒
รอบ ๒	๑๐,๒๕๐.๙	๗,๕๕๘.๔	๗,๕๕๐.๐	๘.๔	๒๔๒.๔	๒๓๕.๐	๘.๔
๒๕๒๓ เมษายน	๑๐,๕๒๓.๗	๓,๙๖๗.๔	๓,๘๒๔.๘	๑๔๒.๖	-	-	-
รอบ ๒	๑๐,๕๘๕.๒	๘,๒๕๕.๔	๘,๒๐๕.๐	๕๐.๔	๒๓๑.๕	๒๑๑.๙	๑๙.๖๐
๖. ภาคใต้							
๒๕๑๓ เมษายน	๔,๒๗๑.๗	๑,๕๓๗.๙	๑,๕๑๔.๖	๒๓.๓	-	-	-
๒๕๑๗ รอบ ๑	๓,๑๘๘.๘	๑,๗๓๗.๔	๑,๗๓๐.๐	๗.๓	๑๗๖.๒	๑๗๓.๒	๓.๐
รอบ ๒	๓,๒๓๕.๙	๑,๙๘๖.๓	๑,๙๗๗.๙	๘.๔	๑๘๑.๓	๑๗๘.๕	๒.๗
๒๕๑๙ รอบ ๑	๓,๓๖๔.๐	๑,๙๖๒.๕	๑,๙๓๘.๘	๒๓.๗	๑๘๙.๖	๑๘๕.๘	๓.๘
รอบ ๒	๓,๔๐๙.๔	๒,๑๐๙.๖	๒,๐๙๖.๘	๑๒.๗	๑๙๓.๘	๑๙๑.๗	๒.๐
๒๕๒๐ รอบ ๑	๓,๕๐๕.๙	๒,๓๓๘.๗	๒,๓๐๕.๐	๓๓.๖	๒๐๔.๑	๑๙๘.๔	๕.๖
รอบ ๒	๓,๕๕๒.๖	๒,๓๒๕.๓	๒,๒๙๖.๘	๒๘.๕	๒๑๒.๕	๒๐๘.๘	๓.๖
๒๕๒๑ รอบ ๑	๓,๕๘๒.๘	๒,๔๗๕.๐	๒,๔๓๓.๖	๔๑.๑	๒๐๒.๓	๑๙๘.๕	๓.๘
รอบ ๒	๓,๖๑๙.๗	๒,๔๗๕.๙	๒,๔๓๓.๗	๔๑.๑	๒๒๐.๑	๒๑๖.๕	๓.๖
๒๕๒๒ รอบ ๑	๓,๖๕๗.๖	๒,๓๘๗.๗	-	๑๙.๐	๒๑๘.๖	-	๕.๑
รอบ ๒	๓,๖๙๙.๗	๒,๔๕๕.๔	๒,๔๑๙.๐	๓๕.๔	๒๒๐.๙	๒๑๖.๐	๔.๙
๒๕๒๓ เมษายน	๓,๙๑๒.๓	๒,๑๗๒.๒	๒,๐๘๒.๐	๙๐.๒	-	-	-
รอบ ๒	๓,๙๖๖.๘	๒,๖๗๕.๐	๒,๖๒๙.๕	๔๕.๕	๒๒๙.๗	๒๒๕.๖	๔.๑

ที่มา : (๑) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สัมภาษณ์ประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๐๓ และ สัมภาษณ์ประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๑๓

(๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบที่ ๑, ๒ พ.ศ.๒๕๑๗-๒๕๒๓

(๓) สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลล่วงหน้าสัมภาษณ์ประชากรและเคหะ พ.ศ.๒๕๑๓

หมายเหตุ รอบ ๑ คือ มกราคม-มีนาคม

รอบ ๒ คือ กรกฎาคม-กันยายน

* ผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ

การศึกษาแนวโน้มของอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน^๑ เป็นเรื่องยุ่งยาก เพราะข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๑๓-๒๕๒๓ แสดงว่าอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานเคลื่อนไหวขึ้นลง จนไม่อาจให้ข้อสรุปที่แน่นอนได้ แต่อย่างไรก็ตามถ้าเปรียบเทียบเฉพาะตัวเลขระหว่าง ปี ๒๕๑๗-๒๕๒๓ จะพบว่าอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานของเขตกรุงเทพฯ ทั้งสองรอบมี แนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับภาคอื่น ๆ (ยกเว้นภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รอบแรกซึ่งอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวโน้มคงที่) สาเหตุ ที่อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นทั่วประเทศ ยังไม่มีการศึกษาหาข้อเท็จจริงกัน แต่ คาดว่าอาจจะ เป็นผลจากการที่เศรษฐกิจประสบปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาฝนแล้งในปี ๒๕๒๒

ตารางที่ ๒.๒ และ ๒.๓ แสดงลักษณะการเปลี่ยนแปลงของกำลัง แรงงานตามฤดูกาลเนื่องจากข้อมูลจากการสำรวจแรงงานในรอบที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ตรงกับฤดูแล้ง ซึ่งเกษตรกรมักว่างจากการทำไร่ทำนา ส่วนข้อมูลในรอบที่ ๒ (กรกฎาคม- สิงหาคม) อยู่ในช่วงเวลาการเพาะปลูก ซึ่งเป็นเวลาที่เกษตรกรกำลังมีงานทำอย่างเต็มที่ ข้อสังเกตคือในภาคอื่น ๆ ทุกภาค (ยกเว้นภาคใต้ ซึ่งฝนตกเกือบสม่ำเสมอตลอดปี) กำลัง แรงงานและอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานในรอบที่ ๒ เพิ่มขึ้นจากรอบที่ ๑ อย่างเห็นได้ ชัดเจน โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น อัตราการเข้าสู่กำลัง แรงงานระหว่างฤดูทั้งสองต่างกันถึง ๑๗% และ ๓๐% ตามลำดับ เพราะการเกษตรในภาค ทั้งสองพึ่งพาดีนฟ้าอากาศมากกว่าภาคกลาง เมื่อถึงฤดูแล้ง ความจำเป็นต้องใช้แรงงาน มาก ๆ ก็ลดลง สตรีและเด็กส่วนใหญ่ก็จะถอนตัวออกจากกำลังแรงงาน ประมาณว่าจะมี แรงงานทั้งสิ้น ๕ ล้านคนที่ถอนตัวออก ในจำนวนนี้เป็นหญิงประมาณสองในสาม ส่วนแรงงาน ชายที่ถอนตัวออกมักจะเป็นเด็กวัยรุ่น และคนโสด

^๑ อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน คือ จำนวนแรงงานอายุตั้งแต่ ๑๑ ปี ขึ้นไปหารด้วยจำนวนประชากรอายุตั้งแต่ ๑๑ ปี

ตารางที่ ๒.๓

อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน (%)

เขต/ปี	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคเหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้
<u>รวมทุกเขต</u>						
๒๕๑๓ เมษายน	๗๕.๘๗	๕๓.๕๙	๗๕.๔	๘๓.๗	๗๓.๓	๗๐.๙๖
๒๕๑๗ ร้อย ๑	๕๓.๕๖	๕๓.๑๗	๕๑.๙๐	๕๐.๒๑	๖๐.๓๓	๕๔.๔๘
ร้อยละ ๒	๖๖.๑๕	๕๓.๑๘	๖๕.๗๙	๗๒.๗๙	๖๔.๘๙	๖๑.๓๘
๒๕๑๙ ร้อย ๑	๕๑.๓๔	๕๑.๓๑	๔๙.๙๘	๔๔.๘๒	๕๙.๒๑	๕๘.๓๔
ร้อยละ ๒	๖๗.๔๑	๕๑.๕๐	๖๗.๑๙	๗๔.๐๘	๖๗.๙๒	๖๑.๘๗
๒๕๒๑ ร้อย ๑	๕๗.๓๙	๕๘.๙๕	๕๘.๒๔	๔๘.๘๗	๖๒.๕๗	๖๙.๐๗
ร้อยละ ๒	๗๓.๕๔	๖๑.๑๗	๗๕.๗๐	๗๙.๔๒	๗๒.๐๐	๖๘.๓๗
๒๕๒๓ เมษายน	-	-	-	-	-	-
ร้อยละ ๒	๗๒.๘๑	๖๑.๓๒	๗๔.๓๔	๗๘.๗๓	๖๙.๖๘	๗๑.๐๒
<u>เขตเทศบาล</u>						
๒๕๑๓ เมษายน	๕๓.๑๕	-	-	-	-	-
๒๕๑๗ ร้อย ๑	๕๑.๙๗	๕๐.๘๕	๕๓.๓๕	๕๒.๐๐	๕๔.๕๑	๕๒.๐๘
ร้อยละ ๒	๕๒.๐๘	๕๐.๓๐	๕๔.๑๖	๕๔.๔๓	๕๔.๖๕	๕๒.๗๙
๒๕๑๙ ร้อย ๑	๕๐.๗๔	๔๗.๙๘	๕๓.๔๓	๕๔.๑๗	๕๔.๗๔	๕๓.๑๒
ร้อยละ ๒	๕๑.๔๖	๔๘.๕๕	๕๔.๘๐	๕๔.๗๘	๕๕.๘๐	๕๓.๕๔
๒๕๒๑ ร้อย ๑	๕๖.๐๑	๕๖.๔๑	๕๕.๖๙	๕๑.๙๓	๕๘.๓๖	๕๓.๒๑
ร้อยละ ๒	๕๘.๔๘	๕๘.๒๒	๕๙.๒๗	๕๗.๐๒	๖๐.๒๕	๕๗.๓๐
๒๕๒๓ เมษายน	-	-	-	-	-	-
ร้อยละ ๒	๕๙.๐๑	๕๙.๕๕	๕๙.๘๙	๕๖.๕๒	๕๘.๘๑	๕๗.๔๔

ตารางที่ ๒.๓ (ต่อ)

เขต/ปี	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคเหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้
<u>นอกเขตเทศบาล</u>						
๒๕๑๓ เมษายน	๗๙.๗๔	-	-	-	-	-
๒๕๑๗ รอบ ๑	๕๓.๘๕	๖๒.๙๖	๕๑.๗๘	๕๐.๑๓	๖๑.๑๖	๕๔.๗๗
รอบ ๒	๖๘.๗๐	๖๕.๓๔	๖๖.๗๓	๗๓.๖๐	๖๖.๓๕	๖๒.๔๐
๒๕๑๙ รอบ ๑	๕๑.๔๔	๖๕.๓๙	๔๙.๗๐	๔๔.๔๑	๕๙.๘๔	๕๘.๙๖
รอบ ๒	๗๐.๓๒	๖๔.๐๐	๖๘.๒๐	๗๔.๙๓	๖๙.๖๕	๖๒.๘๖
๒๕๒๑ รอบ ๑	๕๗.๖๖	๖๘.๘๓	๕๘.๔๔	๔๘.๗๔	๖๓.๑๗	๗๐.๙๖
รอบ ๒	๗๖.๕๒	๗๙.๖๙	๗๗.๐๓	๘๐.๔๐	๗๓.๖๘	๖๙.๖๘
๒๕๒๓ เมษายน	-	-	-	-	-	-
รอบ ๒	๗๕.๗๒	๖๘.๔๑	๗๕.๕๔	๘๐.๐๑	๗๑.๒๔	๗๒.๖๓

ที่มา : (๑) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนประชากรและเคหะ ๒๕๑๓

(๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๑, ๒ พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๓

แต่สำหรับกรุงเทพฯ เราพบว่าอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานของ
สองรอบต่างกันเพียงเล็กน้อย กำลังแรงงานและผู้มีงานทำในรอบที่ ๒ จะมากกว่า
รอบแรกเพียง ๑ แสนคนหรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๗ ของผู้มีงานทำในรอบที่ ๑ ทั้งนี้เพราะ
การเกษตรกรรมมีความสำคัญน้อยมากในกรุงเทพฯ ภาคการเกษตรจ้างแรงงานเพียง
ร้อยละ ๖-๗ งานส่วนใหญ่จะอยู่ในสาขาบริการหัตถกรรมและการค้า (ดูตารางที่ ๒.๖ และ ๒.
ในตอนที่ต่อไปประกอบ)

๒.๒.๒ ชั่วโมงการทำงาน ตารางที่ ๒.๔ เปรียบเทียบชั่วโมงการ
ทำงานของผู้มีงานทำในภาคต่าง ๆ สิ่งที่น่าสนใจก็คือคนในกรุงเทพฯ ทำงานสัปดาห์
ละ ๕๐ ชั่วโมง ซึ่งน้อยกว่าคนในภาคอื่น ๆ ยกเว้นภาคใต้ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดกลับมีชั่วโมงทำงานเฉลี่ยสูงสุดประมาณ ๕๔.๔ ชั่วโมงต่อสัปดาห์
รองลงมาคือภาคเหนือเฉลี่ย ๕๔.๕ ชั่วโมง สำหรับภาคใต้นั้นสาเหตุที่ชั่วโมงทำงานต่ำ
เป็นเพราะผู้ที่ทำงานนอกเขตเทศบาลมีชั่วโมงเฉลี่ยเพียง ๔๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่ง
ไม่น่าแปลกใจเพราะรายได้และค่าจ้างในชนบทของภาคใต้อยู่ในระดับสูงกว่าภาคอื่น ๆ^๑
นอกจากนี้ ถ้าเราเปรียบเทียบชั่วโมงทำงานของคนในภาคต่าง ๆ กับรายได้ต่อหัวของแต่ละ
ภาคจะพบว่าภาคที่มีรายได้ต่อหัวสูงจะมีชั่วโมงทำงานต่ำกว่าภาคที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ^๒
ปรากฏการณ์นั้นสอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่า เมื่อมนุษย์รวยขึ้น มนุษย์ยอมทำงาน
น้อยลง และพักผ่อนหาความสำราญมากขึ้น นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าค่าความยืดหยุ่น
ของอุปทานแรงงานต่อรายได้มีค่าน้อยกว่าศูนย์หรือที่พูดกันว่า เวลาว่างคือสินค้าฟุ่มเฟือย
นั่นเอง

^๑ ในปี ๒๕๒๓ ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างชายอายุ ๒๐-๕๔ ปี ซึ่งมีการ
ศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา นอกเขตเทศบาลในภาคใต้เท่ากับ ๕๔.๖ บาทต่อวัน
ภาคกลาง ๕๓.๗ บาท ภาคเหนือ ๔๐ บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๓๘ บาท และ
กรุงเทพฯ ๖๒.๔ บาท นอกจากนั้น ค่าจ้างของคนงานในเขตเทศบาลในภาคเหนือ
และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังต่ำกว่าค่าจ้างนอกเขตเทศบาลของภาคใต้วัย

^๒ รายได้ต่อหัวของภาคต่าง ๆ ในปี ๒๕๒๓ คือ กรุงเทพฯ ๑๙,๔๖๒ บาท
ภาคกลาง ๘,๕๘๘ บาท ภาคใต้ ๕,๒๕๕ บาท ภาคเหนือ ๓,๔๕๑ บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒,๖๑๖ บาท

ตารางที่ ๒.๔

ผู้ปฏิบัติงานทำจำแนกตามชั่วโมงทำงาน

(ก.ค. - ก.ย.๒๕๒๓)

(หน่วย : พันคน)

	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ตะวันออก- เฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้
<u>ทุกเขต</u>						
ต่ำกว่า ๑๐	๔๐๑.๔	๔๔.๑	๑๑๒.๔	๕๗.๕	๙๒	๙๕
๑๐ - ๑๙	๒๖๔.๗	๑๘.๖	๕๓.๖	๕๑.๙	๖๓.๓	๗๖.๙
๒๐ - ๒๙	๗๓๐.๒	๕๐.๗	๑๓๖	๑๗๒	๑๕๙.๙	๒๑๑.๒
๓๐ - ๓๙	๒,๔๔๖.๖	๓๕๘.๖	๕๒๒.๘	๕๓๑.๔	๔๕๒.๒	๕๘๑.๒
๔๐ - ๔๙	๔,๖๖๖.๖	๑,๐๐๘.๔	๙๘๑.๔	๑,๒๗๒.๑	๗๙๑.๙	๖๑๒.๓
๕๐ - ๕๙	๕,๘๒๑.๙	๒๖๙.๓	๑,๔๐๕	๑,๙๘๔.๖	๑,๕๙๓.๗	๕๖๘.๗
๖๐ - ๖๙	๒,๕๙๔.๕	๑๔๙.๙	๔๓๒.๙	๑,๑๗๕.๘	๖๘๒.๑	๑๕๓.๔
๗๐ - ๗๙	๔,๙๕๔	๓๐๘	๖๖๘.๖	๒,๗๔๓	๙๕๐.๘	๒๘๓.๒
๘๐ - ๘๙	๕๑๙.๕	๘๖.๓	๘๖.๗	๒๒๑.๗	๗๕.๓	๔๙.๑
๙๐ ขึ้นไป	๑๒๓.๗	๓๕.๘	๓๓	๑๕.๔	๑๖.๒	๒๒.๙
รวม	๒๒,๕๒๓.๑	๒,๓๒๙.๗	๔,๔๓๒.๔	๘,๒๒๕.๔	๕,๘๗๘	๒,๖๕๓.๙
เฉลี่ย (ชม./สัปดาห์)	๕๔.๔	๕๐.๒	๕๒.๑๕	๕๙.๔๒	๕๔.๔๘	๕๖.๑๒

ตารางที่ ๒.๔ (ต่อ)

(หน่วย : พันคน)

	หัวราชอาณาจักร	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ตะวันออก- เฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้
<u>ในเขตเทศบาล</u>						
รวม	๓,๑๐๑	๑,๘๐๗.๘	๔๕๙.๓	๓๑๒	๒๙๕.๑	๒๒๔.๕
ต่ำกว่า ๑๐	๖๘.๔	๓๓	๑๔.๓	๔.๘	๖.๔	๙.๗
๑๐ - ๑๙	๒๙.๒	๑๖.๖	๓.๕	๑.๘	๔.๓	๒.๘
๒๐ - ๒๙	๘๐.๗	๓๙.๐	๑๓.๘	๑๐.๔	๗.๙	๙.๔
๓๐ - ๓๙	๔๙๖.๘	๒๖๘.๙	๘๖.๖	๕๒.๙	๕๑.๒	๓๗
๔๐ - ๔๙	๑,๐๗๖.๗	๘๐๖.๕	๑๐๑.๓	๖๑.๓	๖๐.๐	๔๗.๓
๕๐ - ๕๙	๔๑๙.๐	๒๐๗.๐	๗๙.๖	๔๗.๗	๕๑.๔	๓๓
๖๐ - ๖๙	๒๒๐.๖	๑๐๙.๘	๓๕.๕	๒๙.๐	๒๕.๗	๒๐.๔
๗๐ - ๗๙	๔๗๔.๔	๒๑๖.๒	๘๒.๘	๗๖.๒	๕๘.๙	๔๐
๘๐ - ๘๙	๑๖๗.๔	๗๗.๖	๒๖.๓	๒๔.๑	๒๓.๓	๑๕.๙
๙๐ ขึ้นไป	๖๗.๘	๓๓.๒	๑๕.๖	๓.๘	๖.๐	๙
เฉลี่ย (ชม./สัปดาห์)	๕๑.๘	๕๐.๒	๕๓.๒	๕๕.๘	๕๔.๖	๕๓.๔

ตารางที่ ๒.๔ (ต่อ)

(หน่วย : พันคน)

	หัวราชอาณาจักร	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ตะวันออก- เฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้
<u>นอกเขตเทศบาล</u>						
รวม	๑๙,๔๒๒.๑	๕๒๑.๙	๓,๙๗๓.๑	๗,๙๑๓.๔	๔,๕๘๒.๓	๒,๔๒๙.๔
ต่ำกว่า ๑๐	๓๓๓.๐	๑๑.๑	๙๘.๑	๕๒.๗	๘๕.๖	๘๕.๓
๑๐	๒๓๕.๕	๒	๕๐.๑	๕๐.๑	๕๙	๗๔.๑
๒๐	๖๔๙.๕	๑๑.๗	๑๒๒.๒	๑๖๑.๖	๑๕๒	๒๐๑.๘
๓๐	๑,๙๔๙.๘	๘๙.๗	๔๓๖.๒	๔๗๘.๕	๔๐๑	๕๔๔.๒
๔๐	๓,๕๘๙.๙	๒๐๑.๙	๘๘๐.๑	๑,๒๑๐.๘	๗๓๑.๙	๕๖๕
๕๐	๕,๔๐๒.๙	๖๒.๓	๑,๓๒๕.๔	๑,๙๓๖.๙	๑,๕๔๒.๓	๕๓๕.๗
๖๐	๒,๓๗๓.๙	๔๐.๑	๓๙๗.๔	๑,๑๔๖.๘	๖๕๖.๔	๑๓๓
๗๐	๔,๔๗๙.๖	๙๑.๘	๕๘๕.๘	๒,๖๖๖.๘	๘๙๑.๙	๒๔๓.๒
๘๐	๓๕๒.๑	๘.๗	๖๐.๔	๑๙๗.๖	๕๒	๓๓.๒
๙๐ ขึ้นไป	๕๕.๙	๒.๖	๑๗.๔	๑๑.๖	๑๐.๒	๑๓.๙
เฉลี่ย (ชม./สัปดาห์)	๕๔.๘	๕๐.๓๐	๕๒.๐๓	๕๙.๕๖	๕๘.๘๔	๕๕.๔๕

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒ พ.ศ.๒๕๒๓

๒.๒.๓ ปัจจัยที่กำหนดอุปทานแรงงาน ในระยะยาวอุปทานแรงงาน

จะถูกกำหนดโดยอัตราการเพิ่มของประชากร ซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราเกิด อัตราตาย และการอพยพ สำหรับในระยะสั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลว่า (๑) ควรจะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงาน หรือควรใช้เวลาทำกิจกรรมอื่น ๆ หรือจะพักผ่อน (๒) เมื่อตัดสินใจเข้ามาทำงานแล้ว บุคคล ๆ นั้น ยังต้องตัดสินใจอีกด้วยว่าจะทำงานวันละหรือปีละกี่ชั่วโมง ปัจจัยเหล่านี้มีอาทิ เช่น อัตราค่าจ้าง รายได้ที่ไม่ใช่ค่าจ้าง การศึกษาจำนวนบุตร อายุ สุขภาพ สภาพเศรษฐกิจทั่วไป ฯลฯ

อัตราค่าจ้างจะมีผลต่ออุปทานแรงงานสองประการ คือ (๑) ถ้าค่าจ้างสูงขึ้น การใช้เวลาพักผ่อนหรือทำงานบ้านย่อมเสียโอกาสมากขึ้น ฉะนั้น บุคคลจะทำงานมากขึ้น (๒) แต่ขณะที่ค่าจ้างสูงขึ้น รายได้ของเขาจะสูงขึ้น เขาก็ย่อมต้องการเวลาพักผ่อน หรือทำกิจกรรมอื่น ๆ มากขึ้น นอกจากนั้น ถ้ารายได้ที่ไม่ใช่ค่าจ้างสูงขึ้น ก็จะมีผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือบุคคลจะทำงานน้อยลง

การศึกษาเรื่องอุปทานแรงงานของบุคคลในกรุงเทพฯ ของนิพนธ์ พัวพงศกร (๑๙๗๔) ซึ่งใช้ข้อมูลสำรวจแรงงานปี ๒๕๒๐ พอจะสรุปได้ดังนี้

(ก) หากค่าจ้างสูงขึ้น ๑ บาทต่อชั่วโมง ลูกจ้างหญิงซึ่งอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ จะทำงานเพิ่มขึ้น ๑.๓๔% ส่วนลูกจ้างหญิงในจังหวัดอื่น ๆ จะทำงานเพิ่มขึ้น ๑.๓๔%

(ข) หากรายได้สูงขึ้น ๑% ลูกจ้างหญิงในกรุงเทพฯ จะทำงานน้อยลง ๑.๔% และลูกจ้างหญิงในจังหวัดอื่น ๆ จะทำงานน้อยลง ๑.๒%

(ค) สำหรับอุปทานแรงงานของลูกจ้างชายในงานของนิพนธ์ พัวพงศกร เป็นสมการพฤติกรรมของคนงานทั้งประเทศ ไม่มีการแยกตัวอย่างเป็นภาคดังกรณีแรงงานหญิง^๑

^๑ ผลการทดสอบพฤติกรรมของคนงานชายและหญิงของนิพนธ์ พัวพงศกร (๑๙๗๔) พบว่าตลาดแรงงานของหญิง สามารถแยกเป็นตลาดท้องถิ่นได้หลาย ๆ ตลาด (อาจเป็นเพราะหญิงไม่อาจเคลื่อนย้ายถิ่นได้ง่ายเท่าชาย งานบางอย่างที่เหมาะสมกับหญิงจะมีอยู่ในบางท้องถิ่นเท่านั้น) ส่วนแรงงานชายสามารถเคลื่อนย้ายได้สะดวกกว่า เราจึงถือว่าประเทศทั้งประเทศเป็นตลาดแรงงานเดียว

ผลการประมาณการพบว่าค่าความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานต่อค่าจ้างเท่ากับ ๐.๑๔ ซึ่งแปลว่าถ้าอัตราค่าจ้างสูงขึ้นชั่วโมงละ ๑ บาท คนงานชายจะทำงานเพิ่มขึ้นเพียง ๑.๓๒ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ผลที่ได้นี้แตกต่างจากคนงานหญิงมาก แต่ก็มีเหตุผลพออธิบายได้ว่า คนงานชายมักเป็นบุคคลที่ต้องหาเลี้ยงครอบครัวเป็นหลัก ดังนั้นจึงต้องทำงานอย่างเต็มที่ เมื่อค่าจ้างสูงหรือลดลง ก็ไม่อาจเพิ่มหรือลดชั่วโมงทำงานได้มากนัก ผิดกับคนงานหญิง ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นในการทำงานมากกว่า หากค่าจ้างสูงขึ้น ก็จะทำงานมากขึ้นแต่ถ้าค่าจ้างต่ำเกินไปก็อาจตัดสินใจอยู่กับบ้านเพื่อทำงานบ้าน หรือเลี้ยงลูก ฯลฯ

(ง) ส่วนค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ของลูกจ้างชายทั้งประเทศมีค่าประมาณ -๐.๔ ซึ่งแปลว่าถ้ารายได้ของครอบครัวสูงขึ้น ๑ บาทต่อสัปดาห์ เขาจะทำงานน้อยลง ๐.๐๔ ชั่วโมง

นอกเหนือจากอัตราค่าจ้างและรายได้แล้ว งานของนิพนธ์ (๑๙๗๔) ยังพบอีกว่า อุปทานแรงงานจะถูกกำหนดโดยปัจจัยอื่น ๆ อีก เช่น (๑) จำนวนลูกจะมีผลให้ทั้งสามีและภรรยาทำงานน้อยลงประมาณสัปดาห์ละ ๑-๑.๕ ชั่วโมง ทั้งนี้โดยสมมุติว่าขนาดครอบครัวคงที่ (แต่ถ้าขนาดครอบครัวใหญ่หรือเล็กลง จำนวนบุตรจะไม่มีผลต่ออุปทานแรงงาน) (๒) ขนาดครอบครัวที่ใหญ่ขึ้นจะทำให้ทั้งสามีและภรรยามีโอกาสทำงานมากขึ้นประมาณสัปดาห์ละ ๑ ชั่วโมงในกรณีของภรรยา และ ๑.๔ ชั่วโมงในกรณีของสามี เหตุผลก็คือ ถ้าจำนวนลูกไม่เพิ่มขึ้น แต่จำนวนสมาชิกอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ครอบครัวนั้นย่อมมีผู้ใหญ่ช่วยงานบ้านมากขึ้น (๓) การศึกษาอาจมีผลทำให้บุคคลทำงานมากขึ้น เพราะผู้มีการศึกษาสูงที่ไม่ยอมทำงานหนักจะสูญเสียประโยชน์จากเงินและเวลาที่ใช้ไปในระหว่างการศึกษา อย่างไรก็ตาม งานของนิพนธ์ ไม่พบว่าการศึกษามีอิทธิพลต่ออุปทานแรงงานของสามี แต่กลับมีอิทธิพลทำให้ภรรยาทำงานน้อยลงบ้าง เหตุผลคือหญิงที่มีการศึกษาสูงกว่า ๕ ปีขึ้นไป มีโอกาสเข้าทำงานในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งมี

ชั่วโมงทำงานแน่นอน และต่ำกว่าผู้ทำงานในกิจการขนาดเล็กในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) (๔) นอกจากนั้น อาชีพบางอาชีพ เช่น อาชีพรับราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ อาชีพผู้บริหารและผู้ประกอบวิชาชีพ จะมีชั่วโมงทำงานต่ำกว่าบุคคลในอาชีพอื่น ๆ อีกด้วย (๕) ประการสุดท้าย หญิงในกรุงเทพฯ มีอายุน้อยกว่า ๓๓ ปี และหญิงในต่างจังหวัดที่มีอายุน้อยกว่า ๔๑ ปี จะทำงานน้อยกว่าสหายของเธอที่อาศัยอยู่ในท้องที่เดียวกัน

๒.๒.๔ การศึกษาของแรงงาน หากคนงานส่วนใหญ่ในประเทศเป็นแรงงานด้อยคุณภาพ ขาดการศึกษา คนงานเหล่านั้นก็จะเป็นคนจน รายได้ประชาชาติต่ำ โอกาสในการพัฒนาประเทศน้อย เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดที่จะผลักดันให้เกิดความเจริญขึ้นในประเทศ

ตารางที่ ๒.๕ แสดงระดับการศึกษาของแรงงานในกรุงเทพฯ เทียบกับแรงงานในภาคอื่น ๆ ในปี ๒๕๒๓ เราพบว่า แรงงานในกรุงเทพฯ มีการศึกษามากกว่าทุก ๆ ภาคมากจนอาจกล่าวได้ว่า กรุงเทพฯ เป็นภาค หรือเป็นประเทศ อีกประเทศหนึ่ง เพราะร้อยละ ๓๒ ของแรงงานกรุงเทพฯ มีการศึกษาระดับมัธยมขึ้นไป นอกจากนั้นร้อยละ ๗๐ ของแรงงานที่จบมหาวิทยาลัย และร้อยละ ๕๓ ของผู้จบอาชีวศึกษา อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ แต่ในภาคอื่น ๆ ร้อยละ ๔๐-๔๕ ของแรงงานกลับมีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา

สาเหตุที่แรงงานผู้มีการศึกษาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ คงจะเป็นเพราะ (ก) ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ เป็นตลาดใหญ่ที่สุด มีความต้องการแรงงานที่มีคุณสมบัติพิเศษมาก ตำแหน่งงานก็มีมากกว่า (ข) ผู้ที่มีการศึกษาสูง หากเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ ย่อมมีโอกาสได้งานตรงตามวุฒิมากกว่าไปหางานที่อื่น การสูญเสียความรู้ ความชำนาญที่ศึกษามากก็ย่อมมีน้อยกว่าการไปทำงานที่อื่น ๆ

ตารางที่ ๒.๕

การศึกษาของกำลังแรงงาน

(ก.ค.-ก.ย. ๒๕๑๔, ๒๕๒๓)

(หน่วย : ร้อยละ)

การศึกษา	ทั่วประเทศ		กรุงเทพฯ		๒๕๒๓ (รอบ ๒)			ได้
	๒๕๑๔	๒๕๒๓	๒๕๑๔	๒๕๒๓	กลาง	เหนือ	ตะวันออก- เฉียงเหนือ	
ไม่มีการศึกษา	๑๔.๔	๘.๙	๑๓.๙	๖.๙	๗.๙	๑๓.๙	๕.๔	๑๓.๘
ประถม	๘๐.๘	๘๒.๐	๖๒.๑	๖๐.๗	๘๓.๘	๘๐.๖	๙๐.๒	๗๖.๘
มัธยม	๓.๓	๔.๗	๑๕.๕	๑๕.๔	๔.๖	๓.๑	๒.๕	๔.๙
อาชีวะ	๐.๔	๑.๔	๓.๖	๗.๐	๑.๑	๐.๖	๐.๔	๑.๑
มหาวิทยาลัย	๐.๕	๐.๘	๓.๗	๕.๔	๐.๔	๐.๒	๐.๑	๐.๒
วิชาชีพชั้นสูง		๐.๔	*	๑.๘	๐.๓	๐.๕	๐.๑	๐.๕
วิทยาลัยครู	๐.๖	๑.๖	๑.๑	๑.๙	๑.๙	๑.๓	๑.๒	๒.๔
อาชีวะระยะสั้น	*	*	*	๐.๑	-	*	*	*
อื่น ๆ	*	๐.๑	๐.๑	๐.๗	๐.๑	*	*	๐.๒
รวม (พันคน)	๑๖,๖๑๙	๒๒,๗๒๘	๑,๒๓๑	๒,๔๑๔	๔,๔๘๓	๔,๘๙๙	๘,๒๔๕	๒,๖๗๕

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒ ๒๕๑๔, ๒๕๒๓หมายเหตุ : * น้อยกว่า ๐.๑%

ระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๓ สัดส่วนของแรงงานที่ไม่มีการศึกษาในกรุงเทพฯ ลดลงถึง ๕๐% ขณะที่สัดส่วนของแรงงานไม่มีการศึกษาของทั้งประเทศลดลงเพียง ๓๘%

สัดส่วนของผู้มีการศึกษาระดับสูง เช่น อาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยและวิชาชีพ ขึ้นสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในกรุงเทพฯ และทั่วประเทศ ขณะที่สัดส่วนผู้จบประถมศึกษา และมีธยมศึกษาเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้า เพราะว่า (ก) จำนวนประชากรในระดับประถมศึกษา และมีศึกษามีมาก และอัตราการเรียนต่อของนักเรียนที่จบชั้นประถมหกอยู่ในเกณฑ์ต่ำ (ประมาณร้อยละ ๕๐) (ข) ในระดับประถมศึกษา มีนักเรียนตกชั้นและลาออกกลางคัน ถึงร้อยละ ๑๐-๑๕ (ค) ระหว่างแผนพัฒนา ๔ แผนแรก รัฐบาลมุ่งให้ความสนใจในการลงทุนการศึกษาระดับสูงมากกว่าระดับประถมศึกษา และมีธยมศึกษาตอนต้น รัฐบาลขยายการลงทุนในระดับอาชีวศึกษา และวิทยาลัยครูอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นยังมีการเปิดมหาวิทยาลัย เปิดขึ้นสองแห่ง

เมื่อมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ความต้องการใช้แรงงานเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปไม่อาจดูดซับแรงงานเพิ่มได้มากนัก จึงทำให้ผู้จบการศึกษาเหล่านี้มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการหางานทำ อัตราการว่างงานสูง^๑ เงินเดือนต่ำ งานวิจัยหลายชิ้นพบว่าอัตราผลตอบแทนต่อการลงทุนในการศึกษาระดับอาชีวศึกษา จะต่ำกว่าอัตราจากการลงทุนการศึกษาระดับอื่น ๆ^๒

๑ เราจะถูกกล่าวถึงปัญหาการว่างงานในตอนต่อไป

๒ อัตราผลตอบแทนในระดับอาชีวศึกษาประมาณ ๖-๑๐% ขณะที่อัตราผลตอบแทนระดับอื่น ๆ จะสูงกว่า ๑๐% ดูงานของ M. Blaug, The Rate of Return to Investment in Education in Thailand, (Bangkok : NEC, December 1971); ศุภชัย พานิชภักดิ์ "อัตราผลตอบแทนที่เปลี่ยนแปลงในการลงทุนในการศึกษา" รักเมืองไทย เล่ม ๒ ณรงค์ชัย อัครเศรณี และสหาย บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์ ๒๕๑๙) หน้า ๑๘๙-๑๒๕; และวิชรี วิลาสเดชานท์ อัตราผลตอบแทนของการลงทุนทางอาชีวศึกษา วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๒

การลงทุนในสาขาสังคมศาสตร์ มานุษยศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ให้ผลตอบแทนต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ ^๑ ผู้สำเร็จปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์และมานุษยศาสตร์ มีโอกาสว่างงานสูงกว่าบัณฑิตสาขาอื่น ๆ ^๒ เงินเดือนของผู้สำเร็จอาชีวศึกษาจะต่ำกว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ^๓

๒.๓ อุปสงค์ต่อแรงงาน

อุปสงค์ต่อแรงงาน เป็นเรื่องที่ยังไม่มีการศึกษากันอย่างพิถีพิถัน การศึกษาวิจัยเท่าที่มีอยู่ทำเพียงการคำนวณประสิทธิภาพการดูดซับแรงงานของ เศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ เท่านั้น เนื่องจากความจำกัดด้านเวลา บทความฉบับนี้จะไม่พยายามวัดลักษณะของเส้นอุปสงค์ต่อแรงงาน แต่จะกล่าวถึงแนวโน้มและลักษณะของการใช้แรงงานในกรุงเทพฯ เทียบกับภาคอื่น ๆ ประสิทธิภาพการดูดซับแรงงานและสาเหตุที่อุตสาหกรรมจำนวนมากเกิดขึ้นแต่เฉพาะในกรุงเทพฯ

๒.๓.๑ อุตสาหกรรม อาชีพ และสถานการณ์ภาคการทำงานของผู้มีงานทำ

หากเราเปรียบเทียบสัดส่วนของผู้มีงานทำในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ กับภาคอื่น ๆ ดังในตารางที่ ๒.๖ จะพบว่า กรุงเทพฯ มีลักษณะแตกต่างจากภาคอื่น ๆ โดยสิ้นเชิง ขณะที่โครงสร้างการจ้างงานตามอุตสาหกรรมในภาคต่าง ๆ มีลักษณะใกล้เคียงกัน กรุงเทพฯ

^๑ อภิชีย์ พบว่า อัตราผลตอบแทนในการลงทุนในการศึกษาสาขาศิลปศาสตร์ และมานุษยศาสตร์ตกประมาณ ๑๘%-๒๓% วิทยาศาสตร์ ๑๖%-๒๑% แต่สาขาอื่น ๆ จะให้ผลตอบแทนสูงกว่านี้ ดู A.Puntasen Manpower and Educational Planning, Ph.D. dissertation, Vanderbilt University, 1973.

^๒ S. Paveanbampen, The Employment of High Level Manpower: A Case Study of University graduates in Thailand, Ph.D.dissertation, Univ. of Illinois, 1978.

^๓ Varaphorn Bovornsiri, Vocational-Technical Education and the Thai Labor Market, National Education Commission and IIEP, July 1980.

กลับมีโครงสร้างการจ้างงานคล้ายคลึงประเทศที่พัฒนาแล้ว^๑ กล่าวคือ หากเราแบ่งอุตสาหกรรมเป็น ๓ ประเภทคือ ปฐมภูมิ ทุติยภูมิ และตติยภูมิ^๒ เราจะพบว่าผู้มีงานทำในสาขาปฐมภูมิมีร้อยละ ๕.๖ สาขาทุติยภูมิจ้างคนงานประมาณร้อยละ ๓๐ ส่วนสาขาคติยภูมิมีคนงานประมาณร้อยละ ๕๔ ซึ่งนับว่าสูงกว่าประเทศพัฒนาต่าง ๆ เพราะเศรษฐกิจไทยมีลักษณะพิเศษกว่าประเทศพัฒนาแล้ว คือ มีการประกอบกิจการขนาดเล็กจำนวนมากในการผลิตสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ มากมาย เราเรียกเศรษฐกิจส่วนนี้ว่า ระบบเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector)

ยิ่งกว่านั้น ในปี ๒๕๒๓ เฉพาะสาขาหัตถอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ จะมีจำนวนผู้มีงานทำถึง ๖๒๔,๔๐๐ คน ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๓๔ ของผู้มีงานทำในสาขาดังกล่าวทั้งประเทศ และหากคำนึงถึงความจริงที่ว่า โรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ มักมีขนาดใหญ่กว่า (ทั้งในรูปของสินทรัพย์และจำนวนคนงานต่อโรงงาน) โรงงานในต่างจังหวัด มีการใช้ทุนหนาแน่นกว่า (more capital intensive) และมียอดขายหรือรายรับสูงกว่า เราย่อมพูดได้ว่ากิจกรรมหัตถกรรมที่สำคัญ ๆ จะตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องไม่น่าแปลกใจ เราจะวิเคราะห์สาเหตุที่มีโรงงานจำนวนมากตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ในตอนหลังเมื่อเรากล่าวถึงสาเหตุที่มีการจ้างงานจำนวนมากในกรุงเทพฯ

^๑ การวัดระดับการพัฒนาของประเทศด้วยจำนวนคนงานในสาขาต่าง ๆ เริ่มจากงานของนาย A.G.B. Fisher, C.Clark และ S.Kuznet จากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ทำให้นายคลาร์ก สรุปว่า ประเทศพัฒนาแล้วจะมีแรงงานในสาขาปฐมภูมิร้อยละ ๑๑-๑๒ หรืออาจลดลงถึงร้อยละ ๕ ดังเช่นกรณีอังกฤษ ส่วนสาขาทุติยภูมิ จะขยายตัวขึ้นจนกระทั่งจ้างคนงานประมาณ ๔๐%-๕๐% และสาขาคติยภูมิจะเป็นสาขาที่ผลิตสินค้าประเภทที่มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูงมาก ดู Clark, The Conditions of Economic Progress, (New York : St. Martin's, 1957), chap. 7

^๒ ดูคำนิยามของการแบ่งสาขาเศรษฐกิจในตารางที่ ๒.๖

ตารางที่ ๒.๖

ร้อยละของผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม

(หน่วย : ร้อยละ)

อุตสาหกรรม	ทั่วประเทศ			กรุงเทพมหานคร			๒๕๒๓*			
	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๓*	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๓*	กลาง	เหนือ	ต่อ/น	ใต้
๑. เกษตรกรรม (ป)	๘๒.๔	๗๙.๓	๗๖.๕	๑๘.๖	๑๐.๔	๕.๖	๖๖.๗	๘๐.๒	๘๘.๙	๗๔.๕
๒. การขุดแร่ (ท)	๐.๒	๐.๕	๐.๒	๐.๑	๐.๓	๐.๑	๐.๓	๐.๑	-	๑.๐
๓. หัตถกรรม (ท)	๓.๔	๔.๑	๕.๖	๑๖.๖	๑๙.๘	๒๒.๒	๘.๗	๓.๖	๑.๔	๔.๑
๔. ก่อสร้าง (ท)	๐.๕	๑.๑	๑.๖	๒.๓	๕.๘	๖.๑	๒.๒	๑.๓	๐.๔	๑.๗
๕. สาธารณูปโภค(ท)	๐.๑	๐.๒	๐.๓	๑.๐	๑.๐	๑.๔	๐.๓	๐.๒	๐.๑	๐.๒
๖. พาณิชยกรรม (ต)	๕.๗	๕.๓	๖.๙	๒๔.๔	๒๒.๘	๒๐.๖	๘.๗	๕.๓	๓.๒	๗.๘
๗. ขนส่ง (ต)	๑.๒	๑.๖	๑.๘	๖.๒	๗.๒	๗.๒	๒.๑	๑.๐	๐.๗	๑.๙
๘. บริการ (ต)	๔.๘	๗.๑	๘.๔	๒๖.๗	๓๒.๖	๓๐.๒	๙.๓	๕.๙	๔.๓	๗.๙
๙. อื่น ๆ	๑.๗	๐.๙	๒.๗	๕.๑	๕.๔	๖.๖	๒.๗	๒.๔	๑.๐	๑.๑
๑๐. รวม (พันคน)	๑๓,๗๔๙	๑๒,๗๙๗	๑๔,๔๕๒	๘๐๒	๑,๐๘๑	๑,๙๖๙	๓,๗๙๐	๒,๗๗๕	๓,๘๒๕	๒,๐๘๒

ที่มา : (๑) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย ๒๕๐๓ ตารางที่ ๑๙
 (๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนประชากรและเคหะ ๒๕๑๓ ตารางที่ ๒๑
 (๓) สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลล่องหนาสำมะโนประชากรและเคหะ ๒๕๒๓ ตารางที่ ๘

หมายเหตุ : (๑)* ข้อมูลปี ๒๕๒๓ เป็นสัดส่วนของผู้ที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงผู้มีงานทำ
 ผู้ว่างงานและผู้ที่กำลังรอฤดูกาลเกษตร ฉะนั้นสัดส่วนของผู้มีงานทำ ในภาคเกษตรกรรม
 ควรจะต่ำกว่าตัวเลขในตารางเล็กน้อย และสัดส่วนของผู้มีงานทำในสาขาหัตถกรรม
 การค้า และบริการอาจสูงกว่าตัวเลขในตาราง
 (๒) ป = เศรษฐกิจสาขาปฐมภูมิ (ตามการแบ่งของ Fisher-Clark-Kuznets) คือ สาขา
 เกษตรกรรม
 ท = สาขาทุติยภูมิ คือ การขุดแร่ หัตถกรรม ก่อสร้าง และสาธารณูปโภค
 ต = สาขาตติยภูมิ คือ การพาณิชยกรรม การขนส่ง และบริการต่าง ๆ

อาชีพสำคัญของผู้มีงานทำในกรุงเทพฯ คือ อาชีพช่างและกรรมกร และอาชีพการค้า ขณะที่ผู้ประกอบอาชีพช่างและกรรมกรมากขึ้นเรื่อย ๆ จนขณะนี้ร้อยละ ๓๐ ของผู้มีงานทำมีอาชีพดังกล่าว อาชีพการค้ากลับมีความสำคัญน้อยลง อาชีพที่มีความสำคัญมากขึ้นในกรุงเทพฯ คือ อาชีพการใช้วิชาชีพ อาชีพการบริหารและอาชีพการขนส่ง ลักษณะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคล้ายคลึงกับการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบอาชีพของทั้งประเทศ ยกเว้นอาชีพการบริการซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นในภาคอื่น ๆ (ดูตารางที่ ๒.๗) อาชีพที่ลดความสำคัญลงอย่างรวดเร็วคืออาชีพเกษตรกร ในปัจจุบันร้อยละ ๗ ของผู้มีงานทำในกรุงเทพฯ ประกอบอาชีพดังกล่าว แต่ในภาคอื่น ๆ อาชีพนี้ยังเป็นอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ อาชีพที่มีความสำคัญรองลงมาก็คืออาชีพการค้า อาชีพช่าง กรรมกร การบริการ และการขนส่ง เพราะอาชีพเหล่านี้เกี่ยวข้องกับทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการขยายตัวของภาคการเกษตรในแต่ละภาค

ตารางที่ ๒.๘ จำแนกผู้มีงานทำตามสถานภาพการทำงาน ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของสถานภาพการทำงานทั้งในกรุงเทพฯ และทั่วประเทศสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอาชีพและอุตสาหกรรมของผู้มีงานทำ กล่าวคือ สถานภาพการเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ลูกจ้างรัฐบาลก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่อัตราเพิ่มไม่รวดเร็วเท่าภาคเอกชน ส่วนการช่วยธุรกิจครอบครัวซึ่งส่วนมากคงเป็นเกษตรกร มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วทั้งในกรุงเทพฯ และภาคอื่น ๆ สำหรับการทำงานส่วนตัวและการเป็นนายจ้างแม้จะมีความสำคัญน้อยลงในกรุงเทพฯ แต่ในภาคอื่น ๆ กลับยังคงมีความสำคัญมากขึ้น (หรืออย่างน้อยก็คงเดิม เพราะตัวเลขทั่วประเทศในตารางที่ ๒.๘ รวมกรุงเทพฯ ไว้ด้วย)

ตารางที่ ๒.๗

อาชีพของผู้มีงานทำ จำแนกตามภาค

(กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๑๔, ๒๕๒๓)

(หน่วย : ร้อยละ)

อาชีพ	ทั่วประเทศ		กรุงเทพฯ		๒๕๒๓ (รอบ ๒)			ใต้
	๒๕๑๔	๒๕๒๓	๒๕๑๔	๒๕๒๓	กลาง	เหนือ	ตะวันออก- เฉียงเหนือ	
วิชาชีพ	๑.๖	๓.๐	๔.๕	๗.๕	๓.๑	๒.๒	๑.๙	๓.๕
บริหาร	๐.๗	๑.๖	๓.๔	๗.๐	๑.๔	๐.๘	๐.๖	๑.๔
เสมียน	๑.๓	๒.๐	๙.๒	๑๑.๖	๑.๓	๐.๙	๐.๔	๑.๖
การค้า	๗.๔	๘.๙	๒๗.๕	๒๒.๗	๑๑.๐	๘.๔	๔.๔	๗.๐
เกษตรกร	๗๙.๓	๖๘.๒	๑๖.๒	๗.๐	๖๐.๕	๗๗.๒	๘๕.๖	๖๘.๙
ขนส่ง	๑.๔	๒.๖	๕.๗	๗.๐	๓.๒	๑.๗	๑.๒	๓.๒
ช่าง-กรรมกร	๙.๑	๑๑.๒	๒๔.๙	๒๙.๖	๑๖.๕	๗.๑	๔.๖	๑๑.๙
บริการ	๑.๗	๒.๕	๙.๑	๗.๓	๓.๐	๑.๖	๑.๓	๒.๕
อื่น ๆ	๐.๑	-	*	-	-	-	-	-
รวม (พันคน)	๑๖,๖๑๙	๑๘,๑๗๗.๓	๑,๒๓๑	๑,๘๙๙	๓,๘๓๘	๓,๙๗๙	๖,๒๓๙	๒,๒๒๓

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒ ๒๕๑๔, ๒๕๒๓

หมายเหตุ : *น้อยกว่า ๐.๑%

ตารางที่ ๒.๘

ร้อยละของผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน

ก.ค. - ก.ย. ๒๕๒๓

(หน่วย : ร้อยละ)

ภาค	นายจ้าง	ลูกจ้าง รัฐบาล	ลูกจ้าง เอกชน	ทำงาน ส่วนตัว	ช่วยธุรกิจ ครอบครัว	รวม (พันคน)
๒๕๑๔						
ทั่วประเทศ	๑.๐	๓.๗	๙.๔	๓๐.๗	๕๕.๙	
กทม.	๓.๗	๑๓.๘	๓๖.๗	๒๓.๒	๒๒.๕	
๒๕๒๓						
ทั่วประเทศ	๑.๓	๕.๓	๑๖.๖	๓๐.๑	๔๖.๘	๒๒,๕๒๓.๘
กทม.	๓.๒	๑๔.๗	๕๐.๒	๑๗.๔	๑๕.๕	๒,๓๓๐.๖
กลาง	๑.๗	๖.๐	๒๒.๕	๒๙.๐	๔๐.๗	๔,๔๓๓.๔
เหนือ	๑.๔	๓.๗	๑๒.๙	๓๑.๙	๕๐.๐	๔,๘๗๘.๓
ตอ/น	๐.๕	๓.๑	๖.๓	๓๐.๔	๖๐.๐	๘,๒๒๖.๓
ใต้	๐.๘	๙.๒	๑๕.๖	๓๙.๐	๓๙.๐	๒,๖๕๔.๙

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒ ๒๕๑๔, ๒๕๒๓

๒.๓.๒ ประสิทธิภาพการดูดซับแรงงาน ระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๓

อัตราการเพิ่มของการจ้างงานในกรุงเทพฯ เฉลี่ยปีละ ๗.๑% เทียบกับอัตราเพิ่มของกำลังแรงงานปีละ ๗.๔% (ดูตารางที่ ๒.๒ ประกอบ)^๑ ขณะเดียวกันการจ้างงานทั่วราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นเพียงปีละ ๓.๔% เทียบกับการเพิ่มของกำลังแรงงานปีละ ๓.๕% ตัวเลขนี้แสดงว่าระบบเศรษฐกิจมีความสามารถในการดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นดีพอสมควร แม้ว่าอัตราการว่างงานโดยเปิดเผยจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นบ้างก็ตาม^๒ แต่ถ้าเราพิจารณาอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์ประชาชาติและผลิตภัณฑ์ภาคของกรุงเทพฯ ดังในตารางที่ ๒.๔ เรากลับพบว่า การจ้างงานเพิ่มขึ้นช้ากว่าการเพิ่มของรายได้ หากเราคำนวณค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงาน (โดยเอาอัตราการเพิ่มของการจ้างงานหารด้วยอัตราการเพิ่มของรายได้) จะพบว่าการที่รายได้ในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น ๑% จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นประมาณ ๐.๗๗% แต่ถ้าผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่ม ๑% จะมีการจ้างงานเพิ่มเพียง ๐.๔๘% แสดงว่าประสิทธิภาพการดูดซับแรงงานในกรุงเทพฯ ดีกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจ เพราะนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลส่วนใหญ่จะก่อให้เกิดการลงทุนในกรุงเทพฯ ประกอบกับการที่กรุงเทพฯ มีบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ พร้อมมูลกว่าเมืองอื่น ๆ

ตารางที่ ๒.๔ ยังจำแนกอัตราการเพิ่มของการจ้างงานและรายได้ตามประเภทของอุตสาหกรรมอีกด้วย อุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ที่มีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นเร็วกว่าภาคอื่น ๆ คือ หัตถอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการบริการ ส่วนสาขาเกษตรกรรมนั้น จำนวนการจ้างงานในกรุงเทพฯ ลดลง ขณะที่รายได้จากภาคนี้กลับเพิ่มขึ้นถึงปีละ ๑๖% แสดงว่าลักษณะการประกอบการเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ มีการใช้ทุนมาก และประสิทธิภาพเพิ่มอย่างรวดเร็ว กิจกรรมสำคัญที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร คือการ

^๑ อัตราเพิ่มของผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๒๓ ประมาณร้อยละ ๖ ต่อปี (ดูตารางที่ ๑)

^๒ เราจะกล่าวถึงปัญหาการว่างงานในตอนที่ ๔

ตารางที่ ๒.๙

อัตราเพิ่มของการจ้างงานและผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ๒๕๑๔-๒๕๒๓

(ร้อยละต่อปี)

สาขา	ทั่วประเทศ ๒๕๑๔-๒๓			กรุงเทพฯ ๒๕๑๔-๒๓			E ทั่วประเทศ (ไม่รวม กทม.)
	E	Y	E/Y	E	I	E/I	
เกษตร	๒.๑	๔.๑	๐.๕๒	-๐.๕	๑๔.๙	-๐.๐๓	๒.๑
เหมืองแร่	๗.๓	๕.๗	๑.๕๐	-๓.๓	-	-	๗.๕
หัตถกรรม	๑๑.๑	๙.๘	๑.๑๓	๑๒.๑	๑๑.๗	๑.๐๓*	๑๐.๕
ก่อสร้าง	๙.๓	๘.๕	๑.๐๙	๖.๔	๑๓.๖	๐.๔๗	๑๐.๕
ไฟฟ้า	๑๓.๐	๑๒.๑	๑.๐๗	๙.๕	๕.๙	๑.๙๕*	๑๖.๖
ขนส่ง	๘.๕	๗.๗	๑.๐๙	๗.๒	๖.๗	๑.๐๗	๘.๙
การค้า	๕.๕	๖.๔	๑.๐๙	๖.๕*	๖.๕	๐.๙๙	๕.๙
บริการ	๕.๓	๗.๘	๐.๖๗	๗.๐*	๑๐.๓	๐.๖๘	๕.๖
บริหารประเทศ	-	-	-	-	๗.๘	-	-
อื่น ๆ	-	-	-	-๒.๓	-	-	-
รวม	๓.๔	๖.๙	๐.๔๘	๗.๑	๙.๒	๐.๗๗*	๓.๐

ที่มา : ๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รายได้ประชาชาติประเทศไทย และ
ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ๒๕๒๓

๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒ ๒๕๑๔ และ ๒๕๒๓

หมายเหตุ : * E = อัตราการเพิ่มของการจ้างงาน (สูตรการเพิ่มแบบลอการิทึม)

Y = อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ณ ราคาคงที่)

I = อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์ภาค (ณ ราคาคงที่)

E/I = ความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้

เลี้ยงไก่ เป็ด และหมูบริเวณชานเมือง ตลอดจนสวนผักผลไม้ และดอกไม้ต่าง ๆ ^๑

อุตสาหกรรมที่มีค่าความยืดหยุ่นในการจ้างงานสูงที่สุด คือ การสาธารณูปโภค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพแรงงานที่แข็งแกร่ง รองลงมาคือ การขนส่ง หัตถอุตสาหกรรม และการพาณิชย์กรรม ซึ่งมีค่าความยืดหยุ่นประมาณหนึ่ง น่าสังเกตว่ามีอุตสาหกรรมเพียงสองประเภทในกรุงเทพฯ ที่มีค่าความยืดหยุ่นสูงกว่าความยืดหยุ่นของทั้งประเทศ คือ การสาธารณูปโภคและการบริการ แสดงว่าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ มีอัตราการเพิ่มของรายได้ค่อนข้างสูง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ เทคนิคการผลิตในกรุงเทพฯ เน้นการใช้ทุนเป็นหลัก เนื่องจากราคาค่าจ้างแรงงานในกรุงเทพฯ สูงกว่าภาคอื่น ๆ ตลอดจนราคาการใช้สินค้าทุนค่อนข้างต่ำอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมนั่นเอง

๓.๓.๓ ทำไมอุตสาหกรรมจำนวนมากถึงเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ เราจะ

เข้าใจลักษณะของการจ้างงานและการขยายตัวของการจ้างงานในกรุงเทพฯ ถ้าเราศึกษาทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่เกิดอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ปัญหาที่น่าสนใจคือ ทำไมอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงไม่โยกย้ายไปตั้งในต่างจังหวัดทั้ง ๆ ที่ค่าแรงงานในต่างจังหวัดถูกกว่าในกรุงเทพฯ

(ก) ประโยชน์จากการกระจุกตัว (agglomeration economies)

การขยายตัวอย่างรวดเร็ว (urbanization) ของกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว^๒

จนกระทั่งกรุงเทพฯ มีประชากรมากกว่าเมืองที่ใหญ่เป็นอันดับสอง (เชียงใหม่) ถึง ๔๐ เท่า

^๑ ครอบคลุมธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ มีรายได้จากการขายผลไม้สูงกว่าภาคอื่น ๆ (เดือนละ ๒,๕๔๖ บาท) มีรายได้จากการขายปศุสัตว์ สูงเป็นอันดับสองรองจากจังหวัดรอบกรุงเทพฯ (เดือนละ ๓,๓๗๘ บาท) มีรายได้จากการขายผักและดอกไม้สูงรองจากจังหวัดในภาคกลางและภาคเหนือ มีจำนวนไก่และเป็ดต่อครอบครัวมากเป็นอันดับสอง ข้อมูลนี้ปรากฏในรายงานของธนาคารโลก ซึ่งยังไม่เปิดเผยเรื่อง (Agricultural and Non-Agricultural Growth and Employment in Thailand เป็นข้อมูลของการสำรวจเกษตรกร ปี ๒๕๒๑/๒๒

^๒ ดูการวิเคราะห์สาเหตุที่กรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในตอนที่หนึ่งของบทความฉบับนี้ (เรื่อง ประชากรในกรุงเทพฯ) และกรุณาดูทฤษฎีอธิบายสาเหตุที่ตัวเมืองเจริญเติบโตได้จาก H.W. Richardson, Regional Economics, (London : Weidenfeld and Nicolson, 1969), chap.7

ความเป็นตัวเมืองขนาดใหญ่นี้ก่อให้เกิดประโยชน์สำคัญขึ้น เรียกว่าประโยชน์จากการกระจุกตัว^๑ ซึ่งคงจะมีมูลค่ามหาศาล (แต่วัดได้ยาก) จนทำให้มีอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ จำนวนมากตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ รวมทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปบางชนิด (ซึ่งน้ำหนักจะไม่ลดหลังการแปรรูป หรือไม่เน่าเสียอย่างรวดเร็ว) ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องมีมูลค่ามากกว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าแรงงานในเมืองสูงกว่าในชนบท ราคาที่ดินในกรุงเทพฯก็สูงลิบ และยังมีปัญหาการจราจรติดขัดทำให้ต้นทุนการติดต่อและขนส่งสูงขึ้นกว่าปกติ

ประโยชน์จากการกระจุกตัวนี้เกิดขึ้นเพราะสินค้าหรือบริการของหน่วยผลิตแต่ละหน่วยมีมาตรฐานแตกต่างกัน ทำให้ผู้ซื้อต้องเลือกดูด้วยตนเอง ฉะนั้นเราจึงมักพบว่าร้านขายรองเท้า เฟอร์นิเจอร์ ร้านตัดเสื้อ-กางเกง มักตั้งอยู่ติด ๆ กันบนถนนสายเดียวกัน นอกจากนั้นเมื่อเกิดการกระจุกตัวของสินค้าหลากหลายชนิด จะเกิดประโยชน์จากการมีสินค้าและบริการหลากหลายชนิด (economies of scope) ดังเช่นประโยชน์ของการประหยัดเวลาเมื่อผู้บริโภคเข้าไปซื้อสินค้าในซูเปอร์มาร์เก็ต หรือห้างสรรพสินค้า ซึ่งมีสินค้าให้เลือกหลากหลายชนิด ประโยชน์ดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้อง หรือไม่เกี่ยวข้องจากขนาดการประกอบการหรือปริมาณการซื้อ (economies of scale) ก็ได้

ประโยชน์จากการมีสินค้าและบริการหลากหลายชนิด อาจเป็นประโยชน์จากการซื้อขายปัจจัยการผลิต การซื้อขายสินค้าและแรงงาน กล่าวคือ ประการแรก เมื่อตลาดปัจจัยมีปัจจัยการผลิตและบริการการผลิต (การซ่อม) ต่าง ๆ มากมาย บริษัท (firm) ที่ตั้งอยู่ในเมืองก็สามารถหาซื้อปัจจัยและบริการการผลิตเหล่านี้จากบริษัทอื่น ๆ ซึ่งแข่งขันกัน โดยไม่ต้องลงมือผลิตเอง ผิดกับบริษัทที่ตั้งในชนบท ซึ่งไม่อาจพึ่งพาหาซื้อ

^๑ ดูนิยามใน E.M.Hoover, An Introduction to Regional Economics, (New York : Alfred A. Knopf, 1975), pp.75-79.

ปัจจัยการผลิตจากบริเวณใกล้เคียงได้ ต้องทำการผลิตเองหรือสั่งซื้อจากตัวเมืองใหญ่ ๆ ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและค่าขนส่ง อุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงไม่ไปตั้งในชนบท ส่วนกิจการที่ตั้งอยู่ในเมืองจะสามารถผลิตสินค้าที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะได้ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพฯ บริการสินเชื่อสามารถหาซื้อได้ง่ายเพราะมีสถาบันการเงินจำนวนมาก ทำให้การลงทุนในกรุงเทพฯ สะดวก และมีต้นทุนต่ำกว่าการลงทุนในต่างจังหวัด นอกจากนั้นในกรุงเทพฯ ยังมีสำนักงานตรวจบัญชี สำนักงานทนายความ ผู้ผลิตวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ ฯลฯ บริษัทที่จะดำเนินกิจการก่อสร้างไม่จำเป็นต้องมีผู้ตรวจบัญชีของตนเอง ไม่ต้องผลิตวัสดุก่อสร้างเอง ก่อให้เกิดการประหยัดอันเนื่องจากการแบ่งงานกันทำ แล้วนำมาแลกเปลี่ยนกัน เรียกว่า (gain from specialization and trade) ตัวอย่างสุดท้ายที่จะช่วยให้เข้าใจประโยชน์ของการกระจุกตัว คือ การที่เมืองลอสแอนเจลิสมีผู้สร้างภาพยนตร์ ดาราภาพยนตร์ คนสร้างฉาก คนออกแบบเสื้อผ้า คนเขียนบท จำนวนมากมายกระจุกตัวอยู่รวมกัน กิจการภาพยนตร์จึงเจริญรุ่งเรืองในเมืองดังกล่าว

ประการที่สอง ประโยชน์ทางด้านการซื้อขายสินค้า เกิดขึ้นเพราะในเมืองมีลูกค้าจำนวนมาก การติดต่อซื้อขายสะดวกเพราะการขนส่งมีระบบสื่อสารคมนาคมที่ดี การจะนำสินค้าไปขายผู้บริโภคทั้งที่อยู่ในเมืองและจังหวัดอื่น ๆ จึงสะดวกด้วยเหตุนี้เองครัวเรือนในกรุงเทพฯ และในจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ จึงสามารถผลิตสินค้าบางอย่างภายในครอบครัวแล้วนำออกขายให้ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ได้ ดังตัวเลขแหล่งรายได้ของครัวเรือนเกษตรในตารางที่ ๒.๑๐ ครัวเรือนเกษตรในกรุงเทพฯ ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ จะมีรายได้จากการผลิตสินค้าประเภทงานฝีมือต่าง ๆ ถึง ๑,๖๒๑ บาท หรือประมาณร้อยละ ๕.๒ ของรายได้ของครัวเรือน ส่วนครัวเรือนที่อยู่ในจังหวัดรอบกรุงเทพฯ และ ๓ จังหวัดข้างต้น จะมีรายได้จากการผลิตสินค้าประเภทงานฝีมือ ประมาณ ๑,๒๗๐ บาท (หรือร้อยละ ๔.๕) ส่วนจังหวัดรอบนอกจะมีรายได้ประเภท

ตารางที่ ๒.๑๐

รายได้นอกสาขาการเกษตร ๒๕๒๑/๒๒

(บาทต่อครัวเรือนเกษตร)

ภาค	รายได้รวม ^๑	รายได้นอก สาขาเกษตร	เงินเดือน ประจำ	รับจ้างนอก สาขาเกษตร	ขายสินค้าที่ ผลิตในบ้าน
กรุงเทพฯ ^๒	๓๑,๑๓๑	๑๑,๕๒๕	๕,๗๖๙	๒,๐๓๒	๑,๖๒๑
จังหวัดรอบ กทม.	๒๗,๙๖๑	๑๒,๕๒๙	๒,๖๒๔	๒,๑๖๙	๑,๒๖๙
จังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลาง	๒๖,๖๐๒	๘,๖๑๐	๑,๙๖๕	๒,๐๕๘	๓๐๔
ภาคกลาง ยกเว้น กทม.(๑)	๒๗,๐๕๒	๙,๘๗๖	๒,๑๘๓	๒,๐๙๕	๖๒๔
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๕,๒๑๐	๕,๕๕๔	๑,๔๖๘	๑,๖๙๖	๓๑๔
ภาคเหนือตอนบน	๑๔,๐๒๑	๕,๗๒๗	๑,๑๙๐	๑,๖๔๒	๓๗๒
ภาคเหนือตอนล่าง	๒๔,๗๕๗	๔,๖๕๖	๑,๓๗๐	๑,๕๓๒	๒๗๐
ภาคใต้	๒๓,๓๘๑	๙,๓๓๕	๑,๖๒๖	๒,๖๔๗	๖๘๔

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร การสำรวจเกษตรกร ๒๕๒๑/๒๒

หมายเหตุ : (๑) รายได้รวม คือ (รายได้เงินสดเฉลี่ยจากสาขาเกษตร บวก มูลค่าผลผลิตที่
บริโภคในบ้าน) ลบ (ค่าใช้จ่ายเพื่อการเกษตร) บวก รายได้เงินสดเฉลี่ย
จากนอกสาขาเกษตร

(๒) กรุงเทพฯ หมายถึง กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ดังกล่าวน้อย สินค้าเหล่านี้มีอาทิเช่น การทอผ้า การทำแหวน อาหารแห้ง และอาหาร
 คงประเภทต่าง ๆ นำเสียดายที่ยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับสินค้าที่ผลิตในครัวเรือนใน
 กรุงเทพฯ และจังหวัดรอบ ๆ

ข้อมูลในตารางที่ ๒.๑๐ แสดงว่าการอยู่ในกรุงเทพฯ หรืออยู่รอบ ๆ
 กรุงเทพฯ ทำให้ครัวเรือนสามารถผลิตสินค้าบางอย่างออกจำหน่ายได้ก่อให้เกิดการใช้
 งานมากขึ้น แต่ประโยชน์ดังกล่าวจะน้อยลงเมื่อออกห่างจากกรุงเทพฯ มากขึ้น

ประการที่สาม ถึงแม้ว่าการเดินทางในกรุงเทพฯ จะเสียเวลามาก
 เพราะปัญหาจราจรติดขัด แต่คนงานที่อยู่ในกรุงเทพฯ ก็จะได้รับประโยชน์สองด้าน คือ
 ด้านแรก ในฐานะเป็นผู้บริโภค การอยู่ในเมืองจะได้ประโยชน์จากการที่เมืองมีสินค้าและ
 บริการให้เลือกมากมาย รวมถึงโอกาสในการศึกษาเล่าเรียนด้วย ฉะนั้น จึงไม่น่าแปลกใจ
 ที่มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนหนึ่งจากภาคต่าง ๆ เดินทางเข้ามาเรียนต่อในกรุงเทพฯ ประมาณ
 ปลายเดือนเมษายน หรือต้นพฤษภาคมของทุกปี^๑ ในด้านที่สอง เมื่อกรุงเทพฯ เป็น
 ตลาดแรงงานขนาดใหญ่ โอกาสในการได้งานทำก็สูง ทำให้คนงานที่มีการศึกษาสูง หรือ
 มีความชำนาญพิเศษมีความเสี่ยงต่อการว่างงานน้อยกว่าการอยู่ในเมืองเล็ก ๆ เพราะ
 เมื่อถูกไล่หรือปลดจากงานของบริษัทหนึ่ง ก็อาจหางานอื่น ๆ ทำได้โดยไม่ต้องโยกย้ายที่อยู่
 และไม่ต้องถึงขนาดเปลี่ยนไปทำงานอื่น ๆ ซึ่งไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่สะสมมานาน
 ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงพบหลักฐานว่า (ก) ผู้มีการศึกษาสูง ๆ ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ใน
 กรุงเทพฯ ดังปรากฏหลักฐานในตารางที่ ๒.๕ ว่าร้อยละ ๗๐ ของผู้จบมหาวิทยาลัย

^๑ การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรในกรุงเทพฯ ของสำนักงานสถิติฯ
 ระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๔ พบว่ามีผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาในกรุงเทพฯ เพื่อศึกษาต่อประมาณร้อยละ
 ๑๐-๑๕ ของผู้ย้ายถิ่นทั้งหมด หรือประมาณ ๑๐,๐๐๐-๑๔,๗๐๐ คน ในการสำรวจแต่ละครั้ง

และร้อยละ ๕๐ ของผู้จบอาชีวศึกษา อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ (ข) เมื่อแหล่งงานในกรุงเทพฯ มีมากมาย ความจำเป็นในการประกอบอาชีพอิสระส่วนตัว ซึ่งมีความเสี่ยงสูงก็มีน้อยลง เพราะบุคคลสามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยง โดยหันมาทำงานเป็นลูกจ้างรับค่าจ้างหรือเงินเดือนประจำได้ ฉะนั้นร้อยละ ๕๐ ของผู้มีงานทำในกรุงเทพฯ จึงยึดอาชีพเป็นลูกจ้าง (ดูตารางที่ ๒.๔) นอกจากนั้นข้อมูลรายได้ของครอบครัวเกษตรกรในตารางที่ ๒.๑๐ ยังแสดงให้เห็นว่าครอบครัวที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบๆ ซึ่งสามารถเดินทางเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ได้ อย่างสะดวก^๑ จะมีรายได้จากหมวดค่าจ้างเงินเดือนประจำถึงร้อยละ ๑๘.๕ และร้อยละ ๔.๔ ของรายได้รวมของครอบครัวในกรุงเทพฯ และครอบครัวในจังหวัดรอบกรุงเทพฯ ส่วนครอบครัวในภาคและจังหวัดอื่น ๆ จะมีรายได้จากค่าจ้างประจำเพียงร้อยละ ๗-๘ ของรายได้รวมเท่านั้น

(ข) ในปี ๑๙๓๓ นายคริสทอลเลอร์ (Christaller)^๒ ได้นำเสนอ ทฤษฎีตัวเมือง (central place theory) ขึ้นเป็นทฤษฎีแรกซึ่งอธิบายว่าการเจริญเติบโตของตัวเมืองขึ้นอยู่กับความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) ของเมืองในการทำหน้าที่ให้บริการแก่ชุมชนในเมือง โดยที่ขนาดของตลาด (หรือขนาดของตีมานด์) และพื้นที่บริการจะเป็นตัวกำหนดอัตราความเจริญเติบโตของตัวเมือง ในทฤษฎีนี้หน้าที่หลักของเมืองคือ ศูนย์บริการสินค้าและบริการให้กับพื้นที่รอบ ๆ ตัวเมือง (hinterland) สินค้าและบริการที่ผลิตมีอาทิ การค้าปลีก การค้าส่ง การธนาคาร บริการวิชาชีพต่าง ๆ บริการการจัดจัดการและบริหาร การศึกษา และกิจการบันเทิงต่าง ๆ เมื่อมีการพัฒนาประเทศและรายได้สูงขึ้น เมืองต่าง ๆ ก็จะได้เติบโตขึ้นด้วย แต่เนื่องจากสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในเมืองมักมีค่าความยืดหยุ่นของตีมานด์ต่ำรายได้สูง การขยายตัวของสินค้าในเมืองจึงทำให้

^๑ เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร อยุธยา สมุทรปราการ ชลบุรี และฉะเชิงเทรา สามารถเดินทางเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ตอนเช้า และกลับตอนเย็นได้โดยอาศัยรถไฟ และรถโดยสารเที่ยวเช้าและเย็น

^๒ H.W. Richardson, Op.cit., chap. 7

รายได้สุทธิของประชากรในเมืองที่ผลิตสินค้าเหล่านี้เพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าท้องที่อื่น ๆ

ปัจจัยสำคัญสองปัจจัยที่ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างผลิตขึ้นขายเฉพาะในตัวเมือง และเป็นปัจจัยที่กำหนดขนาดของตัวเมือง คือ (๑) ความต้องการขั้นต่ำ (demand threshold) ซึ่งก็คือระดับการขายขั้นต่ำที่ทำให้ผู้ผลิตพอมีกำไรปกติ (วัดด้วยรายได้ต่อหัว) สาเหตุที่เกิดความต้องการขั้นต่ำเพราะการผลิตสินค้าบางอย่างเกิดประโยชน์จากขนาดการผลิต (economies of scale) และประโยชน์จากการกระจุกตัว ฉะนั้นเมื่อมีการผลิตสินค้าบางอย่างขึ้นในเมืองก็จะเกิดดีมานด์ต่อเนื่อง เช่น ความต้องการวัตถุดิบ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้น (backward linkages) หรือเกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้ประโยชน์จากสินค้าชนิดนั้น (forward linkages) (๒) ขนาดตลาดของสินค้าแต่ละชนิด (range) ซึ่งจะถูกกำหนดโดยค่าขนส่ง การปรับปรุงระบบการขนส่งและเทคโนโลยี เมื่อต้นทุนการผลิตและค่าขนส่งลดลง สินค้าก็就会被ส่งออกไปจำหน่ายได้ไกลยิ่งขึ้น

การที่กรุงเทพฯ เป็นตลาดของผู้บริโภคที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ทำให้เกิดความต้องการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ทั้งที่สามารถผลิตขึ้นได้เองในเมือง และนำเข้าจากจังหวัดอื่น ๆ เช่น (๑) เมื่อขนาดตลาดใหญ่ขึ้น กิจกรรมบางประเภทที่ต้องมีขนาดการผลิตมาก ๆ เพื่อลดต้นทุนต่อหน่วยก็จะเกิดขึ้นได้ เช่น กิจกรรมไฟฟ้า โทรศัพท์ หรืออุตสาหกรรมบางประเภท นอกจากนี้ เมื่อตลาดใหญ่ขึ้นจะเกิดศูนย์การค้าย่อยขึ้นมากมายเพราะสินค้าประเภทที่สนองความต้องการของผู้บริโภค (consumer-serving activities) ต้องอยู่ใกล้ประชากร และต้องกระจุกตัวอยู่ด้วยกันจึงจะเกิดประโยชน์จากการกระจุกตัว สินค้าเหล่านี้ส่วนมากจะเป็นการค้าปลีก เช่น ร้านขายยา ร้านขายของชำ ร้านตัดเสื้อกางเกง บั๊มน้ำมัน ฯลฯ (๒) อุตสาหกรรมแปรรูปบางอย่างที่น้ำหนักไม่ลดลงภายหลังการแปรรูป หรือกิจกรรมการ

เกษตรบางอย่างที่ผลผลิตจะเสียเร็ว เช่น ผัก ผลไม้ กิจกรรมท่องเที่ยว ฯลฯ หรือสินค้าที่มีน้ำหนักมากและอุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง เช่น การเลี้ยงหมู ไก่ เป็ด (ตลอดจนโรงงานอาหารสัตว์ ฯลฯ) จะตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ หรือจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ

(ค) การที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองท่าส่งออกเพียงแห่งเดียวของประเทศ การผลิตสินค้าหลายอย่างแม้กระทั่งการแปรรูปสินค้าเกษตร จึงมักเข้ามากระจุกตัวกันในกรุงเทพฯ เช่น กิจกรรมปลากระป๋อง ปลาและกุ้งแช่แข็ง โรงงานชำแหละไก่ ฯลฯ นอกจากนั้นการที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการขนส่ง และการค้าอยู่กึ่งกลางของประเทศ ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นประตูการค้าเชื่อมโยงระหว่างภาคต่าง ๆ เช่น ข้าวจากภาคกลางจะส่งไปภาคใต้ก็ต้องผ่านกรุงเทพฯ อาหารทะเลจากชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกและภาคใต้ จะส่งไปยังภาคอื่น ๆ ก็มักต้องผ่านกรุงเทพฯ (เช่น ที่สะพานปลากรุงเทพฯ เป็นต้น) กิจกรรมค้าส่งและการขนส่งจึงเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

(ง) ทฤษฎีฐานเศรษฐกิจ (economic base theory)

อธิบายว่าเมืองจะเจริญขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเมือง ๆ นั้นสามารถผลิตสินค้าและบริการขั้นพื้นฐาน (basic activities) ส่งออกไปขายเพื่อเพิ่มพูนรายได้ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า คนเราจะรวยได้ก็ต้อง "ทำมาค้าขาย" ไม่ใช่ "ทำมาหากิน" เมื่อสามารถพัฒนากิจกรรมขั้นพื้นฐานได้แล้วก็จะสามารถพัฒนากิจกรรมอื่น ๆ (non-basic activities) ได้ กิจกรรมขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ก็จะ เป็นสินค้าหัตถอุตสาหกรรมนั่นเอง ส่วนกิจกรรมอื่น ๆ ก็คือการค้าปลีก การสาธารณูปโภค บริการของภาครัฐบาล ฯลฯ

ปัญหาคือ ทำไมไม่กรุงเทพฯ จึงประสบความสำเร็จในการพัฒนากิจกรรมขั้นพื้นฐานขึ้นมา คำตอบก็คือ อำนาจซื้อของคนในเมืองและคนในชนบทเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจาก (๑) การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งทำให้มีการเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศ

(๒) ผลจากการสร้างระบบชลประทาน เช่น การขุดคลองรังสิต และ (๓) ผลของการสร้างทางรถไฟ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น เพราะผลิตผลต่อไร่เพิ่มขึ้น และราคาพืชผลเมื่อส่งมาถึงตลาดลดลงเนื่องจากค่าขนส่งลดลง เมื่อเกษตรกรมีรายได้มากขึ้นสินค้าที่เกษตรกรซื้อมักเป็นสินค้าที่มีค่าความยืดหยุ่นของดีมานด์ต่อรายได้สูง เช่น สินค้าประเภทเสื้อผ้า สินค้าบริโภคคงทนถาวร เช่น วิทยุ จักรยาน ฯลฯ สินค้าประเภทอุปโภคบริโภคที่ใช้ในครัว (หม้อ ไห จาน ชาม) ถังพลาสติก หรือแม้กระทั่งสุนัข ฯลฯ สินค้าเหล่านี้บางอย่างเป็นสินค้าใหม่สำหรับคนในชนบท แต่บางอย่างก็เป็น - - - - - สินค้าที่เข้าไปทดแทนสินค้าพื้นบ้าน เช่น เสื้อผ้า และ เสื้อ มีหลักฐานจากการสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติฯ ว่าในปี ๒๕๑๑ ร้อยละ ๓๔ ของครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีที่ทอผ้าอยู่ในบ้าน และร้อยละ ๘.๓ มีเครื่องทำเสื้อ แต่ในปี ๒๕๑๘ ครัวเรือนที่มีที่ทอผ้าและเครื่องทำเสื้อลดน้อยลง เหลือเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์

(จ) นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลให้โรงงานและสถานประกอบการจำนวนมากเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ เราจะกล่าวถึงปัจจัยเหล่านี้โดยไม่มี การวิเคราะห์ เพราะความจำกัดของเวลา ปัจจัยเหล่านี้ เช่น (๑) ผลของการขยายตัวในด้านการค้าระหว่างประเทศทำให้เกิดความต้องการสินค้าเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก จึงเกิดกิจการค้าส่งและการแปรรูปสินค้าในกรุงเทพฯ นอกจากนั้นความต้องการสินค้านำเข้าจากต่างประเทศยังมีส่วนทำให้เกิดอุตสาหกรรมบางอย่างเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ เช่น การทอผ้า สินค้าอาหารประเภทต่าง ๆ ฯลฯ (๒) ผลของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ ทำให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าบริโภคทดแทนการนำเข้าในระยะแรก ๆ และต่อมาก็เกิดอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก^๑ (๓) การขยาย

^๑ ในปี ๒๕๑๓ มูลค่าเพิ่มจากกิจการอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ คิดเป็นร้อยละ ๔๘ ของมูลค่าเพิ่มทั้งสิ้นในภาคหัตถอุตสาหกรรม สัดส่วนดังกล่าวลดลงเหลือร้อยละ ๓๓ ในปี ๒๕๒๓ เพราะมีสินค้าส่งออกสำคัญ ๆ เกิดขึ้น เช่น กิจการทอผ้า กระดาษและผลิตภัณฑ์จากกระดาษ ยาง โลหะ ฯลฯ

ตัวของรัฐบาลและบริการด้านสาธารณูปโภคในกรุงเทพฯ ตลอดจนการขยายตัวของ
รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ตารางที่ ๒.๑๑ แสดงจำนวนสถานประกอบการเฉพาะที่จดทะเบียน
โรงงานกับกองควบคุมโรงงาน เราจะพบว่าในปี ๒๕๒๓ กรุงเทพฯ มีสถานประกอบการ
ถึง ๑๕,๐๕๔ แห่ง หรือร้อยละ ๔๖.๕ ของสถานประกอบการทั่วประเทศ นอกจากนั้นเกือบ
ครึ่งหนึ่งของสถานประกอบการที่จ้างงานไม่เกิน ๔๔ คน ยังอยู่ในกรุงเทพฯ ด้วย และ
ถ้านับสถานประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ด้วย กรุงเทพฯ อาจมีสถานประกอบการไม่
ต่ำกว่า ๔ หมื่น ถึง ๕ หมื่นแห่ง^๑ ซึ่งสถานประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการ
ขนาดเล็ก ตัวเลขเหล่านี้ชี้ให้เห็นชัดว่าความเป็นตัวเมืองของกรุงเทพฯ คงจะก่อให้เกิด
ประโยชน์จากการกระจุกตัว ประโยชน์จากการประหยัดค่าขนส่ง และระบบการคมนาคม
ที่ดี ตลอดจนประโยชน์จากขนาดของตลาด ทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องประเภทต่างๆ
ทั้งที่เป็น forward และ backward linkages ดังนั้นลักษณะตลาดการจ้างงาน
ของกรุงเทพฯ จึงคล้ายคลึงกับประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว และแตกต่างโดยสิ้นเชิง
จากตลาดแรงงานในภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย

๒.๔ ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ

ในตอนนี เราจะกล่าวถึงลักษณะสำคัญของตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ
โดยจะพิจารณาประเด็นหลักสามประเด็น ในประเด็นแรก ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ
ทำหน้าที่ในการจัดหาตำแหน่งว่างให้แก่ผู้ว่างงานอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ประเด็น
ที่สอง ค่าจ้างระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคอื่น ๆ แตกต่างกันหรือไม่ ประเด็นที่สาม ในภาค

^๑ การสำรวจของกรมแรงงานในเดือนมีนาคม-เมษายน ๒๕๒๑ พบว่า
ในกรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการมีสถานประกอบการ ๓๖,๘๓๔ แห่ง
โดยที่ร้อยละ ๔๕ ของสถานประกอบการจ้างงานไม่เกิน ๕๐ คน

^๒ ดู Somsak Tamboonlertchai, et.al., Manufactured
Exports and Employment in Thailand, 1982. (mimeographed), Table 4
and pp. 1-8

ตารางที่ ๒.๑๑

จำนวนสถานประกอบการที่จดทะเบียนโรงงาน จำแนกตามขนาดการจ้างงาน ๒๕๒๓*

ภาค	ขนาดการจ้างงาน				รวมทุกขนาด	
	๐-๙	๑๐-๔๙	๕๐-๑๙๙	๒๐๐ คนขึ้นไป	รวมทุกขนาด	
					จำนวน	%
กรุงเทพฯ จำนวน	๑๐,๐๑๙	๔,๔๑๕	๕๐๗	๑๑๘	๑๕,๐๕๙	
%	๔๘.๙	๔๕.๒	๒๙.๓	๒๙.๖	-	๔๖.๕
ภาคกลาง	๔,๙๓๕	๒,๔๑๐	๖๖๓	๑๑๘	๘,๑๒๖	๒๕.๓
ภาคเหนือ	๑,๖๐๒	๙๓๒	๑๖๙	๔๓	๒,๗๔๖	๘.๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๔๑๕	๑,๒๕๗	๒๘๑	๓๒	๓,๙๘๕	๑๒.๓
ภาคใต้	๑,๕๒๖	๗๖๐	๑๑๒	๑๘	๒,๔๑๖	๗.๕
ทั่วประเทศ	๒๐,๔๙๗	๙,๗๗๔	๑,๗๓๒	๓๙๙	๓๒,๔๐๒	๑๐๐.๐

ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

หมายเหตุ : * ไม่รวม โรงสี โรงเลื่อย โรงน้ำแข็ง และโรงพิมพ์

เศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) มีปัญหาการทำงานต่ำระดับและรายได้ต่ำหรือไม่

๒.๔.๑ ลักษณะสำคัญประการแรกของตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ คือ

อัตราการว่างงานโดยเปิดเผยอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าอัตราของทั่วประเทศ (ดูตารางที่ ๒.๑๒) ทั้งนี้ ไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจ เพราะเมื่อตลาดแรงงานมีขนาดใหญ่มาก สารสนเทศเกี่ยวกับตำแหน่งงานและคนงานไม่สามารถแพร่กระจายได้ทั่วถึง นอกจากนั้นเมื่อขนาดตลาดใหญ่ย่อมมีผู้ออกจากงาน และผู้เข้ามาหางานทำใหม่ (ทั้งที่เพิ่งจบการศึกษาและอพยพมาจากต่างจังหวัด) จำนวนค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากสารสนเทศไม่แพร่หลายอย่างเต็มที่ อัตราการว่างงานย่อมสูง อย่างไรก็ตามอัตราการว่างงานในกรุงเทพฯ ตลอดเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาเฉลี่ยสูงสุดเพียง ๓.๕๑% ในการสำรวจรอบที่ ๒ ของปี ๒๕๒๓ ซึ่งนับว่ายังไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่เชื่อว่าหากเรามีตัวเลขการว่างงานในเดือนเมษายน ๒๕๒๓ อัตราการว่างงานจะสูงกว่าร้อยละ ๕ อย่างแน่นอน เพราะในเวลานั้นอัตราการว่างงานของทั่วประเทศสูงถึง ๔.๗% (ดูตารางที่ ๑๒) หรือมีผู้ว่างงานถึง ๗.๑๒๖ แสนคน ทั้งนี้เพราะ เกิดปัญหาฝนแล้งร้ายแรงที่สุดในรอบทศวรรษ ในปี ๒๕๒๒ ทำให้เกษตรกรต้องหลังไถ่เข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ ภายหลังการเก็บเกี่ยวผลผลิตในปีเพาะปลูก ๒๕๒๒/๒๓ เราจะกล่าวถึงปัญหาการว่างงานที่เริ่มรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะในปี ๒๕๒๔ ในตอนต่อไป

ประการที่สอง เนื่องจากการเกษตรกรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือยังพึ่งฝนฟ้า เป็นหลัก มีการทำนาปีละครั้ง และมีรายได้ต่ำที่สุด ฉะนั้นในระหว่างฤดูแล้ง หรือเดือนที่เกษตรกรว่างจากงานในไร่นาของตน เราพบว่าจะมีเกษตรกรอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมากในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-พฤษภาคม เดือนที่มีผู้อพยพน้อยที่สุด คือเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน เพราะอยู่ในช่วงการทำไร่ทำนา นอกจากนี้จะมีผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเดินทางไปทำงานตามตัวเมืองต่าง ๆ ไปทำเหมืองแร่และสวนยางในภาคใต้ ทำงานใน

ตารางที่ ๒.๑๒

อัตราการว่างงาน (%)

เขต/ปี/รอบ	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้
ก. <u>ทุกเขต</u>						
๒๕๑๓	๑.๑๓					
๒๕๑๗ รอบ ๑	๐.๘๑	๑.๓๒	๐.๓๐	๐.๗๘	๑.๓๐	๐.๔๒
รอบ ๒	๐.๔๒	๑.๓๕	๐.๑๑	๐.๓๘	๐.๔๔	๐.๔๒
๒๕๑๘ รอบ ๑	๐.๔๒	๑.๓๒	๐.๑๐	๐.๔๙	๐.๒๕	๐.๕๖
รอบ ๒	๐.๔๐	๑.๒๓	๐.๒๐	๐.๒๗	๐.๓๖	๐.๗๕
๒๕๑๙ รอบ ๑	๐.๙๓	๑.๖๘	๐.๔๘	๑.๐๗	๐.๖๘	๑.๒๑
รอบ ๒	๐.๘๓	๑.๗๒	๐.๔๗	๐.๙๕	๐.๗๗	๐.๖๐
๒๕๒๐ รอบ ๑	๑.๗๐	๒.๒๙	๑.๐๕	๒.๑๔	๑.๖๑	๑.๔๔
รอบ ๒	๑.๒๖	๒.๓๒	๐.๕๕	๑.๔๗	๑.๑๖	๑.๙๕
๒๕๒๑ รอบ ๑	๑.๕๓	๒.๕๓	๐.๗๘	๒.๕๐	๑.๔๖	๑.๖๗
รอบ ๒	๑.๐๓	๒.๖๖	๐.๔๙	๐.๔๘	๑.๓๗	๑.๖๖
๒๕๒๒ รอบ ๑	๑.๓๖	๒.๙๘	๐.๘๔	๑.๒๙	๑.๓๙	๐.๘๐
รอบ ๒	๑.๑๒	๓.๓๑	๐.๔๗	๐.๗๗	๑.๑๒	๑.๔๔
๒๕๒๓ เมษายน						
รอบ ๒	๑.๑๗	๓.๕๑	๐.๕๖	๐.๖๑	๑.๒๖	๑.๗๐

ตารางที่ ๒.๑๒ (ต่อ)

เขต/ปี/รอบ	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้
ข. เขตเทศบาล						
๒๕๑๓	๔.๒๕					
๒๕๑๗ รอบ ๑	๑.๕๕	๑.๖๒	๐.๙๗	๑.๒๔	๑.๗๑	๑.๗๒
รอบ ๒	๑.๕๑	๑.๖๙	๐.๙๐	๑.๗๑	๑.๒๕	๑.๕๐
๒๕๑๙ รอบ ๑	๑.๙๒	๑.๙๑	๑.๕๙	๒.๔๖	๑.๘๐	๒.๐๔
รอบ ๒	๒.๐๒	๒.๒๑	๑.๗๖	๒.๗๙	๑.๗๐	๑.๐๕
๒๕๒๑ รอบ ๑	๒.๗๖	๓.๐๓	๑.๗๑	๒.๔๙	๒.๖๔	๑.๘๘
รอบ ๒	๒.๕๙	๓.๑๑	๑.๘๒	๒.๐๘	๒.๑๐	๑.๖๔
๒๕๒๓ เมษายน						
รอบ ๒	๓.๒๑	๓.๖๒	๒.๑๒	๒.๙๙	๒.๘๘	๒.๒๒
ค. นอกเขตเทศบาล						
๒๕๑๓	๐.๗๘					
๒๕๑๗ รอบ ๑	๐.๖๙	๐.๓๐	๐.๒๔	๐.๗๖	๑.๒๕	๐.๒๘
รอบ ๒	๐.๒๗	๐.๒๗	๐.๐๖	๐.๓๓	๐.๓๔	๐.๓๑
๒๕๑๙ รอบ ๑	๐.๗๕	๐.๙๕	๐.๓๘	๑.๐๐	๐.๕๓	๑.๑๒
รอบ ๒	๐.๖๗	๐.๑๖	๐.๓๘	๐.๘๙	๐.๖๖	๐.๕๕
๒๕๒๑ รอบ ๑	๑.๒๙	๐.๙๑	๐.๗๑	๑.๕๑	๑.๓๑	๑.๖๕
รอบ ๒	๐.๗๙	๑.๒๕	๐.๔๑	๐.๔๗	๑.๒๙	๑.๖๖
๒๕๒๓ เมษายน						
รอบ ๒	๐.๘๓	๓.๑๒	๐.๔๖	๐.๕๑	๑.๐๗	๑.๖๕

ที่มา : (๑) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนประชากรและเคหะ ๒๕๑๓

(๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๑ และ ๒ ๒๕๑๗-๒๕๒๓

สวนผลไม้ ทางภาคตะวันออก แต่ที่มีจำนวนมากรองจากกระแสดูอพยพผู้กรุงเทพฯ คือการอพยพเข้ามาทำงานตัดอ้อยในภาคกลาง^๑

น่าเสียดายที่เรามีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวที่เข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ ค่อนข้างจำกัด ตารางที่ ๒.๑๗ ซึ่งได้มาจากการสำรวจผู้ย้ายถิ่นแสดงจำนวนผู้ย้ายถิ่นถาวรและกึ่งถาวร (ซึ่งคือผู้ที่อพยพเข้ากรุงเทพฯ ภายในสองปีก่อนวันสำรวจในเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม) สถิติในตารางที่ ๒.๑๓ แสดงว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นจะมีประมาณเกือบหนึ่งแสนคน ประมาณร้อยละ ๕๐ ของผู้ย้ายถิ่นให้เหตุผลว่าอพยพเข้ามาเพื่อทำงาน เพราะว่างจากงานเกษตร

แต่ตัวเลขดังกล่าวคงจะต่ำกว่าตัวเลขจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวในแต่ละปี เพราะการสำรวจของสำนักงานสถิติทำกันในเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่สุดในเดือนกุมภาพันธ์-พฤษภาคม และเมื่อถึงวันสำรวจในปีต่อไปผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวเหล่านั้นส่วนใหญ่มักจะอพยพกลับไปทำไร่ทำนาแล้ว ฉะนั้น เราจึงประมาณการจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวขึ้นในตารางที่ ๒.๑๔ โดยสมมุติว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวในช่วงเวลา ๘ เดือน จะเท่ากับจำนวนผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานทำเพราะว่างจากงานเกษตรในเดือนตุลาคมก่อนการสำรวจ (หรือเป็นสองเท่าของผู้อพยพในเดือนตุลาคม) ปรากฏว่าอาจจะมีผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวถึงปีละหนึ่งแสนคนที่เข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ

ข้อมูลของกรมแรงงานก็อาจช่วยให้เราประมาณการจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวได้ ในระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม-๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๕ กองคุ้มครองแรงงานได้ออกตรวจ

๑ ประมาณว่าจะมีจำนวนถึงปีละ ๕ หมื่น ถึง ๗.๕ หมื่นคน คนงานเหล่านี้ส่วนมากจะมีนายหน้าหรือนายจ้างเดินทางไปรับถึงหมู่บ้าน โดยใช้รถกระบะ หรือรถบรรทุกเป็นพาหนะรับส่ง แสดงให้เห็นว่าตลาดแรงงานมีระบบสารสนเทศที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพช่วยให้นายจ้างและลูกจ้างซึ่งอยู่ห่างไกลกันมากมาพบกัน เพื่อทำสัญญาการจ้างงานได้

ตารางที่ ๒.๑๓

จำนวนผู้อพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ จำแนกตามอายุ

อายุ	รวมทั้งหมด	ผู้มีงานทำ	ผู้ไม่มีงานทำ	ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน	
๒๕๑๗	รวม	๗๐, ๖๒๔	๔๓, ๘๕๑	๑, ๐๙๘	๒๕, ๖๗๕
	๐ - ๖	๖, ๖๗๗	๐	๐	๖, ๖๗๗
	๗ - ๑๐	๒, ๑๑๓	๑๔	๐	๒, ๐๙๙
	๑๑ - ๑๙	๒๕, ๓๘๑	๑๖, ๔๒๐	๓๒๙	๙, ๐๘๒
๒๕๑๘	รวม	๖๗, ๗๐๕	๓๗, ๗๙๒	๖๔๐	๒๙, ๒๗๓
	๐ - ๖	๖, ๐๒๕	๐	๐	๖, ๐๒๕
	๗ - ๑๐	๒, ๓๙๔	๐	๐	๒, ๓๙๔
	๑๑ - ๑๙	๒๒, ๔๑๓	๑๑, ๘๐๙	๑๕๒	๑๐, ๔๕๒
๒๕๑๙	รวม	๙๓, ๘๒๔	๖๓, ๖๗๕	๑, ๒๗๒	๓๑, ๘๗๗
	๐ - ๖	๗, ๑๐๗	๐	๐	๗, ๑๐๗
	๗ - ๑๐	๑, ๙๒๘	๓๘	๑๖	๑, ๘๗๔
	๑๑ - ๑๙	๔๐, ๓๘๓	๓๐, ๘๔๔	๔๖๖	๙, ๐๗๓
๒๕๒๐	รวม	๑๒๒, ๘๗๕	๗๙, ๓๐๘	๒, ๒๒๓	๔๑, ๓๔๔
	๐ - ๖	๘, ๐๙๙	๐	๐	๘, ๐๙๙
	๗ - ๑๐	๒, ๕๐๙	๒๒๑	๑๕	๒, ๒๗๓
	๑๑ - ๑๙	๕๓, ๘๗๒	๓๗, ๕๕๕	๖๖๔	๑๕, ๖๒๓

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. ๒๕๑๗, ๒๕๑๘,

๒๕๒๑, ๒๕๒๔ กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ ๒.๑๔

ประมาณการจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวสู่กรุงเทพฯ

๒๕๑๗-๒๕๒๔

ปีที่ย้ายถิ่น	จำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำระหว่างนอกฤดูเกษตร			ประมาณการจำนวนผู้ย้ายถิ่น ชั่วคราวระหว่าง ๔ เดือน	
	ชาย	หญิง	รวม	(๑) หนึ่งเท่าเดือน คค.	(๒) สอง เท่าของ คค.
คค. ๒๕๑๗	๔๕๐	๑,๘๗๘	๒,๓๒๘		
๒๕๑๗-๑๘				๒๒,๖๒๔	๔๕,๒๔๘
คค. ๒๕๑๘	๘๖๔	๑,๑๓๗	๒,๐๐๑		
๒๕๑๘-๑๙				๑๖,๐๐๘	
คค. ๒๕๑๙	๑,๓๘๕	๒,๘๐๘	๔,๑๙๓		๓๒,๐๑๖
๒๕๑๙-๒๐				๓๓,๕๕๔	
คค. ๒๕๒๐	๒,๘๐๓	๔,๕๒๙	๗,๓๓๒		๖๗,๐๐๘
๒๕๒๐-๒๑				๕๘,๖๕๖	
คค. ๒๕๒๑					๑๑๗,๓๑๒
๒๕๒๑-๒๔	๔,๐๕๔	๕,๕๐๔	๙,๕๕๘		
				๗๖,๔๗๒	๑๕๒,๙๔๔

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๑ และ ๒๕๒๔

ตารางที่ ๑๖

หมายเหตุ : (๑) สมมุติว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวในระหว่าง ๔ เดือนที่เกษตรกรว่างจากงานในไร่นา เท่ากับจำนวนผู้ย้ายถิ่นในเดือนตุลาคมคูณ ๔ เดือน

(๒) สมมุติว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นชั่วคราว = จำนวนผู้ย้ายถิ่นในเดือนตุลาคม x ๔ เดือน x ๒ เท่าของจำนวนในเดือนตุลาคม

นับจำนวนผู้ย้ายถิ่นจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สถานีรถไฟหัวลำโพง เพราะเกิดปัญหาฝนทิ้งช่วงในภาคดังกล่าว ปรากฏว่าระหว่าง ๖ สัปดาห์ ที่สำรวจมีเด็กอายุต่ำกว่า ๑๔ ปี อพยพเข้ามา ๑๐,๐๖๕ คน หรือเฉลี่ยวันละ ๒๔๔ คน และมีผู้ใหญ่ประมาณวันละ ๓๑๕ คน เพียงแค่หกสัปดาห์ระหว่างการสำรวจก็มีผู้อพยพถึง ๒๐,๐๐๐ คน

ปัญหาก็คือ ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ มีประสิทธิภาพในการดูดซับแรงงาน เหล่านี้เพียงใด ข้อมูลในอัตราการว่างงานโดยเปิดเผยในตารางที่ ๒.๑๒ ไม่ได้แสดงว่า อัตราการว่างงานของกรุงเทพฯ ในระหว่างฤดูแล้ง (ระยะเวลาที่มีการอพยพมาก) จะแตกต่างจากอัตราการว่างงานในฤดูฝนมากนัก ตรงกันข้ามระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๒ กลับปรากฏว่า อัตราการว่างงานในฤดูฝนสูงกว่าในฤดูแล้งเล็กน้อย

ตัวเลขในตารางที่ ๒.๑๕ เปรียบเทียบอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานและ อัตราการว่างงานของแรงงานผู้อพยพกับแรงงานที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ เราพบว่า ผู้อพยพมีอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานสูงกว่าแรงงานชาวกรุงเทพฯ ในทุกกลุ่มอายุและทุกเพศ (ยกเว้นแรงงานหญิงในปี ๒๕๒๑) และถึงแม้อัตราการว่างงานของผู้อพยพจะสูงกว่าแรงงานชาวกรุงเทพฯ แต่ก็ไม่อาจพูดได้ว่าผู้อพยพจำนวนมากประสบปัญหาการหางานทำ

การศึกษาผู้ย้ายถิ่นโดยการติดตามตัวผู้ย้ายถิ่นเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับ ประสบการณ์และการปรับตัวของผู้ย้ายถิ่นพบว่ากว่า ๕๕% ของผู้ย้ายถิ่นชาย และ ๗๕% ของผู้ย้ายถิ่นหญิงสามารถหางานทำได้ภายในหนึ่งสัปดาห์ และกว่า ๘๕% ของผู้ย้ายถิ่นทั้งสองเพศ จะหางานได้ภายในหนึ่งเดือน

^๑ Apichat Chamratrithirong, Recent Migrants in Bangkok Metropolis : A Follow-up Study of Migrants' Adjustment, Assimilation and Integration, Mahidol University, Institute for Population and Social Research, November 1979. นอกจากนั้น ในรายงานของคณะสำรวจการจ้างงานของธนาคารโลกยังได้อ้างงานสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี ๒๕๑๖ ว่า ๕๖% ของผู้อพยพที่ทำงานอยู่สามารถหางานได้ใน ๓ วัน และอีก ๑๔% ใช้เวลาหางานเกิน ๒ สัปดาห์

ตารางที่ ๒.๑๕

อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานและอัตราการว่างงานของผู้พหุกับประชากรในกรุงเทพฯ

๒๕๑๗-๒๕๒๔

(%)

อายุ		ชาย		หญิง	
		รวม	ผู้ย้ายถิ่น	รวม	ผู้ย้ายถิ่น
๒๕๑๗					
อัตราเข้าสู่แรงงาน	รวม	๖๕.๒	๗๓.๐	๕๑.๓	๕๓.๙
	๑๑ - ๑๙	๒๕.๙	๖๔.๗	๒๖.๒	๖๗.๑
อัตราว่างงาน	รวม	๑.๖	๑.๔	๑.๓	๑.๒
	๑๑ - ๑๙	๔.๐	๑.๑	๑.๑	๑.๕
๒๕๑๘					
อัตราเข้าสู่แรงงาน	รวม	๖๑.๖	๖๓.๑	๓๔.๕	๕๓.๒
	๑๑ - ๑๙	๑๙.๑	๓๕.๓	๑๙.๙	๖๐.๒
อัตราว่างงาน	รวม	๑.๐	๒.๔	๐.๕	๑.๐
	๑๑ - ๑๙	๐.๙	๐.๙	๐.๔	๐.๕
๒๕๑๙					
อัตราเข้าสู่แรงงาน	รวม	๖๔.๙	๗๖.๕	๓๕.๘	๕๕.๒
	๑๑ - ๑๙	๒๔.๑	๕๕.๗	๑๙.๓	๕๑.๙
อัตราว่างงาน	รวม	๐.๘	๑.๒	๐.๔	๐.๙
	๑๑ - ๑๙	๐.๖	๐.๕	๐.๓	๐.๗
๒๕๒๐					
อัตราเข้าสู่แรงงาน	รวม	๖๓.๑	๘๐.๑	๔๐.๐	๒๙.๓
	๑๑ - ๑๙	๒๐.๒	๖๗.๘	๒๒.๘	๗๐.๖
อัตราว่างงาน	รวม	๑.๑	๑.๕	๐.๖	๑.๐
	๑๑ - ๑๙	๑.๑	๐.๗	๐.๖	๐.๙
๒๕๒๑					
อัตราเข้าสู่แรงงาน	รวม	๖๖.๘	๘๑.๙	๔๕.๑	๗๓.๑
	๑๑ - ๑๙	๒๒.๕	๗๑.๕	๒๔.๙	๘๐.๕
อัตราว่างงาน	รวม	๑.๕	๑.๗	๐.๙	๑.๓
	๑๑ - ๑๙	๐.๙	๑.๑	๐.๙	๑.๒
๒๕๒๔					
อัตราเข้าสู่แรงงาน	รวม	๗๐.๗	๗๐.๖	๔๙.๐	๖๓.๖
	๑๑ - ๑๙	๒๘.๖	๖๗.๓	๒๘.๙	๗๒.๘
อัตราว่างงาน	รวม	๒.๓	๑.๖	๑.๓	๒.๐
	๑๑ - ๑๙	๒.๑	๐.๗	๑.๔	๑.๕

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๐,

๒๕๒๔ กรุงเทพมหานคร.

ข้อมูลเหล่านี้ แสดงว่าตลาดแรงงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหา
ก็คือคนงานเหล่านี้อาศัยช่องทางใดในการเสาะหาข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงานในกรุงเทพฯ

การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรในกรุงเทพฯ ระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๔
พบว่า ช่องทางการหางานที่สำคัญที่สุด คือ การอาศัยญาติและเพื่อนเป็นผู้แนะนำให้เพราะ
ร้อยละ ๖๐-๖๕ ของผู้ย้ายถิ่นที่ทำงานในกรุงเทพฯ อาศัยช่องทางดังกล่าวรองลงมาคือ
ตัวผู้ย้ายถิ่นหางานด้วยตนเอง (ร้อยละ ๒๔-๓๑) ประมาณร้อยละ ๔-๗ หางานได้โดย
อาศัยสำนักจัดหางานของกรมแรงงานและสำนักงานจัดหางานของเอกชน การศึกษาของ
อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์ก็พบหลักฐานที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ อภิชาติ ยังพบว่ากว่า ๖๐%
ของผู้อพยพที่เข้ามาทำงานจะได้งานในกรุงเทพฯ หรือได้สัญญาว่าจะได้งานก่อนที่จะเขา
เหล่านั้นจะตัดสินใจอพยพ ฉะนั้น ผู้ที่ไม่มีญาติมิตรในกรุงเทพฯ จึงต้องหันไปพึ่งบริการ
ของสำนักงานจัดหางาน

ในปี ๒๕๒๔ มีสำนักงานจัดหางานเอกชนที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย
๑๒๕ แห่ง และคาดว่าจะมีสำนักงานเถื่อนประมาณ ๒๓๐ แห่ง^๑ ซึ่งส่วนใหญ่จะทำหน้าที่
จัดหางานต่างประเทศ สำนักงานจัดหางานเหล่านี้มักจัดหางานประเภทการผลิตหรือกรรมกร
(ร้อยละ ๕๐.๗ ของตำแหน่งงานว่าง ในปี ๒๕๒๔) รองลงมาคืออาชีพบริการ (ร้อยละ
๒๔.๕) อาชีพเสมียน (ร้อยละ ๘.๓) และอาชีพการค้า (ร้อยละ ๔.๑) นอกจากนั้น จาก
รายงานประจำเดือนของสำนักงานจัดหางานเอกชนต่อกรมแรงงานในปี ๒๕๒๔ พบว่าความ
ต้องการแรงงานของนายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นงานในอาชีพหญิงรับใช้ (ร้อยละ ๑๘.๔ ของ
ตำแหน่งงานว่าง) รองลงมาคือพนักงานเสิร์ฟอาหารและเครื่องดื่ม (ร้อยละ ๕.๖) และ
พนักงานขับรถ (ร้อยละ ๔)^๒

^๑ ดู นิพนธ์ พัวพงศกร "การว่าจ้างแรงงานเด็กกับสำนักจัดหางาน"
บทความประกอบการสัมมนาเรื่อง สำนักงานจัดหางานเอกชนกับการใช้แรงงานเด็ก
จัดโดยศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ๘ มกราคม ๒๕๒๖
(วันเด็กแห่งชาติ) ตารางที่ ๑๑

น่าสังเกตว่างานที่พึ่งบริการของสำนักงานจัดหางานส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ เป็นงานบ้าน ซึ่งผู้ย้ายถิ่นสามารถทำได้เพราะงานบางอย่างไม่มีการผูกมัดว่าต้องทำตลอดปี เช่นงานก่อสร้าง และงานในร้านอาหาร ประกอบกับสำนักงานจัดหางานจำนวนมากจะตั้งอยู่ใกล้บริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง และสถานีขนส่ง โดยจัดส่งนายหน้าไปคอยชักชวนผู้อพยพที่เพิ่งเข้ามาในกรุงเทพฯ ถึงบริเวณสถานี อัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากนายจ้าง (โดยหักจากเงินเดือนลูกจ้าง) ก็อยู่ในอัตราใกล้เคียงกัน จึงเชื่อว่า สำนักงานจัดหางานคงมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาการว่างงานของผู้อพยพ^๑

ประการที่สาม อาจมีผู้แย้งว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นนานเกินกว่า ๕ ปี (5 year migrant) ระหว่างจังหวัดจากการสำมะโนประชากรในปี ๒๕๐๓ และ ๒๕๑๓ มีเพียงไม่มากนัก เพราะอัตราการอพยพในช่วงเวลาดังกล่าวตกประมาณ ๓.๖% และ ๖.๖% แต่เราต้องมีความระมัดระวังในการใช้ตัวเลขดังกล่าว เพราะแท้ที่จริงแล้วตัวเลขดังกล่าวจะต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เพราะในบรรดาผู้อพยพ ซึ่งส่วนมากเป็นคนในวัย ๑๕-๒๔ ปีนั้น ถ้าเป็นการอพยพเพื่อหางานทำ การอพยพมักมีลักษณะเป็น "วัฏจักรการอพยพ" (circular migration) กล่าวคือ มีการโยกย้ายหลายครั้งภายในเวลาไม่กี่ปี^๒ ฉะนั้นข้อมูลสถานภาพการย้ายถิ่น ๕ ปี อาจจะประมาณการอัตราอพยพต่ำกว่าอัตราที่แท้จริง เราจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่ต้องสรุปว่า แรงงานไทยมีอัตราการเคลื่อนย้ายค่อนข้างสูง และลักษณะของตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ กับชนบทมีความสัมพันธ์กันค่อนข้างสูง โดยผ่านกระบวนการผู้ย้ายถิ่นชั่วคราว แต่ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ ก็ยังสามารถขยายตัวดูดซับแรงงานจากต่างจังหวัดได้เป็นอย่างดี

^๑ สถิติการจัดหางานของสำนักงานจัดหางานกรมแรงงาน พบว่า สามารถจัดหางานให้กับผู้สมัครจากต่างจังหวัดได้ถึงร้อยละ ๕๔-๖๓ ของผู้สมัครในระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๒ ดู กรมแรงงาน "การย้ายถิ่นของประชากรจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการเข้ามาหางานทำในเขตกรุงเทพมหานคร" เอกสารที่ รง.๑๓/๒๕๒๓ ตารางที่ ๓๐

^๒ S. Goldstein and P. Pitaktepsombati, Migration and Urban Growth in Thailand, 1974, p.23 ff.

๒.๔.๒ อัตราค่าจ้าง การศึกษาเรื่องตลาดแรงงานมักศึกษาเรื่องข้อมูลค่าจ้างโดยเฉพาะข้อมูลอนุกรมเวลา การสำรวจของกรมแรงงานในแต่ละปีมักจะครอบคลุมตัวอย่าง และพื้นที่แตกต่างกันจนข้อมูลที่ได้เปรียบเทียบกับกันไม่ได้ นอกจากนั้นการวัดอัตราค่าจ้างยังยุ่งยากขึ้นอีก เพราะลักษณะโครงสร้างในการจ้างงาน นายจ้างบางรายจัดที่พักและอาหารให้ลูกจ้าง งานบางอย่างจ่ายตามผลงาน (ปริมาณและคุณภาพ) ค่าจ้างในภาคการเกษตรในแต่ละฤดูมักจะไม่เท่ากัน งานต่างประเภทก็อาจจ่ายค่าจ้างต่างกัน นอกจากนั้น การที่แรงงานจำนวนมากในประเทศประกอบอาชีพอิสระ และทำงานในกิจการของครัวเรือน โดยไม่ได้รับผลตอบแทน ก็มีปัญหาว່ว่าเราจะติดค่าจ้างของคนเหล่านี้ได้อย่างไร ปัญหาการขาดแคลนข้อมูลค่าจ้างอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นักวิชาการบางคน ตลอดจนนักวางแผนสรุปว่าแรงงานจำนวนมากในภาคการเกษตร และในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) คงจะเป็นแรงงานส่วนเกินหรือทำงานต่ำกว่าระดับ

ประเด็นที่เราควรให้ความสนใจก่อนในการศึกษาปัญหาของตลาดแรงงานก็คือ ตลาดแรงงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพราะถ้ตลาดแรงงานมีการแข่งขันสูง กลไกของตลาดจะสามารถจัดสรรให้คนงานแต่ละคนได้งานทำที่เหมาะสมกับความสามารถ และได้รับผลตอบแทนตามขีดความสามารถ ^๑ แต่ถ้าเราพบว่าตลาดขาดประสิทธิภาพ เราก็จะได้ศึกษาค้นคว้ว่าอะไรคือสาเหตุของความบกพร่อง เพื่อแสวงหา นโยบายที่ถูกต้องมาแก้ปัญหาค้บกพร่องของกลไกตลาด

การทดสอบว่าตลาดแรงงานมีประสิทธิภาพเพียงใด ทำได้หลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ เช่น (๑) ตลาดแรงงานระหว่างภาค หรือระหว่างชนบทกับเมืองมีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด (๒) บุคคลที่มีความสามารถเท่ากัน และ

^๑Adam Smith, An Inquiry into the Wealth of Nations

คุณสมบัติต่าง ๆ เช่น อายุ และการศึกษาเท่ากัน มีโอกาสได้งานและเงินเดือนเท่าเทียมบุคคลอื่น ๆ ในสังคมหรือไม่ ถ้าไม่อะไรคือสาเหตุสำคัญ (๓) บุคคลที่ทำงานในอาชีพหรืออุตสาหกรรมเดียวกัน ได้รับค่าจ้างเท่ากันหรือไม่ ถ้าไม่เท่ากันเป็นเพราะเหตุใด

ส่วนวิธีการศึกษาความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาค ระหว่างบุคคล ระหว่างอุตสาหกรรมและอาชีพ ฯลฯ ก็ทำได้หลายวิธี เช่น การใช้สมการถดถอยคำนวณหาสมการที่อธิบายความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาค (หรือระหว่างบุคคล) การประมาณการลักษณะของเส้นอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย ยังไม่ปรากฏว่ามีงานวิจัยด้านนี้ที่พิมพ์เผยแพร่แล้ว^๑ ฉะนั้น ในบทความฉบับนี้ เราจะทำเพียงการหยิบยกตัวเลขค่าจ้างเฉลี่ยของภาคต่าง ๆ มาเปรียบเทียบกันเพื่อดูว่าค่าจ้างในภาคและอาชีพต่าง ๆ นั้น แตกต่างกันเพียงใด ข้อสรุปต่าง ๆ ที่เขียนขึ้นในบทความฉบับนี้ยังเป็นสิ่งที่ไม่น่าเชื่อถือ จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างจริงจังต่อไปอีก

ตารางที่ ๒.๑๖-๒.๑๘ เป็นตัวเลขค่าจ้างที่ได้จากแบบการสำรวจแรงงานระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ เราเลือกนำเสนอเฉพาะข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็เพราะ (ก) ข้อมูลของธนาคารชาติ เรื่อง โครงสร้างค่าจ้าง ซึ่งสำรวจมาแล้ว ๓ ครั้ง ตั้งแต่ปี ๒๕๒๒/๒๓-๒๕๒๔/๒๕ เป็นข้อมูลที่ได้มาจากนายจ้าง และขนาดตัวอย่างไม่มากนัก อาจเกิดปัญหานายจ้างบางรายไม่ตอบคำถามทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่ใช่ตัวแทนที่ดี (ข) ข้อมูลของกรมแรงงาน มีปัญหาเรื่องขนาดตัวอย่างและพื้นที่สำรวจ (ค) ข้อมูลของสำนักงานสถิติฯ เป็นแหล่งเดียวที่ถามเรื่องค่าจ้างจากตัวลูกจ้าง

^๑ ดู นิพนธ์ พัวพงศกร "ค่าจ้าง : เรื่องของใครกัน?" วารสารธรรมศาสตร์ (กันยายน ๒๕๒๔) ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ หน้า ๗๖-๘๕ โดยเฉพาะหน้า ๘๔-๘๕ โปรดทราบว่าขณะนี้กำลังมีนักศึกษาปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ทำการศึกษาเรื่องความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างคนงานหญิงและชาย และเรื่องราวใดของผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเทียบกับรายได้ในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern sector)

ตารางที่ ๒.๑๖ แสดงให้เห็นว่าค่าจ้างเฉลี่ยแบบมัธยฐานในเขตเทศบาลของลูกจ้างชายในภาคเอกชน ซึ่งมีการศึกษา ๔-๖ ปี ในภาคเหนือ ตะวันออก-เฉียงเหนือ และภาคใต้ ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่จะต่ำกว่าค่าจ้างในภาคกลาง และในกรุงเทพฯ ซึ่งมีค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับ ๕๔.๔ บาทต่อวันในระหว่างเดือนกรกฎาคม-กันยายน ๒๕๒๒

สำหรับนอกเขตเทศบาล ค่าจ้างในภาคเหนือใกล้เคียงกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาก ส่วนในภาคกลาง กรุงเทพฯ และภาคใต้กลับมีค่าจ้างเฉลี่ยที่เกือบเท่ากัน

แต่ข้อสรุปสองข้อนี้อาจเชื่อถือมากนักไม่ได้ เพราะลักษณะการเปี่ยงเบนของค่าจ้าง (wage dispersion) ในแต่ละภาคแตกต่างกันมากพอสมควร เช่น ค่าควอไทล์ที่ ๑-๓ ของค่าจ้างในเขตเทศบาลของภาคกลางและกรุงเทพฯ ต่างกันมาก ขณะที่ค่าจ้างควอไทล์ที่ ๑ ในภาคกลางเท่ากับ ๓๖ บาท ค่าจ้างในกรุงเทพฯ สูงถึง ๓๙ บาทต่อวัน

ข้อมูลในตารางที่ ๒.๑๗ แสดงอัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อวัน ระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ ข้อสังเกตคือ ค่าจ้างเฉลี่ยในทุก ๆ ภาคเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นในทิศทางเดียวกันทำให้ลักษณะความแตกต่างของค่าจ้างในเขตเทศบาลระหว่างภาคเหนือ-อีสาน-ใต้ กับภาคกลางและกรุงเทพฯ และลักษณะความแตกต่างของค่าจ้างนอกเขตเทศบาลระหว่างภาคเหนือ-อีสาน กับภาคกลาง-กรุงเทพฯ และภาคใต้ ยังคงเดิม ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะที่สังเกตพบในตารางที่ ๒.๑๖

ตารางที่ ๒.๑๖ และ ๒.๑๗ เป็นค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานหลาย ๆ อาชีพ ซึ่งอาจได้รับค่าจ้างแตกต่างกันมาก การนำเอาค่าจ้างของคนหลายอาชีพมาคำนวณค่าจ้าง

การแจกแจงค่าจ้างของลูกจ้างชายในภาคเอกชน จำแนกตามเขต และภาค (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๒๒)

(บาท/วัน)

เขต/ภาค	จำนวน ตัวอย่าง	ร้อยละ							บาท/วัน		
		ต่ำกว่า ๑๕ บาท	๑๕ - ๓๐	๓๐ - ๔๕	๔๕ - ๖๐	๖๐ - ๗๕	๗๕ - ๙๐	สูงกว่า ๙๐ บาท	ควอไทล์ที่ ๑	มัธยฐาน ค่าจ้างรายวัน	ควอไทล์ที่ ๓
เขตเทศบาล											
เหนือ	๔๔	๐	๑๓.๘	๔๖.๘	๒๓.๔	๑๑.๗	๑.๑	๓.๒	๓๓.๖	๔๑.๖	๕๔.๒
อีสาน	๕๘	๐	๒๐.๗	๓๖.๒	๒๐.๗	๑๗.๒	๓.๔	๑.๗	๓๑.๘	๔๒.๑	๕๘.๑
ใต้	๑๒๕	๐	๒๒.๔	๕๐.๔	๑๒.๘	๘.๐	๕.๖	.๘	๓๐.๘	๓๘.๒	๕๗.๖
กลาง	๑๓๔	๐	๑๑.๕	๓๓.๑	๒๓.๗	๑๘.๐	๕.๘	๗.๕	๓๖.๑	๔๘.๔	๖๕.๖
กทม.	๕๖๗	.๔	๖.๗	๓๐.๕	๑๘.๐	๑๙.๐	๑๒.๗	๑๒.๒	๓๙.๐	๕๔.๕	๗๔.๕
นอกเขตเทศบาล											
เหนือ	๒๕๒	๕.๘	๔๔.๕	๓๑.๒	๑๑.๓	๕.๑	๑.๗	๑.๔	๒๑.๕	๒๙.๕	๔๑.๕
อีสาน	๑๔๒	๘.๓	๕๖.๘	๒๓.๔	๖.๘	๒.๖	.๕	๑.๖	๑๙.๕	๒๖.๐	๓๖.๕
ใต้	๕๖	๒.๑	๑๖.๗	๒๙.๒	๑๘.๘	๒๔.๐	๕.๒	๔.๒	๓๓.๒	๔๖.๖	๖๕.๑
กลาง	๔๑๖	๑.๐	๑๔.๗	๓๖.๑	๒๒.๑	๑๓.๔	๗.๕	๔.๓	๓๓.๕	๔๔.๓	๖๑.๒
กทม.	๑๔๗	๐	๔.๕	๔๒.๕	๒๗.๕	๙.๕	๓.๕	๖.๘	๓๕.๕	๔๔.๒	๕๗.๒

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เทปการสำรวจแรงงาน รอบ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๒

หมายเหตุ *หมายถึง ค่าจ้างทุกประเภท (รายวัน รายเดือน รายชั่วโมง) ของลูกจ้างชายในภาคเอกชน อายุ ๒๐-๕๔ การศึกษา ๔-๖ ปี คิดเทียบเป็นวันละ ๘ ชั่วโมง

ตารางที่ ๒.๑๗

ค่าจ้างรายวันของลูกจ้างชาย*
(บาทต่อวัน)

	นอกเขตเทศบาล				เขตเทศบาล			
	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
ภาคเหนือ	๒๔.๕	๒๘.๐	๓๓.๓	๔๐.๐	๓๖.๑	๔๔.๙	๔๓.๙	๕๒.๓
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๓.๖	๒๘.๕	๒๘.๙	๓๘.๑	๓๖.๕	๔๕.๒	๔๓.๒	๔๘.๘
ภาคใต้	๓๘.๐	๔๓.๒	๕๐.๔	๕๕.๖	๓๖.๕	๔๐.๗	๔๐.๕	๕๐.๓
ภาคกลาง	๓๖.๐	๓๘.๕	๔๗.๗	๕๓.๗	๔๒.๗	๔๔.๑	๕๒.๗	๖๑.๑
กรุงเทพฯ-ธนบุรี	๓๖.๕	๔๒.๙	๔๘.๓	๖๒.๙	๔๙.๖	๕๘.๓	๕๘.๔	๖๗.๕

ที่มา : สำนักงานสถิติฯ แบบการสำรวจแรงงาน รอบ ๒ ๒๕๒๐-๒๓

หมายเหตุ : *ค่าจ้างทุกประเภทของลูกจ้างชายในภาคเอกชนอายุ ๒๐-๕๔ ปี การศึกษาชั้นประถม
(๔-๖ ปี) โดยคิดเทียบค่าจ้างจากการทำงานวันละ ๘ ชั่วโมง

เฉลี่ยของแต่ละภาค อาจทำให้ตัวเลขเฉลี่ยของภาค ต่าง ๆ ใกล้เคียงกัน ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้ว ค่าจ้างของคนในอาชีพหนึ่งที่อยู่คนละภาคอาจต่างกันอย่างมากมายก็ได้ ดังนั้น เราจึงเลือกคำนวณเฉพาะค่าจ้างเฉลี่ยของบุคคลอาชีพเดียวกันในภาคต่าง ๆ ^๑ ดังตารางที่ ๒.๑๘ สิ่งที่เราพบในตารางที่ ๒.๑๘ คือ (๑) ค่าจ้างกรรมกรชายจะสูงกว่าหญิงทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาล แต่ลักษณะความแตกต่างระหว่างภาคยังคงเดิม แสดงว่าผู้ชายคงมีความสามารถ (ด้านผละกำลัง) ดีกว่าผู้หญิงอย่างแน่นอน (๒) ค่าจ้างของช่างไม้ในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาลในภาคเหนือและอีสานไม่แตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ช่างไม้ในภาคกลาง-ใต้ และกรุงเทพฯ ที่อาศัยในเขตเทศบาลก็ได้ค่าจ้างใกล้เคียงกับช่างไม้ที่อยู่นอกเขตเทศบาล (๓) สำหรับงานทำไร่ทำนา ปรากฏว่า ผู้หญิงและผู้ชายมีความเท่าเทียมกันค่อนข้างสูง ซึ่งเรื่องนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เราพบเห็นกันทั่วไปในชนบทอยู่แล้ว

การที่ค่าจ้างระหว่างภาคต่าง ๆ ไม่ได้แตกต่างกันมากมายนัก แสดงว่าการย้ายถิ่นคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาคต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นไม่อาจทำให้ค่าจ้างในแต่ละภาคเท่าเทียมกันได้ เพราะถึงแม้การย้ายถิ่นจะมีมากกว่าระดับปัจจุบัน อย่างน้อยค่าจ้างระหว่างภาคก็ต้องแตกต่างกันอยู่เท่ากับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง นอกจากนั้นค่าจ้างในแต่ละภาคยังจะถูกกำหนดโดยปัจจัยที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ภูมิอากาศ ธรรมชาติ สถาบันต่าง ๆ ฯลฯ ปัญหาที่นำศึกษาริ้วยกันต่อก็คือในปัจจุบันยังมีอุปสรรคอะไรที่ขัดขวางต่อการย้ายถิ่นของประชากรหรือไม่ เช่น ปัญหาการหลอกลวงของนายหน้าจัดหางาน ปัญหาการคมนาคมในหมู่บ้านไกล ๆ ฯลฯ

^๑ ถ้าสามารถหาค่าจ้างเฉลี่ยของคนในอาชีพเดียวกัน กลุ่มอายุเดียวกัน เพศเดียวกัน การศึกษาและประสบการณ์เหมือนกัน ฯลฯ เราก็จะสามารถบอกลักษณะแตกต่างของค่าจ้างในแต่ละท้องที่ได้

ตารางที่ ๒.๑๘

ค่าจ้างรายวันของลูกจ้างภาคเอกชนในบางอาชีพ (ก.ค.-ก.ย. ๒๕๒๒)

(บาทต่อวัน)

เขต/อาชีพ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง	กรุงเทพ-ธนบุรี
<u>เขตเทศบาล</u>					
กรรมกร (ชาย)	๓๔.๐	๒๙.๑	๓๖.๙	๔๕.๕	๔๗.๓
กรรมกร (หญิง)	๒๕.๘	**	๓๘.๒	๒๙.๑	๓๕.๔
ช่างไม้ (ชาย)	๔๗.๔	๔๘.๗	๖๗.๔	๕๕.๓	๖๘.๑
คนขับรถ (ชาย)	๕๒.๔	๔๙.๒	๔๙.๓	๕๗.๑	๖๙.๗
<u>นอกเขตเทศบาล</u>					
กรรมกร (ชาย)	๓๐.๓	๒๘.๘	๔๒.๑	๔๐.๓	๓๘.๕
กรรมกร (หญิง)	๒๐.๘	๒๓.๖	๒๙.๕	๓๐.๙	๓๒.๖
ชาวนา (ชาย)	๒๓.๑	๒๐.๖	*	๓๑.๗	๔๐.๘
ชาวนา (หญิง)	๒๔.๕	๒๐.๓	*	๒๗.๔	๓๔.๙
ช่างไม้ (ชาย)	๔๑.๔	๓๙.๗	๖๑.๓	๖๒.๖	๕๘.๗
คนขับรถ (ชาย)	๔๙.๗	๔๗.๖	๕๘.๑	๖๐.๐	๗๖.๔

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เทปการสำรวจแรงงาน รอบ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๒

หมายเหตุ : * หมายถึง ค่าจ้างทุกประเภท (รายวัน รายเดือน รายชั่วโมง) คิดเทียบต่อ
๑ วัน หรือ ๘ ชั่วโมง

** ตัวอย่างไม่เพียงพอ

สำหรับหมู่บ้านที่มีการย้ายถิ่นกันมาก ๆ นั้น เกิดผลกระทบอะไรบ้าง ฐานะความเป็นอยู่ และการกระจายรายได้ดีขึ้นหรือไม่ภายหลังการย้ายถิ่น ^๑

๒.๔.๓ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ คือ เราสามารถจำแนกตลาดแรงงานของกรุงเทพฯ ออกได้เป็น ๒ ตลาด คือ ตลาดแรงงานสมัยใหม่ (modern sector) และตลาดแรงงานนอกระบบ (informal sector) เพราะขณะที่ร้อยละ ๖๕ ของผู้มีงานทำในกรุงเทพฯ มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง เอกชน และลูกจ้างรัฐบาล ซึ่งส่วนมากจะมีสัญญาการว่าจ้างแน่นอนและชัดเจน ผู้มีงานทำ ส่วนที่เหลือจะประกอบอาชีพส่วนตัว หรือช่วยธุรกิจส่วนตัว (ดูตารางที่ ๒.๔) สถานประกอบการในกรุงเทพฯ ก็สามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่มได้เช่นกัน คือ กลุ่มที่มีขนาดการจ้างงานต่ำ ไม่มีชั่วโมงทำงานที่แน่นอน ตลอดจนกิจการประเภท หาบเร่ แผงลอย รถเข็น และอาชีพขายดอกไม้ พวงมาลัย ฯลฯ กับอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่มีชั่วโมงทำงานและสัญญาว่าจ้างชัดเจน ^๒

^๑ งานวิจัยของนายโมฮิด บินเปียมรัชช์ พยายามตอบคำถามดังกล่าว โดยให้ข้อสรุปว่า การอพยพมิไคทำให้ฐานะของผู้อพยพ และครอบครัวดีขึ้น แต่เนื่องจากปัญหาในการเก็บข้อมูล และวิธีการศึกษาที่ใช้ เราจึงไม่ต้องการให้ข้อสรุปดังกล่าวจนกว่าจะมีการศึกษากันใหม่อีกครั้ง ดู Kosit Panpiemras and S. Krusuansombat, Seasonal Migration and Employment, Food and Agricultural Policy in Thailand Programme, NESDB, September, 1982.

^๒ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ(informal sector) จะประกอบด้วยกิจกรรมขนาดย่อม มีการจ้างงานหนาแน่น (labor intensive) คนงานที่จ้างต่ำกว่า ๑๐ คน คือกิจการ ไม่มีชั่วโมงทำงานตายตัว ไม่มีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ร้านตัดเสื้อผ้า ซ่อมรองเท้า หาบเร่ เด็กขายพวงมาลัย ร้านตัดผม ร้านถ่ายรูป ตู้ซ่อมรถ กิจการก่อสร้างรายย่อย ร้านค้าปลีกต่าง ๆ ฯลฯ ความสำคัญของภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะเห็นได้ชัดจากอาชีพการค้าในกรุงเทพฯ การสำรวจของกรุงเทพมหานคร ในเดือนกันยายน ๒๕๒๓ พบว่า มีผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ๘,๑๖๗ ราย ซึ่งประกอบด้วยการค้าแบบใช้รถเข็น ๑,๗๖๗ ราย แบบตั้งโต๊ะ หรือวางแผง ๓,๘๔๑ ราย และเป็นหอบหรือกระຈาด ๒,๕๕๙ ราย สินค้าที่ขายส่วนมากเป็นอาหาร ดู เทียนฉาย กิระนันท์และสหาย รายงานการวิจัยโครงการสำรวจสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและประชากรของกรุงเทพมหานคร กันยายน ๒๕๒๔ หน้า ๕๐-๕๑

หลังจากที่นายโตดาโร^๑ ได้สร้างหุ่นจำลองขึ้นอธิบายสาเหตุของการอพยพจากชนบทสู่เมืองแล้ว นักเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาปัญหาของประเทศด้อยพัฒนา มักพบว่า การอพยพสู่ตัวเมืองทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรในเมืองสูงกว่าอัตราการเพิ่มของการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้า ผู้อพยพส่วนใหญ่ซึ่งมีการศึกษาต่ำจึงประสบปัญหาการว่างงาน และต้องหันเข้าประกอบอาชีพส่วนตัวในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทว่าภาคเศรษฐกิจนี้ก็ไม้อาจดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้หมด ทำให้เกิดปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ (underemployment) นอกจากนี้ เมื่อมีผู้อพยพหลั่งไหลเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากขึ้น อัตราค่าจ้างที่แท้จริงในภาคเศรษฐกิจนี้จึงลดลงดังเช่นในกรณีของไนจีเรีย และประเทศอื่น ๆ ในแอฟริกา^๒

ปัญหาก็คือ ตลาดแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบของกรุงเทพฯ มีการจ้างงานต่ำกว่าระดับหรือไม่ การตอบคำถามข้อนี้จำเป็นต้องมีวิธีการศึกษาที่รัดกุม ในที่นี้เราจะเสนอข้อมูลบางอย่างเกี่ยวกับรายได้ของผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจดังกล่าว เปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยในตลาด

การสำรวจแหล่งเสื่อมโทรมท่าเรือคลองเตยของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี ๒๕๑๓ พบว่าอาชีพหลักของผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมจำนวน ๘,๔๔๐ คน คือ อาชีพกรรมกร (ร้อยละ ๒๔ ของตัวอย่าง) อาชีพช่าง (ร้อยละ ๒๒) อาชีพการค้าและหาบเร่ (ร้อยละ ๑๔) อาชีพการขนส่ง (ร้อยละ ๑๓) และอาชีพบริการ (ร้อยละ ๑๐) การสำรวจพบว่าร้อยละ ๓ ของหัวหน้าครัวเรือนในสลัม กำลังหางานทำ

^๑ M.P. Todaro, "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", American Economic Review, vol. 59, 1969, pp. 138-148.

^๒ C.R. Frank Jr., "Urban Unemployment and Economic Growth in Africa," Third World Employment, R. Jolly, et.al., editors, (Middlesex : Penguin Books, 1973, pp. 302-313.

ในขณะที่ร้อยละ ๔๐ ของหัวหน้าครัวเรือนและร้อยละ ๓๓ ของสมาชิกในครัวเรือนทั้งหมด มีงานทำ สำหรับผู้มีงานทำนั้น ส่วนมาก (๖๑%) จะทำงานถึงสัปดาห์ละ ๗ วัน รายได้เฉลี่ยต่อวัน ต่อผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวตกประมาณ ๑๔.๘๐ บาทต่อวัน (รายได้ดังกล่าวรวมผลตอบแทนต่อทุนรอนที่ลงไปด้วย) สำหรับผู้ค้าหาบเร่ (ซึ่งไม่ต้องลงทุนมากนัก) จะมีรายได้เฉลี่ยวันละ ๑๖.๓๐ บาท ในปีเดียวกันนั้น ค่าจ้างในงานก่อสร้างตกประมาณวันละ ๑๖ บาท ค่าจ้างในกิจการทอผ้าเฉลี่ย ๑๔ บาทต่อวัน และค่าจ้างในงานบริการประมาณ ๒๑ บาทต่อวัน ตัวเลขเหล่านี้แสดงว่ารายได้ของผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมิได้ต่ำกว่าในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่มากนัก

๒.๕ ปัญหาการจ้างงานบางอย่างในกรุงเทพฯ และแนวคิดบางประการในการกำหนดนโยบายการจ้างงาน

ถึงแม้ว่าตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ จะมีประสิทธิภาพในการดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากรุงเทพฯ ไม่มีปัญหาการจ้างงาน ตัวอย่างปัญหาการจ้างงานในกรุงเทพฯ ซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงขึ้นคือ ค่าจ้างที่แท้จริงของกรรมกรไร้ฝีมือในรอบสิบปีที่ผ่านมายังไม่มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นขณะที่รายได้เฉลี่ยของประชากรในเมืองสูงขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาการว่างงานที่เริ่มรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานของผู้มีการศึกษาสูง ๆ ซึ่งอยู่ในวัยหนุ่มสาว ปัญหาการขาดความปลอดภัยในการทำงาน อุบัติเหตุในโรงงานและโรคที่เกิดจากการทำงานมีสถิติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาการทำงานของกรรมกรไร้ฝีมือที่เป็นลูกจ้างรายวันขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเยี่ยงทาสในโรงงานนรกที่ซ่อนเร้นอยู่ในกรุงเทพฯ ปัญหาการหลอกลวงและคดโกงผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ ปัญหาโสเภณี ปัญหาระบบการว่าจ้างงานในภาครัฐบาลถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและปัญหาโครงสร้างผลตอบแทนไม่เอื้ออำนวยให้บุคคลากรที่มีความสามารถต้องการออกไปทำงานในต่างจังหวัด ปัญหาความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้างและการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ปัญหาความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในกิจการขนาดใหญ่ เช่น รัฐวิสาหกิจกับค่าจ้างในกิจการขนาดเล็ก ฯลฯ เราจะวิเคราะห์เฉพาะบางปัญหาเท่านั้น

๒.๕.๑ ปัญหาการว่างงาน ในอดีตอาจกล่าวได้ว่าเราไม่เคยมีปัญหาเกี่ยวกับการว่างงานเลย เพราะคนไทยส่วนใหญ่จนเกินกว่าจะมานั่งเลือกงาน แต่ในระยะตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ ถึงปัจจุบันได้เกิดวิกฤตการณ์การว่างงานขึ้นถึงสองครั้งแล้ว ครั้งแรกคือในตอนต้นปี ๒๕๒๓ เมื่ออัตราการว่างงานทั้งประเทศสูงขึ้นถึงร้อยละ ๔.๗ คาดว่าอัตราการว่างงานในกรุงเทพฯ จะสูงกว่าร้อยละ ๕-๖ อย่างแน่นอน สาเหตุก็เพราะปัญหาฝนแล้งร้ายแรงในปี ๒๕๒๒ ดังที่กล่าวถึงแล้ว ต่อมาในปี ๒๕๒๕ โดยเฉพาะในช่วงกลางปี ปรากฏว่าปัญหาการว่างงานปะทุขึ้นอีก

ครั้งหนึ่ง อันมีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา ทำให้ปริมาณต่อสินค้าไทยจากต่างประเทศลดน้อยลง ผู้ผลิตในประเทศจึงลดการผลิตและลดการจ้างงาน นอกจากนั้นราคาสินค้าเกษตรที่เกษตรกรได้รับในปีเพาะปลูก ๒๕๒๔-๒๕ ยังต่ำกว่าปกติ เพราะราคาตลาดโลกลดลงมากโดยเฉพาะข้าวและน้ำตาล ประกอบกับเกิดภาวะฝนทิ้งช่วงในฤดูการเพาะปลูกปี ๒๕๒๕ เกษตรกรจำนวนมากจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งรู้ตัวว่าจะไม่มีเงินสดพอประทังชีวิตและครอบครัวจึงตัดสินใจอพยพเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ เพราะโอกาสที่จะพอหางานทำได้มีอยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาการว่างงาน เริ่มรุนแรงขึ้นก็คืออัตราการเพิ่มของแรงงานอายุตั้งแต่ ๑๑ ปี จะสูงกว่าในอดีต (ดูตารางที่ ๒.๑) ทำให้เกิดปัญหาว่าความต้องการใช้แรงงานจะเพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอหรือไม่ นอกจากนั้นการที่เศรษฐกิจของไทยต้องพึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์จากประเทศพัฒนาแล้ว การนำเข้าน้ำมันจากกลุ่มโอเปก หรือการพึ่งตลาดในต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว) ในการระบายสินค้าส่งออกของไทย ทำให้ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกส่งผลกระทบต่อปัญหาการผลิตและการจ้างงานในประเทศโดยตรง ทั้งที่เกิดจากด้านอุปสงค์มวลรวม (ลดลงหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติ) และที่เกิดจากด้านอุปทานมวลรวม (เช่น ราคาเครื่องจักร และวัตถุดิบโดยเฉพาะน้ำมันแพงขึ้นทำให้ต้นทุนการผลิตในประเทศสูงขึ้น ปริมาณการผลิตและการจ้างงานก็ย่อมถูกกระทบกระเทือนด้วยเช่นกัน)

แรงงานกลุ่มที่จะประสบปัญหาการว่างงานมากที่สุดคือ กลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา วิทยาลัยครู และมหาวิทยาลัยในบางสาขา (ดูตารางที่ ๒.๑๔) ในปีการศึกษา ๒๕๒๕ จำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาที่รับเข้าใหม่ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ประมาณ ๑๖๔,๐๐๐ คน แต่กระทรวงศึกษาธิการรับเกินกว่าเป้าหมายจำนวน

ตารางที่ ๒.๑๔

อัตราการทำงานจำแนกตามระดับการศึกษา

กค.- กย. ๒๕๒๓ (%)

ระดับการศึกษา	ทั่วราชอาณาจักร	กรุงเทพฯ	เหนือ	กลาง	ใต้	N/E
ไม่มีการศึกษา	๐.๔๒	๑.๔๔	๐.๑๔	๐.๒๐	๐.๐๓	๐.๑๘
ประถมศึกษา	๐.๘๘	๒.๔๗	๐.๒๘	๐.๘๒	๐.๓๖	๐.๑๗
มัธยมศึกษา	๓.๘๖	๔.๑๔	๒.๓๓	๔.๔๐	๒.๕๒	๔.๒๓
อาชีวศึกษา	๗.๖๖	๕.๘๗	๘.๑๓	๑๐.๐๒	๑๒.๓๓	๖.๑๘
มหาวิทยาลัย	๓.๙๙	๔.๔๔	๐.๙๔	๑.๘๔	-	๑.๑๕
วิชาชีพชั้นสูง	๕.๑๒	๔.๘๗	๕.๗๗	๐.๘๗	๓.๒๓	๕.๑๗
วิทยาลัยครู	๓.๔๔	๔.๒๔	๑.๒๖	๓.๓๐	๔.๐๔	๓.๔๗
อาชีวศึกษาระยะสั้น	๐.๐๐	-	-	-	-	-
อื่น ๆ และไม่ทราบ	๔.๓๑	๑.๑๗	-	-	๒๘.๒๖	-
รวม	๑.๑๗	๓.๐๖				

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒, ๒๕๒๓

๑๕,๖๐๐ คน จำนวนนักศึกษาครูทุกประเภท (รวมทั้งมหาวิทยาลัยเปิด) มีเป้าหมายการรับใหม่ประมาณ ๑๘๓,๐๐๐ คน (เป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยเปิดประมาณ ๘๑%) แต่กระทรวงศึกษาได้รับเกินเป้าหมายถึง ๓๔,๘๐๐ คน^๑ นอกจากนี้ในระดับปริญญาตรีขณะที่มหาวิทยาลัยปิดกำหนดจะรับนักศึกษาใหม่ ๒๓,๒๕๐ คน มหาวิทยาลัยเปิดก็ยังตั้งเป้าหมายไว้อีก ๑๘๔,๗๖๔ คน ในปีการศึกษา ๒๕๒๕ และเชื่อว่าจำนวนรับจริงของมหาวิทยาลัยเปิดคงสูงกว่าเป้าหมายแน่นอน เพราะมหาวิทยาลัยไม่มีมาตรการจำกัดจำนวนรับให้เป็นไปตามแผนการศึกษา

ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๒ ว่าผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา วิทยาลัยครู และบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ กฎหมายและวิทยาศาสตร์ กำลังประสบปัญหาการหางานทำไม่ได้รุนแรงขึ้น แต่สถาบันการศึกษาต่าง ๆ กลับขยายจำนวนนักเรียนและนักศึกษาที่รับ เข้าใหม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา เท่ากับ เป็นการเร่งปัญหาให้รุนแรงยิ่งขึ้น ประการแรก ถึงแม้ว่าวิทยาลัยครู โรงเรียนอาชีวศึกษาและวิทยาลัยเทคโนโลยีส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในต่างจังหวัดและผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่ก็เป็นคนต่างจังหวัด ทำให้คุณภาพของแรงงานไทยดีขึ้น แต่เป็นที่น่าสงสัยอย่างยิ่งว่าตลาดแรงงานในต่างจังหวัดจะสามารถขยายตัว เพื่อดูดซับแรงงาน เหล่านี้ได้มากเพียงใด ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่คงต้องอพยพ เข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ เพราะโอกาสในการจะหางานที่ตรงกับ "ความหวัง" ของตนมีมากที่สุด บางครั้งถึงงานที่ได้ในกรุงเทพฯ จะไม่ค่อยดีนัก แต่ถ้าอยู่ในกรุงเทพฯ ตนก็มีโอกาสจะหางานใหม่ที่ดีกว่าทำได้ เมื่อมีโอกาส หรือ เมื่อถูกให้ออกจากงาน ตนก็ยังมีโอกาสหางานใหม่ทำได้ ผิดกับผู้มีการศึกษาสูงที่ทำงานในต่างจังหวัด หากโรงเรียนหรือสถานประกอบการที่ตนทำงานอยู่ขาดทุนจนต้องปลดพนักงานหรือครุออก บุคคลเหล่านี้จะไปหางานที่ไหนทำ ความรู้ความชำนาญที่ลงทุนลงแรง เล่าเรียนมาคงกลายเป็น

^๑สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ตารางที่ ๒๓, ๒๔ และ ๒๕ และคำอธิบายของ นายพจน์ สะพิยรัชย์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในการอธิบายเรื่องปัญหาการมีงานทำกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ และที่ ๖" หอจด เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๖

เป็นเศษขยะที่ไม่มีค่า ดังนั้นการขยายตัวของศึกษาระดับสูงจะทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่หลังไหลเข้าสู่กรุงเทพฯ มากขึ้น ความต้องการแรงงานใหม่ในกรุงเทพฯ คงจะขยายตัวไม่ทันกับจำนวนผู้ต้องการทำงาน ประการที่สอง วิธีการรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการยังคงเป็นระบบรวมศูนย์ที่กรุงเทพฯ ท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่สามารถเปิดรับสมัครและคัดเลือกบุคคลที่ต้องการได้เอง ประกอบกับโครงสร้างผลตอบแทนและระบบการเลื่อนขั้นไม่ให้ประโยชน์พิเศษแก่ผู้ทำงานในต่างจังหวัดอย่างเพียงพอ ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่จึงต้องมุ่งเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองและชนบท ขณะที่เรามีครูว่างงานจำนวนมากในกรุงเทพฯ แต่โรงเรียนในต่างจังหวัดกลับหาครูที่มีคุณภาพไม่ได้ ประการที่สาม การขยายจำนวนนักเรียนนักศึกษาในระดับสูง ๆ ย่อมทำให้คุณภาพการศึกษาด้อยลงเป็นเงาตามตัว เพราะความจำกัดของทรัพยากรทั้งด้านอาจารย์ วัสดุอุปกรณ์ และอื่น ๆ ต้นทุนของสังคมที่แท้จริงในการผลิตบัณฑิตอาจสูงกว่าจำนวนเงินงบประมาณ และค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของตัวนักเรียนเอง การศึกษาในชั้นสูง ๆ อาจเป็นเพียงเครื่องมือชะลอการว่างงานในวันนี้เพื่อว่างงานในอนาคตดังเช่นบทเรียนจากฟิลิปปินส์และอินเดีย ประการที่สี่ ผู้ที่ได้รับการศึกษาชั้นสูงมักจะได้รับ การปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติแบบสังคมตะวันตก อยากทำงานมีเงินเดือนประจำในสำนักงานใหญ่ ๆ มีโอกาสก้าวหน้าในชีวิตการงาน หากคนหนุ่มสาวเหล่านี้เกิดความผิดหวังเพราะไม่สามารถหางานประเภทที่ดึงดูดความฝันไว้ ก็อาจส่งผลต่อเสถียรภาพของสังคมและระบบการเมืองได้

๒.๕.๒ ปัญหาค่าจ้าง ถึงแม้ว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนกรุงเทพฯ จะสูงกว่าภาคอื่น ๆ แต่สำหรับคนงานไร้ฝีมือที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก^๑ กลับได้รับค่าจ้างหรือรายได้

^๑ ถึงแม้จะไม่มี การสำรวจจำนวนคนงานไร้ฝีมือ แต่ถ้าเราถือว่าคนงานที่อยู่ในอาชีพช่าง กรรมกร การค้า และบริการ ซึ่งมีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา จะพบว่าในปี ๒๕๒๓ มีช่างและกรรมกรในกรุงเทพฯ ๔๕๗,๕๐๐ คน (หรือร้อยละ ๒๕.๓ ของผู้มีงานทำ) ผู้อยู่ในอาชีพการค้า ๓๖๕,๖๐๐ คน (หรือร้อยละ ๒๐) และอาชีพบริการ ๑๗๓,๖๐๐ คน (หรือ ๘.๖%) นั่นคือร้อยละ ๔๕ ของผู้มีงานทำเป็นคนงานไร้ฝีมือ สำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพกรรมกรทั่วไปอาจมีอยู่ประมาณร้อยละ ๖-๘ ของผู้มีงานทำ ดูสำนักงานสถิติ การสำรวจแรงงาน รอบ ๒ ตารางที่ ๑๒

ค่อนข้างต่ำ การสำรวจของคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อหาข้อมูลประกอบการกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำระหว่างเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ พบว่าร้อยละ ๕๒.๕ ของ คนงานไร้ฝีมือในกรุงเทพฯ ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างที่กฎหมายกำหนด (หรือ ๖๑ บาทต่อวันในขณะนั้น) ส่วนค่าจ้างเฉลี่ยตกประมาณวันละ ๖๑.๒๐ บาท^๑ นอกจากนั้น ร้อยละ ๕๑.๖ ของครัวเรือนผู้ใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือรายงานว่ารายได้ไม่พอรายจ่าย

จากข้อมูลค่าจ้างระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๒๓ ที่ นิพนธ์ พัวพงศกร (๒๕๒๔) รวบรวมไว้ แสดงว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานไร้ฝีมือในกรุงเทพฯ มีแนวโน้มคงที่ ตลอด ๑๐ ปีที่ผ่านมา^๒ แสดงว่าฐานะความเป็นอยู่ของคนงานเหล่านี้ไม่ได้ดีขึ้นเลย ทั้ง ๆ ที่รายได้เฉลี่ยที่แท้จริงต่อหัวเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

ทำไมค่าจ้างที่แท้จริงของกรรมกรไร้ฝีมือจึงไม่มีแนวโน้มสูงขึ้น เรื่องนี้คง ต้องมีการศึกษาวิจัยกันต่อไป แต่เราพอจะคาดคะเนสาเหตุต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก อุปทานแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ไร้ฝีมือจาก ชนบท เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ผ่านมา และยังมีแนวโน้มจะเพิ่มในอัตราที่สูงกว่า อดีตต่อไปอีก ๔-๕ ปี นอกจากนั้นยังมีแรงกดดันจากจำนวนผู้อพยพจากชนบทอีกด้วย

ประการที่สอง แรงงานส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ ยังมีการศึกษต่ำกว่าประถมศึกษา (ประมาณร้อยละ ๖๗.๖) ถึงแม้ว่าแรงงานที่ไร้การศึกษาจะลดลงจาก ๑๔% ในปี ๒๕๑๔ เหลือเพียง ๗% ในปี ๒๕๒๓ แต่สัดส่วนของแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา

 ๑ คณะอนุกรรมการค่าจ้าง กรมแรงงาน รายงานผลการศึกษารายเรื่อง ผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี ๒๕๒๔/๒๕ ด้านลูกจ้าง กรกฎาคม ๒๕๒๕ สำหรับ ในภาคอื่น ๆ พบว่าสัดส่วนของคนงานที่ได้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำเท่ากับ ๗๘.๘% ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ๗๔.๒% ในภาคเหนือ ๖๐.๔% ในภาคกลาง และ ๕๑.๖% ในภาคใต้ อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อวันในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือประมาณ ๔๔ บาท ภาคกลาง และภาคใต้เฉลี่ย ๕๓ บาทต่อวัน เฉลี่ยทั้งประเทศ ๔๘.๕๐ บาทต่อวัน

^๒ นิพนธ์ พัวพงศกร, ๒๕๒๔, อ้างแล้ว, ตารางที่ ๒.๒

ในระหว่างทศวรรษที่ผ่านมาจึงลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือลดจาก ๖๒.๑% ในปี ๒๕๑๔ มาเป็น ๖๐.๗% ในปี ๒๕๒๓

ประการที่สาม ถึงแม้ว่าอุปสงค์ต่อแรงงานในกรุงเทพฯ ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาจะเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับการเพิ่มของอุปทานแรงงาน แต่เชื่อว่านโยบายหลายอย่างในระดับมหภาคได้มีส่วนทำให้ความต้องการแรงงานไม่เพิ่มขึ้นมากเท่าที่ควร เช่น (ก) นโยบายการควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม การเก็บภาษีส่งออกในอัตราสูงลิบจากสินค้าเกษตรที่สำคัญ ๆ การกำหนดอัตราข้าวสำรองโดยบังคับซื้อข้าวในราคาถูกกว่าท้องตลาดจากพ่อค้าส่งออก (ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว) ล้วนมีผลทำให้ราคาข้าวและราคาสินค้าเกษตรกรรมในประเทศอยู่ในระดับต่ำกว่าเมื่อไม่มีการเก็บภาษี การที่ราคาสินค้าเกษตรกรรมโดยเฉพาะข้าวอยู่ในระดับต่ำจะเกิดผลหลายประการ ข้อแรกค่าจ้างกรรมกรไร้ฝีมือจะถูกลง เพราะข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทย เมื่อราคาข้าวถูกลง ค่าจ้างย่อมถูกลง^๒ แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการที่ค่าจ้างต่ำกลับเป็นนายจ้าง^๓ และผู้บริโภคนักค้าที่ผลิตโดยกรรมกรเหล่านั้น ข้อสอง ราคาข้าวต่ำลงแปลว่าเกษตรกรมีรายได้ลดลง ภาษีข้าวจึงเป็นการกระจายรายได้จากชาวนามาสู่ผู้บริโภคนักค้า ประมาณว่าในปี ๒๕๒๔ ชาวนาไทยต้องรับภาระภาษีข้าวประมาณปีละ ๗-๑๐ พันล้านบาท^๔ ผลที่ตามมาคือ เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศขาดอำนาจซื้อ ความต้องการ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งออกในตอนต้นปี ๒๕๒๕ ภาษีทุกประเภทที่เก็บจากข้าวส่งออกอยู่ในอัตรา ๒๕-๓๐% ของราคาข้าวสารในตลาดโลก หรือประมาณร้อยละ ๔๐-๔๕ ของราคาที่ดินเกษตรกรขายข้าวได้ ส่วนภาษีส่งออกภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๕ อยู่ในอัตราประมาณ ๒๕% ของราคาตลาดโลกหรือ ๔๐% ของราคาที่ดินเกษตรกรได้รับ

^๒ ดู นิพนธ์ พัวพงศกร (๒๕๒๔) อ้าวแล้ว หน้า ๙๔-๙๖

^๓ เพราะว่ารายได้ที่แท้จริงของกรรมกรไร้ฝีมือถูกกำหนดโดยอัตราค่าจ้างที่กรรมกรจะได้รับจากการเปลี่ยนไปทำงานอื่น

^๔ ภาระภาษีจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับข้อสมมุติเกี่ยวกับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของข้าว ในกรณีของยางนั้นคาดว่าชาวสวนยางต้องรับภาระภาษีประมาณ ๔ พันล้านบาทในปี ๒๕๒๓

ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากอุตสาหกรรมในเมือง (ซึ่งมักเป็นกรุงเทพฯ) ก็น้อย ข้อสาม เมื่อราคาสินค้าเกษตรกรรมต่ำ เกษตรกรย่อมลดปริมาณการผลิตลง^๑ และไม่มีแรงจูงใจจะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ความต้องการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช ฯลฯ ก็มีน้อย นอกจากนั้นเมื่อผลผลิตด้านการเกษตรมีน้อย อุตสาหกรรมแปรรูป^๒ ที่อาศัยผลผลิตการเกษตรเป็นวัตถุดิบก็จะไม่เติบโตเท่าที่ควร (ข) นโยบายการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเน้นการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนรายใหญ่ มีผลให้นักลงทุนเลือกใช้เทคนิคการผลิตที่ไม่ประหยัดการใช้ทุน ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนทุนสิทธิพิเศษเหล่านี้มีอาทิเช่น การงดเว้นภาษีรายได้นิติบุคคล ๓-๕ ปี การงดเว้นและลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เช่น ลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน ๔๐% ของภาษีการนำเข้าและภาษีการค้าวัตถุดิบที่นำเข้า ลดหย่อนภาษีการค้าและภาษีนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตได้ถึง ๕๐% การนำค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิบัตร และกูดวิลล์ (goodwill) เช่น เครื่องหมายการค้ามาหักออกจากรายได้ก่อนเสียภาษี เงินปันผลจากกิจการส่งเสริมไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ตลอดจนการตั้งกำแพงภาษีต่อสินค้าเข้าสำเร็จรูปเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตที่ได้รับบัตรส่งเสริม ฯลฯ

ผลแห่งการดำเนินนโยบายนี้ นอกจากจะทำให้เกิดอุตสาหกรรม (ที่ไร้ประสิทธิภาพ) ขึ้นในกรุงเทพฯ แล้ว ยังทำให้ต้นทุนในการใช้ทุน (capital cost) ของบริษัทขนาดใหญ่ถูกลง เมื่อเทียบกับกิจการขนาดเล็ก ธนาคารโลกประมาณการไว้ว่า ต้นทุนการใช้เครื่องจักรมูลค่า ๑๐๐ บาทสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจะเท่ากับ ๓๐ บาท ขณะที่กิจการขนาดเล็กต้องเสียต้นทุนถึง ๖๐ บาท จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจึงเลือกใช้เทคโนโลยีที่ใช้ทุนหนาแน่น ส่วนกิจการขนาดเล็กซึ่งไม่ได้รับความช่วยเหลือใด ๆ (ยกเว้นการหนีภาษีด้วยตัวเอง) จึงหันมาใช้แต่แรงงานไร้ฝีมือ การส่งเสริมการลงทุนจึงมีผลต่อการสร้างงานค่อนข้างน้อย^๒

^๑ ประมาว่าภาษีข้าวทำให้ชาวนาปลูกข้าวน้อยลงปีละ ๒-๔ ล้านตันข้าวเปลือก แปลว่าประเทศสูญเสียรายได้ไปอีกไม่ต่ำกว่าปีละ ๑ พันล้านบาท

^๒ ดู Somsak Tamboonlertchai, et.al., op.cit.

นอกจากนั้น มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการที่กรุงเทพฯ มีบริการสาธารณูปโภคอย่างพร้อมมูล มีระบบคมนาคมที่ดีกว่าเมืองอื่น ๆ อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จึงเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ เพราะกว่าร้อยละ ๕๐ ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจะตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ข้อมูลในตารางที่ ๑๑ ยืนยันอีกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้กรุงเทพฯ เติบโตมากเกินไป (excess urbanization) จนเกิดปัญหาภาวะแออัดจราจร ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ

๒.๕.๓ ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสาเหตุที่เด็กต้องออกมาทำงานก็เพราะความจน^๑ เด็กที่ทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ ส่วนมากจะมาจากต่างจังหวัด เช่น ปราณี ดินกร พบว่าร้อยละ ๕๓ ของเด็กที่สำรวจมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การสำรวจของสำนักงานสถิติฯ พบว่าในปี ๒๕๒๓ ประเทศไทยมีแรงงานเด็กอายุ ๑๑-๑๔ ปี ประมาณ ๑ ล้านคน โดยแบ่งเป็นแรงงานเด็กในเขตเทศบาล ๐.๖๙ ล้านคน เฉพาะกรุงเทพฯ จะมีแรงงานเด็กถึง ๐.๔๒ ล้านคน หรือ ๔๒% ของแรงงานเด็กทั่วประเทศ (ยังไม่รวมเด็กและเยาวชนอายุ ๑๕-๑๘ ปี)

เด็กเหล่านี้ต้องทำงานอย่างหนัก แต่ได้ค่าจ้างต่ำ เช่น สำนักงานสถิติฯ พบว่าร้อยละ ๖๐ ของเด็กอายุ ๑๑-๑๔ ปี ในเขตเทศบาลต้องทำงานมากกว่าสัปดาห์ละ ๔๙ ชม. ปราณี ดินกร พบว่าเด็กต้องทำงานเฉลี่ยวันละ ๑๐ ชั่วโมง ขณะที่ค่าจ้างเฉลี่ยเพียงวันละ ๑๐ บาท (ไม่รวมที่พักและอาหารในบางกรณี)^๒ นอกจากนั้นสภาพการทำงานยังค่อนข้างเลวร้าย เช่น ต้องนั่งห่อลูกกวาดตลอดเวลา สถานที่ทำงานมืดทึบ ห้องที่พักแออัด งานบางอย่างเสี่ยงต่ออันตราย เช่น อาชีพกระเป๋ารถเมล์ ลูกจ้างบางคนถูกกักขังและใช้งานเยี่ยงทาสตาม

^๑ การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน พ.ศ. ๒๕๒๐ พบว่าร้อยละ ๘๓ ของเด็กอายุ ๑๐-๑๔ ปี ไม่ได้เรียนต่อเพราะความยากจน การสัมภาษณ์เด็กที่ทำงานในกรุงเทพฯ จำนวน ๑๑๕ คนของ ปราณี ดินกร พบว่าเหตุผลที่เด็กตัดสินใจทำงานคือความจน (ร้อยละ ๓๕.๗ ของเด็ก) และพ่อแม่ต้องการให้ทำงานช่วยครอบครัว (ร้อยละ ๔๓.๕) ดู ปราณี ดินกร "แรงงานเด็ก-ปัญหาของเด็กหรือปัญหาของรัฐ" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ (กันยายน ๒๕๒๔) หน้า ๑๒๖-๑๒๙

^๒ ดู นิพนธ์ พัวพงศกร (๒๕๒๖) อั้งแล้ว หน้า ๑

ข่าวหนังสือพิมพ์^๑ บางคนถูกสำนักงานจัดหางานหลอกลวงไปค้าประเวณี พ่อแม่ของเด็ก
ถูกสำนักงานจัดหางานกีดกันไม่ให้ติดต่อกับเด็กจนเกิดปัญหาเด็กหายอยู่เนื่อง ๆ^๒ ฯลฯ

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีสาเหตุแตกต่างกันและต้องแก้ไขด้วยวิธีการที่แตกต่าง
กัน เช่น (ก) ปัญหาค่าจ้างแรงงานเด็กต่ำ ชั่วโมงทำงานสูง และปัญหาสภาพการทำงาน
เกิดจากการที่มีเด็กจำนวนมากออกมาหางานทำเพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัว แต่งานที่
เด็กสามารถทำได้มีเพียงไม่กี่ประเภท เพราะเด็กมีขีดจำกัดในด้านพลังกำลัง นอกจากนั้น
เด็กส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานไร้ฝีมือ การศึกษาต่ำ สินค้าหรือบริการที่เด็กเหล่านี้ผลิตขึ้นก็มัก
มีมูลค่าต่ำ (ข) ปัญหาการที่นายจ้างบางรายกักขัง ทารุณเด็กที่เป็นลูกจ้าง ตลอดจนการ
ไม่ยอมจ่ายค่าจ้างให้เด็ก เป็นปัญหาที่เกิดจากสันดานส่วนตัวของนายจ้าง โรงงานเหล่านี้
มักตั้งอยู่ในสถานที่ซึ่งมีรั้วรอบขอบชิด (ค) ปัญหาการหลอกลวงของนายหน้าและสำนักงาน
จัดหางาน ตลอดจนกลวิธีในการเรียกเก็บค่าบริการสูง ๆ เด็กและคนงานที่ใช้บริการของ
สำนักงานจัดหางานไม่มีโอกาสเปรียบเทียบงานที่สำนักงานหนึ่งหยิบยื่นให้กับงานอื่น ๆ
ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เพราะตลาดบริการจัดหางานมีสภาพเป็นตลาดมืดซึ่ง
ถูกครอบงำโดยสำนักงานเถื่อนอันเป็นผลจากการที่กรมแรงงานมีนโยบายจำกัดจำนวน
สำนักงานจัดหางานเอกชน^๓

๒.๕.๔ ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับนโยบายการจ้างงาน ในปัจจุบันวงการ
วิชาการตระหนักดีแล้วว่าแม้การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา ๒๐ ปีเศษจะทำให้เศรษฐกิจเติบโต
อย่างรวดเร็ว แต่ก็ได้สร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อม
ปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจซึ่งต้องหันมาพึ่งพิงสินค้านำเข้าและน้ำมันจากประเทศพัฒนา

^๑ดู นิพนธ์ พัวพงศกร (๒๕๒๕) อ้างแล้ว หน้า ๖ เชิงอรรถที่ ๑๐

^๒ดู ชมภูษ ขลมกล่อม "บทบาทสำนักงานเอกชนกับการใช้แรงงานเด็ก"
การสัมมนาเรื่องสำนักงานเอกชนกับการใช้แรงงานเด็ก คณะนิติศาสตร์ มธ. ๘ มกราคม
๒๕๒๖

^๓ดูประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๑๔ ซึ่งออกตามความ
ในมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. ๒๕๑๑ ในปัจจุบันมีสำนักงาน
จัดหางานที่ถูกกฎหมายในกรุงเทพฯ ๑๒๕ แห่ง และสำนักงานเถื่อนอีกประมาณ ๒๓๒ แห่ง
ดูนิพนธ์ พัวพงศกร (๒๕๒๖) อ้างแล้ว หน้า ๑๖-๑๘ และ ตารางที่ ๑๑

และกลุ่มโอเปคอย่างถอนตัวไม่ขึ้น ปัญหากรุงเทพฯ ขยายตัวจนเกินขอบเขต ฯลฯ แต่สิ่งที่เรายังไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรคือ เราจะพัฒนาอย่างไรประชาชนจึงจะมีงานที่มีรายได้ดีทำทั้ง ๆ ที่งานวิจัยจำนวนมากพบหลักฐานว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่รัฐส่งเสริมให้เกิดขึ้นอย่างผิดธรรมชาติมีการจ้างงานน้อยกว่าอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่เติบโตขึ้นเองด้วยลำแข้งของตนเอง แต่เราก็กังครังเจริญรอยตามนโยบายเก่า ๆ ที่มุ่งแต่โอ้อุ้มนักลงทุนรายใหญ่

หากเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตคือ การสร้างงานที่มีรายได้สูงแก่ประชาชน และกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพฯ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

(ก) นโยบายระดับมหภาค เส้นเลือดหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจไทยคือภาคเกษตรกรรม ความเจริญก้าวหน้าของกรุงเทพฯ และประเทศไทยเกิดขึ้นจากการดูดซับผลผลิตส่วนเกินจากภาคเกษตรมาหล่อเลี้ยง แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับเข้าแทรกแซงการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดผลในทางลบต่อเกษตรกรมาเป็นเวลาหลายสิบปีดังกล่าวนี้อแล้ว^๑ รัฐต้องยกเลิกมาตรการเหล่านั้นโดยมีชักช้า แล้วสร้างมาตรการใหม่ที่จะมีผลในด้านบวก สร้างแรงจูงใจแก่เกษตรกรที่จะขยายการผลิต

ประการที่สอง ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ถึงแม้รัฐจะมีนโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม พัฒนาอุตสาหกรรม หรือแม้กระทั่งการพัฒนาชนบท แต่รัฐ

งานวิจัยหลายชิ้นได้คำนวณภาวะภาษีที่เกิดจากการแทรกแซงการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม เช่น (๑) อัมมาร สยามวาลา และสหาย รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย : นโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตรกรรม เล่มที่ ๑ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฯ เมษายน ๒๕๒๔, (๒) Dan Usher, The Economics of the Rice Premium, (mimeo, undated); (3) S.Sanittanont, Thailand's Rice Export Tax : Its Effect on the Rice Economy, Ph.D dissertation, Univ. of Wisconsin, 1967; (4) Trent Bertrand, Thailand Case Study of Agricultural Impact and Output Pricing, World Bank Staff Working Paper No.385, 1980.

หาได้มีนโยบายพัฒนาการเกษตรอย่างชัดเจน การสร้างงานจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อภาคเกษตรกรรมเจริญเติบโตขึ้นก่อน ไม่ใช่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมบนส้นหลังของภาคเกษตรกรรมตามแนวความคิดเมื่อสองทศวรรษก่อน นโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรหมายความว่า รัฐต้องกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาภาคนี้อย่างชัดเจน มีมาตรการส่งเสริมการผลิตต่าง ๆ ทั้งด้านชลประทาน เทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต ฯลฯ มาตรการในด้านการตลาด และราคาโดยยึดถือหลักการค้าเสรีที่มีการแข่งขันกัน รัฐบาลมีหน้าที่ให้ความสะดวก แก่เอกชน (ทั้งเล็กและใหญ่) ไม่ใช่สร้างควมลำบากในการค้าขาย

ประการที่สาม ถึงแม้นโยบายและมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมในอดีตและปัจจุบันจะสามารถทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสม แต่งานวิจัยจำนวนมากก็ได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ ของมาตรการเหล่านั้น เช่น กิจการที่ได้รับการส่งเสริมมักใช้เทคโนโลยีที่ใช้ทุนหนาแน่น มีการใช้แรงงานน้อย กิจการส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ เพราะในปี ๒๕๒๐ กว่าร้อยละ ๕๐ ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และสัดส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การลดหย่อนและยกเว้นภาษีประเภทต่าง ๆ ตลอดจนการตั้งกำแพงภาษี นับเป็นนโยบายที่ลงโทษผู้บริโภคให้ซื้อสินค้าราคาแพงกว่าปกติ ลงโทษผู้ผลิตรายย่อยที่ไม่ได้รับการส่งเสริมและโอนผลประโยชน์เหล่านั้นมาให้นักลงทุนรายใหญ่ และบริษัทต่างชาติ ฉะนั้น ถ้าต้องการจะสร้างงานจริง ๆ รัฐต้องเปลี่ยนแปลงแนวทางและปรัชญาในการพัฒนาอุตสาหกรรม จากการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนรายใหญ่ มาเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนรายย่อย ในอัตราที่ไม่น้อยกว่า หรือมากกว่าที่ให้แก่นักลงทุนรายใหญ่ กิจกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับภาคเกษตร ควรได้รับสิทธิมากเป็นพิเศษ

ประการที่สี่ รัฐต้องยึดถือหลักการค้าเสรีของภาคเอกชน โดยพยายามสนับสนุนให้ตลาดทุกระดับมีการแข่งขันกันมากขึ้น แต่ไม่ใช่ให้รัฐเข้ามาดำเนินกิจการค้าขายเองดังเช่นปัจจุบัน เพราะกิจการเหล่านี้นอกจากจะประสบแต่ปัญหาขาดทุนอย่างรุนแรงแล้ว ผลประโยชน์มักจะไม่ตกถึงมือเกษตรกรที่ยากจน สิ่งที่รัฐอาจทำได้ เช่น การปรับปรุงระบบข่าวสารการตลาด การคมนาคม ฯลฯ สิ่งที่รัฐไม่ควรกระทำคือการเข้าแทรกแซงระบบตลาดและราคา เช่น การควบคุมราคา การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงเกินความเป็นจริง ฯลฯ

(ข) นโยบายระดับจุลภาค มาตรการต่าง ๆ ในระดับมหภาคจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อมีมาตรการสนับสนุนที่สอดคล้องกันในระดับจุลภาค เช่น (๑) การหามาตรการด้านภาษีและเงินอุดหนุนเพื่อผลักดันอุตสาหกรรมต่าง ๆ ออกไปยังภูมิภาคอื่น ๆ การเตรียมพัฒนาเมืองสำคัญในแต่ละภาคซึ่งมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากพอจะพัฒนาอุตสาหกรรมบางอย่างได้ เช่น การปรับปรุงผังเมือง ปรับปรุงระบบคมนาคมและสาธารณูปโภค (๒) ส่งเสริมงานวิจัยด้านการเกษตรที่จะค้นคว้าเทคโนโลยี เมล็ดพันธุ์ ที่เหมาะสมกับสภาพดินฟ้าอากาศของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทคโนโลยีที่จะใช้กับการทำนาที่อาศัยน้ำฝน (๓) การสร้างระบบชลประทานและถนนในชนบทของภาคต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงผลตอบแทนส่วนเพิ่มว่าคุ้มหรือไม่ เพราะพื้นที่บางแห่งอาจจะมีตัวแล้ว งบประมาณที่มีควรนำไปลงทุนในพื้นที่ซึ่งขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมก่อน (๔) การปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน เช่น ยกเลิกมาตรการจำกัดสำนักงานจัดหางาน แต่ส่งเสริมให้กิจการบริการดังกล่าวมีการแข่งขัน เพื่อให้ระบบข่าวสารแรงงานแพร่สะพัดได้อย่างทั่วถึงขยายบทบาทและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของสำนักจัดหางานของกรมแรงงาน เพื่อช่วยลดอัตราการว่างงาน (๕) เปลี่ยนแปลงระบบการรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการ และโครงสร้างผลตอบแทน เพื่อให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการคัดเลือกและว่าจ้างเอง

ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนข้าราชการที่ดีในต่างจังหวัด ผู้ที่มีการศึกษาจะได้ไม่ต้องเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ (๖) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยการเลิกส่งเสริมกิจกรรมที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจไทย อาจทำให้มีคนว่างงาน รัฐบาลต้องเตรียมโครงการฟื้นฟูฝีมือ และจัดหางานให้บุคคลเหล่านี้ (๗) สำหรับปัญหาแรงงานเด็กนั้น ในระยะสั้นรัฐบาลและหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ เช่น มูลนิธิเด็ก ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก บ้านทานตะวัน ฯลฯ น่าจะได้ร่วมมือกันเข้าช่วยเหลือเด็กที่ทำงานอยู่ตามสถานประกอบการต่าง ๆ เช่น จัดตั้งโรงเรียนสอนวิชาชีพในเวลาเย็น บริการตรวจสอบสุขภาพของเด็กตามโรงงาน ฯลฯ การอาศัยแต่กลไกและตัวข้าราชการอาจไม่สามารถช่วยเหลือเด็กเหล่านี้ได้ เพราะโรงงานเถื่อนจำนวนมากมักซ่อนเร้นอยู่ในที่ลับตาเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเอกชนนั้นมักเป็นคนรุ่นหนุ่มสาวที่มีความกระตือรือร้น อยากทำงานรับใช้สังคม รัฐบาลน่าจะเข้าช่วยเหลือโดยการให้งบประมาณแก่หน่วยงานเหล่านี้ตามประเภทโครงการที่จัดทำขึ้น ฯลฯ

การเกษตร

“กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตรของประเทศไทย”

โดย

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

ดร.สมนึก หับพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตรของประเทศไทย

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

สมนึก หับพันธุ์

๑. บทนำ

นับตั้งแต่กรุงเทพฯ ได้รับการสถาปนาให้เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย จวบจนมีอายุได้ครบ ๒๐๐ ปีมาแล้วเร็ว ๆ นี้ ไม่ว่ากรุงเทพฯ จะอยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ระบบการปกครองแบบเผด็จการเต็มใบ หรือครึ่งใบ อย่างไรก็ตาม กรุงเทพฯ ได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีผู้เริ่มตั้งข้อสงสัยอยู่มากว่า ต่างจังหวัดของประเทศไทยนั้นอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบกรุงเทพฯ ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ภาพความแตกต่างในความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดนั้น นับวันจะยิ่งห่างไกลจากกันมากขึ้นทุกที ๆ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการเจริญเติบโตของร่างกายของมนุษย์แล้ว ก็เสมือนดังส่วนหัวได้โตมากขึ้นมากกว่าการเจริญเติบโตของร่างกายและแขนขาเป็นอย่างมาก และวันหนึ่งมนุษย์ผู้นี้ก็คงจะเดินไม่ได้ เพราะส่วนแขนขาและลำตัวนั้นคงจะทนทานน้ำหนักของส่วนหัวต่อไปไม่ไหว

ตารางที่ ๑ ได้แสดงสถิติรายได้โดยเฉลี่ยต่อหัวของคนกรุงเทพฯ เทียบกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนในภาคต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า คนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ยในปี ๒๕๑๓ ถึงเกือบ ๒ เท่าบาท ในขณะที่คนในภาคอื่น ๆ มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าหนึ่งบาทแทบทั้งสิ้น และโดยเฉพาะคนในภาคอีสานที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุด กล่าวคือ

มีเพียง ๒,๖๑๖ บาทเท่านั้น หากจะมองในเชิงเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่าคนกรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ยมากกว่าคนในภาคอื่น ๆ หลายเท่าตัว และโดยเฉพาะมากกว่าคนในภาคอีสานถึงเกือบ ๘ เท่าตัว

เมื่อความเจริญเติบโตเป็นไปดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าแปลกใจเลยว่า จะมีประชาชนอพยพหลั่งไหลเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ มากจนกระทั่งสถิติในตารางที่ ๒ และตารางที่ ๓ ได้แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นของจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ ที่มีถึง ๓,๔๐๖ คนต่อตาราง ก.ม. ในขณะที่ต่างจังหวัดสถิติได้แสดงให้เห็นว่าความหนาแน่นเพียงน้อยกว่า ๑๐๐ คนต่อตาราง ก.ม. และเปอร์เซ็นต์การเพิ่มของประชากรในตัวเมืองกรุงเทพฯ ก็เพิ่มขึ้นอย่างน่ากลัว กล่าวคือในช่วงระหว่างปี ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๑๓ จำนวนประชากรเพิ่มถึง ๖๑.๘๑ % และในช่วงปี ๒๕๑๓ ถึงปี ๒๕๒๔ จำนวนประชากรเพิ่มถึง ๘๒.๔๔ %

สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้แสดงลักษณะความสัมพันธ์ของกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดในลักษณะคล้าย ๆ กับสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว กับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย หากจะนำเอาทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) มาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดก็ย่อมได้ ลักษณะการพึ่งพาเป็นสภาพการณ์ เป็นเงื่อนไขที่ซึ่งระบบเศรษฐกิจของกลุ่มท้องถิ่น (หรือประเทศหนึ่ง) ต้องพึ่งพาอาศัยสภาพการณ์การพัฒนาและการเจริญเติบโตของอีกท้องถิ่นหนึ่ง (หรืออีกประเทศหนึ่ง) ความสัมพันธ์กันระหว่าง ๒ ท้องที่ (หรือประเทศ) นั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ว่า ท้องที่หรือประเทศที่ด้อยกว่า (Dominated regions) จะมีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตได้ ก็โดยที่มีผลกระทบมาจาก (Reflection) การเจริญเติบโตของประเทศที่เหนือกว่า (Dominant region) เท่านั้น ซึ่งผลกระทบดังกล่าวอาจจะมีได้ทั้งในทางที่ดีและเสียต่อท้องถิ่น (หรือประเทศ) ที่ด้อยกว่า แต่ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในกรณีบวกหรือลบ ผลสุดท้ายจะเป็นไปในทำนองที่ว่าสภาพการณ์

ตารางที่ ๑

ผลิตภัณฑ์ประชากรชาติต่อหัวแยกเป็นรายภาค

(คิดตามราคา ปี ๒๕๑๕)

(หน่วย : บาท)

ปี ภาค	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
กรุงเทพฯ	๑๖,๒๙๘	๑๗,๑๔๙	๑๘,๖๗๔	๑๙,๔๖๒
กลาง	๖,๐๓๓ (๒.๗๐)	๖,๑๔๐ (๒.๗๙)	๖,๖๖๐ (๒.๘๐)	๗,๐๖๐ (๒.๗๖)
ตะวันออก	๑๐,๒๐๙ (๑.๕๙)	๑๑,๑๙๗ (๑.๕๓)	๑๐,๓๘๓ (๑.๘๐)	๑๐,๖๒๙ (๑.๘๓)
ตะวันตก	๗,๖๖๔ (๒.๑๓)	๘,๑๓๒ (๒.๑๑)	๗,๗๕๗ (๒.๔๑)	๗,๘๒๘ (๒.๔๙)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๑๔๓ (๗.๖๑)	๒,๓๓๔ (๗.๓๕)	๒,๔๘๗ (๗.๕๑)	๒,๖๑๖ (๗.๔๔)
เหนือ	๓,๕๐๙ (๔.๖๔)	๓,๙๓๗ (๔.๓๖)	๓,๙๙๑ (๔.๖๗)	๓,๙๕๑ (๔.๙๓)
ใต้	๔,๗๓๙ (๓.๔๔)	๕,๐๑๒ (๓.๔๒)	๕,๑๒๘ (๓.๖๔)	๕,๒๕๕ (๓.๗๐)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนเท่าของตัวเลขกรุงเทพฯ ต่อภาคต่าง ๆ

ตารางที่ ๒

จำนวนประชากรรายภาคและอัตราความหนาแน่นของประชากร
ในแต่ละภาค, ปี ๒๕๒๔

ภาค	จำนวน (คน)	คน/กร.กม. ^๒
กทม.	๕,๓๓๑,๔๐๒	๓,๔๐๖
กลาง (รวม กทม.)	๘,๖๒๔,๔๕๔	๔๒๕
ตะวันออก	๓,๕๐๒,๒๔๗	๙๓
ตะวันตก	๓,๗๐๖,๑๑๑	๘๐
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๖,๓๙๓,๓๕๖	๙๗
เหนือ	๙,๗๑๔,๑๓๕	๕๗
ใต้	๖๖๕,๔๐๐	๕๓
ทั่วประเทศ	๔๗,๘๗๕,๐๐๒	๙๓

ที่มา : กองทะเบียนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ ๓

จำนวนประชากรในเขตเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศไทย

และอัตราการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร

เมือง	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๔
กทม.	๑,๘๐๐,๖๗๘	จำนวนประชากร (คน) ๒,๙๑๓,๗๐๖	๕,๓๓๑,๔๐๒
เชียงใหม่	๖๖,๘๒๓	๘๙,๒๗๒	๑๐๑,๓๙๔
หาดใหญ่	๓๖,๑๙๗	๕๔,๐๕๐	๑๐๒,๙๕๓
นครราชสีมา	๔๔,๖๓๐	๘๒,๒๕๖	๘๙,๓๘๑
นครสวรรค์	๓๔,๓๗๑	๔๘,๖๐๙	๙๑,๑๓๘

ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง

เมือง	๒๕๐๓-๒๕๑๓	๒๕๑๓-๒๕๒๔
กทม.	๖๑.๘๑	๘๒.๙๘
เชียงใหม่	๓๓.๕๙	๑๓.๕๘
หาดใหญ่	๔๙.๓๒	๙๐.๔๘
นครราชสีมา	๘๔.๓๑	๘.๖๖
นครสวรรค์	๔๑.๔๒	๘๗.๔๙

ที่มา : ข้อมูลของปี ๒๕๐๓ และ ๒๕๑๓ จาก นิพนธ์ เทพวัลย์ "ลักษณะ ความเป็นเมือง และการขยายขนาดของเมืองของนครหลวงกรุงเทพ ธนบุรี" บทความเสนอในการสัมมนาปัญหา นครหลวง ๒๖-๒๘ มี.ค. ๒๕๒๕ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ข้อมูล ปี ๒๕๒๔ จากกองทะเบียนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

พึ่งพาดังกล่าว ทำให้ท้องถิ่นค่อยถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะในท้องถิ่นที่เหนือกว่าเป็นท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากร เทคโนโลยี ทุน สภาพสังคมและการเมืองที่สูงกว่านั่นเอง^๑

ในอีกกระแสความคิดหนึ่ง พิจารณาให้สภาพการณ์ปัจจุบันของกรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นเมืองหลัก (Primate City) ซึ่งหมายถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเมืองที่มีความสำคัญมากอย่างรวดเร็ว โดยเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ทั้งทางด้านขนาดของเมืองและขอบ ข่ายการดำเนินการทั้งทางด้านธุรกิจการค้าและการปกครอง ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ทำให้เกิดความเชื่อว่าการเจริญเติบโตของเมืองหลักในลักษณะดังกล่าว ยังผลให้การพัฒนาขนาดความสมดุลยังเกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างภูมิภาคอื่นกับเมืองหลักในขนาดที่กว้างขึ้น ถึงกับมีข้อวิจารณ์โจมตีว่า (ความเจริญเติบโตของ) เมืองหลักเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคอื่น และเมืองหลักเป็นเสมือนหนึ่งปลิงหรือพาราไซต์ (Parasite) ของการพัฒนามากกว่าจะเป็นตัวส่งเสริมให้มีการพัฒนา^๒ (Primate City is parasitic rather than generative).

แนวคิดทั้งสองให้ผลสรุปที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันว่าเมืองบริวารจะถูกดูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ โดยเมืองที่เป็นศูนย์กลาง หรือเมืองหลัก อย่างไรก็ตาม

^๑ ดู T.Dos Santos. "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America", in Bernstein H.ed.(1973) Underdevelopment in Historical Perspective Penquin Book.

^๒ London, Bruce, Metropolis and Nation in Thailand : Political Economy of Uneven Development, A Westview Replica Edition 1980 Ch. 1.

อาจจะมีบางท่านโต้แย้งและพิจารณาเห็นว่าสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการการพัฒนาเพื่อให้พ้นจากการเป็นประเทศ ด้อยพัฒนา และความแตกต่างระหว่างเมืองหลักกับเมืองบริวาร เช่นกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดนี้จะลดน้อยถอยลงในที่สุด เมื่อความเจริญเติบโตของเมืองหลักถึงจุดอิ่มตัว ฉะนั้นแม้ว่าเมืองหลักจะชูดริดเมืองบริวาร แต่ก็ก็เป็นเพียงระยะแรก ๆ เท่านั้น หลังจากเมืองหลักมีความอิ่มตัวแล้ว เมืองหลักก็จะมีบทบาทช่วยส่งเสริมให้เมืองบริวารเจริญเติบโตขึ้นมาได้

อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายของบทความเรื่องนี้ไม่ได้มุ่งหวังที่จะตอบคำถามว่า กรุงเทพฯ เป็นพาราไฮต์ หรือเป็นตัวส่งเสริมของต่างจังหวัด จุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่ต้องการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับด้านการเกษตรว่าใครได้อะไรเสียอะไรไปบ้างอันเป็นผลมาจากระบบโครงสร้างในด้านต่าง ๆ และจากนโยบายในอดีตและปัจจุบันของรัฐบาล

๒. ความสัมพันธ์ กรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดในภาพกว้าง

ถึงแม้ว่าบทความนี้จะมุ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดในด้านการเกษตรก็ตาม แต่ ความสัมพันธ์ทางด้านอื่น ๆ มีความจำเป็นต้องหยิบยกมา กล่าวพอเป็นแนวสังเขปดังต่อไปนี้

๒.๑ ด้านการบริหารและอำนาจการสั่งการ

เราอาจจะแบ่งคนในสังคมไทยออกได้เป็น ๒ พวกใหญ่ ๆ พวกหนึ่งเรียกว่าพวกผู้ปกครอง ซึ่งได้แก่ข้าราชการและพ่อค้า (หรือนักธุรกิจ) และอีกพวกหนึ่ง คือพวกผู้ถูกปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนถึง ๘๐ % ของประเทศ พวกแรกจะเป็นพวกที่มีส่วนร่วมอย่างมากในการกำหนดทิศทางทางการปกครองประเทศ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอันจำกัด ของประเทศชาติ ยิ่งไปกว่านั้นบุคคลในพวกแรกนี้ มักจะอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่

กล่าวกันโดยหลักการแล้ว ถึงแม้ว่าชนชั้นผู้ปกครองจะมีใจที่เป็นธรรม มิได้ตั้งใจจะแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือให้กับพวกพ้องของตน แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าตนอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมเดียวกันกับกลุ่มคนในชนชั้นแรก ปัจจัยต่าง ๆ ที่มาอิทธิพลทั้งแนวความคิด และอื่น ๆ ย่อมคล้ายคลึงกับการกำหนดคุณค่าว่าอะไรดีอะไรไม่ดี นโยบายชนิดไหนทำไปแล้วเกิดปัญหา นโยบายไหนจึงจะเกิดประโยชน์ ก็ย่อมจะวัดจากคุณค่าและค่านิยมของสังคมรอบตัวที่หล่อหลอมมา การบริหารงานการสั่งการทั้งหลายที่รวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ จึงหนีไม่พ้นที่จะล่าเอียงในทางการจัดสรรผลประโยชน์ที่ให้แก่ชนชั้นของตนที่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในกรุงเทพฯ ไม่ว่าจะได้โดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม

๒.๒ ด้านการคลัง

โครงสร้างทางด้านการคลังของประเทศไทยนั้น หากจะพิจารณาถึงรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่ (ประมาณ ๘๐ %) มาจากภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) ซึ่งเก็บจากผู้ผลิตและผู้ขายสินค้า ซึ่งผู้จ่ายภาษีสามารถจะผลักภาระส่วนหนึ่งต่อไปให้กับผู้บริโภค ภาษีชนิดนี้มีข้อดีโดยตรงที่ผู้บริโภคผู้เสียภาษีไม่ค่อยจะรู้ตัวว่าตนได้เสียภาษีไปแล้ว เคยลองสอบถามนักศึกษาว่ามีใครเคยเสียภาษีมาแล้วบ้าง ปรากฏว่าไม่มีใครแสดงตนว่าเคยเสียภาษีมาก่อนเลย เพราะคิดว่าตนยังไม่มีรายได้ก็เลยยังไม่เคยเสียภาษี และถึงแม้ว่าในบางชั้นเรียนมีผู้ยกมือและรู้ว่าตนเคยเสียภาษีทางอ้อมนี้มาแล้ว เมื่อถามต่อไปว่าเขาเคยเสียภาษีมาแล้วเป็นเงินเท่าไร เขาก็ตอบไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภาษีชนิดนี้ง่ายต่อการจัดเก็บ เพราะผู้รับภาระภาษีนั้นไม่รู้ตัวว่าถูกเก็บภาษี ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าชนิดหนึ่ง เช่น สมูทก์ก้อนหนึ่ง ย่อมจะเสียภาษีที่ซ่อนเร้นมาในรูปของราคาสูงเรียบร้อยแล้ว ภาษีชนิดนี้จึงไม่ได้แยกเก็บในอัตราแตกต่างกันระหว่างคนรวยกับคนจน นายธนาคารผู้อยู่ในกรุงเทพฯ ผู้มีรายได้สูงกว่า ซื้อของชิ้นหนึ่งก็รับภาระภาษีเท่ากับชาวนาผู้ซื้อสินค้าชิ้นนั้นเหมือนกัน ซึ่งแน่นอนที่สุดถ้าจะคำนวณถึงอัตราส่วนหรือ เปอร์เซนต์ของภาษีต่อรายได้ของผู้เสียภาษีแล้วจะพบว่า คนจนในต่างจังหวัดจะเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าคนกรุงเทพฯ ที่มีฐานะดีกว่า ย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

รายได้ภาษีอากรของรัฐอีกประมาณ ๒๐ % ที่เหลือจึงมาจากภาษีทางตรงซึ่งเก็บจากเงินเดือนค่าจ้าง กำไร ดอกเบี้ย และค่าเช่า ก็ปรากฏว่ารายได้ประมาณ ๘๐ % ของภาษีทางตรงมาจากเงินเดือนและค่าจ้างประจำที่หัก ณ ที่จ่าย ส่วนภาษีที่เก็บได้จากกำไร ดอกเบี้ย และค่าเช่า ที่มีเพียง ๒๐ % ของภาษีทางตรง นั้น มักจะเรียกเก็บได้แต่ผู้ที่ยอมจำนนในรายได้ของตนเองเท่านั้น

สำหรับการจัดสรรรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลนั้น งบประมาณส่วนใหญ่เป็นค่าเงินเดือน ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายในสำนักงานซึ่งระบบการบริหารงานราชการนั้น การคลังท้องถิ่นของเรายังไม่ปรากฏอย่างชัดเจน จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจการคลังไว้ที่ส่วนกลางในกรุงเทพฯ

๒.๓ ด้านการเงิน

"ทางการเงินของประเทศ เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในหมู่นักวิชาการเสมอว่า การระดมเงินออมจากประชาชนและการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มิได้มีส่วนที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเคลื่อนย้าย และกระจายเงินทุนในทิศทางที่จะลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างในเมืองกับชนบท โดยเฉพาะถ้าพิจารณาจากผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบทางด้านพฤติกรรมการณ์โอนเงินเข้าออกระหว่างสาขาธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัดกับสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร จะปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารมีเงินโอนเข้าสำนักงานใหญ่สูงกว่าเงินโอนออกสู่สาขาต่างจังหวัด"^๑

ดังที่ คุณวัทนา เสงสกุล เจ้าหน้าที่ฝ่ายการธนาคาร ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้แสดงให้เห็นปัญหาในบทความของท่าน และนำเสนอข้างต้นนี้ หากเราจะมาพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ จะเห็นว่าธนาคารพาณิชย์มักจะดำเนินการบริหารงานคล้ายกับระบบราชการ กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง (ราชการ กรมแต่ละกรม) มีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ แล้วมีสาขาอยู่ทุกท้องที่ ที่มีเงินเหลือใช้

ตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นถึงปริมาณเงินที่ธนาคารพาณิชย์โอนเข้ามาและออกจากสำนักงานใหญ่ และจำนวนยอดเงินสุทธิที่ธนาคารได้โอนเข้าสู่สำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ จะเห็นได้ว่าเงินโอนเข้ากรุงเทพฯ มีปริมาณที่มากกว่าเงินโอนออกในจำนวนที่ค่อนข้างมากเสมอมา เป็นที่น่าสังเกตว่าการโอนเงินเข้ากรุงเทพฯ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เป็น

^๑ วัทนา เสงสกุล "การโอนเงินของธนาคารพาณิชย์" วารสารธนาคารแห่งประเทศไทย (BOT) ปีที่ ๒๑ เล่มที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๔ หน้า ๕๑-๖๓

ตารางที่ ๔

การโอนเงินเข้าสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์

(ล้านบาท)

ภาค/ปี	โอนเข้า	โอนออก	โอนเข้าสุทธิ	สัดส่วน โอนเข้า/โอนออก
ภาคใต้				
๒๕๒๑	๑๑,๐๒๑	๘,๓๗๖	๒,๖๔๕	๑.๓๒
๒๕๒๒	๑๕,๓๙๒	๑๒,๑๐๘	๓,๒๘๔	๑.๒๗
๒๕๒๓	๒๒,๐๓๕	๑๗,๑๐๘	๔,๙๒๗	๑.๒๙
ภาคเหนือ				
๒๕๒๑	๑๐,๑๘๖	๑,๙๖๙.๕	๘,๒๑๖.๕	๕.๑๗
๒๕๒๒	๑๒,๒๐๗	๒,๒๑๔	๙,๙๙๓	๕.๕๑
๒๕๒๓	๑๖,๓๕๐	๒,๕๖๘	๑๓,๗๘๒	๖.๓๖
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				
๒๕๒๑	๑๑,๙๓๙	๑,๑๐๔	๑๐,๘๓๕	๑๐.๘๑
๒๕๒๒	๑๔,๑๓๙	๑,๗๐๙	๑๒,๔๓๐	๘.๒๗
๒๕๒๓	๑๙,๙๕๕	๒,๙๕๖	๑๖,๙๙๙	๖.๗๕
ภาคกลาง				
๒๕๒๑	๑๘,๖๐๔	๑๐,๙๖๓	๗,๖๔๑	๑.๗๐
๒๕๒๒	๒๓,๗๒๖	๑๓,๗๗๙	๙,๙๔๗	๑.๗๒
๒๕๒๓	๓๓,๕๘๐	๑๗,๙๘๒	๑๕,๕๙๘	๑.๘๗
รวมทั่วประเทศ				
๒๕๒๑	๕๑,๗๕๐	๒๒,๔๑๓	๒๙,๓๓๗	๒.๓๑
๒๕๒๒	๖๕,๔๖๔	๒๙,๘๑๐	๓๕,๖๕๔	๒.๒๐
๒๕๒๓	๙๑,๙๒๐	๔๐,๖๑๔	๕๑,๓๐๖	๒.๒๖
๒๕๒๔	๙๒,๑๖๕	๔๔,๐๙๐	๔๘,๐๗๕	๒.๐๙

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาคที่ยากจนที่สุด มีปริมาณเงินที่สูงมากที่สุด คือ มีถึง หนึ่งหมื่นเจ็ดพันล้านบาทในปี ๒๕๒๓ และหากจะพิจารณาถึงอัตราส่วนของการโอนเงินเข้าสำนักงานใหญ่ต่ออัตราส่วนของการโอนเงินออก ก็จะได้เห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตราการโอนเงินเข้ามากกว่า การโอนเงินออก ตั้งแต่ ๖.๗๕ ถึง ๑๐.๘๑ เท่า (ในปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓) นับได้ว่าเป็นอัตราที่สูงที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ที่มีอัตราส่วนโดยประมาณเท่ากับ ๖ เท่า ๑.๗ เท่า และ ๑.๓ เท่า ตามลำดับ

เนื่องจากบทความนี้ได้มุ่งจะตอบคำถามในรายละเอียดทางการเงิน แต่มุ่งจะชี้ให้เห็นภาพทางการเกษตร จึงขอประมวลข้อคิดเห็นที่ได้เคยรับฟังมาพอสังเขป ดังต่อไปนี้

ก. มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า หากจะพิจารณาวัตถุประสงค์และพฤติกรรมของ ธนาคารพาณิชย์ที่ไปจัดตั้งสาขาต่าง ๆ แล้วจะไม่แปลกใจเลยว่าเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะเหตุว่า ธนาคารพาณิชย์ จะเลือกตั้งสาขาในอำเภอหรือท้องที่มีเงินเหลือใช้ ไม่ใช่ในท้องที่มีเงินไม่พอใช้ วัตถุประสงค์ของธนาคารสาขาที่ตั้งขึ้นจึงน่าจะมีไว้เพื่อเก็บเงินฝาก ไม่ใช่เพื่อปล่อยเงินให้กู้ หลักฐานมีอย่างชัดเจนว่าในทุกครั้งที่ธนาคารพาณิชย์จะตั้งสาขาในต่างจังหวัด จะทำการสำรวจแล้วสำรวจอีก ถึงปริมาณเงินที่จะได้รับฝาก แต่ไม่ค่อยสนใจถึงแหล่งเงินจะให้กู้ยืม หลาย ๆ อำเภอที่ยากจนจึงไม่ปรากฏว่ามีสาขาของธนาคารพาณิชย์อยู่แม้แต่แห่งเดียว แต่บางอำเภอที่มีเงินเหลือจะมีสาขาธนาคารอยู่หลายธนาคาร บางแห่งอาจจะมีสาขาของธนาคารเดียวกันอยู่หลายสาขาก็มี คำขวัญที่ว่า "คุณคือลูกค้ายักษ์ใหญ่ของธนาคาร" จึงมีความหมายไม่ครอบคลุมกับคนในทุกท้องที่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคุณสามารถจะเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของธนาคาร แต่คุณไม่สามารถจะเป็นลูกหนี้รายใหญ่ของธนาคารได้

ข. หากจะแยกจำนวนเงินโอนเข้าสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ สามารถจะแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือ ในสัดส่วนประมาณ ๔๕.๕ % ของเงินโอนเข้าในปี ๒๕๒๒ เป็นเงินโอนเข้าตามความประสงค์ของลูกค้าของธนาคารพาณิชย์เอง และอีกประมาณ ๕๔.๕ % เป็นส่วนที่สาขาธนาคารพาณิชย์ต้องการโอนเงินเข้าสำนักงานใหญ่เอง^๑ (เพราะเป็นรายได้ของสาขาบ้าง เป็นเงินฝากส่วนเกินความต้องการกู้ยืมเงินในท้องถิ่นบ้าง และเพื่อรักษาเงื่อนไขที่กำหนดของธนาคารชาติบ้าง)

เราอาจจะวิเคราะห์ถึงเหตุผลได้ ๒ ประการ คือ

ข.๑ ส่วนที่ลูกค้าต้องการโอนเข้ากรุงเทพฯ เอง อาจจะเป็นเพราะพ่อค้า นักธุรกิจ และคนในเมือง ต้องการซื้อสินค้าจากกรุงเทพฯ ไปใช้เอง หรือไปจำหน่าย และ/หรือโอนเงินมาฝากไว้ในกรุงเทพฯ เนื่องจากปัญหาความปลอดภัย ส่วนการค้าขาย ผลิตผลเกษตรและอื่น ๆ จากต่างจังหวัดเข้ามายังกรุงเทพฯ ยังนิยมใช้ในรูปแบบของเงินสด เพราะการบริการของธนาคารสาขาในต่างจังหวัดยังไม่สะดวกที่จะใช้เช็คหรือดราฟแทนเงินสด

ข.๒ ส่วนที่สาขาของธนาคารพาณิชย์ ต้องการโอนเข้าสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ เองนั้น ก็เพื่อที่จะนำเงินไปใช้ในแหล่งที่มีประสิทธิภาพและความเสี่ยงน้อยที่สุด ให้กับธนาคาร ทั้งนี้เพราะการปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรหรือชาวชนบทนั้น นอกจากแต่ละรายจะกู้ยืมในปริมาณเงินต่ำ ซึ่งต้องดำเนินการทำสัญญากันมากมาย ซึ่งจะเท่ากับจำนวนเงินที่ปล่อยเงินกู้ให้กับคนในกรุงเทพฯ แต่ละราย แล้วการปล่อยเงินกู้กับชาวชนบทยังมีความเสี่ยงและค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้สูงกว่าอีกด้วย

^๑ ดู วันทนา เสงสกุล อ้างแล้ว

ซึ่งหากจะแยกแยะถึงลักษณะของธนาคารพาณิชย์ที่โอนเงินเข้ากรุงเทพฯ มากน้อยต่างกันแล้วจะเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ที่มีอัตราการโอนเงินเข้าต่ออัตราโอนเงินออก มากได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ที่ให้อำนาจต่าง ๆ กับสาขาน้อย เช่นอำนาจในการอนุมัติวงเงินกู้ เป็นต้น อำนาจการควบคุมต่าง ๆ ของกิจการสาขาขึ้นกับสำนักงานใหญ่ และส่วนใหญ่เป็น ธนาคารที่มีสาขาน้อย ซึ่งมักจะตั้งอยู่เฉพาะในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเท่านั้น^๑

๒.๔ ด้านอุตสาหกรรม

การทำความเข้าใจโครงสร้างและลักษณะของอุตสาหกรรมในประเทศไทย ช่วยทำให้เกิดภาพเปรียบเทียบกับภาคการเกษตร และทำให้เกิดความเข้าใจในภาคการเกษตร ได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะลักษณะของผลประโยชน์ แหล่งที่ตั้ง และนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อภาค อุตสาหกรรมนั้น เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับการเกษตร

สถิติของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ มีถึง ๙, ๕๒๒ โรงงาน หรือคิดเป็นจำนวน ๒๓.๒๔ % ของจำนวนโรงงานทั่วประเทศ และถ้าจะพิจารณา ถึงมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ของภาคอุตสาหกรรม แล้ว ๕๔ % ของมูลค่าเพิ่มของ ภาคอุตสาหกรรม มาจากอุตสาหกรรมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ^๒ เราพอจะประมวลความคิด เห็นถึงเหตุผลที่การกระจุกตัวและผลของการกระจุกตัวได้ดังต่อไปนี้^๓

ก. การส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมของเราที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อมุ่งจะทดแทนการนำเข้า ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นพวกอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าเพื่อการบริโ

^๑ ดูวันทนา เสงสกุล อ่างแล้ว

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

^๓ ความคิดเห็นส่วนหนึ่งได้จากการสนทนากับอาจารย์วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

ดังนั้น วัตถุดิบในการผลิตส่วนหนึ่งจำเป็นจะต้องนำเข้าจากต่างประเทศ กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์กลางของวัตถุดิบ ทั้งจากภายในและจากภายนอกประเทศ เพราะนอกจากกรุงเทพฯ จะเป็นศูนย์กลางของตลาดวัตถุดิบภายในประเทศแล้ว กรุงเทพฯ ยังมีท่าเรือที่เหมาะสมแก่การนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศอีกด้วย

ข. ปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และอื่น ๆ นั้น รัฐบาลได้เน้นแต่เฉพาะในกรุงเทพฯ ทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ เกิดการได้เปรียบทางการค้า หากจะตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ยิ่งไปกว่านั้น กรุงเทพฯ ยังเป็นแหล่งเงินทุน ที่สำคัญ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้) ที่เอื้ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ดำเนินกิจการอุตสาหกรรมอย่างยิ่ง

หากจะเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลในด้านอุตสาหกรรมเทียบกับทางภาคการเกษตรแล้ว จะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายกีดกันการส่งออกในภาคการเกษตรอย่างมากมาย เช่น พรหมเยี่ยมข้าว อากาศขาออก โควต้า และอื่น ๆ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อคอยโอ้อุ้มให้กับอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างมาก ตั้งแต่ให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากร เช่น ยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคล ลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์และวัตถุดิบ ไปจนถึงการตั้งกำแพงภาษีขาเข้า เพื่อปกป้องอุตสาหกรรม

นโยบายทางด้านอุตสาหกรรมดังกล่าว นอกจากจะมีทิศทางตรงกันข้ามกับนโยบายที่มีต่อการเกษตร (รายละเอียดสำหรับภาคการเกษตรจะได้กล่าวในบทต่อไป) แล้ว นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาลยังเป็นเหตุซ้ำเติมให้ภาคเกษตรกรรมย่ำแย่ลงไปอีกด้วย เกษตรกรมีส่วนเกี่ยวพันในด้านหนึ่งกับอุตสาหกรรมในส่วนที่ เกษตรกรจำเป็นต้องซื้อ เครื่องมือและวัตถุดิบทางการเกษตรจากภาคอุตสาหกรรม ประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมนุ้ย ได้แสดงบทบาทของรัฐบาลอย่างชัดเจน นับตั้งแต่เรามีโรงงานอุตสาหกรรมผลิตนุ้ยในโตรเจนขึ้นแห่งแรก รัฐบาลก็พยายามให้อำนาจผูกขาดแก่โรงงานนุ้ยและการค้านุ้ย กับโรงงานนุ้ยนี้

และเมื่อเกษตรกรหันมานิยมใช้ปุ๋ยเคมีผสม (N-P-K) รัฐบาลก็มีนโยบายส่งเสริมโรงงานผสมปุ๋ยขึ้นในประเทศไทย ในสมัยรัฐบาลของนายเกรียงศักดิ์ ได้ประกาศตั้งกำแพงภาษีนำเข้าปุ๋ยต่างประเทศจำนวน ๒๐ % ของราคา เพื่อคุ้มครองโรงงานผสมปุ๋ยเพียงโรงเดียวที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ยิ่งไปกว่านั้น กรณีของแท - อวน ก็ได้รับการส่งเสริมจนกระทั่งเกิดการผูกขาดโดยบริษัทต่างชาติที่เข้ามาผลิตในประเทศ

นอกจากนี้รัฐบาลยังอาศัยกระทรวงพาณิชย์เป็นกลไกในการควบคุมวัตถุดิบที่มาจากภาคการเกษตร เพื่อป้อนให้กับอุตสาหกรรมหลายชนิดในราคาที่ถูกและปริมาณสม่ำเสมอ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในภาคการเกษตรในบทต่อไป

๒.๕ ด้านการศึกษา

สังคมที่มีชนชั้นอย่างในประเทศไทย การศึกษา เป็นบันไดทางลัดทางหนึ่งที่สามารถจะยกสถานะ หรือเปลี่ยนสถานะทางชนชั้นของตนให้สูงขึ้น คนไทยจึงนิยมที่จะร่ำเรียนไปเพื่อเป็นเจ้าของคนนายคน และมีความคาดหวังกันไว้ว่าเมื่อเรียนสูงแล้วจะได้สบายไม่ต้องทำงานมาก (เพราะมีคนที่อยู่ในชนชั้นที่ต่ำกว่าทำงานให้) เพราะเมื่อตนจบการศึกษาในระดับสูงแล้ว จะได้เปลี่ยนสถานะเพื่อเป็นชนชั้นผู้ปกครอง การศึกษาไม่ว่าจะเป็นการเรียนในโรงเรียน ในมหาวิทยาลัย หรือเป็นการอบรม จึงมีลักษณะเป็นพิธีการมากกว่าที่จะเป็นการศึกษาเพื่อจะได้ความรู้ในเนื้อหา นั้นๆ ผู้ที่มีโอกาสได้รับการศึกษาจึงมุ่งที่จะได้ประกาศนียบัตร ปริญญาบัตร หรือใบรับรองอะไร ต่อมิอะไร ที่รับรองว่าผู้เข้าอบรมได้มีผู้รับรองว่าอยู่ในสถานะนั้นอย่างนั้นอย่างนี้ มากกว่าที่จะมุ่งเพื่อศึกษาหาความรู้ ถ้ายังจัดให้มีพิธีกรรม มีการแจกประกาศนียบัตร ผู้เข้ารับการอบรมจะยอมเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าแต่งตัว ค่าถ่ายรูป หรืออะไร ๆ จิปาถะได้ และจะได้ถ่ายรูปหรือปริญญาบัตรนั้นไว้เป็นเครื่องมือนำทางในทางเศรษฐกิจต่อไป

จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า โรงเรียน มหาวิทยาลัยที่ดีที่มีคุณภาพ ครู อาจารย์
ที่ดี ๆ จำนวนมาก และงบประมาณจำนวนมาก (โดยเปรียบเทียบ) จึงถูกจัดสรรให้อยู่ใน
กรุงเทพฯ ที่อยู่ใกล้ชั้นผู้ปกครองมากที่สุด

ตาราง ๕ แสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนร้อยละของนักเรียนในกรุงเทพฯ ต่อนักเรียน
ทั้งหมด จะเห็นได้ว่า อัตราส่วนดังกล่าว มีอัตราส่วนต่ำในระดับประถม และมัธยมต้น และ
อัตราส่วนนี้จะสูงขึ้นตามลำดับจนสูงที่สุดในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า
(๓๔.๑๔ % ในปี ๒๕๒๓) ตัวเลขในตารางที่ ๕ ยังแสดงให้เห็นว่าเปอร์เซ็นต์ของนักเรียนใน
ต่างจังหวัดมีมากที่สุดในระดับประถม รองลงมาคือมัธยมต้น แต่จะมีเพียงส่วนน้อยที่ได้เรียนใน
ระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะในระดับปริญญาตรีขึ้นไป

แต่เมื่อพิจารณาถึง ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ที่รัฐบาลได้ให้การอุดหนุนโดย
ใช้เงินจากภาษีอากรส่วนกลางมาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการเล่าเรียนแล้ว จะพบว่าเงินที่ให้
การอุดหนุนต่อหัวของชั้นประถม และมัธยมต้นนั้น เป็นจำนวนที่น้อยกว่า จำนวนเงินที่ให้การอุดหนุน
ต่อหัว ในระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า เป็นอย่างมาก การอุดหนุน
ทางการศึกษาจำนวนมากจึงตกอยู่กับคนในกรุงเทพฯ ผู้ได้รับประโยชน์จากการศึกษา และจาก
การยกฐานะทางชนชั้น หรือคงสถานะทางชนชั้นของตนไว้นั่นเอง

๒.๖ ด้านสาธารณสุข

เหมือนดังเช่นโครงสร้างทางการศึกษา โรงพยาบาล เครื่องมือและ
นายแพทย์ ที่ดีจำนวนมากจะอยู่ในกรุงเทพฯ ใกล้ชั้นผู้ปกครอง สถิติในปี ๒๕๑๔ แสดง
ไว้ว่าประเทศไทยมีแพทย์ประกอบอาชีพในกรุงเทพฯ ๓,๑๐๔ คน แต่อยู่ในชนบท (นอกอำเภอ
เมือง) มีแพทย์ประกอบอาชีพเพียง ๓๐๐ คน การสำรวจของกระทรวงสาธารณสุขในปี ๒๕๒๓

ตารางที่ ๕

อัตราส่วนร้อยละของนักเรียน กทม. ต่อนักเรียนทั้งหมด

จำแนกตามระดับการศึกษา ๒๕๒๓

ระดับ	ปีรามิตทางการศึกษา ทั่วประเทศ	ปีรามิตทางการศึกษา นร. กทม.	อัตราส่วนร้อยละ นร. กทม. ต่อนักเรียนทั้งหมด
ก่อนประถม	๓.๕๓	๖.๔๗	๒๑.๕๙
ประถม	๗๔.๙๐	๕๖.๖๓	๗.๓๐
มัธยมต้น	๑๓.๕๗	๒๒.๘๐	๑๙.๗๕
มัธยมปลาย	๕.๗๐	๑๔.๗	
สามัญ		๕.๒๓	๒๒.๙๒
อาชีพ		๙.๔๗	๓๗.๕๔
ฝึกหัดครู		๐	๐
อุดมศึกษา	๒.๓๐	๙.๔	
ฝึกหัดครู		๑.๓๕	๒๔.๐๑
อาชีพขั้นสูง		๒.๗๙	๕๕.๐๘
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า		๕.๒๖	๗๔.๑๙
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๑.๘๖

ที่มา : สถิติการศึกษานับย้อนปีการศึกษา ๒๕๒๓, กระทรวงศึกษาธิการ

ได้ผลว่ามีแพทย์อยู่ในกรุงเทพฯ ถึง ๔,๑๖๖ คน ขณะที่อยู่ต่างจังหวัด (รวมทั้งหมด) ๒,๔๔๘ คน ซึ่งหากจะคิดอัตราประชากรต่อแพทย์แล้วกรุงเทพฯ มีอัตราเท่ากับ ๑,๒๓๐ ซึ่งเป็นอัตราที่ใกล้เคียงกับอัตรามาตรฐานมาก ต่างกับต่างจังหวัดที่มีอัตราถึง ๑๖,๘๖๑^๑ และหากจะคำนวณถึงอัตราประชากรของชาวชนบท (นอกอำเภอเมือง) ต่อแพทย์หนึ่งคนแล้วยังจะพบได้ว่ามีอัตราที่แตกต่างกันอย่างเปรียบเทียบกันไม่ได้

สิ่งที่คนต่างจังหวัดที่พอมีเงินสามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้ ก็คือพาคนเจ็บเดินทางเข้ามาหาแพทย์ที่กรุงเทพฯ เพื่อมารักษาตัวกันเป็นจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าเราคงจะขาดระบบจูงใจให้แพทย์ทำงานในต่างจังหวัดใกล้ผู้เจ็บป่วย เพราะนอกจากรายได้ของแพทย์ที่อยู่ในกรุงเทพฯ จะดีกว่าแล้ว เครื่องมือเครื่องใช้ในกรุงเทพฯ ก็มีมากกว่าและทันสมัยกว่า ระบบเก่าที่หวังจะให้แพทย์เป็นผู้เสียสละ คงจะต้องนำกลับมาพิจารณาใหม่

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ทางด้าน เศรษฐกิจและสาธารณสุข ก็คือ การที่เด็กไทยเป็นโรคขาดอาหาร สถิติในปี ๒๕๒๓ แสดงให้เห็นว่าเด็กไทยในวัยก่อนเรียน (๐-๖ ขวบ) ที่อยู่ในต่างจังหวัดเป็นโรคขาดอาหาร มีจำนวนตั้งแต่ ๔๐-๖๐ % ของจำนวนเด็กในวัยเดียวกัน แตกต่างกันไปเป็นรายภาค (เปอร์เซ็นต์ในภาคอีสานมีถึง ๖๐ %) ^๒ ซึ่งเป็นที่น่าแปลกใจว่าขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอาหารเหลือส่งออกเลี้ยงประชากรของประเทศอื่น ๆ ภายในประเทศของเรา กลับมีปัญหา เรื่องนี้หากจะด่วนสรุปแต่เพียงว่าคนชนบทนั้นขาดความรู้ด้านโภชนาการอย่างเดียว คงจะเป็นการด่วนสรุปที่เร็วเกินไป เพราะประสิทธิภาพในการทำงานในชนบทได้พบข้อมูลอยู่มากที่สะท้อนให้เห็นว่าชาวชนบทบางรายที่มีความรู้ด้านโภชนาการในระดับดีพอสมควรยังประสบกับโรคขาดอาหารในเด็กเล็ก ทั้งนี้เพราะเขาขาดเงินและอาหารที่ให้เด็กบริโภค ปัญหาความรู้ทางด้านสาธารณสุขจึงไม่ใช่ปัญหาที่จะพิจารณาอย่างโดดเดี่ยวได้ แต่จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับปัญหาความเสียเปรียบในทางเศรษฐกิจของชาวชนบทไทย

 ๑ กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข รายงานผลการสำรวจทรัพยากรสาธารณสุข ประจำปี ๒๕๒๓ เล่มที่ ๑, ๒ ฉบับแก้ไขปี ๒๕๒๔

^๒ สถิติจากการลุ่มตัวอย่างของกองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

๓. การเกษตร : ความสัมพันธ์ของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด มีความสัมพันธ์กันในการเกษตรหลายด้าน ดังต่อไปนี้

ก. ความสัมพันธ์ทางการค้าพืชผลเกษตร กรุงเทพฯ เป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรมากที่สุด ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้มีอาชีพทางการเกษตร แต่ต้องบริโภคสินค้าการเกษตรยิ่งไปกว่านั้น กรุงเทพฯ ยังเป็นศูนย์กลางของคมนาคม ที่ติดต่อทั้งภายในและต่างประเทศ กรุงเทพฯจึงเป็นตลาดการค้าพืชผลและผลิตภัณฑ์การเกษตรที่สำคัญที่สุด เพราะนอกจากจะนำไปใช้ในกรุงเทพฯ เอง ส่งต่อไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศแล้ว ยังส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย

ข. ความสัมพันธ์ด้านการค้าวัสดุและปัจจัยทางการเกษตร นอกจาก กรุงเทพฯ จะเป็นแหล่งอุตสาหกรรมผู้ผลิตและจำหน่ายวัสดุและปัจจัยทางการเกษตรแล้วยังเป็นเมืองท่าที่ทำธุรกิจในการส่งวัสดุและปัจจัยทางการเกษตรเข้ามาจากต่างประเทศ แล้วกระจายต่อไปยังต่างจังหวัด ต่างจังหวัดจึงทำหน้าที่เป็นตลาดที่สำคัญของกรุงเทพฯ

ค. ความสัมพันธ์ทางการเคลื่อนย้ายแรงงาน เนื่องจากจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาคเป็นจังหวัดที่ทำการเกษตร ที่ทำการเกษตรได้เฉพาะเป็นฤดูกาล และค่าน้ำข่อเท็จจริงที่ผลตอบแทนทางภาคการเกษตรที่ได้รับนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำและมีความเสี่ยงค่อนข้างมาก จึงมีแรงงานที่มุ่งหางานทำในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองธุรกิจและอุตสาหกรรม ทั้งในลักษณะของแรงงานที่ย้ายเข้ามายังกรุงเทพฯ อย่างถาวร หรือเป็นฤดูกาล กรุงเทพฯ จึงมีความสัมพันธ์กับต่างจังหวัด อย่างแนบแน่นในลักษณะที่ต่างจังหวัดเป็นแหล่งให้แรงงาน และกรุงเทพฯเป็นตลาดผู้ใช้แรงงาน

ง. ความสัมพันธ์ในด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุนและเทคโนโลยี ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ ๒ ว่าต่างจังหวัดเป็นแหล่ง เงินฝากที่ให้ธนาคารพาณิชย์สาขานำเงินโอนเข้าสู่สำนักงานใหญ่เพื่อให้กู้ยืม ขณะเดียวกับกรุงเทพฯ ก็เป็นแหล่งของการเรียนรู้ และสะสมเทคโนโลยี เพื่อกระจายออกสู่ชุมชนในต่างจังหวัด ทั้งนี้ นอกจากกรุงเทพฯ จะมีสถาบันวิจัย ค้นคว้า นักคิด นักเขียน จำนวนมากแล้ว กรุงเทพฯ ยังเป็นประตูในการติดต่อกับต่างประเทศ ซึ่งในโอกาสการรับรู้และเรียนรู้วิทยาการจากแหล่งต่าง ๆ นอกประเทศจึงปรากฏในกรุงเทพฯ ก่อนแล้วกระจายต่อไปยังจังหวัดอื่น ๆ

จ. ความสัมพันธ์ในด้าน การกำหนดนโยบาย การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และการสั่งการที่กรุงเทพฯ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนที่ ๒.๑ ต่างจังหวัดจึงมีความจำเป็นจะต้องรับนโยบายและผลของนโยบายที่เกิดขึ้น และอาจจะเกิดขึ้นโดยการตัดสินใจของกรุงเทพฯ ซึ่งแน่นอน ต่างจังหวัดย่อมเป็นแหล่งข้อมูลส่วนหนึ่งที่ประกอบในการตัดสินใจนโยบาย แต่เนื่องจากคนกรุงเทพฯ เป็นผู้อยู่ใกล้ มีความสัมพันธ์อันดีและมีอำนาจต่อรองต่อผู้บริหารประเทศค่อนข้างสูง ปัจจัยที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งก็คือความคิดเห็นของคนกรุงเทพฯ

กล่าวโดยสรุปก็คือ กรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด มีความสัมพันธ์กันในด้านทางเกษตรที่พอจะตั้งข้อสมมุติฐานได้ว่า กรุงเทพฯ ค่อนข้างจะมีอำนาจและได้เปรียบมากกว่าต่างจังหวัด ทั้งด้านโครงสร้าง อำนาจของนโยบายการสั่งการ ศูนย์กลางคมนาคม และการตลาด และเป็นแหล่งปัจจัยและเทคโนโลยี ซึ่งต่างจังหวัด ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ผลิตอาหารและสินค้าที่สำคัญ แต่ด้วยโครงสร้างด้านกายภาพ และโครงสร้างด้านการบริหารอำนาจ ที่เสียเปรียบ ความสัมพันธ์ของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด จึงน่าจะอยู่ในลักษณะที่คล้ายกับว่าต่างจังหวัดมีความสัมพันธ์แบบ เป็นเมืองขึ้น ของกรุงเทพฯ

ประเด็นที่จะได้หยิบยก ขึ้นมาวิเคราะห์ต่อไปนี้ จึงสามารถแบ่งแยกได้ เป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

๓.๑ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดในด้าน
กายภาพ

๓.๒ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ในนโยบายการเกษตรของรัฐ

๓.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดด้านกายภาพ

ในตอนนี้เราจะพิจารณาภาพกว้าง ๆ ของความสัมพันธ์ด้านกายภาพระหว่าง
กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด สภาพการทางภูมิศาสตร์ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ
(Infrastructures) จะเป็นตัวช่วยให้เราเข้าใจถึงกระแสการไหลของผลผลิตการเกษตร
ส่วนเกินจากจังหวัดต่าง ๆ ลักษณะการกีดตัวของราคาสินค้าเกษตรกรรม โครงสร้างของ
ระบบราคาและความสัมพันธ์ของราคาระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดจะได้นำมาวิเคราะห์

ผลผลิตการเกษตร : จากไหนไปไหน

เราอาจจะกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้เปิดทำการค้าขายกับโลก
ภายนอก กรุงเทพฯ ได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้าและการขนส่งสินค้าเกษตรกรรมส่วนใหญ่
ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองศูนย์กลางที่จะขอกล่าวถึงในที่นี้ คือ การที่กรุงเทพฯ
มีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม และนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (In-
frastructure) โดยเฉพาะถนนหนทาง

กรุงเทพฯ ตั้งอยู่บนริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา และอยู่ใกล้กับอ่าวไทย ซึ่งเป็น
เส้นทางขนส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศ ในสมัยก่อนนี้การคมนาคมทางบกยังไม่สะดวก
(ราว ๆ ก่อนปี พ.ศ.๒๔๔๓) การค้าขายสินค้าเกษตรส่วนใหญ่เป็นข้าว การขนส่งสินค้าข้าว

จึงกระทำกันทางน้ำ รูปที่ ๑ คัดลอกมาจากงานของนาย Hafner^๑ ผู้ได้ทำการศึกษา กระแสไหลของข้าวในภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งผลิตแหล่งที่สำคัญของประเทศจะสังเกตเห็นว่าปริมาณข้าวส่วนเกินจากที่ราบทุ่งตะวันตก จะถูกขนส่งโดยแม่น้ำสุพรรณ ผ่านมาทางคลองเจ้าเจ็ด ซึ่งถูกขุดเชื่อมระหว่างแม่น้ำสุพรรณ กับแม่น้ำน้อย ข้าวจากที่ราบภาคกลางตอนเหนือจะถูกลำเลียงมาทางลำน้ำน้อย และแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง ข้าวจากแหล่งภาคกลางตะวันออก มาทางแม่น้ำป่าสัก และคลองรังสิต ข้าวเปลือกที่ถูกรวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ นั้น บางส่วนจะส่งมาเข้าโรงสีในกรุงเทพฯ และใกล้เคียง แต่ส่วนใหญ่นำขึ้นสื เป็นข้าวสารเสียก่อนที่จะส่งมากรุงเทพฯ ณ ที่กรุงเทพฯ นี้ ข้าวสารบางส่วนจะถูกส่งออก บางส่วนขายให้กับผู้บริโภค และบางส่วนส่งไปขายยังภาคใต้

ในระยะต่อมาเมื่อข้าวโพดกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ การขนส่งทางน้ำ ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ ข้าวโพดที่ผลิตได้มากในแถบเพชรบูรณ์ ลพบุรี สระบุรี จะถูกลำเลียงโดยทางแม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำเจ้าพระยาเข้ากรุงเทพฯ และส่งออก

หลังจากปี ๒๔๔๓ ประเทศไทยเริ่มมีโครงการสร้างถนนมากขึ้น ก่อนปี ๒๔๔๓ ประเทศไทยมีถนนลาดยางยาวเพียง ๗๖๐ กม. ถนนกรวด และลูกรังเพียง ๕๐๓๐ กม. เท่านั้น หลังจากปี ๒๔๔๓ แล้ว จำนวนกิโลเมตรรวมของถนนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ถนนที่สร้างขึ้นมามีลักษณะที่เชื่อมกรุงเทพฯ เข้ากับต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ มีอยู่จำนวนน้อยที่ถนนสร้างขึ้นเพื่อเชื่อมต่างจังหวัดด้วยกันเอง ดังจะเห็นได้ว่าถนนที่สร้างเชื่อมระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ เพิ่งจะมีเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง ก่อนหน้านั้นชาวอีสานผู้ประสงค์จะเดินทางไปเชียงใหม่จะต้องมาเริ่มต้นที่กรุงเทพฯ เสียก่อน นาย Ingram^๒ กล่าวว่า การสร้างถนนในประเทศไทยนั้นมิได้คำนึงถึงเรื่องการกระจายการสะสมทุนให้มีความสมดุล

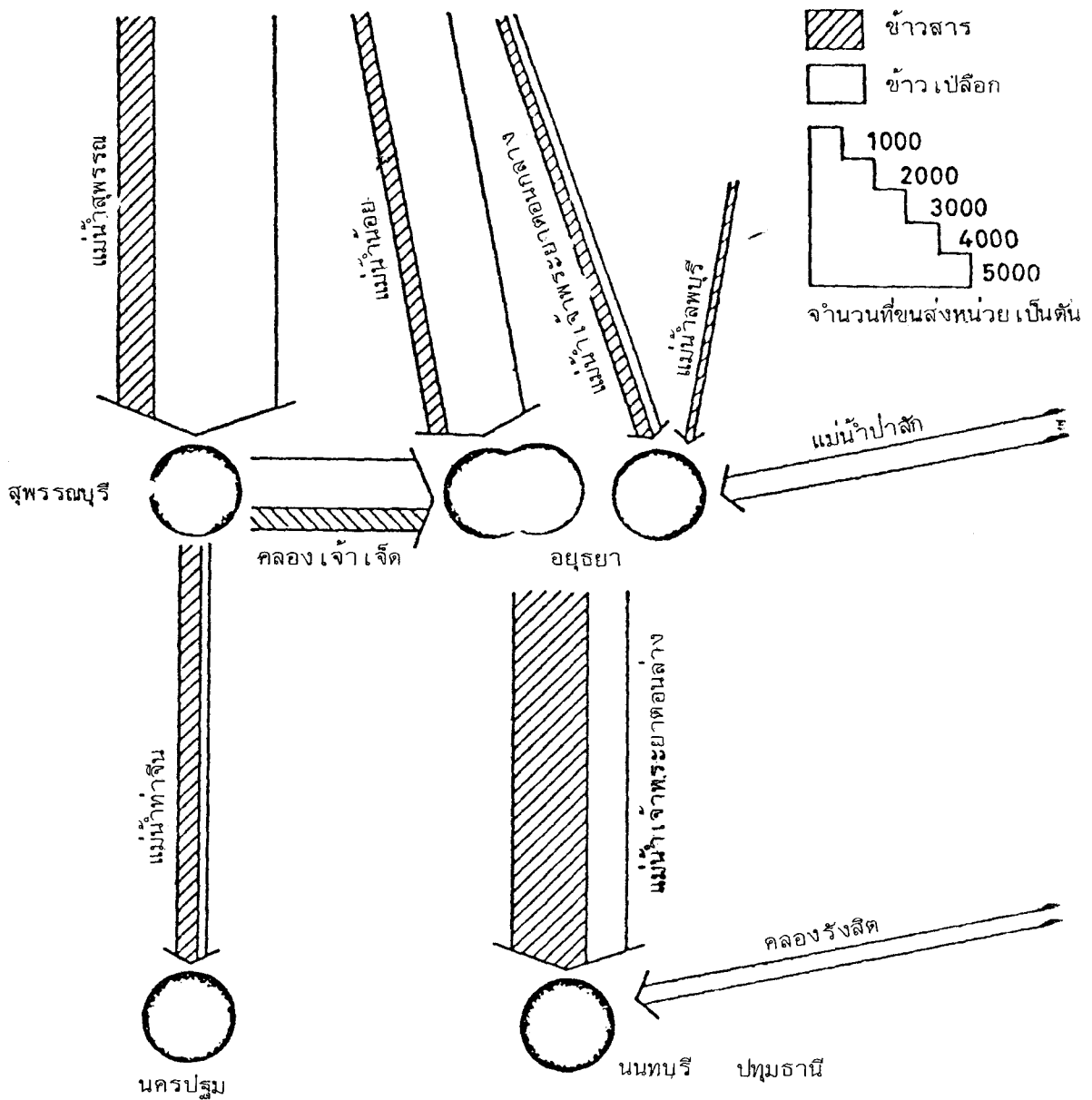
^๑ Jame A Hafner, "The Special Dynamics of Rice Milling and Commodity Flow in Central Thailand" J. of Tropical Geography Vol. 37 Dec. 1973

^๒ Ingram, J.C., Economic Changes in Thailand. 1850-1920 Stanford University Press, 1971.

รูปที่ ๑

การขนส่งข้าวสารและข้าวเปลือกทางน้ำในภาคกลาง เดือนกุมภาพันธ์

พ.ศ., ๒๕๑๐



ที่มา :

James A. Hafner, "The Special Dynamics of Rice Milling and Commodity Flow in Central Thailand," The Journal of Tropical Geography, Vol. 37, Dec. 73 (Singapore), p. 36.

กันระหว่างภาคหรือท้องถิ่นเลยจนทำให้ในบางท้องที่มีถนนมากเกินไป และในบางท้องที่ขาดแคลนถนนอย่างมาก โดยเหตุที่การคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองสะตวก และยังกรุงเทพฯ เป็นเมืองท่าในการติดต่อกับต่างประเทศด้วยแล้ว กรุงเทพฯ จึงกลายเป็นตลาดศูนย์กลางของพืชผลเกษตร

การก่อตัวของราคาสินค้าเกษตร : เริ่มจากไหน ไปไหน

โดยที่ระบบการค้าภายในประเทศมีลักษณะค่อนข้างเสรี ฉะนั้นราคาของสินค้าในแต่ละท้องที่จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ราคาที่แตกต่างกันในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของแต่ละท้องที่ เป็นผลมาจากค่าขนส่ง และส่วนเหลือจากการตลาดที่แตกต่างกันออกไป และโดยที่กรุงเทพฯ เป็นแหล่งที่ต้องการสินค้าเกษตรมาก (ทั้งบริโภคเองและส่งออก) กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์กลางของการค้าขายความสัมพันธ์ระหว่างราคาต่างจังหวัดกับราคากรุงเทพฯ มักจะมีลักษณะในทำนองที่ว่า ถ้าเป็นสินค้าเกษตรแล้ว ราคาที่ต่างจังหวัดจะเท่ากับราคากรุงเทพฯ กำหนด (ซึ่งส่วนนี้อาจขึ้นอยู่กับราคาตลาดโลก) หักด้วยค่าขนส่ง และค่าต้นทุนการตลาดอื่น ๆ แต่ถ้าเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่ชาวต่างจังหวัดเป็นผู้จ่ายซื้อแล้ว ราคาในต่างจังหวัดจะเท่ากับราคากรุงเทพฯ (ซึ่งเป็นแหล่งของอุตสาหกรรมโรงงาน) บวกค่าขนส่ง และค่าต้นทุนการตลาดของสินค้าชนิดนั้น ดังนั้น เกษตรกรที่อยู่ไกลจากกรุงเทพฯ จะเป็นผู้ที่ขายผลผลิตของตนได้ในราคาที่ถูกลงว่า แต่ขณะเดียวกันเขาต้องซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในราคาที่แพงกว่า

ข่าวสารการตลาด : จากกรุงเทพฯ ถึงใคร^๑

ในทางปฏิบัติ การค้าพืชผลเกษตร จะมีร้านค้าที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าจัดหาผู้ซื้อให้กับผู้ขาย หรือจัดหาผู้ขายให้กับผู้ซื้อ ร้านค้าดังกล่าวรู้จักกันในวงการค้าว่า หยง หรือ หยงฮ้าง หน้าที่สำคัญของร้านหยง ก็คือคอยสืบราคาจากผู้ส่งออกหรือผู้ซื้อรายใหญ่ ในกรุงเทพฯ ว่า ราคาสินค้าเกษตรในแต่ละวันเป็นเท่าไร เมื่อทราบแล้วก็ส่งข่าวสารด้านราคาไปให้ลูกค้าต่างจังหวัด ตามปกติในใบแจ้งราคา (เรียกว่า ฮ้างเซ้ง) จะประเมินสถานการณ์ตลาดให้ลูกค้าของตนทราบด้วย หยงของข้าวกับหยงของพืชไร่มักจะแยกจากกันโดยเด็ดขาด หยงพืชไร่อาจจะทำธุรกิจมากกว่าหนึ่ง สินค้าโดยทั่วไปมักจะดำเนินธุรกิจ ๒-๓ ชนิดของพืชไร่ในเวลาเดียวกัน นอกจากจะทำหน้าที่แจ้งราคาแล้วยังอาจทำหน้าที่การตลาดอื่น ๆ ประกอบไปด้วย เช่น อำนวยความสะดวกด้านการเงิน การชั่งน้ำหนัก การวัดคุณภาพอีกด้วย

ตามปกติแล้ว พ่อค้าต่างจังหวัดแต่ละรายจะติดต่อกับร้านหยงประมาณ ๒-๓ ราย ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบราคาซึ่งกันและกัน แต่ก็มักจะพบว่า ราคาที่ได้รับจากใบแจ้งราคา หรือจากโทรศัพท์ของร้านหยงแต่ละรายจะไม่แตกต่างกันมากนัก เมื่อแน่ใจด้านราคาแล้ว พ่อค้าต่างจังหวัดก็จะคำนวณจากราคาที่ได้จากร้านหยงเพื่อกำหนดราคาพืชผลเกษตรที่เขาจะรับซื้อจากเกษตรกร

^๑ เรียบเรียงจาก อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ วชิรียา โตสงวน "รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย" สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๑ เมย. ๒๕๒๕

เนื่องจากการผลิตสินค้าเกษตร มีผู้ผลิตจำนวนมาก และจำนวนผลผลิตของเกษตรกรแต่ละรายมีจำนวนไม่มากนัก เกษตรกรจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ยอมรับราคาที่ถูกกำหนดมาจากพ่อค้าท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับผู้ค้าท้องถิ่นต้องเป็นผู้ยอมรับราคาที่ถูกกำหนดมาโดยพ่อค้ารายใหญ่ในกรุงเทพฯ โดยผ่านร้านหยง ปัญหาที่น่าคิดก็คือว่าในการดำเนินธุรกิจติดต่อกันระหว่างพ่อค้ารายใหญ่ในกรุงเทพฯ พ่อค้าคนกลางในต่างจังหวัดและเกษตรกรนั้น มีใครเอาไรต์เอาเปรียบหรือเสียเปรียบหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เราไม่ใคร่เป็นห่วงกรณีระหว่างพ่อค้ารายใหญ่ในกรุงเทพฯ กับพ่อค้าต่างจังหวัดนัก เพราะเราเชื่อว่าวิสัยของพ่อค้าย่อมจะรู้เล่ห์เหลี่ยมและข้อมูลข่าวสารการตลาดของกันและกันเป็นอย่างดีพอสมควร กรณีที่น่าเป็นห่วง คือ กรณีระหว่างพ่อค้าต่างจังหวัดกับเกษตรกร ทั้งนี้เพราะเหตุผลต่าง ๆ ข้างล่างนี้

๑. ข่าวสารการตลาดโดยเฉพาะราคา เป็นระบบที่เอกชนผู้ได้ประโยชน์ได้พัฒนาระบบขึ้นมาเอง และระบบดังกล่าวได้มาสิ้นสุดอยู่ที่พ่อค้าระดับท้องถิ่นเท่านั้น ชาวไร่ชาวนาไม่มีโอกาสรู้เห็นข่าวสารการตลาดและราคา ด้วยเลย จริงอยู่เกษตรกรบางส่วนอาจจะรับฟังราคาจากพ่อค้าหลาย ๆ ราย แต่ในสภาพพลวัต (Dynamic) พ่อค้าบางคนอาจจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนแปลงไปก่อนพ่อค้าคนอื่น ๆ พ่อค้าที่ได้ข้อมูลใหม่คนนั้นก็จะได้เปรียบเกษตรกรผู้ที่กำลังจะขายสินค้า ณ เวลานั้น

๒. ระดับความรู้และความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเกษตรกร อาจจะเปิดโอกาสให้พ่อค้าหาเล่ห์เหลี่ยมกลโกงต่าง ๆ มาเอาไรต์เอาเปรียบได้ เช่น ในกรณีการชั่งน้ำหนักอาจจะถ่วงลูกตุ้มให้หนักขึ้น หรือกรณีการกำหนดปริมาณแบ้งในหัวมันสำปะหลังแทนที่พ่อค้าจะใช้น้ำธรรมดา ก็อาจจะผสมเกลือลงไปให้น้ำ ซึ่งจะทำให้การวัดปริมาณแบ้งในหัวมันได้ต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งกว่านี้เป็นที่ทราบกันดีว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีใครมีความรู้ความเข้าใจในการกำหนดคุณภาพของสินค้าของตนตามแบบอย่างทางการค้า ผู้ที่รู้ดีกว่า

คือพ่อค้า ฉะนั้นโอกาสที่พ่อค้าจะเลือกปฏิบัติเอาเปรียบเกษตรกรย่อมมีมาก เกษตรกรจึงมักจะตกเป็นฝ่ายทั้งเสียเปรียบและมีความเสี่ยงทางด้านการตลาดที่สูงมากด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรุงเทพฯ เป็นฝ่ายที่ได้เปรียบอันเนื่องมาจากด้านกายภาพ ที่มีทำเลที่ตั้ง และปัจจัยพื้นฐานทางด้านคมนาคมที่ได้เปรียบ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อกรุงเทพฯ เป็นทั้งเมืองธุรกิจ และเมืองท่าที่ติดต่อกับต่างประเทศ กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์กลางของราคาสินค้าการเกษตร โครงสร้างราคาในต่างจังหวัดที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะของสินค้าอุตสาหกรรมที่คนต่างจังหวัดที่อยู่ไกลกรุงเทพฯ จะต้องซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในราคาที่แพงกว่า ระบบข่าวสารข้อมูลด้านการตลาดและราคา จึงถูกพัฒนาโดยเอกชนจากกรุงเทพฯ ส่งผ่านไปยังพ่อค้าในท้องถิ่น โดยที่เกษตรกรที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ถูกละทิ้ง และมักจะต้องตกเป็นผู้เสียเปรียบในด้านการตลาด ทั้งนี้เพราะการขาดระบบข่าวสารการตลาดและราคาที่มีประสิทธิภาพที่สามารถเชื่อถืออำนวยความสะดวกในชนบทสามารถจะมีข้อมูลได้ทันกับพ่อค้าและสามารถช่วยตนเองได้มากขึ้น

๓.๒ นโยบายด้านการเกษตรของรัฐ

เราพอจะกล่าวได้ว่า นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่นำไปปฏิบัติมีจุดมุ่งหมาย เพื่อเพิ่มสวัสดิการของคนในชาติ โดยทั่วไป การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามนโยบายย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในบทนี้เราจะพิจารณาถึงผลของนโยบายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรว่าคนกรุงเทพฯ กับคนต่างจังหวัดได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไรบ้าง แนวทางการวิเคราะห์จะเป็นไปใน ๒ ลักษณะ คือ พิจารณาว่า นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล นั้นได้สร้างกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้กับผู้ใด และใครเป็นผู้รับภาระความเสี่ยง (Burden of risk) จากการใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อสะดวกแก่การวิเคราะห์ จะแยกประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น ๒ ประการคือ นโยบายที่เกี่ยวกับการผลิต และนโยบายเกี่ยวกับการตลาดและราคาสินค้าการเกษตรเท่านั้น

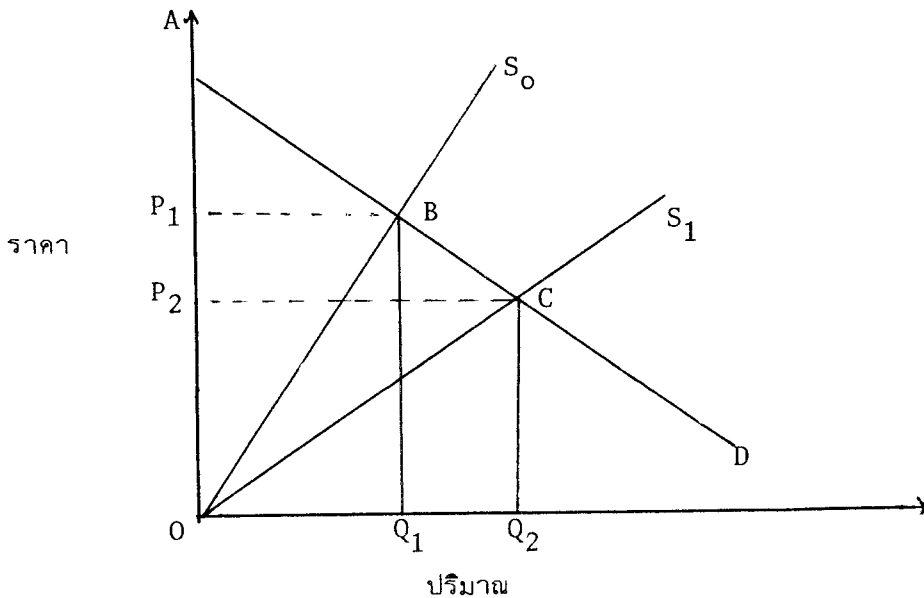
๑. นโยบายเพิ่มผลผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต นโยบายเกี่ยวกับการชลประทานและนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอื่น ๆ เช่นการวิจัยเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ และเครื่องจักรกลที่ใช้ในงานการเกษตร ในทางทฤษฎีจะให้ผลเหมือนกัน คือทำให้ประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตสูงขึ้น ทำให้อุปทานของสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น

การเพิ่มผลผลิตกับผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพ

รูปที่ ๒

แสดงผลของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต



การผลิตดังกล่าวมองอย่างผิวเผินแล้ว ต่างจังหวัดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ไปหมดเพราะการเสริมสร้างการชลประทานมีแต่ในต่างจังหวัดเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว คนกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้า เกษตรก็จะได้ประโยชน์อย่างมากด้วย

ผู้เขียนขอวิเคราะห์ผลของนโยบายดังกล่าวด้วยรูปที่ ๒ เส้น D คือเส้นอุปสงค์ S_0 และ S_1 เป็นเส้นอุปทานสินค้าเกษตร S_0 เคลื่อนมาเป็น S_1 ด้วยผลของการใช้นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของรัฐบาล

ในทางเศรษฐศาสตร์ พื้นที่ใต้เส้นอุปสงค์แต่อยู่เหนือระดับราคาคุณภาพ เราเรียกว่าส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer's Surplus) นั่นคือ พื้นที่ ΔABP_1 และพื้นที่ใต้เส้นราคาคุณภาพแต่อยู่เหนือเส้นอุปทานเรียกว่าส่วนเกินของผู้ผลิต (Producer's Surplus) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) นั่นคือ พื้นที่ ΔOBP_1

จะสังเกตได้ว่า トラบเท่าที่เส้นอุปสงค์มีความชันติดลบ การที่เส้นอุปทานเคลื่อนไปทางขวาอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ ส่วนเกินของผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้นเสมอ ทั้งนี้ เพราะราคาคุณภาพใหม่ลดต่ำกว่าเดิม และโดยที่กรุงเทพฯ เป็นตลาดผู้บริโภคสินค้าเกษตร ส่วนหนึ่งของส่วนเกินของผู้บริโภคนี้อาจตกแก่ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ส่วนหนึ่งตกกับผู้บริโภคต่าง-จังหวัด ซึ่งรวมทั้งตัวผู้ผลิตเองด้วย ถ้าหากเขาบริโภคสินค้าที่ผลิตขึ้นมานั้น และถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าส่งออก ผู้บริโภคต่างประเทศก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วย

แต่ถ้ามองถึงตัวผู้ผลิตซึ่งอยู่ในต่างจังหวัด ผลของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอาจจะทำให้ส่วนเกินของผู้ผลิตเพิ่มขึ้นคงที่ หรือลดลงก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของทั้งอุปสงค์และอุปทาน แต่เราจะเห็นได้ชัดจากกราฟข้างต้นว่า ผู้ผลิตที่ได้ประโยชน์นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำ นั่นคือผู้ที่ใช้เทคนิคที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเราอาจกล่าวได้โดยมีพิกัดสงสัยเลยว่า ผู้ผลิตเหล่านั้นเป็นเกษตรกรผู้มีฐานะ, มีการศึกษา และอยู่ใกล้ตัวเมืองเพราะเป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วแล้วว่าพวกนี้จะเป็นพวกที่ยอมรับเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้าไปใช้ก่อนพวกอื่น

รูปแบบที่เราวิเคราะห์ข้างต้นนี้ เป็นการวิเคราะห์กับสินค้าการเกษตร โดยทั่ว ๆ ไปที่เส้นติมานด์เป็นเส้นที่ยังมีค่าความชันอยู่บ้าง ซึ่งถ้าหากเราจะนำการวิเคราะห์ถึงสินค้าการเกษตรที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายเล็กมาก ๆ จนเราไม่สามารถมีอำนาจเหนือราคาตลาดโลกได้เลย หรือที่เรียกว่าไทยต้องเป็นผู้ยอมรับราคา (Price Taker) เช่นกรณีของข้าวโพด น้ำตาล และมันสำปะหลัง เป็นต้น เส้นติมานด์ที่มีต่อสินค้าเกษตรเหล่านี้จะเป็นเส้นตรงขนานกับแกนนอน (มีค่าความยืดหยุ่นเป็นอนันต์) การพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (ภายใต้ขอบเขตจำนวนหนึ่ง) จะส่งผลประโยชน์เกือบทั้งหมด^๑ ในรูปของรายรับของผู้ผลิตที่สูงขึ้นกลับไปให้กับผู้ผลิต

การที่กล่าวว่า การเพิ่มผลผลิต ภายใต้ขอบเขตจำกัดขอบเขตหนึ่ง แต่ไม่สามารถเพิ่มการผลิตโดยไม่จำกัดนั้นเป็นเพราะหากจะพิจารณาในรายละเอียดถึงลักษณะโครงสร้างของราคาของพืชผลเกษตรของโลก จะเห็นว่าราคาข้าวโพดจะต้องใช้ราคาสหรัฐอเมริกา (ชิคาโก) เป็นราคามาตรฐาน น้ำตาล จะต้องใช้ราคาของอังกฤษ (ลอนดอน) เป็นมาตรฐาน เป็นต้น แล้วจึงคำนวณราคาย้อนกลับไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ด้วยค่าใช้จ่ายในการขนส่งที่แตกต่างกัน อย่างเช่นกรณีราคาข้าวโพด ที่ประเทศญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจะซื้อข้าวโพดจากใครก็ตาม จะอยู่ในระดับราคาที่ราคาสุทธิ ณ ประเทศญี่ปุ่นเท่ากับราคาข้าวโพดสหรัฐอเมริกา (ชิคาโก) บวกด้วยค่าใช้จ่ายในการขนส่งจากชิคาโก มาญี่ปุ่น ดังนั้นราคาข้าวโพดของประเทศไทย (ใน ๒-๓ ปีที่ผ่านมาขณะที่ไทยยังต้องจอตลอดญี่ปุ่น) ไทยจะสามารถได้รับราคา ณ กรุงเทพฯ เท่ากับ ราคาข้าวโพดสหรัฐอเมริกา (ชิคาโก) บวก ค่าใช้จ่ายในการขนส่งจากชิคาโกมาญี่ปุ่น ลบ ด้วยค่าใช้จ่ายการขนส่งจากกรุงเทพฯ ไปญี่ปุ่น สรุปแล้ว ราคาที่ประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ในระดับที่คนญี่ปุ่นซื้อข้าวโพดจากสหรัฐ หรือไทยก็ได้โดยไม่ได้เปรียบเสียเปรียบกัน

^๑ ยกเว้น ค่าส่วนเหลือการตลาด (Marketing Margin) ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายการตลาดและกำไรของพ่อค้า ที่อาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปริมาณสินค้าที่เพิ่มขึ้นก็ได้

แต่ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔/๒๕๒๕ เป็นต้นมา ลักษณะโครงสร้างการตลาดและราคาของข้าวโพดไทยเปลี่ยนไป คือมีขอบเขตการตลาด (Market Boundary) เปลี่ยนแปลงไป เพราะในขณะนี้ไทยผลิตข้าวโพดได้เพิ่มมากขึ้น แต่อุปสงค์ของข้าวโพดของประเทศที่เป็นลูกค้าของเรา ในแถบภูมิภาคนี้ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย และฮ่องกง (รวมถึงตะวันออกกลาง) มีเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้ข้าวโพดของเราไม่เหลือพอขายให้กับญี่ปุ่น หรือขอบเขตการตลาด (Market Boundary) ของไทยได้เปลี่ยนไป โครงสร้างราคาของข้าวโพดที่ไทยได้รับ ณ ตลาดกรุงเทพฯ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามสูตรที่ต้องคำนวณผ่านประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะเมื่อเราไม่ต้องง้อตลาดญี่ปุ่น เราก็สามารถขายได้แล้ว เราก็เปลี่ยนวิธีคำนวณราคาใหม่ ดังตัวอย่างเช่น เราว่าหากประเทศสิงคโปร์ไม่ซื้อข้าวโพดจากไทย จะต้องซื้อข้าวโพดจากสหรัฐ (ชิคาโก) แล้วขนส่งมาให้สิงคโปร์ ราคาที่สิงคโปร์ จึงเท่ากับราคาที่สหรัฐ (ชิคาโก) บวกด้วยค่าขนส่งจากสหรัฐถึงสิงคโปร์ ดังนั้นถ้าเราจะตั้งราคาที่กรุงเทพฯ เท่ากับ ราคาที่สหรัฐ บวก ค่าขนส่งจากสหรัฐถึงสิงคโปร์ ลบด้วยค่าขนส่งไทยไปสิงคโปร์ แล้วลดราคาให้อีกเล็กน้อย สิงคโปร์ ก็จะมาซื้อข้าวโพดจากไทย เพราะถูกกว่าซื้อจากสหรัฐ (ซึ่งหมายความว่า มาเลเซีย และฮ่องกง ก็อยู่ในสถานะที่เหมือน ๆ กับสิงคโปร์) ราคาข้าวโพดในประเทศไทย จึงอยู่ในระดับที่สูงกว่าราคาข้าวโพดในกรณีที่เราต้องขายให้กับประเทศญี่ปุ่น เพราะค่าขนส่งจากสหรัฐ-สิงคโปร์แพงกว่าค่าขนส่งจากสหรัฐ-ญี่ปุ่น และค่าขนส่งจากไทย-สิงคโปร์ ก็ถูกกว่าค่าขนส่งจากไทย-ญี่ปุ่นด้วย

นโยบายการเพิ่มผลผลิต โดยมุ่งหวังที่จะให้ได้รับราคาเต็มจึงอยู่ภายในขอบเขตของปริมาณผลผลิตที่จะต้องขายให้กับตลาดญี่ปุ่นด้วยหรือไม่ ซึ่งในที่นี้พอจะประมาณการว่า หากการใช้ข้าวโพดของไทยและประเทศลูกค้าที่สำคัญของไทย คือ สิงคโปร์ มาเลเซีย และฮ่องกง ยังอยู่ในระดับเดิม เหตุการณ์ทางการค้ากับตะวันออกกลางและแอฟริกา

ยังคงเหมือนเดิม นโยบายทางการค้ากับประเทศรัสเซียและจีนยังคงเดิมแล้ว หากเราผลิตได้เกิน ๔.๕ ล้านตัน^๑ เราคงจะต้องพึ่งพาดตลาดญี่ปุ่น และเมื่อนั้นราคาข้าวโพดที่ไทยได้รับจะตกลง ทั้งนี้เพราะเมื่อเรามีข้าวโพดในปริมาณที่มาก พ่อค้าผู้ส่งออกต่างอยากจะขายให้กับตลาดสิงคโปร์ มาเลเซีย มากกว่าญี่ปุ่น ก็จะต้องแบ่งกันขายในแถบภูมิภาคนี้จนในที่สุด ราคาที่ไทยได้รับก็จะกลับไปใกล้เคียงหรือเท่ากับราคารัสเซีย บวกค่าขนส่งสหรัญ-ญี่ปุ่น และลบด้วยค่าขนส่งไทย-ญี่ปุ่น เพราะตลาดในแถบนี้ไม่สามารถจะรองรับผลผลิตทั้งหมดได้ จึงต้องหันกลับไปพึ่งตลาดญี่ปุ่นอีก

สิ่งที่สามารถจะผ่อนคลอยปัญหาดังกล่าวได้ ก็คือ นโยบายทางการค้ากับประเทศสังคมนิยม กล่าวคือ ด้วยโครงสร้างการตลาดและราคา ประเทศรัสเซีย (แถบที่อยู่ในเอเชีย) และจีน สามารถจะเป็นลูกค้าที่สำคัญของไทย เพราะได้เปรียบในแง่ของค่าขนส่งอยู่แล้ว การค้ากับประเทศเหล่านี้ ในปริมาณที่มากพอ จะทำให้ขอบเขตการตลาด (Market Boundary) ของเราทางด้านญี่ปุ่นนั้นหดตัวลง (เราไม่ต้องจ้อญี่ปุ่น) และทำให้ปริมาณขอบเขต ๔.๕ ล้านที่ได้ประเมินไว้ข้างต้นสามารถขยายเพิ่มเติมขึ้นได้อีก

สิ่งที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นนี้ กรณีของข้าวโพดเป็นตัวอย่างหนึ่งเพื่อชี้ให้เห็นว่า เพื่อที่จะรักษาระดับราคาที่เกษตรกรได้รับ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องศึกษาและเข้าใจโครงสร้างของราคาของตลาดโลก และจะได้เข้าใจสถานการณ์ของการเพิ่มผลผลิตว่าจะทำได้ภายในขอบเขตใด เกษตรกรจึงจะได้รับราคาในระดับใด ซึ่งในที่นี้เรามีได้มีจุดมุ่งหมายมิให้เพิ่มผลผลิตหรือประสิทธิภาพการผลิตแต่อย่างใด เพราะถ้าหากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตดังกล่าวเป็นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และลดต้นทุนการผลิตต่อไร่ลงอย่างมากแล้ว การที่ได้รับระดับราคาลดลงบ้าง แต่รายรับรวมของเกษตรกรยังมีมากกว่า ก็ยังเป็นการคุ้มที่จะดำเนินการ

^๑ปริมาณ ๔.๕ ล้านตัน เป็นปริมาณที่ได้ประเมินขึ้นอย่างคร่าว ๆ จากสถิติการใช้ข้าวโพดของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ปริมาณที่แท้จริงน่าจะมีผู้ทำการศึกษาค้นคว้าที่เป็นระบบกว่านี้

นโยบายของรัฐบาลที่ดี จึงไม่ใช่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพหรือผลผลิตเพื่อให้คนกรุงเทพฯ หรือโรงงานอาหารสัตว์ในกรุงเทพฯ ได้รับราคาถูกและปริมาณพอ เพียงแต่เพียงอย่างเดียว เท่านั้น

การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตกับความเสี่ยง

จริงอยู่การพัฒนาการชลประทาน น้อย - และยาวล่าแมลงทำให้ความเสี่ยงด้านการผลิตสินค้าการเกษตรลดลง เพราะไม่จำเป็นต้องพึ่งดินฟ้าอากาศ แต่ขณะเดียวกัน นโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอื่น ๆ เช่น การแนะนำให้มีการใช้ข้าวพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง ได้ก่อปัญหาการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงภัยด้านการเงิน (Monetary Risk) ให้กับเกษตรกร ทั้งนี้เพราะ การยอมรับเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ดังกล่าว จำเป็นต้องใช้ควบคู่ไปกับการใช้น้ำ และเคมีภัณฑ์อื่น ๆ ซึ่งผู้ผลิตจักต้องหาซื้อมา ผู้เขียนได้สำรวจภาวะการผลิตของชาวนา ในเขตจัดรูปที่ดินขั้นสูงตร และพบว่าชาวนามีทัศนคติว่าการผลิตข้าวพันธุ์ใหม่มีความเสี่ยงด้านการผลิตสูงกว่าการผลิตข้าวพันธุ์พื้นเมือง^๑ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรมีความคุ้นเคยกับการผลิตข้าวพันธุ์พื้นเมืองมาเป็นอย่างดี แต่สำหรับข้าวพันธุ์ใหม่แล้วพวกเขายังขาดความชำนาญในการเพาะปลูก

ทางด้านผู้บริโภคซึ่งมีคนกรุงเทพฯ รวมอยู่ด้วย นอกจากจะได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวในแง่การได้มาซึ่งสินค้าเกษตรและอาหารในราคาที่ถูกลง ถ้าไม่มีนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตแล้ว พวกเขายังได้รับประโยชน์ในแง่ที่ความเสี่ยงด้านการบริโภคลดลง กล่าวคือ เมื่อโอกาสที่พืชพันธุ์ธัญญาหารจะถูกทำลายโดยโรคแมลง หรือฝนแล้วลดลงไป โอกาสที่จะเกิดความขาดแคลนอาหารบริโภคก็จะลดต่ำลงไปด้วย

^๑ ดู Somnuk Tubpun, Risk, Allocative Errors And Value of Imperfect Information Among Thai Rice Farmers in Channasutr Land Consolidation Area. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมิเนโซตา ๒๕๒๓

๒. นโยบายด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตร

มีคำกล่าววิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายการค้าพืชผลเกษตรของรัฐบาลที่ส่งไปในทางที่ให้เราเข้าใจว่า นโยบายการค้าพืชผลเกษตรที่ดีที่สุดสำหรับเกษตรกร (หรือประชากรส่วนใหญ่ในต่างจังหวัด) คือการที่มีนโยบายการค้าให้น้อยที่สุด^๑ โดยนัยแห่งคำวิจารณ์ดังกล่าว เกษตรกรเป็นผู้เสียเปรียบหรือเสียประโยชน์จากการใช้มาตรการและนโยบายการค้ามากกว่าประโยชน์ในบทความตอนนี้เราจะพยายามเสนอข้ออธิบายและข้อคิดเห็นบางประการที่เกี่ยวกับนโยบายการค้าพืชผลเกษตรของรัฐบาลว่ามีลักษณะเป็นเช่นไรและผลของนโยบายดังกล่าวใคร (คนกรุงเทพและคนต่างจังหวัด) ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไรบ้าง

ก่อนอื่นถ้าเราจะสังเกตข้อเท็จจริงของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าถ้าสินค้าเกษตรใดมีความสัมพันธ์เนื่องกับการบริโภคภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวเนื่องกับสินค้าบริโภคของคนใน เมืองรัฐบาลมักจะมีมาตรการและนโยบายต่าง ๆ เข้ามาแทรกแซงกับสินค้าเกษตรชนิดนั้นอย่างมากมาย ตรงกันข้ามสินค้าเกษตรใดที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการผลิตหรือการบริโภคของคน เมืองแล้วจะไม่ใคร่ถูกควบคุมแทรกแซงมากนัก ตัวอย่างที่เห็นชัดสำหรับพืชผลหลักที่สำคัญ ๆ ก็คือข้าว (ซึ่งเป็น wage goods) และข้าวโพด (ซึ่งเป็นวัตถุดิบที่สำคัญสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรประเภทเนื้อสัตว์ เช่น หมู ไก่) รัฐบาลจะมีมาตรการต่าง ๆ มากมายเข้าไปแทรกแซงการตลาดของข้าวมากที่สุดรองลงมาก็ได้แก่ข้าวโพด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อหาสินค้าบริโภคในราคาถูก มันสำปะหลังเป็นกรณีตัวอย่างของสินค้าเกษตรที่ถูกแทรกแซงน้อยที่สุด (ยกเว้นในระยะปีสองปีมานี้ที่รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น)

นายนิพนธ์ พัวพงศกร เขียนบทนำเรื่องการศึกษา "การตลาดและราคาสุกร กับบทบาทของรัฐบาล" ว่า "ถ้ารัฐบาลเข้าไปจับสัตว์ประเภทใดก็ตาม ทั้งสัตว์และผู้เลี้ยงจะมีอันเป็นไปทั้งสิ้น" ในรายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ ๗ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมษายน ๒๕๒๔.

จริงอยู่การค้าพืชผล เกษตรภายในประเทศมีลักษณะ เป็นไปค่อนข้างเสรี (ยกเว้นกรณีสุกรซึ่งจะกล่าวในตอนหลัง) แต่เป็นการค้าเสรีที่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล ณ ระดับการส่งออก ซึ่งการแทรกแซง ณ ระดับนี้เองเป็นผลทำให้ต่างจังหวัดอยู่ในฐานะ ที่เสียเปรียบกรุงเทพฯ อยู่เสมอ

ประเด็นที่เราจะถกเถียงกัน เกี่ยวกับผลของการใช้มาตรการแทรกแซง ตลาดและราคาพืชผลเกษตรของรัฐบาลมีอยู่ ๒ ประการคือ มาตรการต่าง ๆ มีส่วนสร้าง ค่าเข้าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ให้กับใครหรือทำให้เกิดมีการโอนค่าเข้า ทางเศรษฐกิจไปให้ใครบ้าง และมาตรการดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดการกระจายภาระ ความเสี่ยงอย่างไรและตกกับผู้ใดบ้าง

๒.๑ มาตรการที่ก่อให้เกิดค่าเข้าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) และ/หรือ การโอนค่าเข้าทางเศรษฐกิจ

๒.๑.๑ มาตรการที่เกี่ยวกับการส่งออกของพืชผล เกษตร

โดยสรุปมาตรการที่สำคัญที่รัฐใช้แทรกแซงราคาและตลาดระดับการส่งออกนี้มี ๒ ลักษณะคือ มาตรการแรกเป็นมาตรการการเก็บภาษีหรือสิ่งที่คล้ายภาษี เช่น ภาษีเมี่ยมข้าว และน้ำตาล การบังคับซื้อข้าวสารจากพ่อค้าส่งออกในราคาที่พ่อค้าขาดทุน, ภาษีส่งออกยาง และมาตรการที่สองเป็นการจำกัดปริมาณส่งออก (Quota)

(ก) มาตรการการเก็บภาษีส่งออก

นายอัมมาร์ สยามวาลา ได้วิเคราะห์ทางทฤษฎีถึงผลและภาระของ ภาษีส่งออกในกรณีของข้าวที่จะไปตกแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างละเอียด^๑ จึงจะ ไม่ขอลงกล่าวซ้ำในที่นี้อีก เราอาจจะกล่าวถึงข้อสรุปที่สำคัญบางประการของมาตรการการ เก็บภาษีส่งออกได้ดังนี้

^๑อัมมาร์ สยามวาลา "ข้าว" ในชุดประกอบการศึกษา เศรษฐกิจการเกษตร เล่มที่ ๑ บรรณาธิการ โดย นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, สำนักพิมพ์เกสส์ไทย ๒๕๑๗, หน้า ๒๑-๑๑๔.

ในกรณีของข้าวซึ่งอุปสงค์ของข้าวไทยในตลาดต่างประเทศมีค่าความยืดหยุ่นน้อยกว่าค่าอนันต์ (infinity) การเก็บภาษีส่งออกมีส่วนผลักดันให้ผู้บริโภคต่างประเทศจ่ายในราคาสูงขึ้นบ้าง ขณะเดียวกันก็จะไปกดราคากลายในประเทศให้ต่ำลงไป ผู้บริโภคก็จะได้รับประโยชน์จากการที่ราคาข้าวถูกลง รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการมีรายได้จากภาษีส่งออก เราอาจพิจารณาได้อีกแง่หนึ่งว่า รายได้จากภาษีส่งออกของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งเก็บมาจากส่วนเกินของผู้บริโภคต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งไปเก็บมาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร^๑ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรที่ถูกดึงไปยังไม่หมดแค่นี้ เพราะผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากราคากลายในที่ต่ำลง ฉะนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนาจึงถูกโอนไปให้ผู้บริโภคภายในประเทศ ผู้ซึ่งไม่ได้ปลูกข้าวเอง^๒ ในลักษณะของราคาที่ต่ำลง ตารางที่ ๖ และ ๗ ได้แสดงขนาดของการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรที่เป็นชาวนาไปสู่มือของรัฐบาลและผู้บริโภคภายในประเทศ^๓ จะสังเกตพบว่า ยิ่งค่าความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่อราคาของข้าวไทยในตลาดโลกมีค่าสูงมากเพียงใด ขนาดของการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากชาวนาไปให้รัฐบาลและผู้บริโภคจะยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น ตรงกันข้าม ถ้าค่าความยืดหยุ่นของดีมานด์ต่อราคาข้าวภายในประเทศมีค่าสูงขึ้น การโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากชาวนาจะลดน้อยลง เพราะรัฐบาลสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคต่างประเทศสูงขึ้น

^๑ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรคือพื้นที่หรือมูลค่าของสินค้าที่อยู่ภายใต้เส้นระดับราคาและอยู่เหนือเส้นอุปทานและแกนอนนั้นเอง เรียกอีกชื่อหนึ่งคือส่วนเกินผู้ผลิตและในตอนท้าย ๆ ของบทความนี้ผู้เขียนใช้คำว่า "กำไรจากสิทธิพิเศษ" เป็นคำแปลของ Economic Rent อีกด้วย

^๒ปริมาณข้าวเปลือกที่ผลิตได้ทั้งหมดในปีหนึ่ง ๆ ประมาณ ๑๔ ล้านตัน จะถูกบริโภคโดยชาวนาเองประมาณ ๖-๗ ล้านตัน ผู้บริโภคภายในผู้ไม่ได้ปลูกข้าวเอง ๖-๗ ล้านตัน ส่งออกประมาณ ๔-๖ ล้านตันข้าวเปลือก

^๓อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, รัชชียา โตสงวน "รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย" ในรายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ ๑, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมษายน ๒๕๒๔, ตารางภาคผนวก ค.๓

ตารางที่ ๖

ภาระและผลประโยชน์ของภาษีส่งออกข้าว* กรณีค่าความยืดหยุ่น
ของอุปทานรวมเท่ากับ ๐.๑

(หน่วย : พันล้านบาท)

	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของข้าวไทย ในต่างประเทศ		
	๒.๐	๔.๐	๑๐.๐
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = ๐.๐			
ภาระที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-๐.๘	-๐.๔	-๐.๒
ชาวนา	-๘.๗	-๔.๘	-๑๐.๕
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+๓.๗	+๓.๗	+๓.๗
ผู้บริโภคภายในประเทศ	+๕.๘	+๖.๕	+๗.๐
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = ๐.๒			
ภาระที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-๑.๕	-๑.๐	-๐.๕
ชาวนา	-๖.๕	-๘.๒	-๙.๗
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+๓.๗	+๓.๗	+๓.๗
ผู้บริโภคภายในประเทศ	+๔.๓	+๕.๕	+๖.๕
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = ๐.๔๕			
ภาระที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-๒.๐	-๑.๔	-๐.๗
ชาวนา	-๔.๙	-๖.๘	-๘.๙
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+๓.๗	+๓.๗	+๓.๗
ผู้บริโภคภายในประเทศ	+๓.๓	+๔.๖	+๕.๙

* อัตราเฉลี่ยของภาษีส่งออกที่ใช้คำนวณเท่ากับ ๑,๒๒๙ บาทต่อตันข้าวเปลือก ภาษีส่งออกประกอบด้วยพรีเอมียมข้าว, อากรส่งออก และการขาดทุนข้าวสำรอง

ที่มา : อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ วัชรียา โตสงวน "รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบายเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมษายน ๒๕๒๕ ภาคผนวก ค. ตารางที่ ค.๓

ตารางที่ ๗

ภาระและผลประโยชน์จากภาษีส่งออก : กรณีค่าความยืดหยุ่น

ของอุปทานรวมเท่ากับ ๐.๓

(หน่วย : พันล้านบาท)

	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ข้าวไทยในต่างประเทศ		
	๒.๐	๔.๐	๑๐.๐
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = ๐			
ภาระที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-๑.๖	-๑.๑	-๐.๕
ชาวนา	-๖.๑	-๗.๕	-๕.๕
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+๓.๗	+๓.๗	+๓.๗
ผู้บริโภค	+๔.๑	+๕.๓	+๖.๓
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = ๐.๒			
ภาระที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-๒.๑	-๑.๔	-๐.๕
ชาวนา	-๔.๕	-๖.๘	-๕.๕
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+๓.๗	+๓.๗	+๓.๕
ผู้บริโภค	+๓.๓	+๔.๖	+๕.๕
ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = ๐.๔๕			
ภาระที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-๒.๔	-๑.๗	-๑.๐
ชาวนา	-๔.๐	-๕.๙	-๔.๒
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+๓.๗	+๓.๗	+๓.๗
ผู้บริโภคภายในประเทศ	+๒.๗	+๓.๙	+๕.๔

ที่มา : ที่เดียวกับในตารางที่ ๖

จากตัวอย่างกรณีของภาษีส่งออกข้าว ซึ่งลักษณะอุปสงค์ของข้าวในตลาดโลก มีค่าต่ำกว่าค่านันต์ ท่านผู้อ่านสามารถมองเห็นได้ชัดว่าถ้าสินค้าเกษตรที่ส่งออกนั้นมีความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ต่างประเทศเป็นค่านันต์แล้ว ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้บวกกับผลประโยชน์ที่ผู้บริโภคภายในประเทศได้จะ เท่ากับค่า เข้าทาง เศรษฐกิจที่เกษตรกรต้องสูญเสียไป ตัวอย่างสินค้าเกษตรที่มีลักษณะดังกล่าวคือ น้ำตาลและยางพารา (น้ำตาลและยางพาราก็เคยมีการ เก็บภาษีในระดับส่งออก)

และโดยที่ชาวกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าเกษตรมีประมาณ ๑๐% ของประชากรทั่วประเทศ ฉะนั้นขนาดการโอนค่า เข้าทาง เศรษฐกิจจากชาวนาซึ่งอยู่ในต่างจังหวัด ไปให้คนกรุงเทพฯ เป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว ยิ่งกว่านี้เมื่อกระทรวงพาณิชย์ได้บังคับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกในราคาที่พ่อค้าส่งออกขาดทุนแล้ว กระทรวงพาณิชย์ก็จะนำข้าว เหล่านั้นออกขายให้ประชาชนผู้บริโภคในลักษณะของข้าวสารราคาถูกขององค์การคลังสินค้าและข้าวโอชานในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ดูจากตารางที่ ๔ จะพบว่าผู้บริโภคในกรุงเทพฯ จะได้รับประโยชน์มากกว่าคนต่างจังหวัด เพราะปริมาณการจัดสรรข้าวราคาถูกที่ให้กับต่างจังหวัดรวมกันแล้วไม่ถึงครึ่งของข้าวที่ถูกจัดสรรขายให้กับผู้บริโภคในกรุงเทพฯ

สำหรับน้ำตาลนั้นในอดีตรัฐบาลเคย เก็บพรี่เมี่ยมส่งออกอยู่หลายครั้งด้วยกัน แต่ยังไม่มีความคิดคำนวณว่าภาระภาษีที่จะตกอยู่กับชาวไร่้อย เป็นจำนวน เท่าใด สำหรับยางพารานั้นนอกจากจะมีอาการขาดทุน ซึ่งจะให้ผลการวิเคราะห์เหมือนกับกรณีภาษีส่งออกของข้าวแล้ว รัฐบาลยังจัดเก็บ "เงินสงเคราะห์" (cess) อีกด้วย แต่เงินสงเคราะห์ที่รัฐบาลเก็บไปนี้ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชาวสวนยางเอง ซึ่งผิดกับกรณีพรี่เมี่ยมข้าว ซึ่งสมควรจะใช้ไปเพื่อประโยชน์ของชาวนา เพราะโดยแท้จริงเป็นเงินรายรับของชาวนา แต่รัฐบาลกลับนำไปใช้จ่ายตามใจชอบ^๑

นอกจากที่ระบุไว้ในท้าย พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว ผู้บริหารงานคือคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีเคียวางหลักการใด ๆ ทั้งสิ้นในการจัดสรรเงินออกจากกองทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้มาจากค่าธรรมเนียมการส่งออกของข้าวหรือพรี่เมี่ยมข้าว

ตารางที่ ๘

การจัดสรรข้าราชการขององค์การคลังสินค้า

(หน่วย : คน)

ปี	กรุงเทพมหานคร	ต่างจังหวัด	รวม
๒๕๑๗	๕๑๗,๐๗๖.๕	๒๒๙,๐๒๑.๐	๗๔๖,๐๙๗.๕
๒๕๑๘	๕๒๑,๑๓๕.๗	๒๓๓,๙๒๒.๗	๗๕๕,๐๕๘.๕
๒๕๑๙	๒๒๘,๖๘๘.๐	๗๐,๗๐๙.๕	๒๙๙,๓๙๗.๕
๒๕๒๐	๑๗๖,๑๙๙.๓	๔๐,๒๖๖.๗	๒๑๖,๔๖๖.๐
๒๕๒๑	๒๙๕,๓๘๙.๕	๑๔๔,๕๓๐.๔	๔๓๙,๙๑๙.๙
๒๕๒๒	๓๔๘,๒๓๗.๔	๑๙๔,๙๓๑.๐	๕๔๓,๑๖๘.๕
๒๕๒๓	๓๔๗,๒๐๔.๓	๒๐๑,๘๑๖.๗	๕๔๙,๐๒๑.๐
๒๕๒๔	๒๐๗,๓๗๘.๙	๓๔๗,๕๔๖.๕	๕๕๔,๙๒๕.๔
๒๕๒๕	๖๕๒,๒๘๑.๐	๑๗๙,๑๘๕.๘	๘๓๑,๔๖๖.๘
รวม	๓,๒๙๓,๕๙๐.๖	๑,๖๔๑,๙๓๐.๓	๔,๙๓๕,๕๒๐.๙
เปอร์เซ็นต์	๖๖.๗๓	๓๓.๒๗	๑๐๐.๐๐

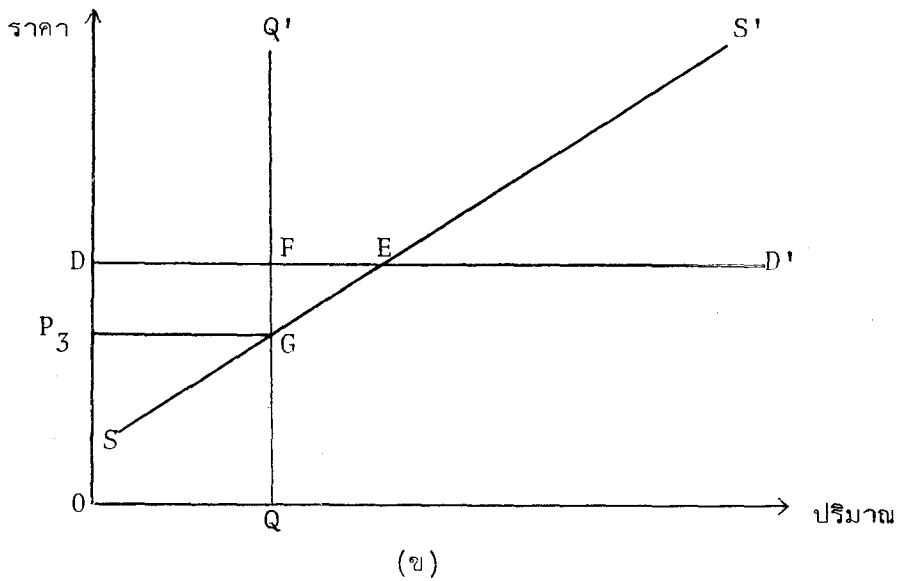
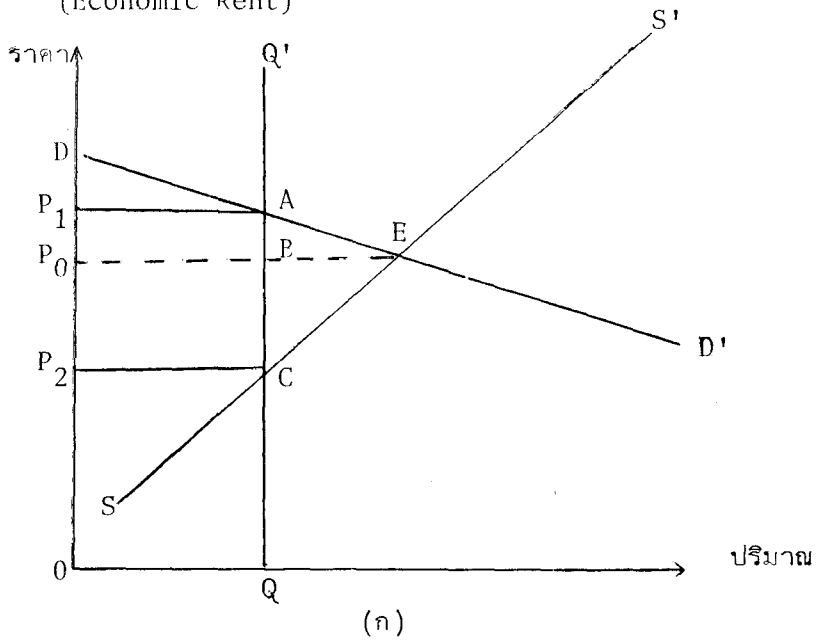
ที่มา : กองการข้าว องค์การคลังสินค้า

(ข) มาตรการกำหนดปริมาณโควตาส่งออก

มาตรการในระดับส่งออกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนิยมใช้กันอย่างบ่อยครั้ง คือการกำหนดปริมาณโควตาส่งออก (Export Quota) พืชผลสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลเลือกใช้วิธีนี้ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ข้าว (ในบางปี) ในบางชนิดถึงกับห้ามมิให้ส่งออก (โควตาเท่ากับศูนย์) เช่น ละหุ่ง และกากถั่วเหลือง

จะด้วยที่มาตรการการจำกัดปริมาณส่งออกเป็นมาตรการที่ง่ายต่อผู้กำหนดนโยบายในการควบคุมสินค้าเกษตรไว้บริโภคภายในประเทศ และ/หรือสร้างอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมก็แล้วแต่ มาตรการนี้เป็นที่นิยมในหมู่ข้าราชการใหม่เป็นอย่างมาก เพราะมักจะได้นินยข้อเสนอนั้นอยู่บ่อย ๆ ให้จำกัดปริมาณส่งออกยามเกิดวิกฤตการณ์กับสินค้าที่ส่งออก และให้มีการจำกัดโควตาการนำเข้า เมื่อมีเหตุการณ์กับการนำเข้า ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงผลกระทบของมาตรการนี้แล้ว จะเห็นว่ามาตรการนี้ได้สร้างการโอนเอาส่วนเกินของผู้บริโภค และค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ผลิต (คือเกษตรกร) ไปให้แก่พ่อค้าผู้ส่งออกและผู้บริโภค (ในบางกรณี) โดยที่รัฐบาลไม่ได้รับอะไรไปทั้งสิ้น (โปรดสังเกตคำว่ารัฐบาล แต่ไม่ได้กล่าวถึงเจ้าหน้าที่รัฐบาลในกรณีนี้)

รูปที่ ๓ : แสดงผลของการใช้มาตรการกำหนดโควตาส่งออกกับการย้ายเทค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent)



รูปที่ ๓ แสดงให้เห็นถึงผลของการใช้มาตรการกำหนดโควตาส่งออก โดยกำหนดให้แผนภาพทั้งสองแสดงลักษณะอุปสงค์ของต่างประเทศที่มีต่อสินค้าใหม่และอุปทานของไทยที่จะขายให้ต่างประเทศ ความแตกต่างของรูป (ก) และ (ข) อยู่ที่ลักษณะตลาดส่งออกของพืชผลที่ต่างกันกล่าวคือ หากเป็นพืชผลที่ประเทศไทยมีส่วนในการกำหนดราคาหรือพอมืออำนาจต่อรองบ้างจะแสดงโดยรูป (ก) เช่น กรณีของข้าว ส่วนรูป (ข) แสดงถึงการที่พืชผลที่ประเทศไทยต้องเป็นผู้ยอมรับราคาต่างประเทศ เช่น กรณีของข้าวโพดและมันสำปะหลัง

หากรัฐบาลกำหนดปริมาณโควตาส่งออกไว้ในระดับ OQ หรือแสดงได้ด้วยเส้น OQ' ลักษณะของอุปทานจะถูกบังคับให้เป็นเส้น SCQ' (ในรูป ก) และ SGQ' (ในรูป ข) ตามลำดับ

ในกรณีที่ประเทศไทยสามารถกำหนดราคาต่างประเทศได้ส่วนหนึ่ง (รูป ก) ผู้ส่งออกจะสามารถขายสินค้ากับต่างประเทศได้ราคา OP_1 และซื้อภายในประเทศได้ในราคา OP_2 ความแตกต่าง P_1P_2 คือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ต่อหน่วยที่ผู้ส่งออกได้รับจากมาตรการนี้หรือผู้ส่งออกจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมด เท่ากับพื้นที่ของสี่เหลี่ยม P_1P_2CA ซึ่งเป็นการโอนเงินไปจากผู้บริโภค เท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม P_0P_1AB และโอนเงินไปจากผู้ผลิตเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม P_0P_2CB

ส่วนในกรณีที่ไทยต้องเป็นผู้ยอมรับราคา (Price Taker) (รูป ข) ผู้ส่งออกจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม P_3DFG ซึ่งโอนมาจากเกษตรกรทั้งหมด

ข้อน่าสังเกตต่อไปก็คือ ระดับราคาสินค้าเกษตรชนิดนั้นภายในประเทศจะลดลงจากกรณีที่รัฐไม่แทรกแซงคือลดจากระดับ P_0 มาเป็นระดับ P_2 (ในรูป ก) และ D มาเป็น P_3 (ในรูป ข) ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้บริโภคสินค้าชนิดนั้นภายในประเทศได้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปด้วย โดยไม่ต้องออกแรงทำอะไรเลย ในกรณีของข้าวก็คือ ผู้บริโภคภายในประเทศ

กรณีของข้าวโพดก็คือ โรงงานอาหารสัตว์ภายในประเทศ^๑ และกรณีของละหุ่งก็คือ โรงงานสกัดน้ำมันละหุ่งที่มีเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย ซึ่งบุคคลผู้ได้ผลประโยชน์ทั้งหลายเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออก โรงงานอุตสาหกรรม และผู้บริโภค ส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ แทบทั้งนั้น

ตารางที่ ๔ แสดงสถิติราคาของการซื้อขายใบอนุญาตในการส่งออกระหว่างพ่อค้าผู้ส่งออกในขณะที่มีการกำหนดโควตาการส่งออกข้าวโพด ที่ได้จากการสำรวจ ราคาที่แสดงสามารถจะนำมาใช้เป็นค่าประเมินถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อตันได้เป็นอย่างดี

ตารางที่ ๑๐ ได้แสดงสถิติของปริมาณผลผลิตรวมของข้าวโพดที่ได้ประเมินขึ้นโดยสมาคมพ่อค้าข้าวโพดไทย และสถิติของการส่งออกและการใช้ภายในประเทศ

จากการสำรวจข้อคิดเห็นของพ่อค้าข้าวโพดเราได้ข้อคิดเห็นว่า ๖๐-๖๕% ของข้าวโพดที่ผลิตได้ในแต่ละปี ชาวไร่จะขายออกไปในช่วงเดือนตุลาคม ถึง เดือนธันวาคม^๒ เราสามารถคิดคำนวณราคาค่าโควตาโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนของปริมาณที่ซื้อขายในแต่ละเดือนได้ พอที่จะได้ค่าตัวแทนราคาโควตาของปี ๒๕๒๓/๒๕๒๔ ว่าค่าโควตาที่ซื้อขายกันจะอยู่ในราคาประมาณ ๑๕ เหรียญสหรัฐหรืออเมริกา/ตันหรือประมาณ ๓๐๗ บาท/ตัน (คิดตามอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้นคือ US๑ = ๒๐.๕๐ บาท) ดังนั้นเราพอจะสรุปได้ว่า ด้วยอย่างค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ชาวไร่ข้าวโพดต้องสูญเสียไปกับมาตรการกำหนดโควตาในปี ๒๕๒๓/๒๕๒๔ ถึง ๑,๐๑๓ ล้านบาทโดยประมาณ และเงินจำนวนดังกล่าวได้ตกอยู่ในมือพ่อค้าผู้ส่งออก

ผู้บริโภคน้อยสัตัวจะเป็นผู้ได้ผลประโยชน์โดยทางอ้อมด้วย และด้วยเหตุที่คนกรุงเทพฯ มีรายได้สูงกว่าคนต่างจังหวัดจึงบริโภคเนื้อสัตว์มากกว่าและเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์นี้เป็นอย่างมาก

พ่อค้าข้าวโพดให้ข้อคิดเห็นว่าข้าวโพดจะออกจากชาวไร่ในรูปแบบดังต่อไปนี้ ก.ค (๓-๕%), ส.ค (๘-๑๒%), ก.ย (๑๐-๑๕%), ต.ค (๑๘-๒๒%), พ.ย (๒๐-๒๕%), ธ.ค (๒๐-๒๕%), และ ม.ค (๑-๓%)

ตารางที่ ๔

แสดงราคาของใบอนุญาตที่ซื้อ-ขายกันในขณะที่มีมาตรการกำหนดโควต้าข้าวโพดส่งออก

๑๒-๑

US\$: ตัน

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
๒๕๑๘	-	-	-	-	-	-	-	๙-๑๐	๙	๓	๒-๓	(๑) ๒.๕ (๒) ๗-๘
๒๕๑๙	๙	๙	๒.๕	๑.๕	-	-	-	๓-๓.๕	๙-๙.๕	๙.๕	๑๐-๑๒	๑๐-๑๒
๒๕๒๐	๑๕	๑๐	-	-	-	-	-	๑๐-๑๒	-	๑๒-๑๓	๑๓	๙
๒๕๒๑	๙	๓.๕	-	-	-	-	-	-	-	-	(๓) *	(๔) *
๒๕๒๒	๑๐-๑๒	๑๐	๙	-	-	-	๖	๙	๙	๖	๖	๙
๒๕๒๓	๓	๙	-	-	-	-	-	๙	๙	๑๒	๑๙	๒๒
๒๕๒๔	๑๕-๑๘	(๕) *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : (๑) ครั้ง เดือนแรก
(๒) ครั้ง เดือนหลัง
(๓) วันที่ ๖-๙ พฤศจิกายน ไม่มี quota แต่ต้องแจ้งยอดขายเพื่อเริ่ม quota ในอนาคตอันใกล้
(๔) จะให้ส่งออกได้เมื่อรัฐบาลอนุญาต
(๕) ไม่มีค่า quota เพราะปริมาณที่ส่งออกตามโควต้าเต็ม

แหล่งที่มา : จากการสำรวจ

ตารางที่ ๑๐

แสดงปริมาณการผลิตข้าวโพดจำแนก เป็นปริมาณส่งออก
และใช้ภายในประเทศ

(หน่วย : ล้านตัน)

ปี	ผลผลิตรวม	ส่งออก	ใช้ภายในประเทศ
๒๕๑๕/๑๖	๑.๓	๑	๐.๓
๒๕๑๖/๑๗	๒.๕	๒	๐.๕
๒๕๑๗/๑๘	๒.๕	๑.๙	๐.๖
๒๕๑๘/๑๙	๓	๒.๓	๐.๗
๒๕๑๙/๒๐	๒.๗๕	๒.๑	๐.๖๕
๒๕๒๐/๒๑	๒	๑.๓	๐.๗
๒๕๒๑/๒๒	๓.๐	๒.๒	๐.๘
๒๕๒๒/๒๓	๓.๓	๒.๑	๑.๒
๒๕๒๓/๒๔	๓.๓	๒.๑	๑.๒
๒๕๒๔/๒๕	๔.๐	๓.๑	๐.๙

หมายเหตุ : ปีหมายถึงปีการผลิต เริ่มจากเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนมิถุนายน

แหล่งที่มา : สภาหอการค้า และสมาคมพ่อค้าข้าวโพดและพืชพันธุ์ไทย

รวมกันถึง ๖๔๔ ล้านบาท โรงงานอาหารสัตว์และผู้ใช้ข้าวโพดภายในประเทศ ๓๖๔ ล้านบาทโดยประมาณ^๑

พืชผลอีกชนิดหนึ่งที่เป็นพืชผลหลักที่ทำรายได้ให้กับประเทศ และเกี่ยวข้องกับเกษตรกรส่วนใหญ่ก็คือ มันสำปะหลัง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า เมื่อมันสำปะหลังฮัดเม็ต ไม่ได้ใช้ภายในประเทศและไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคนกรุงเทพฯ รัฐบาลก็ไม่เคยมีมาตรการหรือนโยบายในระดับส่งออกแต่อย่างใด จวบจนถึงปี ๒๕๒๔ ที่กระทรวงพาณิชย์นำเอาระบบโควตาส่งออกมมาใช้กับมันสำปะหลัง พร้อม ๆ กับเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก (ภาษีส่งออกรูปแบบหนึ่ง) ต้นละ ๑๐ บาท เพื่อนำมาเข้ากองทุนรักษาระดับราคามันสำปะหลัง และได้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๒๔ ประกอบกับสถานการณ์การค้าและการเงินระหว่างประเทศมีความปั่นป่วน ราคาหัวมันที่เกษตรกรขายได้จึงตกต่ำเป็นประวัติการณ์ จนเกิดการชุมนุมใหญ่ประท้วงเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๔ จนกระทรวงพาณิชย์ต้องยอมยกเลิกโควตาส่งออกเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๒๔

ได้ปรากฏว่ามีการซื้อขายโควตากัน เช่นเดียวกับกรณีของข้าวโพด และซื้อขายกันในราคา US \$ ๑ ต่อตัน (หรือประมาณ ๒๐.๕๐ บาท/ตัน ในขณะนั้น) จากการคำนวณปริมาณการส่งออกจากเดือนมกราคม ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๒๔ ที่เราส่งออกได้รวมกันทั้งหมดประมาณ ๒.๙ ล้านตันแล้ว^๒ ค่าเข้าทางเศรษฐกิจที่ผู้ส่งออกได้รับรวมกันทั้งสิ้นจึงเท่ากับ ๖๐ ล้านบาทโดยประมาณ เนื่องจากไทยมีอิทธิพลเหนือราคาต่างประเทศได้ค่อนข้างยาก (ตามรูปที่ ๓ ข.) จำนวนเงินประมาณ ๖๐ ล้านบาท นี้จึงเป็นตัวอย่งการโอนเงินจากเกษตรกร

^๑ การคำนวณนี้เป็นการคำนวณอย่างคร่าว ๆ กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๓/๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีที่มีโควตาซื้อขายกันในราคาสูงมาก ยิ่งไปกว่านั้นในบางเดือน (ขณะที่ข้าวโพดเหลือน้อยมาก) รัฐบาลได้ยกเลิกระบบโควตาและให้ค่าเสรี แต่เมื่อพิจารณาว่า ปริมาณของข้าวโพดส่วนใหญ่ได้ออกจากมือของเกษตรกรเกือบหมดแล้ว การคิดคำนวณหักผลกระทบดังกล่าวจึงเป็นการยุ่งยาก เกินความจำเป็นที่ไม่ได้ทำให้จำนวนเงินที่คำนวณได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

^๒ อาจจะมีผู้โต้แย้งว่าค่าโควตาไม่ได้ซื้อขายกันทุกตัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เมื่อเกิดราคาโควตาซื้อก็เท่ากับว่า ผู้ที่ได้รับจัดสรรโควตาแล้วส่งออกเองได้ค่าโควตาไปด้วยในจำนวน US\$ ๑ เหมือนกัน

ชาวโรมันสำปะหลังไปให้ผู้ส่งออกในเมือง โดยที่รัฐบาลไม่ได้อะไรด้วยเลย^๑

ด้วยเหตุผลที่อ้างว่าไทยถูกบีบโดยประชาคมยุโรปให้เซ็นสัญญาจำกัดตัวเอง

ในการส่งมันสำปะหลังอัดเม็ดออกไปยังประเทศกลุ่มประชาคมยุโรป ให้เหลือเพียง ๕ ล้านตัน และจะให้น้อยลงไปอีกในแต่ละปี^๒ กระทรวงพาณิชย์ ได้จำกัดโควตาในปี ๒๕๒๕ โดยกำหนดให้มีการแข่งขันกันส่งออกจนครบ ๕ ล้านตัน แล้วไม่ให้ส่งออก ซึ่งปรากฏว่าโควตาดังกล่าวล้นสุดในเดือนสิงหาคม และเมื่อได้โควตาพิเศษมาอีก ๕ แสนตัน ก็ได้จัดสรรให้กับผู้ส่งออก บางรายที่มีสิทธิพิเศษที่ล่วงรู้ถึงการได้โควตาพิเศษและนำเรือไปลอยอยู่ที่ยุโรปไว้ล่วงหน้าแล้ว ถึงเกือบ ๒ แสนตัน อีก ๓ แสนตันถึงได้ให้มีการแข่งขันกันส่งออกแบบใครก่อนใครได้ (มีเหตุการณ์การลัดคิวกันจำนวนหลายหมื่นตันที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันเมื่อเร็ว ๆ นี้) และในปี ๒๕๒๖ กระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนระบบอีกครั้งหนึ่งโดยกระจายจำนวนโควตาส่งออกทั้งหมด ๕.๒ ล้าน ออกเป็น ๔ งวด (งวดละ ๓ เดือน) ในปริมาณงวดละ ๑.๖ ล้าน, ๑.๓๕ ล้าน, ๑ ล้าน และ ๑.๒๕ ล้านตามลำดับ (โปรดสังเกตว่านโยบาย ๓ ปีติดกันมีมาตรการที่ไม่ซ้ำกัน)

แน่นอนที่สุดการกำหนดโควตาดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะไม่ได้จัดสรรโควตาให้กับผู้ส่งออกรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรจะต้องเป็นผู้เสีย และผู้ได้รับก็คือผู้ส่งออก ในกรณีนี้เป็นการยากที่จะคำนวณว่าใครจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปเท่าใด แต่พอจะชี้ให้เห็นได้ว่าผู้ส่งออกรายใหญ่ผู้มีเครื่องมือที่ดีกว่ามีระบบและสายงานในต่างจังหวัดที่ดีกว่าก็จะสามารถแย่งปริมาณการส่งออกในแต่ละงวดได้ดีกว่า และจะเป็นผู้ได้

^๑ ค่าธรรมเนียม ๑๐ บาท/ตัน นำไปใช้ในกองทุนที่จะนำไปซื้อหัวมันในราคาสูง ซึ่งเป็นการเก็บเงินจากเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เงินก้อนนี้ได้มีการใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้

^๒ กระทรวงพาณิชย์ ได้อ้างว่าหากเราไม่เซ็นสัญญาแล้วไทยจะต้องเดือดร้อนจากการกีดกันการนำเข้าของประชาคมยุโรปเอง จึงควรเซ็นสัญญาจำกัดตัวเองเพื่อจะได้ขอโควตาพิเศษอีก ๕ แสนตัน ซึ่งข้ออ้างที่ว่าจะได้ขอโควตาพิเศษนี้ ผู้เขียนได้รับทราบมาภายหลังจากการไปสำรวจตลาดในประเทศประชาคมยุโรปมาว่า เป็นความริเริ่มของประชาคมยุโรปเองที่จะขอให้ไทยส่งมันสำปะหลังเข้าไปให้อีก ๕ แสนตันเป็นจำนวนพิเศษ ข้ออ้างของกระทรวงพาณิชย์ จึงเป็นแต่เพียงข้ออ้างเท่านั้นเอง

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่า ซึ่งบางทีสิ้นปี ๒๕๒๖ นี้เราคงจะสามารถประเมินผลงานการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกระทรวงพาณิชย์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ละหุ่ง : บทเรียนในอดีตที่ยังคงเป็นแบบเรียนได้เสมอ นับเป็นเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาเราเป็นผู้ส่งออก เมล็ดละหุ่งรายสำคัญ จนกระทั่งปี ๒๕๒๒ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่ง เมล็ดละหุ่งออกรายใหญ่ที่สุดในโลก แต่แล้วหลังจากเดือนสิงหาคม ๒๕๒๓ เป็นต้นมา สถิติการส่งออกของเราไม่มีให้เห็นอีกต่อไป ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าเป็น เพราะเกษตรกรไทยเลิกปลูกละหุ่งกันแล้ว แต่เป็นเพราะในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๓ รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศห้ามการส่ง เมล็ดละหุ่งออกนอกราชอาณาจักร อ้างว่าเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมโรงงานปืน้ำมันละหุ่งที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวในประเทศ

ถ้าจะกล่าวกันโดยหลักการแล้วก็เท่ากับว่ารัฐบาลได้ให้จำนวนโควตาส่งออกเป็นศูนย์ ปริมาณเมล็ดละหุ่งที่ผลิตได้ในประเทศทั้งหมดจึงต้องส่งขายให้กับโรงงานสกัดน้ำมันละหุ่งเพียงแห่งเดียว (Monopsonist) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ที่ไม่จำเป็นต้องคำนวณ) หรือกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) อันนี้ได้ถูกดูดซับมาจากเกษตรกรจำนวนมาก เพื่อนำมาให้กับโรงงานเพียงโรงเดียว เพราะเกษตรกรหมดทางเลือกที่จะขายกับต่างประเทศ และผู้อื่นที่ให้ราคาดีกว่า ในขณะที่มาตรการการห้ามส่งออกของละหุ่งก็ยังคงมีอยู่และค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้จะมีไปเรื่อย ๆ ตามเท่าที่มาตรการนี้ยังคงถูกใช้อยู่ หรืออาจจะเรียกอีกแง่หนึ่งได้ว่าเป็นการค้าซื้อโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ด้วยหยาดเหงื่อและแรงกายเกษตรกรในต่างจังหวัด

๒.๑.๒ มาตรการอื่น ๆ ที่รัฐบาลใช้แทรกแซงตลาดและราคา

รัฐบาลได้ออกมาตรการแทรกแซงการตลาดภายในอีกหลายประการ และในแต่ละรายการมักจะเป็นการสร้างกำไรในสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว ผลก็คือผู้บริโภคส่วนหนึ่งและเกษตรกรอีกส่วนหนึ่งจะต้องเป็นผู้รับภาระจากกำไรในสิทธิพิเศษนั้นไป เช่น

(๑) นโยบายจำกัดจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูป (จำกัดโควตาจำนวนโรงงาน) มักจะมีเหตุผลที่อ้างกันอยู่เสมอว่า เพื่อไม่ให้มีการตั้งโรงงานกันมากเกินไปทำให้โรงงานเก่าและใหม่ต้องขาดทุน (ซึ่งในความเป็นจริงผู้ลงทุนย่อมจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนเอง) หรือเพื่อไม่ต้องการให้เกษตรกรเพิ่มการปลูกพืชบางชนิดจึงต้องจำกัดจำนวนโรงงานแปรรูป มาตรการที่ปรากฏจึงมีการควบคุมจำนวนโรงงานน้ำตาล ควบคุมจำนวนกำลังการผลิตของโรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง เป็นต้น มาตรการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้กับผู้ได้รับอนุญาต (ได้รับโควตาใบอนุญาต) เพราะเมื่อมาตรการของรัฐได้จำกัดจำนวนผู้แข่งขันไปแล้ว ผู้ดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจึงสามารถซื้อวัตถุดิบในราคาที่ถูกลงกว่าที่ควรจะเป็น (กรณีเพิ่มราคาขายผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปแล้วกระทำได้ยาก เพราะสินค้าทั้งสองจะเป็น Price Taker)

ผู้เขียนได้เคยออกสำรวจตลาดมันสำปะหลังในภาคอีสานได้พบว่า มีผู้นำหัวมันสำปะหลังจาก จังหวัดกาฬสินธุ์ และที่อื่น ๆ (ในอีสานตอนบน) มาทำการแปรรูปที่จังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้เพราะโรงงานมันสำปะหลังในแถบจังหวัดดังกล่าวที่เกษตรกรนิยมปลูกมันสำปะหลังกันในภายหลัง มีจำนวนน้อย (เพราะถูกควบคุมปริมาณโรงงานอยู่) เมื่อโรงงานไม่สามารถจะรับวัตถุดิบได้ทันจึงสามารถตราราคาซื้อลงได้ ผลที่ตามมาก็คือราคาในจังหวัดดังกล่าวจึงลดต่ำลงมากขนาดที่ความแตกต่างของราคาดังกล่าวมากพอจะเป็นสิ่งจูงใจให้มีผู้ขนส่งมันสำปะหลังไปแปรรูปในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งผู้ขนส่งดังกล่าวจะต้องเสียค่าขนส่งที่มาก เนื่องจากต้องขนส่งน้ำภายในหัวมันสำปะหลังไปด้วย^๑ (และกรณีขนส่งมันเส้นไปอัดเม็ดก็เป็นการเสียค่าขนส่งที่มากขึ้น เพราะมันเส้นกินเนื้อที่มากกว่า) และเมื่อราคาที่โรงงานทั้งหลายจะขายได้ที่ทำเรือศรียาซา เท่ากับระดับหนึ่งซึ่งขึ้นอยู่กับราคาในตลาดโลก ภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างไม่ควรจะต้องติดอยู่กับเกษตรกรในรูปของการขายได้ในราคาที่ต่ำลง

^๑ น้ำในหัวมันสำปะหลังมีจำนวนตั้งแต่ ๕๐% ของน้ำหนักขึ้นไป

มีปรากฏการณ์ให้เห็นที่แสดงว่าโรงงานมันส่วปะหลัง ผู้ได้โควต้าใบอนุญาตได้กำไรจากสิทธิพิเศษอยู่ ๒ ประการ คือ กรณีหนึ่ง ได้ปรากฏมีโรงงานมันส่วปะหลังที่สร้างขึ้นโดยไม่มีใบอนุญาตเป็นจำนวนมาก (ส่วนมากเป็นโรงงานมันเส้น) เนื่องจากโรงงานพวกนี้ต้องการจะเข้ามาแย่งชิงกำไรจากสิทธิพิเศษดังกล่าว กรณีที่สอง ได้ปรากฏว่ามีการซื้อขายใบอนุญาตการอัดมันเม็ดในปี ๒๕๒๒-๒๕๒๔ (ที่ควบคุมโดยกระทรวงอุตสาหกรรม) ในราคาประมาณ ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อหนึ่งหัวอัดในเขตชลบุรี และในราคาประมาณ ๕๐,๐๐๐ บาท ต่อหนึ่งหัวอัดในจังหวัดในภาคอีสาน (ขณะที่ราคาใบอนุญาตคงจะตกลงหรือไม่มีการซื้อขายอีกต่อไป เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมได้ปรับปรุงนโยบายเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ให้มีลานตากมันของกลุ่ม เกษตรกรหรือสหกรณ์และโรงงานมันส่วปะหลังอัด เมล็ดแข็งมากขึ้น) ราคาของใบอนุญาตดังกล่าวสามารถจะชี้ให้เห็นกำไรในสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ขึ้นต่ำได้ส่วนหนึ่ง เพราะในความเป็นจริงโรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตจะต้องเสียภาษีนอกกรอบให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการยากที่จะหาตัวเลขมายืนยันได้ในที่นี้

(๒) การกำหนดมาตรการ เพื่อให้องค์กรหรือกลุ่มเอกชนผูกขาด กรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การให้การผูกขาดกับผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๐๒ โรงฆ่าสุกร โค และกระบือ จะต้องเป็นของรัฐ เอกชนจะเปิดโรงฆ่าได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และเมื่อตั้งโรงฆ่าขึ้นแล้วต้องยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราชการส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งที่ดิน แต่หน่วยราชการดังกล่าวอาจมอบหมายให้เอกชนผู้สร้างโรงฆ่าเป็นผู้ประกอบการได้ เหตุผลที่ดำเนินการในรูปร่างนี้เพราะ^๑

(ก) เพื่อให้การฆ่าสัตว์ และจำหน่ายสัตว์เป็นไปด้วยความเหมาะสม ปลอดภัย ปราศจากโรค

 ๑ ดู อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, และวัชรียา โตสงวน, อ้างแล้ว บทที่ ๔

- (ข) เพื่อมิให้มีการแก่งแย่งกันในระหว่างพ่อค้าและประชาชนผู้บริโภค
- (ค) เพื่อให้การหารายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นจากธุรกิจการฆ่าสัตว์
เป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ผลของมาตรการปรากฏว่า วัตถุประสงค์ในข้อ (ก) และ (ค) ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะโรงฆ่าที่เกิดขึ้นมิได้ถูกสุขลักษณะ และรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นก็เก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะมีการฆ่าเถื่อนกันอย่างมากมาย (ฆ่าสัตว์ในโรงที่ถูกต้องแต่เสี่ยงภาษีการค้า ภาษีการฆ่าสัตว์ และภาษีรายได้)^๑ สิ่งประสบผลสำเร็จก็คือวัตถุประสงค์ในข้อ (ข) เพราะมาตรการการควบคุมการตั้งโรงฆ่าสัตว์ประกอบกับมาตรการห้ามขนย้ายเนื้อสัตว์ชำแหละนั้นมิได้ทำให้เกิดอำนาจการผูกขาดขึ้นในวงการค้าเนื้อสัตว์อย่างเป็นระเบียบแบบแผน โดยไม่แก่งแย่งกัน

นโยบายที่เสริมสร้างอำนาจการผูกขาดเนื้อสัตว์ชำแหละโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ก็คือการประกาศปิดเขตไม่ให้มีการขนย้ายเนื้อสัตว์ชำแหละข้ามจังหวัด ในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ และต่อมาในช่วง ๒๕๒๑ ถึง ๒๕๒๒ มาตรการดังกล่าวได้ให้กำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) จากนโยบายดังกล่าวอย่างมาก เพราะในช่วงดังกล่าว พ่อค้าเนื้อชำแหละได้มีโอกาสเอารัดเอาเปรียบพ่อค้าขายสัตว์มีชีวิตจากต่างจังหวัด กับพ่อค้าขายปลีกเนื้อสัตว์ชำแหละ โดยอาศัยอำนาจผูกขาดที่กระทรวงมหาดไทย ได้หยิบยื่นให้แก่ตน แน่นนอนผลเสียที่พ่อค้าปลีกและพ่อค้าสัตว์มีชีวิตก็ต้องถ่ายต่อไปยังผู้บริโภคและผู้เลี้ยงสัตว์ในต่างจังหวัดอย่างแน่นอน

ยิ่งไปกว่านั้นจังหวะของการประกาศเปิดเขตและปิดเขตการค้า (การห้ามขนย้ายเนื้อสัตว์ข้ามจังหวัด) ยังเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับคนกรุงเทพฯ และเสียประโยชน์กับเกษตรกรผู้เลี้ยงในต่างจังหวัด ซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไปที่จะวิเคราะห์หาความเสี่ยงกับนโยบายของรัฐบาล

^๑ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "พัฒนาการและบทบาทของสหสมาคมค้าสัตว์" และ นิพนธ์ พัวพงศกร, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายสุกร" รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม ๒๕๒๓

๒.๒ นโยบายการเกษตรและภาระความเสี่ยง (Burdens of Risk)

การทำกิจกรรมทุกชนิดย่อมจะต้องประสบกับความเสี่ยง ว่าสิ่งที่กระทำไป หรือสิ่งที่กระทำจะสัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหมายเอาไว้หรือไม่ เพราะในการทำหรือระหว่างทำ กิจกรรมนั้น มักจะมีเหตุการณ์สิ่งแวดล้อมผันแปรไป ผู้ที่ประสบกับความเสี่ยงจึงอาจจะเป็นผู้บริโภค ผู้ผลิต โรงงานแปรรูปอุตสาหกรรม หรือแม้แต่ว่ารัฐบาลก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้วยกันทั้งสิ้น

- ผู้บริโภคพืชผลการเกษตร อาจจะประสบความเสี่ยง ๒ ลักษณะ คือ เสี่ยงด้านราคาที่สูง และเสี่ยงด้านความแน่นอนของปริมาณและคุณภาพของสินค้าที่มีขาย
- ผู้ผลิตพืชผลเกษตร อาจจะเผชิญกับความเสี่ยงด้านการผลิตอันอาจจะเกิดจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ความเสี่ยงด้านปริมาณและคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่ใช้ ความเสี่ยงด้านตลาดและราคาพืชผล และท้ายที่สุดความเสี่ยงในเรื่องของนโยบายของ รัฐที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ
- พ่อค้าและผู้ประกอบการแปรรูป จะต้องเสี่ยงต่อปริมาณ ราคา และคุณภาพของพืชผลเกษตรที่จะมาเป็นวัตถุดิบ ในการผลิต, มีความเสี่ยงต่อการตลาดและราคาของผลผลิต และท้ายที่สุด (และมากที่สุด) มีความเสี่ยงต่อนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงในระหว่างปีอยู่เสมอ
- รัฐบาลและ/หรือ เจ้าหน้าที่ราชการ ก็มีความเสี่ยงด้านราคาและปริมาณเหมือนกัน เพราะรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอาจเข้าไปมีบทบาทซื้อ-ขายสินค้าโดยตรง เช่นกรณีข้าวที่ขายระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (G to G) รัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐแล้วขาดทุน ท้ายที่สุดต่อรัฐบาลเองก็มีความเสี่ยงในเสถียรภาพของรัฐบาลเอง อันเนื่องมาจากแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง

จะด้วยเหตุผลทางการเมือง เหตุผลจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ หรือเหตุผลในการรักษาผลประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มบางพวกก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทย ได้เข้ามาแทรกแซงทางด้านการเกษตร ทั้งด้านการผลิต และด้านการตลาดและราคา ซึ่งแน่นอนที่สุด ลักษณะความเสี่ยงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนี้ ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นที่น่าสนใจจะได้วิเคราะห์ให้เข้าใจว่ามาตรการของรัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบันได้สร้างประโยชน์ในการลดความเสี่ยงให้กับใครบ้าง และซ้ำเติมเพิ่มความเสี่ยงให้กับผู้ใด

เราสามารถจะแยกแยะความเสี่ยงออกได้เป็น ๒ ประการ คือ ความเสี่ยงในด้านการผลิต และความเสี่ยงในด้านการตลาดและราคา

๒.๒.๑ นโยบายของรัฐบาลกับความเสี่ยงทางด้านการผลิต

หากจะพิจารณาขบวนการในการผลิตของเกษตรกร เมื่อเกษตรกรเตรียมดิน ระบายน้ำหรือหว่านลงในพื้นที่ดิน ความเสี่ยงในการที่เมล็ดพันธุ์จะงอกออกมาเป็นต้นหรือไม่ ได้เกิดขึ้นแล้ว และความจริงได้เกิดขึ้นก่อนหน้านี้แล้ว มันเกิดพร้อมกับเวลาที่เกษตรกรไปซื้อเมล็ดพันธุ์ เพราะจะต้องเสี่ยงว่าเมล็ดพันธุ์ที่ตนไปซื้อมานั้นเป็นเมล็ดพันธุ์ (Seed) ที่แท้จริง หรือเป็นเพียงเมล็ดพืชธรรมดา (Grain) จริงอยู่รัฐบาลได้พยายามวิจัยค้นคว้าเมล็ดพันธุ์ที่ดี (Foundation Seed) เพื่อจะได้เผยแพร่ออกไปยังเกษตรกร ดังกรณีของข้าวโพด สุวรรณ ๑ สุวรรณ ๒ ฯลฯ ที่ส่วนหนึ่งเอกชนนำไปแพร่พันธุ์ แล้วนำไปขายให้กับเกษตรกร วิธีการซื้อ-ขาย เมล็ดพันธุ์ที่พบกันอยู่ทั่วไป ก็คือการตกเมล็ดพันธุ์จากกระสอบใหญ่ แบ่งออกมาซึ่งตามที่เกษตรกรต้องการ โอกาสในการที่พ่อค้าจะปลอมปน โดยเอาเมล็ดพืชธรรมดาเข้ามาผสมจึงกระทำได้ไม่ยาก ตามปกติเกษตรกรจะยอมลงทุนกับค่าใช้จ่ายในเรื่องเมล็ดพันธุ์ เพราะเขาเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการผลิตทั้งหลาย ยิ่งกว่านั้นหากเมล็ดพันธุ์ที่นำไปปลูกแล้วมีเปอร์เซ็นต์การงอกที่ต่ำมาก เกษตรกร

ก็อาจจะมีโอกาสขาดทุนได้มากขึ้น และอาจจะเสียโอกาสที่จะปลูกใหม่ได้ทันในฤดูนั้น ดังนั้นการช่วยลดความเสี่ยงด้วยการวิจัยและค้นหาพันธุ์พืชที่ดียังไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐ น่าจะได้คำนึงถึงเรื่องของการตลาด โดยอาจจะออกกำหนดมาตรการที่จะให้บริษัทผู้ขายเมล็ดพันธุ์ได้บรรจุเป็นหอ หรือถุงที่ปิดสนิท ในขนาดต่าง ๆ โดยที่ถึงนั้นก็ต้องเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบการเปิดได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรเลือกซื้อ เมล็ดพันธุ์ทั้งหอในปริมาณที่ตนต้องการ หากเมล็ดพันธุ์อยู่ในสภาพที่ไม่ดี เกษตรกรจะรู้ว่า เป็นของบริษัทใด แล้วจะได้ไม่เสี่ยงที่ตนจะซื้อหรือบอกกล่าวให้บุคคลอื่นซื้ออีกต่อไป

การลงทุนของรัฐในการวิจัย คำนึงถึงด้านเมล็ดพันธุ์นั้นเป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน เพราะนอกจากจะเกิดประโยชน์โดยตรงกับเกษตรกรแล้ว การเป็นผู้นำและควบคุม เมล็ดพันธุ์ (Foundation Seed) เป็นการป้องกันการผูกขาด ของบริษัทเอกชนในด้านการตลาด เพราะหาก รัฐบาลไม่สนใจการลงทุนในด้านนี้ หากแต่ให้เอกชนลงทุนเป็นผู้คิดค้นจนสามารถควบคุมเมล็ดพันธุ์ได้ ก็เท่ากับเป็นการควบคุมเทคโนโลยี ที่สำคัญในการผลิตที่อาจจะตามมาถึงการผูกขาดในด้านอื่น ๆ ข้อเสนอนี้มีได้มีเจตนาที่จะสกัดกั้นการลงทุนค้นคว้าวิจัยของเอกชน แต่ต้องการให้รัฐบาลแข่งขันกับเอกชนในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะเกษตรกรจำนวนมากจะได้ไม่ตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการผูกขาดที่อาจจะเกิดขึ้น

หลังจากที่เมล็ดงอกงามดีแล้ว ก็ถึงขั้นไถ่บุญ และถึงความเสี่ยงด้านดินฟ้าอากาศ ไม่ว่าฝนจะแล้งหรือน้ำจะท่วม และอาจจะตามมาด้วยการระบาดของโรคพืชและแมลงอีกด้วย (ดินฟ้าอากาศยังมีความสัมพันธ์กับการระบาดของโรคพืชบางชนิดอีกด้วย) เราต้องยอมรับว่ารัฐบาลได้พยายามทำดีที่สุดเกี่ยวกับเรื่องชลประทาน ที่แสดงออกถึงการลงทุน และการเจริญเติบโตของการชลประทาน แต่การชลประทานก็สามารถจะกระทำได้ในขอบเขต

ที่ค่อนข้างจำกัด ยังมีท้องที่อีกเป็นจำนวนมาก (โดยเฉพาะในภาคอีสาน) ที่ไม่สามารถจะช่วยเหลือได้ด้วยการชลประทานโครงการประกันภัยพืชผลที่โครงการส่งเสริมเกษตรไทย-เยอรมันได้เริ่มทดลองดำเนินการกับการปลูกฝ้าย และขณะนี้ทางกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรฯ ได้ทดลองดำเนินการต่อในเขตอื่น ๆ น่าที่จะได้รับการสนใจอย่างแท้จริง เพราะในหลักการแล้ว การประกันภัยพืชผลเป็นการลดการเสี่ยงภัยจากธรรมชาติได้ส่วนหนึ่ง เพราะกรณีที่เกิดความเสี่ยงภัยจากธรรมชาติเกษตรกร จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายส่วนหนึ่ง ทำให้ไม่อยู่ในสภาพที่หมดตัว และสามารถที่จะลงทุนต่อได้ใหม่ในฤดูต่อไป และหากไม่เกิดความเสียหาย ก็เท่ากับว่าเกษตรกรได้ร่วมระดมทุนเท่ากับค่าเบี้ยประกัน เพื่อช่วยเหลือผู้ที่เสียหายในท้องที่อื่นที่เกิดความเสียหาย ยิ่งไปกว่านั้นการประกันภัยพืชผล ยังเป็นระบบที่สามารถลดความเสี่ยงให้กับธนาคารพาณิชย์ เพราะสามารถใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินมาลงทุนได้ส่วนหนึ่งอีกด้วย^๑

ในเรื่องของปุ๋ย และยาฆ่าแมลง นอกจากความไม่เหมาะสมของการผูกขาดของพ่อค้าที่มีไม่กี่กลุ่ม เรื่องนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐที่สร้างการผูกขาดให้กับโรงงานปุ๋ย และการเก็บภาษีขาเข้าของปุ๋ยจากต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองโรงงานผลผลิตปุ๋ย และทำให้ปุ๋ยแพง (ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ ๒ ด้านอุตสาหกรรม) เกษตรกรในต่างจังหวัดยังพบกับความเสี่ยงในเรื่องคุณภาพของปุ๋ย เพราะนอกจากจะมีปุ๋ยปลอมแล้ว ระบบการตลาดปุ๋ยยังนิยมโฆษณาให้เกษตรกรจำตรา ยี่ห้อ มากกว่าสูตรของปุ๋ย พ่อค้าที่ฉลาดมักจะมีเริ่มใส่ปุ๋ยในสูตรที่มี N-P-K ในปริมาณที่กำหนดในตอนเริ่มแรกแนะนำตราของบริษัท และเมื่อเกษตรกรนิยมและจำตราทั้งกล่าวได้ ก็อาจจะลดสูตรในส่วนประกอบ N-P-K ลง รัฐบาลจึงน่าจะลดความเสี่ยงที่ไม่น่าจะเกิดนี้ ด้วยการควบคุมการใช้ตรา ยี่ห้อ ให้อยู่ในขนาดเล็กและเพิ่มขนาดของการพิมพ์สูตร N-P-K ที่กระสอบปุ๋ยให้ใหญ่เป็นพิเศษ พร้อมกับให้ความรู้แก่-

^๑ ดู เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และบัญชา ไตรวิทยาคม "การประกันพืชผล : รัฐบาลพร้อมแล้วหรือยัง ที่จะทำงานร่วมกับเกษตรกรผู้ยากจน" บทความสำหรับการประชุมเชิงวิชาการเรื่อง Central Government's Policies on Rural Development จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ พัทธยา๗-๔ มีนาคม ๒๕๒๓

เกษตรกรในเรื่องของสูตรของปุ๋ยเพื่อให้เกษตรกรสามารถจะมีความรู้และหัน เลี้ยวเห็ดเทียม
ทางการค้า ยิ่งไปกว่านั้นการโฆษณา จึงน่าจะถูกรวมด้วยให้มุ่งโฆษณาแต่เพียงให้เกิดความ
ศรัทธาต่อตราอย่างเดียว แต่ต้องให้เป็นการศึกษาในเรื่องของสูตรของปุ๋ยเพิ่มเติมที่เหมาะสม
อีกด้วย

ปัญหาของยาฆ่าแมลงที่จะขอล่าไว้ในที่นี้เพียงแต่ว่า เกษตรกรมีความเสี่ยงภัย
อย่างมากในการใช้ยา เพราะนอกจากจะพบกับยาปลอมแล้ว เกษตรกรยังขาดความรู้ด้าน
การใช้ยา เกษตรกรมีแหล่งข้อมูลข่าวสาร ก็จากพ่อค้าขายยาฆ่าแมลง ซึ่งทำหน้าที่เป็น "หมอด้"
แนะนำ จึงมักจะพบยาชุดอีกเช่นกัน ที่พ่อค้าแนะนำให้น้ำยาหลาย ๆ ชนิดผสมกันพ่น แนนอน
การกระจายชนิดของยา โดยพ่นหลาย ๆ ชนิดย่อมมีตัวยาบางชนิดที่ได้ผลแต่ผลเสียที่เกษตรกร
ได้รับนั้น นอกจากเกษตรกรจะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนที่มากกว่าที่ควรจะเป็นแล้ว ยังทำให้
แมลงบางชนิดดื้อยา และยากต่อการปราบปรามต่อไปอีกด้วย ความเสี่ยงชนิดนี้ กระทั่ง
เกษตรกร น่าจะเอาใจจริงเอาใจกับการให้การแนะนำ และให้การศึกษาแก่เกษตรกร และควบคุม
การจำหน่ายและใช้ยา

๒.๒.๒ นโยบายของรัฐบาลกับความเสี่ยงด้านการตลาดและราคา

ถึงแม้ว่าเกษตรกรผู้ปลูก จะพ้นจากสถานะความเสี่ยงด้านการผลิตดังที่
กล่าวแล้วข้างต้นนี้ เกษตรกรก็อาจจะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นทางการตลาดที่
ความจริงแล้วโดยธรรมชาติของวิธีการตลาดก็มีความเสี่ยงอยู่มากไม่น้อย นโยบายของ
รัฐบาลที่ผ่านมาได้มีบทบาทเป็นอย่างมาก ต่อประเด็นความเสี่ยง

โดยธรรมชาติของโครงสร้างการตลาดของสินค้าเกษตร หากพ่อค้าคนกลาง
ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อจากต่างจังหวัดเข้ามาขายในกรุงเทพฯ มักจะมีพฤติกรรมในลักษณะที่คิดค่า

ส่วนเหลือของการตลาด (Marketing Margin) ในลักษณะคงที่ กล่าวคือไม่ว่าราคาที่ดินขายได้จะสูงขึ้น หรือต่ำลง พ่อค้าจะคำนวณหักค่าใช้จ่ายและกำไรค่อนข้างจะคงที่ สิ่งที่ตามมาก็คือ ราคาสินค้าเกษตรที่ตนรับซื้อจะสูงขึ้นและต่ำลงตามราคาของกรุงเทพฯ ไปด้วย ผลงานวิจัยของผู้เขียนเอง ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าพ่อค้าโรงสีข้าว และพ่อค้าข้าวในระดับท้องถิ่น มีพฤติกรรมในลักษณะที่ได้อธิบายนี้^๑ การเปลี่ยนแปลงในราคาข้าวที่กรุงเทพฯ จะถูกคำนวณโดยหักค่าใช้จ่ายและกำไรในอัตราที่คงที่ (โดยเฉลี่ย) ผลก็คือ ราคาฟาร์มที่เกษตรกรขายได้ จึงเปลี่ยนแปลงในขนาด^๒ และทิศทางเดียวกัน พฤติกรรมของตลาดดังกล่าวนี้ แสดงว่าพ่อค้าได้ถ่ายเท การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้กับเกษตรกรในต่างจังหวัดทั้งหมด เช่นหากราคาในตลาดกรุงเทพฯ ที่ตนขายได้ลดลง ๑ บาท พ่อค้าจะซื้อจากต่างจังหวัดในราคาถูกลง ๑ บาทด้วย การเปลี่ยนแปลงในราคาฟาร์มจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเปอร์เซ็นต์ต่อราคาที่สูงกว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาในกรุงเทพฯ (ทั้งนี้เพราะฐานของราคาในกรุงเทพฯ สูงกว่าต่างจังหวัด) สถานการณ์ของการผลิตและการตลาดทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจะด้วยเหตุของภัยธรรมชาติ หรืออะไรก็ตาม ก็จะมีผลถึงการเปลี่ยนแปลงในราคาในกรุงเทพฯ โครงสร้างและพฤติกรรมของพ่อค้าดังกล่าวจึงถ่ายความเสี่ยงในรูปของราคาดังกล่าวต่อไปให้ยังเกษตรกรในต่างจังหวัดทั้งหมด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายของรัฐบาล มีส่วนสำคัญในประเด็นของความเสี่ยง จึงเป็นที่น่าสนใจว่านโยบายของรัฐบาลได้ช่วยเพิ่มความเสี่ยง หรือลดความเสี่ยงให้กับบุคคลกลุ่มใด ดังที่จะได้วิเคราะห์เป็นงานนโยบายดังต่อไปนี้

^๑ ดู Chirmsak Pinthong ใน A Price Analysis of the Thai Rice Marketing System, Ph.D dissertation, Stanford University, 1977.

^๒ ราคาฟาร์มของข้าวเปลือก ต้องเปรียบเทียบกับมูลค่าข้าวสารที่สีได้จากข้าวเปลือก ๑ ตัน

(ก) นโยบายภาษีในระดับส่งออก

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า รัฐบาลในอดีตได้ใช้นโยบายการเก็บภาษีในระดับส่งออกกับข้าว น้ำตาล และยางพารา^๑ เราคงต้องยอมรับในที่นี่ว่า ภาษีในระดับส่งออกได้มีส่วนช่วยในการรักษาเสถียรภาพของราคายางในประเทศ เพราะจากอดีตของการเก็บภาษีส่งออก^๒ ข้าวมากกว่า ๓๐ ปี รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ ได้พยายามปรับอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก (ค่าพรีเมียม) ขึ้นลงตามราคาของตลาดโลก กล่าวคือเมื่อราคาตลาดโลกในปีใด พุ่งตัวสูงขึ้นมาก กระทรวงพาณิชย์ก็จะประกาศค่าธรรมเนียมการส่งออกสูงขึ้น และเมื่อไรก็ตาม ที่ราคาตลาดโลกตกต่ำ กระทรวงพาณิชย์ก็ประกาศ ค่าธรรมเนียมการส่งออก (พรีเมียม) ต่ำลง^๓ จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาอันยาวนานหลายปี ที่ใช้นโยบายดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่ามีการให้เงินอุดหนุน (Subsidy หรือ Negative Tax) ซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพไว้ในระดับราคาต่ำ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค (โดยเฉพาะผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ผู้มีอำนาจทางการเมืองสูง) โดยต้นทุนของการรักษาเสถียรภาพนั้นตกอยู่กับชาวนามากกว่าจะรักษาเสถียรภาพให้ชาวนา เพราะหากจะมุ่งรักษาเสถียรภาพให้ชาวนาแล้ว ระดับราคาเป้าหมาย หรือระดับราคามาตรฐานที่ใช้ เป็นฐานในการพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกนั้น คงจะต้องสูงเพียงพอที่รัฐบาลจะใช้เงินภาษีที่เก็บมาจากปีที่ราคาต่างประเทศอยู่ในระดับสูง มาอุดหนุนในปีที่ราคาต่างประเทศตกต่ำ

^๑ จะไม่ขอวิเคราะห์กรณีของยางพาราในที่นี้ เพราะไม่สามารถแสดงความสัมพันธ์ของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดได้ชัดเจน

^๒ ภาษีส่งออกของข้าว หมายความว่า ค่าธรรมเนียมการส่งออก (พรีเมียมข้าว) การกระชาดทุนข้าวสำรอง และอากรขาออก

^๓ เป็นที่น่าเสียดายว่าในปี ๒๕๒๕/๒๕๒๖ นี้ ราคาต่างประเทศตกต่ำอย่างมาก แต่กระทรวงพาณิชย์ประกาศขึ้นอัตราภาษีขาออกไว้ และจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงจนถึงสิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๒๖

มีผู้โต้แย้งโดยให้ความเห็นว่า นโยบายการเก็บภาษีส่งออกดังกล่าวมีข้อดีที่สามารถกระจายความเสี่ยงให้เกษตรกรในระยะยาว โดยช่วยเป็นมาตรการทางอ้อมที่ผลักดันให้เกษตรกรไม่ผูกพัน หรือผูกความหวังไว้กับพืชผลใด พืชผลหนึ่ง (Diversification) เรามีความเห็นพ้องด้วยเป็นอย่างมากว่า การกระจายความเสี่ยงเป็นของดี และเราก็เห็นด้วยอีกต่อไปว่าหากเกษตรกรสามารถปลูกพืชหลาย ๆ ประเภทจะทำให้ลดความเสี่ยงได้ แต่ทั้งนี้ เรายังเห็นว่าหนทางในการชักจูงเกษตรกรเพื่อปลูกพืชอื่นซึ่งอาจจะกระทำได้ด้วยการหามาตรการเพื่อเพิ่มราคาพืชอย่างอื่น ๆ มิใช่ใช้มาตรการกตราคาข้าว ซึ่งเป็นการกระทำด้านลบ (Negative measure) กับเกษตรกร แนวความคิดดังกล่าวจึงมุ่งหวังที่จะกระจายความเสี่ยงบนต้นทุนของชาวนาและผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมการกดขี่มากเกินไป

นโยบายการเก็บภาษีในระดับส่งออกของข้าว ยังช่วยลดความเสี่ยงให้กับรัฐบาล เพราะนอกจากจะเป็นรายได้ให้กับรัฐบาลแล้ว ยังเป็นมาตรการที่ทำให้ราคาภายในประเทศ แตกต่างจากราคาในต่างประเทศ ปริมาณข้าวสารที่ไทยส่งออกไปยังต่างประเทศ ประมาณ ๔๐-๕๐ % เป็นการส่งออกในรูปของการค้าแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ความแตกต่างของราคาทั้งสอง ช่วยลดความเสี่ยงให้กรมการค้าต่างประเทศผู้ดำเนินการเจรจาขายข้าวให้รัฐบาล สามารถหาข้าวภายในประเทศส่งมอบตามสัญญาที่ได้กระทำไว้ เพราะไม่ว่าจะตกลงสัญญาขายไว้ในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น^๑ สักเล็กน้อย ก็สามารถซื้อข้าวในประเทศส่งมอบได้ เพราะระดับราคาในประเทศต่ำกว่ามากอยู่แล้ว และกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมการส่งออกเมื่อไรก็ได้ เปรียบเสมือนมาตรการเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการซื้อประกันความเสี่ยงภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยที่ไม่ต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยประกัน แต่กลับได้เงินภาษีเข้ารัฐบาลอันเป็นความดีความชอบอีกด้วย

^๑ ราคาที่ควรจะเป็น หมายถึงราคาที่พ่อค้าส่งออกเอกชน สามารถจะขายได้ในราคาที่สูงที่สุดในขณะนั้น ภายใต้สภาวะการตลาดที่เป็นอยู่

(ข) นโยบายการกำหนดปริมาณการส่งออก (Export Quota)

"การกำหนดปริมาณการส่งออก เพื่อไม่ให้มีการส่งสินค้าเกษตรออกนอกราชอาณาจักร จนทำให้ภายในประเทศเป็นที่เดือดร้อน" สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้ออ้างในการประชาสัมพันธ์ที่รัฐบาลทุกสมัยนิยมใช้ ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวได้สะท้อนภาพให้เห็นถึงจุดประสงค์ประการหนึ่งก็คือการลดความเสี่ยงให้กับผู้บริโภค หรือผู้ใช้สินค้านั้นภายในประเทศ (นอกเหนือจากการสร้างกำไรจากสิทธิพิเศษ ดังที่ได้กล่าวแล้ว) ดังตัวอย่างในพืชผลที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

กรณีโคตัวข้าวโพด เป็นที่แน่ชัดว่าโรงงานอาหารสัตว์ภายในประเทศได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ เพราะเมื่อกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดโคตัวและกักจำนวนที่จะต้องใช้ ไว้ภายในประเทศ ความเสี่ยงในเรื่องปริมาณที่มีใช้เพียงพอก็ลดน้อยลงไปมาก ทำให้โรงงานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ต้องรีบแย่งซื้อมาเก็บไว้แต่ต้นฤดู (เพราะมั่นใจว่ามีปริมาณในประเทศเพียงพอ) ยิ่งไปกว่านั้นการกักปริมาณไว้ในประเทศยังทำให้ราคาในประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย (วิเคราะห์แล้วในตอนต้น) รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์เองก็ได้ลดความเสี่ยงจากแรงกดดันของโรงงานอาหารสัตว์ และผู้บริโภคเนื้อสัตว์ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ควบคุมราคาขึ้นสูงของอาหารสัตว์ที่จำหน่ายในประเทศ (และในบางครั้งมีการห้ามส่งออก) เพราะเมื่ออาหารสัตว์ราคาถูกราคาเนื้อสัตว์ที่ผู้บริโภคจะซื้อได้จึงอยู่ในระดับราคาที่ไม่สูง และหากปริมาณข้าวโพด อาหารสัตว์ และเนื้อสัตว์ มีปริมาณในประเทศสม่ำเสมอ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ โรงงานอาหารสัตว์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น แต่ทั้งนี้ประโยชน์ที่ได้นั้นตั้งอยู่บนต้นทุนของชาวไร่ข้าวโพดที่อยู่ในต่างจังหวัด

กรณีโคตัวมันสำปะหลัง ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า นโยบายของกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวกับมันสำปะหลัง ที่เริ่มเข้ามาแทรกแซงในนโยบายมันสำปะหลัง

เมื่อปี ๒๕๒๔ เป็นต้นมา เป็นเวลา ๓ ปีที่แล้วนี้ ได้เปลี่ยนนโยบายทุกปี ปีละอย่าง โดยในปี ๒๕๒๔ กระทรวงพาณิชย์ ประกาศควบคุมปริมาณการส่งออก (โควต้าส่งออก) และจัดสรรให้ผู้ส่งออกแต่ละงาน (มายกเลิก ดันกรกฎาคม ๒๕๒๔) ในปี ๒๕๒๕ กระทรวงพาณิชย์ ประกาศให้แข่งขันกันส่งออกตั้งแต่ต้นปี (๑ มกราคม ๒๕๒๕) โดยทั้งนี้จะไม่ให้ปริมาณการส่งออกทั้งหมดเกิน ๕.๕ ล้านตัน ในปี ๒๕๒๖ กระทรวงพาณิชย์ประกาศจำกัดโควต้าส่งออกไว้ ๕.๒ ล้านตัน โดยจัดสรรเป็น ๔ งวด (งวดละ ๓ เดือน) งวดหนึ่ง ๆ ให้ส่งออกได้ในปริมาณต่าง ๆ ไม่เท่ากัน เช่น ๑.๖ ล้าน ๑.๒๕ ล้านตัน เป็นต้น

กรณีมันสำปะหลังเป็นกรณีตัวอย่างที่ตัวอย่างหนึ่งของนโยบายกระทรวงพาณิชย์ที่พยายามกำหนดให้มีนโยบายแน่นอนตลอดทั้งปี ที่เริ่มใช้กับกรณีมันสำปะหลังตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา เพราะในกรณีพืชผลอย่างอื่น ๆ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากว่า นโยบายของกระทรวงนี้ไม่ค่อยแน่นอน เพราะสามารถออกประกาศของกระทรวงระเบียบของกรมได้ อาทิตยละหลายครั้ง เมื่อสร้างความไม่แน่นอนในนโยบาย พ่อค้าก็ย่อมจะมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง เพราะนอกจากพ่อค้าผู้ส่งออกจะต้องมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดและราคาต่างประเทศ แล้ว พ่อค้ายังต้องมีความเสี่ยงในการเดาใจผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย และเมื่อความเสี่ยงดังกล่าวเกิดกับพ่อค้าผู้ส่งออกทุกคน ผู้ส่งออกแต่ละคนจะแปลต้นทุนความเสี่ยงนี้ไปเป็นการรับซื้อพืชผลการเกษตรในราคาที่ต่ำลง เพราะต่างคนต่างมีความเสี่ยงด้วยกันทั้งนั้น

กรณีนโยบายมันสำปะหลังของกระทรวงพาณิชย์ ที่ประกาศค่อนข้างแน่นอนตลอดปีหนึ่ง ๆ (ไม่เปลี่ยนแปลงในหลักการใหญ่) จึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่ลดความเสี่ยงให้กับพ่อค้า และผู้ส่งออก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายที่แน่นอนภายในปีเดียวแต่ไม่สอดคล้องกันในแต่ละปี สร้างความเสี่ยงให้กับเกษตรกรในต่างจังหวัดมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการปลูก-

มันสำปะหลัง ถึงแม้ว่าจะใช้ระยะเวลาการเพาะปลูกค่อนข้างยืดหยุ่นระหว่าง ๔-๑๒ เดือน ก็ตาม แต่ระยะเวลาที่ให้ผลดีกับเกษตรกรจะต้องอยู่ในช่วง ๑๒ เดือน การที่นโยบายในปี ๒๕๒๕ กำหนดแต่ยอดโคเวตารวมแล้วให้แย่งกันส่งออกได้ตั้งแต่ต้นฤดู เกษตรกรผู้ปลูกมัน ในปี ๒๕๒๕ ย่อมจะต้องคาดคะเนถึงการเพาะปลูกให้ได้ผลตรงกับกาส่งออกของปี ๒๕๒๖^๑ และเมื่อเกษตรกรได้ลงมือปลูกมัน เมื่อปี ๒๕๒๕ แล้ว แต่นโยบายในปี ๒๕๒๖ ได้เปลี่ยนแปลง ไป ทำให้การวางแผนการผลิตของเกษตรกรผิดพลาดไป ดังนั้นการกำหนดมาตรการ และ นโยบายที่ดี นอกจากจะคำนึงถึงความเสี่ยงของพ่อค้าแล้ว ควรจะต้องคำนึงถึง เกษตรกรผู้ผลิต ในต่างจังหวัดอีกด้วย

การควบคุมปริมาณน้ำตาล สืบเนื่องจากความพยายามของรัฐที่จะรักษา

เสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศให้กับผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้กำหนดระดับราคาขั้นสูง ที่ขายได้ในกรุงเทพฯ และ เมืองต่าง ๆ แต่เนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก บางปีราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงมาก แต่บางปี (เช่น ปีปัจจุบัน) ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำมากหลายเท่าตัว ความพยายามลดความเสี่ยงให้ ผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมผู้ใช้น้ำตาล โดยการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิต น้ำตาลทรายขาว จำหน่ายภายในประเทศ ภายใต้ขอบเขตของราคาที่กำหนด จึงค่อนข้างจะ ยากลำบาก เพราะในปีใดที่ราคาต่างประเทศอยู่ในระดับที่สูงกว่าราคาที่กำหนดภายในประเทศ โรงงานน้ำตาลอยากรจะผลิตน้ำตาลดิบส่งออกขายต่างประเทศมากกว่าผลิตน้ำตาลทรายขาวขาย ในประเทศ เหตุการณ์กลับกันเมื่อราคาน้ำตาลต่างประเทศอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาในประเทศ มาก โรงงานน้ำตาลก็อยากรจะผลิตน้ำตาลทรายขาวขายในประเทศมากกว่าส่งออก (ดังได้ ปรากฏข่าวเมื่อ ๒-๓ ปีที่แล้ว ที่โรงงานน้ำตาลลักลอบผลิตน้ำตาลดิบขายต่างประเทศ เพราะ ราคาต่างประเทศดีกว่า แต่เหตุการณ์ในปีนี้ก็กลับกัน คือมีโรงงานน้ำตาลบางโรงลักลอบผลิต น้ำตาลทรายขาวขายในประเทศมาก)

^๑ การเพาะปลูกมันสำปะหลัง ไม่มีข้อจำกัดทางฤดูกาลเหมือนดังพืชอื่น ๆ

ราคาอ้อยที่กำหนดในแต่ละปีจึงเกิดจากการต่อรองระหว่างเกษตรกรกับโรงงานน้ำตาล เมื่อโรงงานน้ำตาลได้รายได้จากตลาดสองแหล่งแตกต่างกัน และในแต่ละปีสถานการณ์ก็แตกต่างกันอีกด้วย จึงต้องมีการตกลงต่อรองการกำหนดราคาอ้อย และด้วยการรวมตัวของชาวไร่อ้อยรายใหญ่ และหัวหน้าโควตาอ้อย จึงทำให้มีอำนาจต่อรองมากกว่ากรณีของชาวนาข้าว ชาวไร่ข้าวโพดหรือเกษตรกรทั่ว ๆ ไปชาวไร่อ้อยก็เลยได้ผลประโยชน์จากการกำหนดราคาและลดความเสี่ยงพอสมควร เพราะหลายครั้งที่รัฐบาลต้องนำเงินสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งเป็นเงินที่ส่วนใหญ่ได้มาจากพรีเอมิอัมข้าว (ส่วนน้อยมาจากพรีเอมิอัมอ้อย) มาอุดหนุนโรงงานน้ำตาลให้ซื้ออ้อยในราคาที่สูง กรณีอ้อยและน้ำตาลจึงเป็นกรณีตัวอย่างของเกษตรกรที่พอจะมีอำนาจต่อรอง มิฉะนั้นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการรักษาเสถียรภาพของราคาให้ผู้บริโภคนั้นจะมีต้นทุนหรือภาระตกอยู่กับเกษตรกรในลักษณะของความเสียหายหรือราคาต่ำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือสองอย่างพร้อม ๆ กัน อำนาจต่อรองของเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้แสดงให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นในปี ๒๕๒๕/๒๕๒๖ ขณะที่ผู้บริโภคต้องบริโภคน้ำตาลในระดับราคาที่สูงมากกว่าตลาดโลกอย่างมากซึ่งแสดงให้เห็นประโยชน์ของการรวมตัวและอำนาจต่อรองของเกษตรกร

(ค) นโยบายการค้าภายใน

นโยบายการค้าสุกร นโยบายการควบคุมการฆ่าและการค้าสุกรของรัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นระหว่างคนกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดได้ชัดเจน ในปี ๒๕๐๒ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒ นอกจากจะมีสาระสำคัญของการได้รับสิทธิในการฆ่าสัตว์ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น ยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครอง หรือเจ้าพนักงานมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตการจำหน่ายเนื้อสุกรข้ามเขต

โดยความเป็นจริงแล้วเมืองใหญ่ที่มีประชากรมาก และรายได้ของประชากรสูงอย่างกรุงเทพฯ ย่อมจะเป็นตลาดใหญ่และเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับเนื้อสัตว์ และโดยที่เนื้อสุกรเป็นที่นิยมมากของคนกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ จึงเป็นตลาดเนื้อสุกรที่สำคัญของคนต่างจังหวัด

เสมอมา ดังเช่นสถิติในปี ๒๕๑๐ ที่มีการนำเข้ากรุงเทพฯ ถึง ๕๓๓,๘๘๘ ตัว แต่ในปี ๒๕๑๔ เหลือเพียง ๗๙,๓๐๘ ตัว กลับเพิ่มขึ้นเป็น ๓๗๑,๘๕๕ และ ๕๖๘,๘๕๘ ตัว ในปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ตามลำดับ และในปี ๒๕๒๐ ปริมาณนำเข้าจากต่างจังหวัดลดลง เหลือ ๓๖๗,๕๗๑ ตัว^๑

ด้านสภาพการเลี้ยงสุกรของบ้านเราที่อยู่ในลักษณะของการขึ้นลง เป็นวัฏจักร กล่าวคือ เมื่อราคาดีจะมีผู้สนใจเลี้ยงสุกรจำนวนมาก ผลก็คือราคาในระยะต่อไปนั้นตกลง และมีผลให้มีผู้เลี้ยงสุกรน้อยลง และราคาสูงขึ้นอีก ผู้บริโภคในประเทศมักจะได้รับประโยชน์จากความผันผวนในด้านราคา เพราะมาตรการของรัฐบาลตามอำนาจใน พ.ร.บ.ได้ช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาไว้ให้ในระยะสั้น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยจะคอยควบคุมปริมาณการนำเข้ากรุงเทพฯ ตามจังหวะของสภาวะตลาด ซึ่งถ้าเราศึกษาดูว่าจังหวะใดกระทรวงมหาดไทยจะเปลี่ยนนโยบายก็จะเห็นว่า ในช่วงสุกรล้นตลาดรัฐบาลจะขออนุญาตเปิดเขตมาใช้ ไม่อ้าวว่า ถ้ารัฐบาลจำกัดอุปทานเนื้อสุกรที่เข้ามาในกรุงเทพฯ แล้วจะทำให้ราคาเนื้อสุกรเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่กระทรวงมหาดไทยมองข้ามข้อเท็จจริงไป คือการลดอุปทานเข้าตลาดกรุงเทพฯ ด้วยวิธีแบบนี้ เป็นการซ้ำเติมสภาพล้นตลาดสำหรับผู้เลี้ยงสุกรในต่างจังหวัด (เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ปิดกั้นอุปสงค์จากกรุงเทพฯ ที่เป็นแหล่งใหญ่) แต่ในช่วงที่สุกรขาดตลาด ราคาเนื้อสุกรพุ่งสูงขึ้น รัฐบาลจะเปิดเขตการค้าสุกร ผลที่ปรากฏในต่างจังหวัดก็คือ รัฐบาลกำลังเพิ่มอุปสงค์เพื่อป้อนเข้าตลาดกรุงเทพฯ ในช่วงที่ราคาสุกรกำลังสูงขึ้นอยู่แล้ว เท่ากับเป็นการทำลายเสถียรภาพของราคาสุกรในต่างจังหวัด เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสุกรในกรุงเทพฯ^๒

^๑นิพนธ์ พัวพงศกร การตลาดและราคาสุกรกับบทบาทของรัฐบาล รายงาน
การศึกษานโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร เล่มที่ ๗, ก.ค.๒๕๒๔ ตาราง ๑๑ - ก.

^๒อัมมาร์ สยามวาลา เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โตสงวน, รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย อ้าวแล้ว, หน้า ๒๔๔

นโยบายการค้าใบยาสูบ เนื่องจากอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่เป็นอุตสาหกรรม

ผูกขาดโดยรัฐ ผลผลิตของใบยาสูบที่เกษตรกรผลิตได้ประมาณ ๓๕% นำไปใช้ในโรงงานยาสูบภายในประเทศ อีกประมาณ ๖๕% ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ^๑ โรงงานยาสูบกระทรวงการคลัง และผู้ผลิตบุหรี่ต่างประเทศต่างต้องการคุณภาพของใบยาและการบ่มที่ดี เพื่อเอาใจนักสูบบุหรี่ทั้งหลาย พ.ร.บ.ยาสูบจึงเกิดขึ้น ควบคุมทุกขั้นตอนของการผลิตและจำหน่าย ในการเพาะปลูกใบยาสูบนั้น เกษตรกรจะต้องขออนุญาตจากกรมสรรพสามิตก่อน และในการขออนุญาตนั้นจะต้องระบุถึงพันธุ์ยาสูบที่จะใช้ สถานที่ปลูก จำนวนพื้นที่จน ผู้บ่มใบยาที่ตนจะขายใบยาสดให้เท่ากับว่ากฎหมายนี้บังคับให้เกษตรกรต้องผูกพันการขายให้กับโรงบ่มแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงของคุณภาพและปริมาณใบยาสูบให้กับโรงบ่ม และโรงงานยาสูบในที่สุด

โรงบ่มใบยาสูบจึงมีอำนาจการตลาดผูกขาดการซื้อใบยาจากเกษตรกร และมีอำนาจเหนือในด้านการตั้งราคาซื้อ การคัดเกรดต่อเกษตรกร และเมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน มิให้เกษตรกรนำใบยาของตนไปขายให้กับผู้ซื้อ โรงบ่มใบยาสูบจึงกล้าที่จะปล่อยเงินกู้ ในรูปของการให้ต้นกล้า ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง โดยคิดหักกับมูลค่าของใบยาที่เกษตรกรนำมาขาย ซึ่งแน่นอนโรงบ่มย่อมจะต้องคิดถึงค่าบริการในเรื่องเหล่านี้ ในลักษณะของราคาปัจจัยการผลิตที่แพงกว่าท้องตลาด^๒ โรงบ่มใบยาสูบได้ตั้งหัวหน้าคนงานเพื่อทำหน้าที่แนะนำด้านการผลิตต่าง ๆ ให้ว่าควรที่จะปลูกห่าง ปลูกถี่เท่าไร เมื่อไรควรจะใส่ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ซึ่งเกษตรกรเองก็ได้ประโยชน์ในแง่ดังกล่าว ที่โรงบ่มกล้าให้บริการ เพราะโรงบ่มสามารถจะหักค่าบริการในตอนรับซื้ออีกส่วนหนึ่งก็จะแฝงอยู่ในราคาใบยาสดที่ต่ำกว่า ถ้าหากโรงบ่มไม่ต้องให้บริการเหล่านี้ แน่แนอนค่าบริการที่ปรากฏ และที่แฝงอยู่ยากจะวินิจฉัยได้ว่ามากหรือน้อยเกินไป เพราะยังไม่ปรากฏระบบที่ไม่มีการผูกมัดให้เราได้เปรียบเทียบ

^๑ อัมมาร์ สยามวาลา เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โตสงวน อ่างแล้ว

^๒ ผู้เขียนได้มีโอกาสทำวิจัยเกี่ยวกับหมู่บ้านชนบทยากจนในภาคเหนือ ได้มีหลักฐานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวกำลังจัดพิมพ์อยู่

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลมีมาตรการเพื่อบังคับจะลดความเสี่ยงด้านคุณภาพ ใบยาสูบให้กับผู้บริโภครและโรงงานโดยมี พ.ร.บ. ดังกล่าว ทำให้เกษตรกรหมดทางเลือก ในทาง การค้าจึงต้องขายให้กับโรงบ่มในท้องที่เพียงโรงเดียว โอกาสในการถูกกดราคาใน รูปของการคัดเกรด คัดคุณภาพ (Price Discrimination) จึงมีสูงมาก สิ่งที่ได้ รับรู้จากการสำรวจในชนบทภาคเหนือ ได้พบเห็นว่าโรงบ่มจะให้เกษตรกรนำใบยามามัด มัดละ ไม่เกิน ๗๐ กก. และเมื่อถึงแม้ว่าเกษตรกรจะคัดคุณภาพให้เหมือนกันอย่างไรก็ตาม ก็จะต้องถูกตีราคาให้ต่างกัน เพราะทางโรงบ่มมักจะอ้างว่าในแต่ละมัดมีคุณภาพต่างกัน

นโยบายของรัฐ ซึ่งน่าจะได้นำถึงเกษตรกรบ้าง รัฐบาลจะต้อง เปลี่ยน พ.ร.บ. ยาสูบ เปิดโอกาสให้เกษตรกรติดต่อทำสัญญากับโรงบ่มนอกเขตของตนได้ นอกจากนี้ โรงงานยาสูบควรจะรื้อฟื้นโครงการส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการบ่มใบยาด้วยตนเองและ ขยายโควตาของจำนวนเกษตรกรผู้บ่มใบยาเองเหล่านี้ให้มากขึ้น และน่าจะอนุญาตให้เกษตรกรผู้บ่มใบยาเอง เหล่านี้สามารถรับซื้อใบยาจากเกษตรกรทั่วไปได้อีกด้วย

นโยบายส่งเสริมให้เกษตรกรกักเก็บสินค้าการเกษตร เพื่อเก็งกำไร

โดยธรรมชาติของสินค้าเกษตรที่สามารถจะเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวได้เป็น ฤดูกาล (ปีละ ๑-๒ ครั้ง) ราคาสินค้าในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว ย่อมจะต้องต่ำกว่าในตอน ปลายฤดู ทั้งนี้เพราะการที่จะต้องกักเก็บสินค้าเกษตรไว้บริโภคตลอดปีนั้นมีค่าเก็บรักษา (Storage Cost) หากราคาไม่ยกสูงขึ้นจากต้นฤดูก็คงจะไม่มีใครในระบบ เศรษฐกิจยอม กักเก็บเป็นแน่ การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เกษตรกรกักเก็บสินค้า เกษตรโดยไม่ขายใน ตอนต้นฤดูโดยพยายามส่งเสริมให้เกษตรกรสร้างยุ้งฉางเพื่อกักเก็บ ก็ด้วยเจตนาคดีที่ดีที่อยาก จะให้เกษตรกรขายสินค้าปลายฤดูในราคาที่สูงกว่าต้นฤดู ซึ่งเท่ากับว่าให้ เกษตรกรทำหน้าที่ เป็นผู้เก็บกักแข่งกับพ่อค้าคนกลางในการเก็งกำไร

ตามปกติของการเก็งกำกั้นนั้น ผู้ทำการเก็งกำกั้น (Speculator) จะต้องสามารถคาดการณ์ราคาในอนาคตได้ดี เพราะในระยะเวลาที่ผ่านมาจากตอนต้นฤดู ราคาสินค้าเกษตรมิได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างสม่ำเสมอ แต่มีการผันผวนขึ้นลงในลักษณะวันต่อวัน ผู้ที่ทำหน้าที่เก็งกำกั้นที่จะได้กำไร จะต้องเป็นผู้มีข่าวสารข้อมูลที่ดีเพื่อลดความเสี่ยงของการผันแปรของราคา เพราะหากมีข่าวสารข้อมูลที่เชื่อถือได้ว่า ราคาจะสูงขึ้นอีกในวันพรุ่งนี้ วันนี้ก็จะยังไม่รีบขาย และหากคาดว่าราคาจะลดต่ำลงวันพรุ่งนี้ หากต้องการจะขายวันนี้ หรือพรุ่งนี้ ก็คงจะเลือกขายวันนี้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทความนี้ว่า ระบบข่าวสารข้อมูลด้วยการตลาดและราคาสินค้าเกษตรของเราได้พัฒนาอยู่ในระบบของพ่อค้าเอกชน ส่วนเกษตรกรนั้นยังไม่มีระบบข่าวสารข้อมูลด้านการตลาดและราคาที่มีประสิทธิภาพ หากเกษตรกรจะต้องเก็งกำกั้นสินค้าเกษตรจากต้นฤดู เพื่อขายในเวลาต่อ ๆ มา เกษตรกรจะรู้ข่าวสารก็จากพ่อค้าที่รับซื้อแต่เพียงแหล่งเดียว โอกาสในการกำหนดวัน เวลาขาย จึงขึ้นอยู่กับข่าวสารข้อมูลที่เกษตรกรได้จากผู้ที่ซื้อ ซึ่งแน่นอนที่สุด เกษตรกรย่อมจะต้องเสียเปรียบผู้ซื้ออยู่เสมอ ๆ นั่นเอง เพราะเป็นผู้ซื้อ รู้ข่าวสารข้อมูลมาก่อน และหากราคาจะขึ้น ผู้ซื้อจะรีบเข้ามาซื้อ และอาจให้ข่าวสารข้อมูลไม่ครบถ้วนได้ แต่หากราคาจะลง ผู้ซื้อจะชะลอการซื้อไว้ก่อน

ประเด็นที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรเก็งกำกั้นสินค้าไว้ขายปลายฤดู จึงไม่ได้อยู่ที่เกษตรกรขาดเงินทุน หรือขาดเงินมาใช้จ่ายอย่างเดียว ประเด็นหลักจึงอยู่ที่ระบบข่าวสารข้อมูล ที่เกษตรกรยังไม่สามารถล่วงรู้ข่าวสารการตลาดได้ทันกับผู้ที่จะซื้อจากเขา การกำหนดนโยบายผลักดันให้เกษตรกรเก็งกำกั้นสินค้าแข่งกับพ่อค้า จึงเท่ากับเป็นการสร้างความเสี่ยงภัยอย่างใหญ่หลวงให้เกษตรกร เพราะอาจจะทำให้ล้มจม เป็นหนี้สินกับพ่อค้าและธนาคารได้

๔. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเราพอจะสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพและต่างจังหวัดนั้น กรุงเทพฯ เป็นฝ่ายที่ได้เปรียบเกือบจะทุก ๆ ด้าน ความได้เปรียบของกรุงเทพฯ นั้นมีสาเหตุอยู่มากมายหลายประการ แต่ที่สำคัญและได้หยิบยกขึ้นมากล่าวในบทความเรื่องนี้ก็พอจะอนุมานได้เป็น ๓ กรณีด้วยกันดังนี้

กรณีแรก กรุงเทพฯ มีความได้เปรียบทางด้านกายภาพกล่าวคือลักษณะทำเลที่ตั้งของกรุงเทพฯ ที่ได้เปรียบทางการค้าการติดต่อกับต่างประเทศ เพราะตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำที่เป็นสายเลือดของประเทศและอยู่ใกล้กับทะเลซึ่งเป็นเส้นทางที่สำคัญสำหรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ มีท่าเรือสำหรับขนถ่ายสินค้าออกและเข้าและกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางบก ตลอดจนการสื่อสารซึ่งทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางข่าวสารการตลาดและราคา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความได้เปรียบในกรุงเทพฯ ทั้งด้านโครงสร้างของราคาและอื่น ๆ

สาเหตุที่สอง เป็นผลพวงของมาตรการด้านการเกษตรที่รัฐบาลนำออกมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการด้านตลาดและราคาผลผลิต โดยเหตุที่กรุงเทพฯ เป็นที่อาศัยของชนชั้นปกครองส่วนใหญ่ นโยบายและมาตรการที่รัฐบาลนำออกมาใช้จึงมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการโอนผลประโยชน์ของต่างจังหวัดเข้ามาเป็นผลประโยชน์ของกรุงเทพฯ จะเห็นได้จากการคำนวณผลภาระของชาวนาชาวไร่ที่ต้องอุดหนุนผู้บริโภครวม และพ่อค้าส่งออกจากการใช้มาตรการแทรกแซงการส่งออกผลผลิตการเกษตรว่ามีปริมาณอย่างมหาศาล จริงอยู่อาจจะมิได้โต้แย้งว่านโยบายบางอย่าง เช่น การปรับปรุงและเพิ่มการชลประทาน กรุงเทพฯ ไม่ได้รับประโยชน์ด้วยโดยตรง เราอาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่าการใช้จ่ายด้านการชลประทานมาจากเงินภาษีซึ่งรายรับภาษีส่วนใหญ่มาจากภาษีทางอ้อมซึ่งคนต่างจังหวัดต้องจ่ายภาษีในลักษณะอัตราก้าวหน้าดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น และโดยแท้จริงแล้วแม้เมื่อการชลประทานในต่าง-จังหวัดดีขึ้น ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ก็ได้ประโยชน์ทางอ้อมในแง่ที่ราคาสินค้าจะถูกต่ำกว่าที่ควร

จะเป็น ยิ่งกว่านี้ผลประโยชน์ที่ต่างจังหวัดได้ก็มักจะถูกดูดซับไปด้วย มาตรการด้านตลาด และราคาของรัฐบาลที่นำออกมาใช้

สาเหตุที่สาม เป็นผลพวงของมาตรการและนโยบายของรัฐบาลอีกเช่นกัน ที่มาตรการต่าง ๆ มีลักษณะลดความเสี่ยงให้กับกรุงเทพฯ โดยเฉพาะลดความเสี่ยงให้กับผู้บริโภคอุตสาหกรรม และโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร มาตรการเหล่านั้นจะเพิ่มภาระความเสี่ยงให้กับต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่

สาเหตุ ๓ ประการที่ได้สรุปมานี้เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้กรุงเทพฯ มีความเจริญเติบโตเป็นมหานคร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ ผู้เขียนเชื่อว่าหากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายและมาตรการของรัฐ กรุงเทพฯ ก็ยังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วไปเรื่อย ๆ และความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดก็จะยิ่งสูงขึ้น ๆ ทุกขณะ

ผู้เขียนเชื่อว่ารูปแบบของมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำออกมาใช้นั้นมีมูลเหตุมาจากพลังผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ของชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองสูง ฉะนั้นจึงไม่เป็นการแปลกประหลาดอะไรที่มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ออกมาจึงมีลักษณะที่สร้างผลประโยชน์ให้กับกลุ่มชนในกรุงเทพฯ

ทว่าอย่างไร เราจึงจะสามารถจัดหรือลดขนาดความเอารัดเอาเปรียบของชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ ลงไปได้ ทว่าอย่างไรชนชั้นปกครองในกรุงเทพฯ กับผู้ที่อยู่ใต้การปกครองในต่างจังหวัด ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันต่อไปจะสามารถติดต่อสัมพันธ์กันโดยตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความยุติธรรมไม่เอารัดเอาเปรียบกัน

การทำความเข้าใจในสถานการณ์ความได้เปรียบเสียเปรียบของความสัมพันธ์ดังกล่าวกับบุคคลทุกฝ่ายเป็นสิ่งจำเป็น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ น่าจะได้ตีแผ่ให้คนทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงปัญหาของประเทศ แต่ผู้เขียนไม่อยากจะเชื่อว่าการชี้แจงและขอความเห็นใจจากชนชั้นผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวจะเป็นสิ่งที่เพียงพอ ปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดไม่

สามารถจะแก้ไขได้เป็นจุด ๆ เป็นรายนโยบาย หรือเป็นรายสินค้า ๆ ไป ทั้งนี้เพราะ ปัญหาทั้งหมดอยู่ที่สภาพของโครงสร้างของอำนาจของกลุ่มคนในประเทศ เรามีความมั่นใจว่าข้อเท็จจริงที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เจ้าหน้าที่ราชการส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงนี้อยู่แล้ว และก็อยากที่จะแก้ไขภาพที่เป็นอยู่ แต่ความตั้งใจ ความปรารถนาดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มหนึ่งนั้นยังไม่ใช่สิ่งที่เพียงพอ อำนาจหรือฐานอำนาจของกลุ่มคนในสังคมที่เสียผลประโยชน์ หรือจะได้ประโยชน์จากนโยบายใหม่เป็นสิ่งสำคัญ เพราะในตัวของมันเอง เป็นทั้งสิ่งที่ผลักดัน และจงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินนโยบายในทางใหม่ เพราะหากพลังอำนาจของเกษตรกรในต่างจังหวัดไม่มี เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ต้องกำหนดนโยบาย คล้อยตาม กลุ่มพลังของชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ

การรวมตัวของเกษตรกร และชนชั้นผู้ถูกปกครองในต่างจังหวัดจึงเป็นของจำเป็นและดูเสมือนหนึ่ง เป็นหนทางหนทางเดียวของการพัฒนาอำนาจการต่อรองกับชนชั้นผู้ปกครองโดยสันติวิธี และเมื่ออำนาจการต่อรองของชนชั้นผู้ถูกปกครองในต่างจังหวัดมีมากขึ้นแล้วแน่นอนที่สุดชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ ย่อมจะต้องผ่อนปรน^๑ ผลประโยชน์ของเกษตรกรในต่างจังหวัดที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ก็จะมีมากขึ้น สภาพชีวิต คุณภาพชีวิตของความ เป็นคนของคนชนบทก็จะดีขึ้น

บทความนี้จึงมุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหา วิเคราะห์ให้เห็นถึงที่มาของปัญหา โดยจะไม่ขอเสนอแนะทางแก้ไขแบบเป็นจุด ๆ หรือเป็นนโยบายเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่เราสนับสนุนหนทางแก้ไขโดยการพัฒนาชนบท^๒ ให้เกษตรกรในชนบทได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อช่วยเหลือตัวของเขาเอง^๒ เราจึงเห็นพ้องกับนโยบายการพัฒนาชนบท ที่จะมุ่งพัฒนาคน แต่ไม่ใช่

^๑คำว่าผ่อนปรนมิได้หมายถึงความเมตตากรุณา แต่หมายถึงการโอนอ่อนผ่อนตาม เมื่อเห็นภัยมาถึงตัว

^๒มร.แฟรง ไซม์, ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง คู่มือนักพัฒนา : วิธีการทำงานกับเกษตรกร สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พัฒนาวัตถุแต่เพียงอย่างเดียว^๑ ทั้งนี้เพื่อให้คนชนบทสามารถช่วยตัวเอง สามารถรู้เท่าทันต่อการหาผลประโยชน์ของคนกรุงเทพฯ และมีอำนาจต่อรองกับคนกรุงเทพฯ ในท้ายที่สุด

^๑เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง "การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท" บทความประกอบการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๒๕

หนังสืออ้างอิง

๑. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และบัญชาไตรวิทยาคม "การประกันพืชผล : รัฐบาลพร้อมแล้วหรือ
ยังที่จะทำงานร่วมกับเกษตรกรผู้ยากจน" บทความสำหรับการประชุมเชิง
วิชาการเรื่อง Central Government's Policies on Rural
Poverty จัดโดย สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (Tura) ณ พัทยา
๗-๙ มีนาคม ๒๕๒๓
๒. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง "การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท" บทความประกอบการ
สัมมนาผู้บริหารระดับสูงของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๒๕
๓. มร.แฟรงค์ ไทม์, ม.ร.ว.อकिन รพีพัฒน์, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง คู่มือนักพัฒนา : วิธี
การทำงานกับเกษตรกร สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔. ณรงค์ เพชรประเสริฐ "บทบาทของ อ.ต.ก.และ อ.ค.ส. ในตลาดข้าว" รายงาน
ผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ ๑๓ สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๕. นิพนธ์ พัวพงศกร "การตลาดและราคาสุกรกับบทบาทของรัฐบาล" ในรายงานผลการ
ศึกษา นโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ ๗ สำนักงานคณะ-
กรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม ๒๕๒๓
๖. นิพนธ์ พัวพงศกร, รัสสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายสุกร" ใน
รายงานผลการศึกษา นโยบายราคาและตลาด เล่มที่ ๗ สำนักงานคณะ-
กรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม ๒๕๒๓
๗. ปราณี ทินกร "การศึกษาระบบการตลาดของยางธรรมชาติในประเทศไทยและหน่วย
ราชการที่เกี่ยวข้อง" รายงานผลการศึกษา นโยบายราคาและการตลาด
สินค้าเกษตร เล่มที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ๒๕๒๔

๘. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์" ในรายงานผล
การศึกษา นโยบายราคาและตลาด เล่มที่ ๗ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม ๒๕๒๓
๙. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร" ในรายงานผลการศึกษา
นโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ ๑๒ สำนักงานคณะกรรมการ-
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม ๒๕๒๓
๑๐. วันทนา เสงสกุล "การโอนเงินของธนาคารพาณิชย์" วารสารธนาคารแห่งประเทศไทย
(BOT) ปีที่ ๒๑ เล่มที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๔
๑๑. อัมมาร์ สยามวาลา "ข้าว" ใน ชุดประกอบการศึกษาเศรษฐกิจการเกษตร เล่มที่ ๑
นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) สำนักพิมพ์เคล็ดไทย ๒๕๑๗
๑๒. อัมมาร์ สยามวาลา "เกษตรกรกับพ่อค้าคนกลาง" ในหนังสือ รักเมืองไทย, ณรงค์ชัย
อัครเศรณี และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) โครงการตำราสังคม-
ศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ
๒๕๑๙.
๑๓. อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, รัชชียา โตสงวน "รายงานสรุปและข้อเสนอ
แนะทางนโยบาย" ในรายงานผลการศึกษา นโยบายราคาและการตลาด
สินค้าเกษตร เล่มที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ เมษายน ๒๕๒๔
๑๔. Pinthong, Chirmsak, A Price Analysis of the Thai Rice Marketing
System, Ph.D. Dissertation, Stanford University 1977.
๑๕. Hafner, James A. "The Special Dynamics of Rice Milling and Com-
modity Flow in Central Thailand" Journal of Tropical
Geography Vol.37 Dec. 1973 (Singapore).

๑๖. Ingram, James C. Economics Changes in Thailand 1950-1970
Stanford University Press.1971
๑๗. London, Bruce, Metropolis and Nation in Thailand : Political
Economics of Uneven Development, A Westview Replica
Edition 1980.
๑๘. Santos, T. Dos. "The Crisis of Development Theory and The
Problem of Dependence in Latin America" in Bernstein
H. ed (1973) Underdevelopment in Historical Perspective
Penguin Book.
๑๙. Tubpun, Somnuk. "Risk, Allocative Error and Value of Imperfect
Information Among Thai Rice Farmers in Channasutr Land
Consolidation Area" Unpublished Ph.D. Dissertation,
Department of Agriculture and Applical Economics,
University of Minnesota, Dec. 1980.

กิจกรรมสาธารณูปโภค

“ใครเป็นผู้ให้บริการทางรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค”

โดย

ดร.พิบูลย์ ลิมปประภัทร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ใครเป็นผู้ได้รับการบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

พิบูลย์ ลิมปประภัทร

๑. ความนำ

วัตถุประสงค์ของการจัดสัมมนาในครั้งนี้เพื่อแสดง และชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในด้านความเป็นอยู่ต่าง ๆ ระหว่างประชากรในเขตกรุงเทพ และประชากรในเขตภูมิภาค เพื่อให้ตรงกับจุดประสงค์ของการจัดสัมมนา เนื้อหาและสาระสำคัญของบทความนี้จะอธิบายและแสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่มีต่อประชากรในกรุงเทพและประชากรในภูมิภาค^๒

การศึกษาความไม่ยุติธรรมของการให้บริการของรัฐวิสาหกิจอาจแยกพิจารณาได้ ๒ ทางด้วยกัน คือ

- ก) จำนวนบริการที่ให้ต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน
- ข) จำนวนบริการที่ให้ต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ มีความเท่าเทียมกัน แต่เรียกเก็บอัตราบริการที่แตกต่างกัน

สำหรับบทความนี้จะเลือกศึกษาตามวิธี (ก) เป็นหลัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลประการแรกคือ ข้อมูลในการให้บริการของสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคนั้นรวบรวมได้ง่าย ประการที่สอง การเรียกเก็บราคาที่แตกต่างกันสำหรับบริการประเภทเดียวกัน

ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณอย่างยิ่งต่อ คุณณงลักษณ์ โกศากุล ที่กรุณาช่วยรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการเขียนบทความนี้

^๒ การศึกษาและงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักจะ เน้นปัญหาในการดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งผู้สนใจอาจหาอ่านได้ไม่ยาก และบทความนี้จะพูดถึงเท่าที่จำเป็น หรือ เพื่อชี้แนะบางประเด็นเท่านั้น

ให้กับผู้ริโภคต่างกลุ่มของรัฐวิสาหกิจไทยมีปัญหาในด้านความแตกต่างของต้นทุนการผลิตอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะการแยกผู้ริโภคออกเป็นกลุ่มที่อยู่ในเขตกรุงเทพและเขตภูมิภาคด้วยแล้ว ความแตกต่างของต้นทุนบริการยิ่งจะมากยิ่งขึ้น ประการที่สาม ข้อมูลทางด้านต้นทุนต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่ต้องการใช้รวบรวมได้ยาก และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่ยอมเปิดเผย

๑.๑ ความหมายและการจำแนกรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการบางประเภทด้วย และตามวิธีการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามเอกสารทางราชการมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เพื่อตัดปัญหาความยุ่งยากในประเด็นนี้ ผู้เขียนได้เลือกรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในขณะนี้ ๖๔ แห่งออกมา จำนวน ๑๔ รัฐวิสาหกิจ^๑ และในจำนวน ๑๔ แห่งที่เลือกนี้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคในความหมายแบบกว้าง กล่าวคือ รวมสาธารณูปโภคการเข้ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะเรียกสั้น ๆ ว่ารัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคเท่านั้น

ประโยชน์และจำนวนที่ได้จากการใช้บริการของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ๑๔ แห่งย่อมแตกต่างกัน ดังนั้นถ้าจะจำแนกตามบุคคลที่ได้รับบริการของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคนี้แล้ว อาจแยกออกได้เป็น ๔ กลุ่ม คือ^๒

กลุ่มที่หนึ่ง	เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่ให้บริการแก่ประชากรในเขตกรุงเทพเท่านั้น ต่อไปของบทความนี้จะเรียกว่า "รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเจตนาสร้างเพื่อประชากรในกรุงเทพเท่านั้น
---------------	---

^๑รายชื่อของรัฐวิสาหกิจ ๑๔ แห่งที่ปรากฏในตารางที่ ๑ ทั้งหมด

^๒ควรมีรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคกลุ่มที่ห้าด้วย คือ กลุ่มที่ให้บริการส่วนใหญ่แก่ประชากรในเขตภูมิภาค แต่บังเอิญรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีอยู่ในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่แยกไว้

- กลุ่มที่สอง เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่ให้บริการแก่ประชากรในเขตภูมิภาคเท่านั้น ต่อไปของบทความนี้จะเรียกว่า "รัฐวิสาหกิจประเภทที่สอง" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเจตนาสร้างเพื่อประชากรในภูมิภาคเท่านั้น
- กลุ่มที่สาม เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่ให้บริการส่วนใหญ่ ประชากรในเขตกรุงเทพเป็นผู้ใช้ ต่อไปบทความนี้จะเรียกว่า "รัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม"
- กลุ่มที่สี่ เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่ให้บริการแก่ประชากรในเขตกรุงเทพและในเขตภูมิภาคเท่าเทียมกัน หรืออย่างน้อยบริการเหล่านี้ไม่สามารถจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าใครได้รับบริการมากกว่ากัน ต่อไปบทความนี้จะเรียกว่า "รัฐวิสาหกิจประเภทที่สี่"

๑.๒ วิธีการศึกษา

แผนภูมิรูปที่ ๑ ได้แสดงให้เห็นถึงกระแสของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งถึงประเภทที่สี่ (แสดงโดยรูปร่างกลมแถวที่สอง) ได้ขายให้กับประชากรที่จำแนกไว้สองกลุ่ม คือ ประชากรในกรุงเทพ และประชากรในภูมิภาค (แสดงโดยรูปร่างกลมแถวล่างสุด) สินค้าและบริการที่ประชากรทั้งสองกลุ่มได้รับนี้ต่อไปจะเรียกว่า "บริการ" ที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค (แสดงโดยรูปสี่เหลี่ยมต่าง ๆ) โดยขนาดของบริการนี้จะวัดได้จากการใช้จำนวนรายได้ จำนวนรายจ่าย และจำนวนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจทั้งสี่ประเภทเป็นหลัก ขนาดของบริการที่ได้รับ จะพิจารณาโดยแยกเป็นประชากรทั้งกลุ่ม หลังจากนั้นจะศึกษาขนาดของบริการที่รับต่อหัวประชากร และการเปรียบเทียบเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับบริการเท่านั้น

ตารางที่ ๑

รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จำแนกตามบริการที่ให้

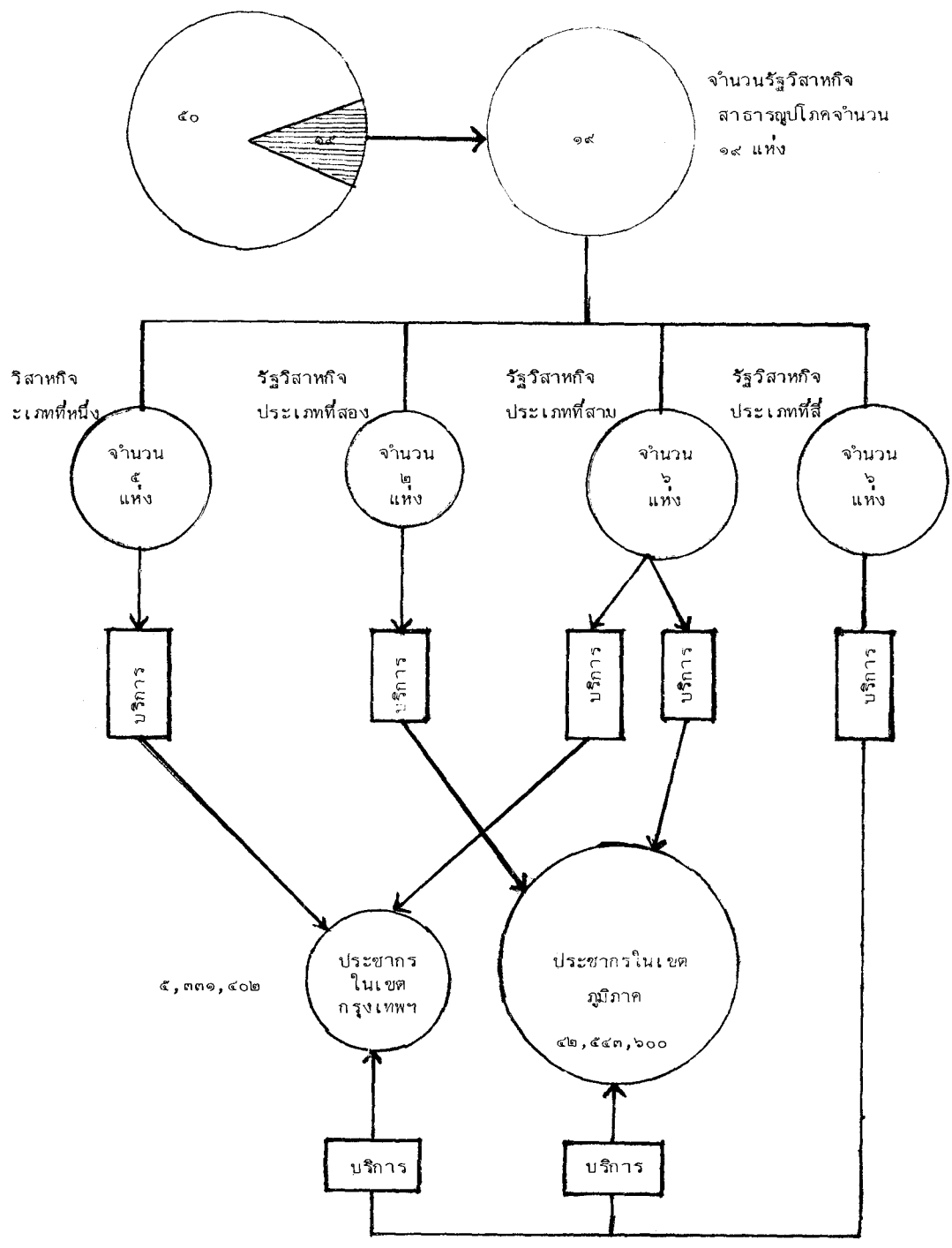
	ประเภทของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค	ก่อตั้ง เมื่อ พ.ศ.
รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง (๒๖.๓๒%)	๑. การไฟฟ้านครหลวง ๒. การประปานครหลวง ๓. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ๔. การเคหะแห่งชาติ ๕. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๒๕๐๑ ๒๕๑๐ ๒๕๑๙ ๒๕๑๕ ๒๕๑๕
รัฐวิสาหกิจประเภทที่สอง (๑๐.๕๓%)	๑. การประปาภูมิภาค ๒. การไฟฟ้าภูมิภาค	๒๕๒๒ ๒๕๐๓
รัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม (๓๑.๕๔%)	๑. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ๒. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ๓. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ๔. บริษัทการบินไทย ๕. การสื่อสารแห่งประเทศไทย ๖. บริษัทเดินอากาศไทย	๒๕๑๑ ๒๔๙๗ ๒๕๒๒ ๒๕๐๓ ๒๕๒๐ ๒๔๙๔
รัฐวิสาหกิจประเภทที่สี่ (๓๑.๕๔%)	๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย ๒. การท่าเรือแห่งประเทศไทย ๓. บริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด ๔. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ๕. บริษัทขนส่ง ๖. การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	๒๔๙๔ ๒๔๙๔ ๒๔๘๓ ๒๔๙๐ ๒๔๗๔ ๒๕๒๐

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคือ ร้อยละของจำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว

เทียบกับจำนวนรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ๑๙ แห่ง

แผนภูมิที่ ๑

จำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ๖๔ แห่ง



ภายหลังจากการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมของบริการที่ได้จาก รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจะเลือก รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น ไฟฟ้า ประปา มาแยกพิจารณาเพื่อการยืนยันอีกครั้งหนึ่งในส่วนที่สองของบทความ

๒. ความเป็นมาของการจัดตั้งและผลการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค

๒.๑ ความเป็นมาของการจัดตั้ง การประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์ของรัฐได้ดำเนินมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่รัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวง เป็นผู้ดูแลการดำเนินงานได้ เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๑ ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศไทยได้มีการปกครอง แบบประชาธิปไตยแล้ว ในขณะนั้น กระทรวงกลาโหม เป็นผู้ดูแลรัฐวิสาหกิจการผลิตกระต๊าก โดยมีวัตถุประสงค์ว่าจะนำทรัพยากรของกระทรวงกลาโหมมาช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทให้แก่ประเทศ^๑ ในสมัยต่อมา ภายใต้รัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีนโยบายที่ชาตินิยมจัด ทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นมากมายในสมัยนั้น ดังนั้นวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยในขณะนั้น ได้ขยายออกไปหลายประการด้วยกัน เช่น เพื่อหารายได้ให้กับรัฐ เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อการลงทุนที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ และเพื่อผลิตยุทธปัจจัยสำหรับการทหารเป็นต้น (ความเป็นจริงแล้วยังมีวัตถุประสงค์ทางด้าน การเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัวอยู่อีกหลายประการ)^๒

ในปี ๒๕๑๕ จำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้นมีถึง ๑๑๕ แห่ง^๓ การที่มีรัฐวิสาหกิจจำนวนมากมายนี้ ผลที่ได้รับคือ รัฐวิสาหกิจหลายประเภทดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพขาดทุน และการตั้งราคาสินค้าและบริการที่ให้กับประชาชนสูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นรัฐบาล

^๑ กฤษฎ สมบัติศิริ "การพิจารณาวิสาหกิจในแง่เศรษฐกิจ" ในรายงานการสัมมนา เรื่อง ปัญหาวิสาหกิจไทย ๒๓-๒๔ กันยายน ๒๕๑๗ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำอักษรการพิมพ์ ๒๕๑๘ หน้า ก๔๖-๔๗

^๒ ดูรายละเอียดได้ใน กลุ่ม เศรษฐศึกษา "รัฐวิสาหกิจชุมชนของใคร" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๓ พลโท ขาญ อังศุโชติ "ข้อคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย" ในรายงานการสัมมนา เรื่อง ปัญหาวิสาหกิจไทย ๒๓-๒๔ กันยายน ๒๕๑๗ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำอักษรการพิมพ์ ๒๕๑๘ หน้า ข.๔

ต่อมาแทบทุกสมัยได้พยายามหาทางปรับปรุงแก้ไข และลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลง ทั้งนี้เห็นได้จาก
ว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาศึกษาปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วยกัน
ทั้งสิ้น

ถึงแม้ว่ามีความพยายามที่จะลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลงในอดีตก็จริง แต่จำนวนรัฐ
วิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคมิได้ลดลงเลย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลทุกสมัยให้ความสำคัญต่อการ
มีรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณา
รัฐวิสาหกิจ ๒๕๑๕ ที่เสนอต่อรัฐบาลให้คงมีไว้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคว่า "รัฐบาล
ควรดำเนินการเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพราะจำเป็นต้องใช้
เงินทุนจำนวนมาก และมีความสำคัญในด้านสวัสดิการของประชาชนได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภท
สาธารณูปโภคซึ่งเป็นการบริการเศรษฐกิจขั้นรากฐาน"^๑

ด้วยจำนวนรัฐวิสาหกิจที่มากมายนี้มีผลทำให้จำนวนหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแล
และรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ต้องมีมากตามขึ้นไปด้วย
จากข้อมูลในปี ๒๕๒๑ จำนวนรัฐวิสาหกิจมีทั้งสิ้น ๗๖ แห่ง มีส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลนอกเหนือ
จากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กรมแรงงาน กระทรวงการคลังแล้ว
ยังมีกระทรวงที่แยกดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเฉพาะอีก ๑๑ กระทรวงด้วยกัน กระทรวง
การคลังมีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจโดยตรงมีจำนวนมากที่สุด คือ จำนวน ๑๖ แห่ง รองลงมาคือ
กระทรวงคมนาคม ดูแลรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๓ แห่ง และถัดมาคือ กระทรวงอุตสาหกรรมดูแล
รัฐวิสาหกิจจำนวนเก้าแห่ง สำหรับส่วนราชการที่ดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประเภท
สาธารณูปโภคในปี ๒๕๒๑ ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๒ สำหรับข้อมูลล่าสุดในปี ๒๕๒๕ พบว่าจำนวน
รัฐวิสาหกิจไทยได้ลดลงเหลือจำนวน ๖๔ แห่ง

^๑ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ๒๕๑๕ อ้างแล้ว
หน้า ข.๕๓

ตารางที่ ๒

จำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค จำแนกตามส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด

กระทรวง	รัฐวิสาหกิจ	ก่อตั้งเมื่อ
๑) สำนักนายกรัฐมนตรี	๑.๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๒๕๑๑
๒) กระทรวงคมนาคม	๒.๑ การรถไฟแห่งประเทศไทย	๒๔๙๔
	๒.๒ การท่าเรือแห่งประเทศไทย	๒๔๙๔
	๒.๓ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	๒๕๒๒
	๒.๔ การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๒๕๒๐
	๒.๕ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๒๔๙๗
	๒.๖ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๒๕๑๙
	๒.๗ บริษัทขนส่งจำกัด	๒๔๗๓
	๒.๘ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	๒๔๙๑
๓) กระทรวงมหาดไทย	๓.๑ การไฟฟ้านครหลวง	๒๕๐๑
	๓.๒ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒๕๐๓
	๓.๓ การประปานครหลวง	๒๔๑๐
	๓.๔ การประปาภูมิภาค	๒๕๒๒
	๓.๕ การเคหะแห่งชาติ	๒๕๑๔
	๓.๖ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๒๕๑๕
๔) กระทรวงอุตสาหกรรม	๔.๑ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๒๕๑๕

ที่มา นกุล ประจวบเหมาะ "สภาวะปัญหาและแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับ
รัฐวิสาหกิจ" ใน รัฐสารวิรัช เล่มที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๓

หมายเหตุ การรวมรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคในบทความนี้แตกต่างกับที่ใช้
ในตารางที่ ๑

๒.๒ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ในระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๑ มีรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานประสบผลกำไร ๕๑ - ๕๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๗๖ ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เหลื่อมประสพผลขาดทุน ในจำนวนที่ประสบผลขาดทุนนี้ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม ในปี ๒๕๒๑ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ประสบผลขาดทุนถึง ๔ แห่งของทั้งหมด ๒๘ แห่ง หรือประมาณร้อยละ ๓๓ ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในประเภทอุตสาหกรรม จำนวนยอดขาดทุนในปีนี้รวมทั้งสิ้น ๑๖๑.๘๖ ล้านบาท แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของอัตราส่วนของจำนวนรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทที่ประสบผลขาดทุนแล้ว จะปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคมีอัตราส่วนขาดทุนมากที่สุด คือ ร้อยละ ๔๐ ของรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกัน^๑

ในตารางที่ ๓ ได้แสดงผลกำไรและขาดทุนสุทธิของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคจำนวน ๑๔ แห่ง ในระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๕ ไว้ จากข้อมูลในตารางนี้พบว่า อัตราส่วนของจำนวนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการขาดทุนต่อจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีค่าสูงสุดในปี ๒๕๑๘ กล่าวคือจำนวนเจ็ดแห่งในจำนวน ๑๓ แห่ง ที่ประสบผลขาดทุน หรือคิดได้เป็นร้อยละถึง ๕๓.๓๘ อัตราส่วนนี้มีค่าต่ำสุดในปี ๒๕๑๘ กล่าวคือ จำนวนสี่แห่งใน ๑๓ แห่งที่ประสบผลขาดทุน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๐.๗๖ ตลอดระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคนี้ประสบผลขาดทุนโดยจำนวนเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ ๓๘ ของจำนวนทั้งหมด

รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแล้วไม่เคยประสบผลกำไร คือ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ยอดขาดทุนสุทธิภายในระยะเวลาหกปี ตั้งแต่เริ่มดำเนินการมารวมทั้งสิ้น ๓,๒๗๖.๕๒ ล้านบาท หรือขาดทุนโดยเฉลี่ยปีละ ๕๔๖.๐๘ ล้านบาท/ปี แนวโน้มของการขาดทุนมีลักษณะเพิ่มขึ้น

^๑ อนุโลม ประจวบเหมาะ "สภาวะปัญหาและแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" ใน รัฐสภาภิรึกษ์ เล่มที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ ม.ค. ๒๓ หน้า ๑๔

ทุกปี อัตราการขาดทุนเฉลี่ยต่อปีนี้ถือได้ว่ามากที่สุด ในจำนวนรัฐวิสาหกิจ ๑๔ ประเภทที่มีอยู่^๖ รัฐวิสาหกิจที่มียอดขาดทุนสุทธิร้องลงมาจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา การรถไฟแห่งประเทศไทยประสบผลกำไรเพียงสองปี คือ ปี ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ ส่วนอีกหกปีประสบผลขาดทุนทั้งสิ้น และยอดขาดทุนรวมทั้งสิ้น ๑,๖๑๙.๕๑ ล้านบาท หรือขาดทุนสุทธิเฉลี่ยต่อปี ๒๖๒.๔๔ ล้านบาท รัฐวิสาหกิจที่มียอดขาดทุนสุทธิเป็นลำดับที่สาม คือ การประปานครหลวง กล่าวคือ ในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา การประปานครหลวงขาดทุนเฉลี่ยปี ยอดขาดทุนสุทธิรวมกันทั้งสิ้น ๑,๔๕๓.๗๕ ล้านบาท หรือเฉลี่ยขาดทุนสุทธิปีละ ๑๘๑.๗๒ ล้านบาท ตามความเป็นจริงแล้ว การประปานครหลวงจะดำเนินงานประสบผลขาดทุนตลอดระยะเวลาแปดปีด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เพราะปี ๒๕๒๒ ที่กำลังนั้นได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน ๒๐๓.๘๗ ล้านบาท

สรุปในด้านการดำเนินงานที่ประสบการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทนี้คือ ในระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๒๕ รัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทนี้จำนวนแปดแห่งใน ๑๔ แห่ง ดำเนินงานในลักษณะที่ขาดทุน และยอดขาดทุนจำนวนนี้รวมกันทั้งสิ้นจำนวน ๗,๔๙๓.๕๒ ล้านบาท และข้อมูลจำนวนขาดทุนนี้จะเพิ่มขึ้นถ้ารัฐวิสาหกิจบางแห่งในที่นี้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการลงทุน จำนวนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการลงทุนนี้พิจารณาได้จากตารางที่ ๔ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแบบลักษณะขาดทุนจำนวนเก้าแห่งนี้สี่แห่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจำแนกไว้ในรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง คือ รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพเท่านั้น และยอดขาดทุนภายในระยะเวลาแปดปีของรัฐวิสาหกิจสี่แห่งนี้รวมกันทั้งสิ้น ๕,๐๐๕.๕๒ ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ ๖๖.๘๐ ของยอดขาดทุนสุทธิของรัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทนี้รวมกัน

ส่วนรัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทที่ประสบกำไรนั้น ถ้ารวมเงินอุดหนุนในด้านการลงทุนจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว รัฐวิสาหกิจที่มียอดกำไรสูงสุดได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมียอดกำไรรวมกันทั้งสิ้นแปดปี จำนวน ๗,๗๘๕.๘๓ ล้านบาท หรือมีค่าเฉลี่ยต่อปีเท่ากับ ๙๗๓.๒๓ ล้านบาท ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มียอดกำไรสูงรองลงมา คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยรวมกันทั้งสิ้น จำนวน ๔,๔๔๙.๕๐ ล้านบาท หรือมีค่าเฉลี่ยต่อปีเท่ากับ ๕๕๖.๑๙ ล้านบาท

^๖ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้เงินอุดหนุนจากรัฐในด้านการลงทุนจำนวนมากมีจนนั้นแล้วยอดขาดทุนอาจสูงกว่าขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ตารางที่ ๓

กำไรสุทธิ (ขาดทุนสุทธิ) ของรัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทจำแนก เป็นชนิดและปี

ล้านบาท

ปี	ชื่อ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑.	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๔๑๐.๕๒	๖๘๘.๙๘	๓๘๔.๙๒	๕๘๗.๑๑	๕๗๘.๒๘	(๓๖๗.๕๕)	๒,๕๙๖.๘๔	๒,๙๐๖.๗๓
๒.	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๒๒.๗๔	๑๖๑.๗๔	๒๓๐.๙๕	๔๑๐.๕๓	๔๔๕.๕๘	๒๖๒.๘๘	๓๕๓.๗๙	๒๒๔.๐๘
๓.	การไฟฟ้านครหลวง	๑๒๙.๒๗	๕๓.๖๐	๑๓๖.๙๒	๔๕๕.๔๘	๔๒๘.๒๔	๑๗๓.๒๖	๓๔๕.๙๒	๔๔๒.๖๔
๔.	การประปานครหลวง	(๔๕.๗๕)	(๓๗.๗๒)	(๑๙.๑๙)	๕๒.๒๑	๙๘.๓๗	(๒๗๔.๑๑)	(๗๖๕.๘๓)	(๓๕๗.๓๑)
๕.	การประปาภูมิภาค	-	-	-	-	-	(๑๔๘.๐๒)	(๑๖๘.๐๒)	(๑๙๘.๙๖)
๖.	การรถไฟแห่งประเทศไทย	(๒๙๒.๔๐)	(๑๗๕.๙๘)	๒๒.๓๓	๕๗.๔๘	(๗๓.๔๑)	(๒๘๐.๕๑)	(๔๘๐.๗๓)	(๓๙๖.๒๙)
๗.	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๒๔๗.๑๐	๒๖๘.๗๒	๒๖๕.๑๘	๒๙๑.๗๐	๓๘๘.๘๐	๗๘๘.๔๐	๙๐๕.๖๐	๑,๒๙๕.๐๓
๘.	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	๖๕.๘๐	๓๖๖.๔๖	๓๘๘.๗๓	๓๖๘.๗๗
๙.	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	-	-	๔๘.๕๑	๒๘๑.๔๘	๓๖๗.๑๔	๓๙๘.๘๙	๕๘๙.๕๙	๔๙๙.๕๑
๑๐.	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	(๑๕.๖๒)	(๑๒.๓๓)	(๓๕.๐๑)	(๑๓.๐๗)	(๑๐.๖๕)	(๒.๓๕)	(๑๓.๗๙)	(๒.๘๕)
๑๑.	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๑๐๒.๗๐	๑๑๕.๔๗	๑๗๖.๕๒	๒๑๘.๗๙	๒๖๖.๗๒	๒๔๙.๒๖	๒๐๓.๕๕	๓๒.๗๐
๑๒.	การเคหะแห่งชาติ	๒๐.๙๒	(๔๔.๘๐)	๔๗.๒๐	(๙.๓๔)	(๑๐๓.๒๖)	(๔๖.๐๙)	๒๓.๕๒	๗๒.๘๒
๑๓.	บริษัทการบินไทย จำกัด	-	-	๑๑๖.๓๐	๓๐๙.๘๐	๓๒๙.๓๐	๖๐.๖๐	๕.๖๐	๒๖๓.๖๙
๑๔.	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๓๖.๔๓	๕๓.๓๓	๒๘.๗๕	๔๓.๗๖	๗๗.๕๑	๖๖.๙๒	๘๗.๗๕	๒๒.๒๐
๑๕.	บริษัทเดินเรือทะเล จำกัด	๑๕.๕๙	(๒๑.๔๓)	(๑๗.๘๕)	๕.๔๐	(๑๗.๘๖)	๑๓.๔๓	๗.๘๑	(๐.๖๑)
๑๖.	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	-	-	(๒๒๔.๙๖)	(๓๕๓.๐๕)	(๓๘๑.๗๗)	(๗๘๕.๕๔)	(๗๒๗.๓๑)	(๘๐๓.๘๙)
๑๗.	บริษัทขนส่ง จำกัด	๒.๑๖	๑๒.๖๐	๑.๖๕	๓.๒๗	๗.๔๒	(๑๕.๖๙)	๑.๔๓	๑๙.๓๓
๑๘.	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	-	-	(๐.๗๒)	(๒๒.๘๔)	๒๘.๓๖	๒๐.๐๓	๒.๘๙	๕.๓๘
๑๙.	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๑๐.๙๑	(๑๗.๙๗)	(๖๗.๐๔)	(๔๔.๑๔)	(๒๐.๓๓)	(๓๗.๘๔)	(๔๖.๕๔)	(๑๐๕.๒๒)
	ยอดกำไรรวม	๗๐๒.๗๘	๑,๐๐๙.๐๑	๙๙๙.๕๖	๒,๒๓๖.๐๓	๒,๔๗๕.๒๔	๔๔๑.๒๗	๓,๓๐๒.๘๐	๔,๒๙๗.๔๑

ที่มา ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
หมายเหตุ จำนวนที่อยู่นวงเล็บหมายถึงขาดทุนสุทธิ

ตารางที่ ๔

งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคจำแนก เป็นรายชนิดและปี

(ล้านบาท)

๓(๑) - ๑๑

ที่	ชื่อ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑.	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑๙๖.๑๑	๒๖๓.๘๖	๔๙๖.๗๕	๕๐๗.๕๖	๕๒๗.๗๖	๑,๐๖๘.๒๓	๑,๘๕๐.๔๒	๒,๑๓๒.๑๖
๒.	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๓.๓๔	-	๑๙๒.๙๑	๓๗.๙๓	๒๒.๐๕	๘๖.๔๖	๗๘.๕๑	๘๒.๙๖
๓.	การไฟฟ้านครหลวง	-	-	-	-	๒๐๓.๘๗	-	-	-
๔.	การประปานครหลวง	๑๖.๗๑	๑๘๗.๔๔	๓๐๗.๐๑	๓๗๑.๔๒	๒๐๐.๙๑	๑๔๕.๘๗	๗๕๒.๕๖	๑,๒๓๘.๘๐
๕.	การประปาภูมิภาค	-	-	-	-	-	๖๖.๓๕	๑๓๔.๗๒	๓๙๙.๙๗
๖.	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑๑๗.๐๖	๑๔.๓๓	๑๖.๑๑	๓๔.๙๒	๔๓.๖๕	๕๓.๕๖	๓๕๕.๘๙	๕๔๗.๔๔
๗.	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-	-	-	-
๘.	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-	-	-	-
๙.	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-	-	-	-
๑๐.	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๒๕.๓๘	๑๙.๖๙	-	๑๒๑.๔๙	๓๗๒.๙๒	๔๖๓.๒๖	-	๑.๖๓
๑๑.	การทำเรือแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	๕๐.๐๐	๔๓.๐๓	๒๕.๙๑	๕๖.๔๑
๑๒.	การเคหะแห่งชาติ	๔๖.๖๒	๑๐๒.๒๓	๗๕.๒๗	๕.๓๖	๑.๖๓	๗๓.๘๙	๒.๒๘	๔๐๑.๕๐
๑๓.	บริษัทการบินไทย จำกัด	-	-	-	-	-	-	-	-
๑๔.	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	-	-	-	-	-	-	-	-
๑๕.	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	-	-	-	-	-	-	-	-
๑๖.	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	-	-	-	-	-	-	-	-
๑๗.	บริษัทขนส่ง จำกัด	-	-	-	-	-	-	-	-
๑๘.	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	-	-	-	๕.๗๗	-	-	-	-
๑๙.	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	-	-	-	-	-	-	-	-
	รวม	๔๐๕.๒๒	๕๘๗.๕๕	๑,๐๘๘.๐๕	๑,๐๘๓.๔๕	๑,๔๓๒.๗๙	๒,๐๐๐.๖๕	๓,๒๐๐.๒๙	๔,๘๖๐.๙๗

ที่มา ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับรัฐวิสาหกิจแห่งนี้เป็นหนึ่งในจำนวนเจ็ดแห่งของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่ดำเนินการในช่วงเวลาแปดปีที่ผ่านมา โดยไม่เคยประสบการขาดทุนเลย และเป็นหนึ่งในจำนวนเพียงห้าแห่งของรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่เคยได้รับเงินช่วยในด้านการลงทุนจากงบประมาณแผ่นดินและไม่เคยขาดทุนในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจที่มียอดกำไรสูงถดถอยมาตามลำดับคือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การสื่อสารแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

สำหรับรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคจำนวน ๑๑ แห่งที่ประสบผลกำไรในขณะนี้ มีหลายแห่งที่ในอนาคตน่าเป็นห่วง เช่น การไฟฟ้าภูมิภาค การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัทเดินอากาศไทย บริษัทขนส่งจำกัด ทั้งนี้เพราะแนวโน้มของกำไรที่ได้มีลักษณะที่ลดลงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้นลงค่อนข้างมากแต่ละปี สำหรับกำไรของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวนี้ ถ้าคิดเป็นมูลค่าที่แท้จริง (ราคาคงที่) แล้วจะลดลงอย่างมาก

เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า จำนวนยอดกำไรของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภครวมกันแต่ละปีมีจำนวนหลายพันล้านบาท เช่น ในปี ๒๕๒๔ มียอดรวมกันถึง ๕,๕๐๕.๐๒ ล้านบาท แต่จำนวนยอดกำไรของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคในปีเดียวกันนี้มีจำนวนรวมกันเพียง ๘๔๐.๘๓ ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ ๑๕.๒๗ เท่านั้น

๓. ใครเป็นผู้ได้รับบริการจากรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

จากการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคออกเป็นสี่ประเภทตามที่กล่าวไว้ในตอนที่ ๑.๑ ของบทความนี้ อาจทำให้มองเห็นภาพกลาง ๆ ว่าใครเป็นผู้รับบริการจากการมีรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทนั้น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง บุคคลที่ได้รับการจากรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ คือ ประชากรในกรุงเทพมหานครเท่านั้นและรัฐวิสาหกิจประเภทที่สอง บุคคลที่ได้รับการจากรัฐวิสาหกิจประเภทนี้คือ ประชากรในภูมิภาคเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจ

ประเภทที่สาม บุคคลที่ได้รับการส่วนใหญ่หรือในส่วนใหญ่มากกว่าจาก รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ คือ ประชากรในกรุงเทพ^๑ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทที่สี่ ประชากรทั้งสองกลุ่มโอกาสที่จะได้รับบริการที่เท่าเทียมกัน ดังนั้นการวิเคราะห์ว่าใครเป็นผู้ได้รับการมาน้อยกว่ากันต่อไป นั้นบทความนี้จะไม่นำรัฐวิสาหกิจประเภทที่สี่นี้มาพิจารณา

เท่าที่กล่าวข้างต้นเป็นการอธิบายวิธีการดูแบบง่าย ๆ ว่าใครเป็นผู้ได้รับการของ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค แต่ปัญหาการวัดขนาดของบริการที่แต่ละกลุ่มได้รับนั้น เราจะพิจารณาได้อย่างไร การวิเคราะห์ต่อไปจะใช้ จำนวนยอดรายรับ จำนวนยอดรายจ่าย และจำนวนยอดคงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท เป็นดัชนีวัดขนาดของบริการ

๓.๑ บริการของรัฐวิสาหกิจวัดโดยใช้จำนวนแห่งของรัฐวิสาหกิจ

จากจำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ๑๔ แห่ง ประชาชนในกรุงเทพได้รับบริการจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ถึง ๑๗ แห่ง หรือร้อยละ ๘๔.๔๗ ของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคทั้งหมดมีเพียงสองแห่งที่ประชากรกลุ่มนี้ไม่มีโอกาสที่ได้ใช้บริการเลย คือ การไฟฟ้าภูมิภาค และการประปาภูมิภาค ในทำนองเดียวกัน จำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ๑๔ แห่งนี้ ประชากรในเขตภูมิภาคได้รับบริการจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เพียง ๑๒ แห่ง หรือร้อยละ ๖๓.๑๖ ของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคทั้งหมด

ถ้าจะพิจารณาจาก เจตนารมณ์ของการมีรัฐวิสาหกิจ เพื่อบริการประชากรสองกลุ่มนี้แล้ว เราอาจดูหรือเปรียบเทียบจากจำนวนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สองได้ ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งดังที่กล่าวมาแล้วว่า บริการที่ให้นั้นตกแก่ประชากรในเขต

^๑ บทความนี้ขอสมมติว่า ร้อยละ ๗๐ ของบริการจากรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามนี้ ประชากรในกรุงเทพ เป็นผู้รับ และอีกร้อยละ ๓๐ ของบริการประชากรในเขตภูมิภาค เป็นผู้รับ อัตราส่วน ๗๐ ต่อ ๓๐ นี้ เป็นตัวเลขที่ผู้เขียนได้พยายามดูจาก ข้อมูลผู้ใช้บริการของบางรัฐวิสาหกิจในประเภทนี้

กรุงเทพทั้งสิ้น ประชาชนในเขตภูมิภาคไม่มีโอกาสได้รับบริการจากรัฐวิสาหกิจนี้เลย ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทที่สอง เจตนารมณ์ของการสร้างรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เพื่อบริการประชากรในเขตภูมิภาคเท่านั้น อัตราส่วนของจำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และสอง คือ ห้าต่อสอง จากอัตราส่วนนี้คงบอกได้คร่าว ๆ ว่า เจตนารมณ์ของรัฐในการสร้างรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคนี้เพื่อบริการหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลในกลุ่มใด

ตามข้อเท็จจริงแล้ว ถ้าเรานำรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว จำนวนบริการที่ประชากรในกรุงเทพได้รับจะเพิ่มมากขึ้นไปอีก ทั้งนี้เพราะบริการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในประเภทที่สามนี้ ส่วนใหญ่ตกแก่ประชากรในกรุงเทพ สัดส่วนความแตกต่างของบริการที่ให้แก่บุคคลสองกลุ่มนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งโดยเจตนารมณ์ของรัฐ หรือโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เช่น บริการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผู้ที่ได้รับบริการส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รัฐจำเป็นต้องเอื้ออำนวยความสะดวกให้เป็นลำดับสูงกว่า บริการของการบินไทยคงไม่มีใครปฏิเสธว่าผู้ที่ใช้บริการส่วนใหญ่ของการบินไทยจะต้องเป็นผู้ที่มีฐานะดีและมีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพมหานคร

๓.๒ บริการของรัฐวิสาหกิจโดยใช้ข้อมูลรายได้

รายได้ของรัฐวิสาหกิจเกือบทั้งหมดได้มาจากการขายสินค้าและบริการให้กับผู้ใช้บริการในภาคเอกชน การใช้ข้อมูลรายได้เป็นดัชนีวัดขนาดของบริการที่เอกชนได้รับจากการผลิตของรัฐวิสาหกิจตามแบบของอนุกรมเวลาอาจมีข้อบกพร่องอยู่สองประการคือ ประการแรกภาวะเงินเฟ้อหรือการขึ้นของราคาสินค้าทำให้การวัดจำนวนหรือขนาดบริการที่ได้้นั้นมากกว่าความเป็นจริง แต่อย่างไรก็ดีข้อบกพร่องนี้จะไม่เกิดขึ้นถ้าการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการเปรียบเทียบ ประการที่สอง ถ้ารัฐวิสาหกิจดำเนินการประสพผลขาดทุนขนาดของข้อมูลรายได้มิใช่ตัววัดขนาดของบริการที่แม่นยำ ดังนั้นการเปรียบเทียบขนาดของบริการที่ได้รับจากข้อมูลรายได้โดยการจำแนกตามประเภทของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค อาจ

ทำให้ความถูกต้องคลาดเคลื่อนไปบ้าง ถึงแม้ว่าจะมีข้อบกพร่องสองประการดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าวราคาราคา คคือ จำนวนที่ผู้ใช้บริการยินดีจ่ายเพื่อแลกกับบริการนั้น ๆ แล้ว รายได้ของ รัฐวิสาหกิจน่าจะนำมาวัดขนาดโดยเปรียบเทียบของบริการที่ได้จากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๒๕ รายได้ทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ๑๙ แห่ง รวมกันมีจำนวน ๓๐๓,๗๔๖.๕๓ ล้านบาท เป็นรายได้ที่มาจากรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง จำนวน ๗๗,๔๙๕.๕๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๕.๕๑ ของรายได้รวมของรัฐวิสาหกิจ สาธารณูปโภค เป็นรายได้ที่มาจากรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองและสามจำนวน ๔๐,๙๑๙.๔๗ ล้านบาท และ ๑๕๑,๒๔๗.๕๗ ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๕๗ และ ๔๙.๘๑ ตามลำดับ ของรายได้รวมของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ส่วนที่เหลืออีก ๓๔,๐๔๓.๙๙ ล้านบาทเป็นรายได้ ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สี่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๒๑ ของรายได้รวมของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค

การนำข้อมูลรายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สองมาเปรียบเทียบ กันพบว่า ในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา อัตราส่วนรายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งต่อรายได้ ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๑.๙๗ อัตราส่วนของรายได้นี้ถ้าพิจารณาเป็น อนุกรมเวลา พบว่า ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากนักในระหว่างปี ๒๕๑๘ ถึง ๒๕๒๒ ภายหลัง จากนี้ไปอัตราส่วนของรายได้จากรัฐวิสาหกิจสองประเภทนี้มีแนวโน้มลดลงจาก ๒.๑๒ ในปี ๒๕๒๓ ลงเหลือ ๑.๖๙ ในปี ๒๕๒๕ จากข้อมูลของอัตราส่วนรายได้โดยเฉลี่ยนี้ย่อมชี้ให้เห็นว่าบริการ ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลจงใจสร้างให้แก่ประชากรในกรุงเทพมหานครมีขนาดใหญ่กว่าบริการของรัฐ วิสาหกิจที่รัฐบาลจงใจสร้างเพื่อประชากรในภูมิภาคเกือบสองเท่าตัว

ในการวิเคราะห์ข้างต้นยังมิได้พิจารณาถึงรายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการส่วนใหญ่แก่ประชากรในกรุงเทพ ถ้าเป็นไปตามที่สมมุติไว้ข้างต้นว่า รายได้ของรัฐวิสาหกิจนี้ร้อยละ ๗๐ มาจากประชากรกรุงเทพ แล้วในระหว่างปี ๒๕๑๘ ถึง ๒๕๒๕ ประชากรในกรุงเทพใช้บริการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีมูลค่ารวมกันทั้งสิ้น ๑๐๕,๙๐๑.๒๙ ล้านบาท และประชากรในภูมิภาคใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนี้มีมูลค่าเท่ากับ ๔๕,๓๘๖.๒๕ ล้านบาท

ตารางที่ ๕

รายได้ของรัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทจำแนกตามประเภทและปี

ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ ปี	ประเภทที่ ๑	ประเภทที่ ๒	ประเภทที่ ๓	ประเภทที่ ๔	รวมทั้ง ๔ ประเภท
๒๕๑๘	๓,๒๕๖.๓๔	๑,๖๒๖.๗๘	๔,๓๒๑.๑๐	๒,๗๑๗.๒๐	๑๑,๙๒๑.๔๒
๒๕๑๙	๓,๗๑๗.๑๖	๑,๙๐๑.๕๒	๔,๙๓๔.๕๑	๓,๐๔๒.๘๒	๑๓,๕๙๖.๐๑
๒๕๒๐	๕,๐๖๒.๒๙	๒,๓๙๔.๔๐	๑๐,๑๐๙.๓๑	๓,๒๓๔.๙๕	๒๐,๘๐๐.๙๕
๒๕๒๑	๗,๐๙๗.๓๕	๓,๔๒๑.๑๐	๑๔,๒๙๙.๙๔	๓,๕๑๔.๒๗	๒๘,๓๓๒.๖๖
๒๕๒๒	๘,๔๒๓.๖๒	๓,๙๖๘.๗๕	๑๖,๙๙๒.๖๐	๔,๒๒๕.๙๒	๓๓,๖๑๐.๘๙
๒๕๒๓	๑๑,๓๙๓.๗๖	๕,๖๙๔.๖๓	๑๖,๔๗๕.๒๘	๕,๑๐๖.๙๐	๓๘,๖๗๐.๕๗
๒๕๒๔	๑๗,๕๒๒.๗๔	๙,๕๕๒.๙๓	๓๘,๒๘๙.๙๒	๕,๗๘๕.๘๐	๗๑,๑๕๑.๓๙
๒๕๒๕	๒๑,๐๒๒.๒๔	๑๒,๓๖๙.๓๖	๔๕,๘๖๔.๙๑	๖,๔๑๖.๐๙	๘๕,๖๗๒.๖๐
รวม	๗๗,๔๙๕.๕๐	๔๐,๙๑๙.๔๗	๑๕๑,๒๘๗.๕๗	๓๔,๐๔๓.๙๙	๓๐๓,๗๔๖.๕๓

ที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ รายละเอียดจำแนกตามชนิดของรัฐวิสาหกิจดูตารางที่ ก-๑ ท้ายบทความนี้

ถ้าเรานำรายได้ที่มาจากส่วนการใช้บริการของประชากรในกรุงเทพ คือ ๑๐๕,๔๐๑.๒๕ ล้านบาทนี้รวมกับรายได้ของธุรกิจประเภทที่หนึ่ง จะได้มูลค่าของการใช้บริการของประชากรในกรุงเทพสำหรับธุรกิจประเภทที่หนึ่ง และสามารถรวมกันเป็นจำนวนถึง ๑๘๓,๓๔๖.๗๗ ล้านบาทในทำนองเดียวกัน เมื่อนำรายได้ร้อยละ ๓๐ ของธุรกิจประเภทที่สาม คือ ๔๕,๓๔๖.๒๔ ล้านบาทนี้รวม เข้ากับรายได้ของธุรกิจประเภทที่สอง จะได้มูลค่าของการใช้บริการของประชากรในภูมิภาคสำหรับธุรกิจประเภทที่สองและสามารถรวมกันเป็นจำนวน ๘๖,๓๐๕.๗๕ ล้าน

จากข้อมูลรายได้ใหม่ที่คำนวณข้างต้น เราจะพบว่า อัตราส่วนของรายได้ของธุรกิจที่ขายบริการให้กับประชากรในกรุงเทพต่อรายได้ของธุรกิจที่ขายบริการให้กับประชากรในภูมิภาคมีค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๒.๑๓ คือ เพิ่มขึ้นจากเดิม ๐.๑๖ หรือร้อยละ ๘.๑๒ และอัตราส่วนนี้คงจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ถ้านำรายได้ของธุรกิจประเภทที่สี่เข้ามาร่วมพิจารณาพร้อมกัน ทั้งนี้เพราะธุรกิจประเภทที่สี่ได้ถูกจัดให้เป็นธุรกิจสาธารณูปโภคที่ให้บริการแก่ประชากรทั้งสองกลุ่มเท่าเทียมกัน ดังนั้นอาจสรุปจากข้อมูลที่ได้ในขณะนี้ว่า ขนาดของบริการที่วัดจากจำนวนรายได้ของธุรกิจประเภทสาธารณูปโภคแล้ว ประชากรในกรุงเทพได้รับบริการนี้มีขนาดโดยประมาณเป็นสองเท่าของประชากรในภูมิภาค

เนื่องจากจำนวนประชากรในกรุงเทพมีความแตกต่างกับจำนวนประชากรในภูมิภาคเป็นอันมาก จากข้อมูลด้านประชากรในปี ๒๕๒๔ จำนวนประชากรที่อยู่ในเขตกรุงเทพมีทั้งสิ้น ๕,๓๑๑,๔๐๒ คน และในเขตภูมิภาคมีถึง ๔๒,๕๔๓,๖๐๐ คน สัดส่วนจำนวนประชากรในกรุงเทพต่อประชากรในภูมิภาคประมาณ ๑ : ๘^๑ ดังนั้นถ้าเปรียบเทียบการได้รับบริการโดยใช้จำนวนทั้งหมดของแต่ละกลุ่มอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ชัดเจนนัก การเปรียบเทียบขนาดของบริการที่ได้รับต่อหัวของประชากรแต่ละกลุ่มอาจจะช่วยให้ได้ข้อเท็จจริงมากยิ่งขึ้น

^๑ ข้อมูลประชากรที่ได้มาจากบัญชีแสดงจำนวนราษฎรและจำนวนบ้านในวันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๔ ซึ่งจัดรวบรวมโดย สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งในปี ๒๕๒๔ ต่อประชากรหนึ่งคนในกรุงเทพมหานครมีค่าเท่ากับ ๓,๒๘๖.๗๐ บาท ส่วนรายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองต่อหัวประชากรในภูมิภาคมีค่าเพียง ๒๒๔.๓๐ บาทเท่านั้น จากข้อมูลรายได้ต่อหัวประชากรนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่รัฐเจตนาสร้างแยกให้กับประชากรสองกลุ่มนี้มีผลทำให้บริการที่ได้รับต่อหัวของประชากรในกรุงสูงกว่าบริการที่ได้รับต่อหัวของประชากรในภูมิภาคถึง ๑๔.๖๕ เท่าตัว

ขนาดความไม่เท่าเทียมกันต่อหัวจำนวน ๑๔.๗ เท่าตัวดังกล่าวข้างต้นเป็นการพิจารณาเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สองเท่านั้น ถ้าเรานำรัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม เข้ามาร่วมพิจารณาพร้อมกัน (โดยใช้ข้อสมมุติเดิมที่ว่า ประชากรในกรุงเทพได้รับบริการร้อยละ ๗๐ และประชากรในภูมิภาคได้รับบริการร้อยละ ๓๐ จากรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามนี้) เราจะพบว่า ในปี ๒๕๒๔ รายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งบวกกับรายได้ร้อยละ ๗๐ ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามต่อหัวประชากรในกรุงเทพมีค่าเท่ากับ ๘,๓๑๔.๐๘ บาท รายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองบวกกับรายได้ร้อยละ ๓๐ ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามต่อหัวประชากรในภูมิภาคมีค่าเท่ากับ ๔๔๔.๓๑ บาท อัตราส่วนของรายได้ต่อหัวของประชากรทั้งสองกลุ่มนี้คือ ๑๖.๘๒ ดังนั้น เราอาจสรุปได้ว่า ถ้านำรัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม เข้ามารวบรวมแล้วแล้วขนาดของบริการต่อหัวที่ประชากรในกรุงเทพได้รับจะใหญ่กว่าขนาดของบริการต่อหัวที่ประชากรในภูมิภาคได้รับเป็นจำนวน ๑๖.๘๒ เท่า ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม ๒.๑๗ เท่า เมื่อพิจารณาเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งและรัฐวิสาหกิจประเภทที่สอง เท่านั้น

๓.๓ บริการของรัฐวิสาหกิจวัดโดยใช้ข้อมูลรายจ่าย

ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นบ้างแล้วว่า ข้อมูลรายได้มิได้เป็นตัวแทนของขนาดบริการที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้ได้ดีมากนัก ถ้าวัดรัฐวิสาหกิจที่พิจารณาอยู่กำลังประสพผลขาดทุน ทั้งนี้เพราะราคามีได้สะท้อนถึงรายจ่ายของการสร้างบริการต่าง ๆ ขึ้น ดังนั้นถ้าขนาดของผลขาดทุนมากพอควรดังเช่นที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจสาธารณะบางแห่งแล้ว ยอดรายจ่ายจะเป็นดัชนีที่วัดขนาดของบริการได้ดีกว่ารายได้

จากข้อมูลยอดรายจ่ายจำแนกตามประเภทรัฐวิสาหกิจและระยะเวลาดังที่ปรากฏในตารางที่ ๖ เราจะพบว่า รายจ่ายในระหว่างปี ๒๕๑๔ - ๒๕๒๕ ของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ๑๔ แห่งรวมกัน มีมูลค่าถึง ๒๔๗,๒๕๒.๒๓ ล้านบาท โดยรายจ่ายในปี ๒๕๑๔ มีจำนวน ๑๑,๒๐๙.๐๓ ล้านบาท และได้เพิ่มขึ้นเป็น ๘๑,๒๘๒.๕๓ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๕ อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีประมาณร้อยละ ๓๓ จำนวนรายจ่ายทั้งหมด ๒๔๗,๒๕๒.๒๓ ล้านบาทนี้ เป็นรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง จำนวน ๘๐,๓๗๘.๑๙ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๗.๐๔ ของรายจ่ายทั้งหมด เป็นรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองและสาม จำนวน ๓๙,๑๕๒.๑๓ ล้านบาท และ ๑๔๓,๕๓๔.๑๗ ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑๗ และ ๔๘.๒๙ ของรายจ่ายทั้งหมดตามลำดับ มีจำนวน ๓๔,๑๘๗.๗๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๑.๕๐ ของรายจ่ายทั้งหมด

ในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา อัตราส่วนของรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งต่อรายจ่ายรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองมิได้เปลี่ยนแปลงมากนัก อัตราส่วนนี้เริ่มจาก ๒.๑๓ ในปี ๒๕๑๔ แล้วเพิ่มขึ้นสูงสุดถึง ๒.๔๑ ในปี ๒๕๒๐ หลังจากนั้นค่อย ๆ ลดลงตามลำดับจนเหลือ ๑.๓ ในปี ๒๕๒๕ ส่วนอัตราส่วนเฉลี่ยทั้งแปดปี คือ ๒.๑๘ จากข้อมูลของอัตราส่วนรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจสองประเภทนี้ย่อมชี้ให้เห็นว่า บริการของรัฐวิสาหกิจที่รัฐสนใจสร้างขึ้นเพื่อประชากรในกรุงเทพมหานคร เกินกว่าสอง เท่าตัว เมื่อเทียบกับบริการของรัฐวิสาหกิจที่รัฐสนใจสร้างขึ้นเพื่อประชากรในภูมิภาค

ถ้านำรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามเข้ามาร่วมพิจารณาพร้อมกัน (โดยใช้ข้อสมมุติเดิม) เราจะพบว่า เมื่อนำรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งบวกกับร้อยละ ๗๐ ของรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม เทียบกับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองบวกกับร้อยละ ๓๐ ของรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามแล้ว อัตราส่วนของรายจ่ายคู่นี้ในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา คือ ๒.๒๑, ๒.๒๓ ๒.๓๗, ๒.๓๕, ๒.๓๖, ๒.๒๘, ๒.๑๗ และ ๒.๐๕ ตามลำดับปี ซึ่งมีค่าเฉลี่ย ๒.๒๕ อัตราส่วนเหล่านี้มีเพียงสำหรับปี ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ เท่านั้นที่ต่ำกว่า อัตราส่วนเฉลี่ยของรายจ่ายประเภทที่หนึ่งต่อประเภทที่สอง (คือ ๒.๑๘) ข้อมูลที่ได้นี้

ตารางที่ ๖

ยอดรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจสาธารณะโดยจำแนกตามประเภทและปี

ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ประเภทที่ ๑	ประเภทที่ ๒	ประเภทที่ ๓	ประเภทที่ ๔	รวม ๔ ประเภท
๒๕๑๘	๓,๒๐๙.๓๖	๑,๕๐๘.๙๙	๓,๖๒๗.๐๕	๒,๘๖๓.๖๓	๑๑,๒๐๙.๐๓
๒๕๑๙	๓,๗๕๘.๔๑	๑,๗๓๙.๗๘	๓,๙๓๔.๐๕	๓,๑๑๓.๕๔	๑๒,๕๔๕.๗๘
๒๕๒๐	๕,๒๕๒.๒๓	๒,๑๖๓.๕๕	๙,๒๖๕.๖๕	๓,๐๙๑.๓๑	๑๙,๖๒๕.๖๔
๒๕๒๑	๗,๑๑๑.๕๔	๓,๐๑๐.๕๗	๑๒,๗๘๖.๐๙	๓,๒๑๖.๖๗	๒๖,๑๒๔.๘๗
๒๕๒๒	๘,๓๙๒.๖๙	๓,๕๒๓.๑๗	๑๕,๑๘๕.๙๕	๓,๙๕๗.๕๑	๓๑,๐๕๙.๓๒
๒๕๒๓	๑๒,๓๒๘.๕๙	๕,๕๗๙.๗๗	๒๔,๕๐๒.๕๖	๕,๐๙๐.๓๐	๔๗,๕๐๑.๒๒
๒๕๒๔	๑๘,๖๖๐.๒๓	๙,๓๕๗.๑๖	๓๓,๗๒๓.๘๑	๖,๐๑๕.๖๔	๖๗,๗๗๔.๘๔
๒๕๒๕	๒๑,๖๖๕.๑๔	๑๒,๒๖๙.๒๔	๔๐,๕๐๙.๐๑	๖,๘๓๙.๑๔	๘๑,๒๘๒.๕๓
รวม	๘๐,๓๗๙.๑๙	๓๙,๑๕๒.๑๓	๑๔๓,๕๓๔.๑๗	๓๔,๑๘๗.๗๔	๒๙๗,๒๕๒.๒๓

ที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : รายละเอียดของข้อมูลจำแนกตามชนิดของรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๙ แห่งนี้ได้จาก
ตารางที่ ก-๒ ในท้ายบทความนี้

ย่อมแสดงให้เห็นว่า ขนาดของบริการของรัฐวิสาหกิจที่ประชากรในกรุงเทพได้รับจะเพิ่มขึ้น โดยเปรียบกับขนาดบริการของรัฐวิสาหกิจที่ประชากรในภูมิภาคได้รับ เมื่อเรานำรายจ่าย รัฐวิสาหกิจประเภทที่สามมาพิจารณา

การนำขนาดของประชากรทั้งสองกลุ่มนี้มาพิจารณาจะให้ภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในปี ๒๕๒๔ รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งคือหัวประชากรในกรุงเทพมีค่าเท่ากับ ๓,๕๐๐.๐๖ บาท ส่วนรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองต่อหัวประชากรในภูมิภาคมีค่าเท่ากับ ๒๑๙.๙๔ บาท ดังนั้นอัตราส่วนรายจ่ายต่อหัวประชากรในกรุงเทพต่อรายจ่ายต่อหัวประชากรในภูมิภาคสูงถึง ๑๕.๙๑ และถ้านำข้อมูลรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามมาคำนวณพร้อมกัน อัตราส่วนของรายจ่ายต่อหัวของประชากรสองกลุ่มนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น ๑๗.๓๒ ซึ่งเราอาจสรุปได้ว่า ขนาดของบริการจากรัฐวิสาหกิจที่รัฐตั้งใจสร้างให้กับประชากรในกรุงเทพ เมื่อเทียบเป็นรายบุคคลแล้วมีขนาดใหญ่เป็น ๑๕ เท่าของขนาดบริการที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจที่รัฐตั้งใจสร้างให้กับประชากรในภูมิภาค และความไม่เท่าเทียมนี้จะขยายกว้างขึ้นเป็น ๑๗ เท่า เมื่อนำเอาบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามมาพิจารณา

การวัดขนาดบริการที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจตามข้อมูลรายได้และข้อมูลรายจ่ายข้างต้นนั้น เราจะพบว่า ข้อสรุปที่ได้นั้น ไม่มีความแตกต่างกันเลย นอกจากขนาดบริการที่วัดโดยข้อมูลรายจ่ายจะมีขนาดใหญ่กว่าเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งในประเภทสาธารณูปโภคดำเนินการโดยประสิทธิภาพขาดทุน ทำให้ยอดรายจ่ายสูงกว่ายอดรายรับนั่นเอง

๓.๔ บริการของรัฐวิสาหกิจวัดโดยใช้ยอดงบประมาณ

การลงทุนของรัฐวิสาหกิจย่อมหมายถึง การใช้จ่ายเพื่อขยายความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการในอนาคต ดังนั้นจำนวนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่กำลังพิจารณาณีย่อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจำนวนบริการที่เอกชนจะได้รับในอนาคต เช่น ถ้าระดับการลงทุนในรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราสูงย่อมหมายความว่า บริการที่ประชากรในเขตกรุงเทพจะได้รับบริการในอนาคตเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเช่นกัน

ตารางที่ ๗ แสดงจำนวนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคทั้งหมด ๑๙ แห่ง โดยจำแนกออกเป็นรัฐวิสาหกิจจำนวนสี่ประเภท ในระหว่างปี ๒๕๑๔ - ๒๕๒๕ จำนวนยอดลงทุนทั้งหมดมีจำนวนถึง ๑๐๙,๐๖๗.๗๗ ล้านบาท โดยปีสุดท้ายคือปี ๒๕๒๕ ปีเดียวยอดเงินลงทุนสูงถึง ๒๓,๓๑๕.๙๕ ล้านบาท อัตราการเพิ่มของงบลงทุนนี้โดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ ๒๙.๗๙ เป็นที่น่าสังเกตว่าการลงทุนของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภครวมกันมีอัตราการเพิ่มในช่วง ๒๕๒๐ - ๒๕๒๒ เร็วมาก กล่าวคือ เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ ๔๒ ต่อปี แต่แนวโน้มของอัตราการลงทุนนี้มีลักษณะที่ลดลงหลังจากปี ๒๕๒๒

ถ้าจะจำแนกรายจ่ายเพื่อการลงทุนตามประเภทรัฐวิสาหกิจในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา จะพบว่า ยอดงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามมีจำนวนสูงสุด กล่าวคือ ยอดรวมมีจำนวนทั้งสิ้น ๖๕,๕๐๔.๒๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๖๐.๘๖ ของงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคทั้งหมด งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งมีจำนวนเป็นที่สอง คือ ๒๖,๔๔๐.๘๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๕๗ ของงบการลงทุนทั้งหมด ส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองมีจำนวนสูงเป็นอันดับสามคือ ๑๐,๗๐๒.๓๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๙.๕๗ ของงบการลงทุนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

โดยการนำงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สองมาเปรียบเทียบกัน เราจะพบว่า อีกส่วนของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง โดยเฉลี่ยต่อปีแล้วใหญ่กว่างบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองถึง ๒.๙๗ เท่า^๑ ถ้ามีการพิจารณาอัตราส่วนนี้ให้ลึกซึ้งลงไป อาจกล่าวได้ว่า ความไม่เท่าเทียมในด้านการลงทุนนี้ย่อมจะมีผลทำให้ขนาดบริการของรัฐวิสาหกิจเพื่อประชากรในกรุงเทพมหานครมีขนาดใหญ่กว่าขนาดบริการของรัฐวิสาหกิจเพื่อประชากรในภูมิภาคเกือบสามเท่าตัว อย่างไรก็ตามถ้าเราพิจารณาถึงแนวโน้มของ

^๑อัตราส่วนของแต่ละปี คือ ๒๕๑๔ = ๒.๒๑, ๒๕๑๕ = ๒.๘๔, ๒๕๒๐ = ๕.๕๑, ๒๕๒๑ = ๓.๗๒, ๒๕๒๒ = ๓.๕๑, ๒๕๒๓ = ๒.๖๐, ๒๕๒๔ = ๑.๓๓ และ ๒๕๒๕ = ๑.๙๕

ตารางที่ ๗

งบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจสาธารณะประเภทจำแนกตามประเภทและปี

ล้านบาท

ปี \ รัฐวิสาหกิจ	ประเภทที่ ๑	ประเภทที่ ๒	ประเภทที่ ๓	ประเภทที่ ๔	รวม ๔ ประเภท
๒๕๑๘	๕๗๔.๒๔	๒๕๙.๙๑	๒,๕๓๘.๑๔	๖๕๖.๖๙	๔,๐๒๘.๙๘
๒๕๑๙	๑,๒๐๕.๗๘	๔๒๔.๖๕	๓,๐๗๑.๓๘	๓๙๑.๖๖	๕,๐๙๓.๕๗
๒๕๒๐	๒,๙๗๔.๘๑	๕๓๐.๔๓	๔,๕๔๑.๓๗	๔๗๔.๕๔	๘,๕๒๑.๑๕
๒๕๒๑	๓,๕๓๓.๔๒	๙๔๓.๒๒	๗,๐๒๗.๒๘	๔๕๔.๐๐	๑๑,๙๕๗.๙๒
๒๕๒๒	๔,๘๗๖.๑๔	๑,๓๘๘.๔๑	๙,๙๕๙.๗๒	๙๘๙.๖๓	๑๗,๒๑๓.๙๐
๒๕๒๓	๔,๐๗๕.๖๘	๑,๕๖๖.๑๓	๑๑,๑๒๖.๐๕	๙๙๔.๕๕	๑๗,๗๖๒.๔๑
๒๕๒๔	๓,๗๑๒.๑๑	๒,๗๙๔.๒๕	๑๓,๕๘๙.๒๐	๑,๐๒๘.๔๓	๒๑,๑๒๓.๙๙
๒๕๒๕	๕,๔๔๓.๖๓	๒,๗๙๐.๓๔	๑๓,๖๕๑.๐๖	๑,๔๓๐.๙๒	๒๓,๓๑๕.๙๕
รวม	๒๖,๔๔๐.๘๑	๑๐,๗๐๒.๓๔	๖๕,๕๐๔.๒๐	๖,๔๒๐.๔๒	๑๐๙,๐๖๗.๗๗

ที่มา

ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ

ข้อมูลรายละเอียดจำแนกตามชนิดของรัฐวิสาหกิจ ดูจากตารางที่ ก-๓ ท้ายบทความนี้

อัตราส่วนของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งต่อประเภทที่สองแล้ว จะพบว่า ภายหลังปี ๒๕๒๐ แล้วมีแนวโน้มที่ลดลงจาก ๕.๕๑ ในปี ๒๕๒๐ เหลือเพียง ๑.๕๕ ในปี ๒๕๒๕ และถ้าแนวโน้มมีลักษณะ เป็นเช่นนี้ต่อไปในอนาคต เป็นที่เชื่อว่าความไม่เท่าเทียมของบริการจากรัฐวิสาหกิจทั้งสองประเภทนี้ที่ให้กับประชากรในกรุงเทพ และประชากรในภูมิภาคคงจะลดลง เป็นแน่ ทั้งนี้โดยมีข้อแม้ว่ารัฐจะไม่เพิ่มจำนวนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งมากขึ้นอีก ในอนาคต

ถ้านำงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามซึ่งมีจำนวนมากที่สุด เข้ามาพิจารณาพร้อมกันแล้ว งบการลงทุนเพื่อสร้างบริการให้ประชากรในกรุงเทพในระยะ เวลาแปดปีที่ผ่านมา มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๒,๒๔๓.๗๕ ล้านบาท และงบลงทุนเพื่อสร้างบริการให้ประชากรในภูมิภาคมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๐,๓๕๓.๖๐ ล้านบาท^๑ อัตราส่วนเฉลี่ยต่อปีของงบลงทุนเพื่อสร้างบริการให้ประชากรในกรุงเทพต่อประชากรในภูมิภาคมีค่าเท่ากับ ๒.๕๑^๒ อัตราส่วนนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันอันผลมาจากการลงทุนที่มีต่อประชากรสองกลุ่มนี้จะลดน้อยลงถ้าเรานำรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามมาร่วมพิจารณาด้วย และค่าความไม่เท่าเทียมนี้จะลดน้อยลงไปอีก เล็กน้อย ถ้าได้นำงบประมาณการลงทุนของรัฐวิสาหกิจทุกประเภทมาคำนวณพร้อมกัน

ถ้าจะหันมาวิเคราะห์โดยนำจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพ และภูมิภาคเข้ามาด้วยแล้วจะพบว่า การลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งต่อหัวประชากรในกรุงเทพ สำหรับปี ๒๕๒๔ มีค่าเท่ากับ ๖๔๒.๒๗ บาท ส่วนงบการลงทุนต่อหัวของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองต่อหัวประชากรในภูมิภาคในปีเดียวกันนี้มีค่าเท่ากับ ๖๕.๗๐ บาท เท่านั้น อัตราส่วนของข้อมูลการลงทุนต่อหัวประชากรสองกลุ่มนี้เท่ากับ ๑๐.๕๔ หมายความว่า ขนาดของการลงทุนต่อคนสำหรับ

^๑จำนวนที่ได้มานั้นอาศัยการคำนวณ โดยมีข้อสมมติว่า งบลงทุนร้อยละ ๗๐ ของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามเป็นการใช้จ่ายเพื่อสร้างบริการให้ประชากรในกรุงเทพ และส่วนที่เหลือเพื่อประชากรในภูมิภาค

^๒ได้จากการนำอัตราส่วนของแต่ละปีมาคำนวณหาค่าเฉลี่ย

รัฐวิสาหกิจเพื่อประชากรในกรุงเทพมหานครมีขนาดใหญ่กว่าขนาดการลงทุนต่อคนสำหรับรัฐวิสาหกิจเพื่อประชากรในภูมิภาคประมาณ ๑๑ เท่าตัว^๑

ต่อไปเราจะนำงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม เข้ามาพิจารณาพร้อมกัน (โดยใช้ข้อสมมุติที่เคยกำหนดไว้) ในปี ๒๕๒๔ งบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง บวกกับร้อยละ ๗๐ ของงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามได้จำนวนทั้งสิ้น ๑๓,๒๒๔.๕๕ ล้านบาท คิดเฉลี่ยต่อหัวประชากรในกรุงเทพมหานครมีค่าเท่ากับ ๒,๔๘๐.๐๕ บาท ในการทำเช่นเดียวกันคือ นำงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองบวกกับร้อยละ ๓๐ ของงบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามจะได้จำนวนทั้งสิ้น ๖,๘๗๑.๐๑ ล้านบาท คิดเฉลี่ยต่อหัวประชากรในภูมิภาค มีค่าเท่ากับ ๑๖๑.๕๑ บาท ถ้าจะเปรียบเทียบงบการลงทุนต่อหัวของประชากรทั้งสองกลุ่มนี้แล้วจะพบว่า ของประชากรในกรุงเทพมหานครมีค่ามากกว่าถึง ๑๕.๓๖ เท่า ดังนั้นเราอาจกล่าวสรุปจากข้อมูลที่ได้นี้ว่า ถ้าขนาดของบริการวัดจากระดับจำนวนการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนแล้ว รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคให้บริการประชากรในกรุงเทพมหานครต่อหัวมากกว่าประชากรในภูมิภาคถึง ๑๕ เท่า

๔. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะบางประการ

สรุป : ความไม่เท่าเทียมกันของบริการที่ประชากรในกรุงเทพและประชากรในภูมิภาคได้รับจากรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ซึ่งจำแนกตามรายได้ รายจ่าย และงบลงทุนที่ได้ศึกษาในหัวข้อ ๓.๒, ๓.๓ และ ๓.๔ ซึ่งสรุปในตารางที่ ๘ ในหน้าที่ ๒๗

^๑ขอให้สังเกตว่าจำนวนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งในปี ๒๕๒๔ นี้ มีค่าลดลงจากปี ๒๕๒๓ ทั้งนี้เพราะองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีงบลงทุนในปี ๒๕๒๔ นี้ เพียง ๒.๐๗ ล้านบาท เท่านั้น

ตารางที่ ๘

ขนาดความแตกต่างของบริการที่ได้รับระหว่างประชากรในกรุงเทพและประชากรภูมิภาค
(จำแนกตามประเภทข้อมูล รายได้ รายจ่าย และงบลงทุน)

พิจารณาจากประชากร	ประเภทของรัฐวิสาหกิจ ที่ร่วมพิจารณา	ขนาดความแตกต่างพิจารณาจาก		
		รายได้	รายจ่าย	งบลงทุน
ทั้งกลุ่ม	รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และที่สอง	๑.๙๗ เท่า	๒.๑๘ เท่า	๒.๙๗ เท่า
ทั้งกลุ่ม	รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง สอง และสาม	๒.๑๓ เท่า	๒.๒๕ เท่า	๒.๕๗ เท่า
ต่อหัว	รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง และสอง	๑๔.๖๕ เท่า	๑๕.๙๑ เท่า	๑๐.๕๔ เท่า
ต่อหัว	รัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่ง สอง และสาม	๑๖.๘๒ เท่า	๑๗.๓๒ เท่า	๑๕.๓๖ เท่า

ที่มา : เป็นข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในหัวข้อ ๓.๒, ๓.๓ และ ๓.๔ ของบทความนี้

ถ้าจะพิจารณารัฐวิสาหกิจที่รัฐสนใจสร้างบริการให้กับประชากรเฉพาะกลุ่มแล้ว จากการใช้ข้อมูลรวมของแต่ละกลุ่ม เราจะพบว่า บริการที่ประชากรในกรุงเทพได้รับมีขนาดมากกว่าบริการที่ประชากรในภูมิภาคได้รับสองถึงสามเท่าตัว การวัดจากรายจ่ายมีค่ามากกว่า การวัดจากรายได้ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐวิสาหกิจที่ประเภทที่ให้บริการเฉพาะแก่ประชากรในกรุงเทพประสบผลขาดทุนเป็นสัดส่วนมากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทที่ให้บริการเฉพาะแก่ประชากรในภูมิภาค ขนาดความไม่เท่าเทียมที่วัดจากงบลงทุนจะมีค่าสูงสุด เมื่อเทียบกับการวัดจากรายได้และรายจ่าย ผลการศึกษาที่ได้นี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมีนโยบายขยายการให้บริการแก่ประชากรในกรุงเทพมากกว่าประชากรในภูมิภาค แต่อย่างไรก็ดีสัดส่วนของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งต่อรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองมีแนวโน้มที่ลดลงตามลำดับ ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างของการให้บริการของรัฐวิสาหกิจสองประเภทนี้ต่อประชากรสองกลุ่มดังกล่าวจะลดน้อยลงได้บ้างในอนาคต

การพิจารณาขนาดความแตกต่างของบริการ โดยนำรัฐวิสาหกิจประเภทที่สาม ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการโดยส่วนใหญ่แก่ประชากรในกรุงเทพเข้ามาด้วยแล้ว ข้อสรุปที่กล่าวไว้ข้างต้นยังเป็นจริงทุกประการ ยกเว้นขนาดของบริการที่วัดได้แต่ละประเภทของข้อมูลมีค่ามากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นเราอาจเพิ่มข้อสรุปตรงจุดนี้ได้ว่า ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่สร้างขึ้นให้กับบุคคลเฉพาะกลุ่มหรือไม่ก็ตาม ผลคือทำให้ประชากรในกรุงเทพได้รับบริการมากกว่าประชากรในภูมิภาคมากกว่าสองเท่าตัว

ขนาดของความไม่เท่าเทียมในการได้รับบริการจากรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคระหว่างประชากรในกรุงเทพและประชากรในภูมิภาค จะยิ่งมีค่ามากขึ้นถ้าเราพิจารณาโดยใช้ข้อมูลต่อหัวของประชากร เนื่องจากขนาดของประชากรในภูมิภาคมีจำนวนเป็นแปดเท่าของจำนวนประชากรในกรุงเทพ ทำให้ความไม่เท่าเทียมต่อหัวประชากรของบริการที่ได้จากรัฐวิสาหกิจที่รัฐสนใจสร้างขึ้นเฉพาะกลุ่มมีค่าน้อย ๑๐ เท่าตัว

(อย่างมากประมาณ ๑๖ เท่าตัว) และขนาดความไม่เท่าเทียมต่อหัวนี้จะขยายออกมากยิ่งขึ้น ถ้านำบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทที่สามเข้ามาร่วมพิจารณา ค่าของความไม่เท่าเทียมนี้จะอยู่ระหว่าง ๑๕.๓๖ และ ๑๗.๓๒ ขึ้นอยู่กับการวัดโดยใช้ข้อมูลรายได้ รายจ่าย หรือ งบลงทุน

ความจริงบริการของรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้รับมิใช่ประโยชน์โดยตรงเพียงอย่างเดียว ยังมีประโยชน์อย่างอื่นอีก เช่น ทำให้ระดับการจ้างงานในประเทศสูงขึ้น ทำให้มีการใช้ทรัพยากรของชาติในระดับกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ดังนั้นถ้ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มากระจุกตัวในเขตกรุงเทพมหานคร ประชากรในกรุงเทพจะมีรายได้จากการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นจำนวนน้อย ซึ่งประชากรในภูมิภาคมีโอกาสน้อยหรือไม่มีเลย เป็นที่คาดคะเนกันว่า จำนวนเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง เงินช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาลของเจ้าหน้าที่และบุคลากรในรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมีประมาณร้อยละ ๓๕-๔๕ ของรายจ่ายเพื่อดำเนินการ ดังนั้นเราอาจคาดคะเนรายได้จากการจ้างงานนี้ของประชากรในกรุงเทพ จากการมีรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ๑๔ แห่งดังกล่าวข้างต้น เฉพาะในปี ๒๕๒๕ นี้ อยู่ในช่วง ๒๘,๔๔๔.๐๕ - ๓๖,๕๗๗.๓๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนใกล้เคียงกับยอดรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งและที่สองรวมกัน ถ้าจะวัดความแตกต่างของประโยชน์ที่ได้รับของประชากรทั้งสองกลุ่มให้แม่นยำแล้วจะต้องอาศัยการวิจัยและข้อมูลที่จะเอื้อมถึงกว่านี้

ข้อเสนอแนะ : การกระจายประโยชน์อันไม่เท่าเทียมกันระหว่างประชากรในกรุงเทพ และประชากรในภูมิภาคที่ได้จากการมีรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมิใช่เป็นปัญหาใหม่ที่เพิ่งค้นพบ ปัญหานี้มีมาช้านานแล้ว การที่จะแก้ปัญหานี้ เรามักจะมาจบตรงจุดที่ว่าเรามีทางเลือกหรือไม่ โครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมไทยในอดีตมีเหตุผลชักนำการกระจุกตัวของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้มีในเขตกรุงเทพหรือจังหวัดที่ใกล้เคียงเสมอ ความไม่เสมอภาคกันในด้านนี้มิได้เกิดระหว่างประชากรในกรุงเทพกับภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังมีความไม่เท่าเทียมในระหว่างประชากรของกรุงเทพเอง และในระหว่างประชากรในภูมิภาคเองก็มีอยู่ไม่น้อย

ดังนั้นกลยุทธ์ของการมีรัฐวิสาหกิจสาธารณะในอุตสาหกรรมได้นำมาใช้แก้ความไม่เท่าเทียมกันของประชากรทั้งสองกลุ่มนี้อย่างแน่นอน แน่คือการมีรัฐวิสาหกิจสาธารณะ เช่น การให้บริการขนส่งมวลชนในกรุงเทพ เป็นการช่วยบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำในกรุงเทพ แต่กลับทำให้ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงถ้ามีการพิจารณาประชากรทั้งประเทศ

ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของบุคคลในประเทศไม่ใช่ของที่จะแก้ไขให้หมดไปได้ในระยะเวลาอันสั้นโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐกิจบางประเภทเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญคือว่า ไม่ควรที่จะให้ความไม่เท่าเทียมนี้ขยายตัวออกไปโดยการกระทำของภาครัฐบาลเองในอดีตเป็นที่เชื่อว่ารัฐบาลมีส่วนในการกระทำนี้อยู่เป็นอันมาก ปัจจุบันเราท่านคงเห็นความสำคัญของปัญหานี้อยู่บ้าง ตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ห้า ได้เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจไปในภูมิภาคมากยิ่งขึ้น มีการเน้นการพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเน้นที่ถูกต้องในขณะนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามเป้าหมายยังเป็นที่สงสัยของคนส่วนมากก็ตาม การที่จะนำทรัพยากรอันจำกัดไปพัฒนาภูมิภาคของภาครัฐบาล รัฐบาลนั้นจะต้องกล่าวหาที่จะไม่อุ้มชูฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในกรุงเทพมหานครจนเกินไป มิฉะนั้นแล้วทรัพยากรที่เหลือนำไปพัฒนาชนบทก็ยิ่งจะน้อยลง ดังนั้นรัฐวิสาหกิจสาธารณะที่เอกชนสามารถดำเนินการได้และมีประสิทธิภาพกว่า ควรจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการเอง รัฐวิสาหกิจสาธารณะจะต้องพึ่งตัวเองได้ไม่ควรที่จะใช้ภาษีของคนทั้งประเทศมาเกื้อกูลประชากรบางกลุ่มต่อไป การลงทุนของรัฐวิสาหกิจเพื่อประชาชนในภูมิภาคที่ยากจนควรเป็นนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล

ตารางที่ ก-๑

ยอดรายได้ของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคจำแนกตามชนิดและปี

(ล้านบาท)

ปี	ชื่อ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑.	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๓,๓๙๖.๒๐	๓,๘๓๓.๓๙	๔,๖๖๖.๐๗	๖,๔๕๘.๓๒	๗,๑๗๒.๗๐	๑๐,๓๓๔.๐๔	๑๘,๙๑๒.๔๕	๒๒,๒๔๖.๐๑
๒.	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑,๖๒๖.๗๘	๑,๙๐๑.๕๒	๒,๓๙๔.๔๐	๓,๔๒๑.๑๐	๓,๙๖๘.๗๕	๕,๔๓๓.๑๙	๙,๑๘๑.๓๒	๑๑,๗๘๓.๕๗
๓.	การไฟฟ้านครหลวง	๒,๘๘๒.๑๔	๓,๒๗๗.๔๐	๓,๙๒๒.๒๐	๕,๙๖๙.๕๐	๖,๑๒๑.๕๕	๘,๑๔๐.๕๘	๑๓,๕๙๕.๓๗	๑๕,๘๒๖.๗๓
๔.	การประปานครหลวง	๓๔๒.๔๕	๓๙๐.๘๕	๔๒๔.๕๐	๔๙๑.๘๔	๗๑๗.๑๘	๑,๐๘๕.๑๙	๙๑๕.๒๐	๑,๔๙๗.๖๕
๕.	การประปาภูมิภาค	-	-	-	-	-	๒๖๑.๔๔	๓๖๑.๖๑	๕๘๔.๗๙
๖.	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑,๑๘๗.๖๒	๑,๔๒๕.๓๑	๑,๕๙๒.๐๔	๑,๖๖๗.๑๕	๑,๙๐๒.๓๕	๒,๓๒๖.๔๒	๒,๕๙๖.๔๑	๓,๐๘๖.๖๘
๗.	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๗๕๑.๔๐	๙๐๕.๑๕	๑,๐๔๐.๔๒	๑,๒๗๐.๔๐	๑,๗๐๒.๕๐	๒,๓๓๙.๔๐	๓,๐๗๓.๖๐	๓,๖๗๒.๕๐
๘.	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	๑๐๔.๘๒	๕๑๐.๒๒	๖๒๒.๕๖	๖๙๒.๐๑
๙.	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	-	-	๕๗๔.๔๗	๑,๐๙๑.๑๓	๑,๔๒๒.๗๒	๑,๗๔๗.๓๔	๒,๑๔๙.๗๒	๒,๕๔๖.๘๐
๑๐.	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๐.๐๔	๐.๑๕	๐.๗๙	๐.๘๒	๔.๖๕	๑๗.๕๑	๖.๓๕	๑๐๙.๓๒
๑๑.	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๔๓๙.๗๙	๕๑๗.๘๘	๖๐๓.๐๒	๖๙๕.๘๐	๘๘๑.๕๖	๙๘๗.๔๐	๑,๐๔๘.๕๙	๙๙๐.๕๘
๑๒.	การเคหะแห่งชาติ	๓๑.๗๑	๔๘.๗๖	๙๖.๖๘	๑๔๘.๙๖	๑๕๙.๐๐	๓๗๓.๐๙	๔๘๑.๓๖	๖๒๙.๔๕
๑๓.	บริษัทการบินไทย จำกัด	-	-	๓,๖๒๗.๖๐	๕,๒๑๒.๓๐	๖,๒๓๑.๙๐	๑๐,๓๒๘.๖๐	๑๒,๘๓๘.๔๐	๑๕,๙๑๕.๔๘
๑๔.	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๑๗๓.๕๐	๑๙๕.๙๗	๒๐๐.๗๕	๒๖๗.๗๙	๓๕๗.๙๖	๕๑๖.๖๘	๖๙๓.๑๙	๗๙๒.๑๑
๑๕.	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	๑๘๙.๘๒	๑๗๖.๓๔	๑๖๐.๕๕	๑๓๙.๓๒	๑๙๙.๙๐	๑๕๒.๒๑	๑๕๐.๒๐	๑๑๙.๗๓
๑๖.	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	-	-	๖๑๘.๑๒	๑,๐๕๘.๒๓	๑,๔๒๑.๒๔	๑,๗๗๗.๓๙	๒,๕๒๔.๔๖	๒,๙๙๔.๐๙
๑๗.	บริษัทขนส่ง จำกัด	๒๓๒.๙๒	๒๖๓.๘๖	๓๒๒.๕๓	๓๒๑.๘๔	๓๕๗.๒๙	๔๒๑.๖๓	๔๗๗.๔๒	๕๙๘.๘๐
๑๘.	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	-	-	๕๓.๖๓	๖๖.๕๗	๘๗.๘๓	๑๐๓.๗๒	๑๑๒.๔๖	๑๒๖.๙๘
๑๙.	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๔๙๓.๕๕	๔๖๔.๔๙	๒๙๒.๔๓	๓๕๔.๘๐	๔๓๙.๐๓	๕๙๘.๘๔	๗๐๗.๕๓	๗๐๑.๒๑

ตารางที่ ก-๒

ยอดรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคจำแนกตามชนิดและปี

(ล้านบาท)

ที่	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๒,๙๘๔.๖๘	๓,๑๔๔.๙๘	๔,๒๘๑.๑๔	๕,๘๗๑.๒๑	๖,๕๙๔.๔๒	๗,๗๐๑.๕๙	๘,๖๓๑.๖๑	๑๑,๓๓๙.๒๘
๒. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑,๕๐๓.๙๙	๑,๗๓๙.๗๘	๒,๑๖๓.๔๕	๓,๐๑๐.๕๗	๓,๕๒๓.๑๗	๔,๑๗๐.๓๑	๔,๘๒๗.๕๓	๕,๕๘๔.๔๙
๓. การไฟฟ้านครหลวง	๒,๗๕๒.๘๗	๓,๒๒๓.๘๐	๓,๗๘๕.๗๘	๔,๘๘๔.๐๒	๕,๖๙๓.๓๑	๖,๙๖๗.๓๒	๗,๒๔๙.๔๕	๘,๓๘๔.๐๙
๔. การประปานครหลวง	๓๘๘.๒๐	๔๒๘.๕๗	๔๕๓.๖๙	๕๕๔.๐๕	๖๑๘.๘๑	๖๓๙.๓๐	๖๘๙.๐๓	๗๘๙.๙๖
๕. การประปาภูมิภาค	-	-	-	-	-	๕๐๙.๖๖	๕๒๙.๖๓	๖๘๙.๗๕
๖. การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑,๕๘๐.๐๒	๑,๖๐๑.๒๙	๑,๕๖๙.๗๑	๑,๖๐๙.๖๗	๑,๙๗๕.๗๖	๒,๖๐๖.๙๓	๓,๐๗๗.๑๔	๓,๕๘๒.๙๖
๗. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๕๐๔.๓๐	๖๓๖.๔๓	๗๗๕.๒๕	๙๗๘.๗๐	๑,๓๑๓.๗๐	๑,๕๕๑.๐๐	๒,๑๖๙.๐๐	๒,๓๗๗.๕๐
๘. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	๓๙.๒๐	๑๘๓.๗๖	๒๓๓.๘๓	๓๒๓.๒๔
๙. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	-	-	๕๒๕.๙๖	๘๐๙.๖๔	๑,๐๕๕.๕๘	๑,๓๔๘.๔๕	๑,๕๖๐.๑๓	๒,๐๔๗.๒๙
๑๐. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๑๕.๖๖	๑๒.๔๘	๓๕.๘๐	๑๓.๘๙	๑๕.๓๐	๑๙.๘๖	๒๐.๑๔	๑๐๖.๔๘
๑๑. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	๓๓๗.๐๙	๔๐๒.๔๒	๔๒๖.๕๐	๔๗๗.๐๑	๖๑๔.๘๔	๗๓๘.๑๔	๘๔๙.๐๔	๙๕๗.๘๘
๑๒. การเคหะแห่งชาติ	๕๒.๖๓	๙๓.๕๖	๑๕๓.๘๘	๑๕๘.๓๐	๒๖๒.๒๖	๔๑๙.๑๘	๕๕๗.๘๔	๕๕๖.๖๓
๑๓. บริษัทการบินไทย จำกัด	-	-	๓,๕๑๑.๓๐	๔,๙๐๒.๕๐	๕,๙๐๒.๖๐	๖,๖๖๘.๐๐	๗,๘๓๓.๘๐	๘,๖๕๑.๗๙
๑๔. บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๑๓๗.๐๗	๑๕๒.๖๔	๑๗๒.๐๐	๒๒๔.๐๓	๒๘๐.๔๕	๔๕๙.๗๖	๖๑๑.๔๔	๗๖๙.๙๑
๑๕. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	๑๗๕.๒๓	๑๙๗.๗๗	๑๗๘.๔๐	๑๕๓.๗๒	๒๑๗.๗๖	๑๓๘.๗๘	๑๕๒.๓๙	๑๑๙.๘๙
๑๖. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	-	-	๘๔๓.๐๘	๑,๔๑๑.๒๘	๑,๘๐๓.๐๑	๒,๕๖๒.๙๓	๓,๒๕๑.๗๗	๓,๗๖๒.๙๘
๑๗. บริษัทขนส่ง จำกัด	๒๓๐.๗๖	๒๗๖.๔๖	๓๓๐.๘๘	๓๑๘.๔๗	๓๙๙.๘๗	๔๓๖.๓๒	๕๗๕.๙๙	๕๗๙.๔๗
๑๘. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	-	-	๕๕.๓๕	๕๓.๗๓	๕๙.๔๗	๘๓.๖๙	๑๐๙.๕๗	๑๒๒.๖๐
๑๙. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๕๐๔.๔๖	๕๘๒.๙๖	๖๕๙.๔๗	๗๙๙.๙๔	๘๕๙.๓๖	๖๓๖.๖๘	๗๕๕.๐๗	๘๐๖.๔๓

ตารางที่ ก-๓

ยอดคงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคจำแนกตามชนิดและปี

(ล้านบาท)

ที่	ชื่อ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑.	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑,๘๙๑.๗๔	๒,๑๑๓.๙๘	๒,๑๒๔.๔๔	๒,๗๐๒.๙๖	๔,๔๙๒.๖๓	๘,๖๗๖.๗๐	๙,๑๕๑.๙๓	๑๐,๐๗๐.๐๑
๒.	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒๕๙.๙๑	๔๒๔.๖๕	๕๓๐.๔๓	๙๔๘.๒๒	๑,๓๘๘.๔๑	๑,๔๙๙.๗๘	๒,๕๕๗.๘๓	๒,๑๒๔.๐๔
๓.	การไฟฟ้านครหลวง	๓๖๗.๓๔	๕๑๒.๓๘	๖๐๓.๐๖	๕๕๘.๖๗	๗๗๘.๙๕	๙๘๕.๙๘	๙๙๕.๑๗	๑,๑๕๔.๐๐
๔.	การประปานครหลวง	๘๗.๓๗	๓๗๙.๔๑	๘๕๖.๒๙	๑,๒๙๑.๐๖	๒,๔๓๕.๘๙	๑,๒๐๓.๙๔	๑,๒๕๕.๒๘	๒,๐๖๔.๘๐
๕.	การประปาภูมิภาค	-	-	-	-	-	๖๖.๓๕	๒๓๖.๔๒	๖๖๖.๓๐
๖.	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๓๗๔.๘๗	๑๖๑.๙๘	๑๘๑.๖๒	๑๐๗.๐๐	๕๖๐.๒๓	๔๑๒.๗๕	๖๘๑.๙๘	๙๓๑.๗๗
๗.	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๖๔๒.๖๘	๙๕๓.๙๗	๘๓๗.๙๐	๑,๐๔๔.๙๐	๑,๒๖๐.๖๐	๑,๐๙๓.๗๐	๘๐๐.๒๐	๑,๔๙๐.๑๐
๘.	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-	๑๖๓.๘๕	๑๘๗.๒๙	๕๐๖.๖๘
๙.	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	-	-	๓๒.๑๖	๑๕๑.๓๑	๓๘๕.๕๙	๗๗๘.๘๔	๘๒๘.๑๐	๘๘๗.๒๑
๑๐.	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๒๕.๓๘	๑๙.๖๙	๘๗.๔๙	๑๒๑.๔๙	๕๒๕.๙๒	๘๕๔.๓๐	๙๗๒.๒๗	๑,๐๙๐.๒๐
๑๑.	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๒๑๖.๒๐	๑๒๗.๕๘	๑๐๒.๕๕	๕๕.๐๒	๑๒๔.๒๐	๑๕๕.๒๕	๔๙.๘๙	๑๗๙.๕๑
๑๒.	การเคหะแห่งชาติ	๙๔.๑๐	๒๙๔.๓๐	๑,๐๒๔.๐๔	๘๑๑.๐๗	๑,๑๒๙.๑๘	๗๕๗.๔๒	๕๓๓.๓๒	๑,๑๓๐.๓๙
๑๓.	บริษัทการบินไทย จำกัด	-	-	๑,๓๘๒.๗๐	๓,๐๘๖.๓๐	๓,๕๖๔.๕๐	-	๒,๓๔๕.๗๐	๔๐๗.๗๗
๑๔.	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๓.๖๗	๓.๕๓	๑๖๔.๑๖	๔๑.๘๑	๒๕๖.๔๐	๔๐๒.๙๖	๒๗๕.๙๘	๒๘๙.๒๙
๑๕.	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	๑๗.๘๓	๐.๐๖	๐.๖๖	๖.๔๐	๐.๕๖	๐.๐๙	๐.๖๖	๐.๑๐
๑๖.	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	-	-	๔๐๓.๙๓	๗๕๑.๑๓	๖.๒๐	๒๗๕.๐๔	๒.๐๗	๔.๒๔
๑๗.	บริษัทขนส่ง จำกัด	๔๑.๑๑	๘๘.๒๒	-	๒๕๘.๐๐	๑๑.๙๒	๔.๓๒	๙.๒๙	๒.๖๕
๑๘.	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	-	-	๒.๕๐	๕.๗๗	๓๖.๒๙	๑๗.๓๕	๗.๑๕	๒๔.๖๖
๑๙.	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๓.๐๑	๑๐.๓๙	๒๓.๐๔	-	๐.๐๓	๑.๘๓	๓.๔๘	๒.๙๔

เอกสารอ้างอิง

๑. กลุ่มเศรษฐศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รัฐวิสาหกิจของใคร.
๒. การประปานครหลวง, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๓. การประปานครหลวง, รายงานฉบับพิเศษคล้ายวันสถาปนา ปีที่ ๑๕
๔. การประปาส่วนภูมิภาค, การประปาที่ดำเนินการโดยการประปาส่วนภูมิภาค ปี ๒๕๒๔
กองประมวลข้อมูล และรายงาน, ฝ่ายวิชาการและแผน การประปาส่วนภูมิภาค
๕. การไฟฟ้านครหลวง, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๖. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๗. ชัชวาล นนทสิทธิ์, "การวิเคราะห์เชิงปริมาณ อุปสงค์พลังงานไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย
ในเขตการไฟฟ้านครหลวง," วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต,
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พศ. ๒๕๒๔
๘. เทียนฉาย กิระนันท์ และคณะ, สภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและประชากร เขตกรุงเทพมหานคร
รายงานวิจัย เล่มที่ ๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๙. _____ , สภาวะทางเศรษฐกิจสังคม และประชากรเขตกรุงเทพมหานคร
รายงานวิจัย เล่มที่ ๒, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๑๐. _____ , พฤติกรรมในการใช้พลังงานในครัวเรือนของชาวกรุงเทพ
มหานคร, รายงานวิจัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๑๑. นุกูล ประจวบเหมาะ, รัฐวิสาหกิจ, ฉบับที่ ๑, ๒๕๒๓
๑๒. ไพศาล เล็กอุทัย, ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
ตั้งแต่ พศ. ๒๕๐๑-๒๕๒๑, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๑๓. ศูนย์รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนา เรื่องปัญหา
รัฐวิสาหกิจไทย ๒๓-๒๔ กันยายน ๒๕๑๗, นวัตกรรมการพิมพ์, ๒๕๑๘

๑๔. _____, แนวโน้มนการพัฒนาบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ
นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๒๓
๑๕. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, รายงานไฟฟ้าของไทย ๒๕๒๔, สำนักงานพลังงานแห่งชาติ
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน
๑๖. _____, เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย '๒๔-'๒๕, สำนักงาน
พลังงานแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน
๑๗. Chesada Loohawenchit, State Enterprise and Their Impact on the
Government Budget, A Monograph, Faculty of Economic,
Thammasat University.
๑๘. Load Forecast Working Group for Power Tarriff Study Sub-Committee,
Load Forecast for Thailand Electric System, June 1982.
๑๙. Provincial Electricity Authority, Resume of PEA's Electrification
Projects Under the Fifth National Economic and Social
Development Plan (1982-1986), February 1981.

โดย

ดร.สมชาย รัตนโกมุท
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรุงเทพฯ กับ เมืองไทยในกิจการสาธารณูปการ

การไฟฟ้าและการประปา

สมชาย รัตนโกมุท

บทความส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาบางประการอัน เกี่ยวเนื่องกับ การให้บริการทางด้านสาธารณูปการ การไฟฟ้าและการประปา โดยจะมุ่งที่จะวาดภาพของ ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะในกิจการทั้ง ๒ อย่างนี้ เพื่อที่จะตอบปัญหาหรือพยายาม ที่จะตอบปัญหาที่ว่าจริงหรือไม่ที่กรุงเทพฯ เป็นอุปสรรคความก้าวหน้าของประเทศและคุณภาพ ชีวิตของคนในพื้นที่อื่น ๆ และถ้าหากมีจริงจะสามารถแก้ไขได้อย่างไร ในประการหลังที่ เกี่ยวกับการแก้ไอนั้น การกล่าวถึงในที่นี้นั้นจะ เป็นแต่เพียงการมองทาง เลือกลงและปัญหาอันอาจ จะเกิดขึ้นโดยส่วนรวมเท่านั้น การนำไปปฏิบัติการแก้ไขปัญหา เป็น เรื่องที่ต้องพิจารณาในราย- ละเอียดต่อไป

กิจการสาธารณูปการ เกี่ยวกับการไฟฟ้าและประปามีลักษณะที่ว่าเป็นการผลิต สินค้าที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยที่ไฟฟ้า เป็นพลังงานที่จำเป็นแก่การเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน การเดินเครื่องจักร เครื่องมือในกิจการธุรกิจและอุตสาหกรรม น้ำก็เป็นส่วนสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ในการดำรงชีวิตของคน และการให้บริการในเรื่องการไฟฟ้าและการประปาในประเทศไทยก็ จัดการดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในบทความนี้จะแยกกล่าวเป็น ๒ เรื่องไม่ปะปนกัน โดย จะเริ่มตั้งแต่การชี้แจงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ลักษณะของปัญหาจนถึงแนวทางแก้ปัญหา

๑. กิจการการไฟฟ้า

แท้จริงแล้วกิจการการไฟฟ้านั้นประกอบไปด้วการทำงานหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ๓ หน่วย คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยที่การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต เป็นผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไป

จำหน่ายให้แก่ผู้ใช้กระแสไฟฟ้าอีกต่อหนึ่ง ที่จริงก็มีส่วนที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขายกระแสไฟฟ้าโดยตรงให้แก่ผู้ใช้แต่ส่วนนี้มีอยู่น้อย ส่วนใหญ่เป็นการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขายกระแสไฟฟ้าซึ่งถือได้ว่าเป็นการขายแบบขายส่ง (Wholesale) ให้แก่ระบบการขายปลีกซึ่งได้แก่ระบบของการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ถ้าหากเราจะแยกดูการผลิตพลังงานไฟฟ้าจะเห็นได้ว่า การผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นสามารถที่จะทำได้หลายทาง ซึ่งได้แก่การผลิตจากพลังน้ำจากไอน้ำ จากการสันดาปภายในจากเครื่องแก๊สเทอร์ไบน์ เป็นต้น

แต่ส่วนที่สำคัญ ๆ ก็ได้จาก ๒ แหล่งใหญ่คือ การผลิตด้วยพลังน้ำและจากพลังไอน้ำที่ได้มาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง (ดูตารางที่ ๑) ในระหว่างการผลิตไฟฟ้าด้วยการใช้เชื้อเพลิงนั้นเรายังอาจจะแยกออกได้เป็น ๔ ประเภท ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง (Fuel Oil) ถ่านหินลิกไนต์ (Lignite) น้ำมันดีเซล (Diesel Oil) และก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ซึ่งตั้งแต่ในอดีตมาจนกระทั่งถึง พ.ศ.๒๕๒๓ มีการใช้เชื้อเพลิง ๓ ชนิดแรกเท่านั้น ในปี ๒๕๒๔ ได้เริ่มใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตกระแสไฟฟ้า (ดูตารางที่ ๒)

ถ้าหากเราจะมามองดูปริมาณความต้องการของไฟฟ้าโดยแยกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือความต้องการไฟฟ้าในเขตรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวงซึ่งครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพ นนทบุรี สมุทรปราการ และบางส่วนของปทุมธานี คิดรวมเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓,๑๐๖ ตร.กม. กับความต้องการไฟฟ้าในเขตรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งครอบคลุมพื้นที่ของประเทศไทยที่นอกเหนือไปจากส่วนรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวงทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่าในด้านประชากรที่อยู่อาศัยในเขตรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวงมีเพียงประมาณร้อยละ ๑๓ ของประชากรทั้งหมดของประเทศ (๒๕๒๔) ปริมาณการใช้ในปัจจุบันมีค่าประมาณร้อยละ ๖๐.๔ ของการใช้ไฟฟ้าทั้งสิ้น ค่าปริมาณการใช้นี้ลดลงมาจากประมาณร้อยละ ๗๐.๔ ในปี ๒๕๑๘ (ดูตารางที่ ๓) เหตุผลสำคัญของความแตกต่างนั้นเนื่องมาจากการกระจุกตัวของธุรกิจและ

อุตสาหกรรมในเขตรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวง กับทั้งการใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าในบ้าน ที่อยู่อาศัยอย่างมาก ในเขตการไฟฟ้านครหลวง ในปี ๒๕๒๔ จำนวนการใช้เฉลี่ยของบ้าน อยู่อาศัยในเขตการไฟฟ้านครหลวงมีค่าประมาณ ๒,๓๑๔ หน่วย (Kwh) ในขณะที่ค่าเฉลี่ย ของการใช้ในบ้านในเขตการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีค่าเพียง ๗๑๓.๖ หน่วย (Kwh) หรือในเขต นครหลวงใช้แต่ละบ้านไฟฟ้ามากกว่าในบ้านในเขตการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถึงประมาณ ๓ เท่า ตัว (ดูตารางที่ ๔) ส่วนจำนวนธุรกิจและอุตสาหกรรมในเขตการไฟฟ้านครหลวงนั้นก็มีจำนวน มากกว่าในเขตการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในปี ๒๕๒๔ ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นธุรกิจในเขตของการไฟฟ้า นครหลวงมีอยู่ถึง ๑๔๐,๒๖๒ รายในขณะที่ในเขตของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอยู่เพียง ๓๔,๒๘๐ ราย ในด้านอุตสาหกรรมจำนวนผู้ใช้ไฟในเขตการการไฟฟ้านครหลวงมีถึง ๗,๓๔๘ ราย ส่วนในเขตของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอยู่แล้ว ๓,๘๘๘ ราย (ดูตารางที่ ๔) เหล่านี้เป็นเหตุ ผลที่อยู่เบื้องหลังความแตกต่างของปริมาณการใช้กระแสไฟฟ้าในอนาคตหากได้มีการขยับขยาย การทำธุรกิจและอุตสาหกรรมออกไปจากเขตของการไฟฟ้านครหลวง เช่น โครงการพัฒนา- อุตสาหกรรมในแถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกแล้ว อาจจะทำให้ปริมาณของไฟฟ้าในเขตความ รับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะมีอัตราสูงขึ้น

ก. โครงสร้างของอัตราค่ากระแสไฟฟ้า

ถ้าหากเราหันมามองโครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าแล้ว เราอาจพอสรุปได้ อย่างคร่าว ๆ ว่าโครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้ามีความซับซ้อนอยู่ไม่น้อย ในรายละเอียด การคิดอัตราค่ากระแสไฟฟ้านั้นได้มีการแยกผู้บริโภคออกเป็นชนิดต่าง ๆ ได้แก่ ผู้บริโภคที่เป็น ที่อยู่อาศัย ธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ดังนี้ เป็นต้น และในระหว่างชนิดต่าง ๆ ก็มีการคิดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าในลักษณะที่ต่างกัน สำหรับผู้บริโภคที่เป็นที่อยู่อาศัยการคิดอัตราค่ากระแสไฟฟ้า มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) ส่วนในธุรกิจและอุตสาหกรรมแล้วส่วนใหญ่จะเป็นอัตราถดถอย (Regressive Rate) ในความจริงแล้วได้มีการปรับอัตราค่ากระแสไฟฟ้ากันอยู่เสมอ ๆ

ครั้งสุดท้าย เมื่อ เดือน เมษายน ๒๕๒๕ โดยที่เปลี่ยนแปลงไปตามต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป (ดูตารางที่ ๕)

อัตราค่ากระแสไฟฟ้าใน เขตการจ่ายไฟของการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีของบ้านอยู่อาศัยนั้นมีระดับ เท่ากัน ส่วนอัตราสำหรับ ธุรกิจและอุตสาหกรรมนั้น อัตราของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสูงกว่าอัตราของการไฟฟ้านครหลวง เพียง เล็กน้อย

จากการศึกษาโดยการสุ่มตัวอย่างของครัวเรือนใน เขตกรุงเทพมหานคร เราทราบว่ามีมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของครัวเรือนจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าน้อยกว่า ๓๐๐ บาทต่อเดือน (ดูตารางที่ ๖) ได้เคยมีการศึกษาในเรื่องความต้องการหรืออุปสงค์ของไฟฟ้าใน เขตการไฟฟ้านครหลวงทำให้ทราบว่าค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ไฟฟ้าอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการเพิ่มขึ้นในอัตราค่าไฟฟ้าจะเป็นเหตุให้การไฟฟ้านครหลวงสามารถเพิ่มรายได้ในรูปของค่าบริการได้มากขึ้น แต่สิ่งที่เป็นสิ่งขัดขวางก็คงจะเป็นความเห็นของรัฐบาลที่พยายามจะตรึงราคาไฟฟ้าไว้อยู่ในระดับต่ำ

ข. บทบาทของงบประมาณแผ่นดินในกิจการไฟฟ้า

โดยปกติแล้วในฐานะที่การไฟฟ้าทั้ง ๓ คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จะอยู่ในฐานะที่มีกำไร (ดังแสดงในตาราง ๗, ๘ และ ๙) หากในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดขาดทุน รัฐบาลมักเข้าไปช่วยเหลือ นอกจากนี้แล้วในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐอาจเข้าไปช่วยเหลือได้ ถ้าหากพิจารณาเปรียบเทียบในระหว่างรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ นี้จะเห็นได้ว่า งบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอยู่มากกว่าแห่งอื่น (ดูตารางที่ ๗) ในปี ๒๕๒๕ งบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุนในกิจการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีมูลค่าถึง ๒,๑๓๒.๑๖ ล้านบาท คิดเป็น ๒๑.๑๗ ของงบลงทุนทั้งหมดในปีนั้น ส่วนอื่น ๆ ของงบลงทุนจะได้จากการยืม ทั้งภายในและจากต่างประเทศ รวมทั้ง เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง

ในปัจจุบันการไฟฟ้านครหลวง เป็นกิจการที่ค่อนข้างสมบูรณ์ในตัวเอง การลงทุนในการปรับปรุงระบบจ่ายไฟนั้นอาศัยรายได้ของการไฟฟ้านครหลวงเอง ส่วนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและการไฟฟ้าส่วนภูมิกาคนั้นยังคงอาศัยงบประมาณแผ่นดินในการลงทุนอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว เงินกู้จากต่างประเทศก็ยังคงเป็นส่วนสำคัญในการขยายขอบเขตของการบริการ ตัวอย่างเช่น โครงการการขยายบริการไปสู่ชนบทที่เรียกว่า Village Electrification Project และ Accelerated Rural Electrification ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

๒. กิจการการประปา

ในด้านการประปานั้น เราอาจแยกกล่าวได้เป็น ๒ ประการคือ การประปาในเขตรับผิดชอบของการประปานครหลวงอันหนึ่งกับการประปาในเขตรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เป็นการประปานครหลวงเราอาจจะแบ่งวิธีการผลิตเป็น ๒ ชนิดใหญ่ ๆ คือการผลิตน้ำประปาโดยผ่านการกรองน้ำและการผลิตน้ำประปาจากบ่อน้ำบาดาล โดยที่การผลิตส่วนใหญ่เป็นการผลิตโดยโรงกรองน้ำ (ดูตารางที่ ๑๑) จำนวนผู้ใช้น้ำในเขตการประปานครหลวงในปี ๒๕๒๔ มีอยู่ประมาณ ๔๒๓,๐๘๒ ราย (ดูตารางที่ ๑๒) ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้ใช้น้ำในส่วนกลางประมาณ ๔๑๓,๔๘๔ ราย โดยแยกเป็นบ้านอยู่อาศัย ๓๐๒,๗๘๑ ราย ธุรกิจ ๑๐๙,๔๖๗ ราย และราชการ ๑,๒๓๖ ราย (ดูตารางที่ ๑๓) น้ำประปานับเป็นแหล่งที่สำคัญของน้ำดื่มและน้ำใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร (ดูตารางที่ ๑๔ และ ๑๕) ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากเมื่อเทียบกับแหล่งน้ำดื่มน้ำใช้อื่น ๆ เช่น น้ำฝน และน้ำในแม่น้ำลำคลอง การประปานครหลวงมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งสิ้นประมาณ ๓,๑๐๐ ตารางกิโลเมตรในเขตกรุงเทพ สมุทรปราการ และนนทบุรี ซึ่งมีประชากรในปัจจุบันประมาณ ๖.๒ ล้านคน แต่ในทางปฏิบัตินั้น พื้นที่ที่อยู่ภายใต้การจ่ายน้ำมีเพียง ๒๔๐ ตร.กม. โดยที่รับจากระบบจ่ายน้ำส่วนกลาง ๒๔๐ ตร.กม. และระบบอิสระอีกประมาณ ๑๐ ตร.กม.

สำหรับการประปาส่วนภูมิภาคนั้นสามารถบริการแก่ประชากรในเขตนอกเหนือไปจากความรับผิดชอบของการประปานครหลวง ซึ่งสามารถแบ่งเป็นเขตได้ ๑๕ เขต การประปาส่วนภูมิภาคสามารถบริการได้เพียงบางส่วน จำนวนผู้ใช้น้ำต่อประชากรในเขตพื้นที่จ่ายน้ำเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๔๔.๒๐ (ดูตารางที่ ๑๖)

ระบบการประปาส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน (๒๕๒๕) ประกอบไปด้วย โครงการประปาจังหวัด ๑๗๓ แห่ง และโครงการประปาชนบทอีก ๖๔๔ แห่ง ในเขตของอำเภอสุมทิวาภิบาลและหมู่บ้าน กำลังการผลิตในปี ๒๕๒๕ เป็นประมาณ ๓๒,๐๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง

ก. อัตราค่าน้ำประปา

สำหรับการประปาในเขตนครหลวงนั้นในปัจจุบันแบ่งผู้ใช้น้ำเป็น ๓ ประเภทด้วยกันคือ ประเภทบ้านที่อยู่อาศัย ราชการ รัฐวิสาหกิจและธุรกิจ โดยที่อัตราค่าน้ำประปาแตกต่างกัน (ดูตารางที่ ๑๔) สำหรับการประปาส่วนภูมิภาคนั้นเป็นอัตราที่มีได้แยกประเภทของผู้บริโภคเอาไว้ (ดูตารางที่ ๑๕) โดยปกติแล้วทั้งการประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวง อัตราค่าบริการเป็นแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) กล่าวคือผู้ใช้น้ำเป็นจำนวนมากจะต้องเสียค่าน้ำในอัตราที่สูงขึ้น และเมื่อเทียบดูจะเห็นว่าค่าน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคนั้นสูงกว่าการประปานครหลวง โดยปกติแล้วครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครจะใช้จ่ายค่าน้ำไม่เกิน ๓๐๐ บาทต่อเดือน (ดูตารางที่ ๒๐) หรือไม่เกิน ๑๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน (ซึ่งคิดเป็นค่าน้ำแล้วไม่เกิน ๓๐๐ บาท) ในขณะที่น้ำประมาณใกล้เคียงกันในเขตการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องเสียค่าน้ำประปามากกว่าประมาณ ๕๐%

ข. บทบาทของงบประมาณแผ่นดินในกิจการการประปา

จากตารางที่ ๒๑ จะเห็นได้ว่า ทั้งกิจการการประปานครหลวงและกิจการการประปาส่วนภูมิภาคมักจะอยู่ในภาวะที่ขาดทุนเสมอ ดังนั้นรัฐจึงมีส่วนช่วยเหลือเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่บดำเนินการและงบลงทุน ในปี ๒๕๒๕ ทั้งการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค

ได้รับงบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุนคิดเป็นประมาณ ๖๐% ของงบลงทุนทั้งหมด นอกจาก งบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุนนี้แล้ว ในการลงทุนของทั้งการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคก็ได้มาจาก เงินกู้จากต่างประเทศ รวมทั้งความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะในการดำเนินการประปาส่วนภูมิภาค ในการปรับปรุงของการประปานครหลวง ในปัจจุบันมีแหล่งที่สำคัญดังนี้คือ OECF สถาบันธนาคารพัฒนาเอเซีย (Asian Development Bank) เงินเพิ่มทุนจากรัฐบาล และ เงินกู้จากเอกชน สำหรับการประปาส่วนภูมิภาค นั้นส่วนสำคัญได้แก่เงินกู้จากธนาคารโลกในโครงการประปาจังหวัดและความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ จาก UNDP และ JICA เป็นต้น

สรุปปัญหาและแนวทางแก้ไข

จากข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่า เรื่องการไฟฟ้านั้นปัญหามีน้อยกว่าการประปา เพราะอย่างน้อยจะเห็นได้ว่าการไฟฟ้าทั้ง ๓ รัฐวิสาหกิจ คือทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวงส่วนใหญ่มีกำไรและสามารถหรือพยายามที่จะดำเนินการให้มีกำไรได้ ถึงแม้จะได้มาจากการปรับค่ากระแสไฟฟ้า แต่ในส่วนการประปานั้น ทั้งการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคมีลักษณะตรงกันข้าม ดังนั้นรัฐจึงยังคงจะต้องมีบทบาทในความช่วยเหลือของรัฐวิสาหกิจการประปานี้ให้อยู่รอดต่อไป จากตารางที่ ๒๒ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของการประปานครหลวงนั้นมีช่องทางที่น่าจะทำให้ดีขึ้นได้โดยการลดความรั่วไหล จากตัวเลขจะเห็นได้ว่า ปริมาณน้ำที่ไม่อาจจะเรียกเก็บเงินได้มีถึง ๔๘.๑% ในปี ๒๕๒๒

นอกจากนี้แล้วปัญหาเรื่องการจัดเก็บค่าบริการก็มักจะเป็นปัญหาที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับ ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำนี้ดังที่ได้ยินได้ฟังตามหน้าหนังสือพิมพ์ และที่สำคัญประการหนึ่งที่จะเห็นว่าที่จะกล่าวเสียมิได้คือ หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ค่าบริการ ทั้งนี้เนื่องมาจากการแบ่งสรรงบประมาณเอาไว้ไม่เพียงพอ (ดูตารางที่ ๑๐ สำหรับตัวอย่างหนี้ค้างชำระของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค)

สำหรับแนวทางแก้ปัญหานี้ในเรื่องนี้นั้นก็เป็นที่เห็นได้ชัดเจน เช่นสามารถที่จะพยายามหาทางลดความรวดเร็วในการประปา ทั้งนี้เนื่องมาจากความชำรุดทรุดโทรมในระบบการส่งจ่ายน้ำ และการลักลอบใช้น้ำโดยผู้ใช้น้ำรายใหญ่ สำหรับกิจการการประปาส่วนภูมิภาคนั้นปัญหาในการขยายงานออกไปในชนบทอาจจะต้องผลักดันให้มีการปรับค่าน้ำประปาให้สูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากต้นทุนที่ค่อนข้างสูง ในแง่ขนาดการดำเนินการ และแท้จริงแล้วประชาชนในเขตดำเนินการของการประปานครหลวงควรยินดีมากกว่าจะไม่พอใจ เพราะค่าบริการที่ผู้ใช้นั้นยังถูกกว่าของการประปาส่วนภูมิภาคมาก และแม้ในแง่การไฟฟ้าก็เช่นเดียวกัน ธุรกิจและอุตสาหกรรมในเขตการไฟฟ้านครหลวงก็เช่นเดียวกับอัตราค่าบริการต่ำกว่าในเขตของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ถึงแม้อัตราของประชาชนจะแตกต่างกัน) นอกจากนี้แล้วถ้าหากจะมองว่ารัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นอย่างมาก และไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นมานั้นก็เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวง ซึ่งใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันถึง ๖๐% ก็เท่ากับว่ามีการช่วยเหลือจากรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้ด้วย ควรที่ประชาชนในเขตนครหลวงจะยินดี การปรับให้อัตราค่าใช้ไฟฟ้าเท่ากันทั่วประเทศซึ่งเป็นการเข้าข้างคนในนครหลวงแท้จริงควรจะเก็บให้สูงกว่า

เอกสารอ้างอิง

๑. การประปานครหลวง, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๒. การประปานครหลวง, รายงานฉบับพิเศษคล้ายวันสถาปนาปีที่ ๑๕
๓. การประปาส่วนภูมิภาค, การประปาที่ดำเนินการโดยการประปาส่วนภูมิภาคปี ๒๕๒๔
กองประมวลข้อมูลและรายงาน, ฝ่ายวิชาการและแผน การประปาส่วนภูมิภาค
๔. การไฟฟ้านครหลวง, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๕. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๖. ชัชวาล นนทสิริรักษ์ "การวิเคราะห์เชิงปริมาณ : อุปสงค์พลังงานไฟฟ้าประเภทบ้าน
อยู่อาศัยในเขตการไฟฟ้านครหลวง", วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐ-
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔
๗. เทียนฉาย ธีระนันท์ และคณะ, สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากร
เขตกรุงเทพมหานคร, รายงานวิจัย เล่มที่ ๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๘. เทียนฉาย ธีระนันท์ และคณะ, สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร
เขตกรุงเทพมหานคร, รายงานวิจัย เล่มที่ ๒, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๙. เทียนฉาย ธีระนันท์ และคณะ, พฤติกรรมในการใช้พลังงาน ในครัวเรือนของชาว
กรุงเทพมหานคร, รายงานวิจัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๑๐. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, รายงานไฟฟ้าของไทย ๒๕๒๔, สำนักงานพลังงานแห่งชาติ
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน
๑๑. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย ๒๔-๒๕
สำนักงานพลังงานแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงาน
๑๒. Load Forecast Working Group for Power Tariff Study Sub-Committee,
Load Forecast for Thailand Electric System, June 1982
๑๓. Provincial Electricity Authority, Resume of PEA's Electrification
Projects Under the Fifth National Economic and Social Development
Plan (1982-1986), February 1981

ตารางที่ ๑

การผลิตพลังงานไฟฟ้าแยกตามกรรมวิธี

หน่วย Gwh = 10^6 Kwh

ปี	จากพลังน้ำ (Hydro)	จากพลังไอน้ำ (Steam)	จากการสันดาปภายใน (Internal Cembustion)	จากเครื่องแก๊ส เทอร์ไบน์	รวม
๒๕๑๒	๑,๐๔๖.๐	๒,๑๔๒.๔	๒๑๑.๔	๒๖๐.๖	๓,๖๖๐.๔
๒๕๑๓	๑,๗๘๗.๒	๒,๐๔๐.๒	๑๘๕.๖	๓๙๒.๘	๔,๔๐๕.๘
๒๕๑๔	๒,๐๔๘.๑	๒,๗๑๒.๗	๑๓๔.๗	๑๘๗.๘	๕,๐๘๓.๓
๒๕๑๕	๑,๗๒๗.๕	๔,๐๔๐.๐	๑๔๓.๕	๖๔.๑	๕,๙๓๕.๑
๒๕๑๖	๑,๘๗๙.๘	๔,๘๘๒.๑	๑๔๖.๐	๖๓.๓	๖,๙๗๑.๒
๒๕๑๗	๒,๔๔๕.๖	๔,๘๐๑.๐	๑๔๑.๓	๗.๑	๗,๒๙๕.๐
๒๕๑๘	๓,๓๙๘.๘	๔,๘๕๗.๒	๑๕๒.๘	๓๐.๘	๘,๒๓๙.๖
๒๕๑๙	๓,๖๓๗.๔	๖,๐๐๕.๙	๑๕๙.๗	๒๓.๒	๙,๘๒๖.๒
๒๕๒๐	๓,๒๖๔.๘	๗,๖๔๒.๔	๑๖๖.๒	๑๐๑.๗	๑๑,๑๗๕.๑
๒๕๒๑	๒,๑๐๙.๕	๑๐,๒๑๑.๐	๑๒๗.๔	๑๘๘.๗	๑๒,๖๓๖.๖
๒๕๒๒	๓,๒๖๓.๓	๙,๗๗๓.๓	๑๔๖.๑	๒๖๐.๒	๑๓,๔๔๒.๙
๒๕๒๓	๑,๒๗๓.๐	๑๒,๗๖๒.๔	๑๓๑.๒	๒๕๙.๔	๑๔,๔๒๖.๐
๒๕๒๔	๒,๙๗๔.๔	๑๑,๙๗๒.๗	๔๖.๖	๓๘๓.๕	๑๕,๓๗๗.๒

ที่มา : สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย ๒๔-๒๕

ตารางที่ ๒

การใช้เชื้อเพลิงเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า

ปี	น้ำมันเชื้อเพลิง Fuel Oil (๑,๐๐๐ ลิตร)	ถ่านหินลิกไนท์ (Lignite) (ตัน)	น้ำมันดีเซล (Diesel Oil) (๑,๐๐๐ ลิตร)	ก๊าซธรรมชาติ (MMSCF)
๒๕๑๘	๑,๑๗๐,๘๑๒	๔๒๔,๐๘๕	๗๗,๓๓๗	-
๒๕๑๙	๑,๔๖๒,๒๓๖	๔๘๐,๓๑๕	๖๓,๙๓๐	-
๒๕๒๐	๑,๙๑๙,๖๒๓	๓๖๗,๓๙๕	๑๑๐,๒๙๗	-
๒๕๒๑	๒,๕๒๔,๐๓๖	๔๗๙,๗๐๑	๑๕๔,๒๕๓	-
๒๕๒๒	๒,๒๒๙,๗๒๖	๑,๒๕๘,๙๕๗	๑๙๒,๓๐๙	-
๒๕๒๓	๓,๐๐๐,๐๗๔	๑,๓๒๑,๓๓๔	๑๘๒,๗๙๕	-
๒๕๒๔	๒,๔๕๖,๘๗๑	๑,๕๓๔,๔๒๘	๙๙,๐๗๓	๙,๒๖๕.๘๕๗

ที่มา : การพลังงานแห่งชาติ

ตารางที่ ๓

ปริมาณความต้องการของกระแสไฟฟ้า
ในเขตการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

Gwh = 10^6 Kwh

ปี	การไฟฟ้านครหลวง		การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	
	Gwh	%	Gwh	%
๒๕๑๘	๕,๐๕๐.๘๓	๗๐.๔	๒,๑๒๔.๖๐	๒๙.๖
๒๕๑๙	๕,๖๐๖.๗๐	๖๗.๙	๒,๖๕๕.๓๐	๓๒.๑
๒๕๒๐	๖,๓๙๒.๒๘	๖๕.๙	๓,๓๑๔.๗๐	๓๔.๑
๒๕๒๑	๗,๑๔๖.๒๑	๖๔.๖	๓,๙๑๖.๑๐	๓๕.๔
๒๕๒๒	๗,๙๗๐.๒๗	๖๓.๘	๔,๕๔๒.๒๐	๓๖.๒
๒๕๒๓	๘,๒๘๖.๐๖	๖๒.๕	๔,๙๖๖.๑๐	๓๗.๕
๒๕๒๔	๘,๔๙๕.๙๘	๖๐.๔	๕,๕๖๙.๒๒	๓๙.๖

ที่มา : Load Forecast Working Group for
Power tariff Study Sub-committee.

ตารางที่ ๔

การเปรียบเทียบการใช้กระแสไฟฟ้าใน เขตการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ปี ๒๕๒๔

	บ้านที่อยู่อาศัย	ธุรกิจ	อุตสาหกรรม
จำนวนผู้ใช้ (ราย)			
การไฟฟ้านครหลวง	๖๕๗,๑๐๘	๑๔๐,๒๖๒	๗,๓๕๘
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒,๓๔๓,๑๒๙	๓๔,๒๘๐	๓,๘๘๘
รวม	๓,๐๐๐,๒๓๗	๑๗๔,๕๔๒	๑๑,๒๔๖
จำนวนไฟฟ้า (10^6 kWh)			
การไฟฟ้านครหลวง	๑,๕๒๐.๖	๑,๐๔๖.๒	๕,๓๔๖.๙
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑,๖๗๒.๐	๕๑๘.๒	๓,๖๒๑.๒
รวม	๓,๑๙๒.๖	๑,๕๖๔.๔	๘,๙๖๘.๑
จำนวนการใช้เฉลี่ย (Kwh)			
การไฟฟ้านครหลวง	๒,๓๑๔.๐	๗,๔๕๘.๗	๗๒๖,๖๗๘.๔
การไฟฟ้าภูมิภาค	๗๑๓.๖	๑๕,๑๑๖.๗	๙๓๑,๓๗๘.๖
รวมเฉลี่ย	๑,๐๖๔.๑	๘,๙๖๒.๙	๗๙๗,๕๔๘.๐

หมายเหตุ : เฉพาะผู้ใช้บริการ ๓ ประเภทนี้เท่านั้น

ที่มา : การพลังงานแห่งชาติ, รายงานไฟฟ้าของประเทศไทย ๒๕๒๔

ตารางที่ ๕

อัตราค่าไฟฟ้าตั้งแต่ ๑ เมษายน ๒๕๒๕

สำหรับบ้านที่อยู่อาศัย

๕ หน่วย (Kwh) แรกหรือน้อยกว่า	๕.๐๐ บาท
๑๐ หน่วยต่อไปหน่วยละ	๐.๗๐
๑๐	๐.๙๐
๑๐	๑.๑๗
๖๕	๑.๖๗
๕๐	๑.๗๗
๑๕๐	๑.๘๕
๑๐๐	๒.๐๖
เกินกว่า ๔๐๐ หน่วยขึ้นไปหน่วยละ	๒.๑๓

ที่มา : การไฟฟ้านครหลวง

ตารางที่ ๖

กรุงเทพฯ : ร้อยละของครัวเรือนแยกตามรายจ่าย

ค่ากระแสไฟฟ้าต่อเดือน ๒๕๒๔

ไม่มีรายจ่าย	๓.๓
๑๐-๑๐๐	๒๐.๓
๑๐๑-๒๐๐	๒๕.๗
๒๐๑-๓๐๐	๑๕.๔
๓๐๑-๕๐๐	๑๒.๕
๕๐๑-๗๐๐	๕.๑
๗๐๑-๑๐๐๐	๖.๐
๑๐๐๑-๑๕๐๐	๒.๖
๑๕๐๑-๒๐๐๐	๑.๖
มากกว่า ๒๐๐๐ บาท	๑.๙
ไม่ทราบ ไม่ตอบ ประมาณไม่ได้	๕.๖
รวม	๑๐๐.๐

ที่มา : เที่ยนฉายและคณะ

ตารางที่ ๗

ข้อมูลบางประการ เกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(ล้านบาท)

ปี	รายได้	รายจ่าย	กำไรสุทธิ	งบประมาณแผ่นดิน เพื่อการลงทุน	งบลงทุน	%
๒๕๑๘	๓,๓๙๖.๒๐	๒,๙๘๕.๖๘	๔๑๐.๕๒	๑๙๖.๑๑	๑,๘๙๑.๗๙	๑๐.๓๖
๒๕๑๙	๓,๘๓๓.๓๙	๓,๑๔๔.๙๘	๖๘๘.๔๑	๒๖๓.๘๖	๒,๑๑๓.๕๓	๑๒.๔๘
๒๕๒๐	๔,๖๖๖.๐๗	๔,๒๘๑.๑๕	๓๘๔.๙๒	๔๙๖.๗๕	๒,๑๒๔.๔๔	๒๓.๓๘
๒๕๒๑	๖,๔๕๘.๓๒	๕,๘๗๑.๒๑	๕๘๗.๑๑	๕๐๗.๕๖	๒,๗๐๒.๙๑	๑๘.๗๗
๒๕๒๒	๗,๑๗๒.๗๐	๖,๕๙๔.๔๒	๕๗๘.๒๘	๕๒๗.๗๖	๔,๔๙๒.๖๖	๑๑.๗๔
๒๕๒๓	๑๐,๓๓๔.๐๔	๑๐,๗๐๑.๕๙	-๓๖๗.๕๕	๑,๐๖๘.๒๓	๘,๖๗๖.๗๐	๑๒.๓๑
๒๕๒๔	๑๘,๙๑๒.๔๕	๑๖,๓๑๕.๖๑	๒,๕๙๖.๘๔	๑,๘๕๐.๔๒	๙,๑๕๑.๙๓	๒๐.๒๑
๒๕๒๕	๒๒,๒๔๖.๐๑	๑๙,๓๓๙.๒๘	๒,๙๐๖.๗๓	๒,๑๓๒.๑๖	๑๐,๐๗๐.๐๐	๒๑.๑๗

ที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สภาพัฒนาฯ

ตารางที่ ๘

ข้อมูลบางประการ เกี่ยวกับการไฟฟ้านครหลวง

(ล้านบาท)

ปี	รายได้	รายจ่าย	กำไรสุทธิ	งบประมาณแผ่นดิน เพื่อการลงทุน	งบลงทุน
๒๕๑๘	๒,๘๘๒.๑๔	๒,๗๕๒.๘๗	๑๒๙.๒๗	-	๓๖๗.๓๙
๒๕๑๙	๓,๒๒๗.๔๐	๓,๒๒๓.๘๐	๔๓.๖๐	-	๕๑๒.๓
๒๕๒๐	๓,๙๒๒.๒๐	๓,๗๘๕.๗๘	๑๓๖.๔๒	-	๖๐๓.๐๖
๒๕๒๑	๕,๔๖๙.๕๐	๔,๙๘๔.๐๒	๔๘๕.๔๘	-	๕๕๘.๖๕
๒๕๒๒	๖,๑๒๑.๕๕	๕,๖๙๓.๓๑	๔๒๘.๒๔	๒๐๓.๘๗	๗๗๘.๙๕
๒๕๒๓*	๘,๑๔๐.๕๘	๗,๙๖๗.๓๒	๑๗๓.๒๖	-	๙๘๕.๙๘
๒๕๒๔	๑๓,๕๙๕.๓๗	๑๓,๒๔๙.๔๕	๓๔๕.๙๒	-	๙๙๕.๑๗
๒๕๒๕	๑๕,๘๒๖.๗๓	๑๕,๓๘๔.๐๙	๔๔๒.๖๔	-	๑,๑๕๔.๐๐

หมายเหตุ : *ในปีการไฟฟ้านครหลวงนำเงินส่งรัฐ ๑๕๐.๐๐ ล้านบาท

ที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๕

ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ปี	รายได้	รายจ่าย	กำไรสุทธิ	งบประมาณแผ่นดิน เพื่อการลงทุน	งบลงทุน	%
๒๕๑๘	๑,๖๒๖.๗๘	๑,๕๐๓.๙๙	๑๒๒.๗๙	๓.๓๔	๒๕๙.๙๑	๑.๒๘
๒๕๑๙	๑,๙๐๑.๕๒	๑,๗๓๙.๗๘	๑๖๑.๗๔	-	๔๒๔.๖๕	๐
๒๕๒๐	๒,๓๙๔.๔๐	๒,๑๖๓.๔๕	๒๓๐.๙๕	๑๙๒.๙๑	๕๓๐.๔๓	๓๖.๓๖
๒๕๒๑	๓,๔๒๑.๑๐	๓,๐๑๐.๕๗	๔๑๐.๕๓	๓๗.๙๓	๙๔๘.๒	๔.๐๐
๒๕๒๒	๓,๙๖๘.๗๕	๓,๕๒๓.๑๗	๔๔๕.๕๘	๒๒.๐๕	๑,๓๘๘.๔	๑.๕๘
๒๕๒๓	๕,๔๓๓.๑๙	๕,๑๗๐.๓๑	๒๖๒.๘๘	๘๖.๔๖	๑,๔๙๙.๗๘	๕.๗๖
๒๕๒๔	๙,๑๘๑.๓๒	๘,๘๒๗.๕๓	๓๕๓.๗๙	๗๘.๕๑	๒,๕๕๗.๘๓	๓.๐๖
๒๕๒๕	๑๑,๗๘๓.๕๗	๑๑,๔๘๔.๔๙	๒๙๙.๐๘	๘๒.๙๖	๒,๑๒๔.๐	๓.๙๐

ที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สภาพัฒนาฯ

ตารางที่ ๑๐

ลูกหนี้ค้างชำระของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๔

ระยะเวลาค้างชำระ	ลูกหนี้ราชการ		ลูกหนี้เอกชน	
	จำนวนเงิน (พันบาท)	%	จำนวนเงิน (พันบาท)	%
ภายใน ๓๐ วัน	๑๓๓,๒๕๓	๒๑.๗	๓๒๔,๗๗๕	๘๕.๙
ภายใน ๓๑-๙๐ วัน	๑๕๕,๘๐๙	๒๕.๔	๒๗,๖๐๙	๗.๓
ภายใน ๙๑ วัน-๑ ปี	๒๘๔,๘๙๑	๔๖.๔	๑๐,๒๘๙	๒.๗
ภายใน ๑ ปี-๒ ปี	๓๕,๖๐๕	๕.๘	๘,๗๐๑	๒.๓
เกินกว่า ๒ ปี	๔,๑๑๗	๐.๗	๖,๖๒๓	๑.๘
รวม	๖๑๓,๖๗๗	๑๐๐.๐	๓๗๗,๙๙๘	๑๐๐.๐

ที่มา : กองบัญชี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ตารางที่ ๑๑

ปริมาณการผลิตน้ำประปาในกรุงเทพมหานคร ๒๕๑๗-๒๕๒๕

(ลูกบาศก์ เมตร)

	โรงกรองน้ำ	บ่อน้ำบาดาล	รวม
๒๕๑๗	๓๑๑,๒๐๔,๔๗๕	๑๓๕,๐๖๐,๙๕๐	๔๔๖,๒๖๕,๔๒๕
๒๕๑๘	๓๑๒,๙๖๕,๖๘๐	๑๒๘,๐๑๙,๐๒๔	๔๔๐,๙๘๔,๗๐๔
๒๕๑๙	๓๑๑,๔๙๑,๙๙๐	๑๑๙,๙๕๘,๙๔๘	๔๓๑,๔๕๐,๙๓๘
๒๕๒๐	๓๑๐,๐๔๐,๔๕๐	๑๑๙,๔๙๙,๓๑๑	๔๒๙,๕๓๙,๗๖๑
๒๕๒๑	๓๑๑,๖๕๒,๕๕๐	๑๔๗,๗๑๓,๙๗๑	๔๕๙,๓๖๖,๕๒๑
๒๕๒๒	๓๐๘,๓๔๐,๐๗๐	๑๗๖,๖๘๔,๔๙๐	๔๘๕,๐๒๔,๕๖๐
๒๕๒๓	๔๐๕,๕๖๕,๑๗๕	๑๖๙,๔๒๓,๐๙๗	๕๗๔,๙๘๘,๒๗๒
๒๕๒๔	๔๖๑,๕๙๖,๕๗๗	๑๖๓,๑๒๕,๖๒๓	๖๒๔,๗๒๒,๒๐๐

ที่มา : สำนักงานวางแผนและพัฒนาธุรกิจ การประปานครหลวง

และรายงานประจำปี ๒๕๒๔ ของการประปานครหลวง

ตารางที่ ๑๒

จำนวนผู้ใช้น้ำประปานครหลวง (๒๕๑๗-๒๕๒๔)

๒๕๑๗	๒๙๘,๘๖๘
๒๕๑๘	๓๐๗,๔๘๖
๒๕๑๙	๓๑๗,๓๐๗
๒๕๒๐	๓๒๘,๙๑๒
๒๕๒๑	๓๔๑,๐๘๔
๒๕๒๒	๓๕๕,๗๐๗
๒๖๒๓	๓๘๗,๔๖๙
๒๕๒๔	๔๒๓,๐๘๒

ที่มา : สำนักงานวางแผนและพัฒนาธุรกิจ การประปานครหลวง
และรายงานประจำปี ๒๕๒๔

ตารางที่ ๑๓

จำนวนผู้ใช้น้ำ (ส่วนกลาง) แยกตามประเภท และขนาดมาตรวัดน้ำ
ของการประปานครหลวง

มาตรวัดน้ำ (นิ้ว)	ประเภทผู้ใช้น้ำเป็นราย			
	บ้านอยู่อาศัย	ธุรกิจ	ราชการ	รวม
๑/๒	๒๒๒,๓๗๒	๗๗,๙๐๐	๑๖๒	๓๐๐,๔๓๔
๓/๔	๖๙,๖๔๐	๒๕,๘๖๕	๑๕๑	๙๕,๖๕๖
๑	๘,๕๒๙	๓,๖๓๕	๑๕๖	๑๒,๓๒๐
๑ ๑/๒	๓๘	๑๕	๑	๕๔
๑ ๑/๒	๑,๐๖๗	๗๘๓	๑๔๕	๑,๙๙๕
๒	๕๖๗	๗๕๖	๒๑๘	๑,๕๔๑
๒ ๑/๒	๔๓	๗๑	๓๘	๑๕๒
๓	๒๕๘	๒๓๘	๑๔๙	๖๔๕
๔	๒๑๐	๑๕๘	๑๖๗	๕๓๕
๕	๑	๑	-	๒
๖	๕๖	๔๕	๔๙	๑๕๐
รวม	๓๐๒,๗๘๑	๑๐๙,๔๖๗	๑,๒๓๖	๔๑๓,๔๘๔

ที่มา : การประปานครหลวง รายงานประจำปี ๒๕๒๔

ตารางที่ ๑๔

แหล่งน้ำดื่มของครัวเรือน ในเขตกรุงเทพมหานคร ๒๕๒๔

	จำนวนตัวอย่าง	ร้อยละ
น้ำประปาในบ้าน	๒,๒๓๒	๖๗.๕
น้ำประปานอกบ้าน	๑๕๗	๕.๗
น้ำบาดาล/น้ำบ่อสาธารณะ	๔๙	๑.๕
น้ำบาดาล/น้ำบ่อไม่สาธารณะ	๓๒	๑.๐
น้ำฝน	๔๒๑	๑๒.๗
แม่น้ำ/ลำคลอง	๒๖	๐.๘
อื่น ๆ	๑๘๔	๕.๖
มากกว่า ๒ แหล่งขึ้นไป	๒๐๕	๖.๒
รวม	๓,๓๐๖	๑๐๐.๐

ที่มา : เขียนฉายและคณะ (๒) ตาราง ก.๖๒

ตารางที่ ๑๔

แหล่งน้ำใช้ของครัวเรือน ในเขตกรุงเทพมหานคร ๒๕๒๔

	จำนวนตัวอย่าง	ร้อยละ
น้ำประปาในบ้าน	๒,๕๕๔	๗๗.๓
น้ำประปานอกบ้าน	๑๕๓	๔.๖
น้ำบาดาล/น้ำบ่อสาธารณะ	๑๑๓	๓.๔
น้ำบาดาล/น้ำบ่อไม่สาธารณะ	๑๓๒	๔.๐
น้ำฝน	๑๑	๐.๓
แม่น้ำ/ลำคลอง	๒๘๕	๘.๖
อื่น ๆ	๔	๐.๒
มากกว่า ๒ แหล่งขึ้นไป	๕๔	๑.๖
รวม	๓,๓๐๖	๑๐๐.๐

ที่มา : เที่ยนฉายและคณะ (๒)

ตารางที่ ๑๖

การประปาส่วนภูมิภาค

ร้อยละของผู้ใช้น้ำต่อประชากรในปี ๒๕๒๔

เขต	ผู้ใช้น้ำต่อประชากร (%)
๑. ชลบุรี	๕๒.๑๕
๒. สระบุรี	๕๗.๒๐
๓. ลพบุรี	๕๒.๙๐
๔. นครราชสีมา	๕๑.๑๐
๕. อุบลราชธานี	๕๑.๔๗
๖. ขอนแก่น	๔๙.๙๙
๗. อุตรธานี	๕๕.๕๙
๘. เชียงใหม่	๔๑.๑๘
๙. ลำปาง	๔๘.๒๐
๑๐. พิษณุโลก	๕๓.๓๙
๑๑. นครสวรรค์	๔๖.๗๑
๑๒. ราชบุรี	๕๙.๖๒
๑๓. ชุมพร	๕๓.๗๙
๑๔. นครศรีธรรมราช	๔๕.๔๘
๑๕. สงขลา	<u>๓๗.๓๙</u>
เฉลี่ย	๔๙.๒๐

ที่มา : การประปาส่วนภูมิภาค " การประปาที่ดำเนินการโดยการประปาส่วนภูมิภาค
ปี ๒๕๒๔," กองประมวลข้อมูลและรายงานฝ่ายวิชาการและแผน

ตารางที่ ๑๗

อัตราค่าบริการของการประปานครหลวงก่อน ๒๕๒๔

จำนวนการใช้น้ำ (ลูกบาศก์เมตร)	อัตรา (บาท) ต่อลูกบาศก์เมตร
๐ - ๖	ให้เปล่า
๖ - ๑๒	๐.๕๐
๑๒ - ๒๕	๑.๐๐
๒๕ - ๕๐	๑.๕๐
๕๐ - ๒๐๐	๒.๐๐
๒๐๐ ขึ้นไป	๒.๕๐

ที่มา : การประปานครหลวง

ตารางที่ ๑๘

อัตราค่าน้ำประปาของการประปานครหลวง

ประเภทที่ ๑ ที่อยู่อาศัย

ไม่เกิน	๒๐	ลบม.	เหมาจ่ายรายละ	๒๐.๐๐	บาท
เกิน	๒๐-๕๐	"	ลูกบาศก์เมตรละ	๑.๕๐	บาท
เกิน	๕๐-๘๐	"	"	๒.๕๐	บาท
เกิน	๘๐-๑๐๐	"	"	๓.๐๐	บาท
เกิน	๑๐๐-๒๐๐	"	"	๓.๕๐	บาท
ส่วนที่เกิน	๒๐๐	"	"	๔.๕๐	บาท

ประเภทที่ ๒ ราชการ

ไม่เกิน	๑๐	ลบม.	เหมาจ่ายรายละ	๓๐.๐๐	บาท
เกิน	๑๐-๕๐	"	ลูกบาศก์เมตรละ	๒.๐๐	บาท
เกิน	๕๐-๑๐๐	"	"	๓.๐๐	บาท
เกิน	๑๐๐-๓๐๐	"	"	๔.๐๐	บาท
ส่วนที่เกิน	๓๐๐	"	"	๔.๕๐	บาท

ประเภทที่ ๓ รัฐวิสาหกิจและธุรกิจ

ไม่เกิน	๑๐	ลบม.	เหมาจ่ายรายละ	๕๐.๐๐	บาท
เกิน	๑๐-๕๐	"	ลูกบาศก์เมตรละ	๓.๒๕	บาท
เกิน	๕๐-๑๐๐	"	"	๔.๐๐	บาท
เกิน	๑๐๐-๓๐๐	"	"	๕.๐๐	บาท
ส่วนที่เกิน	๓๐๐	"	"	๕.๕๐	บาท

ที่มา : การประปานครหลวง (ฉบับพิเศษคล้ายวันสถาปนาปีที่ ๑๕)

หมายเหตุ : อัตรานี้เริ่มใช้ตั้งแต่ เมษายน ๒๕๒๔

ตารางที่ ๑๔

อัตราค่าใช้น้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค

จำนวนน้ำ (ลูกบาศก์เมตร)	อัตราค่าน้ำ (บาทต่อลูกบาศก์เมตร)
๐ - ๑๐	๒.๐๐
๑๑ - ๒๐	๒.๕๐
๒๑ - ๕๐	๓.๐๐
๕๑ - ๘๐	๔.๐๐
๘๑ - ๑๐๐	๔.๕๐
๑๐๑ - ๓๐๐	๕.๐๐
มากกว่า ๓๐๐ ขึ้นไป	๕.๕๐

หมายเหตุ : อัตรานี้เริ่มใช้เมื่อปี ๒๕๒๔

ที่มา : การประปาส่วนภูมิภาค

ตารางที่ ๒๐

ร้อยละของครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครจำแนกตามรายจ่ายค่าน้ำประปา ๒๕๒๔

	จำนวนครัวเรือนในตัวอย่าง	ร้อยละ
ไม่มีรายจ่าย	๕๐๔	๑๕.๒
๑๐ - ๑๐๐	๑,๘๑๒	๕๔.๘
๑๐๑ - ๒๐๐	๕๐๒	๑๕.๒
๒๐๑ - ๓๐๐	๑๓๖	๔.๑
๓๐๑ - ๔๐๐	๔๕	๑.๔
๔๐๑ - ๕๐๐	๓๔	๑.๐
๕๐๑ - ๖๐๐	๑๔	๐.๔
๖๐๑ - ๗๐๐	๗	๐.๒
๗๐๑ - ๘๐๐	๑๗	๐.๕
๘๐๑ - ๙๐๐	-	-
๙๐๑ - ๑,๐๐๐	๑๐	๐.๓
๑๐๐๑ - ๑,๒๕๐	๓	๐.๑
๑๒๕๑ - ๑,๕๐๐	๓	๐.๑
๑๕๐๐ บาทขึ้นไป	๖	๐.๒
ไม่ทราบ ไม่ตอบ ประมาณไม่ได้	๒๑๓	๖.๕
รวม	๓,๓๐๖	๑๐๐.๐

ที่มา : เทียนฉายและคณะ รายงานการวิจัยเล่มที่ ๒ ตาราง ก. ๑๔๔

ตารางที่ ๒๑
ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับ
การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค

(ล้านบาท)

	รายได้	รายจ่าย	ขาดทุน	งบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุน	งบลงทุน	%
ปี ๒๕๑๘ นครหลวง	๓๔๒.๔๕	๓๘๘.๒๐	๔๕.๗๕	๑๖.๗๑	๘๗.๓๗	๑๙.๑๒
ปี ๒๕๑๙ นครหลวง	๓๙๐.๘๕	๔๒๘.๕๗	๓๗.๗๒	๑๘๗.๔๔	๓๗๙.๔	๔๙.๔๐
ปี ๒๕๒๐ นครหลวง	๔๒๔.๕๐	๔๔๓.๖๙	๑๙.๑๙	๓๐๗.๐๑	๘๕๖.๒๐	๓๕.๘๕
ปี ๒๕๒๑ นครหลวง	๔๙๑.๘๔	๕๔๔.๐๕	๕๒.๒๑	๓๗๑.๔๒	๑,๒๙๑.๐๖	๒๘.๗๖
ปี ๒๕๒๒ นครหลวง	๗๑๗.๑๘	๖๑๘.๘๑	๙๘.๓๗	๒๐๐.๙๑	๒,๔๓๕.๘๙	๘.๒๔
ปี ๒๕๒๓ นครหลวง	๑,๐๘๕.๑๙	๑,๓๕๙.๓๐	๒๗๔.๑๑	๑๔๕.๘๗	๑,๒๐๓.๙๕	๑๒.๑๑
ภูมิภาค	๒๖๑.๔๔	๔๐๙.๔๖	๑๔๘.๐๒	๖๖.๓๕	๖๖.๓๕	๑๐๐.๐
ปี ๒๕๒๔ นครหลวง	๙๑๕.๒๐	๑,๖๘๑.๐๓	๗๖๕.๘๓	๗๕๒.๕๖	๑,๒๕๔.๒๘	๖๐.๐๐
ภูมิภาค	๓๖๑.๖๑	๕๒๙.๖๓	๑๖๘.๐๒	๑๓๔.๗๒	๒๓๖.๔๒	๕๖.๙๘
ปี ๒๕๒๕ นครหลวง	๑,๔๙๗.๖๕	๑,๘๕๔.๙๖	๓๕๗.๓๑	๑,๒๓๘.๘๐	๒,๐๖๔.๘	๖๐.๐๐
ภูมิภาค	๕๘๕.๗๙	๗๘๔.๗๕	๑๙๘.๙๖	๓๙๙.๙๗	๖๖๖.๓	๖๐.๐๐

ที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๒๒

ปริมาณน้ำที่ไม่อาจเรียกเก็บเงินได้ของการประปานครหลวง

	ปริมาณการผลิต (ลบ.ม.)	น้ำที่ไม่อาจเรียกเก็บเงิน	%
๒๕๑๗	๔๔๖,๒๖๕,๔๒๕	๒๒๕,๒๗๑,๘๒๕	๕๐.๕
๒๕๑๘	๔๔๐,๙๘๔,๗๐๔	๒๑๕,๑๒๓,๒๗๔	๔๘.๘
๒๕๑๙	๔๓๑,๔๕๐,๙๓๘	๒๑๙,๑๓๕,๐๖๕	๕๐.๘
๒๕๒๐	๔๒๙,๕๓๙,๗๖๑	๑๙๕,๑๒๔,๔๙๐	๔๕.๓
๒๕๒๑	๔๕๙,๓๖๖,๕๒๑	๒๑๘,๙๑๔,๘๒๘	๔๗.๗
๒๕๒๒	๔๘๕,๐๒๔,๕๖๐	๒๓๓,๐๙๕,๕๑๘	๔๘.๑

ที่มา : สำนักงานวางแผนและพัฒนาธุรกิจ การประปานครหลวง

เอกสารอ้างอิง

๑. กลุ่มเศรษฐศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รัฐวิสาหกิจของใคร.
๒. การประปานครหลวง, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๓. การประปานครหลวง, รายงานฉบับพิเศษคล้ายวันสถาปนา ปีที่ ๑๕
๔. การประปาส่วนภูมิภาค, การประปาที่ดำเนินการโดยการประปาส่วนภูมิภาค ปี ๒๕๒๔
กองประมวลข้อมูล และรายงาน, ฝ่ายวิชาการและแผน การประปาส่วนภูมิภาค
๕. การไฟฟ้านครหลวง, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๖. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, รายงานประจำปี ๒๕๒๔
๗. ชัชวาล นนทสิริรักษ์, "การวิเคราะห์เชิงปริมาณ อุปสงค์พลังงานไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย
ในเขตการไฟฟ้านครหลวง," วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต,
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พศ. ๒๕๒๔
๘. เทียนฉาย กิระนันท์ และคณะ, สภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและประชากร เขตกรุงเทพมหานคร
รายงานวิจัย เล่มที่ ๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๙. _____ , สภาวะทางเศรษฐกิจสังคม และประชากรเขตกรุงเทพมหานคร
รายงานวิจัย เล่มที่ ๒, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๑๐. _____ , พฤติกรรมในการใช้พลังงานในครัวเรือนของชาวกรุงเทพ
มหานคร, รายงานวิจัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕
๑๑. นุกูล ประจวบเหมาะ, รัฐวิสาหกิจ, ฉบับที่ ๑, ๒๕๒๓
๑๒. ไพศาล เล็กอุทัย, ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
ตั้งแต่ พศ. ๒๕๐๑-๒๕๒๑, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๑๓. ศูนย์รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหา
รัฐวิสาหกิจไทย ๒๓-๒๔ กันยายน ๒๕๑๗, นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๑๘

๑๔. _____ , แนวโน้มการพัฒนาศักยภาพในรัฐวิสาหกิจ
นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๒๓
๑๕. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, รายงานไฟฟ้าของไทย ๒๕๒๔, สำนักงานพลังงานแห่งชาติ
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน
๑๖. _____ , เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย '๒๔-'๒๕, สำนักงาน
พลังงานแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน
๑๗. Chesada Loohawenchit, State Enterprise and Their Impact on the
Government Budget, A Monograph, Faculty of Economic,
Thammasat University.
๑๘. Load Forecast Working Group for Power Tarrieff Study Sub-Committee,
Load Forecast for Thailand Electric System, June 1982.
๑๙. Provincial Electricity Authority, Resume of PEA's Electrification
Projects Under the Fifth National Economic and Social
Development Plan (1982-1986), February 1981.

การอุตสาหกรรมและการบริการ

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ : ภาควิทยาศาสตร์และการบริการ”

โดย

ดร.วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?

ภาคอุตสาหกรรมและบริการ

วิไลวรรณ วรรณนิกุล

๑. บทนำ

บทบาทของภาคอุตสาหกรรมและบริการได้มีความสำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ๆ ตามลำดับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งก่อกำเนิดรายได้ประชาชาติ แหล่งการจ้างงาน หรือแหล่งหาเงินตราต่างประเทศ บทความชิ้นนี้จะมุ่งพิจารณาเฉพาะทางด้านภาคอุตสาหกรรม เท่านั้น โดยมุ่งที่จะพิจารณาถึงโครงสร้างทางแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดและการกระจายของผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม ในการนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการ เปรียบเทียบและเพื่อที่จะนำไปสู่คำตอบต่อคำถามที่ว่า "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ" จริงหรือ เราจะแบ่งพื้นที่ของประเทศทั้งหมดออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ คือ "กรุงเทพฯ" กับพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ที่เหลือ การวิเคราะห์จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างแหล่งที่ตั้งของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ทั้งสองนี้ รวมทั้งการกระจายของผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมที่มีต่อพื้นที่ทั้งสองแห่งนี้ และจากการเปรียบเทียบปัจจัยจำนวนโรงงานและการกระจายผลผลิตคงพอที่จะให้คำตอบแก่คำถามข้างต้นได้บ้างไม่มากนัก

๑.๑ ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมต่อประเทศ ในเรื่องความสำคัญ

ของภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อการพัฒนาประเทศ คิดว่าคงไม่จำเป็นต้องสาธยายกันมากมายนัก ทั้งนี้ถ้าดูตัวเลขของรายได้ทั้งหมดของประเทศ (GNP) จะเห็นว่ารายได้ที่เกิดจากเฉพาะ manufacturing sector นั้น คิดเป็นประมาณ ๒๑% ของรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้จะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดรายได้ที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งการจ้างงานที่กำลังจะเพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้นทุกทีอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะแนวโน้มของการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคตมุ่งที่อุตสาหกรรม

ที่ใช้แรงงานอย่างหนาแน่น (Labor intensive) และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก
ดังนั้น ภาคอุตสาหกรรมจะเป็นแหล่งหาเงินตราต่างประเทศที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาถึงรายได้หรือมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากภาค
อุตสาหกรรมทั้งหมดในประเทศ เราจะพบว่ามูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมเฉพาะในเขต
"กรุงเทพฯ" นั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๒.๗ ในปี ๒๕๒๒ และ ๔๔.๒๕ ในปี ๒๕๒๓ ของ
มูลค่าเพิ่มทั้งหมดของภาคนี้ นั่นก็หมายความว่ามูลค่าเพิ่มหรือผลได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของ
ภาคอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในเขต "กรุงเทพฯ" เพียงแห่งเดียว (ดูตารางที่ ๒) กล่าวคือ
ผลิตผลของภาคอุตสาหกรรมมากกว่าครึ่งหนึ่งได้มากระจุกตัวกันในกรุงเทพฯ แล้วเขตอื่น ๆ
ที่เหลือของประเทศเล่า มิใช่ประเทศไทยหรือจึงมีบทบาทต่อภาคอุตสาหกรรมได้ไม่ถึงครึ่ง
ของผลิตผลภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด เช่น ภาคอีสาน ซึ่งมีพื้นที่ถึง ๑/๓ ของประเทศ แต่
มีมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมเพียง ๕.๐๖ % ของมูลค่าเพิ่มของภาคนี้ทั้งหมดเท่านั้น
ภาคเหนือ ๓.๖๓% และภาคใต้ ๒.๖๕ % ตามลำดับ ทำไมแบบแผนการกระจายของภาค
อุตสาหกรรมจึงมีความไม่สมดุลกันมากมายเช่นนี้ เพราะความไม่เท่าเทียมที่ไม่ยุติธรรม
นี้หรือไม่ เราจึงมักได้ยินคำพูดเชิงประชดที่ว่า ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ อยู่เสมอ ความ
พยายามหาสาเหตุของผลของความไม่สมดุลอันนี้ เป็นรายละเอียดที่อยู่ในส่วนต่อไปของ
บทความนี้

๑.๒ ขอบเขตของ "กรุงเทพฯ" และ "กรุงเทพฯ + จังหวัดใกล้เคียง"

เนื่องจากสาเหตุหลาย ๆ ประการ ซึ่งเราจะกล่าวถึงในส่วนที่สองต่อไป ทำให้กรุงเทพฯ
เป็นแหล่งที่น่าพิสมัยในการลงทุน กล่าวคือเป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมได้มากที่สุด
ดังนั้น โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จึงมักจะ เลือกแหล่งที่ตั้งในกรุงเทพฯ แต่เนื่องจาก
กรุงเทพฯ มีพื้นที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงงานที่อยากจะเข้ามาตั้งในกรุงเทพฯ
ดังนั้น แค่ กรุงเทพฯ + ธนบุรี จึงไม่เพียงพอที่จะรองรับจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่จะ-

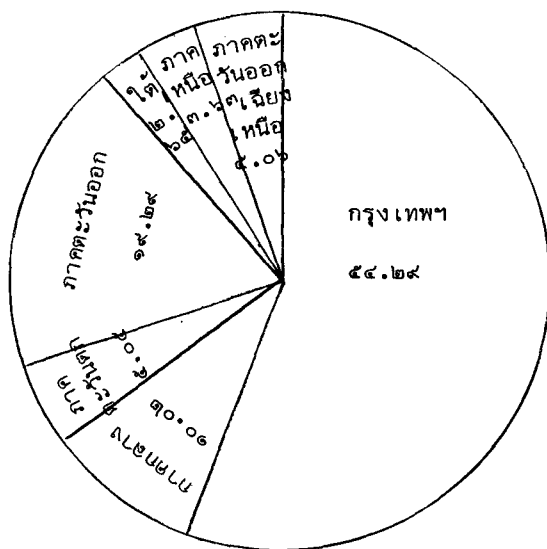
มาดั้งได้ โรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถจะหาแหล่งที่ตั้งในกรุงเทพฯ ได้จึงพยายามหาแหล่งที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ มากที่สุด ดังนั้นเราจะเห็นว่าจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ เช่น นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี รวมทั้งสมุทรสาคร จึงมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก เช่นกัน

ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมนี้ ถ้าเราให้ขอบเขตของกรุงเทพฯ หมายถึง "กรุงเทพฯ + จังหวัดใกล้เคียงรอบ ๆ (นนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสงคราม, สมุทรสาคร)" แล้วการกระจุกตัวหรือการดูดซับของกรุงเทพฯ ต่อภาคอุตสาหกรรมจะเห็นเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งที่ตั้งหรือผลผลิต แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเราจะจำกัดขอบเขตกรุงเทพฯ ให้แคบลงมาแค่ "กรุงเทพมหานคร" ภาพการดูดซับของกรุงเทพฯ ก็ยังมองเห็นได้ชัดเจน เพียงแต่ถ้าถ้าเรารวมจังหวัดใกล้เคียงรอบ ๆ แล้ว จะทำให้น้ำหนักของภาพเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัว อย่างไรก็ตาม ในบทความชิ้นนี้ ส่วนใหญ่จะพูดถึงกรุงเทพฯ ในขอบเขตของ "กรุงเทพฯ + นนทบุรี หรือ "กรุงเทพมหานคร" เท่านั้น นอกจากในบางครั้งที่กล่าวถึง "กรุงเทพฯ + จังหวัดใกล้เคียง" ซึ่งในกรณีนั้นเราจะระบุไว้อย่างเด่นชัด

๔(๑)-๔

มูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดกระจายตามภาคต่าง ๆ

ปี ๒๕๒๓



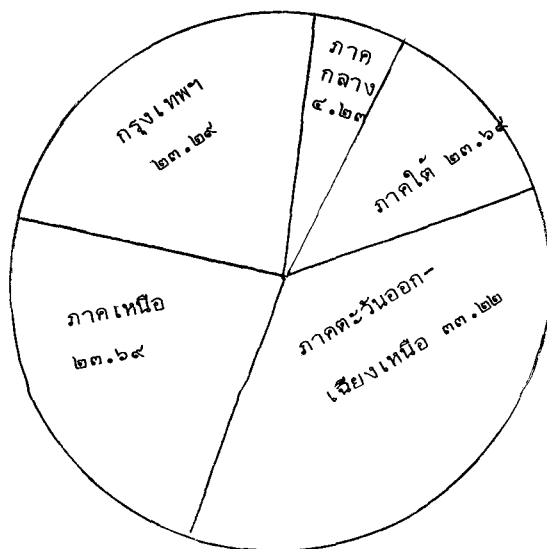
มูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมทั้งประเทศ = ๑๐๐

กรุงเทพฯ	๕๔.๒๔
ภาคกลาง	๑๐.๐๒
ภาคตะวันออก	๑๔.๒๔
ภาคตะวันตก	๕.๐๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๕.๐๖
ภาคเหนือ	๓.๖๓
ภาคใต้	๒.๖๕

การกระจายของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมตามภาคต่าง ๆ

ทั้งประเทศคิดเป็น ๑๐๐

กรุงเทพฯ	๒๓.๒๔
ภาคกลาง	๔.๒๓
ภาคเหนือ	๒๓.๖๔
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๓.๒๒
ภาคใต้	๒๓.๖๔



๒. การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ

จากตารางที่ ๓ เราจะเห็นว่าประมาณ $\frac{9}{10}$ ของจำนวนโรงงานของ อุตสาหกรรมประเภทอาหาร, สิ่งทอ, เคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์โลหะ มีแหล่งที่ตั้งอยู่ใน กรุงเทพฯ ในขณะที่อุตสาหกรรมประเภทเครื่องแต่งกายที่มีใช้รองเท้า, กระดาษและผลิตภัณฑ์ กระดาษ, พลาสติก และเครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้า มีจำนวนโรงงานมากกว่า ๘๐ % ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ นอกจากนี้ จากการสำรวจภาวะอุตสาหกรรม การค้า และการก่อสร้าง ของธนาคารแห่งประเทศไทย สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของการผลิตของภาคอุตสาหกรรมการค้า และการก่อสร้าง เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครต่อมูลค่าเพิ่มรวมทั่วประเทศเมื่อปี ๒๕๒๐ คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๐, ๓๐.๘ และ ๔๑.๘ ตามลำดับ หากรวมมูลค่าเพิ่มของการผลิตของ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี เข้ากับกรุงเทพฯ แล้ว สัดส่วนดังกล่าวของภาคอุตสาหกรรมจะกลายเป็น ๗๐ % ของอุตสาหกรรมเกือบทุกหมวด (ยกเว้นหมวดการผลิตไม้)^๑

ตัวเลขดังกล่าวข้างต้น เราจะเห็นว่าไม่เพียงแต่จำนวนโรงงานเท่านั้นที่ มากระจุกตัวกันในเขตกรุงเทพฯ แต่รวมไปถึงมูลค่าเพิ่มของภาคนี้ด้วย ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า เพราะเหตุใดอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงมากระจุกตัวกันอยู่ในเขต "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งมีพื้นที่เพียง น้อยนิดเมื่อเทียบกับส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ก่อนที่เราจะเข้าสู่สาเหตุของการกระจุกตัวของ ภาคอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ เราลองหันมาพิจารณาอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีแหล่งที่ตั้ง อยู่นอกกรุงเทพฯ ก่อนเพื่อพิจารณาว่าผลผลิตของอุตสาหกรรมเหล่านี้จะตกไปอยู่กับเขตพื้นที่ ไหนบ้าง

๒.๑ ประเภทของอุตสาหกรรม ถ้าเราแบ่งประเภทของอุตสาหกรรมตาม แหล่งที่ตั้ง เราจะสามารถแบ่งประเภทอุตสาหกรรมตามแหล่งที่ตั้งได้อย่างหยาบ ๆ ๒ ประเภท คือ

^๑ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน ของภาคอุตสาหกรรมการค้า และการก่อสร้าง ธค. ๒๕๒๕ หน้า ๑

- ก. อุตสาหกรรมที่ตั้งใกล้แหล่งผู้บริโภคหรือตลาด (Market Oriented Industries) อุตสาหกรรมประเภทนี้มักได้แก่อุตสาหกรรมสินค้าอุปโภค บริโภค เช่นพวกอาหาร เป็นต้น
- ข. อุตสาหกรรมที่ตั้งใกล้แหล่งวัตถุดิบ (Raw Material Oriented Industries) อุตสาหกรรมเหล่านี้ได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้า-เกษตรส่วนใหญ่ เช่น โรงสีข้าว น้ำตาล หรือโรงงานอาหารกระป๋อง วัตถุดิบของอุตสาหกรรมเหล่านี้ มักจะเป็นพวกมีน้ำหนักมาก เก็บนานไม่ได้ และลำบากในการขนส่ง ดังนั้นโรงงานจึงตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ

จากประเภทของอุตสาหกรรมดังกล่าว อุตสาหกรรมประเภทที่สองจึงมักมีแหล่งที่ตั้งนอกกรุงเทพฯ ทั้งนี้เพราะกรุงเทพฯ ไม่สามารถเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบเหล่านี้ได้ เพราะฉะนั้น อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะตั้งอยู่ในส่วนอื่น ๆ นอกกรุงเทพฯ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จะมีแหล่งที่ตั้งภายนอกกรุงเทพฯ แต่ผลผลิตของอุตสาหกรรมเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะถูกบริโภคภายในประเทศ และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นสินค้าส่งออก ดังนั้นผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้จะถูกส่งเข้า "กรุงเทพฯ" เพื่อการส่งออกไปสู่ตลาดโลก และผู้ที่เป็นตัวกลางในการส่งสินค้าเหล่านี้ไปสู่ตลาดโลก คือบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ใช่ผู้ผลิต นั่นคือ พ่อค้าผู้ส่งออกนั่นเอง พ่อค้าผู้ส่งออกเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีแหล่งที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เพราะเป็นเมืองของการส่งออก เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า แม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้ รวมทั้งผู้ผลิตสินค้าเหล่านี้จะอยู่ในเขตภายนอก "กรุงเทพฯ" แต่ผลผลิตที่ได้รวมทั้งผลผลิตส่วนเกินที่ควรจะต้องเป็น ผลประโยชน์แก่ผู้ผลิตในเขตพื้นที่เหล่านั้นก็กลับถูก "ดูดซับ" เข้ามาใน "กรุงเทพฯ" เพื่อมาหล่อเลี้ยงชีวิตของผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ และเป็นกำไรของพ่อค้าส่งออกด้วย

เพราะฉะนั้น แม้ว่าอุตสาหกรรมบางประเภทไม่ได้มากระจุกตัวในเขต "กรุงเทพฯ" แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ผลผลิตที่ได้กลับมากะจุกตัวในเขต "กรุงเทพฯ"

๒.๒ สาเหตุของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมใน "กรุงเทพฯ" ที่นี้

ลองมาพิจารณาอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวกันในเขต "กรุงเทพฯ" ดูบ้าง จากการพิจารณาถึงเหตุต่าง ๆ พอจะประเมินสาเหตุได้ดังนี้

- ก. เนื่องมาจากนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมหรือขั้นตอนของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ขั้นตอนในการพัฒนาอุตสาหกรรมมักจะเริ่มต้นด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ทั้งนี้เพราะมีตลาดภายในประเทศพร้อมที่จะรองรับอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องพึ่งตลาดต่างประเทศ (นอกจากนี้การคุ้มครองอุตสาหกรรมแรกเกิดภายในประเทศ จะง่ายกว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมแรกเกิดในด้านการส่งออก) ต่อเมื่อปริมาณการผลิตมีมากเกินไปเกินความต้องการภายในแล้ว จึงค่อยหาทางส่งออกตลาดต่างประเทศต่อไป
- นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในระยะแรก ๆ ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เริ่มต้นด้วยการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งจะเห็นได้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับต้น ๆ รวมทั้งนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment-BOI)
- อุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภค ดังนั้น จึงมีแหล่งที่ตั้งใกล้ตลาดหรือผู้บริโภค เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นแหล่งตลาดที่มีอำนาจซื้อสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับเขตอื่น ๆ (ดูตัวเลขรายได้ต่อหัวของคนในกรุงเทพฯ เปรียบเทียบกับเขตอื่น ๆ ในตารางที่ ๒) ดังนั้น นี่คือเหตุผลประการหนึ่งที่โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มักจะจุกตัวในเขต "กรุงเทพฯ" และใกล้เคียง ๆ กรุงเทพฯ

เหตุผลประการที่สองที่สำคัญยิ่งกว่าประการแรก คืออุตสาหกรรม
ที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้านี้ ต้องสั่งซื้อวัตถุดิบรวมทั้งสินค้าประเภททุน
ส่วนใหญ่จากต่างประเทศ และในขณะที่ "กรุงเทพฯ" เป็นเมืองท่า
เพียงแห่งเดียวที่สินค้าเหล่านี้จะถูกนำขึ้นที่ท่าเรือคลองเตย ดังนั้นการ
ที่อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า
กระจุกตัวกันในเขต "กรุงเทพฯ" จึงดูมีใช้สิ่งที่น่าสนใจ เพราะ
เท่ากับตั้งใกล้ทั้งตลาดและแหล่งวัตถุดิบด้วย^๑

- ข. "กรุงเทพฯ" ในฐานะ เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง ศูนย์รวม
ของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure,) สาธารณูปโภค,
เครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมทั้งศูนย์รวมในการวางแผนและนโยบาย
ต่าง ๆ ในแง่ของอุตสาหกรรม การเลือกแหล่งที่ตั้งของโรงงานนั้น
จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัย
พื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจที่จะมารองรับ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จะอำนวยความสะดวก
ต่าง ๆ เช่น ระบบคมนาคม ระบบการสื่อสาร และการ
ประชาสัมพันธ์ ฯลฯ รวมไปถึงใกล้แหล่งข่าวสารและศูนย์อำนาจ
ทางด้านการเมือง ในเมื่อ "กรุงเทพฯ" คือศูนย์รวมของปัจจัย
ต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว ดังนั้น จึงเท่ากับดึงดูดให้จำนวนโรงงาน
อุตสาหกรรมเข้ามาระจุกในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง
เช่น สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี เหล่านี้เป็นต้น

^๑ ดูข้อผิดพลาดในการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผน ๑-๔ ใน สมศักดิ์
แต่มีบุญเลิศชัย "สภาพและปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน" สมาคม
เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

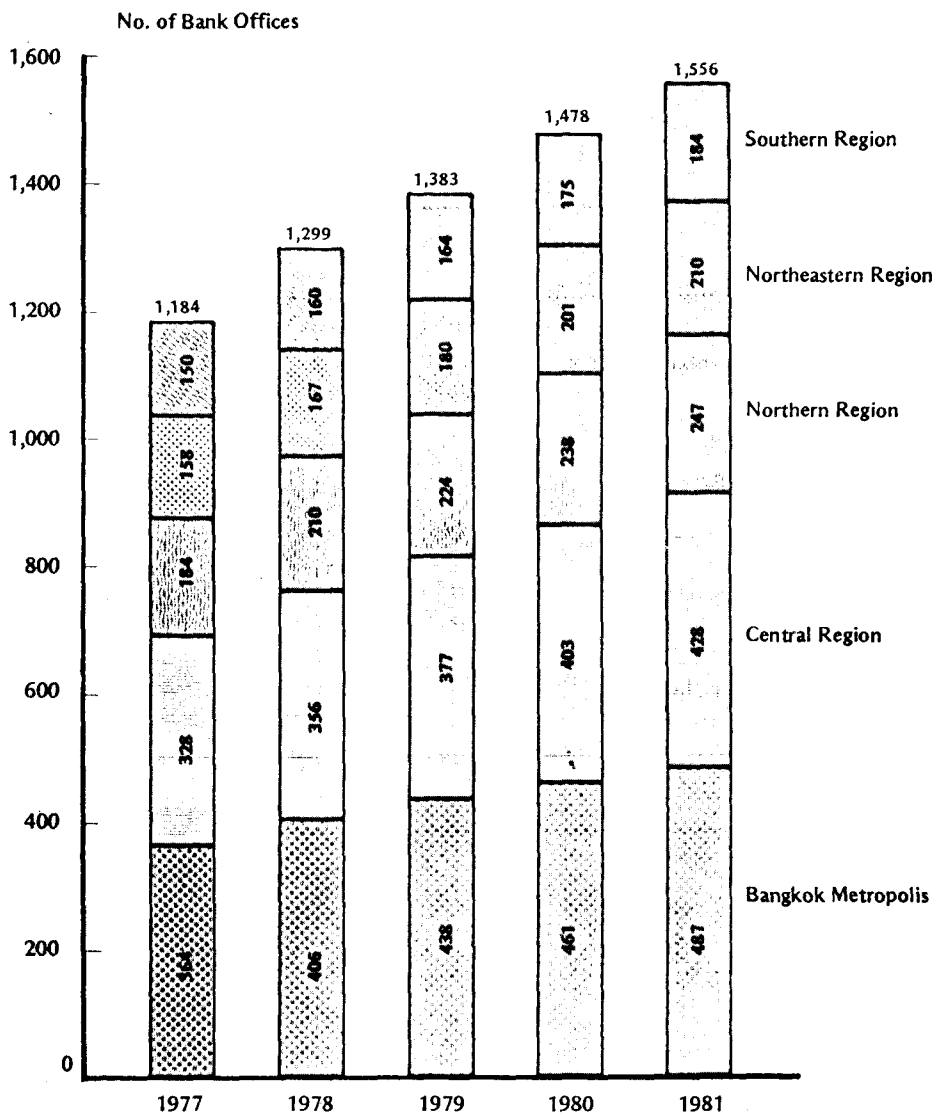
ค. "กรุงเทพฯ" ในฐานะตลาดเงินทุนใหญ่ การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ดังนั้นตลาดเงินทุนจึง เป็นปัจจัยที่สำคัญ อีกตัวหนึ่ง ที่ภาคอุตสาหกรรมจะต้องคำนึงถึง จากตารางที่ ๔, ๕ และ ๖ ซึ่งแสดงจำนวนธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และภาคอื่น ๆ (ดู chart ประกอบ) จะเห็นว่าจำนวนธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดที่เปิดดำเนินการอยู่ ประมาณ ๓๕ % ตั้งอยู่ในเขต "กรุงเทพฯ" และจากตารางที่ ๕ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนของ เงินที่ให้ออกต่อเงินฝากของธนาคารทั้งหมด จะเห็นว่าของเขต "กรุงเทพฯ" นั้น มีอัตราส่วนมากกว่า ๑๐๐ % ซึ่งหมายความว่า เงินที่ปล่อยให้ออกในกรุงเทพฯ นั้นไม่ได้มาจากเงินที่ฝากในกรุงเทพฯ เพียงอย่างเดียว แต่ไปดูดซับเงินฝากจากส่วนอื่น ๆ ของประเทศด้วย ดังนั้น กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์ระดมเงินทุนจากทุก ๆ ส่วนของประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เงินทุนจากทุกส่วนจะมาระจุกตัวกันใน กรุงเทพฯ

นอกจากจะเป็นศูนย์รวมของเงินทุนแล้ว ยังเป็นศูนย์รวมสถาบันการเงินต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาล และของต่างประเทศอีกด้วย จาก การเป็นศูนย์กลางทางการเงินนี้จึงดึงดูดจำนวนอุตสาหกรรม ให้เข้ามารวมตัวหรือมาระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณ ใกล้เคียง

ทั้งหมดนี้เป็นสาเหตุสำคัญ ๆ ที่ทำให้เกิดการระจุกตัวของ ภาคอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ

สำนักงานธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินงานในประเทศไทย จำแนกตามภาค

๑๙๗๗-๑๙๘๑



Source: Bank of Thailand

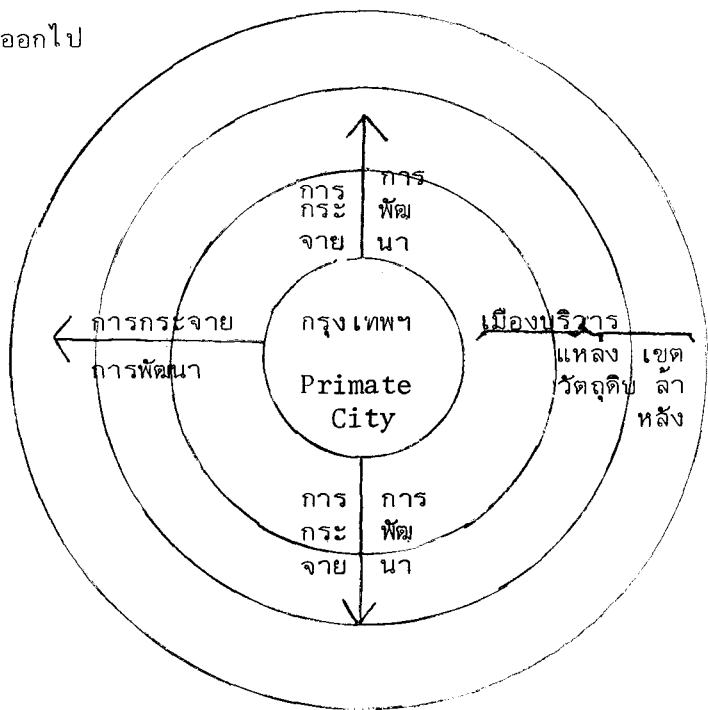
๒.๓ การกระจายผลผลิตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ไปสู่เขตอื่น ๆ

ในแง่ของการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ จะเห็นได้ชัดมาก ส่วนในแง่ของการกระจายผลได้ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมดูจะเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก การกระจายผลได้โดยตรง จะหมายถึงการส่งผลิตผลหรือกระจายผลผลิตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ออกไปยังเขตเมืองบริวาร ซึ่งเราไม่สามารถหาตัวเลขมาชี้ให้เห็นได้ แต่ตามความเห็นของผู้เขียนคิดว่าคงจะมีเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก เพราะอำนาจซื้อในเขตเมืองบริวารยังมีน้อย ส่วนการกระจายผลได้ทางอ้อมหมายถึง ผลทางด้านจ้างงาน กระจายรายได้ สวัสดิการ ซึ่งผู้เขียนจะมองเฉพาะด้านการจ้างงานเท่านั้น ซึ่งก็จะไม่เข้าสู่รายละเอียดเพราะทางด้านแรงงานและประชากรคงจะ เสนอรายละเอียดอยู่แล้ว ทางด้านการจ้างงานหรือ เป็นที่รองรับแรงงานที่ปลดปล่อยมาจากทางภาคเกษตร บทบาททางด้านนี้ยังน้อยอยู่ แต่ก็เพิ่มความสำคัญขึ้นทุกที เหตุที่บทบาททางด้านนี้ยังน้อย เพราะอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในกรุงเทพฯ ยังไม่ใช่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างหนาแน่น นอกจากนี้อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็มีการจ้างงานเต็มอ้อมแล้ว ดังนั้นแนวโน้มในการจ้างงานเพิ่มขึ้นจึงมีเพียง เล็กน้อยหรือแทบไม่มีเลย แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการพัฒนาอุตสาหกรรมได้พยายามหันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานอย่างหนาแน่นมากขึ้น

ถ้าเราเปรียบเทียบผลของการดูดซับของกรุงเทพฯ ที่มีต่อภาคอุตสาหกรรมจนกระทั่งเกิดการกระจุกตัวกันอย่างหนาแน่นในกรุงเทพฯ และบริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ กับผลของการกระจายผลผลิตออกไปจากกรุงเทพฯ ดูเหมือนว่าผลทางด้าน การดูดซับจะมีน้ำหนักมากกว่าผลทางด้าน การกระจายเป็นจำนวนหลายเท่า ดังนั้นในแง่ของภาคอุตสาหกรรมแล้ว ประเทศไทย คือกรุงเทพฯ ดูจะใกล้เคียงความจริงอยู่มาก แม้ว่านโยบายของรัฐจะพยายามลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ กับเขต เมืองบริวารให้เล็กลงแต่ก็ยังไม่เห็นผลมากนัก ในขณะนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตแนวโน้มของช่องว่างคงจะค่อย ๆ ลดลงบ้าง

๓. การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมกับทฤษฎีการพัฒนา

ถ้าเรามอง "กรุงเทพฯ" ในฐานะของขั้วความเจริญหรือศูนย์กลางของความเจริญตามทฤษฎีการพัฒนาแบบ Growth-Pole Theory หรือมอง "กรุงเทพฯ" ในฐานะของเมืองหลัก (Primate City) ^๑ โดยมีเขตอื่นๆ เป็นเมืองบริวารหรือเขตได้อิทธิพล (Hinterland) ดังนั้นไม่ว่าในฐานะเมืองหลักหรือขั้วความเจริญ "กรุงเทพฯ" ควรจะมีบทบาทในการก่อให้เกิด (generative) การพัฒนาอย่างต่อเนื่องไปยังเขตของเมืองบริวาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง "กรุงเทพฯ" ควรจะกระจายความเจริญออกไปยังเขตอื่นๆ ที่ห่างไกลออกไป



แต่จากข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจใด เช่น เกษตร สาธารณูปโภค อุตสาหกรรมและบริการ ฯลฯ ดูเหมือนว่าต่างจะให้ข้อยืนยันที่สอดคล้องกันในแง่ที่ว่า "กรุงเทพฯ" เป็นตัวที่ดูดซับ (Absorptive) ผลผลิตทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามากระจุกตัว

^๑ Bruce London, Metropolis and Nation in Thailand : The Political Economy of Uneven Development ยืนยันว่า "กรุงเทพฯ" มีลักษณะของ Primate City ที่สมบูรณ์ที่สุด

กันมากกว่าที่จะกระจายออกไปยัง เขตใต้ฮิธฟล ดังนั้นในระยะหลังต่อนักเศรษฐศาสตร์ เริ่มสงสัยและถกเถียงกันในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของ เมืองหลักในแง่ของการพัฒนามากขึ้น เมืองหลักเริ่มถูกมองว่าเป็นเมืองกาฝาก (Parasitic City) ของเมืองบริวารมากกว่าที่จะเป็นเมืองที่ก่อให้เกิดการกระจายการพัฒนาออกไป อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงเหล่านี้ก็ยังไม่มียุติ

ในด้านความสัมพันธ์ของภาคอุตสาหกรรมและ "กรุงเทพฯ" นั้น จากหลักฐานและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นจะยืนยันบทบาทของ "กรุงเทพฯ" ในแง่ของการดูดซับมากกว่าการกระจาย แม้ว่าบทบาทของการกระจายในแง่ของการสร้างงานหรือเป็นฐานรองรับแรงงานจากภาคเกษตรหรือจากเขตเมืองบริวารจะมีอยู่บ้าง แต่ก็น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนโรงงานที่กระจุกตัวกันในเขต "กรุงเทพฯ"

ทำไม "กรุงเทพฯ" ในฐานะเมืองหลักของประเทศไทย จึงไม่สามารถกระจายหรือก่อให้เกิดการพัฒนาต่อเนื่องไปยังเขตเมืองบริวารได้ เหมือนอย่างบทบาทของเมืองหลักในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่ามาจากสาเหตุใหญ่ ๆ ๓ ข้อ คือ

ก. อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศ และโดยเฉพาะที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภคมากกว่าอุตสาหกรรมพื้นฐาน ดังนั้นจึงเป็นอุตสาหกรรมที่จับสั้นอยู่ในตัว ไม่ได้มีผลต่อเนื่องทั้งไปข้างหน้า (Forward linkage) และข้างหลัง (Backward linkage) เหมือนอุตสาหกรรมพื้นฐานอื่น ๆ ในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศที่พัฒนาแล้วจะเริ่มต้นด้วยอุตสาหกรรมพื้นฐาน ดังนั้นจึงส่งผลต่อเนื่องไปยังอุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งข้างหน้าและข้างหลัง เพราะฉะนั้นจึงมีบทบาทในการก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไป

ข. ในแง่ของการค้าระหว่างประเทศ Term of Trade ของสินค้าขั้นต้นที่เป็นวัตถุดิบกับสินค้าอุตสาหกรรม เป็นไปในทางที่ว่าสินค้าอุตสาหกรรมหรือสำเร็จรูปได้เปรียบ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการค้าระหว่างเขตได้ เราจะเห็นว่าในขณะที่เขตเมืองบริวารเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบและเมืองหลักเป็นแหล่งผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ดังนั้นผลของ Term of trade นี้ทำให้เมืองบริวารเสียเปรียบมากยิ่งขึ้น และบทบาทของเมืองหลักจึงกลายเป็นลักษณะการดูดซับแทน

ค. ความไม่สมดุลย์ในโครงสร้างระหว่างเขตเมืองหลักกับเมืองบริวารในประเทศที่พัฒนาแล้ว เมืองหลักและเมืองบริวารจะมีโครงสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะลดหลั่นลงมาตามลำดับ (Heirachical order) และในแต่ละเขตจะมีความสมดุลย์ในโครงสร้างโดยรวมไม่ว่าจะทางด้านการเมือง โครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน Infrastructure สาธารณูปโภคและอื่น ๆ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดขบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่องกับเมืองหลักได้ แต่ถ้าเรามามองดูโครงสร้างของเมืองหลักหรือ "กรุงเทพฯ" และเขตเมืองบริวารอื่น ๆ ของประเทศ เราจะเห็นว่าโครงสร้างของทั้งสองเขตนี้จะห่างไกลกันมาก ไม่ต้องดูอื่นไกล แค่เปรียบเทียบ "กรุงเทพฯ" เมืองใหญ่อันดับหนึ่ง กับ "เชียงใหม่" เมืองใหญ่อันดับสองของประเทศ "กรุงเทพฯ" จะใหญ่เป็น ๒๐.๕ เท่าของเชียงใหม่โดยสถิติเปรียบเทียบ^๑ ดังนั้น "กรุงเทพฯ" จึงไม่มีบทบาทในแง่ของการกระจายหรือก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่เมืองบริวารได้ ทั้งนี้เพราะทุกอย่างจะมารวมศูนย์กันอยู่ที่กรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างทางด้านอำนาจการเมือง รวมทั้งการวางแผนและนโยบายต่าง ๆ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น "กรุงเทพฯ" จึงกลายเป็นแหล่งดูดซับผลได้จากเมืองบริวารมากกว่ากระจายผลได้ออกไปสู่เมืองบริวาร

^๑ London อ้างแล้ว หน้า ๒๘

๔. สรุป และข้อเสนอแนะ

ในขณะที่ถนนทุกสายมุ่งเข้าสู่กรุงเทพฯ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อส่วนอื่น ๆ ของประเทศ และก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ มากมายในกรุงเทพฯ ข้อเสนอแนะที่จะมีก็คือการพยายามกระจายผลประโยชน์หรือผลิตผลที่ได้ออกไปในเขตต่าง ๆ ของประเทศให้ทั่วถึง และอย่างเป็นธรรม เพื่อที่จะลดช่องว่างระหว่าง "กรุงเทพฯ" และส่วนอื่น ๆ ให้ลดน้อยลง

ในภาคอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องควรจะพยายามกระจายโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ออกไปตามภาคต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาคอขวดในกรุงเทพฯ ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยสกัดกั้นการอพยพของแรงงานเข้ามาสู่กรุงเทพฯ ด้วย เพราะโรงงานอุตสาหกรรมที่กระจายออกไปตามภาคต่าง ๆ นั้นจะเป็นที่รองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมในส่วนนั้น ๆ ได้

และเป็นที่น่ายินดีอย่างยิ่งที่รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงปัญหาการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงเช่นกัน และได้มีนโยบายรวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จะพยายามกระจายอุตสาหกรรมให้ออกไปตามภาคต่าง ๆ มากขึ้น มาตรการต่าง ๆ ที่พยายามสร้างแรงจูงใจให้อุตสาหกรรมกระจายออกไปนอกกรุงเทพฯ มากขึ้น ได้แก่ การพยายามสร้างนิคมอุตสาหกรรมออกไปตามภาคต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้สิทธิพิเศษแก่โรงงานที่จะไปตั้งที่นิคมนอกกรุงเทพฯ การให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าในกรุงเทพฯ และมาตรการอื่น ๆ เช่นการที่ค่าแรงขั้นต่ำในเขตนอกกรุงเทพฯ และภาคกลางต่ำกว่าในกรุงเทพฯ เหล่านี้เป็นต้น^๑ นอกจากนั้นแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกก็เป็นความหวังของการกระจายอุตสาหกรรมออกไปภายนอกกรุงเทพฯ อีกอันหนึ่ง

^๑ ดูรายละเอียดของมาตรการการกระจายอุตสาหกรรมออกไปนอกกรุงเทพฯ ในแผนพัฒนาฉบับปัจจุบัน และใน ฌรณกัซัย อัครเศรณี "Industrial Development Policy in Thailand's Fifth Plan" IFCT, 1982 ใน Mingsan Santikarn Regionalization of Industrial Growth. TURA, 1980.

นอกจากข้อเสนอแนะให้พยายามกระจายอุตสาหกรรมออกไปภายนอกกรุงเทพฯ ให้มากยิ่งขึ้นแล้ว ข้อเสนอแนะอีกสิ่งหนึ่งของภาคอุตสาหกรรมคือควรส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จะมีผลกระทบเกี่ยวโยงไปถึงอุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งข้างหน้าและข้างหลังให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดผลการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ คือ ฉบับปัจจุบันก็ได้ มีการปูพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรมเหล่านี้แล้วบางส่วน เช่น อุตสาหกรรม ปิโตรเคมี อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี ฯลฯ ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้มีการเน้นและรวมอยู่ใน แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกด้วย^๑ คิดว่าคงจะมีการพูดถึงและให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรม เหล่านี้มากขึ้นในอนาคต

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงปัญหาของการมากระจุกตัวกันของภาค อุตสาหกรรมเช่นกัน และได้มีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการพยายามกระจายอุตสาหกรรม เหล่านี้ออกไปข้างนอกให้มากขึ้น รวมทั้งการเห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จะมี ผลต่อเนื่องไปยังอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องอื่น ๆ มากขึ้น มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะมีประสิทธิ- ผลในทางปฏิบัติ หรือไม่ อย่างไร แค่นั้น ไม่อยู่ในขอบเขตที่บทความนี้จะครอบคลุมถึง แต่ เป็นสิ่งที่เราทุก ๆ คนจะต้องคอยติดตามดูกันต่อไป

^๑ รายละเอียดดูใน แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก สภาพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๑

GROSS DOMESTIC PRODUCT ORIGINATING FROM MANUFACTURING
AT 1972 PRICES

(Millions of Baht)

	1979	1980	1981 ^e
Food	8,865	8,598	9,199
Beverages	6,752	5,890	6,270
Tobacco and snuff	4,091	4,601	5,016
Textiles	7,713	8,839	9,273
Wearing apparel except footwear	5,011	5,566	5,950
Leather, Leather products, and footwear	293	315	294
Wood and cork	968	829	845
Furniture and fixtures	345	353	400
Paper and paper products	842	959	887
Printing, publishing and allied industries	1,642	1,665	2,031
Chemicals and chemical products	4,177	5,035	5,035
Petroleum refining and petroleum products	3,405	3,108	2,859
Rubber and rubber products	1,552	1,611	1,869
Non-metallic mineral products	3,274	3,387	3,971
Basic metal industries	667	710	638
Metal products	618	632	664
Machinery	997	1,102	1,259
Electrical machinery and supplies	1,094	1,237	1,431
Transport equipment	4,382	4,812	6,207
Miscellaneous n.e.c.	1,153	1,348	1,390
TOTAL VALUE ADDED	57,841	60,597	65,452
GDP at 1972 prices	276,907	292,852	315,116
% of Value Added/GDP	20.89	20.69	20.77

ที่มา : รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๔ หน้า ๑๒, และ ๑๖

ตารางที่ ๒

เปรียบเทียบ GNP ของทั้งประเทศและภาคต่าง ๆ รวมทั้ง GNP
ที่มาจาก Manufacturing Sector ของทั้งประเทศและภาค ต่าง ๆ
และ Per Capita GNP ของแต่ละภาค ณ ระดับราคาคงที่ ปี ๒๕๑๕

หน่วย : ล้านบาท

	๑๙๗๖	๑๙๗๗	๑๙๗๘	๑๙๗๙	๑๙๘๐
<u>Gross Reginal Product</u>					
ทั้งประเทศ (GNP)	๒๒๐,๒๐๕	๒๓๕,๕๙๘	๒๕๗,๐๔๓	๒๖๙,๘๙๗	๒๘๔,๕๗๓
กรุงเทพฯ	๖๗,๙๙๒	๗๔,๙๓๙	๘๒,๐๐๕	๘๒,๗๑๕	๑๐๐,๒๗๘
ภาคกลาง	๑๕,๖๒๑	๑๖,๙๙๒	๑๗,๔๔๔	๑๙,๐๘๒	๒๐,๓๓๔
ภาคเหนือ	๓๒,๗๙๗	๓๒,๑๒๔	๓๖,๗๓๑	๓๗,๙๑๙	๓๘,๑๙๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๓,๑๘๐	๓๒,๙๐๘	๓๖,๖๙๔	๓๙,๙๙๐	๔๒,๙๙๔
ภาคใต้	๒๒,๔๐๖	๒๕,๕๓๖	๒๗,๖๒๖	๒๘,๘๘๙	๓๐,๒๓๖
ภาคตะวันออก	๒๗,๓๒๕	๓๐,๘๗๘	๓๕,๐๔๖	๓๓,๖๕๙	๓๕,๗๐๑
ภาคตะวันตก	๒๑,๙๐๔	๒๓,๗๙๖	๒๕,๕๕๑	๒๔,๖๕๓	๒๕,๑๒๖
<u>GNP : originated from Manufacturing</u>					
ทั้งประเทศ	๔๒,๕๒๙	๔๘,๐๗๑	๕๒,๕๒๑	๕๗,๘๔๑	๖๐,๕๙๗
กรุงเทพฯ	๒๒,๑๙๙	๒๔,๙๕๗	๒๗,๖๗๕	๓๐,๔๘๗	๓๒,๘๙๗
ภาคกลาง	๔,๑๒๐	๔,๙๐๙	๕,๓๖๘	๕,๗๓๓	๖,๐๗๓
ภาคเหนือ	๑,๗๖๖	๑,๗๗๘	๑,๙๐๗	๒,๒๒๓	๒,๒๐๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๑๙๐	๒,๒๕๘	๒,๕๕๘	๓,๐๐๒	๓,๐๖๖
ภาคใต้	๑,๑๒๖	๑,๒๑๐	๑,๔๑๒	๑,๕๑๐	๑,๖๐๘
ภาคตะวันออก	๘,๓๕๒	๙,๕๗๗	๑๐,๕๖๒	๑๑,๔๕๓	๑๑,๖๙๐
ภาคตะวันตก	๒,๗๕๖	๓,๓๘๒	๓,๐๓๙	๓,๔๓๓	๓,๐๖๒
<u>Income Per Capita (บาท)</u>					
ทั้งประเทศ	๕,๑๒๖	๕,๓๕๐	๕,๖๙๙	๕,๘๔๙	๖,๐๓๓
กรุงเทพฯ	๑๕,๓๙๗	๑๖,๒๙๘	๑๗,๑๔๙	๑๘,๖๗๔	๑๙,๔๖๒
ภาคกลาง	๕,๕๙๙	๖,๐๓๓	๖,๑๔๐	๖,๖๖๖	๗,๐๖๐
ภาคเหนือ	๓,๖๕๓	๓,๕๐๙	๓,๙๓๗	๓,๙๙๑	๓,๙๕๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๒๑๕	๒,๑๔๓	๒,๓๓๔	๒,๔๘๗	๒,๖๑๖
ภาคใต้	๔,๒๕๖	๔,๗๓๙	๕,๐๑๒	๕,๑๒๘	๕,๒๕๕
ภาคตะวันออก	๙,๓๔๕	๑๐,๒๐๙	๑๑,๑๙๗	๑๐,๓๘๓	๑๐,๖๒๙
ภาคตะวันตก	๗,๑๔๙	๗,๖๖๔	๘,๑๓๒	๗,๗๕๗	๗,๘๒๘

ที่มา . กองบัญชีรายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ปี ๒๕๒๓

ตารางที่ ๓

สถิติจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม

เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๔

ประเภทของโรงงาน	จำนวนโรงงาน		
	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด	รวม
๑. ผลิตผลิตภัณฑ์จากัญพืช	๖๑๔	๔๖,๖๑๖	๔๗,๒๓๐
๒. อุตสาหกรรม เครื่องดื่ม	๔๕	๑๐๕	๑๕๐
๓. อุตสาหกรรมอาหารอื่น ๆ	๖๒๑	๒,๑๙๖	๒,๘๑๗
๔. อุตสาหกรรมสิ่งทอ สิ่งถัก และผลิตภัณฑ์สิ่งทอ สิ่งถัก	๖๙๕	๖๐๑	๑,๒๙๖
๕. อุตสาหกรรม เครื่องแต่งกายซึ่งมิใช่รองเท้า	๘๙๒	๔๔	๙๓๖
๖. ผลิตหนังสัตว์และผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์	๒๓๓	๑๑๑	๓๔๔
๗. ผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	๑,๕๖๕	๒,๘๗๑	๔,๔๓๖
๘. ผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	๒๙๗	๖๒	๓๕๙
๙. การพิมพ์ การทำแผ่นเก็บเอกสาร การเย็บเล่ม ทำปก หรือตกแต่งสิ่งพิมพ์ หรือการทำแม่พิมพ์	๑,๖๔๙	๒๑๔	๑,๘๖๓
๑๐. ผลิต เคมีภัณฑ์ต่าง ๆ	๖๓	๑๑๔	๑๗๗
๑๑. ผลิตผลิตภัณฑ์จาก เคมี	๕๗๓	๒๘๔	๘๕๗
๑๒. ผลิตยางและผลิตภัณฑ์ยาง	๓๒๕	๓๖๓	๖๘๘
๑๓. ผลิตผลิตภัณฑ์จากพลาสติก	๑,๑๖๙	๑๕๖	๑,๓๒๕
๑๔. ผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	๒๓๓	๑,๓๙๗	๑,๖๓๐
๑๕. ผลิตโลหะขั้นมูลฐาน	๒๖๐	๒๐๗	๔๖๗
๑๖. ผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	๓,๕๖๖	๙๐๗	๔,๔๗๓
๑๗. ผลิต เครื่องจักรและอุปกรณ์	๑,๓๗๗	๓,๐๓๗	๔,๔๑๔
๑๘. ผลิต เครื่องจักร เครื่องมือและ เครื่องใช้ไฟฟ้า	๙๘๓	๒๘๙	๑,๒๗๒
๑๙. ผลิตยานพาหนะและอุปกรณ์ รวมทั้งการซ่อม ยานพาหนะและอุปกรณ์	๑,๖๙๗	๒,๐๓๖	๓,๗๓๓
๒๐. การผลิตอื่น ๆ	๖๑๓	๑,๑๒๑	๑,๗๓๔
รวมทั้งสิ้น	๑๗,๔๗๐	๖๒,๗๓๑	๘๐,๒๐๑

ที่มา : หน่วยสถิติโรงงาน กรมโรงงาน

ตารางที่ ๓ ก.

เปรียบเทียบจำนวนโรงงานแบ่งตามประเภทของอุตสาหกรรม

ในเขตกรุงเทพฯ, กรุงเทพมหานคร, ภาคกลาง, ภาคเหนือ, ภาคอีสาน, ภาคใต้

ประเภทของอุตสาหกรรม	กทม.	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	รวม
การผลิตอาหาร	๗๔๘	๗๘๗	๗,๒๖๗	๑๒,๕๑๐	๔,๑๓๙	๒๕,๔๕๑
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	๗๕๗	๑๒๘	๖๐๔	๑๙๑	๓๘๑	๒,๐๖๑
การผลิตอุปกรณ์การขนส่ง	๑,๑๘๖	๑๔๗	๔๓๔	๓๐๔	๑๔๗	๒,๒๑๘
การอบและบ่มใบยาสูบ	๙		๓๖๕	๒	-	๓๗๖
การทำเหมืองแร่และย่อยหิน	๓	๕๐	๒๗๒	๔๑	๖๔๑	๑,๐๐๗
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	๑๗๓	๖๐	๑๗๓	๕๙	๑๕๑	๖๑๖
การผลิตโลหะยกเว้น เครื่องจักร	๑,๓๘๒	๑๓๑	๑๔๘	๑๑๐	๙๔	๑,๘๖๕
การพิมพ์และการจัดพิมพ์หนังสือ	๘๒๖	๗	๑๑๑	๕๘	๗๐	๑,๐๗๒
การผลิตเฟอร์นิเจอร์	๓๔๙	๑๖	๘๖	๓๔	๗๗	๕๖๒
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	๕๓๑	๔๙	๘๔	๒๐	๑๔	๖๙๘
การผลิตผ้าและการทอผ้า	๓๐๗	๔๐	๔๘	๑๖๖	๒๔	๕๘๕
การอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	๔๓๓	๒๐	๔๓	๑	๑๑	๕๐๘
การผลิตเครื่องมือ	๔๓	๖	๒๑	๑๔	๑๖	๑๐๐
การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก	๗๕๗	๔๙	๑๘	๑๘		๘๔๒
การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	๒๘๖	๕๒	๑๖	๔	๙๔	๔๕๒
การผลิตผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและ						
ส่วนประกอบ	๕๐๔	๓๐	๑๒		๒	๕๔๘
การผลิตเครื่องจักรยกเว้น เครื่อง						
ไฟฟ้า	๗๐๗	๑๙	๙	๓๔	๔๒๒	๑,๑๙๑
การผลิตเสื้อผ้ายกเว้น รองเท้า	๒๕๔	๔	๘	๒	๐	
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์						
กระดาษ	๑๙๙	๑๒	๒			๒๑๓
การกลั่นน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	๑๘	๑	๒			๒๑
การฟอกหนังและผลิตภัณฑ์หนัง	๕๐	๑๑๖	๑			๑๖๗

ตารางที่ ๔

สำนักงานธนาคารพาณิชย์จำแนกตามภูมิภาค : ๑๙๖๖-๘๐

Year	Total			Provinces outside BMA					Growth rates		
	BMA	Provinces	Total	North-					BMA	Provinces	Total
				Central	East	east	North	South			
1966	140	325	465	60	33	58	78	96	-	-	-
1967	153	353	506	68	38	64	84	99	9.29	8.62	8.82
1968	168	371	539	72	44	69	86	100	9.80	5.10	6.52
1969	184	390	574	79	48	71	89	103	9.52	5.12	6.49
1970	205	413	618	90	50	74	94	105	11.41	5.90	7.67
1971	230	423	653	94	51	75	96	107	12.20	2.42	5.66
1972	242	460	702	105	57	85	103	110	5.22	8.75	7.50
1973	254	496	750	112	64	91	117	112	4.96	7.83	6.84
1974	274	543	817	126	74	99	124	120	7.87	9.48	8.93
1975	294	572	866	132	80	102	134	124	7.30	5.34	6.00
1976	344	721	1,065	228	92	135	163	140			
1977	364	820	1,184	328	n.a.	158	184	150			
1978	406	893	1,299	356	n.a.	167	210	160			
1979	438	945	1,383	377	n.a.	180	224	164			
1980	461	1,017	1,478	403	n.a.	201	238	175			

Note: From 1976 to 1980, figures include headquarters and foreign bank offices, and may otherwise not be fully compatible with pre-1976b figures. Definition of regions also changes after 1975, with "East" being merged into the other four provincial regions.

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๕

อัตราส่วนของเงินให้กู้ต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ : ๑๙๗๒-๘๑

Year	Outside Bangkok (%)	Bangkok (%)	Net Transfer to Bangkok (Million)
๑๙๗๒	๔๔.๓	๘๒.๙	๘,๖๓๑
๑๙๗๓	๔๖.๕	๙๙.๐	๙,๐๘๘
๑๙๗๔	๔๓.๔	๑๐๗.๕	๑๓,๕๘๘
๑๙๗๕	๔๘.๘	๑๑๑.๒	๑๘,๓๓๓
๑๙๗๖	๕๒.๔	๑๑๐.๘	๒๐,๙๗๒
๑๙๗๗	๖๓.๙	๑๐๙.๕	๒๒,๗๙๓
๑๙๗๘	๗๓.๑	๑๑๖.๙	๒๘,๔๕๑
๑๙๗๙	๗๖.๙	๑๓๑.๒	๓๕,๖๑๖
๑๙๘๐	๖๘.๙	๑๒๒.๑	๕๑,๓๕๘
๑๙๘๑	๗๒.๖	๑๒๙.๐	

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๖

การกระจายเงินฝากและเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามภูมิภาค : ๑๙๗๐-๘๑ (ก.ย.)

(เฉลี่ย ๑๒ เดือน)

(หน่วย : ล้านบาท)

	Bangkok	Provinces	Total
<u>1970</u>			
Deposits	21,132.0	8,563.6	29,685.6
Loans and advances	21,715.0	4,094.2	25,809.2
Percent of loans to deposits	102.76	47.81	86.70
<u>1971</u>			
Deposits	24,603.4	10,470.1	35,073.5
Loans and advances	24,907.6	4,920.7	29,828.3
Percent of loans to deposits	101.24	47.00	85.05
<u>1972</u>			
Deposits	29,707.5	13,266.3	42,973.8
Loans and advances	26,491.1	5,620.3	32,111.9
Percent of loans to deposits	89.17	42.37	74.72
<u>1973</u>			
Deposits	36,237.2	17,481.7	53,718.9
Loans and advances	33,233.7	7,396.9	40,630.6
Percent of loans to deposits	91.71	42.31	75.64
<u>1974</u>			
Deposits	42,469.1	22,872.3	65,341.4
Loans and advances	46,932.8	9,859.2	56,792.8
Percent of loans to deposits	101.51	43.11	86.92
<u>1975</u>			
Deposits	50,993.3	29,136.5	80,129.8
Loans and advances	57,020.5	13,569.3	70,589.8
Percent of loans to deposits	111.82	46.57	88.09
<u>1978</u>			
Deposits		59,102.0	
Loans and advances	116,913.0	42,022.0	158,935.0
Percent of loans to deposits		71.10	
<u>1979</u>			
Deposits		65,967.5	
Loans and advances	148,184.0	49,152.4	194,336.0
Percent of loans to deposits		74.51	
<u>1980</u>			
Deposits		85,211.6	
Loans and advances	162,200.0	56,612.9	218,813.0
Percent of loans to deposits		66.4	
<u>1981 (August)</u>			
Deposits		95,500.0	
Loans and advances	188,044.0	66,276.2	246,320.0
Percent of loans to deposits		69.40	

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๗

จำนวนคนย้ายเข้ากรุงเทพมหานคร

๒๕๒๐ - ๒๕๒๔

ปี	๑ เขต เมือง	๒ เขตต่อเมือง	๓ เขตชานเมือง	รวม
๒๕๒๐	๑๖๖,๒๑๓	๒๐๙,๓๔๑	๒๖,๒๓๘	๔๐๑,๗๙๒
๒๕๒๑	๑๘๑,๕๖๒	๒๒๔,๕๕๐	๓๗,๕๗๑	๔๔๓,๖๘๓
๒๕๒๒	๑๘๓,๐๕๓	๒๓๕,๒๓๙	๔๒,๕๗๓	๔๖๐,๘๖๕
๒๕๒๓	๑๗๕,๓๘๓	๒๘๑,๙๑๒	๔๒,๔๐๖	๔๙๙,๗๐๑
๒๕๒๔	๒๐๖,๑๑๖	๒๘๓,๗๑๒	๔๕,๗๐๓	๕๓๕,๕๓๑

อัตราการย้ายเข้าต่อประชากร ๑๐๐๐ คน

๒๕๒๐	๗๑.๕	๑๐๔.๔	๖๓.๔	๘๔.๗
๒๕๒๑	๗๖.๒	๑๐๙.๑	๘๗.๖	๙๑.๑
๒๕๒๒	๗๕.๔	๑๑๐.๖	๙๕.๔	๙๒.๒
๒๕๒๓	๗๑.๒	๑๒๖.๕	๙๑.๔	๙๗.๘
๒๕๒๔	๘๑.๕	๑๒๒.๒	๙๔.๕	๑๐๐.๕

- ๑) เขตเมืองหมายถึง อำเภอมะนัง บ่อประจักษ์ ปทุมวัน สัมพันธวงศ์
บางรัก ดุสิต พญาไท ห้วยขวาง ธนบุรี คลองสาน บางกอกใหญ่
- ๒) เขตต่อเมือง หมายถึง อำเภอยานนาวา พระโขนง บางเขน บางกะปิ บางกอกน้อย
ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ
- ๓) เขตชานเมือง หมายถึง อำเภอหนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง บางขุนเทียน
ตลิ่งชัน หนองแขม

ที่มา : แผนกเลือกตั้งและสถิติ กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

เอกสารหมายเลข ๔ (๒)

โดย

ผศ.วณิ ฉ่อยเกียรติกุล
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๖

เรื่อง

“ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526

ณ ห้อง เอ.ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทบาทของการผลิตสาขาบริการในการลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา

วณิ น้อยเกียรติกุล

I. คำนำ

บทความนี้ได้มุ่งพิจารณาบทบาทของสาขาบริการในกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลัก (primate city) คือ กรุงเทพฯ และเมืองบริวาร (periphery) ซึ่งก็คือส่วนอื่น ๆ ของประเทศไทยสิ่งแรกที่พึงกระทำคือ การนิยามสาขาบริการ และกิจกรรมในสาขาบริการที่จะรวมในการวิเคราะห์ครั้งนี้

ในประเทศไทยสาขาบริการที่ใช้ในการคำนวณรายได้ประชาชาติ โดยวิธีคำนวณจากมูลค่าเพิ่มของผลผลิต (Value added หรือ Product Approach) นั้นใช้วิธีการแบ่งอุตสาหกรรมคล้ายคลึงของสหประชาชาติ^๑ แต่เนื่องจากสาขาบริการประเภทการศึกษา สาธารณสุข การคมนาคมขนส่งอันเป็นบริการทางชุมชนและการธนาคารได้รับการวิเคราะห์ในบทความอื่น ๆ อยู่แล้ว ดังนั้นในด้านรายละเอียดบทความนี้จะมุ่งพิจารณา

^๑ตามวิธีของสหประชาชาติ สาขาการผลิต ประกอบไปด้วยการผลิตขั้นปฐมภูมิ การเกษตร การปศุสัตว์ การป่าไม้ การประมง เป็นต้น การผลิตขั้นทุติยะ มีการเหมืองแร่ ย่อยหิน การตัดถลุง อุตสาหกรรม การไฟฟ้า ประปา การก่อสร้าง ส่วนการผลิตขั้นตติยหรือขั้นที่สาม ประกอบไปด้วยการพาณิชย์ การคมนาคมขนส่ง คลังสินค้า การสื่อสาร การเงินการธนาคาร การประกันชีวิต และประกันภัย ธุรกิจสหกรณ์ ห้างค้าปลีก ธุรกิจการค้า บริการทางชุมชน สังคม และส่วนบุคคล ตลอดจนกิจกรรมอื่นที่ไม่อาจระบุได้แน่นอน ดู United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistical office of The United Nations : International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Statistical Papers, Series M, No.4 Rev.2 NY 1968.

เฉพาะสาขาบริการอื่น ๆ ได้แก่ การค้าและงานบริการแท้ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยว อันเป็นตัวอย่างภาคบริการที่เป็นทางการ (formal sector) ซึ่งจะครอบคลุมถึงบริการที่สำคัญ ๆ อันได้แก่ ธุรกิจโรงแรมและที่พักแรม ธุรกิจบริการนำเที่ยว ธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งทั้งทางบกทางน้ำและทางอากาศ ธุรกิจเกี่ยวกับการจำหน่ายของที่ระลึก ธุรกิจภัตตาคารและสถานเริงรมย์ นอกจากการท่องเที่ยวที่เป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการที่เป็นทางการ ก็จะได้กล่าวถึงภาคบริการที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ด้วยเท่าที่ข้อมูลจะอำนวย

การวิเคราะห์การผลิตด้านบริการในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างการดูดซับแรงงานของภาคการผลิตนี้กับอุปสงค์สำหรับบริการอาจไม่ใช่เป็นของง่าย ทั้งนี้เพราะจากตัวเลขสถิติทางเศรษฐศาสตร์มหภาคนั้นเป็นไปได้ที่จะแยกอุปสงค์สำหรับบริการในระดับเศรษฐศาสตร์มหภาคจากการบริโภคขั้นสุดท้าย เช่น ในธุรกิจภัตตาคาร ผู้ซื้อบริการจะต้องซื้อสินค้าคืออาหารพร้อม ๆ กับบริการความสะดวกจากการรับประทานอาหารนอกบ้าน หรือถ้าเป็นกรณีธุรกิจศูนย์การค้าก็จะให้บริการจากการเป็นแหล่งรวมสินค้าต่าง ๆ เข้าในที่เดียวกันพร้อมกับทำหน้าที่ขายสินค้าควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้อุปสงค์ของผู้ใช้บริการมีอยู่ ๒ ประเภท คือ คราวเรือนอันเป็นผู้บริโภคสุดท้ายและธุรกิจซึ่งเป็นผู้บริโภคคั่นกลาง (intermediate consumers) ผลของอุปสงค์จากผู้บริโภคทั้งสองประเภทนี้จะแตกต่างกัน แต่สำหรับตัวเลขในระดับมหภาคก็ยากที่จะแยกความแตกต่างระหว่างการบริโภคสองประเภทนี้ นอกจากนี้การดำเนินงานสาขาบริการจะมีข้อจำกัดภายนอกน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรมมาก เช่น อัตราส่วนของทุนต่อผลผลิต (Capital - Output ratio) อาจผันแปรจากระดับต่ำมาก ๆ ไปจนถึงที่ต้องใช้ทุนในอัตราส่วนที่สูงมาก ๆ ดังนั้นการจ้างงานที่ก่อ

ให้เกิดขึ้นจากความต้องการบริการใดก็ตามในระดับใดระดับหนึ่ง อาจแปรผันจากที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากที่สุดไปจนถึงที่จ้างแรงงานน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น ถ้าเราอยากดื่มกาแฟ เราก็อาจเข้าร้านกาแฟสั่งกาแฟมาดื่มพร้อมขนม เงินที่จ่ายไปจะเป็นค่าอาหารและค่าแรง เป็นส่วนใหญ่ แต่ถ้าเราเอาเงินจำนวนเท่ากันไปดื่มกาแฟในโรงแรมก็อาจจะต้องจ่ายเป็นค่าบริการ ค่าแอร์ ค่าดอกเบี๋ย ค่าภาษี ในสัดส่วนที่สูงพอ ๆ กับค่าแรงและค่าอาหารแท้ ๆ ดังนั้นการจะคาดคะเนการสร้างงานจากตัวเลขระดับมหภาคของภาคบริการนั้นอาจจะหาได้ไม่แน่นอนนัก การศึกษารายละเอียดของบริการแต่ละชนิดจึงเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของสาขาบริการนั้นต่อการจ้างงาน รายได้ประชาชาติ และมูลค่าเพิ่ม แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษาและงานวิจัยด้านนี้ก็มีน้อย จึงแยกพิจารณาสาขาบริการออกเป็น ๒ ภาคใหญ่ ๆ คือ

๑. ภาคบริการ "ใหม่" : ภาคบริการ "ใหม่" เหล่านี้มักจะเกี่ยวข้องกับสาขาบริการในภาคที่เป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ มีการใช้ทุนในอัตราส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับภาคบริการแบบ "เก่า" ในทางทฤษฎีอุปสงค์สำหรับบริการ "ใหม่" ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ต่อหัว และระดับการพัฒนา ในช่วงแรกของการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป อุปสงค์สำหรับบริการชนิดนี้จะอ่อน แต่เนื่องจากเป็นอุปสงค์ของบุคคลชั้นผู้นำ (elite) จึงเกี่ยวข้องกับการกระจายรายได้^๑

๒. ภาคบริการ "เก่า" จะคลุมบริการหลายชนิด ซึ่งมักเป็นกิจกรรมในภาคที่ไม่ใช่เป็นทางการ (informal sector) บริการเหล่านี้ได้แก่ หาบเร่แผงลอย บริการ

^๑ Yves Sabolo : The Service Industries, ILO Geneva 1975 pp. 40-41

รับใช้ในบ้าน และกิจกรรมอื่นที่ไม่สามารถจำแนกประเภท บางอย่างอาจจะแอบแฝงอยู่กับบริการใหม่ เช่น บริการที่เรียกกันว่าบริการรับแขก (hospitality services) ซึ่งได้แก่ บริการของโสเภณีในสถานอาบอบนวด โรงแรม บาร์ ในท์คลับ และโรงน้ำชา มีผู้ศึกษาด้านนี้มาบ้าง แต่ยังไม่มีการสำรวจในระดับประเทศพอที่จะทราบแน่นอนถึงข้อมูลของแต่ละสาขาอาชีพ

การวิเคราะห์บทบาทของสาขบริการ ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง กรุงเทพฯ และประเทศไทยนี้ จะมีขั้นตอนดังนี้คือ

๑. พิจารณาในระดับมหภาคถึงบทบาทของสาขบริการในด้านการสร้างรายได้ประชาชาติ และการดูดซับแรงงานเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น พร้อมทั้งพิจารณาประเภทของแรงงานที่ใช้ในสาขานี้

๒. พิจารณาว่าสาขบริการนี้มีการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ มากน้อยเพียงไร ทั้งในด้านจำนวนสถานประกอบการ ขนาดของสถานประกอบการ จำนวนบุคคลทำงาน มูลค่าเพิ่ม

๓. วิเคราะห์สาเหตุของการกระจุกตัวของจำนวนสถานประกอบการ

๔. วิเคราะห์ว่าหากมีการกระจุกตัวในกรุงเทพฯจริง สาขบริการนี้มีส่วนในการทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นปสังจุดเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตทางเศรษฐกิจของส่วนอื่น ๆ ของประเทศไทยหรือไม่ ในการนี้จะใช้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นตัวอย่างของภาคบริการ "ใหม่" หรือภาคบริการที่เป็นทางการ (formal sector) ส่วนทางภาคบริการ "เก่า" จะมุ่งพิจารณาจากงานวิจัยด้านแรงงานในภาคที่ไม่ใช่ทางการ (informal sector) โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่วนใหญ่ที่มักเกี่ยวข้องกับแรงงานสตรี

๕. ข้อสรุปและแนะนำ

II. บทบาทของสาขาการบริการในประเทศไทย : ภาพรวม๒.๑ การเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต

การผลิตในประเทศไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตขั้นปฐมเป็นส่วนใหญ่ (๕๐.๑% ของ GDP) ในปี ๒๔๙๔ มากระจายให้แก่การผลิตขั้นทุติยหรืออุตสาหกรรม และขั้นบริการมากขึ้น (๓๐.๑% และ ๔๕.๑% ตามลำดับ เมื่อปี ๒๕๒๔) ดังเห็นได้จากตารางที่ ๑ ในปี ๒๕๒๔ ภาคการผลิตขั้นปฐมหรือภาคการเกษตรมีส่วนแบ่งใน GDP เพียง ๒๔.๘%

ในช่วง ๒๐ ปีแรก (๒๔๙๔ - ๒๕๑๔) การลดลงของส่วนแบ่งของภาคการเกษตรใน GDP โดยเฉลี่ยต่อปีก่อนข้างสูง คือ ลดลงปีละ ๒.๑% ในช่วงนี้สาขาบริการได้เป็นภาคการผลิตที่ชดเชยการลดลงของรายได้จากภาคการเกษตรมากกว่าภาคอุตสาหกรรม แต่ต่อมาหลังจากปี ๒๕๑๔ - ๒๕๒๐ ซึ่งตกอยู่ในช่วงแผนพัฒนาที่ ๓ และ ๔ สัดส่วนของภาคทุติยหรือภาคอุตสาหกรรมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากที่สุด ทั้งนี้เพราะนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วขณะเดียวกัน ภาคการเกษตรก็ลดบทบาทเพียงเล็กน้อย เพราะมีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและกระจายชนิดของผลผลิตการเกษตรให้มีมากยิ่งขึ้น ส่วนภาคบริการได้ลดการขยายบ้างเนื่องจากการถอนทหารอเมริกันออกในช่วงหลัง ทำให้การท่องเที่ยวและบริการอื่น ๆ ขบเซาเล็กน้อย อย่างไรก็ดี ในช่วง ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ ขณะที่การเกษตรได้ลดสัดส่วนใน GDP อีก ๒.๕% ต่อปี ภาคอุตสาหกรรมหรือการผลิตขั้นสองก็ไม่สามารถเพิ่มชดเชยได้พอเพียง สาขาบริการ

ก็เช่นกันไม่สามารถจะขยายตัวในอัตราที่หักล้างการลดลงของสัดส่วนผลผลิตภาคการเกษตรได้ ทั้งนี้เพราะราคาของผลผลิตภาคเกษตรซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของตลาดโลกนั้นมีแนวโน้มลดลง โดยที่ราคาภาคอื่นมิได้ลดลงตาม

๒.๒ การดูดซับแรงงานของสาขาบริการ, และปัญหาการจ้างงานตามฤดูกาล

อย่างไรก็ดี แม้ว่าตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมาภาคอุตสาหกรรมสามารถขยายบทบาทในการเพิ่มผลผลิตได้เร็วกว่าภาคบริการก็ตาม แต่ความสามารถในการดูดซับแรงงานของการผลิตแต่ละสาขานั้นไม่เท่าเทียมกัน ถ้าใช้วิธีของ H.T. Oshima^๑ เราอาจวัดความสามารถในการดูดซับได้จากค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ (Income Elasticity of Employment) ปรากฏว่า สาขาบริการจะเป็นหนึ่งในสาขาการผลิตที่มีการดูดซับแรงงานสูงสุด (ดูจากตารางที่ ๒)

นอกจากนี้การจ้างงานสาขาการผลิตขั้นตติยะยังเป็นสาขาหนึ่งที่มีปัญหาทางด้านฤดูกาลน้อยกว่าการจ้างงานในภาคการเกษตร และการผลิตนอกภาคการเกษตรอื่น ๆ ดังผลการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานตามฤดูกาลระหว่างช่วงเวลาการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๒๒ รอบที่ ๑ และรอบที่ ๒ การเปลี่ยนแปลงเปรียบเทียบยังมีค่าใกล้เคียงกับ ๑๐๐ ก็ยังมีปัญหาด้านฤดูกาลน้อยดังตารางที่ ๓ ปัญหาการจ้างงานตามฤดูกาลของภาคการเกษตรในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ จะมากกว่าภาคกลางและภาคใต้ การจ้างงานตามฤดูกาลของสาขาบริการ (การค้าบริการและขนส่ง)

^๑ H.T. Oshima, "The Labor Force Explosion and The Labor-Intensive Sector in Asian Growth" Economic Development and Culture Change (January, 1971).

ก็มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าภาคอื่น แต่ก็ยังมีเสถียรภาพมากกว่าภาคการเกษตร

สรุปแล้วสาขาบริการในระดับเศรษฐกิจมหภาคเป็นสาขาที่มีบทบาทต่อการสร้างรายได้ประชาชาติ แม้ว่าในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาที่ ๓ และ ๔ จะดีกว่าภาคอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ในด้านการดูดซับแรงงานก็ได้รักษาความสามารถดูดซับแรงงานในระดับสูงมาตลอด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเสถียรภาพจากการขึ้นลงตามฤดูกาลน้อยกว่าการจ้างงานในสาขาอื่น

๒.๓ ประเภทแรงงานในสาขาบริการ

หากเราแบ่งประเภทแรงงานตามเพศแล้วสาขาการผลิตขั้นที่สามนี้จะมีสตรีเข้าทำงานมากกว่าทางภาคอุตสาหกรรม แต่ก็น้อยกว่าภาคการเกษตร (ภาคเกษตรมีสตรีเข้าร่วมประมาณ ๕๐% อุตสาหกรรม ๔๒% บริการ ๔๕%) ในกลุ่มแรงงานหญิงทั้งสิ้นจะมีผู้เข้าสู่สาขาบริการ ๑๘% สำหรับแรงงานหญิงทั้งสิ้นทั่วราชอาณาจักร (ตารางที่ ๔) แต่ในกรุงเทพฯ แรงงานหญิงอยู่ในสาขาบริการ ๖๓% ของแรงงานหญิงทั้งสิ้นในกรุงเทพฯ ขณะที่แรงงานชายอยู่ในสาขาบริการเพียง ๕๕% ทั้งนี้เพราะงานบริการนั้นเหมาะแก่การทำงานของสตรีมากกว่าสาขาการผลิตด้านอื่น แนวโน้มการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ก็มีสตรีมากกว่าบุรุษ^๑ อีกทั้งอาชีพบริการบางชนิดนั้นมีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการใช้แรงงานสตรี เช่น งานจำพวกพยาบาล เลขานุการ บริการอาบอบนวด เป็นต้น

^๑ ผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ที่อยู่ในกองกำลังแรงงานทั้งหมดนั้นมีสตรีอยู่ ๕๒% ข้อมูลจากรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ก.ค.-ก.ย. ๒๕๒๓ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษาแรงงานสาขาบริการที่มีความรู้จบประถมต้นหรือต่ำกว่าจะมีสัดส่วนสูงที่สุด ในกลุ่มแรงงานผู้ไม่มีการศึกษาในกรุงเทพฯ จะทำงานในสาขาบริการเฉลี่ยจ้าง ๗๔% โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานสตรีที่ไม่มีการศึกษาจะอยู่ในสาขาบริการถึง ๘๐% ในขณะที่ระดับทั่วราชอาณาจักรกลุ่มไม่มีการศึกษาจะอยู่ในสาขาบริการเพียง ๑๕% กลุ่มที่ทำงานในสาขาบริการมากอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาชั้นมัธยมปลายและอาชีวจะจนถึงชั้นมหาวิทยาลัย ซึ่งจะอยู่ในสาขาบริการตั้งแต่ ๗๕% ขึ้นไปทั้งในกรุงเทพฯ และทั่วราชอาณาจักร

ทางด้านการกระจายแรงงานที่อยู่ในสาขาการผลิตขั้นบริการจะมีการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ ถึงร้อยละ ๕๔ ของแรงงานสาขาบริการทั้งหมด ดังเราจะได้พิจารณาถึงรายละเอียดของการกระจุกตัวนี้ต่อไปว่า การที่แรงงานสาขาบริการมากระจุกตัวในกรุงเทพฯ นั้น นอกจากสถานที่บริการด้านสาธารณสุขโรคซึ่งรัฐเป็นผู้ให้บริการจะอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่แล้ว ทางด้านบริการภาคเอกชนจะมีลักษณะการกระจุกตัวหรือไม่

๒.๔ การกระจายการค้าและบริการระหว่างกรุงเทพฯ และส่วนอื่นของประเทศ

เนื่องจากการสำรวจธุรกิจเอกชนสาขาบริการนั้นมีแต่การสำรวจธุรกิจการค้าและบริการของสำนักงานสถิติแห่งชาติเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ ซึ่งมีการสำรวจสองชุด คือ ชุดหนึ่ง เป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจสถานการธุรกิจของพระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี กับอีกชุดหนึ่งเป็นตัว เลขจากการสำรวจทั่วราชอาณาจักร ผู้เขียนจึงขอใช้นิยามที่ให้กรุงเทพฯ หมายถึง ๕ จังหวัดใกล้เคียงดังกล่าว เพราะประชากรและการประกอบกิจการที่ขยายตัวในจังหวัดใกล้เคียงเหล่านี้เป็นจำนวนไม่น้อยที่เกิดจากการเจริญเติบโตในทางขวางออกไปจากกรุงเทพฯ แท้ ๆ (Greater Bangkok)

เมื่อพิจารณาจำนวนสถานประกอบการธุรกิจการค้าและบริการจากราย
ที่ ๕ แล้วจะพบว่า เมื่อปี ๒๕๑๔ สัดส่วนของจำนวนสถานประกอบการเหล่านี้ในกรุงเทพฯ
คือ ร้อยละ ๕๓ จากจำนวนสถานประกอบการธุรกิจทั่วราชอาณาจักร ในปี ๒๕๒๑ สัดส่วน
นี้ได้ให้ทรจำนวนขึ้นเป็นร้อยละ ๗๒ อัตราการเพิ่มในด้านจำนวนคือร้อยละ ๓๕ การกระจุก
ตัวที่เพิ่มขึ้นนั้นมีมากที่สุด ในกิจกรรมที่ทำทั้งการขายส่งและงานบริการ กล่าวคือ มีการกระจุก
ตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๙๗ จากร้อยละ ๖๓ ในปี ๒๕๒๑ ในบรรดากิจกรรมสาขาการค้าและ
บริการทั้งในกรุงเทพฯ และทั่วราชอาณาจักรเมื่อปี ๒๕๑๔ ธุรกิจที่ขายบริการเพียงอย่าง
เดียวมีสัดส่วนสูงสุด ต่อมาในปี ๒๕๒๑ ธุรกิจขายปลีกได้ขยายบทบาทขึ้นมากกว่า

ในด้านรูปแบบของธุรกิจเหล่านี้ ทั่วราชอาณาจักรและกรุงเทพฯ มีรูปแบบ
การจัดตั้งเป็นสำนักงานแห่งเดียวเสียเป็นส่วนใหญ่ ประมาณเก้าสิบกว่าเปอร์เซ็นต์ (ตาราง
ที่ ๖) ที่เป็นสาขาหรือหน่วยย่อยมีน้อยที่สุด นอกนั้นเป็นสำนักงานใหญ่ แนวโน้มในระหว่าง
๒๕๑๔ และ ๒๕๒๑ คือ ธุรกิจที่มีรูปแบบจัดตั้ง เป็นสำนักงานใหญ่ และเป็นสำนักงานแห่งเดียว
กระจุกตัวในกรุงเทพฯ มากยิ่งขึ้น ขณะที่สาขาและหน่วยย่อยมีแนวโน้มที่จะกระจายไปส่วน
อื่นมากยิ่งขึ้น

ส่วนขนาดของสถานประกอบการพิจารณาจากจำนวนบุคคลทำงานตามตาราง
ที่ ๗ นั้น ปรากฏว่า เมื่อ ๒๕๑๔ ในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๒) เป็นสถานประกอบ
การที่มีบุคคลทำงาน ๕-๙ คน ลำดับต่อมาคือธุรกิจขนาดเล็กที่มีบุคคลทำงานน้อยกว่า ๕
คน (ร้อยละ ๒๘) ขนาดที่มีผู้ทำงาน ๑๐-๑๙ คน มีร้อยละ ๑๖ สัดส่วนนี้ได้เปลี่ยนแปลง
ไปบ้างเมื่อ ๒๕๒๑ กล่าวคือ ธุรกิจขนาดเล็กที่มีบุคคลทำงานต่ำกว่า ๕ คน มีมากขึ้นเป็น

ร้อยละ ๔๓ ในระดับประเทศก็มีแนวโน้มเช่นเดียวกัน คือ มีธุรกิจขนาดเล็กในสัดส่วนที่สูงขึ้น แต่มีการกระจุกตัวของธุรกิจที่มีบุคคลทำงานต่ำกว่า ๕ คน เหล่านี้ในกรุงเทพฯ มากกว่าส่วนอื่นของประเทศด้านมูลค่าเพิ่มธุรกิจขนาดเล็กเหล่านี้ให้มูลค่าเพิ่มที่ติดลบในกรุงเทพฯ แต่ในธุรกิจขนาดกลางจะมีส่วนสร้างมูลค่าเพิ่มในกรุงเทพฯ มากกว่าส่วนอื่นของประเทศ และธุรกิจที่จ้างงานตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไปมีแนวโน้มสร้างมูลค่าเพิ่มในกรุงเทพฯ เป็นสัดส่วนที่น้อยลง

เมื่อแยกขนาดธุรกิจตามรายรับ ในปี ๒๕๑๔ ธุรกิจการค้าและบริการส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ มีรายรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐-๔๔๔,๔๔๔ บาท อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่ธุรกิจที่มีรายรับสูงมากจะมีสัดส่วนสูงขึ้น ขณะที่ธุรกิจที่ขนาดรายรับต่ำในปี ๒๕๒๑ มีสัดส่วนลดลง แต่เมื่อดูตัวเลขของทั่วราชอาณาจักรสัดส่วนของธุรกิจที่มีรายรับปานกลางยังคงมีสัดส่วนสูงที่สุด ทั้งในปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๒๑ เมื่อเทียบกรุงเทพฯ กับทั่วราชอาณาจักร ธุรกิจที่มีรายรับสูงกว่า ๕ ล้านบาทมีกระจุกตัวในกรุงเทพฯ ร้อยละ ๘๑ ในปี ๒๕๑๔ และเพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็นร้อยละ ๘๘ ในปี ๒๕๒๑ ขณะเดียวกันธุรกิจที่รายได้สูงกว่า ๑ ล้านบาท แต่ไม่เกิน ๕ ล้านบาท มีกระจุกตัวในกรุงเทพฯ มากขึ้น จาก ๖๖% มาเป็น ๘๖% ธุรกิจที่มีรายรับต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ที่กรุงเทพฯ คลายการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจที่มีรายรับต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท (ดูตารางที่ ๘)

ในด้านการจ้างงานธุรกิจการค้าและบริการในกรุงเทพฯ และทั่วราชอาณาจักรก่อให้เกิดการจ้างงานในกิจกรรมการค้าส่ง การขายส่งและปลีก การขายบริการ ในสัดส่วนที่สูงลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ และในกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวก็มีการกระจุกตัวของบุคคลทำงานในกรุงเทพฯ ในอัตราส่วนที่สูง และมีแนวโน้มสูงขึ้นในกิจกรรมด้านขายส่ง

และบริการการค้าส่งในอัตราการกระจุกตัวเกือบ ๙๙% นอกจากนี้ในกิจกรรมทุกประเภทในสาขาการค้าและบริการมีแนวโน้มที่จะมีบุคคลทำงานกระจุกตัวในกรุงเทพฯ สูงขึ้น จากการเปรียบเทียบการกระจุกตัวระหว่างปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๒๑ (ดูตารางที่ ๙) ยิ่งในสถานที่ที่มีบุคคลทำงานระหว่าง ๕๐-๙๙ คน และ ๑๐๐ คน มีการกระจุกตัวของจำนวนสถานประกอบการสูงเกือบถึง ๙๕% แต่ส่วนแบ่งที่ธุรกิจขนาดใหญ่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นในกรุงเทพฯ มีเพียง ๒๓% ของมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจขนาดใหญ่ที่ราชอาณาจักร (ดูตารางที่ ๗)

สรุปการกระจายการค้าและบริการ

มีการกระจุกตัวของจำนวนสถานประกอบการ บุคคลทำงานในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการค้าส่ง ขยายส่งและบริการ ธุรกิจที่มีการจ้างงานจำนวนมาก ๆ จะกระจุกตัวในกรุงเทพฯ มากกว่าที่มีบุคคลทำงานน้อย แต่มีแนวโน้มที่ธุรกิจที่มีบุคคลทำงานหรือธุรกิจขนาดเล็กมากระจุกตัวในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น แต่ธุรกิจขนาดเล็กเหล่านี้ในปี ๒๕๒๑ ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มที่ติดลบธุรกิจที่จ้างงานมาก ๆ ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูง แต่การกระจุกตัวของมูลค่าเพิ่มของธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้ในกรุงเทพฯ กลับต่ำมาก และมีแนวโน้มลดต่ำลง แสดงว่าแม้สถานประกอบการธุรกิจการค้าและบริการที่มีการจ้างงานสูงจะมีในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ และได้เพิ่มสัดส่วนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานที่จ้างแรงงานตั้งแต่ ๕๐-๙๙ คน และมากกว่า ๑๐๐ คน แต่สัดส่วนที่ธุรกิจขนาดนี้จะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มกลับน้อยกว่าในส่วนอื่นของประเทศอย่างมาก ทางด้านรายรับธุรกิจที่มีรายรับสูงจะกระจุกตัวในกรุงเทพฯ มาก ขณะที่ธุรกิจที่มีรายรับต่ำจะกระจุกตัวในกรุงเทพฯ น้อยกว่า แม้ว่าแนวโน้มที่ธุรกิจทุกระดับยกเว้นที่มีรายรับต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท มากระจุกตัวในกรุงเทพฯ มากยิ่งขึ้น

III. สาเหตุที่มีการกระจุกตัวของกิจกรรมสาขาการบริการในกรุงเทพ

สาเหตุที่มีการกระจุกตัวของกิจกรรมและแรงงานของสาขาการผลิตด้านการค้าและบริการนั้นอาจพิจารณาได้ทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งอาจแยกพิจารณา ระหว่างบริการแบบ "ใหม่" ("New" Services) ซึ่งได้แก่บริการด้านการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยว ตลอดจนบริการชั้นกลาง (Intermediate Services) ซึ่งประกอบด้วย การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การเงินและสาธารณูปโภค กับบริการแบบ "เก่า" ("Old" Services) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริการในภาคที่มีใช้เป็นการ (informal sector)

๓.๑ สาขาการบริการ "ใหม่" : ตัวอย่างของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

โดยทั่วไปอุปสงค์สำหรับบริการแบบ "ใหม่" และบริการชั้นกลางนั้นขึ้นอยู่กับรายได้เฉลี่ยต่อหัวด้วยเหตุนี้ เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นศูนย์รวมของกลุ่มประชากรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าภาคอื่นๆ ของประเทศ จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยที่บริการประเภทนี้จะรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ โดยปกติทั่วไปประเทศกำลังเริ่มพัฒนาจะมีอุปสงค์ที่ค่อนข้างอ่อนตัว สำหรับบริการประเภทนี้ แต่อุปสงค์นี้อาจทำให้เกิดขึ้นได้เพราะการพัฒนาที่ไม่สมดุล แต่มีนักพัฒนาบางกลุ่มคิดว่า ถ้าการพัฒนาประเทศหลุดหน้าออกไปข้างนอก ในประเทศจะมีโอกาสได้ใช้ภาคการผลิตนี้มากขึ้น จนในที่สุดกลายมาเป็นการบริโภคของมวลชน (mass consumption)^๑ เราจะวิเคราะห์ว่าสาเหตุใดจึงมีการกระจุกตัวของ

^๑ M.A. Katouzian, "The Development of Service Sector: A New Approach", in Oxford Economic Papers, New Series, Vol 22, No. 3, Nov. 1970. pp. 362.

กิจกรรมการค้าและการบริการในกรุงเทพฯ ดังที่เราเห็นจากตัวเลขที่เสนอในตอนต้น ในการวิเคราะห์สาขาการบริการ "ใหม่" นี้ ผู้เขียนจะใช้กรณีของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหลัก เพื่อให้เห็นตัวอย่างของสาเหตุการกระจุกตัวได้โดยจำเพาะเจาะจงและเด่นชัดยิ่งขึ้น การที่ใช้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นตัวอย่างนี้มีเหตุผลหลายประการคือ

๑. การท่องเที่ยวครอบคลุมสาขาการบริการหลายประเภทได้แก่ ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจบริการนำเที่ยว ธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่ง สำหรับการเดินทางของนักท่องเที่ยวทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ธุรกิจการจำหน่ายของที่ระลึกที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าพื้นเมืองของท้องถิ่นต่าง ๆ ธุรกิจภัตตาคารและสถานเริงรมย์บางชนิด

๒. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีผลในการสร้างงานและการผลิตในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เป็นลูกโซ่ไปโดยทางอ้อมตามผลของตัวคูณ เช่น ในการสร้างโรงแรมหรือขยายห้องพักก็ผูกพันกับอุตสาหกรรมก่อสร้าง เฟอร์นิเจอร์ ซึ่งเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมซีเมนต์ อุตสาหกรรมป่าไม้ การขนส่ง ฯลฯ อีกทอดหนึ่ง ส่วนบริการทางด้านภัตตาคารก็เกี่ยวข้องกับการผลิตภัตอาหารการค้าปลีกและส่งเสริมการผลิตเซรามิคถ้วยชาม ผลิตภัณฑ์อาหารก็เกี่ยวข้องเนื่องกับการผลิตภาคการเกษตรเหล่านี้เป็นต้น จากการศึกษาเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GNP) ที่มีอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับกรณีสมมติที่ตัดอุตสาหกรรมท่องเที่ยวออกของ ดร.ธีระพงษ์ วิจิตเรษฐ และ ดร.ธวัชชัย ยงกิติกุล^๑ ระหว่าง ๒๕๐๖-๒๕๑๘ พบว่า ปี ๒๕๐๖ เมื่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีรายได้เพิ่มขึ้น ๓๔๔ ล้านบาท ทำให้ GNP เพิ่มขึ้น ๑.๗ พันล้านบาท หรือประมาณ ๔.๖ เท่าตัว ส่วนปี ๒๕๑๘ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมี

^๑ ธีระพงษ์ วิจิตเรษฐ และ ธวัชชัย ยงกิติกุล : "บทบาทของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย" หน่วยวิจัยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (TURA) ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๐ บทที่ ๑

รายได้ ๔.๕ พันล้านบาท แต่มีส่วนทำให้ GNP เพิ่มขึ้นถึง ๓๑.๔ พันล้านบาท หรือประมาณ ๖.๔ เท่าตัว และในการศึกษาค้างนี้ยังได้ข้อสรุปว่า ในปี ๒๕๐๖ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทดังนี้คือ ถ้าให้รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคงที่ GNP ต่อหัวเท่ากับ ๒,๓๗๔ บาท ในปี ๒๕๐๖ จะเพิ่มขึ้นเป็น ๒,๗๑๗ บาท ในปี ๒๕๑๔ แต่ถ้ารวมรายได้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นด้วยรายได้ต่อหัวจะเท่ากับ ๒,๔๔๐ บาท ในปี ๒๕๐๖ และเป็น ๓,๔๓๔ บาท ในปี ๒๕๑๔ แสดงว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีส่วนทำให้ GNP ต่อหัวเพิ่มขึ้น ๖๖ บาท ในปี ๒๕๐๖ แต่ในปี ๒๕๑๔ ได้ทำให้เพิ่มขึ้น ๗๖ บาท แสดงถึงพลังของการใช้จ่ายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีผลทวีคูณต่อรายได้ต่อหัว

๓. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก่อให้เกิดการจ้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการศึกษาข้างต้นของ ดร.ธีระพงษ์ และ ดร.ธวัชชัย การคาดคะเนผลต่อการจ้างงานของการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวรวมทั้งสิ้น จะทำให้เกิดการจ้างงาน ๑ ล้าน ๑ แสนคน โดยเป็นการจ้างงานทางตรง ๒ แสนคน และการจ้างงานทางอ้อม ๙ แสนคน รายการใช้จ่ายที่มีผลกระทบในการสร้างงานมากที่สุดคือ ค่าใช้จ่ายเพื่อของที่ระลึก ซึ่งมีผลต่อการจ้างงานทางอ้อมเพิ่มขึ้นประมาณ ๑๔ เท่าของการจ้างงานทางตรง^๑ และเนื่องจากของที่ระลึกเป็นสินค้าพื้นเมืองจึงน่าจะเป็นสิ่งที่จะช่วยกระจายรายได้และการจ้างงานสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ

๔. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นแหล่งดึงดูดเงินตราต่างประเทศ การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศทำให้เกิดรายรับเงินตราต่างประเทศ ซึ่งอุตสาหกรรมนี้มีความสำคัญเป็นอันดับที่สองรองจากการส่งออกขายต่างประเทศ (ดูตารางที่ ๑๐) ด้วยเหตุนี้จึงเป็นข้ออ้างอันหนึ่งที่ทำให้มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยที่มีได้คำนึงมากเท่าที่ควรว่าต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศ ในการนำเข้าสินค้าบางชนิดที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพียงไร เช่น สินค้าบริโภคต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวต่างประเทศต้องการ วัสดุก่อสร้างและตกแต่งบางชนิดที่เรามิได้ผลิตเองเหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการนำเข้าที่เป็นผลจากการลอกเลียนแบบการบริโภค (demonstration effect) ของคนไทย ซึ่งเป็นผลทางอ้อมการศึกษาทางด้านนี้ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้เราทราบแน่ชัดว่าผลของการสูญเสียเงินตราต่างประเทศจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นั้นมีมากน้อยเพียงใด

การใช้ตัวอย่างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนี้จะทำโดยสมมุติเสมอในขณะที่ผู้เขียนอธิบายสาเหตุของการกระจุกตัวของสาขาบริการ "ใหม่" ในกรุงเทพฯ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

๓.๒ สาเหตุทางด้านแหล่งที่ตั้ง (location)

โดยทั่วไปกิจกรรมการผลิตด้านบริการมีปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดแหล่งที่ตั้งคือ ค่าเสียเวลาในการเดินทาง (travel cost) ของผู้บริโภค และ/หรือผู้ขายบริการ ตลอดจนการประหยัดจากขนาด (economies of scale)^๑ กิจกรรมที่ไม่ต้องอาศัยการประหยัดจากขนาด เช่น ร้านขายปลีก ร้านตัดผม ตัดเสื้อ ซึ่งมีบุคคลจ้างงานน้อย และเป็นธุรกิจขนาดเล็ก จึงอาจกระจายอยู่ทั่วไปได้ไม่ว่าจะเป็นในกรุงหรือตามหมู่บ้าน ในขณะที่จำนวนที่ตั้งขึ้นอยู่กับการแข่งขันของผู้บริโภค ถ้ามีผู้บริโภคอยู่ที่ใดก็จะมีกิจการเหล่านี้ที่นั่น เพราะค่าขนส่งจะทำให้ไม่คุ้มถ้าตั้งห่างไกล ด้วยเหตุนี้จำนวนของธุรกิจขายปลีก

^๑ นิพนธ์ พัวพงศกร, "การจ้างงานในประเทศไทย : การสำรวจภาวะในชนบทและเมือง" ในเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจ้างงานในทศวรรษหน้า : ภาวะในเมืองและชนบท สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ธันวาคม ๒๕๒๔, หน้า ๗๖

ขายบริการ หรือที่ทั้งสองอย่างที่กระจุกตัวในกรุงเทพฯ จึงน้อยกว่าธุรกิจที่ทำการขายส่งหรือธุรกิจอื่นที่มีลักษณะการขายส่งอยู่ด้วย (ดูตารางที่ ๕) กิจกรรมประเภทหลังนี้มีการกระจุกตัวสูงถึงร้อยละ ๔๐ ธุรกิจที่ต้องอาศัยการประหยัดจากขนาดอื่น ๆ นอกจากการขายส่ง เช่น บริการขายปลีกแบบศูนย์การค้าก็มีการรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ เพราะต้องตั้งในแหล่งที่คมนาคมขนส่งจากชุมชนต่าง ๆ สะดวกต่อการนำมวลชนไปสู่ธุรกิจ ส่วนการขายส่งก็ต้องตั้งในที่สะดวกต่อการนำสินค้าไปสู่ตลาด ดังนั้นในเมื่อกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ระบบขนส่งมวลชนก็ไม่มีที่ใดในประเทศที่จะสะดวกเท่ากรุงเทพฯ อัตราค่าโดยสารก็นับว่าต่ำที่สุดเมื่อเทียบระยะทางกับเมืองอื่น นอกจากนี้การที่ประเทศไทยเป็นประเทศเปิดภาคการค้าต่างประเทศ อันประกอบด้วยสินค้าออกและเข้า สัดส่วนถึงเกือบครึ่งหนึ่งของ GNP ทำให้สินค้าส่งออกถูกลำเลียงจากส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อเตรียมรวบรวมเพื่อการส่งออก สินค้านำเข้าก็นำมาอยู่ที่ศูนย์รวมที่ใกล้จุดขนถ่ายสินค้า เนื่องจากในประเทศไทยกรุงเทพฯ เป็นจุดที่ใช้ทำการขนถ่ายสินค้านี้ระหว่างประเทศทั้งทางน้ำและทางอากาศ ได้แก่ ท่าเรือและท่าอากาศยานนานาชาติที่เหมาะสม แหล่งผลิตสินค้าก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากอุตสาหกรรมมารวมตัวหนาแน่นในแถบกรุงเทพฯ และเมืองใกล้เคียง บริการขั้นกลาง (Intermediate Services) จำพวกการขนส่งการเงินและการธนาคารต่าง ๆ ตลอดจนการขนส่งก็กระจุกตัวมากในกรุงเทพฯ เพราะเป็นตำแหน่งที่ใกล้แหล่งผลิตสินค้า ซึ่งเป็นตลาดของบริการขั้นกลางเหล่านี้

ในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็ได้รับการยกเว้นในเมื่ออุตสาหกรรมนี้เน้นรายได้จากชาวต่างประเทศ ลูกค้านักท่องเที่ยวก็ต้องเข้ามาทางท่าอากาศยานนานาชาติมากกว่าโดยวิธีอื่น แต่เนื่องจากท่าอากาศยานนานาชาติที่เข้าขั้นมาตรฐานก็มีเฉพาะในกรุงเทพฯ การตั้งสถานบริการชาวต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นโรงแรม ภัตตาคารสถานเริงรมย์ต่าง ๆ จะมีอยู่ในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงแรมซึ่งจะต้องใช้เงินลงทุนสูง เงินลงทุนในธุรกิจโรงแรมขึ้นอยู่กับจำนวนห้องพักเป็นสำคัญ ค่าใช้จ่ายในการขยายโรงแรมและที่ก่อสร้างใหม่ที่ได้มาตรฐานในกรุงเทพฯ ตกประมาณห้องละเฉลี่ย ๖๕๐,๐๐๐ บาท และโรงแรมตามสถานตากอากาศ เช่น พัทยา ประมาณห้องละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท โรงแรมที่มีมาตรฐานสากลจะอยู่ในกรุงเทพฯ และพัทยาเป็นส่วนใหญ่^๑ โรงแรมเหล่านี้แบ่งออกเป็นหลายขนาด

^๑ ประชุม สุวดี, การสร้างงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เสนอต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตุลาคม ๒๕๒๓, หน้า ๑๔

ตามจำนวนห้องพัก โรงแรมขนาดใหญ่มากมีห้อง ๔๐๐-๖๐๐ ห้อง โรงแรมขนาดใหญ่ปานกลาง มี ๒๐๐-๔๐๐ ห้อง ขนาดปานกลางมี ๑๐๐-๒๐๐ ห้อง และขนาดต่ำกว่า ๑๐๐ ห้อง กรุงเทพฯ โดยเฉลี่ยมีโรงแรมขนาดใหญ่กว่าในต่างจังหวัด นอกจากพัทยาแล้ว ในส่วนอื่นของประเทศไทย ขนาดเฉลี่ยต่ำกว่า ๑๐๐ ห้องทั้งนั้น (ดูตารางที่ ๑๑)

๓.๓ การวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ก่อให้เกิดการกระจุกตัว

การที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทั้งในด้านการปกครอง การคมนาคมขนส่ง การศึกษา ดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบันนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ สมัยการล่าอาณานิคมของประเทศไทยทางตะวันตกอันได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส นโยบาย ใช้เงินและเรือหรืออำนาจทางการทหารเข้าร่วมประเทศต่าง ๆ เป็นอาณานิคม ปรากฏอยู่ทั่วไป ตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ ในรัชกาลที่ ๕ ภัยจากการรุกรานภายนอกก็มิได้สิ้นสุด พระองค์จึงได้ทรงปฏิรูป การปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางเพื่อขจัดปัญหาการเอาใจออกห่าง ของเจ้าเมืองในแถบหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้แรงต้านทางการรุกรานจากภายนอกทำได้ยากยิ่งขึ้น ในการปฏิรูปการปกครองและในการปรับระบบการบริหารราชการในใหม่นั้น จำเป็นต้องใช้กำลังคน สำหรับงานบริหารราชการมากขึ้น ระบบการศึกษาขณะนั้นจึงมุ่งผลิตคนเพื่อมารับราชการมากกว่า ที่จะผลิตชาวไร่ชาวนาที่มีคุณภาพดีขึ้น ทางด้านการคมนาคมขนส่งที่เป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ทางรถไฟ ซึ่งเป็นวิธีการคมนาคมระหว่างภาคที่สะดวกที่สุดในสมัยนั้น มีการสร้างทางรถไฟ จากกรุงเทพฯ ไปยัง เมืองอุตรดิตถ์ต่อไปถึงเชียงใหม่ทางเหนือสายใต้ เริ่มสร้างจากกรุงเทพฯ ถึง เพชรบุรีแล้วต่อไปสัปดาห์ต่อมาเลย ตะวันออกเฉียงเหนือถึงนครราชสีมา โดยใช้เงินแผ่นดินและกู้เงิน ต่างประเทศ^๒ การขนส่งทางรถไฟระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ นั้นไม่มี แนวโน้มการสร้างทางรถไฟ ในสมัยต่อมาจึงยังคงรูปแบบคือมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางรถไฟสายแรกคือ จากกรุงเทพฯ ไปยังเมืองสมุทรปราการ (๒๔๒๔) เข้าใจว่าการป้องกันประเทศเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ เพราะครั้งนั้น รัฐบาลกำลังสร้างป้อมปราการที่ปากน้ำสำหรับด้านทางเรือรบของฝรั่งเศสทางรถไฟหลวงสายแรกคือ กรุงเทพฯ

^๒ ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.๒๓๕๒-๒๔๕๓ ด้านเศรษฐกิจ มูลนิธิ โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ๒๕๒๒ หน้า ๓๑๘

ถึงนครราชสีมา ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นการค้าขายระหว่างเมืองหลวงกับอีสานน้อยกว่าภาคอื่น ๆ ซ้ำ เรื่องศิลปะ สันนิษฐานว่าการที่รัฐบาลจะจงทำทางรถไฟสายนครราชสีมาก่อนสายเหนือ ตะวันออกและใต้เพราะรัฐบาลต้องการบำรุงการเศรษฐกิจภาคอีสานให้เจริญรุ่งเรือง และต้องการคุ้มครองประเทศราชในลุ่มแม่น้ำโขงให้พ้นเงื้อมมือของประเทศฝรั่งเศส^๑ ส่วนแรงจูงใจในการสร้างทางรถไฟอีกอย่างหนึ่งคือการล่ำเลียงผลผลิตที่จะเลี้ยงคนในกรุงจากต่างจังหวัด เช่น รถไฟราษฎร์สายที่ ๑ คือ สายปากคลองตลาด-ท่าจีน ก็ใช้ล่ำเลียงปลา กุ้ง หอย กะปิ น้ำปลา จากท่าจีนมายังตลาดปลา ซึ่งอยู่เยื้องสถานีรถไฟปากคลองสาน รถไฟสายที่สามเป็นสายแม่กลองก็ใช้บริการผลผลิตจากทะเลและสวนในแถบนั้นเข้ากรุงเทพฯ^๒ ทางด้านถนนนั้นส่วนใหญ่ก็เริ่มมีในกรุงเทพฯ โดยนายทุนเจ้าของที่ดินทำการตัดถนนผ่านที่ดินของตน เพื่อปลูกสร้างอาคารให้คนเช่าอาศัยและทำการค้า เช่น ถนนสาทร สุรวงศ์ เดโช สีพระยา ในส่วนภูมิภาคจะมีถนนมากในแถบหัวเมืองที่ผู้ว่าราชการมีความสามารถหาเงินมาสร้างเอง เช่น ที่ภูเก็ต แต่แม้จะล่วงมาถึงรัชกาลที่ ๕ ก็ยังไม่มีการสร้างถนนที่รถเดินได้ ซึ่งเชื่อมกรุงเทพฯ กับหัวเมืองใกล้เคียงสักสายเดียว^๓ ทางด้านการสื่อสารก็เป็นเรื่องยืนยันได้อีกครั้งหนึ่งว่ามีแรงจูงใจด้านการป้องกันประเทศจากการวางสายทั้งโทรเลขและโทรศัพท์สายแรกคือ กรุงเทพฯ-สมุทรปราการ เพื่อใช้ติดต่อกรณีอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งเป็นนักล่าอาณานิคมในสมัยนั้นจะรุกรานโดยทางเรือ เมืองสมุทรปราการเป็นเมืองด่านหน้าจึงต้องมีเครื่องสื่อสารที่ทันสมัย^๔

ด้วยเหตุนี้เราจึงรับมรดกการรวมศูนย์ของการคมนาคมขนส่ง การปกครอง การศึกษา จากเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ยุคนักล่าอาณานิคมจากตะวันตก การรวมศูนย์ดังกล่าวนี้

๑ เฟื่องอ้าง หน้า ๒๗๘

๒ เฟื่องอ้าง หน้า ๒๗๘

๓ เฟื่องอ้าง หน้า ๒๗๐-๒๗๓

๔ เฟื่องอ้าง หน้า ๓๐๓

ยังได้รับการเสริมต่อเนื่องจากความพยายามที่จะรักษาสถานภาพของบุคคลชั้นผู้นำ (Elite) บุคคลชั้นผู้นำกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มข้าราชการซึ่งได้ทวีจำนวนขึ้นเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่ที่ได้มีการพยายามปรับปรุงการบริหารแบบรวมศูนย์ ในรัชกาลที่ ๕ บุคคลกลุ่มนี้ไม่น้อยที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศและเป็นแรงดันสำคัญที่ก่อให้เกิดการรัฐประหารเปลี่ยนการปกครองจากราชาธิปไตยมาเป็น "ประชาธิปไตย" แบบลุ่ม ๆ ดอน ๆ มากระทั่งปัจจุบัน แม้ว่าจะได้ชื่อว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มชั้นการปกครองที่ทำการบริหารที่แท้จริงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่เกิดปฏิวัติรัฐประหารครั้งเล่านั้นมิใช่ใครอื่นแต่เป็น ข้าราชการ ทั้งพลเรือนและทหาร ดังนั้นจะเรียกการบริหารหรือการปกครองของประเทศ-ไทยว่าเป็น "ข้าราชการธิปไตย" ก็คงจะไม่ผิด ข้าราชการอยู่ในฐานะผู้ปกครองและประชาชนอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครอง^๑ กลุ่มบุคคลชั้นผู้นำอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มนายทุนซึ่งมีเชื้อสายจีนเป็นส่วนใหญ่ กลุ่มนี้ได้รับแรงกดดันจากรัฐบาลทหารสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในยุคที่มีการสร้างระบบ "ชาตินิยมแบบนายทุน" (State Capitalism) ได้โอนกิจการอุตสาหกรรมหลายอย่างเป็นของรัฐ แต่มิได้ประสบความสำเร็จเพราะการบริหารธุรกิจไร้ประสิทธิภาพและคอร์รัปชัน เมื่อเห็นว่า ระบบทุนนิยมจะทำงานได้ดีถ้าธุรกิจอยู่ในมือของเอกชน ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาก็ได้สนับสนุนให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้ภาคเอกชนดำเนินธุรกิจขณะที่รัฐบาลเป็นผู้เสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐาน แต่ลักษณะของการร่วมมือระหว่างนายทุนเชื้อสายจีน และข้าราชการนักการเมือง ซึ่งเริ่มมาแต่สมัยทุนนิยมโดยรัฐยุคจอมพล ป.ก็ยังคงมีต่อไป การร่วมมือนี้มีหลายรูปแบบ เช่น การ **เชิญนักธุรกิจ**

^๑ เพชร ธำมรงค์, วิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจไทย สำนักพิมพ์ดวงกมล, ตุลาคม ๒๕๑๘ หน้า ๕๒

เมืองบางคนให้มาเป็นกรรมการของบริษัทที่มีเจ้าของเป็นจีน^๑ หรือโดยผ่านการเชื่อมโยงทางครอบครัวของพ่อค้าเชื้อสายจีนกับข้าราชการชั้นสูงหรือเจ้านาย^๒ ชนชั้นผู้นำที่ประกอบด้วยกลุ่มคนสองสามกลุ่มใหญ่^๓ อาจจะมีการขัดแย้งกันจากการช่วงชิงผลประโยชน์ แต่ก็มีเจตนาารมณ์ที่ร่วมกันอย่างหนึ่ง คือ การรักษาสถานะภาพที่เป็นอยู่ (status quo) ดังนั้นเมื่อมีแรงกดดันจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ในช่วงพัฒนาการเศรษฐกิจ เป้าหมายการพัฒนานั้นมุ่งเพื่อจะรักษาความมั่นคงโดยเสริมสร้างปัจจัยทางเศรษฐกิจ^๔ ดังนั้นจึงไม่น่าสงสัยที่ถนนสายสำคัญ ๆ ใหญ่ ๆ นั้นเป็นถนนชั้นหนึ่งที่เชื่อมโยงกรุงเทพกับจุดที่อ่อนไหวต่อการก่อตัวของคอมมิวนิสต์ อันได้แก่พื้นที่ล้าหลังทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ภาคอีสาน และภาคใต้ ถนนดังกล่าวให้ความสะดวกในทางด้านยุทธศาสตร์อย่างมาก การขยายถนนเล็ก ๆ จากแหล่งผลิตการเกษตรมายังตลาดระดับท้องถิ่นและตัวเมืองในส่วนภูมิภาคยังมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ถนนเหล่านี้ต่างหากที่เราต้องการในการพัฒนาชนบท

๓.๔ สาเหตุทางนโยบายการพัฒนาในอดีต

นอกจากเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ที่มีผลให้โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ มาเกาะตัวรวมศูนย์ในกรุงเทพและดึงให้สาขาการผลิตอุตสาหกรรมรวมทั้งบริการ "ใหม่" มากระจุกตัวที่นี้ด้วยแล้ว นโยบายการพัฒนาที่มีมาในอดีตก็เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปิดกว้างของประเทศสู่การพึ่งพิงต่างประเทศ และทำให้มีการกระจุกตัวหนาแน่นของ

^๑รายละเอียดการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการเงินชั้นสูง อ่าน F.W. Rigg, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity, East, West Center Press, Honolulu, 2 nd ed., 1967 หน้า ๒๕๑-๓๑๐

^๒ สำหรับเรื่องความสัมพันธ์ทางครอบครัวของกลุ่มธุรกิจ อ.เกริกเกียรติพิพัฒน์เสฐิธรรม "การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองกับการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย" เอกสารทางวิชาการ หมายเลขที่ ๗๐ (คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒)

^๓ Bruce London อ้างแล้ว

อุตสาหกรรมและบริการใหม่ในเมืองหลวง สำหรับคำว่าพัฒนานั้นมีความหมายกว้างซึ่ง
 ยากต่อการนิยาม ในระยะแรกคนโดยทั่วไปจะคิดว่าการพัฒนาคือ ความเจริญก้าวหน้าแบบ
 เศรษฐกิจสมัยใหม่ (ตาม modernization theory) การพัฒนาในแนวความคิดนี้ใช้การ
 ขยายตัวของรายได้และรายได้ต่อหัวเป็นเครื่องวัดการพัฒนาเศรษฐกิจ^๑ และมีแนวความ
 คิดที่ใช้หลักของเดวิด ริคาโด ว่าการค้าระหว่างประเทศที่เสรีจะทำให้มีการใช้ประโยชน์
 จากการได้เปรียบเปรียบเทียบ (comparative advantage) โดยประเทศกำลังพัฒนา
 อาจไม่สามารถสรรหาปัจจัยในการผลิตได้ครบถ้วนภายในประเทศ เช่น สินค้าทุน และ
 เทคโนโลยี จึงจำเป็นต้องหาปัจจัยที่จำเป็นจากต่างประเทศมารวมกับปัจจัยที่มีในประเทศ
 ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันมีการเน้นการค้าระหว่างประเทศสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ
 นับตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับสหราชอาณาจักรเมื่อปี ๒๓๙๘
 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยก็เริ่มแปรจากระบบเศรษฐกิจแบบปิดมาเป็นเศรษฐกิจแบบ
 เปิด การผลิตก็แปรจากระบบเศรษฐกิจแบบพออยู่พอกิน (subsistence economy) มา
 เป็นระบบปรัววรรคตกรรม (Exchange Economy) อุตสาหกรรมภายในครอบครัวถูกทำลาย
 ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศมหาอำนาจทะลักเข้ามา การผลิตในประเทศมุ่งผลิต
 สินค้าขึ้นปฐุมเพื่อการส่งออก^๒ การบริการก็เช่นกันเป็นบริการชั้นกลางเพื่อรองรับสินค้า
 ขึ้นปฐุมเหล่านี้ เพื่อนำสู่ประตูที่จะนำไปสู่การส่งออกคือกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์

^๑ G.Meier, "The Meaning of Economic Development".
Issues in Economic Development, edited by G. Meier (New York :
 Oxford University Press 1970. หน้า ๗

^๒ Suthy Prasartset and Chattip Nartsupha, "The Rise
 of Dependent Commodity Production in Siam, 1855-1910" The Review
 of Thai Social Sciences (1978)

กลางที่รวมของผลผลิตและบริการ นอกจากนี้เนื่องจากชนชั้นผู้นำตลาดจนชนชั้นกลางที่ได้ประโยชน์จากรายได้จากการส่งออกมากที่สุดอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นในแถบกรุงเทพฯ ดังนั้นธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการขายหรือจำหน่ายสินค้าบริโภค ซึ่งมักเป็นแบบค่อนข้างไปทางฟุ่มเฟือย (luxury good and services) และเป็นสินค้าสั่งเข้าจากต่างประเทศ จึงมักมารวมกลุ่มกันในกรุงเทพฯ เช่น รถยนต์ ฝ้ายลูกไม้ เครื่องสำอาง ฯลฯ แม้จะมีได้เป็นอาณานิคม แต่รูปแบบการค้ามันมิได้ต่างจากรูปแบบการค้าระหว่างประเทศแบบอาณานิคมเลย ^๑

ในราวปี พ.ศ. ๒๔๘๐ เราเริ่มมีเอกภาพทางภาษากฎเมื่อผลของสนธิสัญญากับต่างประเทศที่ทำให้เราต้องเปิดประเทศและเสียสิทธิประโยชน์ทางการค้าได้สิ้นสุดลง แต่แม้เราจะมีสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจตามกฎหมาย แต่โครงสร้างที่ชาวตะวันตกได้สร้างไว้ไม่ว่าการดูดซับทรัพยากร ซึ่งในระยะต้นคือผลผลิตจากที่ดิน หรือในด้านการเลียนแบบวิถีทางการบริโภคของชนชั้นนำจากตะวันตก ทำให้เราจึงมีอธิปไตยทางเศรษฐกิจแต่นาม แต่ในทางพฤตินัยเราถูกดึงลึกลงไปในหลุมพรางที่ทำให้เราต้องพึ่งพิงต่างประเทศมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าสู่ยุคการพัฒนาตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจที่จะได้กล่าวต่อไป

ในระยะแรกของแผนพัฒนาอุตสาหกรรม เราได้เริ่มต้นจากอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนสินค้าเข้า ถ้าหากการผลิตสินค้าเหล่านี้มีประสิทธิภาพพอแล้วกลายเป็นผลิตเพื่อส่งออก การคุ้มครองโดยใช้มาตรการตั้งกำแพงภาษี ในระยะแรกอาจจะมีประโยชน์ในการช่วยอุตสาหกรรมที่เพิ่งเริ่มต้นมีโอกาสตั้งตัว และ เมื่ออุตสาหกรรมอยู่ตัวสามารถขยายการ

^๑ รูปแบบการค้าแบบอาณานิคมคือประเทศหนึ่งเป็นเพียงแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ประเทศมหาอำนาจ หรือป้อนแหล่งผลิต หรืออาณานิคมของประเทศมหาอำนาจ เช่น ข้าว ในยุคนั้นส่วนหนึ่งขายให้อังกฤษเพื่อให้เลี้ยงแรงงานในส่วนยางหรือเหมืองในมาลายู ซึ่งผลิตวัตถุดิบเพื่ออุตสาหกรรมในอังกฤษ ขณะเดียวกันไทยก็เป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศเหล่านี้

ผลิตและประหยัดจากขนาดการผลิต ก็สามารถผลิตเพื่อส่งออกได้ ตามแนวความคิดนี้
 เปรียบเสมือนรัฐช่วยประคับประคองเลี้ยงทารกให้โต (Infant Industry approach)
 แต่ในไทยมีอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าอันน้อยชนิดที่สามารถพัฒนาจากสินค้าทดแทนการนำ
 เข้าเป็นสินค้าออก การประคับประคองอุตสาหกรรมโดยใช้มาตรการทางภาษี กลายเป็น
 การเลี้ยงอุตสาหกรรมเผ่าทารกที่เลี้ยงไม่รู้จักโตต้องคุ้มครองอยู่เสมอรำไป เพราะโดย
 ลักษณะของกิจการเหล่านี้ไม่สามารถขยายตัวออกไปได้มากพอที่จะมีการประหยัดจากขนาด
 การผลิต (economies of scale) เพราะเป็นสินค้าที่ตอบสนองความต้องการของ
 ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูง ซึ่งเมื่อตลาดขยายถึงจุดหนึ่งก็อิ่มตัวเนื่องจากตลาดแคบ การ
 คุ้มครองอุตสาหกรรมเหล่านี้ทำให้สูญเสียรายได้จากภาษีไปเป็นจำนวนมหาศาล เช่น ใน
 อุตสาหกรรมรถยนต์^๑ อุตสาหกรรมเหล่านี้นอกจากไม่มีประสิทธิภาพแล้วยังใช้วิธีการผลิต
 แบบทุนหนาแน่น (Capital Intensive) เครื่องจักรต่าง ๆ ก็ต้องซื้อเข้ามาจากต่าง
 ประเทศ การประหยัดเงินตราต่างประเทศโดยแท้จริงนั้นจะมีไม่มาก การผลิตบางครั้ง
 เป็นเพียงการประกอบชิ้นส่วนต่างเข้าด้วยกัน ชิ้นส่วนต่าง ๆ ก็ยังต้องนำเข้าอยู่

ต่อมาในแผนที่ ๓ ได้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก โดยให้
 สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับอุตสาหกรรมเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม
 โครงสร้างการผลิตเพื่อการส่งออกที่ผ่านมายังเป็นประเภททุนหนาแน่น ดังนั้นจึงยังต้อง
 พึ่งสินค้าเข้าเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ สินค้าชั้นกลาง และชิ้นส่วนที่ต้อง

^๑ เทรนท์ เบรอตัน และ กาวดี ทองอุไทย ได้ประมาณไว้ว่า สำหรับ
 รถยนต์นั่งราคาต่ำสุดที่ผลิตในประเทศที่ต้องปฏิบัติตามกฎ local content, รัฐจะสูญเสีย
 รายได้ที่อาจเก็บได้จากภาษีถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาท ถ้าอนุญาตให้นำรถยนต์สำเร็จรูป CUB เข้า
 โดยเก็บภาษี ๑๕๐% จาก Bertrand Trent and Tongudai Powadee "Motor
 Vehicle Assembly in Thailand : A Two-billion baht-a year-Fiasco"
Bangkok Post June 13, 1982.

นำเข้า การพึ่งพิงต่างประเทศจึงยังคงมีอยู่^๑ เราขาดดุลการค้ามากขึ้นทุก ๆ ปี ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายหลายอย่างเพื่อที่จะหาเงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ทั้งประเภททุน สินค้ากึ่งกลาง และวัตถุดิบเหล่านี้ ทางหนึ่งนอกเหนือจากส่งสินค้าขึ้นปฐมและสินค้าอุตสาหกรรมเท่าที่จะส่งออกได้ออกไปแล้วก็ยังพึ่งพิงด้านการท่องเที่ยว ดังนั้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ได้รับการส่งเสริมนั้น เน้นลูกค้าจากต่างประเทศเป็นหลักเพื่อพยายามหาเงินตราต่างประเทศมาทดแทนเงินตราต่างประเทศที่เสียไปแต่ละปี การที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยต้องเน้นตลาดนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ ประกอบกับเหตุผลทางด้านแหล่งที่ตั้ง (location) ดังได้กล่าวมาแล้วทำให้มีการกระจุกตัวของโรงแรมขนาดปานกลางและขนาดใหญ่ที่อยู่ในระดับมาตรฐานนานาชาติในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก

ที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นเหตุผลทางด้านอุปสงค์ที่ทำให้การผลิตสาขาบริการแบบ "ใหม่" โดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวมากระจุกตัวในกรุงเทพฯ เหตุผลด้านอุปสงค์นี้มีทั้งในแง่ตำแหน่งแหล่งที่ตั้งใกล้อุปสงค์จากต่างประเทศ การวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งตั้งกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และการเน้นการสนองตอบอุปสงค์จากต่างประเทศนี้ อันเป็นผลพวงของการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และแนวการพัฒนาที่ตั้งให้ประเทศไทยต้องพึ่งพิงต่างประเทศ อีกทั้งทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางที่เป็นประตูติดต่อทั้งเข้าและออกกับต่างประเทศ

^๑ ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ ยังมีการส่งเสริมเพิ่มผลผลิตสิ่งทอมาก เพื่อมุ่งหวังให้เป็นสินค้าออกก็กลับทำให้ต้องนำเข้าวัตถุดิบนำเข้ามากขึ้น และด้วยมูลค่าที่มากกว่ามูลค่าการส่งสิ่งทอออก เพราะอุตสาหกรรมสิ่งทอต้องใช้ใยประดิษฐ์เป็นอันมากที่ต้องนำเข้า แม้แต่อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่งใช้ผ้าฝ้ายยังต้องนำเข้าผ้าฝ้ายเข้ามาจากต่างประเทศ ดูณรงค์ เพชรประเสริฐ กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย สำนักพิมพ์ป๋วยชน หน้า ๑๕๕-๑๕๘

๓.๕ สาเหตุทางด้านอุปทานของกิจการสาขาบริการแบบ "ใหม่"

นอกจากสาเหตุทางด้านอุปสงค์ดังกล่าวข้างต้น ยังมีเหตุผลทางด้านอุปทาน หรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความสามารถในการผลิตในภาคนี้ โดยทั่วไปสิ่งที่เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าอะไรก็ตามคือ แรงงาน พุน และเทคนิค ทางด้านแรงงานที่จะต้องใช้ในการกิจกรรมบริการแบบ "ใหม่" เช่นในกรณีของกิจการโรงแรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงแรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่ใช้บริการชาวต่างประเทศนั้น แบ่งแรงงานเป็น ๔ ระดับ โดยใช้หลักเกณฑ์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คือ ระดับบริหาร เช่น ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการตลาด เป็นต้น ต่อมาก็คือระดับเนื้องานเทคนิค เช่น ผู้จัดการฝ่ายต้อนรับ หัวหน้าช่าง หัวหน้าฝ่ายบุคคล ฯลฯ ระดับที่ ๓ คือ พนักงานระดับที่ใช้เทคนิคปานกลาง เช่น ผู้ผสมเครื่องดื่ม ผู้ควบคุมงานครัว หัวหน้าพนักงานบริการ เป็นต้น ระดับสุดท้ายที่ไม่ต้องใช้เทคนิคก็ได้แก่พนักงานทำความสะอาด ขนของ พนักงานโทรศัพท์ เสมียนต้อนรับ ฯลฯ จึงเห็นได้ว่าแรงงานที่ใช้จะต้องมีความรู้บ้าง ส่วนใหญ่ของพนักงานเป็นผู้มีความรู้ปานกลาง (ดูตารางที่ ๑๒) ระดับการศึกษาโดยมากจะสูงกว่าประถม ๗ หรืออย่างน้อยจะต้องมีความรู้เบื้องต้นพอที่จะรับการฝึกอบรมไม่ว่าโดยโรงแรมเองหรือทางราชการ^๑ ดังนั้นจึงเป็นแรงงานคนละประเภทกับแรงงานส่วนใหญ่ที่ย้ายถิ่นเข้ามาในเมือง เนื่องจากการผลิตภาพการผลิตภาคการเกษตรลดลง และไม่สามารถหางานได้ในภาคอุตสาหกรรมในเมือง เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานขยายตัวไม่ทันกับการเพิ่มแรงงานที่มีระดับการใช้ฝีมือต่ำเหล่านี้ ในธุรกิจการนำเที่ยวซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ หรือมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ก็มีการใช้พนักงานในระดับการศึกษาปานกลางเป็นส่วนใหญ่^๒ ธุรกิจการท่องเที่ยวที่ใช้พนักงาน

^๑ ประชุม สุวดี, อ้างแล้ว หน้า ๖๘, ๗๒

^๒ ประชุม สุวดี เพิ่งอ้าง หน้า ๑๒๗, ๑๓๘-๑๓๙ พนักงานบริษัทนำเที่ยวที่สำรวจมีผู้ที่มีระดับการศึกษาจบประถมศึกษาปีที่ ๔ เพียงร้อยละ ๖.๒๕ ส่วนใหญ่ (๕๖%) มีความรู้จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า

งานระดับการศึกษาต่ำมากที่สุดคือ ภัตตาคารและสถานเริงรมย์ ซึ่งมีพนักงานร้อยละ ๔๗ ในกลุ่มการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ ^๑ และอีกร้อยละ ๑๕ จบ ป.๗ จึงนับว่าโดยทั่วไปแรงงานในระดับการศึกษาต่ำที่มีอยู่มากมายจะอยู่ในภาคบริการอื่น ๆ ที่เป็นภาคบริการแบบ "เก่า" (Old Services) เช่น งานรับใช้ในบ้าน ทาบทเร่ รถแท็กซี่ ซึ่งเป็นภาคที่ไม่เป็นทางการ หรือเป็นสาขาบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวอันไม่สามารถจัดประเภทได้ เช่น โสเภณี จากลักษณะแรงงานที่มีระดับความรู้ความชำนาญอันหาได้ไม่ยากในกรุงเทพฯ เนื่องจากสถานที่ให้การศึกษาและจัดฝึกอบรมอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ ทำให้กิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวที่ตั้งในกรุงเทพฯ ได้เปรียบในด้านอุปทานของแรงงานมากกว่าต่างจังหวัด

ปัจจัยด้านอุปทานต่อไปคือทุนและเงินทุน การที่กิจการท่องเที่ยวได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาล นอกจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนแล้ว บรรษัทเงินทุนเพื่ออุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยยังมีโครงการที่ให้เงินกู้อีกส่วนหนึ่งด้วย สำหรับอุตสาหกรรมบริการเมื่อปี ๒๕๒๔ บรรษัทเงินทุนอนุมัติให้เงินกู้ถึงร้อยละ ๑๐.๖ และโครงการทั้งหมดที่ได้รับอนุมัติอยู่ในกรุงเทพฯ เสียร้อยละ ๔๘.๘ ^๒ สำหรับธนาคารพาณิชย์ก็ให้เงินกู้เพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการค้าปลีกและส่ง ๒๑% การบริการ ๔% และเนื่องจากสาขาธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพฯ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๓๑ ของทั้งประเทศ ^๓ ตลอดจนการที่สัดส่วนการปล่อยเงินกู้ต่อเงินฝากในส่วนภูมิภาคมีเพียงร้อยละ ๗๐ ^๔ จึงเข้าใจว่าเงินที่ระดมจากต่างจังหวัดถูกนำมาปล่อยให้กู้ในกรุงเทพฯ และสาขาการผลิตด้านบริการในกรุงเทพฯ จึง

^๑ เพิ่งอ้าง หน้า ๓๑๔

^๒ รายงานประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย หน้า ๑๐๖

^๓ เพิ่งอ้าง ตารางสถิติหน้า ๑๔

^๔ เพิ่งอ้าง หน้า ๔๘

ควรจะได้รับประโยชน์บ้างไม่มากนักน้อย ส่วนบริษัทเงินทุนซึ่งมีสำนักงานในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ ได้ให้เครดิตเพื่อการค้าส่งและค้าปลีกมากเป็นอันดับสองรองจากกิจการอุตสาหกรรม (ร้อยละ ๑๖.๓ และ ๒๕.๖) ตามลำดับ^๑ ด้วยเหตุนี้จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า เงินทุนสำหรับการค้าและบริการที่มีอยู่หนาแน่นในกรุงเทพฯ จะไม่เป็นสาเหตุหนึ่งแห่งการกระจุกตัวของสาขาการผลิตนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคบริการสมัยใหม่อยู่ในกรุงเทพฯ

๓.๖ ภาคบริการแบบ "เก่า" หรือภาคการค้าและบริการที่ไม่ใช่ทางการ (Informal Market)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในภาคที่แล้วว่า การลดลงของรายได้และผลิตภาพในภาคการเกษตร การเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนหนาแน่น ทำให้ไม่สามารถรองรับแรงงานจากภาคการเกษตรที่ไหลเข้ามาในกรุงเทพฯ อีกจำนวนมากมาได้ สาขบริการแบบ "ใหม่" ก็ไม่สามารถดูดซับแรงงานเหล่านี้ เนื่องจากแรงงานของสาขบริการแบบ "ใหม่" ที่ต้องการจะต้องมีระดับการศึกษาและมีความชำนาญบางอย่างที่แรงงานส่วนเกิน จากภาคการเกษตรอาจจะไม่สามารถตอบสนองได้ทันที ดังนั้นแรงงานส่วนเกินเหล่านี้จึงจำเป็นต้องหาเลี้ยงชีพโดยวิธีอื่น เช่น หาบเร่ ขายสินค้าเบ็ดเตล็ด บริการรับปะผ้า เปลี่ยนทรงกางเกง เป็นคนรับใช้ตามบ้าน หรืออาจทำงานสถานบริการ "รับแขก" ต่าง ๆ ในสาขบริการแบบ "เก่า" ผู้ (อาจยกเว้นบริการ ๒ ประเภทหลัง) ในที่สุดอุปทานจะเป็นสิ่งที่สร้างอุปสงค์มากกว่าที่อุปสงค์จะสร้างอุปทาน ดังนั้นถ้าอุปทานของแรงงานในสาขานี้ลดลงอาจจะเกิดจากปัจจัยหลายอย่าง เช่น มีงานอื่นที่ให้รายได้ดีกว่า การกระจายรายได้ดีขึ้นในชนบท อุปสงค์ในสาขานี้ก็จะลดลง ตัวอย่างเช่น ถ้ามีโครงการสร้างงานในชนบทที่ให้รายได้สูงกว่า หรือมีการกระจายอุตสาหกรรม

๑ เพิ่งอ้าง หน้า ๔๔

กรรมไปในส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้แรงงานระดับที่มีการศึกษาดำรงงานทำในส่วนอื่น ก็จะทำให้หาบเร่การค้าขายรายย่อยลดลงเนื่องจากแรงงานเคลื่อนตัวไปสู่ถิ่นอื่นบ้าง หรือถ้าภาวะเศรษฐกิจกระเตื้องขึ้นก็สามารถจ่ายค่าแรงงานแก่คนงานได้มากขึ้น ขณะเดียวกันกับที่เศรษฐกิจและรายได้ประชาชนสูงขึ้น อุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น สิ่งทอกระเตื้องขึ้น คนที่เคยทำอาชีพรับปะผ้าเปลี่ยนทรงผ้าที่เคยทำงานในโรงงานทอผ้าหรือตัดเย็บเสื้อผ้า ก็อาจกลับไปทำงานในโรงงานหรือทำธุรกิจรับเป็น sub-contractor เย็บเสื้อโหลเพิ่มขึ้น อุปทานจะลดลงพร้อม ๆ กับอุปสงค์ เพราะเมื่อเศรษฐกิจดีคนมีงานทำมากขึ้นแนวโน้มที่จะใช้บริการและสินค้าของภาคสมัย "ใหม่" ก็จะมีมากขึ้น^๑ สรุปแล้วแนวการพัฒนาที่ผ่านมามีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดแรงงานส่วนเกินในกรุงเทพฯ ซึ่งก่อให้เกิดสาขาบริการแบบ "เก่า"

ปัจจุบันจากลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่เราไม่อาจจะวัดขนาดของภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีสาขาบริการแบบ "เก่า" ได้โดยแน่นอน อย่างไรก็ตาม เราอาจจะคร่าว ๆ โดยใช้ตัวเลขหลายชุดของการสำรวจกำลังแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เช่น ตามตารางที่ ๑๓ ถ้าเราแยกประเภทแรงงานว่าภาคที่ไม่เป็นทางการอย่างน้อยที่สุดหมายถึงแรงงานที่ทำงานส่วนตัว (Own account workers) จะพบว่า การผลิตในภาคบริการที่ไม่เป็นทางการตามความหมายนี้ เมื่อเทียบภาคการผลิตที่เป็นทางการกับไม่เป็นทางการ ในต่างจังหวัดภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการมีสัดส่วนสูงกว่าในกรุงเทพฯ (๒๖%

^๑ Yves Sabolo อ้างแล้ว หน้า ๔๔ - ๕๐ จากการศึกษาของท่านผู้นี้ พบว่า ในประเทศต่าง ๆ อุปสงค์สำหรับบริการ "ใหม่" จะเพิ่มขึ้นและสำหรับบริการ "เก่า" จะลดลงถรรายได้ต่อหัวสูงขึ้น แต่ความยืดหยุ่นต่อรายได้จะแตกต่างกันไปในประเทศต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นเพราะโครงสร้างเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ไม่เหมือนกัน

ในสาขาบริการและ ๑๖% ในสาขาอื่น ขณะที่กรุงเทพฯ อัตราจะเท่ากับ ๒๑% และ ๑๐% ตามลำดับ) ทั้งนี้เนื่องจากตลาดที่ไม่ใช่ทางการมักเกี่ยวข้องกับภูมิภาคที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ และในที่ ๆ มีแรงงานส่วนเกินอยู่มาก แต่ในต่างจังหวัดในเขตนอกเทศบาลภาคที่ไม่เป็นทางการจะเป็นสาขาการผลิตอื่นมากกว่าบริการ แต่สำหรับกรุงเทพฯ (เขตเทศบาล) สาขาการผลิตด้านบริการมีส่วนแบ่งในตลาดที่ไม่เป็นทางการถึง ๘๐% ของตลาดแรงงานที่ไม่เป็นทางการทั้งหมด ในขณะที่นอกเขตเทศบาลสัดส่วนนี้มีไม่ถึงครึ่ง จึงพูดได้ว่าสาขาบริการที่ไม่เป็นทางการมีส่วนดูดซับแรงงาน ในตลาดแรงงานที่ไม่เป็นทางการอยู่มากในแถบกรุงเทพฯ ดังที่คาดเอาไว้ สำหรับอัตราส่วนของแรงงานสาขาบริการที่อยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการต่อแรงงาน สาขาบริการทั้งหมดจากตัวเลขที่ปรากฏจะไม่สูงนักประมาณ ๒๑% แต่ตัวเลขนี้อาจจะต่ำกว่าความเป็นจริงถ้าเรารวมแรงงานที่ช่วยงานครอบครัวซึ่งมีบางส่วนอยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการด้วย รวมกับแรงงานที่มีอาชีพเป็นลูกจ้างแต่ทำงานรับใช้ตามบ้าน ตัวเลขสัดส่วนของสาขาบริการที่ไม่เป็นทางการก็จะสูงกว่านี้ เมื่อจำแนกแรงงานที่ทำงานสาขาบริการตามเพศจะเห็นว่า สัดส่วนแรงงานชายอยู่ในสาขาบริการน้อยกว่าสัดส่วนของแรงงานหญิงที่อยู่ในสาขาบริการ(๖๓% สำหรับชาย, ๗๑% สำหรับหญิง) และยิ่งสัดส่วนของหญิงในภาคที่ไม่เป็นทางการอยู่ในสาขาบริการถึง ๗๘% ก็แสดงว่า งานบริการที่มีใช่ทางการมีความลำเอียงในการใช้แรงงานสตรีอยู่มากน้อย บทบาทของสาขาบริการในส่วนอื่น ๆ ของประเทศโดยเฉพาะนอกเขตเทศบาลจะมีไม่มาก (๑๑% ของทุกสาขาการผลิต) และในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการก็มีสัดส่วนของสาขาบริการน้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกเขตเทศบาล จึงอาจพูดได้ว่า สาขาการผลิตที่ไม่เป็นทางการที่มีกิจกรรมทางด้านบริการหนาแน่นจะเป็นลักษณะที่เชื่อมโยงกับภาวะแรงงานในเมืองมากกว่าชนบท และเป็นภาคที่ประกอบด้วยแรงงานที่ย้ายถิ่นมาจากภายนอกอยู่มากก็น้อย ทั้งนี้

เป็นผลจากการพัฒนาที่ไม่เสมอภาคคงได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากการผลิตในภาคนี้ไม่มีกำแพงกั้นการเข้าร่วมกิจกรรม (no barriers to entry) ไม่ต้องมีใบอนุญาตใช้แรงงานหนาแน่นและใช้ทุนน้อย ความชำนาญของแรงงานก็ได้มาโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การศึกษาในโรงเรียน ขนาดของกิจการก็ไม่ต้องใหญ่นัก ไม่พึ่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน แต่จากเงินออมของครอบครัวหรือจากตลาดเงินนอกระบบ เป็นกิจการที่พึ่งตนเองและไม่ต้องอาศัยวัตถุดิบหรือเทคนิคจากต่างประเทศ^๑ จึงเข้าใจโดยทั่วไปว่าการเข้าร่วมในกิจกรรมจะทำได้ง่าย ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรจะกล่าวในภาคการวิเคราะห์การดูดซับหรือกระจายทรัพยากรของภาคบริการในกรุงเทพฯ ต่อไป

IV. กรุงเทพฯ เป็นกาฝากหรือ? เพราะเหตุใด? ภาคบริการมีบทบาทอย่างไร?

๔.๑ ทฤษฎีอธิบายการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำระหว่างภาค : กรณีการพึ่งพิงเศรษฐกิจต่างประเทศ

บทความนี้จะพยายามวิเคราะห์เรื่องการดูดซับทรัพยากรของเมืองหลัก (primate city) และบทบาทของสาขาบริการโดยอาศัยแนวความคิดของทฤษฎีการพึ่งพิง (Dependency Theory) เพราะมีเหตุผลหลายประการที่เชื่อได้ว่าเศรษฐกิจประเทศไทยมีลักษณะการพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ^๒ ทฤษฎี

^๑ Hidayat, "The Urban Informal Sector Study of Indonesia : An empirical Search for a Solution" in Asean Seminar on Informal Sector Jakarta 11-16 Dec. 1978 by Human Resources Development Centre, Jakarta p.6

^๒ ดู รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ ใน "วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ" จากเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ๒๕๒๒ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ หน้า ๘๖-๑๒๑

การพึ่งพิงมีสาระสำคัญว่าการที่ประเทศหนึ่งต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจนอกประเทศ และเป็นการพึ่งพิงกับประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และ/หรือการเมืองเพียงไม่กี่ประเทศ^๑ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นผู้นำ (elite) ในส่วนกลาง (center) ของประเทศแม่ (center country) กับชนชั้นนำในส่วนกลางของประเทศบริวาร (periphery country) ซึ่งอยู่ในลักษณะอ้อมอ้อม ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นผู้นำในส่วนกลางของประเทศบริวารนั้น กับชนชั้นที่ถูกปกครองทั้งในเขตรอบนอกและในส่วนกลางเอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในทางที่ทำให้เกิดการดูดซับทรัพยากรจากเมืองรอบนอกสู่เมืองหลักที่เป็นศูนย์กลาง ในขณะที่ประเทศที่เป็นเมืองบริวารโดยรวมจะเสียเปรียบจากการค้าและการติดต่อกับประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นมากเสียยิ่งกว่าถ้าไม่มีการติดต่อเสียเลย^๒ แต่ชนชั้นผู้นำในประเทศบริวารจะพยายามผลักดันภาระของการเสียเปรียบนี้ไปสู่ชนชั้นที่ถูกปกครอง มีการดึงส่วนต่าง ๆ ของประเทศให้เข้ามาอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อง่ายแก่การปกครอง แม้มีการขัดแย้งระหว่างเมืองศูนย์กลางและเมืองรอบนอก แต่ชนชั้นปกครองก็มีวิธีแก้ปัญหาในอดีตใช้กำลังบังคับ แต่ต่อมาการใช้วิธีนี้ได้ผลน้อยลง เนื่องจากผู้อยู่ได้ปกครองเริ่มสำนึกถึงความเสียเปรียบ และมีแรงกดดันที่จะต่อต้านมากขึ้น เนื่องจากภาวะการครองชีพที่แร้นแค้นลง อย่างไรก็ตามอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้มหาชนในแถบเมืองรอบนอกมีโอกาสนี้จะรวมตัว เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองน้อยกว่ากลุ่มชนที่มากระจุกตัวในเมืองหลวง ชนชั้นปกครองจะตระหนักถึงแรงกดดันในเมืองมากกว่าต่างจังหวัด

^๑ Vincent A Mahler, Dependency Approaches to International Political Economy A Cross-National Study Columbia University Press, N.Y. 1980. p. 1

^๒ Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism" Journal of Peace Research 1971. p. 84

เพราะกลุ่มชนในตัวเมืองสามารถรวมตัวได้ง่ายกว่าชนบท ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ประชาชนในกรุงที่เริ่มรู้สึกถึงภาวะครองชีพที่แร้นแค้นขึ้นโดยผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อและการขาดแคลนของสินค้าสำคัญหลายชนิด มีความอ่อนไหวต่อการต่อต้านฝ่ายปกครองมากขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ แรงกดดันในเมืองจึงมีผลโดยสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหลายเรื่อง ตั้งแต่การพยายามรักษาราคาข้าวให้ต่ำในประเทศ การกตราคาค่าโดยสารรถเมล์ในเมือง อย่างไรก็ตาม แรงกดดันทางเศรษฐกิจที่มาจากชนบทก็ได้ทวีบทบาทเพิ่มขึ้นทุกที ซึ่งทำให้ชนชั้นปกครองต้องให้ความสนใจเพื่อความมั่นคง "ของประเทศ" ดังนั้นจึงมีการวางแผนเพื่อพัฒนาส่วนต่าง ๆ ของประเทศโดยเฉพาะแถบพื้นที่ยากจน แต่ตราบใดที่แรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังเป็นอย่างที่เป็นอยู่ ในทางปฏิบัติแรงกดดันทางการเมืองและการขัดแย้งในผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ จะทำให้มีการเบี่ยงเบนไปจากแผน ซึ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และเมืองอื่น ๆ ยังคงมีต่อไป แม้ว่าตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มอาจจะเข้าใจว่าสามารถกระจายความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยเริ่มมาจากเมืองหลัก ดังเช่นการพัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎี Growth Pole Theory ^๑ แต่การใช้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางมาเป็นเวลา ๒๐๐ ปีแล้ว และมีการใช้แผนพัฒนามา ๔ แผนแล้วก็ตาม ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระหว่างส่วนกลางกับภูมิภาคก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองยังมิได้รับการพัฒนาให้เกิดความเสมอภาคโดยแท้จริง

^๑ F. Perroux ผู้ริเริ่มทฤษฎี Growth Pole ในปี ๑๙๕๕ คิดว่าการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะไม่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันทุกแห่ง แต่จะปรากฏหนาแน่นที่จุดศูนย์กลางก่อน แล้วค่อย ๆ กระจายไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศในตอนหลัง แนวการพัฒนาแบบนี้ถูกใช้ในอินเดีย โดยมีการตั้งศูนย์หลักพัฒนาระดับต่าง ๆ หลายศูนย์ ดู F. Perroux "note sui la notion du pole de croissance, Economique (1955)

๔.๒ บทบาทของสาขาการบริการแบบ "ใหม่" กับการดูดซับทรัพยากรของกรุงเทพฯ

จากข้อมูลที่เสนอมาในตอนต้นมีข้อสรุปว่าสาขาบริการเป็นสาขาการผลิตที่สามารถรองรับแรงงานในกรุงเทพฯ ได้มากกว่าสาขาการผลิตอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด กรุงเทพฯ จะมีสาขาบริการที่ดูดซับแรงงานในสัดส่วนที่สูงกว่า การกระจุกตัวของภาคบริการในกรุงเป็นผลจากการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำทั้งที่เป็นผลทางจากการวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์ และจากแนวการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา หนึ่งในภาคบริการที่ได้รับการเน้นและสนับสนุนในแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ เป็นต้นมา เป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการ "ใหม่" นั่นคือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เนื่องจากมีศักยภาพในการดึงดูดเงินตราต่างประเทศ ซึ่งยังเป็นสิ่งที่ต้องการเป็นอย่างมากยิ่งในฐานะลดการชำระหนี้ที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน การท่องเที่ยวนี้ นอกจากมีศักยภาพในการดูดซับแรงงานแล้ว มีผู้เห็นกันว่าแหล่งท่องเที่ยวควรกระจายกระจายไปในที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศก็จะเป็นจุดกระจายรายได้สู่ส่วนภูมิภาค ถ้าการท่องเที่ยวอยู่ในลักษณะที่กระจายรายได้ก็ย่อมที่จะสามารถลดการสูบความมั่งคั่งเข้ากรุงเทพฯ แต่จะช่วยในการกระจายความมั่งคั่งออกไปกรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เป็นอยู่จะช่วยลดการทุจริตของกรุงเทพฯ ได้หรือไม่เป็นสิ่งที่เราจะได้พิจารณาต่อไป

การท่องเที่ยวสามารถระเจายนักท่องเที่ยวต่างประเทศสู่ภูมิภาคหรือ ?
ปรากฏว่า แม้แต่ในขั้นการทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวก็มีปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เนื่องจากความรับผิดชอบในการพัฒนาอยู่ในหลาย

หน่วยงาน นอกจากนี้ยังไม่มีประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ เอกชนและการเชื่อมโยงทางงบประมาณในระดับท้องถิ่นเท่าที่ควร^๑ ยกตัวอย่างเช่น ผู้นำของท้องถิ่นในภูเก็ตเคยเรียกร้องให้ปรับปรุงสนามบินภูเก็ตให้อยู่ในระดับมาตรฐานสามารถรับเครื่องบินขนาดใหญ่ได้ เพื่อให้ชาวต่างประเทศมีโอกาสแวะตรงมาโดยไม่ต้องแวะเข้ากรุงเทพฯ^๒ ดังที่เราได้ทราบจากงานวิจัยของประชุม สุวตถิ ที่ได้อ้างอิงไว้ว่า เวลาโดยเฉลี่ยที่นักท่องเที่ยวจะมาเมืองไทยคือประมาณ ๕ วัน และส่วนหนึ่งของนักท่องเที่ยวที่สำรวจจนิยมที่จะมาพักผ่อนแบบ holiday มากกว่า sightseeing ดังนั้นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นชายหาดตามภูมิภาคต่าง ๆ จึงควรมีสถานบินที่มีมาตรฐานรับเครื่องบินขนาดใหญ่ได้ และถ้าไม่สามารถพัฒนาเป็นสนามบินนานาชาติก็จะต้องมีระบบการโอนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่เข้ามาที่สนามบินนานาชาติในกรุงเทพฯ ขึ้นเครื่องบินสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยไม่ต้องเสียเวลามาก แต่ปัจจุบันระบบดังกล่าวก็ยังมี นักท่องเที่ยวจึงมักใช้เวลาส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ หรือแถบใกล้เคียงเพราะมีเวลาน้อย ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยที่โรงแรมระดับมาตรฐานจะกระจุกตัวในกรุงเทพฯ และภูมิภาคใกล้เคียง เช่น พัทยา

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีผลในการส่งเสริมธุรกิจการโรงแรมมากกว่าธุรกิจอื่น ๆ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและเป็นภาระของผู้เสียภาษีอากรทั้งประเทศ ทั้ง ๆ ที่ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศประกอบด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับที่พักเพียงร้อยละ ๒๔.๕ ขณะที่ยังมีค่าใช้จ่ายส่วนอื่น ๆ อีกที่มีความสำคัญไม่ยิ่ง

^๑ จากข้อสรุปผลการประชุม เพื่อแก้ปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕ กรุงเทพฯ สิงหาคม ๒๕๒๕

^๒ เส้นทางเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ ๒๐-๒๖ ธันวาคม ๒๕๒๕

หย่อนไปกว่ากัน เช่น ค่าอาหาร, ค่าใช้จ่ายซื้อของ, ค่าใช้จ่ายในการเรีงมย์, ค่าพาหนะ และบริการท่องเที่ยว ซึ่งทั้งหมดมีสัดส่วนร้อยละ ๒๐.๕, ๒๔.๕, ๑๑, และ ๗ ตามลำดับ^๑ นอกจากนี้ ค่าใช้จ่าย เช่น ค่าอาหาร หรือค่าใช้จ่ายซื้อของ อาจสามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม และกระจายรายได้ไปสู่ส่วนภูมิภาคได้มากกว่า เพราะสินค้าถ้าเป็นสินค้าพื้นเมืองจากภาคต่าง ๆ ก็ส่งเสริมรายได้แก่คนเหล่านี้ จึงควรได้หาทางพัฒนาคุณภาพและปริมาณของสินค้าเหล่านี้ สินค้าบางประเภท เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป กระเป๋า ประเทศเราสามารถผลิตได้ด้วยคุณภาพดีและราคาต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขายโดยราคาที่ไม่เป็นทางการหรือแฝงลอย การโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยวในต่างประเทศว่าจะได้สินค้าราคาถูกก็อาจช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศเช่นอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ประสบปัญหาเป็นต้น (เพราะประเทศอื่นที่เราส่งออกไปขายนั้นมักมีโควตาอยู่ ทำให้ไม่สามารถขยายการส่งออกได้มากเท่าที่ควร)

การที่ผู้เขียนได้ชี้ว่า การส่งเสริมธุรกิจโรงแรมเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรนั้น อาจจะมีผู้ไม่เห็นด้วย เพราะโรงแรมที่พักจะทำให้รองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวต่างประเทศได้ อันที่จริงผู้เขียนก็ได้ชี้ชัดข้อในเรื่องการขยายกิจการโรงแรมให้พอกับความต้องการของนักท่องเที่ยว แต่สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ มีการส่งเสริมโรงแรมชั้น ๑ มากจนเกินไป และโรงแรมเหล่านี้จะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ การสร้างโรงแรมชั้น ๑ เหล่านี้จะต้องใช้เงินทุนสูง ถ้าโดยเฉลี่ยโรงแรมในกรุงเทพฯ มีห้องพัก ๑๔๔ ห้อง ดังผลการศึกษาของประชุม สุวดี และถ้าห้องหนึ่งต้องใช้เงินทุนอย่าง

^๑ รายงานการสำรวจค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ๒๕๒๓
กองสถิติและวิจัยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หน้า ๔๒

ค่า ๖๐๐,๐๐๐ บาท เผลี่ยเงินทุนที่จะต้องใช้คือ ๑๔๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อโรงแรมหนึ่งแห่ง แต่เมื่อพิจารณาด้านการจ้างงานที่จะเพิ่ม จากการศึกษาเดียวกันจำนวนแรงงานที่ใช้โดย เผลี่ยต่อห้องพักในกรุงเทพฯ คือ ๑.๓๒๖ คน ดังนั้นโรงแรมในกรุงเทพฯ จะใช้คนเผลี่ย ๒๖๔ คนต่อโรงแรม ด้วยเหตุนี้เราจึงอาจคำนวณการใช้ทุนต่อแรงงานหนึ่งคนคือเผลี่ยจะ เท่ากับ ๗๕๕,๓๐๓ บาท เนื่องจากโรงแรมที่ได้รับส่งเสริมมีสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งโอกาสที่จะได้เงินอุดหนุนเบี้ยถูก จึงนับว่าการสร้างงานโดยวิธีนี้ค่อนข้างที่จะแพงอยู่ไม่น้อย

หากเราใช้เรื่องอัตราส่วนทุนต่อแรงงานในการพิจารณาสาขาบริการแบบ "ใหม่" อื่น ๆ เช่น ธุรกิจศูนย์การค้าใหญ่โต ก็จะมีอยู่ในทำนองเดียวกันคือธุรกิจเหล่านี้สามารถจ้างแรงงานได้มาก แต่เงินลงทุนก็มหาศาลเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้และพิจารณาข้อเสียอื่น ๆ เช่น ต้นทุนคงที่ด้านค่าใช้จ่ายไฟฟ้าสำหรับเดินเครื่องปรับอากาศ โดยเฉพาะสถานที่ใหญ่ ๆ นับว่าเป็นการสิ้นเปลืองมหาศาลสำหรับประเทศ เมื่อคำนึงถึงเงินที่ใช้สร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกคนในกรุง กับโอกาสที่เสียไปเพื่ออาจนำไปใช้สร้างเขื่อนชลประทานแก่ภาคการเกษตรในส่วนภูมิภาค ก็ถือว่ากิจกรรมเหล่านี้ได้ดูดซับทรัพยากรจากภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ถ้าสินค้าที่ขายเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดการนำเข้าเป็นจำนวนมาก ก็เท่ากับว่า เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกผลผลิตรวมทั้งผลผลิตภาคการเกษตรจะต้องถูกนำมาใช้สำหรับซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยเหล่านี้ก็เป็นการขาดดุลทางอ้อมอีกรูปแบบหนึ่ง และกรุงเทพฯ ก็มีส่วนเป็นแหล่งที่ตั้งของธุรกิจเหล่านี้อยู่มาก ผลดีที่ได้จากการสนับสนุนการตั้งกิจการบริการที่ใช้เงินทุนหนาแน่นอาจมีไม่เท่าผลเสีย แม้ว่าธุรกิจใหญ่ ๆ จะจ้างแรงงานได้มาก แต่มีแนวโน้มว่าธุรกิจขนาดใหญ่ (จ้างงานมากกว่า ๕๐ คน)

จะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๑ ของจำนวนธุรกิจขนาดใหญ่ที่ราชอาณาจักร ในปี ๒๕๑๔ มาเป็นร้อยละ ๔๔ ในปี ๒๕๒๑ แต่สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจบริการขนาดใหญ่ในกรุงเทพฯ ได้ลดลงจากร้อยละ ๔๔ ของมูลค่าเพิ่มขึ้นของธุรกิจการค้าและบริการขนาดใหญ่ ทั้งหมดของราชอาณาจักรมาเหลือเพียงร้อยละ ๒๒ ในปี ๒๕๒๑ (ตารางที่ ๗)

บางท่านอาจจะคิดว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวหรือสาขาบริการ "ใหม่" อื่น ๆ จะช่วยดูดซับแรงงานส่วนเกินที่อาจย้ายถิ่นจากภาวะยากจนในชนบท แต่ปรากฏว่า แรงงานที่ใช้ในสาขาสารบบ "ใหม่" ดังเช่นในกิจการโรงแรมชั้น ๑ นี้ มักจะต้องมีระดับความรู้ระดับปานกลาง ดังข้อสรุปเกี่ยวกับฐานะการศึกษาของแรงงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของงานวิจัยทั้งของประชุม สุวดี และของ จุฬา มนัสไพญญ์^๑ ซึ่งศึกษาเรื่องของการงานสตรีในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวธุรกิจการท่องเที่ยวประเภทโรงแรมและการนำเที่ยว (ดูตามตารางที่ ๑๔) จะใช้แรงงานระดับปานกลาง ซึ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่การบริการขนส่งยกเว้นการขนส่งทางอากาศ และธุรกิจภัตตาคารและสถานเริงรมย์จะมีการใช้แรงงานที่มีระดับการศึกษามากกว่า ดังนั้นถ้าการส่งเสริมการท่องเที่ยว เน้นแต่ส่งเสริมโรงแรมชั้นหนึ่ง การช่วยบรรเทาภาวะการว่างงานจากส่วนภูมิภาคจะมีไม่มากเท่าที่ควร เพราะใช้แรงงานคนละประเภท ธุรกิจโรงแรมต้องใช้แรงงานที่มีความรู้และประสบการณ์ในขณะที่แรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาไม่มีความรู้ความชำนาญในกิจการเหล่านี้ ดังนั้นการขยายธุรกิจโรงแรมชั้น ๑ เหล่านี้อาจ

^๑ จุฬา มนัสไพญญ์ ปัจจัยกระตุ้นการเข้าร่วมแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ พฤษภาคม ๒๕๒๕ หน้า ๓ งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งประมาณกันว่ามีแรงงานสตรีรวมด้วยถึงร้อยละ ๖๐ ของแรงงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหมด ๑๑๗ ล้านคน ใน พ.ศ. ๒๕๒๐

อาจประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับเทคนิค และระดับบริหารจนบ่อยครั้งมีการจ้างแรงงานชาวต่างประเทศในระดับบริหารและเทคนิค ค่าจ้างของแรงงานที่ค่อนข้างไปทางขาดแคลนอาจจะต้องสูงกว่าแรงงานในอุตสาหกรรมอื่น ถึงแม้รายได้จะสูงโดยเปรียบเทียบกับแรงงานอื่น ๆ^๑ กระนั้นก็ดีความแตกต่างของความเป็นอยู่ที่หรูหราของผู้มาพักกับคนไทยโดยทั่วไป อาจก่อให้เกิดการคั่นร่นและมีผลทางการเลียนแบบ (demonstration effect) แรงงานรวมตัวกันเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้น ดังปรากฏในงานวิจัยของประชุมว่าธุรกิจโรงแรมในกรุงเทพฯ จะมีปัญหาแรงงานสัมพันธ์มากกว่าต่างจังหวัดและปัญหาอื่น ๆ เกี่ยวกับพนักงานคือปัญหาความซื่อสัตย์

นอกจากนี้ผลทางการเลียนแบบยังอาจระบาดถึงคนโดยทั่วไปให้มีแบบแผนการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยมากขึ้น เช่น งานแต่งงานก็ต้องเป็นค็อกเทลเสิร์ฟเหล้าฝรั่ง และต้องจัดที่โรงแรมชั้นหนึ่ง เป็นต้น แรงงานจากสาขาการผลิตอื่นอาจต้องการรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อธุรกิจโรงแรมได้เงินเพิ่มก่อน ในที่สุดโอกาสใดที่อุปสงค์ในภาคบริการ "ใหม่" เช่น อุปสงค์ของนักท่องเที่ยวต่างประเทศต่อห้องพักในโรงแรมชั้น ๑ เหล่านี้เพิ่มอาจผลักดันให้มีการเพิ่มค่าจ้างในอุตสาหกรรมนี้ ทั้ง ๆ ที่สถานการณ์ตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมอื่นอาจต่างกัน แต่ก็อาจมีผลกระทบโดยทางอ้อมแก่ค่าจ้างโดยทั่วไป อาจเกิดภาวะราคาขึ้น

^๑ ประชุม สุวดี อังแล้ว หน้า ๘๓

เงินเดือนพนักงานโรงแรมระหว่าง ๑,๐๐๐-๓,๐๐๐ มีร้อยละ ๖๒

"-----" ๓,๐๐๐-๕,๐๐๐ " ๘

"-----" ๕,๐๐๐-๗,๐๐๐ " ๘

เงินเดือนต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาท มีประมาณร้อยละ ๒๒ นอกจากนี้เงินเดือนก็มีรายได้พิเศษเฉลี่ยในกรุงเทพฯ คือ เดือนละ ๑,๖๖๐ บาท

อันมีต้นเหตุจากโครงสร้างของอุปสงค์ที่เปลี่ยนแปลง ราคาสินค้าในอุตสาหกรรมโดยทั่วไป อาจสูงขึ้นในขณะที่ราคาพืชผลและรายได้ภาคการเกษตรไม่เปลี่ยนแปลง ก็หมายถึงรายได้ที่แท้จริงของชาวต่างจังหวัดต้องลดลงเนื่องจากราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ต้องซื้อใช้เพิ่มขึ้น เป็นการทำให้ฐานะของชาวชนบทเลวลงโดยทางอ้อม

ผลของความสัมพันธ์ของกลุ่มคนชั้นนำตามทฤษฎีการพึ่งพิงจะใช้ได้อีกครั้งหนึ่งในกรณีภาคบริการ "ใหม่" นี้ กิจกรรมบริการขนาดใหญ่เช่นอุตสาหกรรมโรงแรมก็ได้มีการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ของตน ผู้ประกอบการบางรายอาจมีการเชื่อมโยงกับกลุ่มนักการเมือง อำนาจต่อรองจึงมักจะสูงกว่ากลุ่มชาวไร่ชาวนา ดังนั้นการเรียกร้องของคนกลุ่มนี้รวมทั้งกลุ่มการค้าและอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวในกรุงเทพฯ อื่น ๆ จะมักมีประสิทธิผล ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องให้ยกเว้นการห้ามการนำเข้าของเครื่องถ้วยชามของโรงแรมขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง ปัจจุบันก็มีการเรียกร้องให้ลดอัตราภาษีห้องพักจากร้อยละ ๑๖.๕ และภาษีภัตตาหารร้อยละ ๘.๒๕ ตลอดจนอัตราค่าไฟฟ้า ทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ประกอบการได้อ้างว่าสิ่งเหล่านี้ ล้วนทำให้มีการจัดลำดับกรุงเทพฯ ให้เป็นเมืองที่แพงลำดับที่ ๑๑ สำหรับนักท่องเที่ยว^๑ และเป็นสาเหตุให้นักท่องเที่ยวลดน้อยลง แต่อันที่จริงความชบเซานั้นมีสาเหตุจากความพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกมากเกินไป ผลของการชบเซาของเศรษฐกิจภายนอกจะกระทบทุก ๆ ส่วนไม่ว่าจะในเมืองหรือชนบท ถ้าประเทศนั้นเข้าช่วยต้องพึ่งพิงต่างประเทศ แต่การช่วยเหลือไม่ว่าจะโดยการลดภาษีห้องพักหรืออัตราค่าไฟฟ้าจะง่ายดายนกว่าการเรียกร้องให้ช่วยเหลือจากชาวไร่ชาวนาในชนบท ทั้ง ๆ

^๑ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับ ๓ มกราคม ๒๕๒๕ "ดัชนีค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยว" มีฐานการใช้จ่ายใน Tokyo เท่ากับร้อย กรุงเทพฯ มีดัชนีเท่ากับ ๑๐๓.๒

ที่ผลเกิดจากการกระทบจากเศรษฐกิจที่ซบเซาภายนอกเหมือนกัน

อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการวิเคราะห์บทบาทของธุรกิจการท่องเที่ยวที่ต้องพึ่งพิงต่างประเทศ คือ การที่ธุรกิจนี้มีการขึ้นลงตามฤดูกาลมาก และมีความอ่อนไหวต่อภาวะเศรษฐกิจนอกประเทศค่อนข้างสูง โดยปกติจะมีฤดูที่มีการท่องเที่ยวสูงสุด (peak season) ระหว่างเดือนตุลาคมถึงมีนาคม และช่วงที่มีการท่องเที่ยวต่ำ (Off Season) ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนกันยายน จากผลงานวิจัยของ จุฑา มณีนีไพบูลย์ ในช่วงที่มีการท่องเที่ยวต่ำจะมีโรงแรมถึงร้อยละห้าสิบที่มีแขกเข้าพักร้อยละ ๕๐-๖๐ ของห้องที่มีอยู่ และโรงแรมร้อยละ ๓๐.๔ มีการขายห้องพักต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ในช่วงที่มีการท่องเที่ยวสูง โรงแรมส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๗๔) ของที่สำรวจ จะขายห้องได้เกินกว่าร้อยละ ๗๑ ของห้องที่มีอยู่ นอกจากนี้ในฤดูที่มีการท่องเที่ยวสูงสุดมีเข้าพักเฉลี่ยประมาณ ๔.๘๖ วัน แต่ในฤดูที่มีการท่องเที่ยวต่ำพบว่า มีผู้เข้าพักเพียงประมาณ ๒.๘๖ วัน ลักษณะการขึ้นลงตามฤดูกาลนี้ จึงตรงข้ามกับลักษณะการผลิตภาคบริการโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีลักษณะเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลน้อย แม้ว่าการจ้างงานอาจจะไม่ลดลงเพราะโรงแรมจะต้องคงไว้ซึ่งพนักงานประจำ แต่ผลผลิตของแรงงานโดยทั่วไปจะต่ำมากในช่วงนอกฤดูกาล

นอกจากนี้การเน้นบริการนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศทำให้กิจกรรมการท่องเที่ยวต้องอ่อนไหวกับภาวะเศรษฐกิจภายนอกมาก เช่น ในช่วงปี ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นช่วงฉลอง ๒๐๐ ปีรัตนโกสินทร์ และมีการคาดการณ์กันว่าธุรกิจท่องเที่ยวจะเฟื่องฟู แต่ผลปรากฏว่าจนกระทั่งถึงเดือนสิงหาคมบริษัททัวร์รับทัวร์จากต่างประเทศน้อยลงถึงร้อยละ ๒๐^๑ เรื่องจำนวนห้องพักที่ล้มความต้องการเป็นเรื่องที่ให้อ่านอยู่เสมอในหน้าหนังสือพิมพ์ สาเหตุ

^๑ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๕ จากการสัมภาษณ์ นายประทีป ไตรโลหกะ กรรมการผู้จัดการบริษัททัวร์รอยัลอินเตอร์เนชั่นแนล

สำคัญคือภาวะเศรษฐกิจในต่างประเทศได้ตกต่ำลงติดต่อกันมาหลายปี ในทางเศรษฐศาสตร์มหภาคเราทราบกันมาว่าในการที่จะรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ การใช้จ่ายควรจะขยายตัวในระดับสม่ำเสมอ การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในประเทศเป็นตัวรักษาเสถียรภาพได้ดีที่สุดเพราะประชาชนยังต้องกินต้องใช้ตามปกติ ส่วนการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนจะอ่อนไหวเปลี่ยนแปลงมากที่สุด แต่ถ้าหากเศรษฐกิจต้องอาศัยบริการที่พึ่งพิงเศรษฐกิจต่างประเทศอย่างกิจการท่องเที่ยวของไทยนี้ยามที่เศรษฐกิจต่างประเทศตกต่ำ ผลทางด้านตัวทวีคูณ (multiplier) ที่เคยทำงานในการเพิ่มการผลิตและการจ้างงาน เวลาเศรษฐกิจต่างประเทศรุ่งเรืองก็จะทำงานอีกเช่นกัน แต่จะมีผลทวีคูณในทางลบคือการท่องเที่ยวที่ซบเซาลงไม่เพียงแต่จะกระทบกิจการโรงแรมเท่านั้นยังมีผลเป็นลูกโซ่ถึงภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้ด้วย ดังนั้นแทนที่จะต้องพึ่งพิงต่างประเทศอันก่อให้เกิดผลเสียเช่นนี้ เราควรจะได้เน้นส่งเสริมการผลิตและการบริการที่ตอบสนองความต้องการของมวลชนแทนรวมทั้งการท่องเที่ยวของคนไทยภายในประเทศ โรงแรมที่สร้างก็ไม่จำเป็นต้องหรูหรามากนัก สะดวกสบายและสะอาดตามสมควรก็น่าจะเพียงพอ

๔.๓ สาขาบริการแบบ "เก๋" ช่วยลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดได้หรือไม่

สำหรับบริการแบบ "เก๋" ที่กระจุกตัวหนาแน่นในกรุงเทพฯ อันเป็นผลจากพัฒนาที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำนั้น มีสัดส่วนของแรงงานย้ายถิ่นจากภายนอกกรุงเทพฯ อยู่ส่วนหนึ่งที่มีสัดส่วนของแรงงานหญิงอยู่มาก ย้ายถิ่นอาจเป็นเพราะลักษณะงานที่มีเหลือเฟือในกรุงเทพฯ จะเป็นประเภทที่เหมาะสมกับแรงงานสตรีมากกว่า ดังนั้นแรงงานสตรีที่ย้ายถิ่นเข้ามาจะได้รับการดูดซับสู่ตลาดแรงงานอย่างรวดเร็ว

มิใช่เพราะว่าตลาดแรงงานในกรุงนั้นมีประสิทธิภาพ แต่เป็นเพราะแรงงานเหล่านี้มีปัญหาความยากจนอย่างมากจนไม่อาจจะคงอยู่ในเมืองเฉย ๆ โดยไม่มีงานทำได้ งานวิจัยที่เกี่ยวกับภาคบริการที่ไม่เป็นทางการจึงมักเกี่ยวข้องกับแรงงานสตรีอยู่ไม่น้อย

เป็นที่เข้าใจกันว่าในตลาดแรงงานแบบทวี (Dual labor market) ซึ่งมีตลาดแรงงานสมัยใหม่ และในภาคที่ไม่เป็นทางการนั้น อัตราค่าจ้างหรือรายได้จากภาคที่ไม่เป็นทางการจะต่ำกว่าค่าจ้างในภาคการผลิตสมัยใหม่ เพราะค่าจ้างในภาคสมัยใหม่มีระเบียบกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำควบคุมประกอบกับมีอำนาจต่อรองของสหพันธกรรมกรที่สูงกว่า แต่ปรากฏว่าจากการศึกษาของภาวดี ทองอุไทย รายได้โดยเฉลี่ยของแรงงานสตรีที่ย้ายถิ่นนั้นสำหรับผู้ที่อยู่ในภาคไม่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่ผู้ที่ทำงานส่วนตัว (Own Account workers) นั้นจะสูงกว่าแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กที่จ้างคนน้อยกว่า ๑๐ คน หรือแม้แต่แรงงานในสถานประกอบการที่มีคนงานมากกว่า ๑๐ คน (รายได้เฉลี่ยเท่ากับ ๑,๓๔๔ บาท, ๘๓๗ บาท, และ ๑,๒๒๔ บาทต่อเดือนตามลำดับ)^๑ ข้อสรุปนี้ตรงกับของ Teilhet Waldorf ที่รายงานว่ารายได้ของกลุ่มตัวอย่างของผู้ทำงานส่วนตัวในแถบคนชั้นกลางในกรุงเทพฯ จะสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานที่ไม่มีฝีมือ (unskilled labor)^๒ นอกจากนี้ผลงานวิจัยทั้งสองมีข้อสรุปตรงกันอีกว่าแรงงานย้ายถิ่นที่อยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการ มักจะอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นเวลานานหลาย ๆ ปี โดยเฉพาะผลงานวิจัยฝ่ายหลังได้ชี้ว่าเวลาโดยเฉลี่ยของตัวอย่างที่อยู่ในกรุงเทพฯ คือ ๑๑ ถึง ๑๖ ปี สาเหตุคือ

^๑ Powadee Tongudai "Wamen Migrants in Bangkok An Economic Analysis of their Employment and Earnings" from Papers Presented in Conference on Women in The Urban and Industrial Workforce. Southeast and East Asia Manica 15-19 November 1982

^๒ Saral Teilhet-Waldorf, "Self-Employed in a Bangkok Neighborhood : An Anthropological Study of an Informal Sector", Ph.D. Dissertation SUNY at Binghamton, 1978.

ส่วนใหญ่แล้วการมีธุรกิจเล็ก ๆ หรืองานส่วนตัว เช่น หาบเร่, แผงลอย นั้นค่อนข้างจะเสี่ยง แม้ว่าจะไม่ต้องมีใบอนุญาตแต่ก็ต้องแข่งขันมากเช่นการขายอาหารจะต้องใช้เวลา นานกว่าลูกค้าจะติดการตั้งแผงลอยก็ต้องตกลงจ่ายเงินให้แก่ร้านค้าที่อยู่ในอาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกเวลาที่ต้องหนีตำรวจเทศกิจ บางทีก็ถูกจับปรับเป็นร้อยซึ่งเท่ากับต้องเสียรายได้วันนั้นไปเลย ถ้าเป็นแผงลอยขายสินค้าจุกจิกก็ต้องแข่งกับคนจีนซึ่งทำการค้า เป็นเจ้าถิ่นอยู่แล้ว รายได้ของแรงงานในภาคนี้จึงอาจมีหลายระดับตั้งแต่ต่ำกว่า ๕๐๐ ถึงมากกว่า ๓,๐๐๐ เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานย้ายถิ่นที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กและใหญ่ ซึ่งมีรายได้ส่วนใหญ่อยู่ในระดับ ๕๐๐-๑,๔๔๔ บาทต่อเดือน และจะเห็นได้จากตารางที่ ๑๕ ว่ากลุ่มผู้ทำธุรกิจส่วนตัวที่มีรายได้น้อยกว่า ๕๐๐ จะมีสัดส่วนสูงกว่าที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ

ตารางที่ ๑๕

เปอร์เซ็นต์รายได้ของแรงงานย้ายถิ่น
กระจายตามกลุ่มการจ้างงาน

รายได้ต่อเดือน (บาท)	สถานประกอบการขนาดเล็ก %	ขนาดใหญ่	ทำงานส่วนตัว
น้อยกว่า ๕๐๐	๕.๘	๓.๐	๑๕.๓
๕๐๐- ๙๙๙	๗๓.๕	๓๔.๕	๑๘.๖
๑,๐๐๐-๑,๔๔๔	๑๗.๘	๓๘.๕	๒๒.๐
๑,๕๐๐-๑,๙๙๙	๑.๙	๑๔.๕	๒๐.๔
๒,๐๐๐-๒,๔๔๔	๐.๕	๕.๐	๘.๕
๓,๐๐๐ และมากกว่า	-	๒.๕	๖.๗
	<u>๑๐๐</u>	<u>๑๐๐</u>	<u>๑๐๐</u>
	N = 265	N = 202	N = 60
Mean	837	1,229	1,387

ที่มา : Powadee Tongudai, คำนวณ
จาก Female Migration Survey 1980

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การเสี่ยงของผู้ที่ทำงานส่วนตัวมีมาก ทั้ง ๆ ที่ใช้เงินทุนน้อยคือ งานประเภทนี้ต้องมีความสามารถในการประกอบการ (entrepreneurial skill) อยู่ไม่น้อยรวมทั้งความสามารถในการต่อรองราคา การเจรจาชักชวนหรือผลักดันให้ลูกค้าซื้อสินค้าของตน ความสามารถเหล่านี้มิได้มาจากการศึกษาแต่จากประสบการณ์ ดังนั้นอายุของผู้ทำงานด้านนี้ก็จึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้ได้เปรียบ ดังนั้นจึงมีหลักฐานว่าผู้มีอายุมากกว่า ๒๕ จะอยู่ในงานประเภทนี้เป็นสัดส่วนสูง ๖๙.๘% ของผู้ทำงานส่วนตัว) ในขณะที่อายุของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดเล็กจะอยู่ในระดับต่ำกว่า ๑๙ (๔๙.๔% ของลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก)^๑

นอกจากกลุ่มผู้ทำงานส่วนตัวกลุ่มแรงงานในภาคบริการแบบ "เก่า" อีกกลุ่มหนึ่งก็คือ ผู้รับใช้ตามบ้าน แรงงานกลุ่มนี้จะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าแม่ค้าหาบเร่ข้างต้น กล่าวคือ จะอยู่ในระดับประมาณ ๘๐๕ บาทต่อเดือน (รายได้หลังจากปรับรายได้ในรูปของที่พักอาหาร และเสื้อผ้าที่นายจ้างให้แล้ว) ซึ่งเมื่อเทียบกับแรงงานในกลุ่มอาชีพอื่นก็นับว่าต่ำกว่ามาก เช่น แรงงานสตรีที่ทำงานบริการอาบอบนวด ตัดผม เสริมสวย มีรายได้เฉลี่ย ๑,๔๕๙ บาทต่อเดือน^๒

ในด้านจำนวนชั่วโมงการทำงานของแรงงานประเภทนี้ ในภาคที่ไม่เป็นทางการปรากฏว่า ผลจากการสำรวจแรงงานปี ๒๕๒๓ พบว่า แรงงานที่ทำงานส่วนตัวซึ่งมีชั่วโมงการทำงานมากกว่า ๗๐ ชั่วโมง มีถึงร้อยละ ๓๘ และที่ทำงานตั้งแต่ ๔๐ ชั่วโมง - ๖๙ ชั่วโมง มีถึงร้อยละ ๔๕ จึงเห็นได้ว่าแม้รายได้เฉลี่ยต่อเดือนอาจจะสูงแต่เวลา

^๑ Powadee Tongudai อ้างแล้ว หน้า ๒๖

^๒ Powadee Tongudai เพิ่งอ้าง หน้า ๑๓

ทำงานก็ยาวนานมากทีเดียว

สรุปแล้วภาคบริการที่ไม่เป็นทางการในกรุงเทพฯ เป็นภาคเศรษฐกิจใน กรุงเทพฯ ที่มีได้ดูดซับทรัพยากรจากส่วนอื่นของประเทศ เพราะเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องใช้ เงินทุนจากแหล่งอื่นในทางตรงกันข้าม สาขาบริการในภาคนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาที่ เหลือล้ำ อาจช่วยในการกระจายรายได้ได้บ้างในแง่ที่ว่าแรงงานที่ทำงานในอาชีพรับ ใช้ก็ดีหรือบริการอาบอบนวด ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอายุน้อยมีแนวโน้มที่จะส่งเงินได้กลับไปจนเจือ พ่อแม่พี่น้องที่บ้านเกิด จากงานวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตร พบว่า เด็กสาวที่ทำงานบริการ อาบอบนวดส่งเงินกลับบ้านประมาณตั้งแต่หนึ่งในสามถึงหนึ่งในสองของรายได้^๑ ภาคบริการ แบบ "เก่า" นี้ก็ไม่ได้รับการส่งเสริมโดยทางใด เพราะไม่ต้องส่งเสริมก็จำเป็นต้องทำ ขึ้นอยู่แล้ว แต่ต้องเสียเปรียบภาคการผลิตอื่น ๆ ทั้งในด้านชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ไม่มีสวัสดิการ ต้องเสี่ยงต่อการถูกเจ้าหน้าที่จับ ถ้าจะพิจารณาว่าภาคบริการที่ไม่เป็นทาง การนี้ไม่ได้มีส่วนในการเสียภาษี แต่คนกลุ่มนี้ก็ไม่ได้รับประโยชน์มากมายอะไรจากภาษี อยู่แล้ว ในขณะที่ภาคบริการที่เป็นทางการ ตลอดจนอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งกระจุกตัวใน กรุงเทพฯ มีแต่จะเรียกร้องให้รัฐส่งเสริมเลี้ยงดูจนไม่รู้จักโตอยู่รำไป สาเหตุสำคัญของ ความเหลื่อมล้ำก็มาจากอำนาจทางการเมืองที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้อยู่ในภาคที่ไม่ เป็นทางการในกรุงเทพฯ ยังถือว่า ได้เปรียบกว่าคนที่อยู่นอกกรุงเทพฯ เพราะการรวมพลังทางการเมืองจะสะดวกกว่าในชนบท เสี่ยงการเรียกร้องจึงอาจจะดังกว่า ผู้ยากจนใน ท้องถิ่นไกลออกไปจากศูนย์รวม

^๑ Pasuk Phongpaichit, "The Bangkok Masseuses, origin, status and prospects" from Conference on Women in the Urban and Industrial Workforce : Southeast and East Asian, Manila Nov. 1982.

V. สรุปและข้อเสนอ

สาเหตุของการกระจุกตัวของภาคบริการในกรุงเทพฯ นั้นมีทั้งสาเหตุทางด้านอุปสงค์และอุปทาน สาเหตุทางด้านอุปสงค์ได้มีการพิจารณาทั้งในแง่ของตำแหน่งแหล่งที่ตั้ง (location) ที่เอื้ออำนวยให้อุปสงค์กระจุกตัวในกรุงเทพฯ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ล้วนแล้วแต่พุ่งตรงมายังศูนย์รวมคือ กรุงเทพฯ กรุงเทพฯ กลายเป็นประตูที่จะเปิดสู่โลกภายนอก เพราะทั้งท่าเรือสำคัญและท่าอากาศยานนานาชาติก็มาอยู่ที่นี่ สาเหตุที่อุปสงค์มากระจุกตัวในกรุงเทพฯ ยังเป็นผลพวงจากการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอก การผลิตที่มุ่งตอบสนองการบริโภคแบบฟุ่มเฟือยของชนชั้นนำ (elite) ในกรุงเทพฯ แผนพัฒนาที่แล้วมายังคงให้ประเทศต้องพึ่งพิงต่างประเทศมากขึ้น บริการต่าง ๆ โดยเฉพาะบริการ "ใหม่" จึงต้องเป็นไปในทางที่จะตอบสนองอุปสงค์จากต่างประเทศเพื่อหาเงินตราต่างประเทศมาจุนเจือ การผลิตที่เน้นสินค้าบริโภคของบุคคลชั้นกลางและชั้นผู้นำ

ทางด้านอุปทาน แรงงานก็ดี เทคโนโลยีก็ดีเอื้ออำนวยต่อกรุงเทพฯ แรงงานในสาขาบริการ "ใหม่" นั้นมักจะต้องใช้ระดับความรู้ปานกลางขึ้นไป และต้องอาศัยการฝึกอบรม สิ่งเหล่านี้จะมีพร้อมในกรุงเทพฯ มากกว่าต่างจังหวัด ส่วนทางด้านบริการแบบ "เก่า" แรงงานที่ใช้ก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งคือ ไม่ต้องอาศัยความรู้จากการศึกษาอย่างเป็นทางการ อุปทานของแรงงานในภาคบริการแบบเก่าจะสร้างอุปสงค์ส่วนหนึ่งสำหรับบริการภาคที่ไม่เป็นทางการนี้

การกระจุกตัวของบริการต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ มีแนวโน้มทำให้เกิดการดูดซับทรัพยากรของประเทศ ทั้งนี้เพราะนโยบายส่งเสริมการลงทุนในสาขาบริการ โดย

เฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เป็นอยู่ ได้อยู่ในแนวทางที่อำนวยความสะดวกแก่กิจการโรงแรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมโรงแรมขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทุนต่อแรงงานสูง มีลักษณะทรูหราไม่เพื่อยมีแนวโน้มที่จะชักนำการนำเข้ามาก เงินทุนเหล่านี้อาจนำไปใช้ในอุตสาหกรรมที่สร้างงานได้มากกว่า มีลักษณะขึ้นลงตามฤดูกาลน้อยกว่า และในการกระจายความเจริญให้แก่ภูมิภาคที่ห่างไกลกรุงเทพฯ ออกไป ดังนั้นการที่รัฐบาลให้อุตสาหกรรมโรงแรมขึ้น ๑ ภูด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าดอกเบี้ยแท้จริงในตลาดโดยทั่วไป การที่รัฐบาลปล่อยให้ราคาพืชผลต่ำกว่าตลาดโลกมาก ๆ ในขณะที่ไม่มีการควบคุมการนำเข้าโดยอุตสาหกรรมนี้ตลอดจนการลดหย่อนภาษีทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้มีความได้เปรียบ โดยที่คนในต่างจังหวัดซึ่งเป็นชาวไร่ชาวนาจะต้องเป็นผู้จ่ายเพื่อจุนเจือโดยไม่รู้ตัว

สำหรับสาขาบริการแบบ "เก่า" ในกรุงเทพฯ นั้นมีลักษณะดูดซับหรือดูดรีดทรัพยากรจากส่วนอื่นของประเทศน้อยกว่าส่วนอื่น ๆ มีหน้าซ้ำแรงงานส่วนหนึ่งที่ย้ายถิ่นเข้ามาที่มีงานทำให้ภาคนี้มีโอกาสส่งรายได้กลับไปถิ่นฐานบ้านเกิด ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ได้บ้าง แต่กระนั้นก็มีลักษณะการรวมตัวทางการเมืองที่ทำได้ง่ายกว่าของบุคคลเหล่านี้เมื่อเทียบกับพลเมืองต่างจังหวัด ทำให้ผู้ปกครองต้องคำนึงถึงพลังงานทางการเมือง และอาจโอนอ่อนตามคำเรียกร้อง เช่นการเลิกขึ้นราคาค่าโดยสารรถเมล์ ได้ง่ายกว่าการเรียกร้องของชาวนา จึงนับว่าคนกลุ่มนี้ก็ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้บ้าง อย่างไรก็ตาม แม้คนในภาคที่ไม่เป็นทางการมีส่วนในการเสียภาษีน้อยกว่าชนชั้นกลางซึ่งเป็นลูกจ้างอื่น ๆ แต่ประโยชน์ที่ได้จากภาษีก็มีไม่มากซ้ำร้ายบางทีชนกลุ่มนี้ก็อาจต้องประสบกับผลทางลบของการใช้จ่ายของภาษี เช่น ข้าราชการตำรวจเทศกิจที่กินเงินเดือนจากภาษีอาจจะจับพวกทาบเร่แผงลอยมาปรับเอาเงินจุนเจือหลวงหรือคนของหลวงบ้าง ในกรณีที่ตั้งอยู่ในที่ชุมชนก็คึกขวาง

ทางเดินของผู้สัญจรไปมา

ข้อเสนอแนะถ้าจะให้ดีที่สุดคือพยายามลดการพึ่งพิงต่างประเทศด้วยวิธีต่าง ๆ ผู้เขียนมิได้หมายความว่าต้องปิดประเทศ แต่หมายความว่า พยายามตั้งเป้าหมายการพัฒนาให้กระจายรายได้และความเจริญแก่ทุกท้องถิ่น ดังนั้นการลงทุนและการผลิตรวมทั้งการบริการ ควรจะมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของมวลชน เพื่อมุ่งในการขยายตลาดจะไม่ตัน เทคโนโลยีที่ใช้ไม่จำเป็นต้องทันสมัยมาก เพราะเราตามประเทศที่เป็นเจ้าของเทคนิคไม่ได้แน่ ทางที่จะได้ไม่คุ้มกับที่เสีย เทคโนโลยีควรเป็นแบบที่เหมาะสม (appropriate technology) ตามความจำเป็น นอกจากนี้ประสานงานด้านนโยบายอุตสาหกรรมบริการด้วยส่วนอื่น ๆ เช่น การวางแผนกำลังคนซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นต้น ควรมีมากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักคือกระจายความเจริญไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ การวางแผนกระจายอุตสาหกรรมและพัฒนาเมืองหลัก ดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาที่ ๕ แสดงถึงความพยายามที่จะใช้โมเดลการพัฒนาแบบเมืองหลัก แต่ตราบใดที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจล้มเหลวเมือง และการพึ่งพิงต่างประเทศยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลง การกระจายผลของการขยายตัวของเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ก็คงไม่สามารถทำได้ง่าย ๆ

ตารางที่ ๑ ส่วนแบ่งของ GDP แยกตามสาขาการผลิต และการเปลี่ยนแปลง

สาขาการผลิต	๒๔๙๔* ร้อยละ	๒๕๑๔ ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง เฉลี่ย ร้อยละ/ปี	๒๕๒๐ ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง เฉลี่ย ร้อยละ/ปี	๒๕๒๔ ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง เฉลี่ย ร้อยละ/ปี
ขั้นปฐม	๕๐.๑	๒๘.๕	-๔๓	-๒.๑๕	๒๗.๖	-๓	-๐.๕	๒๔.๘	-๑๐	-๒.๕
ขั้นทุติย	๑๘.๓	๒๕.๕	๓๙	๑.๙	๒๘.๖	๑๒	๒.๐	๓๐.๑	๕	๑.๒๕
ขั้นตติย	๓๑.๖	๔๖.๐	๔๖	๒.๓	๔๓.๘	๕	๐.๘	๔๕.๑	๓	๐.๗๕
	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐			๑๐๐.๐			๑๐๐.๐		

ที่มา : * จาก J.C. Ingram : Economic Change in Thailand : 1850-1970, Stanford University Press
และจากบัญชีรายได้ประชาชาติฉบับต่าง ๆ ของสภาพัฒนาฯ โดยใช้ GDP current price

ตารางที่ ๒

ความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้

	๒๔๙๕-๒๕๐๓ ^๑	๒๕๐๓-๒๕๑๓ ^๒	๒๕๑๓-๒๕๒๑ ^๒
เกษตรกรรม	๐.๕๐	๐.๓๓	๐.๕๓
เหมืองแร่	๒๖.๒๐	๐.๙๘	(๐.๒๕)
อุตสาหกรรม	๐.๖๘	๐.๓๘	.๙๘
การก่อสร้าง	๑.๓๕	๑.๐๗	.๘๑
สาธาณูปโภค	๐.๖๖	๐.๒๕	.๗๔
การค้า	๐.๔๐	๐.๒๑	.๖๕
การขนส่งและการสื่อสาร	๐.๐๖	๐.๘๐	๑.๐๑
การบริการ	๐.๖๔	๐.๗๙	๐.๗๙
รวม	๐.๓๖	๐.๔๑	๐.๔๗

หมายเหตุ : คัดเฉพาะแรงงานที่อายุเกิน ๑๔ ปี และใช้รายได้เป็นตัวเงิน

ค่าความยืดหยุ่น คำนวณจากสูตร $\frac{Vit-Vio}{GDP_t - GDP_o} \times 100$ โดยที่ Vit คือ มูลค่าเพิ่มของสาขา i ณ เวลา t

ที่มา ๑. ปี ๒๔๙๓-๒๕๐๓ : ได้จาก N. Spoetra & C. Isarangkun, "Labor Absorption in Thailand" The Philippines Economic Journal YV (1976) pp.238-272

๒. ปี ๒๕๐๓-๒๕๒๑ : Somsak Tambunlertchai & Chesada Loohawenchit, Labor Intensive & Small Scale Manufacturing Industries in Thailand, Paper Presented at Seminar on Asean Comparative Study of the Development of Labor Intensive Industry ARTEP ILO 28-31 Oct 1980.

กิจกรรม	การเปลี่ยนแปลงเปรียบเทียบ รอบ ๑ รอบ ๒			
	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
การจ้างงานในภาคการเกษตร	๑๕๖.๒	๑๙๒.๑	๑๒๙.๖	๑๐๘.๗
- ลูกจ้าง	๑๕๘.๙	๘๙.๖	๙๑.๒	๗๒.๒
- ช่วยเหลือครอบครัวในการทำงาน	๒๑๔.๙	๓๕๔.๕	๑๖๙.๒	๑๒๒.๓
- เจ้าของกิจการและนายจ้าง	๑๐๔.๖	๑๑๐.๕	๑๐๖.๗	๑๐๖.๑
การจ้างงานนอกภาคการเกษตร	๗๑.๘	๕๔.๘	๙๐.๒	๘๘.๖
- การผลิต	๕๗.๔	๓๕.๙	๘๗.๖	๘๑.๐
- การก่อสร้าง	๖๔.๕	๓๓.๖	๗๙.๘	๖๙.๖
- การค้า	๗๖.๒	๖๗.๔	๙๒.๕	๙๗.๘
- การบริการ	๘๗.๖	๗๙.๐	๙๘.๒	๑๐๑.๒
- การขนส่ง	๗๙.๔	๕๙.๘	๘๕.๙	๙๓.๖
ว่างงาน	๖๑.๒	๕๙.๘	๕๓.๑	๙๙.๑
ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	๕๗.๗	๔๘.๘	๘๒.๑	๙๗.๒
- ทำงานบ้าน	๖๙.๖	๖๔.๑	๙๒.๓	๙๓.๖
- ทำงานเฉพาะฤดูเพาะปลูก	๔.๗	๑๘.๑	๑๘.๒	๗๒.๓
- นักเรียน	๙๘.๔	๙๖.๗	๙๘.๙	๙๗.๐
- อื่น ๆ	๑๐๑.๕	๙๑.๙	๑๐๔.๕	๑๑๗.๐
ประชากรที่มีอายุ ๑๑ ปีขึ้นไป	๑๐๑.๐	๑๐๑.๑	๑๐๐.๙	๑๐๑.๐

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เทปการสำรวจแรงงาน ปี ๒๕๒๒ รอบ ๑ และ ๒

ตารางที่ ๔ การจำแนกแรงงานในสาขาบริการตามระดับการศึกษาและเพศ

	รวมแรงงานชาย		ไม่มีการศึกษา (พันคน)	% ของแรงงานไม่มี การศึกษา	ประมาณค่า ว่า (พันคน)	% ของแรงงาน ประจําต้น	ประมาณ ปลาย & ม.ต้น (พันคน)	% ของ ป. ปลาย ม.ต้น	มัธยม ปลาย & อาชีว (พันคน)	% ของ ม. ปลาย & อาชีว	วิทยาลัย อาชีว (พันคน)	% ของวิทยาลัย อาชีว	อาชีว ระยะสั้น อื่นๆ ไม่ทราบ (พันคน)	% ของอาชีว ระยะสั้น ไม่ทราบ	% แรงงานชาย บริการทั้งสิ้น
	(พันคน)	%ของทั้ง สิ้น													
ทั่วราชอาณาจักร															
ชาย															
รวมแรงงานชายทั้งสิ้น	11,866.3	100	796.0	100	9,185.2	100	1,241	100	278.7	100	341.5	100	22.6	100	
รวมแรงงานชายใน															
สาขาบริการ	2,379	20	136.6	17.2	1,166.4	13	560	45	195.9	70	309.5	91	12.3	54	
%ของระดับการศึกษาต่อ															
แรงงานบริการชาย	๑๐๐%		5 %		49 %		24 %		7.5%		12 %		5%		55 %
หญิง															แรงงานหญิง
รวมแรงงานหญิงทั้งสิ้น	10,657.4	100	1,218.9	100	8,415.5	100	582.6	100	177.2	100	250.1	100	8.2	100	ในสาขาบริการ
รวมแรงงานหญิงในสาขา															
บริการ	1,939.6	18	186.9	15	1,102.1	13	260.7	45	143.0	81	236.7	95	4.8	58	
รวมแรงงานหญิงชายใน															
สาขาบริการทั่วราชอาณาจักร	4,318.6	-	323.5		2,268.5		820.7		338.9		564.2		17.1		
%ของระดับการศึกษาต่อ															
แรงงานสาขาบริการ			7.5		52.5		19		7.8		12.6		.4		45 %
หญิง															%
กรุงเทพมหานคร															แรงงานชาย
ชาย															สาขาบริการ
รวมแรงงานชายทั้งสิ้น	1,314.1	100	75.9	100	632.3	100	339.2	100	138.9	100	115.8	100	12	100	
รวมแรงงานชายสาขา															
บริการ	733.7	59	50.9	67	268	42	210.2	62	105.9	76	89.7	78	9	75	55%
%ระดับการศึกษาต่อแรงงาน															%แรงงานหญิง
แรงงานบริการชาย	100%		7%		37%		29%		14%		12%		1%		สาขาบริการ
หญิง															
รวมแรงงานหญิงทั้งสิ้น	1,016.3	100	89	100	563.1	100	164.5	100	98.6	100	92.6	100	7.8	100	
รวมแรงงานหญิงในสาขา															
บริการ	640.1	63	71	80	268.4	48	109.8	67	81.2	82	71.7	74	5.4	69	
%ของระดับการศึกษาต่อ															
แรงงานหญิง	100%		11%		42%		17%		13%		11%		0.8%		
รวมงานบริการหญิงทั้งสิ้น					82.0	2	22.6		13.2		11.4		1		
รวมแรงงานชายหญิง															45%
ในสาขาบริการ	1,373.8		121.9		1,158.8	55.2	320	63	187.1	78	161.1	77	14.4	173	
กรุงเทพมหานคร															
รวมแรงงานในทุกสาขา	2,330.4	100	164.9	100	2,084.6	100	503.7	100	237.5	100	208.4	100	19.8	100	
อุตสาหกรรม															

ที่มา : รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ก.ค.-ก.ย. ๒๕๒๓ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกพ

ตารางที่ ๕ จำนวนสถานการธุรกิจเปรียบเทียบกับกรุงเทพฯ กับหัวราชอาณาจักร

	กรุงเทพฯ		สัดส่วนของการค้าและบริการทั้งหมด		การกระจุกตัวของจำนวนสถาน		หัวราชอาณาจักรเขตเทศบาล		สัดส่วนของการค้าและบริการทั้งหมด		การเปลี่ยนแปลงจำนวนธุรกิจ	
	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	กทม.	หัวราชา
๑. การค้าส่ง	๓๗๔	๑,๒๖๓	๖.๘๗	๑๐.๓๓	๗๓.๙๖	๙๓.๐๐	๕๐๗	๑,๓๕๘	๕.๙๒	๗.๙๕		
๒. ขายปลีก	๑,๒๕๐	๓,๓๖๕	๒๒.๘๙	๒๗.๕๑	๕๖.๓๖	๖๘.๔๘	๒,๖๙๖	๕,๙๑๔	๒๖.๑๘	๒๘.๗๘		
๓. ขายบริการ	๑,๕๗๐	๒,๘๙๘	๒๘.๗๕	๒๓.๖๙	๔๘.๗๑	๖๒.๙๐	๓,๒๒๓	๔,๖๐๗	๓๑.๓๐	๒๖.๙๘		
๔. ขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	๓๑๔	๕๕๕	๕.๗๕	๕.๕๖	๕๙.๔๗	๗๐.๙๖	๕๒๘	๗๖๘	๕.๑๓	๕.๔๙		
๕. ขายส่งและขายปลีก	๑,๕๓๖	๓,๓๘๒	๒๘.๑๓	๒๗.๖๕	๖๓.๐๕	๘๐.๔๙	๒,๕๓๖	๕,๒๐๒	๒๓.๖๖	๒๕.๖๑		
๖. ขายส่งและงานบริการ	๒๖	๑๐๗	๐.๔๘	๐.๘๗	๖๓.๑๑	๙๗.๒๗	๔๑	๑๑๐	๐.๓๙	๐.๖๕		
๗. ขายปลีกและงานบริการ	๓๖๓	๖๗๐	๖.๖๕	๕.๕๘	๕๓.๖๘	๖๐.๐๕	๘๓๑	๑,๑๑๖	๘.๐๗	๖.๕๕		
๘. อื่น ๆ	๒๗	-	๐.๔๙	-	๗๙.๔๑	-	๓๕	-	๐.๓๓	-		
รวม	๕,๔๖๑	๑๒,๒๓๐	๑๐๐	๑๐๐	๕๓.๐๕	๗๑.๖๓	๑๐,๒๙๖	๑๗,๐๗๕	๑๐๐	๑๐๐		

กรุงเทพฯ* หมายถึง พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

ตารางที่ ๖ จำนวนธุรกิจแยกตามรูปแบบการจัดตั้งทางเศรษฐกิจ

รูปแบบการจัดตั้งทางเศรษฐกิจ	กรุงเทพฯ						ทั่วราชอาณาจักร			
	๒๕๑๔	สัดส่วน	กระจุกตัว	๒๕๒๑	สัดส่วน	กระจุกตัว	๒๕๑๔	สัดส่วน	๒๕๒๑	สัดส่วน
		%	ในกรุงเทพฯ		%	ในกรุงเทพฯ		%		%
๑) สำนักงานแห่งเดียว	๕,๐๓๓	๙๒	๕๓	๑๑,๗๐๔	๙๕	๗๒	๙,๔๖๑	๙๑.๙	๑๖,๒๔๕	๙๕.๑
๒) สาขาหรือหน่วยย่อย	๑๙๔	๓.๕	๔๒	๘๘	.๗	๒๗	๔๖๕	๔.๕	๓๒๕	๑.๙
๓) สำนักงานใหญ่	๒๓๔	๔.๓	๖๓	๔๓๘	๓.๕	๘๗	๓๗๐	๓.๖	๕๐๕	๓
รวม	๕,๔๖๑	๑๐๐		๑๒,๒๓๐	๑๐๐		๑๐,๒๙๖	๑๐๐	๑๗,๐๗๕	๑๐๐

ที่มา . จากการสำรวจสถานธุรกิจการค้าและบริการกรุงเทพฯ และทั่วราชอาณาจักร ๒๕๑๔, ๒๕๒๕ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ๗

จำนวนธุรกิจและมูลค่าเพิ่มของธุรกิจการค้าและบริการ จำแนกตามจำนวนบุคคลที่ทำงาน

	กรุงเทพฯ				ทั่วราชอาณาจักร															
	จำนวนสถานประกอบการ		% ของสถานฯ ทั้งสิ้นใน กท.		มูลค่าเพิ่ม (พันบาท)		% ของมูลค่าเพิ่ม ของธุรกิจ		% การกระจุกตัว ของสถานประกอบการ		ส่วนแบ่งของมูลค่าเพิ่มของธุรกิจทั้งสิ้นที่พระราชอำนาจ		จำนวนสถานประกอบการ		% ของสถานฯ ทั้งสิ้นที่ราช-อำนาจ		มูลค่าเพิ่ม (พันบาท)		% ของมูลค่าเพิ่ม ของธุรกิจ	
	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑
๑. ต่ำกว่า ๕ คน	๑, ๕๓๒	๕, ๒๔๖	๒๘	๔๓	๕๙, ๗๓๗	-๒, ๖๕๖	๓	-๐.๘	๔๙	๗๓	๕๘	-๐.๔	๓, ๑๔๖	๗, ๑๔๓	๓๑	๕๒	๑๐๓, ๓๕๓	๖๓๖, ๖๑๑	๓	๔
๒. ๕-๙ คน	๒, ๒๗๘	๔, ๓๘๖	๔๒	๓๖	๒๑๘, ๕๐๗	-๗๒, ๕๐๔	๗	-๒	๕๐	๖๕	๗๖	-๕	๔, ๕๖๘	๖, ๗๗๒	๔๔	๔๐	๒๘๗, ๙๒๐	๑, ๔๓๔, ๕๓๙	๘	๑๐
๓. ๑๐-๑๙ คน	๘๙๒	๑, ๗๐๐	๑๖	๑๔	๒๐๖, ๖๔๗	๒๔๔, ๖๑๖	๐.๑	๘	๕๗	๗๗	๖๙	๖๕	๑, ๕๗๖	๒, ๒๑๓	๑๕	๑๓	๒๖๐, ๖๕๑	๓๗๓, ๘๖๘	๗	๓
๔. ๒๐-๔๙ คน	๔๘๗	๕๓๔	๙	๔	๓๔๗, ๑๕๕	๓๑๒, ๗๓๔	๑๑	๑๐	๗๑	๘๙	๗๕	๗๑	๖๘๓	๖๐๑	๗	๕	๔๖๑, ๖๘๘	๔๓๖	๑๓	๐.๐๐๓
๕. ๕๐-๙๙ คน	๑๔๑	๒๑๕	๓	๒	๒๔๙, ๔๐๒	๒๕๕, ๓๗๙	๘	๘	๗๙	๑๑๕	๘๗	๕๙	๑๗๙	๑๘๗	๒	๑	๒๙๗, ๒๐๗	๔๓๓, ๙๕๕	๙	๓
๖. ๑๐๐-มากกว่า	๑๓๑	๑๔๙	๒	๑	๑, ๕๖๙, ๒๔๑	๒, ๔๙๕, ๕๖๒	๖๕	๗๗	๙๑	๙๓	๙๕	๒๒	๑๕๔	๑๕๙	๑	๑	๒, ๐๘๕, ๐๘๐	๑๑, ๒๖๙, ๔๘๖	๖๐	๘๐
รวม	๕, ๔๖๑	๑๒, ๒๓๐	๑๐๐	๑๐๐	๓, ๖๖๐, ๖๙๒	๓, ๒๓๓, ๑๓๑	๑๐๐		๕๓	๗๒			๑๐, ๒๙๖, ๑๗, ๐๗๕	๑๐๐	๑๐๐	๓, ๔๙๕, ๘๙๗	๑๔, ๑๔๘, ๘๙๕	๑๐๐		

ที่มา : การสำรวจสถานการณ์ธุรกิจและการค้า ๒๕ ๔, ๒๕๒๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ๘ จำนวนธุรกิจแยกตามขนาดของรายรับ* เปรียบเทียบกรุงเทพฯ** และทั่วราชอาณาจักร

	กรุงเทพฯ						ทั่วราชอาณาจักร (เขตเทศบาล)			
	๒๕๑๔		ปี ๑๔		๒๕๒๑		๒๕๑๔		๒๕๒๑	
	จำนวน	% สัดส่วนของ ธุรกิจแยก ตามขนาด รายรับรวม	% ธุรกิจแยก สัดส่วนของ ทั่วราชอาณาจักร	จำนวน	% สัดส่วน ของขนาด รายรับรวม	% ธุรกิจแยก สัดส่วนของ ทั่วราชอาณาจักร	จำนวน	% สัดส่วน ธุรกิจแยก ตามราย รับรวม	จำนวน	สัดส่วน ของขนาด รายรับรวม ทั่วราชอาณาจักร
๑) ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐	๒๒	๐.๔๐	๒๘.๘๕	๗๐	๐.๕๗	๒๗.๓๔	๗๖	๐.๗๔	๒๕๖	๑.๔๙
๒) ๑๐,๐๐๐-๔๙,๙๙๙	๘๗๕	๑๖.๐๒	๔๗.๔๓	๘๖๖	๗.๐๘	๕๖.๘๙	๑,๘๔๕	๑๗.๙๒	๑,๕๒๒	๘.๙๑
๓) ๕๐,๐๐๐-๙๙,๙๙๙	๖๕๔	๑๑.๙๘	๔๒.๖๑	๙๒๓	๗.๕๕	๕๖.๒๘	๑,๕๓๕	๑๔.๙๑	๑,๖๔๐	๙.๖๐
๔) ๑๐๐,๐๐๐-๔๙๙,๙๙๙	๑,๓๕๑	๒๑.๗๔	๔๓.๓๔	๒,๙๐๒	๒๗.๗๓	๖๐.๓๓	๓,๑๑๗	๓๐.๒๗	๔,๘๑๐	๒๘.๑๗
๕) ๕๐๐,๐๐๐-๙๙๙,๙๙๙	๕๐๓	๙.๒๑	๕๗.๐๙	๑,๗๐๓	๑๓.๙๒	๗๕.๙๓	๘๘๑	๘.๕๖	๒,๒๔๓	๑๓.๑๔
๖) ๑,๐๐๐,๐๐๐- ๔,๙๙๙,๙๙๙	๑,๑๐๓	๒๐.๑๙	๖๖.๒๕	๒,๘๗๕	๒๓.๕๑	๘๖.๓๖	๑,๖๖๕	๑๖.๑๗	๓,๓๒๙	๑๙.๔๙
๗) ๕,๐๐๐,๐๐๐และมากกว่า	๙๕๓	๑๗.๔๕	๘๐.๙๗	๒,๘๙๑	๒๓.๖๔	๘๘.๒๗	๑,๑๗๗	๑๑.๔๓	๓,๒๗๕	๑๙.๑๘
รวม	๕,๔๖๑	๑๐๐.๐๐		๑๒,๒๓๐	๑๐๐.๐๐		๑๐,๒๙๖	๑๐๐.๐๐	๑๗,๐๗๕	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ * รายรับคือผลบวกของ ๑) ค่าขายสินค้าที่ซื้อมาเพื่อจำหน่าย ๔) รายรับอื่น ๆ
๒) รายรับจากการให้บริการ ๕) ส่วนเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงเหลือ
๓) ค่านายหน้า

** กรุงเทพฯ นั้นหมายถึง พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

ที่มา : รายงานการสำรวจสถานการณ์ธุรกิจการค้าและบริการ ๒๕๑๔, ๒๕๒๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ๔ จำนวนบุคคลทำงานในสถานการธุรกิจ เปรียบเทียบกรุงเทพฯ* กับหัวราชอาณาจักร

	กรุงเทพฯ		สัดส่วนของ การค้าและบริการ ทั้งหมดในกรุงเทพฯ		การกระจุกตัว ของบุคคลทำงาน ใน กทม.		หัวราชอาณาจักร เขตเทศบาล		สัดส่วนของการค้า บริการทั้งหมดหัวราชอาณาจักร	
	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑	๒๕๑๔	๒๕๒๑
๑) การค้าส่ง	๘,๒๐๐	๔๘,๐๕๓	๘.๓๔	๓๐.๐๔	๗๖.๕๘	๙๘.๐๒	๑๐,๗๐๘	๔๙,๐๒๔	๗.๘๑	๒๖.๒๑
๒) ขายปลีก	๗,๘๘๔	๑๖,๖๘๒	๘.๐๒	๑๐.๔๓	๕๐.๙๔	๖๙.๐๑	๑๕,๔๗๘	๒๔.๑๗๒	๑๑.๒๙	๑๒.๙๒
๓) ขายบริการ	๒๒,๐๓๘	๓๓,๐๑๙	๒๔.๔๑	๒๐.๖๔	๖๒.๑๓	๘๑.๓๙	๓๕,๔๖๘	๔๐,๕๗๑	๒๕.๘๘	๒๑.๖๙
๔) ขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	๒๔,๙๕๐	๑๘,๑๕๙	๒๕.๓๗	๑๑.๓๕	๘๙.๖๖	๘๗.๑๑	๒๗,๘๒๖	๒๐,๘๔๖	๒๐.๓๑	๑๑.๑๕
๕) ขายส่งและขายปลีก	๒๖,๒๙๑	๓๖,๑๖๗	๒๖.๗๔	๒๒.๖๑	๗๗.๔๗	๘๘.๘๙	๓๓,๙๓๙	๔๐,๖๘๖	๒๔.๗๗	๒๑.๗๕
๖) ขายส่งและงานบริการ	๑,๐๗๒	๘๙๑	๑.๐๙	๐.๕๖	๗๗.๖๒	๙๙.๐๐	๑,๓๘๑	๙๐๐	๑.๐๑	๐.๔๘
๗) ขายปลีกและงานบริการ	๗,๒๘๐	๖,๙๘๖	๗.๔๐	๔.๓๗	๖๓.๓๙	๖๔.๕๒	๑๑,๔๘๕	๑๐,๘๒๘	๘.๓๘	๕.๗๙
๘) อื่น ๆ	๖๑๖	-	๐.๖๓	-	๘๑.๘๑	-	๗๕๓	-	๐.๕๕	-
รวม	๙๘,๓๓๑	๑๕๙,๙๕๗	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๗๑.๗๕	๘๕.๕๓	๑๓๗,๐๓๘	๑๘๗,๐๒๗		

กรุงเทพฯ * หมายถึง พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

ที่มา : รายงานการสำรวจสถานการณ์ธุรกิจการค้าและบริการในกรุงเทพฯ, และหัวราชอาณาจักร ปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๒๑

ตารางที่ ๑๐

ล้านบาท

	รายรับจากการท่องเที่ยว ๑	ข้าว	สินค้าออกที่สำคัญ ๒ ยาง	ดีบุก
๒๕๑๘	๔,๕๓๘	๕,๘๔๘	๓,๔๔๙	๒,๑๖๕
๒๕๒๓	๑๗,๗๖๕	๑๙,๕๐๘	๑๒,๓๕๑	๑๑,๓๔๗

- ที่มา : ๑. กองตรวจคนเข้าเมือง
๒. วารสารเศรษฐกิจรายเดือนธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๑

ขนาดเฉลี่ยของธุรกิจโรงแรมจำแนกตามภาคการท่องเที่ยว

ภาค	ขนาดเฉลี่ย (จำนวนห้องพัก/แห่ง)
กทม.	๑๔๙.๐๓
ภาคกลาง	๑๔๔.๑๙ ^๑
ภาคเหนือ	๘๖.๗๐ ^๒
ภาคใต้	๙๐.๒๕ ^๓
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๙๘.๗๕ ^๔
รวม	๑๓๔.๖๔ ^๕

ที่มา : ประชุมสุวัตรดี, *การสร้างงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รายงานวิจัยต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, คณะสถิติประยุกต์, NIDA คค. ๒๕๒๓ หน้า ๒๖

๑. เฉพาะพัทยามีขนาดเฉลี่ย ๑๕๙ .๑๗ ห้อง/แห่ง

๒. " เชียงใหม่ " ๘๖.๗๓ "

๓. " หาดใหญ่ " ๙๗.๗๗ "

๔. " นครราชสีมา " ๑๐๔.๕๐ "

๕. มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ ๑๑๘.๕๓

ตารางที่ ๑๒

ร้อยละของโรงแรมในภาคต่าง ๆ จำแนกตามระดับความรู้ของ
พนักงานส่วนใหญ่

ภาคที่ตั้งโรงแรม	ระดับความรู้พนักงาน			
	สูง	ปานกลาง	ต่ำ	รวม
กรุงเทพมหานคร	๒.๕๐	๒๕.๐๐	๑๒.๕	๑๐๐
กลาง	๐.๐๐	๗๖.๑๙	๒๓.๘๑	๑๐๐
เหนือ	๐.๐๐	๕๒.๑๗	๔๗.๘๓	๑๐๐
ใต้	๐.๐๐	๘๕.๗๑	๑๔.๒๙	๑๐๐
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๐.๐๐	๘๓.๓๓	๑๖.๖๗	๑๐๐

ที่มา : ประชุม สุวดี, รายงานวิจัยเสนอการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เรื่อง การสร้างงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์ ตุลาคม ๒๕๒๓ หน้า ๖๑

ตารางที่ ๑๓

สาขาการผลิตที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ* (พันคน)

	รวมชายหญิง				ชาย				หญิง			
	รวม	ลูกจ้าง, นายจ้าง ช่วย ครอบครัว	ทำงานส่วนตัว	อัตราส่วน ไม่ทางการ	รวม	ลูกจ้าง, นายจ้าง ช่วย ครอบครัว	ทำงานส่วนตัว	อัตราส่วน ไม่ทางการ	รวม	ลูกจ้าง, นายจ้าง ช่วย ครอบครัว	ทำงานส่วนตัว	สัดส่วนทำ งานส่วนตัว
๑) สาขาอื่นและ สาธารณูปโภค	๖๐๔.๖ ๓%	๕๕๒.๕ ๓%	๖๒.๑ ๒%	๑๐%	๓๘๑.๕ ๓%	๓๕๐.๘ ๕%	๓๐.๖ ๑%	๘%	๒๒๓.๒ ๒%	๑๙๑.๗ ๓%	๓๑.๕ ๒%	๑๔%
๒) สาขาบริการเอกชน สัดส่วนบริการเอกชน	๑,๒๐๓.๗ ๖%	๙๕๖.๕ ๖%	๒๔๗.๑ ๘%	๒๑%	๖๕๐.๓ ๖%	๕๑๓.๓ ๖%	๑๓๗ ๘%	๒๑%	๕๕๓.๒ ๗%	๔๔๓.๑ ๗%	๑๑๐.๑ ๗%	๒๑%
ก) รวมสาขาการผลิต	๑,๘๐๘.๓	๑,๕๐๘.๙	๓๐๙.๒	๑๗%	๑,๐๓๑.๘	๙๐๔.๑	๑๖๗.๖	๑๖%	๗๗๖.๔	๖๓๔.๘	๑๔๑.๖	
อัตราส่วน informal/formal นอกเขตเทศบาล												
๑) สาขาอื่นและสาธารณูปโภค สัดส่วนสาขาอื่น/รวม	๒๗๔.๗ ๕%	๒๑๙ ๕%	๕๕.๗ ๕%	๒๐%	๑๙๐.๙ ๖%	๑๕๑.๒ ๖%	๓๙.๗ ๖%	๒๑%	๘๓.๘ ๓%	๖๗.๘ ๓%	๑๖ ๕%	๑๙%
๒) สาขาบริการเอกชน	๒๔๗.๖	๒๐๖.๗	๔๐.๙	๑๖%	๙๑.๕	๗๓.๑	๑๘.๔	๒๐%	๑๕๖.๑	๑๓๓.๖	๒๒.๕	
ก) สัดส่วนบริการเอกชน/ ทุกสาขา	๔๗%	๔๕%	๔๒%		๓๒%	๓๓%	๓๒%	๒๑%	๖๕%	๖๖%	๕๕%	๑๖%
รวม	๕๒๒.๓	๔๒๕.๗	๙๖.๖		๒๘๒.๔	๒๒๔.๓	๕๘.๑		๒๓๙.๙	๒๐๑.๔	๓๘.๕	
หัวราชอาณาจักร (เทศบาล)												
๑) สาขาอื่นและสาธารณูปโภค	๙๕๕.๗ ๓%	๘๐๑.๒ ๓%	๑๕๔.๕ ๒%	๑๖%	๖๑๖.๐ ๓%	๕๒๖.๐ ๓%	๙๐ ๒%	๑๕%	๓๓๘.๗ ๒%	๒๗๕.๒ ๓%	๖๓.๕ ๒%	๑๙%
๒) สาขาบริการเอกชน	๒,๑๖๖.๕ ๖%	๑,๕๕๖.๓ ๖%	๕๕๕.๒ ๗%	๒๖%	๑,๑๕๐.๗ ๗%	๘๓๕.๗ ๖%	๓๑๖.๐ ๗%	๒๗%	๑,๐๐๕.๘ ๖%	๗๕๗.๖ ๖%	๒๔๘.๒ ๘%	๒๕%
ก) รวม	๓,๑๒๒.๒	๒,๓๕๗.๕	๗๐๙.๗		๑,๗๖๖.๗	๑,๓๖๑.๗	๓๙๖.๐		๑,๓๔๔.๕	๑,๐๓๒.๘	๓๑๑.๗	
นอกเขตเทศบาล												
๑) สาขาอื่น ๆ	๑๗,๓๑๐.๐ ๘%	๑๑,๙๘๐.๓ ๙%	๕,๓๒๙.๗ ๘%	๓๑%	๘,๙๒๕.๔ ๘%	๕,๗๑๙.๑ ๘%	๓,๒๐๖.๓ ๙%		๘,๓๘๕.๖ ๘%	๗,๒๖๑.๒ ๙%	๑,๑๒๔.๔ ๗%	
๒) สาขาบริการเอกชน	๒,๑๑๒.๕ ๑%	๑,๓๖๒.๕ ๑%	๑,๒๙๐.๐ ๑%	๖๑%	๑,๑๘๕.๒ ๑%	๗๙๖.๐ ๑%	๓๘๘.๒ ๘%		๙๒๘.๓ ๑%	๕,๖๖.๕ ๗%	๓๖๑.๘ ๒%	
ก) รวม	๑๙,๔๒๒.๕	๑๓,๓๔๒.๘	๖,๖๑๙.๗		๑๐,๑๑๐.๖	๕,๕๑๕.๑	๓,๕๙๔.๕		๙,๓๑๓.๙	๑๒,๘๒๗.๗	๑,๔๘๕.๒	

ที่มา : รายงานผลการสำรวจแรงงานหัวราชอาณาจักร, ก.ค.-ก.ย.๒๕๒๓ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

* สาขาการผลิตที่เป็นทางการหมายถึง แรงงานในกลุ่มอาชีพนายจ้างลูกจ้าง และช่วยครอบครัว สาขาการผลิตที่ไม่เป็นทางการ "แรงงานที่ทำงานส่วนตัว

ระดับการศึกษาของแรงงาน จำแนกตามประเภทธุรกิจในอุตสาหกรรม

(๑) จบการศึกษา (๒) ระดับความรู้	ประเภทธุรกิจ						รวม
	โรงแรม	นำเที่ยว	ขนส่ง (เรือยนต์)	จำหน่ายของที่ระลึก	ภัตตาคาร สถานเริงรมย์	ยอดรวม	
(๑) ประถมศึกษา	๖๘ (๓๒.๔%)	๘ (๕.๗%)	๘ (๘.๔%)	๔๖ (๒๖.๖%)	๖๘ (๕๘.๕%)	๒๐๐ (๒๖.๕%)	
(๒) ระดับความรู้ต่ำ	(๑๒.๕%)	(๖.๒๕%)	(๕๑.๔%)	(๔๐%)	(๖๒%)		
(๑) มัธยมศึกษา	๘๔ (๔๔.๗%)	๘๔ (๖๒.๗%)	๕๔ (๖๑.๕%)	๑๐๗ (๖๑.๘%)	๔๑ (๓๔.๗%)	๔๐๐ (๕๓.๐%)	
(๒) ระดับความรู้ปานกลาง	(๘๕%)	(๗๒.๗๖%)	(๔๒.๘%)	(๕๒.๖%)	(๓๕%)		
(๑) ปริญญาตรี/เทียบเท่า	๔๕ (๒๑.๕%)	๔๗ (๒๙.๗%)	๒๕ (๒๖.๐%)	๑๗ (๙.๘%)	๕ (๔.๓%)	๑๓๙ (๑๘.๔%)	
(๒) ระดับความรู้สูง	(๒.๕%)	(๒๑.๒๕%)	(๕.๘%)	(๗.๔%)	(๓%)		
ไม่เคยเข้าโรงเรียน	๑ (๐.๕%)	๐ (๐.๐%)	๐ (๐.๐%)	๐ (๐.๐%)	๑ (๐.๘%)	๒ (๐.๓%)	
ไม่ตอบ	๑ (๐.๕%)	๑ (๐.๖%)	๑ (๑.๐%)	๒ (๑.๗%)	๒ (๑.๗%)	๒ (๐.๙%)	
รวม	๒๑๐ (๑๐๐.๐)	๑๕๘ (๑๐๐.๐)	๙๓ (๑๐๐.๐)	๑๗๓ (๑๐๐.๐)	๑๑๘ (๑๐๐.๐)	๗๕๕ (๑๐๐.๐)	

ที่มา : (๑) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจัยกระตุ้นการเข้าร่วมแรงงานของสตรีในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ พ.ศ. ๒๕๒๕
จากผลการสำรวจวิจัย สุ่มตัวอย่างแรงงานสตรี จากโรงแรม ๒๕ แห่งในกรุงเทพฯ โรงแรมที่เป็นตัวอย่าง เป็นโรงแรมขนาดกลาง
เป็นส่วนใหญ่ (๑๐๐-๑๕๐ ห้อง)

(๒) ประชุม สวัสดิ์ การสร้างงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, คณะสถิติประยุกต์, NIDA ต.ศ. ๒๕๒๓

ตารางที่ ๑๖

สัดส่วนของแรงงานในภาคที่ไม่เป็นทางการใน กทม.* จำแนกตาม

ชั่วโมงการทำงานและเพศ

	รวม (พันคน)	รวม	ต่ำกว่า ๑๐ ชม.	๑๐-๑๙	๒๐-๒๙	๓๐-๓๙	๔๐-๔๙	๕๐-๕๙	๖๐-๖๙	๗๐-๗๙	๘๐-๘๙	๙๐ ขึ้นไป
ชาย	๑๖๗,๖	๑๐๐%	๓.๕%	๒.๔%	๓.๔%	๗.๕%	๒๐.๙%	๑๓.๗%	๑๐.๖%	๒๔.๘%	๘.๗%	๔.๕%
หญิง	๑๔๑.๖	๑๐๐%	๓.๗%	๒.๕%	๗.๓%	๑๓.๓%	๒๐.๖%	๑๓.๖%	๖.๗%	๒๒.๖%	๖.๙%	๒.๕%
รวมแรงงานของภาค ที่ไม่เป็นทางการหญิง ทั้งสิ้น (พันคน)	๓๐๙.๒		๑๐.๘	๗.๖	๑๖	๓๑.๓	๖๔.๓	๔๒.๑	๒๗.๓	๗๓.๕	๒๔.๒	๑๑.๒
รวมแรงงานทุก ประเภท (พันคน)	๑,๘๐๘.๒		๓๓.๐	๑๖.๖	๓๙	๒๖๘.๙	๘๐๖.๕	๒๐๗.๐	๑๐๙.๘	๒๑๖.๒	๗๗.๖	๓๓.๒
สัดส่วนของแรงงาน ในภาคที่ไม่เป็น ทางการ/แรงงาน ทั้งสิ้น	๑๗%		๖๔%	๔๖%	๔๑%	๑๒%	๒๔%	๒๐%	๒๕%	๓๔%	๓๑%	๓๔%

ที่มา : รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ก.ค.-ก.ย. ๒๕๒๓, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

*ภาคที่ไม่เป็นทางการในที่นี้หมายถึงผู้ที่ทำงานส่วนตัว ตัวเลขจึงอาจยัง underestimated

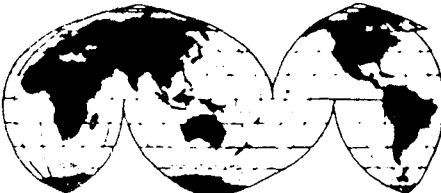
ขอขอบคุณ

FOUR SEAS Communications Bank Ltd.

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การจัดสัมมนา ปี 2526

EVERLASTING
PARTNERSHIP TO PROSPERITY



World Wide Banking Service



THE BANK OF TOKYO, LTD. BANGKOK OFFICE
1st & 2nd floor of THANIYA BUILDING 233-0790-8
No. 62, Silom Road, Bangkok, Thailand. TEL. 235-1990-4

ขอขอบคุณ

The Bank of Tokyo Ltd.

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัด
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
ธนาคารเอเซีย จำกัด
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์กรุงศรีอยุธยา จำกัด
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
บริษัท อาร์.พี.อีควิปเมนต์ จำกัด
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
คุณบุญชู โรจนเสถียร
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
คุณณรงค์ ศรีสอ้าน
(ธนาคารกสิกรไทย จำกัด)
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
คุณพิชัย รัตตกุล
(บริษัทเยวราช จำกัด)
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
คุณสุรัตน์ โอสธานุเคราะห์
(บริษัทโอสธสภาเด็กเฮงหยู จำกัด)
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
คุณถาวร พรประภา
(บริษัทสยามกลการ จำกัด)
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

ขอขอบคุณ
ต.เจริญชูปเปอร์มาร์เก็ต
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี 2526

พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์ 630/24 ถนนพระปิ่นเกล้า กรุงเทพฯ โทร.4242667
นายธงชัย อินทวิศาลกุล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2525